

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS
EKONOMIKOS KATEDRA**

LAIMA PARAUKIENĖ

**LIETUVOS SAVIVALDYBIŲ SKOLA IR
SKOLINIMASIS**

Magistro baigiamasis darbas

**Vadovas
prof. habil. dr. G. Davulis**

VILNIUS, 2012

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS
EKONOMIKOS KATEDRA

LIETUVOS SAVIVALDYBIŲ SKOLA IR
SKOLINIMASIS

Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 62404S109

Recenzentas

2012 04

Vadovas

prof. habil.dr. G. Davulis

2012 04 05

Atliko

VSEmns0-01 gr. stud.

L. Paraukienė

2012 04 05

VILNIUS, 2012

TURINYS

SANTRUMPOS	5
ĮVADAS.....	7
1. TEORINIAI IR PRAKTINIAI SAVIVALDYBIŲ SKOLOS ASPEKTAI.....	12
1.1. Savivaldybių skolos ir skolinimosi samprata.....	12
1.2. Centrinės ir vietos valdžios institucijų sąveika finansų srityje	19
1.3. Tarptautinės 2008-2009 m. krizės poveikis ES savivaldybių biudžetams.....	23
2. SAVIVALDYBIŲ SKOLA VIETOS SAVIVALDOS FINANSŲ SISTEMOS KONTEKSTE ..	28
2.1. Savivaldybių skolinimosi bruožai ir tendencijos	28
2.2. Savivaldybių skolinimosi reglamentavimas	32
2.3. Savivaldybių skolinimosi valdymo modeliai.....	36
3. LIETUVOS SAVIVALDYBIŲ FINANSŲ SISTEMA: SKOLA IR SKOLINIMASIS	42
3.1. Tyrimo metodologijos pagrindimas	42
3.2. Skolinimosi teisinis reglamentavimas ir skolinimosi valdymas	44
3.3. Lietuvos savivaldybių skolos susidarymo aplinka.....	49
3.4. Lietuvos savivaldybių skolos limitai ir rodikliai 2006 – 2011 m.	54
3.5. Savivaldybių skola Baltijos valstybėse: lyginamoji analizė	69
3.6. Savivaldybių skolos autonomija	71
4. LIETUVOS SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETAI: SAŠAJOS SU SKOLA	74
4.1. Savivaldybių biudžetų pajamų planavimas.....	74
4.2. Savivaldybių pajamos, jų kaita ir struktūra	76
4.3. Savivaldybių biudžetų išlaidos, jų kaita ir struktūra.....	81
4.4. Nacionalinio biudžeto lėšų perskirstymas	84
4.5. Prielaidos savivaldybių skolinimosi padėties tobulinimui.....	88
IŠVADOS IR SIŪLYMAI	96
LITERATŪRA.....	99
ANOTACIJA	109
ANOTATION	110
SANTRAUKA	111
SUMMARY	112
PRIEDAI	113

LENTELĖS

1 lentelė. Skolinimosi ciklas	14
2 lentelė. Skolinimosi procesas	14
3 lentelė. Savivaldybių skolos ir skolinimosi samprata	17
4 lentelė. Savivaldybių finansų sistemų bruožai federacinėse ir unitarinėse valstybėse	22
5 lentelė. Ekonominės krizės poveikį savivaldybėms nulemiantys veiksniai	24
6 lentelė. 2008-2009 m. pasaulinės finansų krizės tiesioginis poveikis savivaldybėms	26
7 lentelė. Skolinių įsipareigojimų rūšys	30
8 lentelė. Europos Tarybos rekomendacijos skolinimosi ir skolos klausimais	33
9 lentelė. Pagrindiniai savivaldybių skolinimosi reitingus lemiantys rodikliai	35
10 lentelė. Centrinės valdžios vaidmuo teikiant pagalbą savivaldybių skolos valdymui	37
11 lentelė. Ex ante ir ex post savivaldybių skolinimosi kontrolė	38
12 lentelė. Teisinis Lietuvos savivaldybių skolos ir skolinimosi reglamentavimas	45
13 lentelė. Nedarbo lygis, % . Požymiai: lytis, gyvenamoji vietovė, amžius ir metai	52
14 lentelė. Lietuvos savivaldybių skolos limitai 2006-2012 m.....	59
15 lentelė. Vilniaus miesto savivaldybės einamaisiais metais gražintinos paskolos ir palūkanos 2006-2011 m., tūkst.Lt	68
16 lentelė. Lietuvos savivaldybių gautų pajamų (be dotacijų) ir specialiųjų tikslinių dotacijų iš valstybės biudžeto kaita	79
17 lentelė. Nacionalinio biudžeto pajamų perskirstymas	86
18 lentelė. Savivaldybių biudžeto drausmė ir atsakomybė	90

PAVEIKSLAI

1 pav. Europos savivaldybių finansų sistemų klasifikacija	20
2 pav. Europos Sąjungos valstybių konsoliduota skola 2010 metais, proc. nuo BVP	29
3 pav. Lietuvos gyventojų skaičius 2006-2012 m., metų pradžioje.	51
4 pav. Lietuvos savivaldybių skolos kaita 2006-2011 m., tūkst. Lt.	54
5 pav. Lietuvos savivaldybių skola 2006-2011 m., proc. nuo pajamų	55
6 pav. Grynasis metinis Lietuvos savivaldybių skolinimasis 2006-2011 m., tūkst. Lt	56
7 pav. Einamaisiais metais grąžintinos Lietuvos savivaldybių skolos ir palūkanos 2006-2011 m., tūkst. Lt	56
8 pav. Metinis trumpalaikis Lietuvos savivaldybių skolinimasis 2006-2011 m., tūkst. Lt	57
9 pav. Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų kreditorinis įsiskolinimas 2006 – 2011 m. (atėmus įsiskolinimą ne ilgesnį kaip 10 ir 45 dienų, tūkst. litų)	57
14 lentelė. Lietuvos savivaldybių skolos limitai 2006-2012 m.	59
10 pav. Daugiausiai įsiskolinusios Lietuvos savivaldybės 2012 m. sausio 1 d., tūkst. Lt	61
11 pav. Mažiausiai įsiskolinusios Lietuvos savivaldybės 2012 m. sausio 1 d., tūkst. Lt	62
12 pav. Vilniaus miesto savivaldybės pajamų struktūra 2006-2011 m., tūkst. Lt	63
13 pav. Vilniaus miesto savivaldybės biudžeto asignavimų kaita 2006-2011 m., tūkst. Lt	64
14 pav. Vilniaus miesto savivaldybės biudžeto asignavimų struktūra 2006-2011 m., proc.	65
15 pav. Vilniaus miesto savivaldybės skolos kaita 2006-2011 m., tūkst. Lt	66
16 pav. Vilniaus miesto savivaldybės skola 2006-2011 m., proc. nuo patvirtintų pajamų	66
17 pav. Metinis grynasis Vilniaus miesto savivaldybės skolinimasis 2006-2011 m., tūkst. Lt	67
18 pav. Vilniaus miesto savivaldybės kreditorinis įsiskolinimas 2006-2011 m., tūkst. Lt	68
19 pav. Baltijos valstybių savivaldybių skola 2006-2010 m., mln. eurų	69
20 pav. Baltijos valstybių grynasis metinis skolinimasis, 2006-2010 m., mln. eurų	70
21 pav. Grynasis Baltijos valstybių ir Lenkijos savivaldybių skolinimasis 2006-2010 m., mln. eurų .	71
22 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų planuotos ir faktiškai gautos pajamos 2006-2011 m., tūkst. Lt	77
23 pav. Savivaldybių metinio biudžeto vykdymas, proc.	78
24 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų struktūra 2006-2010 m., proc.	80
25 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų asignavimų kaita 2006-2011 m., tūkst. Lt	82
26 pav. Savivaldybių biudžetų asignavimų struktūra 2006-2011 m., tūkst. Lt	82
27 pav. Gyventojų pajamų mokesčio dalis, tenkanti Lietuvos savivaldybių biudžetams	87
28 pav. Savivaldybių skolinimosi kontrolė	91
29 pav. Analitinis savivaldybių biudžeto modelis	92

SANTRUMPOS

BIUDŽETO BALANSAS – situacija, kai biudžeto pajamos pagal savo dydį yra lygios biudžeto išlaidoms.

BIUDŽETO DEFICITAS – skirtumas tarp biudžeto pajamų ir asignavimų, kai asignavimai viršija pajamas.

BIUDŽETO PERTEKLIUS – skirtumas tarp biudžeto pajamų ir asignavimų, kai pajamos viršija asignavimus.

CEMR/CCRE (*angl. Council of European Municipalities and Regions*) – Europos savivaldybių ir regionų taryba

FINANSINĖ AUTONOMIJA (savarankiškumas) – finansinių išteklių funkcijoms atlikti užtikrinimas bei galimybė dalį pajamų surinkti ir panaudoti savarankiškai.

FISKALINĖ DECENTRALIZACIJA – žemesnių valstybės valdymo lygių finansinio savarankiškumo didinimas atskiriant vietinės ir centrinės valdžios funkcijas bei atsakomybę, atitinkamai paskirstant ir finansinius išteklius šioms funkcijoms vykdyti.

FISKALINĖ POLITIKA – valstybės išdo politika, formuojant valstybės pajamas mokesčiais ir reguliuojant valstybės išlaidas.

KREDORINIS ĮSISKOLINIMAS – prisiimtų, bet dar neįvykdytų įsipareigojimų už suteiktas prekes ir paslaugas, suma.

LSA – Lietuvos savivaldybių asociacija

SAVIVALDYBĖS BIUDŽETAS – savivaldybės tarybos tvirtinamas savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams.

SKOLA – prisiimtų, bet dar neįvykdytų įsipareigojimų grąžinti pasiskolintas lėšas, suma.

SKOLINIMOSI IŠLAIDOS – palūkanų ir kitos išlaidos, susijusios su lėšų skolinimusi, patirtos subjekto.

VALSTYBĖS GARANTIJA – valstybės turtinis įsipareigojimas grąžinti visą skolą arba jos dalį ir apmokėti už grąžinamą skolą ar jos dalį palūkanas už skolininką, jeigu šis neįvykdo arba įvykdo ne visus įsipareigojamuosiuose skolos dokumentuose numatytus įsipareigojimus.

UCLG (*angl. United Cities and Local Government*) – Miestų ir savivaldybių asociacija

URBACT – Europos miestų mainų ir mokymosi programa

VALSTYBĖS KAPITALO INVESTICIJOS – valstybės lėšos, skirtos ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui sukurti, įsigyti arba jo vertei padidinti valstybės ir savivaldybių institucijoms, įstaigoms ir įmonėms bei kitiems ūkio subjektams (toliau – viešieji subjektai).

IVADAS

Temos aktualumas. Pastaraisiais dešimtmečiais paplitus decentralizacijos idėjoms, savivaldybės įgijo daugiau finansinės laisvės priimti vietos bendruomenėms svarbius finansinius sprendimus ir tapo itin svarbiais viešųjų paslaugų ir prekių tiekėjais. Norint užtikrinti verslo aktyvumą, investicijų ir infrastruktūros plėtros lygį, socialinį ir ekonominį vystymąsi bei vietos savivaldos veiksmingumą, savivaldybės turi turėti pakankamus ir įvairius finansinius išteklius, efektyvią finansų ir skolos valdymo sistemą.

Tarptautinio valiutos fondo pateikta Pasaulio ekonomikos apžvalga (2010) atskleidžia, kad 2008 m. paskutiniame ketvirtyje kilusi finansų krizė nekilnojamojo turto rinkose pasaulyje sukėlė problemų prekybos, verslo ir vartojimo, ekonomikos, socialinės rūpybos ir finansų srityse, todėl 2009 m. pasaulio ekonomikos našumas nukrito 0,6 proc., o išsivysčiusių valstybių BVP krito vidutiniškai 3,2 proc.

Esant pasaulinei ekonominei situacijai, kuomet net pačios didžiausios valstybės susiduria su išskolinimosi kylančiomis problemomis, tampa aktualu išsamiau moksliskai analizuoti skolinimosi rizikos veiksnius ir pasekmes, ieškoti efektyvių finansų valdymo būdų ir žvelgti ne tik į pasaulinį, regioninį ar nacionalinį lygmenį, bet ir į mikrolygį, t.y. savivaldybių skolinimosi patirtis. Lietuvoje, kaip ir kitose Europos Sąjungos valstybėse, tarptautinės finansų krizės pasekmės (išaugęs nedarbas ir socialinių paslaugų poreikis, smukęs biudžeto pajamų surinkimas ir kt.) jaučiamos ne tik nacionaliniame, bet ir vietos savivaldos lygyje. Didžiausios savivaldybių finansinės problemos – biudžetų apyvartos lėšų trūkumas įstatymų numatytoms funkcijoms įgyvendinti ir nesugebėjimas atsiskaityti su įmonėmis už suteiktas paslaugas ir prekes – sprendžiamos skolinantis lėšas iš bankų ir valstybės bei naudojant įvairias biudžeto balanso priemones. Dėl egzistuojančių savivaldybių finansų sistemos ribotumų Lietuvos savivaldybėms tampa sudėtinga valdyti susidariusias skolas, nes jos neturi reikiamo finansinio lankstumo prireikus stabiliai sumažinti išlaidais nepakenkiant įstatymų numatytų funkcijų įgyvendinimui, o sumažėjusios pajamos lemia dar labiau augantį įsiskolinimą ir poreikį refinansuoti egzistuojančias skolas.

Pasaulinė patirtis rodo, kad savivaldybių skola yra vienas sudėtingiausių decentralizacijos aspektų, reikalaujantis platesnės analizės tiek teoriniu, tiek ir praktiniu požiūriu. Lietuvoje, kaip ir daugelyje pasaulio valstybių, augančio savivaldybių įsiskolinimo ir su tuo susijusių pasekmių vietos savivaldos, nacionaliniame ir regioniniame lygmenyse atsiradimo priežastys didele dalimi yra struktūrinės ir veikia visų valdymo lygių finansinę padėtį, todėl egzistuoja poreikis teoriniu lygmeniu ieškoti tinkamiausių skolos valdymo modelių. Praktiniu požiūriu šiuo metu savivaldybėms itin aktualu tinkamai suvaldyti augantį įsiskolinimą ir ekonominės krizės padarinius bei tinkamai pasirengti galimiems finansiniams sunkumams ateityje. Be to, visuomenė, vietinės, nacionalinės bei Europos

Sajungos institucijos yra suinteresuotos efektyviu Europos Sąjungos finansinės paramos įsisavinimu bei šiam tikslui pasiskolintų lėšų panaudojimo tikslingumu.

Darbo problema. Lietuvos viešųjų finansų sistemos struktūra ekonominio sunkmečio metu nulemia sudėtingą savivaldybių finansinę situaciją: esant pajamų trūkumui ir augant išlaidoms, savivaldybės finansinių išteklių trūkumą dengia skolintomis lėšomis ir įsiskolina už prekes ir paslaugas. Tokia finansinė situacija nuolat kelia grėsmę savivaldybių ekonominei būklei, funkcijų įgyvendinimui, visuomenės pasitikėjimui ir valstybės finansų tvarumui.

Darbo hipotezė – Lietuvos savivaldybėms trūksta finansinio savarankiškumo, todėl valstybės vykdoma ekonominė politika viešųjų finansų srityje yra reikšmingiausias veiksnys, lemiantis augantį savivaldybių įsiskolinimą ir sunkumus subalansuojant biudžetus.

Darbo tikslas – išanalizuoti Lietuvos savivaldybių skolą ir skolinimąsi bei atskleisti savivaldybių finansinės padėties tobulinimo galimybes.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išnagrinėjus užsienio ir Lietuvos literatūrą savivaldybių skolinimosi tematika, apibrėžti savivaldybių skolos sampratą bei ištirti centrinės ir vietos valdžios institucijų sąveiką vietos savivaldos finansų srityje.
2. Nustatyti savivaldybių skolos reikšmę vietos savivaldos finansų kontekste ir išanalizuoti skolinimosi reguliavimą.
3. Išnagrinėti Lietuvos savivaldybių skolos valdymą ir skolos rodiklių kaitą 2006 – 2011 metais bei įvertinti įsiskolinimo augimo priežastis.
4. Ištirti egzistuojančius sąryšius tarp savivaldybių biudžetų ir augančio savivaldybių įsiskolinimo bei atskleisti situacijos tobulinimo galimybes.

Darbo objektas – Lietuvos savivaldybių įsiskolinimas ir skolinimosi procesas. Siekiant visapusiškai ištirti darbo objektą, iškelti šie klausimai: dėl kokių priežasčių auga savivaldybių skola? Kokios yra 2008-2009 metų pasaulinės finansų krizės pasekmės savivaldybėms Europos Sąjungoje ir Lietuvoje? Kaip tobulinti Lietuvos finansų sistemos struktūrą, kad savivaldybės turėtų ne tik prieigą prie skolinimosi, bet ir reikiamus finansinius instrumentus grąžinti susidariusias skolas?

Darbo metodai. Siekiant nuosekliai ištirti apibrėžtą objektą, darbe naudojami du informacijos rinkimo ir analizės būdai – pirminiai informacijos šaltiniai (ES ir LR teisės aktai, viešojo sektoriaus institucijų dokumentai, oficialios ataskaitos, statistiniai duomenys ir kt.) ir antriniai – mokslinės literatūros šaltiniai, kurie mokslinio tyrimo metu buvo analizuoti, interpretuoti ir apibendrinti. Magistro baigiamajame darbe taikyti šie mokslinių tyrimų metodai: teisės aktų ir dokumentų, mokslinės literatūros loginė analizė, atliktų tyrimų analizė, sisteminė analizė, aprašomoji statistika, palyginimas, modeliavimas (pateiktas ir paaiškintas konceptualus Lietuvos savivaldybių įsiskolinimo modelis), sintezė, apibendrinimas.

Mokslinės literatūros šaltinių analizės metodas pasirinktas norint įvertinti centro – vietos santykius viešųjų finansų srityje Lietuvos ir užsienio akademikų akimis bei išryškinti skirtingas tyrinėtojų nuomones apie savivaldybių finansinių problemų ir skolos atsiradimo ypatumus bei prielaidas. Lyginamasis metodas pasirinktas siekiant išanalizuoti vietos savivaldos sistemų panašumus ir skirtumus skolinimosi srityje, išsiaiškinti esamą Lietuvos savivaldybių įsiskolinimo padėtį ES valstybių kontekste. Teisės aktų ir dokumentų analizė leido įvertinti Lietuvos vietos savivaldos finansų sistemos reglamentavimą, metodinius skolos valdymo aspektus bei institucinę struktūrą, savivaldybių funkcijas ir jų finansavimo šaltinius, biudžetinius santykius su centrine valdžia, taip pat finansinę ir skolinimosi padėtį lemiančius iššūkius. Aprašomoji statistika baigiamajame darbe naudota sisteminant duomenis ir juos atvaizduojant grafiniu metodu siekiant daryti pagrįstas išvadas apie savivaldybių skolos problematiką. Statistinių duomenų analizė leido sugrupuoti ir įvertinti duomenis apie Lietuvos ir užsienio valstybių skolos limitus ir rodiklius, tirti jų kaitą ir tendencijas. Naudotas sintezės metodas padėjo apibendrinti analizuotą informaciją į visumą. Modeliavimo metodas naudotas siekiant konceptualizuoti ir grafiškai atspindėti augantį savivaldybių įsiskolinimą lemiančius veiksniai ir galimas pasekmes. Į konceptualų modelį įtraukti svarbiausi savivaldybių ir centrinės valdžios ryšiai ir skolinimąsi lemiantys veiksniai, pateiktas modelio aprašymas ir paaiškinimas.

Darbo reikšmingumas ir naujumas. Šis mokslo tiriamasis darbas reikšmingas praktiniu ir teoriniu požiūriu.

1. Darbe analizuojami naujausi statistiniai duomenys ir vertinamos tendencijos, atskleidžiamas savivaldybių skolinimosi reguliavimo veiksmingumas, interpretuojamos savivaldybių įsiskolinimo priežastys. Darbe kritiškai vertinama Lietuvos finansų sistemos struktūra, Vyriausybės ir savivaldybių priimamų sprendimų pagrįstumas savivaldybių biudžetų ir skolinimosi klausimais, taip pat savivaldybių ir valstybės ekonominiai ryšiai bei institucinė valstybės sąranga. Siekiant perimti gerąją patirtį ir tobulinti Lietuvos savivaldybių finansų sistemą, analizuota Europos Sąjungos savivaldybių finansinė ir skolinimosi padėtis bei skolos valdymo patirtis. Ši analizė sudaro prielaidas:

- priimti ekonominei situacijai adekvačius sprendimus centrinės ir vietos valdžios institucijose,
- nustatyti, suprasti ir valdyti viešųjų finansų problemas bei gerinti įsiskolinimo situaciją,
- tobulinti Lietuvos savivaldybių finansų sistemą,
- sėkmingai pasirengti tolimesniam skolos planavimui ir įgyvendinimui.

2. Teoriniu aspektu šiame mokslo tiriamajame darbe taikant pagrindines fiskalinės decentralizacijos ir kitų ekonominių teorijų idėjas, susisteminti savivaldybių įsiskolinimo priežastis analizuojantys moksliniai tyrimai, integruojamos žinios apie viešųjų finansų sistemas bei finansinių išteklių valdymą. Teorinis darbo aspektas suteikia aiškumo savivaldybių skolinimosi suinteresuotoms interesų grupėms, nes leidžia grupuoti informaciją, pateikia teorinius egzistuojančių problemų sprendimo ir įsiskolinimą nulemiančių veiksnių modelius, sukonkretina ir supaprastina realybėje

egzistuojančius sudėtingus ekonominius procesus bei taip sudaro pagrindą praktikoje egzistuojančių problemų sprendimui. Iki šiol Lietuvoje nėra išsamių tyrimų, analizuojančių savivaldybių skolos ir skolinimosi problematiką, o savivaldybių finansų sistemą analizuojančių tyrimų yra nedaug, todėl tikimasi, kad šio darbo išvalgos paskatins platesnės apimties debatus tarp Lietuvos mokslininkų bei prisidės prie savivaldybių skolos valdymo efektyvumo didinimo ir finansinių problemų sprendimo.

Darbo struktūra. Darbą sudaro įvadas, keturios dėstymo dalys, išvados ir siūlymai, literatūros sąrašas, anotacija ir santrauka lietuvių bei anglų kalbomis bei priedai. Pirmajame skyriuje analizuojama savivaldybių skolos ir skolinimosi samprata, tiriama savivaldybių ir centrinės valdžios sąveikos problematika ir kaita Europos Sąjungos valstybėse bei vertinamos 2008-2009 m. pasaulinės finansų krizės pasekmės savivaldybėms. Antrajame skyriuje analizuojama savivaldybių skolinimosi reikšmė ir patirtis Europos Sąjungos valstybėse, akcentuojant esminius bruožus ir tendencijas. Taip pat gilinamasi į skolinimosi reglamentavimą, centrinės valdžios naudojamus savivaldybių skolos valdymo modelius ir priemones. Trečiajame skyriuje vertinamas Lietuvos savivaldybių skolinimosi teisinis reglamentavimas, skolinimosi procesas, skolos valdymo mechanizmai. Analizuojami Lietuvos savivaldybių skolai įtaką darantys politiniai-ekonominiai, socialiniai-demografiniai veiksniai, 2006-2011 m. Lietuvos savivaldybių skolos limitai ir rodikliai, išryškunami problemiški Lietuvos savivaldybių finansų sistemos aspektai. Vertinamos Lietuvos savivaldybių skolinimosi ir įsiskolinimo problemos po 1998 m. Rusijos finansų krizės, analizuojamos daugiausiai ir mažiausiai įsiskolinusių savivaldybių skolų susidarymo priežastys ir galimos pasekmės. Ketvirtajame skyriuje tiriama, kaip savivaldybių pajamos ir išlaidos yra susijusios su skolos augimu. Šiame skyriuje dėmesys skiriamas Lietuvos savivaldybių biudžetų planavimo, pajamų ir išlaidų struktūros bei kaitos ir nacionalinio biudžeto lėšų perskirstymo mechanizmų problematikai bei pateikiamos prielaidos tobulinti Lietuvos savivaldybių finansų sistemą.

Literatūros bei informacinių šaltinių apžvalga. Darbe naudotus literatūros šaltinius pagal tematiką galima išskirti į dvi dalis: vietos – centro valdžios santykių analizei platesniame finansų sistemos kontekste skirta literatūra ir savivaldybių skolos ir skolos valdymo analizei skirta literatūra.¹ Siekiant pateikti kuo aiškesnę santykių tarp vietos ir centro valdžios institucijų Lietuvoje ir Europos Sąjungoje, naudoti viešųjų finansų tematiką atskleidžiantys moksliniai straipsniai, tyrimai, apžvalgos, monografijos ir kita literatūra. Aiškinant tarpbiudžetinius santykius tarp centrinės ir vietos valdžios

¹ Nuo viešųjų finansų decentralizacijos procesų pradžios XXI a. pabaigoje pasaulyje atlikta nemažai tyrimų ir atvejų analizių, inicijuotų tarptautinių institucijų (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos, Pasaulio banko, Tarptautinio valiutos fondo ir kt.), savivaldybių ir miestų interesus atstovaujančių tarptautinių, regioninių ir vietinio lygmens institucijų – Miestų ir savivaldybių asociacijos (*angl. United Cities and Local Governments*, UCLG), Europos savivaldybių ir regionų tarybos (*angl. Council of European Municipalities and Regions*, CEMR), Jungtinių Amerikos Valstijų merų konferencijos (*angl. The United States Conference of Mayors*). 2008-2009 m. pasaulinės finansų krizės pasekmėms valstybių ir savivaldybių įsiskolinimui ir viešųjų finansų sistemoms tirti pastaraisiais metais skiriama ypač daug dėmesio. Šių studijų ir tyrimų analizė leidžia susidaryti visapusišką vaizdą ir yra naudingi analizuojant krizės poveikį savivaldybėms ir savivaldybių bei centrinės valdžios priimamų sprendimų skolinimosi srityje adekvatumą.

savivaldybių finansų sistemas naudotos Pasaulio Banko ekonomistų Robin Boadway, Anwar Shah ir Teresos Ter-Minassian atliktos studijos, tyrimai, leidiniai ir mokslinės publikacijos. Siekiant atskleisti Europos valstybių vietos savivaldos skirtumus, naudoti F. Saito, A. J. Rodden, S. G. Eskeland, J. Litvack, A. Lindstrom ir kitų mokslininkų straipsniai ir tyrimai. Savivaldybių skolinimosi patirtis, reguliavimą ir kylančias problemas bei iššūkius plačiai analizuoja K. Toth ir B. Dafflon, P. Swianiewicz ir kt. Analizuojant Lietuvos savivaldybių finansų sistemą ir skolinimąsi, naudoti A. Astrausko, J. Baltušnikienės, J. Bivainio ir A. Butkevičiaus, E. Buškevičiūtės, G. Davulio, G. Gipienės, K. Levišauskaitės ir G. Rūškio, O. G. Rakauskienės, G. Smalensko, R. Čiupailos moksliniai ir praktiniai darbai. Siekiant įvardinti pagrindines problemas, naudota LR Vyriausybės, LR Valstybės kontrolės, Lietuvos savivaldybių asociacijos dokumentų ir LR teisės aktų analizė bei kita oficiali informacija. Siekiant analizuoti naujausią statistinę informaciją, susijusią su savivaldybių skola ir finansais, naudotasi LR Finansų ministerijos ir LR Statistikos departamento prie LR Vyriausybės duomenimis.

Apribojimai. Darbo tema yra plati, todėl stengiamasi integruoti ir sujungti į bendrą visumą pagrindines savivaldybių skolos susidarymo priežastis, esminius pokyčius, procedūras bei tendencijas. Darbe neanalizuoti arba labai nežymiai analizuoti kai kurie su savivaldybių skola susiję procesai – savivaldybių skolinimosi poreikio nustatymas, išlaidų prognozavimas, investicinių projektų įgyvendinimo procedūros ir kt. Viešųjų finansų temos iš kitų viešojo administravimo temų išsiskiria pirmiausia tuo, kad yra kompleksiškos ir sudėtingos, todėl savivaldybių skolinimosi problematika reikalauja ir tolesnio bei detalesnio tyrimo.

1. TEORINIAI IR PRAKTINIAI SAVIVALDYBIŲ SKOLOS ASPEKTAI

Istorinė valstybių skolinimosi perspektyva atskleidžia, kad didelė viešojo sektoriaus skola pradėjo formuotis po didžiųjų Europos karų ir jų finansinių padarinių (poreikio atstatyti sugriautus miestus, atkurti ekonomines sistemas ir kt.) bei tarptautinių aplinkybių nulemtų sisteminių valstybių pertvarkų (tokių kaip Sovietų Sąjungos griūtis). Vėlesnė valstybių skolinimosi politika buvo paremta demokratinės valstybės valdymo idėjomis, akcentuojančiomis, kad dalis valstybės valdžios funkcijų ir galių (tarp jų ir galimybė skolintis) perduodamos žemesniems valstybės teritoriniams vienetams: regionams ir savivaldybėms. Nors daugelyje ES valstybių reikalaujama, kad savivaldybių biudžetai būtų subalansuoti, tačiau dėl neprognozuojamų aplinkybių, sudėtingos ekonominės situacijos ar finansų sistemos struktūros valstybėje atsiradus pajamų trūkumui ir biudžeto deficitui, taip pat iškilus poreikiui įgyvendinti investicinius projektus, refinansuoti skolas, savivaldybės gali skolintis tiek valstybės išorėje, tiek ir vidaus rinkose imdamos ilgalaikes ir trumpalaikes paskolas. Taigi pasaulinių demokratijos idėjų plėtros pasekmė – didesnis savivaldybių savarankiškumas bei augantis įsiskolinimas.

1.1. Savivaldybių skolos ir skolinimosi samprata

Mokslinėje literatūroje pasitelkiant įvairias teorijas, požiūrius ir koncepcijas savivaldybių skolų augimą bandoma aiškinti analizuojant objektyvius veiksnius (savivaldybių dydį, vykdomų funkcijų mastą, ekonominę galią) bei subjektyvius – centrinės ir vietos valdžios priimamus sprendimus ir vykdomą ekonominę politiką, pajamų surinkimo apimtis bei nepasvertas išlaidas.

Mokslininkai, analizuodami savivaldybių įsiskolinimo priežastis, daugiausiai orientuojasi į tradicines viešųjų finansų teorijas bei fiskalinės politikos priemonių paskirstymą tarp valstybės valdžios lygių. Tradicinių viešųjų finansų teorijų atstovai išplėtojo fiskalinio federalizmo teoriją, kuri, anot Jan-Erik Lane (2001) taikytina ne tik federacinėms valstybėms, bet ir „formuojant unitarinių valstybių centralizavimo ir decentralizavimo derinį“ (p. 60)². Fiskalinio federalizmo teorija paremta subsidiarumo principo įgyvendinimu viešuosiuose finansuose – paslaugos turi būti teikiamos mažiausiomis sąnaudomis atsižvelgiant į vietos kultūros, gamtos išteklių, ekonominius ir socialinius poreikius (De Mello, 2002). Taigi atsižvelgiant į atskirų šalies regionų specifiką bei visuomenės grupių poreikių įvairovę tam tikros paslaugos veiksmingiau gali būti teikiamos regiono ar savivaldybės

²Decentralizacija, pasauliniu mastu įgijusi didžiausią pagreitį XX a. pab., siejama su augančia demokratijos ir dalyvavimo idėjų plėtra, gaunama ekonomine nauda ir efektyvumu, vietinio lygmens institucijų stiprinimu, skaidrumo ir atsakomybės idėjų diegimu, vietinio lygmens poreikių ir prioritetų užtikrinimu. Be dažniausiai akcentuojamų privalumų, fiskalinės decentralizacijos procesas yra prieštaringas dėl didesnių sąnaudų surenkant ir administruojant mokesčius, galimo viešųjų finansų nestabilumo, sumažėjusio centrinės valdžios manevringumo vykdant valstybės ekonominę ir finansinę politiką. Be to, decentralizacijos procesas gali būti sužlugdytas dėl centrinės valdžios pareigūnų nenoro atsisakyti valdžios bei finansinių išteklių valdymo arba dėl nepakankamos savivaldybių personalo kompetencijos, reikalingos valdyti finansinius išteklius ir prognozuoti ateities išlaidas (Saito, 2008).

mastu.³ Siekdamas suteikti savivaldybėms daugiau galių nustatyti viešųjų išlaidų dydį ir struktūrą bei užtikrinti kokybiškesnes viešąsias paslaugas, ekonomikos augimą ir vietos bendruomenių gerovės kilimą, valstybės naudoja įvairias fiskalinės decentralizacijos formas ir priemones.

Fiskalinės decentralizacijos požiūriu skolinimasis suprantamas kaip savivaldybių finansų sistemos lankstumo ir laisvumo išraiška, suteikianti savivaldybėms daugiau galių nustatyti viešųjų išlaidų dydį, struktūrą ir užtikrinanti kokybiškesnes viešąsias paslaugas, ekonomikos augimą ir vietos bendruomenių gerovės kilimą (Saito, 2008, McConnell, 2006). L. R. De Mello (2001), Terressa Ter-Minassian (1997), Krisztina Toth ir Bernard Dafflon (2006) savivaldybių skolą taip pat analizuoja kaip fiskalinės decentralizacijos išraišką, tačiau daugiau dėmesio skiria tarpinstituciniams finansiniams santykiams, centrinės ir vietos valdžios sprendimams bei netinkamai institucinei sąrangai (tarpbiudžetinių lėšų paskirstymui, pajamų prognozavimui, netinkamam investicinių programų planavimui ir valdymui). Taip pat nemaža mokslininkų dalis tiria savivaldybių skolą kaip bendrą valstybės skolos dalį bei akcentuoja skolinimosi reguliavimą ir kontrolę skirtingose pasaulio valstybėse (Denison et al., 2008).

Savivaldybių skola mokslininkų tiriama ir kaip priemonė savivaldybių investiciniams projektams įgyvendinti bei ekonomikos plėtrai skatinti, akcentuojant, kad savivaldybių skola – ne tik ekonominis, bet ir politinis-institucinis sprendimas (Clinger et al., 2008). Šiuo požiūriu, be institucinių, analizuojami ir politiniai veiksniai, darantys įtaką savivaldybių skolinimuisi, politinių sprendimų, kuriais prisiimami skoliniai įsipareigojimai investicijoms, teikiama nauda ir grėsmės. Skola šių mokslininkų apibrėžiama kaip dabartinių poreikių realizavimas kitus poreikius atidedant ateičiai (*angl. pay-as-you-use finansavimas*).

Savivaldybių skolą ir skolinimąsi analizuojant platesniame savivaldybių finansų kontekste, daugiau dėmesio skiriama su savivaldybių biudžetais susijusiems klausimams. Tokio požiūrio pavyzdys – mokslininkas Santiago Lago-Peñas (2008), tyrinėjantis savivaldybių skolą kaip biudžeto deficito pasekmę ir akcentuojantis, kad tai – antras po mokesčių finansinis instrumentas, leidžiantis padidinti savivaldybių pajamas. Šiuo požiūriu besivadovaujantys mokslininkai daugiau dėmesio skiria matematiniais skaičiavimams ir analizuoja biudžetų planavimą, organizavimą, įgyvendinimą, vertinimą ir kontrolę (žr. 1 lentelę). Kita vertus, savivaldybių skolą galima apibrėžti kaip rodiklį, kuris leidžia įvertinti bendrą savivaldybių finansinę padėtį ir būklę (Kloha, et al., 2005). Socialinių mokslų

³ Valdymo priartinimas prie žmonių yra susijęs su ekonomikos efektyvumo sąvoka: žmonių gerovė užtikrinama atsižvelgiant į skirtingus poreikius dėl religijos, kalbos, etninio susiskirstymo, klimato, ekonomikos ar politinių aspektų. Savivaldybių valdžiai reaguojant į skirtingas gyventojų preferencijas sudarant biudžetus, užtikrinama žmonių gerovė. Esant centralizuotai viešųjų finansų sistemai, paslaugos yra daugiau unifikuotos ir žmonės gauna mažesnę savo norimų paslaugų paketą nei norėtų. Kuo daugiau skirtingų preferencijų egzistuoja valstybėje, tuo didesni yra gerovės praradimo kaštai. Dėl to argumentuojama, kad decentralizuotoje valstybėje pasiekama didesnė valdžios atstovų atsakomybė už suteikiamų paslaugų kokybę, gyventojai daugiau likę mokėti mokesčius už teikiamas paslaugas, kurios atitinka jų poreikius. Be to, decentralizuotoje viešųjų finansų sistemoje yra didesnės galimybės išplėsti apmokestinimo bazę (savivaldybės gali naudoti įvairesnius mokesčių ir administravimo instrumentus, efektyviau surinkti mokesčius ir sumažinti centrinės valdžios skiriamą dotacijų apimtį (Bahl, 2009).

daktarė Eugenija Buškevičiūtė (2006) skolą apibrėžia „visų buvusių biudžetų deficitų sukauptą sumą arba prisiimtus, bet dar neįvykdytus skolinius įsipareigojimus“ (p. 337).

1 lentelė. Skolinimosi ciklas

Skolinimosi planavimas	Skolinimosi organizavimas	Skolinimosi įgyvendinimas	Skolinimosi kontrolė
Poreikio nustatymas, alternatyvų identifikavimas, tikslų ir priemonių nustatymas	Dokumentų parengimas, derybos su bankais, lėšų pasiskolinimas	Pasiskolintų lėšų panaudojimas, skolos gražinimas	Skolinimosi padėties įvertinimas, panaudotų lėšų priežiūra

Šaltinis: adaptuota pagal Sandraugos asociacijos sekretoriato informaciją, 2009, p. 1-6.

Detalizuojant savivaldybių skolinimosi procesą, Sandraugos asociacija (2008) (*angl. Commonwealth Association*), kurią sudaro 54 šalys narės, siekiančios įtvirtinti demokratiją ir vystymąsi, pateikia skolinimosi procesą įvertinti padedančią lentelę (žr. 2 lentelę). Lentelė padeda konceptualizuoti pagrindinius savivaldybių žingsnius skolinantis: nuo skolinimosi poreikio nustatymo iki paskolos gražinimo. Asociacijos vertinimu (2008), kiekvienam iš šių skolinimosi proceso etapų būtinas atidus ir išankstinis pasiruošimas, nuolatinis peržiūrėjimas ir kontrolė, kad lėšos būtų skolinamosi gerai apsvarsčius skolinimosi poreikį, būtinumą, aptarnavimo išlaidas ir rizikos veiksnius, užtikrinant lėšų panaudojimo efektyvumą ir atsipirkimą.

2 lentelė. Skolinimosi procesas

1.Skolinimosi poreikio įvertinimas	2.Sutarties pasirašymas	3.Pasiskolintų lėšų panaudojimas	4.Skolos aptarnavimas	5.Skolos pertvarkymas (restruktūrizavimas)	6. Pasiskolintų lėšų gražinimas ir atsipirkimas
<ul style="list-style-type: none"> Sprendimas sudaryti skolinimosi (paskolos sutartį) 	<ul style="list-style-type: none"> Paskolos įvertinimas Derybos dėl paskolos 	<ul style="list-style-type: none"> Skolinimosi įsipareigojimo mokesčiai Išlaidos Palūkanų ir kiti mokesčiai Atšaukimas 	<ul style="list-style-type: none"> Pagrindinės įmokos Palūkanų ir kitų mokesčių apmokėjimas 	<ul style="list-style-type: none"> Patobulinimai Išankstiniai apmokėjimai Paskolos sąlygų pakeitimas (palūkanų sumažinimas, išmokėjimo termino keitimas ir kt.) Nurašymai 	<ul style="list-style-type: none"> Paskolos panaudojimo įvertinimas Baigimas išmokėti paskolą

Šaltinis: Sandraugos asociacijos sekretoriatas, 2009, p. 5.

Savivaldybių skolinimosi teigiamos ir neigiamos pasekmės

Mokslininkų nuomonės, ar savivaldybės turėtų skolintis, išsiskiria. Paweł Swianiewicz (2004) akcentuoja, kad skolinimasis yra efektyvus būdas išvengti neteisingo išlaidų paskirstymo tarp mokesčių mokėtojų, o nauda, gaunama iš savivaldybės plėtros, viršija skolinimosi sąnaudas:

- Skolintos lėšos, nepaisant didelės kainos, gali lemti didesnių investicijų pritraukimą, greitesnę ekonomikos plėtrą, naujų darbo vietų sukūrimą ir geresnį biudžeto pajamų surinkimą,

- Savivaldybių skolinimasis suteikia papildomų finansinių išteklių, todėl savivaldybės gali įgyvendinti didesnius projektus, kurių poreikis auga dėl sparčios urbanizacijos, ir pasinaudoti ES bei kitų organizacijų teikiama parama.
- Infrastruktūros objektų finansavimas skolintomis lėšomis yra ilgalaikis, todėl efektyvesnis ir teisingesnis mokesčių mokėtojų atžvilgiu. Infrastruktūros plėtra duoda naudą ateities kartoms, kurios taip pat turi prisidėti prie kaštų finansavimo per mokesčius.

Tuo tarpu J. Litvack, J. Ahmad ir R. Bird (1998) teigia, kad skola, kaip papildomas pajamų šaltinis, turi būti naudojama tik tuomet, kai lėšų negalima gauti iš įprastų pajamų šaltinių ir dotacijų, nes savivaldybėse, kurios negali pačios padidinti arba įvesti naujų mokesčių, kyla problemų grąžinant pasiskolintas lėšas, o neatsakingas skolinimasis, neįvertinus naudos ir rizikos, skatina infliaciją ir veikia bendrą valstybės ekonomiką bei gali sukelti ekonomikos svyravimus ir krizes. P. Swianiewicz (2004) mini, kad einamųjų išlaidų finansavimas skolinantis veda prie savivaldybių ekonominių galimybių viršijimo ir nemokumo (skolų refinansavimo ir nevaldomos skolos ribos) bei sunkumų teikiant viešąsias paslaugas. Be to, ekonomistas dr. K. Jaskelavičius mini, kad viešojo sektoriaus skolinimasis gali išstumti privačias investicijas (2008). Taigi skolindamosi trumpuoju ir ilguoju laikotarpiu savivaldybės gali susidurti su neigiamais padariniais tiek makroekonominiu, tiek ir mikroekonominiu požiūriu.

Savivaldybių skolinimosi poveikio makroekonominiai efektai siejami su fiskalinės decentralizacijos efektais vietos ir nacionalinei ekonomikai. T. Ter-Minassian (1997), Tarptautinio valiutos fondo Fiskalinių reikalų departamento direktorės, teigimu, išlaidų ir pajamų surinkimo perdavimas žemesniam valdymo lygiui:

- Neigiamai veikia centrinės valdžios gebėjimą valdyti makroekonominę (stabilizavimo) politiką naudojant biudžeto instrumentus pirmiausiai dėl apriboto manevringumo ir prarastos dalies finansų kontrolės (kontrolė vykdoma nustatant funkcijų apimtis, skolinimosi taisyklės ir kt.), taip pat sudaro sunkumų kontroliuoti infrastruktūros plėtrą valstybės mastu. Be to, vietinės valdžios institucijos paprastai yra mažiau nei centrinė valdžia susirūpinusios makroekonominiu ekonominės politikos poveikiu ir jaučia mažiau atsakomybės už savo veiksmus.
- Savivaldybių išlaidų struktūros ir apimties pasikeitimai gali padidinti visuminę paklausą tuomet, kai centrinė valdžia ją bando išlaikyti nepakitusia.
- Fiskalinės decentralizacijos rezultatas yra išteklių perkėlimas iš centrinės valdžios, turinčios didesnes kapitalo išlaidų finansavimo galimybes, savivaldybėms, kurių išlaidos daugiau susijusios su vartojimu ir paslaugomis. Savivaldybių nesugebėjimas surinkti pakankamai nuosavų išteklių gali lemti išaugusį spaudimą biudžetams, vertikalų finansinių netolygumų padidėjimą tarp savivaldybių, deficito išaugimo riziką ir augantį savivaldybių įsiskolinimą. Šiuo požiūriu fiskalinė decentralizacija ir savivaldybių skolinimasis, kaip jos dalis, gali sumažinti

bendras išlaidas infrastruktūrai ir sulėtinti nacionalinį augimą.

- Fiskalinė decentralizacija gali vesti į viešųjų kapitalo investicijų struktūros pasikeitimus, nes nacionalinės valdžios ir savivaldybių prioritetai gali būti skirtingi. Tai daugelyje valstybių išspręsta teikiant savivaldybėms dotacijas iš įvairių fondų, griežtai nustatant lėšų naudojimo sąlygas, tačiau iš savivaldybių perspektyvos tai reiškia neoptimalų resursų naudojimą, neatsižvelgiant į savivaldybių poreikius.
- Savivaldybės gali neturėti reikiamų administracinių gebėjimų teikti decentralizuotas paslaugas ir efektyviau ir mažesniais kaštais surinkti mokesčius.

Neigiamos savivaldybių skolinimosi pasekmės taip pat siejamos su skolinimosi kaštų sąvoka. Skolinimosi kaštai savivaldybėms paprastai yra didesni nei aukštesnio lygmens valdžios institucijoms. Luiz de Mello (2002), Jungtinės Karalystės Kento universiteto ekonomikos mokslų daktaras, dirbantis Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijoje (EBPO), atlikęs tyrimus šioje srityje, daro išvadą, kad skolinimosi kaštų skirtumus pirmiausiai lemia šie viešųjų finansų veiksniai: politinė savivaldybių sandara, biudžeto procedūros, finansinės ir biudžeto taisyklės ir apribojimai, mažinantys finansinius netolygumus, vertybinių popierių rinkos išvystymas, prognozavimo įgūdžiai, mokesčių sistema, jos stabilumas bei kaita, skirtingos savivaldybių ir centrinės valdžios iniciatyvos, išlaidų ir skolos valdymo apribojimai, konservatyvus arba liberalus požiūris į išlaidas ir investicijas.⁴ K. Toth ir B. Dafflon (2006) pažymi, kad dėl analizuotų neigiamų skolinimosi pasekmių savivaldybių skola vertinama teigiamai tik tuomet, kai kartu skatinama ekonomika, atsakomybės, taupymo ir kitų vertybių laikymasis, o pritraukti finansiniai ištekliai nukreipiami ekonomikos ir žmonių socialiniams poreikiams tenkinti.

Išanalizavus ir apibendrinus įvairių autorių savivaldybių skolos sampratas ir klasifikacijas (žr. 3 lentelę), pagrindžiančias savivaldybių skolinimosi aktualumą, galima konstatuoti, kad savivaldybių skola – įvairiapusis reiškinys, apimantis savivaldybių ir valstybės santykius, finansinių išteklių pasidalijimą tarp valdžios lygių, savivaldybių finansinę priežiūrą bei reguliavimą ir kt. Šiame darbe laikomasi nuostatos, kad savivaldybių skola ir skolinimasis – kompleksinis reiškinys, susijęs su savivaldybių ir valstybės finansų sistema, todėl siekiant ištirti vietos savivaldos finansų sistemos problemas ir skolų susidarymo priežastis, darbe orientuojamasi į valstybės ir savivaldybių sąveiką per biudžeto pajamas ir išlaidas, finansinius pervedimus bei skolos valdymą.

⁴Mokslininkas Luiz de Mello (2002) pateikia įrodymus, kad egzistuoja glaudus ryšys tarp skolinimosi kaštų ir egzistuojančių tarpbiudžetinių santykių: empiriniai duomenys iš industrinių ir besivystančių valstybių 1970-95 metais rodo, kad funkcijų ir pajamų šaltinių decentralizavimas sumažina savivaldybių skolinimosi kaštus, o centrinės valdžios parama (dotacijos ir kt.) nulemia yra susijusi su brangesniu savivaldybių skolinimusi. Mokslininkas pabrėžia, kad savivaldybių išskolinimo augimas gali būti negebėjimo valdyti skolą bei susilpnėjusios centrinės valdžios fiskalinės politikos rezultatas. Be to, valstybėse, kur vykdomoji ir leidžiamoji valstybės šakose dominuoja skirtingos partijos, yra linkusios į didesnę biudžeto deficitą ir dėl to brangesnį skolinimąsi.

3 lentelė. Savivaldybių skolos ir skolinimosi samprata

Autoriai	Samprata
J.C.Clinger, R.C. Feiock, B.C.McCabe, H.J.Park	Savivaldybių skola – priemonė savivaldybių investiciniams projektams įgyvendinti bei ekonomikos plėtrai skatinti. Tai ne tik ekonominis, bet ir politinis – institucinis sprendimas, kuriuo realizuojami dabartiniai poreikiai, kitus poreikius atidedant ateičiai.
A.McConnell	Skola ir skolinimasis – tai savivaldybių finansų sistemos lankstumo bei laisvumo išraiška.
L. R. De Mello T. Ter-Minassian K. Toth ir B. Dafflon	Tai – fiskalinės decentralizacijos ir finansinių santykių tarp institucijų išraiška.
S. Lago-Peñas	Skola – savivaldybių biudžetų deficito pasekmė bei antras po mokesčių finansinis instrumentas, leidžiantis padidinti savivaldybių pajamas ir finansuoti susidariusias skolas.
P. Kloha, C.S. Weissert, R. Kleine	Skola – tai rodiklis, kuris leidžia įvertinti savivaldybių finansinę padėtį ir būklę.
D.V. Denison, M.M. Hackbart, M. J. Moody	Savivaldybių skola – konsoliduotos valstybės skolos dalis, reguliuojama ir prižiūrima valstybės institucijų.
P. Swianiewicz	Skolinimasis – efektyvus ir naudingas savivaldybės ekonominės plėtros būdas, skatinantis naujų darbo vietų sukūrimą, didesnių didesnius projektų įgyvendinimą ir ES bei kitų organizacijų paramos įsisavinimą.
J. Litvack, J. Ahmad ir R. Bird	Tai kraštutinė priemonė, kuri turi būti naudojama tik išimtiniais atvejais, kai lėšų negalima gauti iš kitų šaltinių, neatsakingai naudojama (neįvertinus naudos ir rizikos) galinti sukelti neigiamas pasekmes ne tik savivaldybės, bet ir valstybės mastu.
E. Buškevičiūtė	Skola – visų buvusių biudžetų deficitų sukaupta suma arba prisiimti, bet dar neįvykdyti skoliniai įsipareigojimai, yra apibrėžiami kaip skola.
J. Baltušnikienė	Savivaldybių skolinimosi mechanizmas – tai fiskalinės decentralizacijos dedamoji ir valstybės valdžios savivaldybėms suteikta teisė, siekiant „neutralizuoti neigiamus ekonominius padarinius ir įgalinti regiono ar vietos valdžią efektyviai valdyti biudžeto deficitą“.

Pasak C. R. Martell (2008), investuotojams ir centriniam bankui svarbu, kad pasiskolinusios lėšas savivaldybės laiku ir visiškai apmokėtų. Ekonominio vystymosi požiūriu savivaldybių investiciniai sprendimai gali paskatinti arba sulėtinti vietos ekonomikos augimą ir investicijų galimybes, o socialinio vystymosi požiūriu savivaldybių investicijos ir finansai svarbūs viešųjų gėrybių paskirstymui ir teikimų paslaugų efektyvumui.

Savivaldybių svarbą įgyvendinant nacionalinius tikslus, ekonomikos stabilumą ir tvarumą išsamiai analizuoja Tarptautinio valiutos fondo fiskalinės politikos departamento direktorė T. Ter-Minassian (1997). Mokslininkė akcentuoja, kad savivaldybių išlaidos užima didelę ir augančią dalį

viešuosiuose valstybės išlaidose. Be to, dažniausiai jų funkcijos apima atsakomybę už tokias vietas gyventojams socialiai jautrias sritis kaip švietimas, socialinė apsauga ir kt. Be to, anot autorės, savivaldybės yra svarbios ilgo laikotarpio valstybės augimo potencialui (pvz., infrastruktūros plėtrai) užtikrinti, nes jų vykdoma biudžeto politika dažnai yra procikliška⁵, todėl konkrečiu ekonominio ciklo laikotarpiu gali pagilinti centrinės valdžios vykdomą prociklišką politiką arba sumažinanti centrinės valdžios politikos veiksmingumą (kelia nestabilumo riziką vidutiniu laikotarpiu). Akcentuotina, kad dėl rinkos disciplinos nebuvimo arba skolinimosi reguliavimo trūkumų savivaldybių įsiskolinimas ilguoju laikotarpiu gali taip išaugti, kad reikalautų centrinės valdžios įsikišimo arba darytų įtaką valstybės skolinimosi reitingams nacionaliniu lygiu.

T. Ter-Minassian (1997) pabrėžia, kad ne tik decentralizacijos laipsnis (lygis) gali turėti didelį poveikį makroekonominiam stabilumui, bet ir decentralizacijos eiga ir nuoseklumas. Decentralizacijos įgyvendinimas skiriasi visose šalyse dėl skirtingų politinių ir institucinių, o ne tik ekonominių veiksnių (iniciatyvos vyksta dėl politinio spaudimo, efektyvumo siekimo ir kt.). Kai kurioms valstybėms susidūrus su finansiniais sunkumais (ypač pereinamosios ekonomikos valstybėms) centrinės valdžios institucijos savivaldybėms neperduoda reikiamų priemonių finansuoti išaugusias išlaidas (žr. 1.3. poskyrį). Dideli vertikalūs išbalansavimai savivaldybėms reiškia pernelyg dideles išlaidas dėl papildomai perduotų funkcijų ir sunkumus subalansuoti biudžetus, o centrinei valdžiai – didesnę poreikį imtis priemonių užpildyti atsiradusias spragas tarp pajamų ir išlaidų, deficitinį biudžetą arba pernelyg išaugusį įsiskolinimą.

Siekiant išvengti nepagrįsto savivaldybių skolinimosi, pasaulinėje praktikoje visuose valdžios lygiuose užtikrinama fiskalinė drausmė skatinant išankstinį (*ex-ante*) pajamų atitikimą išlaidoms (biudžeto balansą), aiškius vertikalų netolygumų išlyginimo mechanizmus, skatinančius savivaldybių atsakomybę ir stabilias, skaidrias ir formulėmis paremtas dotacijas iš centrinės valdžios, suteikiančias nacionaliniam biudžetui tvirtumo ir leidžiančias aktyviai valdyti makroekonominę padėtį (Ter-Minassian, 2010). Taigi darytina išvada, kad neigiamas poveikis makroekonomikai yra didesnis, jei savivaldybės nesilaiko griežtos biudžeto drausmės praktikos, todėl trumpuoju laikotarpiu siekiant makroekonomikos valdymo tikslų būtina nustatyti savivaldybių biudžetų deficito limitus, suderinti juos su nacionaliniais ekonominio augimo, infliacijos ir mokėjimų balanso tikslais. Kaip minėta, šie apribojimų mechanizmai skiriasi valstybėse, atsižvelgiant į institucinę aplinką, ekonomines ir politines aplinkybes.

Taigi skolinimasis gali būti suprantamas kaip ekonomikos augimo skatinimo priemonė, kuomet savivaldybių institucijos, prisiimdamos skolinius įsipareigojimus, tiesiogiai ir netiesiogiai remia įvairias ūkio šakas, visuomenės grupes ir taip gali įgyvendinti savo politinius tikslus. Vis dėlto

⁵ Procikliška biudžetinė politika kinta ta pačia kryptimi kaip visuminė ekonominė veikla (aukštyn plėtros metu, žemyn lėtėjimo metu).

savivaldybių įsiskolinimas gali prisidėti ir prie mikroekonominio bei makroekonominio nestabilumo, dėl to viešųjų finansų valdymo ilgalaikėje perspektyvoje pastaraisiais metais yra vienas pagrindinis klausimas: kaip esant instituciniams trūkumams, savivaldybių finansinių nesėkmių istorijai decentralizuotose viešųjų finansų sistemose, efektyvios kontrolės trūkumui savivaldybėms užtikrinti optimalią skolinimosi autonomiją ir tuo pačiu užtikrinti finansinį stabilumą nacionaliniame lygyje (išlaikyti finansinę discipliną ir išvengti savivaldybių nemokumo).

1.2. Centrinės ir vietos valdžios institucijų sąveika finansų srityje

Siekiant užtikrinti pakankamus pajamų šaltinius kiekvienam valstybės valdymo lygmeniui priskirtoms funkcijoms atlikti, didelė reikšmė teikiama viešųjų finansų struktūrai. J. Bivainis ir A. Butkevičius⁶ (2003) pastebi, kad pasaulio praktikoje taikomi įvairūs nacionalinio ir žemesnių teritorinių lygių biudžeto sistemų pajamų sudarymo ir paskirstymo metodai: tam tikrų pajamų rūšių tikslinis skyrimas, procentinis mokesčių tarifų paskirstymas, kvotų nustatymas ir kt. Savivaldybių biudžetų pajamų struktūroje svarbią vietą užima ir vietiniai mokesčiai, kurie, kaip pažymima Miestų ir savivaldybių asociacijos pasaulinėje ataskaitoje (2008), sudaro skirtingą dalį Europos valstybių vietos biudžetuose, pvz., Skandinavijos šalyse – virš 50%, Lenkijoje – apie 33%, Ispanijoje – apie 27%.

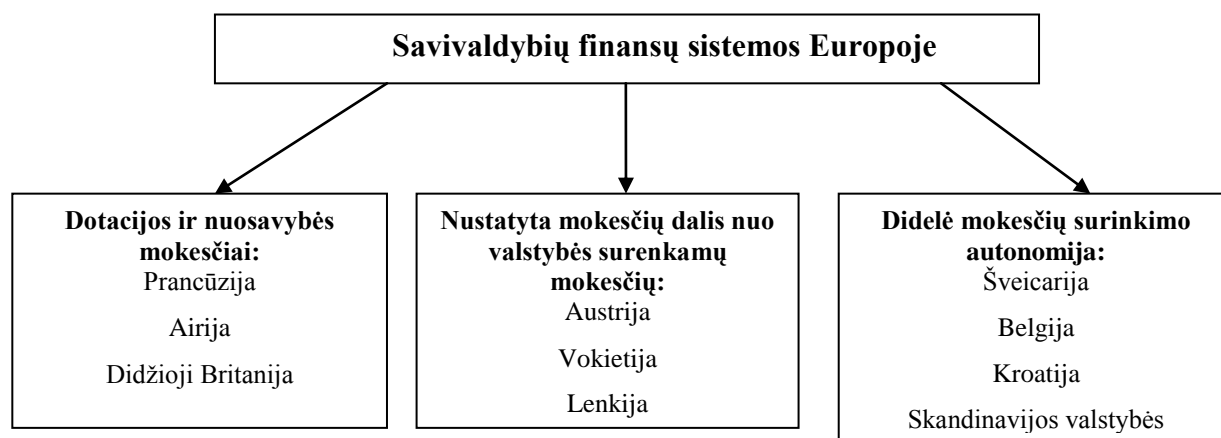
Vietinių mokesčių nepakanka subalansuoti savivaldybių biudžetus ir užtikrinti optimalų išteklių pasiskirstymą valstybėje, nes jų dalis daugelyje unitarinių valstybių savivaldybių biudžetuose palyginti su kitais pajamų šaltiniais yra maža. Dėl šios priežasties koreguojant savivaldybių mokesčių sistemų neveiksmingumą (horizontalius ir vertikalius socialinius bei ekonominius netolygumus⁷), naudojamos centrinės valdžios perskirstymo priemonės ir dotacijos. Anot prof. G. Davulio (2006), valstybės dotacijos gali būti teikiamos tiesioginiu pavidalu (kaip bendrosios arba tikslinės dotacijos) arba dalijamųjų mokesčių pavidalu, kai dalis surinkto kurio nors mokesčio atitenka valstybei, o kita dalis – vietiniams biudžetams. Tam, kad šios centrinės valdžios naudojamos finansinės priemonės būtų veiksmingos, jos turi būti stabilios, nustatomos pagal objektyvias formules ir atsižvelgiant į savivaldybių specifinius poreikius ir pajėgumus.

Finansinių išteklių įstatymų deleguotoms funkcijoms atlikti užtikrinimas bei galimybė dalį pajamų surinkti ir panaudoti savarankiškai siejami su autonomijos sąvoka. Nors, kaip buvo minėta, centrinė valdžia užtikrindama stabilumą ir vientisumą valstybėje turi teisę įvairiomis priemonėmis perskirstyti nacionalinį biudžetą, tačiau šios priemonės, pasak R. Boadway ir A. Shah (2007), kartu

⁶ A. Butkevičius 2008 m. birželio 26 d. Vilniaus Gedimino technikos universitete apgynė socialinių mokslų srities ekonomikos krypties mokslų daktaro disertaciją tema „Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimo pagrįstumo didinimas“.

⁷ Vertikalūs netolygumai dėl atskirų valdymo lygių išlaidų ir pajamų neatitikimo (deficitinių biudžetų) koreguojami suteikiant daugiau savarankiškumo arba skiriant iš valstybės finansinius pervedimus. Horizontalūs netolygumai, susidarantys tarp atskirų to paties valdymo lygio darinių, ištaisomi perduodant išteklius iš turtingesnių vienetų vargingesniems.

riboja savivaldybių finansinę autonomiją ir gali sukelti konfliktus tarp centrinės ir vietos valdžios institucijų. Iš tiesų, pastebėta, kad valstybėse, kuriose finansinės išmokos iš centrinės valdžios (dotacijos, biudžeto perskirstymo išmokos ir kt.) sudaro didelę dalį savivaldybių biudžetų, savivaldybės yra labiau priklausomos nuo centrinės valdžios ir turi mažiau galimybių savarankiškai surinkti pajamas (Litvack, et al., 1998). Be to, dėl lėšų perskirstymo konfliktai kyla ir tarp savivaldybių, nes jos lėšų perskirstymu suinteresuotos nevienodai: savivaldybės, kurioms lieka jų teritorijoje surinkti mokesčiai, į šį lėšų perskirstymą žiūri palankiau nei savivaldybės, kurių mokesčių dalis pervedama į valstybės biudžetą ir perskirstoma kitoms savivaldybėms.



Šaltinis: Shah, 2006, p. 143

1 pav. Europos savivaldybių finansų sistemų klasifikacija

Remiantis savivaldybių pajamų, išlaidų, dotacijų skirtumais tarp savivaldybių, išskiriamos trys pagrindinės vietos savivaldos finansų sistemų koncepcijos (žr. 1 pav.). Pirmajai valstybių grupei priskiriamos anglosaksų valstybės ir Prancūzija, kurios savo savivaldybes finansuoja daugiausiai naudodamos dotacijas iš centrinės valdžios ir perskirstydamos mokesčius: jose stipri centrinės valdžios įtaka, o savivaldybės pakankamai mažos ir vidutiniškai savarankiškos. Kaip teigiama Miestų ir savivaldybių asociacijos pasaulinėje ataskaitoje (2008), šiose valstybėse savivaldybių išlaidos sudaro 6-13% nuo BVP. Tuo tarpu Šveicarijoje, Belgijoje, Kroatijoje ir Skandinavijos valstybėse savivaldybėms suteikta didelė mokesčių surinkimo autonomija, todėl jos turi itin didelį finansinį savarankiškumą (išlaidos sudaro daugiau nei 20% nuo BVP). Trečiajai valstybių grupei priskirtinos valstybės, kuriose savivaldybių išlaidos sudaro 5% nuo BVP (Graikija, Kipras, Makedonija, Malta). Šiose valstybėse savivaldybės yra laikomos itin suvaržytomis centrinės valdžios finansų srityje ir turi mažiau atsakomybės sričių, lyginant su pirmosiomis dvejomis valstybių grupėmis.

Remiantis skirtingais kriterijais (savivaldybių dydžiu, finansine autonomija ir t.t.), išskiriami įvairūs centrinės ir vietos valdžios sąveikos modeliai. E. C. Page ir M. J. Goldsmith išskiria Šiaurės (Švedija, Norvegija, Danija, D. Britanija) ir Pietų (Prancūzija, Italija, Ispanija) modelius: Šiaurės modeliui, anot autorių, būdingas įstatymais nustatytas savivaldybių laisvas veikimas, o centro – vietos santykiai yra konstruktyvūs ir grindžiami pasitikėjimu (Lindstrom, 1999). Tuo tarpu Pietų modelio

valstybėse teisės aktais nustatyta centralizacija, tačiau XX a. pab. ir šiose valstybėse įgyvendintos reformos, iškeliant gerovės valstybės idėjas (Lindstrom, 1999).

Savivaldos tyrinėtojas A. Astrauskas (2002) teigia, kad savivaldybės laikomos savarankiškoms, kai centrinė valdžia pripažįsta savivaldybes kaip lygiaverčius partnerius, o ne tik kaip paklusnius jų sprendimų vykdytojus. Vis dėlto praktikoje egzistuoja didelė savivaldybių priklausomybė nuo centrinės valdžios ir savivaldybės didele dalimi įgyvendina valstybės ekonominę ir socialinę politiką. Šią mintį patvirtina ir profesorius G. Jones Didžiosios Britanijos parlamento iniciuotoje studijoje (2009) apie centrinės ir vietos valdžios santykių balansą akcentuodamas, kad, nepaisant decentralizacijos procesų Europoje pastaruosius 30 metų, centrinė valdžia į savivaldybes žiūri kaip į agentus, įgyvendinančius centrinės valdžios priimtus teisės aktus ir perduotas funkcijas. Šiuo požiūriu savivaldybės gali būti lyginamos su centrinei valdžiai pavaldžiomis įstaigomis, todėl analizuojant centrinės ir vietos valdžių santykius gali būti taikoma užsakovo – vykdytojo teorija.⁸

Egzistuoja daug kriterijų, kuriais remiantis galima lyginti vietos savivaldos sistemas, tačiau paaiškinti, kodėl vienoje valstybėje savivaldybės labiau priklausomos nuo centrinės valdžios finansinių išmokų, o kitos turi daugiau autonomijos, nėra lengva. Šie centrinės ir vietos valdžios santykių skirtumai aiškinami egzistuojančių valstybės valdymo formų, institucinės struktūros, atsakomybės, socialinių, kultūrinių bruožų, veiklos reglamentavimo ir kontrolės skirtumais.

Analizuojant Europos Sąjungos (toliau – ES) valstybių patirtį, akcentuotina, kad ES sudaro 27 valstybės, iš kurių 3 yra federacinės (Austrija, Belgija, Vokietija), o likusios – unitarinės.⁹ Remiantis Europos savivaldybių ir regionų tarybos 2011-2012 metų duomenimis, išskiriami 3 žemesnio nei nacionalinio lygmens valdžios lygmenys (plačiau žr. 1 PRIEDA): tik vieno lygmens savivaldybes turi 9 ES valstybės: Arija, Bulgarija, Estija, Kipras, Latvija, Lietuva, Liuksemburgas, Malta ir Slovėnija. Dviejų lygių valdžios struktūras turi 11 valstybių (tarp jų Austrija, Danija, Graikija, Portugalija, Suomija, Švedija ir kt.), o tris lygmenis turi 7 valstybės (Belgija, Vokietija, D. Britanija, Ispanija, Italija, Lenkija, Prancūzija). Iš šių duomenų matyti, kad mažesnės ES valstybės paprastai pasirenka vieno lygmens vietos valdžios sistemas, tuo tarpu didesnės – renkasi kelių pakopų valdymo struktūras.

Lyginant ES savivaldybių dydį (žr. 2 PRIEDA), matyti, kad Švedijos, Lietuvos ir Suomijos savivaldybės yra pačios didžiausios Europos Sąjungoje (atitinkamai vidutiniškai 1552 km², 1088 km² ir 1006 km²), kai palyginimui ES 27 valstybių vidurkis yra 49 km². Didžiausiu vidutiniu gyventojų skaičiumi, tenkančiu savivaldybėms, išsiskiria Didžioji Britanija (vidutinis gyventojų skaičius yra 152680), Danija (56590 gyv. vienai savivaldybei) bei Lietuva (54780 gyv. vienai savivaldybei), tuo

⁸ Savivaldybių (vykdytojas) finansus, veiklą ir galias riboja valstybė (užsakovas), o savivaldybės privalo paklusti valstybei. Kaip rodo Europos valstybių patirtis, centrinės valdžios priežiūra ne visuomet suveikia finansinės krizės metu – savivaldybės paliekamos savarankiškai spręsti atsiradusias finansines problemas.

⁹ Kiti šaltiniai išskiria, kad ES sudaro 27 valstybės, 3 turinčios federacinę sistemą (Vokietija, Austrija, Belgija), dvi pusiau federacinės (Ispanija ir Italija) ir 22 unitarinės valstybės, kurios apima daugiau nei 91 tūkstantį savivaldybių (apie 40% jų yra Prancūzijoje, 14% – Vokietijoje, po 9% – Ispanijoje ir Italijoje) (Dexia, 2008).

tarpu ES savivaldybės dydžio vidurkis yra 5630 gyventojų (Europos savivaldybių ir regionų taryba, 2011-2012). Pažymėtina, kad savivaldybių dydis ir gyventojų skaičius nulemia ne tik ekonominius savivaldybių pajėgumus (tokius kaip pajamų surinkimas ir išlaidų bei investicijų poreikis), bet ir piliečių pasitikėjimą (plačiau žr. 2.1. poskyrį).

Istorinės aplinkybės nulėmė, kad unitarinėse valstybėse sprendimų priėmimas sukoncentruotas centrinėje valdžioje ir centrinė valdžia vaidina svarbiausią vaidmenį viešųjų finansų srityje, todėl šiose valstybėse decentralizacijos procesai vyksta ilgiau ir lėčiau nei federacinėse sistemose, kur dėl viešųjų finansų sistemų pobūdžio savivaldybėms bei regioniniams teritoriniams vienetams yra suteikta didesnė autonomija surenkant ir paskirstant turimus finansinius išteklius (žr. 4 lentelę).

4 lentelė. Savivaldybių finansų sistemų bruožai federacinėse ir unitarinėse valstybėse

Federacinės sistemos	Unitarinės sistemos
Savivaldybėms suteikta didesnė politikos formavimo, išlaidų ir mokesčių autonomija; Didesnė savivaldybių veiksmų laisvė reguliuoti biudžeto deficitą ir priimti sprendimus; Didesnė rizika, kad skolinimosi išpareigojimai bus neįgyvendinti; Kontrolė ir priežiūra iš centrinės valdžios silpnesnė; Atskaitomybė decentralizuota ir padalinta; Mažesnis finansinės paramos poreikis.	Didesnės galios suteiktos centrinei valdžiai; Riboti nuosavi išteklių; Mažesnė veiksmų laisvė planuojant biudžetus; Daugiau kontrolės ruošiant ir įgyvendinant biudžetus; Centralizuotas stebėsenos; Centralizuota atskaitomybė; Tiesioginė centrinės valdžios vykdoma skolinimosi kontrolė; Didesnis finansinės pagalbos poreikis.

Šaltinis: Shah, 2006, p. 94

Tarptautinio valiutos fondo Fiskalinės politikos departamento direktorė T. Ter-Minassian (1997) akcentuoja, kad federacinėse valstybėse federalinė valdžia paprastai neturi teisiųjų galimybių nustatyti savivaldybėms biudžeto deficito limitus, todėl siekiamos sustabdyti pernelyg augančias savivaldybių išlaidas centrinės valdžios institucijos apriboja teikiamas dotacijas ir dėl to dažnai išauga savivaldybių skolinimosi poreikiai. Siekiant to išvengti, paprastai federacinėse valstybėse savivaldybės yra aktyviai įtrauktos į nacionalinių tikslų formulavimą ir atsakomybės už šių tikslų pasiekimą pasidalijimą. Nors šiame bendradarbiavimo procese pagrindinį vaidmenį užima centrinė valdžia, tačiau tarp skirtingų valdžios lygių pasiekiamas bendras susitarimas dėl pajamų ir išlaidų augimo, limitų nustatymo, priežiūros mechanizmų, dalijamasi turima informacija, skatinama fiskalinė drausmė ir konservatyvumas (tokių pavyzdžių yra Australijoje ir Vokietijoje).

Vietos savivaldos sistemų kaita yra nuolatinis procesas, todėl valstybių priskyrimas tam tikriems modeliams yra laikinas. Miestų ir savivaldybių asociacijos pasaulinėje ataskaitoje (2008) pabrėžiama, kad nuo XX a. pab. dėl demokratijos ir liberalizmo idėjų, miestų plėtros, kintančios socialinės visuomenės struktūros įgyvendintos teritorinės, finansų sistemų ir administracinės reformos, daugiau dėmesio skiriant regionų ir savivaldybių vaidmens bei autonomijos didinimui, finansinių išteklių

pasidalijimui tarp valdžios šakų. Dėl šių reformų anksčiau egzistavę skirtumai tarp Šiaurės ir Pietų Europos valstybių tolygiai mažėja, o Centrinėje bei Rytų Europoje, nepaisant tarptautinių organizacijų spaudimo, didelių projektų įgyvendinimo ir dėmesio viešojo sektoriaus veiklos gerinimui, kyla problemų dėl didelės savivaldybių priklausomybės nuo centrinės valdžios, korupcijos ir kitų sisteminių problemų įvairiose finansų srityse, todėl savivaldybių finansinis pajėgumas šiose valstybėse dar menkas.

1.3. Tarptautinės 2008-2009 m. krizės poveikis ES savivaldybių biudžetams

Remiantis Tarptautinio valiutos fondo Pasaulio ekonomikos apžvalga (2010), 2008 m. paskutiniame ketvirtyje kilusi finansų krizė nekilnojamojo turto rinkose¹⁰ sukėlė problemas pasauliniu mastu prekybos, investicijų, verslo ir vartojimo srityse, todėl 2009 m. pasaulio ekonomikos našumas nukrito 0,6%, išsivysčiusių valstybių BVP pirmuosius metus krito vidutiniškai 3,2%, o besivystančių valstybių vidutiniškai toliau kilo 2,4%. Šios tarptautinės krizės rezultatai – bendras ekonominės veiklos sulėtėjimas, išaugęs nedarbas ir valstybių skolos – skirtingai paveikė nacionalinio ir vietos savivaldos lygmens institucijų finansinę padėtį (išaugo biudžeto deficitas, surinkta mažiau pajamų iš mokesčių, išaugo išlaidos socialinei apsaugai ir ekonomikos skatinimo priemonėms siekiant sušvelninti recesijos poveikį – žr. 5 lentelę, 3 ir 4 PRIEDUS).

Pabrėžiama, kad centrinė valdžia turi galimybę kontroliuoti makroekonominis kintamuosius (tokius kaip pinigai, skola, mokesčiai, išlaidos, tarptautinės prekybos politika) ir taip padaryti didesnę poveikį stabilizuojant ekonomikos padėtį (Miestų ir savivaldybių organizacija, 2010). Nors savivaldybės neturi galimybės kardinaliai pakeisti ekonominių įvykių (dėl makroekonominių kintamųjų kontrolės) ir dažnai neturi pakankamai mokestinių išteklių arba teisinių galimybių, tačiau jos turi ir pranašumą dėl teritorijos istorinių, kapitalo, politikos, institucinių, socialinių poreikių supratimo, glaudžios sąsajos su žmonėmis, o tai leidžia sušvelninti krizės poveikį ir sudaryti sąlygas savivaldybių ekonomikos vystymuisi. Taigi savivaldybės naudodamos turimus išteklius gali kurti naujas darbo vietas, modernią, tvarią, technologiškai pažangią infrastruktūrą, skatinant inovacijas, žmogiškojo kapitalo formavimąsi ir gerinti miestų valdymą.

Pastaraisiais dešimtmečiais išaugusi savivaldybių išlaidų dalis viešojo sektoriaus išlaidose nulėmė pasaulinės finansų krizės poveikio apimtį bei išaugusį savivaldybių vaidmenį stabilizuojant vietos ekonomikos padėtį per ekonomikos skatinimo priemones bei išlaidų stimuliavimą. Pabrėžtina, kad nacionalinės valdžios ir savivaldybių naudotos skirtingos politikos priemonės savivaldybėms turėjo tiek neigiamų pasekmių (pajamų sumažėjimas), tiek ir teigiamų (investicijų skatinimas per stimuliacines ekonomikos priemones, didesnis ES paramos įsisavinimas, nereikalingų biudžeto

¹⁰ Pasaulinė krizė oficialiai prasidėjo 2008 m. rugsejo 15 dieną, bankrutavus investiciniam bankui Lehman Brothers.

suvaržymų pašalinimas ir kt.).

5 lentelė. Ekonominės krizės poveikį savivaldybėms nulemiantys veiksniai

Krizės poveikis savivaldybėms priklauso nuo:
<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomikos nuosmukio trukmės ir pobūdžio, • Centrinės valdžios paramos savivaldybėms struktūros ir apimties, • Savivaldybių autonomijos surinkti mokesčius ir priimti sprendimus dėl išlaidų • Teisės aktų, nustatančių savivaldybių deficito ir skolos apribojimus, egzistavimo, • Rezervų, skirtų finansuoti atsiradusį biudžeto deficitą, egzistavimo, • Finansų rinkų prieinamumo ir kainos bei papildomo finansavimo galimybių, • Nedarbo lygio, nuosavų pajamų šaltinių struktūros, priklausomybės nuo centrinės valdžios dotacijų, savivaldybių turimų išsipareigojimų socialiai jautrioms sritims, (pvz. nedarbo išmokoms), savivaldybių skolos struktūros (priimtų išsipareigojimų trukmės, palūkanų normų, skolų užsienio valiuta ir kt.).

Šaltinis: Ter-Minassian, Fedelino, 2010, p. 9

Atsižvelgiant į pajamų struktūrą, mokesčių pasidalijimą tarp centro ir vietos lygmenų bei ekonomikos nuosmukio apimtį, valstybės „gelbėdamos“ savivaldybes po 2008-2009 m. tarptautinės finansų krizės pasirinko skirtingus savivaldybių finansinių problemų sprendimo būdus: procikliška¹¹ biudžeto politika įgyvendinta Prancūzijoje, Švedijoje, D. Britanijoje (taip pat ir JAV), cikliška neutrali – Danijoje ir Skandinavijos valstybėse (taip pat Australijoje, Korėjoje), kur savivaldybės pasinaudojo automatinių stabilizatorių poveikiu, o aktyvi anticikliška politika įgyvendinta Vokietijoje, Ispanijoje ir Šveicarijoje (taip pat Kanadoje ir Japonijoje) (Ter-Minassian, 2010). Daugelyje valstybių papildomos finansinės paramos teikimas sietinas daugiausiai su dotacijomis, kai kurių teisinių ar administracinių apribojimų skolinantis sumažinimu (pvz., Ispanijoje ir Italijoje), anksčiau sukauptų biudžetų perviršių panaudojimu (pvz. JAV), papildomu skolinimusi, išsipareigojimų atidėjimu ir skolų restruktūrizavimu (pvz. daugelyje JAV valstijų ir savivaldybių – pensijų fondų). Pastebėta, kad analizuojamu laikotarpiu savivaldybės reikšmingai prisidėjo prie nacionaliniu lygiu augančių skolų tiesiogiai arba per finansinę paramą, gautą iš centrinės valdžios.

Kaip rašoma Dexia banko (2008) paskelbtoje 2007 m. Europos ekonomikos apžvalgoje, Skandinavijos ir Pietų Europos valstybėse (su tam tikromis išimtimis) savivaldybės finansinės krizės buvo paveiktos mažiau, nes jose buvo didinamas savivaldybių savarankiškumas finansų srityje: keičiamos mokesčių išlyginimo sistemos, įvedami nauji savivaldybėms priskiriami mokesčiai (rinkimų, apklausų ir patentų), keičiami jų tarifai ir, prireikus, buvo skiriama daugiau finansinės paramos ir išmokų iš centrinės valdžios. Tuo tarpu Centrinės bei Rytų Europos valstybėse bei Graikijoje, Makedonijoje, Maltoje, kur savivaldybės turi mažiau finansinio savarankiškumo ir

¹¹ Procikliška biudžetinė politika kinta ta pačia kryptimi kaip visuminė ekonominė veikla (ekonominio pakilimo laikotarpiu stebimas polinkis išleisti vis didesnę pajamų dalį, lėtėjimo metu – riboti išlaidas), ir, atvirkščiai vyksta anticikliška politika).

tiesiogiai priklauso nuo centrinės valdžios išmokų, centrinė valdžia, reaguodama į pasaulinę finansų krizę, ėmė vykdyti didesnę savivaldybių finansų kontrolę, mažinti savivaldybėms teikiamą paramą, skatino taupyti, todėl savivaldybėse itin sumažėjo nuosavų išteklių apimtys. Pastebėta, kad šiose valstybėse centrinės valdžios veiksmai daugiausiai buvo (ir tebėra) orientuoti į valstybės tikslų siekimą, nacionalinio ekonomikos stabilumo užtikrinimą, todėl savivaldybių reikalavimai teikti daugiau finansinės pagalbos, palengvinti biudžeto formavimo procesus ne visuomet patenkinami.

Dexia banko (2008) duomenimis, Europos Sąjungos valstybių savivaldybės 2008-2009 m. buvo paveiktos ekonominės ir finansinės krizės keletu aspektų: pastebėtas didelis pajamų sumažėjimas dėl ekonomikos sulėtėjimo, išaugęs išlaidų poreikis (tapo sudėtingiau subalansuoti biudžetus), investicijų praradimas, valstybės dotacijų padidėjimas dėl didesnių socialinių paslaugų apimčių, anksčiau paimtų paskolų aptarnavimo išlaidų padidėjimas, be to, tapo sudėtingiau skolintis dėl aukštų palūkanų normų, sutriko mokėjimai už paslaugas ir išaugo bendras savivaldybių įsiskolinimas.

Savivaldybių finansinės padėties blogėjimo tendencijas patvirtina ir EBPO LEED forumo pirmininko, Jungtinės Karalystės Bendruomenių ir vietos valdžios departamento patarėjo, Manuel Perlo Cohen atliktas tyrimas (2009), kuriuo vertinti savivaldybių veiksmai po pasaulinės ekonominės krizės. Tyrimo rezultatai parodė, kad 80 proc. apklaustų miestų, kaip ir tarptautinės įmonės, mažos bei vidutinės įmonės, pajuto didelį poveikį ekonominei veiklai (žr. 6 lentelę ir 5 PRIEDA).¹² Tyrimo metu nustatytas krizės poveikis savivaldybėms skiriasi tarp miestų: apima įmonių bankrotus, ekonomikos plėtros sulėtėjimą įvairiose pramonės šakose, investicijų sumažėjimą, paskolų apribojimus, netikrumą finansų rinkose, eksporto sumažėjimą ir kt. Nepaisant negatyvaus poveikio ekonominei, politinei, socialinei ir kitoms sferoms, svarbiausios ir daugiausiai nerimo keliančios pasekmės yra susijusios su nedarbu ir darbuotojų kvalifikacijos neatitikimu darbo rinkos poreikiams (80 proc. apklausoje dalyvavusių miestų informavo apie nedarbo augimą privačiame ir viešajame sektoriuose). Studija taip pat atskleidžia, kad skurdas žymiai išaugo daugelyje apklausoje dalyvavusių valstybių – išaugo asmenų, siekiančių gauti socialinius būstus bei paramą maistu skaičius (pateikiamas Vilniaus miesto savivaldybės pavyzdys, kur paramos karštu maistu gaunančių asmenų padidėjo 6,5 karto nuo 800 asmenų 2008 m. iki 5,234 asmenų 2009 m.). Vis dėlto pabrėžtina, kad ne visi sektoriai buvo paveikti vienodai – EBPO apklausos (2009) rezultatai rodo, kad daugiausiai bankrotų buvo nekilnojamojo turto ir statybų rinkose, finansų rinkose, tačiau didžiausias nedarbas užfiksuotas pramonės ir gamybos sektoriuose (tai nulėmė eksporto apimčių sumažėjimą, mažesnes pajamas į biudžetus tose savivaldybėse, kuriose šie sektoriai dominavo, nei tose, kurių pajamos priklauso daugiau nuo stabilių pajamų šaltinių – pridėtinės vertės, pajamų ir pardavimų mokesčių). Bendras panašumas tarp analizuotų atvejų – tai, kad stipriai paveiktas buvo ir viešasis, ir privatusis sektorius, ypač ten, kur dėl sumažėjusių pajamų buvo kardinaliai sumažintos išlaidos (Cohen, 2009).

¹² Tyrimo metu apklaustas 131 miestas iš 25 OECD valstybių.

6 lentelė. 2008-2009 m. pasaulinės finansų krizės tiesioginis poveikis savivaldybėms

2008-2009 m. pasaulinės finansų krizės tiesioginis poveikis savivaldybių biudžetams:
<ul style="list-style-type: none"> • Sumažėjusios pajamos: sumažėjusios nuosavų mokesčių apimtys, įskaitant dėl sumažėjusios visuminės paklausos, našumo ir darbo vietų skaičiaus, turto kainos (ypač nekilnojamojo), prekių kainų sumažėjimo. • Susilpnėjęs mokesčių mokėtojų mokesčių prievolių vykdymas ir mokesčių įstatymų laikymasis bei politinis spaudimas palengvinti mokesčių našta. • Išaugęs poreikis papildomai finansuoti tokias sritis kaip socialinė apsauga, nedarbas ir kt. • Išaugęs spaudimas gelbėti finansines ir nefinansines įmones, priklausančias valstybei arba turinčias strateginę reikšmę vietos ar regionų ekonomikai. • Išaugusios skolos aptarnavimo išlaidos ir skolinimosi palūkanos, poreikis refinansuoti skolas. • Nuostoliai dėl finansinių investicijų, taip pat valstybės ar savivaldybių tarnautojų pensijų fondų ir prisiimtų paskolų.

Šaltinis: adaptuota pagal Ter-Minassian, Fedelino, 2010, p. 8-10

Greg Clark (2009), EBPO LEED forumo pirmininkas, Jungtinės Karalystės Bendruomenių ir vietos valdžios departamento patarėjas, pabrėžia, kad pasaulinė recesija savivaldybes gali paveikti ir veikia ne tik neigiamai, bet ir teigiamai, pvz., Varšuvoje¹³ ir Pitsburge, Paryžiuje pastebėtas prekybos, turizmo apimčių augimas, Toronto mieste – finansinių paslaugų sektoriaus plėtra. Egzistuojantys skirtumai savivaldybėse aiškinami skirtingu savivaldybių ir miestų dydžiu, valstybės patirtu krizės poveikiu, vietos ekonomikos išvystymu (smulkių ir vidutinių įmonių veikla, nedarbo lygiu, investicijos, biudžeto balansas ir kt.), verslo specializacija pažeidžiamuose sektoriuose (gamyba, automobiliai, statybos, nekilnojamas turtas, finansų sektorius), darbo jėgos išsilavinimo lygio skirtumais, nacionalinės politikos ir skatinimo priemonių, jų inicijavimo laiko bei savivaldybių turimų galimybių manevruoti turimais finansiniais ir ekonominiais ištekliais skirtumais.¹⁴

T. Ter-Minassian ir A. Fedelino (2010), taip pat J. Baltušnikienė (2008) akcentuoja, kad ekonomikos skatinimo paketų veiksmingumas savivaldybių lygmenyje glaudžiai yra susijęs su savivaldybių administraciniais gebėjimais, sprendimų priėmimo sudėtingumu ir laiku bei savybėmis greitai ir efektyviai reaguoti į susidariusią situaciją. Vis dėlto pastebėta, kad savivaldybėse

¹³ Daugiausiai dėl valiutos devalvacijos.

¹⁴ OECD apklausa atskleidė, kad nors nėra reikšmingo ryšio tarp savivaldybių dydžių ir krizės poveikio, tačiau didesnės savivaldybės pajuto daugiau recesijos pasekmių nei mažos ar vidutinės dėl to, kad didesnės yra labiau globalios dėl savo pobūdžio ir ekonominio išvystymo, diversifikuotos veiklos. Tuo pačiu didesni miestai turi geresnes galimybes greičiau inicijuoti atsigavimą, kadangi jos yra pajėgesnės pritraukti daugiau talentingų žmonių, kurie gali sušvelninti blogiausius recesijos efektus. Apklausa taip pat , kad savivaldybės, kuriose dominavo žemesnio išsilavinimo darbo jėga, buvo paveiktos labiau. Paradoksalu, bet savivaldybės ir miestai, priklausomi nuo savo išteklių ir kurie daugiau nepriklausomai nuo centrinės valdžios valdo savo finansus, buvo tie, kurie susidūrė su daugiausiai problemų (mietai Šiaurės Amerikoje), tuo tarpu miestai, kurie daugiau priklausomi nuo centralizuoto valdymo (Anglija, Meksika, Olandija) sugebėjo išsaugoti savo pajamas, nes centrinė (federalinė) valdžia skyrė daugiau pajamų savivaldybėms. Kita vėrus, šis požiūris nėra ilgalaikis sprendimas, nes centrinės valdžios biudžetų sumažinimas (Graikijoje, Anglijoje ir kitose valstybėse) nulemia ryškiai sumažėjusias pajamas savivaldybėms. (Clark, 2009)

dominuojanti pasaulinės krizės pasekmė buvo ne ekonomikos ar investicijų skatinimas, o koncentravimasis į socialinių programų plėtrą (Ter-Minassian, Fedelino, 2010).

Taigi nors nuo XX a. pab. viešųjų finansų valdymo modeliai ir santykiai tarp valdžios valdymo lygių pasikeitė iš esmės, daugiau galių perduodant savivaldos bei regioniniams valdžios lygiams, tačiau po pasaulinės finansų krizės decentralizacijos procesai yra sulėtėję praktiškai visose ES valstybėse, nes dėl nacionalinių interesų valstybės orientuojasi, nacionalinių interesų įgyvendinimą ir stipresnį politinį valdymą, ekonomikos stabilizavimą, valstybės biudžeto deficito ir augančių išiskolinimų mažinimą (Miestų ir savivaldybių asociacijos studija, 2008). Pastaraisiais metais Europos Sąjungoje dėl centrinės valdžios sprendimų ir kontrolės vienos savivaldybės susiduria su rimtomis finansinėmis problemomis ir tikisi daugiau centrinės valdžios pagalbos, o kitos, turėdamos daugiau finansinės autonomijos, pačios ima reguliuoti pajamas ir išlaidas (skolinasi, restruktūrizuoja skolas, didina lėšas investiciniams projektams arba atideda jų įgyvendinimą, daugiau orientuojasi į ES paramos įsisavinimą) ir sisteminių viešųjų finansų sistemos pokyčių neprireikia.

2. SAVIVALDYBIŲ SKOLA VIETOS SAVIVALDOS FINANSŲ SISTEMOS KONTEKSTE

Kaip analizuota pirmajame skyriuje, savivaldybių skola – įvairiapusis reiškinys, apimantis savivaldybių ir valstybės santykius, finansinių išteklių pasidalijimą tarp valdžios lygių, savivaldybių finansinę priežiūrą bei reguliavimą ir kt. Taigi savivaldybių skola yra kompleksinis reiškinys, todėl norint jį geriau suprasti, analizuoti reikia ne tik dažniausiai naudojamus rodiklius (grynoji skola vienam gyventojui,¹⁵ grynoji skola kaip procentas nuo pajamų, mokesčių arba išlaidų, skolos ir atitinkamų metų BVP procentinis santykis), bet ir taikant sisteminių požiūrį, matuojant vietos valdžios išlaidų dalį bendrose viešojo sektoriaus išlaidose, lyginant su BVP, taip pat vietos valdžios kapitalo investicijų dalį bendroje valstybės investicijų sumoje, dalį vietos valdžios investicijų bendrai vietos valdžios išlaidose, savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų struktūrą ir kaitą. Į savivaldybių skolą žvelgiant kaip į valstybės ir savivaldybių sąveiką per biudžeto pajamas ir išlaidas, finansinius pervedimus bei skolos valdymą, geriausiai atspindimos savivaldybių įsiskolinimo apimtys, pokyčiai, priežastys bei ateities tendencijos.

2.1. Savivaldybių skolinimosi bruožai ir tendencijos

ES valstybėse dažniausiai reikalaujama, kad savivaldybių biudžetai būtų subalansuoti, tačiau dėl neprognozuojamų aplinkybių, sudėtingos ekonominės situacijos valstybėje atsiradus pajamų trūkumui ir biudžeto deficitui, iškilus poreikiui įgyvendinti investicinius projektus arba refinansuoti skolas, savivaldybės skolinasi arba naudoja rezervuose sukauptas lėšas (žr. 6 PRIEDA).

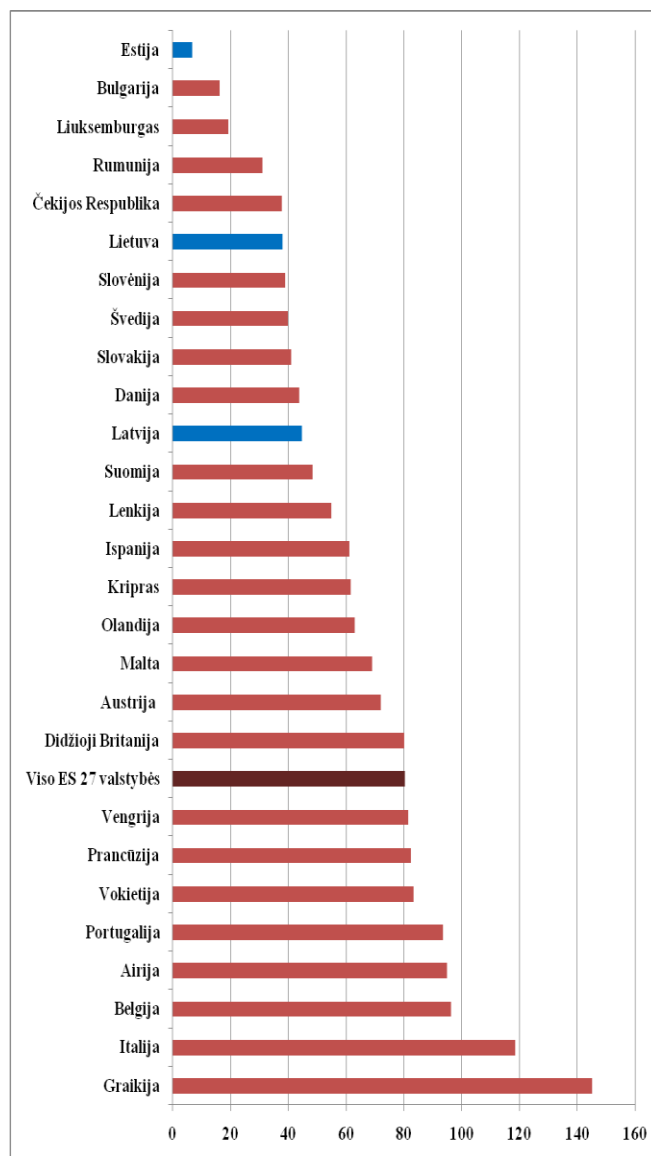
Europos Savivaldybių ir Regionų Tarybos duomenimis (2010), 2008 m. 27 ES valstybėse bendra konsoliduota centrinės, regioninės ir vietos valdžios skola viršijo 61,5% nuo BVP (60% nuo BVP viršijo Austrija, Belgija, Prancūzija, Vokietija, Graikija, Vengrija, Malta, Portugalija), o 27 ES valstybių savivaldybių skola 2008 m. sudarė 5,6% nuo BVP ir siekė 704,1 mlrd. eurų. Didžiausias savivaldybių įsiskolinimas buvo Ispanijoje (9,2% nuo BVP, 23,2% valstybės skoloje), Olandijoje (7,2% nuo BVP, 12,4% valstybės skoloje), Danijoje (6% nuo BVP, 17,8% bendroje valstybės skoloje), Prancūzijoje (7,5% nuo BVP, 11,2% bendroje valstybės skoloje).

Europos Savivaldybių ir Regionų Tarybos (2011-2012) duomenys rodo, kad 2009 m. bendra ES valstybių viešojo sektoriaus skola išaugo ir viršijo 80% (Graikijoje siekė 145 proc., Italijoje – 118%, Belgijoje – 96 proc., Airijoje 94%, Portugalijoje 93% nuo BVP) – daugiau žr. 2 pav. ir 7 PRIEDA. Žemesnio nei nacionalinio lygmens skola bendroje viešojo sektoriaus skoloje sudarė 12,2%, iš jų savivaldybių skola – 6,8% nuo BVP, 8,5% bendros viešojo sektoriaus skolos, iš viso 832,5 mlrd. eurų (žr. 6 PRIEDA). Akivaizdžiausias išaugusio viešojo sektoriaus įsiskolinimo rezultatas – ne tik poreikis reformuoti biudžeto sistemas, bet ir smukęs visuomenės pasitikėjimas valdžios sektoriaus institucijomis bei nuolat kylantys streikai ir neramumai (Graikijoje, Ispanijoje ir kitose valstybėse),

¹⁵ Grynoji skola yra skola, kuri apmokama iš bendrųjų pajamų arba mokesčių, apima bendrus obligacijų įsipareigojimus.

trikdantys ne tik viešojo sektoriaus, bet ir privataus sektoriaus veiklą, neigiamai veikiančios ekonominę situaciją bei kitų valstybių pasitikėjimą valstybe ir jos gebėjimus tinkamu laiku priimti reikiamus sprendimus. Pavyzdžiui, Eurobarometro 2011 m. duomenimis, Lietuvoje Vyriausybės veiksmus tvarkantis su krize kaip „neveiksmingus“ vertina 83 proc. apklaustųjų, „veiksmingais“ įvardija 12 proc. apklaustųjų. 2010 metų Europos Komisijos duomenimis, Lietuvos savivaldybėmis pasitiki 28% apklaustųjų, 62% nepasitiki, o 10% nežino, ar pasitiki, ar nepasitiki.

Iš 2 pav. matyti, kad Baltijos valstybių konsoliduota valdžios sektoriaus skola, lyginant su kitomis valstybėmis, nėra didelė (Latvijos siekia 44,7%, Lietuvos – 38%, Estijos – tik 6,7% nuo BVP). Pabrėžtina, kad Vakarų Europos valstybės turi daugiau ir efektyvesnių ekonominių bei finansinių priemonių gerinti valstybių ir viešųjų finansų padėtį, tuo tarpu postsovietinės erdvės valstybės susiduria su ne taip gerai išvystyta infrastruktūra, žemesniu inovacijų potencialu ir prastesnėmis verslo kūrimo sąlygomis, todėl didelis valdžios sektoriaus įsiskolinimas kelia grėsmę šalies ekonomikai.



Šaltinis: adaptuota pagal Europos savivaldybių ir regionų tarybos informaciją, 2012, p.13.

2 pav. Europos Sąjungos valstybių konsoliduota skola 2010 metais, proc. nuo BVP

Kaip minėta pirmajame skyriuje, svarbiau nei grynasis savivaldybių skolos dydis yra skolinimosi poveikis vietos valdžios ir nacionalinio lygmens ekonomikai, gebėjimas efektyviai planuoti ir valdyti susidariusius išskolinimus. ES valstybių savivaldybės skolintis gali tiek valstybės išorėje, tiek ir vidaus rinkose (žinoma, su išimtimis, žr. 2.3. poskyrį), tačiau daugiausiai savivaldybės skolinasi valstybės viduje, imdamos ilgalaikes vidaus paskolas iš bankų (Smalenskas, 2007) – žr. 7 lentelę. Taip pat daugelyje šalių savivaldybėms leidžiama imti trumpalaikes paskolas biudžeto deficitui ir kasos lėšų trūkumui padengti, teikti garantijas dėl paskolų, o federacinėse valstybėse savivaldybėms dažnai suteikiama ir teisė leisti municipalines obligacijas¹⁶. Taigi nors „auksinė“ skolinimosi taisyklė draudžia skolintis einamosioms išlaidoms dengti, tačiau leidžia ir kartais skatina pasvertą skolinimąsi investicijoms (švietimui, sveikatos apsaugai, komunikacijoms, transportui), nes taip skatinama ekonomikos plėtra ir garantuojama, kad ateityje bus sukurtos papildomos biudžeto pajamos, o skola bus gražinta laiku. Vis dėlto, kaip pažymi K. Toth ir B. Bafflon (2006), Vidurio ir Rytų Europos valstybėse savivaldybių skola pirmiausiai asocijuojasi su dideliu einamosios sąskaitos deficitu, o ne su aukštu investicijų lygiu.

7 lentelė. Skolinių įsipareigojimų rūšys

Administracinė skola	Apima finansinius įsipareigojimus, susijusius su vietos biudžetų įgyvendinimu (mokėjimais už suteiktas prekes ir paslaugas) ¹⁷
Trumpalaikis skolinimasis	Apima trumpalaikį skolinimąsi be realaus poveikio vietos biudžetams, dažniausiai iš valstybės institucijų
Neapibrėžtieji įsipareigojimai	Apima vietos <i>įsipareigojimus ir garantijas</i> (pagalbos teikimą, vietos investicijų skatinimą)
Finansinė skola	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Vertybiniai popieriai</i> – tai valstybės vardu vidaus (obligacijos, išdo vekseliai) ar užsienio rinkose išleidžiami vertybiniai skolos popieriai, patvirtinantys jų turėtojo teisę numatytais terminais gauti jų nominalią vertę atitinkančią sumą, palūkanas ar kitą ekvivalentą. <ul style="list-style-type: none"> • <i>Išdo vekseliai</i> (trukmė neviršija 1 metų) • <i>Obligacijos</i> (trukmė viršija 1 metus) • <i>Taupymo lakštai</i> – mažmeniniu būdu platinami vertybiniai popieriai, kurie nėra viešosios antrinės vertybinių popierių apyvartos objektas.¹⁸ • <i>Paskolos (ilgalaikės ir trumpalaikės)</i> • <i>Lizingas (finansinė nuoma)</i>

Šaltinis: adaptuota pagal Dafflon, 2002, p. 54 ir LR Finansų ministerijos duomenis

¹⁶ Nuo 2000 metų penkios valstybės, kuriose žemesnio nei nacionalinio lygmens valdžios institucijos (išskyrus Jungtines Amerikos valstijas) išleidžia daugiausiai obligacijų, yra Vokietija (apie 70 mlrd. Dolerių 2009 m.), Kinija ir Japonija (po 60 mlrd. dolerių), Kanada (45 mlrd. dolerių) ir Ispanija (apie 15 mlrd. dolerių) (Canuto, Liu, 2010). Daugiau informacijos apie savivaldybių obligacijų išleidimo Lietuvos sąlygomis galima rasti G. Žigienės 2004 m. vasario 27 d. apgintoje disertacijoje.

¹⁷ Atitinkamo Lietuvoje – kreditorinis išskolinimas, plačiau žr. 3 skyrių.

¹⁸ Juos, remiantis Finansų ministerija, įsigyti gali gyventojai, individualios įmonės, ūkinės bendrijos, kooperatinės bendrovės, viešosios įstaigos, asociacijos, labdaros ir paramos fondai bei visuomeninės organizacijos.

Savivaldybių deficitinio biudžeto atsiradimą ir skolų susidarymą lemia centrinės arba vietos valdžios sprendimai, neprognozuojami ekonominiai įvykiai ir netinkama institucinė sąranga. Kaip pažymi T. Ter-Minassian (1997), savivaldybių skolos augimas dažnai yra netinkamų tarpbiudžetinių santykių (įskaitant vertikalius arba horizontalius išlyginimo mechanizmus) simptomas. Tai patvirtina ir K. Toth ir B. Dafflon (2006), akcentuodami, kad tarpbiudžetinių lėšų nestabilumas ir netikslios pajamų prognozės lemia augantį savivaldybių skolinimosi poreikį, o centrinės valdžios subsidijos teikiamos neatlygintinai, todėl mažina savivaldybių atsakomybės jausmą planuojant ateities veiklą. Anot K. Levišauskaitės ir G. Rūškio (2003), savivaldybių skola, atsirandanti dėl netinkamos centrinės valdžios ekonominės politikos ir institucinės sąrangos, laikoma vienu pavojingiausių reiškinų valstybės finansų sistemoje.

Savivaldybių skolos augimą taip pat lemia ir netinkamas investicinių programų planavimas ir valdymas. K. Toth ir B. Dafflon (2006) pabrėžia, kad daugelyje savivaldybių neįvertinamos realios finansinės galimybės ir įgyvendinami per stambūs investiciniai projektai, atsisakoma vykdyti bendrus kelių savivaldybių ar kartu su verslo įmonėmis projektus. Be to, P. Swianiewicz (2004) pastebi, kad savivaldybių įsiskolinimas pirmus metus po rinkimų išauga, nes siekiant įtikti rinkėjams didinami investiciniai projektai ir kitos išlaidos, nedidinant mokesčių naštos gyventojams.

Apibendrinant savivaldybių skolinimosi aplinkos ir priežastinių ryšių analizę, naudingas susistemintas konceptualus modelis (žr. 8 PRIEDA), atskleidžiantis, kad savivaldybių skolinimosi aplinką lemia objektyvūs (savivaldybių dydis, vykdomų funkcijų mastas, ekonominė galia) ir subjektyvūs veiksniai: savivaldybių sprendimai (investicijų, biudžeto deficito, pajamų ir išlaidų srityse, finansų valdymo efektyvumas ir kt.), Vyriausybės ir Seimo sprendimai bei įgyvendinama ekonominė politika (teisės aktų pakeitimai, išlaidų reguliavimas, skolinimosi limitų nustatymas, viešųjų finansų sistemos reformos, biudžeto perskirstymas ir kt.). Taip pat savivaldybių įsiskolinimą lemia neprognozuojami (sunkiai prognozuojami) tarptautiniai veiksniai ir jų nulemtos pasekmės – pajamų surinkimas, netikrumas finansų rinkose bei susidariusios politinės, ekonominės, socialinės ir demografinės aplinkybės. Savivaldybių skolos ir skolinimosi kompleksškumą atspindintis konceptualus modelis gali būti naudingas siekiant geriau suprasti savivaldybių skolos augimo priežastis bei pasekmes. Taip pat modelis naudingas, nes apibendrintai ir supaprastintai vaizduoja savivaldybių ir centrinės valdžios sąveikos sritis, sudaro prielaidas priimti reikiamus sprendimus dėl viešųjų finansų sistemos reformų ir reikalingų biudžeto reguliavimo ir skolinimosi priemonių.

Taigi visapusiškai analizuojant savivaldybių skolinimosi padėtį, aktualu analizuoti ne tik skolos rodiklius, vietos valdžios pajamas (kiek yra nuosavų išteklių, kiek išmokų iš valstybės biudžeto ir skolinimosi), pajamų, išlaidų struktūrą ir kaitą bei kaip šie procesai nulemia vietinių mokesčių autonomiją bei finansinę savivaldybių padėtį. Kitos mokslinėje literatūroje ir praktikoje analizuojamos sritys – centrinės ir vietos valdžios skolinimosi politika (kokios išlaidos finansuojamos iš skolintų lėšų

ir kaip priimami sprendimai), skolinimosi reguliavimas ir taisyklės (priėjimas prie kredito institucijų, skolinimosi instrumentai, palūkanų norma), aukštesnės valdžios vykdoma savivaldybių finansų kontrolė (išlaidų planavimas ir tvirtinimas, lėšų panaudojimo kontrolė ir sankcijos). Politinės ir institucinės aplinkos įtaka ir svarba savivaldybėms taip tirama analizuojant finansinės drausmės reikalavimus, teisės aktų ir konstitucijų nuostatas, priežiūros institucijų vykdomos veiklos efektyvumą ir kt.

2.2. Savivaldybių skolinimosi reglamentavimas

Savivaldybių skolinimosi reguliavimo analizė atliekama analizuojant regioninio lygmens (Europos Sąjungos), nacionalinio lygmens (Lietuvos Respublikos Seimo, Vyriausybės ir kitų institucijų) bei savivaldybių vykdomą skolinimosi reguliavimą. Savivaldybių skolinimosi reguliavimas regioniniu lygmeniu netiesiogiai (per nacionalinius biudžetus) gali būti siejamas su Maastrichto kriterijų laikymusi, taip pat su savivaldybių finansinės padėties reglamentavimu per biudžeto pajamas ir išlaidas, tarpbiudžetinius santykius, vietos savivaldos principų įgyvendinimą ir gerosios kitų valstybių praktikos sklaidą. Nacionalinio lygmens reguliavimu, kaip minėta 1.1. poskyryje, siekiama apsaugoti nacionalinius interesus, tuo pačiu suteikti savivaldybėms galimybę skolintis ir išvengti išaugusio išiskolinimo keliamų grėsmių vietos ir nacionalinei ekonomikos būklei ir plėtrai. Tuo tarpu vietinio lygmens reguliavimas daugiau susijęs su konkrečių skolinimosi sprendimų planavimu, priėmimu ir įgyvendinimu.

Savivaldybių skola sudaro dalį valstybės skolos, todėl savivaldybių skolos išaugimas daro įtaką bendram valstybės skolos dydžiui. Dėl to ES valstybėse, kurios planuoja įsivesti eurą, svarbu laikytis Maastrichto (konvergencijos) kriterijų. Remiantis LR Vyriausybės pateikiama informacija (2012), pagrindiniai Maastrichto kriterijai, kurių laikytis Europos Sąjungos valstybės, norinčios įvesti eurą, yra:

1. *Kainų stabilumas* – infliacija negali būti daugiau kaip 1,5 procentinio punkto didesnė už trijų ES valstybių narių, kuriose kainos yra stabiliausios, infliacijos vidurkį. Toks kainų stabilumas turi būti ilgalaikis.
2. *Valstybės finansų padėties tvarumas*: valdžios sektoriaus biudžeto deficitas negali sudaryti daugiau kaip 3% BVP arba jis turi sparčiai ir nuosekliai artėti prie šio lygio, o valdžios sektoriaus skola turi būti ne didesnė kaip 60% BVP arba ji turi sparčiai ir nuosekliai mažėti.¹⁹
3. *Šalies nacionalinė valiuta* turi būti stabili ir mažiausiai dvejus metus, neperžengti nustatytų svyravimo ribų euro atžvilgiu (± 15 procentų).
4. *Vyriausybės vertybinių popierių (VVP) ilgalaikės palūkanų normos* negali būti daugiau kaip 2 procentiniais punktais didesnės už trijų ES valstybių narių, kuriose žemiausias infliacijos lygis,

¹⁹ Vertinant, kaip laikomasi keliamų reikalavimų, LR Vyriausybė pabrėžia, jog „atsižvelgiama ir į tokius veiksnius kaip ankstesnė pažanga mažinant biudžeto nesubalansuotumą ir (arba) išimtinis ir laikinus veiksnius, dėl kurių atsiranda biudžeto nesubalansuotumas.“

VVP ilgalaikių palūkanų normų vidurkį. Šis rodiklis, anot LR Vyriausybės, VVP ilgalaikė palūkanų norma yra vienas iš šalies ekonomikos patikimumo rodiklių bei vienas iš pažangos rodiklių (jeigu investuotojai mažai tiki ekonomikos perspektyvomis arba infliacija yra didelė, jie reikalauja didesnių palūkanų normų).

Vienas iš svarbiausių regioninių dokumentų, tiesiogiai susijusių su savivaldybių finansais ir skolinimusi yra Europos Tarybos²⁰ priimta Europos vietos savivaldos chartija – tarptautinė konvencija, kurią Europos valstybės ratifikuoja ir pasiryžta laikytis joje nustatytų sąlygų, principų ir tradicijų. Europos vietos savivaldos chartija (1999) nustato vietinės valdžios organų teisę tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimant pilną atsakomybę ir vadovaujantis vietos gyventojų interesais (3 str.), taip pat savivaldos įgaliojimus ir pareigas (4 str.), savivaldos organų administracinę struktūrą ir išteklius (6 str.), administracinę priežiūrą (8 str.), vietinės valdžios organų finansinius išteklius (9 str.), teisę jungtis į asociacijas (10 str.) bei kitus svarbius vietos savivaldos organizavimo ir veiklos principus.

8 lentelė. Europos Tarybos rekomendacijos skolinimosi ir skolos klausimais

Dokumento priėmimo metai	Pavadinimas
1985	Europos vietos savivaldos chartija (Lietuvoje įsigaliojo 1999 m.)
2000	Ministrų komiteto Rekomendacija Rec(2000)14 valstybėms narėms dėl vietinių mokesčių, finansinio išlyginimo ir dotacijų savivaldybėms
2004	Ministrų komiteto Rekomendacija Rec(2004)12 valstybėms narėms dėl vietos ir regionų valdžių ribų ir/arba struktūros reformos eigos
2004	Ministrų komiteto Rekomendacija Rec(2004)1 valstybėms narėms dėl finansinio ir biudžetinio valdymo vietos ir regioniniame lygmenyje
2005	Europos Tarybos Ministrų komiteto Rekomendacija Rec(2005)1 valstybėms narėms dėl vietos ir regionų valdžių finansinių išteklių
2007	Ministrų Komiteto Rekomendacija CM/Rec(2007)12 valstybėms narėms dėl gebėjimų ugdymo vietos ir regioniniame lygmenyje
2007	Ministrų Komiteto Rekomendacija CM/Rec(2007)4 valstybėms narėms dėl vietos ir regioninių viešųjų paslaugų
2009	Europos Tarybos Savivaldybių reformos ekspertizės centras, Viešosios etikos ir vietos finansų lyginamoji analizė ir gairės

²⁰ Europos Taryba yra Europos politinė organizacija, įkurta 1949 metais, vienijanti daugiau kaip 40 valstybių ir siekianti Europos vienybės visuotinių vertybių pagrindu, visų pirma pagarba žmogaus teisėms. Remiantis Lietuvos savivaldybių asociacijos pateikta informacija, 1993 m. Lietuva įstojo į Europos tarybą, pasirašė ir ratifikavo Europos vietos savivaldos chartiją (chartija įsigaliojo 1999 m.). Asociacijos teigimu, tai „neabejotinai buvo teigiamas žingsnis plėtojant demokratiją, įgyvendinant decentralizacijos ir subsidarumo principus Lietuvoje.“ Plačiau apie subsidarumo principą– žr. V. Kondratienės daktaro disertaciją „Subsidiarumo principas ir jo taikymas valstybės valdymui ir vietos savivaldai“ (2011).

Kiti dokumentai, susiję su savivaldybių finansais, apima rekomendacijas dėl vietinių mokesčių, finansinio išlyginimo mechanizmų, dotacijų bei kitų savivaldybėms tenkančių finansinių išteklių (žr. 8 lentelę). Kaip atskleidžia Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo katedros docento Dr. Regimanto Čiupailos atlikta studija (2011), Lietuvoje viena didžiausių problemų yra ta, kad teisės aktai ir valstybės institucijų vykdoma politika iš dalies neatitinka Europos vietos savivaldos chartijoje numatytų reikalavimų, todėl Lietuvoje, kaip ir kitose valstybėse, praktikoje egzistuoja su savivaldybių finansine padėtimi susijusių problemų, tokių kaip autoriaus minimas neadekvatus skolinimosi ribojimas, finansinių išteklių neproporcingumas įstatymais numatytoms funkcijoms, nuosavų finansinių išteklių trūkumas ir kt.

Taigi Europos Tarybos priimta ir narių pasirašyta chartija kartu su rekomendacinio pobūdžio dokumentais deklaruoja politinę, administracinę bei finansinę vietos valdžios institucijų nepriklausomybę, suteikia gaires tolesnei savivaldos plėtrai, padeda spręsti dažnai problematiškus centrinės ir vietos valdžios santykių klausimus.

Skolinimosi reitingų nustatymas savivaldybėms

Valstybėse, kuriose savivaldybių kontrolė paliekama rinkos savireguliacijai ir savivaldybėms sudaryta galimybė skolintis vietinėse ir tarptautinėse rinkose išleidžiant obligacijas, didelis dėmesys skiriamas skolinimosi reitingų nustatymui, nes centrinės ir vietos valdžios institucijos yra suinteresuotos kuo aukštesniais reitingais, garantuojančiais pigesnę skolinimąsi rinkose ir užsienio bei vidaus kreditorių pasitikėjimą (Smalenskas, 2007). Tai iliustruoja ir O. Canuto ir L. Liu (2010) atlikta analizė: JAV savivaldybių leidžiamų obligacijų kaštai yra mažiausi savivaldybėse, turinčiose AAA reitingą, ir auga su kiekvienu reitingo pasikeitimu žemyn. Šių mokslininkų atlikta analizė rodo, kad besivystančiose valstybėse, kur finansų rinkos nėra gerai išvystytos ir finansų sektoriaus kontrolė silpna, išleidžiamų obligacijų kaštų struktūra gali nebūti susijusi su realiu savivaldybių kreditingumu dėl tokių veiksnių kaip subsidijuojamas skolinimas, valstybės bankų monopolija, supaprastintos skolinimosi sąlygos ir kt.

Nustatant savivaldybių skolinimosi reitingus, atsižvelgiama į objektyvius ir subjektyvius veiksnius, lemiančius savivaldybių finansinę padėtį (žr. 2.1. poskyrį)²¹. Remiantis reitingų agentūros R&I pateikiama reitingų ir investicijų informacija, suteikiant reitingus savivaldybėms, atkreipiamas dėmesys į dvi veiksnių grupes:

1) Makroekonominius veiksnius, būdingus visoms savivaldybėms (tokius kaip savivaldybių prieiga prie skolinimosi instrumentų per viešųjų finansų sistemas ir kt.).

2) Individualius veiksnius, kurie skiriasi tarp savivaldybių (tokius kaip skirtinga regionų

²¹ Pasaulyje gerai žinomos reitingų agentūros Moody's, Standard & Poor's ir kitos nepateikia detalizuotos informacijos apie savivaldybių skolinimosi reitingus, todėl darbe siekiant akcentuoti egzistuojančius savivaldybių ir centrinės valdžios reitingus nulemiančius veiksnius, pasinaudota Japonijos reitingų agentūros R&I pateikta informacija.

ekonominė galia, finansinė situacija, skolos lygis ir kt.).

9 lentelė. Pagrindiniai savivaldybių skolinimosi reitingus lemiantys rodikliai

Pagrindiniai rodikliai:
<ul style="list-style-type: none"> • Nepriklausomų pajamų santykis (%) • Pajamų iš mokesčių pokyčiai (%) • Vidutinė žemės kaina (m²) • Vienų mokesčių metų balanso lygis (%) • Vidutinis balanso lygis (%) • Skolos išpirkimo sąmata (metais)

Šaltinis: R&I Rating and Investment Information, 2010, p.1

R&I pateikiamoje informacijoje apie savivaldybių reitingų nustatymą pabrėžiama, kad vertinant užsienio valstybių savivaldybes, paprastai naudojamos tos pačios koncepcijos kaip ir vietinėms savivaldybėms (žr. 9 lentelę), tačiau papildomai atsižvelgiama į egzistuojančius skirtumus tarp vietos savivaldos sistemų ir ekonominio savivaldybių vystymosi. Reitingų agentūros paprastai orientuojasi į mokesčių pajamų surinkimo tendencijas ir išlaidų pokyčius, tarp regionų egzistuojančius ekonominio pajėgumo skirtumus, išskolinimo istoriją ir būklę bei galimybes gražinti skolą (turimus rezervinius fondus, atsargas ir kt.), finansų struktūrą ir tendencijas, administracinio ir finansinio valdymo (vadovų, finansų vadovų, departamentų vadovų) gebėjimus (R&I, 2010). Taip pat vertinama industrinės veiklos koncentracija ir įvairovė, nulemianti savivaldybių pajamas ir jų surinkimo stabilumą. Svarbūs ir demografiniai rodikliai bei darbo rinkos pokyčiai, ypač veikiantys mokesčių ir kitų pajamų šaltinių surinkimą, žemės kaina bei kiti rodikliai, lemiantys savivaldybių ekonominį pajėgumą. Taigi reitingus suteikiančios agentūros nustato savivaldybių pajamų šaltinių stabilumą ir galimybes sumažinti išlaidas prireikus finansuoti skolas, vertina savivaldybių finansų ar administravimo reformas, didelės apimties projektų įgyvendinimą, korupciją ir kitas problemas.

Vis dėlto didžiausias galimybes reguliuoti savivaldybių skolą ir skolinimąsi turi centrinės ir vietos valdžios institucijos, naudodamos tiek teisinės priemonės (įstatymus, nuostatus, metodikas, taisykles ir kt.), tiek ir strateginio planavimo, apskaitos ir audito bei kitas priemonės. Tuo tarpu regioninės valdžios (kaip ir tarptautinių organizacijų) priimami sprendimai dažnai yra tik rekomendacinio ir patariamojo pobūdžio, tačiau yra svarbūs skatinant mokslinius tyrimus, teikiant valstybėms bei savivaldybėms praktinę informaciją ir metodines priemones sprendimų priėmimui ir įgyvendinimui, gerosios praktikos sklaidai, skatinant demokratinius ir decentralizacijos procesus, aktyvų bendradarbiavimą tarp savivaldybių, agentūrų, mokymo įstaigų, korporacijų, nevyriausybinų organizacijų visame pasaulyje (žr. 9 PRIEDA).

2.3. Savivaldybių skolinimosi valdymo modeliai

Daugelyje pasaulio šalių laikomasi nuostatos, kad skolinimasis yra neišvengiamas ir nesmerktinas ūkio plėtros reiškinys, tačiau visuomenė ir valstybė nėra suinteresuotos augančiu savivaldybių įsiskolinimu ne tik dėl ekonominių priežasčių (skolos aptarnavimo karštų, aukštų palūkanų ir pan.), bet ir dėl kultūrinio nusistatymo (skola siejama su finansiniu nestabilumu, iš skolinimosi kylančiais rizikos veiksniais, ateities kartoms tenkančia didesne mokesčių našta). Centrinė valdžia yra atsakinga už viešojo sektoriaus funkcionavimą, todėl norėdama apsaugoti savivaldybes nuo pernelyg rizikingų skolinimosi sprendimų priėmimo ir skolų augimo bei užtikrinti stabilumą valstybėje, naudoja įvairias skolos ir skolinimosi valdymo priemones (Toth, Dafflon, 2006). Kita vertus, centrinės valdžios naudojamos kontrolės priemonės riboja savivaldybių finansinį savarankiškumą ir neužtikrina, kad savivaldybių skolos neaugtų nepagrįstai. Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko skolos valdymo gairėse (2001) numatyta, kad siekiant efektyviai valdyti skolą reikia ne tik naudoti formalias kontrolės priemones, bet nustatyti pagrindinius skolinimosi tikslus ir prioritetus, priimtina riziką bei sukurti organizacinę struktūrą, kuri užtikrintų skaidrumą, atskaitingumą ir darbuotojų kvalifikaciją.

C. K. Coe (2008), Šiaurės Karolinos valstijos universiteto Viešųjų ir tarptautinių reikalų mokyklos profesorius, akcentuoja, kad aukštesnio lygmens institucijos yra susirūpinusios savivaldybių finansine būkle todėl, kad silpnas savivaldybių finansų valdymas gali paveikti valstybės skolinimosi reitingus valstybėse, kuriose savivaldybėms leidžiama platinti obligacijas. Dėl to pasaulinėje praktikoje savivaldybių reikalaujama vadovautis tarptautiniu mastu priimtais apskaitos ir audito principais, kasmet formuojant biudžetą laikytis skolinimosi taisyklių ir procedūrų. JAV savivaldybėse naudojamos 3 gerosios praktikos, kurios turėtų būti perimamos ir Europos valstybių. Pirma, rekomenduojama iš anksto prognozuoti fiskalinį stresą, nelaukiant, kol tokios aplinkybės įvyks (tam naudojami įvairūs rodikliai, indeksai, rekomendacijos). Antra, nustačius galimo fiskalinio streso ženklus, aukštesnio lygmens institucijos aktyviai padeda savivaldybėms išvengti situacijos pablogėjimo. Trečia, krizei įvykus, aukštesnis valstybės valdymo lygmuo reikalauja savivaldybių atlikti ekonominę ir fiskalinę padėtį gerinančius veiksmus (Coe, 2008).

Kaip pabrėžiama LR Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaitoje (2007), pasaulinėje praktikoje naudojami du pagrindiniai valstybės skolos valdymo modeliai: savivaldybių skolinimąsi reguliuoja Finansų ministerija (Lietuva, Bulgarija, Latvija, Norvegija) arba skolos ir/ar piniginių išteklių valdymo agentūros (D. Britanija, Austrija, Airija, Portugalija, Vokietija, Nyderlandai). Manoma, kad efektyviausia kontrolė yra tuomet, kai tiek valstybės, tiek ir savivaldybių skolos valdymas yra koncentruotas vienoje institucijoje, nes taip išvengiama funkcijų dubliavimosi.

Aukštesnio lygmens valdžios institucijų pagalba savivaldybėms gali būti techninė, dotacijos,

parama skolinantis, mokesčių bazės keitimas, skolinimosi apribojimas, biudžeto sistemos keitimas ir kontrolės sistemos stiprinimas, pagalba restruktūrizuojant skolas. Centrinės valdžios vaidmuo teikiant savivaldybėms pagalbą pasaulinėje praktikoje ir mokslinėje literatūroje apibūdinamas kaip silpnas (remiasi daugiausiai rekomendacijomis, techninės paramos teikimu, pokyčių ir reformų idėjų pateikimu), stiprus (naudojant teismo sprendimus, išrinktų tarybos narių nušalinimo procedūras, savivaldybių valdomų objektų perėmimą ir kt.) arba nėra įsikišimo (Coe, 2008) – žr. 10 lentelę. Taigi siekiant išvengti sudėtingų finansinių situacijų ne tik valstybės, bet ir savivaldybių lygiu, reikalinga veiksminga finansų ir valdymo sistema, padedanti nustatyti riziką, ir, prireikus, garantuojanti centrinės valdžios techninę, teisinę, finansinę ar kitos rūšies pagalbą su problemomis susidūrusioms savivaldybėms.

10 lentelė. Centrinės valdžios vaidmuo teikiant pagalbą savivaldybių skolos valdymui

SILPNAS	STIPRUS	NĖRA
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rekomendacijos ➤ Techninės paramos teikimas ➤ Pokyčių ir reformų idėjų pateikimas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Teismo sprendimai ➤ Išrinktų tarybos narių nušalinimas ➤ Savivaldybių valdomų objektų perėmimas ➤ Tiesioginis valdymas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Savivaldybės veikia autonomiškai, be centrinės valdžios įsikišimo²²

Šaltinis: Coe, 2008, p. 762

Unitarinėse ir federacinėse valstybėse, anot Tarptautinio valiutos fondo Fiskalinės politikos departamento direktorės T. Ter-Minassian (1997), naudojami keturi savivaldybių skolinimosi kontrolės modeliai: pasitikėjimas rinkos mechanizmais (įvairiais istoriniais laikotarpiais pasiklovė Kanada, Suomija, Prancūzija, Portugalija, Švedija), įvairių valdžios lygių bendradarbiavimas užtikrinant kontrolę (Australija, Belgija, Danija), taisyklėmis ir teisės aktais paremta kontrolė (Vokietija, Italija, Olandija, Šveicarija ir JAV) ir administracinė kontrolė (Graikija, Airija, Norvegija, Ispanija, D. Britanija ir Austrija) (plačiau žr. 10 PRIEDA).²³ Tuo tarpu P. Swianiewicz (2004) pabrėžia, kad praktikoje valstybių naudojamos kontrolės priemonės labai skiriasi ir gali apimti keleto kontrolės modelių bruožų arba turėti unikalių bruožų: pvz., Šveicarijoje kai kuriose savivaldybėse norint imti paskolą investiciniams projektams inicijuojamas referendumas.

²² Diskutuotina, ar teoriniu ir praktiniu požiūriu tokia situacija galima.

²³ Pasitikint rinkos mechanizmais, savivaldybėms neteikiama finansinė pagalba ar subsidijos iš valstybės, kai gresia finansinių įsipareigojimų nevykdymas, valstybėms būdingi dideli gebėjimai atpažinti ir prognozuoti rinkos signalus. Įvairių valdžios lygių bendradarbiavimo modelyje kontrolės priemonės nustatomos ne įstatymu ar padiktuojamos centro, bet kilusios iš derybų proceso. Taisyklėmis paremtos kontrolės modelis egzistuoja tuomet, kai visam savivaldos lygmeniui bendrai nustatomi skolinimosi tikslai, uždraudžiamos tam tikros skolinimosi rūšys. Administracinė kontrolė apima kasmet nustatomus limitus, visoms savivaldybėms bendrai arba individualiai, arba tam tikriems komponentams (pvz. užsienio skolai) (Ter-Minassian, 1997).

Kalbant apie savivaldybių skolinimosi priežiūrą, išskiriama išankstinė (*ex-ante*) (prieš skolinantis) ir *ex-post* (po skolinimosi) kontrolė (žr. 11 lentelę). *Ex-ante* požiūriu žvelgiama į skolinimosi sąlygas ir finansinį biudžeto deficito susiformavimo kontekstą. *Ex-post* požiūriu žvelgiama į skolos valdymą, t.y. kaip organizuoti skolų grąžinimą ir finansinių išteklių panaudojimą siekiant minimizuoti su skolinimusi susijusią riziką ir kaštus. Kaip matyti iš 11 lentelės, *ex-ante* kontrolė apima taisykles, reglamentus ir procedūras, deficito reguliavimą, skolinimosi tikslų, priemonių ir limitų nustatymą, tuo tarpu *ex-post* kontrolė daugiau orientuojama į sankcijas, nuobaudas, ataskaitas, bankų veiklos priežiūrą ir centrinės valdžios pagalbą grąžinant savivaldybių skolas (tokie atvejai fiksuoti D. Britanijoje, Belgijoje, Švedijoje, Vokietijoje). Siekiant optimalių rezultatų, dažniausiai taikoma tiek *ex-ante*, tiek ir *ex-post* kontrolės formos vienu metu skolininkams ir skolintojams.

11 lentelė. Ex ante ir ex post savivaldybių skolinimosi kontrolė

Kontrolės rūšis	Nustatoma skolininkams	Nustatoma skolintojams
Ex-ante (išankstinė) kontrolė	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Skolos „lubos“; ▪ Deficito reguliavimas; ▪ Skolinimosi tarptautinėje rinkoje reguliavimas; ▪ Fiskalinio pajėgumo reguliavimas (centrinio banko, centrinės valdžios ar kitų institucijų). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nėra teikiamas finansavimas iš centrinio banko; ▪ Skolinimosi tarptautinėje rinkoje reguliavimas; ▪ Centrinio banko ar kitos institucijos kontrolė; ▪ Finansų priežiūros institucijos; ▪ Kredito reitingų nustatymas valstybei; ▪ Didesni kapitalo reikalavimai skolinant rizikingoms savivaldybėms.
Ex-post kontrolė (stebėseną ir skolinimosi pasekmių kontrolė, siekiant paskatinti <i>ex ante</i> taisyklių laikymosi)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Centrinio banko kontrolė; ▪ Neteikiama finansinė pagalba neteikimas (iš centrinės valdžios ar tarptautinių institucijų), nesilaikius nustatytų sąlygų; ▪ Centrinė valdžia nefinansuoja savivaldybių skolas; ▪ Skolos aptarnavimas atskirtas nuo dotacijų skyrimo; ▪ Detalių finansinių ataskaitų skelbimas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stipri bankų veiklos priežiūra; ▪ Reikalavimai prisiimti atsakomybę už nemokias savivaldybes ar kitas savivaldybių skolos problemas.

Šaltinis: Shah, 2006, p. 92.

Industrišose valstybėse (Skandinavijos valstybėse, Prancūzijoje, Vokietijoje, Italijoje, Ispanijoje, D. Britanijoje) paprastai nustatomos kontrolės priemonės, leidžiančios skolintis investicijoms, tačiau apribojančios skolinimąsi einamosioms išlaidoms (limitai, taisyklės, reglamentai ir kt.) (Ter-

Minassian, 1997). Tokių kontrolės priemonių privalumai – aiškumas, skaidrumas, teisingumas, išvengiama kasmetinių derybų tarp vietos ir centrinės valdžios ir žvelgiama į ilgesnio laikotarpio finansinius tikslus. Kita vertus, tokių taisyklių ne visada griežtai laikomasi dėl netikslaus pajamų prognozavimo bei netikėtų biudžeto pajamų ir išlaidų pokyčių. Todėl skolinimosi limitus, anot Pasaulio banko ekonomisto A. Shah (2005), reikia susieti ne tik su biudžeto dydžiu, bet ir atsižvelgti į realų savivaldybių pajėgumą imti ir grąžinti paskolas (į galimybes savivaldybių biudžetuose sukaupti pervirši).

Savivaldybių skolos restruktūrizavimas

Moksliniu požiūriu diskutuotina, ar centrinė valdžia turi finansiškai padėti finansinių sunkumų turinčioms savivaldybėms. Tai gali sukurti taip vadinamą „moralinės žalos“ problemą: priėmusios centrinės valdžios pagalbą savivaldybės gali jausti mažesnę atsakomybę dėl ekonominių sprendimų priėmimo ir ateityje būti mažiau atsargios prisiimant skolinius įsipareigojimus, tuo tarpu skolintojai, tikėdamiesi centrinės valdžios apsaugos savivaldybių nemokumo atveju, gali būti mažiau atsargūs skolinant lėšas. Dėl šių grėsmių mokslininkai vis labiau linksta manyti, kad geriausia savivaldybėms ir skolintojams veikti remiantis rinkos principais (Schwarcz, 2002). Be to, centrinės valdžios institucijos gali politiškai būti nemotyvuotos arba negalėti paremti savivaldybių dėl valstybės ekonominės padėties ir turimų ribotų finansinių išteklių, viešųjų finansinių išteklių išdėstymo neefektyvumo. Taip pat reikia turėti omenyje, kad pagalbos suteikimas savivaldybėms esant sudėtingai valstybės ekonominei situacijai gali pabloginti valstybės finansinę padėtį. Dėl to, iškilus skolų grąžinimo problemoms, savivaldybės dažnai turi restruktūrizuoti turimas skolas nelaukdamos pagalbos – t.y. su lėšų skolintojais persiderėti dėl priimtų skolinių įsipareigojimų atidėjimo terminų ir kitų sąlygų.

Teisės ir verslo administravimo profesorius S. L. Schwarcz (2002) akcentuoja, kad savivaldybių skolos restruktūrizavimas pastaraisiais dešimtmečiais atsiskleidė kaip viena iš sudėtingiausių decentralizacijos problemų. Žvelgiant iš finansų perspektyvos savivaldybės susiduria su tokiomis pačiomis ar panašiomis problemomis kaip ir valstybės, pvz., egzistuoja galimybė restruktūrizuoti skolą arba pasitikėti politiškai motyvuotais skolintojais (Tarptautiniu valiutos fondu valstybės lygmeniu arba centrinės valdžios įsikišimu savivaldybių atveju). Dar viena siūloma priemonė – tiek valstybės lygmeniui, tiek ir savivaldybėms parengti gaires skolos valdymui, apimant skolų restruktūrizavimo procesus ir universalių bankroto principų išdėstymą (Tarptautinis valiutos fondas ir Pasaulio bankas, 2003).

Pasak S. L. Schwarcz (2002), politiniai ir ekonominiai sprendimai dėl savivaldybių skolos restruktūrizavimo yra sudėtingi: skolinimosi ar skolos restruktūrizavimo uždraudimas perkelia finansinę naštą centriniam lygmeniui teikti pagalbą žemesniam lygmeniui ir sumažina vietos lygmens lankstumą finansuoti savivaldybėms reikšmingus projektus. Skolos ribų nustatymas ne visuomet

nulemia, kad savivaldybės sugebės grąžinti prisiimtus skolinius įsipareigojimus – tai įrodo ir Japonijos savivaldybių atvejis: nors savivaldybių skola buvo finansuojama laikantis nustatytų apribojimų ir turint leidimus, kontroliuojant reikiamoms institucijoms ir programoms, tačiau XX a. pab. daugiau nei 240 savivaldybių tapo nemokiomis dėl pernelyg didelės apimties projektų vykdymo ir ekonominės valstybės situacijos pablogėjimo. Savivaldybės dažnai taip pat negali pasikliauti ir naujų mokesčių įvedimu, nes padidėjus mokesčiams piliečiai ir verslas gali jų nepajėgti sumokėti bei pabloginti savivaldybių pajamų surinkimo apimtį.

Nesant kitų priimtinesnių ekonominių ar politinių sprendimo būdų, savivaldybės ir skolintojai priversti restruktūrizuoti skolintojo–skolininko įsipareigojimus konsensuso būdu. S. L. Schwarcz (2002) teigia, kad skolos restruktūrizavimą sunku pasiekti dėl skirtingų ar net priešingų skolininko ir skolintojo interesų. Tai dar labiau apsunkina „kolektyvinių veiksmų“ problema, nes pastaraisiais dešimtmečiais savivaldybės vis daugiau skolinasi ne tiesiogiai iš bankų, bet išleidami obligacijas užsienio finansų rinkose. Vienas ar keli kreditoriai, anot profesoriaus, gali būti nesuinteresuoti sutikti su pasikeitimais, tikintis, kitos sutarties šalys išpirks jų reikalavimus arba sumokės premiją (per didesnes palūkanų normas dėl augančios rizikos). Dėl ilgo paskolų sąlygų keitimo laiko (procesas gali trukti ir dešimtmečius) bei iš kolektyvinio susitarimo kylančių problemų, papildomus nuostolius restruktūrizuojant skolas gali patirti ne tik skolintojai, bet ir skolininkai.

Savivaldybių skolos restruktūrizavimo taisyklės dėl aptartų rizikos veiksnių turi subalansuoti skolintojo – skolininko santykius. Tam reikalinga teisinė aplinka, turinti tenkinti šiuos kriterijus (Schwarcz, 2002):

1. Turi skatinti arba bent jau nepakenkti savivaldybių padėčiai
2. Turi subalansuoti veikimo laisvės siekį ir minimaliai paveikti iki restruktūrizavimo prisiimtas iniciatyvas
3. Turi reikalauti minimalios arbitražinės priežiūros iš administracijos
4. Turi spręsti pagrindines problemas, tokias kaip rizikos pasidalijimas tarp skolininko ir skolintojo bei padėti išvengti skolintojo uždelsimų priimti bendrą sprendimą.

Teisinių priemonių naudojimas šioje situacijoje taip pat gali būti išeitis. Anot profesoriaus, skolos restruktūrizavimo įstatymo priėmimas, nepaisant skirtingų skolintojo ir skolininko interesų, leidžia pasiekti susitarimą dėl skolos restruktūrizavimo plano, o nepasiekus susitarimo gali būti taikomos nuobaudos (Schwarcz, 2002).²⁴ Mokslininko pateiktas modelis – tai pradžios taškas kuriant

²⁴ Skolos restruktūrizavimo plano pavyzdys – nuo 1956 m. Japonijoje taikomas modelis, kurio esmę sudaro finansinių sunkumų turinčios savivaldybės kreipimasis į reikiamą instituciją siekiant centrinės valdžios paskolos, už ją įsipareigojant per nustatytus terminus parengti finansinį pertvarkos planą bei biudžetą. Taip dėl savivaldybių bankroto rizikos prisiėmimo savivaldybė tampa visiškai priklausoma nuo centrinės valdžios, o parengtas planas yra griežtas savo turiniu – apima didesnes socialinių būstų nuomos kainas, administracinių paslaugų, valstybės tarnautojų atlyginimų sumažinimą ir kt. Tokiu atveju savivaldybė reorganizuoja savo veiklas, tačiau skolintojas šiuo atveju nepasidalina skolos refinansavimo išlaidų. Taip pat šioje situacijoje nepanaikinama „moralinės žalos“ problema (nepasiekama, kad ateityje savivaldybė imtųsi finansinių priemonių išvengti galimo nemokumo).

skolos restruktūrizavimo ir bankroto sistemas, atsižvelgiant į egzistuojančius skirtumus tarp verslo organizacijų ir savivaldybių, situacijų ir aplinkybių unikalumą, savivaldybių bankroto įstatymus (žr. 11 PRIEDA)²⁵. Pateiktu modeliu siekiama apsaugoti savivaldybes nuo potencialaus manipuliavimo susidariusia sudėtinga finansine situacija ir paskatinti išvengti galimų restruktūrizavimo rizikos veiksnių.²⁶ Pagal numatytą modelį, restruktūrizavimo plano dalyviai yra savivaldybė, skolintojai bei prižiūrinti institucija, o restruktūrizavimo procesą sudaro savivaldybės kreipimasis į valdžios instituciją norint gauti leidimą, prižiūrinčios institucijos pritarimas arba atmetimas, visų pusių informavimas, plano sudarymas ir patvirtinimas (reikalavimų detalizavimas, efektyvios balsavimo procedūros nustatymas), finansavimas ir restruktūrizavimas bei ginčų nagrinėjimo tvarka.

Taigi savivaldybių skolinimosi kontrolės efektyvumą lemia tai, ar valstybė turi modernią, visapusišką, standartizuotą ir skaidrią biudžeto ir apskaitos sistemą bei procedūras, pagrįstas bendradarbiavimu ir informacijos sklaida. Deja, pasak A. Shah (2006), besivystančiose valstybėse informacija yra fragmentiška, nepilna ir pateikiama ne laiku, susiduriama su savivaldybių biudžetų įgyvendinimo sunkumais, todėl šiose valstybėse drausmė skolinantis palaikoma ne tik taisyklėmis, bet ir didesne centrinės valdžios priežiūra. Norint išvengti nepagrįstai augančio savivaldybių išskolinimo, reikia savivaldybių veiklą daugiau planuoti į ateitį, riboti nepasvertas išlaidas, kontroliuoti paslaugų teikimo apimtį, atskirti pelningas ir nepelningas investicijas, siekti bendrų tikslų su centrine valdžia, racionalizuoti tarpbiudžetinių lėšų paskirstymo mechanizmus ir stiprinti institucinius gebėjimus. Teisės aktais reglamentuojamas savivaldybių skolų restruktūrizavimas taip pat gali įnešti daugiau skaidrumo į skolintojo – skolininko santykius bei padėti išvengti galimų nesutarimų tarp derybas vedančių šalių.

²⁵ Autorius pabrėžia, kad modelis daugiau iliustracinis nei galutinis, supaprastintas, išimant techninius dalykus, tokius kaip balsavimo procedūros, galimos išimtytys ir kt.

²⁶ Diskutuotina, ar toks skolos restruktūrizavimo modelis nesumažintų savivaldybių skolos priemonių patrauklumo rinkoje ir ar nepadarytų skolinimosi brangesnio. Autorius mini, kad tokios pasekmės galimos, tačiau minimalios, kadangi nesumažina skolinimosi reitingų – tokia išvada daroma po diskusijų su Standards & Poor reitingų agentūra ir skolos restruktūrizavimo modelio taikymo analizės JAV. Atvirksčiai, autorius teigia, kad savivaldybių skolos reguliavimo teisinis reglamentavimas padidina ex-ante vertę investuotojams, nes sudaro sąlygas abiem pusėms lengviau derybomis pasiekti norimus rezultatus.

3. LIETUVOS SAVIVALDYBIŲ FINANSŲ SISTEMA: SKOLA IR SKOLINIMASIS

3.1. Tyrimo metodologijos pagrindimas

Savivaldybių skola, įsiskolinimas ir skolinimasis, skolinimosi rizika, skolinimosi apimtys, savivaldybių biudžetų disciplina, autonomija, decentralizacija ir kitos sąvokos atskleidžia savivaldybių finansų sistemos problemas, egzistuojančias ne tik Lietuvoje, bet ir užsienyje. Iki šiol Lietuvoje nėra išsamių tyrimų, analizuojančių savivaldybių skolos ir skolinimosi problematiką, todėl tiriant šią temą galima naudoti įvairius metodus ir šaltinius.

Pabrėžtina, kad savivaldybės yra viešojo sektoriaus ir viešųjų finansų sistemos dalis, todėl nagrinėjant savivaldybių skolą ir skolinimąsi nėra tikslinga atskirti savivaldybių ir centrinės valdžios skolinimąsi nulemiančius veiksnius. Dėl šios priežasties darbe laikantis sisteminio požiūrio analizuojama ne tik savivaldybių finansų sistema, bet ir savivaldybių ir centrinės valdžios sąveika per nacionalinio biudžeto paskirstymą, skolinimosi reglamentavimą ir valdymą. Atsakingas biudžeto pajamų planavimas ir išlaidų valdymas yra bendri vietos savivaldos ir centrinės valdžios tikslai, kurie ekonominio sunkmečio metu tampa dar labiau aktualūs.

Vietos savivaldos finansų sistemų palyginimą tiek pasauliniu, tiek ir regioniniu mastu komplikuoja skirtinga terminologija ir sąvokos, jų nevienareikšmiškumas, skirtingi savivaldybių dydžiai ir jų gyventojų skaičius, ekonominė-politinė aplinka ir kt. Standartizuotos informacinės sistemos ir pranešimų praktikos tarp valstybių, patikimos ir laiku pateikiamos informacijos trūkumas taip pat trukdo analizuoti ir palyginti viešųjų finansų sistemas. Egzistuoja šios duomenų bazės, prie kurių informacijos, kaip pabrėžia T. Ter-Minassian ir A. Fedelino (2010), prieiga dažnai yra apribota:

- *Tarptautinio valiutos fondo valstybės finansų statistikos duomenų bazė (angl. The Government Finance Statistics, GFS)* įvardijama kaip vienas geriausių šaltinių dėl tarptautiniu lygiu palyginamų duomenų analizuojant valstybės finansus. Valstybės lygmens duomenys gaunami iš 152 valstybių, žemesnio lygmens – iš 60 valstybių, tačiau šie duomenys dažnai yra nepilni ir vėluoja.
- *Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (angl. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)* turimi 30 šalių savivaldybių finansų duomenys (daugiausiai apklausų forma) apima ir informaciją apie institucinius veiksnius – tokius kaip pajamos ir išlaidos, dotacijų ir skolinimosi struktūra.
- *EUROSTAT* duomenų bazė apima apibendrintus kasmetinius duomenis apie viešuosius finansus.
- *Pasaulio banko* duomenų bazė apima kiekybinę ir kokybinę fiskalinę, politinę ir administracinę informaciją iš žemesnio nei centrinio valstybės valdymo lygmens. Vis dėlto keletą metų ši informacija neatnaujinama, o turima kokybinė informacija iš 40 valstybių yra ribota.

- *Lotynų Amerikos ir Karibų ekonomikos komisija (CEPAL)* pateikia gerai išvystytą istoriškai duomenų bazę apie regioninį ir vietos savivaldos lygmenį, apima informaciją iki 2009 metų, tačiau šioje duomenų bazėje taip pat yra trūkumų (neprieinama informacija apie skolą).

Rašant darbą apibrėžta darbo hipotezė – Lietuvos savivaldybėms trūksta finansinio savarankiškumo, todėl valstybės vykdoma ekonominė politika viešųjų finansų srityje yra reikšmingiausias veiksnys, lemiantis augantį savivaldybių įsiskolinimą ir sunkumus subalansuojant biudžetus. Centrinės valdžios ekonominės politikos rezultatas – teisės aktai ir dokumentai, priimami įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios institucijų. Dėl to hipotezė tikrinta atliekant teisės aktų ir dokumentų analizę, skolinimosi reguliavimo praktikos (ex-ante ir ex-post skolinimosi kontrolės) vertinimą, taip pat analizuotas ekonominės krizės poveikis vietos savivaldos finansinei padėčiai ir skolinimuisi (per centrinės valdžios priimtus sprendimus), vertinti, interpretuoti ir apibendrinti statistiniai duomenys, parodantys centrinės valdžios sprendimų poveikį savivaldybių biudžetams ir skolinimuisi. Pagrindinių savivaldybių biudžetų rodiklių analizė pagrindžia skolinimosi, kaip priemonės spręsti vietos ekonomikos finansines problemas, efektyvumą ir įvertinti šios priemonės naudojimo ribas.

Tiriant savivaldybių skolinimosi praktiką, siekta nustatyti veiksnius, darančius didžiausią įtaką Lietuvos savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų kaitai, tarpbiudžetiniams santykiams bei įsiskolinimui. Dėl šios priežasties darbo įvade apibrėžtas objektas tirtas analizuojant tris pagrindines su savivaldybių finansų sistema susijusias sritis: savivaldybių biudžetų pajamas, išlaidas ir tarpbiudžetinius santykius tarp centrinės ir vietos valdžios institucijų.

Efektyvus naudojimas skolinimosi teikiamomis galimybėmis gali užtikrinti vietos ekonomikos plėtrą savivaldybėse, bet tam šios priemonės naudojimas turi būti derinamas su biudžeto atsakomybės ir disciplinos principų įgyvendinimu – dėl šios priežasties ketvirtajame skyriuje analizuotos galimybės Lietuvos savivaldybėse plačiau diegti biudžeto atsakomybės ir disciplinos principus, pasiūlytus profesoriaus B. Dafflon (2002).

Apibendrinant Lietuvos savivaldybių skolą lemiančias priežastis ir veiksnius, sudarytas konceptualus modelis, atskleidžiantis savivaldybių įsiskolinimo aplinką, ir sudarantis galimybes visuomenei, verslui, nevyriausybinėms ir valdžios organizacijoms geriau suprasti centrinės ir vietos valdžios sąveiką skolinimosi srityje ir priimti adekvačius sprendimus dėl viešųjų finansų sistemos reformų reikalingumo ir biudžeto bei skolinimosi priemonių reguliavimo.

Taigi siekiant nuosekliai ištirti objektą – augantį savivaldybių įsiskolinimą, mokslinio tyrimo proceso metu taikytos įvairios mokslo analizės priemonės bei metodai, daugiausiai kokybiniai. Akcentuotina, kad kokybiniai tyrimo metodai leidžia išsamiai įvairiais aspektais suprasti darbo

objektą, grupuoti faktus, nustatyti egzistuojančius ryšius bei pateikti interpretacinį, holistinį situacijos analizės paaiškinimą, remtis ankstesniais tyrimais aiškinant savivaldybių skolinimosi problematiką.

Mokslinės literatūros analizės metodas pasirinktas norint sistemiškai įvertinti centro – vietos santykius viešųjų finansų srityje Lietuvos ir užsienio akademikų akimis bei išryškinti ir interpretuoti skirtingas tyrinėtojų nuomones apie savivaldybių finansinių problemų ir skolos susidarymo priežastis. Aiškinant savivaldybių finansų sistemos ir skolinimosi reiškinius, remtasi įvairiais modeliais (savivaldybių skolos reguliavimo, vietos savivaldos finansų sistemos ir kt.) ir teorijomis (fiskalinio federalizmo ir kt.), jų rezultatus sujungiant į platesnę visumą, aiškinant šių reiškinių priežastis ir apraiškas Lietuvos vietos savivaldos finansų sistemoje.

Lyginamasis metodas pasirinktas siekiant nustatyti įvairių Europos valstybių vietos savivaldos sistemų panašumus ir skirtumus, skolinimosi reguliavimo priemones bei papildyti darbą užsienio valstybių patirtimi, taip pat taikytas lyginant Lietuvos savivaldybių skolos rodiklių kaitą 2006 – 2011 metais.

Teisės aktų ir dokumentų analizė suteikė informacijos apie Lietuvos vietos savivaldos finansų sistemą, leido įvertinti savivaldybių finansinę padėtį lemiančius iššūkius. Dokumentų kaita leidžia įvertinti teises ir institucines problemas, su kuriomis susiduria centrinė ir vietos valdžia, bei kokių reformų imamasi situacijai tobulinti. Lyginant Lietuvos viešųjų finansų institucinę sistemą Europos Sąjungos kontekste, nustatyti siektinos savivaldybių finansų sistemos tobulinimo ir reformų kryptys ir perspektyvos.

Statistinių duomenų analizė leido išanalizuoti duomenis apie Lietuvos ir užsienio valstybių skolos limitus ir rodiklius, tirti jų kaitą ir įvertinti tendencijas, šiuos duomenis lyginti, grupuoti ir apibendrinti. Savivaldybių finansų sistemos decentralizacijos lygį galima įvertinti analizuojant savivaldybių biudžetų dalį nacionaliniame biudžete, išlaidų ir BVP santykį, taip pat vertinant savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų struktūrą, kaitą bei tarpbiudžetinių lėšų pasiskirstymą (specialiąsias, tikslines ir kitas dotacijas).

Naudotas sintezės metodas padėjo sujungti analizuotą informaciją į vieną visumą ir atskleisti požiūrių apie nagrinėjamą temą visumą. Darbe naudota ir A. Astrausko (2002) pateikta „realios“ vietos savivaldos sąvoka ir komponentai leido įvertinti Lietuvos savivaldybių savarankiškumo lygį finansų ir skolinimosi srityje.

3.2. Skolinimosi teisinis reglamentavimas ir valdymas

Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų (2010) įstatymo 4 str. nustato, kad Lietuvos valstybės teritorija yra suskirstyta į šešiasdešimt geografinių vienetų – savivaldybių, kurių teises garantuoja LR Konstitucija, LR Vietos savivaldos ir kiti įstatymai (žr. 12 lentelę). LR Konstitucijos 119 ir 120 straipsniuose nustatyta, kad „Savivaldos teisė laiduojama įstatymo

numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams“, „Valstybė remia savivaldybes. Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai.“ Pasaulio banko ataskaita apie Lietuvos savivaldybių finansus patvirtina, kad nors LR teisės aktuose valstybės ir savivaldybių institucijų funkcijos atskirtos, o savivaldybės veikia savarankiškai, tačiau finansinė savivaldybių autonomija yra itin apribota: faktiškai visos pajamos surenkamos ir paskirstomos centralizuotai, todėl, prireikus, savivaldybės negali savarankiškai imtis priemonių pagerinti savo finansinę padėtį ir yra priverstos skolintis (Pasaulio bankas, 2002).

12 lentelė. Teisinis Lietuvos savivaldybių skolos ir skolinimosi reglamentavimas

TEISINĖ SAVIVALDYBIŲ SKOLINIMOSI APLINKA	
• Konstitucija	– 119 ir 120 str.
• Įstatymai:	<ul style="list-style-type: none"> – LR valstybės skolos įstatymas – LR fiskalinės drausmės įstatymas – LR biudžeto sandaros įstatymas – LR vietos savivaldos įstatymas – LR laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymas – LR viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas – LR savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymas – LR gyventojų pajamų mokesčio įstatymas – LR rinkliavų įstatymas – LR laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymas
• LR Vyriausybės nutarimai ir dokumentai:	<ul style="list-style-type: none"> – Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo (2001 m.) ir pakeitimas (2010) – Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. vasario 28 d. nutarimo nr. 232 „Dėl Lietuvos Respublikos 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo“ pakeitimo (2011) – Savivaldybių skolinimosi taisyklės (2005) – Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijos patvirtinimo (2008) – Vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymo gairių aprašas (2011) – 2011 metų Vyriausybės skolinimosi programa
• LR Finansų ministro įsakymai ir dokumentai:	<ul style="list-style-type: none"> – LR finansų ministro įsakymas Dėl finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymo nr. 1k-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ pakeitimo – Finansų ministerijos Skolos leidinys

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Nors, kaip nustato LR Biudžeto sandaros įstatymo 21 straipsnis (2011), Lietuvos savivaldybių biudžetai turi būti sudaromi be deficito, tačiau tai nereiškia, kad savivaldybėms užtenka lėšų finansuoti įstatymuose numatytas funkcijas ir programas. Kai savivaldybių biudžetams trūksta lėšų (pvz. finansuojant iš ES lėšų remiamus projektus, naujas investicijas), joms yra suteikta galimybė skolintis įstatymų nustatyta tvarka. Savivaldybių skolinimosi tvarką nustato LR Biudžeto sandaros įstatymas, LR Valstybės skolos įstatymas bei LR Vyriausybės nutarimas „Dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių

patvirtinimo“, o Seimas nustato skolinimosi limitus, tvirtindamas atitinkamų metų LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklius (daugiau teisės aktų, nustatančių Lietuvos savivaldybių teisinę aplinką – žr. A. Astrausko sudarytą lentelę 12 PRIEDE).

Lietuvos savivaldybių skolinimosi sąlygas ir tikslus detaliausiai nustato LR savivaldybių skolinimosi taisyklės (LR Vyriausybė, 2005): 3 straipsnis numato, kad savivaldybė, turėdama savivaldybės kontrolieriaus išvadą, tarybos sprendimu gali imti ilgalaikes paskolas iš vidaus ir užsienio kreditorių investicijoms finansuoti, kilnojamiesiems ir nekilnojamiesiems daiktams įsigyti, skoloms padengti, imti trumpalaikes paskolas iš vidaus ir užsienio kreditorių biudžetinais metais laikinam pajamų trūkumui padengti, kai nepakanka šiam tikslui savivaldybės biudžeto apyvartos lėšų, bei suteikti garantijas dėl savivaldybės kontroliuojamų įmonių paskolų, naudojamų investicijų projektams finansuoti. Taigi pagal teisinį savivaldybių skolinimosi reglamentavimą į savivaldybių skolą įskaitoma trumpalaikių ir ilgalaikių savivaldybės prisiimtų, bet dar neįvykdytų įsipareigojimų suma.

Nepaisant įstatymiškai apibrėžtos skolinimosi sampratos, Lietuvoje savivaldybių skola suprantama dvejopai: kaip prisiimtų, bet neįvykdytų įsipareigojimų visuma (situacija nulemta poreikio finansuoti investicinius projektus, biudžeto pajamų trūkumą ir kt.) bei kaip kreditorinis įsiskolinimas (pastaraisiais metais Finansų ministerijos imtas vadinti „savivaldybių mokėtinomis sumomis“) – einamasis savivaldybių įsiskolinimas įmonėms už komunalines ir kitas paslaugas bei prekes, teikiamas savivaldybei ir piliečiams (situacija nulemta sunkios savivaldybės ekonominės padėties, netikėtų ekonominių įvykių ir kt.). Nors, kaip bus analizuojama šiame skyriuje, abi savivaldybių skolos formos yra svarbios, tačiau dėl tiesioginio poveikio einamuoju laikotarpiu, kreditorinis įsiskolinimas vertinamas kaip didesnė blogybė.

Savivaldybių skolinimosi taisyklės (LR Vyriausybė, 2005) taip pat numato, kad savivaldybėms gali būti suteikiamos trumpalaikės tikslinės paskirties paskolos laikinam pajamų trūkumui padengti iš LR valstybės biudžeto apyvartos lėšų. Šios paskolos į savivaldybių skolinimosi limitus neįskaitomos ir turi būti gražinamos iki biudžetinių metų pabaigos. Iki 2012-03-25 taisyklių 16 straipsnyje buvo įtvirtinta nuostata, kad už suteiktas paskolas iš LR valstybės biudžeto savivaldybės moka 1% metines palūkanas, vertinta nevienareikšmiškai, nes skolinimas sąlyginai mažomis palūkanomis (lyginant su komercinių bankų teikiamų paskolų palūkanų normomis) suteikė išskirtines sąlygas savivaldybėms, lyginant su verslo sektoriumi, dengti savo įsipareigojimus. Tai, kad 2005 m. priimtose taisyklėse iki 2012 nebuvo keičiamos ir tobulinamos, rodo šio teisės akto stabilumą ir aiškumą, tačiau neatspindi realios valstybės ekonominės situacijos. Naujos taisyklių redakcijos (2012) 12 straipsnis numato, kad savivaldybė moka už „trumpalaikes paskolas laikinam pajamų trūkumui padengti, kai šiam tikslui nepakanka savivaldybės biudžeto apyvartos lėšų, – ne mažesnes už valstybės skolinimosi kainą metines palūkanas, apskaičiuotas finansų ministro nustatyta tvarka“, o už „trumpalaikes arba ilgalaikes paskolas, kai dėl kredito įstaigų veiklos apribojimo ir (arba) jų licencijų atšaukimo savivaldybė negali

disponuoti savo lėšomis ir dėl to trūksta apyvartos lėšų, – 1 procento metines palūkanas“. Lietuvos savivaldybių asociacijos (2012) nuomone, dėl šio pasikeitimo savivaldybėms skolinimasis iš esmės pabrangs, todėl „1 procento palūkanų norma skolinantis iš valstybės biudžeto turėtų likti įprasta savivaldybių lėšų nepakankamumo atveju. O savivaldybėms susidūrus su lėšų išdalyto bankuose problemomis, iš valstybės biudžeto turėtų būti teikiamos paskolos be palūkanų“.

Remiantis Finansų ministerijos pranešimu „Savivaldybės skatinamos skolintis atsakingiau“ (2012), pakeitimai Biudžeto sandaros įstatyme ir paskolų savivaldybėms teikimo tvarkoje įgyvendinami dėl to, kad „2011 m. bankrutavus bankui „Snoras“, susidarė situacija, kai savivaldybės negali disponuoti savo lėšomis ir dėl to patiria sunkumų išmokėdamos atlyginimus pedagogams, darželių auklėtojams, socialiniams, kultūros ir kitiems biudžetinių įstaigų darbuotojams, taip pat mokėdamos socialinės paramos išmokas bei kompensacijas ir atsiskaitydamos su paslaugas teikiančiomis įmonėmis“.

Savivaldybių skolinimosi institucinis reguliavimas. Savivaldybių skolinimosi kontrolę įgyvendina Finansų ministerija (toliau – FM)²⁷, Valstybės kontrolė (toliau – VK) bei savivaldybių vidaus audito ir kontrolės skyriai. FM savivaldybės privalo pateikti prisiimtų skolinių įsipareigojimų ir suteiktų garantijų ataskaitas kas ketvirtį ir kiekvienų metų pradžioje, prižiūri, kad paskolos iš valstybės biudžeto būtų gražinamos laiku, lėšos būtų naudojamos pagal tikslinę paskirtį, teikia informaciją visuomenei, ir turi teisę iš valstybės biudžeto paimtos paskolos sumą įskaityti kaip savivaldybės biudžeto gautas pajamų įmokas (LR Vyriausybė, 2005). LR Valstybės Kontrolės išvadoje dėl LR 2007 m. valstybės skolos, suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir suteiktų valstybės garantijų ataskaitų (2008) atkreipiamas dėmesys, kad Finansų ministerijos pateikiamų ataskaitų duomenys nėra pilni (jose neatskleistos mokėtinos palūkanos), o FM dažnai nepakankamai kontroliuoja, kaip savivaldybės vykdo įsipareigojimus pagal trumpalaikių paskolų iš valstybės biudžeto sutartis, pvz., 2008 m. pabaigoje paskolų laiku negražino 20 savivaldybių už 61 mln. Lt.

Valstybės kontrolės vaidmuo reguliuojant savivaldybių skolą yra tik epizodinis. Šią mintį iliustruoja faktas, kad valstybinis auditas dėl savivaldybių skolos ir skolinimosi buvo atliktas tik vieną kartą – 2005 metais. Minėto audito ataskaitoje analizuojamas skolinimosi limitų laikymasis ir pateikiamas Trakų ir Prienų r. sav. trumpalaikės skolos iš valstybės biudžeto vertinimas, neanalizuojant skolų susidarymo priežasčių bei nepateikiant rekomendacijų, kaip tobulinti savivaldybių finansų sistemą, kad savivaldybėms neprireiktų skolintis. Taigi Lietuvoje vienas iš didžiausių iššūkių yra tai, kad tiek Finansų Ministerija, tiek ir Valstybės kontrolė daugiausiai orientuojasi į teisės aktų laikymąsi ir skolinimosi limitus (išankstinė, ex-ante kontrolė), tačiau nevertina, kam, kodėl ir kaip efektyviai naudojamos pasiskolintos lėšos (ex-post) kontrolė. Kaip

²⁷ Savivaldybių skolos valdyme dalyvauja 3 FM struktūriniai padaliniai – Valstybės izdo departamentas, Finansų rinkos departamentas ir Regioninės plėtros ir savivaldybių biudžetų skyrius.

minėta 2 skyriuje, norint, kad savivaldybių skolinimosi kontrolė būtų efektyvi, reikia skirti dėmesio tiek išankstinei kontrolei, tiek ir lėšų panaudojimo kontrolei ir stebėsenai.

Savivaldybių skolos valdymui itin svarbi savivaldybių administracijos darbuotojų (apskaitos, finansų, biudžetų skyrių) kompetencija ir gebėjimai, nes būtent jie, vadovaudamiesi Viešųjų pirkimų įstatymu, organizuoja lėšų skolinimosi iš kredito įstaigų konkursus ir skolinimosi iš FM procedūras, apskaičiuoja bendrojo, trumpalaikio ir metinio grynojo savivaldybės skolinimosi limitus ir jų kaitą. Taip pat šie skyriai kontroliuoja skolinių įsipareigojimų sutarčių vykdymą, teikia FM ataskaitas, saugo pasirašytas paskolų sutartis, planuoja lėšų poreikį paskoloms gražinti keletą metų į priekį, kontroliuoja, kad skolintos lėšos būtų naudojamos pagal sąmatas ir paskirtį. Savivaldybės skolinimosi procedūras teisės aktų nustatyta tvarka kontroliuoja kontrolieriaus tarnyba.

Lietuvoje centrinė valdžia nedengia savivaldybių paskolų savo vardu: savivaldybėms palikta galimybė ir prievolė savarankiškai savo finansinę situaciją sureguliuoti taip, kad įsiskolinimai būtų padengti laiku. Vis dėlto, kaip pažymima Pasaulio banko ataskaitoje (2002), netgi jei oficialiai nėra numatyta, kad savivaldybių skolas gražins Vyriausybė, tačiau kreditoriai suvokia, kad Vyriausybė yra pasiruošusi suteikti pagalbą ir bankai tuomet linkę skolinti savivaldybėms daugiau, nei mano, kad savivaldybės galės gražinti. Remiantis LR finansų ministerijos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų apžvalga, netiesioginė pagalba savivaldybėms yra teikiama iš ministerijų per investicinių projektų finansavimą (pagal Valstybės investicijų programą²⁸). Vis dėlto šios lėšos yra tikslinės paskirties, todėl jomis savivaldybės savo įsiskolinimų negali dengti ir turi imtis įvairių taupymo priemonių: programų finansavimo sumažinimo, privatizavimo, struktūrinių, paslaugų ir personalo reformų.

Taigi Lietuvos savivaldybės turi teisę savarankiškai, be centrinės valdžios leidimo skolintis tiek valstybės viduje, tiek ir užsienyje investiciniams projektams, nekilnojamųjų daiktų įsigijimui, skolos refinansavimui (ilgalaikėmis paskolomis), dengti einamąsias išlaidas (tik trumpalaikėmis paskolomis), suteikti garantijas ir šiuo atžvilgiu nėra taip griežtai ribojamos kaip kitose užsienio šalyse (žr. 2 skyrių). Vis dėlto praktika rodo, kad skolinimosi limitų, tikslų ir priemonių nustatymas nėra pakankamos priemonės užtikrinti stabilią savivaldybių finansinę padėtį ir skolų mažėjimą. Taigi savivaldybių skolų panaudojimą kontroliuoti itin sudėtinga, o skolinimosi apimčių susiejimas su pajamomis neatspindi realaus savivaldybių pajėgumo prisiimti naujus ir valdyti susidariusius įsipareigojimus. Iš analizuotų pavyzdžių galima daryti išvadą, kad Lietuvos savivaldybių finansų sistemą reglamentuojanti teisinė aplinka vertintina kaip pakankama ir išsami, tačiau teisės aktai turėtų aiškiau reglamentuoti galimą savivaldybių nemokumą bei valstybės pagalbos teikimą savivaldybėms

²⁸Nuo 2010 metų valstybės parama savivaldybių investicijų projektams finansuoti teikiama per atitinkamos valdymo srities valstybės politiką įgyvendinančios ministerijos, valstybės įstaigos vykdomas investicijų projektų įgyvendinimo programas. Išimtis 2010 metais padaryta 4 savivaldybių įgyvendinamiems investicijų projektams (4,2 mln. litų), kuriems nebuvo galima sudaryti programų, nes nebuvo analogiškų projektų.

ekonominių krizių metu, taip pat tobulintina ir institucinė kontrolė, daugiau dėmesio skiriant ex-post kontrolei – lėšų panaudojimo efektyvumui ir stebėsenai.

3.3. Lietuvos savivaldybių skolos susidarymo aplinka

Savivaldybių skolos augimui įtaką daro daugybė tarpusavyje glaudžiai susijusių priežastinių ryšių: teisinės ir institucinės skolinimosi kontrolės veiksmingumas, valstybės vykdoma politika formuojant, surenkant ir paskirstant finansinius išteklius, savivaldybių sprendimai bei socialiniai, ekonominiai ir kultūriniai veiksniai. Savivaldybių skolą lemiančių priežastinių ryšių supratimas sudaro prielaidas geresniam skolos valdymui ir Lietuvos savivaldybių finansinės padėties suvokimui.

Politiniai–ekonominiai veiksniai

Nacionalinis biudžetas, kuriuo valstybės finansiniai ištekliai paskirstomi tarp valdžios lygių, yra ne tik ekonominis, bet ir politinis dokumentas, nes sudaro prielaidas vykdyti valstybės numatytas funkcijas. Nacionalinio biudžeto mastas ir struktūra, kaip teigia tyrinėtojai A. Butkevičius ir J. Bivainis (2009), priklauso pirmiausiai nuo valstybės socialinės ekonominės politikos: liberaliosios ekonomikos šalininkams būdinga mažinti valstybės kišimąsi į visuomenės gyvenimą, o socialdemokratinė politikų pakraipa pasisako už didesnę valstybės įtaką visuomenės socialiniam ir ekonomiam gyvenimui. Kadangi partijos turi skirtingas politines nuostatas ir atstovauja skirtingoms interesų grupėms, politikų ir vyresnių valstybės tarnautojų politinės ir vertybinės nuostatos gali būti lemiamos pasirenkant skolinimosi apimtis ir priemones. Kita vertus, reikia turėti omenyje, kad partiškumo reikšmę skolinantis riboja kolegialumo principu priimami sprendimai savivaldybės tarybose, institucinė struktūra (savivaldybės kontrolieriaus išvada prieš skolinantis) ir kt.

Anot R. Vilpišausko ir V. Nakrošio (2003), išorinių veiksnių įtaka Lietuvoje ir kitose pereinamojo laikotarpio šalyse yra santykinai didelė dėl nestabilios institucinės ir viešosios politikos aplinkos (kuri susijusi su pagal „švytuoklės principą“ veikiančia politine sistema, kai po kiekvienų Seimo rinkimų pasikeičia Seimo dauguma ir Vyriausybės sudėtis).²⁹ Kaip tyrime dėl municipalinių obligacijų išleidimo Lietuvoje modelio kūrimo pažymi dr. G. Žigienė (2005), Vilniaus universiteto Kauno Humanitarinio fakulteto Finansų ir apskaitos katedros dėstytoja, politinės valdžios kaita neišvengiamai keičia egzistuojančius norminius aktus ir gali pakeisti ilgalaikius savivaldos infrastruktūros plėtros planus ar finansavimo eigą. Taigi decentralizacijos lygis valstybėje priklauso nuo politinių (išlaikyti politinį stabilumą) ir ekonominių (mažinti išlaidas) centrinės valdžios motyvų bei tikslų.

Pastebėta, kad Lietuvoje dažnai dėl politinių tikslų Vyriausybė gali aukoti ekonomikos stabilumą (Rakauskienė, 2006). Šią mintį patvirtina ir R. Vilpišauskas bei V. Nakrošis (2003),

²⁹ Nors ši knyga išleista 2003 m., tačiau reikia turėti omenyje, kad Lietuvos viešajam administravimui ir politikai duomenų senumo kriterijus tinka tik iš dalies. Autorių aptariami Lietuvos politinės sistemos bruožai didele dalimi būdingi ir šių dienų Lietuvos viešajam sektoriui, todėl gali būti naudojami apibūdinant Lietuvos politinės sistemos bruožus.

akcentuodami, kad Lietuvoje politikai dažnai orientuojasi ne į politinį stabilumą, o į nerealių ir finansiškai neįmanomų įsipareigojimų priėmimą dėl darbotvarkės perkrovos, skuboto sprendimų priėmimo ir dėl noro patenkinti atskirų grupių ar sektorių lūkesčius. Šis noras, anot R. Vilpišausko (2003), yra užprogramuotas kiekvienoje demokratinėje valstybėje, nes kiekvienas politikas, norintis būti perrinktas, siekia kuo labiau (kaip teigia autorius, bent jau retoriškai) atsižvelgti į įvairių visuomenės sluoksnių lūkesčius bei nesiryžta naudoti ekonomikos augimą stabdančių priemonių, net jei to ir reikalauja ekonominė padėtis šalyje. Būtina pabrėžti, kad nerealiūs ir finansiškai neįmanomi įsipareigojimai priimami ir vietos savivaldos lygmeniu: pernelyg didelės ir ne visuomet pasvertos išlaidos, kontrolės trūkumas, ekonominio pajėgumo ir ateities prioritetų neįvertinimas lemia problemas, kuomet savivaldybės turi įgyvendinti praėjusių kadencijų priimtus skolinius įsipareigojimus ir negali pradėti naujų projektų. Kita vertus, tendencija, kuomet artėjant prie kadencijos pabaigos padaugėja investicinių projektų, pastebima ir kitose ES valstybėse (Bulgarijoje, Suomijoje, Prancūzijoje, Rumunijoje ir kt.) (Dexia, 2008).

Savivaldybių įsiskolinimo augimas yra glaudžiai susijęs su ekonomine valstybės situacija: galimybėmis finansuoti investicinius projektus, įsisavinti ES paramos lėšas, pajamų surinkimu ir mokesčių sistema, ekonominės būklės prognozavimu, nedarbo lygiu, o ypač su valstybės dotacijomis savivaldybėms, nuosavų mokesčių finansinių šaltinių apimtimis ir kitais rodikliais. Mykolo Romerio universiteto ekonomikos ir finansų valdymo fakulteto prof. habil. dr. O. G. Rakauskienės (2006) teigimu, savivaldybių finansinei padėčiai itin svarbios centrinės valdžios naudojamos priemonės ekonomikai reguliuoti.³⁰ Pastebėta, kad susidarius sudėtingai finansinei situacijai, Vyriausybė savivaldą ragina dar labiau taupyti, o Seimo audito komitetas ragina griežtinti savivaldybių skolinimosi kontrolę per Valstybės kontrolę.

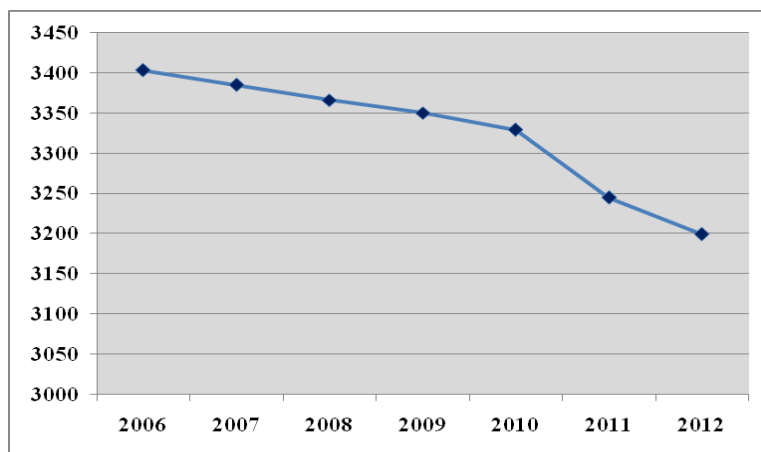
Socialiniai-demografiniai veiksniai

Didėjantis nedarbo lygis, gyventojų senėjimas, mažėjantis gimstamumas, skirtumai tarp kaimo ir miesto lemia ne tik valstybės ir savivaldybių išlaidų apimtį sveikatos apsaugos, socialinės rūpybos ir socialinio draudimo srityse, bet ir pajamų surinkimą. Tai ypač svarbu ekonominio sunkmečio metu, nes norėdamos įgyvendinti išaugusius visuomenės poreikius, savivaldybės turi gauti atitinkamą finansavimą iš valstybės arba skolintis.

Statistiniai duomenys rodo, kad Lietuvoje gyventojų skaičius pastaraisiais metais mažėja (žr. 3 pav.) dėl dviejų priežasčių – neigiamos tarptautinės migracijos (pvz., 2011 m. – 140,5 tūkst.) ir neigiamos natūralios kaitos (pvz., 2011 m. – 101,9 tūkst.). 2006 m. pradžioje Lietuvoje gyveno 3 403

³⁰ Yra skiriama ekspansinė (skatinančioji, švelni) ir stabdančioji (ribojanti, griežta) fiskalinė politika. Jei ekonomikai būdingas nuosmukis, Vyriausybė įgyvendins skatinančiąją fiskalinę politiką: didins išlaidas, mažins mokesčius. Jei ekonomika yra pakilimo fazės, Vyriausybė įgyvendins stabdančiąją fiskalinę politiką: išlaidų „apkarpymas“, mokesčių didinimas. Tokios politikos pasekmė – biudžeto deficito mažėjimas ir pertekliaus atsiradimas. Būtina pabrėžti, kad Lietuvoje dėl politinių ir kitų motyvų taikoma ekonominio pakilimo metu – ekspansinė fiskalinė politika, o nuosmukio – restriktinė fiskalinė politika, taip apsunkinant ekonomikos atsigavimą.

284 gyventojų, 2007 m. – 3 384 879, 2008 m. – 3 366 357, 2009 m. – 3 349 872, 2010 m. – 3 329 006, 2011 m. – 3 244 601, 2012 m. – 3 199 342 gyventojų (LR Statistikos departamentas prie LR Vyriausybės, 2009-2011 m.). LR statistikos departamento prognozė rodo, kad 2030 m. gyventojų skaičius sieks 3043,9 tūkst. gyventojų, o 2060 m. – 2676,3 tūkst. gyventojų. Šios tendencijos kelia grėsmę viešųjų finansų tvarumui ne tik valstybės, bet ir savivaldybių lygmeniu, todėl yra pagrindo manyti, kad egzistuojančios išsiskolinimo ir biudžeto problemos ir ateityje liks svarbios norint užtikrinti vietos gyventojų gerovę ir savivaldybių socialinę bei ekonominę plėtrą.



3 pav. Lietuvos gyventojų skaičius 2006-2012 m., metų pradžioje.

Problemų surenkant pajamas į savivaldybių biudžetus kelia ir faktas, kad gyventojai yra itin netolygiai pasiskirstę tarp didžiųjų ir mažųjų Lietuvos savivaldybių: pvz., Vilniaus miesto sav. gyvena 560 170 asmenų, Kauno m. sav. – 348 635, Klaipėdos m. sav. – 182 716, Panevėžio m. sav. – 111 953, tuo tarpu Lazdijų raj. sav. – 24 242, Varėnos raj. sav. – 27 614, Jonavos raj. sav. – 51 400 gyventojų (LR Statistikos departamentas prie LR Vyriausybės, 2012). Be to, Lietuvoje ir toliau fiksuojama ilgalaikė gyventojų senėjimo tendencija: mažėja vaikų iki 14 metų ir didėja pagyvenusių (60 metų ir vyresnių) žmonių dalis (LR Statistikos departamentas prie LR Vyriausybės, 2005-2010 m.). Statistikos departamento duomenimis (2006-2011), nedarbo lygis tarp miestų ir rajonų taip pat skiriasi: 2008 m. ketvirtą ketvirtį nedarbo lygis miestuose siekė 7,6%, o kaime – 8,9%, 2009 m. ketvirtą ketvirtį – mieste 14,7%, o kaime – 17,9%, 2010 m. – mieste nedarbo lygis buvo mažesnis nei kaime ir siekė 16%, kaime – 22,4%, 2011 m. mieste – 12,8%, kaime – 19,6% (žr. 13 lentelę). Pastebėta, kad rajonuose gyventojų senėjimas didesnis, nes jaunimas dėl patrauklesnių mokymosi, įsidarbinimo ir gyvenimo sąlygų palieka mažesnius miestus ir kaimus, ir vyksta į didmiesčius.

13 lentelė. Nedarbo lygis, % . Požymiai: lytis, gyvenamoji vietovė, amžius ir metai

	Amžiaus grupė	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Miestas	15–24	10,1	9	14,3	27,4	32,4	27,6
	25–54	4,9	3,8	5,1	11,6	14,9	12
	55–64	6,4	4,2	3,9	9,8	13,4	10,8
	65+	2,3	0,1	3,7	3	2,4	1,1
Kaimas	15–24	9,2	6,7	11,6	32,9	40	40,9
	25–54	5,7	4,5	5,3	14,9	20,9	19,3
	55–64	5,6	2,9	6	12,1	17,4	20,5
	65+	0	0	0	0,8	1	0,8

Šaltinis: Lietuvos statistikos departamentas, 2006-2011 m.

Gyventojų skaičius ir pasiskirstymas valstybės teritorijoje, nedarbas, emigracija ir kiti veiksniai tiesiogiai lemia savivaldybių skolos apimtį. Visų pirma, nuo gyventojų skaičiaus ir veiklos (ūkinės arba industrinės) priklauso gyventojų pajamų ir kitų mokesčių surinkimas į valstybės ir savivaldybių biudžetus. Be to, nuo gyventojų skaičiaus, miestų išsivystymo priklauso ir investicinių projektų finansavimas – skiriasi didžiųjų ir mažesnių miestų infrastruktūros poreikiai, ekonominis pajėgumas vykdyti projektus. Kaip nustato LR savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymas (2010), socialiniams ir ekonominiams netolygumams tarp savivaldybių išlyginti naudojamos įvairios biudžeto perskirstymo priemonės: pvz., atsižvelgiant į tokius veiksnius kaip vietinių kelių ir gatvių ilgis, teritorijos plotas, vaikų iki 6 m., ir nuo 7 iki 17 metų skaičius, pensinio amžiaus gyventojų skaičius, koreguojami pajamų surinkimo netolygumai, tačiau jie neišsprendžia egzistuojančių sisteminių savivaldybių finansų problemų (plačiau žr. 4.3. poskyrį).

Lietuvos savivaldybių skola po Rusijos finansų krizės

Dabartinę Lietuvos savivaldybių finansinę ir įsiskolinimo padėtį galima lyginti su 1998-2000 m. savivaldybių padėtimi po Rusijos finansų krizės, siekiant išsiaiškinti, kaip pasikeitė savivaldybių ir centrinės valdžios santykiai bei viešųjų finansų struktūra per daugiau nei 10 metų.

Remiantis LR finansų ministerijos leidiniu „Lietuvos valstybės skola 1999 m.“ (2000, p. 4-5), makroekonominė situacija Lietuvoje 1999 m. buvo sudėtinga: dėl 1998 m. kilusios Rusijos krizės poveikio bei sumažėjusios prekių ir paslaugų paklausos, BVP palyginti su 1998 m. sumažėjo 4,1%, nedarbo lygis siekė 8,4%, užsienio prekyba patyrė nuosmukį, o į valstybės biudžetą gauta tik 87,3% planuotų biudžeto pajamų. 1999 m. pabaigoje valstybės skola vidaus ir užsienio kreditoriams sudarė 12 069 mln. litų (28,3% nuo BVP). Siekiant išspręsti susidariusią situaciją centrinė valdžia mažino deficitą, stiprino valdymą, įgyvendino struktūrines reformas, Vyriausybė mažino savo išlaidas (Rakauskienė, 2006).

Savivaldybių skolos augimą aptariamam laikotarpiu lėmė prasčiau surenkamos pajamos ir papildomai deleguotos funkcijos, nesilaikant finansinio proporcingumo principo ir neskyrus adekvačių

finansinių išteklių (neįvertinus papildomai didėjančių išlaidų dėl mokslo reformos, PVM augimo, šilumos ir elektros mokesčių lengvatų gyventojams panaikinimo, didinamo mokesčio „Sodrai“). Bendras savivaldybių lėšų trūkumas 2000 m. sudarė daugiau nei 550 mln. Lt (LSA valdybos nutarimas, 1999), o, kaip rašoma LSA pasiūlyme LR Vyriausybei dėl derybų dėl savivaldybių 2000-2002 m. biudžetų (1999), 2001 m. spalio 1 d. bendras savivaldybių įsiskolinimas išaugo daugiau nei 68%, lyginant su praėjusiais metais, ir siekė 925,2 milijonus litų. Iš jų, Pasaulio banko (2002) duomenimis, 632,6 mln. buvo trumpalaikė skola (25% iš jų buvo skola Valstybinei mokesčių inspekcijai, 25% buvo vėluojamos gražinti komercinių bankų paskolos, 15% komunalinių paslaugų įmonėms, 10% – socialinėms išmokoms ir mokytojų atlyginimams, o likusi skola tiekėjams). Skola bankams sudarė 282,1 mln. Lt. (94,9 mln. trumpalaikė skola, 187,2 mln. ilgalaikė).

Dėl susidariusios situacijos LSA reikalavo leisti savivaldybėms pačioms nustatyti žemės, turto ir kitus mokesčius įstatymų apibrėžtose ribose, išleisti savo vertybinius popierius, pripažinti savivaldybių skolas valstybės vidaus skola bei kompensuoti savivaldybių planuotas, bet negautas pajamas. Tuo tarpu FM teigė, kad nenukrypdama vykdė įsipareigojimus savivaldybėms, o dėl skolų susidarymo atsakingos savivaldybės, kurios nemokėjo tvarkytis su finansais (naudojo per daug mokesčių lengvatų, nevykdė turto ir įmonių privatizavimo) ir pažeidė įstatymus patvirtindamos deficitinius ir pajamomis nepagrįstus biudžetus. Nepaisant kilusių ginčų, nesurinktomis pajamoms padengti finansinių sunkumų turinčioms savivaldybėms buvo pasiūlytos beprocentės paskolos iš biudžeto, iš viso 24,4 mln. Lt (Savivaldybių žinios, 1999).

Taigi galima pastebėti, kad tarp savivaldybių ir centrinės valdžios 1999 – 2000 m. pritrūko konstruktyvaus dialogo ir derybų: institucijos vertė kaltę viena kitai, centrinė valdžia neatsižvelgė į savivaldybių poreikius ir skyrė žymiai mažesnę pagalbą, nei joms reikėjo. Toks centrinės valdžios požiūris į savivaldybes demonstravo abejingumą ir stichiškumo toleravimą, nesuinteresuotumą kartu su savivaldybėmis tobulinti biudžetų sudarymo metodiką ir procedūras. Savivaldybės dėl finansinio proporcingumo ir lygiagreto finansavimo principų pažeidimo 2000 m. kreipėsi į teismą, o 2002 m. Vilniaus apygardos administracinis teismas įpareigojo kompensuoti savivaldybėms negautas pajamas (30 mln. Lt) (Astrauskas, Striškaitė, 2003). Savivaldybės tokį sprendimą įvertino neigiamai, nes buvo gražinta tik labai maža dalis suplanuotų, bet negautų pajamų.

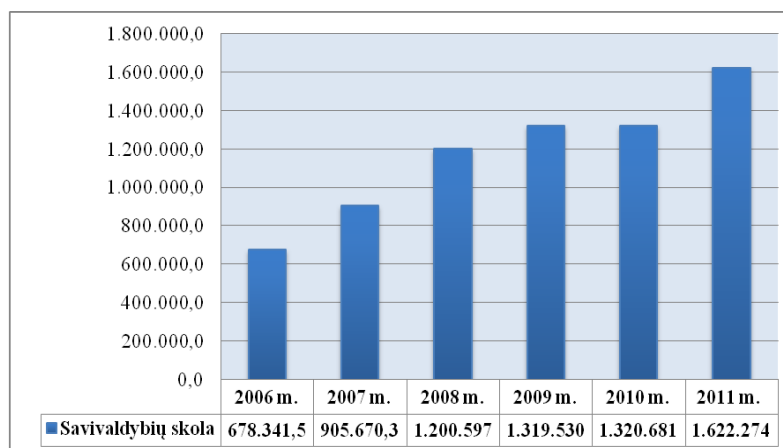
Lyginant Lietuvos savivaldybių padėtį po Rusijos finansų krizės su analizuojamu 2006-2011 m. laikotarpiu, galima pastebėti, kad situacijos yra panašios tuo, kad sunkią finansinę padėtį sukėlė nepasiruošimas finansiniams sukrėtimams iš tarptautinės arenos, nesurenkamos pajamos į biudžetus bei institucinė valstybės valdymo sąranga. Savivaldybės, nesulaukusios pagalbos iš centrinės valdžios, tiek 1999 – 2000 m., tiek ir 2008 – 2009 metais buvo priverstos taupyti (mažinant atlyginimus, stabdant valstybės tarnautojų priėmimą į laisvas darbo vietas, išleidžiant darbuotojus nemokamų atostogų, vykdant struktūrines reformas, mažinant lengvatas transporto paslaugoms). Centrinė valdžia

abiem atvejais pasirinko nuosaikią poziciją: suteikti minimalią pagalbą ir raginti taupyti. Kita vertus, šios situacijos tarpusavyje skiriasi egzistavusiomis skolinimosi galimybėmis: 1998 m. savivaldybėms buvo nustatytas 20%, 2001– 25%, 2002 – 35% skolinimosi limitas, o Vilniaus miesto savivaldybei atitinkamai – 30%, 35%, 50% limitai. Tuo tarpu 2006-2008 m. savivaldybių skolinimosi limitai siekė 35%, 2009 m. sumažinti iki 30%, 2010 ir 2011 m. padidinti iki 40%, o 2012 m. iki 70%, o Kauno ir Vilniaus miestų savivaldybėms atitinkamai 50%, 45%, 55%, 2012 m. – 120%). Be to, lyginant šiuos du laikotarpius, 2008 – 2011 metų savivaldybių finansinė padėtis vertinama kaip sudėtingesnė, o grynasis įsiskolinimas didesnis.

Apibendrinant galima teigti, kad ekonominiai, politiniai, socialiniai, demografiniai ir kiti veiksniai daro įtaką biudžeto pajamų ir išlaidų kaitai, lėšų naudojimo efektyvumui, produktyvumui ir tęstinumui, tačiau rengiant ir įgyvendinant sprendimus, Lietuvos viešajame sektoriuje į tai nepakankamai atsižvelgiama. Taigi formuojant ir įgyvendinant valstybės bei savivaldybių veiklos prioritetus, būtina stebėti ir įvertinti šių veiksnių kaitą ir imtis atitinkamų priemonių, kad būtų pašalintas arba sumažintas jų neigiamas poveikis.

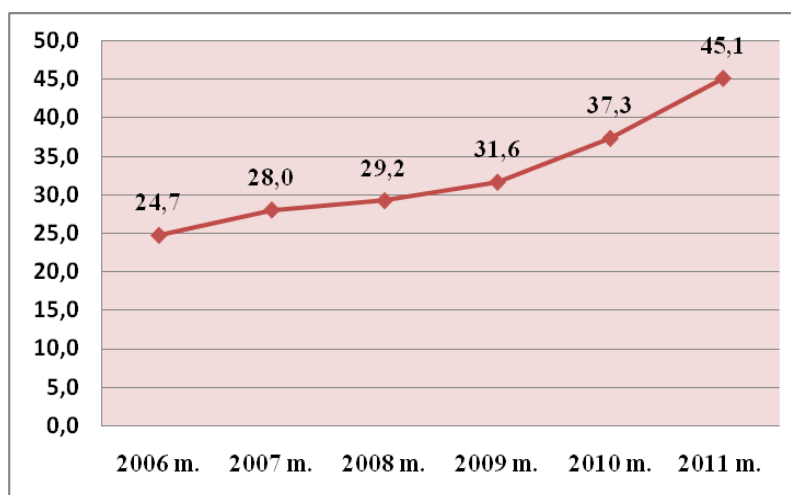
3.4. Lietuvos savivaldybių skolos limitai ir rodikliai 2006 – 2011 m.

Finansų ministerijos pateiktais 2006-2011 m. duomenimis, 2007 m. ir 2008 m. savivaldybių įsiskolinimas, lyginant su praėjusiais metais, buvo didžiausias analizuojamu laikotarpiu ir siekė vidutiniškai 33%, 2009 m. augo 10%, 2010 m. stebėtas procento nesiekiantis augimas, o 2011 m., lyginant su 2010 m. – 10% augimas. Skaitine ir procentine išraiška nuo patvirtintų savivaldybių pajamų, 2006 m. pabaigoje bendra savivaldybių skola buvo daugiau nei 678 mln. Lt, ir sudarė 24,7% nuo visų savivaldybių biudžetų pajamų, 2007 m. pab. skola viršijo 905 mln. ir sudarė 28% nuo visų pajamų, 2008 m. viršijo 1 mlrd. 200 mln. Lt (29,2% nuo visų pajamų), 2009 m. savivaldybių skola viršijo 1 mlrd. 319 mln. Lt (31,6%), 2010 m. – 1 mlrd. 320 mln. (37,3% nuo pajamų), o 2011 pabaigoje išaugo iki 1 mlrd. 622 mln. Lt ir sudarė 45,1% nuo pajamų.



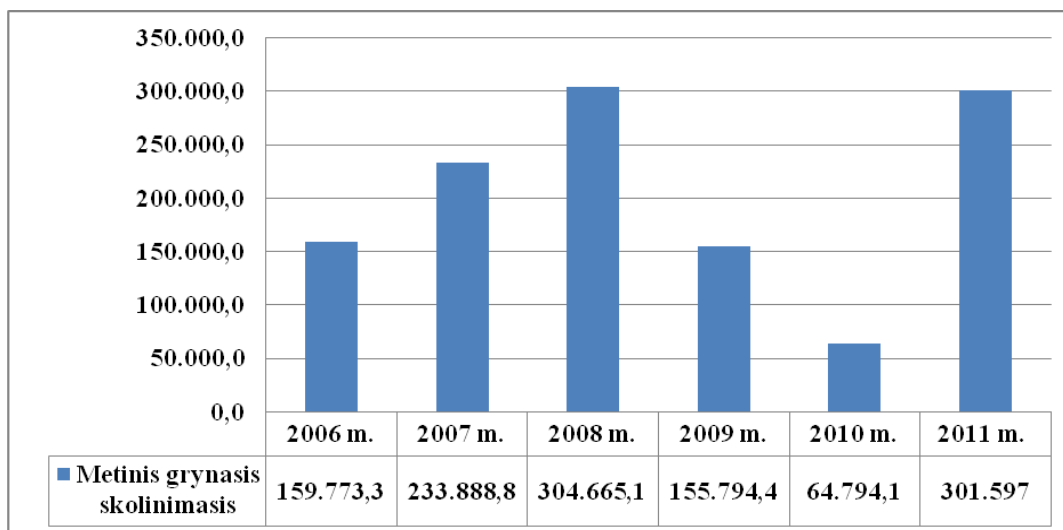
4 pav. Lietuvos savivaldybių skolos kaita 2006-2011 m., tūkst. Lt.

Šie duomenys atskleidžia, kad savivaldybių skolinimosi augimas pastebimas ne tik finansinio sunkmečio, bet ir ekonominio pakilimo metu – šias tendencijas galima aiškinti ekonominio pakilimo metu išaugusiu poreikiu intensyviau įgyvendinti infrastruktūros ir kitus ES struktūrinių fondų teikiamos paramos projektus, bendromis didesnių viešojo sektoriaus išlaidų tendencijomis ekonominio pakilimo metu ir kt.



5 pav. Lietuvos savivaldybių skola 2006-2011 m., proc. nuo pajamų

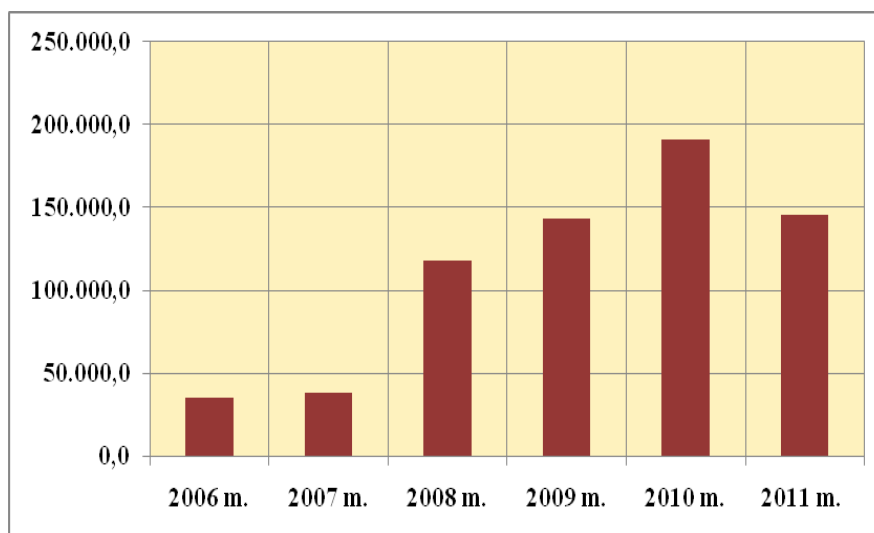
Kaip matyti iš Finansų ministerijos pateiktų duomenų (žr. 4 ir 5 pav.), savivaldybių skola nuo 2006 m. pabaigos išaugo beveik dvigubai. Tokia situacija pirmiausiai gali būti aiškintina valstybės vykdoma biudžetine politika ekonominio pakilimo metu didinti viešąsias išlaidas (atlyginimams, infrastruktūros objektams, socialinėms išmokoms ir kt.), o finansinio nuosmukio metu – mažinti išlaidas, ribojant išlaidas ir vykdant restriktinę biudžeto politiką. Finansinio sunkmečio metu vykdoma restriktinė valstybės biudžeto politika paveikia ir savivaldybių finansinę padėtį, įskaitant ir skolinimąsi, todėl 2008 – 2009 metų ir 2010 – 2011 metų savivaldybių įsiskolinimą galima aiškinti kaip finansinių savivaldybių problemų išraišką: nesulaukus pagalbos iš centrinės valdžios, savivaldybės turi skolintis ne tik norėdamos įgyvendinti (pabaigti įgyvendinti) investicinius projektus, bet ir dengti einamąsias išlaidas – 2009 m. pabaigoje buvo paimta trumpalaikių paskolų už daugiau nei 42 mln. Lt., 2010 m. - 8.718 mln. Lt, 2011 m. – 19.772 mln. Lt. (žr. 6 pav.).



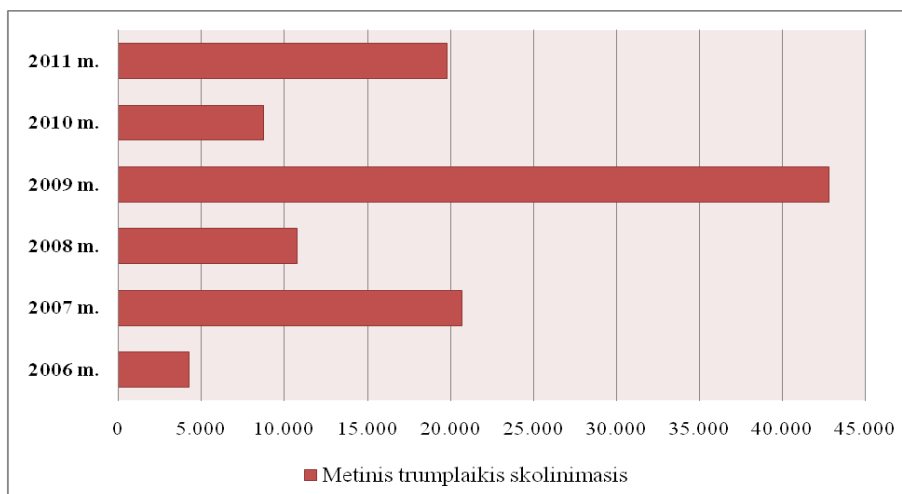
6 pav. **Grynasis metinis Lietuvos savivaldybių skolinimasis 2006-2011 m., tūkst. Lt**

Dar vienas svarbus rodiklis analizuojant savivaldybių skolą – grynasis metinis skolinimasis. Statistiniai duomenys rodo, kad pagal šį rodiklį didžiausios skolinimosi apimtys savivaldybėse buvo 2008 m. ir 2011 metais. Kaip minėta, 2008 metų išaugęs įsiskolinimas gali būti aiškinamas kaip sudėtingos savivaldybių padėties pasekmė, atsiradus poreikiui imti trumpalaikes paskolas biudžeto subalansavimui padengti. Išaugęs skolinimasis 2011 metais gali būti aiškinamas valstybės padidintais savivaldybių skolinimosi limitais, lyginant su 2009 ir 2010 m.

Visuomenės ir politikų susirūpinimą taip pat kelia augant savivaldybių įsiskolinimui kasmet didėjančios gražinamų paskolų ir palūkanų apimtys (2011 04 01 jos siekė daugiau nei 243 mln. Lt.), todėl savivaldybės susiduria su grėsme, kad trūkstant lėšų teks papildomai skolintis norint padengti priimtus skolinius įsipareigojimus (daugiau žr. 7 pav.).

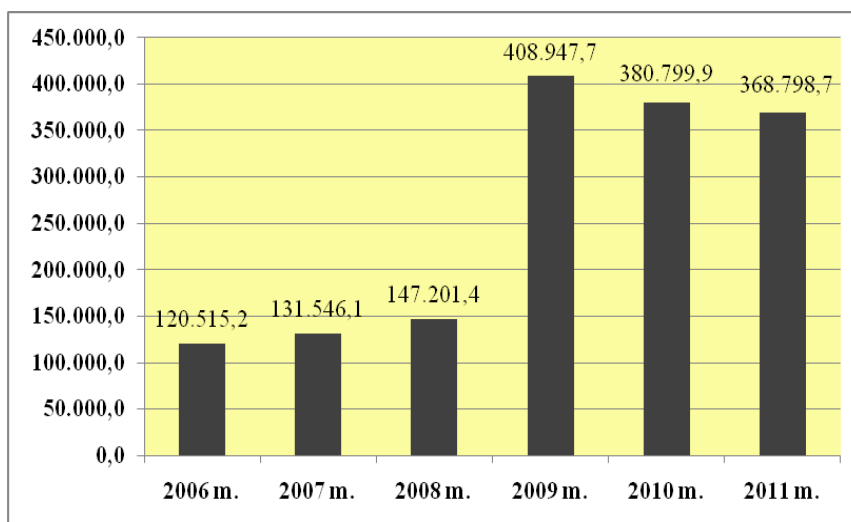


7 pav. **Einamaisiais metais gražintinos Lietuvos savivaldybių skolos ir palūkanos 2006-2011 m., tūkst. Lt**



8 pav. Metinis trumpalaikis Lietuvos savivaldybių skolinimasis 2006-2011 m., tūkst. Lt

Finansų ministerijos ir Statistikos departamento duomenimis, daugiausiai trumpalaikių paskolų savivaldybės paėmė nuo 2009 m. II ketvirčio iki 2010 m. I ketvirčio – vidutiniškai 95 mln. Lt (plačiau – 8 pav. ir 13 PRIEDE). Finansų ministerijos duomenimis, savivaldybės 2009 m. susidariusiam laikinam pajamų trūkumui padengti iš bankų ir valstybės biudžeto buvo paėmusios ir iki 2009 metų pabaigos negrąžinusios 100,2 mln. Lt. trumpalaikių paskolų, tarp jų iš valstybės biudžeto – 48,5 mln. litų (iš viso 2009 m. valstybės biudžetui 29 savivaldybės negrąžino trumpalaikių paskolų, tarp jų daugiausiai Vilniaus m. sav. – 17047 tūkst.Lt., Kauno m. – 9090 tūkst., Panevėžio raj. – 1270 tūkst.Lt.). FM aiškinamajame rašte dėl 2009 metų valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų įvykdymo ir valstybės skolos ataskaitų (2009) įvardijama, kad pagrindinė šių įsiskolinimų priežastis – neįvykdytas pajamų planas.



9 pav. Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų kreditorinis įsiskolinimas 2006 – 2011 m. (atėmus įsiskolinimą ne ilgesnį kaip 10 ir 45 dienų, tūkst. litų)

LR Finansų ministerijos 2006 – 2011 m. duomenimis, savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų kreditorinis įsiskolinimas, kuris neįskaičiuojamas į skolinimosi limitus, pastaraisiais metais yra ypač išaugęs (žr. 9 pav.): 2007 m., lyginant su ankstesniais metais, padidėjo 9,2%, 2008 m. –

11,9%, 2009 m. – 177,8%, 2010 m., lyginant su 2009 m., sumažėjo vidutiniškai 7%, o 2011 m. – apie 3,15%. Statistinių duomenų analizė atskleidžia, kad didžiausias savivaldybių kreditorinis įsiskolinimo augimas stebėtas 2009 m., kaip pasekmė tarptautinės finansų krizės ir problemų subalansuojant savivaldybių biudžetus. FM duomenimis (2010), savivaldybės ir jų biudžetų asignavimų valdytojai 2009 m. pabaigoje dėl nesurenkamų pajamų daugiausiai buvo skolingi už miestų ir gyvenviečių tvarkymą (96,5 mln. Lt.), šildymą (65,5 mln. Lt.), materialiojo ir nematerialiojo turto įsigijimo išlaidas – 184 mln. Litų, socialines išmokas (76,1 mln. Litų). Kreditorinio įsiskolinimo 2009 m. gruodžio 31 d. neturėjo 12 savivaldybių (tarp jų Birštono, Palangos m., Visagino, Alytaus r., Ignalinos r. Jonavos r. ir kt. savivaldybės), o 18 savivaldybių kreditorinis įsiskolinimas sumažėjo (Marijampolės, Alytaus r., Klaipėdos r. ir kt.). Iš analizuotų statistinių duomenų ir teisės aktų matyti, kad savivaldybių skola auga dideliais tempais. Didžiausią nerimą kelia augantis savivaldybių kreditorinis įsiskolinimas, nes jis neturi nustatytų ribų ar limitų, bei skolinimasis trumpalaikiam apyvartos lėšų trūkumui dengti.

Savivaldybių kreditorinio įsiskolinimo išaugimas, be jau minėtų priežasčių, konkrečiose savivaldybėse gali būti siejamas ir su „Snoro“ banko žlugimu – bei pajamų stygiumi savivaldybėse dėl „užšaldytų“ banke lėšų (banke buvo laikytos lėšos atlyginimams, suderėtos sąlygos ES struktūrinių fondų paramai įsisavinti ir kt.). Žiniasklaidoje minima, kad „27 iš 35 šalies savivaldybių informavo bankrutavusiame banke turėjusios apie 27 mln. Lt.“ 2012 m. priimtas valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas nustato, kad „savivaldybės 2011 metais iš valstybės biudžeto gautas trumpalaikes paskolas laikinam pajamų trūkumui, susidariusiam dėl akcinei bendrovei bankui „Snoras“ pritaikyto veiklos apribojimo ir banko licencijos atšaukimo, padengti grąžina į valstybės biudžetą iki 2012 m. gruodžio 31 d.“ Šie duomenys atskleidžia, kad valstybė stabiliai savivaldybių finansinei situacijai užtikrinti iš biudžeto suteikė trumpalaikes paskolas.

Iš 14 lentelės matyti, kaip pastaraisiais metais kito centrinės valdžios savivaldybėms nustatytas skolos limitas: 2006, 2007 ir 2008 metais jis buvo 35% nuo tų metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialių tikslinių dotacijų ir valstybės biudžetui grąžinamų bendrosios dotacijos kompensacijų), o 2009 m. limitas sumažintas iki 30%. Vilniaus ir Kauno miesto savivaldybėms nustatytos didesnės skolinimosi galimybės: 2006 – 2008 m. buvo 50%, 2009 m. – 45% nuo tų metų savivaldybės biudžeto pajamų. 2010 m. savivaldybių skolinimosi limitai buvo ženkliai padidinti iki 40% (Kauno ir Vilniaus miesto sav. – 55%).³¹ 2011 metais skolinimosi limitas išlaikytas toks pats kaip 2010 m. siekiant stabilizuoti savivaldybių įsiskolinimo padėtį. Būtina pažymėti, kad išimtyms, taikytos Vilniaus ir Kauno miesto savivaldybėms pasikeitė priėmus LR 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių

³¹ Pasaulio banko (2002) teigimu, klaidinga nustatyti skolinimosi limitus pagal savivaldybių pajamas, nes savivaldybėms atsidūrus sudėtingoje finansinėje situacijoje, jos negali laisvai imti paskolų atlyginimams, socialinėms išmokoms ar skolos dengimui. Teisingesnis rodiklis būtų biudžeto perviršis, rodantis savivaldybių galimybę surinkti papildomų pajamų ir dalimi jų refinansuoti skolos aptarnavimą.

patvirtinimo įstatymą. Šis įstatymas nustato, kad „Vilniaus miesto savivaldybės skola negali viršyti 85 procentų patvirtintų 2011 metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų).“ Taip pat įstatymu nustatyta, kad Vilniaus miesto savivaldybės 2011 metais prisiimami skoliniai įsipareigojimai, dėl kurių savivaldybės skola viršys 55 procentus patvirtintų 2011 metų savivaldybės biudžeto pajamų, gali būti susiję tik su iki 2010 m. gruodžio 31 d. priimtų savivaldybės skolinių įsipareigojimų refinansavimu ir kreditorinių įsiskolinimų už suteiktas paslaugas dengimu. Numatyta, kad Vilniaus miesto savivaldybės grynojo skolinimosi suma negali viršyti 40 procentų patvirtintų 2011 metų savivaldybės biudžeto, tačiau šias pasiskolintas lėšas savivaldybė gali naudoti tik kreditoriniam įsiskolinimui už suteiktas paslaugas dengti ir projektams, finansuojamiems iš Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos, vykdyti.

14 lentelė. Lietuvos savivaldybių skolos limitai 2006-2012 m.

	2006-2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m.	2011 m.	2012 m.
<i>Skolos limitas</i>	35%		30%	40%		70%
<i>Išimtys</i>	Vilniaus ir Kauno miesto sav. 50%		Vilniaus ir Kauno miesto sav. 45%	Vilniaus ir Kauno miesto sav. 55%	Kauno miesto - 55%, Vilniaus miesto - 85%	Vilniaus miesto – 120%
<i>Metinio savivaldybės grynojo skolinimosi suma:</i>	20% (10%, trumpalaikis)		15% (10% trumpalaikis)	20% (10%, trumpalaikis)		20% (Vilniaus miesto – 35%)
<i>Papildomas savivaldybėms*, vykdančioms ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų projektus</i>	10% limitas, iš jų 2% avansiniam finansavimui.	18% limitas, iš jų 10% limitas – avansiniam finansavimui.		30% limitas		

* 2006 - 2009 m. papildomas limitas naudojant ES paramą netaikytas Vilniaus ir Kauno miestų savivaldybėms.

2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ženkliai padidino savivaldybių skolinimosi limitus, suteikiant savivaldybėms daugiau manevringumo atsižvelgus į galimybes finansuoti savo veiklą esant sunkiai ekonominei padėčiai bei pajamų sumažėjimui: nustatyta, kad savivaldybių skola negali viršyti 70 procentų patvirtintų 2012 metų savivaldybės biudžeto pajamų, o Vilniaus miesto savivaldybei nustatytas skolos limitas – 120 procentų patvirtintų 2012 metų savivaldybės biudžeto pajamų, iš jų ne mažiau kaip 30 procentų gali būti susijusios tik su 2011 m. pabaigoje susidariusiu įsiskolinimų už suteiktas paslaugas dengimu.

Priimant 2012 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą pirmą kartą nustatytas reikalavimas, kad „gražintina 2012 metais ir vėlesniais metais savivaldybės paskolų ir palūkanų bei su paskolų ėmimu susijusių įmokų suma negali viršyti 15

procentų patvirtintų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų ir valstybės biudžetui grąžinamų bendrosios dotacijos kompensacijų).“ Taip pat nustatytas dar vienas saugiklis, siekiant apsaugoti valstybę nuo galimo savivaldybių per didelio įsiskolinimo ir nemokumo: savivaldybės (išskyrus Vilniaus m.), kurių skola sudaro daugiau kaip 45 procentus patvirtintų 2012 metų savivaldybės biudžeto pajamų, 2012 metais gali skolintis tik projektams, finansuojamiems iš Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos, įgyvendinti.³²

14 lentelė atspindi, jog metinio savivaldybių grynojo skolinimosi suma 2006 – 2008 m. negalėjo viršyti 20%, o 2009 m. ši riba buvo sumažinta 15%, taip apribojant savivaldybių galimybes skolintis. Savivaldybėms (išskyrus Vilniaus ir Kauno miestų savivaldybes), vykdančioms projektus, finansuojamus iš ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų, šiems projektams vykdyti 2006 – 2007 m. buvo nustatytas papildomas 10% skolos limitas, 2008 ir 2009 m. šis limitas padidintas iki 18%, o 2010-2012 m. – iki 30% (neiškiriant Kauno ir Vilniaus miestų savivaldybių) (žr. 14 lentelę). LR Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymuose (2006-2010 m.) taip pat numatyta, kad savivaldybėms, kurių investicijų projektai įtraukti į Valstybės investicijų programą, Vyriausybės sprendimu gali būti nustatyti didesni skolinimosi limitai, išskyrus tas savivaldybes, kurios nemažina kreditorių įsiskolinimo.

Remiantis FM duomenimis (2009), 2009 m. pabaigoje dėl pajamų nesurinkimo 14 savivaldybių viršijo nustatytus limitus (tarp jų Vilniaus miesto sav., Alytaus miesto ir rajono, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių, Joniškio raj., Klaipėdos raj., Mažeikių raj. savivaldybės). Padidinus skolinimosi limitus, 2010 pabaigoje, skolinimosi limitus viršijančių savivaldybių skaičius išaugo iki 16: nustatytą limitą viršijo Vilniaus miesto sav. (61,6 proc. nuo pajamų), Klaipėdos raj. (50,5 proc.), Druskininkų (49,3 proc.), Rokiškio raj. (48,8 proc.), Šiaulių miesto (45,1 proc.), Mažeikių raj. (44,9 proc.), Panevėžio miesto (44,4 proc.), Pakruojo raj. (43,8 proc.) ir kt.. Vis dėlto analizuojant šiuos duomenis svarbu turėti omenyje, kad savivaldybėms, kurios vykdo ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų projektus, taikomas papildomas skolinimosi limitas (šiuo metu 30 proc.).

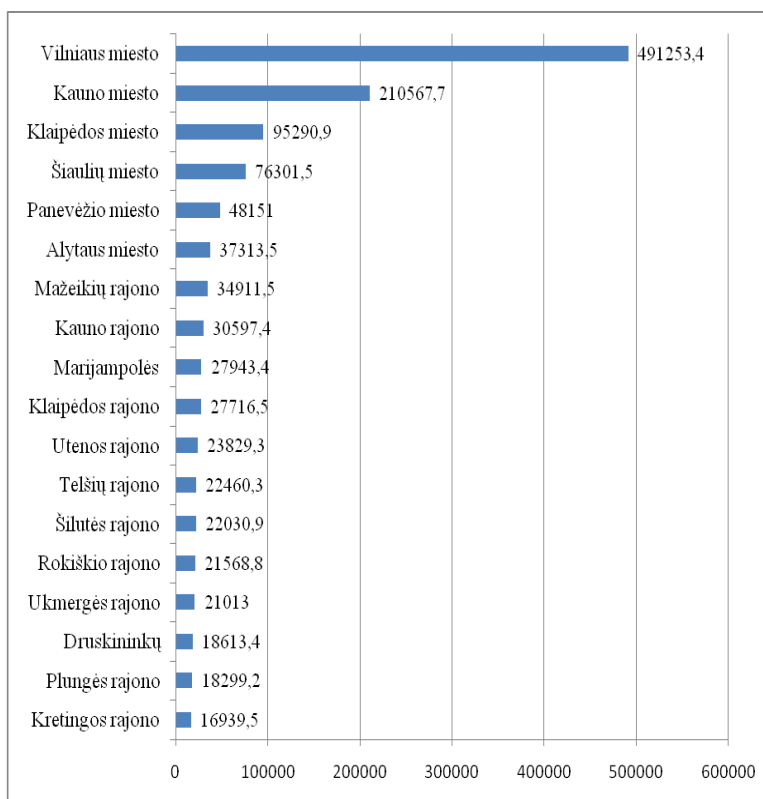
Remiantis LR Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu (2006-2010 m.), savivaldybių suteikiamų garantijų limitas 2006 – 2009 m. sudarė 5% patvirtintų tų metų savivaldybės biudžeto pajamų, o 2010-2011 m. nustatyta 10% riba. Galima pastebėti, kad dauguma savivaldybių į garantijų teikimą žiūri atsargiai ir jų suteikia vidutiniškai apie 1,3 proc. kasmet: per 2006 m. suteikta garantijų už beveik 37 mln. Lt (1,3% nuo patvirtintų pajamų) 2007 m. – 42 mln. Lt., (1,3%), 2008 m. – 52 mln. Lt., (1,3%), 2009 m. – daugiau nei 59 mln. Lt. (1,4%), o iki 2010 12 31 – daugiau nei 110 mln. Lt. (3,1%). (LR Finansų ministerija, 2007 – 2010).

³² Vilniaus miesto savivaldybė gali skolintis tik 2011 m. gruodžio 31 d. esančiam įsiskolinimui už suteiktas paslaugas dengti ir projektams, finansuojamiems iš Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos, įgyvendinti.

Vis dėlto pasitaiko atvejų, kuomet savivaldybės viršija nustatytus garantijų teikimo limitus: pvz., 2010 04 01 Varėnos raj. sav. suteikė garantijų už 13,3% nuo pajamų, Anykščių raj. sav. 2009 12 31 duomenimis suteikė garantijų už 16,3% nuo pajamų (LR Finansų ministerija, 2009 – 2010). Kita vertus, Finansų ministerija nepateikia duomenų, ar šioms savivaldybėms minėtu laikotarpiu buvo suteikti didesni limitai ir ar imamasi drausminančių priemonių, kad limitai nebūtų pažeidžiami.

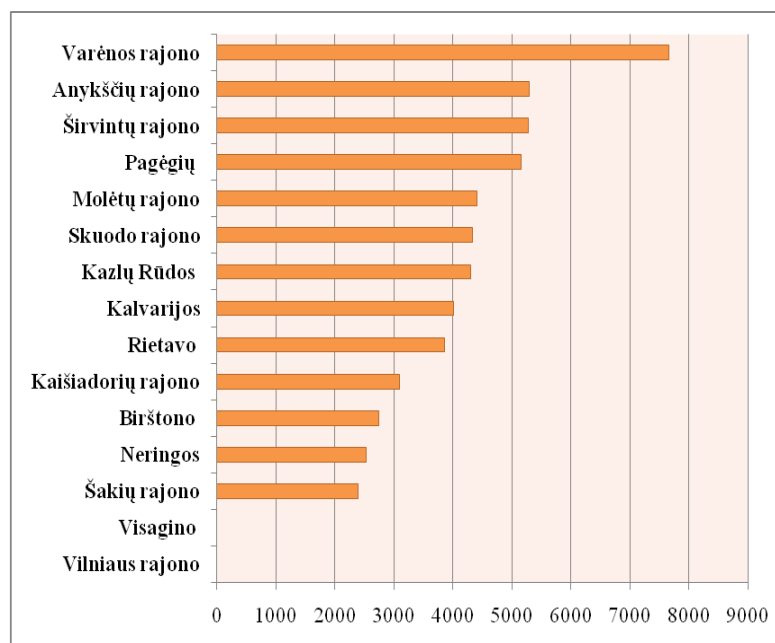
Statistiniai duomenys rodo, kad savivaldybės jaučia didelį poreikį skolintis, tačiau yra varžomos centrinės valdžios sprendimų. Daug rūpesčių savivaldybėms kelia skolinimosi limitų nustatymas pagal savivaldybių pajamas, nes mažėjant savivaldybių pajamoms, nuo kurių skaičiuojami savivaldybių skolinimosi limitai, išauga santykinis skolos dydis. Tai patvirtinama ir LR Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaitoje (2005), kur akcentuojama, kad pagrindinė priežastis, dėl kurios savivaldybės viršija skolinimosi limitus yra ta, kad specialios tikslinės dotacijos, kurios neįskaitomos į savivaldybių patvirtintas pajamas, auga, o savivaldybių biudžetų pajamos, nuo kurių skaičiuojami skolinimosi limitai, sumažėja. Kita vertus, į savivaldybių skolinimosi limitus neįskaitomos trumpalaikės paskolos iš valstybės biudžeto laikinam biudžeto pajamų trūkumui padengti bei savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų kreditorinis įsiskolinimas, todėl savivaldybių skola realybėje yra dar didesnė. Siūlytina, kad savivaldybių kreditorinio įsiskolinimas būtų įtrauktas į skolinimosi limitus ir į bendras skolos apimtis, nes šie duomenys atspindėtų realesnę savivaldybių finansinę ir skolinimosi padėtį.

Daugiausiai ir mažiausiai įsiskolinusios Lietuvos savivaldybės



10 pav. Daugiausiai įsiskolinusios Lietuvos savivaldybės 2012 m. sausio 1 d., tūkst. Lt

Kaip matyti iš 10 ir 11 pav., didžiausios skolos yra didžiuosius Lietuvos miestuose – Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių ir Panevėžio, mažiausios – Vilniaus rajono ir Visagino (nebuvo išskolinimo), taip pat Šakių rajono, Neringos savivaldybės. Didžiųjų Lietuvos savivaldybių skolos lygį, be jau minėtų viešųjų finansų sistemos trūkumų, galima aiškinti dideliu gyventojų skaičiumi, didesnių ir strateginių valstybės lygmeniu infrastruktūros projektų įgyvendinimu. Kalbant apie šių miestų išskolinimą viešojoje erdvėje vis dažniau keliami klausimai apie savivaldybių gebėjimus efektyviai valdyti biudžetus ir finansinę situaciją bei apie tiesioginio valdymo įvedimą, tačiau tam reikia įvertinti šios priemonės naudojimo tikslumą bei stiprios valstybės valdžios politinės valios.



11 pav. Mažiausiai išskolinusios Lietuvos savivaldybės 2012 m. sausio 1 d., tūkst. Lt

Mažiausiai išskolinusių savivaldybių padėtį galima aiškinti tuo, kad mažesnės savivaldybės, disponuodamos itin ribotais nuosavais finansiniais ištekliais, atsargiai vertina investicinius projektus ir juos įgyvendina tik gerai apsvarsčiusios bei aiškiai nustačiusios plėtros prioritetus. Kita vertus, reikia pabrėžti, kad kai kurios iš savivaldybių (pvz. Birštonas, Visaginas) jau yra įgyvendinusios daug investicinių projektų (tiek savarankiškai, tiek ir iš Valstybės investicijų programos), pvz., Birštono atveju, siekiant į kurortą pritraukti daugiau verslo atstovų ir turistų, todėl poreikis skolintis šiai savivaldybei yra mažesnis.

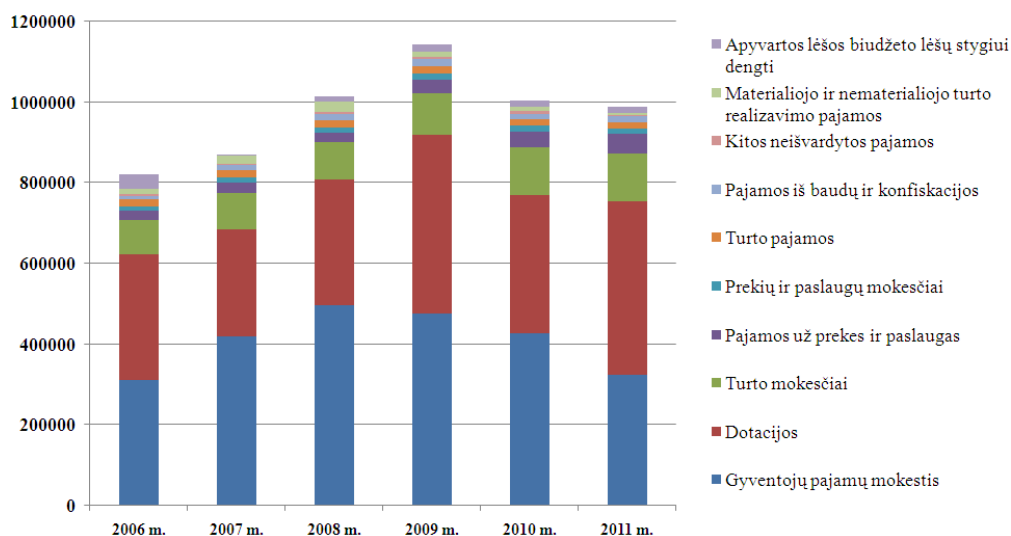
Kauno m. sav. skolos kreditoriams susidarė pirmiausiai dėl pajamų nesurinkimo: 2009 12 01 biudžeto pajamos buvo įvykdytos tik 76,2% (Kauno miesto savivaldybė, 2009). Savivaldybės internetinėje svetainėje akcentuojama (2010), kad esant tokiems šalies savivaldybių biudžetų pajamų planų vykdymo rezultatams atsiranda problemų atsiskaitant su prekių, darbų ir paslaugų tiekėjais, išmokant biudžetinių įstaigų darbuotojams priklausantį darbo užmokestį ar vykdant kitus įsipareigojimus. Savivaldybė egzistuojančią skolą vertina kaip neišvengiamą pajamų nesurinkimo ir didelių investicinių projektų (sporto rūmų statybos, Laisvės alėjos pertvarkymo, naujų kapinių

įrengimo, šviesoforinės įrangos pirkimo, M. K. Čiurlionio ir Aleksoto tiltų prietilčių projektavimo, statybos, priežiūros ir eksploatacijos darbų). Savivaldybė taupo lėšas mažindama atlyginimus, priedus ir darbuotojų skaičių, viešaisiais pirkimais pakeičiant brangiau atsieinančias veiklas, optimizuojant veiklą. Taip pat numatyta ypatingą dėmesį skirti finansų kontrolei, atlikti Privatizavimo fondo pajamų analizę, peržiūrėti savivaldybės valdomą nereikalingą turtą bei daugiau dėmesio skirti projektams, finansuojamiems iš ES struktūrinių fondų ir Valstybės investicijų programos (Kauno miesto savivaldybė, 2010).

Analizuojant informaciją apie daugiausiai ir mažiausiai išiskolinusias Lietuvos savivaldybes, naudinga įvertinti informaciją, kurios savivaldybės nuo 2006 metų iki 2011 metų pabaigos išiskolino daugiausiai. Remiantis Finansų ministerijos informacija (žr. 14 PRIEDĄ), analizuojamu laikotarpiu skola labiausiai išaugo Klaipėdos miesto savivaldybėje (nuo 2006 m. pab. buvusios 8619,2 tūkst. Lt iki 2011 m. pab. 95290,9 skolos) – išaugo daugiau nei 10 kartų, Molėtų rajone (išaugo apie 9 kartus), Kazlų Rūdos, Klaipėdos rajono (4 kartus), Birštono, Kaišiadorių ir Alytaus rajonų (išaugo 3 kartus).

Vilniaus miesto savivaldybės finansinė ir skolinimosi padėtis

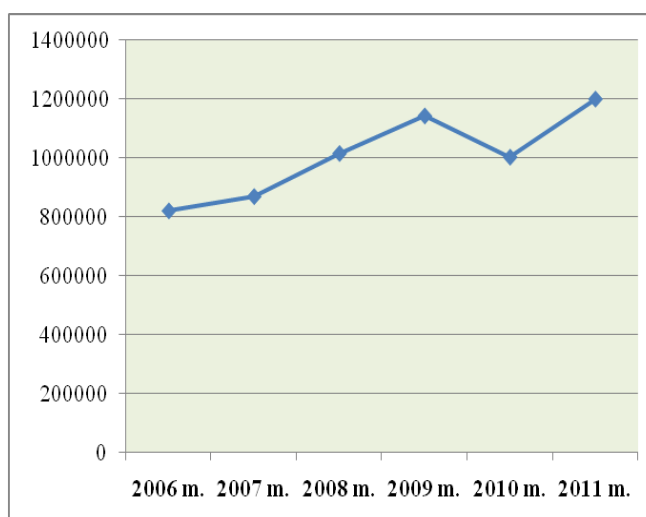
Norint įvertinti labiausiai išiskolinusios Vilniaus miesto savivaldybės finansinę padėtį, pirmiausiai svarbu suprasti šios savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų struktūrą. Analizuojant Vilniaus miesto savivaldybės pajamų struktūrą (žr. 12 pav.), matyti, kad, kaip ir kitose Lietuvos savivaldybėse, didžiausią pajamų dalį sudaro gyventojų pajamų mokesčiai, dotacijos, mažesnę – turto mokesčiai, pajamos už prekes ir paslaugas. Taigi viena iš augančio išiskolinimo priežasčių, kaip ir kitose savivaldybėse, yra sumažėjusios pajamos, ypač iš gyventojų pajamų mokesčio (lyginant su ankstesniais metais, 2007 m. pajamos iš GPM išaugo 35%, 2008 m. išaugo 18%, o nuo 2009 m. akivaizdus pajamų iš GPM mažėjimas: 2009 m. pajamos sumažėjo daugiau nei 4 proc. lyginant su 2008 m., 2010 m. – daugiau nei 10% lyginant su 2009 m., o 2010 m. – daugiau nei 24%).



12 pav. Vilniaus miesto savivaldybės pajamų struktūra 2006-2011m., tūkst. Lt

Vilniaus miesto savivaldybės finansinę ir skolinimosi padėtį taip pat nulėmė ir dotacijų iš valstybės biudžeto apimtys: pavyzdžiui, didžiausią dalį iš 432018,8 tūkst. Lt specialiosios tikslinės dotacijos 2011 metais sudarė dotacija mokinio krepšeliui finansuoti (334286,0 tūkst. Lt.), valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms vykdyti (82557,8 tūkst. Lt), iš kurių didžiausia dalis (62909,2 tūkst. Lt) – socialinėms išmokoms ir kompensacijoms skaičiuoti ir mokėti, likusi dalis – socialinei paramai mokiniams teikti, socialinėms paslaugoms finansuoti, dalyvauti rengiant ir įgyvendinant darbo rinkos politikos priemones ir gyventojų užimtumo programas. Sąlyginai nedidelę dalį dotacijų apėmė dotacija perduotoms iš apskričių įstaigoms išlaikyti (švietimo, socialinės apsaugos, kultūros, sveikatos apsaugos) bei aglomeracijų strateginiams triukšmo žemėlapiams parengti.

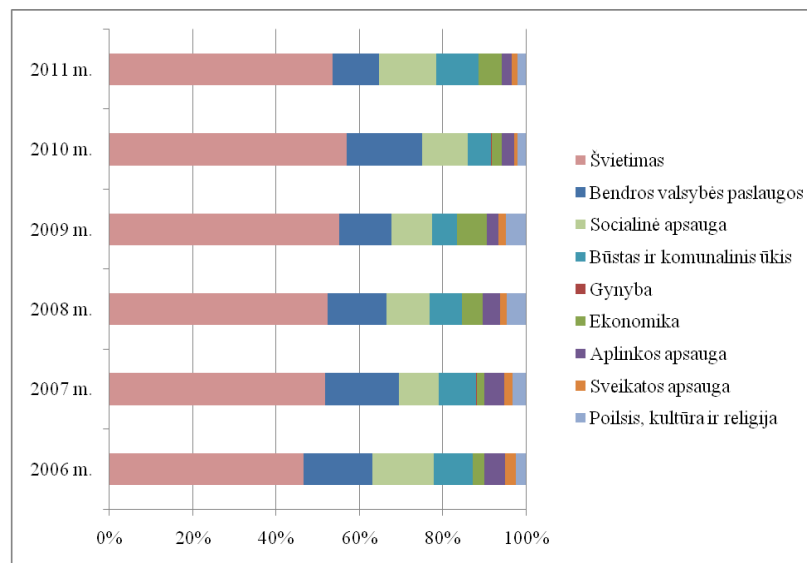
Pajamos iš turto mokesčių (žemės, paveldimo turto bei nekilnojamojo turto mokesčio) Vilniaus miesto savivaldybėje analizuojamu laikotarpiu nežymiai augo vidutiniškai po 10 proc. kasmet iki 2011 m., kuomet pastebimas nežymus sumažėjimas (nuo 119705 tūkst. Lt 2010 m. iki 117133 tūkst. Lt 2011 m. Analogiška padėtis yra ir su prekių ir paslaugų mokesčiais (mokesčiai už aplinkos teršimą, valstybės rinkliavos ir vietinės rinkliavos): jų kintamumas yra nedidelis ir vidutiniškai per analizuojamą laikotarpį sudarė 14 tūkst. Lt. Šie mokesčiai nėra tokie jautrūs išorės ir vidaus ekonominiams sukrėtimams kaip GPM, todėl finansinio sunkmečio metu savivaldybės turėtų apsvarstyti galimybę jais daugiau remtis, nors jie į savivaldybių biudžetus įneša sąlyginai nedaug pajamų. Likusią savivaldybės pajamų dalį sudarančios pajamos: pajamos už prekes ir paslaugas (už patalpų nuomą, už atsitiktines paslaugas, įmokos už išlaikymą švietimo, socialinės apsaugos ir kitose įstaigose), prekių ir paslaugų mokesčiai, turto pajamos, pajamos iš baudų ir konfiskacijos bei materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimo pajamos (žemė, pastatų ir statinių realizavimo pajamos), kurios svarbios surenkant savivaldybės biudžetą, bet sudaro nedidelę dalį pajamų.



13 pav. Vilniaus miesto savivaldybės biudžeto asignavimų kaita 2006-2011 m., tūkst. Lt

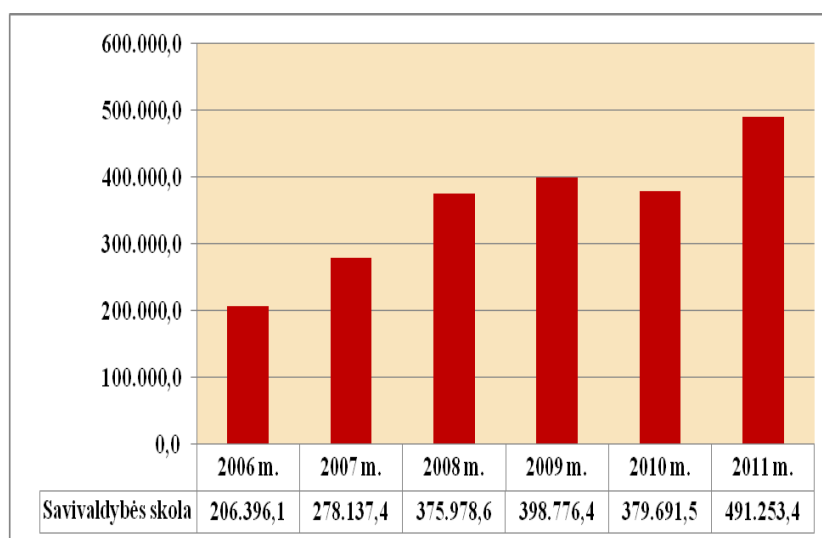
Vilniaus miesto savivaldybės biudžeto asignavimų kaita 2006-2011 m. atspindi, kad savivaldybės išlaidos 2006-2009 m. augo, 2010 m. sumažėjo (žr. 13 pav.) dėl prastesnio pajamų (ypač

gyventojų pajamų mokesčio) surinkimo 2009 m. ir dėl savivaldybės donorės statuso (plačiau apie savivaldybes donores ir recipientes žr. 4.4. poskyrį). Taigi viena svarbiausių Vilniaus miesto savivaldybės skolos augimo priežasčių – sunkumai subalansuojant biudžetą. Tai iliustruoja ir Vilniaus miesto savivaldybės kontrolierius išvada Nr.R-11-9 (2011), kurioje akcentuojama, kad Vilniaus miesto savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintos 2011 metų biudžeto pajamos „sudarė 987 932,7 tūkst. Lt, išlaidos – 1 199 802,7 tūkst. Lt. Vilniaus miesto savivaldybės 2011 metų biudžeto deficitas sudarė 211 870,0 tūkst. Lt, iš jų: išlaidos investicijų projektams finansuoti iš skolintų lėšų – 124 874,1 tūkst. Lt, neinvesticinių projektų skoloms padengti – 86 995,9 tūkst. Lt.“



14 pav. Vilniaus miesto savivaldybės biudžeto asignavimų struktūra 2006-2011 m., proc.

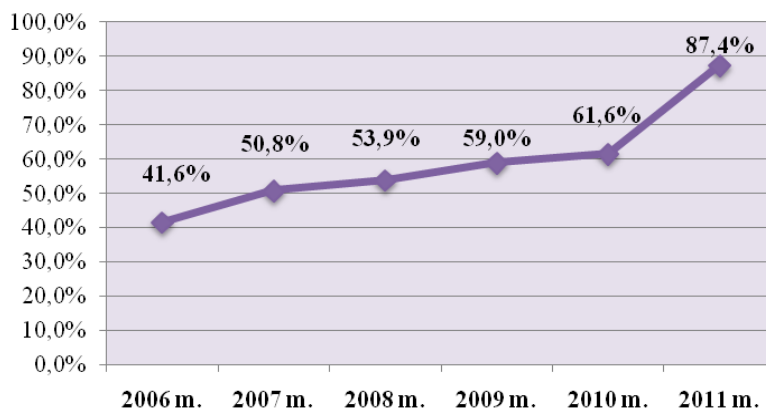
Vilniaus miesto asignavimų struktūros kaita 2006-2011 metais atspindi tendencijas, kad švietimui ir bendrosioms valstybės paslaugoms įgyvendinti, t.y. įstatymais numatytoms savarankiškomis ir valstybės perduotoms savivaldybėms funkcijoms įgyvendinti (žr. 14 pav.) yra skiriama didžioji dalis savivaldybės biudžeto išlaidų. Savivaldybės išlaidų struktūra 2011 metais rodo sumažėjusias išlaidas bendrosioms paslaugoms ir išaugusias išlaidas socialinei apsaugai bei būstui ir komunaliniam ūkiui – šie duomenys rodo augantį socialinių išmokų ir kompensacijų poreikį ekonominio sunkmečio metu dėl valstybės mastu išaugusio nedarbo ir kitų socialinės apsaugos problemų.



15 pav. **Vilniaus miesto savivaldybės skolos kaita 2006-2011 m., tūkst. Lt**

Kaip matyti iš 15 ir 16 pav., Vilniaus miesto savivaldybės skola nuo 2006 m. išaugo daugiau nei du kartus ir 2011 m. siekė beveik 90 proc. savivaldybės pajamų. Faktas, kad savivaldybės skola sudaro beveik pusę milijardo litų, tarp mokslininkų ir praktikų kelia klausimų dėl finansinės savivaldybės padėties ir gebėjimo tinkamai valdyti susidariusią situaciją.

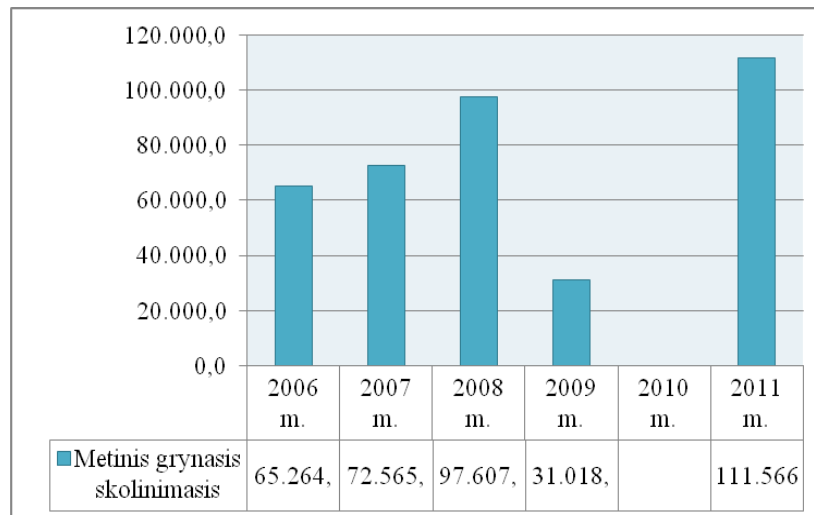
Savivaldybės įsiskolinimas gali būti aiškinamas didelėmis investicinių projektų apimtimis. Remiantis Vilniaus miesto savivaldybės kontrolierius išvada (2011), Vilniaus miesto savivaldybė jaučia poreikį skolintis investicinių projektų iš dalies finansuojamų Europos Sąjungos lėšomis vykdymui: „Energijos efektyvumo didinimas ir pastatų renovavimas mokyklose“, „Ambulatorinių, palaikomojo gydymo ir slaugos paslaugų plėtra bei stacionariųjų paslaugų optimizavimas VšĮ Mykolo Marcinkevičiaus ligoninėje“, „Energijos efektyvumo didinimas VšĮ Karoliniškių poliklinikoje (inžinierinių tinklų rekonstrukcija)“, „Vilniaus miesto vakarinis apvažiavimas“, „Geležinio Vilko g. nuo A. Goštauto g. iki M. K. Čiurlionio gatvės rekonstravimas“, „Vandens teikimo ir nuotekų tvarkymo infrastruktūros renovavimas ir plėtra Vilniaus mieste“, „Ekologiškų autobusų ir troleibusų įsigijimas Vilniaus mieste (I etapas)“ (p. 1-2).



16 pav. **Vilniaus miesto savivaldybės skola 2006-2011 m., proc. nuo patvirtintų pajamų**

Aiškinant Vilniaus miesto sav. skolos augimą, žiniasklaidoje minimos šios priežastys: skolos ir kitų įsipareigojimų paveldėjimas iš praėjusių kadencijų, mokesčių lengvatų taikymas, 2007 – 2008 m. biudžeto išvaistymas, galimai neskaidri viešųjų pirkimų eiga bei dideli projektai (pvz. vakarinis aplinkkelis, Nacionalinis stadionas bei Valdovų rūmai). Daugiausiai problemų sukelia kreditorinis įsiskolinimas įmonėms („Kauno tiltai“, „Panevėžio keliai“, „City Service“, „Vilniaus energija“ ir kt.), todėl savivaldybė planuoja atidėti kai kurias skolas, parduoti arba išnuomoti žemės sklypus ir turta, privatizuoti įmones (galimi objektai „Vilniaus vandenys“, Kalvarijų turgus bei troleibusų ir autobusų ūkį tvarkančios bendrovės), didinti įmonių valdymo efektyvumą ir nepradėti naujų stambių investicinių projektų (ELTA, 2009). Vilniaus miesto savivaldybės kontrolierius išvada (2010) atskleidžia, kad Vilniaus miesto savivaldybės taryba, neturėdama Vilniaus miesto savivaldybės kontrolieriaus išvados, „nusprenė sudaryti su AB banku „Snoras“ iki 100 mln. Lt ir su Nordea Bank Finland Plc Lietuvos skyriumi iki 142,2 mln. Lt (eurais) skolų gražinimo atidėjimo sutartis, jeigu minėti bankai perims Savivaldybės kreditorinius įsipareigojimus.“ Pažymima, kad audito metu aukščiau minėtos skolų gražinimo atidėjimo sutartys nebuvo pasirašytos.

Įdomu tai, kad augantį savivaldybės įsiskolinimą aiškindama ydinga biudžeto formavimo politika bei neteisingu gyventojų pajamų mokesčio paskirstymu (dėl palyginti mažos Vilniaus biudžetui tenkančios GPM dalies), Vilniaus miesto savivaldybė 2012 04 03 spaudos konferencijoje pranešė, kad skundžia Vyriausybę teismui ir prašo priteisti 939 mln. Lt (Černiauskas, 2012).³³



17 pav. **Metinis grynasis Vilniaus miesto savivaldybės skolinimasis 2006-2011 m., tūkst. Lt**

Savivaldybės metinis grynasis skolinimasis lyginant su patvirtintomis pajamomis 2006 m. sudarė 13,2 proc., 2007 m. – 13,3 proc., 2008 m. – 14 proc., 2009 m. – 4,6 proc., 2010 m. – nesikolinta, 2011 m. – 19,8 proc. (plačiau apie metinį grynąjį savivaldybės skolinimąsi žr. 17 pav.) Trumpalaikės paskolos buvo imtos tik 2009 metais ir sudarė 8183,9 tūkst. Lt. Remiantis Vilniaus miesto savivaldybės kontrolierius išvada (2011) trumpalaikės paskolos iš Lietuvos Respublikos finansų

³³ Vilniaus miesto savivaldybė, įkeisdama savivaldybės dangoraižį, mėgino pasiskolinti 77 mln. Lt., tačiau konkursas neįvyko negavus nė vieno pasiūlymo

ministerijos imtos dėl Vilniaus miesto savivaldybėje susidariusio apyvartinių lėšų stygiaus darbo užmokesčiui ir kreditiniam išskolinimui gražinti (p. 1-2).

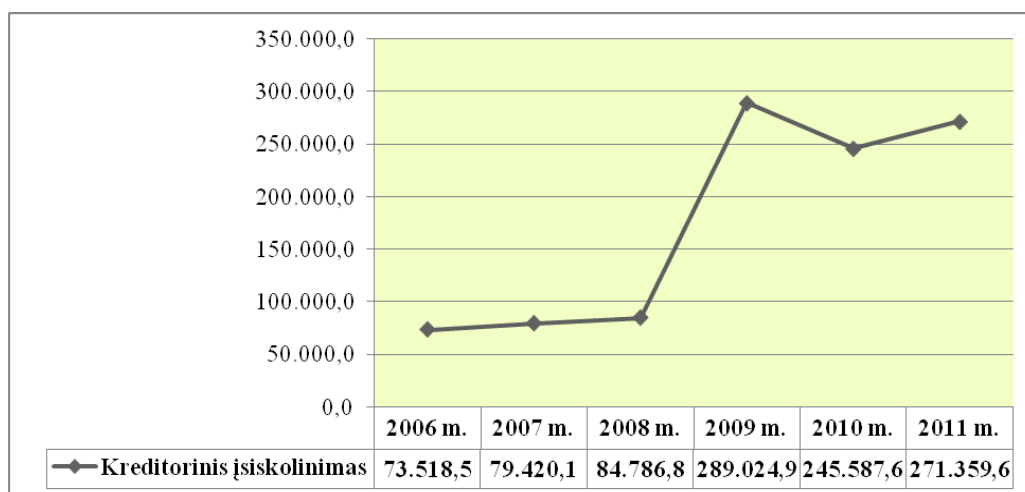
Iš 15 lentelės matyti, kad Vilniaus miesto savivaldybėje dėl anksčiau priimtų skolinių įsipareigojimų kasmet auga einamaisiais metais gražintinos paskolos ir palūkanos. Dėl didelės savivaldybės skolos ir ateityje bus poreikis skolintis lėšas, arba naudoti kitus skolinimosi gražinimo šaltinius.

15 lentelė. Vilniaus miesto savivaldybės einamaisiais metais gražintinos paskolos ir palūkanos 2006-2011 m., tūkst.Lt

Metai	Einamaisiais metais gražintinos paskolos ir palūkanos, tūkst. Lt	Einamaisiais metais gražintinos paskolos ir palūkanos, proc. nuo pajamų
2006 m.	30.988,8	6,3
2007 m.	29.357,3	5,4
2008 m.	82.757,0	11,9
2009 m.	71.708,5	10,6
2010 m.	77.280,0	12,5
2011 m.	74.597,7	13,3

Šaltinis: Vilniaus miesto savivaldybės informacija, 2006-2011 m.

Kaip ir analizuojant bendrą Lietuvos savivaldybių skolos statistiką, taip ir analizuojant Vilniaus miesto savivaldybės atvejį, matyti (žr. 18 pav.), kad 2009 m. savivaldybėje itin išaugo kreditorinis išskolinimas, trumpuoju ekonomikos laikotarpiu keliantis didelę grėsmę verslo veiklai. Teisės aktais reglamentuota, kad 2012 m. savivaldybės biudžetų perviršį pirmiausiai turi naudoti dengiant pradelstus apmokėjimus (daugiau – 3.4 poskyryje), tačiau biudžeto perviršio atsiradimo galimybės yra apribotos dėl biudžeto planavimo ir viešųjų finansų struktūros (nors Vilnius, kaip ir kitos didžiosios Lietuvos savivaldybės, dėl didelio gyventojų skaičiaus, išvystytos miesto struktūros ir ekonominio pajėgumo turi daugiausiai galimybių plėtoti verslą, inovacijas ir užtikrinti stabilią ekonominę situaciją).

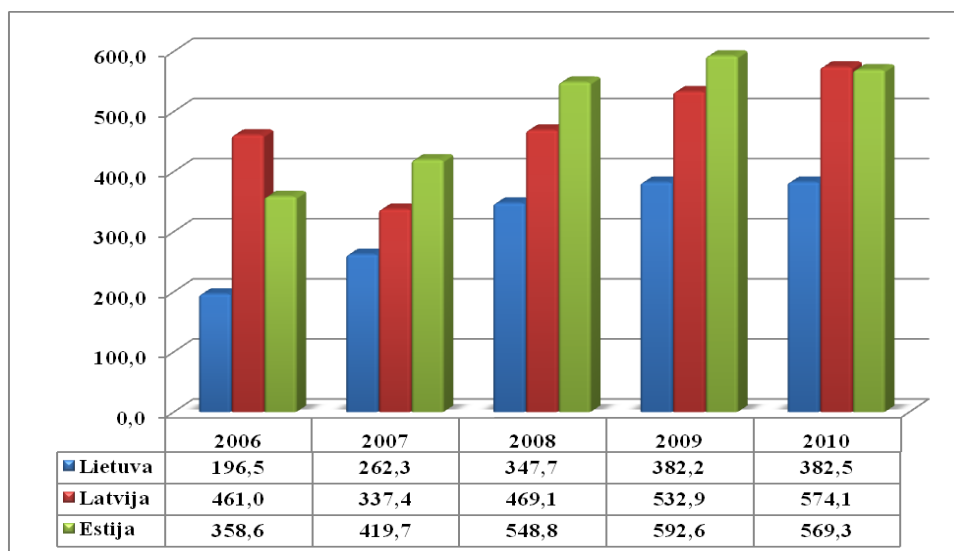


18 pav. Vilniaus miesto savivaldybės kreditorinis išskolinimas 2006-2011 m., tūkst. Lt

Taigi išanalizavus Vilniaus miesto savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų struktūros pokyčius 2006-2011 metais, pastebėtos tos pačios tendencijos, kaip ir analizuojant bendrą Lietuvos savivaldybių skolą – žymus pajamų sumažėjimas 2009-2010 metais, išaugęs socialinių išlaidų poreikis, struktūrinės viešųjų finansų sistemos problemos (tokios kaip tarpbiudžetinių lėšų paskirstymas) ir kt. Tai leidžia daryti išvadą, kad aiškinant konkrečios savivaldybės išskolinimo priežastis, neužtenka analizuoti statistinius duomenis, jų kaitą ir tendencijas, taip pat ir teisinį ir institucinį reguliavimą iš centrinės valdžios. Siekiant atskleisti gilesnes Vilniaus miesto savivaldybės išskolinimo priežastis, reikalingi tolimesni tyrimai, daugiau orientuoti į savivaldybių biudžetų valdymo efektyvumą, išlaidų planavimo ir lėšų panaudojimo tikslingumą.

3.5. Savivaldybių skola Baltijos valstybėse: lyginamoji analizė

Siekiant susidaryti visapusišką vaizdą apie Lietuvos savivaldybių skolą, verta palyginti Lietuvos savivaldybių situaciją su kaimyninėmis valstybėmis.



19 pav. Baltijos valstybių savivaldybių skola 2006-2010 m., mln. eurų

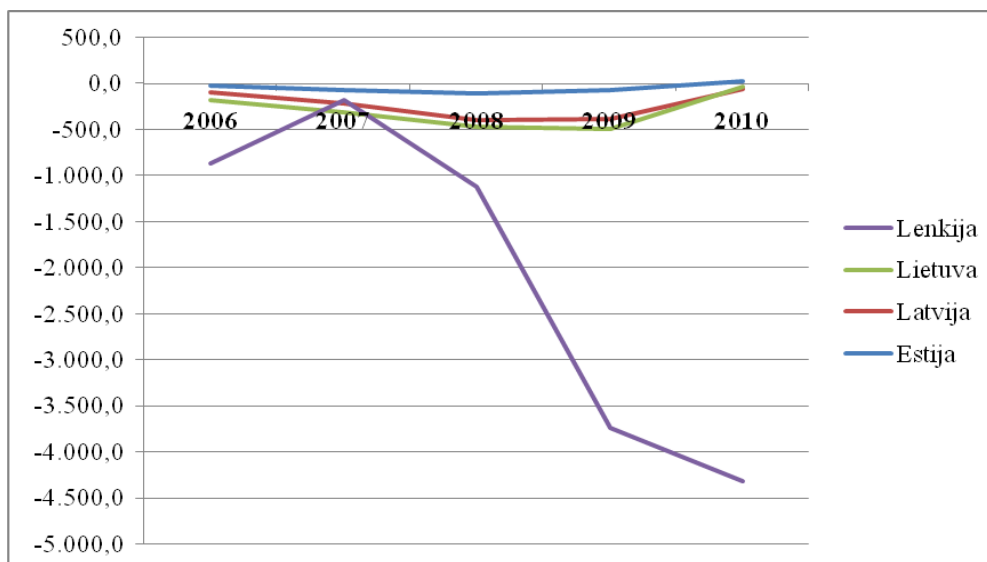
Iš 19 pav. matyti, kaip Lietuvos savivaldybių išskolinimas atrodo Baltijos valstybių kontekste: 2010 metais buvo daugiau nei 33% mažesnis nei Latvijoje ir Estijoje, tačiau vertinant skolos augimo tempus, nuo 2006 metų iki 2010 metų Estijos savivaldybių skola išaugo apie 37%, Latvijos – apie 20%, o Lietuvos – apie 48%. Vis dėlto, grynas Baltijos valstybių skolinimasis (20 pav.) rodo, kad didžiausią poreikį skolintis 2008-2009 metais turėjo Latvija, kurioje tarptautinės finansų krizės pasekmės dėl vyriausybės vykdytos prociklinės politikos buvo stipriai jaučiamos paskolų sektoriuje, prekyboje, viešuosiuose finansuose ir socialinės apsaugos sektoriuje³⁴ (Klyvienė, Rasmussen, 2010).

³⁴ Finansinės krizės pasekmės Latvijoje – 18 proc. BVP kritimas 2009 m., daugiau nei 10 proc. nedarbo augimas, socialinio draudimo fondo deficitas, pensijų ir atlyginimų mažinimas viešajame sektoriuje.



20 pav. Baltijos valstybių grynasis metinis skolinimasis, 2006-2010 m., mln. eurų

Aiškinant egzistuojančius skirtumus tarp Baltijos šalių savivaldybių skolos lygio ir kaitos, kaip ir Lietuvos savivaldybių atveju, reikėtų nuodugniai tirti viešųjų finansų struktūrą, teisinę skolinimosi aplinką bei centrinės valdžios naudojamas reguliavimo priemones. W. Dillinger, Pasaulio banko viešojo sektoriaus valdymo specialisto, atlikta analizė (2007) apie naujų ES valstybių tarpbiudžetinius santykius ir savivaldybių skolos priežastis atskleidžia, kad Estijoje, Lenkijoje ir Lietuvoje yra nustatomi skolinimosi limitai ir grynojo skolinimosi apribojimai savivaldybėms (pvz., 2007 m. Estijoje ir Lenkijoje nustatytas bendras 60% skolinimosi limitas, grynojo skolinimosi riba Estijoje ir Lietuvoje buvo 20%, Lenkijoje – 15 proc.), tuo tarpu Latvijoje analizės atlikimo metu nebuvo nustatomi bendri limitai skolai ar grynajam skolinimuisi. Pasak W. Dillinger (2007), skirtumus tarp savivaldybių skolos taip pat lemia išlaidų panaudojimo skaidrumas ir pajamų stabilumas valstybėse, tačiau šie skirtumai tarp Baltijos valstybių nėra dideli. Pabrėžtina, kad visos šios valstybės sėkmingai reformuoja tarpbiudžetinius santykius, tačiau šis procesas nėra baigtinis. Valstybės naudoja efektyvią centrinės valdžios mokesčių politiką, todėl didžioji dalis savivaldybių pajamų, kaip ir daugelyje Europos Sąjungos valstybių, yra iš tarpbiudžetinių dotacijų ir dažnai neatitinka vietos ekonomikos keliamų ekonomikos tikslų.



21 pav. Grynasis Baltijos valstybių ir Lenkijos savivaldybių skolinimasis 2006-2010 m., mln. eurų

Tačiau, jei analizuosime Lietuvos ir kitų valstybių savivaldybių skolinimosi padėtį lyginant su kita kaimynine valstybe – Lenkija (žr. 21 pav.), matysime, kad Lenkijos savivaldybių grynasis metinis skolinimasis žymiai viršija Baltijos valstybių vidurkį. Viena pagrindinių priežasčių, kodėl Lenkijos savivaldybių skola yra didesnė nei Baltijos valstybių, yra valstybės dydis ir ekonominis potencialas, taip pat iš savivaldybių, Lenkijos statistikos departamento duomenimis (2011), griežtai nereikalaujama subalansuoti biudžetus ir leidžiama leisti obligacijas (apie pusę išleidžiamų obligacijų kiekio inicijuoja didieji miestai ir iš viso savivaldybių skoloje obligacijos sudaro apie 15 proc.) .

Pasaulio banko analizė (2007) atskleidžia, kad Estijoje analizės atlikimo metu iš savivaldybių nebuvo reikalaujama aukštesnio lygmens institucijų leidimo skolintis, tuo tarpu Latvijoje toks leidimas buvo privalomas gauti iš Finansų ministerijos ir Savivaldybių skolinimosi ir garantijų tarnybos. Lietuvoje analizuotu laikotarpiu centrinės valdžios leidimą skolintis, pasak Pasaulio banko (2007), reikėjo gauti tik tais atvejais, jei savivaldybių skola viršijo nustatytus limitus, o Lenkijoje šis reikalavimas taip pat egzistavo (leidimas gaunamas iš Regionų apskaitos tarnybos, išskyrus, jei skola imama iš banko, kuriame yra pagrindinė savivaldybės sąskaita). Trijose Baltijos šalyse nustatytas reikalavimas ilgalaikio skolinimosi priemonės naudoti tik kapitalo investicijoms (Estijoje tik tiems projektams, kurie įtraukti į Vietos vystymo planą), tuo tarpu Lenkijoje tokio reikalavimo nėra. Savivaldybių nemokumo procedūros egzistuoja Latvijoje (Finansų ministerijos skiriamas priežiūros tarnautojas, padedantis parengti stabilizavimo planą, konkretizuoti biudžeto išlaidų mažinimą ir pajamų poreikį – tokios procedūros iki 2007 m. prirėkė septyniolikai savivaldybių) (p. 33).

3.6. Savivaldybių skolos autonomija

Daugiausiai Lietuvos savivaldybių finansinių problemų kyla iš to, kad Lietuvos viešojo valdymo sistema yra itin centralizuota (Baltušnikienė, 2009) ir sąlygojanti didelę centrinės valdžios

(Vyriausybės, Seimo, ministerijų) galią valdyti, kontroliuoti ir reguliuoti ne tik visos valstybės, bet ir savivaldybių finansus (nustatant funkcijų apimtis ir finansavimą, atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvus ir dotacijų apimtis, atliekant priežiūrą ir kt.).

Egzistuoja keletas kriterijų, kuriais vadovaujantis galima nustatyti savivaldybių savarankiškumo ir nepriklausomumo nuo centrinės valdžios lygį. Pabrėžtina, kad fiskalinė autonomija negali būti vertinama atskirai nuo kitų komponentų – nacionalinio biudžeto pajamų ir išlaidų bei biudžeto persikirstymo mechanizmų vertinimą. Vietos savivaldos tyrinėtojas A. Astrauskas (2002) naudoja „realios“ vietos savivaldos sąvoką ir ją apibūdina per šiuos bruožus:

- Savivalda yra reali, jei savivaldybėms yra pavesta tvarkyti santykinai didelė visuomenei svarbių viešųjų reikalų apimtis ir tam savivaldybės turi adekvačius finansinius išteklius.
- Apie tikrą savivaldą galima spręsti tuomet, kai savivaldybės turi didelį savarankiškumo laipsnį priimti sprendimus, tvarkyti priskirtus viešuosius reikalus, reguliuoti finansų dydį (vietinių mokesčių ir rinkliavų dydžius) bei nepriklausomai nustatyti lėšų panaudojimo kryptis.
- Tikra savivalda egzistuoja tuomet, kai santykiai tarp valstybės valdžios ir savivaldos institucijų yra konstruktyvūs (abi šalys ieško priimtinausio būdo spręsti iškylančias problemas).

Remiantis A. Astrausko (2002) „realios“ savivaldos bruožais ir savivaldybių skolos rodiklių analize, galima teigti, kad nors savivaldybėms Lietuvoje yra pavesta didelė viešųjų reikalų apimtis (priskiriamų funkcijų skaičius nuolat didinamas), tačiau tam nėra skiriamas atitinkamas finansavimas. Be to, Lietuvoje savivaldybės neturi galimybių priimdamos sprendimus tiesiogiai reguliuoti savo pajamų (nustatyti vietinių mokesčių ir rinkliavų dydžius), o sąveika tarp valstybės valdžios ir savivaldos institucijų nėra lygiavertė ir konstruktyvi: į savivaldybes žiūrima kaip į paklusnius centrinės valdžios sprendimų vykdytojus. Pvz., nors Lietuvos savivaldybių asociacija (toliau – LSA) prašė leisti jos atstovams dalyvauti ministrų pasitarimuose svarstant savivaldybėms svarbius biudžetų ir finansų klausimus, tačiau į šiuos prašymus neatsižvelgta (LSA taryba, 2009). Šiuos Lietuvos finansų sistemos bruožus atskleidė ir LSA dokumentų analizė: pvz., kreipimėsi į Lietuvos Respublikos Seimą ir Vyriausybę išreikštas susirūpinimas, kad savivaldybės jaučia per didelę centralizaciją ir konkurenciją tarp vietos ir centrinės valdžių (LSA narių atstovų suvažiavimas, 2009).

Kaip minėta ankstesniuose skyriuose, Lietuvos savivaldybės gali savarankiškai skolintis Lietuvoje ir užsienyje, iš valstybių ar privačių finansinių institucijų. Vis tik tiesioginis savivaldybių savarankiškumo ribojimas pasireiškia tuomet, kai centrinė valdžia nustato skolinimosi tikslus, priemones, apimtis ir limitus, kontroliuoja jų laikymąsi, planuoja savivaldybių biudžetus, nustato kompetencijos ribas ir mokesčių, tenkančių į savivaldybių biudžetus, dalis, skiria finansinius išteklius valstybės perduotoms funkcijoms įgyvendinti bei teisės aktais, nutarimais, reglamentais ir kitais dokumentais nustato jų panaudojimo kryptis. Taip pat akcentuotina, kad savivaldybių savarankiškumas nėra absoliutus dydis, todėl diskusijos, susijusios su savivaldybių savarankiškumo padidėjimu ar

sumažėjimu yra tik sąlyginės.

Lietuvos savivaldybės po tarptautinės finansų krizės susidūrusios su augančiomis skolomis, ieškojo įvairių sprendimo būdų (taupymas, privatizacija, personalo, struktūrinės reformos ir kt.) ir laukė pagalbos iš centrinės valdžios. 2009–2011 m. ekonominio nuosmukio metu pirmenybė teko valstybės ir Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetų gelbėjimui bei bandymui sulėtinti valstybės skolos augimą. Taigi 2009 metais, Lietuvą užklupus ekonominiam sunkmečiui, pirmiausiai buvo galvojama ne apie savivaldybių savarankiškumo didinimą ar pagalbos teikimą, bet apie tai, kaip surinkti daugiau pajamų į biudžetus ir kaip sumažinti išlaidas, todėl savivaldybių savarankiškumas nebuvo prioritetinga centrinės valdžios dėmesio sritis.

Vis dėlto LR Vyriausybė nutarimu Dėl 2009 metų savivaldybių biudžetų negautų pajamų kompensavimo ir bendrosios dotacijos kompensacijų (2010) nusprendė skirti savivaldybėms iš 2009 m. LR valstybės biudžeto viršplaninių pajamų 223985,5 tūkst. litų 2009 m. savivaldybių biudžetų negautoms pajamoms kompensuoti, atleisti savivaldybes nuo 2009 m., priklausiusių, bet nepervestų bendrosios dotacijos kompensacijų (72879,4 tūkst. Litų), gražinti savivaldybėms iki 2010 biudžetinių metų pabaigos 11316,1 tūkst. litų bendrosios dotacijos kompensacijas (žr. 15 – 17 PRIEDUS). Remiantis Finansų ministerijos 2011 ir 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų apžvalga, 2011 m. savarankiškoms funkcijoms atlikti 49 savivaldybių biudžetams numatyta 142,4 mln. litų (2012 m. 51 savivaldybių biudžetams numatyta 115,8 mln. litų) valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacija iki 85 procentų kompensuoti 2011 metais prognozuojamų pajamų mažėjimą (be specialių tikslinių dotacijų ir pajamų iš vietinių rinkliavų), palyginti su 2009 metais. Šias gautas lėšas savivaldybėms pasiūlyta pirmiausiai skirti išsiskolinimams padengti. Šie nutarimai sudaro sąlygas savivaldybėms padengti įsisenėjusias skolas ir užglaistyti pajamų nesurinkimo mastą, tačiau egzistuojančių biudžeto ir skolinimosi bei plėtros poreikio problemų neišsprendžia, todėl egzistuoja poreikis koreguoti savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos nuostatas, ribojančias savivaldybių biudžetų prognozuojamų pajamų didėjimą ir nustatyti optimalų vietos savivaldos finansų sistemos modelį.

Apibendrinant Lietuvos savivaldybių skolinimosi problematiką, galima pastebėti, kad savivaldybių skolinimosi poreikiai auga tiek ekonominio pakilimo (investicijoms), tiek ir nuosmukio metu (trumpalaikiam biudžeto apyvartos lėšų trūkumui dengti). Ekonominio nuosmukio metu susidariusi savivaldybių finansinė padėtis atskleidžia, kad savivaldybės ir centrinės valdžios institucijos finansiniams sukrėtimams nėra pasiruošusios, o faktas, kad savivaldybių finansų sistema itin glaudžiai susijusi su valstybės finansais, nulemia daug finansinių problemų savivaldybėms ir sudaro prielaidas augti savivaldybių išsiskolinimui bankams, valstybei ir verslui. Šie duomenys kelia susirūpinimą dėl poveikio vietos savivaldos ekonominiam vystymuisi bei įstatymuose nustatytų funkcijų įgyvendinimui.

4. LIETUVOS SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETAI: SAŠAJOS SU SKOLA

Valstybės veiklos finansinį pagrindą sudaro valstybės biudžetinė ir mokesčių sistemos, todėl biudžetas yra vienas iš svarbiausių administravimo ir valdymo apskaitos bei kontrolės elementų. LR Biudžeto sandaros įstatymas (2011) numato, kad Lietuvos Respublikos nacionalinį biudžetą sudaro valstybės biudžetas ir savivaldybių biudžetai. Valstybės biudžetas įstatymo apibrėžiamas kaip „valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams, kurį tvirtina Seimas“, o savivaldybės biudžetas – „savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams.“ Įstatyme konstatuojama, kad „kiekviena savivaldybė turi savarankišką biudžetą, kurį tvirtina savivaldybės taryba.“ Remiantis šiuo įstatymu, kiekvienos savivaldybės biudžetas patvirtinamas be deficito ir jo lėšos naudojamos įstatymuose numatytoms funkcijoms įgyvendinti (LR Seimas, 2010).

Lietuvos savivaldybių biudžetuose sukaupiama apie trečdalį šalies finansinių išteklių, todėl bet koks nacionalinio biudžeto reformavimas neišvengiamai veikia ir savivaldybių biudžetų formavimo principus. Interesų derinimas tarp savivaldybių ir valstybės institucijų reiškiasi valstybei įvairiais būdais ir formomis teikiant paramą savivaldybėms, koordinuojant bendrus veiksmus, kai siekiama svarbių socialinių tikslų, bei valstybei įstatymų apibrėžtomis formomis prižiūrint savivaldybių veiklą (Birmontienė, et al., 2001). Pasak G. Gipienės (2007), taip pasitelkdama biudžetą įstatymų leidžiamoji valdžia numato vykdomajai valdžiai tam tikrus rėmus ir gaires ūkio, finansų tvarkymo srityse, kuriuos išreiškia įstatymais ir jų turi būti griežtai laikomasi. Per biudžetinius ryšius nustatant veiklos rėmus, anot G. Gipienės (2007), paprastai atliekama detali poreikių analizė, nustatomas prioritetų eiliškumas, atsižvelgiant į visuomenės vystymosi perspektyvas, ekonominę šalies situaciją.

4.1. Savivaldybių biudžetų pajamų planavimas

Tinkamas biudžeto finansinių rodiklių planavimas bei biudžeto projekto sudarymas yra labai svarbūs vykdant ne tik valstybės, bet ir savivaldybių biudžetus. Biudžeto planavimo metu, atsižvelgiant į prognozuojamus šalies makroekonominius rodiklius, galimus teisės aktų pakeitimus bei valstybės tikslus, rengiamas valstybės ir savivaldybių pajamų bei išlaidų ateinančių metų finansinis planas. Biudžeto sudarymo teisinis pagrindas yra LR Konstitucija, Biudžeto sandaros įstatymas, Fiskalinės drausmės įstatymas, Seimo statutas, Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, Vyriausybės patvirtintos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, Strateginio planavimo metodika ir kt. (Finansų ministerija, 2011)

Kaip nustatyta LR Vyriausybės nutarime Dėl LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo (2009), rengiant biudžeto įstatymo projektą, vyksta platus interesų derinimo ir veiksmų koordinavimo procesas, kuriame dalyvauja LR Vyriausybė, Seimas, VMI, Statistikos departamentas, Finansų ir kitos ministerijos, valstybės institucijos ir įstaigos,

Vyriausybės strateginio planavimo komitetas ir kt. institucijos.

LR Konstitucijos (1992) 130 str. ir LR Biudžeto sandaros įstatyme (2011) nustatyta, kad valstybės biudžeto projekto sudarymą organizuoja Vyriausybė, patvirtindama atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo planą. LR Vyriausybė nutarime dėl Lietuvos respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo (2010) nustatė, kad Finansų ministerija Vyriausybės nustatytais terminais rengia 3 m. biudžetų finansinių rodiklių projektą remiantis teisės aktais, makroekonominėmis prognozėmis, Vyriausybės veiklos programa, strateginiais veiklos planais, asignavimų valdytojų pateiktomis programomis ir išlaidų sąmatų projektais. Vyriausybė patvirtina šį projektą, maksimalių asignavimų dydį, preliminarius duomenis apie ES paramos dydį.

LR Biudžeto sandaros įstatymas (2011) nustato, kad asignavimų valdytojai programas ir išlaidų sąmatų projektus rengia vadovaudamiesi Vyriausybės nustatyta Strateginio planavimo metodika. Metodiškai tai itin griežtai reguliuoja Finansų ministerija, pateikdama skaičiavimų formas, limitus, normatyvus, terminus. LR Konstitucijos (1992) 130 str. numato, kad Vyriausybė nagrinėja parengtus valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektus ir ne vėliau kaip prieš 75 dienas iki biudžetinių metų pabaigos pateikia Seimui. Etapas baigiamas Seimui priėmus finansinių rodiklių įstatymą, kuris yra vienas iš svarbiausių valstybės fiskalinės politikos dokumentų.

Apibendrinant Valstybės kontrolės ataskaitoje apie programinio biudžeto sistemą išdėstyta informaciją (2007), galima teigti, kad Lietuvoje šiuo metu veikia tik pusiau programinis biudžetas, nes susiduriama su asignavimų valdytojų ir programų skaičiaus, nuoseklaus programų vertinimo, atskaitomybės ir kt. problemomis. Nors iš Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (saulėlydžio komisijos) posėdžių protokolų (2010) matyti, kad daug diskutuojama dėl programinio biudžeto sistemos tobulinimo, ketinant įgyvendinti institucinės sandaros ir valstybės tarnybos pertvarkas, atsisakyti panašių ar nereikalingų programų, tačiau kyla pagrįstų abejonių, kad programinis išlaidų planavimas ir programų vykdymas Lietuvoje yra tik imitacinio pobūdžio ir ši situacija nesikeičia.

Kadangi dėl ekonominės padėties pokyčių, nenumatytų situacijų ar prognozavimo netikslumų biudžetas paprastai neįvykdomas toks, koks buvo patvirtintas (pajamos nesurenkamos arba surenkamos didesnės, keičiasi poreikis ar galimybės finansuoti išlaidas), o išlaidos lieka preliminarios, todėl biudžetinėmis metais turi būti atliekami biudžeto įstatymų pakeitimai. Pvz., tikslinant 2009 m. nacionalinį biudžetą gegužės ir liepos mėn., savivaldybių biudžetų pajamos buvo sumažintos 461,3 mln. Lt. (LSA, 2009). Kadangi tai buvo padaryta metų viduryje, kai savivaldybės jau buvo suplanavusios ir išleidusios dalį pinigų pagal ankstesnį planą, teko ieškoti išeičių, kam ir kiek skirti mažiau lėšų. Kai kuriais atvejais prisiimtų įsipareigojimų neįmanoma atsisakyti, todėl tai padidina savivaldybių išiskolinimus.

Yra pagrindo manyti, kad savivaldybių biudžetai sudaromi remiantis ne konkrečiais

savivaldybių poreikiais, asignavimų valdytojų pajėgumu ar strateginiais, į ateitį orientuotais sprendimais, o pagal praėjusių metų asignavimų dydį, kuris mažinamas FM pasiūlytu procentu, todėl savivaldybės negali tiksliai planuoti ir valdyti savo biudžetų pajamų (Vilpišauskas, Nakrošis, 2003). Anot O. G. Rakauskienės (2006), FM vaidmuo paprastai būna nukreiptas labiau į ūkinę, skirstančiąją, o ne į analitinę, strateginę veiklą, sprendžiant, pvz., kaip padidinti valstybės pajamas. Valstybės kontrolė, įvertinusi 2010 metų valstybės biudžeto projektą, konstatavo, kad 2010 m. valstybės biudžeto pajamas FM planuoja apdairiai, nepasiduodama optimistinėms iliuzijoms, todėl biudžeto surinkimo planai turėtų būti įvykdyti. Vis dėlto, auditorių nuomone, mokestinių pajamų prognozavimo metodai ir procedūros vis dar nėra reglamentuoti, todėl kyla abejonių, ar pagrįstai planuojamos kai kurios pajamos. Kita vertus, 2010 03 26 LR Finansų ministro įsakyme patvirtinta nauja valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacija, kuri įneša daugiau aiškumo į savivaldybių biudžetų planavimą.

Kita vertus, rengdamos biudžeto programas, savivaldybės ir kiti nacionalinio biudžeto asignavimų valdytojai kartais nesilaiko FM nustatytų išlaidų limitų ir numato nepagrįstus programų įgyvendinimo kaštus (Vilpišauskas, Nakrošis, 2003). Tai reiškia, kad pačios savivaldybės nėra objektyvios nustatydamos savo poreikius, todėl centrinės valdžios įsikišimas yra būtinas. Vis dėlto planuojant biudžetus savivaldybės turi mažai įtakos, todėl net kelis kartus per metus Seime patikslinus rodiklius, nemažai daliai savivaldybių 2009 – 2010 metais prognozuojamos pajamos nėra realios (per daug optimistinės). Iš šios sąveikos ir kyla nesusikalbėjimas tarp savivaldybių ir Finansų ministerijos.

Taigi dėl netobulos biudžeto planavimo metodikos, politinių ir kitų aplinkybių Lietuvoje biudžeto planavimas daugiau orientuotas į praeitį, o ne ateitį, todėl valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų prognozės dažnai yra per daug optimistinės. Neplanuotos savivaldybių išlaidos ir nepagrįstos prognozės nulemia finansinių išteklių trūkumą ir nuolatinį savivaldybių įsiskolinimą.

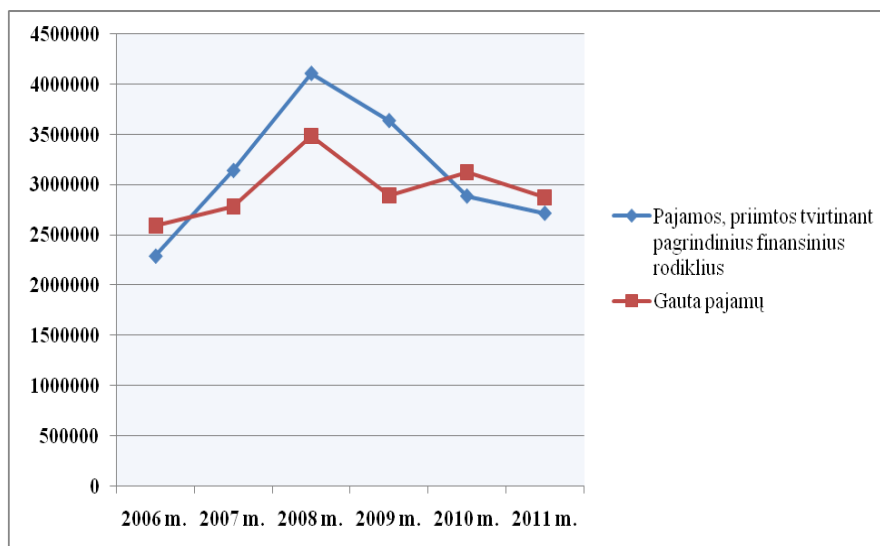
4.2. Savivaldybių pajamos, jų kaita ir struktūra

Lietuvos savivaldybių skolinimasis tiesiogiai priklauso nuo pajamų, nes planuotų pajamų surinkimas garantuoja savivaldybių funkcijų įgyvendinimą, o trūkumas lemia didėjančius įsiskolinimus kreditoriams, bankams ir valstybei. Be to, remiantis patvirtintomis pajamomis, nustatomi ir savivaldybių skolinimosi limitai. Naujausių 2006-2011 m. Finansų ministerijos ir Statistikos departamento duomenų analizė leidžia atskleisti sąveikos tarp centrinės ir vietos valdžios lygių problematiką bei bendras savivaldybių finansinės būklės ir savarankiškumo tendencijas.

LR Biudžeto sandaros įstatymas (2011) nustato, kad Lietuvos savivaldybių pajamos yra mokestinės, nemokestinės (iš savivaldybių turto, vietinių mokesčių, baudų ir kt.) ir dotacijos. Didžiausias pajamas duodantys mokesčiai, anot G. Davulio (2007), paprastai priskiriami prie valstybinių, tačiau Europos vietos savivaldos chartijoje (1999) pabrėžiama, kad vietinės valdžios institucijos

bent dalį finansinių išteklių turi gauti iš vietos mokesčių ir rinkliavų. Lietuvos atveju tam tikra dalis mokestinių pajamų yra priskirta savivaldybėms, kuriuos (išskyrus gyventojų pajamų mokestį), anot prof. G. Davulio (2007), galima traktuoti kaip vietinius, tačiau savivaldybių teises įtakoti jų dydžius nėra didelės.³⁵ Didesnę laisvę, anot profesoriaus, savivaldybės turi tik nustatant pajamų mokesčio už veiklą turint verslo liudijimą, nekilnojamojo turto mokesčio, nuomos mokesčio už valstybinę žemę tarifus bei rinkliavų dydį. Visais kitais atvejais savivaldybės gali mažinti mokesčio tarifus arba visai atleisti nuo mokesčio savo biudžeto sąskaita. Tačiau problemos esmė yra ne tik galimybės nustatyti mokesčių dydį, bet faktas, kad savivaldybėms priskirti mokesčiai bei mokėjimai sudaro nedidelę savivaldybių pajamų dalį.

Kaip matyti iš 22 pav., savivaldybių pajamos (be tikslinių ir bendrųjų dotacijų) 2006 – 2008 m. augo, pirmiausiai dėl ekonomikos pakilimo ir Vyriausybės vykdytos politikos didinti viešojo sektoriaus išlaidas (pensijas, išmokas vaikus auginančioms šeimoms, mokytojams ir t.t.), tačiau nuo 2009 m. pajamų surinkta mažiau. Lietuvoje paprastai nurodomos dvi valstybės pajamų mažėjimo priežastys: sudėtinga mokesčių sistema (nepakankamai efektyvūs mokesčių surinkimo procesai ir administravimo trūkumai), bei šešėlinė ekonomika – vengimas mokėti mokesčius, korupcija, nusikalstamos veikos. O. G. Rakauskienė (2006) pabrėžia, jog mokestinių įplaukų nesurinkimas rodo aiškias sistemines klaidas, taikant valstybės fiskalinę politiką. Be to, kaip parodė pastarieji metai, savivaldybių biudžetų pajamų trūkumas gali būti sąlygotas staigių ir neplanuotų išorinių ekonominių įvykių pasaulyje.

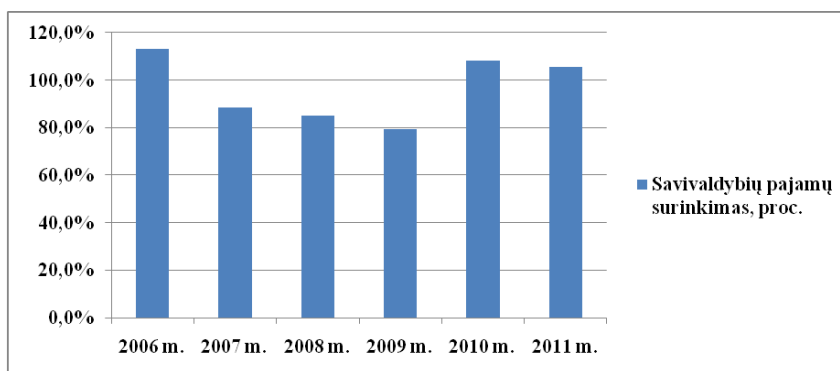


22 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų planuotos ir faktiškai gautos pajamos 2006-2011 m., tūkst. Lt

Remiantis FM operatyviniais duomenimis apie Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimą, 2006

³⁵ Lietuvos Respublikos įstatymais bei kitais teisės aktais nustatyti tokie mokesčiai bei mokėjimai į savivaldybių biudžetus: mokestis už medžiojamųjų gyvūnų išteklius; mokestis už pajamas, gautas iš veiklos, turint verslo liudijimą; mokėjimai už ne žemės ūkio paskirties sklypų pardavimą bei nuomą; nekilnojamojo turto mokestis; nuomos mokestis už valstybinę žemę ir valstybinio vidaus vandens fondo vandens telkinius; paveldimo turto mokestis; žemės mokestis; rinkliavos (Davulis, 2007).

m. į savivaldybių biudžetus buvo surinkta daugiau lėšų, nei numatyta valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme (115,5% planuotos sumos), 2007 m. surinkta 103,9% numatytų lėšų, 2008 m. – 101,3%, 2009 11 01 surinkta tik 73,5%, 2009 m. – 92,7% iki tos dienos numatytų surinkti lėšų³⁶, o 2010 m. pajamų surinkimas pagerėjo ir siekė 108,6% pradžioje 92,7% planuotų pajamų (žr. 22-23 pav.). Šie duomenys rodo, kad 2009 m. dėl didelio nedarbo, smukusių verslo apimčių valstybė ir savivaldybės nesurinko planuotų pajamų į biudžetus, todėl norėdamos finansuoti įstatymų nustatytas funkcijas, turėjo riboti savo veiklą, mažinti išlaidas ir ieškoti būdų efektyviau panaudoti turimus išteklius. Taigi 2009 metų statistiniai duomenys rodo, kad blogėjanti šalies būklė sąlygojo naujas finansų problemas ne tik centrinei, bet ir vietos valdžiai.



23 pav. Savivaldybių metinio biudžeto vykdymas, proc.

Savivaldybių biudžetų pajamų struktūros analizė leidžia nustatyti decentralizacijos lygį valstybėje: jei savivaldybių biudžetuose dominuoja valstybės biudžeto dotacijos, valstybę galima priskirti prie centralizuotų sistemų. Lietuvoje dotacijų ir gyventojų pajamų mokesčio (toliau – GPM) dalis savivaldybių biudžetuose skiriasi: pvz., 2009 m. Vilkaviškio raj. sav. dotacijos iš valstybės biudžeto visų gautų pajamų struktūroje sudarė 46,2% (Vilkaviškio raj. sav., 2009), Neringos sav. – 11,2% (Neringos savivaldybė, 2009), 2009 m. Klaipėdos m. sav. – 37,2% visų pajamų (Klaipėdos miesto savivaldybė, 2009).

³⁶ Valstybinės mokesčių inspekcijos prie LR finansų ministerijos duomenimis, savivaldybių biudžetų pajamų surinkimui 2009 m. I-III ketvirčiais didžiausią įtaką turėjo gauta mažesnė nei planuota gyventojų pajamų mokesčio, sudarančio 77,7% savivaldybių biudžetų pajamų, suma – 84 090 tūkst. litų arba 3,1% mažiau nei tuo pačiu metu 2008 m. Be to, 2009 m. I-III ketvirčiais savivaldybių biudžetų pajamų planus įvykdė tik 24 savivaldybės.

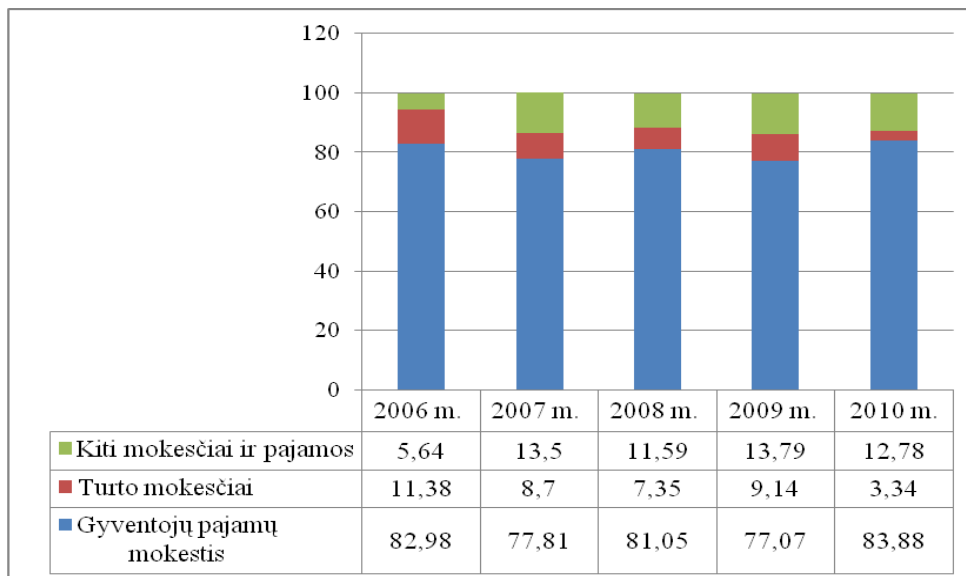
16 lentelė. Lietuvos savivaldybių gautų pajamų (be dotacijų) ir specialiųjų tikslinių dotacijų iš valstybės biudžeto kaita

	2006 m.	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m.	2011 m.	2012 m.
<i>Specialios tikslinės dotacijos (tūkst. Lt)</i>	2 316 612	2 259 059	2 624 674	2 703 438	2 703 438	3 364 693	3 208 387
<i>Visos pajamos ir dotacijos, su kompensacijomis ir patikslinimais</i>	4861243	5541716	6.888.487	6225698	6.030.433,5	6.519.039,0	6.443.804
<i>Specialiųjų tikslinių dotacijų procentinė dalis savivaldybių biudžetuose</i>	~48%	~41%	~38%	~43%	~45%	~52%	~50%

Iš 16 lentelės matyti, kad nuo 2009 m. dotacijų procentinė išraiška savivaldybių biudžetuose auga (nuo 38% 2008 m., kuomet fiksuota mažiausia specialiųjų tikslinių dotacijų dalis iki 2012 m., kai fiksuota 50% nuo pajamų). Šiuos duomenis galima paaiškinti tuo, kad nepaisant ekonominio sunkmečio ir mažesnio pajamų surinkimo valstybė privalo užtikrinti išaugusių nedarbo pašalpų ir socialinės apsaugos paslaugų finansavimą, todėl teikia daugiau dotacijų į savivaldybių biudžetus. Šių dotacijų naudojimas griežtai reglamentuojamas LR biudžeto sandaros (2010) ir kitų įstatymų, o nepanaudotos lėšos metų pabaigoje turi būti gražinamos į valstybės biudžetą (kai galėtų būti kaupiamos specialiuose fonduose ir racionaliai panaudojamos pritrūkus lėšų ekonominio nuosmukio metu). Taigi dotacijų skyrimas tik laikinai ir nežymiai pagerina savivaldybių finansinę padėtį, bet nepadaeda spręsti savivaldybių biudžetų problemų, nes nesuteikia daugiau galimybių savivaldybėms pačioms surinkti mokesčius ir juos panaudoti. Vis dėlto nors dotacijos iš valstybės sudaro didelę dalį savivaldybių biudžetų, tačiau be valstybės paramos savivaldybės nesugebėtų sutelkti lėšų, reikalingų savo funkcionavimui užtikrinti. Siekiant sumažinti savivaldybių priklausomybę nuo valstybės finansinės paramos ir suteikti didesnes pajamų surinkimo galias, savivaldybės ir apie savivaldos problemas rašantys mokslininkai ragina centrinę valdžią koreguoti dotacijų nustatymo metodiką ir biudžeto perskirstymo mechanizmus. Pavyzdžiui, anot dr. R. Civinsko ir L. Tolvaišio (2006), centrinė valdžia galėtų nustatyti stabilią savivaldybės biudžeto apimtį (nustatytas stabilus atskaitymų iš mokesčių procentas į valstybės biudžetą, o likusi dalis būtų paskirta savivaldybėms), taip suteikiant daugiau galių savivaldybėms lanksčiau disponuoti lėšomis pagal poreikius.

Savivaldybių biudžetų pajamų struktūrą daugiausiai sudaro mokesstinės pajamos: Valstybinės mokesčių inspekcijos ir Finansų ministerijos duomenimis, gyventojų pajamų mokestis 2006 m. sudarė 82,98% nuo visų pajamų, 2007 m. – 77,81%, 2008 m. – 81,05%, 2009 m. – 77,07%, 2010 m. – 83,88% , turto mokesčiai savivaldybių biudžetų struktūroje užima antrą vietą ir vidutiniškai siekia 10 proc. biudžeto (žr. 24 pav.), kiti mokesčiai ir įmokos vidutiniškai sudaro 11,5 proc.– iš jų įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto mokestis sudaro 7%, pajamos iš baudų ir konfiskacijų – 1,6%,

nuomos mokestis už valstybinę žemę ir valstybinio vidaus vandens fondo vandens telkinius – 2,4%. Iš šių duomenų matyti, kad nemokestinės pajamos sudaro nedidelę Lietuvos savivaldybių biudžetų pajamų dalį, todėl jas naudodamos savivaldybės įgyvendina tik ekonominio reguliavimo funkciją, t.y. gali mažinti kai kurių mokesčių tarifus ir taikyti jų lengvatas bei taip skatinti verslo plėtrą, spręsti socialines ir ekonomines ūkio subjektų problemas (Astrauskas, Striškaitė, 2003).



24 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų struktūra 2006-2010 m., proc.

Kalbant apie geresnes galimybes savivaldybėms surinkti ir panaudoti mokestines galias, vartojama vietinių mokesčių sąvoka, tačiau tiesiogiai teisės aktuose ji nėra įtvirtinta. LR Rinkliavų įstatymas (2011) numato, kad rinkliavos savivaldybėse nustatomos už leidimų atlikti kasinėjimo darbus, atitverti teritorijos dalį arba apriboti eismą, prekiauti, įrengti vaizdinę komercinę reklamą, organizuoti komercinius renginius, automobilių statymą, gyvūnų registravimą ir laikymą daugiabučiuose namuose, komunalinių atliekų surinkimą ir kt. Šis įstatymas atspindi, kad savivaldybės neturi daug galių savarankiškai surinkti pajamas iš vietiniams mokesčiams prilygintų rinkliavų, turto (žemės, žemės nuomos, įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto ir paveldėjimo turto), prekyviečių mokesčių. Nėra sutarta, kokie mokesčiai galėtų būti priskiriami savivaldybių vietiniams mokesčiams, tačiau tarp pagrindinių minimi turto mokestis ir progresyviniai mokesčių tarifai, mokesčiai už aplinkos teršimą, gamtos išteklius (Astrauskas, Striškaitė, 2003), o tam, kad nustačius vietinius mokesčius būtų išvengta „mokesčių karų“, įstatymais centrinė valdžia turėtų nustatyti mokesčio tarifo ribas arba nurodyti mokesčio tarifą ir leisti savivaldybėms jį didinti ar mažinti.

Taigi fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje šiuo metu riboja mokesčių, priskirtų vietiniams, struktūra ir apmokestinimo jais sąlygos: Lietuvos savivaldybėms nėra įstatymais nustatytos galimybės pačioms nustatyti savo teritorijos gyventojams mokesčių dydžius. Dėl to ekonominio nuosmukio metais savivaldybės negali savarankiškai papildyti savo biudžetų pajamomis ir taip išvengti skolinimosi. Vietinių mokesčių plėtros idėjų plėtojimas kol kas galimas tik teoriniu lygmeniu, nes svarstyti apie

naujus mokesčius galima tik pasiekus aukštesnį šalies gyventojų gerovės lygį (sulaukus geresnės ekonominės situacijos) bei pastangų norint paveikti Vyriausybę, kad tokios idėjos būtų įgyvendintos.

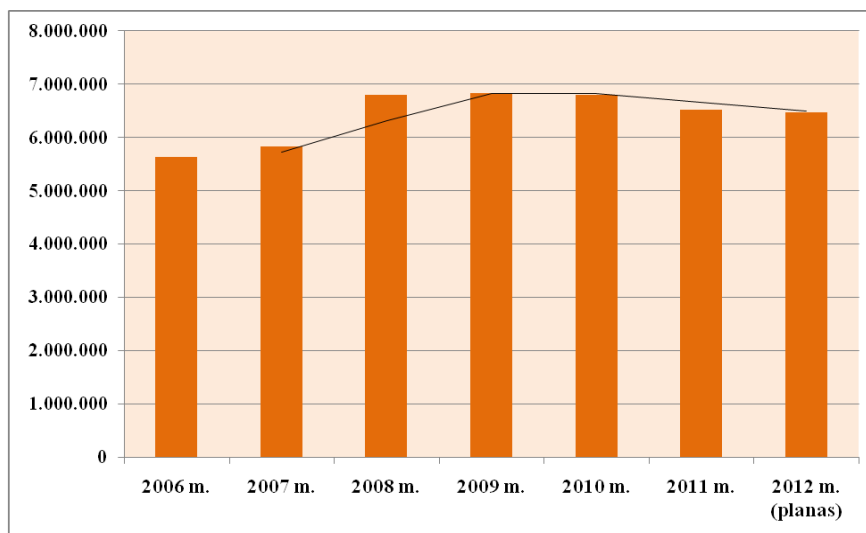
4.3. Savivaldybių biudžetų išlaidos, jų kaita ir struktūra

Lietuvos savivaldybių funkcijos remiantis LR Vietos savivaldos įstatymu (2011) yra skirstomos į savarankiškausias ir valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms). Įgyvendindamos savarankiškausias funkcijas, savivaldybės turi Konstitucijos ir įstatymų nustatytą sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už jų atlikimą. Tuo tarpu įgyvendindamos valstybines funkcijas, savivaldybės turi įstatymų nustatytą sprendimų priėmimo laisvę, kurią riboja valstybės institucijų ir (arba) pareigūnų sprendimai.

2011 12 01 priimtas LR Vietos savivaldos įstatymas numato 44 savarankiškausias savivaldybių funkcijas ir 36 valstybės perduotas savivaldybėms (žr. 18 PRIEDA). Savarankiškujų funkcijų dominavimas turėtų reikšti, kad savivaldybėms suteikiama daugiau galių reguliuoti tam tikras sritis ir veikti pagal gyventojų interesus, tačiau reikia atsižvelgti ir į griežtą funkcijų ir lėšų joms įgyvendinti reglamentavimą teisės aktais. Be to, prie savarankiškujų funkcijų įstatyme priskiriamas ir bendrojo lavinimo, profesinio mokymo organizavimas, vaikų, jaunimo papildomo ugdymo ir užimtumo organizavimas, socialinių paslaugų planavimas ir teikimas, kurios finansuojamos ne tik iš savivaldybės biudžeto, bet ir valstybės (pvz. mokinio krepšelis).

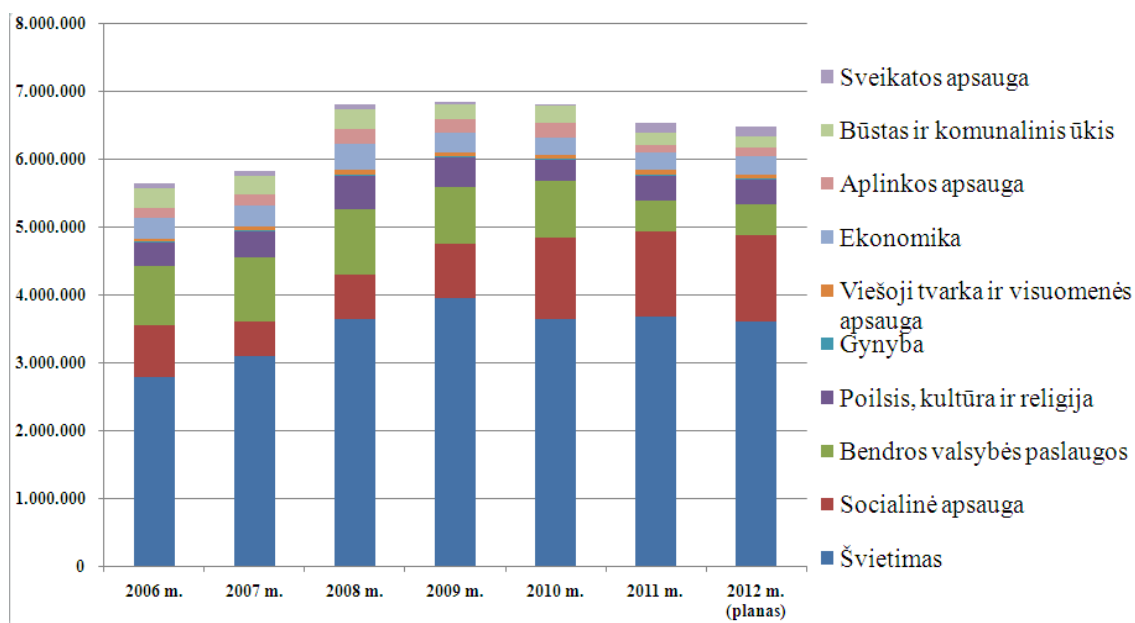
Sunkmečiu ne tik nenumatyta mažėjo savivaldybių pajamos, bet ir didėjo kai kurios išlaidos dėl centrinės valdžios sprendimų. Sparčiai smunkant gyventojų pajamoms, didėjo socialiai remtinų gyventojų skaičius, todėl labai išaugo lėšų poreikis socialinėms išmokoms. Kai savivaldybių biudžetų pajamų dydis neatitinka joms priskirtų funkcijų ir įpareigojimų naštos, neišvengiamai didėja savivaldybių kreditiniai išskolinimai. Didelė dalis savivaldybių šiuo metu nebeišgali laiku finansuoti netgi pačių būtiniausių išlaidų, todėl kai kur neapšviečiamos gatvės, netvarkomi miestai, sumažinti atlyginimai ir darbuotojų skaičius, tarnautojai priversti eiti nemokamų atostogų, atsisakoma kai kurių jau pradėtų investicinių projektų, nes nebėra nuosavų lėšų.

2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas taip pat numatė nuostatą „Pasiūlyti savivaldybių taryboms tvirtinant 2010 metų biudžetus lėšas savivaldybių institucijų ir įstaigų darbo užmokesčio fondui pedagogams, socialiniams ir kultūros darbuotojams sumažinti 5 procentais, kitiems darbuotojams – 10 procentų“. Ši Seimo priimta nuostata taip pat sudarė prielaidas augančiam savivaldybių pajamų poreikiui bei poreikiui mažinti išlaidas.



25 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų asignavimų kaita 2006-2011 m., tūkst. Lt

Savivaldybių biudžetų išlaidų struktūros analizė atskleidžia, kokioms sritims iš savivaldybių biudžetų daugiausiai skiriama lėšų. Pagal Finansų ministerijos duomenis apie savivaldybių biudžetų asignavimų struktūrą 2006 – 2011 metais (žr. 25 ir 26 pav.) matyti, kad išlaidos švietimo sričiai auga kiekvienais metais: 2006 m. siekė 49,4%, 2007 m. – 53,1%, 2008 m. – 57,2%, 2009 m. – 60%. Antra daugiausiai asignavimų gaunanti sritis 2008 m. buvo socialinė apsauga: 10,4%, 2007 m. gavusi 8,8%, o 2006 m. – 13,6% visų asignavimų. Asignavimai bendrosioms valstybės paslaugoms kito nuo 15,3% 2006 m. iki 16% 2007 m. ir vėl sumažėjo iki 9,2% 2008 m. Šie duomenys leidžia teigti, kad daugiausiai asignavimų savivaldybės skiria švietimo sričiai, kuri finansuojama iš valstybės ir savivaldybių lėšų. Tam tikros švietimo sritys šiuo metu yra priskirtos prie savarankiškų savivaldybių funkcijų ir yra finansuojamos iš gyventojų pajamų mokesčio, o ne tik valstybės dotacijų.



26 pav. Savivaldybių biudžetų asignavimų struktūra 2006-2011 m., tūkst. Lt

Lyginant 2010 metų Lietuvos savivaldybių biudžetų asignavimų struktūrą su Baltijos valstybių savivaldybių išlaidomis (žr. 19 PRIEDA), matyti, kad Estijoje švietimui skiriama apie 38 proc. išlaidų,

17,8 proc. ekonomikai, 15 proc. sveikatos apsaugai, o bendrosioms paslaugoms ir soc. apsaugai mažiau – atitinkamai apie 7,9 ir 7,4 proc. Latvijoje didžiausia išlaidų dalis tenka taip pat švietimui (37,4 proc.), ekonomikai – 16,9 proc., sveikatos apsaugai – 11,4 proc. Tuo tarpu Lietuvoje švietimui skiriama 41 proc., sveikatos apsaugai – 20,2 proc. ir kitoms sritims – 19,1 proc. ES šalių savivaldybių išlaidų vidurkis pasiskirsto taip: kitoms sritims skiriama 20,5 proc., švietimui – 19,4 proc., soc. apsaugai – 18,7 proc., sveikatos apsaugai – 15,5 proc., bendrosioms paslaugoms – 14 proc. išlaidų (Europos savivaldybių ir regionų taryba, 2012). Taigi Lietuvos savivaldybių išlaidų struktūrą lyginant su ES vidurkiu, matyti, kad išlaidos švietimui ir sveikatos apsaugai žymiai viršija vidurkius. Šie duomenys iliustruoja, kad vietos ekonomikai plėtoti iš savivaldybių biudžetų Lietuvoje skiriama nepakankamai lėšų (apie 5 proc.), todėl dažnai kenčia vietos infrastruktūros plėtra ir visuomenės gerovės užtikrinimas. Tai, kad savivaldybės jaučia didelį poreikį vystyti infrastruktūrą, taip pat ir skolintis įgyvendinant kapitalo projektus, rodo Europos savivaldybių ir regionų tarybos (2012) pateikiami duomenys apie 27 ES valstybių žemesnio nei nacionalinio lygmens valdžios sektoriaus kapitalo išlaidas: savivaldybių kapitalo išlaidos vidutiniškai sudaro 61,7 proc. nuo viešųjų kapitalo išlaidų (Lietuvos vidurkis – 51,5%, Latvijos – 65,7%, Estijos – 45,4%).

Pabrėžtina, kad Lietuvos savivaldybių investicijos finansuojamos iš Valstybės investicijų programos (daugiausiai tie projektai, kuriems naudojamos ES lėšos) bei iš skolintų lėšų (Pasaulio bankas, 2002). Savivaldybių išsiskolinimai gali augti ir dėl Vyriausybės nutarimų investicijų srityje: prieš metus suplanavusios projektus savivaldybės gauna garantijas, kad Vyriausybė skirs trūkstamas lėšas ES remiamiems projektams finansuoti, tačiau vėliau Vyriausybei atsisakius įvykdyti išsipareigojimus, savivaldybės pačios turi juos finansuoti. Valstybės kontrolė (2007) taip pat įvertino, kad dalis investicinių projektų yra nekokybiški, pradėti rengti tinkamai neįvertinus finansavimo galimybių, užsitęsia dešimtmečiais ir jiems užbaigti tenka skirti papildomų lėšų. Auditorių nuomone, prieš pradėdant naujus projektus reikėtų sparčiau baigti jau pradėtus.

Kaip teigia A. Astrauskas ir J. Striškaitė (2003), mažai decentralizuotose valstybėse savivaldybėms tenka iki 20% nacionalinių išlaidų ir iki 7% BVP, vidutiniškai decentralizuotose – iki 26% nacionalinių ir iki 10% BVP, o tikros savivaldos – daugiau kaip 26% nacionalinių išlaidų ir per 10% BVP. Apskaičiavus Lietuvos savivaldybių biudžetų ir nacionalinio biudžeto santykį galime matyti, kad 2006 – 2010 m. savivaldybių išlaidos nacionaliniame biudžete sudarė apie 30%.³⁷ Taigi pagal savivaldybių biudžetų išlaidų dalį nacionaliniame biudžete Lietuvą 2006 – 2010 m. galima priskirti prie aukštos decentralizacijos šalių. Vis dėlto remiantis šiais duomenimis daryti išvadą, kad Lietuvos savivaldybės yra finansiškai stiprios, o finansinių išteklių joms pakanka, būtų neteisinga, todėl tikslinga paskaičiuoti savivaldybių biudžetų ir BVP santykį. 2006 m. Lietuvos BVP to meto

³⁷Savivaldybių išlaidos nacionaliniame biudžete 2006 m. – 33 proc., 2007 m. – 28 proc., 2008 m. – 29 proc., 2009 m. – 29 proc., 2010 m. – 28 proc.

kainomis, milijonais litų, buvo 83 227 148 Lt, 2007 m. buvo 99 229 294 Lt, 2008 m. – 112 083 694 Lt, 2009 m. – 91 913 991 Lt, 2010 m. – 95 074 260 Lt, todėl BVP ir savivaldybių išlaidų santykis analizuojamu laikotarpiu siekė vidutiniškai 6,7%³⁸, todėl pagal savivaldybių išlaidų dalį lyginant su BVP Lietuva yra priskiriama prie vidutiniškai decentralizuotų valstybių.

Įdomu tai, kad lyginant Lietuvos savivaldybių ir Europos Sąjungos valstybių žemesnio nei nacionalinio lygmens valdžios sektoriaus išlaidų dalimi Europos savivaldybių ir regionų tarybos pateikiami šiek tiek kitokie skaičiavimai (žr. 21 PRIEDA): lyginant su BVP ir viešojo sektoriaus išlaidomis 2010 metais Baltijos valstybių savivaldybių išlaidos sudaro panašų procentą nuo BVP (Lietuvoje ir Latvijoje – 11%, Estijoje – apie 10%. Šiuo požiūriu Lietuvos savivaldybių pajamos lyginant su BVP nedaug skiriasi nuo bendro 27 ES valstybių vidurkio, kuris sudaro 13,1 proc. BVP ir 29,7 proc. nuo viešojo sektoriaus išlaidų.³⁹

LSA ne kartą kreipėsi į Seimą ir Vyriausybę, prašydama nemažinti savivaldybių biudžetų nepagrįstai ir neteisėtai ir teigė, kad nereikalauja išskirtinių sąlygų savivaldybėms, tačiau prašo laikytis įstatymų nuostatos, kad mažinant savivaldybių pajamų šaltinius tuo pačiu metu būtų mažinami ir savivaldybėms nustatyti įpareigojimai. Jeigu šių principų nebus laikomasi, savivaldybės neturės pakankamai lėšų savo funkcijoms atlikti – jų įsiskolinimai ir toliau nepaliaujamai didės.

4.4. Nacionalinio biudžeto lėšų perskirstymas

Tarpbiudžetinių santykių pagrindai siejami su C. Tiebout, R. A. Musgrave ir W. Oates paskelbtais darbais. Apibendrinamas teorinius ir taikomuosius darbus bei praktiką, W. Oates nurodo tris svarbiausius tarpbiudžetinio lėšų perskirstymo tikslus (Bivainis, Butkevičius, 2003):

- kompensuoti išorės efektus, atsirandančius dėl to, kad dalis administracinių teritorinių vienetų gauna naudos iš kitų administracinių teritorinių vienetų veiklos;
- išlyginti žemesnės pakopos biudžetų pajamas;
- pašalinti mokesčių sistemos trūkumų sudaromas kliūtis darniai administracinių teritorinių vienetų socialinei ekonominei raidai.

Lietuvos nacionalinio biudžeto paskirstymas yra sudėtingas procesas, susijęs su surenkamais mokesčiais (mokesčių inspekcijos darbu), interesų grupių įtaka bei centrinės valdžios vykdoma politika, kam skirti prioritetus skirstant asignavimus. Remiantis viešųjų finansų teorija, mokesčių paskirstymas tarp centrinių ir vietinių valdžios struktūrinių padalinių grindžiamas tuo, kad nėra veiksminga visas arba daugumą apmokestinimo galių suteikti vyriausybei. Be to, lėšų perskirstymas centralizuotai Lietuvoje reikalingas dėl mažų savivaldybių nepakankamo pajėgumo savarankiškai

³⁸ Savivaldybių išlaidos lyginant su BVP (to meto kainomis): 2006 m. – 6,8 proc., 2007 m. – 5,9 proc., 2008 m. – 6,3 proc., 2009 m. – 7,4 proc., 2010 m. – 7,2 proc.

³⁹ Egzistuojantys skirtumai gali būti aiškinami metodiniais skirtumais, apskaičiuojant savivaldybių išlaidas: įskaitant valstybės dotacijas ir kompensacijas, ar neįskaitant ir t.t.

telkti pajamas, siekiant išlyginti pajamų ir išlaidų skirtumus tarp savivaldybių. Lietuvos savivaldybės iš dalies gali pačios planuoti savo biudžetų išlaidų dalį: asignavimai, išskyrus lėšas, skiriamas tikslinė paskirtimi, paskirstomi savivaldybės tarybos sprendimu. Tačiau faktinis savivaldybių savarankiškumas skirstyti asignavimus norimoms kryptims yra labai apribotas, nes savivaldybės nedaro didelės įtakos pajamų formavimo, paskirstymo ir perskirstymo politikai.

Centrinės valdžios vykdomas surinktų nacionalinio biudžeto lėšų perskirstymas tarp savivaldybių donorių ir recipientų⁴⁰ yra 2 rūšių – gyventojų pajamų mokesčio fiksuotos dalies atskaitymas iš ekonomiškai pajėgesnių savivaldybių donorių į valstybės biudžetą ir bendrosios dotacijos kompensacijos atskaitymas iš savivaldybių, kurių pajamos (be specialių tikslinių dotacijų) per metus didėja įstatymu nustatyto dydžiu (daugiau kaip 19% 2007 m., 2008 m. – 20%, 2009 ir 2010 m. – 21%) (Finansų ministerija, 2007-2010). Anot A. Astrausko (200,) siekiant, kad finansinė parama ekonomiškai mažiau pajėgioms savivaldybėms nevaržytų ekonomiškai stipresnių savivaldybių finansinio savarankiškumo, būtų tikslinga savivaldybių gyventojų pajamų mokesčio ir išlaidų struktūrų skirtumus išlyginti ne kitų savivaldybių pajamų sąskaita, o skiriant bendrąją dotaciją iš valstybės biudžeto.

Kaip nustatyta Savivaldybių biudžetų pajamų metodikos įstatyme (2001), savivaldybės negali surinkti į savo biudžetus daugiau lėšų negu buvo numatyta: biudžeto perteklius atimamas į valstybės biudžetą ir panaudojamas silpnesnėms savivaldybėms remti. Toks perskirstymas neigiamai vertinamas savivaldybių donorių, nes šios nepanaudotos lėšos galėtų būti kaupiamos rezerve⁴¹ ir racionaliai panaudojamos skoloms dengti, funkcijoms įgyvendinti ar investicijoms finansuoti. LSA nutarime dėl savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 3, 10, 12 straipsnių ir priedėlio pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto teigiama, kad tokia nuostata metodologiškai itin ydinga – savivaldybės suinteresuotos skatinti ekonomikos plėtrą ir mokestinių pajamų augimą savo teritorijose, nes visas pajamų prieaugis paimamas į valstybės biudžetą (LSA taryba, 2009). Vis dėlto faktas, kad biudžeto perviršio limitas kasmet didinamas, rodo, kad centrinė valdžia suteikia šiek tiek daugiau galimybių savivaldybėms savarankiškai vykdyti savo veiklą.

LR Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu iki 2009 m. gruodžio mėn. penkioms savivaldybėms buvo skiriama mažesnė gyventojų pajamų mokesčio dalis: Mažeikių rajono (skirta 90% savivaldybės teritorijoje surinkto GPM), Panevėžio miesto (84%), Šiaulių miesto (96%), Kauno miesto (74%), Klaipėdos miesto (64%), Vilniaus miesto (40%). LR Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimais 2009-2011 m. pabaigoje nustatytos tik 4 savivaldybės – donorės: Panevėžio ir Šiaulių miestams skiriama po 100% surinkto GPM, o Kauno

⁴⁰ Savivaldybės „donorės“ - kurių pajamos atskaitomos į valstybės biudžetą mažiau pasiturinčioms savivaldybėms remti, ir „recipientės“ ,kurių egzistavimas palaikomas valstybės dotacijomis.

⁴¹ Remiantis LR Biudžeto sandaros įstatymu, savivaldybės gali sudaryti savivaldybės administracijos direktoriaus rezervą, kuris turi būti ne didesnis kaip 1 procentas patvirtintų savivaldybės biudžeto asignavimų sumos.

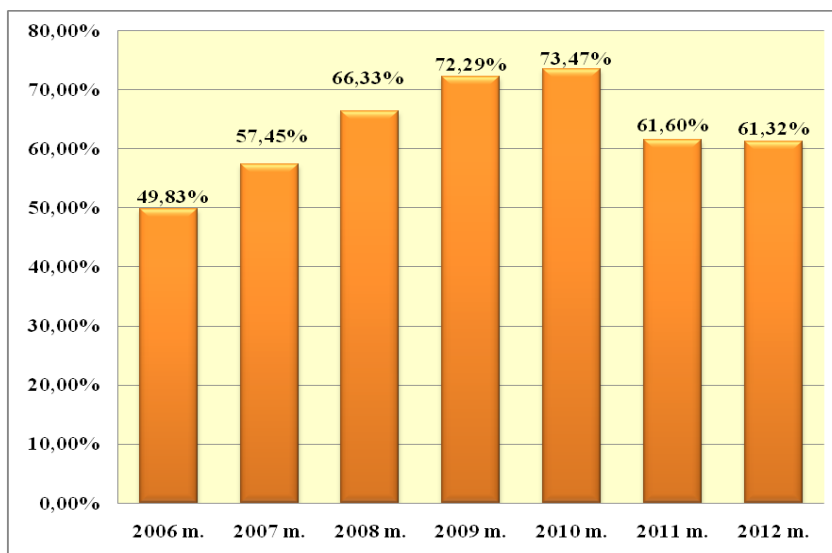
miesto savivaldybei paliekama daugiau nei iki šiol – 94%, Klaipėdos miesto – 86%, Mažeikių rajono – 95%, Vilniaus miesto liko nepakeistas – 40%. Didindama GPM dalį savivaldybių biudžetuose centrinė Lietuvos valdžia ekonominiu sunkmečiu siekia garantuoti adekvačias numatytoms funkcijoms savivaldybių pajamas, vis dėlto centrinė valdžia savivaldybių savarankiškumą tokiomis veiksmomis didina ne sąmoningai, o ieškodama būdų, kaip sėkmingai išgyventi ekonominį sunkmetį. Taigi spragas realiame savivaldybių savarankiškume rodo ir faktas, kad dėl nacionalinio biudžeto išlyginimo procedūrų savivaldybės donorės netenka lėšų ir dėl to nepajėgia adekvačiai reaguoti į ekonominius pokyčius, o padidėjus išlaidoms, susiduria su nuolatiniu lėšų trūkumu ir yra priverstos skolintis.

Finansinės gyventojų pajamų mokesčio ir išlaidų struktūrų skirtumų suliginimo procedūros savivaldybių donorių sąskaita, pakoreguojančios netolygų finansinių išteklių pasiskirstymą tarp atskirų šalies regionų ir savivaldybių, sukelia nuolatinius ginčus dėl lėšų perskirstymo objektyvumo ir veiksmingumo ir gali slopinti savivaldybių donorių paskatas didinti pajamas savo valdomoje teritorijoje, o recipienčių išlikimas nemažai priklauso nuo dotacijų. (Davulis, et.al., 2006). Vis dėlto išlyginimo mechanizmai būtini, kad visos savivaldybės turi teisę užtikrinti funkcijų įgyvendinimą. Taigi šiuo metu visiškai atsisakyti lėšų perskirstymo tarp savivaldybių būtų netikslinga, kadangi daliai Lietuvos savivaldybių dėl to grėstų bankrotas, ir tai galėtų sąlygoti masinę gyventojų migraciją iš skurstančių rajonų. Norint mažinti ekonomiškai silpnesnių savivaldybių priklausomybę nuo valstybinio dotavimo, reikėtų skatinti ekonominę jų plėtrą ir dotuoti iš valstybės biudžeto (Civinskas, Tolvaišis, 2006).

17 lentelė. Nacionalinio biudžeto pajamų perskirstymas

	2006 m.	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m.	2011 m.	2012 m.
<i>Gyventojų pajamų mokesčio dalis, tenkanti visų savivaldybių biudžetams nuo pajamų į nacionalinį biudžetą</i>	49,83%	57,45%	66,33%	72,29%	73,47%	61,6%	61,32%
<i>Specialios tikslinės dotacijos, tūkst.Lt</i>	2 316 612	2 259 059	2 624 674	2 954 606	2 703 438	3 364 693	3 208 387
<i>Bendrosios dotacijos kompensacijos, tūkst.Lt</i>	187 376	462	8 051	45 822	197 106	143 616*	178 530
<i>Iš savivaldybių biudžetų valstybės biudžetui grąžinamas bendrosios dotacijos kompensacija, tūkst.Lt</i>	204 465	328 063	420 281	100 618	47 499	30 355	20 217

*Taip pat numatyta suteikti valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensaciją Neringos savivaldybės biudžetui – 750 tūkst. litų padengti dalį paslaugų kainos už tiekiamą vandenį ir nuotekų surinkimą.



27 pav. Gyventojų pajamų mokesčio dalis, tenkanti Lietuvos savivaldybių biudžetams

Praktiškai kasmet keičiama GPM dalis, tenkanti savivaldybių biudžetams nuo pajamų į nacionalinį biudžetą: (žr. 27 pav.) GPM dalis kasmet didinama (2006 m. siekė 49,83%, 2007 m. – 57,45%, 2008 m. – 66,33%, 2009 m. – 72,29%, 2010 m. – 73,47%, o 2011-2012 m. sumažinta iki 62%), taip suteikiant galimybę savivaldybėms surinkti daugiau pajamų į savivaldybių biudžetus. 2011 metais priimta nuostata sumažinti gyventojų pajamų mokesčio dalį, tenkančią į savivaldybių biudžetus ir padidinti specialiąsias tikslines dotacijas, kurių panaudojimas griežtai reglamentuojamas teisės aktu. Ši nuostata kelia nerimą, nes tuo sumažinama savivaldybių galimybė disponuoti reikiamomis lėšomis savo funkcijoms įgyvendinti, kadangi nesuteikiama didesnių galimybių įvesti naujas apmokestinimo priemones.

Reikia pabrėžti, kad 2010 m. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nebuvo atsižvelgta į LSA reikalavimus: iki 77,33% padidinti 2010 m. savivaldybių biudžetams teksiančias GPM prognozuojamas įplaukas, padidinti specialiąsias tikslines dotacijas, padidinti 321,846 mln. litų savivaldybių biudžetams skiriamas valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijas siekiant 100 procentų kompensuoti savivaldybėms prognozuojamų palyginamaisiais dydžiais ir sąlygomis pajamų mažėjimą, išbraukti 47,499 mln. litų bendrosios dotacijos kompensacijų grąžinimo prievolę valstybės biudžetui iš savivaldybių biudžetų (LSA taryba, 2009). Savivaldybių padėtį pablogina ir tai, kad bendrosios dotacijos kompensaciją valstybės biudžetui privaloma grąžinti nuo metų antrojo ketvirčio kas ketvirtį lygiomis dalimis, nors savivaldybės biudžeto prognozuojamos pajamos gali būti ir nesurenkamos (LSA taryba, 2009).

Lietuvos centrinės valdžios vykdomos savivaldybių biudžetų reguliavimo teisinių ir institucinių priemonių bei statistinių duomenų analizė atskleidė, kad Lietuvos savivaldybių biudžetų planavimas, pajamų ir išlaidų struktūra bei kaita yra glaudžiai susiję su valstybės biudžetu. Tai leidžia daryti išvadą, kad valstybės vykdoma ekonominė politika viešųjų finansų srityje yra vienas svarbiausių

veiksnių, lemiančių augantį savivaldybių įsiskolinimą ir sunkumus subalansuojant biudžetus (mokslinio darbo įvade apibrėžta hipotezė pasitvirtino). Net menkiausi pokyčiai valstybės vykdomoje ekonominėje politikoje gali paveikti savivaldybių biudžetų pajamas ir išlaidas, tačiau dėmesys taip pat atkreiptinas ir į šalies politinę, ekonominę, demografinę ir socialinę aplinką, kuri daro stiprią įtaką savivaldybių išlaidų planavimui ir skolinimosi poreikio augimui.

4.5. Prielaidos savivaldybių skolinimosi padėties tobulinimui

Lietuvoje centrinės valdžios galios nustatyti griežtus skolinimosi limitus dažnai lemia savivaldybių poreikių ignoravimą ir savarankiškumo varžymą, kartu apribojant ir investavimo galimybes. Iš kitos pusės centrinė valdžia tokiu mechanizmu užsitikrina, kad tik finansiškai pajėgios gražinti skolas savivaldybės ir griežtai saistomos įstatymų turėtų galimybę skolintis. Sprendžiant lėšų trūkumo problemas, siūloma išplėsti savivaldybių galimybes skolintis arba sudaryti prielaidas, kad skolinimosi poreikio neatsirastų.

Egzistuojančias problemas plačiu spektru atskleidžia Valstybės kontrolės atlikti finansiniai ir veiklos auditai savivaldybėse. Valstybės kontrolės savivaldybėse atlikto 2009 metų finansinio (teisėtumo) audito rezultatų apibendrinimo ataskaitoje (2010) 2008 m. ir 2009 m. daugelio Lietuvos savivaldybių vidaus kontrolės sistema įvertinta kaip silpna, konstatuojant, kad „pagrindiniai vidaus kontrolės sistemos trūkumai kasmet nustatomi aukščiausiojo lygio valdymo grandyje”. (p. 12)

Analizuojamu laikotarpiu atliktų audito metu nustatyti reikšmingi vidaus kontrolės trūkumai gali būti apibendrinti taip:

- **Pažeidžiant įstatymus ir kitus teisės aktus, ne pagal paskirtį panaudojamos lėšos** (pvz., dalis mokinio krepšelio lėšų panaudotos ne pagal patvirtintą sąmatą, mokyklų ūkio išlaidoms (mokyklų techninio personalo darbuotojų, darbo užmokesčiui ir socialinio draudimo įmokoms), pramoginių renginių lankymui, darbo užmokesčiui skirtus asignavimus panaudojo darbdavių socialinės paramos išlaidoms (ligos pašalpoms, materialinėms pašalpoms, išėtinėms išmokoms) apmokėti (Valstybės kontrolė, 2010, p.1).
- **Nerezultatyvus dalies lėšų panaudojimas:** Savivaldybėms perduotų valstybinių funkcijų vykdymui 2007 m. buvo skirta 465 mln. Lt, tačiau dalies jų savivaldybės pagal pirminę paskirtį nepanaudojo. Pagal nustatytą tvarką kai kurios pagal pirminę paskirtį nepanaudotos lėšos turi būti gražinamos į valstybės biudžetą, o kita dalis paliekama savivaldybėms ir gali būti panaudojamos kitai socialinei paramai teikti arba kitoms savivaldybių reikmėms finansuoti (Valstybės kontrolė, 2008).
- **Neapskaitomos lėšos:** pvz., Vilniaus miesto savivaldybė apskaitos registruose 2009 metais neįregistravo 18,2 tūkst. Lt kreditinio įsiskolinimo už įstaigų suteiktas socialines paslaugas ir

dėl to metų pabaigoje nurodė 18,2 tūkst. Lt mažesnę kreditinį įsiskolinimą (Valstybės kontrolė, 2009, p.1).

- **Turto apskaita vykdyta ne pagal Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartų reikalavimus:** Valstybės kontrolės savivaldybėse atlikto 2009 metų finansinio (teisėtumo) audito rezultatų apibendrinimo ataskaitoje taip pat konstatuojama (2009), kad daugelyje audituotų savivaldybių nustatyti valstybės lėšų ir patikėjimo teise valdomo valstybės turto naudojimo pažeidimai: ne pagal paskirtį ir pažeidžiant teisės aktų reikalavimus panaudotos valstybės lėšos, nustatyti materialinės žalos atvejai, administracijų direktoriams neteisėtai suteikti įgaliojimai persikirstyti lėšas, teisės aktų pažeidimai pervedant kitoms savivaldybėms valstybės lėšas, nurašytas didelės vertės turtas be tam būtinų dokumentų, apskaitoje neužregistruoti pastatai, statiniai, kompiuterinės įranga arba užregistruoti nepagrįstai (p. 3).

Taigi apžvelgus dalį Valstybės kontrolės audito dokumentų matyti, kad savivaldybėse egzistuojančios vidaus kontrolės sistemos, kurių funkcijas apibrėžia Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas⁴² (2010), (įskaitant finansų valdymo) yra silpnos ir egzistuoja poreikis jas tobulinti, siekiant užtikrinti, kad valstybės ir savivaldybių turtas ir lėšos būtų valdomi vadovaujantis teisės aktais, o priimti sprendimai atitiktų teisėtumo ir patikimo finansų valdymo principų – ekonomiškumo, efektyvumo, rezultatyvumo ir skaidrumo – laikymąsi. Taigi biudžeto drausmės trūkumas savivaldybėse Valstybės kontrolės minimas kaip esminė problema, kasmet nulemianti įstatymų pažeidimus ir finansines savivaldybių problemas. Valstybės kontrolė gerinant savivaldybių įsiskolinimo padėtį rekomenduoja efektyviau panaudoti laikinai laisvas valstybės fondų lėšas, viešai skleisti detalesnę informaciją apie valstybės ir savivaldybių skolą, atskleidžiant skolos valdymo išlaidas, sukauptas mokėtinas palūkanas, neapibrėžtus įsipareigojimus (Budbergytė, Majauskas, 2009).

Siekiant užtikrinti savivaldybės ir valstybės biudžeto lėšų naudojimą pagal jų pirminę paskirtį ir sudaryti prielaidas tikslesniam valstybės ir savivaldybių biudžeto lėšų planavimui bei savivaldybių skolinimosi planavimui ir valdymui pirmiausiai dėmesys atkreiptinas į savivaldybių finansų planavimą, nes ekonominiai sprendimai turi būti orientuoti į ateitį. Taigi kalbant apie skolinimąsi kaip savivaldybių biudžeto pajamų instrumentą, reikia kalbėti ir apie strateginį savivaldybių finansų planavimą ir valdymą. Strateginiai skolinimosi planai (arba kaip finansų strategijos arba kapitalo investicijų strategijos dalis) šiose srityje rengiami siekiant aiškumo, kaip efektyviai pasiskolintos lėšos naudojamos, kaip savivaldybių prisiimti skoliniai įsipareigojimai veikia bendrą savivaldybių padėtį ar skolinimosi reitingus.

⁴² Vidaus kontrolė įstatymo apibrėžiama kaip „viešojo juridinio asmens vadovo sukurta visų kontrolės rūšių sistema, kurios dėka siekiama užtikrinti viešojo juridinio asmens veiklos teisėtumą, ekonomiškumą, efektyvumą, rezultatyvumą ir skaidrumą, strateginių ir kitų veiklos planų įgyvendinimą, turto apsaugą, informacijos ir ataskaitų patikimumą ir išsamumą, sutartinių ir kitų įsipareigojimų tretiesiems asmenims laikymąsi bei su visa tuo susijusių rizikos veiksnių valdymą“ (2 str.).

Pabrėžtina, kad efektyvus skolos valdymas gali sumažinti skolinimosi išlaidas, susijusias su palūkanų normomis, ir stabilizuoti savivaldybės finansinę padėtį. Periodinis skolos peržiūrėjimas ir refinansavimas, kai sąlygos yra palankios, yra būtini siekiant efektyvaus skolos valdymo ir kapitalo finansavimo, o skolinimasis teisingai parinktiems projektams, pagal iš anksto nutartus tikslus, limitus ir veiksnius leidžia maksimizuoti valstybės skolinimosi efektyvumą. Ir, atvirksčiai, T. Ter-Minassian (1997) įvardija, kad per aukštų skolinimosi tikslų pasirinkimas arba netinkamas jų išdėstymas laike gali pabloginti savivaldybių įsiskolinimo padėtį.

Taisyklės (ex-ante) ir sankcijos (ex-post) yra būtina, bet nepakankama sąlyga efektyviam savivaldybių biudžeto ir skolos valdymui, B. Dafflon teigimu (2002). Nors taisyklės ir sankcijos gali būti efektyvios siekiant išvengti per didelio savivaldybių įsiskolinimo ir apsaugo centrinę valdžią nuo fiskalinių problemų, kurias gali sukurti savivaldybės, tačiau jos negali vesti vietos valdžios politikų ir įgyvendinančių institucijų, ką daryti siekiant gauti visą galimą naudą iš savivaldybių skolos nerizikuojant nemokumu. B. Dafflon (2002) biudžeto drausmę (*angl. budget discipline*) vertina neigiamai, kaip siekį savivaldos lygmenyje kasmet išlaikyti biudžeto balansą, šiai koncepcijai priešpriešina biudžeto atsakomybės sąvoką (savidrausmę), pagal kurią biudžeto balansas yra rezultatas apdairios ir iniciatyvios biudžeto politikos, kuomet iš anksto investavimo politika pritaikoma prie realių fiskalinių gebėjimų ir įvertinama kiekvienos kapitalo programos sąnaudos ir nauda, siekiant išvengti pernelyg didelės skolos ir nemokumo rizikos (žr. 18 lentelę).

18 lentelė. Savivaldybių biudžeto drausmė ir atsakomybė

BIUDŽETO ATSAKOMYBĖ → SAVĖS VERTINIMAS	
• Savęs kontrolė:	Savivaldybių finansų kontrolė ir iniciatyvus požiūris
• Geriausios praktikos:	Planuojant ir valdant savivaldybių investicijų programas
• Pajėgumai ir sąnaudų matavimai:	Matuojant realų finansinį pajėgumą ir ateities (veiklos ir priežiūros) kaštus susijusius su investicijomis
• Biudžeto sąvokos nustatymas, analizė ir aprašymas:	Biudžetas pirmiausiai yra viešosios politikos (pajamų ir išlaidų) savivaldybėse rezultatas, o ne įsipareigojimų valdymas ir atsakomybė
BIUDŽETO DRAUSMĖ → TAISYKLĖS IR SANKCIJOS	
• Instituciniai skolinimosi apribojimai	Biudžeto balanso taisyklės, deficito lubos, skolinimosi reguliavimas, apskaitos ir ataskaitų reikalavimai, administracinės kontrolės instrumentai,
• Finansinės pagalbos dotacijos ir sankcijos	Nukreiptos prieš per didelę skolą, prievartinės administracinės procedūros siekiant koreguoti savivaldybių biudžetus (skolą, deficitą)

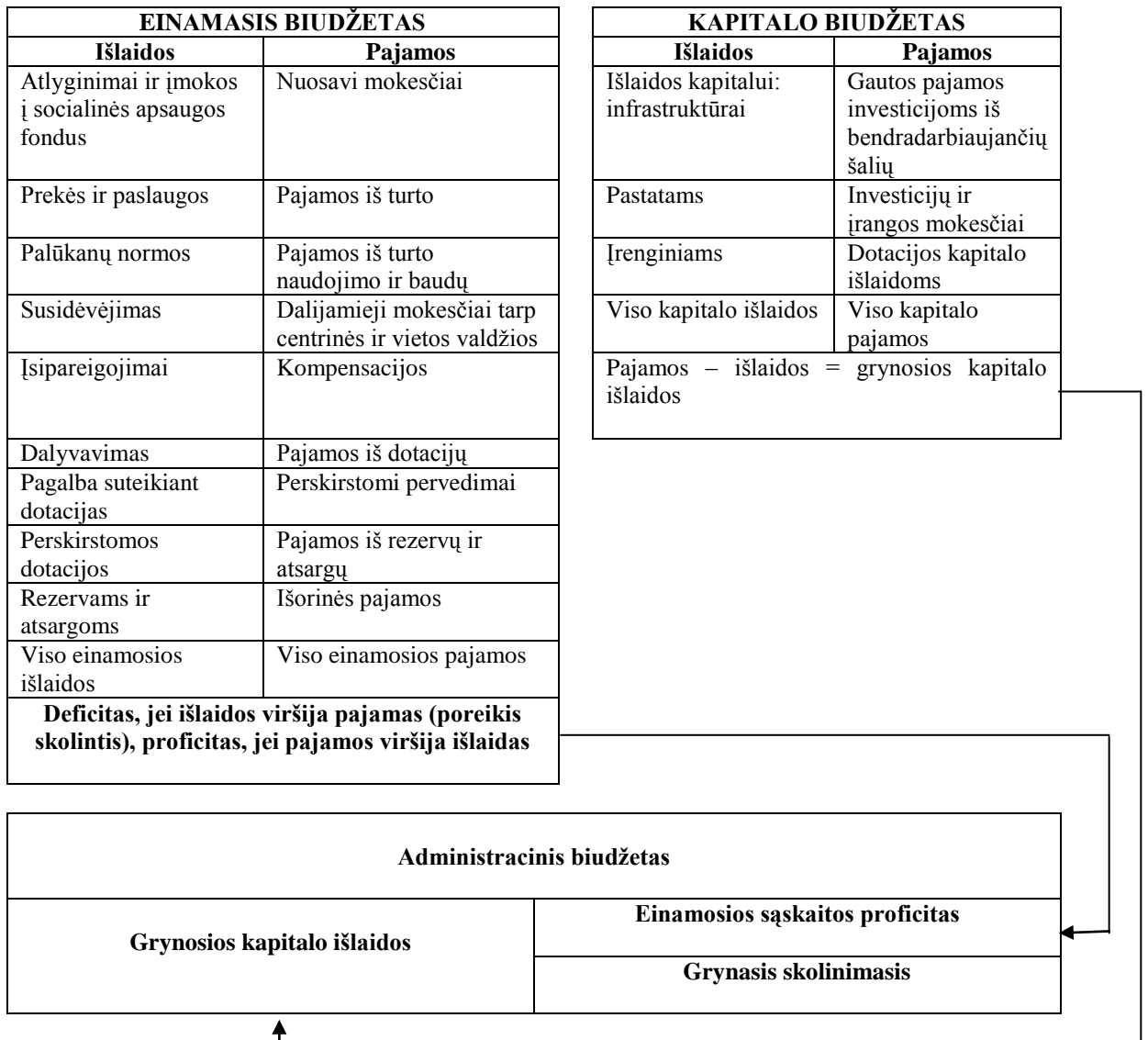
Šaltinis: Dafflon, 2002, p. 4.

Taigi pritaikius biudžeto atsakomybės principus Lietuvos savivaldybėse, skolinimosi kontrolė apimtų tris procesus: ex-ante, ex-post kontrolę bei biudžeto atsakomybės principų įgyvendinimą, kurie sukuria sistemą, leidžiančią savivaldybėms pagerinti biudžeto procesų ir finansinės situacijos valdymą (žr. 28 pav.).



28 pav. Savivaldybių skolinimosi kontrolė

B. Dafflon (2002), kaip vieną svarbiausių veiksnių, lemiantį problemas savivaldybių finansuose įvardija biudžeto drausmės trūkumą ir tai aiškina palygindamas skirtingus savivaldybių biudžetų modelius (žr. 29 pav.). Esminė problema ES valstybių savivaldybių biudžetų modeliuose yra griežto atskyrimo tarp einamųjų ir kapitalo sąskaitų nebuvimas, sudarantis sudėtingas sąlygas savivaldybių lygmeniu įvertinti finansinę situaciją ir rezultatus. Profesoriaus pateikiamas modelis, kaip turi būti atskirtas einamasis ir kapitalo biudžetas, gali būti naudojamas kaip priemonė reformuoti Lietuvos viešųjų finansų sistemą, savivaldybių biudžetams suteikiant daugiau aiškumo ir stabilumo.



Šaltinis: Dafflon, 2002, p. 7.

29 pav. Analitinis savivaldybių biudžeto modelis

LR finansų ministerijos paskelbta informacija (2010) apie biudžeto rengimo ir vykdymo sistemos reformą atskleidžia, kad „2005-2008 m. viešųjų finansų politika krizę tik pagilino, nes dėl ekonomikos kaitimo gaunamos laikinos pajamos buvo „verčiamos“ nuolatinėmis biudžeto išlaidomis ir įsipareigojimais, o rezervai nebuvo kaupiami nei iš perviršinių pajamų, nei iš kitų šaltinių.“ Remiantis Finansų ministerijos duomenimis (2010), Lietuvoje tokių priemonių kaip antiinfliacinė biudžeto politika, subalansuoti viešieji finansai, sukaupti finansiniai rezervai naudojimas būtų leidęs išvengti sudėtingų ir nepopuliarių sprendimų 2009-2010 m.

Po stipraus 2008-2009 m. finansų krizės poveikio Lietuvos viešųjų finansų sistemai, 2011 m. inicijuota Lietuvos Respublikos valstybės išdo atsargų sunkmečiui įstatymo koncepcija nustatius, jog „nėra numatytos galimybės valstybės biudžete planuoti asignavimus ekonominiam stabilumui išlaikyti,

juos kaupti kaip atsargas sunkmečiui ir taip garantuoti veiksmingą valstybės funkcijų finansavimą sunkmečiu, nepriklausomai nuo ekonominių rodiklių ciklinių svyravimų“ (3 str.).⁴³ Konceptija siekiama įstatymu nustatyti privalomai kaupti lėšas sunkmečiui, kad būtų galima sušvelninti finansų krizės poveikį ekonomikai⁴⁴ (pvz., prieš 2008 metų krizę sukaupti valstybės išdo rezervai Estijoje sudarė apie 10% BVP, Bulgarijoje – apie 13% BVP, o Lietuvoje Stabilizavimo fondo lėšos niekada neviršijo 2,6% BVP). Akcentuotina, kad tokiomis aplinkybėmis, nesant sukauptų rezervų sparčiai kyla valdžios sektoriaus skolos lygis. Vis dėlto iki šiol tolimesnių veiksmų siekiant įstatymu įtvirtinti šią koncepciją nesiimta, o tai rodo politinės valios ir atsakomybės trūkumą imtis reformų viešųjų finansų srityje.

Koncepcijos nuostatos įpareigoja „tais laikotarpiais, kai Vyriausybė nėra paskelbusi finansinio sunkmečio, iš įstatyme numatytų šaltinių kaupti atsargas sunkmečiui, kol bus pasiektas priimtinausias šių atsargų dydis.“ Konceptijoje numatytas įpareigojimas šias sukauptas atsargas sunkmečiui finansiškai investuoti, „nepaliekant galimybių jomis finansuoti politinių ciklų priemones, pavyzdžiui, išlaidauti prieš rinkimus“. Siekiant reformuoti viešųjų finansų sistemą, Finansų ministerija pateikė apdairios monetarinės ir biudžeto politikos planavimo schemas, daugiausiai orientuotas į nacionalinio biudžeto pertvarkas. Schema identifikuojami išoriniai krizių veiksniai – tokie kaip finansų krizė, valiutų kursų svyravimai ir kt., bei akcentuojama prevencinių priemonių per valstybės valdžios išlaidas ir mokesčius svarba bei alternatyvūs scenarijai reaguojant į krizę, taip pat biudžeto politikos vykdymo nepriklausomo stebėjimo ir atsiskaitymo už vykdymą svarba ir etapai bei finansavimo schema, kurios esmė – viršplaninės biudžeto pajamos kaupiamos išoriniams ekonomikos sukrėtimams (plačiau – žr. 22-24 PRIEDUS).

Koncepcija vertintina kaip pozityvus reiškinys siekiant reformuoti viešųjų finansų sistemą, tačiau jos įgyvendinimas reikalauja geresnės ekonominės situacijos, papildomų išteklių bei politinės valios. Konceptija gali būti taikoma ir savivaldybių finansinių išteklių finansiniams užtikrinimui, tačiau pirmiausiai atkreiptinas dėmesys į savivaldybių veiklos optimizavimo galimybes. Anot A. Astrausko ir J. Striškaitės (2003), siekiant išspręsti savivaldybių finansines problemas, reikia tobulinti apmokestinamojo turto įvertinimo, registro ir mokesčių administravimo informacines sistemas, nuolat stiprinti savivaldybių personalo administracinius gebėjimus. G. Gipienė (2007) siūlo didinti valstybės finansų valdymo struktūrų darbo efektyvumą, užtikrinti biudžeto pajamų surinkimą ir kartu racionalų valstybės išdo lėšų panaudojimą, plėtoti auditą ir kontrolę. Taip pat būtų naudinga peržiūrėti funkcijų

⁴³ Garantuoti veiksmingą stabilų valstybės funkcijų finansavimą bandyta po Rusijos krizės pasekmių Lietuvoje 2002 m. sukūrus Rezervinį (stabilizavimo) fondą, tačiau nedetalus ir per mažai ribojantis teisinis reguliavimas pasirodė esąs praktiškai netinkamas keltiems tikslams įgyvendinti. Plačiau – LR valstybės išdo atsargų sunkmečiui įstatymo koncepcija (2011).

⁴⁴ Finansų ministerija, rengdama 2009 metų Lietuvos konvergencijos programą, pateikė biudžeto rengimo ir vykdymo sistemos problemų sprendimų koncepciją. Šios koncepcijos tikslas – sukurti tokią biudžeto deficito nustatymo, tvirtinimo, vykdymo stebėjimo ir rezultatų įvertinimo sistemą, kuri sukurtų prielaidas šalyje įgyvendinti apdairią biudžeto politiką ir sudarytų sąlygas pilietinei visuomenei viešai saugoti šiuos įsipareigojimus kaip moralės normą.

dubliavimąsi tarp institucijų, daugiau dėmesio skirti verslo skatinimui vietos savivaldos lygmenyje taikant mokesčių ir kreditavimo lengvatas, tobulinti vietinio verslo teisinę ir ekonominę aplinką, siekti glaudaus vietos savivaldos institucijų ir verslo subjektų bendradarbiavimo, mažinti šešėlinę ekonomiką ir į biudžetus būtų surenkama optimalus kiekis mokesčių.⁴⁵

Norint sumažinti savivaldybių skolinimąsi, Pasaulio banko siūlymu (2002), galima sugriežtinti skolinimosi kontrolę, nustatant reikalavimus, kad:

- Savivaldybė peržiūrėtų savo išgales apmokėti skolą, investicijų poveikį apyvartinėms išlaidoms ir biudžetui;
- Savivaldybė paruoštų savo skolos politiką, kur nurodytų, kiek skolos ji planuoja turėti ir kokiems tikslams ją naudoti;
- Savivaldybė paruoštų strateginę investicijų programą, kurioje būtų išvardinti prioritetai ir numatyta, kaip jie bus finansuojami;
- Savivaldybė tartųsi su visuomene ir viešai apsvarstytų su skolinimusi susijusius klausimus.

Lietuvos viešojoje erdvėje dažnai akcentuojamos Vyriausybės naudojamos savivaldybių finansų kontrolės priemonės stengiantis užkirsti kelią pernelyg dideliame savivaldybių skolinimuisi, tuo tarpu pasaulio banko siūlymai orientuoti į savivaldybių biudžetų ex-ante, ex-post ir biudžeto atsakomybės principų įgyvendinimą. Greta šių siūlymų Pasaulio bankas rekomenduoja sugriežtinti savivaldybių skolinimosi kontrolę, numatant ir draudimą skolintis tarptautinėse obligacijų rinkose bei skolintis užsienio valiuta (išskyrus eurą), taip pat draudimą centrinei valdžiai teikti finansinę pagalbą savivaldybėms, kurios negali apmokėti savo skolų. Taigi didinti savivaldybių savarankiškumą valdant skolą ir skolinimąsi tikslinga tik derinant savivaldybių atsakomybę ir centrinės valdžios kontrolę, o savivaldybių investicijų poreikį finansinio nuosmukio metu rekomenduotina tenkinti užtikrinant efektyvų ES sanglaudos fondų lėšomis finansuojamų projektų įgyvendinimą.

Ne visos aptartos priemonės gali būti tinkamos dabartinėmis Lietuvos sąlygomis, todėl svarbiausia atsižvelgti į esamą šalies ekonominę, socialinę ir politinę padėtį, derinti centrinės ir vietos valdžios interesus ir rasti kompromisinį variantą. Daugelis iš aptartų priemonių nėra populiarios, todėl politikai nesiryžta jų imtis dėl institucijų, visuomenės ir verslo organizacijų pasipriešinimo. Vis dėlto dauguma problemų sprendimų iniciatyvų turi kilti iš centrinio lygmens institucijų, nes, norint pagerinti finansinę padėtį savivaldybėse ir suteikti joms daugiau savarankiškumo, reikia sisteminių Lietuvos viešųjų finansų sistemos pokyčių.

⁴⁵ Siekiant padidinti pajamas, centrinė valdžia taip pat gali panaikinti mokesčių lengvatas, didinti mokesčių normas arba įvesti papildomus mokesčius (nekilnojamojo turto, akcijų pardavimo), o savivaldybės turėtų keisti tvarką, nustatančią savivaldybės turto ir nuosavybės nuomą bei naudojimą.

Apibendrinant savivaldybių ir centrinės valdžios sąveiką finansinių išteklių pasidalijimo procese, galima teigti, kad nors pagal statistinių duomenų analizę Lietuvą galima priskirti prie decentralizuotų ir vidutiniškai decentralizuotų valstybių, fiskalinė decentralizacija Lietuvoje iki šiol nėra iki galo tinkamai įgyvendinta, o itin didelė centrinės valdžios įtaka jaučiama daugelyje finansinių sričių. Savivaldybių finansinės problemos priklauso ne tik nuo centrinės valdžios vykdomos politikos, bet ir šalies ekonomikos būklės, verslo apmokestinimo sąlygų, mokesčių įstatymų tobulumo, mokesčius administruojančių institucijų efektyvaus darbo ir kt., todėl savivaldybių skolinimasis susijęs su daugeliu persipinančių interesų, išorinių ir vidinių veiksnių. Lietuvos savivaldybių biudžetų planavimas, struktūra ir kaita atskleidžia glaudžius ryšius tarp savivaldybių ir valstybės biudžetų, todėl net ir menkiausi pokyčiai valstybės biudžete daro įtaką ir savivaldybių pajamoms ir išlaidoms. Valstybėje dėl vidinių ir išorinių ekonominių veiksnių susidariusios politinės, ekonominės, demografinės ir socialinės aplinkybės nulemia savivaldybių skolinimosi poreikio augimą, sunkumus įgyvendinant valstybės įstatymų numatytas funkcijas bei pablogina visuomenės pasitikėjimą valstybės institucijomis.

IŠVADOS IR SIŪLYMAI

1. Savivaldybių skola – įvairiapusis reiškinys, kuriame susipina savivaldybių ir valstybės biudžetiniai santykiai, finansinių išteklių pasidalijimas tarp valdžios lygių, savivaldybių finansinė priežiūra ir daugelis kitų veiksnių. 2008-2009 m. pasaulinės finansų krizės sukeltos pasekmės viešojo sektoriaus finansų sistemoms atskleidė ne tik naujus iššūkius Europos Sąjungos vietos valdžios institucijose (tokius kaip decentralizacijos sulėtėjimas, pajamų surinkimo sunkumai, išaugęs išsiskolinimas), bet ir paskatino tobulinti egzistuojančias institucines ir finansų sistemas, gerinti finansinių išteklių planavimą ir valdymą bei taip pasiruošti galimiems finansiniams sunkumams ateityje.
2. Daugelyje pasaulio šalių laikomasi nuostatos, kad skolinimasis yra neišvengiamas ir nesmerktinas ūkio plėtros reiškinys, garantuojantis savivaldybių pajamas ir funkcijų įgyvendinimą bei decentralizacijos ir subsidiarumo idėjų įgyvendinimą, tačiau dėl makroekonominių ir makroekonominių padarinių savivaldybių skolinimasis paprastai derinamas su valstybės skolinimosi politika bei įvairiomis skolos valdymo priemonėmis. Nors egzistuoja argumentai, kodėl savivaldybės turėtų ir neturėtų skolintis, tačiau sutariama, kad skolinimasis pateisinamas tuomet, kai yra pagrįstas ir ilguoju laikotarpiu duoda socialinę ar ekonominę naudą bendruomenei.
3. Lietuvoje 2006-2011 metais dėl gerai išvystytos teisinės bazės savivaldybės aktyviai naudojosi suteikta teise imti tiek trumpalaikes, tiek ir ilgalaikes paskolas, todėl analizuojamu laikotarpiu savivaldybių išsiskolinimas išaugo daugiau nei du kartus. Auganti savivaldybių skola Lietuvoje pirmiausiai siejama ne su egzistuojančiu dideliu investicijų poreikiu, bet su centrinės valdžios institucijų vykdoma fiskaline politika, kuri ne visuomet atitinka europines decentralizacijos ir subsidiarumo principus. Didžiausią nerimą pastaraisiais metais kelia Lietuvos savivaldybių trumpalaikis ir kreditorinis išsiskolinimas, galintis paveikti funkcijų įgyvendinimą ir vietos ekonomikos plėtrą, verslumą, investicijas, darbo vietų išlaikymą ir kūrimą, todėl ilguoju laikotarpiu valstybės ir savivaldybių tikslas – reformavus viešųjų finansų sistemą sudaryti savivaldybėms sąlygas grąžinti skolas.
4. Finansinės krizės pasekmės Lietuvos viešajame sektoriuje atskleidė, kad savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų struktūra bei tarpbiudžetiniai santykiai yra glaudžiai susiję su skolinimusi. Neplanuotai išaugusios savivaldybių išlaidos, sumažėjusios pajamos, nepagrįstos prognozės bei ribotas savivaldybių finansinis savarankiškumas nulemia finansinių išteklių trūkumą, sunkumus subalansuoti biudžetus ir poreikį skolintis. Pagerėjus ekonominei valstybės situacijai, Lietuvos viešųjų finansų sistemoje verta įgyvendinti pokyčius, orientuotus ne į negatyvių skolinimosi pasekmių mažinimą, bet į vietos ekonomikos atsigavimo skatinimą

(vietos biudžetų stabilumo užtikrinimą, investicijų pritraukimą, viešųjų finansų sistemos tobulinimą įdiegiant biudžeto atsakomybės principų laikymąsi ir užtikrinant sąlygas skolos grąžinimui). Savivaldybės yra suinteresuotos efektyvia veikla ir ekonominiu teritorijos vystymusi, todėl gali ir turi būti aktyviai įtrauktos ir atsakingos už vietos bendruomenės gerovės užtikrinimą.

SIŪLYMAI

Siūlymai Seimui

1. Siūloma įstatymiškai reglamentuoti, kad į savivaldybių skolinimosi limitus būtų įskaitomas ir savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų kreditorinis įsiskolinimas (kitai vadinamas mokėtinomis sumomis), tiesiogiai darantis įtaką verslo funkcionavimui.
2. Centrinė valdžia yra atsakinga už visos valstybės stabilumą ir ekonomikos vystymąsi, todėl siūloma įstatymiškai reglamentuoti galimą savivaldybių nemokumą (bankrotą) ir valstybės paramos teikimą finansinio sunkmečio metu (galimą skolų nurašymą, neatlygintiną paramą ir kt.).
3. Remiantis Europos Sąjungos valstybių patirtimi ir gerąja praktika, įvertinus galimą naudą ir grėsmes, apsvarstyti galimybę savivaldybių biudžetus padalinti į einamuosius ir kapitalo biudžetus – taip bus pasiekiamas aiškumas ir geresnė skolinimosi kontrolė, užtikrinamas savivaldybių biudžetų atsakomybės ir drausmės laikymasis.
4. Norint pagerinti savivaldybių finansinę padėtį ir padėti pasiruošti finansiniams sunkumams, savivaldybėms reikia suteikti daugiau apmokestinimo galių, sumažinti nereikalingus veiklos ir lėšų panaudojimo apribojimus, tobulinti nacionalinio biudžeto perskirstymo ir savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodiką, nustatant objektyvius paskirstymo kriterijus bei garantuojant adekvatų naujai perduodamų funkcijų finansavimą.
5. Savivaldybių skolinimosi limitų susiejimas su patvirtinamomis biudžeto pajamomis yra diskutuotinos vertės: mažėjant savivaldybių pajamoms, nesiskolinant papildomai, skolinimasis išauga, viršija nustatytus limitus ir apriboja savivaldybių galimybę skolintis. Svarstyti naujų rodiklių – tokių kaip maksimali skolos riba įvedimas kiekvienai savivaldybei pagal ekonominę situaciją savivaldybėje, plėtros planus ir kitus rodiklius.

Siūlymai Vyriausybei ir kitoms vykdomosios valdžios institucijoms

1. Parengti gaires, numatančias konkrečių veiksmų seką, kurios savivaldybės turi laikytis esant dideliame įsiskolinimui bei įpareigoti kiekvieną savivaldybę rengti skolinimosi ir skolos valdymo strategijas, kurioje būtų numatoma, kokiais atvejais ir kriterijais vadovaujantis

savivaldybė skolintusi bei kaip būtų prižiūrimas skolintų lėšų panaudojimas. Tai leistų tiksliau planuoti ir kontroliuoti savivaldybių skolinimosi apimtį,

2. Siekiant, kad santykiai tarp savivaldybių ir Finansų ministerijos būtų konstruktyvūs, pagrįsti bendradarbiavimu, pasitikėjimu, rekomenduojama teisės aktais nustatyti Lietuvos savivaldybių asociacijos įtraukimą į klausimų, susijusių su savivaldybėmis, priėmimą ir įgyvendinimą, užtikrinti, kad į šios institucijos nuomonę būtų atsižvelgta.
3. Finansų ministerija ir Valstybės kontrolė, vertindamos savivaldybių skolinimąsi, turėtų mažiau dėmesio skirti skolos priežiūros formalumams, o orientuotis į lėšų panaudojimo veiksmingumą ir tikslingumą. Rekomenduotina įgalinti LR Valstybės kontrolę, kaip nepriklausomą aukščiausiąją valstybės audito instituciją, nuodugniau kasmet tirti savivaldybių skolinimosi problematiką bei pateiktų rekomendacijų įgyvendinimą.

Siūlymai savivaldybėms

1. Siekiant užtikrinti pasvertą, didžiausią socialinę ir ekonominę grąžą sukuriantį skolinimąsi, rekomenduotina savivaldybėms rengti bendrus investicinius projektus: bendriems tikslams pasiekti sudaryti jungtinės veiklos sutartis arba bendrų viešųjų pirkimų sutartis su valstybės institucijomis ir (arba) kitomis savivaldybėmis (kaip numato Vietos savivaldos įstatymo (2011) 5 str.), taip pat ir su verslo organizacijomis.
2. Siekiant pagerinti visuomenės informuotumą ir pasitikėjimą savivaldybėmis, daugiau dėmesio skirti nuolatinės informacijos apie skolinimosi apimtį ir trukmę, tikslus ir konkrečius projektus (ypač internetiniuose puslapiuose), poveikio savivaldybės gyventojams analizei. Tinkamas informacijos paskelbimas ne tik užtikrintų skaidrumą, bet ir leistų pritraukti daugiau investuotojų.
3. Rekomenduotina stiprinti savivaldybių prognozės ir finansų srities kompetencijas ir gebėjimus bei užtikrinti realų savivaldybių skolinimosi planavimą ir biudžeto atsakomybės principų įdiegimą, remiantis kitų ES valstybių savivaldybių gerąja patirtimi. Tokiu būdu savivaldybės skatinamos veiksmingiau planuoti skolinimąsi keletą metų į priekį ir daugiau ruošis netikėtiems išorės ir vidaus pokyčiams.

LITERATŪRA

1. **2006-2011 m. Bendrasis vidaus produktas.** <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1280> [žiūrėta 2012 03 05]
2. **2010 m. nacionalinio biudžeto pajamos**
http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/nacionalinio_biudzeto_surinkimas/ketv/Ataskaita_2010_FM.pdf [žiūrėta 2012 03 05]
3. **2010 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų apžvalga,** 2009, Nr. 2325-01, www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.dok_priedas?p_id=36600 [žiūrėta 2012 03 05]
4. **2011 m. nacionalinio biudžeto pajamos.**
http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/nacionalinio_biudzeto_surinkimas/ketv/Ataskaita_2011_meti_ne%28taisyta%29.pdf [žiūrėta 2012 03 05]
5. **Astrauskas A.** Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje // Viešoji politika ir administravimas. – 2002, Nr. 3, p. 71-78. – ISSN 1648-2603
6. **Astrauskas A.** Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990–2010 metais // Viešoji politika ir administravimas. – Vilnius, 2011, T. 10, Nr. 2, p. 283–298. – ISSN 2029-2872
7. **Astrauskas A., Striškaitė J.** Lietuvos savivaldybių finansinio savarankiškumo problemos ir perspektyvos // Ekonomika : mokslo darbai. – 2003, Nr. 62, p. 7-20.
8. **Bahl R.** Promise and Reality of Fiscal Decentralization // Decentralization policies in asian development. 2008, p. 1-26. – ISBN 978-981-281-863-8
9. **Baltušnikienė J.** Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos tobulinimo galimybės Lietuvoje: daktaro disertacijos santrauka: Socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas (03S). – Vilnius, Mykolo Romerio universitetas, 2008. – 36 p.
http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2008~D_20081203_090818-81340/DS.005.0.01.ETD
10. **Baltušnikienė J.** Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai // Viešoji politika ir administravimas. – Vilnius, 2009, Nr. 27, p. 79-89. - ISSN 1648-2603
11. **Bivainis J., Butkevičius A.** Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas // Pinigų studijos. – 2003, Nr. 3, p. 35-49. – URL: http://www.lb.lt/2003_m_nr_3_1
12. **Boadway R., Shah A.** Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice. – Washington, 2007. – 572 p. - ISBN 0-8213-6492-8
13. **Budbergytė R., Majauskas M.** Valstybės kontrolė: ilgalaikės skolos valdymo strategijos *nera* // balsas.lt: internetinis naujienų žurnalas : [elektroninis išteklius]. 2009 10 13/ 14:51. – Vilnius, 2009, p. 1-2. – URL: <http://www.balsas.lt/naujiena/313845/valstybes-kontrole-ilgalaikes-skolos-valdymo-strategijos-nera-papildyta> [žiūrėta 2012 03 20]
14. **Buškevičiūtė E.** Viešieji finansai. – Kaunas: Technologija, 2006. – 464 p. – ISBN 9955-25-016-X
15. **Canuto O., Liu L.** Subnational Debt Finance and the Global Financial Crisis // Economic Premise, 2010, number 13, p.1-7,
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEPT/0,,contentMDK:21722611~menuPK:4876114~pagePK:64166689~piPK:64166646~theSitePK:469043,00.html> [žiūrėta 2012 03 25]
16. **Clark G.** Recession, recovery and reinvestment : the role of local economic leadership in a global crisis. – Paris, 2009. – 173

17. **Clinger J.C. et al.** Turnover, Transaction Costs, and Time Horizons: An Examination of Municipal Debt Financing // *The American Review of Public Administration*, 2008, vol. 38, no. 2, p. 167-179.
18. **Coe C. K.** Preventing Local government fiscal crises: emerging best practises // *Public Administration Review*. – 2008, volume 68, issue 4, p. 759-767
19. **Cohen M. P.** Cities in Times of Crisis: The Response of Local Governments in Light of the Global Economic Crisis: the role of the formation of human capital, urban innovation and strategic planning. Berkley Institute of Urban and regional developement, 2011. - 31 p.
<http://www.iurd.berkeley.edu/publications/wp/2011-01.pdf>
20. **Commonwealth Secretariat Debt Recording and Management System (CS-DRMS)**,
<http://www.csdrms.org/uploads/public/documents/publications/csdrms%20final%20brochure.pdf>
21. **Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2007)4 of the Committee of Ministers to member states on local and regional public services.**
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089843&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> [žiūrėta 2012 03 05]
22. **Council of European Municipalities and Regions**, EU sub-national governments:2008 key figures, 2009/2010 Edition, www.ccre.org/docs/nuancier_2009_en.pdf [žiūrėta 2012 03 05]
23. **Council of European Municipalities and Regions**, EU subnational governments: 2009 key figures, 2010/2011 edition, <http://www.ccre.org/en/publications/index/page:2> [žiūrėta 2012 03 05]
24. **Council of European Municipalities and Regions**, EU subnational governments: 2010 key figures, 2011/2012 edition, <http://www.ccre.org/docs/Nuancier2011Web.EN.pdf> [žiūrėta 2012 03 05]
25. **Černiauskas Š.** Vilniaus valdžia skundžia Vyriausybę teismui: prašo 939 mln. Lt // *delfi.lt: internetinis naujienų žurnalas* : [elektroninis išteklius‘. 2012 04 03/ 11:19. – Vilnius, 2012, p. 1. – URL: <http://verslas.delfi.lt/business/vilniaus-valdzia-skundzia-vyriausybe-teismui-praso-939-mln-lt.d?id=57673557#ixzz1r0KPjA6C> [žiūrėta 2012 04 03]
26. **Čiupaila R.** Lietuvos Respublikos teisės aktų ir valstybės institucijų vykdomos politikos galimų neatitikimų Europos vietos savivaldos chartijos reikalavimams: studija. – Vilnius: Lietuvos savivaldybių asociacija, 2011, 10 p. <http://www.lsa.lt/lt/teisine-informacija/tyrimai-ir-analizes> [žiūrėta 2012 03 20]
27. **Dafflon B.** Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2002. – 302 p. – ISBN 1 84064 878 3
28. **Dafflon B.** The requirement of a balanced budget and borrowing limits in local public finance: setting out the problems, 35 *Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, 2002. – 15 p. ftp: cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/mu1425.pdf [žiūrėta 2012 03 05]
29. **Dafflon B.** Local debt: from budget responsibility to fiscal discipline, Department of Political Economy, University of Fribourg. Paper presented at the IEB 6th Symposium on Fiscal Federalism, Barcelona, 2010. <http://commonweb.unifr.ch/EcoDean/Pub/telecharg/wp/417.pdf> [žiūrėta 2012 03 05]
30. **Davulis G.** Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje // *Viešojo politika ir administravimas*. – Vilnius, 2006, Nr. 15, p. 19-26. – ISSN 1648–2603
31. **De Mello L. R.** Fiscal Decentralization and Borrowing Costs: The Case of Local Governments, 2002 Regional Seminar of Fiscal Policy, Santiago, January 28–31, 2002, p. 1-31.
<http://www.cepal.cl/de/noticias/paginas/0/9200/5deMello.pdf> [žiūrėta 2012 03 05]
32. **De Mello L. R.** Fiscal Decentralization and Borrowing Costs: The Case of Local Governments //

- Public Finance Review. 2001, vol. 29, no. 2, p. 108-138.
33. **Denison D. V.** Intrastate Competition for Debt Resources // Public Finance Review. 2009, vol. 37, no. 3, p. 269-288
 34. **Dexia.** Sub-national public finance in the European Union. France. 2008. – URL: www.dexia.com/docs/2009/2009_news/20090205_finloc_UK.pdf [žiūrėta 2012 03 05]
 35. **Dillinger W.** Intergovernmental Fiscal Relations in the New EU Member States. – Washington, 2007. – 40 p. – ISBN 978-0-8213-7147-3
 36. **ELTA, Seimo nariai įtaria tyčinį Vilniaus savivaldybės varymą į bankrotą** // delfi.lt: internetinis naujienų žurnalas : [elektroninis išteklius]. 2009 11 17/ 16:53. – Vilnius, 2009, p. 1. – URL: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/seimo-nariai-itaria-tycini-vilniaus-savivaldybes-varyma-i-bankrota.d?id=25812001> [žiūrėta 2012 03 20]
 37. **Estonia debt burden of local governments by region/administrative unit, 31 December, 2006-2010**, http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=GF40&ti=DEBT+BURDEN+OF+LOCAL+GOVERNMENTS+BY+REGION%2FADMINISTRATIVE+UNIT%2C+31+DECEMBER&path=../I_Databas/Economy/08Finance/06Government_finances/02Local_government_budgets/&lang=1 [žiūrėta 2012 03 20]
 38. **Europos Komisija, Visuomenės nuomonė Europos Sąjungoje, Lietuvos ataskaita, 2011 m.** http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_en.htm [žiūrėta 2012 03 20]
 39. **Europos Komisija, Visuomenės pasitikėjimas valdžios institucijomis, Lietuva, 2011 m.** http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_column.cfm?keyID=3239&nationID=21,&startdate=2010.06&enddate=2010.06 [žiūrėta 2012 03 20]
 40. **Europos vietos savivaldos chartija.** http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_bin?p_id=48874 [žiūrėta 2012 03 05]
 41. **Eurostat, Local government debt in European Union,** <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do> [žiūrėta 2012 03 20]
 42. **Finansų ministerijos 2010 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų apžvalga.** www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.dok_priedas?p_id=36600 [žiūrėta 2012 03 05]
 43. **Gipienė G.** Savivaldybių biudžetai: formavimas ir perspektyvos / Viešojo administravimo efektyvumas: monografija. – Kaunas: Technologija, 2007.
 44. **Gyventojų skaičius metų pradžioje 2006-2011 m.** <http://db1.stat.gov.lt/statbank/selectvarval/saveselections.asp?MainTable=M3010206&PLanguage=0&TableStyle=&Buttons=&PXSId=3212&IQY=&TC=&ST=ST&rvar0=&rvar1=&rvar2=&rvar3=&rvar4=&rvar5=&rvar6=&rvar7=&rvar8=&rvar9=&rvar10=&rvar11=&rvar12=&rvar13=&rvar14=> [žiūrėta 2012 03 05]
 45. **Guidelines for Public Debt Management**, International Monetary Fund and the World Bank, 2001. – ISBN: 1557756635 <http://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/> [žiūrėta 2012 03 05]
 46. **Halmosi P.** Regulation of local government borrowing in European countries – how to avoid over-indebtedness?, p. 3-5, www.aramisz.co.hu/pdf/Regulation_local_borrowing.pdf [žiūrėta 2012 01 05]
 47. **Informacija apie savivaldybių skolinimosi limitų laikymąsi pagal 2006 12 31 būklę,** http://www.finmin.lt/web/finmin/auktualus_duomenys/biudzeto_pajamos/savivaldybiu_biudzetai/savivaldybiu_skolinimosi_limitai?erp_item=auktualus_duomenys_000070 [žiūrėta 2012 03 05]

48. **Informacija apie savivaldybių skolinimosi limitų laikymąsi pagal 2007 12 31 būklę,**
http://www.finmin.lt/web/finmin/auktualus_duomenys/biudzeto_pajamos/savivaldybiu_biudzetai/savivaldybiu_skolinimosi_limitai?erp_item=auktualus_duomenys_000119 [žiūrėta 2012 03 05]
49. **Informacija apie savivaldybių skolinimosi limitų laikymąsi pagal 2008 12 31 būklę,**
http://www.finmin.lt/web/finmin/auktualus_duomenys/biudzeto_pajamos/savivaldybiu_biudzetai/savivaldybiu_skolinimosi_limitai?erp_item=auktualus_duomenys_000147 [žiūrėta 2012 03 05]
50. **Informacija apie savivaldybių skolinimosi limitų laikymąsi pagal 2011 m. gruodžio 31 d. būklę,**
http://www.finmin.lt/web/finmin/auktualus_duomenys/biudzeto_pajamos/savivaldybiu_biudzetai/savivaldybiu_skolinimosi_limitai [žiūrėta 2012 03 05]
51. **International Monetary Fund**, World Economic Outlook, 2010. – 216 p. – ISBN 978-1-58906-915-2. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/pdf/text.pdf> [žiūrėta 2012 03 05]
52. **Jaskelevičius K.** Makroekonomikos pagrindai. – Vilnius, 2008, – 147 p. – ISBN 978-9955-668-84-8
53. **Kauno miesto savivaldybė**, Informacija apie lėšų taupymą ir finansų kontrolės užtikrinimą, 2009 03 24, <http://www.kaunas.lt/index.php?3669589490> [žiūrėta 2012 03 05]
54. **Kauno miesto savivaldybė**, Taryboje ruošiamasi svarstyti klausimus dėl ilgalaikių paskolų ėmimo, 2009 02 23, <http://www.kaunas.lt/index.php?1504328479> [žiūrėta 2012 03 05]
55. **Klyvienė V., Rasmussen L. T.** Causes of financial crisis: the case of Latvia // Ekonomika. – Vilnius, 2010, Vol. 89(2), p. 7-27. – ISSN 1392-1258
56. **Kloha P. et al.** Someone to Watch Over me: State Monitoring of Local Fiscal Conditions // The American Review of Public Administration. 2005, vol., 35 No. 3, p. 236-255.
57. **Lago-Peñas S.** Local Governments' Asymmetric Reactions to Grants: Causes and Consequences // Public Finance Review. 2008, vol. 36, no. 2, p. 219-242.
58. **Latvijos Respublikos Centrinė statistikos duomenų bazė, Savivaldybių skola 2006-2010 m.**
<http://data.csb.gov.lv/Dialog/varval.asp?ma=VF0060a&ti=VFG06.+GENERAL+GOVERNMENT+DEBT+BY+SUB-SECTOR+AT+THE+END+OF+THE+PERIOD+%28mln+lats%29&path=../DATABASEEN/ekfi/n/Annual%20statistical%20data/03.%20Government%20finances/&lang=1> [žiūrėta 2012 03 20]
59. **Levišauskaitė K., Rūškys G.** Valstybės finansai. - Kaunas: VDU leidykla, 2003. – 179 p. – ISBN: 995553091X
60. **Lietuvos Respublikos 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=280806&p_query=&p_tr2= [žiūrėta 2012 03 05]
61. **Lietuvos Respublikos 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=288973&p_query=&p_tr2= [žiūrėta 2012 03 05]
62. **Lietuvos Respublikos 2008 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=310860&p_query=&p_tr2= [žiūrėta 2012 03 05]
63. **Lietuvos Respublikos 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=350608 [žiūrėta 2012 03 05]

64. **Lietuvos Respublikos 2010 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=361065&p_query=&p_tr2= [žiūrėta 2012 03 05]
65. **Lietuvos Respublikos 2011 m. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=388680&p_query=&p_tr2= [žiūrėta 2012 03 05]
66. **Lietuvos Respublikos 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=415665&p_query=&p_tr2=2 [žiūrėta 2012 03 05]
67. **Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas,**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=415917&p_query=&p_tr2=2
68. **Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų apžvalga.**
http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/veiklos_kryptys_biudzetas/2011/Visas_projektas/1_kng/4_sk.pdf [žiūrėta 2012 03 25]
69. **Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų apžvalga.**
http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/veiklos_kryptys_biudzetas/2012_biudzetas/Visas_2012_projektas/1_kng/4_sk.pdf [žiūrėta 2012 03 25]
70. **Lietuvos Respublikos finansų ministerija, Savivaldybės skatinamos skolinantis atsakingiau,** 2012 03 21/ 13:47. – URL:
http://www.finmin.lt/web/finmin/pranesimai_spaudai?erp_item=naujiena_001772 [žiūrėta 2012 03 20]
71. **Lietuvos Respublikos finansų ministerijos aiškinamasis raštas dėl 2009 metų valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų įvykdymo ir valstybės skolos ataskaitų**
http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/Biudzeto_vykdymas/fm_2009_biudzeto_apyskaita.pdf [žiūrėta 2012 03 05]
72. **Lietuvos Respublikos finansų ministerijos duomenys apie prognozuojamos pajamas savivaldybėse.**
http://www.finmin.lt/web/finmin/auktualus_duomenys/biudzeto_pajamos/savivaldybiu_biudzetai/pagrindiniai_finansiniai_rodikliai [žiūrėta 2012 03 05]
73. **Lietuvos Respublikos finansų ministerijos informacija apie biudžeto reformą.**
<http://www.finmin.lt/web/finmin/biudzref> [žiūrėta 2012 03 05]
74. **Lietuvos Respublikos finansų ministerijos informacija apie biudžeto reformą.**
<http://www.finmin.lt/web/finmin/biudzref> [žiūrėta 2012 03 20]
75. **Lietuvos Respublikos finansų ministerijos leidinys Lietuvos valstybės skola 1999 m.**
<http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/leidiniai/failai/Skola1999.pdf>
76. **Lietuvos Respublikos Konstitucija.** <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm> [žiūrėta 2012 03 05]
77. **Lietuvos Respublikos laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymas.**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=212994 [žiūrėta 2012 03 05]

78. **Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas.**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=402900&p_query=&p_tr2=2 [žiūrėta 2012 03 05]
79. **Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas.**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=414248&p_query=&p_tr2=2 [žiūrėta 2012 03 05]
80. **Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 3, 10, 12 straipsnių ir priedėlio pakeitimo ir papildymo įstatymas.**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=388707&p_query=&p_tr2= [žiūrėta 2012 03 05]
81. **Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas.**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=369419&p_query=&p_tr2=2 [žiūrėta 2012 03 20]
82. **Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės pranešimas spaudai.** Savivaldybės prisiduria lėšų iš valstybės biudžeto, 2008 07 31, http://vkontrolė.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=15128 [žiūrėta 2012 03 20]
83. **Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita.** Valstybės skolos valdymas, 2007, Nr. VA-60-5p-12. www.vkontrolė.lt/failas_senas.aspx?id=1901 [žiūrėta 2012 03 20]
84. **Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas,**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=413986&p_query=&p_tr2=2 [žiūrėta 2012 03 20]
85. **Lietuvos Respublikos Valstybinės mokesčių inspekcijos informacija apie 2008-2010 m. savivaldybių biudžetų pajamas,** <http://www.vmi.lt/lt/?itemId=10121222> [žiūrėta 2012 03 20]
86. **Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas,**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=369402 [žiūrėta 2012 03 20]
87. **Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas,**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=415107&p_query=&p_tr2=2 [žiūrėta 2012 03 20]
88. **Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos Respublikos 2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo,**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=419301&p_query=&p_tr2=2 [žiūrėta 2012 03 20]
89. **Lietuvos savivaldybių asociacija,** Argumentas – gyvenimo realybė. Kas kalbama apie 2000 m. savivaldybių biudžetus. // Savivaldybių žinios, 1999 12 09, Nr. 28 (80), p. 7.
90. **Lietuvos savivaldybių asociacija,** Naujos taisyklės pabrangins savivaldybių skolinimąsi iš valstybės biudžeto, 2012 03 21, <http://www.lsa.lt/lt/naujienos/lsa-naujienos/142-siuloma-keisti-skolinimo-salygas-nuo-snoro-zlugimo-nukentejusioms-savivaldybems> [žiūrėta 2012 03 20]
91. **Lietuvos savivaldybių portalo informacija apie Europos vietos savivaldos chartiją,**
<http://www.savivaldybes.lt/savivaldybes/index.php?lang=lt&gr=savivaldosraida&id=121> [žiūrėta 2012 03 20]
92. **Lindstrom A.** The Comparative study of local government systems – a research agenda // Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practise. Netherlands.1999, volume 1, issue 1, p. 97-115. – ISSN: 13876988
93. **Litvack J. et al.** Rethinking decentralization in developing countries. Washington: Worl Bank, 1998. – 52 p. – ISBN 0-8213-4350-5

94. **LR finansų ministerija, Lietuvos Respublikos valstybės išdo atsargų sunkmečiui įstatymo koncepcija.**
http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=83033&p_org=16&p_fix=y&p_gov=n[žiūrėta 2012 03 05]
95. **LR Valstybės kontrolės pranešimas spaudai dėl valstybės skolos valdymo,**
http://www.vkontrolė.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=1460 [žiūrėta 2012 03 20]
96. **LR Vyriausybės kanceliarija, Maastrichto kriterijų reikalavimai ir jų vykdymas,**
<http://www.euro.lt/lt/apie-euro-ivedima-lietuvoje/euras-ir-lietuva/reikalavimai-ir-ju-vykdymas/>
 [žiūrėta 2012 03 20]
97. **LR Vyriausybės nutarimas dėl 2009 metų savivaldybių biudžetų negautų pajamų kompensavimo ir bendrosios dotacijos kompensacijų, 2010 03 31, Nr. 331,**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=368486&p_query=&p_tr2= [žiūrėta 2012 03 05]
98. **LR Vyriausybės nutarimas dėl LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo,**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=397850&p_query=&p_tr2= [žiūrėta 2012 03 05]
99. **LR Vyriausybės nutarimas dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo.**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=262639&p_query=&p_tr2= [žiūrėta 2012 03 05]
100. **LSA pasiūlymai LR Vyriausybei dėl derybų dėl savivaldybių 2000-2002 m. biudžetų,**
 Savivaldybių žinios, 1999 11 25, Nr. 26 (78), p. 6.
101. **LSA valdybos nutarimas dėl 2000 m. savivaldybių biudžetų // Savivaldybių žinios, 1999 12 02,**
 Nr. 27 (79), p. 4.
102. **Martell C. R.** Fiscal institutions of Brazilian municipal borrowing // Public Administration and Development. 2008, volume 28, issue 1, p. 30–41.
103. **McConnell A.** Central-local government relations in Scotland // International Review of Administrative Sciences. 2006, vol. 72, no. 1, p. 73-84.
104. **Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo duomenys (2009 m. sausio-gruodžio mėn.).**
www.finmin.lt/finmin.lt/failai/...surinkimas/.../nb_2009_m_surinkimas.pdf [žiūrėta 2012 03 20]
105. **Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2006 m. sausio-gruodžio mėn.).** http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/nacionalinio_biudžeto_surinkimas/2006.pdf [žiūrėta 2012 03 20]
106. **Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2007 m.).**
http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/nacionalinio_biudžeto_surinkimas/ktv/2007_12_men_LT.pdf
 f [žiūrėta 2012 03 20]
107. **Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2008 m.).**
http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/nacionalinio_biudžeto_surinkimas/ktv/2008_12_men_LT.pdf
 f [žiūrėta 2012 03 20]
108. **Nedarbo lygis, % .** Požymiai: lytis, gyvenamoji vietovė, amžius ir metai.
<http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1280> [žiūrėta 2012 03 28]
109. **Pasaulio banko ataskaita apie Lietuvos savivaldybių finansus, 2002, Nr. 23716-LT,**
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/01/06/000160016_20050106094305/Rendered/PDF/237160Lithuanian0Gray0cover01public1.pdf [žiūrėta 2012 03 20]

110. **Poland central statistical office, General government deficit and debt in 2009.**
http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/PUBL_na_General_government_deficit_and_debt_in_2009_22042010.pdf [žiūrėta 2012 03 20]
111. **Poland Local government statistics 2006-2010.**
<http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=746&id=73945> [žiūrėta 2012 03 20]
112. **Prognozuojamos pajamos savivaldybėse.**
http://www.finmin.lt/web/finmin/auktualus_duomenys/biudzeto_pajamos/savivaldybiu_biudzetai/pagrindiniai_finansiniai_rodikliai [žiūrėta 2012 03 20]
113. **R&I. Analytical Approach to Local Governments,** http://www.r-i.co.jp/eng/body/cfp/topics_methodology/2010/05/topics_methodology_20100512_000072077_01.pdf [žiūrėta 2012 03 20]
114. **Rakauskienė, O. G.** Valstybės ekonominė politika: monografija. – Vilnius: MRU Leidybos centras, 2006. - 770 p. – ISBN 9955-19-032-9
115. **Saito F.** Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective. - Physica-Verlag HD, 2008. – 311 p. – ISBN 3790820059
116. **Savivaldybių biudžetų asignavimų struktūra,**
http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/Valstybes_biudzetas/2008_nac_biudzetas/SB_asignavimu_strukt.pdf
117. **Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų kreditorinis įsiskolinimas pagal 2007 m. gruodžio 31 d. būklę.**
http://www.finmin.lt/web/finmin/auktualus_duomenys/biudzeto_pajamos/savivaldybiu_biudzetai/savivaldybiu_kred_isiskolinimas?erp_item=auktualus_duomenys_000115 [žiūrėta 2012 03 20]
118. **Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų kreditorinis įsiskolinimas pagal 2009 m. sausio 1 d. būklę.**
http://www.finmin.lt/web/finmin/auktualus_duomenys/biudzeto_pajamos/savivaldybiu_biudzetai/savivaldybiu_kred_isiskolinimas?erp_item=auktualus_duomenys_000146 [žiūrėta 2012 03 20]
119. **Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų kreditorinis įsiskolinimas pagal 2010 m. sausio 1 d. būklę.**
http://www.finmin.lt/web/finmin/auktualus_duomenys/biudzeto_pajamos/savivaldybiu_biudzetai/savivaldybiu_kred_isiskolinimas?erp_item=auktualus_duomenys_000181 [žiūrėta 2012 03 20]
120. **Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų kreditorinis įsiskolinimas pagal 2006 m. gruodžio 31 d. būklę.**
http://www.finmin.lt/web/finmin/auktualus_duomenys/biudzeto_pajamos/savivaldybiu_biudzetai/savivaldybiu_kred_isiskolinimas?erp_item=auktualus_duomenys_000062 [žiūrėta 2012 03 20]
121. **Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų kreditorinis įsiskolinimas pagal 2012 m. sausio 1 d. būklę.**
http://www.finmin.lt/web/finmin/auktualus_duomenys/biudzeto_pajamos/savivaldybiu_biudzetai/savivaldybiu_kred_isiskolinimas [žiūrėta 2012 03 20]
122. **Savivaldybių biudžetų pajamų struktūra.**
http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/Valstybes_biudzetas/2008_nac_biudzetas/SB_pajamu_stukt.pdf [žiūrėta 2012 03 20]
123. **Savivaldybių biudžetų prognozuojamos pajamos ir dotacijos 2007 m.**
http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/savivaldybiu_finansiniai_rodikliai/2007_pagr_rodikliai_3_lent.pdf [žiūrėta 2012 03 20]
124. **Savivaldybių biudžetų prognozuojamos pajamos ir dotacijos 2008 m.**
http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/savivaldybiu_finansiniai_rodikliai/2008_m_pagr_rodikliai_3.

pdf [žiūrėta 2012 03 20]

125. **Savivaldybių biudžetų prognozuojamos pajamos ir dotacijos 2009 m.**
http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/savivaldybiu_finansiniai_rodikliai/2009_pagr_rodikliai_3lent_ele.pdf [žiūrėta 2012 03 20]
126. **Savivaldybių biudžetų prognozuojamos pajamos ir dotacijos 2010 m.**
http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/savivaldybiu_finansiniai_rodikliai/2_lentele_2010.pdf
 [žiūrėta 2012 03 20]
127. **Savivaldybių biudžetų prognozuojamos pajamos ir dotacijos 2011 m.**
http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/savivaldybiu_finansiniai_rodikliai/2_lentele_2011.pdf
 [žiūrėta 2012 03 20]
128. **Savivaldybių skolinimosi limitų laikymosi 2009 m. gruodžio 31 d. ataskaita.**
http://www.finmin.lt/web/finmin/auktualus_duomenys/biudzeto_pajamos/savivaldybiu_biudzetai/savivaldybiu_skolinimosi_limitai?erp_item=auktualus_duomenys_000180 [žiūrėta 2012 03 20]
129. **Savivaldybių skolinimosi limitų laikymosi 2010 m. gruodžio 31 d. ataskaita.**
http://www.finmin.lt/web/finmin/auktualus_duomenys/biudzeto_pajamos/savivaldybiu_biudzetai/savivaldybiu_skolinimosi_limitai?erp_item=auktualus_duomenys_000210 [žiūrėta 2012 03 20]
130. **Schwarz S. L.** Global decentralization and the subnational debt problem // Duke Law Journal. 2002, volume 51, no. 4, p. 1179-1250,
http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1093&context=faculty_scholarship.
131. **Shah A.** Fiscal management. – Washington: World Bank, 2005. – 292 p. – ISBN: 0-8213-6142-2
132. **Shah A.** Local budgeting. – Washington: World Bank, 2006. – 410 p. – ISBN-10: 0-8213-6945-8
133. **Smalenskas G.** Finansai: mokomoji knyga aukštųjų mokyklų ir kolegijų studentams. – Vilnius: Homo liber, 2007. – 318 p. – ISBN 9955-449-67-5
134. **Swianiewicz P.** Local Government Borrowing: Risks and Rewards: A Report on Central and Eastern Europe. – Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 2004. – 434 p. – ISBN 9-6394-1951-6
135. **Teritorija ir gyventojų skaičius (2006-2012 m.).**
<http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1280> [žiūrėta 2012 03 20]
136. **Ter-Minassian T.** Decentralization and Macroeconomic management: Working Paper. – International Monetary Fund, 1997. – 16 p., <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97155.pdf>
 [žiūrėta 2012 03 20]
137. **Ter-Minassian T.** Decentralizing Government. 1997. – 4 p.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1997/09/pdf/ter-mina.pdf> [žiūrėta 2012 03 20]
138. **Ter-Minassian T.** Fiscal federalism in theory and practice. – Washington: International Monetary Fund, 1997. – 715 p. – ISBN: 978-1-55775-663-3
139. **Ter-Minassian T., Fedelino A.** Impact of the Global Crisis on Sub national Governments' Finances // 12th Workshop on Public Finance, Banca d'Italia, Perugia, 2010, –598 p.
http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari_convegni/Fiscal_Policy/6_Fiscal_Policy.pdf
 [žiūrėta 2012 03 20]
140. **Toth K., Dafflon B.** Managing local public debt in transition countries: an issue of self-control? // 14th Annual Conference of the Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe. – 2006. – 19 p.
http://www.nispa.org/files/conferences/2006/papers/200604111731290.NISPAcee%2014th_Toht-Dafflon_submitted%2011-04-2006.pdf [žiūrėta 2012 03 20]

141. **United Cities and Local Governments.** Decentralization and local democracy in the world: first global report. – Spain, 2008. – 22 p. – eISBN: 978-0-8213-7735-2, http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/01_introduction_en.pdf [žiūrėta 2012 03 20]
142. **United Kingdom Parliament,** The Balance of Power: Central and Local Government. – London: House of Commons, 2009. – 84 p.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmcomloc/33/33i.pdf> [žiūrėta 2012 03 20]
143. **Valdžios sektorius skola.** <http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=2270> [žiūrėta 2012 03 20]
144. **Valstybės biudžete bus matomos institucijų išlaikymo išlaidos,**
<http://www.finmin.lt/web/finmin/biudz/klasifik> [žiūrėta 2012 03 20]
145. **Vilniaus miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos išvada** dėl Vilniaus miesto savivaldybės galimybės paimti paskolą iš Šiaurės investicijų banko investiciniam projektams iš dalies finansuojamiems ES lėšomis audito, 2011, Nr.R-11-14. <http://www.vilniuskontrole.lt/2011-metai/228-del-vilniaus-miesto-savivaldybes-galimybes-paimti-paskola-is-siaures-investiciju-banko-investiciniams-projektams-is-dalies-finansuojamiems-es-lesomis-audito-ismada-nr.r-11-14/view-details.html> [žiūrėta 2012 03 20]
146. **Vilniaus miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnybos išvada** dėl Vilniaus miesto savivaldybės galimybės paimti trumpalaikę paskolą laikinam biudžeto pajamų trūkumui padengti. 2011, Nr. R-11-5, <http://www.vilniuskontrole.lt/2011-metai/209-del-vilniaus-miesto-savivaldybes-galimybes-paimti-trumpalaike-paskola-laikinam-biudzeto-pajamu-trukumui-padengti-audito-ismada-nr.-r-11-5/view-details.html> [žiūrėta 2012 03 20]

Paraukienė L. Lietuvos savivaldybių skola ir skolinimasis / Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. habil. dr. G. Davulis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2012.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe analizuojami savivaldybių skolų augimą lemiantys veiksniai, orientuojantis į savivaldybių ir centrinės valdžios sąveiką per nacionalinio biudžeto pajamas ir išlaidas, finansinius pervedimus bei skolos valdymą. Pirmojoje ir antrojoje darbo dalyse teoriniu ir praktiniu aspektais aptariama savivaldybių ir centrinės valdžios sąveikos problematika ir kaita Europos Sąjungos valstybėse, analizuojama savivaldybių skolinimosi reikšmė, centrinės valdžios naudojami savivaldybių skolos valdymo modeliai ir priemonės. Trečiojoje dalyje gilinamasi į Lietuvos savivaldybių skolinimosi teisinį reglamentavimą, skolinimosi procesus, skolos valdymo mechanizmus. Analizuojami Lietuvos savivaldybių skolos limitai ir rodikliai, augančio savivaldybių įsiskolinimo priežastys ir pasekmės. Ketvirtajame skyriuje dėmesys skiriamas Lietuvos savivaldybių biudžetų planavimo, pajamų ir išlaidų struktūros bei kaitos ir nacionalinio biudžeto lėšų perskirstymo mechanizmų problematikai bei sąsajoms su savivaldybių skola.

Pagrindiniai žodžiai: savivaldybių skola ir skolinimasis, skolos valdymas ir reguliavimas, vietos savivaldos finansų sistema, savivaldybių biudžeto pajamos ir išlaidos.

Paraukienė L. Lithuanian Municipal Debt and Borrowing / Master's Work in Public Sector Economics. Supervisor assoc. prof. habil. dr. G. Davulis. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2012.

ANOTATION

This master's work analyses the growth of municipal debt by focusing on the interaction between local and central governments through the national budget revenue and expenditure, financial transfers and debt management. In the first and the second part of work theoretical and practical aspects of interaction between municipal and central levels of government in European Union countries are analysed, also significance of municipal borrowing, models and measures used by central and municipal governments to manage municipal debt. The third part gives information about the Lithuanian legal regulation of municipal borrowing, borrowing processes and debt management mechanisms. Lithuanian municipal debt limits and rates are analysed, causes and consequences of increasing municipal debt are discussed. The fourth part focuses on the Lithuanian municipal budget planning, revenue and cost structure and changes, reallocation mechanisms of the national budget and how it affects the situation of municipal debt.

Key words: municipal debt and borrowing, debt management and regulation, local government finance system, local government revenue and expenditure.

Paraukienė L. Lietuvos savivaldybių skola ir skolinimasis / Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. habil. dr. G. Davulis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2012.

SANTRAUKA

Magistro baigiamajame darbe analizuojami savivaldybių skolų augimą lemiantys veiksniai, orientuojantis į savivaldybių ir centrinės valdžios sąveiką per nacionalinio biudžeto pajamas ir išlaidas, finansinius pervedimus bei skolos valdymą. Siekiant pateikti kuo platesnį požiūrį, pirmiausiai nagrinėjama centro – vietos problematika ir kaita Europos valstybėse pastaraisiais dešimtmečiais. Plačiau apžvelgiama savivaldybių skolinimosi reikšmė ir patirtis Europos valstybėse, centrinės valdžios naudojami savivaldybių skolos reguliavimo modeliai ir priemonės.

Taip pat gilinamasi į Lietuvos savivaldybių skolinimosi teisinį reglamentavimą, skolinimosi mechanizmus ir kontrolę. Apžvelgus 2006 – 2011 m. Lietuvos savivaldybių skolos limitų ir rodiklių kaitą, pastebėta, kad Lietuvos savivaldybės neturi pakankamai autonomijos reguliuoti savo finansinę padėtį. Pabrėžiama, kad nors Lietuvos savivaldybės turi galimybę skolintis tiesiogiai iš užsienio ir valstybės vidaus rinkose investicijoms ir trumpalaikiam lėšų trūkumui padengti, tačiau ši finansų priemonė neišsprendžia egzistuojančių savivaldybių finansinių problemų.

Darbe siekiama suprasti, kokią įtaką savivaldybių skolai daro objektyvūs veiksniai (savivaldybių dydis, vykdomų funkcijų mastas, ekonominė galia ir kt.) bei subjektyvūs veiksniai (centrinės valdžios sprendimai, ekonominė politika, kontrolės priemonės, pajamų nesurinkimas, nepasvertos išlaidos ir kt.). Skolų susidarymo priežastys išryškinamos analizuojant daugiausiai ir mažiausiai įsiskolinusių savivaldybių patirtį bei savivaldybių skolinimosi padėtį 1998 – 2002 m., po Rusijos finansų krizės.

Taip pat darbe nemažai dėmesio skiriama Lietuvos savivaldybių biudžetų planavimo, pajamų ir išlaidų struktūros bei kaitos 2006 – 2011 m. ir nacionalinio biudžeto lėšų perskirstymo mechanizmų problematikos analizei.

Darbas baigiamas galimų savivaldybių finansų ir skolinimosi problemų sprendimo būdų analize. Akcentuojama, kad norint išvengti savivaldybių skolos augimo, reikia įgyvendinti sisteminius vietos savivaldos finansų pokyčius: suteikti daugiau galių savivaldybėms nustatyti vietinius mokesčius, koreguoti dotacijų nustatymo ir biudžeto perskirstymo mechanizmus, optimizuoti savivaldybių veiklą, daugiau dėmesio skirti savivaldybių skolos kontrolei bei bendradarbiavimui tarp valdžios lygių ir verslo organizacijų.

Paraukienė L. Lietuvos savivaldybių skola ir skolinimasis / Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. habil. dr. G. Davulis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2012.

SUMMARY

This master's work analyses the growth of municipal debt by focusing on the interaction between local and central governments through the national budget revenue and expenditure, financial transfers and debt management. To provide the broadest possible approach, the author first examines the center – local relations and highlights the main local finance problems and change in European countries during the last decades. Moreover, the thesis gives an overview of municipal borrowing, its importance in European countries and the central government regulatory instruments and models.

The author explores the legal framework of municipal borrowing in Lithuania, also lending and control mechanisms. The overview of Lithuanian local government debt limits and indicators in the year 2006 – 2011 shows that Lithuanian municipalities don't have enough fiscal autonomy to influence their financial situation. It is being demonstrated that although Lithuanian municipalities have the opportunity to borrow directly from both foreign and domestic creditors for investments and short-term funding, this financial instrument does not solve the existing financial problems of Lithuanian municipalities.

The thesis focuses on the analysis of objective factors (the size of municipalities, their functions, the extent economic power, etc.) and subjective factors (the central government's decisions, fiscal policy, control instruments, non-collection of revenue and motiveless expenditure, etc.), which influence Lithuanian municipal debt. In order to reflect different experience of local governments, the most and least indebted municipalities are described and municipal borrowing situation in the year 1998 – 2002, after the Russian financial crisis is being analyzed. The paper also focuses on the Lithuanian municipal budget planning, revenue and expenditure structure and evolution through the year 2006 – 2011 and the dependence on the national budget.

The work is concluded with the solutions, how Lithuanian municipal finance situation can be improved. It is emphasized that there is a need for a systematic changes in Lithuanian public finance system in order to avoid municipal debt growth: more financial powers should be given to local governments, grants and transfers mechanisms should be changed, the structure and functions of municipalities should be optimized, municipal debt control should be strengthen and cooperation between the levels of government and business organizations should be encouraged.

PRIEDAI

1 PRIEDAS

EUROPOS SĄJUNGOS ŽEMESNIO NEI NACIONALINIO VALDŽIOS STRUKTŪROS
LYGMENŲ SKAIČIUS

	1 lygmens	2 lygmens	3 lygmens
Federacinės valstybės			
Austrija	2 357	9	
Belgija	589	10	6
Vokietija	11 553	301	16
Unitarinės valstybės			
Airija ⁴⁶	114		
Bulgarija*	264		
Čekijos Respublika	6 249	14	
Danija	98	5	
Didžioji Britanija	406	28	3
Estija	226		
Graikija ⁴⁷	325	13	
Ispanija	8 116	52	17
Italija	8 094	110	20
Kripras ⁴⁸	379		
Latvija	119		
Lenkija	2 479	379	16
Lietuva*	60		
Liuksemburgas ⁴⁹	106		
Malta*	68		
Olandija	418	12	
Portugalija*	308	2	
Prancūzija ⁵⁰	36 697	100	27
Rumunija*	3 181	41	
Slovakija	2 930	8	
Slovėnija	210		
Suomija ⁵¹	336	2	
Švedija ⁵²	290	20	
Vengrija	3 177	19	
Viso ES 27 valstybės	89 149	1 126	105

Šaltinis: Europos savivaldybių ir regionų taryba, EU subnational governments: 2010 key figures, 2011/2012 edition, p. 3

⁴⁶ Regioninės valdžios organai ir asamblėjos nėra tiesiogiai renkami. Jie yra Vyriausybės priežiūroje

* Egzistuoja struktūrizuotas žemesnis nei savivaldybių lygmuo (bendruomenės ir kt.)

⁴⁷ Nuo teritorinės reformos 2010 m. liepos mėn. – veikia nuo 2011 m.

⁴⁸ Tik Vyriausybės kontroliuojamoje teritorijoje (524 visoje saloje)

⁴⁹ Negalutiniai duomenys, vyksta savivaldos reforma.

⁵⁰ Įskaitant užjūrio departamentus ir regionus (bet ne teritorijas).

⁵¹ Antras lygmuo: eksperimentinis Kainuu regionas ir autonomiška Aland salos provincija.

⁵² Antras lygmuo apima eksperimentinius Vastra Gotaland ir Skane regionus.

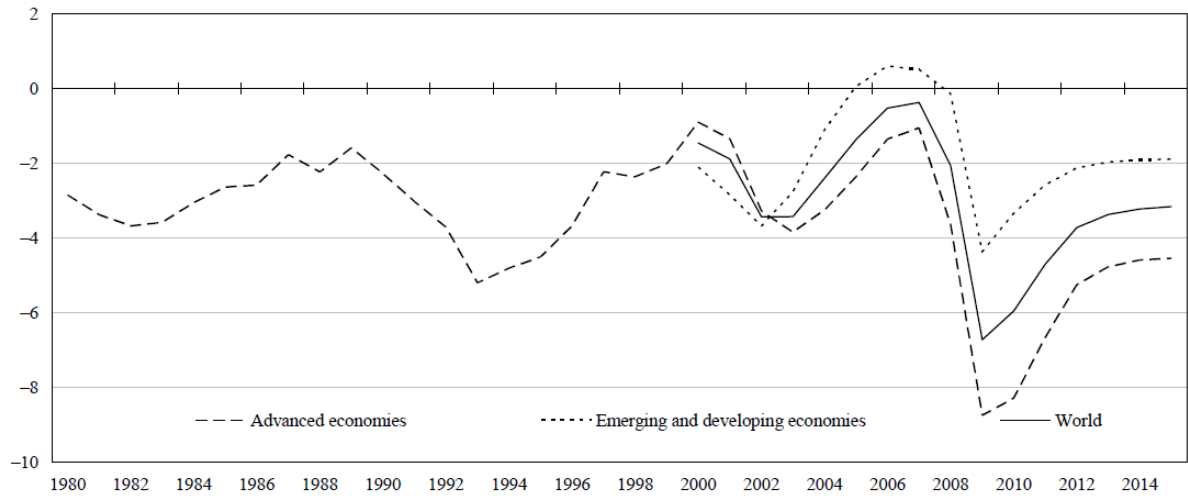
VIDUTINIS EUROPOS SĄJUNGOS SAVIVALDYBIŲ DYDIS

	Vidutinis gyventojų skaičius	Vidutinė teritorija (km ²)
Airija	39260	612
Austrija	3 560	36
Belgija	18 480	52
Bulgarija	28 540	420
Čekijos Respublika	1 680	13
Danija	56 590	440
Didžioji Britanija	152680	601
Estija	5 930	200
Graikija	34780	406
Ispanija	5680	62
Italija	7470	37
Kipras*	2 120	15
Latvija	18820	543
Lenkija	15400	126
Lietuva	54780	1088
Liuksemburgas	4780	24
Malta	6120	5
Olandija	39740	99
Portugalija	34540	299
Prancūzija	1 770	17
Rumunija	6740	75
Slovakija	1850	17
Slovėnija	9760	97
Suomija	15960	1 006
Švedija	32340	1552
Vengrija	3150	29
Vokietija	7080	31
<i>Viso ES 27 valstybės</i>	5630	49

Šaltinis: Europos savivaldybių ir regionų taryba, EU subnational governments: 2010 key figures, 2011/2012 edition, p. 4

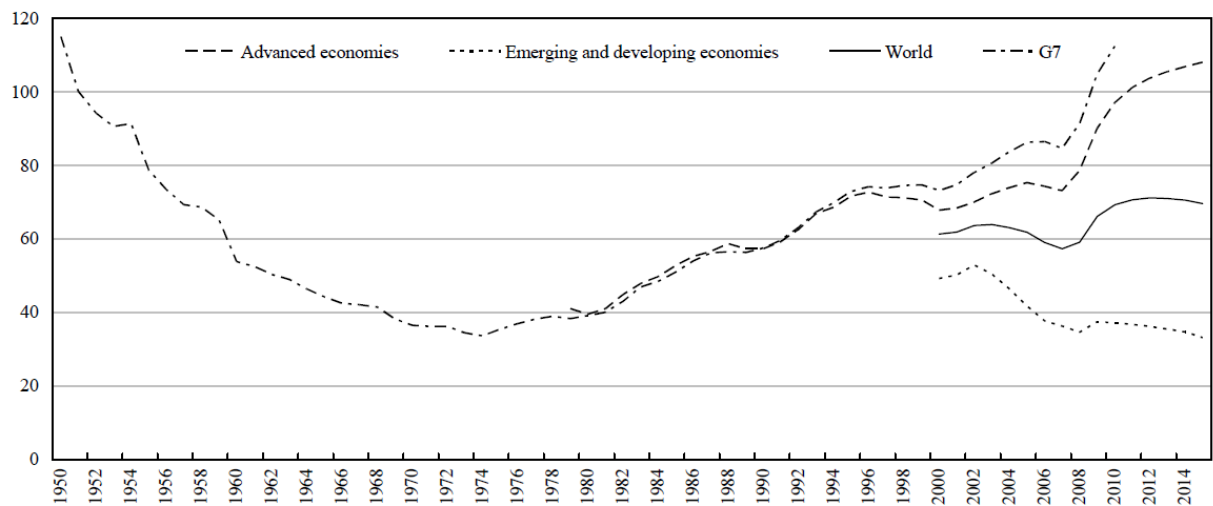
* Vyriausybės kontroliuojama teritorija

FISKALINIS BALANSAS IR VIEŠOJO SEKTORIAUS SKOLA IŠSIVYSČIUSIOSE IR BESIVYSTANČIOSE VALSTYBĖSE BEI PASAULYJE, 1990-2014 (PROC. NUO BVP)



Šaltinis: Ter-Minassian, Fedelino, 2010, p. 598

VIEŠOJO SEKTORIAUS SKOLA IŠSIVYSČIUSIOSE IR BESIVYSTANČIOSE VALSTYBĖSE BEI PASAULYJE, 1990-2014 m. (PROC. NUO BVP)



Šaltinis: Ter-Minassian, Fedelino, 2010, p. 598

SAVIVALDYBIŲ REAKCIJA Į EKONOMINĮ NUOSMUKĮ

Subjektas	Problemos	Tikslai	Instrumentai
Nacionalinės viešojo sektoriaus išlaidos ir mokesčių pasiskirstymas	Sumažėjusios savivaldybėms tenkančios pajamos iš mokesčių	Išlaikyti arba padidinti programas, skirtas viešiesiems darbams, švietimui ir socialinei apsaugai	Specialios mokesčių pagalbos programos savivaldybėms
		Išlaikyti arba padidinti surenkamų mokesčių, tenkančių savivaldybėms, apimtis	Skatinti socialinių programų ir infrastruktūros plėtros programų decentralizavimą
Darbo rinka	Nedarbas	Sukurti darbo vietas	Naujo darbo apmokymai Nedarbo draudimas ir jo nauda
	Darbuotojų gebėjimo, patirties ir galimybių įsidarbinti neatitikimas darbo rinkos poreikiams ⁵³	Apsauga nuo nedarbo	Dotacijos studijos
			Naujos studijų programos jaunimui
			Laikinas darbas
Vietos ekonomika	Verslo įmonių bankrotas	Skatinti verslą	Mokesčių išaldymas arba sumažinimas
	Augimo planų atšaukimas	Baigti projektus, kurie buvo pradėti	Verslo steigimo procedūrų supaprastinimas
	Turizmo apimčių sumažėjimas	Statybų atgaivinimas	Mažų ir vidutinių verslo įmonių rėmimo programos
	Nekilnojamojo turto kainų kritimas	Nekilnojamojo turto rinkos stabilizavimas	Nekilnojamojo turto pirkimas
Vietos valdymas	Finansinė krizė	Didinti biudžeto pajamas	Nauji finansiniai instrumentai
			Išlaidų racionalizavimas
	Socialiniai neramumai	Patenkinti naujus kylančius socialinius poreikius	Miestų efektyvumo ir produktyvumo didinimas Tvarus miestų atnaujinimas
	Krizės planavimas	Stiprinti bendradarbiavimą ir susivienijimą	Sudaryti susitarimus su interesų grupėmis
Sukurti anti-krizinę programą			
Augantis socialinių paslaugų poreikis		Patarti rengiant strateginius planus	
Vietos gyvenimo sąlygos	Būsto nusavinimas	Apsaugoti ir padėti savininkams įsikurti	Skolininkų pagalbos programos
	Būsto kainų sumažėjimas	Išlaikyti miestų paslaugas	Teisinė pagalba skolininkams
	Išteklų trūkumas teikiant miestų paslaugas	Remti neturtingus ir pažeidžiamus gyventojus	Naujos kovos su skurdu programos
	Skurdo augimas	Socialinės taikos išsaugojimas	Tvarių miestų naujovių vystymo programos
	Nesaugumo augimas		
Politinis įsitraukimas į vidaus ir užsienio reikalus	Politinės galios praradimas tarp vietos valdžios, centrinės valdžios ir tarptautinių organizacijų	Sustiprinti lyderystę ir institucinius gebėjimus savivaldybėse	Politinių sąjungų formulavimas su kitomis savivaldybėmis
	Galimybių pritraukti naujas investicijas ir ilgalaikių vystymosi projektų praradimas		Bendrų programos siekiant įveikti krizę
			Informacijos pasikeitimas ir techninės pagalbos konsultacijos

Šaltinis: Cohen, 2011, p.19.

⁵³ Darbas ne pilną darbo dieną, kai norima dirbti pilną darbo dieną, aukštos kvalifikacijos darbuotojų atliekami nekvalifikuoti ir mažai apmokami darbai ir kt.

SUBNACIONALINIO LYGMENS BIUDŽETO BALANSAS IR SKOLA

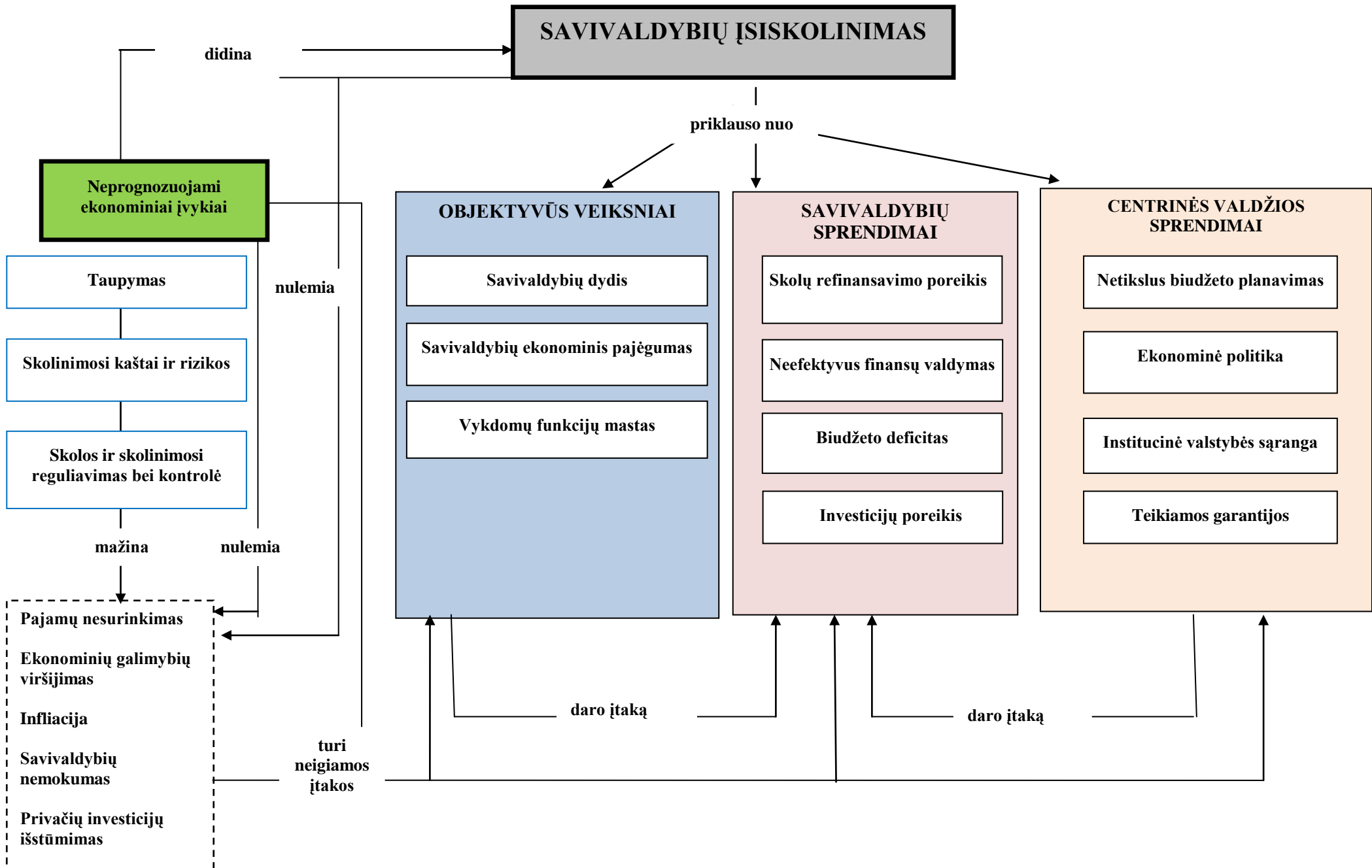
	Biudžeto balansas		Skola		
	Mrld. €	% BVP	Mrld. €	% BVP	% nuo viešojo sektoriaus skolos
Austrija	-3.5	-1.2	24.6	8.6	12.0
Savivaldybės atskirai	-1.2	-0.4	8.0	2.8	3.9
Belgija	-3.2	-0.9	40.7	11.5	12.0
Savivaldybės atskirai	-0.9	-0.3	17.8	5.0	5.2
Vokietija	-28.5	-1.2	756.9	30.6	36.7
Savivaldybės atskirai	-5.7	-0.2	134.5	5.4	6.5
Bulgarija	0.0	0.0	0.4	1.2	7.3
Kripras	0.0	0.0	0.3	2.0	3.2
Čekijos Respublika	-0.8	-0.5	3.9	2.6	6.8
Danija	-0.6	-0.2	16.9	7.2	16.5
Estija	0.0	0.2	0.5	3.8	56.5
Suomija	0.5	-0.3	11.7	6.5	13.4
Prancūzija	-1.7	-0.1	161.1	8.3	10.1
Graikija	-0.5	-0.2	2.0	0.9	0.6
Vengrija	-0.8	-0.8	4.5	4.7	5.7
Airija	0.0	0.0	5.6	3.6	3.8
Italija	-7.5	-0.5	129.0	8.3	7.0
Latvija	-0.1	-0.5	1.2	6.4	14.4
Lietuva	0.0	0.1	0.4	1.6	4.1
Liuksemburgas	0.0	0.0	1.0	2.4	12.5
Malta	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Olandija	-4.8	-0.8	48.7	8.3	13.2
Lenkija	-4.3	-1.2	13.7	3.9	7.0
Portugalija	-1.4	-0.8	9.7	5.6	6.0
Rumunija	-0.1	-0.1	3.0	2.5	8.1
Slovakija	-0.6	-0.9	1.8	2.7	6.7
Slovėnija	-0.1	-0.4	0.6	1.8	4.6
Ispanija	-43.4	-4.1	153.6	14.6	23.9
Švedija	0.5	0.1	20.6	5.6	14.1
Didžioji Britanija	-1.0	-0.1	82.1	4.8	6.1
Viso ES 27 valstybės	-102.8	-0.8	1 494.5	12.2	15.2
Savivaldybės atskirai	-75.4	-0.6	832.5	6.8	8.5

Šaltinis: Europos savivaldybių ir regionų taryba, EU subnational governments: 2010 key figures, 2011/2012 edition, p. 14.

VIEŠOJO SEKTORIAUS BIUDŽETO BALANSAS IR SKOLA

	Biudžeto balansas		Skola	
	Mrd. €	% BVP	Mrd. €	% BVP
Austrija	-12.6	-4.4	205.6	71.8
Belgija	-14.4	-4.1	340.7	96.2
Bulgarija	-1.1	-3.1	5.9	16.3
Kripras	-0.9	-5.3	10.7	61.5
Čekijos Respublika	-7.2	-4.8	56.6	37.6
Danija	-6.0	-2.6	102.2	43.7
Estija	0.0	0.2	1.0	6.7
Suomija	-4.6	-2.5	87.0	48.3
Prancūzija	-136.5	-7.1	1 591.2	82.3
Vokietija	-105.9	-4.3	2 061.8	83.2
Graikija	-24.1	-10.6	329.4	144.9
Vengrija	-4.1	-4.2	78.2	81.3
Airija	-48.8	-31.3	148.0	94.9
Italija	-72.0	-4.6	1 842.8	118.4
Latvija	-1.5	-8.3	8.0	44.7
Lietuva	-1.9	-7.0	10.5	38.0
Liuksemburgas	-0.4	-1.1	7.7	19.1
Malta	-0.2	-3.6	4.3	69.0
Olandija	-30.0	-5.1	369.9	62.9
Lenkija	-27.8	-7.8	195.4	54.9
Portugalija	-16.9	-9.8	161.3	93.3
Rumunija	-8.5	-6.9	37.4	31.0
Slovakija	-5.1	-7.7	27.0	41.0
Slovėnija	-2.1	-5.8	13.7	38.8
Ispanija	-98.2	-9.3	641.8	61.0
Švedija	0.8	0.2	146.5	39.7
Didžioji Britanija	-175.1	-10.3	1 353.3	79.9
Viso ES 27 valstybės	-805.0	-6.6	9 816.4	80.2

Šaltinis: Europos savivaldybių ir regionų taryba, EU subnational governments: 2010 key figures, 2011/2012 edition, p.13.



**TARPTAUTINĖS IR REGIONINĖS INSTITUCIJOS, ATLIEKANČIOS ANALIZĘ IR
STEBĖSENĄ, TEIKIANČIOS REKOMENDACIJAS IR KITĄ METODINĘ INFORMACIJĄ
SKOLOS VALDYMUI:**

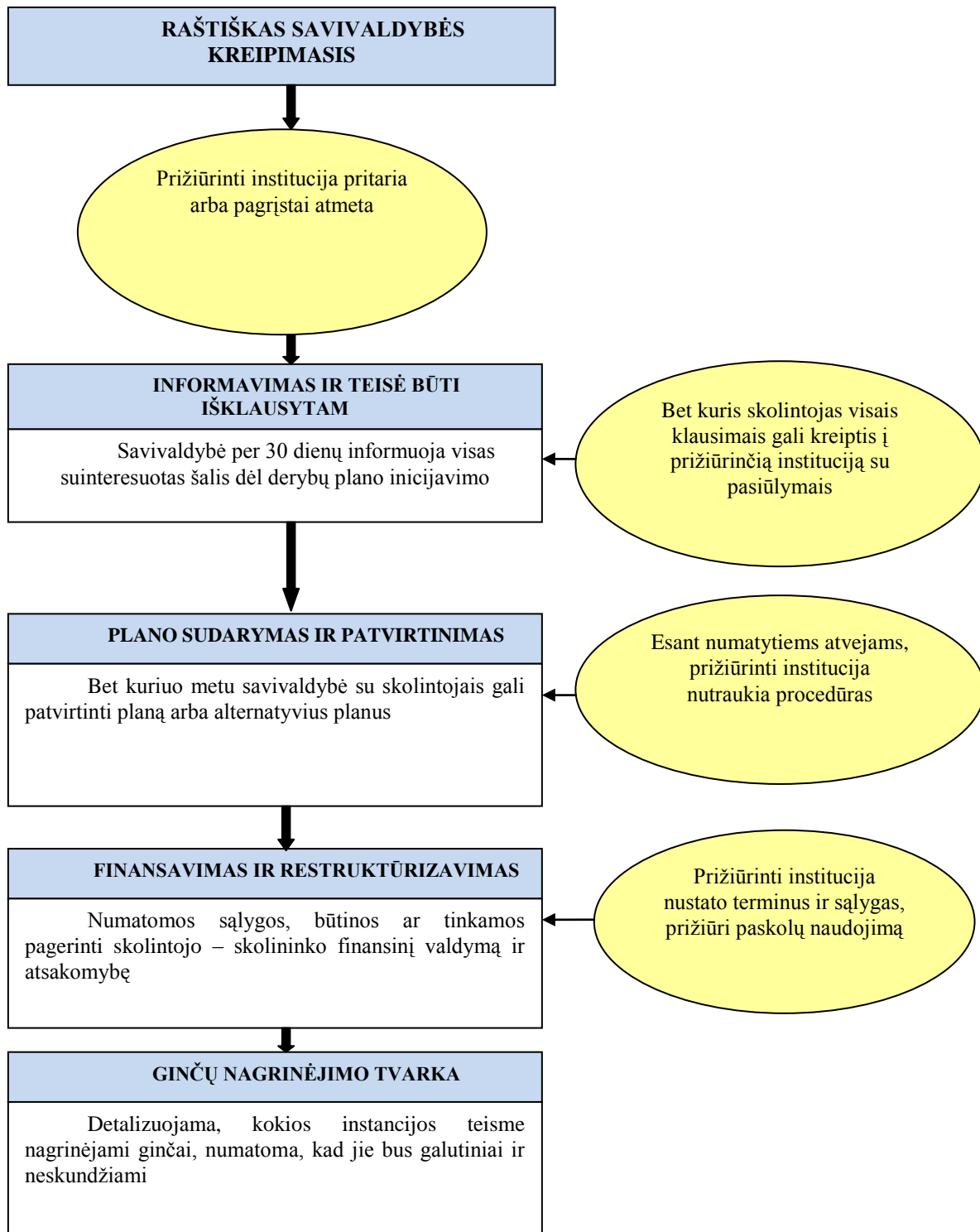
Pasaulinės	<ul style="list-style-type: none"> - Pasaulio bankas (<i>angl. World Bank</i>) - Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas (<i>angl. European bank for reconstruction and development</i>) - Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (<i>angl. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD</i>) - Jungtinių tautų organizacija (<i>angl. United nations Public Administration Network</i>) - Tarptautinė miestų ir savivaldybių organizacija (<i>angl. United Cities and Local Governments</i>) - Tarptautinė savivaldybių sąjunga (<i>angl. International Union of Local Authorities</i>) - Savivaldybių mokslinių tyrimų ir informacijos asociacija LARIA (<i>angl. Local authorities research and intelligence association</i>)
Regioninės	<ul style="list-style-type: none"> - Europos Tarybos Regioninės demokratijos ir gero valdymo komitetas (<i>angl. Council of Europe Local and Regional Democracy and Good Governance</i>) - Europos Sąjungos Regionų komitetas (<i>angl. European Union Committee of the Regions</i>) - Atviros visuomenės institutas, Savivaldybių ir viešųjų paslaugų teformos iniciatyva (<i>angl. Local government and Public Service Reform Initiative of the Open Society Institute</i>)
Vietinės (Lietuvoje)	<ul style="list-style-type: none"> - Lietuvos savivaldybių asociacija - Lietuvos savivaldybių seniūnų asociacija - Lietuvos regioniniu tyrimu institutas - Savivaldos plėtros institutas - KTU savivaldos mokymo centras - Strateginės savivaldos institutas

SAVIVALDYBIŲ SKOLINIMOSI KONTROLĖ

	Rinkos disciplina		Įvairių lygių kontrolė		Administracinė kontrolė		Taisyklėmis paremta kontrolė		Skolinimasis draudžiamas
	Užsienio	Vidaus	Užsienio	Vidaus	Užsienio	Vidaus	Užsienio	Vidaus	Užsienio
Australija			X	X					
Belgija			X	X					
Danija			X	X					
Kanada	X	X							
Suomija	X	X							
Prancūzija	X	X							
Portugalija	X	X							
Švedija	X	X							
Graikija					X	X			
Airija					X	X			
Norvegija					X	X			
Ispanija					X	X			
D. Britanija					X	X			
Austrija					X	X			
Vokietija							X	X	
Italija							X	X	
Olandija							X	X	
Šveicarija							X	X	
JAV							X	X	
Japonija						X			X

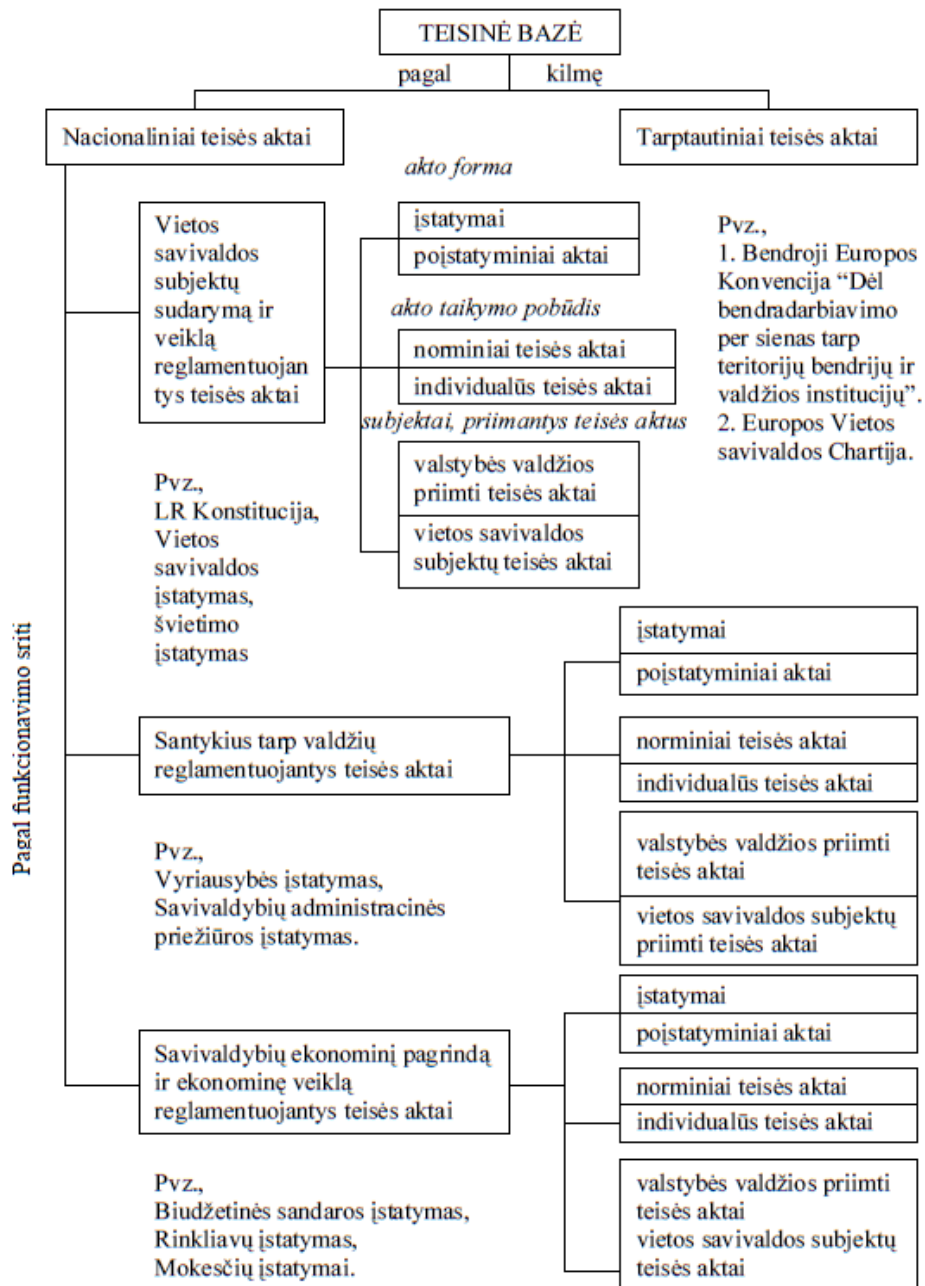
Šaltinis: Ter-Minassian T, Fiscal federalism in theory and practice, Washington, 1997, p. 158

SAVIVALDYBIŲ SKOLOS RESTRUKTŪRIZAVIMO MODELIS



Šaltinis: adaptuota pagal Schwarcz, 2002, p. 1239-1243.

Lietuvos savivaldybių teisinė bazė 2010 m.



Šaltinis: Astrauskas, 2010, p. 293.

KETVIRTINĖ VIETINĖS VALDŽIOS SKOLA, MLN. LT, LAIKOTARPIO PABAIGAI

	Viso	Paskolos	Trumpalaikės paskolos	Ilgalaikės paskolos
2006 I ketv	537,78	537,78	30,28	507,50
II ketv	540,53	540,53	17,23	523,30
III ketv	576,30	576,30	16,77	559,53
IV ketv	730,52	730,52	52,51	678,01
2007 I ketv	703,39	703,39	35,13	668,26
II ketv	766,00	766,00	56,13	709,87
III ketv	862,14	862,14	78,30	783,84
IV ketv	986,03	986,03	94,52	891,51
2008 I ketv	941,62	941,62	60,02	881,60
II ketv	1.025,13	1.025,13	64,77	960,36
III ketv	1.137,28	1.137,28	83,05	1.054,23
IV ketv	1.318,50	1.318,50	77,86	1.240,64
2009 I ketv	1.258,54	1.258,54	50,57	1.207,97
II ketv	1.390,45	1.390,45	111,22	1.279,23
III ketv	1.401,95	1.401,95	84,79	1.317,16
IV ketv	1.448,47	1.448,47	92,68	1.355,79
2010 I ketv	1.408,80	1.408,80	92,72	1.316,08
II ketv	1.374,32	1.374,32	67,54	1.306,78
III ketv	1.397,78	1.397,78	77,28	1.320,50
IV ketv	1.492,05	1.492,05	72,55	1.419,50
2011 I ketv	1.588,65	1.588,65	61,82	1.526,83
II ketv	1.604,38	1.604,38	49,01	1.555,37
III ketv	1.780,67	1.780,67	39,71	1.740,96

Šaltinis: LR Statistikos departamentas prie LR Vyriausybės, <http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=2270>

14 PRIEDAS

Savivaldybė	Skola 2006 m. pab.	Skola 2011 m. pab.	Proc. pasikeitimas
Klaipėdos miesto	8619,2	95290,9	-1006
Molėtų rajono	442	4415,1	-899
Kazlų Rūdos	830,6	4302	-418
Klaipėdos rajono	5695,2	27716,5	-387
Birštono	622,1	2744,7	-341
Kaišiadorių rajono	711,2	3094,5	-335
Alytaus rajono	3167	13492,2	-326
Utenos rajono	6099	23829,3	-291
Alytaus miesto	10003,7	37313,5	-273
Vilkaviškio rajono	4602,1	16914,5	-268
Ukmergės rajono	5867,4	21013	-258
Kelmės rajono	4251,4	15126,9	-256
Palangos miesto	2634,6	9365,2	-255
Šiaulių miesto	21986,8	76301,5	-247
Pakruojo rajono	3929,2	12284,9	-213
Šiaulių rajono	5428,7	16658,2	-207
Zarasų rajono	3328,6	10175,5	-206
Šilalės rajono	4449,5	11776,5	-165
Panevėžio miesto	18289,7	48151	-163
Anykščių rajono	2093,9	5293,9	-153
Kėdainių rajono	6220,5	15094,2	-143
Joniškio rajono	6323,3	15095,2	-139
Vilniaus miesto	206396,1	491253,4	-138
Ignalinos rajono	3570,8	8368	-134
Lazdijų rajono	4579	10611,5	-132
Pasvalio rajono	4478,5	9851,2	-120
Rokiškio rajono	9794	21568,8	-120
Elektrėnų	5366,2	11693,6	-118
Mažeikių	16305,1	34911,5	-114

rajono			
Akmenės rajono	3719,6	7920,1	-113
Rietavo	1829,7	3864,3	-111
Kupiškio rajono	5499,7	11513,3	-109
Kauno miesto	101194,3	210567,7	-108
Plungės rajono	8941,5	18299,2	-105
Jurbarko rajono	4922,7	9849,8	-100
Raseinių rajono	7783,9	15549,5	-100
Telšių rajono	11411,6	22460,3	-97
Šilutės rajono	11432,6	22030,9	-93
Kretingos rajono	8884,8	16939,5	-91
Prienų rajono	5880,3	10759,1	-83
Panevėžio rajono	7506,2	13647,6	-82
Kalvarijos	2237	4016,9	-80
Radviliškio rajono	6434,3	11307,4	-76
Pagėgių	2957,6	5161,7	-75
Kauno rajono	17603,7	30597,4	-74
Druskininkų	10837,1	18613,4	-72
Marijampolės	17517,7	27943,4	-60
Tauragės rajono	8547	13221,6	-55
Jonavos rajono	6773,6	10355,2	-53
Širvintų rajono	3483,1	5282,6	-52
Švenčionių rajono	5360,2	7907,2	-48
Biržų rajono	7801,4	10570,3	-35
Varėnos rajono	5842,5	7655,7	-31
Šalčininkų rajono	11147,4	14011,9	-26
Skuodo rajono	3947,4	4327,6	-10
Trakų rajono	8960,9	9271,4	-3
Šakių rajono	3798,3	2393,5	37
Neringos		2528,4	
Visagino			
Vilniaus rajono			

Šaltinis: adaptuota pagal Finansų ministerijos informaciją apie savivaldybių skolinimosi limitų laikymąsi pagal 2006 m. ir 2011 m. gruodžio 31 d. būklę (tūkst. lt)

15 PRIEDAS

**2009 METŲ LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS BIUDŽETO GAUTŲ
VIRŠPLANINIŲ PAJAMŲ PASKIRSTYMAS 2009 METAIS SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ
NEGAUTOMS PAJAMOMS KOMPENSUOTI**

Eil. Nr.	Savivaldybės pavadinimas	Iš viso (tūkst. litų)
1.	Vilniaus miesto	7582,9
2.	Alytaus miesto	8073,1
3.	Birštono	83,9
4.	Druskininkų	2784,9
5.	Kauno miesto	38943,1
6.	Klaipėdos miesto	3191,6
7.	Marijampolės	4048,1
8.	Panevėžio miesto	6878,6
9.	Šiaulių miesto	17355
10.	Akmenės rajono	1726,7
11.	Alytaus rajono	2347,9
12.	Anykščių rajono	2746,8
13.	Biržų rajono	1497
14.	Ignalinos rajono	1838
15.	Jonavos rajono	7397,1
16.	Joniškio rajono	1997,4
17.	Jurbarko rajono	2896,6
18.	Kaišiadorių rajono	649,4
19.	Kauno rajono	4714,4
20.	Kėdainių rajono	3779,3
21.	Kelmės rajono	2296,5
22.	Kretingos rajono	2168,9
23.	Kupiškio rajono	1718,7
24.	Lazdijų rajono	1764,7
25.	Mažeikių rajono	8145,6
26.	Molėtų rajono	2779,5
27.	Pakruojo rajono	2599,4
28.	Panevėžio rajono	2766,4

29.	Pasvalio rajono	1507,5
30.	Plungės rajono	3299,6
31.	Prienų rajono	2784,6
32.	Radviliškio rajono	3391,6
33.	Raseinių rajono	3178,6
34.	Rokiškio rajono	2878,2
35.	Skuodo rajono	895
36.	Šakių rajono	1887
37.	Šalčininkų rajono	2058,5
38.	Šilalės rajono	1907,5
39.	Šilutės rajono	4940,6
40.	Širvintų rajono	1824,5
41.	Švenčionių rajono	1512
42.	Tauragės rajono	5564,9
43.	Telšių rajono	4008,4
44.	Trakų rajono	3394,3
45.	Ukmergės rajono	2934,6
46.	Utenos rajono	4699,5
47.	Varėnos rajono	2837
48.	Vilkaviškio rajono	804,5
49.	Vilniaus rajono	14402,5
50.	Zarasų rajono	3402,6
51.	Elektrėnų	2687,1
52.	Kalvarijos	738,9
53.	Kazlų Rūdos	399,2
54.	Pagėgių	555,6
55.	Rietavo	719,7
	Iš viso	223985,5

Šaltinis: LR Vyriausybė, nutarimas dėl 2009 metų savivaldybių biudžetų negautų pajamų kompensavimo ir bendrosios dotacijos kompensacijų, 2010 03 31, Nr. 331, 1 priedas.

**2009 METŲ SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ BENDROSIS DOTACIJOS
KOMPENSACIJŲ SUMOS, NUO KURIŲ MOKĖJIMO SAVIVALDYBĖS ATLEIDŽIAMOS**

Eil. Nr.	Savivaldybės pavadinimas	Priklausiusių 2009 metais pervesti, bet nepervestų bendrosios dotacijos kompensacijų, nuo kurių mokėjimo atleidžiama, suma (tūkst. litų)
1.	Vilniaus miesto	6547
2.	Alytaus miesto	926
3.	Birštono	263
4.	Druskininkų	693
5.	Kauno miesto	4373
6.	Klaipėdos miesto	2238
7.	Marijampolės	1167
8.	Neringos	645,7
9.	Panevėžio miesto	1400
10.	Šiaulių miesto	1599
11.	Akmenės rajono	719
12.	Alytaus rajono	839
13.	Anykščių rajono	1040
14.	Biržų rajono	874
15.	Ignalinos rajono	828
16.	Jonavos rajono	1026
17.	Joniškio rajono	738
18.	Jurbarko rajono	941
19.	Kaišiadorių rajono	888
20.	Kauno rajono	3058
21.	Kėdainių rajono	1426
22.	Kelmės rajono	1082
23.	Klaipėdos rajono	922,1
24.	Kretingos rajono	901
25.	Kupiškio rajono	664
26.	Lazdijų rajono	739
27.	Mažeikių rajono	3231,1
28.	Molėtų rajono	831
29.	Pakruojo rajono	780

Eil. Nr.	Savivaldybės pavadinimas	Priklausiusių 2009 metais pervesti, bet nepervestų bendrosios dotacijos kompensacijų, nuo kurių mokėjimo atleidžiama, suma (tūkst. litų)
30.	Panevėžio rajono	1263
31.	Pasvalio rajono	858
32.	Plungės rajono	932
33.	Prienų rajono	803
34.	Radviliškio rajono	1174
35.	Raseinių rajono	1115
36.	Rokiškio rajono	1072
37.	Skuodo rajono	612
38.	Šakių rajono	942
39.	Šalčininkų rajono	930
40.	Šilalės rajono	872
41.	Šilutės rajono	2755,6
42.	Širvintų rajono	535
43.	Švenčionių rajono	862
44.	Tauragės rajono	1076
45.	Telšių rajono	1256
46.	Trakų rajono	2278,9
47.	Ukmergės rajono	1081
48.	Utenos rajono	1071
49.	Varėnos rajono	952
50.	Vilkaviškio rajono	1084
51.	Vilniaus rajono	5276
52.	Zarasų rajono	837
53.	Elektrėnų	539
54.	Kalvarijos	315
55.	Kazlų Rūdos	368
56.	Pagėgių	339
57.	Rietavo	302
	Iš viso	72879,4

Šaltinis: LR Vyriausybė, nutarimas dėl 2009 metų savivaldybių biudžetų negautų pajamų kompensavimo ir bendrosios dotacijos kompensacijų, 2010 03 31, Nr. 331, 2 priedas.

**SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETAMS GRAŽINAMOS 2009 M. PERVERSTOS BENDROSIOS
DOTACIJOS KOMPENSACIJŲ SUMOS**

Eil. Nr.	Savivaldybės pavadinimas	Gražinama bendrosios dotacijos kompensacijos, pervedtos į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą 2009 metais, suma (tūkst. litų)
1.	Birštono	263
2.	Druskininkų	131
3.	Marijampolės	289
4.	Akmenės rajono	120
5.	Alytaus rajono	140
6.	Anykščių rajono	350
7.	Biržų rajono	145
8.	Ignalinos rajono	106
9.	Jonavos rajono	142
10.	Joniškio rajono	126
11.	Jurbarko rajono	313,7
12.	Kaišiadorių rajono	650
13.	Kauno rajono	591
14.	Kėdainių rajono	175
15.	Kelmės rajono	181
16.	Klaipėdos rajono	922,1
17.	Kretingos rajono	300
18.	Kupiškio rajono	111
19.	Lazdijų rajono	126
20.	Molėtų rajono	137
21.	Pakruojo rajono	140
22.	Panevėžio rajono	211
23.	Pasvalio rajono	146
24.	Plungės rajono	151
25.	Prienuų rajono	535,3
26.	Radviliškio rajono	391
27.	Raseinių rajono	172
28.	Rokiškio rajono	157
29.	Skuodo rajono	204
30.	Šakių rajono	942
31.	Šalčininkų rajono	160
32.	Šilalės rajono	151
33.	Širvintų rajono	78
34.	Švenčionių rajono	187
35.	Tauragės rajono	897
36.	Telšių rajono	219
37.	Ukmergės rajono	180
38.	Utenos rajono	177
39.	Varėnos rajono	177
40.	Vilkaviškio rajono	261
41.	Zarasų rajono	149
42.	Elektrėnų	100
43.	Kalvarijos	55
44.	Kazlų Rūdos	63
45.	Pagėgių	53
46.	Rietavo	41
	Iš viso	11316,1

Šaltinis: LR Vyriausybė, nutarimas dėl 2009 metų savivaldybių biudžetų negautų pajamų kompensavimo ir bendrosios dotacijos kompensacijų, 2010 03 31, Nr. 331, 3 priedas.

Lietuvos savivaldybių funkcijų klasifikacija ir pavyzdžiai

SAVARANKIŠKOSIOS ¹ - 44 funkcijos	VALSTYBINĖS (VALSTYBĖS PERDUOTOS SAVIVALDYBĖMS) ² – 36 funkcijos
<ul style="list-style-type: none"> • savivaldybės biudžeto sudarymas ir tvirtinimas; • vietinių rinkliavų nustatymas; • savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės ir kito turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo; • savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų iki 16 metų mokymosi pagal privalomojo švietimo programas užtikrinimas; • socialinių paslaugų planavimas ir teikimas; • pirminė asmens ir visuomenės sveikatos priežiūra (įstaigų steigimas, reorganizavimas, likvidavimas, išlaikymas); • teritorijų planavimas; • infrastruktūros, socialinės ir ekonominės raidos planavimas; • komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas; • keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimas; • piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams teikimas • ir kt. 	<ul style="list-style-type: none"> • civilinės būklės aktų registravimas; • įstatymų priskirtų registrų tvarkymas ir duomenų teikimas valstybės registrams; • civilinė sauga; • priešgaisrinė sauga; • dalyvavimas valdant valstybinius parkus; • kompensacijų (šildymo išlaidų, išlaidų šaltam ir karštam vandeniui ir kt.) skaičiavimas ir mokėjimas; • priešmokyklinio ugdymo, bendrojo lavinimo, profesinio mokymo ir profesinio orientavimo organizavimas, • socialinių išmokų ir kompensacijų skaičiavimas ir mokėjimas; • savivaldybei priskirtos valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo patikėjimo teise; • dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant darbo rinkos politikos priemones ir gyventojų užimtumo programas; • valstybės garantuojamos pirminės teisinės pagalbos teikimas; • antrinės ir tretinės sveikatos priežiūros organizavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka • ir kt.

Šaltinis: LR vietos savivaldos įstatymas, 2011, 6-7 str.

¹ Kaip numato Vietos savivaldos įstatymo (2012) 5 str., „šias funkcijas savivaldybės atlieka pagal Konstitucijos ir įstatymų suteiktą kompetenciją, išpareigojimus bendruomenei ir šios interesais. Įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi Konstitucijos ir įstatymų nustatytą sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už savarankiškųjų funkcijų atlikimą. Įgyvendinant šias funkcijas, savivaldybių veiklą saisto įstatymų nustatyti reikalavimai ir tvarka, kuri, kai tai numatyta įstatymuose, nustatoma ir kituose teisės aktuose.“

² Kaip numato Vietos savivaldos įstatymo (2012) 5 str., tai „valstybės funkcijos, pagal įstatymus perduotos savivaldybėms atsižvelgiant į gyventojų interesus. Savivaldybės, įgyvendindamos šias funkcijas, turi įstatymų nustatytą sprendimų priėmimo laisvę. Savivaldybių veiklą įgyvendinant šias funkcijas riboja valstybės institucijų ir (arba) pareigūnų sprendimai. Atskirais atvejais valstybinės funkcijos gali būti perduotos savivaldybėms įgyvendinti sutarčių pagrindu. Savivaldybė tokią sutartį gali sudaryti tik tuo atveju, kai savivaldybės taryba pritaria. Šios funkcijos paprastai yra trumpalaikės ar sezoninio pobūdžio.“

**PAGRINDINĖS ŽEMESNIO NEI NACIONALINIO LYGMENS VALDŽIOS SEKTORIAUS
IŠLAIDŲ SRITYS**

	Švietimas	Soc.apsauga	Bendrosios paslaugos	Sveikatos apsauga	Ekonomika	Kita*
Austrija	18.6	19.2	15.7	22.2	13.9	10.4
Savivaldybės atskirai	17.5	19.1	17.2	17.5	12.9	15.8
Belgija	32.1	17.9	18.2	1.6	15.9	14.3
Savivaldybės atskirai	19.3	16.8	23.6	2.6	9.6	28.1
Vokietija	22.3	27.5	22.1	1.6	10.3	16.2
Savivaldybės atskirai	16.8	32.8	16.0	1.6	11.3	21.5
Bulgarija	29.7	6.8	20.0	4.9	10.9	27.8
Kripras	0.0	0.0	43.7	0.0	0.0	56.3
Čekijos Respublika	28.9	11.3	11.6	2.3	23.3	22.6
Danija	10.8	54.2	4.2	23.2	3.3	4.2
Estija	37.9	7.4	7.9	15.0	17.8	14.0
Suomija	18.7	24.4	14.6	29.1	6.2	7.0
Prancūzija	16.5	16.7	18.7	1.1	12.4	34.7
Graikija	2.4	11.1	39.5	0.0	20.2	26.8
Vengrija	28.3	13.2	17.7	13.6	8.1	19.1
Airija	16.1	9.4	3.6	0.0	26.3	44.7
Italija	8.1	4.7	15.7	44.2	13.9	13.4
Latvija	37.4	6.9	10.2	11.4	16.9	17.3
Lietuva	41.0	8.3	6.5	20.2	5.0	19.1
Liuksemburgas	21.4	4.4	22.0	0.1	16.1	36.0
Malta	0.0	0.0	52.2	0.0	15.5	32.3
Olandija	28.4	13.8	16.0	1.6	16.8	23.4
Lenkija	26.6	11.5	9.2	16.0	16.1	20.5
Portugalija	9.7	6.4	31.7	5.3	19.0	28.0
Rumunija	25.6	17.3	12.4	2.1	18.8	23.9
Slovakija	39.4	7.2	17.6	0.4	13.6	21.7
Slovėnija	35.5	9.0	11.1	10.4	12.9	21.0
Ispanija	19.9	6.9	15.9	25.8	13.5	18.0
Švedija	21.2	26.5	11.1	27.2	6.1	7.9
Didžioji Britanija	32.5	28.5	5.7	0.0	8.6	24.8
Viso ES 27 valstybės	20.8	19.5	15.9	13.1	11.8	18.8
Savivaldybės atskirai	19.4	18.7	14.0	15.5	11.9	20.5

Šaltinis: Europos savivaldybių ir regionų taryba, EU subnational governments: 2010 key figures, 2011/2012 edition, p. 7

* Apyvadinimo ir bendruomenės paslaugos, viešoji tvarka ir apsauga, laisvalaikis ir kultūra, aplinkosauga ir gynyba.

**ŽEMESNIO NEI NACIONALINIO LYGMENS VALDŽIOS SEKTORIAUS KAPITALO
IŠLAIDOS ES 2010 m.**

	Milijardais eurų	€/gyventojui	% nuo BVP	% nuo viešųjų išlaidų	% nuo viešųjų kapitalo išlaidų
Austrija	2.1	246	0.7	4.0	69.6
<i>Savivaldybės atskirai</i>	<i>1.2</i>	<i>148</i>	<i>0.4</i>	<i>5.3</i>	<i>41.7</i>
Belgija	5.0	462	1.4	6.4	88.1
<i>Savivaldybės atskirai</i>	<i>2.7</i>	<i>245</i>	<i>0.8</i>	<i>10.6</i>	<i>46.8</i>
Vokietija	30.3	371	1.2	5.8	86.6
<i>Savivaldybės atskirai</i>	<i>20.2</i>	<i>247</i>	<i>0.8</i>	<i>10.2</i>	<i>57.7</i>
Bulgarija	0.5	69	1.4	21.0	30.4
Kripras	0.1	147	0.7	30.4	17.9
Čekijos Respublika	3.5	334	2.3	19.7	71.5
Danija	3.1	561	1.3	3.5	61.7
Estija	0.2	116	1.1	10.8	45.4
Suomija	3.3	616	1.8	8.2	69.5
Prancūzija	44.7	689	2.3	19.5	73.2
Graikija	1.4	122	0.6	21.5	21.0
Vengrija	2.1	213	2.2	17.3	65.4
Airija	3.8	845	2.4	35.4	64.8
Italija	23.5	389	1.5	9.6	72.8
Latvija	0.5	231	2.9	25.4	65.7
Lietuva	0.6	195	2.3	20.6	51.5
Liuksemburgas	0.7	1 296	1.6	30.6	39.2
Malta	0.0	22	0.1	22.5	6.6
Olandija	13.8	828	2.3	13.6	65.9
Lenkija	11.6	305	3.3	21.9	58.1
Portugalija	2.9	275	1.7	23.6	45.5
Rumunija	2.7	126	2.2	22.6	37.8
Slovakija	1.0	192	1.6	21.7	62.0
Slovėnija	0.9	423	2.4	24.0	56.5
Ispanija	29.7	644	2.8	11.6	72.0
Švedija	5.8	616	1.7	6.5	50.9
Didžioji Britanija	20.8	335	1.2	8.7	49.6
<i>Viso ES 27 valstybės Savivaldybės atskirai</i>	<i>214.6 201.3</i>	<i>428 401</i>	<i>1.8 1.6</i>	<i>10.3 12.0</i>	<i>65.8 61.7</i>

Šaltinis: Europos savivaldybių ir regionų taryba, EU subnational governments: 2010 key figures, 2011/2012 edition, p. 9

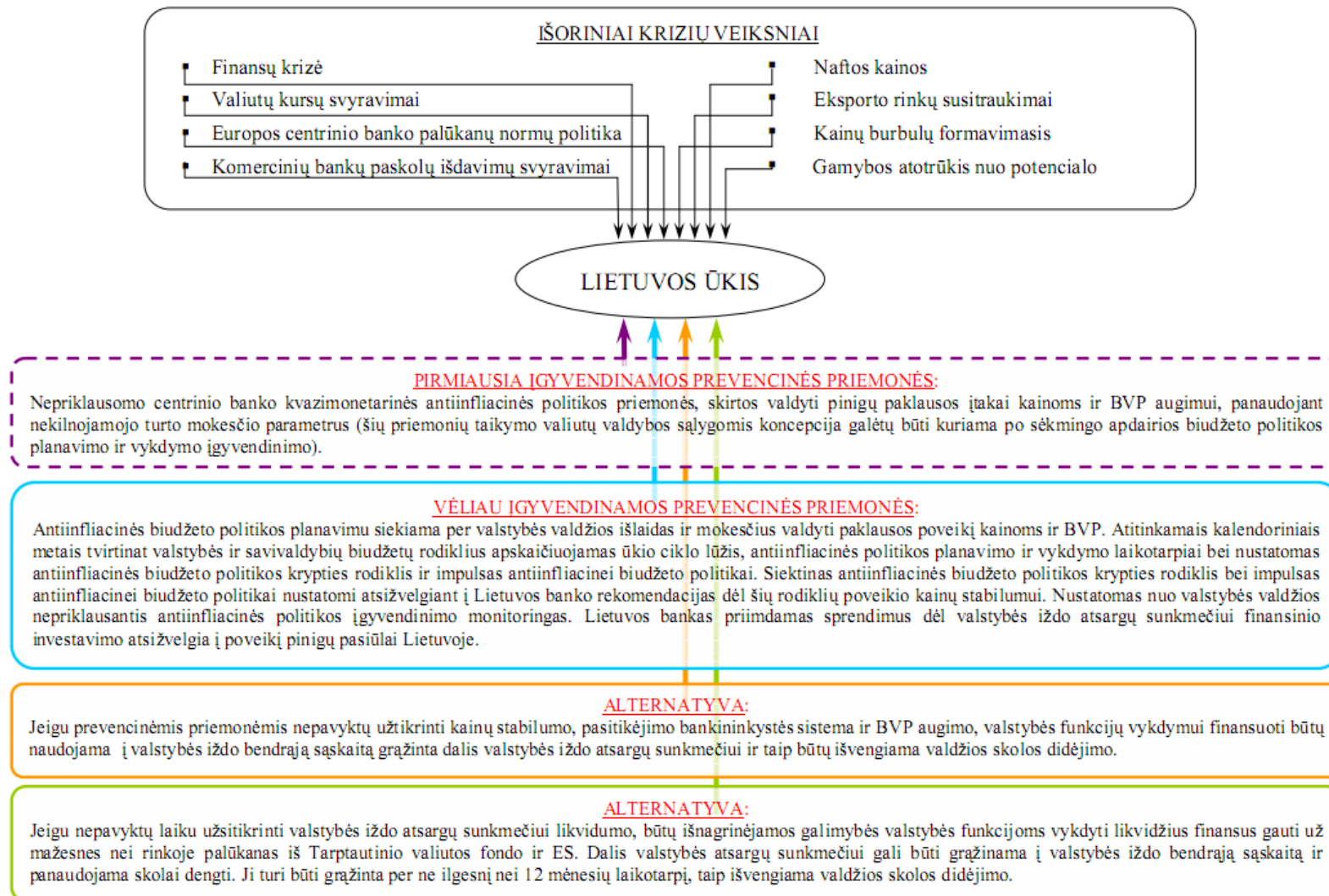
21 PRIEDAS

**ŽEMESNIO NEI NACIONALINIO LYGMENS VALDŽIOS SEKTORIAUS IŠLAIDOS ES
2010 m.**

	Milijardais €	€/gyventojui	% nuo BVP	% nuo viešųjų išlaidų
Austrija	51.2	6 099	17.9	34.0
<i>Savivaldybės atskirai</i>	23.4	2 787	8.2	15.5
Belgija	78.3	7 199	22.1	41.8
<i>Savivaldybės atskirai</i>	25.3	2 322	7.1	13.5
Vokietija	523.0	6 397	21.1	44.1
<i>Savivaldybės atskirai</i>	198.6	2 429	8.0	16.8
Bulgarija	2.5	329	6.9	18.1
Kripras	0.4	484	2.2	4.8
Čekijos Respublika	17.8	1 689	11.9	27.0
Danija	88.0	15 872	37.6	64.3
Estija	1.4	1 071	10.0	24.7
Suomija	40.5	7 546	22.5	40.6
Prancūzija	228.7	3 527	11.8	20.9
Graikija	6.4	569	2.8	5.6
Vengrija	12.3	1 228	12.7	25.6
Airija	10.7	2 391	6.9	10.3
Italija	244.6	4 046	15.7	31.3
Latvija	2.0	912	11.4	25.6
Lietuva	3.1	947	11.3	27.6
Liuksemburgas	2.1	4 232	5.3	12.5
Malta	0.0	97	0.7	1.5
Olandija	101.2	6 092	17.2	33.6
Lenkija	53.1	1 391	15.0	33.0
Portugalija	12.4	1 169	7.2	14.0
Rumunija	11.9	557	9.8	23.9
Slovakija	4.8	884	7.3	18.2
Slovėnija	3.6	1 766	10.2	20.4
Ispanija	255.0	5 534	24.3	53.2
Švedija	88.5	9 434	25.5	48.2
Didžioji Britanija	238.3	3 844	14.0	27.8
<i>Viso ES 27 valstybės</i>	2 082.0	4 152	17.0	33.6
<i>Savivaldybės atskirai</i>	1 676.8	3 344	13.7	27.0

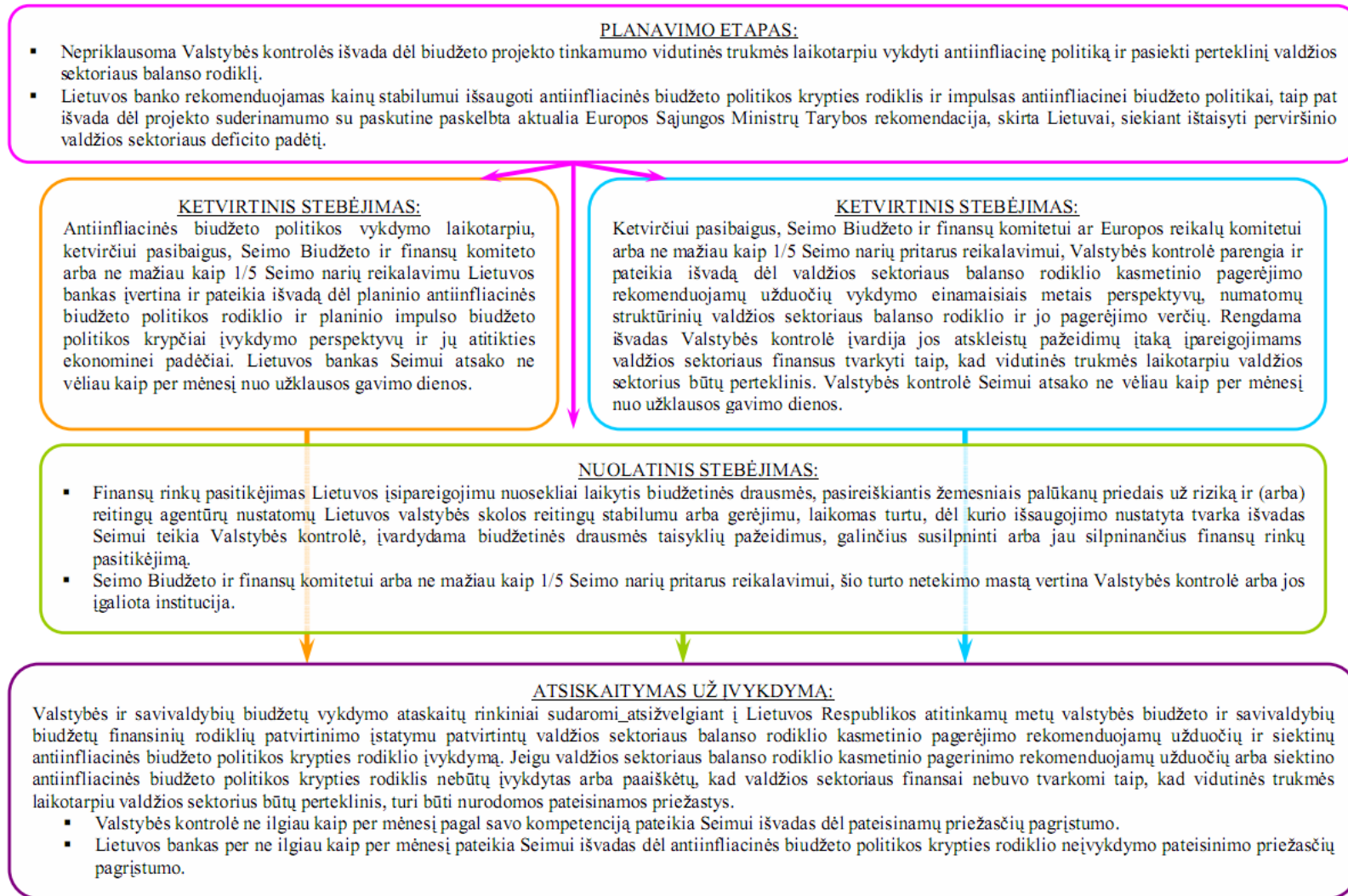
Šaltinis: Europos savivaldybių ir regionų taryba, EU subnational governments: 2010 key figures, 2011/2012 edition, p. 6

APDAIRIOS MONETARINĖS IR BIUDŽETO POLITIKOS PLANAVIMO SCHEMA

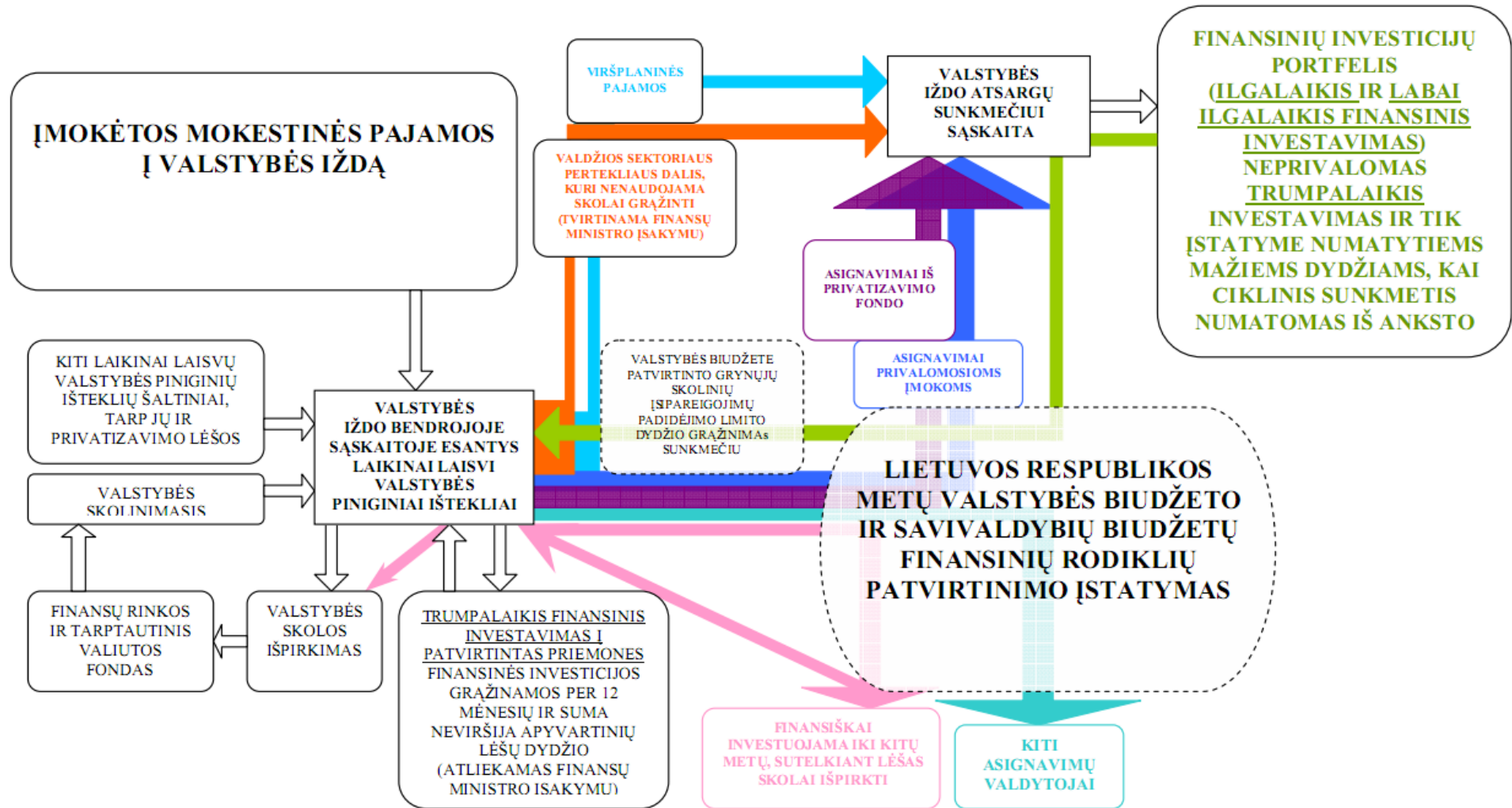


Šaltinis: Finansų ministerija, 2011, <http://www.finmin.lt/web/finmin/biudzref>

APDAIRIOS BIUDŽETO POLITIKOS VYKDYMO NEPRIKLAUSOMO STEBĖJIMO IR ATSISKAITYMO UŽ VYKDYMĄ SCHEMA



APDAIRIOS BIUDŽETO POLITIKOS FINANSAVIMO SCHEMA



Šaltinis: Finansų ministerija, 2011, <http://www.finmin.lt/web/finmin/biudzref>