

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

**VAINORA RAUDŽIŪTĖ**

**BIUDŽETO DEFICITO IR VALSTYBĖS SKOLOS  
ANALIZĖ 1990 – 2008 METAIS**  
Magistro baigiamasis darbas

**Vadovas  
Lekt. V. Novikevičius**

**VILNIUS, 2009**

## TURINYS

ĮVADAS .....	3
I. BIUDŽETO DEFICITO SAMPRATA .....	5
II. VALSTYBĖS SKOLOS SAMPRATA .....	15
III. BIUDŽETO DEFICITO IR VALSTYBĖS SKOLOS 1990 – 2008 M. ANALIZĖ .....	30
3.1. 1990 m. Nepriklausomybės atgavimas .....	30
3.2. 1998-1999 m. Rusijos finansų krizė .....	35
3.3. Įstojimas į Europos Sąjungą 2004 m.....	42
3.4. 2007 m. Pasaulio finansų krizė .....	47
IŠVADOS IR SIŪLYMAI .....	57
LITERATŪRA.....	59
ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS .....	66
SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA .....	67
SANTRAUKA ANGLŲ KALBA .....	68
PRIEDAI .....	69

## IVADAS

1990 m. Baltijos šalims atkūrus savo nepriklausomybę prasidėjo naujas valstybių istorijos tarpsnis. Iki tol buvęs centralizuotai planuojamas ūkis, 1998 – 1999 metų Rusijos finansų krizė, įstojimas į Europos Sąjungą, ketinimas prisijungti prie Euro zonos, 2007 metų Pasaulio finansų krizė ir kiti istoriniai įvykiai daro didelę įtaką Baltijos valstybių ekonomikai, kuri dažnai traktuojama kaip bendra Baltijos regiono, bei formuojamai fiskalinei politikai. 2007 m. kilus Pasaulio ekonominei krizei, susiduriant su ekonomikos nuosmukiu, tikslinga analizuoti Baltijos valstybių biudžetų raidą, patirtį valstybės skolos valdymo procese siekiant kiek įmanoma labiau sumažinti finansų krizės įtaką Baltijos regiono ūkiui. Dabartinių pasaulio įvykių akistatoje aktualu išanalizuoti biudžeto balansuotumo kaitą, biudžeto deficito santykį su valstybės skola ir bendruoju vidaus produktu, priemones, kurių vyriausybės ėmėsi, kad biudžeto deficitas ir valstybės skola nedidėtų bei būtų skatinama ekonomika.

Šio darbo **objektas** – Baltijos valstybių biudžeto deficitas ir valstybės skola 1990 – 2008 metais. Analizuojami teisės aktai, reglamentuojantys valstybės biudžetą, jo subalansuotumą, valstybės skolinimąsi, limitus, strategiją, fiskalinės politikos tikslus, susijusius su biudžeto subalansuotumu ir valstybės skola.

Darbe iškeliami **problema** – kokios yra efektyvios priemonės, darančios įtaką biudžeto deficito ir valstybės skolos mažinimui?

Darbo **tikslas** yra atskleisti biudžeto deficito ir valstybės skolos atsiradimo, kitimo priežastis, jų tarpusavio santykį.

Siekiant pasiekti išsikeltą darbo tikslą, suformuluoti šie **uždaviniai**:

1. Apžvelgti Baltijos valstybių biudžeto deficitą, valstybės skolą analizuojamu laikotarpiu;
2. Nustatyti priemones, kurių ėmėsi valstybės, siekdamos daryti įtaką šių dviejų analizuojamų reiškinių rodiklių kitimui;
3. Išanalizuoti Baltijos valstybių pasitelktas priemones biudžeto deficitui ir valstybės skolai mažinti bei jas palyginti analizuojamu laikotarpiu.

Darbe keliama **hipotezė**, kad pagrįstai Baltijos valstybių ekonomika vertinama bendrai kaip Baltijos regiono, analizuojant pagal biudžeto deficito ir valstybės skolos kriterijus.

Darbo tikslui pasiekti ir suformuluotiems uždaviniams įgyvendinti šiame darbe naudojami mokslinio pažinimo **metodai** – istorinis, refleksinis, dokumentų analizės, lyginimo, apibendrinimo. Istorinis metodas naudojamas analizuojant šaltinius apie tam tikro pasirinkto laikotarpio įvykius, lėmusius Baltijos valstybių biudžeto deficito bei valstybės skolos pokyčius. Lyginimo metodas

naudojamas siekiant rasti reikšmingų sąsajų tarp Lietuvoje ir pasirinktose užsienio valstybėse kylančių reiškinių. Dokumentų analizė – teisės normų aktų, Tarptautinio valiutos fondo, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos, Pasaulio banko rekomendacijų informacijos tyrimo priemonė. Refleksinis ir apibendrinimo metodai naudojami apibendrinant iširtas priemones, jų įtaką, teisininkų, ekonomistų, kitų mokslininkų išsakytas mintis tirama tema bei formuluojant išvadas ir teikiant pasiūlymus.

Darbas bus atliekamas trimis etapais. Pirmajame bus tiriamas Baltijos valstybių biudžeto deficitas, akcentuojant Rublio finansų krizę, įstojimą į Europos Sąjungą, Pasaulio finansų krizę, taigi šis etapas yra suskirstomas į tris tyrimo stadijas: biudžeto deficito reiškinys iki Rublio krizės ir po jos kilę biudžeto deficito pokyčiai, iki įstojimo į Europos Sąjungą ir dėl šio įvykio pakitęs biudžeto deficitas bei valstybės biudžeto situacija įvykus 2007 m. Pasaulio finansų krizei. Antrajame etape bus tiriamas valstybės skolos reiškinys, išskiriant tokias pačias tyrimo stadijas. Trečiajame etape bus tiriamas valstybės biudžeto deficito ir valstybės skolos santykis.

## 1. BIUDŽETO DEFICITO SAMPRATA

Žaneta Štuopytė<sup>1</sup> biudžeto deficitą apibūdina kaip finansinių metų valstybės išlaidų, palyginus su įplaukomis, perteklių. Galime teigti, kad biudžeto deficitas – tai išlaidų ir pajamų skirtumas, susidarantis, kai biudžeto išlaidos viršija pajamas. Šio reiškinio interpretavimas labai priklauso nuo to, kas būtent matuojama, o tai savo ruožtu priklauso nuo to, kaip sudaromos fiskalinės sąskaitos, kaip registruojamos vyriausybės<sup>2</sup> pajamos, išlaidos ir kiti sandoriai. Skiriamas aktyvusis (atsirandantis, kai išlaidos viršija pajamas) ir pasyvusis<sup>3</sup> (kai nesurenkami mokesčiai dėl, pavyzdžiui, ekonomikos augimo sulėtėjimo, skolų, įsipareigojimų nevykdymo, mokesčių lengvatų) biudžeto deficitas. Virtualiuoju deficitu vadinamas toks biudžeto deficitas, kuris apibrėžiamas laikant, kad infliacija yra lygi nuliui. Ekonomikai išgyvenant nuosmukį, atsiradęs biudžeto deficitas vadinamas cikliniu: jis nėra valstybės vykdomos skatinančios fiskalinės politikos pasekmė, o yra savaiminių ekonomikos stabilizatorių (pavyzdžiui, mokesčių, transferinių mokėjimų) padarinys. Jei biudžeto deficitą sukelia ne ekonominis ciklas, o vyriausybės vykdomos diskretinės fiskalinės politikos priemonės, jis vadinamas struktūriniu deficitu. Konkretus biudžeto deficitas arba perteklius atspindi ne tik vyriausybės vykdomus išlaidų ar mokesčių pakeitimus, bet ir pasiektą bendrojo vidaus produkto (toliau – BVP) lygį. Kadangi, remiantis vien tik biudžeto deficito egzistavimo faktu, negalime teigti, kad vyriausybė ėmėsi priemonių ekonomikai stabilizuoti, todėl buvo sukurta visiško užimtumo biudžeto koncepcija, kuri parodo, koks būtų biudžeto deficitas ar perteklius, jei ekonomika funkcionuotų esant visiškam užimtumui, t.y. reikia apskaičiuoti, koks būtų biudžeto balansas, jei ekonomiką veiktų natūralus nedarbo lygis, esant nustatytam vyriausybės išlaidų lygiui ir veikiant nustatytai mokesčių sistemai. Jeigu visiško užimtumo biudžetas būtų perteklinis, darytina išvada, kad vyriausybė vykdo ne skatinančią, o stabdančią fiskalinę politiką, kuri dar labiau padidina ekonomikos nuosmukį. Ir priešingai, jeigu visiško užimtumo biudžetas būtų deficitinis, tai rodytų, kad vyriausybė vykdo skatinančią fiskalinę politiką, padedančią įveikti ekonomikos nuosmukį. Kaip pagrindines biudžeto deficito priežastis reikėtų išskirti<sup>4</sup>:

<sup>1</sup> Štuopytė Ž. Valstybės skolinimosi poveikio verslo aplinkai prognozavimas. – Kaunas: Technologija, 2004. – 32 p. – ISBN 9955-09-723-X

<sup>2</sup> Į *vyriausybės* sąvoką įeina centrinė vyriausybė ir savivaldybės bei visi didieji fondai, kurie priklauso valstybiniam sektoriui ir kuriuos jis valdo, pavyzdžiui, Socialinio draudimo, Privalomojo sveikatos draudimo fondai. Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. – Kaunas: Technologija, 2006. – 16 p. – ISBN-9955-25-016-X

<sup>3</sup> Rakauskienė O. G. Valstybės ekonominė politika (fiskalinė, užsienio prekybos ir socialinė politika): monografija. – Vilnius: MRU Leidybos centras, 2006. – 279 p. – ISBN 9955-19-032-9

<sup>4</sup> Levišauskaitė K., Rūškys G. Valstybės finansai. – Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 2003. – 58 p. – ISBN 9955-530-91-X

1. Stambios valstybinės investicijos į šalies ekonomikos plėtrą, siekiant užtikrinti racialesnius visuomeninės veiklos struktūrinius poslinkius;
2. Ypatingos, neprognuojamos aplinkybės (karai, teroristiniai išpuoliai, stichinės nelaimės ir pan.);
3. Kriziniai reiškiniai valstybės ekonomikoje (ekonomikos recesija ar sąstingis, aukšta infliacija, finansinių – kreditinių santykių neefektyvumas, mokestinių pajamų nesurinkimo problemos, palyginti didelės valstybės išlaidos, silpna valstybės piniginių išteklių naudojimo kontrolė ir kt.).

Valstybės biudžeto deficito dydis gali priklausyti nuo valdžios sandorių apskaitos metodo bei sąskaitos konsolidavimo. Dažnai vyriausybės savo sandorius apskaito grynujų pinigų metodu, t. y. sąskaitoje pajamos apskaitomos, kai gaunamos, o išlaidos – kai faktiškai atliekamos. Šiuo atveju neatsispindi susikaupę valstybės įsipareigojimai. Pastaruoju metu pereinama prie kaupiamojo apskaitos metodo (pajamos ir išlaidos apskaitomos tada, kai prisiimami jas atitinkantys įsipareigojimai). Manoma, jog apskaita kaupiamuoju būdu yra pranašesnė, nes išsamiau atspindi valstybės veiklą nacionalinėse sąskaitose ir jos įtaką privačiai veiklai. Pažymėtina, kad apskaitos sistemos pertvarkymas kaupimo principu turi ne tik privalumų, bet ir trūkumų, nes su reformos įgyvendinimu yra susijusios daugelis išlaidų: naujos informacinės technologijos, gilesnės apskaitos žinios reikalauja aukštesnės specialistų kvalifikacijos ir su tuo susijusių mokymo išlaidų, didėja turto įvertinimo išlaidos.

Mokslinėje literatūroje pateikiami tokie biudžeto deficito įvertinimo būdai<sup>5</sup>:

1. Konvencinis fiskalinis balansas, dar vadinamas absoliučiu balansu, apskaičiuojamas taip: iš konsoliduotų vyriausybės pajamų bei grantų (neatlygintų pervedimų) sumos išskaičiuojamos išlaidos ir grynasis skolinimasis. Grynasis skolinimasis apskaičiuojamas iš grynojo vyriausybės finansų aktyvų padidėjimo atėmus grynuosius prisiimtus įsipareigojimus. Šiame balanse neatsispindi ankstesnis skolinimasis, kapitalo sandoriai, veikiantys vyriausybės nuosavo kapitalo pokyčius.
2. Einamasis balansas apskaičiuojamas iš einamųjų pajamų atėmus einamąsias išlaidas. Einamosios pajamos – tai bendros pajamos, iš kurių atimamos kapitalo pajamos. Šiame balanse neįvertinami grantai, nes siekiama išskirti su vidaus fiskaline politika nesusijusias pajamas.
3. Likvidumo balansas apskaičiuojamas iš konvencinio balanso atimant skolinimąsi užsienyje ir vidaus nebankines paskolas. Pagal šį balansą vertinama biudžeto deficito įtaka šalies pinigų politikai.
4. Pirminis balansas apskaičiuojamas iš konvencinio balanso atėmus už valstybės skolas išmokėtas palūkanas.

<sup>5</sup> Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. – Kaunas: Technologija, 2006. – 135 p. – ISBN-9955-25-016-X

5. Operacinis (veiklos) balansas. Šiuo atveju iš bendro balanso atimama ta skolos aptarnavimo dalis, kuri kompensuoja kreditoriams infliacijos poveikį. Operacinis balansas prilygsta pirminio balanso sumai ir išmokėtoms realioms palūkanoms. Pažymėtina, jog pirminis ir veiklos balansas parodo vyriausybės sugebėjimą vykdyti savo kreditinius įsipareigojimus. Didėjant valstybės skolai, šių balansų pokyčius itin aktyviai stebi tarptautinės finansinės organizacijos ir kiti suinteresuoti asmenys.
6. Struktūrinis, arba cikliškai neutralus, biudžeto balansas. Struktūrinis svyravimas įvertinamas kaip konvencinio fiskalinio balanso ir pastarojo balanso, apskaičiuoto esant potencialiam bendrajam vidaus produktui (eliminuojamas valdžios sektoriaus deficito ciklinis svyravimas) skirtumas. Potencialus bendrasis vidaus produktas suprantamas kaip bendrasis vidaus produktas, kurį būtų galima pasiekti, jei nebūtų BVP ciklinio svyravimo bei ekonominių struktūrinių pokyčių. Potencialus BVP apskaičiuojamas pagal tam tikro laikotarpio pastebėtų rezultatų tendencijas arba pagal visuminės gamybos funkciją. Esant potencialiam BVP įvertinama, kiek vyriausybė teoriškai galėtų gauti pajamų, koks būtų užimtumo lygis bei transferai ir bendros valstybės išlaidos. Taigi struktūrinis balansas parodo, koks būtų valdžios sektoriaus pajamų ir išlaidų skirtumas, jeigu faktiškas (ar planuojamas) BVP būtų lygus potencialiam BVP, t.y. pašalinus verslo ciklo efektą.

Recesijos metu esamas biudžeto deficitas finansuojamas skolinantis mažesnėmis palūkanomis, nes skolinimosi poreikis verslui ir vartojimui išlieka mažas. Galime daryti išvadą, kad ne tik metinis biudžeto deficitas veikia šalies ekonomiką, tačiau ir deficito tendencingumas ciklo metu bei po jo. Dėl tam tikrų išlaidų ir mokesčių programų struktūrų biudžeto deficitas yra linkęs kisti atvirksčiai ekonomikai. Tam tikru mastu deficitas yra generuojamas ekonomikai letėjant, tačiau jis gali susidaryti ir kai ekonomika auga. Todėl biudžeto deficitas gali būti vertinamas kaip fiskalinės drausmės rodiklis. Iki šiol *de facto* pripažįstama, kad cikliškas vyriausybės skolinimasis yra lengviau valdomas nei biudžeto deficitas, kuris išlieka ir tada, kai ekonomikos atsigavimas lemia tikslingesnę turimų resursų panaudojimą. Netikrumas dėl potencialaus augimo turi būti vertinamas kaip vienas svarbiausių struktūrinio biudžeto balanso nustatymo trūkumų. Pernelyg didelio biudžeto deficito palaikymas gali daryti įtaką palūkanų normų augimui bei tolesniam deficito didėjimui. Kai kurios valstybės yra patyrusios deficitinio biudžeto teigiamą poveikį pažabojant nedidelę, bet spartėjančią infliaciją bei suaktyvinant ekonomiką sąstingio arba nuosmukio metu. Pagal Keinsio teoriją (šaltiniuose ši teorija apibūdinama kaip makroekonomikos teorija apie valstybės poveikį ekonomikai, panaudojant mokesčių, valstybės biudžeto, pinigų kredito ir kitų valstybinio poveikio priemonių įtaką rinkos ekonomikos pusiausvyrai), trumpalaikėje perspektyvoje biudžeto deficitas didina vartojimą ir visuminę paklausą bei skatina šalies ekonomikos augimą. Tokia fiskalinė politika daro įtaką gamintojų ar paslaugų teikėjų ir vartotojų elgsenai bei ekonominių išteklių naudojimo efektyvumui. Esant nedidelei

infliacijai<sup>6</sup>, paprastai skatinamas verslininkų optimizmas ir sudaromos palankios sąlygos greitesniam kapitalo augimui šalies mastu. Padengti biudžeto deficitą ar jo dalį galima išleidžiant papildomą pinigų emisiją<sup>7</sup>, tačiau ilgalaikėje perspektyvoje biudžeto deficito ekonominės pasekmės dažniausiai būna neigiamos: didėjant biudžeto deficitui, mažėja vartojimas, gali didėti infliacija, gali įvykti šalies finansinė krizė<sup>8</sup>. Kadangi valstybės skolos ir biudžeto deficito rodiklius sieja priklausomybė, didėjant skolai, didėja skolos tvarkymo išlaidos, tarp kurių pagrindinę dalį sudaro palūkanų mokėjimai, o tai savaime didina biudžeto išlaidas ir, jei nesikeičia biudžeto pajamų lygis, biudžeto deficitą. Norint eliminuoti šią abipusę įtaką ir įvertinti lėšų kitoms išlaidoms poreikio atotrūkį nuo biudžete surinktų pajamų, skaičiuojamas pirminis deficitas. Jei šio deficito vertė didelė arba bendrasis vidaus produktas auga lėčiau nei palūkanų normos, tai valstybės skolos santykis su BVP didėja, valstybės įsiskolinimas gali tapti nestabiliu bei grėsmingu. Didėjančios palūkanų normos mažina investicinį aktyvumą arba didina įsiskolinimus užsienio šalims. Aukštesnės palūkanų normos didina šalies valiutos poreikį. Esant laisvai svyruojančiam valiutos kursui, didėja šalies valiutos kursas, o esant fiksuotam valiutos kursui, šalies investicijoms daugiau skolinamasi užsienyje dėl mažesnių palūkanų normų. Dėl to gali padidėti einamosios sąskaitos deficitas ir susikaupti didelė užsienio skola. Ilguoju laikotarpiu užsienio investitoriams gaunant vis daugiau pelno iš kraštui priklausančio turto, nacionalinės pajamos bei santaupos gali smarkiai sumažėti. Ilgą laiką dengiant biudžeto deficitą valstybinėmis paskolomis, valstybinis sektorius, palyginti su privačiuoju, remiamas stipriau. Dėl šios priežasties ekonomikoje galimi negatyvūs reiškiniai: išstumiamas iš rinkos privatus sektorius (angl. *crowding out*) ir kartu ribojamas finansų rinkos aktyvumas<sup>9</sup>. Siekiant išvengti tokių neigiamų reiškinų, išsivysčiusiose šalyse ieškoma lankstesnių biudžeto deficito padengimo būdų. Tais atvejais, kai infliacija didelė, biudžeto deficitas atspindi tiesioginį vyriausybės infliacinio finansavimo poveikį. Biudžeto deficitas turi įtakos ir gamybos veiksnių kainai. Jam esant, kapitalo kaina šalies rinkose paprastai yra didesnė, lyginant su kaina, kuri būtų nesant biudžeto deficito. Kapitalo kainai didėjant, mažėja kapitalo atsargos, dėl to mažėja darbo užmokestis bei vartojimas ir kapitalo grąža. Šiuo atveju vyksta regresyvinis pajamų perskirstymas, nes dauguma žmonių savo vartojimą paprastai finansuoja iš darbo užmokesčio, ir tik nedidelė žmonių grupė gauna pajamų iš naudojamo turto bei verslo. Anot Ž. Štuopytės<sup>10</sup>, biudžeto deficito pasekmės dažniausiai priklauso nuo infliacijos, faktinio ekonomikos augimo tempų, deficito finansavimo priemonių, nacionalinių santaupų, valstybės biudžeto deficito ir privataus sektoriaus

<sup>6</sup> Infliacija vertinama kaip nedidelė, kai kainos kyla mažiau kaip po vieną procentą per mėnesį. Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. – Kaunas: Technologija, 2006. – 93 p. – ISBN-9955-25-016-X

<sup>7</sup> Kvedaraitė V., Labutienė E.S. Užsienio investicijos Lietuvoje: vadovas užsienio investuotojui. – Vilnius: Lietuvos informacijos institutas, 1996. – 10-12 p. – ISBN 9986-12-077-2

<sup>8</sup> Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. – Kaunas: Technologija, 2006. – 93 p. – ISBN-9955-25-016-X

<sup>9</sup> Kvedaraitė V., Labutienė E.S. Užsienio investicijos Lietuvoje: vadovas užsienio investuotojui. – Vilnius: Lietuvos informacijos institutas, 1996. – 12-13 p. – ISBN 9986-12-077-2

<sup>10</sup> Štuopytė Ž. Valstybės skolinimosi poveikio verslo aplinkai prognozavimas. – Kaunas: Technologija, 2004. – 33 p. – ISBN 9955-09-723-X



investicinio aktyvumo tarpusavio santykio, šalies monetarinės politikos, mokestinio ir prekybos balansų santykio, deficito augimo dėl valstybės išlaidų didinimo arba mokesčių mažinimo, vyriausybės investicinių ir vartotojiškų išlaidų santykio. Norint iš esmės prognozuoti šalies fiskalinę situaciją, apskaičiuojamas biudžeto deficito, valstybės skolos ir bendro vidaus produkto santykis.

Robert W. R. Price<sup>11</sup> ir Patrice Mulleris<sup>11</sup> pažymi, kad naudinga biudžeto planą cikliškai peržiūrėti ir, esant būtinybei, jį pakoreguoti. Įvardinami tokie cikliškai koreguojamo biudžeto pranašumai prieš nekoreguojamą biudžetą:

- a) atliekama trumpalaikės fiskalinės politikos analizė. Tai naudinga nustatant biudžeto deficito priežastis, kadangi biudžeto deficitas turi tendenciją automatiškai didėti mažėjant privataus sektoriaus paklausai, nes mokestinės pajamos smunka, o su nedarbu susijusios išlaidos didėja. Atkreiptinas dėmesys, kad paklausos sutrikimo paslėptais šaltiniais gali būti išlaidų programų pokyčiai, mokesčių tarifų pasikeitimai.
- b) vidutinio laikotarpio biudžeto planavimas ir kontrolė. Cikliškai koreguojamo biudžeto pokyčių atskyrimas nuo nuolat pasireiškiančių nekoreguojamo biudžeto pokyčių gali padėti efektyviau kontroliuoti mokestines pajamas ir valstybės išlaidas. Trumpuoju laikotarpiu mokestinių pajamų ir valstybės išlaidų variacijos, skirtos biudžeto balansui pasiekti, viso ciklo metu sukeltų didelių sutrikimų.
- c) tęstinumo ir stabilumo siekimas sudarant biudžetą. Kad būtų galima biudžeto balanso tikslų siekti nepriklausomai nuo verslo, rekomenduojama imtis priemonių, mažinančių kreditų rinkų spaudimą, skatinti ekonomikos augimą.
- d) finansų rinkos spaudimo stebėjimas. Kaip minėjome, biudžeto deficitas automatiškai didėja mažėjant privataus sektoriaus paklausai, taigi tokiu periodu mažėja privataus sektoriaus kredito poreikiai, o finansų rinkos gali būti nepaveiktos laikinų valstybės skolinimosi svyravimų. Tokiu atveju valstybės skola, įskaitant numanomą konkurenciją dėl skolintų lėšų, kai atsigaus privačios investicijos, gali labiau paveikti palūkanų normas.

Valstybės fiskalinė politika apima šalies biudžeto sandarą, biudžeto deficito reguliavimą, mokesčių – kaip valstybės pajamų – politiką, valstybės išlaidų politiką bei valstybės skolos politiką<sup>12</sup>, todėl naudinga ją aptarti tiek, kiek tai yra susiję su šio darbo objektu. Apie fiskalinės politikos formavimą pasisako Robertas A. Feldmanas ir C. Maxwellas Watsonas<sup>13</sup>. Anot šių ekonomistų, fiskalinės politikos kūrimą apsunkina tai, kad kai kuriose šalyse siekiant kardinaliai pakeisti valstybės išlaidų

<sup>11</sup> Price R. W. R., Muller P. Structural budget indicators and the interpretation of fiscal policy stance in OECD economies. – 29-32 p. <http://www.oecd.org/dataoecd/60/59/2502552.pdf> [žiūrėta 2009-09-25]

<sup>12</sup> Rakauskienė O. G. Valstybės ekonominė politika (fiskalinė, užsienio prekybos ir socialinė politika): monografija. – Vilnius: MRU Leidybos centras, 2006. – 216 p. – ISBN 9955-19-032-9

<sup>13</sup> Feldman R. A., Watson C. M. Europe Central. De la transition á l'entrée dans l'Union européenne. Finances & Développement. Septembre 2000. – 25 p. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2000/09/pdf/feldman.pdf> [žiūrėta 2009 09 13]

paskirstymą, reikalingos esminės reformos (pavyzdžiui, sveikatos sistemos), tačiau yra sunku įvertinti reikalingos reformos realią naudą bei sureguliuoti išlaidų kontrolės mechanizmą. Nusprendus didinti ar mažinti mokesčius, didžiausi sunkumai kyla prognozuojant, kaip realiai dėl mokesčių surinkimo pasikeis valstybės pajamos. Jei pernelyg bus taupoma, tai gali atsilipti šalies investicijoms, kurios gali neigiamai paveikti šalies einamąją sąskaitą, nes ji turėtų būti ribojama, jei siekiama užtikrinti pinigų defliaciją. Žinoma, svarbu įvertinti, kokiam laikotarpiui rengiama šalies fiskalinė politika. Anot šių mokslininkų, rengiant fiskalinės politikos gaires naudinga tai daryti šešiais etapais. Pirma, nustatyti valstybės skolos, skolinių įsipareigojimų ribas. Antra, prognozuoti vidutinės trukmės biudžeto deficito padengimo būdus preziumuojant ekonomikos augimą ir balansą, įvertinant prioritetingas investicijų sritis. Trečia, apibrėžti neišvengiamas netolimos ateities išlaidas, tokias kaip pensijos, palūkanos ir pan. Ketvirta, įtraukti finansinių reformų pinigines vertes, įskaitant infrastruktūros pagerinimo, politikos įgyvendinimo išlaidas. Penkta, siekti nustatyti tokius valstybės išlaidų limitus, kurie atitiktų biudžeto deficito tikslus ir, jei įmanoma, sumažintų mokesčių našą. Šešta, sukurti realius valdymo metodus, būdus. Vis dėlto gali būti sunku suderinti biudžeto deficito mažinimo tikslą bei siekiamybę sumažinti mokesčius, valstybės išlaidas, užbaigti pradėtas reformas, įvykdyti skolinius įsipareigojimus. Pabrėžtina, kad būtina analizuoti biudžeto deficito reiškinių, tai padeda tiksliau prognozuoti valstybės išlaidas vidutinės trukmės laikotarpiu. Pavyzdžiui, Vengrija, siekdama plėtoti savo fiskalinę politiką, 2000 m. ėmėsi tokių veiksmų: siekdama sumažinti valstybės skolą, kuri 1999 m. buvo lygi 60 proc. BVP, ji sumažino valstybės finansinius įsipareigojimus, išskyrus sveikatos išlaidas, susijusias su gyventojų senėjimu, bei reikalingų struktūrinių reformų išlaidas, dėjo pastangas išlaikyti nedidėjantį einamosios sąskaitos deficitą siekiant sumažinti grynąjį skolinimąsi, buvo imtasi priemonių mažinti metines palūkanas vidaus rinkose, daugiau lėšų skirti reformoms, ypač infrastruktūrų gerinimui, integracijos spartinimui. Turėdama tikslą biudžeto deficitą sumažinti 2 proc. BVP, Vengrija griežtai apribojo valstybės išlaidas, skatino privačias investicijas, sumažino mokesčių našą gyventojams. Įgyvendinant šias užsibrėžtas priemones turimas tikslas palaipsniui didinti BVP augimą (iki 5 proc. BVP per metus). Jei vis dėlto realus makroekonomikos augimas neatitinka prognozių arba nesugebama kontroliuoti valstybės išlaidų, pasirenkama įgyvendinti ne visas iš išvardintų priemonių, tačiau pirmenybė teikiama vietos infrastruktūros gerinimo reformoms, eksporto į ES šalis, investicijų skatinimui. Siekiant subalansuoto biudžeto, o tuo pačiu turint tikslą nustatyti valstybės išlaidų ribas, valstybės skolos limitus, rekomenduotina laikytis viešųjų finansų taisyklių. Čilė yra priėmusi *struktūrinio pertekliaus* taisyklę, kurios tikslas yra išlaikyti perteklinį biudžetą. Šiam tikslui pasiekti dedamos pastangos kasmet didinti valstybės bendrąjį vidaus produktą, teisės aktais yra įtvirtintas įpareigojimas valdžios institucijoms paaiškinti, kodėl buvo nukrypta nuo šios taisyklės, kuri numato gaires, naudingas pasirenkant priemones išlaidų sumažinimui arba pajamų padidinimui. Bulgarija yra nustačiusi imperatyvius valstybės skolos ir bendrojo vidaus produkto santykio limitus. Moldovos teisės

aktai reglamentuoja valstybės užsienio, vidaus skolos ir vietos skolinimosi santykio limitus, reikalauja šių skolų pusiausvyros išlaikymo. Kai kurios šalys Lotynų Amerikoje, Europoje, Azijoje yra priėmusios viešųjų finansų valdymo atsakomybės įstatymus, dar vadinamus finansinio skaidrumo įstatymais, kurių tikslas yra skaidrumo principo, fiskalinės drausmės užtikrinimas. Procedūrų taisyklės, kurių tikslas reglamentuoti biudžeto procesą taip, kad būtų užtikrinamas pajamų ir išlaidų paskirstymo skaidrumas, atskaitomybė, yra priėmusi Australija, siekdama nustatyti reikalavimus pateikiamai informacijai apie viešuosius finansus, reglamentuoti atskaitomybę, Naujoji Zelandija, siekdama išlaikyti nedidėjančią valstybės skolą, ją valdyti, Jungtinė karalystė, kurios taisyklės apima valstybės skolos reglamentavimą, investavimą. Akcentuotina, kad šios taisyklės apima tokius reiškinius:

- a) biudžeto deficitą (biudžeto balansą);
- b) valstybės skolos valdymo taisyklės, limitus;
- c) skolinimosi taisyklės (pavyzdžiui, Kipre draudžiama skolinis iš centrinio šalies banko);
- d) valstybės išlaidas (pavyzdžiui, Nyderlanduose taisyklės nustato išlaidų ribas bei pagrindines sritis, kuriems skiriami valstybės asignavimai).

Nesilaikant šių taisyklių nebus pasiekti biudžeto tikslai, todėl siekiant tai užtikrinti yra numatytos sankcijos institucijoms ir jų vadovams bei skatinamosios priemonės. Federaliniam biudžetui taikomos kitokios taisyklės. Tokio biudžeto subalansuotumo ypatumus aptaria Ronaldas Snellas<sup>14</sup>, analizuodamas Jungtinių Amerikos Valstijų subalansuoto biudžeto reikalavimus. Visų valstijų teisės aktai įpareigoja siekti biudžeto balanso, išskyrus Vermonto teisinę sistemą, tačiau tai nereiškia, kad šis principas yra aiškiai išreikštas teisės aktuose, dažnai jis atpažįstamas aiškinant JAV teisę. Vienos valstijos yra įpareigosios kasmet priimti tik balansuotą biudžetą, kitos turi teisę priimti metinį pajamų ir išlaidų planą su tam tikru neišvengiamu deficitu. Šie įpareigojimai praktiškai taikomi veiklos, o ne kapitalo biudžetui. Veiklos biudžetas numato tokias išlaidas kaip darbo užmokestis, asignavimai vietos valdžiai, išlaidos sveikatos apsaugos sistemai ir pan. Kapitalo biudžeto išlaidoms priskirtos išlaidos, skirtos investicijoms kelių, pastatų statymo, rekonstravimo srityse ir daugiausia finansuotinos skolintomis lėšomis. Ekonomistas pažymi, kad biudžeto subalansuotumui dažniausiai įtakos neturi šių rūšių valstybės pajamos ir išlaidos:

- a) dotacijos, skiriamos esant finansiniams įsipareigojimams, kai jas skirti turima diskrecija;
- b) pajamos, surinktos iš akcizų degalams, nes jos paprastai skiriamos kelių tiesimo, rekonstravimo ir pan. tikslais;
- c) kai mokesčiai renkami į vietos biudžetus, neįskaitant valstybės asignavimų;
- d) kai institucijoms suteikiama diskrecija panaudoti surinktus tam tikrus mokesčius.

<sup>14</sup> Snell R. Budget – balance requirement. National Conference of State Legislatures. – 27-28 p. <http://www.ncsl.org/?TabId=12651> [žiūrėta 2009-08-12]

Akcentuotina, kad šių lėšų panaudojimas yra griežtai kontroliuojamas, praktiškai išlaidos negali viršyti pajamų, todėl šios pajamos nedaro įtakos biudžeto išlaidų ir pajamų pusiausvyrai. Literatūroje išskiriami dviejų rūšių biudžeto vykdymo užtikrinimo mechanizmai: draudimas perkelti biudžeto deficitą į kitų metų biudžetą bei apribojimai leisti vertybinius popierius. Daugelyje valstijų teisės aktai numato galimybę peržiūrėti biudžetą po to, kai jis yra priimamas, siekiant patikimesnės pajamų ir išlaidų pusiausvyros. Pabrėžtina, kad valstijų teisė skolintis yra ribojama: daugelyje valstijų teisės aktai dėl skolinimosi turi būti patvirtinti, kai kuriose – privaloma gauti rinkėjų pritarimą. Taip pasiekiami mažesnio ir efektyvesnio valstijų skolinimosi, ilgalaikiams įsipareigojimams padengti skolinamasi ypač retai. Tačiau nepaisant to, kad valstijos įpareigojamos išlaikyti pajamų ir išlaidų pusiausvyrą, o skolinimasis griežtai apribojamas, biudžetai vis tiek gali būti nesubalansuoti, einamosios sąskaitos biudžeto deficitas perduodamas kitiems finansiniams metams, o valdžia, siekdama sumažinti šį deficitą, gali parduoti valstybės turtą, atidėti mokėjimus tiekėjams, sumažinti įmokas į pensijų kaupimo fondus, skolintis iš vieno fondo, kad padengtų kito fondo išlaidas.

Literatūroje aptariami praktiškai taikomi šie pagrindiniai biudžeto deficito padengimo ar jo sumažinimo metodai:

- papildoma pinigų emisija;
- vidaus ir užsienio paskolos bei kiti laikinai laisvų piniginių lėšų iš gyventojų pritraukimo būdai;
- oficialių užsienio rezervų naudojimas;
- mokesčių didinimas;
- valstybės funkcijų siaurinimas bei valstybės asignavimų mažinimas.

Aptariant pirmąjį metodą reikėtų pabrėžti, kad pinigų emisiją sąlygoja tokie faktoriai kaip prekių pasiūlos didėjimas, kainų augimas, nesusijęs su prekių ar paslaugų kokybės pagerėjimu, pinigų apyvartos greičio mažėjimas. Negrynųjų pinigų emisija, kurią vykdo komerciniai bankai, gali būti išreiškiama centrinio šalies banko užsienio valiutos įsigijimu, kreditų iš tarptautinių finansinių organizacijų gavimu, užsienio valiutos pirkimu iš gyventojų ar pardavimu jiems, kreditų teikimas valstybei ar užsienio šalims. Grynujų pinigų emisiją vykdo centrinis bankas. Tačiau valstybių, kurių nacionalinė valiuta yra euras, nuo 1999 m. sausio 1 d. banknotų ir monetų emisijos apimtį nustato Europos centrinis bankas (jis turi išimtinę teisę<sup>15</sup>). Ekonomikos nuosmukio atveju deficito finansavimas išleidžiant į apyvartą naujus pinigus daro didesnę skatinamąją poveikį ekonomikai, nedaromas neigiamas poveikis investicijoms, tačiau dažnai rinkos sąlygomis nesaikinga pinigų emisija sparčiai didina infliaciją, todėl biudžeto deficitui padengti dažnai taikomi neemisiniai metodai, nesukeliantys tiesioginio infliacijos augimo. Tai gali būti paskolos, Vyriausybės vertybiniai popieriai,

<sup>15</sup> Europos Bendrijos Steigimo sutarties 106 str. [http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=49010](http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=49010) [žiūrėta 2009 07 12]

platinami finansų rinkoje. Kai skolinamasi viduje, paprastai tuo tikslu vyriausybė parduoda Vyriausybės vertybinius popierius (toliau – VVP), paskolos lakštus (obligacijas), jų pirkėjai tampa Vyriausybės kreditoriais. Jei vyriausybė skolinasi iš užsienio, t. y. gaunamas kreditas iš tarptautinių organizacijų, pavyzdžiui, Tarptautinio valiutos fondo, Pasaulio banko, Europos plėtros ir rekonstrukcijos banko ir kt., tai nuolat didėja pati skola bei už ją mokamos palūkanos. Šis metodas yra labai nepalankus šalies ekonomikai, nes skolinti pinigai nepasilieka šalyje, todėl paprastai vyriausybė stengiasi mažinti užsienio skolą ir labiau orientotis į skolinimąsi šalies viduje. Biudžeto deficitą galima finansuoti ir iš oficialių užsienio (valiutos) rezervų. Tuo pasinaudojo ir Lietuva: oficialūs rezervai nuo 1998 m. vidurio iki 1999 m. vidurio sumažėjo ir 1999 m. viduryje galėjo dengti tik dviejų mėnesių reikalavimus. Rezervai buvo naudojami gyventojų santaupoms atkurti. Taigi šis biudžeto deficito padengimo būdas yra ribotas. Be to, jeigu oficialių rezervų dydis, atsižvelgiant į importo reikalavimus ar skolos grąžinimo įsipareigojimus, yra žemas, tai ši situacija gali skatinti investuotojus palikti šalį, tai lemtų šalies mokėjimų balanso deficito padidėjimą. Ekonomistė Alice Rivlin<sup>16</sup>, tyrusi, kaip subalansuoti biudžetą, 2004 m. pradžioje paskelbė, kad, norint sumažinti biudžeto deficitą, pirmiausia reikia sumažinti išlaidas, susijusias su mokesčių padidinimu. Kitas ne ką mažiau efektyvus būdas, anot ekonomistės, yra perskirstyti viešojo sektoriaus išlaidas. Kaip matome, siekiant biudžeto deficito sumažinimo, reikalingos esminės reformos. Pasak O. G. Rakauskienės<sup>17</sup>, jeigu ekonomika yra pakilimo fazės, nedarbo lygis žemas, tačiau sparčiais tempais didėja infliacija, vyriausybė dažniausiai įgyvendina griežtą arba stabdančią (ribojančią, restriktinę) fiskalinę politiką, kuri yra nukreipta į biudžeto deficito mažinimą ir infliacijos pažabojimą imantis vyriausybės išlaidų mažinimo, mokesčių didinimo arba derinant šias dvi priemones. Tokios politikos pasekmė turėtų būti biudžeto deficito mažėjimas ir pertekliaus atsiradimas. Biudžeto pertekliaus antiinfliacinis poveikis priklauso nuo to, kaip vyriausybė jį panaudos: ar valstybės skolai atiduoti, ar jis bus išimtas iš apyvartos tų lėšų laikinai nenaudojant. Grąžindama skolą, vyriausybė išperka iš gyventojų Vyriausybės vertybinius popierius, taigi perteklius grąžinamas į apyvartą. Išimant perteklines lėšas iš apyvartos, ekonomikai daromas didesnis antiinfliacinis poveikis – kainos stabilizuojasi arba mažėja.

Dėl biudžeto deficito tikslingumo ekonomikos teorijoje labiausiai paplitę yra du požiūriai. Monetarinės ekonomikos šalininkai, ypač Čikagos ekonomikos mokyklos ir Miltono Frydmano pasekėjai, mano, kad valstybė neturėtų kištis į ekonominius procesus balansuodama tarp biudžeto deficito ir pertekliaus. Anot jų, biudžeto deficitas lemia valstybės skolinimąsi, kuris sumažina rinkoje esančių laisvų pinigų skaičių ir didina paskolų palūkanas, taip mažindamas investicijas. Austrijos ekonomikos mokyklos šalininkai teigia, kad valstybė turi atlikti tik būtiniausias funkcijas, biudžeto

---

<sup>16</sup> Paroles d'économistes. Finances & Développement Juin 2004. – 4 p.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2004/06/pdf/people.pdf> [žiūrėta 2009 09 13]

<sup>17</sup> Rakauskienė O. G. Valstybės ekonominė politika. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – 222 p. – ISBN 9955-19-032-9.

deficito reiškinį ir valstybės skolinimąsi jam mažinti vertina neigiamai, nes, anot jų, taip valstybė iškraipo verslo santykius, prisiima sau funkcijas, kurių neturėtų imtis ir prisideda prie ekonomikos cikliškumo. Ekonomistai, besiremiantys Džono M. Keinsio idėjomis, pasisako už biudžeto deficito naudojimą ekonominio nuosmukio ar sąstingio metais, tokiu būdu valstybė prisidėtų prie ekonomikos augimo skatinimo. Ekonomistai pažymi, kad valstybė ekonomikos augimo metais privalo turėti perteklinį biudžetą kaip rezervą, iš kurio būtų skolinamasi nuosmukio metais.

## 2. VALSTYBĖS SKOLOS SAMPRATA

Ankstesniame skyriuje aptarėme biudžeto deficito sampratą, įvardijome jo padengimo metodus. Vienas jų yra valstybės skolintos lėšos, kuriomis finansuojamos atskiros valstybės reguliuojamos sritys ir taip mažinamas einamųjų metų biudžeto trūkumas. Tačiau valstybės skolos reikšmingumą galėsime analizuoti tik suformavę jos sampratą, t. y. išsiaiškinę, kaip valstybės skola susidaro, kokios jos rūšys, galimi padariniai, kaip šį reiškinį vertina mokslininkai. Valstybės skola apibrėžiama kaip konsoliduota valdžios sektoriui priskiriamų subjektų, turinčių teisę prisiimti skolinius įsipareigojimus, prisiimtų, bet dar neįvykdytų įsipareigojimų pagal paskolų sutartis, lizingo (finansinės nuomos) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus suma bei turtiniai įsipareigojimai pagal valstybės ir savivaldybių garantijas, kai skolininkui, už kurio įsipareigojimų įvykdymą garantuoja valstybė ar savivaldybė, iškelta bankroto byla arba restruktūrizavimo byla, jis yra likviduojamas ar likviduotas, kai su šiuo skolininku yra sudaroma taikos sutartis ir kitais atvejais, kai valstybė ar savivaldybė už skolininką nuolat (sistemiškai) vykdo savo įsipareigojimus pagal garantijas<sup>18</sup>. Akcentuotina, kad Europos Centrinis bankas<sup>19</sup> pažymi, jog valstybės garantijos gali būti teikiamos dėl visų vidaus finansų įstaigų įsipareigojimų ir nacionalinių indėlių garantijų sistemų, tačiau tarpbankiniams indėliams jis netaikomas, kadangi tokios garantijos galėtų sukelti didelių iškreipimų įvairiuose pinigų rinkos segmentuose, nes galėtų suaktyvinti trumpojo laikotarpio skolos emisijos veiklą tarp valstybių narių, taip pakenkdamas Lietuvos banko vykdomai pinigų politikai ir galbūt pakeisdamos pinigų politikos sprendimus. Žaneta Štuopytė<sup>20</sup> valstybės skolą apibrėžia kaip valstybės negražintų paskolų ir nesumokėtų palūkanų už jas sumą bei prisiimtus kitus finansinius įsipareigojimus, kuriais valstybė yra pasižadėjusi savo kreditoriams. Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas valstybės skolą apibrėžia kaip „valdžios sektoriui priskirtų subjektų, turinčių teisę skolintis, prisiimtų, bet dar neįvykdytų įsipareigojimų gražinti kreditoriams lėšas, pasiskolintas išplatinus Vyriausybės vertybinius popierius, pasirašius paskolų sutartis, lizingo (finansinės nuomos) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus, konsoliduota suma“<sup>21</sup>. Remiantis šiuo apibrėžimu galime teigti, kad valstybės skolos sąvoka apima viso valdžios sektoriaus konsoliduotą skolą, susidedančią iš centrinės valdžios sektoriaus skolos, savivaldybių skolos ir socialinių fondų skolos. Taigi valstybės skola siejama tik su tais subjektais, kurie yra priskirti valdžios sektoriui: centrinės valdžios (Vyriausybė ir kiti šiam

<sup>18</sup> Valstybės skola 2004. – Vilnius: Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2005. – 34 p.

<sup>19</sup> Europos centrinio banko nuomonė 2009 m. balandžio 2 d. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos prašymu dėl Finansinio tvarumo įstatymo projekto (CON/2009/32). [http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/lt\\_con\\_2009\\_32\\_f\\_sign.pdf](http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/lt_con_2009_32_f_sign.pdf) [žiūrėta 2009-05-18]

<sup>20</sup> Štuopytė Ž. Valstybės skolinimosi poveikio verslo aplinkai prognozavimas. – Kaunas: Technologija, 2004. – 18 p. – ISBN 9955-09-723-X

<sup>21</sup> Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas // Valstybės žinios 1996, Nr. 86-2045.

sektoriui priskirti subjektai), vietos valdžios (savivaldybės ir kiti šiam sektoriui priskirti subjektai) ir valstybės socialinės apsaugos fondų (Valstybinio socialinio draudimo fondas, Privalomojo sveikatos draudimo fondas ir kiti šiam sektoriui priskirtini subjektai) institucijos. Subjektų priskyrimą ir jų klasifikavimą pagal sektorius nustato Vyriausybė arba jos įgaliota institucija. Apibendrinami galime teigti, kad aukščiausia institucija, dalyvaujanti valdant skolą, yra Lietuvos Respublikos Seimas, kuris priima skolos valdymą reglamentuojančius įstatymus ir sprendimus dėl esminių turtinių įsipareigojimų. Vyriausybė yra įgaliota administruoti valstybės skolinius įsipareigojimus ir tai ji atlieka per Finansų ministeriją. Pabrėžtina, kad centrinis bankas taip pat turėtų būti vadinamas valstybės skolos bendravaldžiu, nes Vyriausybė kartu su centriniu banku, siekdami savo užsibrėžtų tikslų, atsižvelgdami į šalies makroekonominius ir institucinius suvaržymus, apibrėžia valstybės skolos valdymo strategiją. Pabrėžtina, kad valstybės skola yra konsoliduota, tai yra tie skoliniai įsipareigojimai, kurie atitinkamai yra kitų valdžios sektoriaus subjektų finansinis turtas, eliminuojami. Pagal tai, ar sumos gražintinos vidaus ar užsienio kreditoriaus, valstybės skola skirstoma į vidaus ir užsienio valstybės skolą. Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatyme išaiškinta, kad vidaus kreditoriai – tai „finansų įstaigos ir kiti asmenys, turintys ekonominių interesų Lietuvoje, besiverčiantys ūkine ar kuria kita įstatymų nedraudžiama ekonomine veikla ir nuolat arba laikinai, bet ilgiau kaip vienerius metus, veikiantys ar gyvenantys Lietuvoje, įsigiję Vyriausybės vertybinių popierių, suteikę paskolas valstybei pagal paskolų sutartis arba kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus“<sup>22</sup>. Kiti įsipareigojamieji skolos dokumentai apibūdinami kaip skolinantis priiimtas įsipareigojimas (neapimantis įsipareigojimų, priiimtų išplatinus VVP, pasirašius paskolų sutartis, lizingo (finansinės nuomos) sutartis, suteikus valstybės garantijas) gražinti dokumentuose nurodytą pinigų sumą šiuose dokumentuose sutartomis sąlygomis (paprastieji ir įsakomieji vekseliai, depozitų sertifikatai ir pan.). Šalies skola užsieniui apima valstybės ir ūkio subjektų skolą, kurią sudaro skolos vertybiniai popieriai, gautos ilgalaikės ir trumpalaikės paskolos, nerezidentų indėliai Lietuvos bankuose, įsiskolinimai nerezidentams už prekes ir paslaugas, kiti finansiniai įsipareigojimai nerezidentams. Vidaus ir užsienio valstybės skolą svarbu atskirti ne tik dėl kreditorių apibrėžtumo, bet ir dėl valstybės įsipareigojimų specifiškumo atskleidimo. Vidaus skolos atveju, valstybė skolinasi iš savo gyventojų, iš vietinių bankų. Paskolos dokumentais gali būti paskolos sutartys, vertybiniai popieriai (išdo vekseliai, obligacijos). Lernerio<sup>23</sup> nuomone, susidaro situacija, kai vieni valstybės piliečiai, kurie paskolina valstybei ir tampa jos kreditoriais, teoriškai tampa ir tų piliečių kreditoriais, kurie skolinasi ar kitais teisėtais būdais (pavyzdžiui, gaudami subsidijas, paramą per valstybės biudžetą ir pan.) gavo lėšų iš valstybės. Šiuo atveju valstybė gali būti suprantama kaip tarpininkas tarp savo piliečių – vieni piliečiai skolina kitiems. Tokia situacija valstybei yra palankesnė, nes skolos našta

<sup>22</sup> Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas // Valstybės žinios 1996, Nr. 86-2045.

<sup>23</sup> Balčiūnas N. ir kt. Valstybės skola: teoriniai pagrindai ir skolinimosi rizika: mokomoji knyga. – Vilnius: Statistikos centras, 2002. – 27 p. – ISBN 9986-19-504-7



tenka patiems piliečiams, o kadangi į šią „grandinę“ nesikiša užsienio subjektai – skolos našta nėra perkeliama ateities kartoms. Vidaus skolos privalumas yra dar ir tai, anot Ž. Štuopytės<sup>24</sup>, kad valstybei skolinantis vidaus rinkoje, jos kreditoriai gauna pajamų iš palūkanų ir moka mokesčius (t. y. valstybė nepraranda savo atsargų), o esant užsienio skolai pajamos iš palūkanų mokamos užsienio subjektams ir nespartinamas šalies ekonomikos vystymasis, tikėtina, kad kapitalas plauks iš šalies, nuvertės valiutų kursas, galimas infliacinis spaudimas. Tačiau gali susidaryti situacija, kai vidaus skola padengiama užsienio paskolomis. Tokiu atveju atsiranda ryški priklausomybė tarp vidaus ir išorės balansų, skolų išmokėjimams kyla realus pavojus, pažeidžiama pagrindinė skolinimosi taisyklė (dar vadinama „auksine taisykle“), teigianti, kad skolintis tikslinga tik tokioms išlaidoms padengti, kurios ateityje gali sukurti biudžeto pajamas (efektyvios investicijos), t. y. skolintos lėšos turėtų sukurti vertybes ir sudaryti sąlygas skoloms gražinti, o ne tiesiogiai padengti kitus valstybės piniginius įsipareigojimus. Kaip efektyvias investicijas galime vertinti valstybės investicijas švietimui, sveikatos apsaugai, komunikacijoms, transportui. Jei skolintos lėšos yra efektyviai investuojamos, valstybės skolos lygis nekelia grėsmės ekonominiam stabilumui, šalyje vykdoma optimistinius lūkesčius palaikanti politika ir nepatiriama išorės sukrėtimų, ekonomika, prognozuojama, turėtų plėtotis ir garantuoti, kad skola bus gražinta laiku. Užsienio valstybės skolos atveju, valstybė skolinasi iš užsienio subjektų, šie skoliniai santykiai pasižymi tęstinumu: valstybė prisiima įsipareigojimus per sulygta laikotarpį gražinti piniginę sumą, palūkanas. Todėl, Lernerio nuomone, skolos našta savaime krenta ateities kartoms, kurių sąskaita valstybės skoliniai įsipareigojimai bus įvykdyti. Jo oponentas Barro<sup>25</sup> teigia, kad našta kitoms kartoms galima sumažinti paliekant finansinį rezervą, t. y. valstybė turi piniginių lėšų sumą, kuria ateityje būtų galima padengti piliečių vartojimo dėl valstybės skolos gražinimo (pavyzdžiui, mokesčių padidėjimo norint surinkti lėšas valstybės skolai gražinti) sumažėjimą. Pabrėžtina, kad užsienio skolinimasis yra mažiau pavojingas, jei jis finansuoja naujas investicijas, o ne vartojimą. Jei ekonomika sparčiai auga, stabilizuojasi užsienio skolos ir BVP santykis, kartu didindamas šalies potencialą vykdyti savo įsipareigojimus užsieniui. Tačiau jei įsipareigojimai užsieniui yra dideli, jie mažina užsienio reikalingų investicinių prekių importui aktyvų prieinamumą, mažėja pasitikėjimas bankais, o tuo pačiu mažėja užsienio investuotojų. Kai kurie ekonomistai<sup>26</sup> išskiria kapitalinę valstybės skolą kaip sumą visų skolinių įsipareigojimų valstybės lygmeniu (įskaitant palūkanas) bei einamąją valstybės skolą, kurią apibūdina kaip sumą skolinių įsipareigojimų, aktualių einamuju momentu, t. y. tuo konkrečiu laikotarpiu mokamų valstybės kreditoriams piniginių įsipareigojimų suma. Svarbu atkreipti dėmesį, kad į einamosios valstybės skolos sąvoką įeina ir įsipareigojimų, kurių galiojimo

<sup>24</sup> Štuopytė Ž. Valstybės skolinimosi poveikio verslo aplinkai prognozavimas. – Kaunas: Technologija, 2004. – 19 p. – ISBN 9955-09-723-X

<sup>25</sup> Balčiūnas N. ir kt. Valstybės skola: teoriniai pagrindai ir skolinimosi rizika: mokomoji knyga. – Vilnius: Statistikos centras, 2002. – 34 p. – ISBN 9986-19-504-7

<sup>26</sup> Balčiūnas N. ir kt. Valstybės skola: teoriniai pagrindai ir skolinimosi rizika. Mokomoji knyga. – Vilnius: VĮ „Statistikos centras“, 2002. – 25 p. – ISBN-9986-19-504-7.

terminas baigėsi valstybės skolos apskaičiavimo momentu, apmokėjimas. Atsižvelgiant į tai, einamoji valstybės skola konkrečiais momentais laiko atžvilgiu gali būti skirtinga, tuo tarpu kapitalinės valstybės skolos pokyčiai nėra greitai kintantys, pagal juos galime objektyviai vertinti valstybės įsipareigojimus ir šalies ekonominę padėtį. Pagal paskolos grąžinimo laikotarpį paskolos skiriamos į trumpalaikes ir ilgalaikes. Praktikoje labiau vertinamos ilgalaikės paskolos. Nors jų kaštai didesni nei trumpalaikių paskolų, tačiau šiuo atveju valstybei nėra būtinybės daryti dažnų tyrimų, prognozuoti skolintų lėšų poreikį ateityje. Trumpalaikės paskolos gaunamos išleidžiant Vyriausybės vertybinius popierius. Kadangi tokiu atveju patiriamos gana didelės skolos aptarnavimo išlaidos (kuo daugiau Vyriausybė skolinasi, tuo labiau kyla jos vertybinių popierių palūkanos, tada bankai priversti didinti palūkanas už indėlius ir atitinkamai branginti paskolas), tai skatina fiskalinį valstybės biudžeto deficitą ateityje, stabdo ūkio vystymąsi, konkurencingumą, gali sukelti nepasitikėjimą Vyriausybe, kuri bus priversta vėl padidinti savo vertybinių popierių patrauklumą, o tai gali priversti imtis tokių kraštutinių priemonių kaip valiutos devalvacija, nauja pinigų emisija. Tai nereiškia, kad valstybė gali skolintis neribotai: skolinimasis neturi pakenkti nacionalinės valiutos stabilumui, valstybės tarptautiniam autoritetui. Tiriant valstybės skolos dydį ir grąžinimo bei ilgalaikes ekonomikos vystymosi perspektyvas, nustatomas šalies vidaus ir užsienio skolų bei bendrojo vidaus produkto santykis. Tai reiškia, kad valstybės skolos padidėjimas per metus turėtų prilygti BVP prieaugiui procentais, o, pagal standartinius tarptautinius apibrėžimus, metinis valstybės skolos padidėjimas turi būti lygus fiskaliniam šalies biudžeto deficitui. Nereiktų pamiršti, kad visada skaičiuojamas ir skolos aptarnavimo išlaidų bei BVP santykis, todėl, kalbant šiuo atveju apie valstybės skolą, į šią sąvoką įeina ir skolos aptarnavimo kaštai. Valstybės, esančios Europos Sąjungos narėmis, pagal Stabilumo ir augimo pakto reikalavimus<sup>27</sup> turi laikytis Maastrichto valstybės skolos kriterijaus: valstybės skola neturi viršyti 60 procentų BVP. Kai kurios šalys, nustatydamos ilgalaikes valstybės skolinimosi strategijas, įvertino savo šalies ekonominę būklę ir nustatė optimalų valstybės skolos lygį, kurį viršijus atsirastų pavojus viešojo sektoriaus finansų fiskaliniam tvarumui: Suomija – iki 2010 m. valstybės skolą sumažinti iki 35 procentų BVP, Kanada – iki 2012-2013 m. skolą sumažinti iki 25 procentų BVP, Ukraina 2006 m. nustatė apribojimą, kad valstybės skolos lygis neturėtų viršyti 20 procentų BVP. Pažymėtina, kad pati valstybė, prieš pradėdama skolintis iš užsienio subjektų, privalo nustatyti sau apribojimus ir limitus. Kaip šių apribojimų pagrindas gali būti valstybės skolos ir BVP stabilumas. Taigi valstybė turi diskreciją sau kurti taisykles ir privalo jų laikytis, taip stabilizuodama savo ekonomiką ir nepriimdama skubotų sprendimų. Trumpuoju laikotarpiu priimtinas fiskalinio valstybės biudžeto deficito lygis nustatomas pirmiausia atsižvelgiant į Vyriausybės vertybinių popierių paklausą ir galimybę gauti kreditus. Tai yra valstybė, pasiūliusi pakankamas pajamas, gali išplatinti savo

---

<sup>27</sup> European Union Stability and Growth Pact, 1997. <http://www.springerlink.com/content/m767563411k56233/> [žiūrėta 2009 05 16]

vertybinius popierius trumpuoju laikotarpiu. Pasaulio bankas naudoja savo parametrus ir išsiskolinusias šalis vertina kaip „vidutiniškai“, „labai“ išsiskolinusias valstybes. Atkreiptinas dėmesys, kad šalys, kurių eksportas sparčiai auga, bei valstybės, turinčios didesnę kapitalą, gali turėti didesnę valstybės skolą, tuo tarpu valstybės, neliberalizavusios savo ūkio, neskatinančios eksporto, tiesioginių užsienio investicijų, nesiekiančios sumažinti einamosios sąskaitos deficito, yra vertinamos kaip greitai ateityje susidursiančios su problemomis vykdant išsipareigojimus. Atsižvelgiant į turimą kapitalą, pasaulinės kapitalo rinkos padidina palūkanų normas, kurios gali būti taikomos turinčių didesnę kapitalą šalių skolininkams, ir atvirkščiai – sumažinti tų valstybių, kurioms trūksta kapitalo, skolininkų palūkanų normas. Ekonomistų manoma, kad valstybinio sektoriaus skolinimasis šalies viduje ir užsienyje gali paskatinti šalies ekonomikos augimą, tačiau visada yra tikimybė, kad valstybės skolos gali virsti nepakeliamos šalies biudžetui ir apsunkinti šalies ekonomikos plėtrą. Be to, ilgą laiką dengiant biudžeto deficitą valstybės skolintomis lėšomis, valstybinis sektorius daugiau remiamas nei privatusis, todėl privatusis sektorius išstumiamas iš rinkos, kartu ir ribojamas finansų rinkos aktyvumas. Šios dvi tikėtinos valstybės skolinimosi reiškinių pasekmės yra nuolatinis ekonomistų diskusijų ir tyrimų objektas siekiant rasti tarpusavio ryšį tarp konkrečios šalies ekonominės situacijos ir vieno didžiausio šalies pajamų šaltinio (didesnis yra tik mokesčių surinkimas) – valstybės paskolų. Valstybės skolinimosi poreikį galime apibrėžti kaip per biudžetinius metus susidariusią valdžios sektoriaus išlaidų sumą, kurią šalies teisės aktais numatoma finansuoti skolintomis lėšomis. Šio poreikio dydį lemia<sup>28</sup>:

- a) šalies biudžeto deficitas arba perteklius, t. y. skirtumas tarp bendrųjų valstybės sektoriaus pajamų ir bendrųjų jo išlaidų per tam tikrą laikotarpį. Šį reiškinį aptarėme ankstesniame skyriuje;
- b) Vyriausybės skolintų lėšų perskolinimas valstybės valdymo institucijoms ir valstybės valdomoms įmonėms, t. y. Vyriausybė, turėdama išskirtinę padėtį finansų rinkose (geresnę kredito reitingą) gali pasiskolinti lėšų pigiau ir ilgesniam laikotarpiui negu kiti valstybės valdymo bei ūkio subjektai ir vėliau jiems perskolinti imant mažesnę mokesčių<sup>29</sup>. Šalyse, kuriose vidaus finansų rinka neišplėtotą, centrinė vyriausybė imasi tarpininko vaidmens ir vidaus ar užsienio rinkose skolintas lėšas perskolina valstybės valdymo institucijoms bei ūkio subjektams<sup>30</sup>;
- c) refinansuojamos skolos: šalies Vyriausybė ima naują paskolą, kad gražintų anksčiau paimtą paskolą. Jeigu ankstesnė paskola arba perskolintos lėšos gražintos sutartyse nustatytu laiku, tai valstybės skolinimosi poreikis nedidėja (jos nedidėja ir esant situacijai, kai šalies biudžetas yra perteklinis).

<sup>28</sup> Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Vadovėlis. Kaunas: Technologija, 2006. – 337 p. – ISBN 9955-25-016-X

<sup>29</sup> Vaškeļaitis V. Pinigai: centriniai bankai ir jų funkcijos. Vilnius: AB „Spauda“, 2006. – 153 p. – ISBN 9986-795-41-9

<sup>30</sup> Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Vadovėlis. – Kaunas: Technologija, 2006. – 337 p. – ISBN 9955-25-016-X

Lietuvoje valstybės skolinimosi tikslai yra apibrėžti Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatyme<sup>31</sup>: valstybės biudžeto deficitui finansuoti ir valstybės piniginių išteklių srautams subalansuoti, valstybės investicijoms finansuoti, valstybės skolai dengti, valstybės socialinės apsaugos fondų skoliniamis įsipareigojimams dengti bei šių fondų pinigų srautams subalansuoti bei kitiems tikslams, numatytiems atskiruose įstatymuose. Pirmiausia būtina sukurti aktyvią vidaus kapitalo rinką, kaip pagrindinį skolintų lėšų šaltinį, aktyviai siekti, kad šaliai būtų suteiktas tarptautinis kredito reitingas, kad ji būtų pripažinta pasaulio bankų kaip patikima skolininkė, apgalvoti, kaip bus tobulinamas skolos valdymo mechanizmas, atlikti skolintų lėšų poreikio prognozes (kaip pavyzdį galime įvardinti prognozę, kokius Vyriausybės vertybinius popierius reikėtų išleisti, kad būtų padengtas atsiradęs skolintų lėšų poreikis) ir tik tada imama kalbėti apie valstybės skolą.

Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko skolos valdymo gairėse numatyta, kad, siekiant efektyviai valdyti valstybės skolą ir užtikrinti tinkamą skolos valdymo politiką, turi būti aiškiai apibrėžta valstybės skolos valdymo strategija, apimanti pagrindinius tikslus ir prioritetus, skolos rizikų valdymo sistemą ir pagrindus, skolos valdymo suderinamumą su fiskaline ir monetarine politika, skolos valdymo organizacinę struktūrą, kuri užtikrintų skaidrų atskaitingumą ir skolą valdančių institucijų (asmenų) atsakomybes, į efektyvumą orientuotą skolos valdymo informacinių technologijų sistemą ir kt. Pasaulio banko ekspertai pažymi, kad valstybės skolos valdymo strategija turi būti parengta taip, kad būtų suprantama institucijoms, priimančioms atitinkamus sprendimus. Ši strategija turi:

- apibūdinti rizikas, su kuriomis susiduriama (valiutų, palūkanų normų kitimo, kreditų rizikos ir kt.). Gali būti naudojami pavyzdžiai, vaizduojantys, kaip įvairios rizikos rūšys veikia skolos našumą;
- nurodyti informaciją apie jau anksčiau turėtas skolas, įtraukiant informaciją apie tos skolos dydžio kitimą ir struktūrą tam tikru laikotarpiu;
- prognozuoti valstybės skolos valdymą ateityje, įskaitant biudžeto ir valstybės skolos planus, užsienio valiutų ir palūkanų normų kitimo prielaidas, numatyti apribojimus skolinimuisi iš užsienio bei susijusius su rinkos plėtojimu ir pinigų politika;
- apibendrinti, kokia buvo atlikta analizė, siekiant parengti rekomenduojamą skolos valdymo strategiją, aiškinant turėtas prielaidas ir analizės trūkumus;
- pagrįstai išdėstyti rekomenduojamą strategiją. Strategija turėtų apibūdinti priemones ir projektus, kuriais planuojama valdyti kiekybiškai įvertinamas rizikas ir paremti skolos rinkos vystymą.

---

<sup>31</sup> Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas // Valstybės žinios 1996, Nr. 86-2045.

Siekiant sukurti veiksmingą vidutinio ar ilgojo laikotarpio strategiją, reikia ją periodiškai peržiūrėti, kad būtų įvertinta, ar prielaidos atitinka besikeičiančias aplinkybes. Tokia peržiūra turi būti atliekama kasmet kaip sudedamoji valstybės biudžeto projekto svarstymo dalis ir, jei egzistuojanti strategija pripažįstama tinkama, tuomet remiamasi ja ir toliau<sup>32</sup>.

Valdant valstybės skolą susiduriama su įvairiomis rizikos rūšimis. Viena iš rizikos rūšių<sup>33</sup> yra valiutos kurso kitimo rizika. Tai rizika, kad su užsienio skolos aptarnavimu susijusios išlaidos, išreikštos nacionaline valiuta, didės dėl valiutos kurso kitimo. Valstybės vardu prisiimtų skolinių įsipareigojimų dalį tomis valiutomis, kurių kursas nėra fiksuotas, gali sąlygoti valiutų kursų svyravimas, kuris gali sukelti nepageidaujamą skolos valstybės vardu aptarnavimo išlaidų svyravimą. Ši rizika valdoma pasirenkant savo nacionalinę valiutą kaip mokėjimo valiutą, įtraukiant į paskolos sutartį sąlygas, keičiančias piniginių įsipareigojimų sumas priklausomai nuo valiutos kurso pokyčio, apsidraudžiant būsimais valiutiniais sandoriais. Lietuvos Respublikos Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimo apraše<sup>34</sup> numatyta, kad Vyriausybės skolinimosi poreikis bus finansuojamas litais ir eurai arba kita valiuta, kuri būtų keičiama į litus ar eurus taikant išvestines finansines priemones, bus mažinami tie valstybės vardu prisiimti skoliniai įsipareigojimai tomis užsienio valiutomis, kurių kurso kitimas lito ir euro atžvilgiu galėtų sukelti nepageidaujamus skolos valdymo išlaidų svyravimus. Pagrindinis rodiklis, nusakantis valiutų kursų kitimo riziką, yra skolos portfelio dalis tomis valiutomis, kurių kursas nėra fiksuotas lito ir euro atžvilgiu. Latvijoje, kaip teigia Daina Nereta<sup>35</sup>, kadangi latas yra susietas su specialiomis skolinimo teisėmis (toliau – SST), siekiant sumažinti užsienio skolos riziką dėl valiutos keitimo kursų, yra parankiau, jei valstybės skolos užsienio dalies sudėtis iš esmės atitiktų SST sudėtį (neišvengiant tam tikrų nukrypimų). Kita rizikos rūšis – palūkanų normos kitimo rizika, kai su skolos, už kurią mokamos palūkanos pagal kintamą palūkanų normą, aptarnavimu susijusios išlaidos išauga dėl bazinės palūkanų normos didėjimo, arba rizika, kai su skolos, už kurią mokamos palūkanos pagal fiksuotą palūkanų normą, aptarnavimu susijusios išlaidos tampa nepagrįstai didelės, palyginti su kintamos palūkanų normos pokyčiais, susidariusiais dėl bazinės palūkanų normos mažėjimo. Šalis, prisiimdama daugiau skolinių įsipareigojimų už kintamą palūkanų normą sumažina skolos valdymo išlaidas, bet kartu padidėja šių išlaidų svyravimo rizika. Palūkanų normų svyravimas sąlygoja skolos portfelio dalies už kintamas palūkanų normas aptarnavimo kaštų svyravimus, todėl pirmenybė teikiama paskoloms su fiksuota palūkanų norma. Nors paprastai yra laikoma, kad skolinimasis kintamomis palūkanomis ilgam laikotarpiui yra pigesnis negu fiksuotomis, tačiau šalys,

---

<sup>32</sup> Managing public debt: from diagnostics to reform implementation. – Washington: The World Bank. – 19 p. – ISBN-10:0-8213-6872-9

<sup>33</sup> Balčiūnas N. ir kt. Valstybės skola: teoriniai pagrindai ir skolinimosi rizika: mokomoji knyga. – Vilnius: Statistikos centras, 2002. – 69 p. – ISBN 9986-19-504-7

<sup>34</sup> Lietuvos Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimo aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. birželio 1 d. nutarimu Nr.602, Žin., 2005, Nr.70-2533.

<sup>35</sup> Nereta D. Latvijos vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymas. Baltijos valstybių ekonomika: pavyzdžių analizė. I ir II dalys. – Vilnius: Baltijos ekonomikos valdymo mokymo programa, 1996. – 72 p.

pasinaudojusios šiuo pranašumu, patyrė krizę pakilus pasaulinėms palūkanų normoms. Palūkanų normas lemia pinigų paklausa ir pasiūla, o palūkanų normų rizika iškyla dėl nenumatytų vienai iš sandorio šalių nepalankių palūkanų normų ir maržos pakitimo tais atvejais, kai nesutampa pritrauktų ir išduotų lėšų terminai ir apimtis, kai aktyvų ir pasyvų operacijų palūkanų normos nustatomos skirtingais būdais (fiksiuotos, kintamos). Jei skola trumpalaikė, palūkanų normų kitimo rizika yra artimai susijusi su perfinansavimo rizika, kadangi perfinansuojant trumpalaikę skolą palūkanų norma yra nustatoma iš naujo. Šioms rizikų rūšims valdyti valstybės skolos valdymo strategijoje numatomas trumpalaikės skolos bei skolos už kintamas palūkanų normas limitas. Trečia rizikos rūšis yra refinansavimas (valstybė turi imti kitą skolą, kad grąžintų ankstesnę, auga valstybės skolinimosi poreikis) arba trumpalaikių skolinimosi (jų likutinė trukmė nesiekia 1 metų) įsipareigojimų rizika – tai rizika, kad nepavyks įvykdyti skolinių įsipareigojimų arba šių įsipareigojimų įvykdymas sukels žymų santykinio dydžio skolos aptarnavimo išlaidų padidėjimą, skolos grąžinimo terminui šios skolos nepavyks refinansuoti arba jos refinansavimui neužteks to paties santykinio dydžio lėšų. Kilus finansiniams neramumams, trumpalaikės paskolos – viena iš greičiausiai šalių paliekančių kapitalo formų, nes tam nereikia didelių kreditorių pastangų. Tokia rizika gali būti sumažinta ilginant skolinių įsipareigojimų trukmę, plečiant vidaus skolos vertybinių popierių rinką, nustatant limitus trumpalaikiai valstybės skolai. Daina Nereta<sup>36</sup> pažymi, kad neapmokėtos skolos padengimo pobūdis turėtų būti tolygiai mažėjantis, o skolos grąžinimas turėtų būti paskirstytas periodais taip, kad išmokos per vienerius metus neviršytų 20 proc. neišmokėtos skolos dydžio. Per metus grąžintinos skolos išmokos turėtų būti paskirstytos taip, kad neviršytų 25 proc. tą dieną išmokėtinos skolos dydžio. Tai reiškia, kad vienas grąžintinos skolos išmokėjimas neturėtų sudaryti daugiau kaip 5 proc. visos skolos dydžio. Kaip dar viena rizikos rūšis įvardijama neapibrėžtų įsipareigojimų rizika, susijusi su netiesioginiais vyriausybės skoliniais įsipareigojimais, pavyzdžiui, paskolos su valstybės garantija. Valstybė gali suteikti garantijas paskoloms, kurios skiriamos infrastruktūrai plėtoti, strategiškai svarbiems objektams statyti ar rekonstruoti, aplinkosaugai užtikrinti, smulkiam ir vidutiniam verslui finansuoti, prioritetinių valstybės investicijų į socialinę sritį projektams įgyvendinti, naujoms technologijoms diegti, kad būtų gaminama tinkama eksportui, galinti konkuruoti rinkoje produkcija. Išskirtiniais atvejais užsienio paskolos, garantuotos valstybės, gali būti naudojamos valstybės įmonių ir akcinių bendrovių, kuriose valstybei priklausančios akcijos suteikia ne mažiau kaip 2/3 balsų, skoliniam įsipareigojimams dengti, kai tų įsipareigojimų nevykdymas gali turėti neigiamų socialinių padarinių, pakenki šalies padėčiai tarptautinėje finansų rinkoje, neigiamai veikti biudžeto vykdymą. Valdydama šį paskolų portfelį, Vyriausybė susiduria su kredito rizika, kai skolininkas, už kurį ji garantavo kreditoriui, įvykdys ne visus arba neįvykdys paskolos sutartyje ar kituose įsipareigojamuosiuose dokumentuose numatytų

<sup>36</sup> Nereta D. Latvijos vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymas. Baltijos valstybių ekonomika: pavyzdžių analizė. I ir II dalys. – Vilnius: Baltijos ekonomikos valdymo mokymo programa, 1996. – 72 p.

skolinių įsipareigojimų ir finansinis krūvis teks Vyriausybei. Atsižvelgdami į netiesioginės skolos kredito riziką, kiekvienų metų biudžete skolos valdytojai gali numatyti atitinkamas išlaidas (atidėjimus), kurių prireiktų netiesioginių paskolų turėtojams tapus nemokiems. Skolos valdytojai taip pat gali susidurti su operacine rizika tiek skolindamiesi vidaus ar užsienio rinkoje, tiek valdydami valstybės skolos portfelį. Ši rizikos rūšis apima klaidas, susijusias su skolinimosi ir mokėjimo operacijų registravimu, atlikimu (žmogaus veiksnio), vidaus kontrolės mechanizmų nebuvimo arba blogo jų valdymo (funkcionavimo) riziką, reputacijos ir teisinę riziką, apsaugos priemonių nebuvimo ar neveiksmingumo riziką ir kt. Šią riziką labiausiai sumažina gebėjimas pritraukti ir išlaikyti aukštos kvalifikacijos darbuotojus, tinkamas vidaus kontrolės sistemos užtikrinimas, atskiriant funkcijas, susijusias su skolinių įsipareigojimų prisiėmimu, lėšų išmokėjimu, turto ir įsipareigojimų apskaita. Vytautas Vaškelaitis<sup>37</sup> dar išskiria kredito bei likvidumo rizikos rūšis. Anot jo, kredito rizika atsiranda tada, kai kita sandorio šalis nenori ar negali vykdyti savo sutartinių įsipareigojimų arba naudoja išvestinius finansinius instrumentus (dažniausiai apsikeitimo sandorius). Padidėjus šiai rizikai sumažėja įsipareigojimų rinkos vertė, todėl gali atsirasti nuostolių, kai kredito agentūros sumažina skolininkų kredito reitingą. Kredito rizikos valdymo tikslas – įvertinti galimų nuostolių (t. y. išlaidų, kurių reikia kitos šalies įsipareigojimams kompensuoti) atsiradimo galimybę, numatyti jų dydį, pateikti informaciją vadovybei, kad būtų pagerinta susidariusi padėtis. Šiems tikslams pasiekti kuriamos kreditavimo taisyklės, procedūros, reglamentuojančios kreditavimo veiklą, kredito rizikos limitų sistemą, nustatančios leistinas sandorių sumas, paskolų klasifikavimo modelius, jų nustatymo kriterijus ir kt. Latvijoje už šios rizikos valdymą yra atsakingas Ministrų kabinetas bei jo paskirti specialūs paskolų komitetai<sup>38</sup>. Jie privalo kontroliuoti neišmokėtų paskolų riziką ir užtikrinti, kad nuostoliai būtų kuo mažesni. Valstybės skolos valdymo likvidumo rizika – tai rizika, kad šalies vyriausybė negalės laiku įvykdyti savo finansinių įsipareigojimų ir (ar), siekdama įvykdyti įsipareigojimus, gali būti priversta parduoti finansinius aktyvus ir (ar) uždaryti pozicijas bei dėl to patirs nuostolių. Šios rizikos valdymas turi užtikrinti, kad šalies vyriausybės finansinių įsipareigojimų vykdymas ir nenumatytų likvidumo poreikių tenkinimas būtų atliekami laiku, kad būtų laikomasi nustatytų likvidumo riziką ribojančių normatyvų, kad būtų pelningai ir efektyviai panaudotos laisvos lėšos, atsiradusios dėl likvidumo pertekliaus. Likvidumo rizika gali būti suprantama kaip rinkos likvidumo rizika, atsirandanti tada, kai finansinio sandorio pageidaujamos kainomis (gražna) negalima įvykdyti dėl to, kad rinkos veikla yra nepakankama (ši rizika mažinama skatinant Vyriausybės vertybinių popierių paklausą, didinant jų likvidumą), arba kaip pinigų srautų nesutapimo rizika, t. y. rizika patirti nuostolių dėl valstybės negebėjimo laiku patenkinti kreditorių reikalavimus ir prarasti pasitikėjimą bei reputaciją. Šios rūšies rizika valdoma plėtojant efektyvią ir likvidžią trumpalaikių išdo vekselių rinką,

<sup>37</sup> Vaškelaitis V. Pinigai: centriniai bankai ir jų funkcijos. – Vilnius: AB „Spauda“, 2006. – 167 p. – ISBN 9986-795-41-9

<sup>38</sup> Nereta D. Latvijos vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymas. Baltijos valstybių ekonomika: pavyzdžių analizė. I ir II dalys. – Vilnius: Baltijos ekonomikos valdymo mokymo programa, 1996. – 73 p.

derinant finansavimo poreikį ir įplaukas, diversifikuojant vyriausybės skolinimosi šaltinius numatant alternatyvias skolinimosi galimybes esant nepalankioms skolinimosi sąlygoms.

Dažniausiai valstybės pasirenkami valstybės skolos valdymo ir administravimo modeliai<sup>39</sup> yra:

- Finansų ministerija arba įždas (pavyzdžiui, Lietuvoje, Latvijoje, Norvegijoje);
- Skolos ir (arba) valstybės piniginių išteklių valdymo agentūros (Jungtinė Karalystė, Airija, Vokietija).

Valstybės skolos valdyme dažniausiai dalyvauja trys institucijos. Finansų ministerija paprastai veda derybas su potencialiais kreditoriais, nustato skolinimosi poreikį, ieško vidaus ir užsienio finansavimo šaltinių, atlieka skolinimosi operacijas. Ekonomikos (ūkio) ministerija skirsto skolintas lėšas projektams, investicijoms, prižiūri, kaip šios lėšos naudojamos. Centrinis bankas sudaro šalies mokėjimų balansą, valdo užsienio atsargas, atlieka vyriausybės išdo agento funkcijas. Kai kuriose šalyse centriniam bankui gali būti suteikta prerogatyva skolintis užsienio finansų rinkose leidžiant Vyriausybės vertybinius popierius. Statistikos funkcija gali būti centralizuota arba paskirstyta įvairioms tarnyboms. Kai kuriose šalyse (Airija, Naujoji Zelandija) įkuriama centralizuota skolos valdymo tarnyba, kuriai suteikiama nepriklausomybė nuo šalies Vyriausybės, įvardijant valstybės skolinimosi poreikio finansavimą, skolos refinansavimą mažesnėmis sąnaudomis kaip pagrindinį tarnybos uždavinį. Pagrindinis valstybės skolos valdymo tikslas – užtikrinti valdžios sektoriaus finansinius poreikius ir skolinių įsipareigojimų įvykdymą laiku mažiausiomis galimomis išlaidomis bei minimizuojant su skola susijusią riziką. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė audito ataskaitoje<sup>40</sup> kaip tikslą išskiria protingos, atsargios rizikos valdymo strategijos sukūrimą, kadangi skolos valdytojai turi stebėti ir valdyti finansines bei operacines rizikas. Kaip teigia Daina Nereta<sup>41</sup>, vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymas turi būti derinamas su bendra ekonomine vyriausybės politika, kuri nustato paskolų metines apimtis, neapmokėtos skolos ir paskolų išlaidų dydį, biudžeto deficito dydį. Įvairiuose teoriniuose modeliuose teigiama, kad protingai apskaičiuotas skolos padidėjimas turės teigiamos įtakos ekonomikos augimui. Tradiciniuose neoklasikiniuose modeliuose, kaip pažymi Tarptautinio valiutos fondo ekspertai<sup>42</sup>, šalies gebėjimas skolinti arba skolintis padidina pereinamojo laikotarpio ekonomikos augimą. Išteklių stokojančioms valstybėms yra stimulas skolintis ir investuoti, nes šalies ribinis produktas yra aukščiau pasaulinės palūkanų normos. Kai kurie endogeninio augimo modeliai turi panašią prasmę. Pavyzdžiui, Eaton'o modelis parodo, kad užsienio kapitalo didėjimas, kuris mažina užsienio skolinimąsi, veda prie mažesnio ilgalaikio ekonomikos augimo. Tačiau, kaip

<sup>39</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. Valstybinio ataskaita, valstybės skolos valdymas. 2007 m. liepos 30 d. Nr.VA-60-5. – 12 p. Vilnius. [www.vkontrole.lt/auditas\\_ataskaita.php?1901](http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?1901) [žiūrėta 2009 05 16]

<sup>40</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. Valstybinio audito ataskaita, valstybės skolos valdymas. 2007 m. liepos 30 d. Nr.VA-60-5. 17 p. Vilnius. [www.vkontrole.lt/auditas\\_ataskaita.php?1901](http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?1901) [žiūrėta 2009 05 16]

<sup>41</sup> Nereta D. Latvijos vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymas. Baltijos valstybių ekonomika: pavyzdžių analizė. I ir II dalys. – Vilnius: Baltijos ekonomikos valdymo mokymo programa, 1996. – 69 p.

<sup>42</sup> Pattillo C et al. External debt and growth. – International Monetary Fund: 2002. – 4 p. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0269.pdf> [žiūrėta 2008 12 12]



teigia Barro, Sala-i-Martin, Mankiw, tarptautinio kapitalo mobilumo modeliai remiasi nerealiomis prielaidomis ir turi priešingą empirinę reikšmę. Anot Gertlerio ir Rogoffo, realesnė prielaida yra ta, kad šalys nesugebės skolintis laisvai dėl nemokumo ar moralinės grėsmės: jei besiskolinančioji šalis slepia savo veiksmus nuo skolintojo, pastarasis gali rinktis investicijas kitur su dalimi paskolintų pinigų. Modeliuose su nemokumo rizika ekonomistai, pavyzdžiui, Cohen, teigia, kad žemas skolos lygis asocijuojasi su didesniu ekonomikos augimu nei finansinėje autarkijoje<sup>43</sup>. Atsakant į klausimą, kodėl aukštas sukauptos skolos lygis veda į mažesnę augimą, visų pirma, pabrėžtini modeliai, kur politiniai ekonominiai sumetimai skatina persiskolinimą ir lėtus augimo tempus, dažnai lydimus kapitalo išvežimo, nes siekiant padengti skolą, didinami mokesčiai (tai atskleidžia tokie mokslininkai kaip Alesina, Tabellini, Tornellas, Velasco). Antra, ir geriausiai žinoma, – skolos grėsmės teorija. Ši teorija teigia, jog jei yra tikimybė, kad ateityje skola taps didesnė nei šalies galimybė ją padengti, tuomet numatytos skolos palūkanos atliks šalies gamybos apimtį didinimo funkciją. Dėl to grįžtamosios pajamos iš investicijų šalyje susidurs su nepakeliamais užsienio kreditorių mokesčiais, o dėl šios priežasties nebus skatinamos vidaus ir užsienio investicijos (Krugmanas, Sachs). Net jei šie modeliai augimo aiškiai neanalizuoja, išvada yra tokia, kad turima skola lėtins augimą mažindama investicijas šalyje. Vis dėlto dauguma autorių argumentuoja, jog skolos grėsmės teorija turi platesnę reikšmę, nes bet kokia veikla dabartiniu metu reikalauja kapitalo, kad būtų padidintas produktyvumas, tačiau, kreditoriams apmokestinus pajamas, bus daromos kliūtys, t. y. sumažės gamintojų optimizmas, o tuo pačiu ir gamyba. Darytina išvada, kad vyriausybė turės mažesnę paskatą pradėti sudėtingas reformas, tokias kaip prekybos liberalizavimas ar fiskalinė korekcija. Tai reiškia, kad skolos grėsmės efektas veiks stimuliuojamas ne tik sumažėjusių investicijų, bet ir dėl blogos makroekonominės politikos sudaromų aplinkybių, kurios turės įtakos investicijų naudingumo koeficientui. Šios aplinkybės gali turėti įtakos investiciniams projektams, kurie yra blogai parengti, o lėšos paskirstomos netinkamai, dėl ko būtų sumažinta kapitalo įtaka ekonomikos augimui. Remiantis kitu požiūriu į skolos grėsmę, literatūroje atkreipiamas dėmesys į skolos fiskalinės politikos aspektus. Agénor, Montiel pažymi, kad sukaupta didelė skola padidins tikimybę, kad atsiras tam tikri mokesčiai siekiant sumokėti palūkanas kreditoriams, pavyzdžiui, infliacijos mokestis, arba bus vykdomi biudžeto apkarpymai produktyvioms viešojo sektoriaus investicijoms. Taigi darome išvadą, kad augimas gali būti pasiektas sumažinus investavimo efektyvumą, o taip pat investicijų apimtį. Trečia, literatūroje nurodoma, kaip skola gali turėti neigiamą efektą ekonomikos vystymuisi dėl netikrumo, kokią skolos palūkanų dalį valstybė sugebės gražinti savo turimais resursais. Gali būti neaišku, kokiam terminui skolos mokėjimas gali būti atidėtas, ar bus papildomai skolinamasi, kokią įtaką valstybės politikai turės toks skolos mokėjimo atidėjimas, ir t. t. Anot Serveno, esant nepatikimai aplinkai valstybės

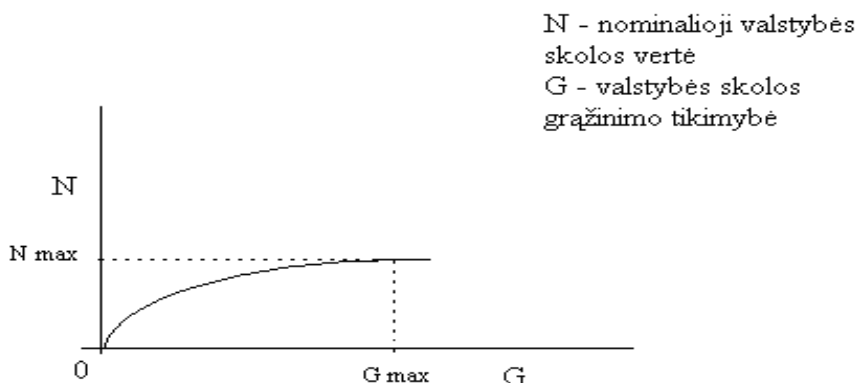
---

<sup>43</sup> Autarkija suprantama kaip savo poreikius tenkinanti šalis ar šalių grupė, nekurianti tradicinių tarptautinių ekonominių ryšių. Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius: Alma litera, 2001. – 79 p. – ISBN 9955-08-100-7

politikoje, net jei pagrindai tvirtėja, investitoriai renkasi laukimo taktiką. Kaip ir kitose rizikingose aplinkose, galime spėti, kad investicijos valstybėse, kur išiskolinimo lygis yra aukštas, bus naudojamos prekybinėje veikloje, kuri atneša greitus pelnus, o ne ilgo laikotarpio rizikingoje ar tokioje veikloje, kuri riboja investicijų susigrąžinimą. Šitoks investicijų nepaskirstymas sumažins viso kapitalo sukaupti efektyvumą apskritai, tokiu būdu parodant, kad aukštas skolos lygis ir su tuo susijęs netikrumas, augimą veikia ir per investavimo efektyvumą bei produktyvumą. Taigi aptarėme vieną teoriją, kuri sako, kad protingai apskaičiuotas skolos didinimas duos teigiamų rezultatų, ir kitą teoriją, pabrėžiančią, jog sukaupta didelė skola trukdys ekonomikos augimui. Labai išiskolinusių neturtingų šalių (angl. „HIPC“) praktika šias idėjas patvirtina. Taip pat yra keletas modelių, kurie apjungia šiuos du elementus ir leidžia suprasti, kad skola turi netiesioginį efektą augimui. Šiuose modeliuose sakoma, jog šiam netiesioginiam augimui įtaka daroma investicijomis. Cohen pateikia endogeninio augimo stiliaus modelį, kuriame kapitalo kaupimas yra vienintelė jėga, daranti įtaką augimui. Šalies patekimas į tarptautines rinkas yra ribojamas dėl nemokumo rizikos. Aukštas ekonomikos augimas išlieka ankstyvose stadijose, kai valstybė skolinasi ir investuoja. Vėliau augimas pereina į žemesnį lygį, bet, kaip pabrėžia Cohen, į vis dar aukštesnį nei būtų atsidūrusi, jei nebūtų buvę tarptautinio skolinimosi ir skolinimo, t. y. finansinės autarkijos atveju. Valstybės skolos grąžinimo stadija neišstumia investuotojų, o kaip tik juos padrąsina, nes skolinantieji tampa kantresni ir augimą vertina netgi labiau nei pati besiskolinančioji šalis. Tačiau toks rezultatas priklauso nuo skolinančiųjų galimybės taikyti optimalią skolos atidėjimo politiką. Jei jiems nepavyksta susitarti dėl tokios politikos skoliniuose santykiuose, gali atsirasti skolos grėsmės scenarijus, kai investicijos ir augimas vėlesnėse stadijose taps žemesni nei finansinėje autarkijoje. Kitą aktualų modelį apibrėžia Calvo, kuris apjungia valstybės skolos ir ekonomikos augimo problemą su kapitalo išvežimu. Palyginti paprastame modelyje teigiama, kad didelė valstybės skola yra susijusi su žemu ekonomikos augimo lygiu, o iškraipyta mokesčių našta, reikalinga padengti skolos palūkanas, veda prie mažesnių grįžtamųjų kapitalo pajamų, pasyvesnio investavimo ir augimo. Žemas skolos režimas suteikia augimui geresnes sąlygas dėl skirtingų priežasčių, tačiau pereinamuosiuose skolos laikotarpiuose augimo efektas yra neapibrėžtas. Jei ekonomika auga lėčiau, tuomet mokesčių lygis, reikalingas įgyti pakankamai resursų grąžinti skolai, turės būti didesnis, ir atvirkščiai. Galiausiai, net jei skolos grėsmės teorija aiškiai neparodė įtakos ekonomikos augimui, yra visiškai įmanoma šiuos modelius išplėsti ir Laffer'o skolos kreivę paversti Laffer'o kreive apie skolos įtaką augimui. Laffer'o skolos kreivė (žr. 1 pav.) parodo, kad palei kairiąją, arba „gerąją“, kreivės dalį, valstybės skolos nominaliosios vertės padidėjimas yra susijęs su skolos grąžinimo padidėjimu. Jeigu nominalioji valstybės skolos vertė ( $N$ ) lygi nuliui, tai ir jos grąžinimo tikimybė ( $G$ ) bus lygi nuliui. Jei nominalioji skolos vertė didėja, tuo pačiu didėja ir šios skolos grąžinimo tikimybė. Taigi egzistuoja tam tikra viršutinė riba, ties kuria grąžinama nominalioji valstybės skola yra maksimali. Atsižvelgiant į Laffer'o kreivę, pagrindinė problema yra ta, jog sunku

teisingai įvertinti, kokia turi būti ribinė nominalioji valstybės skolos dalis, kurią viršijus valstybės skolos gražinimo tikimybė ima mažėti. Kadangi Laffer'o kreivė nėra šio darbo objektas, jos nenagrinėsime plačiau.

1 pav. Laffer'o skolos kreivė



Šaltinis: sudaryta pagal C. Pattillo et al., 2002

Panagrinėkime, kaip šalys sprendžia, ar laikytis skolos gražinimo grafiko, ar nevykdyti savo įsipareigojimų. Šaliai kreditoriui labai svarbu suprasti, kaip toks sprendimas priimamas, kad galėtų atsirinkti mokią valstybę, su kuria ją sies skoliniai santykiai, priešingu atveju galimi žymūs nuostoliai, jei skolininkas savo įsipareigojimų nevykdys. Įsiskolinusios valstybės vengia vykdyti skolininius įsipareigojimus ne dėl ribotų savo finansinių galimybių, bet dėl vidinių paskatų. Kyla klausimas, koks mechanizmas verčia skolininkus gražinti skolą ir kodėl jis ne visuomet sėkmingai veikia. Atsakymai skiriasi, kai skolinamasi viduje ir užsienyje. Skolinimosi užsienyje atveju skolinanti šalis gali reikalauti valstybės įrodyti turint pakankamai lėšų rezerve, kuri galėtų konfiskuoti besiskolinčiai valstybei tapus nemokia. Anksčiau buvo pateisinama karinė invazija, tačiau demokratiškai valdomose šalyse tai nepriimtina. Šias priemones galime priskirti prie tiesioginę įtaką darančių mechanizmų. Kadangi skolos vis dėlto dažniau gražinamos nei negražinamos, svarbu apžvelgti ir netiesioginę įtaką skolos gražinimui darančius mechanizmus. Literatūroje dėmesys skiriamas “reputacijos gelbėjimo priemonėms”, darančioms didžiausią įtaką skolinių įsipareigojimų vykdymui: šalis kreditorė gali grasinti panaikinti ar apriboti nemokios šalies priėjimą prie tarptautinio kapitalo rinkų, pagrasinti prekybinėmis sankcijomis. Vis dėlto grasinimai ar tiesioginės baudos ne visada efektyvu – daug šalių atsisako gražinti užsienio skolą net ir tuo atveju, kai būna ilgam atkirstos nuo tarptautinio kapitalo rinkų. Tokiu atveju skolos gražinimą gali veikti politiniai ekonominiai faktoriai. Literatūroje retai atkreipiamas dėmesys į demokratinių jėgų įtaką šalims formuojant skolinimosi politiką. Demokratinės jėgos atspindi individų teikiamas pirmenybes ir pasireiškia tokiuose demokratinuose procesuose kaip

balsavimas ar valdžios spaudimas. Skirtingi individai turi skirtingą požiūrį į savo valstybės reputaciją kapitalo rinkose. Vieni tokią prieigą vertina labiau nei kiti, nes supranta, kad tai yra apsidraudimas nuo ateities ekonominių sukrėtimų. Pavyzdžiui, jaunas rinkėjas tokį apsidraudimą vertina labiau nei vyresnio amžiaus rinkėjas, nes pirmasis tikisi, kad gyvens ilgiau. Jei jaunimas yra politiškai stipresnis už vyresnio amžiaus populiaciją, tuomet galima tikėtis skolos grąžinimo. Ir atvirkščiai, jei dominuoja pasenusi visuomenė, skolinių įsipareigojimų vengimas yra labiau tikėtinas. Eatonas ir Gersovitz<sup>44</sup> pateikė originalią mintį dėl skolinių santykių. Jie siūlo pirmąjį visavertį modelį, kur reputacija yra pagrindinis veiksnys, verčiantis skolininką vykdyti įsipareigojimus – grąžinti skolą. Jeremy Bulow ir Kennethas S. Rogoffas kritikuoja Eatono ir Gersovitz reputacinį aiškinimą, argumentuodami tuo, jog šalis atsisakys mokėti skolą konkrečiam kreditoriui, jei turės kitų alternatyvių skolinimosi šaltinių arba vertingų rinkų. Šalims, kurios turi alternatyvių finansavimo šaltinių, bloga reputacija tarptautinio kapitalo rinkose nebus pakankama paskata grąžinti skolą. Pateikiame pavyzdį, atspindintį, kaip reputacinis aiškinimas gali tapti neveiksmingas. Tarkime, kad šalis šiemet turi išskolinusi 1 milijoną nacionaline valiuta. Kreditavimas suvaržytas ir ji daugiau skolintis negali. Ji gali rinktis du sprendimo būdus:

- a) grąžinti skolą šiemet.
- b) atsisakyti įsipareigojimų (negrąžinti skolos) šiais metais ir padėti visą sumą į užsienio banką su teigiama palūkanų norma.

Pasirinkusi pirmąjį variantą šalis išlaikys gerą reputaciją tarptautinėje kapitalo rinkoje ir vėl gaus 1 milijono paskolą, kai tik jai prireiks. Jei bus pasirinktas antrasis variantas, šalis ateityje paskolos negaus. Vis dėlto Bulow ir Rogoffas daro išvadą, kad šalis pasirinks antrąjį variantą, nes abiem atvejais turimų lėšų kiekis ateityje bus toks pats, tačiau pasirinkusi antrąjį variantą, šalis dar gaus pajamų palūkanomis, o pirmuoju atveju ji negautų nieko. Pagal šią prielaidą reikėtų, kad šalis ateityje negalės pretenduoti į paskolą, tačiau nors ši prielaida ir nėra universali, ji taptų visai reali, jei skolinantieji nustatytų skolos limitus (pavyzdžiui, Tarptautinis valiutos fondas nustato maksimalią lėšų dalį kiekvienam nariui priklausomai nuo jo kvotos dalies). Manuelis Amadoras pasiūlė visiškai priešingą Bulow ir Rogoffui pavyzdį. Jis parodo, kad politinis netikrumas gali paveikti skolos grąžinimą. Argumentacija remiasi žinomais rezultatais iš politinės ekonomikos literatūros, kur teigiama, jog politikų netikrumas dėl savo perrinkimo sumažina jų santaupas. Todėl net jeigu šalis turi alternatyvių lėšų šaltinių, politikai nesirenka taupyti, nes jiems reikia turėti gerą reputaciją prieš kreditorius, jei prireiktų skolintis vėliau. Yra ir kitų modelių, tačiau kiekvienas jų iš esmės yra panašus į jau aptartuosius. Jei vertintume vien šalies finansines galimybes grąžinti skolą, Pasaulio banko

<sup>44</sup> Handbook of development economics. Volume 1. – Nordh-Holland, 2007. – 145 p. – ISBN 978-0-444-70337-8 [http://books.google.lt/books?id=iglg02\\_9ZOQC&pg=PA145&lpg=PA145&dq=Eaton++Gersovitz&source=bl&ots=cIYzwqx0gk&sig=7eoS4Hh4GXxnBup0ShDIqrHkOAY&hl=lt&ei=UuCxSu6IFc3J\\_gbU5fSsDQ&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=9#v=onepage&q=Eaton%20%20Gersovitz&f=false](http://books.google.lt/books?id=iglg02_9ZOQC&pg=PA145&lpg=PA145&dq=Eaton++Gersovitz&source=bl&ots=cIYzwqx0gk&sig=7eoS4Hh4GXxnBup0ShDIqrHkOAY&hl=lt&ei=UuCxSu6IFc3J_gbU5fSsDQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=9#v=onepage&q=Eaton%20%20Gersovitz&f=false) [žiūrėta 2009 01 23]

ekspertai pateikia tokį galimą konkretų scenarijų: sakykime, besiskolinančioji šalis gauna pakankamą finansavimą kasmet, jos nominali užsienio skola auga tiek, kiek auga infliacija toje šalyje, su kurios valiuta yra susieta besiskolinančiosios šalies skola, arba – šis variantas nieko nesiskirtų nuo pastarojo – šalies užsienio skola lieka nekintanti. Jei valstybės skolos ir BVP santykis yra 50 procentų, o skolos palūkanų norma yra 4 procentai, tada įsiskolinusi šalis turėtų skirti įmokas kreditoriams, kurios sudarytų 2 procentus metinio BVP. Viena vertus, tai nėra labai didelė našta ir įsipareigojimus būtų įmanoma vykdyti. Esant stabiliam ekonomikos augimui, sakykime, 3 procentams per metus, valstybės skolos ir BVP santykis stabiliai kristų, o po 10 metų jis būtų apie 37 procentus. Esant tokioms pačioms 4 procentų palūkanoms, tik 1,5 procento BVP turėtų būti mokami kreditoriams. Šalis stabiliai panaikintų savo įsiskolinimą. Tiek vartojimas, tiek ir investicijos, kaip BVP dalis, po tam tikro laiko pakiltų, o didėjančios investicijos tikriausiai dar labiau padidintų ekonomikos augimo tempus. Tačiau, kita vertus, šis scenarijus sukeltų daug sunkumų besiskolinančioms šalims. 2 procentų nuo BVP įmokos ilgesniu laikotarpiu taptų labai didelės žiūrint iš istorinės perspektyvos. Negalime tvirtinti, kad palūkanų norma nekistų (išliktų 4 proc.) ir kad skolininkai galėtų skolintis pagal įprastus palūkanų koeficientus<sup>45</sup>.

Valstybės skola – labai svarbus valstybės biudžeto deficito padengimo šaltinis, šių dviejų reiškinį rodiklius sieja priklausomybė, t. y. didėjant skolai, didėja skolos aptarnavimo išlaidos, o tuo pačiu didėja biudžeto išlaidos ir, jei biudžeto pajamos nekinta, biudžeto deficitas, todėl tik suformavus šių reiškinį sampratą ir daromą įtaką valstybės ekonomikai, galime analizuoti biudžeto deficitą ir valstybės skolą, jų santykį pasirinktose šalyse.

---

<sup>45</sup> Corden W. M. et al. Issues in Debt Strategy: An Overview. Analytical Issues in Debt. – International Monetary Fund: 1992. – 17-18 p. – ISBN 1-55775-041-6.

### 3. BIUDŽETO DEFICITO IR VALSTYBĖS SKOLOS ANALIZĖ 1990-2008 METAIS

#### 3.1. 1990 m. Nepriklausomybės atgavimas

Dvidešimto amžiaus pabaigoje Baltijos šalys atkūrė savo nepriklausomas valstybes, buvo pereita nuo centralizuotai valdomo ūkio prie rinkos ekonomikos santykių, o tuo pačiu – įvykdyta reformų, esminių pokyčių, patirta pakilimų ir nuopolių. Remdamiesi istoriniu, lyginimo metodais susiesime trijų Baltijos valstybių istoriją bei biudžeto deficito, valstybės skolos reiškinius. Nors valstybės tapo autonominėmis, tačiau dažnai jų ekonominė padėtis vertinama kaip bendra Baltijos regiono ekonomika, todėl aktualu analizuoti visų trijų Baltijos valstybių ekonomiką kartu ir gautus duomenis apibendrinus lyginti. Komandinės ekonominės valdymo sistemos deformavimas nusmukdė gamybą visose trijose Baltijos valstybėse, sumažėjo bendrasis vidaus produktas. Lietuvos informacijos institutas<sup>46</sup> įvardina tokias pagrindines bendrojo vidaus produkto sumažėjimo 1990 m. – 1994 m. priežastis: prekybos sumažėjimas (didžiausią įtaką darė nutrūkę prekybos santykiai su buvusia TSRS), gamybos smukimas, spartus kainų didėjimas, Ekonominio savitarpio pagalbos tarybos organizacijos šalių tarpusavio prekybos žlugimas, laiku neatliktos struktūrinės reformos, nelanksti valstybių finansinė politika. A. Čiužas akcentuoja, kad Lietuvos padėtį apsunkino 1990 m. balandžio 18 d. prasidėjusi ekonominė blokada: nutrauktas naftos produktų tiekimas Mažeikių naftos perdirbimo įmonei, sumažintas dujų tiekimas (Lietuva gavo vos 16 proc. buvusio kiekio), imta mažinti gamybą, Vyriausybė ėmėsi taupyti benzina, dyzelinį kurą, mazutą<sup>47</sup>. Ekonomikos nuosmukis Baltijos regione prasidėjo nuo pat pirmųjų nepriklausomybės atkūrimo metų. 1991 metais Baltijos valstybės liberalizavo kainas, dėl to išaugo infliacija, didėjo kainos, sumažėjo darbo užmokestis. Įvedant nacionalinę valiutą ir taip pradėdant vykdyti savarankišką finansų politiką, valstybės ėmėsi skirtingų veiksmų. Estija pasirinko vienkartinį perėjimą prie nacionalinės valiutos atsiskaitant grynaisiais, negrynaisiais pinigais ir 1992 m. birželio 20 d. įsivedė kroną. Tuo tarpu kitos dvi valstybės perėjo prie nacionalinės valiutos dviem fazėmis. Lietuva 1992 m. spalio 1 dieną įsivedė taloną kaip tarpinę atsiskaitymo priemonę, 1993 m. birželio 25 d. įvesta nacionalinė valiuta – litas, lygiagrečiai atsiskaitant grynaisiais, o 1993 m. liepos 20 d. galutinai pereita prie visų atsiskaitymų litais. Latvijoje 1992 m. gegužės 7 d. įvesta tarpinė atsiskaitymo priemonė rublis (lygiagrečiai atsiskaitant grynaisiais pinigais), 1992 m. birželio 20 d. pereita prie rublio atsiskaitant ir negrynaisiais pinigais, 1993 m. kovo

<sup>46</sup> Čeikauskienė M., Pelanienė N. Baltijos ir Rytų Europos šalių ekonomikos reformos palyginamoji analizė. Analitinė apžvalga. – Vilnius: Lietuvos informacijos institutas Tarptautinės ekonominės informacijos analizės skyrius, 1994. – 8 p.

<sup>47</sup> Gaižutis A. ir kt. Lietuvos ūkio transformacija 1990 – 2005 metais. Mokslinių straipsnių rinkinys (II). – Vilnius: Vilniaus pedagoginis universitetas, 2006. – 64 p. – ISBN 9955-20-105-3

5 d. įvesta nacionalinė valiuta latas (atsiskaitant grynaisiais pinigais), o 1993 m. birželio 28 d. galutinai pereita prie lato visuose atsiskaitymuose<sup>48</sup>. Svarbu paminėti, kad tuometinis Baltijos šalių biudžetas nebuvo deficitinis: sparčiai didėjant infliacijai, valstybių pajamos didėjo sparčiau nei išlaidos. Lietuvos Statistikos departamento atlikto statistinio tyrimo apie užsienio paskolas Lietuvai duomenimis, Lietuvos valstybė ir jos ūkio subjektai, gavę Lietuvos Respublikos Vyriausybės garantijas, 1991 – 1994 metais buvo sudarę sutarčių užsienio paskoloms gauti už 960,21 mln. JAV dolerių<sup>49</sup>. Baltijos valstybės, atgavusios nepriklausomybę, vykdė panašią ekonomikos reformą: 1991 – 1992 metais liberalizavo daugelį kainų, 1992 metais įvykdė pinigų reformas, įvedė naujus mokesčius (tokius kaip pridėtinės vertės mokestis, pajamų, pelno mokesčiai ir kiti), pradėjo nacionalinio turto privatizavimą. Ėmusis šių veiksmų imta suvaldyti infliaciją: 1994 m. Lietuvoje ir Latvijoje infliacijos koeficientai sumažėjo, tačiau Estijoje jis buvo net dvigubai didesnis nei buvo prognozuota (t.y. 8,9 proc., nors oficialiai buvo prognozuojamas 3,5 – 4,0 proc.)<sup>50</sup>. Kai infliacijos tempai dideli, rinkos mechanizmai negali veikti tiksliai ir efektyviai, todėl tik sustabdžius infliacijos kilimą galime kalbėti apie reformas. Sėkmingoms ekonomikos reformoms būdinga sugebėjimas išnaudoti ekonomikos krizės metu atsirandančias palankias progas kapitaliniams įdėjimams, kompetentingas ekonomikos valdymas, atitinkamas politinis vadovavimas, žvelgiantis į ateitį ir susitaikantis su laikinu nepopuliarumu, kompetentinga ir vieninga ekonominė komanda, ypač jei komandos politinis lyderis užima atsakingą visuomenėje postą.

Pažymėtina, kad atgavusios nepriklausomybę, visos trys Baltijos valstybės neturėjo valstybės skolos, nes iš buvusios Tarybų Sąjungos neperėmė jokių finansinių išpareigojimų. Kadangi visos trys valstybės 1990 m. „startavo“ su tokio paties dydžio biudžeto deficitu ir valstybės skola, aktualu Lietuvos duomenis lyginti būtent su Latvija ir Estija. Todėl nagrinėtini tik tie Baltijos regiono biudžeto deficito bei valstybės skolos duomenys ir nuo tų metų, kai buvo skaičiuojami bei yra pateikiami valstybių. 1994 m. Lietuvoje Tarptautinio valiutos fondo remiamas buvo nustatytas valiutos valdybos modelis, taip buvo stipriai apribotas aktyvus pinigų instrumentų naudojimas, todėl fiskalinės politikos priemonės pasidarė pačios reikšmingiausios reguliuojant šalies ekonominius procesus. Nepaisant sunkumų diegiant naują mokesčių sistemą, bendras biudžeto deficitas buvo apribotas iki 5 proc. BVP, buvo paisoma valiutų valdybos modelio nustatytų reikalavimų<sup>51</sup>. 1994 metais Lietuvos valstybės biudžeto deficitas siekė 2,7 proc. BVP, 1995 m. – 1,9 proc. BVP, 1996 m. – 2,8 proc. BVP, 1997 m. –

<sup>48</sup> Baltijos ir Rytų Europos šalių ekonomikos reformos palyginamoji analizė. Analitinė apžvalga. – Vilnius: Lietuvos informacijos institutas Tarptautinės ekonominės informacijos analizės skyrius, 1994. – 15 p.

<sup>49</sup> Čeikauskienė M. Lietuvos ekonomikos raidos apžvalga. – Vilnius: Lietuvos informacijos institutas, 1995. – 26-27 p. – ISBN 9986-12-062-4.

<sup>50</sup> Baltijos ir Rytų Europos šalių ekonomikos reformos palyginamoji analizė. Analitinė apžvalga. – Vilnius: Lietuvos informacijos institutas Tarptautinės ekonominės informacijos analizės skyrius, 1994. – 14 p.

<sup>51</sup> Lithuania. Country Assistance Evaluation. April 5, 2004. Document of the World Bank. – 10 p. <http://www.oecd.org/dataoecd/63/33/35290177.pdf> [žiūrėta 2009 07 20]

1,6 proc. BVP<sup>52</sup> (žr. 2 pav.). Kadangi valstybės skolos ir biudžeto deficito rodiklius sieja priklausomybė, todėl aktualu šiuos rodiklius gretinti ir lyginti, siekiant pateikti teisingą šio etapo ekonominės situacijos analizę. Valstybės skola, remiantis Lietuvos Respublikos finansų ministerijos duomenimis<sup>53</sup>, kito taip: 1993 metais – 14,7 proc. nuo BVP (vidaus skola - 4,6 proc., užsienio – 10,0 proc.), 1994 metais – 15,4 proc. BVP (vidaus – 3,8 proc., užsienio – 11,6 proc.), 1995 metais – 18,0 proc. BVP (vidaus – 4,5 proc., užsienio 13,4 proc.), 1996 metais – 23,2 proc. BVP (vidaus – 6,4 proc., užsienio 16,8 proc.), 1997 metais – 21,1 proc. BVP (vidaus – 6,4 proc., užsienio – 14,7 proc.). Darytina išvada, kad buvo kasmet vis daugiau skolinamasi užsienyje, tai ydinga valstybės praktika, nes šios skolos našta turi nešti ateities kartos, todėl Lietuvos Respublikos Vyriausybė 1995 m. spalio 20 d. nutarime “Dėl Vidutinės trukmės skolinimosi užsienyje politikos krypties patvirtinimo”<sup>54</sup> nustatė, kad užsienio skola negali viršyti 20 proc. BVP. 1996 metais ši riba buvo pakeista į 25 proc. metinių nacionalinio biudžeto pajamų<sup>55</sup>. Tuo tarpu Latvijos, kaip pažymi Edgars Diure<sup>56</sup>, pereinamasis laikotarpis iš centralizuotos planinės ekonomikos į rinkos ekonomiką truko 1990 – 1995 m. Siekiant vykdyti reformas, efektyviai imta riboti monetarinę politiką, kad būtų stabilizuota valiuta, „pažabota” 1991 m. kilusi infliacija. 1992 m. valstybės biudžeto deficitas sudarė 0,8 proc. BVP, 1993 metais biudžetas buvo perteklinis (0,6 proc. BVP perteklius), nors Latvijos bankas metų pradžioje deficitą prognozavo 1,5 proc. BVP<sup>57</sup>. Kaip teigia Dace Brencēna<sup>58</sup>, 1994 metais dėl vietinių valdžios institucijų skolinimosi valstybės biudžeto deficitas išaugo iki 2,0 proc. BVP: 42,9 proc. biudžeto deficito buvo finansuota išdo vekseliais, 24,0 proc. – pajamomis iš Vyriausybės vertybinių popierių pardavimo užsienio subjektams, 17,5 proc. – skolintomis iš Latvijos banko lėšomis, 79 proc. – skolintomis iš vietos bankų lėšomis ir 6,7 proc. pajamų pasiskolinta iš užsienio institucijų. Tai atitiko Latvijos ir Tarptautinio valiutos fondo sutarties reikalavimus, kad biudžeto deficitas negali viršyti 40 milijonų Latvijos latų, tačiau prasidėjus 1995 metams paaiškėjo, kad deficitas viršys nustatytą ribą. Buvo imtasi mažinti išlaidas (visos išlaidos buvo sumažintos 5 proc., subsidijos vietos valdžios institucijoms – 10 proc.), didinti pajamas, įskaitant ir muitų, akcizo, fizinių asmenų pajamų mokesčių tarifų didinimą,

<sup>52</sup> Navickas V. Lietuvos ekonomika: dabartis ir perspektyvos. Mokymo metodinė priemonė aukštųjų mokyklų studentams. – Vilnius: IĮ “Valgra”, 1999. – 43 p. – ISBN 9986-9269-2-2.

<sup>53</sup> Navickas V. Lietuvos ekonomika: dabartis ir perspektyvos. Mokymo metodinė priemonė aukštųjų mokyklų studentams. – Vilnius: IĮ “Valgra”, 1999. – 44 p. – ISBN 9986-9269-2-2.

<sup>54</sup> 1995-10-20 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl Vidutinės trukmės skolinimosi užsienyje politikos krypties patvirtinimo” Nr.1374. // Valstybės žinios 1996-10-16, Nr. 100-2291

<sup>55</sup> 1996-10-10 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. spalio 20 d. nutarimo Nr. 1374 "Dėl Vidutinės trukmės skolinimosi užsienyje politikos krypties patvirtinimo" dalinio pakeitimo" // Valstybės žinios 1996-10-16 Nr.100-2291

<sup>56</sup> Diure E. Komercinių bankų krizė Latvijoje 1995 m. Baltijos valstybių ekonomika: pavyzdžių analizė. I dalis. Ekonominės politikos klausimai Estijoje, Latvijoje, Lietuvoje. – Vilnius: Baltijos ekonomikos valdymo mokymo programa, 1998. – 74 p.

<sup>57</sup> Latvijos banko ataskaita 1993 m.

<http://www.bank.lv/eng/main/all/pubrun/lbgadaparsk/lb1993gadaparsk/valstekon/fiscpolicy/> [žiūrėta 2009 08 12]

<sup>58</sup> Brencēna D. Fiskaliniai įvykiai Latvijoje: 1995 m. vidurio apžvalga. Baltijos valstybių ekonomika: pavyzdžių analizė. I dalis. Ekonominės politikos klausimai Estijoje, Latvijoje, Lietuvoje. – Vilnius: Baltijos ekonomikos valdymo mokymo programa, 1998. – 61 p.



išleista vyriausybės obligacijų, teikiamos Latvijos banko bei komercinių bankų paskolos. Kaip šių priemonių pasekmes galime įvardinti vyriausybės obligacijų rinkos apyvartos sumažėjimą ir palūkanų normų padidėjimą, komercinių bankų perteklinių atsargų sumažėjimą, dėl kurio sumažėjo ir bankų likvidumas. Manytina, kad būtent biudžeto deficito didėjimas (žr. 2 pav.) lėmė 1994 m. pabaigoje – 1995 m. pradžioje įvykusią likvidumo krizę (kai kuriuose šaltiniuose dar vadinama bankų krize): Latvijos valdžia dėl vengimo mokėti mokesčius į biudžetą surinko žymiai mažiau pajamų, o kadangi centrinis bankas atsisakė išduoti paskolą biudžetui, komerciniai bankai neišpirko visų siūlomų vyriausybės obligacijų, valstybė neturėjo finansavimo šaltinių likvidumui padidinti, atsirado 40 mln. biudžeto deficitas (1995 m. balandžio mėn.). Likvidumo krizei pašalinti bei biudžeto deficitui mažinti (ar bent nedidinti) buvo imtasi tokių priemonių: atidėti einamieji mokėjimai, planuojamos išlaidos, Latvijos bankas skubos tvarka išdavė šešių mėnesių termino 20 mln. Latvijos latų paskolą, gerinama prekių tranzito kontrolė, tobulinama mažmeninės prekybos kontrolė, panaikintos mokesčius reglamentuojančių įstatymų spragos, suvienodintas 25 proc. pelno mokesčio tarifas. Šios priemonės davė mažiau efektyvų rezultatą negu buvo tikėtasi. Tai lėmė šie veiksniai: 5 mln. Latvijos latų padidėjo išmokamos iš biudžeto palūkanos, kadangi palūkanų normos didinimas buvo būtina vyriausybės obligacijų rinkos normalizavimo priemonė, BVP padidėjo ne 5 proc. kaip buvo planuota, o 3 proc., vyriausybė patyrė daugiau išlaidų nei buvo planuota, nes turėjo išmokėti kompensacijas žlugusio banko „Banka Baltija” indėlininkams<sup>59</sup>, o bankrutavusiuose 15 bankų laikomus indėlius prarado ministerijos ir vyriausybės tarnybos. 1995 m. liepos mėnesį Latvijoje imtasi priemonių susigrąžinti investuotojų pasitikėjimą Vyriausybės vertybiniais popieriais: siekta, kad visi mokestiniai įsipareigojimai dėl išleistų Vyriausybės vertybinių popierių arba paskolų būtų vykdomi laiku ir nuodugniai, būtų palaikomas antrinės rinkos likvidumas, palūkanų normos būtų kuo mažesnės<sup>60</sup>. 1995 m. biudžeto deficitas padidėjo iki 3,0 proc. BVP, tai buvo du kartus daugiau nei paskaičiuota metų pradžioje. Jis daugiausia buvo finansuojamas iš išdo vekselių pardavimo pajamų, paskolų iš vietos ir užsienio bankų. Reaguodama į tokį neprognozuotą deficito didėjimą, Vyriausybė sugriežtino šalies skolinimosi politiką ir 1996 m. biudžeto deficitas sumažėjo iki 1,8 proc. BVP. Tai patvirtina, kad biudžeto deficitą ir valstybės skolą sieja tiesioginė priklausomybė. 1997 m. esant žyminiam BVP augimui, valstybės biudžetas buvo perteklinis (1,1 proc. BVP perteklius). Remiantis Latvijos Respublikos finansų ministerijos duomenimis<sup>61</sup>, valstybės užsienio skola 1993 m. sudarė 132,9 mln. latų, 1994 metais sudarė 128,4 mln. latų, įskaitant 18,3 mln. latų, pasiskolintų iš Tarptautinio valiutos

<sup>59</sup> Brencēna D. Fiskaliniai įvykiai Latvijoje: 1995 m. vidurio apžvalga. Baltijos valstybių ekonomika: pavyzdžių analizė. I dalis. Ekonominės politikos klausimai Estijoje, Latvijoje, Lietuvoje. – Vilnius: Baltijos ekonomikos valdymo mokymo programa, 1998. – 64 p.

<sup>60</sup> Nereta D. Latvijos vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymas. Baltijos valstybių ekonomika: pavyzdžių analizė. I dalis. Ekonominės politikos klausimai Estijoje, Latvijoje, Lietuvoje. – Vilnius: Baltijos ekonomikos valdymo mokymo programa, 1998. – 73 p.

<sup>61</sup> Latvijos banko ataskaita 1994 m.

[www.bank.lv/eng/main/all/pubrun/lbgadaparsk/lb1994gadaparsk/lbtautpol/govforborrow/](http://www.bank.lv/eng/main/all/pubrun/lbgadaparsk/lb1994gadaparsk/lbtautpol/govforborrow/) [žiūrėta 2009 08 12]

fondo. Siekiant užtikrinti paskolų efektyvų panaudojimą, Latvijos bankas analizavo šalies makroekonomiką, užsienio skolinimąsi. 1995 metais valstybės užsienio skola sudarė 350,5 mln. latų, ji išaugo daugiausia dėl valstybės išdo vekselių pardavimo. 1996 m. valstybės užsienio skola siekė 422,0 mln. latų. 1997-ieji metai pasižymėjo kaip stabilios valiutos, žemo infliacijos lygio, subalansuoto valstybės biudžeto, žymaus BVP augimo metai, valstybės užsienio skola sudarė 218,4 mln. latų (6,8 proc. BVP). Apie valstybės vidaus skolą Latvijos bankas duomenų nepateikia. Kaip matome, 1997 m. užsienio skolai pradėjus mažėti, tuo pačiu mažėjant ir skolos aptarnavimo išlaidoms, biudžeto deficitas virto pertekliumi, ekonomika, veikiama papildomų fiskalinės politikos priemonių, ėmė stabilizuotis.

Nors 1992 m. Estijos BVP sumažėjo apytiksliai 15 proc., jau 1993 metais realus BVP augimas siekė 3 proc., siekiama skatinti konkurencingumą, liberalizmą rinkoje, sumažinamas gyventojų pajamų mokestis. Biudžetas buvo subalansuotas, skolinamasi daugiausia iš užsienio, daugiausia iš tarptautinių organizacijų (Pasaulio banko, Tarptautinio valiutos fondo), skola siekė 94,5 milijonų JAV dolerių. Estija pateikia duomenis, kad 1996 m. biudžeto deficitas siekė 1,5 proc. BVP, bet jau 1997 m. buvo pasiektas 2,2 proc. BVP biudžeto perteklius. Estijos valstybės skola, anot Sveno Heilo<sup>62</sup>, palyginti su kitomis šalimis santykinai maža: 1995 m. ji sudarė 7,6 proc. BVP, įskaitant valstybės garantijas paskoloms ir vietinių valdžios institucijų, įmonių, komercinių bankų gautas paskolas. 1996 m. valstybės skola sumažėjo iki 7,4 proc. BVP. 1997 m. Vyriausybė ėmėsi priemonių griežtinti fiskalinę politiką, taupyti viešojo sektoriaus srityje, buvo apribotos valdžios išlaidos, siekiama didinti mokesčių surinkimo efektyvumą, ypač gerinti muitinės atliekamų funkcijų efektyvumą, todėl pasiektas biudžeto perteklius, o valstybės skola sumažėjo iki 6,2 proc. BVP. 1997 m. gegužės mėnesį buvo keičiamas Kaimo bendruomenių ir savivaldybių biudžetų įstatymas, siekiant apriboti vietos valdžios skolinimąsi. Estijos Respublikos Vyriausybės pagrindinis fiskalinės politikos tikslas buvo stiprinti ekonominių reformų (ypač tų, kuriomis siekiama remti ekonomiką, pinigų politiką, didinti viešojo sektoriaus pajamas, skatinti ekonomikos augimą) rezultatus, užsienio investuotojų pasitikėjimą, priartinti šalį prie integracijos į Europos Sąjungą. Tai tapo ypač aktualu, kai 1998 m. kovo mėnesį ES pradėjo derybas dėl Estijos įstojimo. Kainų augimas, vertybinių popierių brangimas didino einamosios sąskaitos deficitą, šiam sumažinti Estijos Respublikos Vyriausybė, Estijos Bankas ir Tarptautinis valiutos fondas priėmė ekonominės politikos memorandumą dėl ekonominės politikos. Vyriausybė, siekdama biudžeto deficitą sumažinti iki nustatytos 0,5 proc. BVP ribos, mažino išlaidas, didino mokesčių surinkimo efektyvumą, ypač sugriežtino muitinių kontrolę, o siekiant apriboti savivaldybių skolinimąsi, 1997 m. gegužę buvo pakeistas Savivaldybių biudžetų įstatymas. Tuo pasiekta palūkanų normų mažėjimo.

Nagrinėjamu laikotarpiu Baltijos valstybės buvo išsikėlusios tokius bendrus tikslus kaip ekonomikos skatinimas ir galiausiai augimas, o vėliau – ir pasirengimas stojimui į Europos Sąjungą.

---

<sup>62</sup> Heil S. Estijos municipalinės notos. Baltijos valstybių ekonomika: pavyzdžių analizė. II dalis. Ekonominės politikos klausimai Estijoje, Latvijoje, Lietuvoje. – Vilnius: Baltijos ekonomikos valdymo mokymo programa, 1998. – 128 p.

Šiems tikslams pasiekti buvo analizuojamas biudžeto deficitas, jo santykis su valstybės skola. Pastebima, kad užsienio skolos didėjimas darė įtaką biudžeto deficito augimui, o pastarasis lėmė infliacijos lygio didėjimą. Atsižvelgiant į tai, buvo imamasi tokių fiskalinės politikos priemonių: mažinamos viešojo sektoriaus išlaidos, subsidijos, didinamas mokesčių surinkimo efektyvumas. Paaiškėjus, kad šių priemonių rezultatai nėra pakankami tikslams pasiekti, buvo didinami mokesčių tarifai bei įvedami nauji mokesčiai, sugriežtinama skolinimosi politika, vykdomos ekonomikos skatinimo reformos. Akcentuotina, kad visą laikotarpį buvo stengiamasi didinti užsienio investuotojų pasitikėjimą šalių ūkiu suvokiant, kad užsienio lėšos žymiai prisideda prie ūkio skatinimo.

### 3.2. 1998 – 1999 m. Rusijos finansų krizė

Iki 1997 m. Lietuva daugiausiai prekiavo su Nepriklausomų valstybių sandraugos (toliau – NVS) šalimis, bendroji užsienio apyvarta augo. Galima teigti, kad Lietuvos ekonomikos plėtojimosi ciklai daugiausiai priklausė nuo išorinių veiksnių, nes 61 proc. pajamų gaunama iš prekybos, transporto, ryšių ir paslaugų. Rusijos finansų krizės metu 1998 m. eksporto prekės prarado konkurencingumą dėl nuvertėjusių rublio ir dolerio (prie pastarojo buvo pririštas litas). BVP smuko 3,9 proc. 1999-aisiais, o nedarbo lygis stabiliai kilo nuo 13,3 proc. 1998-aisiais iki 17 proc. 2001-aisiais, nors 2002-aisiais vėl nukrito iki 13,8 proc. Eksportas į NVS šalis smuko 59 proc., o visas eksportas – 18 proc. Valstybės pajamos kasmet mažėjo dėl mažėjančių nemokestinių pajamų ir mokestinių lengvatų taikymo, todėl pirmiausia buvo mažinamos išlaidos: sumažinti transferai namų ūkiams (indėlių atkūrimas ir kt.), valstybės perskolinimo operacijos, atlikta biudžeto sandaros reforma, įvesta griežtesnė biudžetinių įstaigų kontrolė, išleista Vyriausybės vertybinių popierių. Tačiau ekonomikos valdymas silpnėjo ir dėl to bendras biudžeto deficitas padidėjo nuo 4,6 proc. nuo BVP 1998-aisiais (jam finansuoti buvo skolinamasi vidaus ir užsienio rinkose, išleidžiant Vyriausybės vertybinius popierius, naudojant kitas skolinimosi priemones) iki 7,8 proc. BVP 1999-aisiais, kai išaugo papildomos biudžetinės išlaidos ir grynoji skola (daugiausia dėl Mažeikių naftos privatizavimo<sup>63</sup>). Siekdamas efektyvesnio valstybės finansinių išteklių valdymo, Lietuvos Respublikos Seimas 1998 m. spalio 22 d. rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“<sup>64</sup> inicijavo biudžeto sandaros reformą, kurios pagrindiniai principai buvo valstybės biudžetą planuoti 3 metams, jį sudaryti pagal programas, konsoliduoti valstybės finansinius išteklius ir sudaryti visuomenei galimybę gauti išsamią informaciją apie mokesčių mokėtojų pinigų naudojimą. Vykdamas biudžeto sandaros reformą, šeši nebiudžetiniai fondai buvo įtraukti į valstybės biudžetą, išskyrus Valstybinio socialinio draudimo bei Privalomojo

<sup>63</sup> Report No. 28533. Lithuania. Country Assistance Evaluation. April 5, 2004. – 10 p. <http://www.oecd.org/dataoecd/63/33/35290177.pdf> [žiūrėta 2009 06 25]

<sup>64</sup>Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. spalio 22 d. rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“ // Valstybės žinios, 1998, Nr. 95-2637.

sveikatos draudimo fondus, priimti įstatymų pakeitimai, leidžiantys sukaupti lėšų Rezerviniam (stabilizavimo) fondui, kurio paskirtis – kaupti valstybės lėšas ekonomikos funkcionavimui užtikrinti ekstremalių situacijų ir ekonominės grėsmės sąlygomis, o pagrindinis įplaukų šaltinis – Privatizavimo fondo lėšos. Biudžeto sandaros reforma vertintina palankiai, nes planuojant biudžetą trejiems metams labiau tikėtina, kad efektyviau bus paskirstyti valstybės asignavimai, lengviau įgyvendinamos reformos, tačiau ekonomikos nuosmukiu tai itin pasunkintų biudžeto pritaikymą esamai ekonominei situacijai, valstybės išlaidų paskirstymą pagal pasikeitusias prioritetines sritis. Galimybės visuomenei gauti išsamią informaciją apie valstybės surinktų mokesčių panaudojimą sudarymas vertintinas kaip pirmas žingsnis skaidrumo principo užtikrinimo link, tuo pačiu tai turėtų pabrėžti politikų atsakomybę rinkėjams dėl valstybės pajamų ir išlaidų paskirstymo efektyvumo. Nebiudžetinių fondų įtraukimu į valstybės biudžetą buvo supaprastinamas viešųjų finansų kontrolės mechanizmas, atsižvelgiant į tai, kad tiek valstybės biudžetas, tiek nebiudžetiniai fondai finansuojami iš tų pačių šaltinių. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Seimas gana greitai sureagavo į galimus Rusijos finansų krizės padarinius, įstatymų pakeitimai dėl Rezervinio fondo įkūrimo vertintini kaip efektyvi priemonė šalinant sunkumus, kilusius dėl ekonomikos nuosmukio, tačiau tokių lėšų paleidimas į apyvertą gali paskatinti infliacijos lygio didėjimą. Taip pat buvo parengtas naujas planas, kurio esmė imtis Tarptautinio valiutos fondo rekomenduotų priemonių, tokių kaip griežto vyriausybės išlaidų mažinimo (tarp jų švietimui, sveikatos apsaugai, ypač socialinei apsaugai), darbo užmokesčio įšaldymo valstybės sektoriaus darbuotojams, mokesčių asmeninėms pajamoms didinimo, valstybės subsidijų panaikinimo. Biudžeto deficitas buvo sumažintas iki 2,8 proc. BVP 2000-aisiais, o vėliau iki 1,4 proc. BVP 2001 m., nors 2002-aisiais pakilo iki 1,5 proc. BVP (žr. 2 pav.). R. Urniežiaus vertinimu<sup>65</sup>, Lietuvos Respublikos Vyriausybė nesukūrė reikiamų prielaidų, kurios turėjo sušvelninti Rusijos krizės poveikį Lietuvos ekonomikai, nors teigiamus rezultatus davė griežta fiskalinė politika išlaikyti fiksuotą valiutos kursą, mokesčių kėlimas. Kaip matome (žr. 2 pav.), Lietuvos biudžetas visu nagrinėjamu laikotarpiu buvo deficitinis, o didžiausias biudžeto deficitas buvo 1999 metais – 7,8 proc., įsigalėjus Rusijos finansų krizei. 1998 m. gruodžio 31 d. Lietuvos valstybės skola sudarė 22,4 proc. BVP<sup>66</sup>, ilgalaikiai finansiniai įsipareigojimai sudarė 76 proc., o trumpalaikiai – 24 proc. visos valstybės skolos, laikomasi Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos nuostatose<sup>67</sup> nustatyto valstybės skolos limito – 24 proc. BVP. Šie skolinimosi limitai nustatyti konservatyviai, valdant refinansavimo, palūkanų normų kitimo riziką, įvertinus atliktus imitacinius skaičiavimus. Šių limitų viršijimas gali paskatinti reitingų agentūras sumažinti Lietuvos reitingus, o tai padidintų skolinimosi kaštus.

<sup>65</sup> Lietuvos ūkio transformacija 1990 – 2005 metais. Mokslinių straipsnių rinkinys (II). – Vilnius: Vilniaus pedagoginis universitetas, 2006. – 57 p. – ISBN 9955-20-105-3.

<sup>66</sup> Lietuvos Respublikos valstybės skola 1998. – Vilnius: Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 1999. – 8 p. – ISSN 1392-7914.

<sup>67</sup> 1998 m. gruodžio 24 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl valstybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos nuostatų patvirtinimo” Nr.1504 // Valstybės žinios 1998-12-30, Nr. 114-3205

Akcentuotina, kad 47 proc. visų užsienio valiuta skolintų lėšų (t. y. 547 mln. Lt.) buvo panaudota biudžeto deficitui padengti. Dėl Rusijos krizės sumažėjo prekių ir paslaugų paklausa vidaus rinkose, o Lietuvos bendrojo vidaus produkto lygis krito 4,1 proc. Metų infliacija siekė 0,3 proc., privatizuota nemažai valstybės įmonių, valstybės biudžetas nebuvo įvykdytas. 1998 m. gruodžio 24 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė nutarimą, kuriuo patvirtino Valstybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos nuostatas<sup>68</sup>. Šiuo dokumentu buvo privaloma vadovautis rengiant skolinimosi bei investicijų programas, valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų projektus iki 2001 metų. Akcentuotina, kad nuostatose buvo keliami tokie aktualūs tikslai:

- mažiau skolintis iš užsienio, užtikrinti, kad valstybės užsienio skola sudarytų ne daugiau kaip 70 proc. visos valstybės skolos;
- užtikrinti, kad visos skolintos lėšos būtų naudojamos efektyviai;
- mažinti valstybės skolinimosi išlaidas ir užtikrinti, kad nedidėtų jų įtaka konsoliduotam šalies biudžetui;
- užtikrinti, kad bendra valstybės skola iki 2001 m. neviršytų 24 proc. BVP<sup>69</sup>, o užsienio skola neviršytų 16 proc. einamųjų metų BVP (iki tol buvo 20 proc. BVP);
- užtikrinti, kad trumpalaikė skola, kurios grąžinimo terminas yra trumpesnis nei vieneri metai, neviršytų 20 proc. visos valstybės skolos (Latvijoje ši riba nustatyta ties 25 proc.).

Galime daryti išvadą, kad Lietuva sugriežtino savo skolinimąsi reaguodama į Rusijos finansų krizę, siekdama valdyti valstybės skolą bei savo finansinius įsipareigojimus, dedamos pastangos nedidinti skolinimosi kaštų. Nepaisant griežto skolinimosi reglamentavimo, Lietuvos Respublikos valstybės skola didėjo (žr. 3 pav.): 1999 m. gruodžio 31 d. ji siekė 27,8 proc. BVP<sup>70</sup> (užsienio skola sudarė 22,8 proc. BVP). Tam daugiausia įtakos turėjo dėl Rusijos finansų krizės sumažėjusi prekių ir paslaugų paklausa, bendrasis vidaus produktas. Eksportas 1999 metais sumažėjo 19,3 proc., importas – 18,3 proc. Importo mažėjimą lėmė sumažėjusi paklausa vidaus rinkoje. Palyginti su 1998 metais, 1999 m. einamosios sąskaitos deficitas sumažėjo 8 procentais, vidaus valstybės skola sumažėjo 522 mln. litų ir siekė 5,5 proc. BVP. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, atsižvelgdama į 1999 metų ekonominę situaciją, planavo 2000-aisiais pradėti leisti 3 metų trukmės VVP vidaus rinkoje ir taip sumažinti užsienio skolą, o Lietuvos Respublikos 2000 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme<sup>71</sup> nustatomas 1600 mln. litų grynojo skolinimosi limitas.

<sup>68</sup> Žr. ten pat.

<sup>69</sup> Lietuvos Respublikos valstybės skola 1998. – Vilnius: Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 1999. – 5 p. – ISSN 1392-7914.

<sup>70</sup> Lietuvos Respublikos valstybės skola 1999. – Vilnius: Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2000. – 5 p. – ISSN 1392-7914.

<sup>71</sup> 1999 m. gruodžio 23 d. Lietuvos Respublikos 2000 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. VIII-1503 // Valstybės žinios 1999-12-30, Nr. 113-3295.

Akcentuotina, kad valstybę imtis griežtesnių priemonių valstybės skolai valdyti įpareigoja planai nacionalinę valiutą susieti su euru. Pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Lietuvos banko Ekonominės politikos memorandumą 2000 m. sausio 1 d. – 2001 m. kovo 31 d., Vyriausybė įsipareigoja 2000 metais sumažinti skolinimosi poreikį, neviršijant bendrų biudžeto ir skolos limitų gražinti skolą, padidėjusią 1999 m. pabaigoje, mažinti einamosios sąskaitos deficitą, šalies biudžeto deficitą, padėti pamatus stabiliam ekonomikos augimui. Šis memorandumas kėlė pasitikėjimą investuotojams, ekonominė situacija iš lėto ėmė gerėti, bendrasis vidaus produktas išaugo 3,3 proc., infliacija sumažėjo iki 1 proc. Užsienio prekyba ėmė atsigausti po Rusijos krizės, valstybės skolos dydis nebekilo ir 2000-aisiais siekė 27,7 proc. BVP. Šiuos metus galime vadinti ekonomikos stabilizavimosi metais. Pastebėtina, kad gautos paskolos ne visada buvo efektyviai panaudojamos: patirta nuostolių dėl skolintų lėšų išgrobstymo, iššvaistymo, neteisėto jų panaudojimo. Lietuvoje nebuvo efektyvaus ir griežto užsienio lėšų gavimo ir panaudojimo kontrolės mechanizmo. 2001 m. Lietuvos ekonomika augo dar sparčiau negu buvo ekonomistų prognozuota. Tam įtakos turėjo per pastaruosius dvejus metus išaugęs eksportas (20,3 proc.), spartus paklausos atsigavimas Latvijos ir Rusijos rinkose, naftos produktų eksportas į Didžiąją Britaniją, padidėjusios eksporto apimtys į Europos Sąjungos šalis. Didėjantis vidaus vartojimas lėmė importo didėjimą (padidėjo 16,4 proc.). Sumažėjęs užsienio prekybos deficitas darė įtaką einamosios sąskaitos deficitui, jis sumažėjo 4,8 proc. BVP. Vertinant Lietuvos makroekonominį stabilumą paminėtina, kad buvo reikšmingas 2001 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Tarptautinio valiutos fondo pasirašytas antrasis Ekonominės politikos memorandumas. Šio susitarimo tikslas buvo išlaikyti valiutų valdybos modelį, tęsti fiskalinį konsolidavimą, įgyvendinti struktūrines reformas. Iš memorandumu pristatytų rezultatų<sup>72</sup> 2001 m. liepos 1 d. – 2002 gruodžio 31 d. laikotarpiui darytina išvada, jog per šiuos 18 mėnesių Lietuva reikšmingai progresavo atkuriant makroekonominį stabilumą šalyje po Rusijos finansų krizės 1998 – 1999 m. Reikšmingų veiksmų buvo imtasi kartu su Tarptautiniu valiutos fondu, siekiant biudžeto deficitą sumažinti nuo 7,8 proc. BVP 1999-aisiais iki 2,8 proc. BVP 2000-aisiais: 2000 m. buvo fundamentaliai pakeista fiskalinės politikos kryptis siekiant fiskalinio konsolidavimo, sustabdomas indėlių atkūrimas, neperskolinama naftos sektoriui. 2001-aisiais planuojamas 1,4 proc. BVP biudžeto deficitas. Tai skatino pasitikėjimą Lietuvos ekonomika ir jos valiuta, sudaromos sąlygos toliau didinti prekybą tarptautinėje rinkoje palankiu kursu. Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2001 – 2004 metų programoje<sup>73</sup> iškelia valstybės skolinimosi politikos tikslą – gerinti valstybės skolos valdymą, efektyviau panaudoti vidaus skolinimosi išteklius siekiant mažinti šalies priklausomybę nuo užsienio lėšų naudojimo, nustatyti griežtus skolinimosi limitus, ir dar tais pačiais metais sumažina valstybės grynojo skolinimosi limitą iki 1400 mln. litų (palyginti su 2000 m. 1600 mln. litų limitu ir 1999 m. 2900 mln. litų limitu). Toliau

<sup>72</sup> Country paper. Lithuania. 1 p. [www.oecd.org/dataoecd/32/31/1844441.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/32/31/1844441.pdf) [žiūrėta 2009 08 13]

<sup>73</sup> 2001-10-04 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo” Nr.1196 // Valstybės žinios 2001-10-10, Nr. 86-3015

mažinami skolinimosi mastai – 2001 m. visos valstybės skolos padidėjimas sudarė 179 mln. litų ir buvo 3,7 karto mažesnis nei 2000 m. (655,2 mln. litų) ir net 13,7 karto mažesnis nei 1999 m. (2455,8 mln. litų). Siekiant sumažinti skolos valdymo riziką, buvo ilginama valstybės skolinių įsipareigojimų trukmė, didinamas VVP likvidumas antrinėje rinkoje. Visi tiesioginiai valstybės įsipareigojimai užsienio valiuta (obligacijos ir paskolos) 2001 m. pabaigoje buvo ilgalaikiai. Netiesioginiai trumpalaikiai valstybės įsipareigojimai (suteiktos valstybės garantijos) sudarė tik 7,8 proc. visų valstybės garantijų. Gerėjant padėčiai vidaus finansų rinkose, buvo mažinamas skolinimasis užsienyje, atitinkamai didinant skolinimosi vidaus rinkoje dalį. Pažymėtina, kad buvo mažinami skolinimosi kaštai: mažinamas litais išleistų VVP vidutinių metinių palūkanų normų svertinis vidurkis, o siekiant apsaugoti skolą nuo valiutų kursų svyravimų, didesnė dalis 2001 m. užsienyje pasiskolintų lėšų buvo gauta eurais. Akcentuotina, kad nebuvo viršyti Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatyti skolą ribojantys rodikliai ir limitai: valstybės užsienio skolos, trumpalaikės skolos dalis visoje skoloje, valstybės išlaidų palūkanoms už paskolas dalis metinėse valstybės biudžeto pajamose ir kt. Vyriausybė, nustatydama Valstybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptis<sup>74</sup>, įsipareigojo siekti, kad valstybės skola 2004 m. gruodžio 31 d. sudarytų ne daugiau kaip 30 procentų tų metų bendrojo vidaus produkto, o užsienio skola neviršytų 25 proc. BVP. 2002 m. pradžioje vykdant skolinimosi politiką buvo planuojama daugiau skolintis vidaus rinkoje, ilginti išleidžiamų Vyriausybės vertybinių popierių trukmę (planuojama išplatinti 10 m. trukmės obligacijas), didinti VVP likvidumą antrinėje rinkoje, palaipsniui mažinti valstybės skolinius įsipareigojimus užsienio valiuta, o gerėjant valstybės kredito reitingui ir mažėjant skolinimosi išlaidoms, numatoma siekti, kad užsienio valiuta denominuoti Vyriausybės vertybiniai popieriai sudarytų vis didesnę užsienio skolos dalį. Taip pat nustatoma, kad trumpalaikė valstybės skola neturėtų viršyti 25 proc. valstybės skolos, kurios limitas sumažinamas iki 1100 mln. litų. 2002 m. vasario 2 d. litą persiejus prie euro numatoma daugiau skolintis eurais, užsibrėžiama, kad užsienio skola eurais iki 2004 m. pabaigos turėtų sudaryti ne mažiau kaip 75 proc. valstybės vardu priimtą užsienio skolos. Užsienio valiuta pasiskolintų lėšų panaudojimas biudžeto deficitui padengti vertintinas ne itin palankiai, nes taip gali būti ribojamas finansų rinkos aktyvumas. Siekiant sumažinti palūkanų normų kitimo riziką, skolos aptarnavimo išlaidų svyravimus, pirmenybė teikiama skolinimuisi už fiksuotas palūkanas. Vyriausybė ir toliau vykdė griežtą fiskalinę politiką: tęsė fiskalinį konsolidavimą, įgyvendino struktūrines reformas. 2001 m. biudžeto deficitas siekė 1,4 proc. BVP, 2002 metais nežymiai padidėjo iki 1,5 proc. BVP. Esant deficitiniam valstybės biudžetui dalis valstybės išlaidų vėl finansuojama skolintomis lėšomis. Lietuvos vis stabilėjanti ekonominė situacija skatino užsienio investuotojų pasitikėjimą, daugėjo investicijų į Lietuvos ūkį, todėl galime teigti, kad pasiteisino Vyriausybės vykdoma nuostata plėsti

---

<sup>74</sup> 2002-01-07 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl Valstybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos krypties patvirtinimo” Nr. 4 // Valstybės žinios 2002-01-11, Nr. 3-76

Lietuvos kapitalo rinką bei investuotojų bazę. 2002 m. valstybės skola didėjo, o užsienio skola 2,7 proc. sumažėjo. Dėl vykdomų reformų BVP augimas 2000-2002 m. buvo labai žymus, siekiantis 6,5 proc. per metus 2001 m. ir 2002 m. Lietuva pasižymėjo konkurencingumu ir dinamišku eksporto sektoriumi, dėl prekių ir paslaugų eksporto 1994 m. BVP kilo 27 proc., 1999–aisiais – 40 proc., o 2001–aisiais – 50 proc. Lietuvos ekonominę sistemą palankiai vertina ir reitingų agentūros: Lietuva vertinama kaip stabilios ekonomikos, didelę pažangą daranti, patikima valstybė. Tai priartino Lietuvos valstybę prie integracijos į Europos Sąjungą bei Šiaurės Atlanto Sutarties Organizaciją (NATO).

Latvijos ekonomika dėl Rusijos finansų krizės žymiai sulėtėjo, tačiau, Latvijos banko ekspertų nuomone<sup>75</sup>, Latvija išlaikė krizės išbandymą, „pažabojusi“ infliaciją (ji siekė 2,8 proc.), BVP augimą (3,6 proc.), kurie buvo išsivysčiusių šalių lygio. Vyriausybė buvo išsikėlusios tokios fiskalinės politikos vidutinio laikotarpio uždavinius kaip stabili mokesčių sistema, biudžeto deficito sumažinimas, subalansuotas biudžetas ilguoju laikotarpiu. Nors anksčiau planuotas perteklinis biudžetas, tačiau 1998 m. biudžeto deficitas buvo 0,8 proc. BVP, o 1999 m. jis pakilo iki 4,2 proc. BVP (vietoj metų pradžioje planuotų 3,0 proc. BVP) dėl planuotų pajamų nesurinkimo. Nepaisant to, Vyriausybė ir toliau finansavo investicinius projektus, o didėjančias išlaidas nuspręsta mažinti vietos valdžios sąskaita: Latvijos Respublikos metinio nacionalinio biudžeto įstatymu 1998 m. buvo sumažintas metinis savivaldybių skolos dydžio limitas iki 30 milijonų latų (taip pat ir 1999 m.). 2000-aisiais metais šis limitas buvo dar sumažintas ir siekė 17 milijonų latų – 10 milijonų skirta skolintis (nuo šios sumos 0,5 milijono latų buvo skirta stabilizuoti vietinės valdžios finansinei padėčiai), 7 milijonai latų skirti garantijoms<sup>76</sup>. Buvo sudaromos sąlygos savivaldybėms skolintis iš valstybės išdo nacionaline valiuta palankiais terminais, palyginus greitomis procedūromis ir be užsienio valiutų kurso kitimo rizikos. Vyriausybė susitarė dėl kreditavimo sąlygų su Europos Investicijų Banku ir Šiaurės Investicijų Banku vietinės valdžios ilgojo laikotarpio skolinimosi tikslais. Akcentuotina, kad vietinės valdžios biudžeto planas visuomet turi būti subalansuotas, jų skolinimosi procedūros griežtai prižiūrimos Vietinės valdžios skolinimosi ir laidavimo komisijos. Be šios komisijos leidimo vietinė valdžia neturi teisės skolintis. Jei nusprendžiama skolintis ne iš valstybės išdo, o iš kitų šaltinių, reikalingas specialus finansų ministro leidimas. Ilgalaikiams skolinimams įsipareigojimams nebuvo nustatomi apribojimai, tačiau šių įsipareigojimų reikalingumą turėjo įvertinti įsteigtas specialus Stabilizacijos fondas, veikęs Vietinės valdžios finansų stabilizavimo ir stebėjimo įstatymo pagrindu. Ekonomika, atsigavusi po finansų krizės, ėmė augti. Tai užtikrino mokestinės pajamas, o tuo pačiu – ir biudžeto deficito

<sup>75</sup> Ministry of Economy Republic of Latvia. Economic development of Latvia. Report. – Ryga, 2001. – 11 p. <http://www.em.gov.lv/em/2nd/?cat=10220> [žiūrėta 2009 08 24]

<sup>76</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development. Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs. Centre on Tax Policy and Administration. Fiscal Design Across Levels of Government Year 2000 Surveys. Country report: Latvia. Final. 8<sup>th</sup> May, 2001. – 7 p. – <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1907086.pdf> [žiūrėta 2009 08 14]



mažėjimą, kuris 2000-aisiais neviršijo 2,8 proc. BVP<sup>77</sup>. Metų pradžioje buvo planuotas ne didesnis nei 2,0 proc. BVP biudžeto deficitas, tačiau jį pakoregavo neplanuotos išlaidos sveikatos sistemai, švietimui bei pajamų nesurinkimas dėl nepavykusio akcizo mokesčio pajamų plano, augančio nemokių įmonių skaičiaus, mokestinių skolų panaikinimo, mokesčių skolos kapitalizavimo, perdėtai optimistinių įplaukų prognozių. Atkreiptinas dėmesys, kad viena rimčiausių Latvijos ekonomikos problemų buvo santykinai didelis einamosios sąskaitos deficitas<sup>78</sup>, kuris dėl sumažėjusio eksporto, lemiamo Rusijos krizės, buvo arti 10 procentų BVP. 2000 m. pastebima ryški atsigavimo tendencija ir po devynių 2000 m. mėnesių einamosios sąskaitos deficitas jau tebuvo 5,6 proc. BVP. Šį deficitą daugiausia kompensavo tiesioginės užsienio investicijos ir ilgo laikotarpio paskolos. Kadangi biudžeto deficitas yra priimtinas tik kaip išimtis, kai jau Rusijos krizė buvo pasibaigusi, biudžeto deficito sumažinimas buvo laikomas vienu iš svarbiausių prioritetų. Trumpuoju laikotarpiu biudžeto deficito sumažinimas buvo pagrindinė priemonė siekiant pagerinti einamosios sąskaitos mokėjimų balansą. Tai galima pasiekti tik griežtos fiskalinės politikos ir struktūrinių reformų pagalba, kurios užtikrintų greitesnį eksporto augimą padengiantį importą. 2001 m. biudžeto deficitas siekė 1,8 proc. BVP. 2001 m. gegužę Ministrų kabinetas priėmė „Metodines gaires dėl vidutinės trukmės biudžeto planavimo“. Šis dokumentas nurodo svarbius biudžeto rengimo, politikos planavimo, biudžeto išlaidų optimizavimo klausimus. Jo tikslas buvo užtikrinti turimų išteklių tikslingą, perspektyvų, koordinuotą, skaidrų ir duodantį teigiamų rezultatų panaudojimą. Perėjimas prie vidutinės trukmės biudžeto planavimo palaipsniui truko iki 2004 m., o planuojant 2002 m. biudžetą, deficitą buvo planuojama sumažinti iki 1 proc. BVP. Vis dėlto tai buvo labai sudėtinga užduotis, kurios pasiekti nepavyko, 2002 m. biudžeto deficitas siekė 1,7 proc. BVP. Centrinės valdžios skola 1998 m. pabaigoje išaugo nuo 372,6 mln. latų iki 570,9 mln. latų 2000 m. pabaigoje. Ji kol kas išliko sąlyginai maža (13,2 proc. BVP 2000 m. pabaigoje). Valstybės užsienio skola sudarė 61 proc. visos valstybės skolos, o vidaus skola – atitinkamai 39 procentus. Vyriausybės skolos valdymo strategija numatė užtikrinti, kad per artimiausius metus ne mažiau kaip 50 procentų valstybės skolos turi būti išreikšta nacionaline valiuta. Taip siekiama sumažinti užsienio skolos dalį ir palaipsniui mažinti valstybės skolą. Estija taip pat pajuto Rusijos finansų krizės įtaką: 1997 m. pasiektą 2,2 proc. BVP biudžeto perteklių 1998 – aisiais pakeitė 0,3 proc. BVP deficitas, kuris 1999 m. išaugo iki 4,6 proc. BVP. Valstybės skola 1998 m. buvo lygi 5,5 proc. BVP, o 1999 m. padidėjo iki 6,0 proc. BVP (žr. 3 pav.). Sugriežtinus fiskalinę politiką, padidinus mokesčines pajamas, 2000 m. biudžeto deficitas sumažėjo iki 0,7 proc. BVP, o 2001 m. siekė tik 0,1 proc. BVP. Valstybės skola 2000 m. sumažėjo iki 5,2 proc. BVP, 2001 – aisiais iki 2,8 proc. BVP, o 2002 m. šalies biudžetas buvo perteklinis (0,3 proc. BVP perteklius), valstybės skola

<sup>77</sup> Bank of Latvia. Annual report 2000. – Ryga: 2001. – 6 p. – ISSN 1407-1800.

[http://www.bank.lv/images/img\\_lb/izdevumi/images/year/2000/ar2000.pdf](http://www.bank.lv/images/img_lb/izdevumi/images/year/2000/ar2000.pdf) [žiūrėta 2009 08 16]

<sup>78</sup> Ministry of Economy Republic of Latvia. Economic development of Latvia. Report. – Ryga, 2000. – 9 p. – <http://www.em.gov.lv/em/2nd/?cat=10220> [žiūrėta 2009-08-25]

sudarė 5,7 proc. BVP. Estijos ekonominė situacija buvo stabili bei palanki pasirengimui stojimui į Europos Sąjungą. Darytina išvada, kad dėl Estijos glaudžių ryšių su Vakarų Europa, Rusijos finansų krizė jos ekonomiką paveikė mažiausiai.

Kaip matome, visos Baltijos šalys nustatė griežtą fiskalinę politiką, kad išlaikytų fiksuotą valiutos kursą. Tokie sprendimai turėjo daug reikšmės biudžeto deficitui sumažėti, tačiau viso to pagrindas buvo ir vis didėjantys mokesčiai. Fiskalinis šalių išmintingumas buvo labai rimtai patikrintas 1998 m. rugpjūtį prasidėjusios Rusijos finansų krizės metu. Augimas sulėtėjo visose Baltijos šalyse, pablogėjo fiskalinės pozicijos ir tolesnės fiskalinės reformos susidūrė su labai nepalankia aplinka. Rusijos finansų krizė atskleidė skirtingą progreso lygį trijose Baltijos valstybėse. Dviem atvejais viešojo sektoriaus išlaidos žymiai padidėjo lyginant su BVP, iškeliamas klausimą dėl makroekonominės sistemos tvarumo.

### 3. 3. Įstojimas į Europos Sąjungą 2004 m.

Šalims kandidatėms, siekiančioms įstoti į Europos Sąjungą buvo keliami tokie Europos Bendrijos steigimo sutartyje<sup>79</sup> numatyti Maastrichto kriterijai:

- infliacija neturi viršyti trijų praėjusių dvejus metus mažiausią infliaciją turinčių šalių vidurkio daugiau kaip 1,5 procentinio punkto;
- ilgalaikių paskolų palūkanų normos neturi viršyti trijų mažiausių infliaciją turinčių šalių palūkanų normų vidurkio daugiau kaip 2 procentiniais punktais;
- valstybė turi būti dalyvavusi Valiutų keitimo kursų mechanizme (VKM II) Europos pinigų sistemoje dvejus paskutiniuosius metus ir per šį laikotarpį nedevalvavusi savo valiutos, dvejus metus valiutų kursas turi būti stabilus (nenukrypti Europos valiutų kursų mechanizmo VKM II sistemoje daugiau nei 15 proc.);
- biudžeto deficitas ir valstybės skola praėjusių biudžetinių metų pabaigoje neturi viršyti atitinkamai 3 proc. ir 60 proc. BVP arba sparčiai mažėti šių ribų link.

Kadangi tik paskutinis kriterijus yra tiesiogiai susijęs su šio darbo objektu, nagrinėsime jį plačiau.

Lietuva, siekdama įstojimo į Europos Sąjungą (toliau – ES), vykdė ekonomines ir struktūrines reformas, ypač buvo sėkminga finansų sistemos reforma, konsolidavusi valstybės finansus, pastebimas žymus BVP augimas (2003 m. – 10,5 proc.), išskirtinai žemas infliacijos lygis (2003 m. defliacija siekė 1,3 proc.), radikaliai sumažinta mokesčių našta ekonomikai (nuo 40 proc. BVP 1999-aisiais iki 29 proc. BVP 2003 m.). Tarptautinė reitingų agentūra „Standard & Poor“<sup>80</sup> pabrėžė, kad Lietuvos rodikliai buvo aukščiausi tarp visų naujųjų ES šalių kandidačių. Vertinant Lietuvos atitikimą

<sup>79</sup> Europos Bendrijos steigimo sutartis. [http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc\\_1?p\\_id=49010](http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_1?p_id=49010) [žiūrėta 2009 07 12]

<sup>80</sup> Lietuva stojant į Europos Sąjungą. Ekonominė, sociologinė ir demografinė padėties analizė. – Vilnius: Socialinių tyrimų institutas, 2004. – 9 p. – ISBN 9955-531-10-X

Mastrichto sutartyje nustatytiems konvergencijos kriterijams, pabrėžtina, kad trejus paskutinius metus valstybės biudžeto deficitas kito taip: 2001 metais jis sudarė 3,6 proc. BVP, 2002-aisiais – 1,2 proc. BVP, o 2003 metais pakilo iki 1,3 proc. BVP ir neviršijo sutartyje numatytos 3 proc. BVP ribos. Biudžeto deficito padidėjimą 2003 metais lėmė planuotą 0,4 procentinio punkto BVP lygį viršijusios išlaidos nuvertėjusiems indėliams atkurti. 2003-uosius metus tuometinis Lietuvos Respublikos finansų ministras Zigmantas Balčytis<sup>81</sup> pavadino išskirtinio ekonominio augimo ir didėjančio finansinio stabilumo laikotarpiu: šalyje augo vidutinis darbo užmokestis, mažėjo nedarbas, kainų augimas buvo vienas žemiausių Europos Sąjungoje, buvo stabili pinigų politika, ekonominei plėtrai palanki investicijų ir verslo skatinimo politika. Tai didino bendrąjį vidaus produktą, tačiau pastebėtina, kad biudžeto deficitą mažai veikia BVP svyravimai: 1995–2003 metais tik viena dešimtoji BVP ciklinio svyravimo sukeldavo biudžeto balanso pokyčių, nes išvelgiamas menkas BVP svyravimų poveikis pajamoms ir dar menkesnis – išlaidoms. Valdžios sektoriaus išlaidos 2000–2004 metais sudarė vis mažesnę BVP dalį, tai lėmė griežta biudžeto deficito mažinimo politika ir vis mažesnis valdžios sektoriaus dalyvavimas prekių ir paslaugų rinkoje. Eurostato duomenimis, Lietuvoje biudžeto deficito ir BVP santykis 2003 metais buvo vienas mažiausių ir vienu procentiniu punktu mažesnis už ES šalių vidurkį. Akcentuotina, kad nuo įstojimo į Europos Sąjungą momento (2004 m. gegužės 1 d.), Lietuvos biudžetas rengiamas susiejant jį su ES biudžetu, įvertinant piniginius srautus į Lietuvos biudžetą ir Lietuvos įmokas į ES biudžetą<sup>82</sup>. Kaip pastebi Tarptautinio valiutos fondo ekspertai<sup>83</sup>, 2004-aisiais Lietuvos biudžeto deficitas didėjo dėl delsimo panaudoti ES dotacijas, tačiau vis dar nesiekia 2,0 proc. BVP (buvo lygus 1,4 proc. BVP), nes ir toliau didėja valstybės pajamos. Ekspertai rekomenduoja 2004 metais mažinti išlaidas ir sutaupytas lėšas skirti 2005-ųjų metų biudžeto deficitui mažinti. Kadangi šiais metais biudžeto deficitas buvo mažesnis nei planuota, patariama siekti finansinio stabilumo ateityje ir iš anksto pradėti vykdyti savo įsipareigojimus siekti biudžeto balanso vidutinės trukmės laikotarpiu pagal Stabilumo ir augimo pakta, o tuo pačiu ir išvengti ekonomikos „perkaitimo“. Tarptautinio valiutos fondo ekspertai biudžeto balansui pasiekti rekomenduoja padidinti mokesčius. Tapusi ES nare, Lietuva siekia tapti pilnateise Europos ekonominės ir pinigų sąjungos nare bei savo konvergencijos (suartėjimo su euro zona) programoje<sup>84</sup> užsibrėžia tikslą mažinti biudžeto deficitą, siekdama 2007 m. sausio 1 d. įsivesti eurą. 2006 metais Lietuvos biudžeto deficitas siekė 2,4 proc.<sup>85</sup>. Tuo metu ketinta iki 2007 m. šį deficitą sumažinti iki 1,5 proc. ir jau nuo 2007 metų nacionalinę valiutą pakeisti euru. Iš Baltijos valstybių tik Estijos biudžetas buvo perteklinis (žr. 2 pav.). Raoul Lättemäe<sup>86</sup> pažymi, kad Estija viršijo 3 proc. BVP ribą tik 1999-aisiais dėl trumpalaikio nuosmukio Rusijos finansų krizės metu. Ši valstybė netrukus po įstojimo į ES, 2004 m. birželio 28 d., kartu su

<sup>81</sup> Valstybės skola 2004. – Vilnius: Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2005. – 12 p.

<sup>82</sup> Valstybės biudžetas 2007. – Vilnius: Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2008. – 8 p.

[http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/leidiniai/failai/2007\\_m\\_valstybes\\_biudzetas.pdf](http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/leidiniai/failai/2007_m_valstybes_biudzetas.pdf) [žiūrėta 2009 07 18]

<sup>83</sup> Lithuania – 2004. Article IV Consultation. Concluding Statement of the IMF Mission. Decembre 10, 2004. IMF External Relations Department. <http://www.imf.org/external/np/ms/2004/121004.htm> [žiūrėta 2009 08 16]

<sup>84</sup> 2005 m. sausio 21 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl Lietuvos konvergencijos programos” Nr.54 (2005-01-25, Nr.11-341) // Valstybės žinios 2005-01-25, Nr. 11-341.

<sup>85</sup> Lietuvos ūkio transformacija 1990 – 2005 metais. Mokslinių straipsnių rinkinys (II). – Vilnius: Vilniaus pedagoginis universitetas, 2006. – 124 p. – ISBN 9955-20-105-3.

<sup>86</sup> Lättemäe R. Estonia's Preparations for Joining the Euro Area.

<http://www.bank.lv/eng/main/a;/pubrun/citaspub/estpreparations/> [žiūrėta 2009 07 12]

Lietuva ir Slovėnija įstojo į Europos ekonominę ir pinigų sąjungą bei pradėjo dalyvauti Europos valiutų kurso mechanizme (toliau – VKM II), planuojama 2007 m. sausio 1 d. prisijungti prie euro zonos. Prisijungdama prie VKM II ji išpareigojo žymiai sumažinti einamosios sąskaitos deficitą, užtikrinti konvergencijos proceso tvarumą, išsaugoti makroekonominį stabilumą. Vyriausybės pastangų rezultatu galime įvardinti išaugusią vidaus paklausą, subalansuotą valstybės biudžetą (biudžeto perteklius 2004 m. siekė 1,7 proc. BVP), žemas palūkanų normas. Po įstojimo į ES padidėjo infliacija, kuri buvo suvaldyta padidinant muitų ir akcizų tarifus, žybaus kainų kilimo nebuvo pastebėta. Tuo tarpu Latvija įstojo į Europos ekonominę ir pinigų sąjungą ir tapo pilnateise VKM II dalyve 2005 m. gegužės 2 d. Biudžeto deficitas atitiko Maastrichto kriterijų, nors 2000 m. ir 2002 m. buvo prie jo labai priartėjęs: 2000 m. siekė 2,8 proc. BVP, 2002-aisiais – 2,7 proc. BVP. Per pastaruosius dvejus metus jis išliko santykinai mažas ir 2003 m. siekė 1,6 proc. BVP, o 2004 m. buvo ties 1,1 proc. BVP riba<sup>87</sup>. Nors 2004 m. einamosios sąskaitos deficitas buvo gana didelis, tačiau nebuvo kritinis, nes jis padengiamas tiesioginėmis užsienio investicijomis ir ilgojo laikotarpio paskolų lėšomis, o biudžeto deficitą daugiausia lėmė neigiamas prekybos balansas<sup>88</sup>. Kaip pažymi Latvijos banko Pinigų politikos departamento vadovas Helmutis Ancāns<sup>89</sup>, pagal Latvijos konvergencijos programą 2004-2007 metams Vyriausybė, atsižvelgdama į prognozuojamą BVP augimą, planuoja 2005 m. biudžeto deficitą padidinti iki 1,6 proc. BVP, o 2006 m. ir 2007 m. sumažinti atitinkamai iki 1,5 proc. BVP ir 1,4 proc. BVP. Tačiau 2005 m. biudžeto deficitas siekė tik 1,2 proc. BVP, o 2006 m. – 0,3 proc. BVP. Pabrėžtina, kad per dešimt 2006 metų mėnesių biudžeto pajamos buvo 23,9 proc. didesnės nei praeitų metų atitinkamu laikotarpiu, tačiau ir išlaidos buvo 20,5 proc. didesnės, lyginant su praėjusių metų tuo pačiu laikotarpiu<sup>90</sup>. Europos Komisija 2004 metų Konvergencijos ataskaitoje<sup>91</sup> pažymėjo, kad tik Lietuva, Latvija, Estija, Švedija ir Slovėnija iš šalių kandidačių atitinka šį Maastrichto kriterijų. Tai reikšmingas Baltijos valstybių pastangų įvertinimas.

Kitas kriterijus stojimui į ES įgyvendinti buvo reikalavimas, kad šalies kandidatės valstybės skola neviršytų 60 proc. BVP arba sparčiai mažėtų. Nors Lietuvos įsiskolinimas buvo didžiausias tarp Baltijos valstybių, tačiau jis atitiko šį reikalavimą: Lietuvos valstybės skola 2003 metais buvo 21,2 proc. BVP, Latvijos – 13,4 proc. BVP, Estijos – 5,6 proc. BVP. Vertinant Europos Sąjungos mastu, Baltijos šalių valstybės skolos dalis BVP buvo mažesnė nei kitų ES šalių kandidačių, o Lietuva buvo tarp keturių valstybių, kurių valstybės skolos dalis BVP yra mažiausia. 2003 m. gruodžio 18 d. buvo priimtas naujos redakcijos Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas, kuriame reglamentuojama valstybės skolos apskaita, atitinkanti perteklinio deficito procedūros reikalavimus. Iki 2004 metų Lietuvoje skaičiuojant ir skelbiant valstybės skolos duomenis, buvo laikomasi konservatyvios

<sup>87</sup>The economy national of Latvia: A macroeconomic review 2004. 4 (21). – Ryga: Ministry of Economics of the Republic of Latvia, 2004. – 4 p. – ISSN 1407-5334

<sup>88</sup>The economy national of Latvia: A macroeconomic review 2005. 1 (22). – Ryga: Ministry of Economics of the Republic of Latvia, 2005. – 14 p. – ISSN 1407-5334

<sup>89</sup> Ancāns H. Maastricht Criteria Compliance Prospects in Latvia. *Kroon & Economy* No.3, 2005. – 12 p. [http://www.eestipank.info/pub/en/dokumentid/publikatsiooniid/seeriad/kroon\\_majandus/\\_2005/\\_2005\\_3/\\_3.pdf?ok=1](http://www.eestipank.info/pub/en/dokumentid/publikatsiooniid/seeriad/kroon_majandus/_2005/_2005_3/_3.pdf?ok=1) [žiūrėta 2009 08 16]

<sup>90</sup>The economy national of Latvia: A macroeconomic review 2006. 4 (27). – Ryga: Ministry of Economics of the Republic of Latvia, 2006. – 12 p. – ISSN 1407-5334

<sup>91</sup> Europos Bendrijų Komisijos 2004 m. spalio 20 d. pranešimas „Konvergencijos ataskaita 2004 m.“ Nr.KOM (2004) 690. – 4 p.

skaičiavimo metodologijos: į visą skolos sumą buvo įtraukiamos paskolos su valstybės garantija. Be to, valstybės skola apėmė visą centrinės valdžios skolą, tačiau buvo nevisiškai apskaitomi kitų subsektorių (savivaldybių ir socialinės apsaugos fondų) įsipareigojimai. Visą valdžios sektoriaus skolą pagal perteklinio deficito procedūros reikalavimus pradėta apskaityti nuo 2004 metų. Remiantis naujos redakcijos Valstybės skolos įstatymu, nuo 2004 metų valstybės skola skaidoma į vidaus ir užsienio skolą pagal rezidentų principą (anksčiau buvo taikomas valiutų principas). Pabrėžtina, kad nors šiame įstatyme (kaip ir kituose fiskalinės politikos dokumentuose) numatytas valstybės skolos mažinimas, tačiau šie teisės aktai nenustato valstybės lėšų panaudojimo, kai bus nedeficitinis arba perteklinis biudžetas, optimalaus skolos lygio, neturinčio įtakos valdžios sektoriaus finansų fiskaliniam tvarumui. Lietuvos konvergencijos 2004 metų programoje<sup>92</sup> teigiama, kad 2003 metais tiesioginių užsienio investicijų sankaupą mažino 2 procentus BVP siekiantis ankstesnių metų investicijų perklasifikavimas iš tiesioginių į portfelines, todėl tiesioginių užsienio investicijų srautas 2003 metais labai sumažėjo. Planuota, kad 2004–2007 metais sparčiai didės investicijos dėl palankių palūkanų normų ir pasitikėjimo ūkio stabilumu, išaugs vartojimas, o kaip pagrindinis fiskalinės politikos tikslas vidutiniu laikotarpiu įvardijamas ekonominės politikos tikslų siekti cikliškai subalansuoto biudžeto įgyvendinimo užtikrinimas. Nuo 2003 m. naujos valstybės garantijos nebeteikiamos, o dėl sumažėjusių Vyriausybės vertybinių popierių palūkanų normų ir palankių sąlygų tarptautinėje vertybinių popierių rinkoje mažėjo ir palūkanos, mokėtinos už valstybės skolą. Planuota siekti, kad biudžeto deficitas 2004–2007 metais neviršytų 3 procentų BVP ir kuo sparčiau artėtų prie subalansuoto. Lietuvos valstybės skolos santykis su bendroju vidaus produktu 2004 metų pabaigoje sudarė 19,5 procento ir buvo vienas mažiausių tarp ES valstybių narių (ES 25 valstybių narių skolos santykio su BVP vidurkis buvo 63,8 proc. BVP), Vyriausybė įgyvendino 2001 m. Valstybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptį apraše iškeltą uždavinį, kad valstybės skola neturi viršyti 30 proc. BVP. Svarbiausias uždavinys valdant valstybės skolą – užtikrinti visišką valstybės išlaidų finansavimą laiku ir visų skolinių įsipareigojimų vykdymą kuo mažesnėmis išlaidomis bei priimtina rizika, neviršijant nustatytų valstybės skolos ir skolinimosi limitų. Planuojama vidutinės trukmės laikotarpiu įgyvendinti tokias skolinimosi politikos priemones: didinti skolinimąsi vidaus valiuta, ilginti išleidžiamų vertybinių popierių (obligacijų) trukmę, didinti VVP likvidumą antrinėje rinkoje, laipsniškai mažinti valstybės skolinius įsipareigojimus užsienio valiuta, mažiau teikti valstybės garantijų arba apskritai jų neteikti. Tarptautinis valiutos fondas pažymi, kad Lietuva skolintas lėšas investavo tikėdamasi paskatinti augimą, kuris padėtų grąžinti skolas, bei rekomenduoja stebėti užsienio skolinius įsipareigojimus, priemones, skirtas skatinti taupymą privačiajame sektoriuje, mažinti biudžeto deficitą. 2004 m. ekonomikos plėtra sulėtėjo (BVP augimas sudarė 7 proc.) dėl naujų reformų, pasaulinio naftos kainų šuolio, didėjančios BVP priklausomybės nuo vidaus rinkos būklės, pablogėjusio eksporto ir importo augimo santykio, darbo jėgos emigracijos. Kita vertus, paskolų ėmimą, vartojimą skatino rekordiškai mažos palūkanų normos, ūkio pertvarką lėmė ES struktūriniai fondai, Lietuvai įstojus į ES žymiai pagyvėjo paslaugų sektorius. Kiekvieną 2004 m. ketvirtį infliacijos ir vidutinio darbo užmokesčio augimo tempai spartėjo. 2005 metais Lietuvos eksportas išaugo 27,1 proc., importas – 25 proc. Net

<sup>92</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 11 d. Nr.568 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2004 metų programos“  
// Valstybės žinios 2004-05-13, Nr. 79-2793

33,1 proc. viso importo sudarė prekyba su NVS šalimis. Šiems rezultatams įtakos turėjo palanki išorės aplinka, narystė ES, palankūs realaus valiutos keitimo kurso pokyčiai, naftos kainų šuolis. Valstybės skola 2005 metais buvo lygi 18,3 proc. BVP, taigi valstybės skolos santykis su BVP per 2005 metus sumažėjo 1,2 procentinio punkto. Valstybės grynojo skolinimosi limitas padidintas iki 1700 mln. litų. Europos Taryba 2005 m. liepos 12 d. rekomendacijose dėl valstybių narių ir Bendrijos bendrųjų ekonominės politikos gairių (2005 – 2008 m.) kaip vieną iš priemonių sustiprinti viešuosius finansus atsižvelgiant į numatomas išlaidas, susijusias su gyventojų senėjimu, siūlo sparčiai mažinti valstybės skolą. Europos Sąjungos Komisijos 2005 metų skaičiavimais<sup>93</sup>, nesugriežtinus fiskalinės politikos planų Lietuvos valstybės skola 2050 metais turėtų priartėti prie 80 proc. BVP, pirminis struktūrinis perteklius vidutinės trukmės laikotarpiu turėtų pasiekti apie 2,6 proc. BVP, kad nepaisant visuomenės senėjimo 2030–2050 metais būtų vykdomos ambicingos socialinės garantijos pensininkams ir išlaikytas euro zonai būtinas ilgalaikis valdžios finansų stabilumas, todėl pabaigus pagrindines struktūrines reformas vidutinės trukmės fiskalinės politikos tikslas vėl bus ekonomikos ciklo atžvilgiu subalansuotas arba perteklinis biudžetas. Atsižvelgiant į šias rekomendacijas ir tuometinį valstybės skolos lygį, Lietuva turėtų siekti, kad ir toliau valstybės skola nedidėtų. Tuo tarpu Latvijos valstybės 2004 m. skola sudarė 13,2 proc. BVP (2005 m. – 12,5 proc. BVP), o Estijos – 5,0 proc. BVP (2005 m. – 4,5 proc. BVP) ir buvo mažiausia tarp ES valstybių narių. Kadangi ES valstybių narių skolos santykio su BVP vidurkis 2005 m. buvo lygus 63,4 proc., galime teigti, kad Baltijos regiono šalys pasižymėjo vienu iš mažiausių valstybės skolos ir BVP santykiu. Tai darė šias šalis patrauklias investuotojams, rodė sparčiai besivystančios ekonomikos augimą. Lietuva 2004 m. nesudarė naujų paskolos sutarčių su tarptautinėmis finansų institucijomis, neteikė naujų valstybės garantijų dėl paskolų, išskyrus atvejus, kai valstybės garantijos teikiamos paskoloms su valstybės garantija grąžinti. Grynojo skolinimosi limitas padidinamas iki 1500 mln. litų. Pagal Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi strategiją, viena iš pagrindinių Vyriausybės strateginių skolinimosi nuostatų buvo skolintis litais ir eurai bei kita valiuta su sąlyga, kad pasitelkus išvestines finansines priemones išsipareigojimais ateityje būtų vykdomi litais ar eurai, t.y. mažinti valstybės vardu prisiimtus skolinius išsipareigojimus tomis užsienio valiutomis, kurių kurso kitimas lito ir euro atžvilgiu galėtų sukelti nepageidaujamus skolos aptarnavimo išlaidų svyravimus<sup>94</sup>. 2005 metais ir toliau buvo mažinami valstybės vardu prisiimti išsipareigojimai tomis užsienio valiutomis, kurios nėra fiksuotos lito ir euro atžvilgiu, siekiant sumažinti valiutų kursų kitimo riziką: iš anksto grąžinta 345,8 mln. litų paskolų JAV doleriais, Japonijos jenomis ir Specialiomis skolinimosi teisėmis, paskolos perfinansuojamos skolinantis pigiau litais ir eurai. Paskolų portfelis su valstybės garantija 2005 m. lapkričio 1 d. sudarė apie 1,9 proc. BVP. Prognozuojama, kad ši suma vidutinės trukmės laikotarpiu turėtų sumažėti iki 1,2 procento BVP. 2006 m. Lietuvos BVP išaugo 7,5 proc., sparčiai augo prekių ir paslaugų importas, didėjo eksportas, vartojimas, tačiau dėl kuro kainų išaugimo pabrango maisto produktai, transporto paslaugos, vartotojų kainų indeksas padidėjo 3 procentiniais punktais, o vidutinė metinė infliacija sudarė 3,8 proc. (2005 m. siekė 2,7 proc.). Valstybės skola sumažėjo iki 18,2 proc. ir buvo viena mažiausių tarp ES valstybių

<sup>93</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gruodžio 12 d. nutarimas Nr.1323 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2005 metų programos“ // Valstybės žinios 2005-12-15, Nr. 146-5320

<sup>94</sup> Lietuvos Respublikos valstybės skola 2005. – Vilnius: Lietuvos Respublikos finansų ministerija. 2006. – 19 p.

narių (2006 m. ES valstybių narių skolos santykis su BVP buvo 61,7 proc.). Šis santykis mažėja jau šešerius metus. Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptį apraše nustatyti valstybės skolinimosi limitai, kurie 2006 metams buvo patvirtinti 4800 mln. Lt., nebuvo viršyti, refinansavimo, valiutų kursų kitimo ir palūkanų normos kitimo rizikos yra priimtinos. Lietuvos konvergencijos programoje numatoma mažinti biudžeto deficitą, kad 2008 m. jis neviršytų 0,5 proc. BVP, o 2009 m. planuojamas nedeficitinis valstybės biudžetas (šių prognozuojamų duomenų realumą aptarsime kitame skyriuje). 2006 metais Lietuvos biudžeto deficitas siekė 2,4 proc. BVP<sup>95</sup>. Tuo metu ketinta iki 2007 m. šį deficitą sumažinti iki 1,5 proc. BVP ir nacionalinę valiutą pakeisti euru. Europos Komisija, įvertinusi Lietuvos stabilumo ir konvergencijos 2006 m. programose pateiktą informaciją apie valstybės skolą bei vykdomas reformas, ilgalaikio viešųjų finansų tvarumo požiūriu Lietuvą priskyrė mažos rizikos šalių grupei, o Lietuvos valstybės skolos lygį apibūdino kaip per žemą. Valstybės kontrolė audito ataskaitoje<sup>96</sup> pažymi, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybei reikėtų periodiškai peržiūrėti Valstybės vidutinės trukmės skolos valdymo strategiją bei apsvarstyti galimybę teisės aktuose įtvirtinti nuostatą, kad viršplaninės valstybės biudžeto pajamos, gautos pasiekus nulinį valdžios sektoriaus balansą, skiriamos valstybės skolai mažinti. Tuo tarpu Latvijos valstybės skola 2006 metais siekė 10,6 proc. BVP (biudžeto deficitas buvo lygus 0,3 proc. BVP), Estijos – 4,3 proc. BVP (biudžeto perteklius – 2,9 proc. BVP). Apibendrinus pastarųjų metų duomenis, galime teigti, kad Baltijos regiono ekonominė padėtis stabili. Biudžeto balansuotumo tikslui pasiekti žymią įtaką daro Europos Sąjungos struktūrinių fondų finansinė parama, o tai lemia ir valstybės skolos mažėjimą. Todėl darytina išvada, kad ne tik valstybių priemonės biudžeto deficitui ir valstybės skolai mažinti lemia šių reiškinų rodiklių kitimą, tačiau ir Europos Sąjungos vykdoma politika, kuri per finansinę paramą bei ekspertų rekomendacijas, valstybėms narėms privalomus teisės aktus daro tiesioginę įtaką šalių fiskalinei politikai bei ekonominei situacijai.

### **3.4. 2007 m. Pasaulio finansų krizė**

Pasaulio ekonomikoje 2007 metai pasižymėjo neramumais tarptautinėse finansų rinkose dėl Jungtinėse Amerikos Valstijose kilusios finansų krizės bankrutavus vienam didžiausių bankų. Lietuvos ekonomika 2007 m. plėtojosi sparčiai: fiskalinės politikos ir intensyvaus kreditavimo srauto stimuliuojamas namų ūkių disponuojamų pajamų didėjimas skatino privatų vartojimą, nekylančios realiosios palūkanų normos ir įmonių didelis pelningumas – investicijas. Visgi infliacijos didėjimą daugiausia lėmė nuo vidaus ekonominių procesų nepriklausantys veiksniai. Maisto produktų kainų didėjimas rodė pasaulines maisto brangimo tendencijas, kurias daugiausia lėmė žemės ūkio produkcijos ir maisto produktų didesnė paklausa. Ją skatino sparti ekonomikos plėtra mažiau išsivysčiusiose šalyse ir išaugusi biokuro gamyba. Nemažos įtakos bendrajai infliacijai turėjo pakilusi

<sup>95</sup> Lietuvos ūkio transformacija 1990 – 2005 metais. Mokslinių straipsnių rinkinys (II). – Vilnius: Vilniaus pedagoginis universitetas, 2006. – 124 p. – ISBN 9955-20-105-3.

<sup>96</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. Valstybinio audito ataskaita, valstybės skolos valdymas. 2007 m. liepos 30 d Nr. VA-60-5. – Vilnius: Valstybės kontrolė. – 4 p. – [www.vkontrolė.lt/auditas\\_ataskaita.php?1901](http://www.vkontrolė.lt/auditas_ataskaita.php?1901) [žiūrėta 2009 05 16]

degalų kaina, tai tiesiogiai susiję su gerokai išaugusiomis pasaulinėmis naftos kainomis. Tuo tarpu bankai didino indėlių ir paskolų palūkanų normas, akcentuodami, kad pagrindinė to priežastis – likvidumo stoka pasaulio finansų rinkose bei Europos Centrinio banko palūkanų normų didinimas. Lietuva kaip pagrindinį fiskalinės politikos tikslą buvo iškėlusį siekį, kad biudžeto deficitas 2005 – 2008 m. neviršytų 3 proc. BVP ir artėtų prie vidutinės trukmės deficito užduoties. Konvergencijos 2005 metų programoje<sup>97</sup> buvo numatytos priemonės vidutinės trukmės valdžios sektoriaus deficito tikslams pasiekti. Tikimasi svaraus postūmio iš ES paramos, o įsivedus eurą – užsienio investicijų antplūdžio, žymaus eksporto augimo. Lietuvos konvergencijos 2006 m. programoje<sup>98</sup> įtvirtintas siekis 2009 m. turėti subalansuotą biudžetą (2007 m. planuojamas 0,9 proc. BVP biudžeto deficitas, 2008 m. jis turėtų būti lygus 0,5 proc. BVP), o 2010 m. planuojamas perteklio padidėjimas iki 0,8 proc. BVP. Tačiau biudžeto deficitas jau 2007 m. buvo didesnis nei prognozuota ir siekė 2,0 proc. BVP. Siekiant sumažinti biudžeto deficitą, buvo sudarytos lengvesnės sąlygos gauti ES struktūrinių fondų paramą ir suteikta galimybė papildomai finansuoti anksčiau patvirtintus projektus. Padidėjo ir tiesioginių užsienio investicijų dalis finansuojant einamosios sąskaitos deficitą. Dėl palankaus verslo ciklo poveikio atsiradusios viršplaninės biudžeto pajamos buvo įvairiais būdais perskirstytos papildomoms išlaidoms finansuoti, taigi galimybe pasiekti labiau subalansuotą biudžetą pasinaudota nebuvo, nors ūkio plėtra buvo palankesnė negu tikėtasi metų pradžioje. Metų pabaigoje priimtas Fiskalinės drausmės įstatymas, kurio tikslas buvo numatyti fiskalinės politikos gaires, siekiant išvengti ekonomikos nuosmukio, tačiau Tarptautinio valiutos fondo Vykdomoji valdyba 2008 m. balandžio 16 d. pateiktoje konsultacijoje<sup>99</sup> atkreipia dėmesį į einamosios sąskaitos deficito didėjimą, infliacijos lygio augimą. Pabrėžiama, kad šaliai būtų naudinga sugriežtinti fiskalinę politiką, bankų kreditų teikimą 2008 – 2009 metais. Atkreipiamas dėmesys, kad Lietuva yra priklausoma nuo išorės finansavimo, todėl yra labiau pažeidžiama, vidaus paklausa gali greitai sulėtėti. Rekomenduojama iki 2008 m. spalį vykšančių Seimo rinkimų padidinti mokesčius, taip surenkant daugiau pajamų, didinti valdžios sektoriaus efektyvumą, sustiprinti bankų kapitalo rezervą, numatyti planus, kurie būtų įgyvendinami likvidumo sukrėtimo atveju. Kaip politikos prioritetus valdyba įvardina darbo valandų apribojimų sušvelninimą, kliūčių imigracijai pašalinimą, švietimo sistemos gerinimą, investicijų į mokslą ir technologijas, verslumo skatinimą. 2007 m. Lietuvos konvergencijos programoje vidutiniu laiku buvo numatyta nuosekliai mažinti biudžeto deficitą, metų pabaigoje priimtas Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, kurio tikslas buvo siekti subalansuoto biudžeto ilguoju laikotarpiu. 2008 m. planuojamas deficitinis biudžetas – 0,5 procento BVP, ir tik nuo 2009 m.

<sup>97</sup> 2005 m. sausio 21 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 54 “Dėl Lietuvos konvergencijos programos” // Valstybės žinios 2005-01-25, Nr. 11-341.

<sup>98</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gruodžio 8 d. nutarimas Nr.1230 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2006 metų programos“ // Valstybės žinios 2006-12-14 Nr.136-5162

<sup>99</sup> IMF Concludes 2008 Article IV Consultation with the Republic of Lithuania. Public Information Notice (PIN) No. 08/47. April 22, 2008. <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0847.htm> [žiūrėta 2009-09-23]



planuojamas biudžeto perteklius. Numatytas biudžeto balanso rodiklio nuoseklus gerėjimas pagrįstas ne išlaidų mažinimu, o spartesniu negu išlaidų valdžios sektoriaus pajamų augimu. Valdžios sektoriaus pajamos per metus paaugo 21 procentu ir sudarė 34,3 proc. BVP<sup>100</sup>, t. y. 0,9 procentinio punkto daugiau negu 2006 m. Lietuvos valstybės skolos lygis 2007 m. sumažėjo 0,9 procentinio punkto ir toliau išliko vienas mažiausių tarp Europos Sąjungos valstybių narių, siekdamas 17,3 proc. BVP (ES šalių skolos santykio su BVP vidurkis buvo 58,7 proc.), jos santykis su BVP mažėjo jau aštuntus metus iš eilės. Centrinės valdžios sektoriaus skolos struktūra nekėlė grėsmės valstybės finansams. Trumpalaikiai įsipareigojimai pagal likutinę trukmę sudarė 8,5 proc., o skolos už kintamąsias palūkanų normas – apie 2 proc. visos skolos. Lietuvos Respublikos Vyriausybės skolinimosi poreikio didžioji dalis teko praeityje prisiimtiems finansiniams įsipareigojimams vykdyti ir biudžeto deficitui dengti: nuo 2008 m. sausio 1 d. įsigaliojęs Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas<sup>101</sup> pabrėžė, kad einamųjų metų valstybės biudžeto viršplaninėmis pajamomis turi būti mažinamas patvirtinto valstybės biudžeto deficitas. Kita vertus, dėl spartaus ekonomikos raidos tempo skolos ir BVP santykis per metus šiek tiek sumažėjo. Grynojo vyriausybės skolinimosi limitas padidinamas iki 5300 mln. litų. Bendrasis vidaus produktas išaugo 8,8 proc., sparčiai augo prekių ir paslaugų importas (9,1 proc.). 2007 metų rugpjūčio mėnesį prasidėjusi finansinė krizė JAV būsto paskolų rinkoje sukėlė sumaištį pasaulio finansų rinkose, metų pabaigoje vidaus rinkoje ženkliai pakilo palūkanų normos: didėjant infliacijai Europos Sąjungoje, Europos centrinis bankas 2007 m. ir 2008 m. padidino bazinę palūkanų normą iki 4,25 procento, dėl to rinkos palūkanų eurais ir litais normos 2007–2008 metais didėjo. Tai darė įtaką vyriausybės skolinimosi galimybėms bei kaštams, tačiau iš esmės nepakoregavo vyriausybės skolinimosi strategijos. Latvijos valstybės skola 2007 m. buvo lygi 9,7 proc. BVP. Kadangi 2006 metais biudžeto pajamos buvo didesnės 30,4 proc. nei praeitais metais, o išlaidos buvo didesnės 30,1 proc., Latvija 2007 m. patvirtino 1,3 proc. BVP biudžeto deficitą, tačiau 2007 m. rugsėjį jį pakeitė į 0,4 proc. BVP perteklių<sup>102</sup>. 2007 m. pabaigoje biudžeto perteklius siekė 0,1 proc. BVP. Perteklinis biudžetas buvo planuojamas 2007 – 2010 metams. 2007 m. Estijos valstybės skola buvo lygi 3,4 proc. BVP, biudžeto perteklius siekė 2,7 proc. BVP. Kaip matome, finansų krizė įtakos Baltijos regiono valstybių ekonomikai 2007–aisiais neturėjo.

2008 m. gilėjanti globali finansų krizė pakirto rinkų pasitikėjimą ir sutrikdė kreditavimo sąlygas. Pasaulyje ėmė mažėti vartojimas ir investicijos, smarkiai krito tarptautinė prekyba. Daugelyje išsivysčiusių pasaulio valstybių, taip pat Vidurio ir Rytų Europos šalyse prasidėjo nuosmukis. Žaliavų kritusios kainos buvo vienas iš svarbiausių veiksnių, lėmusių infliacijos pokyčius pasaulyje. Brangstant maistui, naftai ir kitoms žaliavoms, pirmąjį pusmetį infliacija didėjo tiek išsivysčiusiose,

<sup>100</sup> Lietuvos banko 2007 metų ataskaita. – Vilnius: Lietuvos bankas, 2008. – 23 p. – ISSN 1392-4699.

<sup>101</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas // Valstybės žinios 2007-11-22, Nr. 120-4881.

<sup>102</sup> The economy national of Latvia: A macroeconomic review 2007. 4 (33). – Ryga: Ministry of Economics of the Republic of Latvia, 2007. – 11 p. – ISSN 1407-5334

ties kylančios ekonomikos valstybėse. Tačiau metų antroje pusėje, sulėtėjus pasaulio ekonomikos aktyvumui ir kritus žaliavų kainoms, daugelyje šalių infliacija mažėjo. Lietuvos ūkio plėtra 2008 metais sulėtėjo. Blogėjantys šalies apdirbamosios pramonės rezultatai, ateities lūkesčiai dėl kritusios paklausos vidaus ir užsienio rinkose, griežtesnės skolinimosi sąlygos lėmė tai, kad per metus išlaidos bendrojo pagrindinio kapitalo formavimui sumažėjo. Privataus vartojimo augimą stabdė ypač pirmąjį pusmetį kilusios prekių ir paslaugų kainos (daugiausia būtinų vartojimo prekių – maisto produktų, šilumos energijos), didėjantis nedarbas, išaugusios namų ūkių skolos aptarnavimo išlaidos ir griežtesnės skolinimo sąlygos<sup>103</sup>. Per 2008 m. Lietuvos bendrasis vidaus produktas išaugo 3,0 proc., (kai 2007 m. realaus BVP augimas buvo lygus 8,9 proc.<sup>104</sup>), ėmė lėtėti ekonomika, pastebimos mažesnio pajamų augimo tendencijos. Kaip patvirtina Lietuvos Respublikos finansų ministerija<sup>105</sup>, Lietuvos ūkis išgyveno pastaraisiais metais vykusio „ūkio perkaitimo“ ir suintensyvėjusios globalios finansinės krizės poveikio realiajai ekonomikai pasekmes, kurios pasireiškė staigiu skolintų pinigų paklausos ir pasiūlos lėtėjimu, vidaus prekybos ir gamybos sumažėjimu, būsto rinkos korekcija, augančiu nedarbu. Nepaisant to, valstybės skolos lygis Lietuvoje mažėjo ir toliau išliko vienas mažiausių tarp Europos Sąjungos valstybių narių bei buvo žymiai mažesnis negu nustatyta pagal Maastrichto kriterijus. 2008 m. pabaigoje valstybės skola siekė 15,6 proc. BVP (grynojo skolinimosi limitas buvo sumažintas iki 1630 mln. litų). Valstybės skola per metus padidėjo 676,8 mln. litų, o dėl BVP augimo jos santykis su BVP sumažėjo 1,7 procentinio punkto. Skolos pokytį mažino tai, kad 2008 m. pabaigoje dėl sudėtingos situacijos finansų rinkoje buvo pasiskolinta sąlyginai mažiau nei planuota, be to, tam įtakos turėjo ir 2007 m. pabaigoje sukauptas didesnis lėšų likutis siekiant sumažinti perfinansavimo riziką išperkant obligacijas 2008 m. vasario mėnesį. 2008 m. buvo parengta Skolos valstybės vardu valdymo programa, kurios tikslas buvo užtikrinti valstybės skolinimosi poreikio finansavimą ir gerinti valstybės skolos valdymą<sup>106</sup>. Skolinantis buvo laikomasi pagrindinių Vyriausybės strateginių skolos valdymo nuostatų – skolintis litais ar eurai arba kita valiuta su sąlyga, kad pritaikius išvestines finansines priemones išsipareigojimais ateityje būtų vykdomi litais ar eurai. Kaip ir anksčiau buvo laikomasi nuostatos mažinti skolinimąsi iš tarptautinių finansų institucijų ir didinti Vyriausybės vertybinių popierių dalį visame skolinių išsipareigojimų portfelyje bei jų likvidumą antrinėje rinkoje. Pagal 2008 metų rugsėjį atnaujintą Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategiją<sup>107</sup>, svarbiausiais Vyriausybės skolinimosi tikslais išliko skolinimasis kuo mažesnėmis sąnaudomis, rizikos, susijusios su neapibrėžtais valstybės skoliniais išsipareigojimais,

<sup>103</sup> Lietuvos banko 2008 metų ataskaita. – Vilnius: Lietuvos bankas, 2009. – 7 p. – ISSN 1392-4699.

<sup>104</sup> Lietuvos Respublikos valstybės skola 2008 m. – Vilnius: Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2009. – 6 p.

<sup>105</sup> Aiškinamasis raštas dėl 2008 m. valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų ir valstybės skolos ataskaitų. – 4 p. [http://www.lrvk.lt/Posed\\_medz/2009/090401/16\\_papildymas.pdf](http://www.lrvk.lt/Posed_medz/2009/090401/16_papildymas.pdf) [žiūrėta 2009 08 24]

<sup>106</sup> Aiškinamasis raštas dėl 2008 m. valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų ir valstybės skolos ataskaitų. – 19 p. [http://www.lrvk.lt/Posed\\_medz/2009/090401/16\\_papildymas.pdf](http://www.lrvk.lt/Posed_medz/2009/090401/16_papildymas.pdf) [žiūrėta 2009 08 24]

<sup>107</sup> 2008-09-03 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės Vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijos patvirtinimo“ Nr.849 // Valstybės žinios 2008-09-11, Nr. 104-3992

mažinimas bei Vyriausybės vertybinių popierių likvidumo siekimas. Buvo sugriežtinti esami rizikos, susijusios su skola, limitai (trumpalaikės skolos pagal likutinę trukmę ir skolos pagal kintamą normą) ir nustatyti nauji limitai (vidutinei likutinei svertinei skolos trukmei, finansinei *macaulay* trukmei), naujos valstybės garantijos nebuvo teikiamos. Numatoma, kad 2009 m. valstybės biudžetas bus subalansuotas, o 2010 metų – perteklinis, tai turėtų lemti valstybės skolos mažinimą ateityje. Įtvirtinta, kad ši strategija turės būti peržiūrima kiekvienais metais ir, esant būtinybei, koreguojama, tai atitinka Pasaulio banko ekspertų išsakytą poziciją, kurią aptarėme antrajame skyriuje. Tačiau tų pačių metų antrąjį pusmetį užsienio finansų rinkose kilusi sumaištis sumažino ir Lietuvos skolinimosi galimybes bei padidino skolos aptarnavimo kaštus. 2008 m. Vyriausybė pasiskolino 3,1 mlrd. litų, tai buvo 0,8 mlrd. litų mažiau nei 2007 m. Biudžeto deficitas pagal Europos sąskaitų sistemos (ESS`95) metodologiją sudarė 3,2 proc. BVP ir nežymiai viršijo Maastrichto kriterijų. Europos Komisija savo parengtame Europos ekonomikos atkūrimo plane<sup>108</sup> pabrėžia, kad dėl tokių neįprastų aplinkybių kaip finansų krizė ar ekonomikos nuosmukis pateisinamas suderintas biudžeto deficito padidėjimas Europos Sąjungoje, t.y. biudžeto deficitas gali viršyti nustatytą 3 proc. BVP ribą. Valstybėse narėse, kurių biudžeto deficitas bus laikomas perviršiniu (analizuojamu laikotarpiu tai aktualu tokioms Baltijos valstybėms kaip Lietuva ir Latvija), ekonomikai atsigaunant turės būti laiku imtasi veiksmų, kad perviršinis deficitas būtų sumažintas per tinkamą laiką, siekiant užtikrinti biudžeto būklės tvarumą. Šios ES institucijos teigimu, įgyvendinančios anticiklines priemones valstybės narės turi iki 2008 m. gruodžio pabaigos pateikti atnaujintas stabilumo ar konvergencijos programas, kuriose turi būti įvardytos priemonės, ateityje pagerinsiančios fiskalinę padėtį ir užtikrinančios ilgalaikį tvarumą. Lietuvos konvergencijos 2008 metų atnaujintoje programoje<sup>109</sup> iškeliami tokie tikslai kaip biudžeto politikos, užtikrinančios finansų rinkų pasitikėjimą valdžios sektoriaus finansų stabilumu, ilgalaikio kainų stabilumo perspektyva, įgyvendinimas, pasitikėjimo makroekonominiu stabilumu atkūrimas, verslo plėtros spartinimas, palūkanų normų sumažinimas, energetinės priklausomybės nuo importuojamo mineralinio kuro mažinimas, o siekį subalansuoti biudžetą laikinai pakeičia siekis neviršyti 3 proc. BVP deficito ribos. Tuometiniais Europos Komisijos skaičiavimais, nesugriežtinus fiskalinės politikos planų valstybės skola 2050 metais priartėtų prie 90 proc. BVP. Kaip vidutinio laikotarpio tikslas vis dar išlieka siekis, kad biudžeto deficitas neviršytų 1 proc. BVP. Biudžeto deficitui mažinti ketinama 2009–2011 metais siekti kuo racionaliau naudoti valdžios sektoriaus išlaidas, parengti išlaidų ir naudos analizės metodiką, taikyti ją visiems stambesniems už mokesčių mokėtojų lėšas įgyvendinamiems projektams, sutaupyta lėšas skirti biudžeto deficito mažinimo tikslui įgyvendinti, biudžeto deficito riziką sumažinti iki laikino skolos padidėjimo rizikos. Europos Komisija

<sup>108</sup> Europos Komisija. Komisijos komunikatas Europos Vadovų tarybai. Europos ekonomikos atkūrimo planas. Briuselis, 2008-11-26, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0800:EN:NOT> [žiūrėta 2009 08 17]

<sup>109</sup> Lietuvos Respublikos 2009 m. sausio 21 d. nutarimas Nr.30 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2008 metų programos“ // Valstybės žinios 2009-01-27 Nr.10-372

2008 m. rugpjūčio 29 d. dokumente „Stabilumo ir konvergencijos programų ir Nacionalinių reformos programų suderinamumo gerinimas“ pažymi, kad Lietuva konvergencijos programoje visiškai atsižvelgė į tiesioginį Lisabonos priemonių poveikį biudžeto balansui apskaičiuojant valdžios sektoriaus finansų rodiklius. Vyriausybės programoje<sup>110</sup> numatoma, kad nuosekliai bus pereita prie realaus trimečio biudžeto sudarymo, maksimalūs asignavimai trejiems metams bus keičiami tik reikšmingai pasikeitus makroekonomikos prognozėms, užtikrintas biudžetų sudarymo proceso viešumas ir skaidrumas, parengta išlaidų ir naudos analizės metodika, taikoma visiems stambesniems už mokesčių mokėtojų lėšas įgyvendinamiems projektams, bus užbaigta valdžios sektoriaus apskaitos reforma bei pasiekta, kad reforma ne tik išskaidrintų viešuosius finansus, bet ir didintų valdžios sektoriaus efektyvumą. Taip pat programoje numatoma iš naujo apsvarstyti Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymą, siekiant, kad jo normos nustatytų biudžeto deficito, o ne išlaidų reikalavimus, kaip yra dabar, bei nustatyti fiskalinės drausmės taisykles, padėsiančios išvengti politinių ekonomikos ciklų. 2009 m. kovo 10 d. Europos Sąjungos Taryba<sup>111</sup>, išnagrinėjusi atnaujintą Lietuvos konvergencijos 2008 – 2011 m. programą, pažymi, kad Lietuva ekonomikos kylimo laikotarpiu nesukaupe atsargų, kurias galėtų panaudoti dėl ekonomikos nuosmukio. Valstybės išlaidos 2008 m. buvo didesnės nei planuota dėl mažiau surinktų mokesčių pajamų, viršytų lėšų viešojo sektoriaus darbo užmokesčiui, socialinių išmokų šeimoms ir pensininkams, taip pat buvo mažesnės nei planuota investicinės lėšos bei ES lėšų įsisavinimas. Biudžeto pajamas siekiama didinti atsisakant mokesčių lengvatų, išplečiant mokesčių bazę. Iš mokesčių planuojama surinkti 1,8 proc. BVP daugiau, o išlaidas sumažinti maždaug 2 proc. BVP. Tačiau Fiskalinės drausmės įstatyme nėra numatyta į ateitį orientuotų priemonių, taigi valstybė pasižymi gana neefektyvia vidutinės trukmės viešųjų finansų planavimo ir kontrolės sistema, kuri turėtų užtikrinti fiskalinį konsolidavimą neleidžiant, kad papildomos pajamos lemtų didesnes išlaidas, užtikrintų biudžeto proceso skaidrumą, įskaitant pajamų ir išlaidų vykdymo ataskaitas. Tačiau, kaip pažymi Europos Sąjungos Taryba, planuojama ribojanti 2009 – 2011 m. fiskalinė politika turėtų padėti įveikti ekonomikos nuosmukį. Taryba<sup>112</sup> pažymi, kad kaip pagrindinis Lietuvos fiskalinės politikos tikslas įvardijamas siekis persikirstyti papildomas pajamas, taip sutaupant ir mažinant biudžeto deficitą. Akcentuojama, kad 2007 m. susidurta su laikiniais sunkumais, susijusiais su mokesčių mažinimu ir sveikatos apsaugos, švietimo kokybės išlaikymu. Numatyti tokie vidutinės trukmės laikotarpio fiskalinės politikos prioritetai kaip fiskalinės politikos suderinimas su socialine politika, mokesčių reformos tęsimas, reformų energetikos ir žemės

<sup>110</sup> Lietuvos Respublikos 2009 m. sausio 21 d. nutarimas Nr.30 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2008 metų programos“ // Valstybės žinios 2009-01-27 Nr.10-372

<sup>111</sup> Council opinion of 10 March 2009 on the updated convergence programme of Lithuania, 2008-2011 (2009/C 70/02). – Official Journal of the European Union, 2009. – 3 p.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:070:0008:0012:EN:PDF> [žiūrėta 2009-10-23]

<sup>112</sup> Council of the European Union, Brussels, 29 January (2008 5648/1/08). – Official Journal of the European Union, 2008. – 23 p. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05648-re01.en08.pdf> [žiūrėta 2009-10-23]

ūkio sektoriuose skatinimas, pensijų reformos tęsimas, konkurencingumo skatinimas, švietimo ir sveikatos priežiūros reformų įgyvendinimas, kainų stabilumo užtikrinimas ir kt. Biudžeto deficito tikslams įgyvendinti skirtos priemonės yra šešėlinės ekonomikos problemų švelninimas, nepanaudotų asignavimų išlaidų biudžeto deficitui mažinti panaudojimas, persvarstyti mokesčių lengvatų teikimo tvarką, skatinti viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimą. Vyriausybė, vadovaudamasi Vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategija, didžiąją skolinimosi poreikio dalį finansavo išleidžiant vertybinius popierius vidaus ir užsienio rinkose, valstybės piniginių išteklių srautams subalansuoti naudojo trumpalaikio skolinimosi priemones. Kadangi 2008 m. vasario mėnesį planuota euroobligacijų emisija nebuvo išleista, šiam tikslui sukauptos lėšos buvo panaudotos mažinant skolinimosi poreikį 2008 metais. Kaip ir anksčiau buvo laikomasi nuostatos mažinti skolinimąsi iš tarptautinių finansų institucijų ir didinti Vyriausybės vertybinių popierių dalį visame skolinių įsipareigojimų portfelyje. Kaip pažymi Tadao Chino<sup>113</sup>, nuo Vyriausybės išsikeltų uždavinių, t. y. ar yra daugiau skolinamasi, kad padidintų deficitą ir padengtų ankstesnius įsipareigojimus, suteikiant garantijas centriniam bankui, ar siekiama plėtoti finansų rinką ir ieškoti papildomų šaltinių, priklauso skolos valdymo tikslų nukrypimai nuo įprasto tikslo (t. y. didinti naują skolą ir valdyti turimą skolą mažiausia kaina) bei alternatyvių tikslų formavimas. Kaip matome, Lietuvos Respublikos Vyriausybė šiuo atveju pasirinko antrąją išeitį ir, esant galimybei, panaudojo sukauptas lėšas įsiskolinimui mažinti.

2008 metais Latvija patyrė žymiausią BVP kritimą, kuris siekė 9,5 proc.<sup>114</sup> Paskutinį 2008-ųjų metų ketvirtį realus eksportas Latvijoje sumažėjo 6 procentais. Ši valstybė buvo viena pirmųjų, kuri 2008-aisiais kreipėsi į Tarptautinį valiutos fondą, buvo pasiskolinta 18,1 mlrd. eurų. 2008 m. rugsėjo 4 d. Latvijos ministrų kabinetas priėmė sprendimą<sup>115</sup> sumažinti Vyriausybės, ministerijų ir kitų centrinės valdžios institucijų išlaidas, taip pakoreguojant visų valstybės išlaidų dydį. Akcentuotina, kad išlaidos nebuvo mažinamos įgyvendinant ES struktūrinių fondų projektus ir programas, taip pat nemažinamos įmokos į ES biudžetą, su centrinės valdžios sektoriaus skolos valdymu, palūkanų mokėjimu susijusios išlaidos bei finansuojamos iš pajamų, gautų už paslaugas, išlaidos, specialios neįgalumo, ligos ir motinystės išmokos. Siekiant sumažinti darbo užmokesčio fondą, iki 2008 m. gruodžio 31 d. buvo atleista 5 proc. ministerijų ir joms priklausančių institucijų darbuotojų. 2008 m. gruodžio 29 d. siekiant užtikrinti tolesnį stabilizavimą ir stebėti fiskalinę padėtį, Ministrų kabinetas priėmė Reglamentą Nr.882 „Dėl priemonių fiskalinei drausmei ir stebėsenai užtikrinti“, pagal kurį ministerijos buvo

<sup>113</sup> Summary record of the seventeenth OECD global forum on public debt management. 11-12 December 2007. – Amsterdam: OECD, 2007. – 3 p. <http://www.oecd.org/dataoecd/38/13/40191526.pdf> [žiūrėta 2009 08 15]

<sup>114</sup> Global Development Finance. Charting a Global Recovery. I: review, analysis, and outlook. 2009. – Washington: The World Bank, 2009. – 111 p. – ISBN 978-0-8213-7840-3 [http://books.google.com/books?id=9k9NTd4L-p0C&pg=PT129&lpg=PT128&dq=crisis+2008+baltic&lr=&as\\_brr=1&hl=lt#v=onepage&q=crisis%202008%20baltic&f=false](http://books.google.com/books?id=9k9NTd4L-p0C&pg=PT129&lpg=PT128&dq=crisis+2008+baltic&lr=&as_brr=1&hl=lt#v=onepage&q=crisis%202008%20baltic&f=false) [žiūrėta 2009 08 16]

<sup>115</sup> Convergence programme of the Republic of Latvia 2008 – 2011. Ministry of Finance of the Republic of Latvia. – Council of the European Union, 2009, Nr.17054/1/08. – 21 p. [http://www.fm.gov.lv/es\\_docs/konverg\\_2004\\_2007\\_en.pdf](http://www.fm.gov.lv/es_docs/konverg_2004_2007_en.pdf) [žiūrėta 2009-10-25]

įpareigotos parengti finansinių garantijų, kurioms turėtų būti skirta 10 proc. asignavimų, planą. 2008 m. gruodžio 18 d. Parlamentas patvirtino naujus administracinius – teritorinius vienetus, kuriuose numatoma sukurti devynis respublikinės reikšmės miestus ir 109 miestus teritorijose. Planuojama, kad ši teritorinė – administracinė reforma padidins valstybės išlaidas, tačiau padarys efektyvesnį valdymą vietose. Siekiant remti ir skatinti verslą, nuo 2009 m., nors tai turės neigiamą poveikį biudžetui, planuojama teikti lengvatas įmonėms perkant naujus automobilius (iki 2013 m.), registruojant licencijas ir prekių ženklus, įmonių savininkai skatinami neišsidalinti dividendų, o juos investuoti į įmonės plėtrą, pakeisti susidėvėjusį ilgalaikį turtą, išplėsti nuostolių perkėlimo laikotarpį nuo 5 m. iki 8 m., skatinti oro linijų paslaugų teikimą. 2008 m. biudžeto deficitas siekė 3,3 proc. BVP, buvo sumažinta didžioji dalis biudžeto išlaidų, pajamų gauta tik 90,2 proc. negu buvo planuota, nors mokestinių pajamų buvo gauta 8,6 proc. daugiau nei 2007 metais. Mokestinių pajamų planas buvo įgyvendintas 95 procentais, jų augimas sumažėjo staigiau nei BVP augimas, todėl šių pajamų dalis konsoliduotame biudžete nukrito 29,2 proc. (vertinant santykį su BVP). Valstybės skola išaugo iki 19,4 proc. BVP<sup>116</sup>. Vertindami Latvijos ekonominę padėtį, ekonomistai prognozuoja, kad 2009 metais biudžeto deficitas peržengs 10 proc. BVP ribą, o valstybės skola turėtų siekti 30,0 proc. BVP, t. y. bus didžiausia nuo 1990 m. Latvijos Vyriausybės protokole, adresuotame Tarptautiniam valiutos fondui, teigia, kad dėl pastangas biudžeto deficitą 2009 m. sumažinti iki 8,5 proc. BVP, o 3,0 proc. BVP ribą stengsis pasiekti po dvejų metų bei 2012 metais įsivesti eurą. Šiems tikslams pasiekti planuojama „užšaldyti“ viešojo sektoriaus darbuotojų atlyginimus, mažinti darbuotojus, netgi panaikinti kai kurias institucijas. Estija dėl kreditų sukeltos vidinės sumaišties, Pasaulio finansų krizės ir sugriuvusio šalies vidaus pasitikėjimo susidūrė su didžiausia recesija nuo 1990-ųjų, kuri žymiai padidino biudžeto deficitą ir darė spaudimą privačiajam sektoriui, silpnėjo eksporto rinkos, ribojamos kapitalo įplaukos. Prognozuojama, kad bankų kapitalo didėjimą apsunkins tolesnė šalies vidaus recesija, biudžeto deficitas ženkliai padidės, jei nebus imtasi griežtų priemonių. Kaip pagrindinį fiskalinės politikos uždavinį šalis iškėlė suvaldyti biudžeto deficitą nepaisant recesijos ir per vidutinės trukmės laikotarpį atkurti fiskalinę pusiausvyrą, užtikrinti, kad biudžeto deficitas nesukels pavojaus prisijungimui prie euro zonos ir neviršys 3 procentų BVP ribos. Šiems uždaviniams įgyvendinti valdžios institucijos ėmėsi šių priemonių: ministerijoms skiriamos lėšos buvo sumažintos 8 procentais, darbo užmokestis buvo užšaldytas ties 2008 m. lygiu atleidžiant didelę dalį viešojo paslaugų sektoriaus darbuotojų, anksčiau jau patvirtintas pajamų mokesčio sumažinimas buvo atidėtas, netiesioginiai mokesčiai ir rinkliavos padidėjo, o mažesnės biudžeto įplaukos, blogesnės nei tikėtasi makroekonominės sąlygos

---

<sup>116</sup> Council opinion of 10 March 2009 on the updated convergence programme of Latvia, 2008 – 2011 (2009/C 68/03). – Official Journal of the European Union, 2009. – 3 p.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:068:0012:0016:EN:PDF> [žiūrėta 2009-10-25]

bei silpna vietinės valdžios išlaidų kontrolė tiesiogiai darė įtaką biudžeto deficitui<sup>117</sup>, kuris 2008 m. siekė 3,0 proc. BVP. Valdžios institucijos išreiškė savo pasiruošimą tolimesniems biudžeto apkarpyms, jei prireiktų išlaikyti biudžeto deficito lygį, atitinkantį Maastrichto kriterijus, pirmiausia gynybos ir investavimo srityse. Europos Sąjungos Taryba 2008 m. kovo 4 d.<sup>118</sup>, išnagrinėjusi Estijos konvergencijos programą 2007 – 2011 metams, konstatavo, kad Estijos fiskalinė politika nuo 2002 m. buvo orientuota į biudžeto perteklių ir žemą valstybės skolos lygį, tačiau reaguojant į Pasaulio finansų krizę, būtų naudinga sugriežtinti fiskalinę politiką siekiant lengvinti įtemptas darbo rinkos sąlygas, didinti darbo našumą. Kadangi numatoma daugiau nei planuota valstybės išlaidų, tikimasi surinkti daugiau pajamų nei buvo prognozuojama 2006 metais. Numatoma palaipsniui mažinti pajamų mokesčio tarifą, įvertinant galimas rizikas, planuojama kiekvienais metais dalį pajamų perkelti į kitus biudžetinius metus kaip atsarginį rezervą tam atvejui, jei mokesčių bus surenkama žymiai mažiau, tačiau tai gali būti nesuderinama su Stabilumo ir augimo paktu, nes gali būti apsunkintas biudžeto disbalansas. Vis dėlto Estija pasižymi viešųjų finansų tvarumo maža rizika, valstybės skolos lygis yra ganėtinai mažas ES mastu. Europos Sąjungos Taryba įvardina tokius konvergencijos programos trūkumus kaip nacionalinių reformų programų strategijos vidutiniu laikotarpiu nebuvimas, priemonių, padėsiančių sumažinti tiesiogines biudžeto išlaidas ir sutaupyti, numatymas tik iš dalies. Tuo labiau, kad Estija priklauso VKM II, nors ir vykdo ne tokią ambicingą politiką kaip įstojimo metu. Nors 2008 m. valstybės skola buvo finansuojama rezervinėmis lėšomis, vietos ir centrinės valdžios skolų našta žymiai išaugo, valstybės skola siekė 4,8 proc. BVP. Centrinė Europa, įskaitant ir Baltijos šalis, jautė augimo silpnėjimą nuo 6,6 iki 5,5 procento per metus. Lėtėjanti paklausa euro zonoje sulėtino eksportą, valstybės privalėjo sugriežtinti fiskalinę ir pinigų politiką siekiant sustabdyti infliacijos spaudimą (2008-ųjų metų pradžioje Baltijos šalyse mėnesinė infliacija padidėjo dvigubai<sup>119</sup>).

Baltijos šalyse augimas priėjo aklavietę: Estija ir Latvija patyrė nuosmukį, o Lietuvos ekonomika smuko lėčiau<sup>120</sup>, tačiau reali tikimybė 2011 m. įsivesti eurą, vertinant Baltijos valstybių pasirengimą, taikoma tik Estijai. Prognozuojama, kad Centrinėje Europoje 2009 m. BVP smuks per 1,6 procentinio punkto bei toks išliks per visus 2010-uosius metus kaip ir daugelyje regionų ūkių, kurie atsigauna nuo krizės, o didžiausias nuosmukis bus jaučiamas Baltijos šalyse. Nepaisant to, valstybės ėmėsi

<sup>117</sup> International Monetary Fund. Republic of Estonia: 2008 Article IV Consultation – Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Republic of Estonia. 2009. IMF Country Report No.09/86. – 2009, Washington. – 4 p.  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr0986.pdf> [žiūrėta 2009 08 16]

<sup>118</sup> Council opinion of 4 March 2008 on the updated convergence programme of Estonia, 2007-2011 Nr. (2008/C 73/04) – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:073:0014:0017:EN:PDF> [žiūrėta 2009-10-26]

<sup>119</sup> Global Development Finance. The Role of International Banking. I: review, analysis, and outlook 2008. – Washington: The World Bank, 2008. – 129 p. – ISBN 978-0-8213-7388-0  
[http://books.google.com/books?id=LB7z0Kk3YOMC&pg=PA130&lpg=PA129&dq=crisis+2008+baltic&lr=&as\\_brr=1&hl=lt#v=onepage&q=crisis%202008%20baltic&f=false](http://books.google.com/books?id=LB7z0Kk3YOMC&pg=PA130&lpg=PA129&dq=crisis+2008+baltic&lr=&as_brr=1&hl=lt#v=onepage&q=crisis%202008%20baltic&f=false) [žiūrėta 2009 08 16]

<sup>120</sup> Global Economic Prospects. Commodities at the Crossroads 2009. – Washington: The World Bank, 2009. – 147 p. – ISBN 978-0-8213-7799-4.

[http://books.google.com/books?id=wIFsXXYbJ1QC&pg=PA148&lpg=PA147&dq=crisis+2008+baltic&lr=&as\\_brr=1&hl=lt#v=onepage&q=crisis%202008%20baltic&f=false](http://books.google.com/books?id=wIFsXXYbJ1QC&pg=PA148&lpg=PA147&dq=crisis+2008+baltic&lr=&as_brr=1&hl=lt#v=onepage&q=crisis%202008%20baltic&f=false) [žiūrėta 2009 08 16]

struktūrinių reformų, dėjo pastangas palengvinti Europos Sąjungos finansinės paramos įsisavinimą, skatinti tiesiogines užsienio investicijas, o tuo pačiu ir priartėti prie euro įsivedimo. Kaip matome iš pateiktos analizės, Pasaulio finansų krizė labiausiai paveikė Baltijos valstybių ekonominę situaciją per visą jų kaip nepriklausomų valstybių istoriją.



## IŠVADOS IR SIŪLYMAI

1. Biudžeto deficitas – tai pagrindinis fiskalinę politiką apibendrinantis rodiklis trumpuoju, o valstybės skola – ilguoju laikotarpiu, todėl šie reiškiniai yra neatsiejami vienas nuo kito, didėjant skolai, didėja skolos tvarkymo išlaidos, tarp kurių pagrindinę dalį sudaro palūkanų mokėjimai, o tai savaime didina biudžeto išlaidas ir, jei nesikeičia biudžeto pajamų lygis, deficitą.
2. Baltijos valstybės, reaguodamos į biudžeto deficito didėjimus, tuo pačiu ir į valstybės skolos išaugimą, pirmiausia ėmėsi priemonių mažinti išlaidas: apribojo valdžios sektoriaus pajamas, įgyvendino struktūrines reformas siekiant efektyviau paskirstyti lėšas atskiroms sritims, panaikino mokestines lengvatas ir kt., didinti biudžeto pajamas: didino mokesčių tarifus, įvedė naujus mokesčius, palengvino Europos Sąjungos lėšų įsisavinimą ir pan., o tik vėliau trūkstamas pajamas gauti skolinantis, taip pat išlaikant biudžeto deficito ir valstybės skolos santykį su bendruoju vidaus produktu bei neapsunkinant šalies skoliniais įsipareigojimais.
3. Iškelta hipotezė, kad Baltijos valstybių ekonomika pagrįstai vertinama bendrai kaip Baltijos regiono, analizuojant pagal biudžeto deficito ir valstybės skolos kriterijus, patvirtinta iš dalies. Pabrėžtina, kad visi analizuoti įvykiai darė vienodą poveikį šalių biudžeto deficitui ir valstybės skolai (jų rodiklius didino arba mažino), tačiau poveikio mastas priklausė nuo kiekvienos valstybės taikytų priemonių efektyvumo ir įgyvendinimo laikotarpio, todėl vertinant šių valstybių ekonomiką bendrai kaip Baltijos regiono, būtina atsižvelgti į kiekvienos šalies ekonominės situacijos ypatumus.
4. Siekiant valdyti valstybės skolą bei tinkamai „pasverti“ jos našta dabarties ir ateities kartoms bei tuo pačiu numatyti dėl šios naštos kilšančius biudžeto balanso pokyčius, rekomenduotina tolygiai mažinti skolos su kintamosiomis palūkanų normomis dydį, didinant skolą su fiksuotomis palūkanų normomis, bei mažinti valstybės skolą užsienio valiuta, ateityje teikiant prioritetą skolinimuisi viduje.
5. Atsižvelgiant į tai, kad galima situacija, kai per biudžetinius metus surenkama daugiau pajamų nei planuota arba panaudojama mažiau asignavimų lėšų nei buvo numatyta, galimi du scenarijai: vyriausybė papildomas pajamas perskirsto ir biudžetinių metų pabaigoje valstybės biudžetas įgyvendinamas kaip planuota metų pradžioje, arba perviršinės pajamos panaudojamos valstybės skolai mažinti. Todėl biudžeto įstatyme galėtų būti straipsnis, įpareigojantis, kad, esant imperatyviai nustatytam biudžeto deficito lygiui, visos perviršinės pajamos ir sutaupytos išlaidos turėtų būti automatiškai nukreiptos skolos mažinimui, bei draudžiantis papildomas pajamas perskirstyti per biudžetinius metus. Kita vertus, netgi

suplanavus išlaidas reikia nuolat ieškoti taupymo būdų ir dėti pastangas sukaupti kuo daugiau lėšų per biudžetinius metus.

6. Rekomenduotina esant sparčiam ekonomikos augimui ir šalies ūkio klestėjimui, kasmet dalį pajamų perkelti į rezervinį fondą ir taip kaupti lėšas tam atvejui, jei ekonomika staiga patirtų stagnaciją, būtų surenkama žymiai mažiau pajamų ar atsirastų didelių neplanuotų išlaidų, t.y. kiltų grėsmė žymiam biudžeto deficito atsiradimui ar padidėjimui. Recesijos metu toks lėšų kaupimo mechanizmas nepatartinas, nes gali apsunkinti biudžeto disbalansą.
7. Siūlytina priimti skolos mažinimo strategiją, kurioje būtų numatyta, kaip ir kiek valstybės skola turėtų sumažėti penkerių metų ar ilgesniu laikotarpiu, įskaitant gaunamą Europos Sąjungos paramą.

## LITERATŪRA

### Teisės aktai

1. Aiškinamasis raštas dėl 2008 m. valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų ir valstybės skolos ataskaitų. – 4 p. [http://www.lrvk.lt/Posed\\_medz/2009/090401/16\\_papildymas.pdf](http://www.lrvk.lt/Posed_medz/2009/090401/16_papildymas.pdf) [žiūrėta 2009 08 24]
2. Convergence programme of the Republic of Latvia 2008 – 2011. Ministry of Finance of the Republic of Latvia. – Council of the European Union, 2009, Nr.17054/1/08. – 21 p. [http://www.fm.gov.lv/es\\_docs/konverg\\_2004\\_2007\\_en.pdf](http://www.fm.gov.lv/es_docs/konverg_2004_2007_en.pdf) [žiūrėta 2009-10-25]
3. Council opinion of 10 March 2009 on the updated convergence programme of Lithuania, 2008-2011 (2009/C 70/02). – Official Journal of the European Union, 2009. – 3 p. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:070:0008:0012:EN:PDF> [žiūrėta 2009-10-23]
4. Council of the European Union, Brussels, 29 January (2008 5648/1/08). – Official Journal of the European Union, 2008. – 23 p. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05648-re01.en08.pdf> [žiūrėta 2009-10-23]
5. Council opinion of 10 March 2009 on the updated convergence programme of Latvia, 2008 – 2011 (2009/C 68/03). – Official Journal of the European Union, 2009. – 3 p. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:068:0012:0016:EN:PDF> [žiūrėta 2009-10-25]
6. Council opinion of 4 March 2008 on the updated convergence programme of Estonia, 2007-2011 Nr. (2008/C 73/04) – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:073:0014:0017:EN:PDF> [žiūrėta 2009-10-26]
7. Europos Bendrijos Steigimo sutarties 106 str. [http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=49010](http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=49010) [žiūrėta 2009 07 12]
8. Europos Bendrijų Komisijos 2004 m. spalio 20 d. pranešimas „Konvergencijos ataskaita 2004 m.” Nr.KOM (2004) 690. – 4 p.
9. Europos Komisija. Komisijos komunikatas Europos Vadovų tarybai. Europos ekonomikos atkūrimo planas. Briuselis, 2008-11-26, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0800:EN:NOT> [žiūrėta 2009 08 17]

10. Europos centrinio banko nuomonė 2009 m. balandžio 2 d. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos prašymu dėl Finansinio tvarumo įstatymo projekto (CON/2009/32). [http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/lt\\_con\\_2009\\_32\\_f\\_sign.pdf](http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/lt_con_2009_32_f_sign.pdf) [žiūrėta 2009-05-18]
11. Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas // Valstybės žinios 2007-11-22, Nr. 120-4881;
12. Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. spalio 22 d. rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“ // Valstybės žinios, 1998, Nr. 95-2637;
13. Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas // Valstybės žinios 1996, Nr. 86-2045;
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 11 d. Nr.568 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2004 metų programos“ // Valstybės žinios 2004-05-13, Nr. 79-2793;
15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gruodžio 12 d. nutarimas Nr.1323 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2005 metų programos“ // Valstybės žinios 2005-12-15, Nr. 146-5320;
16. Lietuvos Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimo aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. birželio 1 d. nutarimu Nr.602, Žin., 2005, Nr.70-2533;
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gruodžio 8 d. nutarimas Nr.1230 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2006 metų programos“ // Valstybės žinios 2006-12-14 Nr.136-5162;
18. Lietuvos Respublikos 2009 m. sausio 21 d. nutarimas Nr.30 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2008 metų programos“ // Valstybės žinios 2009-01-27 Nr.10-372;
19. 1995-10-20 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl Vidutinės trukmės skolinimosi užsienyje politikos kryptių patvirtinimo” Nr.1374. // Valstybės žinios 1996-10-16, Nr. 100-2291;
20. 1996-10-10 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. spalio 20 d. nutarimo Nr. 1374 "Dėl Vidutinės trukmės skolinimosi užsienyje politikos kryptių patvirtinimo" dalinio pakeitimo” // Valstybės žinios 1996-10-16 Nr.100-2291;
21. 1998 m. gruodžio 24 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl valstybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos nuostatų patvirtinimo” Nr.1504 // Valstybės žinios 1998-12-30, Nr. 114-3205;
22. 1999 m. gruodžio 23 d. Lietuvos Respublikos 2000 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr.VIII-1503 // Valstybės žinios 1999-12-30, Nr. 113-3295;
23. 2001-10-04 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo” Nr.1196 // Valstybės žinios 2001-10-10, Nr. 86-3015;

24. 2002-01-07 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl Valstybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos krypties patvirtinimo” Nr. 4 // Valstybės žinios 2002-01-11, Nr. 3-76;
25. 2005 m. sausio 21 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl Lietuvos konvergencijos programos” Nr.54 (2005-01-25, Nr.11-341) // Valstybės žinios 2005-01-25, Nr. 11-341;
26. 2008-09-03 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės Vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijos patvirtinimo” Nr.849 // Valstybės žinios 2008-09-11, Nr. 104-3992.

#### Specialioji literatūra

1. Ancāns H. Maastricht Criteria Compliance Prospects in Latvia. *Kroon & Economy* No.3, 2005. – 12 p.  
[http://www.eestipank.info/pub/en/dokumentid/publikatsioonid/seeriad/kroon\\_majandus/\\_2005/\\_2005\\_3/\\_3.pdf?ok=1](http://www.eestipank.info/pub/en/dokumentid/publikatsioonid/seeriad/kroon_majandus/_2005/_2005_3/_3.pdf?ok=1) [žiūrėta 2009 08 16]
2. Bank of Latvia. Annual report 2000. – Ryga: 2001. – 6 p. – ISSN 1407-1800.  
[http://www.bank.lv/images/img\\_lb/izdevumi/images/year/2000/ar2000.pdf](http://www.bank.lv/images/img_lb/izdevumi/images/year/2000/ar2000.pdf) [žiūrėta 2009 08 16]
3. Balčiūnas N. ir kt. Valstybės skola: teoriniai pagrindai ir skolinimosi rizika: mokomoji knyga. – Vilnius: Statistikos centras, 2002. – 27 p. – ISBN 9986-19-504-7;
4. Baltijos ir Rytų Europos šalių ekonomikos reformos palyginamoji analizė. Analitinė apžvalga. – Vilnius: Lietuvos informacijos institutas Tarptautinės ekonominės informacijos analizės skyrius, 1994. – 15 p.
5. Brencėna D. Fiskaliniai įvykiai Latvijoje: 1995 m. vidurio apžvalga. Baltijos valstybių ekonomika: pavyzdžių analizė. I dalis. Ekonominės politikos klausimai Estijoje, Latvijoje, Lietuvoje. – Vilnius: Baltijos ekonomikos valdymo mokymo programa, 1998. – 61 p.
6. Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. – Kaunas: Technologija, 2006. – 135 p. – ISBN-9955-25-016-X;
7. Corden W. M. et al. Issues in Debt Strategy: An Overview. *Analytical Issues in Debt*. – International Monetary Fund: 1992. – 17-18 p. – ISBN 1-55775-041-6;
8. Country paper. Lithuania. 1 p. [www.oecd.org/dataoecd/32/31/1844441.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/32/31/1844441.pdf) [žiūrėta 2009 08 13]
9. Čeikauskienė M. Lietuvos ekonomikos raidos apžvalga. – Vilnius: Lietuvos informacijos institutas, 1995. – 26-27 p. – ISBN 9986-12-062-4;

10. Čeikauskienė M., Pelanienė N. Baltijos ir Rytų Europos šalių ekonomikos reformos palyginamoji analizė. Analitinė apžvalga. – Vilnius: Lietuvos informacijos institutas Tarptautinės ekonominės informacijos analizės skyrius, 1994. – 8 p.
11. Diure E. Komerčių bankų krizė Latvijoje 1995 m. Baltijos valstybių ekonomika: pavyzdžių analizė. I dalis. Ekonominės politikos klausimai Estijoje, Latvijoje, Lietuvoje. – Vilnius: Baltijos ekonomikos valdymo mokymo programa, 1998. – 74 p.
12. European Union Stability and Growth Pact, 1997.  
<http://www.springerlink.com/content/m767563411k56233/> [žiūrėta 2009 05 16]
13. Feldman R. A., Watson C. M. Europe Central. De la transition á l'entrée dans l'Union européenne. Finances & Développement. Septembre 2000. – 25 p.  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2000/09/pdf/feldman.pdf> [žiūrėta 2009 09 13]
14. Gaižutis A. ir kt. Lietuvos ūkio transformacija 1990 – 2005 metais. Mokslinių straipsnių rinkinys (II). – Vilnius: Vilniaus pedagoginis universitetas, 2006. – 64 p. – ISBN 9955-20-105-3;
15. Global Development Finance. Charting a Global Recovery. I: review, analysis, and outlook. 2009. – Washington: The World Bank, 2009. – 111 p. – ISBN 978-0-8213-7840-3  
[http://books.google.com/books?id=9k9NTd4L-p0C&pg=PT129&lpg=PT128&dq=crisis+2008+baltic&lr=&as\\_brr=1&hl=lt#v=onepage&q=crisis%202008%20baltic&f=false](http://books.google.com/books?id=9k9NTd4L-p0C&pg=PT129&lpg=PT128&dq=crisis+2008+baltic&lr=&as_brr=1&hl=lt#v=onepage&q=crisis%202008%20baltic&f=false) [žiūrėta 2009 08 16]
16. Global Development Finance. The Role of International Banking. I: review, analysis, and outlook 2008. – Washington: The World Bank, 2008. – 129 p. – ISBN 978-0-8213-7388-0  
[http://books.google.com/books?id=LB7z0Kk3YOMC&pg=PA130&lpg=PA129&dq=crisis+2008+baltic&lr=&as\\_brr=1&hl=lt#v=onepage&q=crisis%202008%20baltic&f=false](http://books.google.com/books?id=LB7z0Kk3YOMC&pg=PA130&lpg=PA129&dq=crisis+2008+baltic&lr=&as_brr=1&hl=lt#v=onepage&q=crisis%202008%20baltic&f=false) [žiūrėta 2009 08 16]
17. Global Economic Prospects. Commodities at the Crossroads 2009. – Washington: The World Bank, 2009. – 147 p. – ISBN 978-0-8213-7799-4.  
[http://books.google.com/books?id=wIFsXXYbJ1QC&pg=PA148&lpg=PA147&dq=crisis+2008+baltic&lr=&as\\_brr=1&hl=lt#v=onepage&q=crisis%202008%20baltic&f=false](http://books.google.com/books?id=wIFsXXYbJ1QC&pg=PA148&lpg=PA147&dq=crisis+2008+baltic&lr=&as_brr=1&hl=lt#v=onepage&q=crisis%202008%20baltic&f=false) [žiūrėta 2009 08 16]
18. Handbook of development economics. Volume 1. – Nordh-Holland, 2007. – 145 p. – ISBN 978-0-444-70337-8  
[http://books.google.lt/books?id=iglg02\\_9ZOQC&pg=PA145&lpg=PA145&dq=Eaton++Gersovitz&source=bl&ots=cIYzwqx0gk&sig=7eoS4Hh4GXxnBup0ShDIqrHkOAY&hl=lt&ei=UuCxSu6IFc3J\\_gbU5fSsDQ&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=9#v=onepage&q=Eaton%20%20Gersovitz&f=false](http://books.google.lt/books?id=iglg02_9ZOQC&pg=PA145&lpg=PA145&dq=Eaton++Gersovitz&source=bl&ots=cIYzwqx0gk&sig=7eoS4Hh4GXxnBup0ShDIqrHkOAY&hl=lt&ei=UuCxSu6IFc3J_gbU5fSsDQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=9#v=onepage&q=Eaton%20%20Gersovitz&f=false) [žiūrėta 2009 01 23]

19. Heil S. Estijos municipalinės notos. Baltijos valstybių ekonomika: pavyzdžių analizė. II dalis. Ekonominės politikos klausimai Estijoje, Latvijoje, Lietuvoje. – Vilnius: Baltijos ekonomikos valdymo mokymo programa, 1998. – 128 p.;
20. International Monetary Fund. Republic of Estonia: 2008 Article IV Consultation – Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Republic of Estonia. 2009. IMF Country Report No.09/86. – 2009, Washington. – 4 p. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr0986.pdf> [žiūrėta 2009 08 16]
21. IMF Concludes 2008 Article IV Consultation with the Republic of Lithuania. Public Information Notice (PIN) No. 08/47. April 22, 2008. <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2008/pn0847.htm> [žiūrėta 2009-09-23]
22. Kvedaraitė V., Labutienė E.S. Užsienio investicijos Lietuvoje: vadovas užsienio investuotojui. – Vilnius: Lietuvos informacijos institutas, 1996. – 10-12 p. – ISBN 9986-12-077-2;
23. Latvijos banko ataskaita 1993 m. <http://www.bank.lv/eng/main/all/pubrun/lbgadaparsk/lb1993gadparsk/valstekon/fiscpolicy/> [žiūrėta 2009 08 12]
24. Latvijos banko ataskaita 1994 m. [www.bank.lv/eng/main/all/pubrun/lbgadaparsk/lb1994gadparsk/lbtautpol/govforborrow/](http://www.bank.lv/eng/main/all/pubrun/lbgadaparsk/lb1994gadparsk/lbtautpol/govforborrow/) [žiūrėta 2009 08 12]
25. Lättemäe R. Estonia's Preparations for Joining the Euro Area. <http://www.bank.lv/eng/main/all/pubrun/citaspub/estpreparations/> [žiūrėta 2009 07 12]
26. Lietuvos banko 2007 metų ataskaita. – Vilnius: Lietuvos bankas, 2008. – 23 p. – ISSN 1392-4699;
27. Lietuvos banko 2008 metų ataskaita. – Vilnius: Lietuvos bankas, 2009. – 7 p. – ISSN 1392-4699;
28. Lietuva stojant į Europos Sąjungą. Ekonominė, sociologinė ir demografinė padėties analizė. – Vilnius: Socialinių tyrimų institutas, 2004. – 9 p. – ISBN 9955-531-10-X;
29. Lietuvos Respublikos valstybės skola 1998. – Vilnius: Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 1999. – 8 p. – ISSN 1392-7914;
30. Lietuvos Respublikos valstybės skola 1999. – Vilnius: Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2000. – 5 p. – ISSN 1392-7914;
31. Lietuvos Respublikos valstybės skola 2005. – Vilnius: Lietuvos Respublikos finansų ministerija. 2006. – 19 p.;
32. Lietuvos Respublikos valstybės skola 2008 m. – Vilnius: Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2009. – 6 p.;

33. Lietuvos ūkio transformacija 1990 – 2005 metais. Mokslinių straipsnių rinkinys (II). – Vilnius: Vilniaus pedagoginis universitetas, 2006. – 57 p. – ISBN 9955-20-105-3;
34. Lithuania. Country Assistance Evaluation. April 5, 2004. Document of the World Bank. – 10 p. <http://www.oecd.org/dataoecd/63/33/35290177.pdf> [žiūrėta 2009 07 20]
35. Lithuania – 2004. Article IV Consultation. Concluding Statement of the IMF Mission. Decembre 10, 2004. IMF External Relations Department. <http://www.imf.org/external/np/ms/2004/121004.htm> [žiūrėta 2009 08 16]
36. Levišauskaitė K., Rūškys G. Valstybės finansai. – Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 2003. – 58 p. – ISBN 9955-530-91-X;
37. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. Valstybinio ataskaita, valstybės skolos valdymas. 2007 m. liepos 30 d. Nr.VA-60-5. – 12 p. Vilnius. [www.vkontrole.lt/auditas\\_ataskaita.php?1901](http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?1901) [žiūrėta 2009 05 16]
38. Managing public debt: from diagnostics to reform implementation. – Washington: The World Bank. – 19 p. – ISBN-10:0-8213-6872-9;
39. Ministry of Economy Republic of Latvia. Economic development of Latvia. Report. – Ryga, 2000. – 9 p. – <http://www.em.gov.lv/em/2nd/?cat=10220> [žiūrėta 2009-08-25]
40. Ministry of Economy Republic of Latvia. Economic development of Latvia. Report. – Ryga, 2001. – 11 p. <http://www.em.gov.lv/em/2nd/?cat=10220> [žiūrėta 2009 08 24]
41. Navickas V. Lietuvos ekonomika: dabartis ir perspektyvos. Mokymo metodinė priemonė aukštųjų mokyklų studentams. – Vilnius: IĮ “Valgra”, 1999. – 43 p. – ISBN 9986-9269-2-2;
42. Nereta D. Latvijos vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymas. Baltijos valstybių ekonomika: pavyzdžių analizė. I ir II dalys. – Vilnius: Baltijos ekonomikos valdymo mokymo programa, 1996. – 72 p;
43. Organisation for Economic Co-operation and Development. Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs. Centre on Tax Policy and Administration. Fiscal Design Across Levels of Government Year 2000 Surveys. Country report: Latvia. Final. 8<sup>th</sup> May, 2001. – 7 p. – <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1907086.pdf> [žiūrėta 2009 08 14]
44. Paroles d'économistes. Finances & Développement Juin 2004. – 4 p. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2004/06/pdf/people.pdf> [žiūrėta 2009 09 13]
45. Pattillo C et al. External debt and growth. – International Monetary Fund: 2002. – 4 p. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0269.pdf> [žiūrėta 2008 12 12]
46. Price R. W. R., Muller P. Structural budget indicators and the interpretation of fiscal policy stance in OECD economies. – 29-32 p. <http://www.oecd.org/dataoecd/60/59/2502552.pdf> [žiūrėta 2009-09-25]



47. Rakauskienė O. G. Valstybės ekonominė politika (fiskalinė, užsienio prekybos ir socialinė politika): monografija. – Vilnius: MRU Leidybos centras, 2006. – 279 p. – ISBN 9955-19-032-9;
48. Report No. 28533. Lithuania. Country Assistance Evaluation. April 5, 2004. – 10 p. <http://www.oecd.org/dataoecd/63/33/35290177.pdf> [žiūrėta 2009 06 25]
49. Snell R. Budget – balance requirement. National Conference of State Legislatures. – 27-28 p. <http://www.ncsl.org/?TabId=12651> [žiūrėta 2009-08-12]
50. Summary record of the seventeenth OECD global forum on public debt management. 11-12 December 2007. – Amsterdam: OECD, 2007. – 3 p. <http://www.oecd.org/dataoecd/38/13/40191526.pdf> [žiūrėta 2009 08 15]
51. Štuopytė Ž. Valstybės skolinimosi poveikio verslo aplinkai prognozavimas. – Kaunas: Technologija, 2004. – 32 p. – ISBN 9955-09-723-X;
52. Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius: Alma litera, 2001. – 79 p. – ISBN 9955-08-100-7;
53. The economy national of Latvia: A macroeconomic review 2004. 4 (21). – Ryga: Ministry of Economics of the Republic of Latvia, 2004. – 4 p. – ISSN 1407-5334;
54. The economy national of Latvia: A macroeconomic review 2005. 1 (22). – Ryga: Ministry of Economics of the Republic of Latvia, 2005. – 14 p. – ISSN 1407-5334;
55. The economy national of Latvia: A macroeconomic review 2006. 4 (27). – Ryga: Ministry of Economics of the Republic of Latvia, 2006. – 12 p. – ISSN 1407-5334;
56. The economy national of Latvia: A macroeconomic review 2007. 4 (33). – Ryga: Ministry of Economics of the Republic of Latvia, 2007. – 11 p. – ISSN 1407-5334;
57. Valstybės biudžetas 2007. – Vilnius: Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2008. – 8 p. [http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/leidiniai/failai/2007\\_m\\_valstybes\\_biudzetas.pdf](http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/leidiniai/failai/2007_m_valstybes_biudzetas.pdf) [žiūrėta 2009 07 18]
58. Valstybės skola 2004. – Vilnius: Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2005. – 34 p.
59. Vaškelaitis V. Pinigai: centriniai bankai ir jų funkcijos. Vilnius: AB „Spauda“, 2006. – 153 p. – ISBN 9986-795-41-9.

## ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS

Raudžiūtė V. Biudžeto deficito ir valstybės skolos 1990 – 2008 metais analizė / Finansų teisės magistro baigiamasis darbas. Vadovas lekt. V. Novikevičius. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, 2009. – 69 p.

### ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe išanalizuoti biudžeto deficito ir valstybės skolos reiškiniai Lietuvoje, Latvijoje ir Estijoje, iškeltos šių reiškinų valdymo problemos bei pateikti siūlymai, kaip šias problemas spręsti. Pirmoje darbo dalyje teoriniu aspektu tiriama biudžeto deficito samprata, atsiradimo priežastys, šio reiškinio sumažinimo būdai ir reikšmė valstybės fiskalinėje politikoje. Antroje dalyje nagrinėjama valstybės skolos samprata, priežastys, valstybės skolos valdymo strategijos ypatumai, rizikos rūšys, aptariamoms teorijoms, tiriančioms šį reiškinį. Trečioje darbo dalyje analizuojami biudžeto deficito ir valstybės skolos reiškiniai Baltijos valstybėse istoriniu aspektu, akcentuojant tokius reikšmingus įvykius kaip Lietuvos, Latvijos ir Estijos nepriklausomybės atgavimas (1990 m.), Rusijos finansų krizė (1997 – 1998 m.), įstojimas į Europos Sąjungą (2004 m.) bei Pasaulio finansų krizė (2007 m.).

Pagrindiniai žodžiai: biudžetas, deficitas, skola.

Raudžiūtė V. Legal analysis of budget deficit and public debt 1990 – 2008 / Master's Work in Financial Law. Supervisor lect. V. Novikevičius. – Vilnius: Faculty of Law, Mykolas Romeris University, 2009. – 69 p.

### ANOTATION

In this work we analyse budget deficit and public debt cases in Lithuania, Latvia and Estonia. We also bring up the issues and offer the particular suggestions how to deal with all the problems that arise while managing the national finances. In the first part of the work we analyse the conception of budget deficit, the reasons of it's uprising, reduction and the importance in Governments' financial policy. In the second part we analyse the conception of public debt giving the explanations of what causes it, we also discuss about peculiarities of public debt management, all sorts of risks and different theories dealing with these questions. In the third part of this work we analyse budget deficit and public debt cases in Baltic States at a historical perspective emphasizing such an important events as Lithuania's, Latvia's and Estonia's regain of independence (1990), Russia's financial crisis (1997 – 1998), gaining entrance to European Union (2004) and the global financial crisis (2007).

Key Words: budget, deficit, public debt.

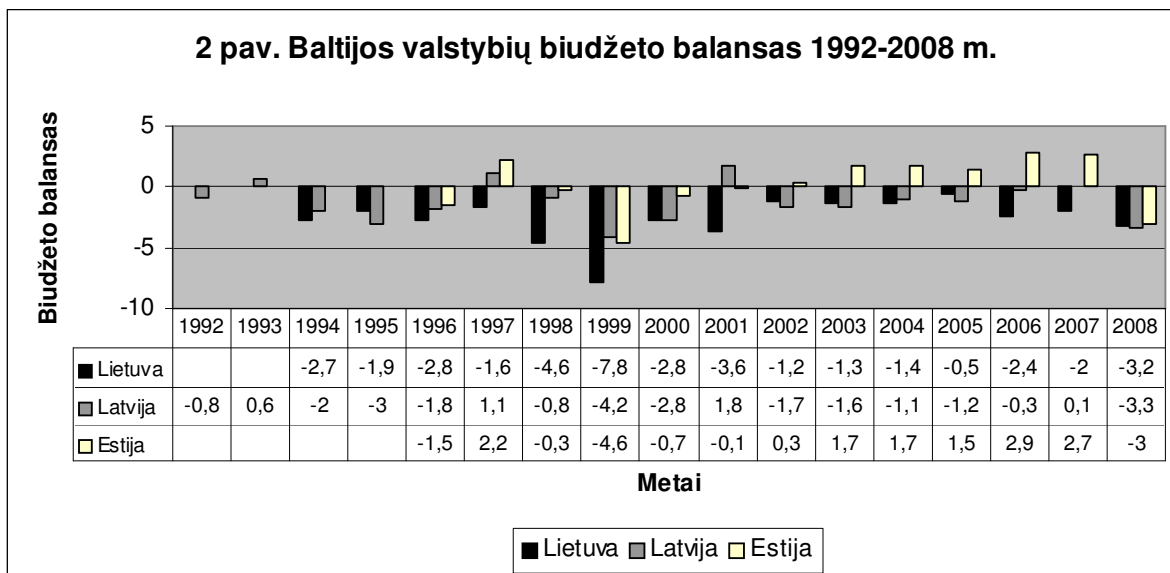
## SANTRAUKA

Finansų teisės magistro baigiamojo darbo tema yra aktuali dėl dabartinės pasaulio valstybių ekonominės situacijos, nes susiduriama su finansiniais sunkumais, dėl kurių valstybės yra priverstos skolintis viduje ir užsienyje, tuo pačiu didėjant biudžeto deficitui. Kadangi Lietuvos, Latvijos ir Estijos valstybių ekonomika dažnai vertinama kaip Baltijos regiono, šio darbo objektas – Baltijos valstybių biudžeto deficitas ir valstybės skola 1990 – 2008 m., kuris tiriamas turint tikslą atskleisti biudžeto deficito ir valstybės skolos atsiradimo, kitimo priežastis, jų tarpusavio santykį. Šiam tikslui pasiekti apžvelgiamas Baltijos valstybių biudžeto deficitas, valstybės skola analizuojamu laikotarpiu, nustatomos valstybių priemonės, darančios įtaką šių dviejų analizuojamų reiškinių atsiradimui, kitimui, bei kylantys padariniai vidutiniuju bei ilguoju laikotarpiu. Darbe keliama hipotezė, kad pagrįstai Baltijos valstybių ekonomika vertinama bendrai kaip Baltijos regiono, analizuojant pagal biudžeto deficito ir valstybės skolos kriterijus. Išsikeltam tikslui pasiekti analizuojama ekonomikos teorijos, tiriančios biudžeto deficitą, valstybės skolą, jų santykį, teisės aktai, reglamentuojantys biudžeto subalansuotumą, valstybės skolinimąsi, Baltijos valstybių konvergencijos programos, statistiniai šalių duomenys, Europos Sąjungos Komisijos, Tarybos rekomendacijos bei išvados. Atlikus šį tiriamąjį darbą, hipotezė, kad pagrįstai Baltijos valstybių ekonomika vertinama bendrai kaip Baltijos regiono, analizuojant pagal biudžeto deficito ir valstybės skolos kriterijus, patvirtinta iš dalies, padaryta išvada, kad Baltijos valstybių biudžeto deficitui ir valstybės skolai iš esmės įtaką darė tie patys įvykiai, nors kadangi valstybės ėmėsi skirtingų priemonių, jų padariniai buvo netolygūs, skirtingo masto. Buvo iširtos priemonės bei jų tiesioginė įtaka nagrinėjamiems reiškiniams, suformuluotos rekomendacijos, kurias įgyvendinti būtų naudinga siekiant biudžeto deficito bei valstybės skolos lygio mažėjimo. Darbą sudaro biudžeto deficito sampratos, teorijų išaiškinimas, valstybės skolos sampratos suformulavimas, teorijų susiejimas su nagrinėjamu objektu, šių reiškinių santykio išsiaiškinimas bei Baltijos valstybių biudžeto deficito ir valstybės skolos analizė 1990 – 2008 m. laikotarpiu.

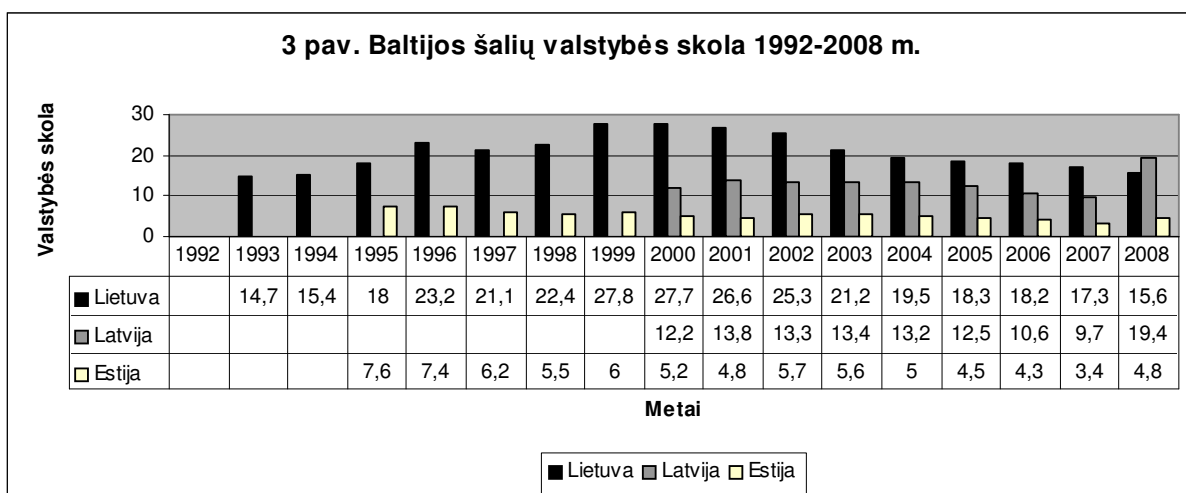
## SUMMARY

The subject of Master's work in Financial Law is relevant because of the current global economic situation: because of the emerged financial difficulties countries are in need to borrow. However, budget deficit would also increase. The economy of Lithuania, Latvia and Estonia is commonly considered as the Baltic Region economy and the subject of this research is budget deficit and public debt of Baltic States' from 1990 to 2008. The main objective is to ascertain what causes budget deficit's and public debt's uprising, its' changing and the dependance between both of them. To reach the aforesaid objective we analyse facts about budget deficit and public debt in Baltic States. We also find the factors that influence its' uprising, changing and results in medium and long term. We bring forward the hypothesis that the economy of the three Baltic States is reasonably considered as the economy of the whole Baltic Region while analysing it in confirmity with the criterion of budget deficit and public debt. To reach the objectives we analyse the economical theories about budget deficit, public debt and relations between them; legal acts that regulate how to balance a budget, governments' borrowing policy; Baltic States' convergence program, statistics of these three countries; guidelines and conclusions of European Commission and Council. After accomplishing the research the hypothesis that the economy of the three Baltic States is reasonably considered as the economy of the whole Baltic Region while analysing it in confirmity with the criterion of budget deficit and public debt was confirmed. We now make a conclusion that though countries met the similar developments while trying to solve the problems concerned with budget deficit and public debt the consequences were different because Baltic States took different actions to solve those problems. The implementations and its' direct influence to considered matters have been taken into consideration. We also offer recommendations that would be useful trying to reduce budget deficit and public debt. This work consists of the conception of budget deficit, the explanation and interpretation of different theories, the conception of public debt, the linking up of the concerned matters and theories.

## PRIEDAI



Šaltinis: Sudaryta pagal Lietuvos Respublikos, Latvijos Respublikos, Estijos Respublikos finansų ministerijų duomenis.



Šaltinis: Sudaryta pagal Lietuvos Respublikos, Latvijos Respublikos, Estijos Respublikos finansų ministerijų duomenis.