

## Lietuvos savivaldybių skolinimosi situacijos analizė

Dalia Rudytė<sup>1</sup>, Solveiga Skunčikienė<sup>2</sup>, Dovilė Ruplienė<sup>3</sup>, Lina Garšvienė<sup>4</sup>, Roberta Bajorūnienė<sup>5</sup>

Šiaulių universitetas, P. Višinskio g. 19, LT-77156 Šiauliai, Lietuva

El. paštas: [daliarudyte@gmail.com](mailto:daliarudyte@gmail.com)<sup>1</sup>; [skusolveiga@gmail.com](mailto:skusolveiga@gmail.com)<sup>2</sup>; [drupliene@yahoo.com](mailto:drupliene@yahoo.com)<sup>3</sup>;

[lina.garsviene@gmail.com](mailto:lina.garsviene@gmail.com)<sup>4</sup>; [bajoruniene.roberta@gmail.com](mailto:bajoruniene.roberta@gmail.com)<sup>5</sup>

*The article has been reviewed.*

*Received on 23 September 2017, accepted on 28 December 2017*

### Anotacija

Straipsnyje atliekama savivaldybių skolinimosi poreikio analizė, identifikuojami skolinimosi tikslai ir instrumentai, pateikiami susisteminti Lietuvos savivaldybių skolinimosi reglamentuojantys norminiai dokumentai ir tiriama Lietuvos savivaldybių skolinimosi situacija. Tyrimo rezultatai atskleidė, kad savivaldybių skolinimosi procesas yra griežtai reglamentuotas, o skolinimosi poreikį dažniausiai formuoja investiciniai projektai ir savivaldybėms priskiriamų funkcijų didėjimas. Bendra visų Lietuvos savivaldybių skola, tenkanti vienam gyventojui, kiekvienais metais didėja, tačiau potencialo skolintis Lietuvos savivaldybėms dar yra, palyginti su kitų ES šalių savivaldybių įsiskolinimais.

**Pagrindiniai žodžiai:** savivaldybės biudžetas; savivaldybės skola; savivaldybės skolos poreikis; savivaldybės skolinimosi potencialas.

### Įvadas

Augantis savivaldybių skolinimasis nestebina, nes gana aktyviai skolinasi ne tik savivaldybės, bet ir pati valstybė. Gyvename tokiu metu, kai aktyviai įsisavinamos ES fondų lėšos. Remiantis veikiančiais reglamentais, norint panaudoti jas reikia pridėti nors ir nedidelę dalį savų lėšų. Visuose valdymo lygiuose egzistuojantis lėšų skolinimosi poreikis yra sumuojamas, skolintos lėšos sudaro bendrą valstybės skolą. Susiformavus poreikiui, savivaldybės (kaip ir valstybė) finansinių išteklių gali skolintis, tačiau jų skolinimasis yra labiau reglamentuotas nei valstybės.

**Tyrimo problema.** Savivaldybių generuojami metiniai viešieji ištekliai sudaro tik nedidelę dalį valstybės jurisdikcijoje cirkuliuojančių viešųjų finansų srautų. Savivaldybių finansinė situacija sudė-

tingėja dėl tos priežasties, kad iš valstybės biudžeto skiriama nepakankamai lėšų valstybės deleguotų funkcijų vykdymui užtikrinti. Šiame straipsnyje ieškoma atsakymo į klausimą, kokios yra savivaldybių skolinimosi priežastys ir tendencingai augančio skolinimosi galimybės toliau skolintis.

**Tyrimo objektas** – savivaldybių skolos rodikliai.

**Tyrimo tikslas** – išanalizuoti savivaldybių skolą ir skolinimosi kaip reiškinį, atskleisti Lietuvos savivaldybių skolinimosi situaciją.

Analizei atlikti buvo naudojami Lietuvos statistikos departamento, Lietuvos Respublikos finansų ministerijos ir Lietuvos savivaldybių asociacijos statistiniai duomenys. Atliekant savivaldybių skolos situacijos analizę tiriamos visų šešiasdešimties Lietuvos savivaldybių biudžetų pajamos, išlaidos ir savivaldybių metinis grynas skolinimasis.

Tyrimo laikotarpis – 2005–2014 m. Toks laikotarpio pasirinkimas leidžia bent iš dalies eliminuoti ekonominio cikliškumo įtaką, nes į šį laikotarpį patenka ir spartaus ekonominio augimo laikotarpis Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą, ir ekonominio nuosmukio laikotarpis nuo 2008 metų, ir ekonominio atsigavimo laikotarpis.

**Tyrimo metodai:** sisteminė, lyginamoji ir loginė mokslinės literatūros, teisės aktų, statistinių duomenų analizė, apibendrinimas. Duomenys apdoroti, susisteminti, pateikti lentelėse ar grafiškai ir apibendrinti.

Mokslinio straipsnio parengimas finansuojamas vykdant Lietuvos mokslo tarybos projektą „Savivaldybių fiskalinio konkurencingumo vertinimas ekonominio augimo kontekste“ (2015–2018), Nr. MIP-013/2015.

## Savivaldybių skolos poreikio formavimas

Daugiausiai pajamų į biudžetą savivaldybės susirenka iš mokesčių, gauna dotacijų iš valstybės biudžeto, tačiau tokių lėšų nepakanka savivaldybių investicinėms programoms vystyti. Didžiausi atnaujinimai reikalingi savivaldybių infrastruktūrai, šilumos ūkiui, švietimo įstaigoms ir kt. Mokslinėje literatūroje daugiau dėmesio skiriama valstybės, o ne savivaldybių skolinimuisi, nes ekonominėje teorijoje savivaldybės skola įvardijama kaip valstybės skolos dalis. Savivaldybių skolinimąsi tyrinėję mokslininkai (Stanek, 2016; Neck, Haber, Klinglmair, 2015; Pérez-López ir kt., 2014; Shanske, 2014; Aprill, 2013; Balaguer-Coll ir kt., 2013; Bastida, 2013; Ramakrishna, 2012; Ter-Minassian, 2010; Canuto ir Liu, 2010; Mello, 2010; Denison, 2009; Lago-Penas, 2008; Clinger, 2008; Smalenskas, 2007 ir kt.) daugeliu atveju sutaria, kad savivaldybių skola gali būti apibrėžiama kaip rodiklis, leidžiantis įvertinti bendrą savivaldybių finansinę padėtį ir būklę, nes daugelis autorių, tyrinėjusių savivaldybių skolinimąsi, savivaldybių skolą apibrėžia kaip biudžeto deficito pasekmę. Anot Lago-Penas (2008), savivaldybės skolinimasis yra antras po mokesčių finansinis instrumentas, leidžiantis iki reikiamo lygmens padidinti savivaldybių pajamas. Visi sutaria, kad savivaldybės skola yra valstybės skolos dalis, todėl turi būti reglamentuojama ir kontroliuojama, nors dažniausiai skolinamasi savivaldybių investiciniam projektams įgyvendinti ar ekonominei plėtrai savivaldybės teritorijoje skatinti (Pérez-López, ir kt. 2014; Denison, 2008; Clinger 2008). Lietuvoje nusistovėjusi praktika rodo, kad dažniausiai investicines programas savivaldybės gali finansuoti vien iš skolintų lėšų. Savivaldybė imti paskolą gali tik tada, kai paskolos sprendimą patvirtina savivaldybės taryba. Savivaldoje numatomi skolinimosi tikslai yra įvairūs: valstybės investicijų programoje numatytiems projektams įgyvendinti; savivaldybės investiciniam projektams finansuoti; trumpalaikiams biudžeto vykdymo poreikiams ir savivaldybės įsiskolinimams padengti.

Savivaldybė turi įvertinti skolinimosi limitus, kurie taip pat yra reglamentuojami norminiais dokumentais, įstatymais. Literatūroje savivaldybių skolinimosi mechanizmas apibrėžiamas kaip fiskalinės decentralizacijos laukas, kuriame valstybė savivaldybėms suteikia teisę skolintis lėšas, siekiant „neutralizuoti neigiamus ekonominius padarinius ir įgalinti regiono ar vietos valdžią efektyviai valdyti biudžeto deficitą“. Stanek (2016) apibūdina skolinimąsi kaip efektyvų ir naudingą savivaldybės ekonominės plėtros būdą, skatinantį naujų darbo vietų sukūrimą, didesnių projektų įgyvendinimą ir ES bei kitų organizacijų paramos įsisavinimą. Nors, anot Neck,

Haber, Klinglmair (2015), savivaldybių skolinimasis traktuojamas kaip fiskalinės decentralizacijos išraiška, Bastida (2013) teigia, kad savivaldybių skolinimasis turėtų būti naudojamas tik kaip kraštutinė priemonė išskirtiniais atvejais, kai lėšų negalima gauti iš kitų šaltinių. Naudojant skolinimąsi neatsakingai, t. y. nevertinant gaunamos naudos ir patiriamos rizikos, galima sukelti neigiamų pasekmių ne tik savivaldybės, bet ir valstybės mastu. Clinger (2008) teigimu, savivaldybių skolinimasis yra labiau kaip priemonė savivaldybių investiciniam projektams įgyvendinti, regiono ekonomikos plėtrai skatinti. Sprendimą skolintis autorius priskiria ne tik ekonominiam bet ir politiniam-instituciniam sprendimui. Siekiant išvengti nepagrįsto savivaldybių skolinimosi, pasaulinėje praktikoje visuose valdžios lygiuose užtikrinama finansinė drausmė, skatinama, kad iš anksto pajamos atitiktų išlaidas, būtų aiškūs vertikalųjų išlyginimų mechanizmai, skatinantys savivaldybių atsakomybę ir formulėmis paremtas dotacijas iš valstybės biudžeto (Ter-Minassian, 2010). Suprantant savivaldybių skolinimąsi kaip finansinės disciplinos laikymąsi ar savivaldybės mokumo užtikrinimą, galima teigti, kad savivaldybės besiskolindamos skatina ekonominį augimą, jei skolintomis lėšomis yra remiamos savivaldybės teritorijoje vyraujančios ūkio šakos, infrastruktūra ar visuomenės grupės (Balaguer-Coll ir kt., 2013).

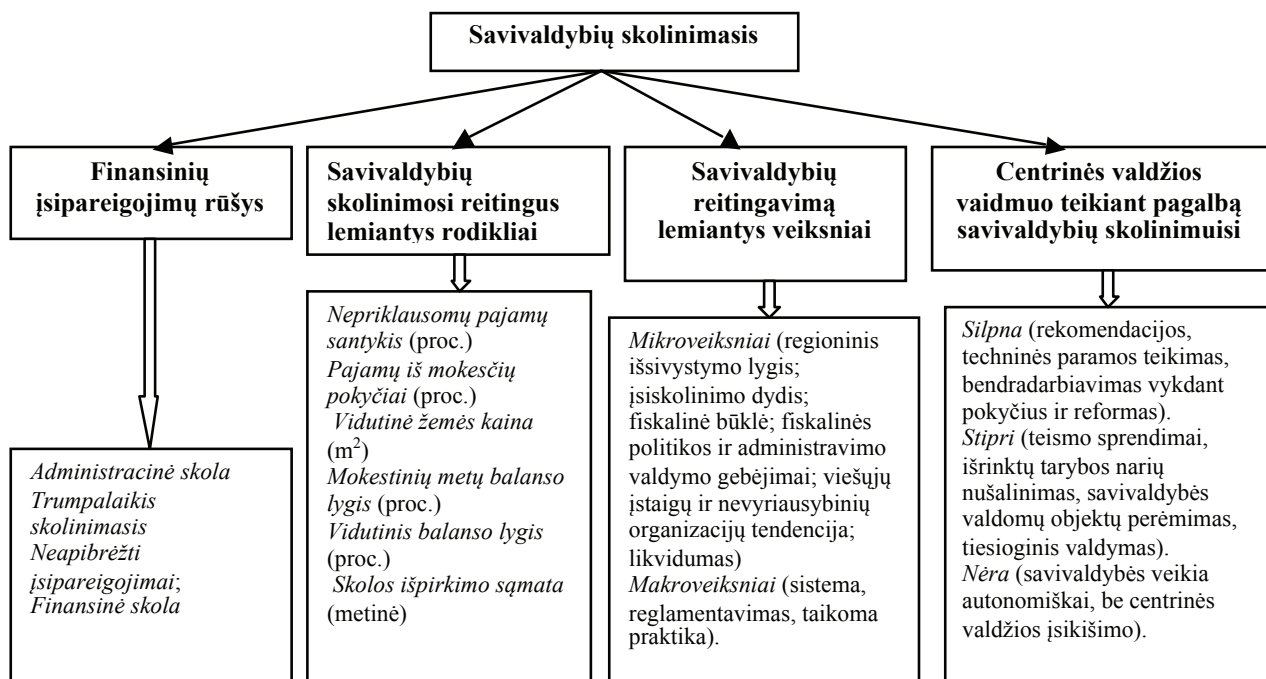
## Savivaldybių skolos charakterizavimas

Savivaldybių skolinimosi tema nėra tokia populiari kaip valstybės, tad ir autorių darbų, analizuojančių šią temą, nėra daug. Dažniausiai savivaldybės skolinasi šalies viduje, nors gali tai daryti tiek šalies viduje, tiek užsienyje. Skolinimosi instrumentai naudojami tie patys kaip ir valstybės, daugiausia tai vertybiniai popieriai, obligacijos, išdo vekseliai, taupymo lankštai, ilgalaikės ir trumpalaikės paskolos, lizingas (finansinė nuoma). Savivaldybių skolinių įsipareigojimų rūšims yra priskiriami administracinė skola, trumpalaikis skolinimasis, neapibrėžti įsipareigojimai, finansinė skola. Pagal skolinimosi trukmę savivaldybių skolos gali būti trumpalaikės ir ilgalaikės (Coe, 2008). Lietuvoje trumpalaikės paskolas savivaldybės gali imti apyvartinių lėšų laikinam trūkumui padengti ir privalo grąžinti iki tų pačių metų pabaigos. Ilgalaikės paskolos – savivaldybių pasiskolintos lėšos investicijų projektams finansuoti. Šios skolos ne tik apskaitomos kaip savivaldybių biudžetų deficitas, bet ir įskaičiuojamos į Lietuvos viešųjų finansų deficitą bei valstybės skolą. Bendrosios savivaldybės skolinimosi charakteristikos pateiktos 1 paveiksle.

Svarbiau nei grynasis savivaldybių skolos dydis yra skolinimosi poveikis vietos valdžios ir naci-

onalinio lygmens ekonomikai, gebėjimas efektyviai planuoti ir valdyti išskolinimus. Taip pat daugelyje šalių, tarp jų ir Lietuvoje, 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 obligacijas. Skolinimosi reglamentavimas draudžia savivaldybėms skolintis einamosioms išlaidoms padengti, tačiau leidžia ir kartais skatina skolinimąsi investicijoms (švietimui, sveikatos apsaugai, komunikacijoms, transportui), nes taip skatinama ekonomikos plėtra ir garantuojama, kad ateityje bus sukurta papildomų biudžeto pajamų, o skola bus grąžinta laiku. Tokie savivaldybių skolinimosi reglamentavimai, anot Ramakrishna (2012), sukuria savivaldybėms nedidelių išskolinimų pozicijas. Daugelyje šalių yra taikomi apribojimai dėl užstato skolos išdavimo atveju. Kai kuriose šalyse (Bulgarijoje, Čekijoje, Graikijoje ir Jungtinėje Karalystėje) administracinė kontrolė dėl vietos valdžios institucijų finansų valdymo yra pakeičiama riziką ribojančiomis tai-

syklėmis, dažnai grindžiamomis skolos aptarnavimo ir paskolos grąžinimo efektyvumu, taip pat išskolinimo lygiu, atsižvelgiant į savivaldybės biudžeto įplaukas. Šalyse nuolatos ieškoma galimybių gerinti savivaldybių fiskalines taisykles. Taisyklės, kurios apriboja vietos valdžios prieigą prie kredito rinkų, gali paskatinti savivaldybes kaip vienintelį finansavimo šaltinį naudoti tik bankų skolinimą arba ieškoti išradinių mechanizmų aplenkiant apribojimus dėl skolos vertybinių popierių išleidimo. Skolinimosi suvaržymai arba subalansuoto biudžeto nuostatos apsunkina sklandžią vietos valdžios veiklą esant biudžeto svyravimams verslo cikle. Tai ypač aktualu vietos valdžios institucijoms, kurios remiasi ciklinėmis pajamomis per nuosavas rinkliavas arba pasidalijimo susitarimu su aukštesnio lygio valdžia. Šiuo atveju subalansuoto biudžeto nuostatos gali tapti pagrindu, kuris leistų iš naujo pakoreguoti ciklą tol, kol vietos valdžia turi prieigą prie biudžeto finansavimo iš nevyriausybinių šaltinių blogais laikais ir priemonių išsaugoti ciklines neplanuotas pajamas gerais laikais (Ramakrishna, 2012).



**1 pav.** Bendrosios savivaldybės skolinimosi charakteristikos

Šaltinis: sudaryta autorių pagal Ramakrishna (2012), Coe (2008), Smalenskas (2007), Levišauskaitė, Ruškys, (2003).

Dažnai valstybėse savivaldybėms nustatomos skolinimosi taisyklės išreiškiamos skolinimosi limitais, reglamentais ir kt. Visa tai leidžia skolintis investicijoms, tačiau riboja skolinimąsi einamosioms išlaidoms. Aiškiai reglamentuojant skolinimosi sritis ir apimtis, savivaldybėms, kontrolės įstaigoms lengviau užtikrinti, patikrinti skolinimosi pagrįstu-

mą, skaidrumą, teisingumą. Tačiau išankstinių limitų apibrėžimas ne visada pasiteisina, nes, nustatant skolinimosi apimtį pagal prognozuojamus rodiklius, gali būti nustatyta nepakankama / per didelė skolinimosi apimtis. Neatitikimą tarp planuotų rodiklių ir realių gali nulemti netikėti ekonominiai, politiniai ar kitokie pokyčiai. Dažnai tokia situacija gali

būti siejama ir su savivaldybės biudžeto plano nevykdymu. Todėl, anot Shanske (2014), savivaldybių skolinimosi apimtis būtina vertinti pagal realius savivaldybių sugebėjimus vykdyti įsipareigojimus, o ne vien remiantis centrinės valdžios nustatytais limitais ir prognozėmis. Visose valstybėse savivaldybių skolinimosi procedūras griežtai reglamentuoja ir kontroliuoja įstatymai, vidaus ir transnacionalinės taisyklės, reglamentai. Lietuvoje savivaldybių skolinimosi griežtai reglamentuoja įvairūs įstatymai, Vyriausybės nutarimai ir kiti teisiniai aktai (pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas, Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas ir kt.). Gyventojų pajamų mokesčio paskirstymo tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų metodika yra patvirtinta Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu. Nors nuo 2015 m. šio įstatymo pakeitimu įteisinta galimybė savivaldybių biudžetų pajamoms didėti dėl ekonomikos augimo, tačiau metodikoje nenumatyta vertinti savivaldybės ekonominių ir finansinių rodiklių, vykdomų funkcijų apimčių, nėra vertinimo kriterijų, kuriais remiantis gyventojų pajamų mokesčio dalis savivaldybėms gali būti ne tik didinama, bet ir mažinama. Vadinasi, metodika nemoityvuoja savivaldybių surinkti kuo daugiau pajamų, tačiau skatina prašyti negautas pajamas padengti iš valstybės biudžeto. Jeigu iš valstybės biudžeto gaunamos lėšos nedengia savivaldybės finansinio poreikio, formuojasi skolinimosi poreikis.

Kiekvienais metais Seimas, tvirtindamas savivaldybių biudžetus, nustato ir jų skolinimosi limitus. Pavyzdžiui, 2013 metais 59 savivaldybių (išsky-

rus Vilniaus miesto, kuriai yra padidinti skolinimosi limitai) įsiskolinimai kredito įstaigoms negalėjo viršyti 75 procentų nuo vadinamųjų savarankiškų pajamų, kurios vidutiniškai sudaro kiek daugiau nei pusę visų savivaldybių biudžetų pajamų. Tai reiškia, kad 59 savivaldybių paimtos iš bankų paskolos negalėjo viršyti maždaug 38 proc. savivaldybių visų planuojamų pajamų. Taip pat savivaldybės, kurių skola sudaro daugiau kaip 45 procentus patvirtintų einamųjų metų savivaldybės biudžeto savarankiškų pajamų, neturi teisės skolintis investicijų projektams, kurie įgyvendinami be ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.

Analizuojant ES šalių situaciją, galima teigti, kad savivaldybių įsiskolinimai nedideli, nepaisant labai suprastėjusių biudžeto pozicijų visame žemyne, pasaulinės krizės ir po to vykusios recesijos. Ekonominio nuosmukio situacija pareikalavo vietinės valdžios sprendimų, susijusių su ekonomikos stabilizavimu, fiskalinio taupymo formomis vidutinės trukmės ir ilgalaikėje perspektyvoje. Fiskalinio konsolidavimo pasekmių dydis ir laikotarpis įvairiose šalyse yra skirtingas, priklauso nuo skolos pradinio lygio, skatinamųjų priemonių, kurių buvo imtasi reaguojant į pasaulinę krizę, apimties ir nuo ekonominės veiklos atsigavimo greičio. Lietuvos savivaldybių įsiskolinimas, vertinant kitų ES šalių atžvilgiu, yra nedidelis (žr. 1 lentelę) ir turi pakankamai potencialo ateityje augti. Nuo 2014 metų Lietuvos savivaldybių skola, nors ir nežymiai, tačiau mažėja. Labai panašus įsiskolinimas yra ir Estijoje, beveik dvigubai daugiau Latvijoje. Daugiausiai įsiskolinimų, tenkančių vienam gyventojui, turi Prancūzijos, Vokietijos, Italijos ir Jungtinės Karalystės savivaldybės.

1 lentelė

Savivaldybių skola ES šalyse 1 gyv. 2014–2015 m., Eur

Šalis	2014 m.	1 gyventojui tenkanti skolos dalis	2015 m.	1 gyventojui tenkanti skolos dalis	Gyventojų skaičius
Prancūzija	189,886.1	0,29	196,663.3	0,3	65,856,609
Vokietija	154,098.1	0,19	154,460.5	0,18	80,780,000
Italija	139,763.3	0,23	137,997.6	0,23	60,782,668
D. Britanija	111,613.8	0,17	119,126.6	0,18	64,308,261
Nyderlandai	58,555.0	0,35	58,115.0	0,34	16,829,289
Norvegija	47,326.7	0,93	48,031.0	0,94	5,092,000
Švedija	36,537.0	0,38	41,964.0	0,43	9,644,864
Ispanija	38,330.0	0,08	35,147.0	0,70	46,507,760
Belgija	23,485.0	0,21	23,307.0	0,21	11,203,992
Danija	19,009.6	0,34	19,437.6	0,34	5,627,235
Suomija	17,675.0	0,32	18,460.0	0,34	5,451,270
Lenkija	17,421.2	0,04	17,718.3	0,05	38,495,659
Austrija	12,839.8	0,15	13,396.0	0,16	8,507,786
Portugalija	10,732.1	0,10	10,646.9	0,10	10,427,301
Airija	4,984.4	0,10	4,150.0	0,09	4,604,029

Čekija	4,191.1	0,04	4,096.3	0,04	10,512,419
Rumunija	3,654.1	0,02	3,899.1	0,02	19,942,642
Slovakija	1,688.4	0,03	1,835.7	0,03	5,415,949
Graikija	1,716.0	0,01	1,618.0	0,01	10,992,589
Latvija	1,426.0	0,07	1,454.3	0,07	2,001,468
Liuksemburgas	1,030.7	0,19	1,085.8	0,20	549,680
Slovėnija	788.4	0,04	786.2	0,04	2,061,085
Estija	754.6	0,06	728.6	0,05	1,315,819
<b>Lietuva</b>	<b>754.7</b>	<b>0,02</b>	<b>725.8</b>	<b>0,02</b>	<b>2,943,472</b>
Kroatija	738.5	0,02	703.1	0,02	4,246,700
Bulgarija	522.7	0,01	617.4	0,01	7,245,677
Kipras	281.1	0,03	267.1	0,03	858,000
Vengrija	145.0	0,001	164.3	0,001	9,879,000
Malta	4.2	0,001	4.3	0,001	425,384

Šaltinis: sudaryta autorių pagal *Local and Regional Governments in Europe* (2016).

Ramakrishna (2012) tyrime akcentuoja valstybės, savivaldybių išlaidų augimo tendenciją, jos neatitiktį finansuojant išaugusius valstybės ir savivaldybių biudžeto pajamų bei išlaidų skirtumus. Teigiama, kad išlaidos kinta visuose valdymo lygiuose, tačiau „iš viršaus į apačią“ primetama finansinė našta savivaldybių biudžetams gali tapti priežastimi, kuri padidina savivaldybių įsiskolinimus. Egzistuoja tam tikri kriterijai, kurie padeda palyginti vietos savivaldos sistemas tarp skirtingų šalių, tačiau sudėtinga nustatyti, kodėl vienoje valstybėje savivaldybės labiau yra priklausomos nuo centrinės valdžios finansinių išmokų, o kitos turi daugiau autonomijos. Mokslininkų darbuose (Neck, Haber, Klinglmair, 2015; Balaguer-Coll ir kt., 2013; Davulis, 2009; Baltuškinienė 2004; Buškevičiūtė, 2006; Levišauskaitė, Ruškys 2003) šie skirtumai dažnai aiškinami egzistuojančių valstybės valdymo formų, institucinės struktūros, šalies kultūros, kontrolės ir veiklos reglamentavimo skirtumais. Valstybėje, kuriose savivaldybių kontrolė paliekama rinkos savireguliacijai ir savivaldybėms sudaryta galimybė skolintis vietinėse ir tarptautinėse rinkose išleidžiant obligacijas, didelis dėmesys skiriamas skolinimosi reitingams nustatyti, nes centrinės ir vietos valdžios institucijos yra suinteresuotos kuo aukštesniais reitingais, garantuojančiais pigesnę skolinimąsi rinkose ir užsienio bei vidaus kreditorių pasitikėjimą (Smalenskas, 2007). Canuto ir Liu (2010) analizavo JAV savivaldybėse leidžiamų obligacijų kaštus ir nustatė, kad mažiausi jie yra savivaldybėse, kurios turi aukščiausią (AAA) reitingą. Savivaldybės skolinimosi kaštai auga su kiekvienu reitingo pokyčiu žemyn. Besivystančiose valstybėse, kur finansų rinkos nėra gerai išvystytos ir silpna finansų sektoriaus kontrolė, savivaldybėse išleidžiamų obligacijų kaštų struktūra gali būti nesusijusi su realiu savivaldybių kreditingumu. Visa

tai gali nulemti įvairūs veiksniai, pavyzdžiui, subsidijuojamas skolinimas, valstybės bankų monopolija, supaprastintos skolinimosi sąlygos ir kt. Nustatant savivaldybių skolinimosi reitingus, tenka atsižvelgti į savivaldybių finansinę padėtį lemiančius objektyvius ir subjektyvius veiksnius (Stanek, 2016).

Dar viena reikšminga problema, sąlygojanti savivaldybių skolinimosi poreikį, yra ryškėjanti gyventojų imigracija. Taip savivaldybėse natūraliai formuojasi poreikis priimti ir integruoti imigrantus. Anot Ramakrishna (2012), toks gyventojų populiacijos koordinavimas turi būti vykdomas tarp skirtingų valdymo lygių turint siekį kurti veiksmingus, ekonomiškai efektyvius sprendimus. Tikslinga atitinkamai įvertinti ir vietinės valdžios kompetencijas, reikalingas tokioms paslaugoms teikti, gebėjimą disponuoti informacija, kuri atspindi tos savivaldybės gyventojų pageidavimus ir poreikius.

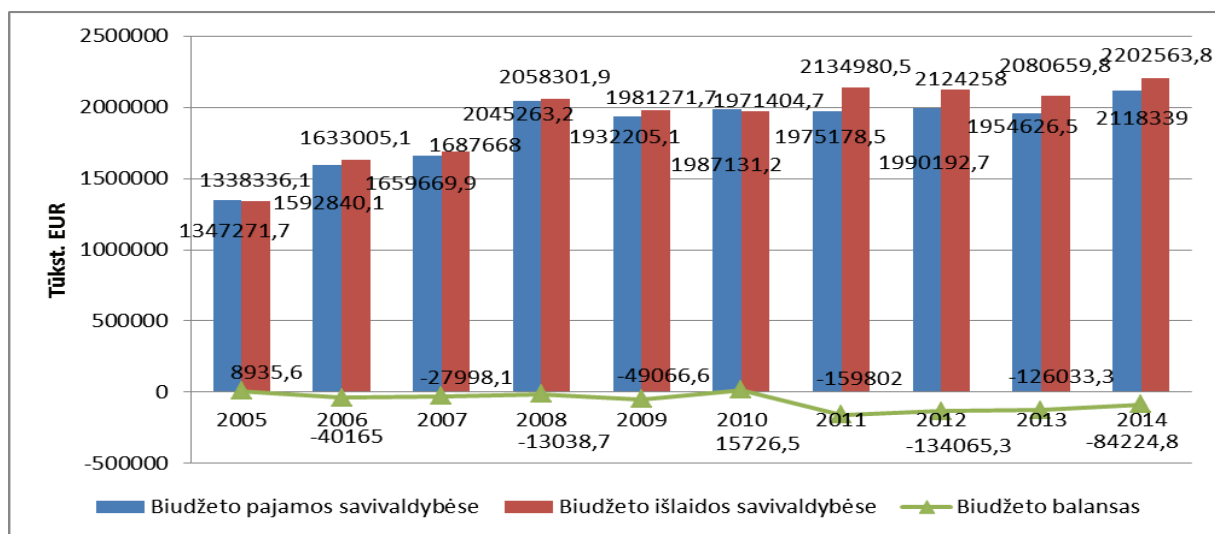
Apibendrinant savivaldybių skolinimosi poreikio formavimąsi galima teigti, kad savivaldybių skolinimasis yra griežtai reglamentuojamas laikantis nustatytų skolinimosi limitų ir skolinimosi tikslų, dažniausiai skolinamasi vidaus bankų rinkoje ilgam arba trumpam laikotarpiui. Skolinimosi priežastys yra įvairios, tačiau dažniausiai siekiama pritraukti papildomų investicijų prisidedant savivaldybei skolinomis lėšomis. Tendencingai pastebimas savivaldybių funkcijų didėjimas, savarankiškai generuojamų pajamų mažėjimas. Visa tai taip pat tampa skolinimosi priežastimi.

### **Lietuvos savivaldybių įsiskolinimo 2005–2014 m. analizė**

Siekiant atlikti 2005–2014 m. Lietuvos savivaldybių skolinimosi analizę, pirmiausia yra tiriama savivaldybių pajamų ir išlaidų dinamika (žr. 2 paveikslą). Toks tyrimo laikotarpio pasirinkimas lei-

džia bent iš dalies eliminuoti ekonominio ciklišku-  
mo įtaką, nes į šį laikotarpį patenka ir spartaus eko-  
nominio augimo laikotarpis Lietuvai įstojus į Euro-

pos Sąjungą, ir ekonominio nuosmukio laikotarpis  
nuo 2008 metų, ir ekonominio atsigavimo laikas.



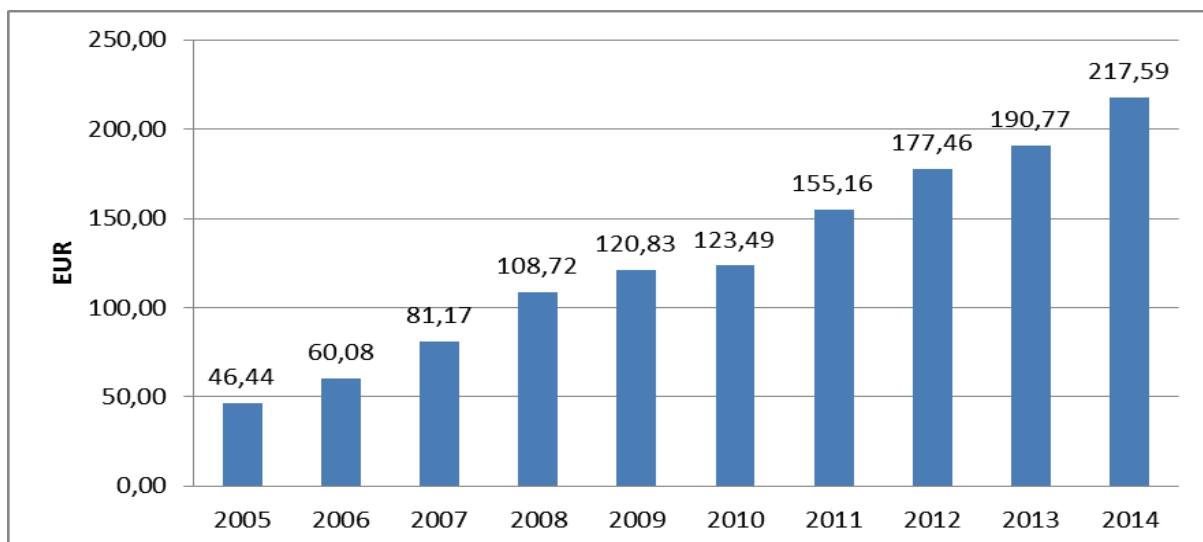
**2 pav.** Lietuvos savivaldybių biudžeto pajamų ir išlaidų dinamika, EUR

Šaltinis: sudaryta autorių, remtasi Finansų ministerijos duomenimis

Atlikus Lietuvos savivaldybių biudžeto paja-  
mų ir išlaidų analizę, pastebima, kad bendroju atve-  
ju visų savivaldybių pajamos ir išlaidos didėjo. Visu  
analizuojamu laikotarpiu biudžeto pajamos vienam

gyventojui buvo mažesnės nei biudžeto išlaidos, iš-  
skyrus 2005 ir 2010 m.

Kiekvienais metais bendra visų Lietuvos sa-  
vivaldybių skola, tenkanti vienam gyventojui, didė-  
ja (žr. 3 paveikslą).



**3 pav.** Lietuvos savivaldybių vidutinė skola, tenkanti 1 gyv., EUR

Šaltinis: sudaryta autorių, remtasi Finansų ministerijos duomenimis

Per analizuojamą laikotarpį Lietuvos savival-  
dybių vidutinė skola, tenkanti vienam gyventojui,  
padidėjo 4,68 karto (368,49 proc.). Augantys Lietu-  
vos savivaldybių išsipareigojimai atspindi aktyvų re-  
gionų vystymąsi, kai daug investuojama į infrastruk-

tūrą, bendruomeninius projektus ir į ekonomiką. Gy-  
vename tokiu metu, kai ES fondai teikia finansavimą  
savivaldybėms tiksliniams projektams įgyvendinti.  
Lietuvoje galiojančių taisyklių pagrindu, norint gau-  
ti ES lėšas, savivaldybė privalo ir pati prisidėti lėšo-

mis prie vykdomo projekto. Tokiais atvejais valstybė suteikia teisę savivaldybėms didinti įsipareigojimus.

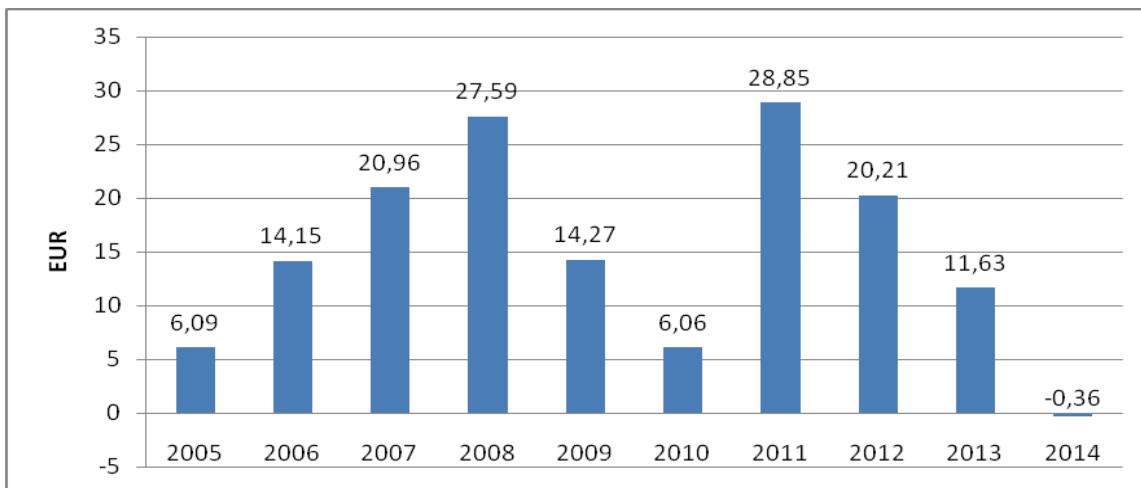
Kalbant apie savivaldybių įsiskolinimus, galima paminėti, kad labiausiai per 2005–2014 m. padidėjo šių savivaldybių įsiskolinimai: Palangos miesto (118,85 kartų, t. y. nuo 2,22 iki 263,86 Eur vienam gyventojui), Anykščių rajono (48,86 kartų, t. y. nuo 2,30 iki 112,37 Eur vienam gyventojui), Kazlų Rūdos (16,77 kartų, t. y. nuo 10,33 iki 173,28 Eur vienam gyventojui) ir Molėtų rajono (16,70 kartų, t. y. nuo 7,05 iki 117,71 Eur vienam gyventojui) savivaldybėse. Toks spartus skolintų lėšų augimas parodo, kad šiose savivaldybėse daug dėmesio skiriama ES investicinėms programoms įgyvendinti. To paties negalima pasakyti apie tokias savivaldybes, kuriose skolos augimas nežymus. Mažiausi skolos padidėjimo pokyčiai fiksuojami šiose savivaldybėse: Prienų rajono (2,06 karto, t. y. nuo 55,55 iki 114,58 Eur vienam gyventojui), Trakų rajono (2 kartus, t. y. nuo 72,97 iki 146,20 Eur vienam gyventojui) ir Druskininkų (91,38 proc., t. y. nuo 138,71 iki 265,46 Eur vienam gyventojui) savivaldybėse. Statistika rodo, kad minėtose savivaldybėse investicijų apimtys auga, tačiau ne taip pastebimai. Galimai šios savivaldybės verslo ir ekonominę plėtrą labiau patiki privačiam sektoriui, o ne valstybinėms investicijoms. Prienų, Trakų ir Druskininkų savivaldybės turi kurortinių savivaldybių statusą, todėl privataus kapitalo pritraukimas turi tikslingą motyvaciją kurti didesnę pridedamąją vertę atsižvelgiant į poilsiautojų poreikių tenkinimą.

Analizuojamo laikotarpio pradžioje, t. y. 2005 m., didžiausią skolą turėjo Druskininkų savivaldybė (138,71 Eur gyventojui), o 2014 m. pirmavo Birštono (712,48 Eur gyventojui) savivaldybė. 2014 m. duomenimis, 2,65 karto mažesnę už Birštono savivaldybės skolą turėjo Alytaus miesto savivaldybė (269,04 Eur). Druskininkų savivaldybė, pirmavusi 2005 m., užėmė trečiąją vietą 2014 m. (jos skola vienam gyventojui buvo 265,46 Eur. Analizuojamu laikotarpiu minėtose savivaldybėse vyko esminių struktūrinių pokyčių, kurie buvo susiję su savi-

valdybės misijos ir vizijos įgyvendinimu, strategijomis, nukreiptomis į savivaldybės plėtrą ir vystymą. 2004 metais Druskininkų savivaldybė buvo viena problematiškiausių to meto savivaldybių, kuriose nedarbo lygis buvo aukščiausias, palyginti su kitomis savivaldybėmis. Todėl startinė pozicija buvo būtina jau tada, kol dar kitos savivaldybės taip aktyviai nesinaudojo valstybės investicijomis. Birštono plėtra prasidėjo vėliau nei Druskininkų ar kitų kurortinių savivaldybių, todėl šios savivaldybės įsiskolinimas išlieka didžiausias. Alytus neturi kurortinės savivaldybės statuso, bet aktyviai vykdo modernizacijos ir infrastruktūros, visuomeninius bendruomenės vystymui skirtus projektus.

Galima paminėti, kad keliose savivaldybėse skolos rodikliai formavosi ne nuo analizuojamo laikotarpio pradžios, t. y. Neringos savivaldybės skolos duomenys buvo pateikti nuo 2007 m., Visagino ir Vilniaus rajono savivaldybių duomenys – nuo 2012 m. Galima apibendrinti, kad bendri Lietuvos savivaldybių įsiskolinimai didėja. Vadinasi, yra savivaldybių, kurios generuoja viešąsias veiklas savo turimais ištekliais ir skolintis pradėjo tik tada, kai pradėjo vykdyti investicinius projektus. Toks Lietuvos savivaldybių skolos kontrastas formavosi dėl skirtingų jas veikusių priežasčių. Jeigu Lietuvos savivaldybėse yra užtikrinamos vienodos skolinimosi galimybės, išskyrus Vilniaus miesto savivaldybę, galima teigti, kad skolos dydis savivaldybėje labiausiai priklauso nuo žmogiškojo faktoriaus ir formuojamo požiūrio į įsiskolinimų susidarymą ir administravimą. Savivaldybės meras ir valdančioji taryba priima sprendimus, užtikrina įsipareigojimų vykdymą.

Kitas svarbus rodiklis analizuojant savivaldybių įsiskolinimo situaciją, yra grynasis metinis skolinimasis. Analizuojat statistinius duomenis matyti, kad didžiausios skolinimosi apimtys Lietuvos savivaldybėse buvo 2008 ir 2011 metais (žr. 4 paveikslą). Galima teigti, kad 2008 m. išaugęs įsiskolinimas siejamas su sudėtinga to laikotarpio savivaldybių padėtimi, kai savivaldybėms reikėjo imti trumpalaikių paskolų biudžeto subalansavimui padengti.



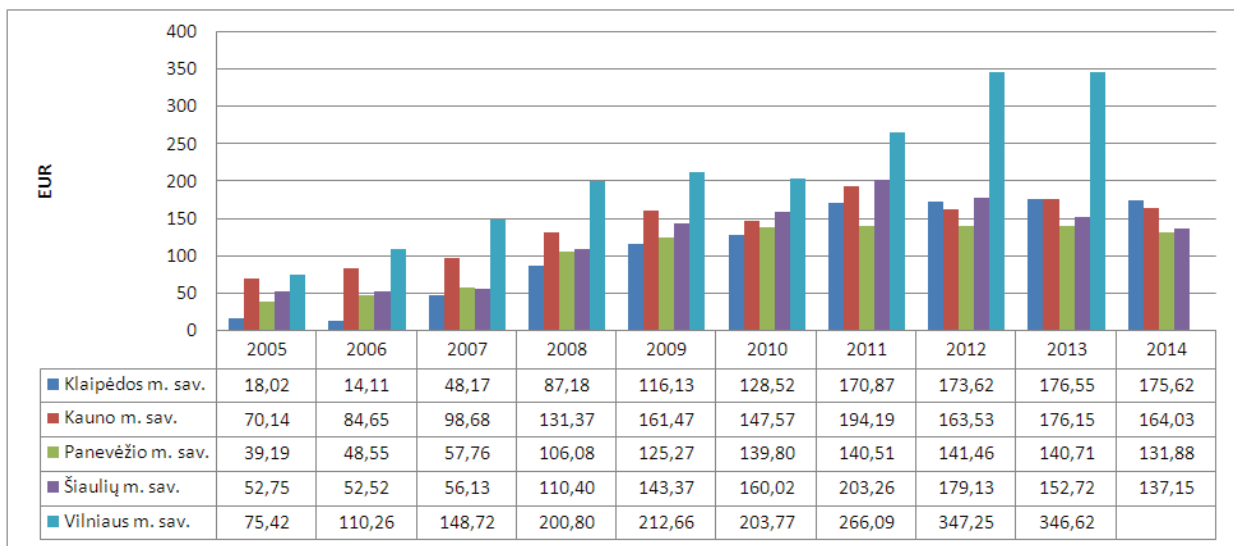
**4 pav.** Lietuvos savivaldybių metinis grynasis skolinimasis 1 gyv., EUR  
*Šaltinis:* sudaryta autorių, remtasi Finansų ministerijos duomenimis

Kaip matoma iš paveikslo, iki 2008 m. bendras visų savivaldybių grynasis skolinimasis didėjo, o iki 2010 m. jis sumažėjo 78,03 proc. Tai galima susieti su ekonominiu nuosmukio Lietuvoje ir visoje Europoje laikotarpiu. Nežiūrint į tokį sumažėjimą, nuo 2010 m. iki 2011 m. grynasis įsiskolinimas smarkiai išaugo (4,76 karto). Ekonomikos augimo skatinimas investuojant į savivaldybės plėtrą ir vystymą po ekonominio nuosmukio neišvengiamai turėjo išaugti. Nors 2008 metų įsiskolinimo lygį jis pralenkė nežymiai, požiūris į įsipareigojimus tapo atsakingesnis, savivaldybės ėmė skolintis labiau argumentuotai ir pamatuotai. Išaugęs skolinimasis 2011 m. gali būti siejamas ir su valstybės padidintais savivaldybių skolinimosi limitais, palyginti su 2009 ir 2010 m. Ekonomikos pakilimo laikotarpiu (2011–2014 m.) grynasis įsiskolinimas vėl pradėjo mažėti, kol 2014 m. grynasis įsiskolinimas buvo neigiamas (tai reiškia, kad daugiau skolinių įsipareigojimų yra sugražinama, o ne pasiskolinama).

Detaliau analizuojant kiekvieną savivaldybę pagal grynojo metinio skolinimosi rodiklį, pastebėta, kad metinis grynasis skolinimasis ne visose savivaldybėse buvo įvertintas, t. y. vienose savivaldybėse (pavyzdžiui, Visagino, Vilniaus rajonų) tik nuo 2012 m. buvo užfiksuotas grynasis skolinimasis, o iki to laikotarpio nebuvo pateikta duomenų, analizuojamu laikotarpiu taip pat trūksta kitų savivaldybių duomenų (pavyzdžiui, Jurbarko rajono, Kaišiadorių rajono, Birštono ir kt.). Analizuojant duome-

nis matyti, kad Kazlų Rūdos savivaldybėje grynasis metinis įsiskolinimas per 2005–2014 m. padidėjo net 84,23 karto, antroje vietoje yra Biržų rajono savivaldybė, kurios grynasis įsiskolinimas padidėjo 36,24 karto, nuo jos nedaug atsilieka Alytaus miesto savivaldybė, kurios grynasis įsiskolinimas padidėjo 33,24 karto. Sparti regiono plėtra nulėmė išaugusį skolinimąsi šiose savivaldybėse. Infrastruktūros, pastatų modernizavimas, investicijos į darbo vietų kūrimą padidino šių vietovių patrauklumą. Stambių užsienio investuotojų pritraukimas į savivaldybės teritoriją įpareigoja pačią savivaldybę užtikrinti sąlygas verslui kurti ir plėtoti. Didžiausi grynojo įsiskolinimo mažėjimai buvo Vilniaus miesto ir Lazdijų rajono savivaldybėse (atitinkamai sumažėjimas 5,77 ir 7,44 karto). Kadangi Vilniaus miesto savivaldybė generuoja didžiausias pajamas, palyginti su visomis Lietuvos savivaldybėmis, ji turi ir didžiausias galimybes daugiau skirti lėšų įsipareigojimams dengti. Nors skolinimosi limitai ir išplėsti, tačiau jie beveik išnaudoti. Vadinasi, norėdama papildomai skolintis ateities projektams įgyvendinti, savivaldybė privalo dalį įsipareigojimų reguliariai dengti. Lazdijų rajono savivaldybė reguliariai didino savo įsiskolinimą investicijoms ir krašto vystymui, užimtumo mažinimo programoms įgyvendinti ir tik 2014 m. grąžino daugiau nei pasiskolino. Lietuvos didžiųjų miestų savivaldybių metinio grynojo skolinimosi, tenkančio 1 gyventojui, tendencijos pateiktos 5 paveiksle.





5 pav. Lietuvos didžiųjų miestų savivaldybių metinis grynasis skolinimasis 1 gyv., EUR

Šaltinis: sudaryta autorių, remtasi Finansų ministerijos duomenimis

Kaip matyti iš 5 paveikslas, analizuojamu laikotarpiu, jei lyginsime Lietuvos didmiesčių savivaldybes, daugiausiai skolinasi Vilniaus miesto, Klaipėdos miesto ir Kauno miesto savivaldybės. Laikomasi nuomonės, kad aukštą didžiųjų Lietuvos miestų išiskolinimo lygį lemia tiek siekis sukurti patrauklią ir subalansuotą aplinką dideliame gyventojų ir verslo subjektų srautui gyventi ir dirbti, tiek didelių ir strateginių valstybės lygmeniu infrastruktūros projektų įgyvendinimas. Skolintos lėšos didžiausią grąžą duoda tada, kai investuojama į savivaldybių ekonomiką, tai yra į darbo vietų kūrimą, infrastruktūros verslui plėtoti užtikrinimą. Naudojant ES lėšas vykdomuose savivaldybių projektuose galutinio rezultato ekonominis efektas didesnis nei auganti savivaldybių skola, kai skolinamasi prisidėti prie vykdomų projektų.

Laikomasi nuomonės, kad, siekiant sumažinti savivaldybių skolinimąsi, reikėtų sugriežtinti skolinimosi taisykles, reikalavimus ir kontrolę. Taip pat savivaldybės turėtų būti įpareigosos įvertinti savo galimybes padengti išiskolinimą, suformuoti skolinimosi politiką, kurioje nurodytų, kokio dydžio skolą planuoja turėti ir kokiems tikslams naudoti, paruoštų strateginę investicijų programą, kurioje būtų išvardinti prioritetai ir numatyta, kaip jie bus finansuojami, Vietos valdžia tartųsi su visuomene ir viešai apsvaistytų su skolinimosi susijusius klausimus.

## Išvados

Savivaldybių skolinimasis yra griežtai reglamentuojamas laikantis nustatytų skolinimosi limitų ir skolinimosi tikslų, dažniausiai skolinamasi vidaus bankų rinkoje ilgam arba trumpam laikotarpiui. Skolinimosi priežastys būna įvairios, dažniausiai siekia-

ma pritraukti papildomų investicijų prisidedant savivaldybei skolintomis lėšomis. Daugelyje šalių išryškėjo tendencija, kad savivaldybių funkcijos nuolat didinamos, o savarankiškai generuojamos pajamos mažėja. Valstybė vis daugiau funkcinių veiklų perleidžia savivaldybėms, bet nepakankamai finansuoja jų vykdymą, o tai taip pat tampa skolinimosi priežastimi. Skolinimasis yra neišvengiamas makroekonominis procesas, kuris gali paskatinti ekonomikos augimą. Jeigu skolintos lėšos nukreipiamos į produktyvias investicijas ir skolos lygis nekelia grėsmės ekonominiui stabilumui, savivaldybės galėtų didinti savo išiskolinimus, žinoma, garantuodamos skolos grąžinimą laiku. Problemų atsiranda, kai skolintos lėšos naudojamos tik vartojimui ar trumpalaikiams projektams, nes taip jos neuždirba reikiamų pajamų siekiant laiku grąžinti skolą, todėl be papildomos valstybės finansinės paramos situacija tampa sudėtinga. Dažniausiai savivaldybės prasiskolina vykdydamos ES struktūrinių fondų projektus, prie kurių vykdymo turi prisidėti ir pačios. Skolos šiems projektams vykdyti sudaro apie 50 proc. visos savivaldybių skolos, nes dėl ES projektų skolos auga visose savivaldybėse. Kita skolinimosi priežastis susijusi su Lietuvoje tendencingai pastebimu savivaldybių funkcijų didėjimu, nors savarankiškai generuojamos savivaldybių pajamos mažėja.

Kiekvienais metais bendra visų Lietuvos savivaldybių skola, tenkanti vienam gyventojui, didėja. Per analizuojamą laikotarpį ši skola padidėjo net 4,68 karto. Jeigu Lietuvos savivaldybių išiskolinimą palyginsime su kitų ES šalių savivaldybių išiskolinimu, bus matyti, kad ši skola nėra didelė ir turi potencialo ateityje augti. Augantys Lietuvos savivaldybių įsipareigojimai atspindi aktyvų regionų vystymąsi, kur daug investuojama į infrastruktūrą, bendruome-

ninius projektus ir į ekonomiką, todėl ES fondai teikia finansavimą savivaldybėms tiksliniams projektams įgyvendinti. Remiantis Lietuvoje galiojančiomis taisyklėmis, norėdama gauti ES lėšų, savivaldybė privalo ir pati prisidėti savo lėšomis prie vykdomo projekto. Tokiais atvejais valstybė suteikia teisę savivaldybėms didinti išipareigojimus.

Jei lyginsime Lietuvos didmiesčių savivaldybes, analizuojamu laikotarpiu daugiausiai skolinosi Vilniaus miesto, Klaipėdos miesto ir Kauno miesto savivaldybės. Laikomasi nuomonės, kad aukštą didžiųjų Lietuvos miestų išskolinimo lygį lemia tiek siekis sukurti patrauklią ir subalansuotą aplinką dideliame gyventojų ir verslo subjektų srautui gyventi ir dirbti, tiek didelių ir strateginių valstybės lygmeniu infrastruktūros projektų įgyvendinimas.

### Literatūra

1. Aprill, E. (2013). *Municipal Bonds and Accountability to the General Electorate*, 141 tax notes 547, 553.
2. Balaguer-Coll, M. T., Prior, D., Tortosa-Ausina, E. (2013). *On the determinants of local government debt: Does one size fit all?*. Universitat Jaume, Spain.
3. Baltušnikienė, J. (2004). Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai. *Pinigų studijos*, Nr. 1, 89–102.
4. Bastida, F., Beyaert, A. Benito, B. (2013). Electoral Cycles and Local government debt management. *Local Government Studies: Prizes for Articles*, Vol. 39(1), 107–132.
5. Buškevičiūtė, E. (2008). *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija.
6. Kanuto, O., Liu, L. (2010). Subnational Debt Finance and the Global Financial Crisis. *Economic Premise*, Vol. 13, 1–7.
7. Clinger, J. C. (2008). Turnover, Transaction Costs, and Time Horizons: An Examination of Municipal Debt Financing. *The American Review of Public Administration*, Vol. 38(2), 167–179.
8. Coe, C. K. (2008). Preventing Local government fiscal crises: emerging best practises. *Public Administration Review*, Vol. 68 (4), 759–767.
9. Davulis, G. (2009). Analysis of a situation on local taxes in Lithuania. *Intelektinė ekonomika*, Nr. 1(5).
10. Denison, D. V. (2009). Intrastate Competition for Debt Resources. *Public Finance Review*, Vol. 37( 3), 269–288.
11. Lago-Peñas, S. (2008). Local Governments' Asymmetric Reactions to Grants: Causes and Consequences. *Public Finance Review*, Vol. 36, no.2, 219–242.
12. Levišauskaitė, K., Rūškys, G. (2003). *Valstybės finansai*. Kaunas: VDU leidykla.
13. *Local and Regional Governments in Europe*. (2016). Prieiga per internetą: [http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR\\_structures\\_and\\_competences\\_2016\\_EN.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf)
14. Mello, L. (2010). Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. *Economic Department, Europe*, 41, Prieiga per internetą: [http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold\\_report\\_2/2010%20EXECUTIVE%20SUMMARY%20baixa.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report_2/2010%20EXECUTIVE%20SUMMARY%20baixa.pdf)
15. Neck, R., Haber, G., Klinglmair, A. (2015). Austrian Public Debt Growth: A Public Choice Perspective. *International Advances in Economic Research*, Vol. 21 (3), 249–260.
16. Pérez-López, G., Plata-Dkz, A. M., Zafra-Gómez, J. L., López-Hernández, A. M. (2014). Operaciones fuera de presupuesto (*off budget*), factores políticos y deuda municipal. *Gestión y Política Pública*, Vol. XXIII, Nr.1, 185–218.
17. Ramakrishna, N. (2012). *The System of Local Government Finance: A Study of Select Countries*. Prieiga per internetą: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/The%20System%20of%20Local%20Government%20Finance%20-%20NIFM%20Journal.pdf>
18. Shanske, D. (2014). The federal role in municipal debt finance feds. *Economics & Business*, Vol. 15, Issue 2: 15–19.
19. Smolenskas, G. (2007). *Finansai: mokomoji knyga aukštųjų mokyklų ir kolegijų studentams*. Vilnius: Homo liber.
20. Stanek, P. (2016). *Overview of State Debt and Other Liabilities*. Presented to Senate Finance Committee. Prieiga per internetą: [http://www.lbb.state.tx.us/Documents/Publications/Presentation/3229\\_State\\_Debt\\_Overview.pdf](http://www.lbb.state.tx.us/Documents/Publications/Presentation/3229_State_Debt_Overview.pdf)
21. Ter-Minassian, T. (2010). *Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balancebased rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper*. Inter-American Development Bank.

## The Situation Analysis of Municipal Borrowing

### Summary

Growing municipal borrowing is not surprising today because not only municipalities but also the state itself borrows actively. We live in a period when the funds of EU are actively being absorbed, and according to regulations, in order to use these funds, it is necessary, albeit a small part, to add own funds. The borrowing requirement which exists at all levels of government is aggregated, and borrowed funds represent the total public debt. When the need arises, municipalities, like the state, can borrow financial resources, but their borrowing is more regulated than the state.

*The research problem.* The annual public resources generated by municipalities represent only a small fraction of public finance flows circulating in state jurisdiction. The financial situation of municipalities is complicated due to the fact that insufficient funds are allocated from the state budget to ensure the performance of state-delegated functions. This article looks at the answers to questions of what are the reasons for municipal borrowing and what are the opportunities of growing borrowing to continue borrowing?

*The object of the research* is municipal debt.

*The purpose of the research* is to analyze municipal debt and borrowing as a phenomenon and to reveal the borrowing situation of Lithuanian municipalities.

The statistical data of the Department of Statistics to the Government of the Republic of Lithuania, the Ministry of Finance of the Republic of Lithuania and the Association of Lithuanian Municipalities were used for the analysis. For the analysis of the municipal debt situation the budget income and expenditures of all sixty municipalities and municipal net annual borrowing were analyzed.

*Research period is 2005–2014.* This choice of the research period allows to partially eliminate the influence of economic cyclicity, because this period covered rapid economic growth after Lithuania's accession to the European Union, a period of economic recession since 2008, and the last economic recovery period.

Based on the analysis, municipal borrowing in Lithuania and other countries is strictly regulated with established borrowing limits and borrowing objectives, usually borrowing is in the domestic banking market for a long or short period. The reasons for borrowing are varied, but usually they are aimed at attracting additional investment by contributing to the borrowed funds of the municipality. In most cases, municipalities pay off in the implementation of EU structural funds projects, to which they themselves have to contribute. In 2013–2014, the debt for these projects amounted to about 50% of all

municipal debts. Due to EU projects, debt grows in all municipalities. Another reason for borrowing is related to the increasing trend of municipal functions in Lithuania, although self-generated municipal income is decreasing. All this also becomes the reason for borrowing. The total debt of all municipalities in Lithuania, per capita, is increasing every year. During the analyzed period, this debt increased by 4.68 times. However, the municipal debt of Lithuania compared with the debt of municipalities of other EU countries shows that this debt is not high and has a potential for future growth. However, since 2014, the debt of Lithuanian municipalities, albeit insignificant, has been decreasing. Very similar debt is also in Estonia, slightly more in Latvia. The most indebted are the municipalities of France, Germany, Italy, and the United Kingdom. The growing responsibilities of municipalities in Lithuania reflect the development of active regions, which invest heavily in infrastructure, community projects and economics, and therefore EU funds provide funding to municipalities in implementing targeted projects. On the basis of rules in Lithuania, in order to receive EU funds, the municipality must itself contribute with its own funds to the ongoing project. In such cases, the state gives the municipalities the right to increase their obligations. During the analyzed period, in comparison with the Lithuanian metropolitan municipalities, Vilnius city, Klaipėda City, and Kaunas City municipalities borrowed the most. It is considered that the high level of indebtedness of major cities of Lithuania is determined by both the desire to create an attractive and balanced environment for a large flow of people and business entities to live and work as well as implementation of a large and strategic state infrastructure projects. Borrowing is an inevitable macroeconomic process that can spur economic growth. If borrowed funds are diverted to productive investments and the level of debt does not endanger economic stability, municipalities could increase their debts, of course guaranteeing the repayment of debt in a timely manner. The problem arises when borrowed funds are used only for consumption or short-term projects, thus these funds do not generate the necessary income in order to timely repay the debt, therefore the situation becomes difficult without the additional state financial support.

This scientific article is funded by the Research Council of Lithuania according to the project "The evaluation of municipalities' fiscal competitiveness in the context of economic growth" (2015–2018), registration No. MIP-013/2015.

**Keywords:** municipal budget; municipal debt; municipal debt need; municipal borrowing potential.