

KAIMIŠKŲJŲ SAVIVALDYBIŲ SKOLINIMOSI SAVARANKIŠKUMO VERTINIMAS PAGAL IPSAS 5 NUOSTATAS

Jurgita ČEPUKIENĖ, Vytauto Didžiojo universitetas, Žemės ūkio akademija, Bioekonomikos plėtros fakultetas, el. paštas: jurgita.cepukiene@vdu.lt

Santrauka

Straipsnyje analizuojama Panevėžio regiono kaimiškųjų savivaldybių – Rokiškio, Kupiškio, Biržų, Pasvalio ir Panevėžio rajonų – skolinimosi svarankiškumo lygis pagal tarptautinio standarto IPSAS 5 principus. Siekiama nustatyti, kaip IPSAS 5 principai siejasi su savivaldybių skolinimosi politika ir kokią įtaką jie daro jų svarankiškumui. Analizei taikyti įsipareigojimai rodikliai – įsipareigojimų lygio (IL) ir ilgalaikių įsipareigojimų dalies (IID) bei pajamų rodikliai – nuosavų pajamų lygio (WDWM), finansinio svarankiškumo (WSFD), fiskalinio turto indeksas (WBF), gyventojų pajamų vienam gyventojui (PIT) vertinant 2021–2024 m. savivaldybių finansinę būklę. Tyrimo rezultatai parodė, kad šių savivaldybių įsipareigojimų struktūra tvari ir stabili, o skolų lygis žemas. IPSAS 5 nuostatų taikymas skolinimosi politikoje užtikrina skaidrų įsipareigojimų pripažinimą, realią skolų apskaitą ir atsakingą fiskalinės drausmės įgyvendinimą. Visos tirtos savivaldybės laikosi tvarios skolinimosi politikos, o jų finansinis svarankiškumas priklauso nuo generuojamų pajamų, riboto ir pagrįsto skolinimosi bei efektyvaus IPSAS 5 nuostatų taikymo finansų valdyme. Savivaldybių skolinimosi svarankiškumo vertinimas yra aktualus siekiant užtikrinti viešojo sektoriaus finansų tvarumą ir atsakingą fiskalinės drausmės įgyvendinimą regionuose. Tyrimas atskleidžia skolinimosi, pajamų struktūros ir finansinio svarankiškumo tarpusavio sąsajas.

Reikšminiai žodžiai: IPSAS 5, VSAFAS, skolinimosi svarankiškumas, savivaldybės, viešasis sektorius.

Įvadas

Savivaldybių skolinimasis yra vienas iš svarbiausių viešojo sektoriaus finansavimo instrumentų, leidžiančių plėtoti ilgalaikes investicijas ir infrastruktūrą. Lietuvoje šis procesas reglamentuojamas pagal nacionalinius VSAFAS standartus, kurių turinys grindžiamas IPSAS, todėl IPSAS nuostatos yra tiesiogiai susijusios su savivaldybių skolinimosi politika ir finansinės padėties vertinimu. Straipsnyje nagrinėjamas Panevėžio regiono kaimiškųjų savivaldybių skolinimosi svarankiškumas 2021–2024 m., remiantis pajamų ir įsipareigojimų rodikliais taikant palyginamąją analizę, kuri leidžia įvertinti finansines savivaldybių galimybes IPSAS 5 kontekste. „Teisinėje bazėje nėra atskiros kaimiškosios savivaldybės apibrėžties, kuri išryškintų tokios savivaldybės išskirtinius požymius, todėl administraciniu požiūriu šį vienetą galima sutapatinti su vietos valdžios vienetu – savivaldybe, aprėpiančia tam tikrą kaimo vietovių teritoriją“ (Skauronė, 2022). Tyrimu siekiama nustatyti, kaip pajamų struktūra, fiskalinė galia ir įsipareigojimų lygiai lemia savivaldybių gebėjimą svarankiškai skolintis.

Tyrimo tikslas – nustatyti, kaip IPSAS 5 nuostatos siejasi su kaimiškųjų savivaldybių skolinimosi svarankiškumu. Iškeltam tikslui pasiekti sprendžiami šie **uždaviniai**:

1. Išanalizuoti kaimiškųjų savivaldybių skolinimosi svarankiškumo sampratą ir jos sąsajas su IPSAS 5.
2. Identifikuoti IPSAS 5 nuostatų taikymo ypatumus kaimiškųjų savivaldybių skolinimosi politikoje.
3. Įvertinti kaimiškųjų savivaldybių skolinimosi svarankiškumo užtikrinimo praktiką ir galimybes IPSAS 5 kontekste.

Tyrimo objektas – kaimiškųjų savivaldybių skolinimosi svarankiškumo sąsajos su IPSAS 5 nuostatomis.

Tyrimo laikotarpis – 2021–2024 m., tiriamos Rokiškio, Kupiškio, Biržų, Pasvalio ir Panevėžio rajonų savivaldybės.

Tyrimo metodai – mokslinės ir kitos literatūros analizė ir sintezė, dokumentų analizė, lyginamoji analizė, atvėjo analizė. Rašant šį darbą buvo pasitelktas generatyvusis dirbtinio intelekto (GDI) įrankis. GDI įrankio naudojimo deklaracija: Įrankio pavadinimas ir versija: ChatGPT, GPT-4 versija; Sukūrusi įmonė: OpenAI; Internetinis adresas: <https://openai.com/chatgpt/>; Naudojimo pobūdis: GDI įrankis buvo naudojamas mokslinių straipsnių vertimui iš anglų ir lenkų kalbų į lietuvių kalbą ir iš lietuvių į anglų, gramatinių klaidų tikrinimui bei sakinių formuluočių taisymui pagal akademinio rašymo principus.

Savivaldybių skolinimosi svarankiškumo samprata ir jos sąsajos su IPSAS 5

Savivaldybių skolinimosi svarankiškumas – tai gebėjimas svarankiškai priimti sprendimus dėl paskolų, jų grąžinimo ir skolinimosi sąnaudų valdymo, nepažeidžiant fiskalinės drausmės reikalavimų. „Fiskalinė drausmė – visuma teisinių priemonių, kuriomis siekiama užtikrinti, kad prognozuojama valdžios sektoriaus skola, atsižvelgiant į numanomas valdžios sektoriaus įsipareigojimus, įskaitant ir įsipareigojimus, atsirandančius dėl Lietuvos gyventojų demografinių pokyčių, keliasdešimt metų atitiktų finansų tvarumo kriterijus, tai yra valdžios sektoriaus skola neviršytų 60 procentų bendrojo vidaus produkto to meto kainomis“ (Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007).

Fiskalinės drausmės tikslai ir ribos tiesiogiai lemia savivaldybių finansinį savarankiškumą. „Vietos valdžios finansinis savarankiškumas – tai tarpusavyje sąveikaujančių vietos valdžios pajamų, išlaidų, biudžeto ir skolinimosi elementų derinys, veikiamas išorinių ir vidinių veiksnių, kuriame pasireiškia atitinkami centrinės valdžios taikomi teisiniai, laisvės ir galimybių principai savarankiškam to derinio valdymui bei vietos valdžios institucijų gebėjimams generuoti ir paskirstyti finansinius išteklius, vystyti vietos ekonominę, socialinę gerovę ir kurti pridėtinę vertę.“ (Skauronė 2022). Autoriai, nagrinėjantys viešojo sektoriaus apskaitą Lietuvoje, akcentuoja, kad savivaldybių finansiniai sprendimai turi būti grindžiami aiškia apskaitos ir atskaitomybės sistema. E. Ilgiukaitės ir R. Deinoravičiūtės (2016) teigimu, viešojo sektoriaus reglamentavimas Lietuvoje vystėsi etapais, kurių metu buvo pereita nuo sovietinės biudžetinės apskaitos prie tarptautiniais standartais paremtos, vieningos ir nuoseklios sistemos. Šis perėjimas, įtvirtintas Viešojo Sektoriaus Apskaitos ir Finansinės Atskaitomybės Standartais (VSAFAS), sudarė prielaidas tiksliau ir skaidriau vertinti savivaldybių finansinę padėtį, įskaitant ir skolinimosi operacijas. Skolinimosi svarankiškumas, kaip viena iš L. Skauronės (2022) išskirtų finansinio savarankiškumo sričių, apima galimybes prisiimti finansinius įsipareigojimus, įvertinus pajamų potencialą, fiskalines rizikas ir ilgalaikius finansinius poreikius. Autorės teigimu, skolinimosi savarankiškumas yra tiesiogiai susijęs su pajamų savarankiškumu, savivaldybės, turinčios didesnę nuosavų pajamų dalį yra pajėgesnės skolintis, nepriklausomai nuo valsybės dotacijų dinamikos. Dažniausiai savivaldybės skolinasi vykdydamos ES struktūrinių fondų projektus, prie kurių vykdymo privalo prisidėti pačios. Kita skolinimosi priežastis susijusi su pastebimu savivaldybių funkcijų didėjimu, nors savarankiškai generuojamos savivaldybių pajamos mažėja (Rudytė ir kt., 2017). Skolinimosi savarankiškumo vertinimas neatsiejamas susijęs su tarptautiniais apskaitos standartais. IPSAS 5 nustato skolinimosi išlaidų pripažinimo taisyklės, kurios taikomos ir viešajame sektoriuje per nacionalinius VSAFAS. Pagal IPSAS 5, skolinimosi sąnaudos paprastai pripažįstamos sąnaudomis, tačiau gali būti kapitalizuojamos, jeigu tiesiogiai susijusios su ilgalaikio turto sukūrimu. I. Kamarauskienė (2016) pabrėžia, kad VSAFAS įdiegimas ir IPSAS taikymas viešajame sektoriuje sustiprino finansinės atskaitomybės kokybę ir sudarė galimybes tiksliau vertinti skolinimosi sąnaudas. Finansinėse savivaldybių ataskaitose pateikiama informacija apie trumpalaikius ir ilgalaikius įsipareigojimus, palūkanų sąnaudas, finansinės veiklos pinigų srautus, o tai leidžia objektyviai įvertinti skolinimosi savarankiškumo lygį. Skolinimosi savarankiškumas yra glaudžiai susijęs su pajamų struktūra, fiskaline galia ir įsipareigojimų našta, mokslinė literatūra leidžia indentifikuoti pagrindinius rodiklius, kurie gali būti naudojami finansiniam savivaldybių savarankiškumui vertinti, šie rodikliai atspindi vietinės valdžios pajamų savarankiškumą, finansinį stabilumą ir skolų tvarumą, o jų analizė leidžia įvertinti, kiek savivaldybė pajėgi savarankiškai prisiimti ir valdyti ilgalaikius įsipareigojimus. Jie pateikiami 1 lentelėje.

1 lentelė. Kaimiškųjų savivaldybių finansinio savarankiškumo vertinimui mokslininkų taikomi rodikliai ir jų apibūdinimas
Table 1. Indicators used by researchers to assess the financial autonomy of rural municipalities and their description

Rodiklis, žymėjimas <i>Indicator, Notation</i>	Apskaičiavimo metodika ir reikšmės <i>Calculation Method and Meaning</i>	Autorius, metai <i>Author, Year</i>
Pajamų rodikliai		
Nuosavų pajamų lygio (WDWM) (%)	$WDWM = \frac{DW}{LM} * 100\%$ DW - nuosavos pajamos; LM -savivaldybės gyventojų skaičius	Kapidani (2018); Satola (2018); Kozera (2016)
Finansinio savarankiškumo rodiklis (WSFD)	$WSFD = \frac{DW - PD}{DO} * 100\%$ DW-nuosavos pajamos; PD-juridinių ir fizinių asmenų pajamų mokesčiai; DO - bendros pajamos	Kozera (2016); Wysocki (2018)
Fiskalinio turto indeksas (WBF)	$WBF = \frac{DP}{LM}$ DP-mokestinės pajamos; LM-savivaldybės gyventojų skaičius	Kozera (2016); Satola (2018); Wysocki (2018)
GPM vienam gyventojui (PIT)	$PIT = \frac{GPM}{LM}$ GPM -gyventojų pajamų mokesčiai; LM-savivaldybės gyventojų skaičius	Miceikienė, Skauronė, Krikštolaitis (2021)
Įsipareigojimų rodikliai		
Įsipareigojimų lygio rodiklis (IL) (%)	$IL = \frac{\text{Įsipareigojimai iš viso}}{\text{Turtas iš viso}}$	Jusytė (2014)
Ilgalaikių įsipareigojimų dalis (IPD) (%)	$IPD = \frac{\text{Ilgalaikiai įsipareigojimai}}{\text{visi įsipareigojimai}}$	Dzukanski, Prus (2020)

Pateikti rodikliai sudaro teorinį ir metodologinį pagrindą finansinio kaimiškųjų savivaldybių savarankiškumo vertinimui. Šių rodiklių taikymas leidžia sistemaiškai įvertinti savivaldybių pajamų formavimą, įsipareigojimų struktūrą ir skolinimosi mastą, atsižvelgiant į viešojo sektoriaus finansų valdymo principus.

1. IPSAS 5 nuostatų taikymo ypatumai kaimiškųjų savivaldybių skolinimosi praktikoje

IPSAS 5 yra pagrindinis tarptautinis standartas, reglamentuojantis, kaip viešojo sektoriaus subjektai turi apskaityti skolinimosi išlaidas ir kaip jos turi būti parodytos finansinėse ataskaitose. Standarte nurodoma, kad skolinimosi išlaidos yra „palūkanos ir kitos sąnaudos, kurias patiria ūkio subjektas skolindamasis lėšas“ (IPSAS 5) šis standartas pabrėžia, kad pagrindinis metodas yra skolinimosi sąnaudų pripažinimas einamojo laikotarpio sąnaudomis pagal kaupimo principą. Tai reiškia, kad finansinėse savivaldybių ataskaitose palūkanos ir kitos su skolinimusi susijusios išlaidos registruojamos

tą laikotarpį, kuriuo jos susidaro, nepriklausomai nuo faktinio apmokėjimo. IPSAS 5 taip pat leidžia skolinimosi sąnaudų kapitalizavimą, jeigu jos yra tiesiogiai susijusios su ilgalaikio turto įsigijimu, statyba ar gamyba. Lietuvoje IPSAS 5 nuostatos perkeliama per VSAFAS standartų sistemą, kuri detalizuoja įsipareigojimų klasifikavimą, skolinimosi sąnaudų registravimą ir palūkanų apskaitą. Kuriant VSAFAS nebuvo tiesiogiai perkeltami IPSAS standartai, kai kurie buvo suskaidomi, tarp jų ir IPSAS 5, šis standartas išskaidytas į kelis VSAFAS standartus: VSAFAS 2 „Finansinės būklės ataskaita“, pagal šio standarto reikalavimus finansinės būklės ataskaitoje turi būti parodyti finansiniai ilgalaikiai ir trumpalaikiai įsipareigojimai; VSAFAS 3 „Veiklos rezultatų ataskaita“, pagal šio VSAFAS reikalavimus turi būti pripažintos palūkanų sąnaudos; VSAFAS 5 „Pinigų srautų ataskaita“ – jis reglamentuoja, kaip turi būti rodomos viešojo sektoriaus subjektų gautos ilgalaikės ir trumpalaikės paskolos, neatsižvelgiant į jų sutarčių formas, bei per ataskaitinį laikotarpį viešojo sektoriaus subjektų sugrąžintų ilgalaikių ir trumpalaikių paskolų suma. VSAFAS 17 „Finansinis turtas ir finansiniai įsipareigojimai“ – detalizuoja, kaip ir kokius įsipareigojimus reikia parodyti finansinėse ataskaitose. VSAFAS 2 „Finansinės būklės ataskaita“ nustato, kad ilgalaikiai įsipareigojimai yra tie įsipareigojimai, kuriuos išdas turės apmokėti po 12 mėnesių nuo ataskaitinio laikotarpio pabaigos, o trumpalaikiai įsipareigojimai yra tie, kurie turi būti apmokėti per artimiausius 12 mėnesių. Ši klasifikacija yra svarbi vertinant skolinimosi struktūrą ir skolos tvarumą, nes ji sudaro pagrindą skaičiuoti ilgalaikių įsipareigojimų dalies rodiklius. Biudžetinėms įstaigoms ir viešosioms įstaigoms, kurios vykdo biudžeto asignavimų valdymą, draudžiama savo vardu prisiimti skolinius įsipareigojimus; šį ribojimą nustato Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. Skolinimosi teisė suteikiama tik valstybės ir savivaldybių lygmeniu, nes tik šios institucijos turi teisę priimti finansinius sprendimus ir valdyti skolų riziką. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas numato, kad visi finansiniai įsipareigojimai registruojami valstybės arba savivaldybių išduose, todėl įstaigų skolinimasis būtų fiskalinės drausmės pažeidimas. Savivaldybės pasitvirtina išdo apskaitos vadovą, kuriame numatoma, kaip bus tvarkoma apskaita, tame tarpe ir skolinimosi išlaidų, ir laikosi jo nuostatų. IPSAS 5 nuostatos, kartu su VSAFAS ir savivaldybių vidiniais apskaitos vadovais, formuoja nuoseklų skolinimosi sąnaudų pripažinimo, paskolų registravimo ir įsipareigojimų klasifikavimo mechanizmą, kuris lemia savivaldybių finansinės drausmės stiprinimą, įsipareigojimų struktūros skaidrumą ir tvartos skolinimosi politikos įgyvendinimą.

2. Kaimiškųjų savivaldybių skolinimosi savarankiškumo vertinimas IPSAS 5 kontekste

Kaimiškųjų savivaldybių skolinimosi savarankiškumo vertinimas glaudžiai susijęs su IPSAS 5 nuostatų taikymu, nes būtent šis standartas reglamentuoja skolinimosi išlaidų pripažinimą, įsipareigojimų apskaitą ir ilgalaikių investicijų finansavimą. Savivaldybės, kaip viešojo sektoriaus subjektai, privalo vadovautis VSAFAS principais, kurie yra parengti pagal IPSAS nuostatas ir nustato, kaip turi būti vertinami einamieji įsipareigojimai ir skolinimosi struktūra, o tai tiesiogiai formuoja skolinimosi savarankiškumo rodiklius. Įsipareigojimų skirstymas į ilgalaikius ir trumpalaikius pagal jų mokėjimo terminą yra būtinas analizuojant finansinę savivaldybių struktūrą, skolinimosi tvarumą ir finansinį pajėgumą. Savivaldybė yra paskolos gavėjas ir skolinių santykių subjektas, skolos rodikliai – įsipareigojimų lygis (IL) ir ilgalaikių įsipareigojimų dalis (IID) – apskaičiuojami naudojant konsoliduotas ataskaitas, kur įtraukiamos visos pavaldžios įstaigos, todėl jie atspindi visos savivaldybės, o ne atskirų įstaigų, finansinę padėtį. Įsipareigojimų lygis vertinamas kaip skolos santykis su savivaldybės valdomu turtu. Moksliniuose tyrimuose rekomenduojama, kad šis rodiklis neviršytų 30 proc. ribos, nes didesnis rodiklis signalizuoja apie augančią skolos riziką ir neigiamą poveikį savivaldybės finansiniam stabilumui (Jusytė, 2014). Toliau pateikta lentelė apima Rokiškio, Kupiškio, Biržų, Pasvalio ir Panevėžio rajonų savivaldybių įsipareigojimų lygio ir ilgalaikių įsipareigojimų dalies rodiklius 2021–2024 m.

2 lentelė. Kaimiškųjų savivaldybių finansinio savarankiškumo vertinimas taikant įsipareigojimų rodiklius

Table 2. Assessment of the Financial Autonomy of Rural Municipalities Using Liability Indicators

Savivaldybė <i>Municipality</i>	Metai <i>Year</i>	Turtas iš viso (tūkst. Eur) <i>Total Assets (thousand EUR)</i>	Įsipareigojimai iš viso (tūkst. Eur) <i>Total Liabilities (thousand EUR)</i>	Ilgalaikiai įsipareigojimai (tūkst. Eur) <i>Long-Term Liabilities (thousand EUR)</i>	IL įskolinimo koeficientas (%) <i>DL Debt Level Indicator (%)</i>	IID ilgalaikių įsipareigojimų dalis (%) <i>LT Share of Long- Term Liabilities (%)</i>
Rokiškio rajono	2021	133 889,11	14 411,93	9 359,22	10,8	39,4
	2022	140 600,42	15 644,75	9 320,01	11,1	37,3
Rokiškio rajono	2023	151 690,97	19 582,44	9 789,70	12,9	33,3
	2024	175 157,29	16 359,30	9 999,49	9,3	37,9
Kupiškio rajono	2021	76 825,37	7 060,68	3 599,09	9,2	33,8
	2022	80 854,65	7 985,10	3 370,41	9,9	29,7
	2023	87 631,03	10 200,14	3 828,07	11,6	27,3
	2024	94 266,53	7 762,71	2 943,03	8,2	27,5
Biržų rajono	2021	91 380,21	8 900,77	3 878,47	9,7	30,3
	2022	98 346,45	11 508,81	4 567,87	11,7	28,4
	2023	107 634,03	14 154,49	5 565,09	13,2	28,2
	2024	124 412,92	13 617,22	6 320,15	10,9	31,7
Pasvalio rajono	2021	104 587,96	6 714,15	2 376,72	6,4	26,1
	2022	107 416,40	7 663,15	2 530,33	7,1	24,8
	2023	118 434,53	10 304,80	2 096,86	8,7	16,9
	2024	125 695,96	7 759,23	1 879,10	6,2	19,5

Savivaldybė <i>Municipality</i>	Metai <i>Year</i>	Turtas iš viso (tūkst. Eur) <i>Total Assets (thousand EUR)</i>	Įsipareigojimai iš viso (tūkst. Eur) <i>Total Liabilities (thousand EUR)</i>	Ilgalaikiai įsipareigojimai (tūkst. Eur) <i>Long-Term Liabilities (thousand EUR)</i>	IL įsiskolinimo koeficientas (%) <i>DL Debt Level Indicator (%)</i>	IID ilgalaikių įsipareigojimų dalis (%) <i>LT Share of Long- Term Liabilities (%)</i>
Panevėžio rajono	2021	98 517,77	7 507,02	2 222,43	7,6	22,8
	2022	113 876,61	8 389,02	2 398,44	7,4	22,2
	2023	137 180,36	7 553,94	2 441,88	5,5	24,4
	2024	151 963,32	8 889,79	2 819,93	5,8	24,1

Lentelės duomenys rodo, kad visose tirtose kaimiškiosiose savivaldybėse įsiskolinimo lygio rodiklis svyruoja nuo 5 iki 13 proc., o tai yra mažesnės reikšmės nei nurodomos viešojo sektoriaus analitikoje. Tai leidžia daryti išvadas, kad šios savivaldybės skolinasi atsargiai, jų skolos yra mažos ir lengvai valdomos, ir nekelia grėsmės veiklos tęstinumui. Ilgalaikių įsipareigojimų dalis svyruoja nuo 16 iki 39 proc., tai rodo, kad dalis skolinių įsipareigojimų nukreipta į ilgalaikius investicinius projektus, kurie derinasi su IPSAS 5 logika dėl ilgalaikio turto finansavimo.

Atliktas kaimiškųjų savivaldybių finansinio savarankiškumo vertinimas taikant pajamų rodiklius, kurie leidžia įvertinti savivaldybių gebėjimą pačioms generuoti pajamas ir mažinti priklausomybę nuo valstybės biudžeto finansavimo. Pajamų struktūros analizė svarbi tuo, kad savarankiškai uždirbti ištekliai yra tiesiogiai susiję su finansiniu savarankiškumu. Tam naudojami keli pagrindiniai rodikliai, aprašyti 1 lentelėje. VSAFAS ir IPSAS logika numato, kad savivaldybių pajamos būtų detalizuojamos pagal jų kilmę ir ekonominį turinį, kad būtų galima aiškiai atskirti savarankiškai uždirbtas pajamas nuo valsybės dotacijų. 3 lentelėje pateikti Rokiškio, Kupiškio, Biržų, Pasvalio ir Panevėžio rajonų 2021–2024 m. pajamų rodikliai, leidžiantys įvertinti jų finansinio savarankiškumo lygį ir jo kitimą per nurodytą laikotarpį.

3 lentelė. Kaimiškųjų savivaldybių finansinio savarankiškumo vertinimas taikant pajamų rodiklius

Table 3. Assessment of the Financial Autonomy of Rural Municipalities Using Revenue Indicators

Savivaldybė <i>Municipality</i>	Metai <i>Year</i>	Nuosavų pajamų lygio rodiklis (%) (WDWM=DW/LM*100) <i>Own Revenue Level Indicator (%)</i>	Finansinio savarankiškumo rodiklis % (WSFD =DW- PD/DO*100) <i>Financial Autonomy Indicator (%)</i>	Fiskalinio turto indeksas (WBF=DF/LM) <i>Fiscal Asset Index</i>	Pelno ir pajamų vienam gyventojui indeksas (PIT=GPM/LM) <i>Personal Income Tax per Capita Index</i>
Rokiškio rajo	2021	195,49	56,94	0,7596	0,7177
	2022	236,65	34,46	0,9258	0,8794
	2023	283,33	36,10	1,1222	1,0604
	2024	314,89	33,73	1,2465	1,1796
Kupiškio rajo	2021	188,08	33,19	0,7755	0,7228
	2022	227,39	36,01	0,9442	0,8864
	2023	273,77	39,01	1,1478	1,0742
	2024	301,76	38,63	1,2657	1,1849
Biržų rajono	2021	192,93	33,24	0,7619	0,7006
	2022	234,41	34,97	0,9337	0,8661
	2023	277,92	36,08	1,1222	1,0371
	2024	304,13	36,49	1,2203	1,1429
Pasvalio rajo	2021	203,22	30,53	0,7780	0,7121
	2022	246,18	31,93	0,9465	0,8721
	2023	290,11	34,03	1,1395	1,0484
	2024	327,21	31,40	1,2810	1,1733
Panevėžio rajo	2021	175,62	35,95	0,7267	0,6852
	2022	213,80	38,40	0,8890	0,8421
	2023	246,79	39,69	1,0435	0,9910
	2024	271,33	39,84	1,1481	1,0964

Analizuojant lentelės duomenis matyti, kad šių savivaldybių nuosavų pajamų lygio rodikliai (WDWM) yra gana artimi ir panašūs. Daugiausia nuosavų pajamų vienam gyventojui generavo Rokiškio ir Pasvalio rajonų savivaldybės, tai rodo didesnę jų finansinę pajėgumą ir stipresnę savarankiškumą. Panevėžio rajono savivaldybės šis rodiklis yra žemiausias. Finansinio savarankiškumo rodiklis (WSFD) rodantis, kokią dalį visų pagrindinių veiklos pajamų sudaro savivaldybės sugeneruotos pajamos, visų savivaldybių yra skirtingas. Aukščiausias rodiklis Rokiškio ir Panevėžio rajonų savivaldybių, žemiausias Pasvalio rajono savivaldybės. Kuo aukštesnis šis rodiklis, tuo savarankiškesnė savivaldybė, kuo žemesnis tuo labiau priklausoma nuo valstybės dotacijų. Fiskalinio turto indekso rodiklis (WBF) rodo, kokios mokestinės pajamos tenka vienam gyventojui, tik Panevėžio rajono savivaldybės rodiklis yra mažesnis už 1, kitų savivaldybių visų metų vidurkis virš vieneto, tai rodo stipresnę mokesčių potencialą. Pelno ir pajamų mokesčio vienam gyventojui indeksas (PIT) atspindi gyventojų pajamų lygį ir ekonominį aktyvumą, aukščiausi šio rodiklio duomenys yra Kupiškio ir Pasvalio rajonų savivaldybių, o žemiausi Panevėžio rajono. Bendras visų savivaldybių rodiklių kontekstas rodo stabilias pajamas ir panašų finansinio savarankiškumo lygį per 2021–2024 m.

Išvados

Atsižvelgiant į tyrime iškeltus uždavinius, atlikta kaimiškųjų Rokiškio, Kupiškio, Biržų, Pasvalio ir Panevėžio rajonų savivaldybių įsipareigojimų ir pajamų rodiklių analizė IPSAS 5 kontekste. Analizė apėmė skolinimosi struktūrą, savivaldybių gebėjimą generuoti nuosavas pajamas ir jų finansinio savarankiškumo lygį 2021–2024 m.

IPSAS 5 nuostatos sudaro esminį pagrindą savivaldybių skolinimosi savarankiškumui vertinti, nes jos užtikrina skaidrų ir vienodą skolinimosi sąnaudų pripažinimą, įsipareigojimų klasifikavimą ir finansinio tvarumo vertinimą. Tyrimas parodė, kad šiose savivaldybėse IPSAS 5 principai suderinti su skolinimosi praktika – skolinasi tik savivaldybė, o ne joms pavaldžios įstaigos, o skolų apskaita tvarkoma kaupimo ir tikrojo atspindėjimo principu. Tai rodo, kad pirmas uždavinys įgyvendintas, o teorinė sistema naudojama praktikoje.

IPSAS 5 taikymo ypatumai skolinimosi politikoje atskleidžia aiškiai reglamentuotą įsipareigojimų pripažinimą, kapitalizavimo ribojimus ir ilgalaikių bei trumpalaikių įsipareigojimų atskyrimą. Tyrimas atskleidė, kad tirtose savivaldybėse skolinamasi tik tiek, kiek leidžia biudžeto pajėgumas, o įsipareigojimai skirstomi taip, kad būtų išlaikytas finansinis balansas ateities laikotarpiams. Šis dėsningumas rodo, kad antras uždavinys pasiektas – IPSAS 5 nuostatos lemia tvarią ir atsakingą skolinimosi politiką tirtose savivaldybėse.

Rokiškio, Kupiškio, Biržų, Pasvalio ir Panevėžio rajono savivaldybių finansinio savarankiškumo analizė parodė stabilų, tvarią ir tarpusavyje panašią finansinę padėtį, kurioje skolų lygis yra nedidelis, o nuosavų pajamų generavimas yra pakankamas. Šios savivaldybės skiriasi pajamų generavimo apimtimi, bet visos remiasi tais pačiais principais – finansinis savarankiškumas remiasi nuosavomis pajamomis, o skolinimasis naudojamas tik pagrįstai. Kuo didesnė savivaldybės ekonominė bazė ir nuosavos pajamos, tuo didesnis jos finansinis savarankiškumas.

Atliktas tyrimas leidžia teigti, kad tirtų kaimiškųjų savivaldybių finansinis savarankiškumas yra paremtas atsakingu skolos valdymu ir nuoseklia pajamų struktūra, kuri suderinta su IPSAS 5 principais. Savivaldybės rodo tvarią fiskalinę praktiką, o jų skolinimosi savarankiškumas labiausiai priklauso nuo generuojamų pajamų dydžio, gyventojų struktūros ir veiksmingai taikomų apskaitos standartų.

Literatūra

1. Dziekański, P., Prus, P. (2020). Financial diversity and the development process: Case study of rural communes of Eastern Poland in 2009–2018. *Sustainability*, 12(16), 6446.
2. Igliukaitė, E., Deinarovičiūtė, R. (2016). Viešojo ir pelno siekiančių sektorių subjektų apskaitą reglamentuojantys teisės aktai, standartai ir kiti dokumentai. In *VU EF studentų mokslinės draugijos konferencija straipsnių rinkinys*, 2015. (p. 64-73). Vilniaus universiteto leidykla.
3. IPSAS 5 [https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/6\(73\).pdf](https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/6(73).pdf) (žiūrėta 2025 lapkričio 16 d.)
4. Jusytė, J., Kamarauskienė, I. (2014). Viešojo sektoriaus subjektų finansinių ataskaitų santykinė analizė: teoriniai ir praktiniai aspektai. *Buhalterinės apskaitos teorija ir praktika*, (16), 64-78.
5. Kamarauskienė, I. (2014). Lietuvos viešojo sektoriaus apskaitos raidos 1990–2014 m. laikotarpiu ypatumai. *Science and studies of Accounting and Finance: Problems and Perspectives*, 9(1), 23-33.
6. Kamarauskienė, I. (2016). *Viešojo sektoriaus subjektų finansinių ataskaitų konsolidavimo modelis* (Doctoral dissertation, Vilniaus universitetas.).
7. Kapidani, M. (2018). A comparative analysis of local government financial autonomy in Albania. *Journal of Business Economics and Finance*, 7(1), 1-9.
8. Kozera, A., Głowicka-Wołoszyn, R. (2016). Spatial autocorrelation in assessment of financial self-sufficiency of communes of Wielkopolska province. *Statistics in Transition new series*, 17(3), 525-540.
9. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.428/asr> (žiūrėta 2025 m. lapkričio 16 d.)
10. Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.308935/ZnsRySFfGG> (žiūrėta 2025 m. lapkričio 16 d.)
11. Miceikienė, A., Skauronė, L., & Krikštolaitis, R. (2021). Assessment of the financial autonomy of rural municipalities. *Economies*, 9(3), 105.
12. OpenAI. (2025). *ChatGPT* (4 versija) [Didysis kalbos modelis]. Prieiga per internetą: <https://chat.openai.com/chat>. Naudota vertimui (žiūrėta 2025 m. lapkričio 16 d.)
13. Rudytė, D., Skunčikienė, S., Ruplienė, D., Garšvienė, L., Bajorūnienė, R. (2017). Lietuvos savivaldybių skolinimosi situacijos analizė. *Socialiniai tyrimai*, 40(2), 44-54.
14. Satolė, L. (2018, September). Municipal infrastructure and the Level of Fiscalism in Local Taxes. In *Proceedings of the International Scientific Conference "Economic Sciences for Agribusiness and Rural Economy"* (No. 1).
15. Skauronė, L. (2022). Kaimiškųjų savivaldybių finansinio savarankiškumo ir jį lemiančių veiksnių vertinimas.
16. VSAFAS (Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės apskaitomybės standartai) <https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/apskaita-ir-atskaitomybe/viesojo-sektoriaus-subjektu-apskaita-ir-atskaitomybe/finansine-atskaitomybe/viesojo-sektoriaus-apskaitos-ir-finansines-atskaitomybes-standartai-vsafas/> (žiūrėta 2025 m. lapkričio 16 d.)
17. Wysocki, M., Wójcik, C. (2018). Sustainability of fiscal policy in Poland in the period 2004–2017. *International Journal of Management and Economics*, 54(3), 219-226.

ASSESSMENT OF BORROWING AUTONOMY OF RURAL MUNICIPALITIES UNDER IPSAS 5

Abstract

The article analyses the borrowing autonomy level of rural municipalities in the Panevėžys region – Rokiškis, Kupiškis, Biržai, Pasvalys and Panevėžys district municipalities – according to the principles of the international standard IPSAS 5. The aim is to determine how IPSAS 5 principles are related to municipal borrowing policy and what influence they have on their autonomy. The analysis applies liability indicators – the debt level (IL) and the share of long-term liabilities (IID) – as well as revenue indicators: own revenue level (WDWM), financial autonomy (WSFD), fiscal asset index (WBF) and personal income per capita (PIT), assessing the financial condition of municipalities in 2021–2024. The research results showed that the structure of liabilities of these municipalities is sustainable and stable, and the level of debt is low. The application of IPSAS 5 provisions in borrowing policy ensures transparent recognition of liabilities, accurate debt accounting and responsible implementation of fiscal discipline. All analysed municipalities follow a sustainable borrowing policy, and their financial autonomy depends on generated revenues, limited and justified borrowing, and effective application of IPSAS 5 provisions in financial management. The assessment of municipal borrowing autonomy is relevant in ensuring the sustainability of public sector finances and the responsible implementation of fiscal discipline at the regional level. The study reveals the interrelationships between borrowing, revenue structure, and financial autonomy.

Keywords: IPSAS 5, VSAFAS, borrowing autonomy, municipalities, public sector.