

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS
EKONOMIKOS KATEDRA

VIRGINIJA SAMKIENĖ

LIETUVOS RESPUBLIKOS FISKALINĖS POLITIKOS
PAGRINDAI IR JOS TENDENCIJŲ ANALIZĖ

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas
prof. habil. dr. G. Davulis

Vilnius, 2009

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS
EKONOMIKOS KATEDRA

LIETUVOS RESPUBLIKOS FISKALINĖS POLITIKOS PAGRINDAI IR JOS TENDENCIJŲ ANALIZĖ

Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 62404S109

Vadovas

prof. habil. dr. G. Davulis

2009

Recenzentas

Atliko

VSE-MN-801 gr. stud.

V. Samkienė

2009

2009 11 30

Vilnius, 2009

TURINYS

IVADAS	4
1. FISKALINĖS POLITIKOS SAMPRATA	7
1.1. Fiskalinės politikos tikslai	10
1.2. Fiskalinės politikos rūšys ir tipai	12
2. VALSTYBĖS FISKALINĖS POLITIKOS PRIEMONĖS IR JŲ EFEKTYVUMAS	16
2.1. Bendrieji fiskalinės politikos priemonių požymiai	16
2.2. Viešosios valdžios išlaidų valdymo priemonių efektyvumo analizė	18
2.3. Mokesčių naštos valdymo priemonių efektyvumo analizė	22
3. LIETUVOS RESPUBLIKOS FISKALINĖS POLITIKOS ANALIZĖ	26
3.1. Fiskalinės politikos įgyvendinimo reglamentavimas	27
3.2. Lietuvos Respublikos valdžios institucijų veiksmai formuojant biudžetą	32
3.3. Valstybės skolos sudarymo bei valdymo politika	38
3.4. Lietuvos Respublikos fiskalinės politikos analizė ir vertinimas	51
4. LIETUVOS RESPUBLIKOS FISKALINĖS POLITIKOS POKYČIŲ ANALIZĖ	
EKONOMINIO NUOSMUKIO LAIKOTARPIU	61
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	71
LITERATŪRA	74
ANOTACIJA LIETUVIŲ KALBA	79
ANOTACIJA ANGLŲ KALBA	80
SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA	81
SANTRAUKA ANGLŲ KALBA	82
PRIEDAI	83

IVADAS

Šiuolaikiniame pasaulyje fiskalinė politika yra vienas iš esminių nacionalinės valdžios institucijų taikomų bei šalies ekonominį vystymąsi įtakojančių finansinių instrumentų: jos dėka formuojamas valstybės biudžetas, kontroliuojamos biudžeto išlaidos, vykdomas ekonominio gyvenimo reguliavimas. Fiskalinė politika iš esmės laikytina visų šiuolaikinių valstybių egzistavimo pagrindu, kadangi būtent jos taikymo specifika apsprendžia valstybės vystymosi greitį bei ekonominio augimo tvarumą.

2008 metais daugelyje valstybių prasidėjęs ekonominis nuosmukis šiuo metu suteikia ypatingą reikšmę fiskalinės politikos analizei, kadangi išsivysčiusiose šalyse taikomos ekonomikos skatinimo priemonės didžiaja dalimi paremtos būtent viešųjų lėšų investicijomis (pastarosios, be abejo, sukuria didžiulį trumpalaikį spaudimą valstybės biudžeto deficitui) bei mokesčių pakeitimais, kuriais, be kito poveikio, siekiama suteikti ir didesnę socialinę apsaugą mažiausiai uždirbančiam visuomenės sluoksniui.

Akivaizdu, kad narystė Europos Sąjungoje (ES) valstybei-narei suteikia ne tik tam tikrų teisių (pvz., gauti regioninės politikos instrumentų, tokių kaip Europos regioninės plėtros fondas, Europos socialinis fondas, Sanglaudos fondas bei kt., finansavimą, teisę dalyvauti formuojant visos ES biudžetą), bet ir tam tikrų įpareigojimų (Stabilumo ir augimo pakto taisyklių laikymasis, kt.), susijusių su fiskalinės politikos praktiniu įgyvendinimu. Šių teisių ir įsipareigojimų dėka ES užtikrinamas valstybių ilgalaikis tvarus vystymasis, tačiau į pačios valstybės-narės interesus atsižvelgiama mažiau, nei į visos ES, kaip tarptautiniu mastu veikiančios organizacijos, poreikius. Taigi, atsiranda galimybė, kad nacionalinės ekonomikos nuosmukio kontekste fiskalinės politikos priemonės naudojamos ne pačiu efektyviausiu būdu, o jų įgyvendinimui numatytas finansavimas galėtų būti naudojamas efektyviau.

Renkantis magistro darbo temą, buvo nuspręsta atlikti ne tik teorinę fiskalinės politikos priemonių analizę, bet ir įvertinti praktinius šių priemonių pokyčius Lietuvos Respublikai įstojus į ES bei prasidėjus sparčiam nuosmukiui nekilnojamojo turto, vėliau finansų rinkose, o dar vėliau ir visuose globalizuotos ekonomikos sektoriuose. Tokiu būdu bus užtikrinta fiskalinės politikos įgyvendinimo nuosekli analizė bei darbe formuluojamų išvadų pagrįstumas tiek teoriniu, tiek praktiniu aspektais.

Magistro darbo tyrimo problema. Pagrindinė šio darbo problema yra fiskalinės politikos įgyvendinimui skiriamų viešųjų lėšų panaudojimo efektyvumas. Tiriant fiskalinės politikos priemones ir jų poveikį ekonomikos vystymuisi, bus siekiama nustatyti, ar fiskalinės politikos priemonės įgyvendinamos efektyviai, kitaip tariant, ar nacionalinei ekonomikai suteikiamas stimulus yra reikalingas, pagrįstas bei proporcingas, vertinant ekonominės plėtros skatinimo (arba ribojimo) efektui pasiekti panaudotų lėšų apimtį. Tyrimą atlikus nurodytu aspektu, bus galima suformuluoti ir pateikti pagrįstas rekomendacijas nacionalinės valdžios institucijoms bei kitiems teisės aktų rengimo procese dalyvaujantiems asmenims dėl taikomų fiskalinės politikos priemonių tikslingumo ir galimų naudojamų

priemonių pasikeitimų, kurie suteiktų daugiau pridėtinės vertės, siekiant nacionalinės ekonomikos vystymosi stabilumo.

Magistro darbo tyrimo objektas. Pagrindinis šio magistro darbo tyrimo objektas yra ES bei nacionaliniai teisės aktai, kuriais remiantis praktiškai įgyvendinamos fiskalinės politikos (FP) priemonės. Papildomas magistro darbo tyrimo objektas yra statistinė-faktinė informacija, atspindinti FP priemonių poveikį ekonomikai, bei mokslinių tyrimų medžiaga, pateikianti atskirų priemonių poveikio perdavimo ekonomikoje mechanizmus. Paminėtina, kad papildomo objekto požiūriu pagrindinis dėmesys skiriamas Lietuvos FP įtaką perteikiančiai statistinei informacijai. Be to, derėtų paminėti, kad FP priemonių įgyvendinimas yra tiesiogiai susijęs (kitais tariant, tiesiogiai įtakoja) kitų FP priemonių įgyvendinimą: pvz., pelno ar pridėtinės vertės mokesčio (PVM) mažinimo pirminis teorinis poveikis biudžetui yra neigiamas, kadangi į biudžetą patenka mažiau įplaukų, o dėl mažinimo susidariusį skirtumą būtina padengti kitu būdu (mažinant biudžeto išlaidas, didinant kitus mokesčius, skolinantis tarptautinėje rinkoje, kt.). Taigi, bei kokį FP priemonių pokytį derėtų vertinti sisteminiu požiūriu, o FP reformos metu siekti maksimaliai padidinti priemonių sukuriamą teigiamą sinergijos efektą (pastarasis atsiranda būtent dėl visų FP priemonių įgyvendinimo tuo pačiu metu).

Magistro darbo tyrimo tikslas ir uždaviniai. Šiuo magistro darbo tyrimu siekiama nuosekliai bei išsamiai įvertinti atskirų valstybių vykdomų FP priemonių efektyvumą, atlikti Lietuvos Respublikos FP priemonių bei jų pokyčių analizę ir suformuluoti konkrečias rekomendacijas, koku būdu reikėtų tobulinti šiuo metu taikomas FP priemones. Siekiant analizės nuoseklumo bei išvadų pagrįstumo, darbas turėtų būti struktūrizuojamas, o nurodytas pagrindinis tikslas išskaidytas į keletą uždavinių:

- išnagrinėti FP atsiradimo priežastis bei tikslus, ištirti bei įvertinti pagrindinius FP tipus ir jų poveikį ekonominiam vystymuisi;
- identifikuoti atskiras FP kontekste įgyvendinamas priemones, išanalizuoti jų poveikį ekonomikai bei kitų FP priemonių įgyvendinimui, nustatyti atskirų FP priemonių efektyvumą;
- ištirti Lietuvos Respublikos FP įgyvendinimo ypatumus bei šios FP pokyčius, Lietuvai įstojus į ES;
- atlikti Lietuvos Respublikos FP pokyčių, reaguojant į 2007-2009 m. finansų ir nekilnojamojo turto rinkų krizės padarinius, analizę;
- suformuluoti konkrečias rekomendacijas bei išvadas FP formuojantiems asmenims dėl naudojamų FP priemonių koregavimo, siekiant didesnio jų efektyvumo.

Tyrimo metu analizuojant teorinę ir praktinę medžiagą bei esant poreikiui, bus stengiamasi detalizuoti kiekvieną uždavinį tam, kad analizės išvadų pagrįstumas nekeltų abejonių. Šios detalios atskirų uždavinių nagrinėjimo sritys bus nurodytos kiekvieno uždavinio tyrimo pradžioje.

Magistro darbo tyrimo metodika. Siekiant darbu atliekamo tyrimo nuoseklumo bei gautų rezultatų kokybės, turi būti naudojami keli skirtingi informacijos rinkimo bei tyrimui atlikti naudojami metodai. Akivaizdu, kad taikomus metodus tam tikra apimtimi įtakoja ir numatytas tyrimo objektas bei jo tikslas.

Stebėjimą planuojama taikyti, nagrinėjant ekonomines, socialines bei politinius aplinkybes ir faktus, susijusius su FP priemonių įgyvendinimu bei su jų poveikiu visuomenės gyvenimo kokybės pokyčiams. Dokumentų analizė, kaip pirminis informacijos rinkimo šaltinis, taikytina vertinant ir nagrinėjant Lietuvos Respublikos bei ES teisinius aktus, tiek tiesiogiai nustatančius FP priemonių pasikeitimus (pvz., mokestiniai įstatymai), tiek netiesiogiai įtakančius FP priemonių naudojimą (esamos valstybės skolos pokyčiai, biudžeto formavimo tvarka, kt.). Išskirtina ir mokslinės medžiagos, kuri skirta pagrįsti atskirų FP priemonių taikymą, tyrimo svarba. Be to, vertintina ir statistinė informacija, kaip antrinis informacijos šaltinis, parodanti tikrąją FP priemonių taikymo poveikį ekonomikai.

Nurodant tyrimo metu naudotinus metodus, visų pirma išskirtini sisteminis bei loginis metodai. Sisteminio metodo dėka bus įmanoma nustatyti FP priemonių tikrąjį poveikį visoje FP įgyvendinimo visumoje, o loginis metodas leis atskleisti nagrinėtinų teisės aktų, susijusių su FP sistema, normų tikrąją reikšmę. Papildomai bus taikomas ir teleologinis metodas (teisės aktų leidėjo ketinimų metodas), kurio dėka bus įmanoma atsižvelgti į atitinkamų teisės aktų parengiamuosius dokumentus ir nustatyti, kokio poveikio buvo siekiama konkrečiu teisės aktu. Paminėtina, kad šis metodas aktualus, siekiant įvertinti, ar taikomos FP priemonės teisingos ir reikėtų tik koreguoti jų praktinį taikymą, ar šios priemonės iš esmės turėtų būti skirtingos krypties.

Be abejo, nagrinėjant valstybės FP atsiradimo bei vystymosi aspektus, taikytinas istorinis metodas, kas įgalins nustatyti esamos FP pasirinkimo priežastis, iš dalies numatyti jos poveikį ekonomikai bei suteiks galimybę išsamiau įvertinti galimas FP įgyvendinimo alternatyvas.

Tyrimo metu mažesne apimtimi naudotinas ir lyginamasis metodas, kurio taikymas leistų atskleisti FP įgyvendinimo skirtumus skirtingose ES valstybėse-narėse, tuo pačiu atskleisti šių priemonių poveikį kitose ekonomikose ir pagrįstai suformuluoti rekomendacijas nacionalinės FP pokyčiams. Be to, pasinaudojus kitų ES valstybių sėkminga patirtimi, būtų įmanoma pasirinkti efektyviausias FP priemones, reikalingas stabilizuoti Lietuvos ekonomiką ekonominės krizės kontekste.

1. FISKALINĖS POLITIKOS SAMPRATA

Siekiant tinkamai įvertinti FP priemonių įgyvendinimui skiriamų lėšų panaudojimo efektyvumą, visų pirma būtina išanalizuoti valstybės FP sąvoką, atsiradimo priežastis, jos taikymo tikslus bei skirtingus (pagal jų daromą poveikį ekonomikai) FP tipus.

Teorijoje pripažįstama, kad fiskalinė politika yra viena iš sudėtinių nacionalinio biudžeto formavimo politikos dalių, susijusi su valstybės biudžeto pajamų planavimu ir surinkimu, panaudojant egzistuojančią mokesčių sistemą, bei įtraukianti nacionalinės vyriausybės išlaidų apimtį. Be abejo, į FP sąvoką įtrauktini ir pajamų bei išlaidų planavimo procedūriniai klausimai bei atitinkamų institucijų įgaliojimų finansų tvarkymo srityje visuma. Įdomu, kad terminas „fiskalinė“ kyla iš lotynų kalbos žodžio „*fiscalis*“, kuris savo ruožtu kyla iš žodžio *fiscus*, reiškiančio pinigų rinkimui skirtą krepšį.

Kaip ir bet kuri teorija, FP teorija turi savo prielaidas, kuriomis remiantis turėtų būti priimami FP įgyvendinantys sprendimai. Laikytina, kad sprendimus priimančias asmenys privalo siekti visuomenės gerovės bei geriausiu įmanomu būdu siekti viešojo intereso, tuo tarpu šie reiškiniai gali būti matuojami skirtingais ekonominiais (ekonominis aktyvumas, nedarbo lygis, infliacija, darbo našumas, kt.) bei socialiniais (gyvenimo trukmės pokyčiai, sergamumo mastai, kriminogeninė situacija, išsilavinimo lygis, kt.) rodikliais, o jiems suteikiama reikšmė praktikoje priklauso tiek nuo ekonominės, tiek nuo politinės situacijos. Vis dėlto, atskirų ekonominių tikslų (pvz., šiuo metu aktualus yra fiskalinis ekonomikos skatinimas) konkrečiu laikotarpiu turi būti siekiama, laikantis šių teorinių prielaidų:

- turėtų egzistuoti vieningas biudžetinis procesas bei vieninga institucija, kuri parenka konkrečias FP priemones ir jų apimtį tam, kad būtų įmanoma pagrįstai numatyti FP priemonių poveikį ir imtis savalaikių koregavimo veiksmų;

- pareigūnai, priimdami FP sprendimus, vadovaujasi viešuoju interesu ir nėra veikiami asmeninių, lobistinių ar kitokių šiuos sprendimus neigiamai įtakančių interesų. Be to, FP sprendimams negali turėti įtakos rinkimų ciklas, arba, kitaip tariant, neturėtų būti siekiama populistinių tikslų (pvz., Seimo nario perrinkimas mokesčių mažinimo dėka);

- priimdama biudžetinius sprendimus, vykdomoji valdžia turi geriausią prieinamą ekonominių reiškinių analizę, kuri remiasi patikimais duomenimis, nešališkai sudarytomis prognozėmis bei ekonomikos teorijoje pripažintais priežastingumo ryšio tarp sprendimų ir jų prognozuojamo poveikio nustatymo principais. Tokiu būdu, pareigūnai įgauna galimybę pagrįstai prognozuoti konkretaus sprendimo (pvz., sprendimo dėl pelno mokesčio didinimo 5 %) poveikį valstybės biudžetui bei išvengti valdymo, remiantis rinkimų metu išsakytais pažadais, nuojauta, ideologija, neteisingais duomenimis, kt.;

- pagrindiniai FP sprendimai įforminami naujais įstatymais arba jau galiojančių įstatymų keitimais. Laikytina, kad minėti įstatymai turi būti aiškūs, nedviprasmiški bei siekiantys aiškiai nurodyti

tikslų. Tokiu būdu įmanoma išvengti įstatymų interpretavimo skirtumų atsiradimo piliečių, pareigūnų bei įstatymų kūrėjų tarpe;

➤ įstatymų vykdomoji valdžia turi turėti pakankamai kontrolės įgaliojimų, įgyvendinant FP sprendimus. Tik tokiu būdu gali būti užtikrinamas atskirų ministerijų koordinuotas veikimas bei jų priimamų teisės aktų tarpusavio suderinamumas, viešųjų išlaidų bei mokestinių sprendimų įgyvendinimas per biudžetinius metus (be abejo, atskiros viešųjų kapitalo investicijų programų išlaidos neišvengiamai turi būti skaidomos per kelis biudžetinius laikotarpius dėl ilgalaikės minėtas programas įgyvendinančių darbų trukmės), nukrypimų nuo sprendimų įgyvendinimo būdo pašalinimas (nesant pakankamos kontrolės, mokestinius ar viešųjų investicijų sprendimus įgyvendinantys asmenys gali pasirinkti kitokius, nei buvo tikėtasi, įgyvendinimo būdus, kas gali visiškai pakeisti ir siektą poveikį ekonomikai) (Tanzi, 2006).

Nepaisant to, kad praktikoje visų šių teorinių prielaidų laikymasis yra praktiškai neįmanomas, būtina siekti kuo didesnės atitikties teorijos nuostatoms. Paminėtina, kad FP teorija yra normatyvinio pobūdžio mokslas, atskleidžiantis, kaip FP **turėtų būti** įgyvendinama, bei ne kaip realiai įgyvendinama tiek išsivysčiusiose, tiek (ypatingai) besivystančiose valstybėse.

Vertinant Lietuvos Respublikos FP formavimo proceso ypatumus, galima sutikti, kad pagrindinis biudžeto formuotojo vaidmuo tenka Lietuvos Respublikos finansų ministerijai (toliau – FM), tačiau pastarajai pateikiami duomenys atskirų šakinių institucijų (ministerijų, teismų, kitų asignavimų valdytojų), todėl dažnai FM neturi galimybių visapusiškai patikrinti šių institucijų pateikiamų duomenų teisingumą ir pagrįstumą. Kita vertus, FM yra pagrindinė visą biudžeto formavimo procesą koordinuojanti institucija, kuri užtikrina vidinį biudžeto išlaidų ir pajamų suderinamumą, o atskiri asignavimų valdytojai pastarajai institucijai turėtų teikti tokį numatomų pajamų dydį bei išlaidų poreikį, kuris būtų tikrai pagrįstas ir kuo paprasčiau patikrinamas. Tuo pačiu atskiros FP priemonės parenkamos Lietuvos Respublikos Vyriausybėje (toliau – LRV), kuri ir paveda FM sudaryti praktinį jų įgyvendinimo planą. Taigi, galima teigti, kad vieningos institucijos, kuri būtų atsakinga už visos FP įgyvendinimą, siekiant būtent viešojo intereso, o ne atskirų politinių jėgų tikslų, šiuo metu Lietuvoje nėra. Be to, pripažintina, kad geriausia prieinama ekonometrine analize Lietuvoje šiuo metu taip pat nesinaudojama tiek dėl politinių priežasčių, tiek dėl statistinių požiūriu nepakankamos duomenų apimties Lietuvoje veikiant rinkos ekonomikos principams, arba, kitaip tariant, egzistuoja galimybės interpretacijoms dėl „geriausios analizės“ ir „geriausios prognozės“ sąvokos, kas, savo ruožtu, įgalina pareigūnus būtent savo ekonomikos vystymosi prognozes laikyti tiksliausiomis.

Vis dėlto, derėtų konstatuoti, kad teisiniu požiūriu FP įgyvendinimas yra aiškus ir nesukelia neaiškumų dėl atskirų priemonių ar jomis siekiamų tikslų, o vykdomoji valdžia turi pakankamai teisių

kontroliuoti, kad jos priimti sprendimai būtų įgyvendinami būtent taip, kaip buvo siekiama, tokiu būdu užtikrinamas vadinamosios „*įgaliojamas-įgaliojamas*“ problemos (kai, pvz. ministerijos, pasirenka kitokias FP priemonių įgyvendinimo formas, nei buvo nurodyta LRV) prevencinis sprendimas.

Manytina, kad FP įgyvendinimo pradžia galima laikyti centralizuotų nacionalinių valstybių atsiradimo laiką. Jau tada buvo pasiekiamas susitarimas tarp valdovo (monarcho, karaliaus, kt.) ir jo pavaldinių, kokius mokesčius ir koku jų dydžiu reikėtų apmokestinti pavaldinius tam, kad būtų užtikrintas socialinės santvarkos stabilumas. Taigi, finansų tvarkymo efektyvumas ir socialinis teisingumas nebuvo pagrindiniai kriterijai, kuriais buvo remiamasi įgyvendinant FP. Be to, iki pat XX a. pradžios valstybės vaidmuo, veikiant rinkos ekonomikos vystymąsi, buvo labai ribotas ir iš esmės apėmė tik pagrindines valstybės funkcijas: privačios nuosavybės apsauga, valstybės gynyba, teisės ir viešosios tvarkos palaikymas, taip pat valstybinių darbų vykdymas, o valstybės išlaidos išsivysčiusiose valstybėse XX a. pirmąjį dešimtmetį sudarė apie 12 % atitinkamos valstybės bendrojo vidaus produkto (toliau – BVP). Pažymėtina, kad tuo metu valstybių sienos turėdavo ne tik politinę, bet ir didžiulę ekonominę reikšmę, kadangi pagrindinis valstybės pajamų šaltinis būdavo muitai bei transporto rinkliavos.

Ribotas valstybės dalyvavimas nacionalinės ekonomikos procesuose iš esmės pasikeitė XX a. 2-3 dešimtmečiuose tiek dėl sparčios industrializacijos, kuri sukėlė būtinybę reformuoti bei atnaujinti transporto bei energetikos sistemas (akivaizdu, kad tokios didelės apimties darbus galėjo finansuoti tik viešasis sektorius), tiek dėl Didžiosios depresijos (šio nuosmukio pradžia laikytini 1929 metai), kuomet paaiškėjo nevaldomo kapitalizmo bei rinkos ekonomikos ciklinių svyravimų didelė įtaka socialinės bei politinės santvarkos stabilumui. Jungtinėse Amerikos Valstijose (JAV) žymiai padidėjus nedarbui, tapo akivaizdi valstybinės lėšų perskirstymo funkcijos svarba tam, kad būtų užtikrinta bent minimali gyventojų socialinė gerovė. Siekiant sumažinti bedarbystę, JAV prezidento F. D. Ruzvelto administracija ėmėsi daugybės vyriausybinių programų, tačiau nedarbo lygis viršijo 10 % iki pat 1941 m., kai labai didelė apimtimi padidėjo vyriausybės karinės išlaidos, ruošiantis Antrajam Pasauliniam karui, kas patvirtino keinsistinės fiskalinės politikos (vyriausybės išlaidų didinimas, siekiant mažinti ekonomikos ciklinių svyravimų įtaką) poveikį, skatinant užimtumą bei ekonominį aktyvumą (Feldstein, 2009).

Paminėtina, kad fiskalinės politikos taikymo paplitimas buvo sąlygotas ne tik ekonominių realijų, bet ir ekonominės minties evoliucijos, kuri sąlygojo vadinamosios keinsistinės ekonomikos atsiradimą. Pagal šią makroekonominę teoriją, kurią išvystė XX a. britų ekonomistas Dž. M. Keines'as, privataus sektoriaus sprendimai visada siekia naudoti sau, o tai gali sukelti nepageidaujamus padarinius makroekonominiu (visos valstybės) aspektu, atitinkamai būtini aktyvūs valstybės veiksmai reguliuojant ekonomiką (monetarinė politika, fiskalinė politika) tam, kad būtų stabilizuotas ekonominis vystymasis

viso verslo ciklo metu. Be abejo, labai atitikusi to meto aplinkybes, ši teorija buvo plačiai pripažinta ir taikoma, siekiant sumažinti Didžiosios depresijos poveikį.

Dar daugiau, pasibaigus antrajam Pasauliniam karui daugiau kaip 130 valstybių atgavo nepriklausomybę bei turėjo pritaikyti naujos rinkos ekonomikos funkcionavimo principus savo valstybėse, o tai savo ruožtu padidino ir tinkamai įgyvendinamos fiskalinės politikos svarbą. 1971 m. žlugus B. Vudso sistemai (kuri iš esmės palaikė fiksuotą JAV dolerio santykį su aukso kaina bei kitų valstybių valiutų santykį su JAV doleriu), valiutų kursai tapo laisvai plaukiojantys bei sumažino savarankiškos monetarinės politikos poveikį, o tai vėlgi suteikė daugiau reikšmės fiskalinei politikai. Pabrėžtina, kad jau nuo XX a. 7 dešimtmečio pradžios vykstantys ekonomikos globalizavimo bei informacinių technologijų panaudojimo plėtros procesai ir toliau didina FP įtaką nacionalinei ekonomikai. Tokiu būdu nacionalinės vyriausybės yra priverstos investuoti į technologines inovacijas tam, kad būtų stiprinamas arba bent išlaikomas tas pats valstybės konkurencingumo lygis.

Apibendrinant, teigtina, kad FP šiuolaikinėse valstybėse yra vienas iš esminių valstybės ekonominių gyvenimą reguliuojančių elementų, kurio turinys bei nustatyti prioritetai didele dalimi lemia galimybes plėtoti socialinę-ekonominę pažangą bei valstybės lygiu spręsti aktualias ekonomikos augimo bei visuomenės gerbūvio gerinimo problemas.

1.1 Fiskalinės politikos tikslai

FP esmę galima apibūdinti, teigiant, kad valstybė, kuri dėl savo prigimties turi galimybę surinkti arba sukaupti tam tikras pajamas bei tikslingai panaudoti šias pajamas konkrečioms išlaidoms, tiesiogiai įtakoja ekonominę situaciją bei pastarosios pokyčius, arba, kitaip tariant, įtakoja ekonomikos augimo plėtrą/letėjimą, veikia ūkio struktūros pokyčius, skatina investicijų, įskaitant tiesiogines užsienio investicijas, masto pokyčius, veikia užsienio prekybos struktūrą bei mastą, užimtumą, vartojimo apimtį ir kt. Nepaisant to, kad FP įgyvendinimas veikia iš esmės visus ekonomikos sektorius, o vertinant FP priemonių įgyvendinimą, turi būti remiamasi šių priemonių efektyvumu, šiuo metu teorijoje dar nėra pasiekta vieninga nuomonė, kokia turėtų būti tinkama FP, atitinkamai formuluojami ir skirtingi FP tikslai. Teoretikai paprastai iškelia tris pagrindinius aspektus:

- kokias prekes ir paslaugas turėtų teikti valstybė;
- kokia mokesčių sistema laikytina efektyviausia tam, kad valstybės išlaidos būtų kompensuotos be neigiamos įtakos ateinantiems fiskaliniams metams;
- kokių būdu FP turi užtikrinti visišką užimtumą bei priimtina infliaciją.

Vertinant pirmąjį aspektą, paprastai sutariama, kad valstybė turi teikti „visuomenines gerybes“, tiek tikrąsias (kurių negalima neteikti nemokantiems už šias gerybes asmenims, kaip pvz., švarus oras), tiek

„sangrūdų“ prekes (kurių teikiama nauda mažėja, didėjant besinaudojančiųjų skaičiui, kaip pvz., miestuose esantys miškeliai ar ežerai), tiek tas prekes/paslaugas, už naudojimąsi kuriomis galima nustatyti tam tikrą mokestį. Prekių/paslaugų, kurias teikia valstybė, tinkamas pasirinkimas, tiesiogiai įtakoja valstybės išlaidas, todėl turi būti vertinamas kaip FP tikslus tiesiogiai įtakojantis veiksnys. Paminėtina, kad FP tikslu laikytinas efektyvus rinkos ekonomikos privačiame sektoriuje funkcionavimas. Laikytina, kad rinkos ekonomikos veikimą reikia reguliuoti tada, kai ribinė visuomeninė prekių/paslaugų nauda yra mažesnė už ribines socialines sąnaudas. Tokia situacija susidaro monopolinėse rinkose, kai vartotojai yra verčiami mokėti daugiau, nei būtų įmanoma veikiančios konkurencijos sąlygomis, taip pat tais atvejais, kai nuostoliai atsiranda ne sandorio šalims, o tretiesiems asmenims (pvz., veikla, kuri neišvengiamai sukelia aplinkos taršą, dėl kurios kenčia visi aplinkiniai gyventojai).

Antruoju aspektu pripažintina, kad FP tikslas yra ekonomikos augimo stabilizavimas (svyravimų išlyginimas). Ekonomikos teorijoje pripažįstama, kad bet kurios ekonomikos vystymuisi būdingi sistemingi ir pasikartojantys ekonominio aktyvumo pokyčiai bei ekonominės padėties pagerėjimai/pablogėjimai, kurie dar vadinami cikliniais svyravimais. Atitinkamai ekonominio nuosmukio metu FP tikslas turėtų būti ekonominio aktyvumo skatinimas, o ekonominio pakilimo metu – ekonominės plėtros ribojimas. Mokesčių sistema yra vienas esminių nediskretinės fiskalinės politikos elementų, kurio pagalba automatiškai, be papildomų įstatymų leidėjo veiksmų, siekiama ekonomikos stabilizavimo. Kita vertus, mokesčių sistema bet kokių atveju yra našta ekonominiam vystymuisi, o šios naštos teisingo (optimalaus) dydžio parinkimas betarpiškai veikia surenkamų mokesčių bendrą dydį. Paminėtina, kad pasiekus tam tikrą mokesčio tarifo dydį, užtikrinamas didžiausias mokestinių pajamų surinkimas, tačiau tolimesnis mokesčio tarifo didinimas sąlygoja mokestinių pajamų mažėjimą, kadangi didesnis tarifas veikia kaip veiksnys, kuris verčia sustabdyti arba žymiai apriboti ekonominę veiklą. Ši priklausomybė, dar vadinama *A. Lafero* kreive, iš esmės nustato kiekvienam mokesčiui būdingas ribas, tačiau siekiant kuo didesnės mokesčių sumos surinkimo, turi būti atsižvelgiama į ekonomikos ciklo fazę, o tuo pačiu ir į FP tikslą.

Jakučio (2006) nuomone, pagrindinis FP tikslas yra nedarbo arba infliacijos panaikinimas. Iš tikrųjų, FP įgavo populiarumą būtent XX a. 4 dešimtmetyje, kai buvo plačiai paplitusi J.M. Keynes'o užimtumo teorija, pagal kurią FP turi būti naudojama užimtumo didinimui bei ekonomikos stabilizavimui. Vis dėlto, paminėtina, kad FP sprendimų poveikis ekonomikai yra lėtesnis, nei monetarinės politikos (pvz., palūkanų normų keitimo) įtaka rinkoms, todėl atsiranda grėsmė, kad ekspansinės FP sprendimo efektas ekonomikoje pasireikš tik tada, kai ji jau bus pasiekusi dugną, bei duos atvirkštinį, nei buvo siekiama, rezultatą. Be abejo, nedarbo panaikinimas laikytinas pagrindiniu FP tikslu tais atvejais, kai vyksta ekonomikos susitraukimas, o rinkoje veikiantys mechanizmai (paprastai monetarinės politikos priemonės)

negali sustabdyti ekonominio aktyvumo mažėjimo sąlygojamo nedarbo augimo, kas kartu mažina ir produktyvumą (našumą). Corden (2009) teigimu, tokioje situacijoje gyventojai, kurie yra ekonomiškai aktyvūs, negali kurti pridėtinės vertės dėl darbo vietų nebuvimo, o potencialūs gamybos apimčių mastai žymiai viršija realius. Šį rinkos trūkumą galima kompensuoti (arba, kitaip tariant, sumažinti realių ir potencialių gamybos apimčių neigiamą skirtumą) FP sprendimų pagalba laikinai didinant viešųjų investicijų mastus arba mažinant mokestinę naštą. Akivaizdu, kad ekonomikos susitraukimo fazėje infliacijos kontrolės klausimas nėra aktualus, kadangi mažėjant visuminei paklausai, mažėja ir infliacinis spaudimas (arba infliacija visai išnyksta).

Kita vertus, ekonomikai sparčiai plečiantis, žymiai padidėja darbo jėgos poreikis, taigi, sumažėja nedarbas, tuo pačiu didėjant paklausai, didėja ir infliacija, todėl pagrindiniu FP tikslu tampa būtent infliacijos kontrolė. Be to, pripažintina, kad nedidelis¹ infliacijos lygis turi skatinamąjį poveikį ekonomikos stabilizavimui, kadangi tokioje situacijoje rinkoje veikiantys subjektai žino, kokio infliacijos lygio siekiama valstybėje ir gali pagrįstai prognozuoti rinkos palūkanų normų pokyčius (pastarąsias įtakoja nacionalinis centrinis bankas arba Europos centrinis bankas eurozonai priklausančių valstybių atveju). Taigi, atsižvelgiant į tai, kad infliacija paprastai kontroliuojama monetarinės politikos priemonėmis, FP jai valdyti naudotina tik išimtiniais atvejais (kaip, pvz., dabartinė finansų rinkų bei jos sąlygota visos ekonomikos krizė). Manytina, kad negali būti siekiama visiškai panaikinti infliaciją, kadangi tokiu atveju labai sumažėja/išnyksta motyvai didesniai ekonominei aktyvumui, o perkamoji galia nemažėja, kas sukelia nacionalinės ekonomikos plėtros letėjimą, todėl būtina palaikyti priimtą bei valdomą infliacijos lygį, kuris užtikrina stabilų ekonominį augimą.

Apibendrinant FP tikslų analizę, teigtina, kad bet kuriuo atveju FP priemonių pagalba visada siekiama pagrindinio **ekonomikos stabilizavimo** tikslo, tačiau, priklausomai nuo konkrečios ekonomikos vystymosi ciklo fazės, taip pat kitų aplinkybių, minėtas tikslas tampa labiau konkretus: nedarbo augimo ribojimas, infliacijos valdymas, efektyvaus rinkos ekonomikos funkcionavimo užtikrinimas. Pabrėžtina, kad tinkamas FP tikslo nustatymas padeda žymiai efektyviau suformuoti šiam tikslui įgyvendinti skirtą konkrečių priemonių paketą (viešųjų išlaidų valdymas, mokesčių sistemos reformos, biudžeto procedūrų keitimai, mažinantys priemonės efekto perdavimo ekonomikai laiką, kt.).

1.2 Fiskalinės politikos rūšys ir tipai

FP bei jos pokyčių analizės nuoseklumo tikslais būtina išnagrinėti, kaip ir pagal kokius kriterijus ji klasifikuojama teorijoje. Be to, FP rūšies ir tipo nustatymas įgalina suvokti, ar teisingai pasirinkta

¹ Europos centrinio banko (ECB) praktikoje laikoma, kad priimtina infliacija turėtų svyruoti apie 2 %, tuo pačiu pripažįstama, kad tokioje situacijoje užtikrinamas ECB pagrindinio tikslo (palaikyti kainų stabilumą eurozonoje) vykdymas.

ekonominio gyvenimo valdymo principinė kryptis, kodėl taikomas būtent toks valdymas bei kaip reikėtų jį keisti/tobulinti.

Pagal poveikį ekonomikos funkcionavimui bei valstybės biudžetui FP gali būti rūšiuojama trejopai: skatinančioji (*ekspansinė*), ribojanti (*restrikcinė*), arba neutrali. Prisimintina, kad valstybės biudžetas sudaromas iš pajamų (jų didžiąją dalį sudaro mokesčių bendra suma) bei vyriausybės išlaidų. Tais atvejais, kai vyriausybės išlaidos (G) yra lygios pajamų (T) sumai, laikoma, kad FP yra neutrali ekonomikos atžvilgiu, arba, kitaip tariant, ekonomikos vystymuisi FP nedaro įtakos. Tokia subalansuota nacionalinio biudžeto pozicija taikoma retai, kadangi, kaip minėta, dėl ekonomikos vystymosi cikliškumo būtina nuolat arba stabdyti pernelyg sparčiai kylančią ekonomiką, arba skatinti mažėjančią ekonominę aktyvumą.

Ribojančia (*restrikcinė*) laikoma tokia FP, kuriai esant vyriausybės išlaidos (G) yra mažesnės už pajamų (T) sumą. Taikant tokią politiką, viešųjų investicijų dydis yra mažesnis už surenkamas pajamas, kas sąlygoja atskirų visuomenės individų turimų (disponuojamų) pajamų mažėjimą, dėl pajamų mažėjimo savo ruožtu mažėja ir vartojimas. Be abejo, vartojimo mažėjimas sumažina visuminę paklausą, atitinkamai ir bendrąjį kainų lygį, kas skatina ir gamybos/paslaugų apimčių susitraukimą. Ribojančios FP privalumu galima laikyti teigiamą poveikį valstybės viešųjų finansų stabilumui, kadangi jos dėka galima žymiai sumažinti valstybės skolą, padidinti nemokestinių pajamų (palūkanų) dalį, ateinančiais metais įsigyti papildomo turto arba padidinti vyriausybės išlaidas, kitaip tariant sudaryti galimybę ir sąlygas skatinti ekonomiką tada, kai atsiras būtinybė stabdyti verslo ciklo sąlygotą ekonominį nuosmukį. Šie sutaupymai leistų išlaikyti nemažėjančią viešųjų išlaidų dydį nuosmukio metu, kartu ir nuolatinį visuomenės gyvenimo kokybės gerėjimą (arba bent užtikrintų to paties kokybės lygio palaikymą), nedidinant valstybės išsiskolinimo lygio. Be abejo, valstybės išsiskolinimo lygio stabilumas tiesiogiai įtakoja valstybės patrauklumą tiesioginėms užsienio investicijoms bei tolimesnei ekonominei plėtrai.

Pabrėžtina, kad ribojanti FP turėtų būti taikoma tik verslo ciklo pakilimo fazės metu, kai jos dėka stabdomas ekonomikos „perkaitimas“, valdomi per didelę infliaciją, darbo našumo didėjimui neproporcingas darbo užmokesčio augimas ir kiti ekonomiką destabilizuojantys veiksniai. Ekonominio aktyvumo mažėjimo atveju vyriausybės išlaidų mažinimas arba bandymai didinti pajamas (mokesčių didinimas) sukelia priešingą, nei siekiama, poveikį ekonomikai. Pastaroji klaida buvo padaryta ir 1929-1933 m. bandant stabilizuoti JAV ekonomikos nuosmukį, kai 1932 m. patvirtintas Pajamų aktas padidino didžiausią pajamų mokestį 38 % (nuo 25 % iki 63 %), pelno mokestį – 15 % bei padvigubino nekilnojamojo turto mokestį. Taigi, vietoje skatinimo ekonomika gavo papildomus suvaržymus, prisidėjo prie valstybės skolos didėjimo bei sustabdė ekonominio aktyvumo atsigavimą.

Dar viena FP rūšimi laikytina skatinančioji (*ekpansinė*) politika, kurią taikant valdžios (vyriausybės) faktinės išlaidos viršija pajamas. Akivaizdu, kad naudojant tokią politiką, valdžios išlaidos negali būti padengtos gaunamų mokesčių ar kitų viešųjų pajamų suma, todėl būtina naudoti kitokius finansinių lėšų šaltinius trukūmui kompensuoti. Skatinančiosios FP dėka trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu didėja visuminė paklausa dėl vyriausybės išlaidų staigaus padidėjimo (pvz., didelio masto viešosios kapitalo investicijos, valstybiniai statybos rangos darbų užsakymai ir pan.) arba visuminė pasiūla/paklausa dėl mokesčių naštos mažėjimo. Be abejo, tokia politika taikytina nuosmukio metu, kai minėtos priemonės padeda atkurti normalų ekonomikos funkcionavimą, sumažinti nedarbą bei potencialių ir realių gamybos mastų atotrūkį.

Pagrindiniu taikomos FP rūšies indikatoriumi pripažintinas biudžeto pajamų ir išlaidų balansas, tai yra esant biudžeto deficitui, galima konstatuoti skatinančią FP, o esant biudžeto pertekliui – ribojančią FP. Įdomu, kad vertinant valstybės finansines operacijas pinigų srautų požiūriu bendros įplaukos visada yra lygios bendroms išmokoms, todėl šia prasme valstybės fiskalinės sąskaitos visada yra subalansuotos, tačiau analitiniais ir FP nagrinėjimo tikslais turėtų būti nagrinėjamos bei lyginamos valstybės pajamos (kartu su neatlygintiniais pervedimais) ir valstybės išlaidos (įskaitant grynąjį skolinimą). Šis skirtumas tarp bendrųjų valstybės pajamų ir išlaidų vadinamas *konvenciniu* fiskaliniu deficitu.

Priklausomai nuo FP rūšies, nagrinėtini skirtingi poveikio ekonomikai efektai bei grėsmės (privačių investicijų „išstumimas“ dėl viešųjų investicijų, investicijų multiplikatoriaus efektas, valstybės skolos augimas, palūkanų normų pokyčiai, tam tikras laikotarpis, kol FP sprendimai pradeda realiai veikti rinkoje, ir kt.), tačiau šie veiksniai ir jų poveikis yra tiesiogiai susiję su atskiromis FP priemonėmis bei jų efektyvumu, todėl jie bus analizuojami šio darbo 2 skyriuje.

Pagal valstybės veiksmų kryptingumą ir aktyvumą teorijoje išskiriami du FP tipai: diskretinė FP ir nediskretinė FP. *Diskretinė FP* laikytini kryptingi valstybės vykdomi pokyčiai mokesčių bei biudžeto pajamų ir išlaidų srityje, tikslingai siekiant paveikti BVP apimtį, jo dinamiką, užimtumo lygį, infliacijos mastą ir šių rodiklių tendencijas. Kita vertus, *nediskretinė FP* laikytini pasyvūs veiksmai, kai valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų balansavimo vykdymas paliekamas savireguliacijos principo pagrindu funkcionuojančioms priemonėms, kurios nuosmukio sąlygomis skatina visuminę paklausą, o pakilimo metu stabdo jos didėjimą. Šie vadinamieji *savaiminiai (autonominiai) stabilizatoriai* veikia ekonomiką be papildomų valdžios veiksmų: pvz, taikant progresinius mokesčių tarifus, biudžeto pajamos pakilimo metu didėja sparčiau, nei kyla ekonomika, kadangi daugiau uždirbantys asmenys taip pat pradeda mokėti santykinai didesnius mokesčius (jiems pradedamas taikyti didesnis tarifas), o krentant ekonomikai, jiems vėl pradedamas taikyti mažesnis tarifas, atitinkamai mažinamas ir nuosmukio neigiamas poveikis visuminei paklausai. Be abejo, praktikoje bet kurios valstybės FP turi ir diskretinės, ir nediskretinės FP elementų.

Apibendrinant, teigtina, kad pagal poveikį ekonomikai teorijoje išskiriama neutrali, skatinančioji bei ribojančioji FP, o pagal valstybinės valdžios aktyvumą identifikuojamos diskretinė bei nediskretinė FP. Siekiant bendrojo ekonomikos stabilaus vystymosi tikslo, visada turėtų būti siekiama teorinio cikliška subalansuoto biudžeto, tai yra recesijos metu atsirandantį biudžeto deficitą dengti perteklinėmis biudžeto lėšomis, kurios buvo sukauptos ekonominio pakilimo metu, tačiau šį tikslą praktikoje yra sudėtinga realizuoti dėl paprastos visuomenės narių prigimties: valstybės lygiu taupymo, esant ekonomikos sparčiam vystymuisi, dažniausiai neįmanoma pasiekti.

2. VALSTYBĖS FISKALINĖS POLITIKOS PRIEMONĖS IR JŲ EFEKTYVUMAS

Išanalizavus bet kurios FP tikslą, FP rūšis bei tipus, būtina identifikuoti atskiras FP kontekste įgyvendinamas priemones, išanalizuoti šių priemonių poveikį ekonomikai bei kitų FP priemonių įgyvendinimui, taip pat nustatyti atskirų FP priemonių efektyvumą. Šios analizės dėka bus sudarytas išsamus teorinis pagrindas Lietuvos Respublikos vykdomos FP praktinei analizei tam, kad būtų įmanoma pateikti konkrečias rekomendacijas šios FP galimam tobulinimui.

Paminėtina, kad tų pačių FP priemonių taikymo dėka gali būti įgyvendinama skirtingų rūšių FP (kitais tariant, ekonomika gali būti skatinama, ribojama ar neveikiama), tuo tarpu nediskretinei FP negali būti priskirta viešosios valdžios išlaidų valdymo priemonių grupė. Be to, konkrečių priemonių efektyvumas yra nevienodas, todėl analizės metu būtina atsakyti į pagrįstai kylantį klausimą, koku tikslu ir kodėl reikėtų taikyti mažiau efektyvias priemones.

Išskirtinos dvi pagrindinės FP priemonių grupės: viešosios valdžios išlaidos ir apmokestinimo lygis (mokesčių našta). Šių priemonių dydžio ir/ar struktūros pasikeitimai bet kurioje valstybėje gali pakankamai stipriai įtakoti visuminę paklausą, ekonominio aktyvumo lygį, finansinių ir kitokių išteklių paskirstymą visuomenėje, taip pat pajamų pasiskirstymą. Tiek viešosios valdžios išlaidų (išlaidos vartojimui didinti, fiziniam ar žmogiškajam kapitalui formuoti), tiek apmokestinimo FP priemonės yra skirtingos (pelno, pajamų, pridėtinės vertės mokesčių pakeitimai ir kt.), todėl jų poveikis bei efektyvumas taip pat turėtų būti vertinamas atskirai.

2.1 Bendrieji fiskalinės politikos priemonių požymiai

Paminėtina, kad visų FP priemonių įgyvendinimas yra susijęs su poveikio ekonomikai „vėlavimo“ efektu. Bet kurios vyriausybės planai padidinti ar sumažinti viešąsias investicijas yra susiję su politiniu lygiu priimamais sprendimais, todėl jų įgyvendinimas užtrunka, atitinkamai ilgiau perduodamas ir poveikis ekonomikai. Dažniausiai vyriausybinių investicijų planas sudaromas ateinantiems fiskaliniams metams, todėl atsižvelgti į staigų ekonominį nuosmukį pasidaro sudėtinga dėl būtinybės keisti Vyriausybės lygiu priimamus sprendimus. Paminėtina, kad Lietuvoje viešųjų kapitalo investicijų planas taip pat sudaromas kalendoriniams metams, nepaisant to, kad daugelis ekonomikai svarbių infrastruktūrinių projektų įgyvendinama kelerių metų laikotarpiu. Kitaip tariant, pasirašant sutartis dėl, pvz., rangos darbų pirkimo, finansavimas tokiems projektams užtikrinamas tik iki einamųjų metų pabaigos, o ateinančių metų investicijos dažnai „planuojamos“, atsižvelgiant į jau pasirašytų sutarčių atitinkamų metų išlaidų planą. Vertinant apmokestinimo lygį, taip pat egzistuoja „vėlavimo“ efektas, kadangi bet kurių mokesčių dydžio pakeitimui ar naujai įvedamiems mokesčiams valdžia turėtų nustatyti tokių pataisų įsigaliojimo laiką, kuris suteiktų galimybę visuomenei pasirengti vykdyti naujuosius teisės

aktų reikalavimus, priešingu atveju atsiranda pagrįsta asmens teisėtų lūkesčių principo pažeidimo grėsmė. Šis visose ES valstybių-narių teisės sistemose galiojantis principas reiškia, kad asmuo, veikdamas pagal galiojančius įstatymus ir turėdamas teisę siekti bet kokių teisėtų tikslų, gali būti įsitikinęs, kad tokios jo veiklos dėka atsirandantis rezultatas ar nauda iš jo nebus „atimta“ dėl pasikeitusių teisinių reikalavimų. Valstybės valdžios požiūriu, teisėtų lūkesčių apsaugos principas reiškia valstybės, taip pat valstybės valdžią įgyvendinančių bei kitų valstybės institucijų pareigą laikytis valstybės priimtų įsipareigojimų. Šis principas taip pat reiškia įgytų teisių apsaugą, kadangi asmenys turi teisę pagrįstai tikėtis, kad jų pagal galiojančius įstatymus ar kitus teisės aktus įgytos teisės bus išlaikytos nustatytą laiką ir galės būti realiai įgyvendinamos. Taigi, mokesčių pakeitimas be pakankamo laikotarpio teisėtų lūkesčių apsaugai užtikrinti (kaip buvo padaryta Lietuvoje prieš 2009 m. pradžią) turėtų būti vertinamas neigiamai.

Kitas „vėlavimo“ efekto aspektas yra susijęs su jau įgyvendintų priemonių realiu poveikiu ekonomikai. Jei pirmuoju atveju praeina tam tikras laiko tarpas nuo sprendimo taikyti FP priemonę iki jos įgyvendinimo pradžios, tai nagrinėjamu atveju taip pat praeina nemažai laiko, kol tam tikra FP priemonė sąlygoja pokyčius ekonomikos struktūroje, kurie leidžia spręsti apie tokios priemonės naudą ir/ar apie kitų priemonių taikymo poreikį. Atitinkamai, FP priemonių įgyvendinimo rezultatai gaunami pavėluotai ir neleidžia laiku įtakoti ekonominio ciklo svyravimų.

Šis FP sprendimų „vėlavimo“ efektas yra taip pat susijęs su kitu FP efektyvumą lemiančiu veiksnium – patikima statistinė informacija. Kaip minėta, patikimi makroekonominiai duomenys yra viena iš esminių teisingos FP teorinių prielaidų, kadangi sprendimus priimančios pareigūnai naudojami būtent šia informacija galimam ekonomikos vystymuisi prognozuoti. Taigi, turint tikslią informaciją dėl, pvz., planuojamo visuminės paklausos (VP) nuosmukio, turėtų būti planuojamas vyriausybės išlaidų didinimas, kuris sušvelnintų paklausos mažėjimą, tačiau klaida dėl nuosmukio pradžios sąlygos dar didesnę infliaciją ir dar didesnę nuosmukį, jei VP kritimas prognozuotas per anksti (iš tikrųjų įvyko vėliau), arba žymiai sumažins viešųjų išlaidų efektyvumą, jei VP kritimas įvyko anksčiau, nei prognozuota.

Be abejo, dar vienas su patikima makroekonominė informacija susijęs klausimas – ekonomikos vystymosi prognozių kokybė. Šiuo aspektu Vyriausybė, prieš priimdama bet kokią FP sprendimą bei būdama socialiai atsakinga, privalo gauti labiausiai kvalifikuotą vertinimą dėl šių sprendimų įtakos valstybės finansams bei gyventojų gerovei. Neabejotina, kad tokio pobūdžio analizė yra brangi, tačiau jos atlikimas (kaip ir projekto rizikų analizė atskirame projekte ar galimybių studija, atliekama prieš bet kokią didesnės vertės infrastruktūrinį projektą) įgalina valdžios pareigūnus įsitikinti, kad FP sprendimų dėka gyventojų gerovė nemažės. Akivaizdu, kad sprendimai, kurie aiškiai sąlygotų ekonominės situacijos blogėjimą, visuomenėje būtų vertinami neigiamai bei sukeltų nepasitikėjimą valdžios gebėjimais bei kompetencija.

2.2 Viešosios valdžios išlaidų valdymo priemonių efektyvumo analizė

Kaip minėta, viešosios valdžios išlaidų valdymo FP priemonės priskirtinos diskretinei FP rūšiai, arba, kitaip tariant, jų įgyvendinimas visiškai priklauso nuo valdžios politinės valios. Vyriausybės išlaidos metiniame biudžete pasiskirsto tarp daugybės skirtingų išlaidų kategorijų², tačiau ekonomikos teorijoje išskiriamos išlaidos kelioms sritims:

- išlaidos visuomeninėms gėrybėms, kurių teikimas/gamyba (krašto apsauga, įstatymų ir kitų teisės aktų leidimas, kt.) nors ir turi būti užtikrintas valstybėje, tačiau negali būti atliekamas privačių asmenų (vartojant šias gėrybes, neatsiranda konkurencija tarp individų);
- išlaidos kolektyvinio vartojimo prekių teikimui/gamybai (kelių, uostų infrastruktūra ir kt.), kurias vartojant egzistuoja tam tikra konkurencija tarp vartotojų;
- natūralių monopolijų reguliavimas, informacijos srautų lyginimas, kai valstybė veikia piliečių naudai, užtikrindama vartotojams teikiamos informacijos kokybę (pvz., nurodo kokybiškas prekes), ar iš dalies dengdama elektros ar kitokių tinklų sąnaudas;
- išlaidos socialinėms paslaugoms teikti bei transferiniai mokėjimai. Šių išlaidų dėka valstybė teikia socialines priežiūras, rūpybos paslaugas, kurios negali būti perduotos privatiems asmenims dėl rizikos, kad tokių paslaugų gavėjai dėl per didelių kainų negalės jomis pasinaudoti.

Valstybės išlaidas apibūdinant dar bendriau, išskirtinos dvi pagrindinės rūšys: einamosios išlaidos (šioms reikėtų priskirti išlaidas darbo užmokesčiui, prekėms ir paslaugoms, subsidijoms bei socialinio draudimo išlaidas) bei kapitalines išlaidas.

Be to, nepriklausomai nuo valstybės išlaidų klasifikacijos, pažymėtina labai svarbi šiuolaikinėse valstybėse vyraujanti tendencija: valstybės išlaidų dalis BVP struktūroje palaipsniui didėja. Ši tendencija atspindi tai, kad valstybei tenka vis daugiau įvairių funkcijų, kurių vykdymas reikalauja vis didesnių išlaidų. Savo ruožtu, ši tendencija taip pat rodo, kad valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų subalansavimas įgauna vis didesnę svarbą ir tampa vis reikšmingesniu valstybės ekonominės politikos tinkamumo rodikliu. Kartu derėtų pabrėžti, kad Vyriausybės (viešųjų) išlaidų dalies didėjimas reiškia, jog ekonomika tampa vis daugiau priklausoma nuo vyriausybinių reguliavimų, kas veikiančios rinkos ekonomikos šalyse vertintina neigiamai. Būtent dėl šios priežasties labiau išsivysčiusiose valstybėse jau prasideda procesas, kuris yra priešingas nurodytam: siekiant valdymo ir išlaidų efektyvumo, valstybė atsisako tam tikrų funkcijų privataus sektoriaus naudai (manoma, kad pastarajam efektyvumą pasiekti žymiai lengviau).

² Lietuvoje valstybės išlaidų ekonominė klasifikacija patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. rugsėjo 29 d. įsakymu Nr. 1K-346 (Žin., 2005, Nr. [118-4287](#); 2007, Nr. [131-5316](#)): pagrindinės kategorijos yra išlaidos darbo užmokesčiui, išlaidos prekėms ir paslaugoms, išlaidos subsidijoms, socialinio draudimo išlaidos ir kapitalinės išlaidos.

Viešųjų išlaidų didinimas FP kontekste reiškia, kad labiau mažinama ekonomikos nepriklausomybė nuo valstybės, atitinkamai išlaidų mažinimas sąlygoja rinkos ekonomikos laisvės padidėjimą. Įdomu, kad išsivysčiusiose valstybėse šis rodiklis yra žymiai mažesnis, kadangi rinkos ekonomikos savarankiškas funkcionavimas ribojamas socialiniais motyvais (monopolijų reguliavimas, apsauga nuo nedarbo, kt.), todėl šiuo aspektu būtina siekti didesnių išlaidų bei mažesnės nagrinėjamo rodiklio reikšmės.

Atkreiptinas dėmesys, kad viešųjų išlaidų valdymas kaip FP priemonė, be aukščiau nurodytų bendrųjų požymių, turi specifinių privalumų ir trūkumų:

- viešųjų išlaidų mažinimas gali neigiamai įtakoti viešųjų paslaugų teikimą (švietimą, viešąjį transportą, kt.), kas savo ruožtu sąlygos rinkos trūkumų bei socialinio disbalanso atsiradimą, atitinkamai bet koki mažinimą būtina įvertinti šiuo aspektu;

- viešųjų išlaidų nepagrįstas didinimas gali sąlygoti vadinamąjį *investicijų išstumimo* efektą, kai privataus sektoriaus investicijų ar vartojimo apimtys mažėja dėl to, kad didėja viešojo sektoriaus investicijos. Specifinis poveikis privačių investicijų/vartojimo pokyčiui priklauso nuo šaltinių, kurių pagalba finansuojamas viešųjų išlaidų didinimas: jeigu viešųjų investicijų didinimas lydimas mokesčių naštos didinimo, pastaroji mažina individų perkamąją galią, todėl sumažėja ir privatus vartojimas, o, kita vertus, nesant mokesčių didėjimo, būtina didinti valstybės skolinių įsipareigojimų apimtį, šis veiksnys sąlygoja palūkanų normų augimą dėl paklausos pinigams padidėjimo, o palūkanų normų augimas, savo ruožtu, mažina privačias investicijas, kadangi daliai potencialių investuotojų tampa naudingiau tapti valstybės kreditoriais, nei imtis rizikingesnių investicijų. Įdomu, kad „išstumimo“ efekto teoriškai galima išvengti, jeigu išlaidų didinimas finansuojamas senjoražo (valstybės pajamos, gautos papildomų pinigų spausdinimo dėka) pagalba, tačiau toks finansavimas tiesiogiai skatina infliaciją. Be to, viešųjų išlaidų didinimo, kaip FP priemonės, požiūriu aktualus dar vienas „išstumimo“ efekto aspektas – eksporto „išstumimas“. Viešųjų išlaidų finansavimas skoliniais įsipareigojimais, kaip minėta, didina palūkanų normas, pastarosios tampa patrauklesnės užsienio investuotojams, kurie tuo pačiu didina paklausą vietinei valiutai. Esant plaukiojančiam valiutos kursui, paklausos valiutai didėjimas stiprina valiutą užsienio valiutų rinkose, todėl eksportuojamos prekės kitą valiutą naudojančiose valstybėse tampa brangesnės, o tai, neabejotina, mažina eksporto apimtį. Nors Lietuvoje taikomo valiutų valdybos modelio dėka išlaikomas pastovus lito ir bazinės valiutos (euro) santykis, svarstant valiutos (re)devalvavimo arba valiutų valdybos modelio atsisakymo klausimą, į šį aspektą būtina atsižvelgti.

- priklausomai nuo išlaidų rūšies, investicijų poveikis ekonomikai gali padidėti/sumažėti, atsižvelgiant į šiai rūšiai taikytiną multiplikatoriaus efektą. Paprastai multiplikatoriaus efektas suprantamas kaip išlaidų ir bendrųjų nacionalinių pajamų padidėjimas daugiau, nei buvo padidintos viešosios išlaidos. Įdomu, kad dėl minėto „išstumimo“ efekto multiplikatorius gali būti ir mažesnis už

vieneta, tačiau įprastai multiplikatorius taikomas išlaidų efektyvumo apskaičiavimui, tai yra siekiant nustatyti, kokia tikroji nauda valstybei atsirastų dėl valdžios išlaidų padidėjimo. Be abejo, multiplikatorius bus tuo didesnis, kuo didesnis individų ribinis polinkis vartoti (kokia dalis naujai gautų disponuojamų pajamų išleidžiama vartojimui) bei kuo didesnis ribinis importo polinkis (kokia dalis naujų disponuojamų pajamų skiriama importuojamoms prekėms ir paslaugoms).

Praktiniu aspektu analizuojant Lietuvos viešųjų išlaidų dydžio didinimo galimybes, visada kyla klausimas, kaip reikėtų finansuoti naujai atsirandančias išlaidas. Nagrinėjant viešųjų išlaidų valdymo poveikį ekonomikos stabilumui, išskirtini keli šių išlaidų finansavimo šaltiniai:

➤ **monetizacija.** Šis būdas reiškia tiesioginį papildomų pinigų kūrimą, kuris dažniausiai sąlygoja perteklinio grynujų pinigų balanso atsiradimą, o tuo pačiu ir bendrojo kainų lygio kilimą, arba, kitaip tariant, infliaciją. Ši valstybės monopolinė teisė leisti pinigus, turint omenyje, kad pačių banknotų išleidimo į apyvartą išlaidos yra labai mažos, lyginant su jų turima rinkos perkamąja galia, vertintina kaip mažiausiai efektyvus ir ekonomiką destabilizuojantis finansavimo būdas, kuris gali būti pateisinamas tik tais atvejais, kai valstybėje egzistuoja grynujų pinigų deficitas, o ši aplinkybė nėra susijusi su viešųjų išlaidų finansavimu;

➤ **skolinimasis iš vietinių bankų.** Šis finansavimo būdas daro neigiamą poveikį privačių investicijų apimtims, kadangi vietiniai bankai, skolindami lėšas viešajam sektoriui, tuo pačiu mažina paskolų, kurias galėtų gauti privatus sektorius, apimtį, o tai iššaukia minėtą „išstūmimo“ efektą bei palūkanų normų augimą. Visgi, paminėtina, kad ekonomikos nuosmukio metu individai bei organizacijos yra labiau linkę laikytis taupymo politikos, atitinkamai jų turimas kapitalas nėra panaudojamas rinkoje pilna apimtimi, taigi paklausa investicijoms yra sumažėjusi, o „išstūmimo“ efekto pasireiškimo grėsmė yra žymiai mažesnė;

➤ **skolinimasis iš nebankinių organizacijų.** Šis išlaidų finansavimo būdas pasireiškia valstybės išdo vekselių, vyriausybės vertybinių popierių ar kitokios formos viešojo sektoriaus skolinį įsipareigojimą patvirtinančių dokumentų išleidimu į privačią rinką. Šiuo būdu vyriausybė trumpu ir/ar vidutiniu laikotarpiu gali finansuoti viešąsias išlaidas, nedidindama pinigų masės bei nemažindama turimų užsienio rezervų, todėl jis laikytinas vienu efektyviausiu finansavimo šaltinių. Kita vertus, šis būdas taip pat sąlygoja „išstūmimo“ efektą bei palūkanų normų didinimą, kadangi valstybė tampa viena iš kreditą imančių rinkos dalyvių, taigi didėja ne tik pati valstybės skola, bet ir jos aptarnavimo išlaidos. Paminėtina, kad jeigu ilgesniu laikotarpiu reali palūkanų norma (ši apskaičiuojama iš nominaliosios palūkanų normos atimant infliacijos dydį) viršija ekonomikos augimo tempus, skolos našta biudžetui taip pat didėja bei gali tapti nepatvari ir nevaldoma;

➤ **skolinimasis iš užsienio kreditorių arba valstybės sukauptų užsienio rezervų naudojimas.**

Pabrėžtina, kad net ketinimai taikyti šį būdą iš esmės patvirtina rinkai, kad valstybė nesugeba susitvarkyti su nacionalinės ekonomikos valdymu vietinėmis priemonėmis, tai savo ruožtu sąlygoja pasitikėjimo valstybe bei jos valiuta mažėjimą. Tokiu būdu atsiranda kapitalo perkėlimas į kitas šalis, mažėja paklausa vietinei valiutai, vietinė valiuta silpnėja ir sustiprėja infliacinis spaudimas. Tuo tarpu gavus užsienio finansavimą, valiuta vėl sustiprėja ir susiduria su papildomais prekių ir paslaugų mažėjančio konkurencingumo sunkumais tarptautinėse rinkose. Vis dėlto, teigtina, kad skolinimasis iš užsienio arba užsienio rezervų naudojimas yra visiškai priimtinas ir efektyvus tais atvejais, kai skola didėja lėčiau, nei egzistuojanti reali palūkanų norma, kadangi tokiu atveju užtikrinamas FP tvarumas, atitinkantis realų ekonomikos augimą. Kita vertus, tais atvejais, kai užsienio ar nacionaliniai (fiskalinis perteklius/rezervas) rezervai sukaupti, įgyvendinant ribojančią FP ekonominio pakilimo metu, jų naudojimas didinant viešąsias išlaidas ekonomikos susitraukimo metu vertintinas kaip efektyviausia finansavimo priemonė;

➤ **mokesčių padidinimas** taip pat gali būti naudojamas kaip viešųjų išlaidų finansavimo šaltinis, tačiau, kaip minėta, mokesčių tarifų didinimas, jiems jau esant *A. Lafero* kreivės viršutiniame taške, nepritrauks papildomų pajamų;

➤ **valstybės turto pardavimas.** Šis būdas, kaip ir monetizacija, laikytinas mažiausiai efektyvia finansavimo priemone, kadangi turto pardavimo dėka gaunamas trumpalaikis efektas, tuo tarpu visais vėlesniais metais valstybė praranda su tuo turtu susijusias pajamas ir kitokią naudą, turi mažiau galimybių skatinti ekonomiką, todėl turto (žemės, pastatų, strateginių įmonių akcijų, kt.) pardavimo pagrindinis tikslas negali būti viešųjų išlaidų finansavimo poreikis.

Atskirai pažymėtina, kad didinant viešąsias išlaidas bei jų finansavimui naudojant papildomą skolinimąsi, didėja fiskalinis valstybės biudžeto deficitas, o tuo pačiu ir einamosios sąskaitos deficitas (pastarasis yra lygus fiskalinio deficito bei privačių investicijų ir privataus taupymo skirtumo sumai). Bendruoju požiūriu einamosios sąskaitos deficitas sparčią realią konvergenciją patiriančiose šalyse yra pateisinamas ir ilgalaikiu laikotarpiu tol, kol bus pasiektas ES valstybių-narių išsivystymo vidurkis, kadangi ekonominės integracijos spartinamas ekonomikos augimas lems ir nuolatinį grynujų pajamų didėjimą (Rodzko, 2005). Integracijos dėka mažėja šalies rizika bei jai taikomos palūkanų normos, taip pat rizikos premija, todėl atsiranda papildomos paskatos investuoti ir didinti deficitą, tačiau pajamų lygiui priartėjus prie ES šalių vidurkio, taip pat turėtų išnykti ir sąskaitos deficitas.

Vertinant išlaidų efektyvumą, manytina, kad šių išlaidų dydžio reguliavimui būtina naudoti disciplinuotą kontracikliško valdymo politiką. Atitinkamai ekonominio pakilimo metu, sparčiai augant privačioms investicijoms, turi būti mažinamos viešosios investicijos: tokiu būdu išvengiama neigiamo „išstūmimo“ efekto poveikio, sutaupomos investicijoms skirtinos lėšos, kurios gali būti naudojamos

valstybės skolai sumažinti, arba sudaryti fiskalinę rezervą verslo ciklo nuosmukio fazės poveikiui sumažinti. Be to, tokiu būdu ekonomikos vystymasis dirbtinai stabdomas tam, kad būtų pasiektas ekonominės plėtros stabilumas ir maksimaliai sumažinta svyravimų įtaka socialiniam gyvenimui. Kita vertus, ekonominio nuosmukio metu, protingiausia FP būtų didinti viešąsias išlaidas, taip skatinant visuminę paklausą bei ekonominį aktyvumą, tačiau šiuo atveju dažnai susiduriama su išlaidų finansavimo problema dėl procikliškos FP taikymo ekonominio pakilimo metu. Be abejo, tikslingiausia ekonominio nuosmukio metu naudoti būtent fiskalinį perteklių, sukauptą esant palankiai ekonominei situacijai, tačiau nesant tokiu galimybių, būtina visapusiškai įvertinti ir/ar pakoreguoti mokestinę naštą, siekiant papildomų pajamų, ir tik po to vertinti, kaip efektyviausiai išnaudoti turimas galimybes pasiskolinti vidaus ar užsienio rinkose. Deja, disciplinuotas kontracikliškos FP taikymas taip pat reikalauja ir pakankamai aukšto lygio politinio išprusimo, aktyvios pilietinės visuomenės, reguliavimo kokybės, efektyvios korupcijos kontrolės bei valdžios institucijų skaidrumo ir atskaitomybės visuomenei, tačiau šie aspektai, be abejo, vystosi kartu su valstybės ekonomika.

Apibendrinant viešųjų išlaidų valdymo, kaip FP priemonės, analizę, teigtina, kad valstybė dėl savo prigimties ir paskirties privalo turėti tam tikras išlaidas, tačiau jų apimtis ir struktūra priklauso nuo konkrečios valdžios politinės valios, be to, vystantis pačiai valstybei išskirtina valstybės išlaidų santykinio didėjimo tendencija. Valstybės ekonominės plėtros stabilumo požiūriu, labiausiai pagrįsta yra didinti valstybės išlaidas ekonominio nuosmukio laikotarpiu bei mažinti jas pakilimo fazėje, o didinant išlaidas, naudotis turimu fiskaliniu pertekliu arba neišnaudotu mokestinės naštos potencialu.

2.3 Mokesčių naštos valdymo priemonių efektyvumo analizė

Kaip jau buvo nurodyta, mokesčių naštos valdymo priemonės gali būti naudojamos skatinant, ribojant, ar paliekant ekonomiką savaiminiam vystymuisi, šių priemonių dėka taip pat formuojama tiek diskretinė, tiek nediskretinė politika. Anksčiau nagrinėta priemonių grupė išreiškia viešojo biudžeto išlaidų dalį, tuo tarpu mokestinės priemonės tiesiogiai įtakoja biudžetinių pajamų apimtį ir jų pokyčius. Svarbu, kad valstybės pajamos iš esmės gaunamos tik iš dviejų šaltinių: mokesčių, kurie yra surenkami valstybės teritorijoje, bei nemokestinių pajamų, kurių dalis visoje pajamų struktūroje paprastai būna nedidelė.

Pabrėžtina, kad ES struktūrinė parama, kaip biudžeto pajamų šaltinis, nepriklauso mokestinėms pajamoms, tačiau daro didelę įtaką valstybės vystymuisi. Apskritai, ES struktūrinė parama teikiama atskiroms ES valstybėms-narėms septynerių metų finansinio programavimo laikotarpiais, o šiuo metu Lietuvai skirta ES finansinė parama sudaro apie 23,39 mlrd. Lt, kuriuos privaloma panaudoti per 2007-2013 metus. Nors šis laikotarpis dar nėra įpusėjęs, ES struktūrinės paramos dėka įmanoma žymiai

sužvelninti ekonomikos nuosmukį, kadangi ši parama naudotina kaip papildomas valstybės investicijų (iš esmės anksčiau išnagrinėtų viešųjų išlaidų) finansavimo šaltinis. Tokiu būdu, įgyvendinant Lietuvos FP, galima labai efektyviai naudotis situacija, kai, esant būtinumui skatinti smunkančią ekonomiką, būtina didinti ir viešąsias investicijas, tačiau nėra būtina ieškoti papildomų finansavimo šaltinių, dėl kurių didėtų valstybės skola ar mokestinė našta. Be abejo, viešųjų investicijų didinimui būtina finansavimo didėjimą visiškai dengti iš ES struktūrinės paramos lėšų nėra įmanoma, kadangi konkrečiai valstybei-narei skiriama ES struktūrinė parama yra paskirstoma pagal viso finansinio programavimo laikotarpio metus, kaupiamuoju būdu kiekvieniems metams nustatant minimalias ir maksimalias sumas, kurios gali būti išmokėtos valstybei-narei. Tokio planavimo dėka pati ES užsitikrina finansinės paramos teikimo išlaidų planavimo teisingumą bei šių duomenų statistinį patikimumą. Atitinkamai, jeigu Lietuva ES struktūrinę paramą naudoja labai sparčiai ir atskirais metais išleidžia daugiau, nei galima deklaruoti Europos Komisijai, pastarasis perteklius yra perkeliamas į ir gali būti deklaruojamas tik sekančiais metais. Šiuo aspektu aktualu, kad pagal Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategiją, patvirtintą Europos Komisijos 2007 m. balandžio 26 d. sprendimu Nr. [CCI 2007LT16UNS001](#), iki 2009 m. pabaigos galima panaudoti 2,46 mlrd. eurų (~8,49 mlrd. Lt), tuo tarpu 2009 m. planuojama panaudoti 6,4 mlrd. Lt. Be abejo, valstybės biudžete numatytas pajamų planas turi būti pagrįstas realia ES struktūrinės paramos priemonių įgyvendinimo sparta, arba, kitaip tariant, numatoma panaudoti ES parama turi būti pagrįsta faktiniais duomenimis. Pažymėtina, kad 2009 m. valstybės biudžeto įgyvendinimo duomenys už 9 mėn. (iki rugsėjo 30 d.) patvirtina, kad 9 mėn. ES struktūrinės paramos panaudojimo planas įgyvendintas 97 %, tai yra beveik tiek, kiek buvo planuota, o visų metų planas jau įgyvendintas 71 %. Kita vertus, 2009 m. valstybės biudžeto paskutinis pakeitimas buvo patvirtintas 2009 m. liepos 23 d., todėl metinė prognozė paremta faktiniais duomenimis už pirmąjį pusmetį, kas žymiai palengvina prognozavimą ir dirbtinai padidina procentinį prognozių tikslumą.

Net įvertinus didžiulį ES struktūrinės paramos poveikį valstybės biudžetui ir įgyvendinamai FP, valstybės pajamų lygį vis dėlto apsprendžia mokesčių sistema, kuri apibūdintina kaip valstybėje taikomų mokesčių visuma su specifiniais mokesčių sudarymo ir įgyvendinimo principais bei orientacija į aiškius ir apibrėžtus prioritetus. Mokesčių sistema visada pasižymi mokesčių įvairove, kuri taip pat yra pagrindas įvairioms mokesčių klasifikacijoms (pagal mokesčių kilmę, apmokestinimo rūšį, apmokestinimo objektus, kt.). FP požiūriu aktualu, kad valstybės pajamų lygį įtakoja:

- mokesčių tarifai (valstybės atsirandančios naudos aspektu kiekvienam mokesčiui būtina surasti optimalų tarifą, kuris užtikrintų didžiausią pajamų lygį);
- mokesčių struktūra (apmokestintų objektų, veiklų, turto įvairovė);
- valstybės administraciniai gebėjimai surinkti mokesčius.

Be to, siekiant FP įgyvendinimu paveikti valstybės socialinį-ekonominį vystymąsi, mokesčius būtina reguliuoti, atsižvelgiant į jų (ne)priklausomumą nuo bendrojo nacionalinio produkto (BNP) ar nuo BVP dydžių, pagal kurį išskirtini autonominiai mokesčiai (jų tarifai bei į biudžetą surenkamos pajamos nepriklauso nuo minėtų dydžių) ir neautonominiai mokesčiai (tarifai ir/ar surenkamos pajamos priklauso nuo BVP (BNP)). Dar daugiau, pajamos iš neautonominių mokesčių gali kisti tiek proporcingai, tiek neproporcingai BVP (BNP) dydžio pokyčiams.

Kadangi kiekvienas vidutinis statistinis namų ūkis ne tik moka mokesčius, bet ir gauna transferines išmokas, būtina apibūdinti ir *grynųjų mokesčių* sąvoką: *grynieji mokesčiai* iš esmės yra skirtumas tarp atskiro namų ūkio mokamų mokesčių sumos bei šio namų ūkio gaunamų transferinių išmokų sumos. Grynųjų mokesčių rodiklis leidžia nustatyti namų ūkio turimą mokestinę naštą bei įvertinti priklausomybę tarp pajamų ir mokestinės naštos, pvz., nustatyti, ar mokestinė našta didėja, didėjant pajamoms. Be to, visų valstybės namų ūkių grynųjų mokesčių suma lygi nacionalinių pajamų bei bendrųjų pajamų skirtumui.

FP skirstymo į diskretinę ir nediskretinę aspektu pažymėtina, kad pastarosios pagrindas yra vadinamieji savaiminiai stabilizatoriai – tai yra savaime veikiančios biudžetinės politikos priemonės, kurių pagalba visuminė paklausa didinama (mažinamas jos kritimas) ekonominio nuosmukio sąlygomis ir mažinama (stabdomas jos augimas) ekonomikos augimo laikotarpiu. Savaiminiais stabilizatoriais laikytini pagrindines mokestines pajamas generuojantys mokesčiai: gyventojų pajamų, juridinių asmenų pelno, pridėtinės vertės bei kiti mokesčiai, taip pat transferiniai mokėjimai. Šių priemonių priskyrimas nediskretinei FP pagrįstas tuo, kad *ceteris paribus* (esant toms pačioms sąlygoms) ekonominio pakilimo metu didėja BVP ir nacionalinės pajamos, todėl didėja ir surenkamų mokesčių absoliuti suma, kas savaime mažina biudžeto deficitą ir skatina jo pertekliaus susidarymą, o recesijos metu surenkamų mokesčių suma taip pat mažėja bei skatinamas biudžeto pertekliaus mažėjimas (arba skatinamas deficito susidarymas). Savaiminiai stabilizatoriai laikytini viena efektyviausių priemonių, vykdančių FP, kadangi jų dėka: 1) į besikeičiančias ekonomines aplinkybes reaguojama automatiškai be valdžios pareigūnų ar įstatymų leidėjo valios, todėl išvengiama FP klaidų dėl ekonominiu požiūriu nepagrįstų politinių, ideologinių, socialinių ar kitokių tikslų; 2) reagavimas įvyksta be nepateisinamo delsimo, vertinant makroekonominis duomenis. Paminėtina, kad biudžeto deficitas, susidarantis dėl ekonominio nuosmukio, vadinamas *cikliniu* biudžeto deficitu, o deficitas, susidarantis visiško užimtumo sąlygomis dėl diskretinės FP vykdymo, vadinamas *struktūriniu* biudžeto deficitu. Vis dėlto, taikant neteisingą FP ekonominio pakilimo metu (mažinant mokesčių tarifus ar jų taikymo apimtį) ir esant deficitiniam biudžetui, savaiminiai stabilizatoriai nuosmukio metu jį dar labiau gilina (didina biudžeto deficitą), todėl tokiu atveju ekonomikos savaiminio vystymosi politika taip pat tampa nepriimtina.

Teigtina, kad mokesčių naštos valdymo priemonių efektyvumas labiausiai pasireiškia per nediskretinę FP, tačiau pačių mokesčių tarifų ar bazės keitimas priskirtinas diskretinei FP, kadangi šie sprendimai yra tiesiogiai įtakojami įstatymų leidėjo, kartu tampa aktualiu tinkamas rizikos dėl jau nagrinėtų „vėlavimo“ efekto bei ekonominių prognozių kokybės valdymas.

Be to, su diskretine FP, reguliuojant mokesčių našta, yra taip pat susijęs mokesčių pokyčių įtakos visuminei paklausai bei produktyvumui klausimas. Mokesčių tarifų didinimas, nors ir būtinas pakilimo metu, gali ne tik sumažinti visuminę paklausą, bet ir trukdyti ekonominiam aktyvumui, kas atskiruose ekonomikos sektoriuose gali neigiamai paveikti prekių/paslaugų pasiūlą, o kartu sumažinti ir visuminę pasiūlą, taigi, žymiai sumažėtų teigiamas efektas ekonomikai, arba, dar blogiau, oficiali ekonomika pradėtų trauktis dėl „šešėlinės“ ekonomikos augimo. Dėl šių priežasčių esminis mokesčių tarifų didinimas visada turi būti lydimas atitinkamo administracinių gebėjimų rinkti mokesčius didėjimo (įskaitant reguliavimo kokybę, valdžios efektyvumą bei teisinės valstybės principų laikymąsi). Kita vertus, mokesčių tarifų didėjimas nesukels minėtų padarinių ir yra visiškai pagrįstas tais atvejais, kai pajamų didėjimas dėl ekonominės plėtros yra spartesnis, negu mokesčių tarifo sąlygotas mokestinės naštos didėjimas, arba, kitaip tariant, kai atskiros namų ūkio atveju disponuojamosios pajamos, nepaisant taikomų didesnių tarifų, vis tiek didėja (taigi, siekis dirbti bei išlikti ekonomiškai aktyviam nemažėja).

Apibendrinant mokesčių naštos valdymo priemonių grupės efektyvumo analizę, teigtina, kad mokestinės pajamos yra pagrindinis biudžeto pajamų šaltinis, o pastarųjų pajamų didžiausią dalį sudaro pajamos iš mokesčių, kurie veikia kaip savaiminiai stabilizatoriai. Šių automatiškai veikiančių priemonių dėka be papildomų priemonių pasiekiamas ekonomiškai pagrįstas verslo ciklo stabilizavimas, tačiau esant neteisingai FP (kuri pastebėtina Lietuvoje 2004-2008 metų laikotarpiu), savaiminiai stabilizatoriai tik pagilina nuosmukį, todėl būtina imtis papildomo fiskalinio stimulo (diskretinės FP veiksmų) valstybės ekonomikai atkurti. Šis poveikis turėtų pasireikšti mokesčių naštos mažinimu, valdžios efektyvumo, reguliavimo kokybės bei teisinės valstybės principų stiprinimu, atsižvelgiant į nustatytus biudžeto bei einamosios sąskaitos deficito apribojimus. Pabrėžtina, kad ES struktūrinė parama suteikia labai plačias galimybes, nedidinant valstybės biudžeto deficito, didinti viešąsias išlaidas ekonomikos nuosmukiui švelninti bei tuo pačiu skatinti ekonominį aktyvumą.

3. LIETUVOS RESPUBLIKOS FISKALINĖS POLITIKOS ANALIZĖ

Įvertinus atskirų FP priemonių poveikio ekonomikai mechanizmų ypatumus bei nustačius, kokios priemonės galėtų efektyviausiai pakreipti ekonomikos vystymąsi siekiama linkme, naudinga atlikti praktinę Lietuvos Respublikos FP analizę, išanalizuoti jos pokyčius, įstojus į ES, siekiant nustatyti FP galimą (ne)efektyvumą bei suprasti priežastis, dėl kurių valstybės BVP patyrė tokį staigų susitraukimą 2009 m. Ši praktinė analizė sudarys galimybę tinkamai įvertinti priemones ir būdus, kurių buvo imtasi, reaguojant į 2008 m. antroje pusėje prasidėjusį ekonomikos nuosmukį, taip pat jų pasirinkimo priežastis, bei identifikuoti galimas šių dabar taikomų priemonių tobulinimo kryptis.

FP formavimą galima sąlyginai suskirstyti į kelias dalis:

- procesas, susijęs su viešųjų pajamų formavimu, apimantis tiek turinį (pvz., mokesčių tarifų nustatymą), tiek procedūrą (kaip vykdomas mokesčių keitimas);
- viešųjų išlaidų formavimo turinys ir procesas;
- valstybės skolos valdymas, kuris pakankamai stipriai įtakoja ir pajamų, ir išlaidų formavimo politiką, turinio ir procedūros aspektu.

Pabrėžtina, kad Lietuva, kaip unitarinė valstybė, turi trijų pakopų administracinių vienetų struktūrą (pati valstybė, apskritys bei savivaldybės), todėl valstybės FP formuojama, naudojant mažesnę (lyginant su federacinėmis valstybėmis) biudžetų įvairovę. Pastarajai priklauso: 1) valstybės biudžetas; 2) savivaldybių biudžetai; 3) nacionalinis biudžetas; 4) nebiudžetinių fondų biudžetai; 5) valstybinių įmonių finansai. Pažymėtina, kad valstybės biudžeto apskaita yra labai artima tarptautiniams apskaitos standartams, tuo tarpu savivaldybių biudžetų apskaita turi nukrypimų, o nebiudžetinių fondų finansinis valdymas yra decentralizuotas, todėl jį kontroliuoti yra ypač sudėtinga (Stankaitienė, 1998). Tai, savo ruožtu, apsunkina fiskalinių rodiklių analizę ir biudžetinį konsolidavimą. Kita vertus, funkcinė visų šių biudžetų paskirtis yra taip pat pakankamai skirtinga ir atspindi valstybės daromą poveikį visiškai skirtingiems ekonominiams ir socialiniams procesams.

Paminėtina, kad nacionalinis biudžetas yra valstybės bei savivaldybių biudžetų konsoliduota visuma, neįskaitant savivaldybių biudžetams skirtų valstybės biudžeto asignavimų. Be abejo, tai yra stambiausias, centralizuotas pinigų fondas, kurio sudarymu, įgyvendinimu bei priežiūra ir kontrole rūpinasi Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Galima išskirti šias pagrindines nacionalinio biudžeto funkcijas: 1) nacionalinių pajamų ir sukuriama BVP paskirstymas; 2) valstybinis ekonomikos reguliavimas; 3) socialinės srities politikos priemonių finansavimas (paprastai neatlygintinių pervedimų dydžio valdymas); 4) pinigų fondų sudarymo ir valdymo priežiūra. Be to, sudarant bet kurį biudžetą ir siekiant efektyvumo, būtina vadovautis mažiausiai šiais principais:

- ✓ viešumas (bet kurio biudžeto sudarymo, priėmimo, vykdymo, vertinimo informacija turi būti viešai prieinama visuomenės analizei ir vertinimui);
- ✓ bendrumo (biudžetų konsolidavimas ir bendras pateikimas įgalina įvertinti tikrąją viešųjų finansų padėtį ir tinkamai ją valdyti);
- ✓ visapusiškumo (visos biudžetų išlaidos ir pajamos turi būti atvaizduotos biudžete tam, kad būtų įmanoma atskleisti kiekvienos biudžeto išlaidų ar pajamų eilutės plano įvykdymą metų pabaigoje ar biudžeto peržiūros metu ir priimti atitinkamus sprendimus dėl ateinančių biudžetų);
- ✓ realumo (biudžetas turi remtis pagrįstais ekonominiais skaičiavimais).

3.1 Fiskalinės politikos įgyvendinimo reglamentavimas

Tiriant FP praktinį įgyvendinimą Lietuvoje, visų pirma būtina nustatyti jos teisinį pagrindą, arba, kitaip tariant, teisės aktus, kuriais remiantis ši politika yra formuojama. Lietuvos Respublikoje biudžetų sudarymą reglamentuoja Lietuvos Respublikos (toliau – LR) Konstitucija, LR biudžeto sandaros įstatymas, LR fiskalinės drausmės įstatymas, Seimo statutas, LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas (atitinkamiems metams) bei Biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, taip pat Valstybės skolos įstatymas. Savivaldybių biudžetų galiojimui dar būtinas atitinkamos savivaldybės tarybos sprendimas dėl atitinkamų metų biudžeto patvirtinimo, o biudžetinės įstaigos (institucijos, kurios visiškai arba iš dalies išlaikomos biudžeto lėšomis) ir kiti subjektai, gaunantys biudžeto asignavimus, gali juos naudoti tik turėdami asignavimų valdytojų patvirtintas savo administruojamų programų sąmatas. Pabrėžtina, kad visi šie teisės aktai yra aukščiausio teisinio lygio (įstatymus tvirtina Seimas, Biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės – LR Vyriausybė), todėl FP teisinis pagrindas visiškai atitinka FP teorijos atitinkamą reikalavimą. Būtina nurodyti, kad visi minėti įstatymai buvo patvirtinti dar XX a. paskutinį dešimtmetį, išskyrus LR fiskalinės drausmės įstatymą, patvirtintą 2007 m. lapkričio 8 d., arba, galima teigti, nuosmukio akivaizdoje stengiantis teisės aktu įtvirtinti protingą FP.

FP įgyvendinimo pokyčiai, sąlygoti įstojimo į ES, yra susiję būtent su teisinio reguliavimo pokyčiais, kai Lietuva prisiėmė pareigą suderinti savo teisės aktų visumą su ES vadinamąja *acquis communautaire* (ES teisės įgytis, arba visas ES teisynas). Lietuvos ir ES santykiai teisiškai buvo įforminti po Europos sutarties, steigiančios asociaciją tarp Europos bendrijų bei jų šalių narių, iš vienos pusės, ir Lietuvos Respublikos, iš kitos pusės, pasirašymo 1995 metų birželio 12 d.. Šia sutartimi buvo aiškiai išreikštas Lietuvos narystės ES tikslas ir įtvirtintas Lietuvos **įsipareigojimas** suderinti savo teisę su ES reikalavimais. Šio sutarties, įsigaliojusios 1998 m. vasario 1 d., buvo pradėtas *acquis* perkėlimas į nacionalinę teisę Nacionalinės *acquis* priėmimo programos pagalba. Pagrindiniai darbai, susiję su FP

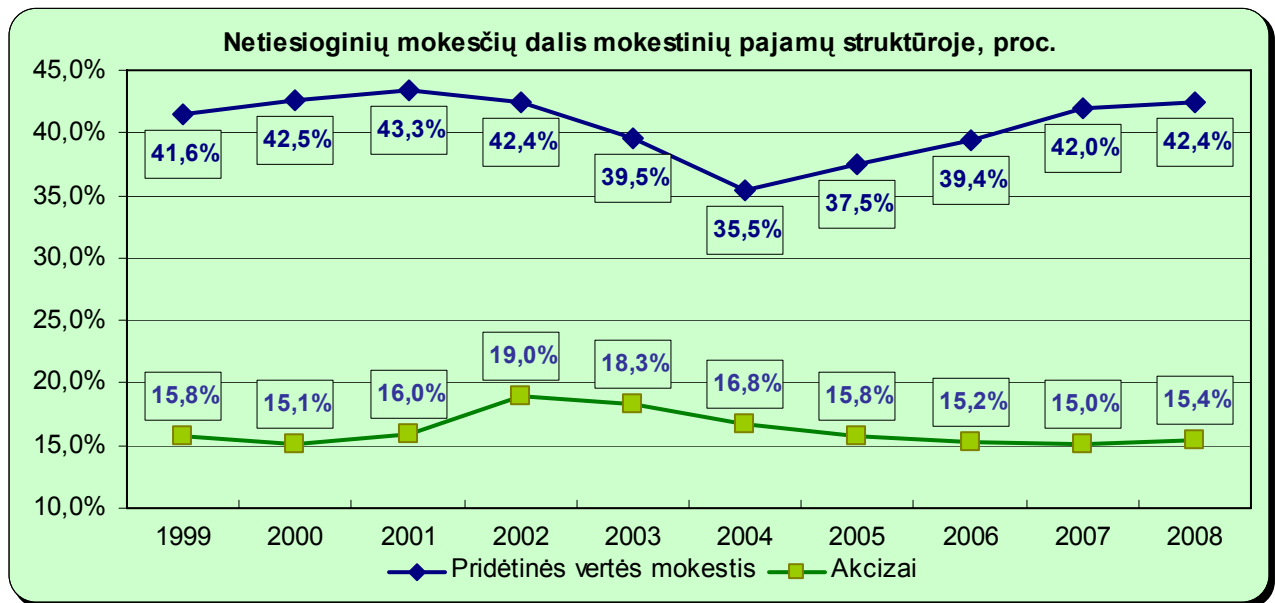
įgyvendinimu ir vykdyti 2001-2003 m., buvo numatyti minėtos programos 3.10 skyriuje „Mokesčiai“ bei 3.11 skyriuje „Ekonominė ir pinigų sąjunga“.

Mokesčių (arba biudžeto pajamų) aspektu ES įtakoją FP įgyvendinimo pokyčius tiek pačių mokestinių pajamų formavimo, tiek procedūriniais (pajamų rinkimo) aspektais.

2002 m. kovo 5 d. buvo patvirtintas naujos redakcijos LR PVM įstatymas, kuris įtvirtino tokias ES teisėje jau egzistavusias procedūras, kaip apmokestinimo prie šaltinio mechanizmas, taikomas apmokestinant už šalies ribų įsikūrusių subjektų veiklą šalies ribose, PVM grąžinimo užsienyje įsikūrusiems PVM mokėtojams, įskaitant fizinius asmenis, mechanizmas. Pažymėtina, kas ES *acquis* PVM srityje nuostatos, kurios atspindi bendros rinkos be vidaus sienų sampratą, taip pat buvo pradėtos taikyti tik Lietuvos įstojimo į ES dėka. Akcizų požiūriu, šio mokesčio taikymas ES yra pagrįstas akcizų „iššaldymo“ akcizais apmokestinamų prekių sandėlių sistemoje principu, kurio pagalba užtikrinama, kad mokestis yra taikomas toje valstybėje, kurioje akcizais apmokestinamos prekės iš sandėliavimo sistemos išleidžiamos galutiniam vartotojui. Naujosios redakcijos su ES reikalavimais suderintas LR akcizų įstatymas buvo patvirtintas 2002 m. gegužės 28 d. Tarpusavio pagalbos ir administracinio bendradarbiavimo gerinimo klausimu stojimas į ES žymiai pagreitino informacinių sistemų diegimą: pagal Europos Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 218/92 dėl administracinio bendradarbiavimo netiesioginių mokesčių (PVM) srityje su kitomis ES valstybėmis-narėmis būtina keistis dviejų rūšių informacija: 1) faktai apie atskiro subjekto registravimąsi PVM mokėtoju bei jo prekybos apimtis ES šalyse; 2) visi atskiro PVM mokėtojo įvykdyti sandoriai. Kadangi reglamentas yra tiesioginio taikymo ES teisės aktas, jo perkelti ir įgyvendinti nacionaliniais teisės aktais nereikia, todėl jis buvo pradėtas taikyti iš karto po 2004 m. gegužės 1 d., tačiau tinkamam apsikeitimui informacija su kitomis ES šalimis buvo būtina užtikrinti informacinių sistemų, ypač Valstybinės mokesčių inspekcijos ir Muitinės departamento, tarpusavio suderinamumą šalies viduje. Taigi, stojimo į ES dėka pagerėjo tiek mokesčius administruojančių institucijų techninis aprūpinimas, tiek šių institucijų pareigūnų profesinė kvalifikacija, kuri buvo tobulinama ES regioninės politikos finansinių instrumentų (kurie buvo skirti užtikrinti tinkamą valstybės institucijų žmoniškųjų išteklių parengimą naujiems reikalavimams mokesčių administravimo srityje) pagalba.

Pabrėžtina, kad 1994-1998 m. didėjusi netiesioginių mokesčių dalis nacionalinio biudžeto mokestinių pajamų struktūroje (Stankaitienė, 1998), 1999-2001 m. beveik stabilizavosi, o 2002-2004 m. galima patvirtinti PVM pajamų mažėjimą, tuo tarpu akcizų pajamos tais pačiais metais akivaizdžiai padidėjo (žr. 1 pav.). Manytina, kad šias tendencijas galima susieti su 2002 m. vykusiu PVM ir akcizų mokesčius reglamentuojančių teisės aktų harmonizavimu su ES *acquis*. Be to, akcentuotina, kad mokesčių

administravimo gerinimas taip pat yra viena iš akcizų pajamų padidėjimo priežasčių, kadangi, kaip minėta, valstybės mokestinių pajamų lygį lemia ir administraciniai gebėjimai renkant mokesčius.



Šaltinis: [LR finansų ministerijos interneto svetainė](#), sudaryta autoriaus

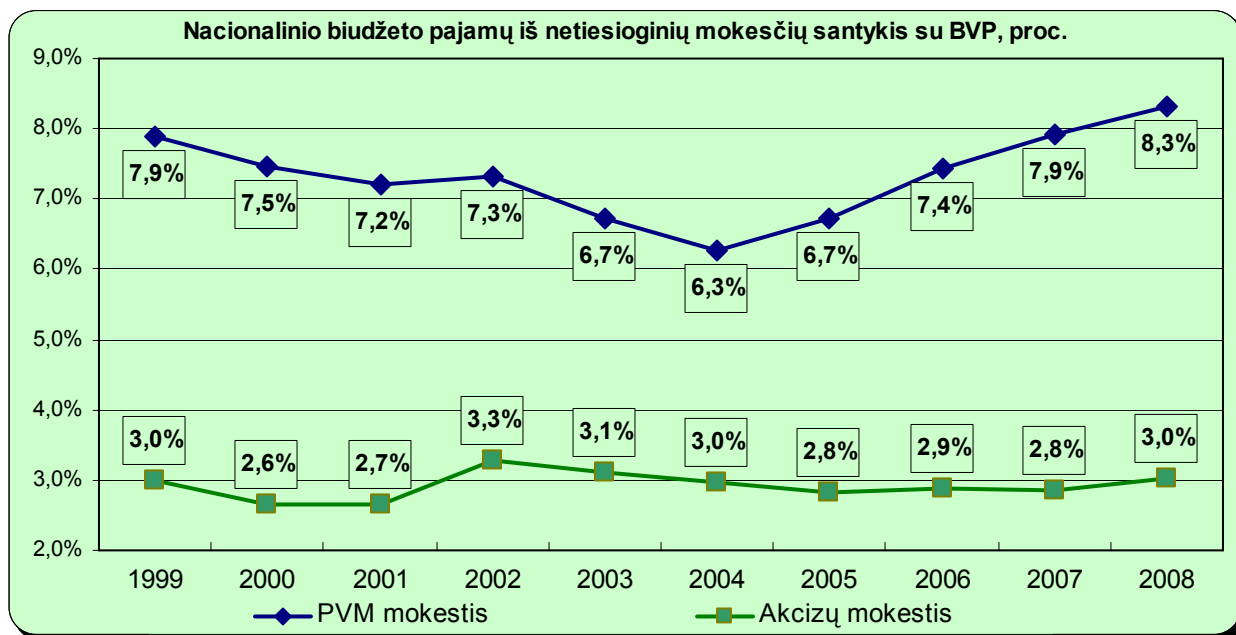
1 pav. **Netiesioginių mokesčių dalis Lietuvos Respublikos nacionalinio biudžeto mokestinių pajamų struktūroje 1999-2008 m., proc.**

Derėtų paminėti, kad mokestinių pajamų struktūros pokyčius įtakojo ir šių pajamų apskaičiavimo metodologijos pokyčiai, pvz. mokestis už valstybinius gamtos išteklius, kurio pajamos iki 2003 m. buvo laikomos mokestinėmis pajamomis (žr. priedai, 1 lent.), nuo 2004 m. vertinamos kaip kitos pajamos iš valstybės turto, tačiau šių pokyčių įtaka, vertinant santykinai nedideles tokių mokesčių pajamas, nėra didelė.

Nagrinėjami netiesioginiai mokesčiai yra glaudžiai susiję su vartojimo pokyčiais, taip pat jie yra labiau priimtini politiniu požiūriu, kadangi mažiau veikia visuomenės narių psichologiją dėl savo plačios apmokestinimo bazės: nors iš visų paslaugų/prekių teikėjų, kurie moka PVM, reikalaujama išskirti šio mokesčio dalį finansiniuose dokumentuose, kurie išduodami sudarant sutartis, tačiau paslaugos/prekių gavėjams vis dėlto labiau aktuali yra galutinė kaina. Dar vienas teigiamas netiesioginių mokesčių bruožas – paprastesnis administravimas (Stankaitienė, 1998). Pabrėžtina, kad ekonomikos gerėjimas, ypač pereinamosios ekonomikos valstybėse (kurioms priklauso ir Lietuva) visada yra susijęs būtent su vartojimo didėjimu, todėl didesnis dėmesys netiesioginiams mokesčiams leidžia plečiantis ekonomikai užtikrinti ir mokestinių pajamų didėjimą.

Manytina, kad netiesioginių mokesčių pajamų pokyčių negalima vertinti pagal šių pajamų absoliučias išraiškas, kadangi, kaip savaiminių stabilizatorių, šių mokesčių teikiamos pajamos svyruoja

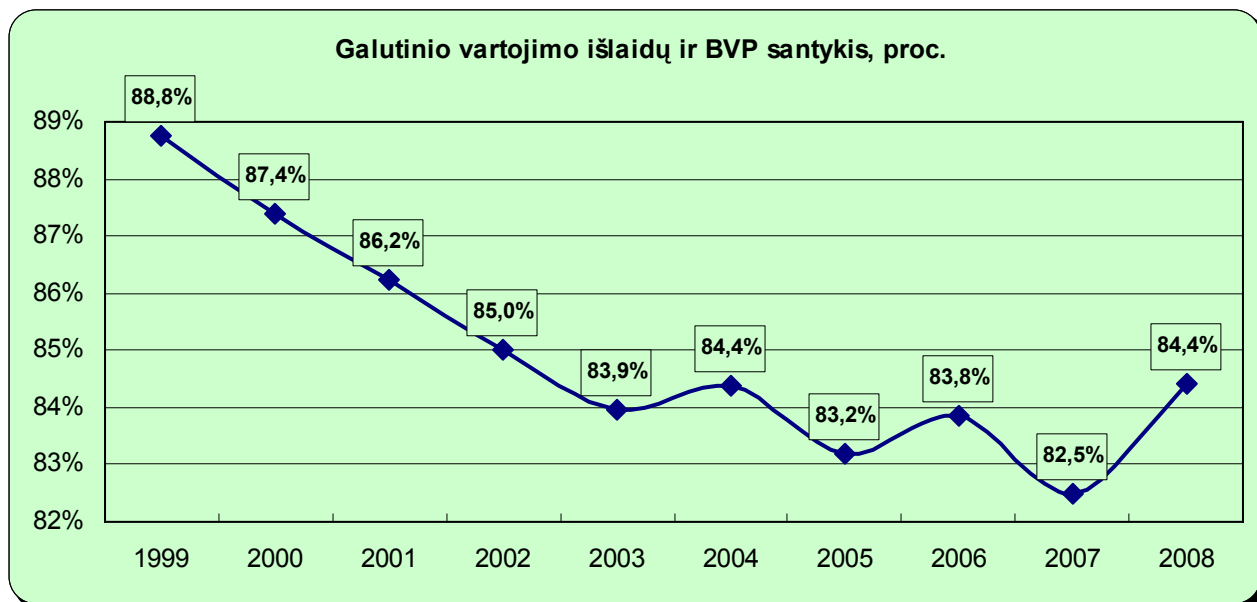
priklausomai nuo ekonomikos vystymosi tendencijų. Kita vertus, vienas iš efektyvesnių vertinimo rodiklių būtų šių mokesčių teikiamų pajamų santykis su BVP, parodantis tikruosius šių mokesčių politikos pokyčius.



Šaltinis: [LR finansų ministerijos interneto svetainė](#), sudaryta autoriaus

2 pav. Nacionalinio biudžeto pajamų iš netiesioginių mokesčių santykis su BVP 1999-2008 m., proc.

Taigi, nors ir akcizų, ir PVM teikiamos pajamos 1999-2008 metų laikotarpiu nuosekliai augo (žr. priedai, 1 lent.), tikroji akcizų pajamų dalis iš esmės išliko stabili, tuo tarpu PVM mokesčio požiūriu jo mažiausiai surinkta būtent 2004 m., tai yra įstojimo į ES metais.



Šaltinis: [Statistikos departamentas prie LRV](#), sudaryta autoriaus

3 pav. Galutinio vartojimo išlaidų ir BVP santykis 1999-2008 m., proc.

PVM mokestinių pajamų santykinis mažėjimas aiškinamas galutinio vartojimo dalies BVP mažėjimu (žr. 3 pav.), tuo tarpu nuo 2004 m. nedaug svyruojanti santykinė vartojimo išlaidų apimtis sąlygojo ir atitinkamą PVM mokestinių pajamų didėjimą. Paminėtina, kad galutinio vartojimo išlaidų sąvoka yra nustatyta, vadovaujantis Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistemos (ESS'95) reikalavimais, ir apima išlaidas prekėms ir paslaugoms, vartojamoms tiesiogiai atskirų asmenų arba kolektyviniams bendruomenės narių reikmėms arba norams tenkinti. Be to, galutinio vartojimo išlaidos gali būti daromos tiek šalies teritorijoje, tiek užsienyje, o, atsižvelgus į sąvokoje nurodytą apimtį, jos yra skirstomos į namų ūkių galutinio vartojimo išlaidas (savininkų, naudojančių nuosavas gyvenamąsias patalpas, būsto paslaugos; darbuotojų gaunamos pajamos natūra; medžiagos smulkiai ilgalaikių vartojimo prekių, įskaitant automobilius, priežiūrai bei remontui; finansinės paslaugos, už kurias imamas tiesioginis mokestis; kt.), ne pelno institucijų, teikiančių paslaugas namų ūkiams, vartojimo išlaidas (šių institucijų pagamintų prekių ir suteiktų paslaugų vertė bei šių institucijų išlaidų rinkos gamintojų gaminamoms prekėms ir teikiamoms paslaugoms, kurie kaip socialiniai pervedimai natūra atiduoti namų ūkiams, vertė) ir į valdžios sektoriaus vartojimo išlaidas (valdžios sektoriaus pagamintų prekių ir suteiktų paslaugų vertė bei valdžios sektoriaus išlaidų rinkos gamintojų gaminamoms prekėms ir teikiamoms paslaugoms, kurie kaip socialiniai pervedimai natūra atiduoti namų ūkiams, vertė).

Pagrindiniai FP įgyvendinimą reglamentuojantys teisės aktai, susiję su tiesioginiais mokesčiais, kurių pakeitimus įtakojo įstojimas į ES, yra Juridinių asmenų pelno mokesčio įstatymas, Gyventojų pajamų mokesčio įstatymas bei Rinkliavų įstatymas, tačiau šie teisės aktai beveik neprieštaravo ES *acquis* nuostatoms, todėl iš esmės nebuvo keičiami.

Rengiantis stojimui į ES bei vykdant biudžetinę reformą, 2000 m. buvo pakeistas ir 2001 m. įsigaliojo naujosios redakcijos Biudžeto sandaros įstatymas, pagal kurį numatyta, kad visi Lietuvos Respublikoje surenkami mokesčiai, privalomos įmokos, rinkliavos gali būti perskirstomi tik per nacionalinį biudžetą, Valstybinį socialinio draudimo fondą, Privalomojo sveikatos draudimo fondą, Privatizavimo fondą, Rezervinį (stabilizavimo) fondą, Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondą, Garantinį fondą, savivaldybių privatizavimo fondus. Pabrėžtina, kad šie nebiudžetiniai fondai ir savivaldybių biudžetai turi būti sudaromi be deficito, o nebiudžetinių fondų pajamos ir išlaidos yra sudėtinė valstybės biudžeto dalis. Be to, šie fondai gali gauti paskolą tik su valstybės garantija, kuri yra apskaitoma kaip valstybės skola.

Paminėtina, kad ES mastu FP nepriklauso išimtinai ES ar bendrajai ES ir valstybių-narių kompetencijai, todėl jos įgyvendinimas priklauso nuo pačių ES valstybių-narių politinių sprendimų. Kitaip tariant, FP įgyvendinama atskirose valstybėse-narėse, tačiau tarpusavyje valstybių veiksmai koordinuojami, o bendrojo visos ES ekonomikos stabilaus funkcionavimo tikslu valstybių-narių veiklos

laisvė yra apribota Stabilumo ir augimo pakto bei perviršinio biudžeto procedūros taisyklių taikymu. Taigi, Lietuva nuo pat įstojimo į ES dienos privalo atitikti šiuos reikalavimus valstybės skolos dydžiui (kuri neturėtų viršyti 60 % šalies BVP) bei valdžios sektoriaus deficitui (pastarajam taikoma 3 % nuo BVP maksimali riba).

Iš esmės teisiniu aspektu Stabilumo ir augimo pakta sudaro ES viršūnių tarybos rezoliucija bei du reglamentai, kuriuose nustatytos detalesnės fiskalinės politikos koordinavimo įgyvendinimo taisyklės. Pirmuoju reglamentu³ bandoma užtikrinti, kad neigiamos vienos valstybės FP disbalanso pasekmės neatsirastų ir neįtakotų visos euro zonos valstybių rodiklių, antruoju reglamentu⁴ siekiama nustatyti aiškias taisykles, kuriomis reikėtų vadovautis, esant nustatytų nacionalinių ekonominių rodiklių pažeidimams tam, kad būtų pakoreguota valstybėje susiklosčiusi situacija. Pabrėžtina, kad šios taisyklės yra tiesiogiai taikomos, tačiau, viena vertus, bendras valstybių-narių įsiskolinimo lygis viršija 60 % BVP ribą, kita vertus, perviršinis deficitas taip pat pripažintinas daugelyje ES valstybių-narių. Minėtų rodiklių vykdymą kontroliuoja Europos Komisija, kuriai visos ES valstybės-narės kasmet pateikia Stabilumo (jei valstybė-narė yra įsivedusi eurą) arba Konvergencijos programas. Lietuvai perviršinio biudžeto deficito procedūra taip pat pradėta 2009 m. gegužės 13 d., perviršinis deficitas nustatytas ir ES Tarybos 2009 m. liepos 6 d. sprendimu, be to, jis turi būti panaikintas vidutiniu laikotarpiu, kitaip tariant, iki 2011 m., kiekvienais metais didinant biudžeto konsolidavimą, o kartu ir mažinant biudžeto deficitą. Be abejo, tokia Lietuvai nustatyta pareiga turi politinį atspalvį, kadangi 2009 m. ekonominių realiųjų kontekste ir įvertinant fiskalinio stimulo viešųjų investicijų forma būtinumą, deficitas negali mažėti be neigiamos įtakos ekonominei situacijai.

Pabrėžtina, kad įstojimas į ES panaikino valdžios sektoriaus deficito finansavimo jį monetizuojant galimybę, tuo pačiu sumažino FP išlaidų finansavimo formų įvairovę, kadangi šis būdas tiesiogiai skatintų infliacija visoje ES, taigi, būtų destabilizuojama visos ES ekonomika.

3.2 Lietuvos Respublikos valdžios institucijų veiksmai formuojant biudžetą

Kaip minėta, vienas iš pagrindinių teisės aktų, reglamentuojančių biudžeto sudarymo procesą, yra LR biudžeto sandaros įstatymas, kurio tikslas yra viešųjų piniginių išteklių naudojimo efektyvumo užtikrinimas. Biudžeto išlaidų formavimo požiūriu, pagrindinis vaidmuo tenka asignavimų valdytojams: **asignavimai** yra suprantami kaip biudžete nustatyta biudžetinių įstaigų ir kitų biudžeto lėšas gaunančių subjektų, atliekančių viešojo administravimo funkcijas, išlaidoms ir ilgalaikiam materialiajam ir

³ Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 1997 m. liepos 7 d. dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo // OL, 2004 m. specialus leidimas, 10 skyrius, 001 tomas, 84 psl.

⁴ Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1467/97 1997 m. liepos 7 d. dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo // OL, 2004 m. specialus leidimas, 10 skyrius, 001 tomas, 89 psl.

nematerialiajam turtui bei strateginėms atsargoms įsigyti **skirta lėšų suma**, kurią asignavimų valdytojas turi teisę biudžetinais metais gauti iš biudžeto sukauptų lėšų, pateikęs paraišką valstybės išdą valdančiai institucijai arba savivaldybių administracijai, iš anksto patvirtintoms programoms finansuoti, tuo tarpu **asignavimų valdytojais** laikomi biudžetinių įstaigų, nurodytų Seimo patvirtintame valstybės biudžete, **vadovai** (valstybės biudžeto atveju) arba savivaldybių biudžetinių įstaigų ar savivaldybių administracijos padalinių, nurodytų savivaldybės tarybos patvirtintame savivaldybės biudžete, **vadovai** (konkrečios savivaldybės biudžeto atveju). Būtent šie asmenys yra atsakingi už ateinančių metų biudžeto programų, sąmatų rengimą ir vykdymą bei einamųjų metų asignavimų panaudojimo efektyvumą. Kita vertus, šių įstaigų vadovai, rengdami atitinkamų metų programas ir numatydami jų vykdymui reikalingus finansinius išteklius, negali viršyti FM parengtų maksimalių asignavimų limitų, tokiu būdu iš dalies užtikrinama centralizuota biudžeto išlaidų kontrolė. Pastarieji formuojami remiantis LRV patvirtintais 3 metų preliminariais nacionalinio biudžeto pagrindiniais rodikliais (pajamų ir išlaidų konsoliduotos sumos) ir maksimalių asignavimų nustatymo bendraisiais principais. Pabrėžtina, kad LRV tvirtina ne tik pagrindinius rodiklius ir bendruosius principus, bet ir preliminarias valstybės investicijų sumas bei preliminarious Europos Sąjungos ir kita tarptautinės finansinės paramos duomenis. Įdomu, kad valstybės biudžeto projektas rengiamas trejiems biudžetiniams metams, tačiau tvirtinamas tik vieneriems biudžetiniams metams, taigi, kiekvienais metais biudžeto rodiklių projekcija yra atnaujinama.

2 lentelė. 2009 m. bei 2010 m. nacionalinio biudžeto pagrindinių rodiklių dinamika, mln. Lt

2009 m. rodiklių prognozė			2010 m. rodiklių prognozė		
metai, kuriais pateikta prognozė	pajamos	išlaidos	metai, kuriais pateikta prognozė	pajamos	išlaidos
2006	23.969,7	23.969,7	2007	30.949,8	30.949,8
2007	28.944,5	28.944,5	2008	36.647,3	36.398,7
2008	32.128,6	32.128,6	2009	23.878,0	29.721,1

Šaltinis: 2006–2009 m. LRV nutarimai dėl preliminarinių nacionalinio biudžeto pagrindinių rodiklių, sudaryta autoriaus.

Vertinant LRV parengtų prognozių informaciją (žr. 2 lent.), galima teigti, kad iki pat 2008 m. buvo planuojamas subalansuotas 2009 m. nacionalinis biudžetas, o 2010 metais net buvo planuojama pasiekti perteklinį biudžetą. Savo ruožtu tai reiškia, kad LRV ir FM, turėdamos pareigą prognozuoti biudžeto rodiklius, remiantis, *inter alia*, šalies ūkio plėtros makroekonominėmis prognozėmis, 2010 m. numatė vykdyti restriktinę fiskalinę politiką tam, kad būtų stabdomas per greitas ekonomikos vystymasis. Atsižvelgiant į ekonomines realijas, 2009 m. liepos mėn. sudarytas rodiklių planas jau atsižvelgė į žymiai smukusį surenkamų pajamų lygį. Vis dėlto, teigtina, kad toks planavimas atspindi nepakankamai efektyvius šalies makroekonominių ir fiskalinių rodiklių prognozavimo procesus, kurie žymiai sumažina

jų patikimumą ir svarbą. Pabrėžtina, kad JAV antrinės būsto rinkos staigus kritimas įvyko jau 2007 m. rugpjūčio mėn., o viso pasaulio finansų rinkų kritimas įvyko 2008 m. rugsėjo mėn. bankrutavus liūdnai pagarsėjusiam JAV investiciniam bankui *Lehman Brothers*, tuo tarpu Lietuvoje vienas iš pagrindinių ekonominės plėtros veiksnių taip pat buvo būtent statybų bei nekilnojamojo turto sektorius, todėl tokios optimistinės prognozės dėl 2009 m. ir 2010 m. rodiklių vertintinos kaip neigiamos. Be to, šiuo metu FP srityje akivaizdus „gaisro gesinimo“ elementų paplitimas, neatsižvelgiant į kontracikliškos FP formavimo poreikį.

Taigi, patvirtinus ateinančių trejų metų planuojamus rodiklis bei remiantis makroekonominėmis ir fiskalinėmis šalies vystymosi prognozėmis, FM formuoja ateinančių metų fiskalinį planą. Remiantis šiuo planu, FM nustato maksimalius asignavimus, o pastarieji yra pagrindas asignavimų valdytojams sudarant savo metinių išlaidų planą. Numatomi asignavimai atvaizduojami atitinkamos institucijos rengiamame strateginiame veiklos plane: numatomos išlaidos paskirstomos pagal strateginio veiklos plano programas bei jame numatytas priemones. Paminėtina, kad rengiant konkrečias priemones, numatomas ir jų vykdymui reikalingas finansavimas, kuris atvaizduojamas konkrečios programos sąmatos projekte. Įdomu, kad asignavimų valdytojams suteikta teisė teikti programų ir programų sąmatų alternatyvas, arba, kitaip tariant, numatyti kelis atskirų programų variantus, įskaitant specialiąsias ir tarpinstitucines programas, kurios turėtų būti vykdomos kartu su kitais asignavimų valdytojais ar pavaldžiomis biudžetinėmis įstaigomis, tačiau teikiamos alternatyvos taip pat neturi viršyti bendros patvirtintų maksimalių asignavimų sumos. Analizuojant tokią tvarką, išskirtini keli aspektai:

- už atitinkamos srities politikos (pvz, verslo skatinimas, susisiekimo infrastruktūros plėtra, socialinės priežiūros įstaigų veikla) formavimą yra atsakingos atskiros institucijos, kurios tuo pačiu ir geriausiai išmano, kokią politiką reikėtų taikyti atskirose srityse, todėl šioms institucijoms priskirta numatomų biudžeto išlaidų ir vykdomų funkcijų susiejimo pareiga yra vertintina teigiamai;

- decentralizuotas (atskirų asignavimų valdytojų vykdomas) valstybės išlaidų planavimas, nors ir pagrįstas teoriškai, reikalauja pakankamai aukšto institucijų bendradarbiavimo brandos lygio; pripažintina, kad šiuo metu Lietuvoje šis procesas nėra pakankamai išsivystęs, todėl visada iš anksto siekiama užsitikrinti kuo didesnius maksimalius asignavimų limitus, bandant pagrįsti būtent tos institucijos vykdomos politikos aktualumą ekonomikai (be abejo, didesnis aktualumas sąlygoja ir didesnę išlaidų poreikį), tuo pačiu mažai atsižvelgiant į kitų institucijų poreikius. Šiuo aspektu koordinatoriaus vaidmenį atliekanti FM siekia suderinti įvairių institucijų pozicijas, įtraukiant ir LRV Strateginį komitetą;

- dėl atskirų sričių specifikos FM turi mažai galimybių patikrinti ir nustatyti sąmatų projektų teisingumą, būtent todėl už teisingą programų sąmatų projektų sudarymą yra atsakingi asignavimų valdytojai ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų vadovai. Kita vertus, FM neturėtų vykdyti visapusiškos

kontrolės funkcijos, kadangi tokiu atveju būtų reikalingi ir atitinkamos kvalifikacijos žmogiškieji štekčiai, ir jų išlaikymui būtinas papildomas finansavimas, kas, savo ruožtu, reikštų tų pačių funkcijų vykdymo dvigubą finansavimą;

➤ dėl minėtų savybių biudžeto planavimas turi labiau politinį atspalvį, kadangi mažiau atsižvelgiama į atitinkamų sričių specialistų išvadas, kurios, savo ruožtu, taip pat labiau orientuotos į didesnių asignavimų siekį, o ne į realų funkcijų vykdymo efektyvumą.

Pasiekus susitarimą, FM, remdamasi, be jau nurodytų dokumentų ir ekonominių rodiklių, taip pat LRV programa, valstybės ilgalaikės raidos strategija bei strateginio planavimo principais, parengia Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą bei pateikia šį projektą LRV. Vyriausybė, apsvarsčiusi minėtą įstatymo projektą, privalo savo nutarimu jį patvirtinti ir pateikti Lietuvos Respublikos Seimui ne vėliau kaip prieš 75 kalendorines dienas iki biudžetinių metų pabaigos (iki atitinkamų metų spalio 17 d.).

Biudžeto svarstymas Lietuvos Respublikos Seime vyksta Seimo Statuto nustatyta tvarka, kuriame biudžeto svarstymo procedūros klausimams skirtas atskiras dvidešimt septintasis skirsnis. LRV pateikus biudžeto projektą, jo kopijas Lietuvos Respublikos Seimo posėdžių sekretoriatas vėliausiai per tris (darbo) dienas perduoda Lietuvos Respublikos Seimo valdybos nariams, komitetams ir frakcijoms bei valstybės kontrolieriui, taip pat artimiausiame Lietuvos Respublikos Seimo posėdyje išklausomas LRV pranešimas apie valstybės biudžeto projektą. Pripažįstant ateinančių metų biudžeto, kaip visos valstybės finansus reglamentuojančio dokumento svarbą, jo nagrinėjimui komitetuose ir frakcijose skiriama mažiausiai 15 darbo dienų, kurių metu eiliniai plenariniai posėdžiai nėra rengiami. Be to, Seimo biudžeto ir finansų komitetas spaudoje skelbia, iki kada iš suinteresuotųjų asmenų laukiama pastabų ir pasiūlymų dėl biudžeto projekto. Pabrėžtina, kad biudžeto tvirtinimas negali vykti skubos ar ypatingos skubos tvarka (ši tvarka, kuri gali būti taikoma kitų teisės aktų priėmimui, žymiai pagreitina atitinkamo teisės akto patvirtinimą), kas taip pat įgalina užtikrinti LR biudžeto sandaros įstatyme nustatytą biudžeto viešumo, bendrumo, visapusiškumo bei realumo principų įgyvendinimą.

Įdomu, kad komitetai, frakcijos ir **Seimo nariai** visose biudžeto projekto svarstymo stadijose gali siūlyti didinti projekte numatytas išlaidas, tik nurodydami šių išlaidų finansavimo šaltinius. Ši nuostata, nors ir esanti pakankamai griežta, suteikia visiems Seimo nariams galimybę teikti pasiūlymus didinti biudžeto išlaidas, kas praktiniu požiūriu sąlygoja žymius biudžeto išlaidų pokyčius jo svarstymo Seime metu, atitinkamai visa biudžeto procedūra įgauna ryškų politinį atspalvį, kadangi didžioji dalis frakcijų bei Seimo narių stengiasi gauti kuo didesnę naudą savo rinkimų apygardai (pvz., siūlymai renovuoti viešuosius pastatus atskirose savivaldybėse) tam, kad užsitikrintų savo potencialių rinkėjų palankumą.

Tokiu būdu nukrypstama nuo tikslo naudoti biudžetą kaip pagrindinį valstybės fiskalinę bei ekonominę situaciją reguliuojantį dokumentą.

Seimo Statutas numato kelis biudžeto svarstymų etapus: pirmasis svarstymas turi įvykti iki lapkričio 25 d., antrasis – ne vėliau kaip per 15 dienų nuo biudžeto projekto pirmojo svarstymo, kurio metu nagrinėjami gauti pasiūlymai ir pastabos, po šių svarstymų vyksta balsavimas dėl viso biudžeto patvirtinimo. Jeigu balsavimo metu projektas nepatvirtinamas, ne anksčiau kaip po penkių ir ne vėliau kaip po dešimties dienų skiriamas dar vienas papildomas svarstymas, kuriame pateikiamas pagal komitetų, frakcijų ir Seimo narių pastabas LRV pataisytas projektas. Aktualu, kad biudžeto nepatvirtinimas laiku (tai yra iki metų pabaigos), sukelia pareigą visiems asignavimų valdytojams išlaidų dydžius kiekvieną mėnesį riboti 1/12 praėjusių metų biudžeto išlaidų dydžiu, tokiu būdu užtikrinamas valstybės išdo piniginių srautų valdymas bei išlyginami išlaidų svyravimai.

Išskirtina ir Seimui suteikta biudžeto keitimo teisė biudžetinių metų (šie sutampa su kalendoriniais metais) eigoje, kurios dėka atsiranda galimybė reaguoti į staigius ir žymius pokyčius ekonomikoje, sąlygojančius neplanuotus pajamų ir/ar išlaidų padidėjimus/sumažėjimus. Šiuo aspektu pastebėtina, kad 2000–2009 m. laikotarpiu buvo keičiami visų metų biudžetai, išskyrus 2007 ir 2008 m. biudžetus, o atskiro biudžeto pakeitimų skaičius svyruoja nuo vieno iki trijų. Tokia tendencija patvirtina nuostatą, kad rengiant biudžetą nėra vadovaujama patikima makroekonominė analize, o tvirtinant biudžetą labiau atsižvelgiama į atskirų politinių jėgų pasiekto kompromiso rezultatus, o ne į makroekonomikos specialistų išvadas bei prognozes. Vėlgi, 2007 ir 2008 m. biudžeto vykdymas be einamųjų metų pakeitimų ne tik nepaneigia, bet ir iš dalies patvirtina šią išvadą, kadangi šiais metais vykusio ryškaus ekonominio augimo dėka žymiai didėjo mokestinės pajamos, todėl tinkamo planavimo stoka buvo kompensuota verslo ciklo fazės pranašumais. Be to, ekonominis nuosmukis Lietuvoje pasireiškė tik 2008 m. pabaigoje, todėl žymesnė įtaka 2008 m. biudžetui nebuvo sukurta.

Viešosios valdžios išlaidų valdymo priemonių aspektu įsidėmėtinas atitinkamų metų biudžeto finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo priedas, kuriame nurodytas planuojamas valstybės investicijų dydis ateinantiems trejiems metams. Pabrėžtina, kad finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme pateikiami konsoliduoti valstybės investicijų duomenys pagal atskiras sritis (valstybės valdymas, sveikatos apsauga, kita veikla, kt.), kurie po minėto įstatymo patvirtinimo papildomai detalizuojami priimant atskirą LRV nutarimą, kuriuo minėtos kapitalo investicijos paskirstomos pagal konkrečius asignavimų valdytojus ir investicijų projektus (arba investicijų projektų įgyvendinimo programas).

Analizuojant valstybės investicijų programos prognozuotus ir faktinius (pagal atitinkamų metų finansinių rodiklių įstatymą) išlaidų dydžius (žr. 3 lent.), 2007 ir 2008 m. valstybės investicijos buvo žymiai didesnės, nei planuota ankstesniais metais, o 2009 m. biudžete numatytos investicijos taip pat

staigiai didėjo kartu su ekonomikos kilimu ir žymiai krito tik patvirtinus paskutinius 2009 m. biudžeto pakeitimus. Kitaip tariant, jeigu 2006 m. buvo prognozuojama, kad valstybės investicijų programos išlaidos 2008 m. sudarys 2621,69 mln. Lt, tai iš tikrųjų 2008 m. šios išlaidos sudarė 4843,28 mln. Lt, arba 1,84 karto daugiau nei buvo planuota anksčiau.

3 lentelė. 2001–2009 m. valstybės investicijų programos išlaidų prognozių ir fakto pokyčiai, mln. Lt

Valstybės investicijų programoje nurodytų lėšų dydis, mln. Lt									
metai/ateinančių metų prognozė	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>n</i>	1.305,59	1.238,37	1.417,96	2.083,06	2.556,90	2.718,77	3.228,91	4.843,28	3.911,15
<i>n+1</i>	1.103,53	1.148,58	1.460,29	2.494,42	2.819,63	2.381,22	3.093,96	5.419,28	6.152,94
<i>n+2</i>	990,60	1.064,50	1.480,81	2.389,13	2.985,90	2.621,69	3.059,88	5.293,02	6.396,39

Šaltinis: 2001–2009 m. LR įstatymai dėl atitinkamų metų biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo, sudaryta autoriaus, 1999 m. ir 2000 m. valstybės investicijų programos duomenys nėra pateikiami, kadangi į valstybės biudžetą VIP buvo integruota tik nuo 2001 m.

Turint omenyje, kad Lietuvos ekonomika sparčiausiai plėtėsi būtent 2006–2008 metais, pagrįstai galima išvadą, kad Lietuvos FP buvo ir vis dar yra procikliško požiūrio, tai yra valstybės investicijos didinamos ekonominio pakilimo metu bei mažėja kartu su ekonomikos susitraukimu. Tokiu būdu naturalūs ekonominio vystymosi ciklai yra gilinami, o ne lyginami, o ilgesniu laikotarpiu tai neigiamai atsiliepia ekonomikos vystymosi stabilumui (žr. 2.2 skyrių), todėl tokia politika vertintina neigiamai ir turi būti keičiama.

Atskirai paminėtinas dar vienas biudžeto skiriamasis bruožas – LRV rezervo sudarymas. Pastarasis negali būti didesnis kaip 1 procentas nuo patvirtintų biudžeto asignavimų sumos, o jo tikslus dydis kiekvienais metais nustatomas atitinkamų metų biudžeto finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme. Be abejo, šio rezervo lėšas LRV gali naudoti be atskiros Seimo pritarimo ekstremalių situacijų padariniams likviduoti, išipareigojimams, susijusiems su dalyvavimu tarptautinėse operacijose, bei kitoms reikmėms pagal pačios LRV nustatytus prioritetus. Manytina, kad būtent LRV rezervas turėtų būti naudojamas makroekonominių biudžeto pajamų ir išlaidų prognozių netikslumams kompensuoti, kadangi, nors prognozės visada yra susijusios su tam tikra paklaida, valstybės lygiu ekonominis vystymasis dėl savo inertiškumo ir plačios statistinių duomenų bazės naudojimo turėtų būti prognozuojamas pakankamai tiksliai, atitinkamai 1 procento paklaida laikytina toleruotina ir priimtina. Kita vertus, kiekvienais metais pasikartojantys biudžetų tikslinimai, kaip minėta, taip pat patvirtina būtinumą didinti fiskalinių rodiklių prognozių patikimumą.

Ypatingą reikšmę būtina suteikti specifiniam valstybės biudžeto asignavimų, susijusių su ES struktūriniu parama, naudojimo reglamentavimui. Artėjant pagal Lietuvos 2004-2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą įgyvendinamų projektų išlaidų tinkamumo laikotarpio pabaigai (buvo

planuojama, kad Europos Komisijai galės būti deklaruojamos išlaidos, atsiradusios iki 2008 m. gruodžio 31 d. įgyvendinant ES struktūrinės paramos lėšomis finansuojamus projektus), bei siekiant užtikrinti pakankamą valstybės biudžeto asignavimų dydį šiems projektams pabaigti, 2007 m. gruodžio 6 d. buvo patvirtintas LR biudžeto sandaros įstatymo pakeitimas, kuriuo patvirtinta nuostata, kad „... *nepanaudota programų asignavimų dalis, kurių sudaro Europos Sąjungos finansinės paramos ir bendrojo finansavimo bei kitos gaunamos finansinės paramos lėšos, perkeliama į kitus biudžetinius metus ir gali būti naudojama viršijant Seimo patvirtintas bendras asignavimų sumas ...*“. Tuo pačiu naujojo 2007-2013 metų ES struktūrinės paramos laikotarpio atžvilgiu patvirtinta taisyklė, teigianti, kad į kitus biudžetinius metus perkeliama ir gali būti naudojama viršijant Seimo patvirtintas bendras asignavimų sumas 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos ir susijusių bendrojo finansavimo lėšų nepanaudota programų asignavimų dalis, susijusi su projektais, dėl kurių priimtas sprendimas skirti paramą. Šių taisyklių dėka ES struktūrinės paramos lėšomis finansuojamos programos buvo integruotos į bendrąją strateginio planavimo sistemą, neteko specialiųjų programų statuso, tačiau tuo pačiu metu išsaugojo galimybę jų įgyvendinimui numatytus asignavimus naudoti ir ateinančiais metais. Kadangi ES struktūrinės paramos lėšomis finansuojamų projektų įgyvendinimas paprastai užtrunka daugiau nei vienerius metus, šie pokyčiai įgalino užtikrinti tokių projektų įgyvendinimui reikalingą viešąjį finansavimą, arba, kitaip tariant, spartinti ES struktūrinės paramos panaudojimą. FP požiūriu tai reiškia, kad neliko biudžetinių kliūčių ir/ar apribojimų reguliuoti viešųjų kapitalo investicijų dydžius ekonomikos skatinimo tikslais.

Apibendrinant valdžios institucijų veiksmų biudžeto sudarymo kontekste nagrinėjimą, teigtina, kad šios srities reglamentavimas iš esmės priklauso atskirų ES valstybių-narių kompetencijai, todėl žymesnių pokyčių, kurie būtų sąlygoti Lietuvos įstojimo į ES, atitinkamose procedūrose neįvyko. Pagrindinės visos ES mastu taikomos FP taisyklės sudaro vadinamąjį Stabilumo ir augimo pakta, susidedantį iš ES viršūnių tarybos rezoliucijos bei dviejų reglamentų, kuriuose nustatytos detalesnės FP koordinavimo įgyvendinimo taisyklės. ES lygiu taikomose taisyklėse didžiausia reikšmė suteikiama valstybės skolos bei biudžeto deficito rodikliams, todėl šiuos rodiklius įtakojantys procesai turėtų būti išnagrinėti detaliau.

3.3 Valstybės skolos sudarymo bei valdymo politika

Vienas labiausiai atskirų FP priemonių įgyvendinimą ribojančių veiksnių yra valstybės (valdžios sektoriaus) skola, kadangi esamas valstybės tarptautinių ir/ar vidinių išipareigojimų lygis, jeigu jis yra aukštas, gali žymiai sumažinti galimybes paskolų lėšomis finansuoti naujas viešojo sektoriaus investicijas. Tuo pačiu, nesant tokio finansavimo šaltinio, bei neturint galimybės pasinaudoti monetizacijos mechanizmu, praktiškai vienintele alternatyva lieka mokesčių naštos didinimas arba fiskalinio ankstesnių

metų pertekliaus naudojimas, jeigu jis yra. Dar vienas su valstybės skola susijęs ir nacionalinę ekonomiką neigiamai veikiantis veiksnys – valstybės skolos aptarnavimo išlaidos, kurios:

- pastoviai svyruoja, tačiau bendruoju požiūriu turi tendenciją didėti, kylant valstybės rizikai tarptautinių investuotojų požiūriu, ir mažėja, jei tokia rizika taip pat mažėja;
- be abejo, didėjant valstybės skolos apimtims, proporcingai auga ir skolos aptarnavimo išlaidos.

Pabrėžtina, kad paskolos valstybei gali būti suteikiamos ne tik privačių juridinių ir/ar fizinių asmenų, bet ir tarptautinių organizacijų bei kitų valstybių, todėl šių paskolų suteikimo sąlygose gali būti ne tik paskolos sutartims įprastas turinys (dydis, terminas, palūkanų dydis), bet ir specifiniai reikalavimai, kurie žymiai sumažintų valstybės teises bei praplėstų pareigas, vykdant savo pačios nacionalinę politiką. Būtent dėl šių papildomų reikalavimų, pvz., Tarptautinio valiutos fondo (TVF) teikiamos paskolos, nors ir yra žymiai patrauklesnės aptarnavimo išlaidų (palūkanų) aspektu, nėra geriausias pasirinkimas, kadangi praktikoje šios tarptautinės institucijos suteikta paskola tarptautinei bendrijai siunčia signalą, kad valstybė negali susitvarkyti su esama finansine situacija valstybėje ir jai būtina išorės pagalba, vykdant FP, taigi TVF įgyja teisę kontroliuoti FP priemonių taikymą bei nurodyti, priklausomai nuo situacijos, kada reikėtų mažinti viešąsias išlaidas, didinti mokesčius ir pan. Nors TVF ekspertų dalyvavimas sprendžiant nacionalinės ekonomikos problemas yra sveikintinas ekonominiu požiūriu, politiniu požiūriu jis yra visiškai nepriimtinas, kadangi iš esmės apriboja valstybės suverenias teises pačiai reguliuoti savo ekonominį (fiskalinį) gyvenimą, todėl tokių paskolų išėmimas turėtų būti laikomas „paskutinės vilties“ veiksmu, kai neišmanoma kitais būdais pritraukti finansavimo, kurio aptarnavimo išlaidos nepažeistų protingumo ribos.

Pagrindinis teisinis dokumentas, kuris reglamentuoja valstybės skolos valdymo procesus Lietuvoje, yra LR valstybės skolos įstatymas, patvirtintas dar 1996 m. Keletą kartų keistas, šis įstatymas 2003 m. buvo išdėstytas nauja redakcija, siekiant užtikrinti jo atitikimą ES teisės reikalavimams. Šie pakeitimai buvo susiję su valstybės skolos tvarkymo pagal Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistemą ESS'95 reikalavimais tam, kad būtų sudaryta galimybė teikti tikslūs valstybės skolos rodiklius Europos bendrijų statistikos tarnybai bei tarptautinėms organizacijoms, atitinkamai buvo patikslintos ir valstybės skolą apibūdinančios sąvokos.

ES lygiu aktualiausia valstybės skolos atžvilgiu yra Stabilumo ir augimo pakto nustatyta taisyklė, pagal kurią valdžios sektoriaus skola turi būti ne didesnė kaip 60 proc. nuo BVP arba, jeigu ji didesnė, turi pakankamai sparčiai ir nuosekliai mažėti. Kartu su valdžios sektoriaus deficito reikalavimu (pastarasis negali sudaryti daugiau kaip 3 procentus nuo BVP arba jis turi pakankamai sparčiai ir nuosekliai artėti prie šios ribos) jis sudaro vieną iš vadinamųjų Maastrichto kriterijų – valstybės finansų padėties tvarumas. Atitiktis šiam kriterijui yra būtina sąlyga, valstybei siekiant įsivesti eurą. Taigi, teigtina, kad ES lygiu

svarbiausiu laikytinas būtent valstybės skolos valdymo politikos rezultatas (skolos bei deficito dydžiai), o detalios procedūros, su sąlyga, kad jos užtikrina teisingų statistinių duomenų teikimą, paliekamos valstybės-narės kompetencijai.

Valstybės skola suprantama kaip visų valdžios sektoriui priskirtų subjektų, kurie turi teisę skolintis, priimtų ir dar neįvykdytų įsipareigojimų grąžinti kreditoriams lėšas, pasiskolintas išplatinus LRV vertybinius popierius (toliau – VVP), pasirašius paskolų sutartis, lizingo (finansinės nuomos) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus, konsoliduota suma. Pabrėžtina, kad valdžios sektorius, kaip ir nustatyta ESS'95 reikalavimuose, apima tris subsektorius:

- centrinės valdžios (LRV ir kiti šiam sektoriui Statistikos departamento prie LRV priskirti subjektai) subsektorius;
- vietos valdžios (savivaldybės ir kiti šiam sektoriui Statistikos departamento prie LRV priskirti subjektai) subsektorius;
- valstybės socialinės apsaugos fondų (Valstybinio socialinio draudimo fondas, Privalomojo sveikatos draudimo fondas, taip pat kiti šiam sektoriui priskirti subjektai) subsektorius.

Kitas valdžios sektoriaus skolos skirstymo pagrindas yra kreditorių buvimo (rezidencijos) vieta, atitinkamai išskiriama užsienio ir vidaus skola. Šio skirstymo požiūriu aktualu, kad valstybės kredito rizikai žymiai didesnę įtaką daro užsienio skolos santykinis dydis, tai yra skolos valdymo politikos tikslu turėtų būti kuo mažesnė užsienio skolos dalis.

Valstybei taikomas kredito reitingas stipriai įtakoja valstybės galimybes pasiskolinti tiek vidaus, tiek užsienio rinkose, kadango geresnio/blogesnio reitingo suteikimas tiesiogiai atspindi investicijų į valstybę rizikos lygį. Iš esmės kredito reitingas yra rodiklis, kuris suteikia investuotojams (kreditoriams) koncentruotą (trumpą, bet išsamią) informaciją apie potencialaus skolininko gebėjimų vykdyti savo finansinius įsipareigojimus lygį. Skolininkui gali būti suteikti reitingai nuo aukščiausio saugumo lygio, kai skolininko pajėgumas laiku įvykdyti finansinius įsipareigojimus yra ypač didelis, iki žemiausio saugumo lygio (kuris atitinka finansinių įsipareigojimų nevykdymą). Lietuvos rizikingumui vertinti naudojami trijų tarptautinių lygiu pripažįstamų nepriklausomų vertinimo agentūrų (Moody's, Standard&Poor's, Fitch Ratings) suteikiami reitingai. Nors šios reitingų agentūros įvertina tiek trumpalaikes, tiek ilgalaikes skolinimosi perspektyvas, tiriant valstybės skolos valdymo politiką, reikėtų naudoti ilgalaikes perspektyvas, kadangi didžioji dalis vidaus skolos bei visa užsienio skola paprastai yra ilgalaikio pobūdžio.

5 lentelė. Lietuvos Respublikos kredito reitingų raida 1996-2009 m.

Moody's			Standard & Poor's			Fitch Ratings		
Reitingo suteikimo data	Ilgalaiškams paskoloms/perspektyva		Reitingo suteikimo data	Ilgalaiškams paskoloms/perspektyva		Reitingo suteikimo data	Ilgalaiškams paskoloms/perspektyva	
	Užsienio valiuta	Nacionalinė valiuta		Užsienio valiuta	Nacionalinė valiuta		Užsienio valiuta	Nacionalinė valiuta
2009-09	Baa1/neig.	Baa1	2009-03	BBB/neig.	BBB	2009-04	BBB/neig.	BBB+
2009-04	A3/neig.	A3	2008-10	BBB+/neig.	BBB+	2008-12	BBB+/neig.	A-
2008-11	A2/neig.	A2	2008-01	A-/neig.	A-	2008-10	A-/neig.	A-
2006-09	A2/neutr.	A2	2007-05	A/neig.	A	2007-12	A/neig.	A+
2003-12	A3/teig.	A3	2006-05	A/neutr.	A	2006-10	A/neutr.	A+
2003-03	Baa1/teig.	Baa1	2005-12	A/teig.	A	2005-02	A-/teig.	A
2002-11	Baa1/neutr.	Baa1	2005-02	A-/teig.	A-	2004-07	A-/teig.	A
2002-02	Ba1/teig.	Baa1	2004-02	A-/neutr.	A-	2004-01	BBB+/teig.	A
2000-02	Ba1/neutr.	Baa1	2003-07	BBB+/teig.	A-	2003-11	BBB/teig.	A-
1999-02	Ba1/neutr.	Baa1	2003-02	BBB+/neutr.	A-	2002-12	BBB/neutr.	A-
			2002-04	BBB/neutr.	BBB+	2002-02	BBB-/teig.	BBB+
			2001-07	BBB-/neutr.	BBB+	2001-05	BBB-/neutr.	BBB+
			2000-10	BBB-/neutr.	BBB+	2000-03	BB+/neutr.	BBB+
			2000-04	BBB-/neutr.	BBB+	1999-02	BB+/neutr.	BBB+

Šaltinis: [LR finansų ministerijos interneto svetainė](#), pateikiami 1999-2009 m. suteiktų reitingų duomenys.

Tiriant Lietuvos kredito reitingų raidą (žr. 5 lent., taip pat priedai, 4 lent.), akivaizdu, kad Lietuvos ekonomikos vystymasis sąlygojo aukštų investicinių reitingų suteikimą 2003-2004 m. Manytina, kad aukštesnį investicijų saugumą didžiaja dalimi sąlygojo būtent įstojimas į ES ir su tuo susiję integracijos į ES bendrąją rinką procesai. Pastebėtina, kad neigiamos šalies vystymosi perspektyvos reitinguose atsispindi jau nuo 2007 m. antrosios pusės. Nors Lietuvos reitingai mažinti keletą kartų taip pat nuo 2008 m. pradžios, Lietuva vis dar investicinio lygio valstybių grupėje, neigiami reitingų pokyčiai didina Vyriausybės skolinimosi sąnaudas, kadangi investuotojai tikisi didesnio rizikos priedo, mokamo už išleidžiamus Vyriausybės vertybinius popierius. Be to, nepriklausomai nuo šalies viduje esančių skirtingų nuomonių dėl nuosmukio „dugno“ pasiekimo, 2009 m. rugsėjo mėn. *Moody's* užfiksavo vis dar neigiamą ilgalaikę vystymosi perspektyvą, todėl galima teigti, kad ekonominio aktyvumo atsigavimas artimiausiu metu neturėtų būti planuojamas. Pabrėžtina, kad *Moody's* 2009 m. per dvi pakopas sumažino Lietuvos skolinimosi reitingą – nuo „A2“ iki „Baa1“ pirmą kartą nuo pirmojo reitingo suteikimo 1996 m. Įdomu, kad nacionaline valiuta gaunamų ilgalaikių paskolų patikimumas yra toks pat arba aukštesnio lygio, nei paskolų užsienio valiuta, o, atsižvelgus į tai, kad Lietuvoje veikia valiutų valdybos modelis, kurio dėka nacionalinė valiuta susieta su bazine (euru) fiksuotu santykiu, teigtina, kad lito stabilumas neturėtų kelti abejonių, atitinkamai, lito devalvavimo grėsmė nėra pagrįsta.

6 lentelė. Lietuvos ir kitų Centrinės ir Rytų Europos valstybių kredito reitingų palyginimas

Valstybė	Moody's	Standard&Poor's	Fitch Ratings
	Užsienio valiuta Ilgalaikėms paskoloms	Užsienio valiuta Ilgalaikėms paskoloms	Užsienio valiuta Ilgalaikėms paskoloms
Slovėnija	Aa2	AA	AA
Slovakija	A1	A+	A+
Čekija	A1	A	A+
Estija	A1	A-	BBB+
Lenkija	A2	A-	A-
Lietuva	Baa1	BBB	BBB
Vengrija	Baa1	BBB-	BBB
Rusija	Baa1	BBB	BBB
Latvija	Baa3	BB	BB+
Bulgarija	Baa3	BBB	BBB-
Kazachstanas	Baa2	BBB-	BBB-
Kroatija	Baa3	BBB	BBB-
Rumunija	Baa3	BB+	BB+

Šaltinis: [*LR finansų ministerijos interneto svetainė*](#)

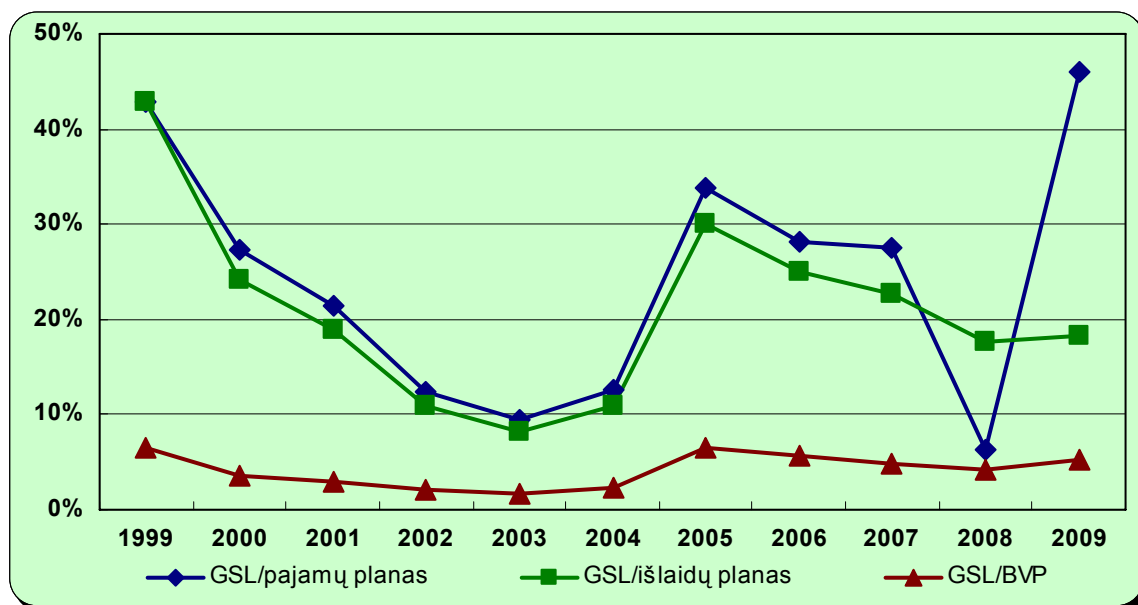
Analizuojant dabartinius Lietuvo kredito reitingus lyginamuoju aspektu (žr. 6 lent.), išskirtinos Slovakija ir Slovėnija, kurios, būdamos naujos eurozonos narės, turi žymiai aukštesnius investicijų saugumo reitingus, nei Lietuva. Atitinkamai darytina išvada, kad euro įvedimas žymiai sumažintų valstybės skolos aptarnavimo kaštus bei tuo pačiu prisidėtų prie spartesnio ekonomikos atsigavimo. Įdomu, kad Estija, kuri keletą pastarųjų metų turėjo fiskalinį perteklių bei dabar turinti galimybę jį panaudoti ekonomikai skatinti nedidinant valstybės skolos (tai yra kontracikliškos FP požymis), šiuo metu taip pat turi aukštesnius investicinius reitingus, taigi, disciplinuotas kontracikliškos FP vykdymas taip pat teigiamai atsiliepia pasitikėjimui valstybe tarptautinėse rinkose.

Nagrinėjant LR valstybės skolos įstatymo nuostatas, pripažintina, kad pagrindiniai subjektai, kurie priima bendrąją skolos valdymo politiką įtakančius sprendimus yra LRV bei atskirais atvejais Lietuvos Respublikos Seimas, tuo tarpu skolos valdymo funkcijų vykdytojo vaidmuo tenka FM. Įstatymo 1 str. nustatyta, kad būtent LRV yra atsakinga už skolinimąsi valstybės vardu bei valstybės garantijų paskoloms teikimą, tai yra LRV kompetencijai priklauso teisė priimti šiuos sprendimus. Lietuvos Respublikos Seimas į šį procesą įtraukiamas tik tuo atveju, kai svarstomas sprendimas skolintis valstybės vardu arba suteikti valstybės garantiją sumai, kuri viršija 40 mln. Lt – tokiu atveju priimamas įstatymas arba atskiras Seimo sprendimas. Įdomu, kad 40 mln. Lt ribinė vertė buvo nustatyta 1996 m. priimant LR valstybės skolos įstatymą ir iki šiol nėra pakeista, nepaisant to, kad BVP nuo 1996 m. (33,7 mlrd. Lt) iki 2008 m. (111,2 mlrd. Lt) išaugo 3,3 karto. Nors ši formali taisyklė suteikia labai tvirtą teisinį pagrindą kontroliuoti ir/ar riboti valstybės skolos didėjimo procesą, manytina, kad LRV, būdama pagrindinė skolos politikos

formuotoja, turėtų turėti galimybę esant poreikiui operatyviai keisti skolos dydį be Seimo pritarimo net ir tais atvejais, kai numatomos paskolos suma viršija 40 mln. Lt. Kita vertus, atsižvelgiant į ekonominio nuosmukio sąlygotą poreikį užtikrinti bankų sistemos finansinį tvarumą, 2009 m. liepos 22 d. buvo patvirtintas LR finansinio tvarumo įstatymas, kuriuo LRV nustatyta teisė suteikti valstybės garantijas dėl banko gaunamų paskolų ir kitokių bankų prisiimamų finansinių įsipareigojimų, padidinančių banko likvidumą ar sustiprinančių banko stabilumą ir patikimumą (išskyrus garantijas dėl tarpbankinių indėlių), neatsižvelgiant į LR valstybės skolos įstatymo nustatytą 40 mln. Lt limitą. Atsižvelgiant į tai, kad bankų sektorius yra vienas iš pagrindinių sektorių, palaikančių ekonomikos sveiką funkcionavimą ir atsiskaitymų tarp ūkio subjektų savalaikį vykdymą, toks sprendimas laikytinas teigiamu ir reikalingu.

Kartu su valstybės paskolų dydžio apribojimais taip pat taikomi ir ribojimai dėl skolinimosi tikslų. Paskola gali būti imama: a) valstybės biudžeto deficitui finansuoti bei valstybės piniginių išteklių srautams subalansuoti; b) valstybės investicijoms finansuoti; c) valstybės skolai dengti; d) valstybės socialinės apsaugos fondų skoliniam įsipareigojimams dengti bei šių fondų pinigų srautams subalansuoti; e) kitiems tikslams, jeigu dėl to yra priimtas atskiras įstatymas, – tuo tarpu garantijos gali būti teikiamos dėl paskolų, kurios naudojamos valstybės investicijoms finansuoti, LR finansinio tvarumo įstatyme numatytiems tikslams įgyvendinti, arba teikiamos studentams pagal LR mokslo ir studijų įstatymą. Pabrėžtina, kad siekiant sprendimų priėmimo operatyvumo, sprendimus dėl paskolų, kurių reikia biudžeto deficitui finansuoti, esamai valstybės skolai dengti arba vykdyti atskirų įstatymų nustatytus tikslus, priima FM, tuo tarpu LRV priima sprendimus dėl paskolų valstybės investicijų bei socialinės apsaugos fondų įsipareigojimų finansavimui. Akivaizdu, kad FM imamų paskolų atvejais taip pat taikomas Vyriausybei nustatytas grynojo skolinimosi limitas. Aktualu, kad LRV pastaraisiais metais daugiausia skolinosi jau esamiems valstybės skoliniam įsipareigojimams vykdyti ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto deficitui finansuoti.

LRV grynojo skolinimosi limitas (GSL) apibūdintinas kaip per atitinkamus kalendorinius metus LRV ar FM valstybės vardu pasiimtų paskolų ir sumų, grąžintų pagal anksčiau paimtas paskolas, skirtumas. Šis limitas, skirtingai nei paskolos dydžio suma, kuri sąlygoja būtinumą priimti atskirą įstatymą, kiekvienais metais kinta ir yra nustatomas atitinkamų metų valstybės biudžeto finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme. Be abejo, GSL dydis absoliučiais skaičiais (žr. priedai, 7 lent.), nors ir suteikia bendrą informaciją, negali būti naudojamas lyginant atskirus metus, kadangi GSL dydžio pokyčiai tiesiogiai įtakojami atitinkamais metais ekonomikoje vykstančių pokyčių, todėl šį rodiklį būtų tikslingiau analizuoti santykio su kitais ekonomikos vystymąsi atspindinčiais rodikliais aspektu.



Šaltinis: 1999–2009 m. LR įstatymai dėl atitinkamų metų biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo, sudaryta autoriaus.

4 pav. Vyriausybės grynojo skolinimosi limito ir atskirų fiskalinių rodiklių palyginimas, proc.

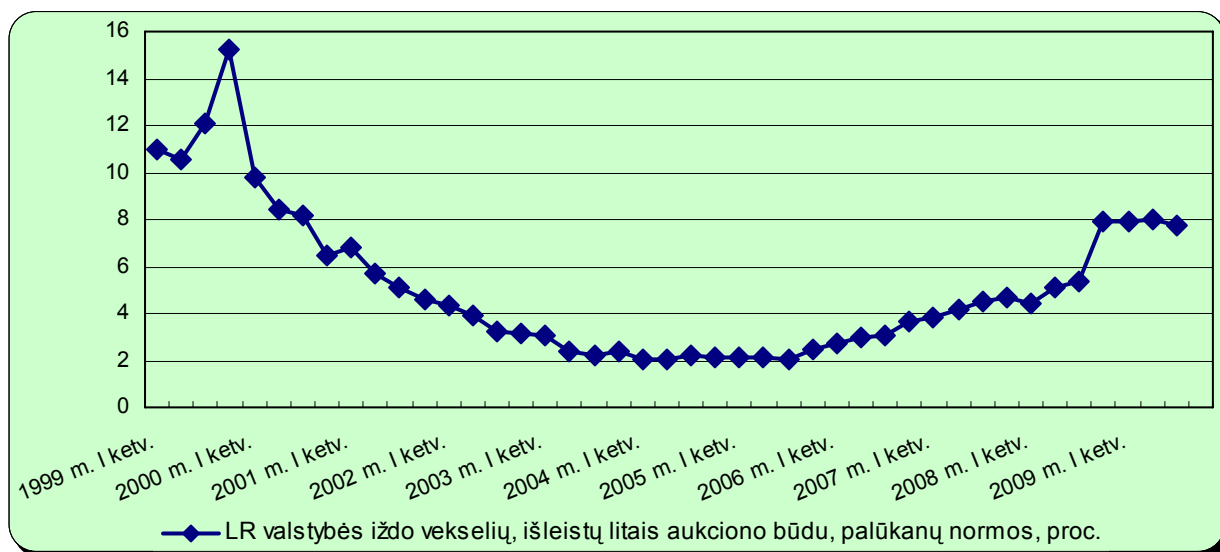
Vertinant 1999-2009 m. GSL ir valstybės pajamų, išlaidų bei BVP santykį, pastebėtina, kad skolinimosi poreikis (ir jį atspindintis GSL) žymiai sumažėjo 2008 m., kadangi šie metai pripažintini pačia ekonominio pakilimo viršūne, tuo tarpu 2009 m. staigus ekonomikos nuosmukis patvirtina ir pajamų mažėjimą, ir papildomo fiskalinio stimulo (viešųjų investicijų) poreikį, kurio finansavimas, nesant fiskalinio pertekliaus, gali būti tenkinamas tik papildomų skolinių išsipareigojimų prisiėmimo pagalba, atitinkamai šios priežastys sąlygojo ir GSL bei pajamų plano santykio žymų padidėjimą. Įdomu, kad GSL ir išlaidų santykis per 2005-2009 laikotarpį (ekonominio pakilimo laikotarpis) tendencingai mažėjo ir tik 2009 m. nežymiai padidėjo. Manytina, kad tokios reikšmės yra sąlygotos, viena vertus, pastovaus išlaidų didėjimo ekonomikos kilimo metais (kas sąlygojo santykinę GSL mažėjimą), kita vertus, staigus ir proporcingo tiek išlaidų, tiek GSL (šių išlaidų operatyviam finansavimui užtikrinti) padidėjimo 2009 m. Šių rodiklių reikšmės dar kartą patvirtina procikliškos FP taikymą Lietuvoje pastaraisiais metais. Pažymėtina, kad GSL ir BVP santykio svyravimai yra mažesni, tačiau dėl jau nurodytų priežasčių santykinis GSL dydis mažėjo nuo 2005 m. iki 2008 m. ir nežymiai padidėjo 2009 m. Be to, akivaizdus GSL limito padidėjimas ne tik absoliučiais skaičiais, bet ir santykinio požiūriu 2005 m. sietinas su LR įstojimu į ES bei su kartu atsirandančiomis teisėmis ir pareigomis, ypač valdant ES struktūrinę paramą bei užtikrinant nacionalinio finansavimo dalį ES paramą gavusiems projektams.

Pažymėtina, kad GSL laikymasis vertinamas pasibaigus kalendoriniams metams iki sausio 25 d., todėl atskirais metų mėnesiais GSL gali būti viršytas, atsižvelgiant į planuojamus paskolų dalinius

grąžinimus per ateinančius tų pačių metų mėnesius, tokiu būdu užtikrinamas LRV turimų išlaidų efektyvus ir savalaikis valdymas.

Vienas iš dažniausiai LRV naudojamų būdų pasiskolinti yra VVP išleidimas. Šiuos dokumentus galima apibūdinti kaip valstybės vardu vidaus ar užsienio rinkose Vyriausybės išleidžiamus vertybinius popierius, kurie patvirtina jų turėtojo teisę nustatytais terminais gauti jų nominalią vertę atitinkančią sumą, taip pat palūkanas ar kitą ekvivalentą. Pagal trukmę išskiriami išdo vekseliai (šių dokumentų galiojimo trukmė neviršija vienerių metų) bei obligacijos (trukmė viršija vienerius metus). Viena iš obligacijų rūšių yra LRV taupymo lakštai, kurie platinami mažmeniniu būdu ir nėra antrinės viešosios vertybinių popierių apyvartos objektas. Taupymo lakštus gali įsigyti gyventojai, individualios įmonės, ūkinės bendrijos, kooperatinės bendrovės, viešosios įstaigos, asociacijos, labdaros ir paramos fondai bei visuomeninės organizacijos, tačiau įmonės, kurios turi AB ir UAB statusą, jų įsigyti negali. Kadangi valstybės skolos valdymo funkcijų tiesioginė vykdytoja yra FM, su VVP platinimu susijusius, taip pat kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus pasirašo finansų ministras.

Įdomu, kad per 2009 m. tris ketvirčius (nuo 2009 m. sausio 1 d. iki 2009 m. rugsėjo 30 d.) nominalia verte buvo išleista išdo vekselių už 2,135 mlrd. Lt, o išpirkta už 2,072 mlrd. Lt, kas nežymia dalimi sąlygojo apyvartoje esančių VVP vertės padidėjimą nuo 15,064 mlrd. Lt (2008 m. gruodžio 31 dieną) iki 20,461 mlrd. Lt (2009 m. rugsėjo 31 d.). Be to, per tris 2009 m. ketvirčius buvo išleistos LRV obligacijos euraiis penkerių (obligacijų vertė – 2,286 mlrd. Lt) ir dvylikos (obligacijų vertė – 604 mln. Lt) metų trukmės laikotarpiams.



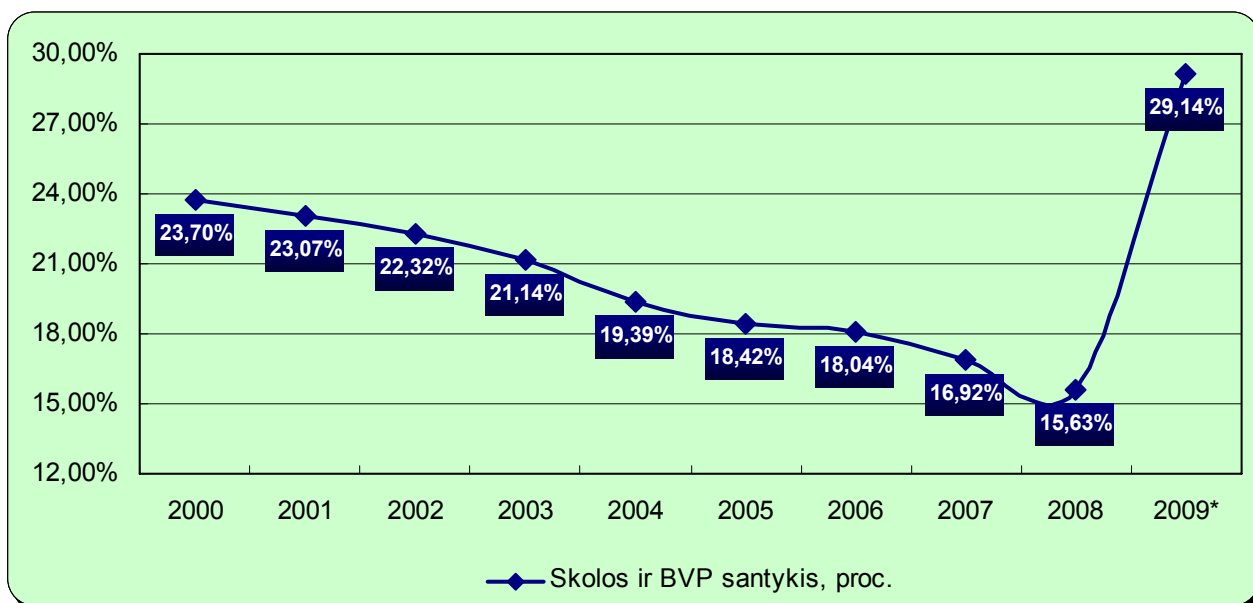
Šaltinis: [LR finansų ministerijos interneto svetainė](#)

5 pav. Lietuvos Respublikos valstybės išdo vekselių palūkanų dinamika, proc.

Nagrinėjant su valstybės išdo vekseliais susijusių aptarnavimo išlaidų pokyčius (žr. 5 pav.), akivaizdus staigus palūkanų normų padidėjimas 2008 m. paskutinį ketvirtį, kuris sutampa su tarptautinių Lietuvos kredito reitingų mažinimu laiku bei žymaus ekonominio nuosmukio pradžia. Be abejo, ekonominio aktyvumo mažėjimas sąlygoja didesnę investicijų valstybėje riziką, kas padidina palūkanų normas ir valstybės skolos aptarnavimo sąnaudas. Tokie pokyčiai sąlygoja skolos refinansavimo procesu atsiradimą, kai valstybė, stengdamasi valdyti savo skolą, ir vietoje to, kad grąžintų esamiems kreditoriams skolas, panaudojant dalį einamųjų metų mokestinių pajamų, išleidžia naujus įsipareigojamuosius dokumentus, kurių grąžinimo terminai dar labiau nukeliami į ateitį tam, kad būtų atiduotos paskolos, kurių grąžinimo terminai sueina dabar. Pagrindinis skolos refinansavimo principas ir prielaida – lūkesčiai ateityje gauti pakankamas mokestines pajamas tam, kad būtų užtikrintas refinansuotų skolų palūkanų mokėjimas, priešingu atveju, refinansuojamos sumos nuolat didėtų bei valstybės skola ir jos didėjimas taptų nevaldomu procesu.

Pabrėžtina, kad valstybės vardu pasiimamos paskolos bei išleidžiami VVP (kurie iš esmės taip pat yra kitokia forma imama paskola), iš vienos pusės, bei valstybės garantijos paskoloms pagal savo esmę yra pakankamai skirtingi finansiniai instrumentai. Paskolos nuo jų atsiradimo momento iš karto tampa valstybės skolos sudedamoji dalis, tuo tarpu suteiktos garantijos tampa valstybės skola tik tada, kai skolininkui, už kurio įsipareigojimų vykdymą garantavo valstybė, iškeliamas bankroto (restruktūrizavimo) byla, jis yra likviduojamas (likviduotas), kai su šiuo skolininku yra sudaroma taikos sutartis, taip pat kitais atvejais, kai valstybė už skolininką nuolat vykdo savo įsipareigojimus pagal garantiją.

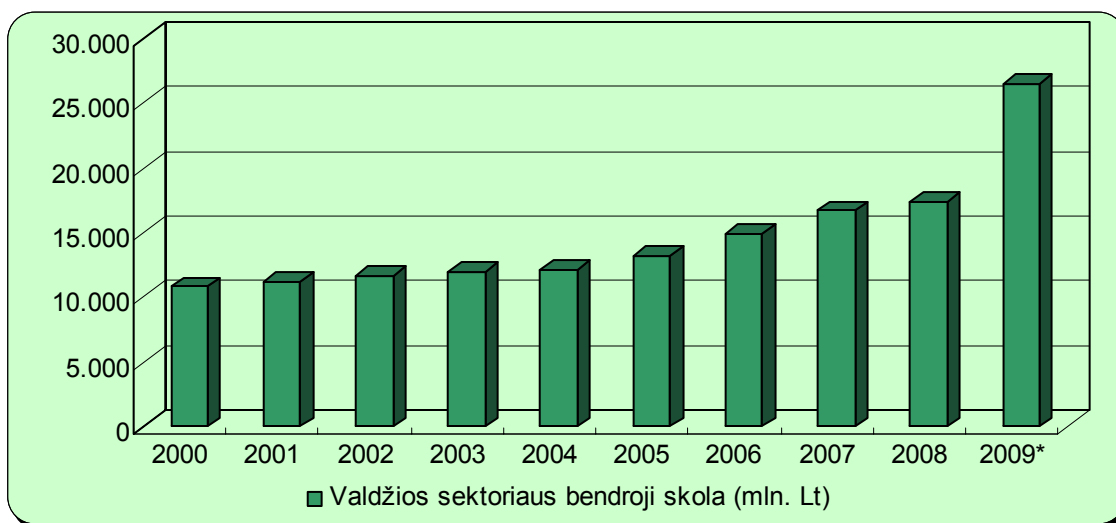
Analizuojant valstybės skolos valdymo politiką, būtina įvertinti ir pagrindinį šio proceso tikslą – užtikrinti Lietuvos konvergencijos programoje priimtų Vyriausybės ekonominės politikos įsipareigojimų tęstinumą, finansuoti LRV skolinimosi poreikius kuo mažesnėmis išlaidomis bei priimtina rizika, neviršijant nustatytų skolos ir skolinimosi limitų. Be to, valstybės skolos didėjimo tempai neturėtų viršyti BVP augimo tempų, kadangi tokia situacija sudarytų rimtą pavojų valstybės fiskalinės pozicijos stabilumui bei didintų deficitą. Žinoma, esant didelio fiskalinio stimulo poreikiui, valstybė turi susitaikyti su deficitu bei skolos didėjimu tol, kol neatsiranda pavojus deficitu priimtinumui ilgesniu laikotarpiu, arba, kitaip tariant, makroekonominiai skaičiavimai turėtų pagrįsti valstybės fiskalinių rodiklių konsolidavimą ateityje tam, kad būtų kompensuotas dabartinis skolos ir deficitu didėjimas.



Šaltinis: [Statistikos departamentas prie LRV](#), * - pateikiami planiniai duomenys; 1999 m. duomenys nepateikiami, kadangi skolos dydis Statistikos departamento pagal ESS'95 reikalavimus apskaičiuojamas nuo 2000 m.

6 pav. Lietuvos Respublikos valdžios sektoriaus skolos ir BVP santykis, proc.

Atsižvelgiant į valdžios sektoriaus skolos bei BVP pokyčių dinamiką (žr. 6 pav.), teigtina, kad skolos valdymo politika 2000-2008 m. apibūdintina nuolatine skolos naštos mažėjimo tendencija, kadangi, nepaisant to, kad nominalia verte bendroji skola per nagrinėjamą laikotarpį nuolat didėjo (žr. 7 pav., taip pat priedai, 8 lent.),



Šaltinis: [Statistikos departamentas prie LRV](#), * - pateikiami planiniai duomenys; 1999 m. duomenys nepateikiami, kadangi skolos dydis Statistikos departamento pagal ESS'95 reikalavimus apskaičiuojamas nuo 2000 m.

7 pav. Lietuvos Respublikos valdžios sektoriaus bendroji skola, mln. Lt

valstybės BVP didėjo žymiai sparčiau, kas sąlygojo ir nuolat mažėjantį skolos ir BVP santykį. Kita vertus, 2009 m. skolos santykinės dalies didėjimas sąlygojamas dviejų pagrindinių priežasčių: 1) sparčiai mažėjantis BVP (šiuo metu prognozuojama, kad 2009 m. BVP bus lygus 81,89 % 2008 m. BVP lygio); 2) ekonominio aktyvumo atkūrimui būtinos viešosios investicijos, kurių finansavimo šaltinis, kaip minėta, nesant fiskalinio pertekliaus gali būti tik papildomai prisiimti skoliniai įsipareigojimai. Taigi, Lietuvos valdžios sektoriaus skolos valdymo politika 2000-2009 m. laikotarpiu negali būti pripažintina tinkama, kadangi, esant ekonominiam pakilimui, nebuvo pasinaudota galimybe sumažinti skolinių įsipareigojimų dydį (nors santykinio požiūriu jų dydis ir mažėjo), todėl šioje politikoje taip pat nėra kontracikliškumo elementų.

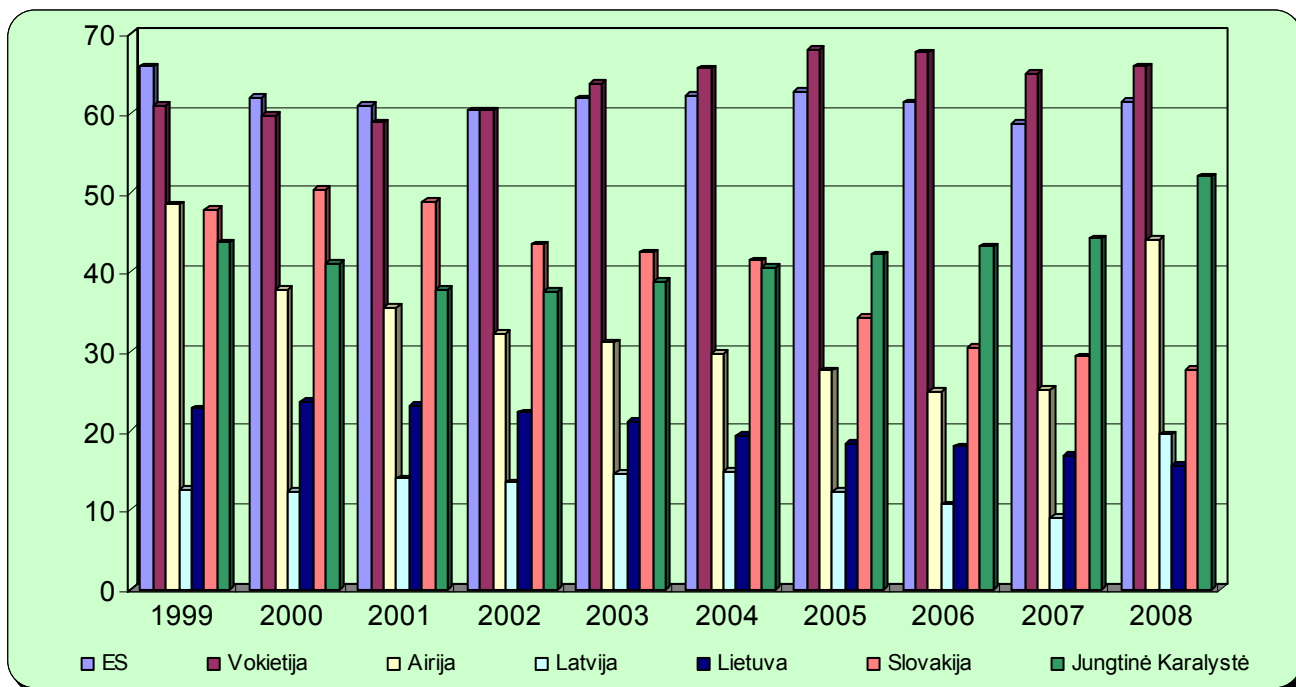
Būtina pažymėti, kad valstybės skolos valdymas yra tampriai susijęs su biudžeto deficitu, kuriuos sieja iš esmės tiesioginė priklausomybė – skolos didėjimas didina ir skolos aptarnavimo išlaidas, kurių tarpe pagrindinę dalį sudaro būtent skolos palūkanų mokėjimai, o tai savo ruožtu didina biudžeto išlaidas, taip pat ir, nesikeičiant biudžeto pajamų lygiui, deficitą. Vėlgi, palūkanų mokėjimams valstybė turi tik ekonomikos pajėgumais ribotą pajamų šaltinį – mokestines pajamas, tačiau bet koks mokesčių didinimas, įskaitant atliekamą tais atvejais, kai būtina padengti valstybės skolos palūkanas, mažina namų ūkių disponuojamąsias pajamas, todėl tie, kuriems mokamos palūkanos, visada tampa „turtingesni“ už tuos, kurių sąskaita tai yra daroma (šiuo atveju mokesčių mokėtojai). Be to, valstybės skolos didinimas ne tik didina visų ateinančių laikotarpių deficitą (dėl padidėsinčios aptarnavimo naštos), bet ir sumažina ateities kartų disponuojamą kapitalą, atitinkamai mažės ir potencialus jų darbo našumas. Kita vertus, ekonomikos teorijoje pripažįstama, kad ateities kartos paprastai yra turtingesnės dėl bendrosios ekonominio vystymosi tendencijos, o pastaroji taip pat gali būti įtakojama viešųjų investicijų, kurioms finansuoti buvo didinama valstybės skola. Kitaip tariant, darant prielaidą, kad viešosios investicijos yra skiriamos kapitalui formuoti, kas sąlygoja žymiai didesnės pridėtinės vertės atsiradimą ilgesniu laikotarpiu, šių investicijų finansavimas, didinant valdžios sektoriaus skolą, gali suteikti daug didesnę naudą ateities kartoms, nei atsirastų neigiamos pasekmės (gerovės sumažėjimas) dėl padidėsinčios skolos aptarnavimo naštos. Dar daugiau, vykdant fiskalinį stimuliavimą, sukuriamą pridėtinę vertę lygi viešųjų investicijų išlaidų dydžiui (Corden, 2009), taip pat mokesčių mokėtojams atsirandančių įsipareigojimų dydžiui, todėl neigiamų padarinių ekonominės gerovės požiūriu dėl fiskalinio stimulo neatsiranda. Taigi, valdžios sektoriaus skolos didinimas, jeigu tokios naujai pasiskolintos lėšos naudojamos tikslingai ir strategiškai (tai yra skiriamos ne vartojimui, o kapitalo investicijoms), pripažintinas teigiamu veiksmu, vykdant ekonominę politiką.

Be abejo, valstybės skolos didinimas, nors ir sukuria ilgalaikę naudą, turi savo apribojimus dėl sukuriamų trumpalaikių padarinių, pagrindinis iš kurių yra, kaip minėta, biudžeto deficito atsiradimas arba jau esančio deficito didėjimas. Įdomu, kad valstybės skolos valdymas susijęs ir su einamosios sąskaitos

deficito priimtumo (ESD) problema. Šiuo aspektu aktualu, kad ESD laikytinas primtinu, kai valstybė sugeba vengti skolos krizės (Rodzko, 2005). Pastaroji dažniausiai pripažįstama tada, kai valstybė tampa nepajėgi finansuoti ESD užsienio kapitalo įplaukomis arba tvarkyti skolą. Svarstant valstybės skolos mažinimo įtaką biudžeto deficitui, pripažintina, kad skolų daliniai grąžinimai ateityje sumažina palūkanų mokėjimų apimtį, atitinkamai tai teigiamai atsiliepia biudžeto deficito mažinimui. Be to, skolos mažinimas tuo pačiu mažina ir infliacinį spaudimą, kadangi skolų grąžinimai riboja vartojimą (mažina lėšas, kurios gali būti skirtos vartojimui), o vartojimo ribojimas savo ruožtu sukuria antiinfliacinį poveikį.

Dar vienas skolos didinimo apribojimas, sąlygotas ES teisės reikalavimų – valstybės skola negali viršyti 60 % BVP arba, jeigu ji yra didesnė, turi nuosekliai mažėti tol, kol pasieks šią ribą. Ši taisyklė iš esmės parodo ES valstybių-narių požiūrį į valdžios sektoriaus skolos lygį, kuris laikytinas tvariu, tai yra nesukuria pernelyg didelės naštos valstybės ekonomikai aptarnaujant šią skolą.

Vertinant atskirų ES valstybių-narių valdžios sektoriaus įsiskolinimo lygius (žr. 8 pav.), akivaizdu, kad Lietuvos Respublikos skola yra žymiai mažesnė už visų didesnių išsivysčiusių valstybių (Vokietija, Jungtinė Karalystė) valstybės skolą. Ta pati situacija fiksuotina ir panašaus dydžio valstybių atžvilgiu – Lietuvos skola lyginamuoju požiūriu yra pakankamai nedidelė.



Šaltinis: [Europos statistikos tarnyba](#)

8 pav. Visos ES ir atskirų ES valstybių valdžios sektoriaus skolos ir BVP santykis, proc.

Pabrėžtina, kad didelėse valstybėse taip pat nėra pastebima skolos dydžio mažėjimo tendencija, tuo tarpu mažesnės valstybės 1999-2008 turėjo santykinę skolos mažėjimą. Akivaizdu, kad didesnės šalys

skyrė mažiau dėmesio Stabilumo ir augimo pakto nustatytų fiskalinių taisyklių laikymuisi, negu mažesnės šalys. Manytina, kad tokią situaciją galėjo įtakoti ir politiniai veiksniai (mažos šalys paprastai mažiau įtakingos tarptautiniu mastu, todėl dažniau koreguoja savo FP, atsižvelgiant į išorinius veiksnius bei netenka daugiau pasitikėjimo, jeigu nukrypsta nuo sutartų taisyklių), ir ekonominiai veiksniai (fiskalinio konsolidavimo kaštai padidėja didesnėse šalyse). Be to, pastebėtina, kad Stabilumo ir augimo pakto tikslų siekimas buvo vykdomas žymiai efektyviau mažesnėse šalyse, o tradiciniai finansinio stabilumo etalonai (Prancūzija ir Vokietija), Stabilumo ir augimo pakto požiūriu, buvo labiausiai atsilikę, ypač per 2002-2004 metų laikotarpį (IMF survey, 2006).

Išskirtinas Airijos, kuri laikoma prieš 20 m. buvusi labai panaši į Lietuvą ir vykdžiusi teisingą valstybinę, įskaitant fiskalinę, politiką, sugebėjusi iškilti virš ES gerovės vidurkio, skolos valdymo pavyzdys. Airijoje skolos santykis su BVP jau 2008 m. padidėjo iki 44,1 % nuo 25,1 % 2007 m, todėl galima teigti, kad Airija jau 2008 m. pradėjo kontraciklišką politiką nuosmukiui sustabdyti, didindama viešąsias investicijas bei naudodama jų finansavimui valstybės skolos didinimą.

Manytina, kad toks valdymo modelis visiškai pagrįstai gali būti pritaikytas Lietuvoje, kadangi Lietuvos skola (15,6 %), būdama beveik 4 kartus mažesnė, nei ES vidurkis (61,5 %), gali būti didinama bent iki pastarojo vidurkio, taip užtikrinant teoriškai labiau pagrįstos, taigi, ir teisingos (kontracikliškos) FP taikymo pradžią. Be abejo, skola gali būti didinama tik siekiant iš anksto apibrėžtų tikslų, kurie bent ilgesniu laikotarpiu leistų atkurti buvusį mažesnę skolos lygį. Kitas Lietuvos atveju aktualus klausimas yra jau minėtas pastovus procikliškos FP vykdymas, siekiant kuo spartesnės ekonominės plėtos bei neatsižvelgiant į neišvengiamą ekonominio nuosmukio ciklo atsiradimą. Atitinkamai, ekonomikos pakilimo metu nepasinaudota proga subalansuoti biudžetą (nors iki pat 2008 m. buvo planuojama, kad tiek 2009 m., tiek 2010 m. biudžetas bus subalansuotas arba perteklinis, žr. 2 lent.), todėl krentant pajamų lygiui perėjimą nuo procikliškos prie kontracikliškos FP žymiai apsunkina fiskalinio pertekliaus nebuvimas, atitinkamai visos viešosios investicijos iš esmės beveik tiesiogiai įtakoja tiek valstybės skolos, tiek biudžeto deficito didėjimą.

2007 m. lapkričio 8 d. buvo patvirtintas LR fiskalinės drausmės įstatymas, kurio tikslas buvo nustatyti fiskalinės drausmės taisykles, užtikrinančias ilgalaikį valdžios sektoriaus finansų tvarumą ir stabilią ūkio plėtrą. Šis įstatymas buvo parengtas siekiant kuo greičiau įsivesti eurą bei atsižvelgiant į tarptautinių kredito reitingų agentūrų rekomendacijas teisės aktais įtvirtinti didesnius fiskalinės drausmės įsipareigojimus, TVF ekonominės politikos rekomendacijas ir Europos Vadovų Tarybos išvadas ES valstybėms-narėms perkelti į nacionalinę teisę Stabilumo ir augimo pakte reglamentuotas fiskalinės drausmės normas. Paties įstatymo priėmimu buvo siekiama spręsti ilgalaikes dėl visuomenės senėjimo kylančias valdžios sektoriaus problemas bei įpareigoti valdžios institucijas laikytis esminių fiskalinės

drausmės normų. Atitinkamai, buvo planuojama, kad griežtos FP vykdymas leis išlaikyti žemus palūkanų priedų už riziką lygius, tokiu būdu būtų sudarytos sąlygos verslo plėtrai, produktyvumui didėjimui ir pajamų augimui, kas savo ruožtu sąlygotų didesnių įplaukų iš mokesčių atsiradimą. Deja, įstatymas itvirtino tikslų forma suformuluotas taisyklės (*„valdžios sektoriaus finansai tvarkomi siekiant, kad vidutiniu laikotarpiu valdžios sektorius būtų perteklinis arba artimas subalansuotam“*), o detalios taisyklės, pvz., tai, kad valdžios sektoriaus deficitas negalėjo viršyti 0,5 % BVP, liko neįvykdytos (2008 m. šis deficitas buvo 3,2 %).

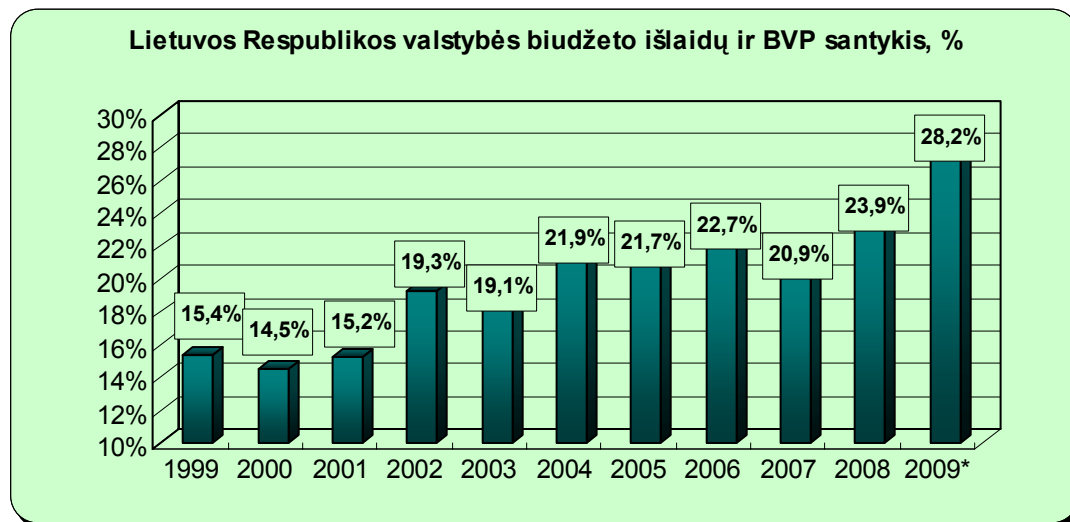
Apibendrinant valstybės skolos politikos nagrinėjimą, teigtina, kad valstybės skola ir jos valdymas yra vieni iš pagrindinių nacionalinės FP elementų, darančių tiesioginę įtaką ekonomikos vystymuisi. Valstybės skolos didinimas sukelia ir biudžeto deficito didėjimą dėl didėjančių skolos aptarnavimo išlaidų, tačiau ši neigiama įtaka gali būti visiškai kompensuota ilgalaikių teigiamų padarinių, jeigu skolintos lėšos panaudojamos ne trumpalaikiam vartojimui, o ilgalaikiam pridėtinės vertės bei ekonominės gerovės didinimui (tai yra jeigu šios pasiskolintos lėšos yra investuojamos į žmogiškąją ir/ar fizinį kapitalą). Valstybės skolos bei su jos valdymu susijusių rodiklių analizė leidžia teigti, kad ekonominio pakilimo metu Lietuvoje nebuvo siekiama valdžios sektoriaus skolos mažinimo, todėl prasidėjus nuosmukiui susidarė labai sudėtinga fiskalinė situacija, kai akivaizdus viešųjų investicijų būtinumas sukelia ir pačios valstybės skolos, ir biudžeto deficito didėjimą. Vis dėlto, lyginant dabartinę Lietuvos situaciją su ES taikomais reikalavimais, egzistuoja galimybė didinti valstybės skolą tam, kad būtų finansuojamos viešosios investicijos, o dėl to lygiagrečiai didėjantis valdžios sektoriaus deficitas, Europos Komisijos požiūriu, vertinamas atžvilgiu į ekonomikos ciklo realijas, tai yra gali būti pripažįstamas pagrįstu, jeigu toks deficitas atsiranda dėl fiskalinio stimuliavimo priemonių, o ne dėl FP klaidų. Kita vertus, nepaisant tokių nuostatų, Lietuvai perviršinio biudžeto deficito procedūra pradėta 2009 m. gegužės 13 d., perviršinis deficitas nustatytas ir ES Tarybos 2009 m. liepos 6 d. sprendimu bei jis turi būti panaikintas vidutiniu laikotarpiu, tai yra iki 2011 m., kiekvienais metais didinant biudžeto konsolidavimą.

3.4 Lietuvos Respublikos fiskalinės politikos analizė ir vertinimas

Atliekant praktinę Lietuvos vykdomos FP analizę, būtina išnagrinėti šios politikos įgyvendinimą atspindinčius fiskalinius, ekonominius ir kitokius rodiklius, įvertinti jų pokyčius bei nustatyti galimas tolimesnes jų vystymosi kryptis.

Pasakytina, kad 2008 m. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto išlaidos siekia 26,6 mlrd. Lt (arba 23,9 % nuo 2008 m. Lietuvos BVP), o, pvz., JAV 2008 m. federalinio biudžeto išlaidos siekė 2 814 mlrd. JAV dolerių, arba 19,4 % nuo JAV 2008 m. BVP, taigi, galima teigti, kad JAV jau vyksta ankstesniais

metais valstybės prisiimtų vykdyti funkcijų perdavimas privačiam sektoriui tam, kad tokios paslaugos būtų teikiamos efektyviau.



Šaltinis: [Statistikos departamentas prie LRV](#), * - pateikiami planiniai duomenys, sudaryta autoriaus.

9 pav. Lietuvos valstybės biudžeto išlaidų ir bendrojo vidaus produkto santykis

Pabrėžtina, kad tokį staigų (žr. 9 pav.) Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto išlaidų didėjimą 2008 m. galima vertinti kaip ekspansinės fiskalinės politikos požymius, nepaisant to, kad 2007 m. pabaigoje, kai buvo sudaromas 2008 m. biudžetas, finansų rinkų nuosmukius dar nebuvo tapęs globaliu, todėl nepalietė ir Lietuvos rinkos.

9 lentelė. Lietuvos valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų santykis (mln. Lt)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Valstybės biudžeto pajamos (planas , mln. Lt)	6.761	5.847	6.508	8.925	9.553	11.925	13.860	17.086	19.214	25.572	20.815
Valstybės biudžeto pajamos (faktas , mln. Lt)	5.945	5.781	6.345	8.900	9.625	11.794	14.153	16.805	20.670	23.201	-
Valstybės biudžeto išlaidos (planas , mln. Lt)	6.761	6.647	7.414	10.060	10.866	13.753	15.669	18.833	20.655	26.573	25.637
Valstybės biudžeto išlaidos (faktas , mln. Lt)	5.945	6.535	6.999	10.028	10.833	12.666	14.832	18.014	21.027	24.572	-
Valstybės biudžeto balansas (planas , mln. Lt)	0	-800	-906	-1.135	-1.312	-1.828	-1.810	-1.747	-1.441	-1.001	-4.822
Valstybės biudžeto balansas (faktas , mln. Lt)	0	-754	-655	-1.128	-1.209	-872	-679	-1.209	-357	-1.372	-

Šaltinis: [Lietuvos Respublikos Seimo teisės aktų duomenų bazė](#), [LR finansų ministerijos interneto svetainė](#), sudaryta autoriaus.

Vertinant 9 lent. pateiktą informaciją ir siekiant nustatyti fiskalinės politikos rūšį, pabrėžtina, kad, būtina atsižvelgti į visas valdžios sektoriaus pajamas bei išlaidas, kurioms, be nacionalinio biudžeto, taip pat priklauso vietos valdžios (savivaldybių), socialinės apsaugos fondų (valstybinio socialinio draudimo fondo, privalomojo sveikatos draudimo fondo), kitų rūšių įmonių ar įstaigų, daugiau kaip 50 % finansuojamos iš šių šaltinių, biudžetų atitinkami finansiniai duomenys. Vis dėlto, paprastai didžiausią įtaką valdžios sektoriaus deficitui daro būtent centrinės valdžios biudžetas. 9 lent. nurodyti duomenys akivaizdžiai patvirtina, kad valstybės biudžeto deficitas (pajamų ir išlaidų skirtumas) Lietuvos ekonominio pakilimo metu absoliučiais skaičiais mažėjo nuo 2004 m., tačiau balanso taip ir nepasiekė.

Kita vertus, 2008 m. pabaigoje – 2009 m. sparčiai mažėjant ekonominiam aktyvumui, žymiai padidėjo ir valstybės biudžeto deficitas, kuriam didžiausią įtaką padarė nuolat mažėjanti surenkamų mokesčių suma. Be to, dėl nuolat ekonomikoje vykstančių pokyčių ekonominio aktyvumo galutinio rezultato, išreiškiamo metinio BVP dydžiu, aspektu, absoliučių skaičių naudojimas FP vertinimui ne visada gali apibūdinti jos poveikį ekonomikai. Kitaip tariant, būtina naudoti procentinį biudžeto balanso bei valstybės BVP santykį tam, kad būtų nustatytas tikrasis FP poveikis. Taigi, pastarasis valstybės (centrinio) biudžeto dydis 2005-2008 m. laikotarpiu svyravo nuo 0,36 % 2007 m. iki 1,46 % 2006 m., tuo tarpu prognozuojamas 2009 m. centrinio biudžeto deficitas sudaro 5,3 %. Įdomu, kad faktinis deficitas 2005-2007 m. buvo mažesnis nei planuota, o 2008 m. jis padidėjo, nepaisant žymiai mažesnių, nei planuota, biudžeto faktinių išlaidų.

10 lentelė. Lietuvos valdžios sektoriaus deficitas (mln. Lt bei % nuo BVP)

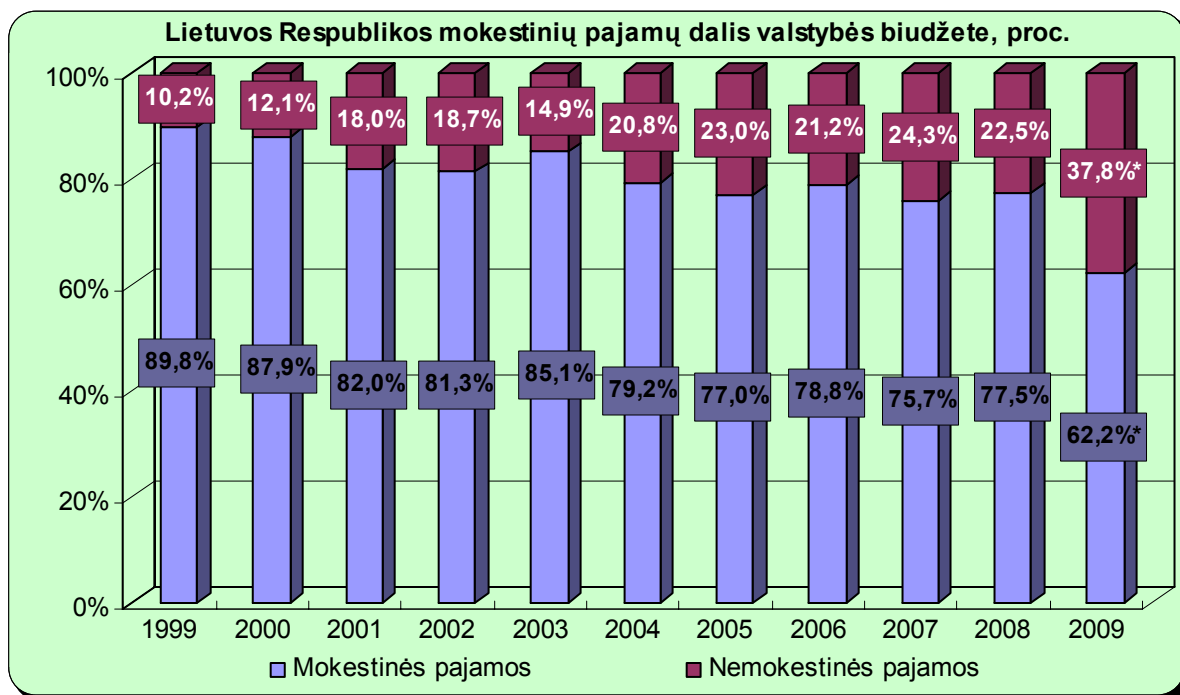
	2000		2001		2002		2003		2004	
	mln. Lt	% su BVP	mln. Lt	% su BVP	mln. Lt	% su BVP	mln. Lt	% su BVP	mln. Lt	% su BVP
Valdžios sektoriaus deficitas (-) / perteklius (+)	-1470	-3,2	-1728,5	-3,6	-973,7	-1,9	-727,6	-1,3	-963,5	-1,5
Centrinė valdžia	-1222,3	-2,7	-1293,3	-2,7	-1159,7	-2,2	-989,5	-1,7	-1473,5	-2,4
Vietos valdžia	-29,4	-0,1	-213	-0,4	7,4	0,0	-20,5	0,0	91,8	0,1
Socialinės apsaugos fondai	-218,3	-0,5	-222,2	-0,5	178,6	0,3	282,4	0,5	418,2	0,7

10 lentelės tęsinys kitame puslapyje

	2005		2006		2007		2008	
	mln. Lt	% su BVP	mln. Lt	% su BVP	mln. Lt	% su BVP	mln. Lt	% su BVP
Valdžios sektoriaus deficitas (-) / perteklius (+)	-362	-0,5	-371,3	-0,4	-1001,0	-1,0	-3597,9	-3,2
Centrinė valdžia	-741,9	-1,0	-643,6	-0,8	-624,8	-0,6	-2241,3	-2,0
Vietos valdžia	-36,9	-0,1	-288,5	-0,3	-322,8	-0,3	-247,7	-0,2
Socialinės apsaugos fondai	416,8	0,6	560,8	0,7	-53,4	-0,1	-1108,9	-1,0

Šaltinis: [Statistikos departamentas prie LRV⁵](#); 1999 m. duomenys nepateikiami, kadangi skolos dydis Statistikos departamento pagal ESS'95 reikalavimus apskaičiuojamas nuo 2000 m.

Nagrinėjant 10 lent. duomenis, darytina išvada, kad Lietuvos visų valdžios sektoriaus pajamų ir išlaidų ekonominio pakilimo metu taip pat nepavyko subalansuoti ne tik ilgesniu (pvz., trejų metų), bet ir trumpuoju laikotarpiu. Paminėtina, kad realūs socialinės apsaugos fondų išmokėjimai (išlaidos) buvo mažesni už pajamas 2005 m. ir 2006 m., o 2007-2008 m. išlaidos jau viršijo gautas pajamas.



Šaltinis: [LR finansų ministerijos interneto svetainė](#), sudaryta autoriaus, * – 2009 m. atvaizduoti planiniai duomenys

10 pav. Lietuvos valstybės biudžeto mokestinių pajamų dalis visoje pajamų struktūroje, proc.

⁵ Atkreiptinas dėmesys, kad ši informacija sudaryta, vadovaujantis Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistemos (ESS'95) reikalavimais, vienas iš kurių numato, kad duomenis būtina įvertinti pagal jų priskaičiavimą ataskaitiniam laikotarpiui pajamų ir išlaidų principu (*kaupiamuoju principu*), o ne pagal tai, kada jie buvo sumokėti. Tai daugiausia įtakoja mokesčius, palūkanas ir kitus srautus, kurie apskaitomi *piniginių srautų principu*, kaip paprastai yra tvarkoma biudžetų apskaita. Dėl šios priežasties 1 ir 2 lent. duomenys nesutampa.

Teigtina, kad šių išlaidų spartų didėjimą sąlygojo ilgalaikiu laikotarpiu nepatvarus transferinių (neatlygintinių) pervedimų augimas (didinamos pensijos, motinystės ir kt. pašalpos). Taigi, Lietuvos fiskalinė politika 2000-2009 m. laikotarpiu negali būti laikoma neutralia poveikio ekonomikai požiūriu.

Teorinėje analizėje nurodytą nedidelės nemokestinių pajamų dalies visose biudžeto pajamose (žr. 2.3 skyrių) tendenciją patvirtina ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto pajamų struktūros analizė (žr. 10 pav.). Įdomu, kad 2004-2008 m., net ir esant visų pripažįstamam Lietuvos ekonomikos sparčiam augimui, mokestinių pajamų dalis visame biudžete iš esmės nepasikeitė, tačiau 2009 m. šios pajamos žymiai sumažėjo. Pagrindinė šio sumažėjimo priežastis – žymiai didesnis ES struktūrinės paramos panaudojimo didėjimas nuo 3,5 mlrd. Lt 2008 m. iki planuojamo 6,4 mlrd. Lt 2009 m. (žr. priedai, 11 lent.).

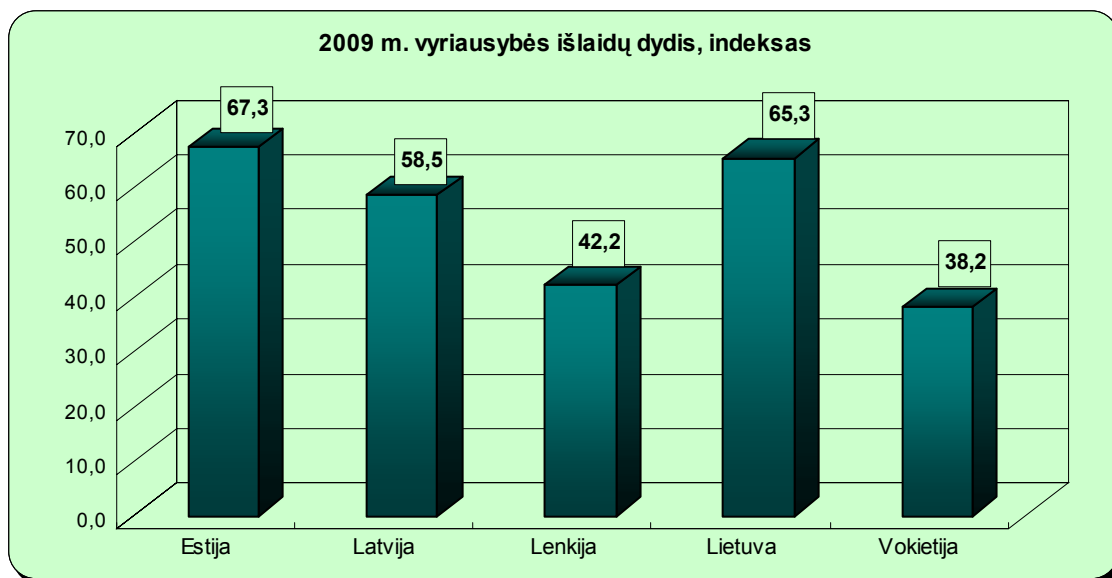
12 lentelė. Lietuvos nacionalinio ir valstybės biudžeto mokestinių pajamų struktūra 2008 m.

Mokesčiai	Valstybės biudžeto faktinis įvykdymas per metus		Nacionalinio biudžeto faktinis įvykdymas per metus	
	tūkst. Lt	proc.	tūkst. Lt	proc.
Gyventojų pajamų mokestis	1714471	9,5%	5106281	23,4%
Pelno mokestis	2910175	16,2%	2910175	13,4%
Pridėtinės vertės mokestis	9242528	51,4%	9242529	42,4%
Akcizai	3354023	18,7%	3354023	15,4%
Kiti mokesčiai	761016	4,2%	1174193	5,4%
Iš viso:	17982213	100,0%	21787201	100,0%

Šaltinis: [LR finansų ministerijos interneto svetainė](#), sudaryta autoriaus

Be to, detaliau vertinant Lietuvos mokestinių pajamų struktūrą (žr. 12 lent.), akivaizdu, kad efektyviausiai diskretinės FP tikslus būtų galima pasiekti, koreguojant gyventojų pajamų, pelno bei pridėtinės vertės mokesčių tarifus ar mokesčių bazę, kadangi būtent šie mokesčiai sudaro didžiąją dalį visų mokestinių pajamų, tuo tarpu kiti mokesčiai (transporto priemonių, socialinis, loterijų ir azartinių lošimų, tarptautinės prekybos ir sandorių, kt.) sudaro tik apie 5 % mokestinių pajamų. Pabrėžtina, kad gyventojų pajamų mokesčio didžioji dalis tenka savivaldybių biudžetų pajamoms, todėl vertinant jo svarbą būtina atsižvelgti į konsoliduoto nacionalinio biudžeto duomenis. Be to, būtent dėl gyventojų pajamų mokesčio didesnės dalies (žr. priedai, 11 pav.) žymiai sumažėja kitų svarbiausių mokesčių santykinė nacionalinio biudžeto pajamų dalis.

Siekiant įvertinti Lietuvos FP lyginamuoju požiūriu, derėtų pasiremti visuotinai pripažįstamais nepriklausomų tarptautinių organizacijų atliekamais vertinimais. Nagrinėjant 12 pav. pateiktą informaciją, darytina išvada, kad Lietuvos viešųjų išlaidų dydžio indeksas, lyginant su išsivysčiusiomis valstybėmis, yra per didelis ir sudaro 65,3 punkto.



Šaltinis: [The Heritage Foundation](#)

12 pav. 2009 m. Vyriausybės išlaidų dydžio rodiklis (Ekonominės laisvės rodiklio dalis)

Pagal šį rodiklį, kurio reikšmė gali svyruoti nuo 0 (geriausio, visiška ekonominė laisvė) iki 100 (blogiausio, sukurtas BVP lygus viešosioms išlaidoms), Lietuvai tenka 3 vieta iš 27 ES valstybių, tai yra mažesnės viešosios išlaidos, lyginant su BVP, yra tik Estijoje ir Rumunijoje (žr. priedai, 13 lent.). Tuo tarpu šiuo aspektu paskutinėje vietoje esančioje Švedijoje viešųjų išlaidų rodiklis sudaro tik 7,3 punkto (atitinkamai viešosios išlaidos sudaro 55,6 % BVP). Kadangi šis rodiklis apskaičiuojamas, taikant formulę:

$$GE_i = 100 - \alpha \times (Išlaidos_i)^2$$

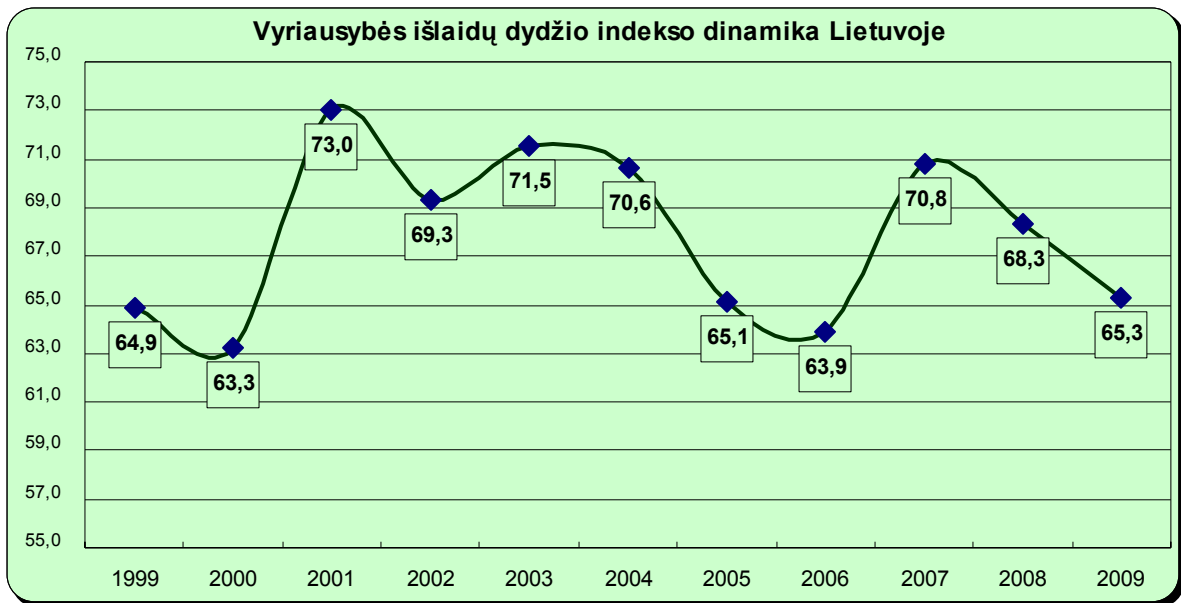
Čia: GE_i – Vyriausybės išlaidų dydžio rodiklis i valstybėje;

α – kiekybinių reikšmių variacijos kontrolės koeficientas (2009 m. nustatyta šio koeficiento reikšmė yra 0,03);

$Išlaidos_i$ – visų viešųjų išlaidų (valstybės, savivaldybių, socialinių fondų) dalis nuo BVP i valstybėje, %.

– nėra sudėtinga apskaičiuoti ir atitinkamą visų viešųjų išlaidų dalį nuo BVP Lietuvoje, kuri 2009 m. sudaro 34 % BVP.

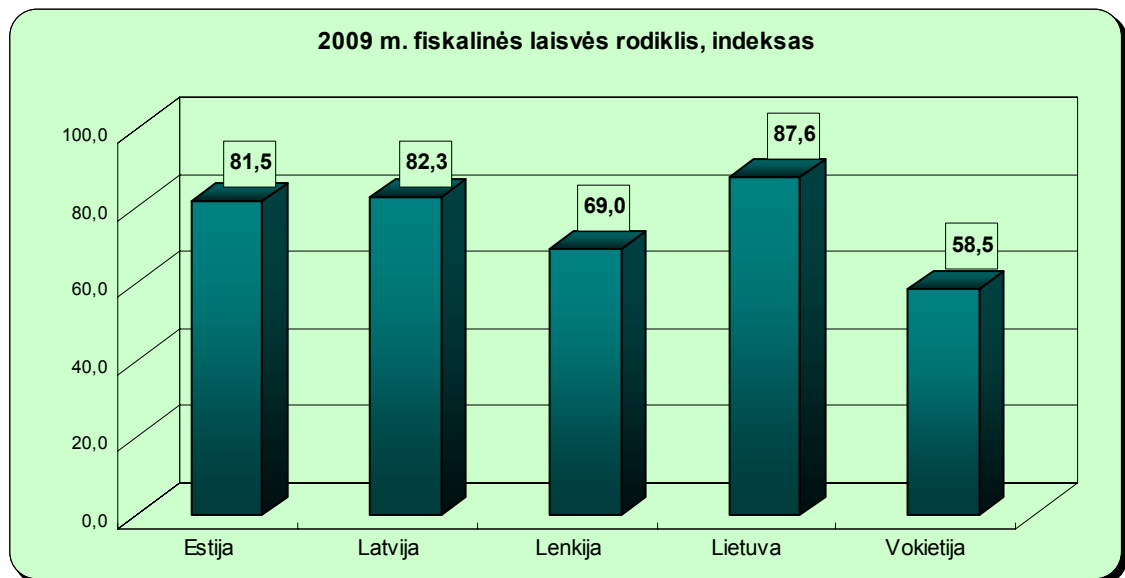
Vertinant Lietuvos viešųjų išlaidų pokyčius (žr. 13 pav.), pozityvios indekso mažėjimo (kitais tariant, viešųjų išlaidų didinimo) tendencijos užfiksuoti negalima, tačiau pastebimi ryškūs viešųjų išlaidų mažėjimai 2001 m. bei 2007 m.



Šaltinis: [The Heritage Foundation](#)

13 pav. Lietuvos Respublikos Vyriausybės išlaidų dydžio rodiklio dinamika 1999-2009 metais

Atsižvelgiant į tai, kad 2007 m. buvo vieni iš paskutinių Lietuvos ekonomikos staigaus kilimo metų, tokį išlaidų mažėjimą galima aiškinti visiškai pagrįstu bandymu „vėsinti“ sparčiai kylančią ekonomiką, o jau 2008-2009 m. užfiksuotas indekso mažėjimas patvirtina valdžios institucijų išlaidų didėjimą tam, kad ekonomika atsigauntų. Vis dėlto, manytina, kad didžioji šio poveikio dalis tenka ne diskretinei FP, o automatiniais stabilizatoriams, kurių dėka nuosmukio metu mažėjant mokestinėms pajamoms, didėjo transferiniai mokėjimai bei socialinės išmokos.

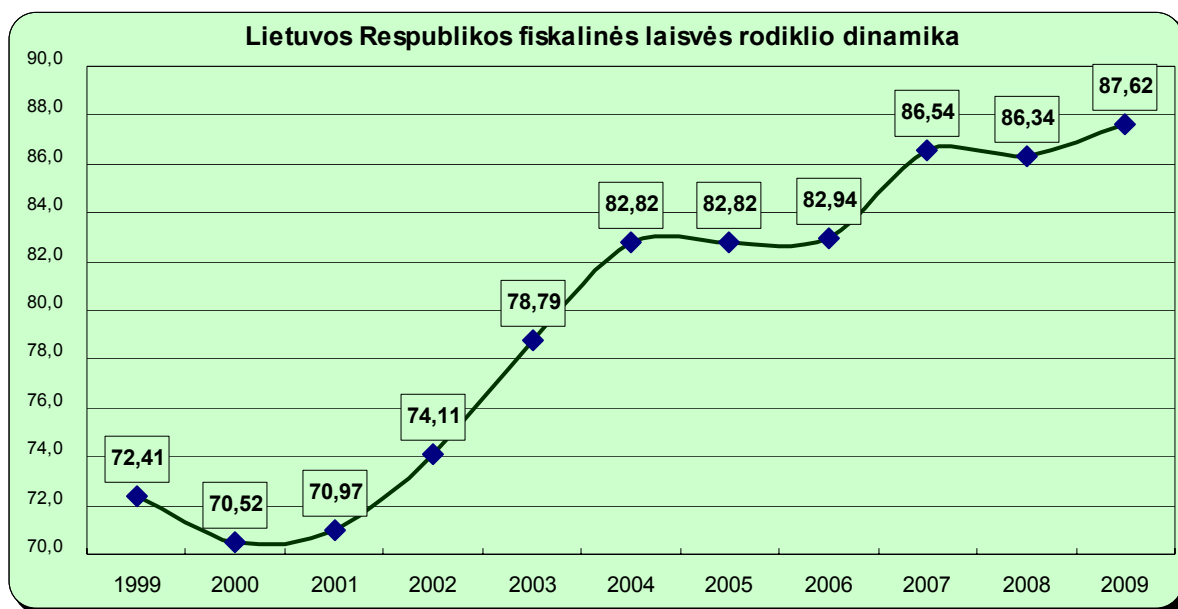


Šaltinis: [The Heritage Foundation](#)

14 pav. 2009 m. fiskalinės laisvės valstybėje rodiklis (Ekonominės laisvės rodiklio dalis)

Lyginamuoju aspektu nagrinėjant mokestinės naštos dydį ir atsižvelgiant į surenkamas pajamas iš pelno bei pajamų mokesčių, taip pat į mokestinių pajamų ir BVP santykį, teigtina, kad Lietuvoje yra mažiausia mokesčių našta ne tik tarp pereinamosios ekonomikos šalių (žr. 14 pav.), bet ir tarp visų ES valstybių-narių.

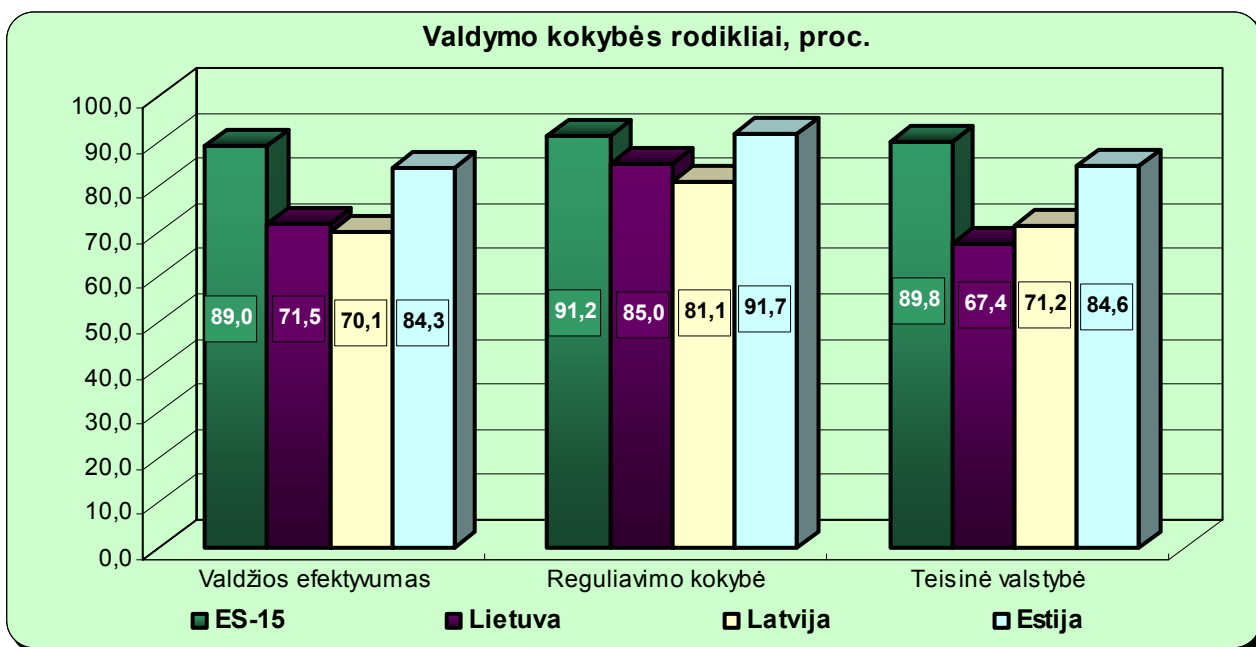
Toks rodiklis (turint omenyje, kad rodiklis sudarytas, remiantis 2008 m. gruodžio 31 d. aktualia informacija) sąlygoja kelias išvadas: 1) mokesčių našta yra žymiai didesnė visose labiau išsivysčiusiose ES valstybėse (žr. priedai, 13 lent.), todėl lyginamuoju aspektu Lietuvos FP gali būti vertinama tik kaip ekonomiką skatinanti politika, kadangi mažesnė mokestinė našta padidina ūkio subjektų disponuojamąsias pajamas, o pastarosios gali būti naudojamos tiek vartojimui, tiek papildomoms investicijoms, taigi palaikoma ekonominė plėtra; 2) siekiant kontracikliško poveikio ekonominiam vystymuisi, Lietuva lyginamuoju požiūriu turi labai plačias galimybes restriktinės FP taikymui, didinant mokesčius bei mokestinių pajamų sumą; kartu pabrėžtina, kad pajamų ir pelno mokesčių tarifo didinimas turėtų taip pat padidinti ir bendrąją surenkamą mokesčių sumą.



Šaltinis: [The Heritage Foundation](#)

15 pav. Lietuvos Respublikos fiskalinės laisvės rodiklio dinamika 1999-2009 metais

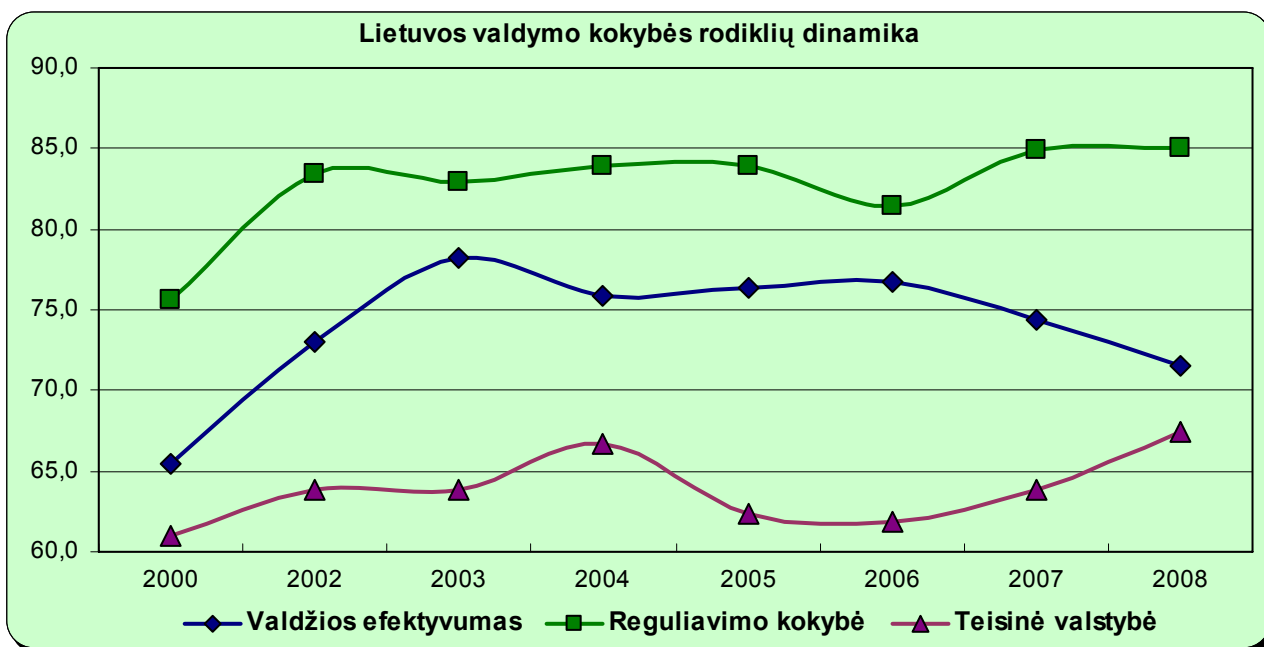
Analizuojant mokesčių naštos kitimą Lietuvoje (žr. 15 pav.), neabejotina nuolatinė fiskalinės laisvės rodiklio didėjimo tendencija, net ir esant ekonominiam pakilimui, kitaip tariant, per visą laikotarpį (išskyrus 2000 m.) mokesčių našta buvo mažinama, kas socialiniu požiūriu yra naudinga, tačiau visiškai nėra pagrįsta ekonomikos funkcionavimo dėsniais.



Šaltinis: [World Governance Indicators, 1996-2008](#)

16 pav. Valdymo kokybės rodikliai Europos Sąjungoje ir Lietuvoje, proc.

Analizuojant Lietuvos mokestinių pajamų surinkimo administracinius gebėjimus, naudinga pasiremti Pasaulio bankų grupės apibendrinamais valdymo kokybės rodikliais (žr. 16 pav.). Valdžios efektyvumo požiūriu (vertintinas vykdomos politikos nuoseklumas: ar keičiasi politika, pasikeitus valdžios atstovams, ar valstybė turi ilgalaikę plėtros strategiją, kuri būtų bendra visoms politinėms jėgoms, bei biurokratinės naštos lygis: kaip greitai/lėtai priimami sprendimai, kaip tai įtakoja užsienio investicijų pritraukimą) Lietuva žymiai atsilieka nuo ES šalių vidurkio, todėl darytina prielaida, kad reformų efektyvumas gali būti žymiai didesnis, jeigu verslo atstovai galėtų geriau apsaugoti savo teisėtus lūkesčius ir lengviau prognozuoti valdžios sprendimus. Be to, šis rodiklis nuo 2003 m. tik mažėja (žr. 17 pav.), todėl 15-osios Vyriausybės pasiektas Nacionalinis susitarimas, kuriuo patvirtintos pagrindinės strateginės priemonės ekonomikos atkūrimui, yra visiškai teisingas sprendimas, kuris nagrinėjamą rodiklį gali ženkliai pagerinti.



Šaltinis: [World Governance Indicators, 1996-2008](#), 1999 m. ir 2001 m. duomenys nėra prieinami.

17 pav. Lietuvos valdymo kokybės rodiklių dinamika 2000-2008 m., proc.

Pagal reguliavimo kokybės rodiklį, tiesiogiai susijusį su mokesčių sistemos efektyvumu, Lietuva beveik atitinka ES šalių vidurkį, be to, nuo 2000 m. galima pastebėti nedidelę rodiklio augimo tendenciją. Akivaizdu, kad mokesčių deklaravimo perkėlimas į elektroninę erdvę žymiai padidino visos mokesčių sistemos efektyvumą, tačiau būtinas tolimesnis elektroninių sprendimų diegimas, siekiant pagerinti mokesčių surinkimą ir sumažinti su šiuo procesu susijusius verslo ir administruojančių institucijų kaštus. Pagal teisinės valstybės rodiklį (vertinama teisėsaugos sistema, mokesčių vengimas, bendras nusikalstamumo lygis) Lietuva yra viena prasčiausiai išsivysčiusių valstybių ES, todėl progresas, didinant nuosavybės teisių apsaugą, vykdam teisingumą, keičiant visuomenės nuostatas dėl mokesčių vengimo priimtino, manytina, būtų efektyviausia bendrojo pobūdžio priemonė, kurios pagalba padidėtų mokesčių surinkimas. Nors nuo 2006 m. pastebimas teisinės valstybės rodiklio reikšmės gerėjimas, jis dabar atitinka tą lygį, kuris buvo stojant į ES 2004 m. (žr. priedai, 14 lent.), atitinkamai negali būti vertinamas teigiamai.

Pabrėžtina, kad nagrinėjamų rodiklių reikšmės yra santykinės, tai yra parodo valstybės išsivystymą, lyginant jį su kitomis valstybėmis visame pasaulyje, todėl net valstybei nesiimant jokių papildomų priemonių rodiklio reikšmė turi tendenciją mažėti, kai atitinkamos valdymo reformos vykdomos kitose valstybėse. Būtent šia aplinkybe aiškintinas valdžios efektyvumo rodiklio mažėjimas nuo 2006 m. ir teisinės valstybės rodiklio mažėjimas nuo 2004 m. iki 2006 m.

4. LIETUVOS RESPUBLIKOS FISKALINĖS POLITIKOS POKYČIŲ ANALIZĖ EKONOMINIO NUOSMUKIO LAIKOTARPIU

Atlikus Lietuvos Respublikos FP, vykdytos iki ekonominio nuosmukio pradžios 2008 m., analizę, taip pat naudinga įvertinti ir šios politikos pokyčius, siekiant sumažinti gyvenimo kokybės staigų sumažėjimą, nedarbo augimą bei kuo greičiau atkurti ekonominį aktyvumą. Be to, ši praktinė analizė įgalins įvertinti dabartinių ekonomikos skatinimo priemonių teisingumą, jų potencialų efektyvumą bei suteiktą galimybę pasiūlyti konkrečias rekomendacijas šių priemonių tobulinimui.

Norint tiksliai apibūdinti ekonomikos papildomo skatinimo priemonės, būtina trumpai prisiminti Lietuvos Respublikos ekonomikos 2008 m. pabaigoje situaciją bei nurodyti pagrindinius jos vystymąsi atspindinčius rodiklius. Nepaisant to, kad iki pat 2008 m. Lietuvoje vyko ekonomikos plėtra, subalansuoto biudžeto pasiekti nepavyko (žr. 10 lent.), be to, mokesčių našta taip pat mažėjo (žr. 14 pav.), kas patvirtina vykdytos FP politikos procikliškumą. Valdžios sektoriaus skola 2008 metų pabaigoje buvo 17,4 mlrd. litų, kas sudarė 15,6 % BVP, dar daugiau šis rodiklis per 2008 m. sumažėjo 1,32 % (2007 m. rodiklis buvo lygus 16,92 % nuo BVP) ir jis vis dar yra vienas mažiausių rodiklių tarp visų ES valstybių. Paminėtina, kad centrinės valdžios skola yra beveik visiškai apsaugota nuo valiutų kursų svyravimų rizikos, kadangi skola eurais (valiutų valdybos modelio bazine valiuta) 2009 m. pradžioje sudarė apie 85,5 % visos centrinės valdžios skolos, skola litais – apie 14,5 %, o kitomis valiutomis – mažiau nei 0,1 %.

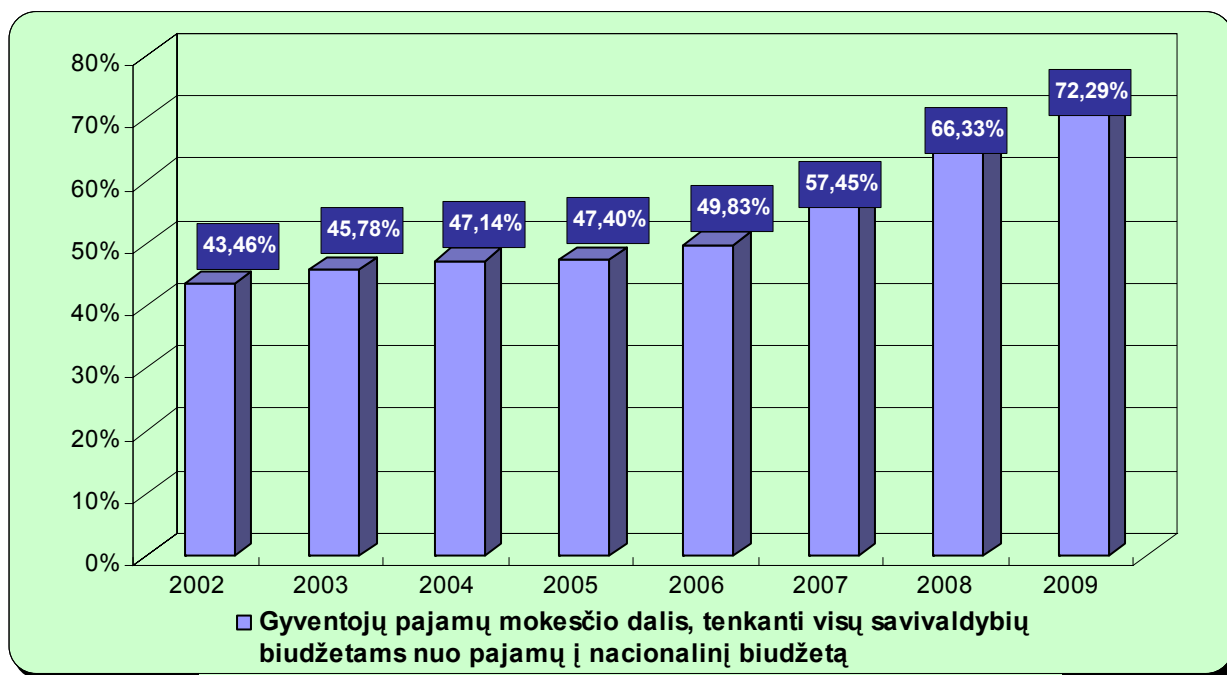
2008 m. IV ketvirtį užfiksuotas pirmasis neigiamas BVP pokytis (-2,2 %, lyginant su 2007 m. paskutiniu ketvirčiu, 2009 m. šis nuosmukis tik gilėjo. Be to, nuosmukis sąlygojo ir tarptautinių kredito reitingų agentūrų Lietuvai suteikiamų reitingų mažėjimą, o kartu ir skolinimosi sąnaudų didėjimą, kartu dėl ekonominės veiklos valstybėje rizikingumo didėjimo pradėjo kilti ir tarpbankinių palūkanų normos.

2008 m. gruodžio 9 d. pradėjusi veikti nauja 15-oji Lietuvos Respublikos Vyriausybė iš pat pradžią (pagal savo programos nuostatas) dėmesį sutelkė į ekonomikos krizės įveikimą viešųjų valdymui skiriamų išlaidų mažinimo (sutaupymai – iki 2 mlrd. Lt), mokesčių keitimo (iki 2 mlrd. Lt papildomų pajamų), ES paramos spartesnio panaudojimo, verslo skatinimui skiriamų investicijų bei valstybės piniginių srautų balansavimo priemonių dėka.

LRV 2009 m. vykdoma veikla, be minėtų priemonių, yra susijusi ir su septyniomis pagrindinėmis sritimis (valstybės valdymas, kova su korupcija, inovatyvios ekonomikos plėtra, energetika, švietimo sistema, sveikatos apsauga, socialinės atskirties mažinimas), tačiau tiesiogiai su FP įgyvendinimu yra susijusios tik atskiros priemonės, kurios bus išnagrinėtos žemiau.

LRV vienu iš savo pagrindinių tikslų laiko viešųjų neinvesticinių išlaidų (tai yra iš esmės skiriamų suvartojimui) mažinimą: sumažintos išlaidos Respublikos Prezidento, Seimo narių, LRV narių, valstybės kontrolieriaus išlaikymui apie 15 %, taip pat biudžeto asignavimų valdytojų ir savivaldybių asignavimus

darbo užmokesčiui apie 12 %. Šių veiklų dėka sumažėjo biudžeto išlaidos, buvo teigiamai veikiamas biudžeto deficitas (jo mažėjimo linkme) bei didėjo viešųjų investicijų santykinė dalis visose biudžeto išlaidose. Kita vertus, buvo sumažinti ir asignavimai investicijoms (apie 10 %), daugiausiai atsisakant investicijų automobiliams, baldams, buitinei technikai.



Šaltinis: 2002–2009 m. LR įstatymai dėl atitinkamų metų biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo, sudaryta autoriaus; 1999–2001 m. duomenys nepateikiami, kadangi šiais metais atitinkami procentai buvo nustatomi kiekvienai savivaldybei atskirai.

17 pav. Gyventojų pajamų mokesčio dalies, tenkančios savivaldybių biudžetams, dinamika 2002–2009 m., proc.

Įdomu, kad LRV programoje pateiktas įsipareigojimas sumažinti lyginant su ankstesnės Vyriausybės Seimui patektu valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektu, gyventojų pajamų mokesčio įplaukas, tenkančias savivaldybių biudžetams, atitinkamai keičiant šio mokesčio dalį procentais, tenkančią savivaldybių biudžetams, laikytinas neįgyvendintu (žr. 17 pav.), kadangi įvykdytas savivaldybių biudžetų pajamų iš gyventojų pajamų mokesčio plano sumažinimas 394,671 mln. Lt (keičiant 2009 m. biudžetą) iš esmės buvo įtakotas ekonominio aktyvumo mažėjimo, o santykinė pajamų mokesčio dalis, tenkanti savivaldybių biudžetams, tik padidėjo. Be abejo, didesnė pajamų mokesčio dalis, tenkanti savivaldybių biudžetams, įgalina padidinti ekonominį efektyvumą, kadangi sukuriama sąlyga teikti aukštesnės kokybės viešąsias paslaugas vietiniu lygiu, tačiau būtina prisiminti, kad fiskalinė savivaldybių nepriklausomybė, o tuo pačiu ir atsakomybė, yra ribota, be to, per

didelių finansinių išteklių ir teisių perdavimas (delegavimas) vietinei valdžiai gali būti neefektyviu visos valstybės makroekonominiu požiūriu bei dėl išteklių paskirstymo neefektyvumo (Davulis, 2009).

Vertinant teoriškai būtinos kontracikliškos FP taikymo nuosmukio metu galimybes praktiniu aspektu, taip pat turint omenyje, kad pakilimo metu nebuvo pasiekta konsolidacija bei nebuvo sukauptas fiskalinis perteklius, Lietuvos FP dabar turi pasižymėti vartojimui skiriamų išlaidų mažinimu, todėl 15-osios Vyriausybės veiksmai laikytini pozityviu žingsniu, tačiau šių išlaidų mažinimas negali sukelti neigiamų padarinių (institucijų darbo užmokesčio fondo mažinimas gali sąlygoti specialistų išėjimą iš darbo, socialinių išmokų propocingas mažinimas gali sąlygoti papildomą asmenų, gyvenančių žemiau skurdo ribos, skaičių, kt.), todėl prieš priimant sprendimus turi būti kuo plačiau išnagrinėtas tokių sprendimų poveikis.

Nagrinėjant viešąsias investicijas, minėtos išlaidos vartojimui turi būti analizuojamos atskirai nuo strateginių investicinių išlaidų, kurių dėka didinamas ilgalaikis valstybės konkurencingumas, spartesnis ekonomikos atsigavimas bei jos plėtra. Be abejo, abiejų rūšių išlaidos sukelia biudžeto deficitą, tačiau išlaidos vartojimui yra vienkartinės ir neduoda jokio ilgalaikio teigiamo efekto (nesukuria pridėtinės vertės ateityje), tuo tarpu išlaidos investicijoms, kaip minėta, dėl jų atsiperkamumo (naudos) ateityje mažins valdžios sektorių deficitą, taigi, ilguoju ir/ar vidutiniu laikotarpiu biudžetas pasieks balansą.

Dėl jau nagrinėtos valstybės skolos politikos ypatumų taip pat būtina didinti ir valstybės skolos lygį tam, kad būtų įmanoma finansuoti tokio pobūdžio investicijas (kiti viešųjų kapitalo investicijų finansavimo šaltiniai yra nepriimtini dėl jų neigiamų padarinių, tokių kaip tiesioginis infliacijos skatinimas ar ekonominę naudą suteikiančio valstybės turto apimtį dėl jo pardavimo mažėjimas). Kita vertus, buvimas ES nare Lietuvai suteikia išskirtinę galimybę ištaisyti procikliškos FP taikymo sukeltas problemas, pasinaudojant ES teikiama struktūrine parama. Paminėtina, kad Lietuva ES regioninės politikos požiūriu yra *NUTS II* lygio regionas⁶, kuriam parama 2007-2013 metų laikotarpiu teikiama pagal Konvergencijos tikslą, atitinkamai maksimalus paramos intensyvumas (bendrojo finansavimo norma) pagal atskiras paramos prioritetines kryptis iš ES pusės yra 85 %. Taigi, šis viešųjų investicijų finansavimo šaltinis labai žymiai sumažina poreikį didinti valstybės skolą ir todėl teoriniu požiūriu jis turėtų būti naudojamas pirmiausiai. Pabrėžtina, kad ES struktūrinės paramos panaudojimas susijęs ir su tam tikrais ypatumais:

⁶ *NUTS* yra ES veikianti visos ES valstybių-narių teritorijos suskirstymo į regionus integruota sistema, įgalinanti rinkti, tinkamai naudoti bei tarpusavyje lyginti atskirų regionų ekonomikos vystymosi statistinių rodiklių informaciją. Įdomu, kad *NUTS II* lygio statusas paprastai suteikiamas regionams, turintiems nuo 800 000 iki 3 000 000 gyventojų, tuo tarpu visai Lietuvai suteiktas *NUTS II* statusas, kadangi neįmanoma išskirti dar vieno *NUTS II* regiono Lietuvoje dėl nepakankamo gyventojų skaičiaus.

➤ ES struktūrinė parama gali būti panaudojama tik tam tikroms prioritetinėms kryptims, dėl kurių buvo pasiektas susitarimas su EK 2007-2013 metų laikotarpio programavimo metu; kita vertus, parama teikiama pagal veiksmų programas, patvirtintas EK sprendimais, todėl esant poreikiui bei pakankamam pagrindimui iš valstybės-narės pusės, ši/šiuos sprendimus EK gali pakeisti. Vėlgi, teoriniu požiūriu tiriant Lietuvos situaciją labiausiai pagrįsta būtų didinti viešąsias investicijas, sukuriančias ilgalaikį poveikį bei formuojančias viešąjį ar privatų kapitalą (pastarųjų nauda vis tiek atsiliepia Lietuvos ekonomikai);

➤ pagal ES paramos teikimo taisykles, ES valstybė-narė privalo patirti tam tikras finansavimo reikalavimus atitinkančias išlaidas, o vėliau šios išlaidos yra kompensuojamos iš EK pusės. Kadangi pats išlaidų atsiradimo faktas (faktiniai mokėjimai projektų vykdytojams iš valstybės išdo) bei šių išlaidų susigrąžinimas iš EK nesutampa laike, atsiranda būtinumas subalansuoti valstybės piniginius srautus tol, kol išmokėtos lėšos bus atgautos. Kadangi pagal Veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklių 61 punktą išlaidų deklaracijos EK teikiamos kas keturis mėnesius (ne vėliau kaip iki vasario 28 d., birželio 30 d. ir spalio 31 dienos), be to, EK pati privalo patikrinti išlaidų deklaracijų turinį ir jose nurodytų išlaidų tinkamumą, todėl piniginiai srautai planuoti su prielaida, kad išmokėtos lėšos turėtų būti atgautos per pusmetį. Kitaip tariant, valstybės biudžete atsiranda trumpalaikis lėšų deficitas;

➤ nurodyta ES struktūrinės paramos bendro finansavimo norma taip pat sukelia poreikį visas išlaidas bendrai finansuoti nacionalinėmis lėšomis, kurios gali būti tiek viešojo biudžeto, tiek privačių subjektų lėšos. Dėl šios priežasties ES struktūrinės paramos naudojimas vis dėlto sukelia, nors ir nedidelį, bet tiesioginį poveikį biudžeto deficito didėjimui, kadangi nacionalinio bendrojo finansavimo lėšos nėra atgaunamos iš EK ir pasilieka biudžeto išlaidų kategorijose. Šias išlaidas taip pat būtina finansuoti – Lietuvos atveju teisingiausia politika būtų didinti valstybės skolos dydį.

Vertinant faktinę LRV veiklą, viešųjų investicijų dėka skatinamas verslo atsigavimas, o pastarasis skatinimas pasireiškia per nacionalinio Ekonomikos skatinimo plano įgyvendinimą. Ekonomikos skatinimo planas patvirtintas 2009 m. vasario 24 d. ir jį sudaro penkios pagrindinės dalys: verslo finansavimo galimybių plėtra, pastatų energetinis efektyvumas ir jo didinimas, spartesnis ES paramos panaudojimas, verslo aplinkos gerinimas bei eksporto skatinimas. Iš esmės visos sritys finansuojamos ES struktūrinės paramos priemonių lėšomis, todėl jų įgyvendinimą iš dalies riboja aukščiau nurodyti ES struktūrinės paramos reikalavimai.

Verslo finansavimo galimybių plėtros aspektu, LRV numatė žymiai padidinti verslo fondo finansavimą (iki 1,5 mlrd. Lt) bei įtraukti tokius finansinius instrumentus, kaip paskolos lengvatinėmis sąlygomis, paprastai su palankesne, nei rinkoje, palūkanų norma (mažų paskolų teikimas, atviras kreditų fondas, didelių kreditų teikimas smulkiojo ir vidutinio verslo subjektams), paskolų palūkanų kompensavimas, garantijos (tiek individualios, tiek portfelinės) bei rizikos kapitalo fondai (įskaitant

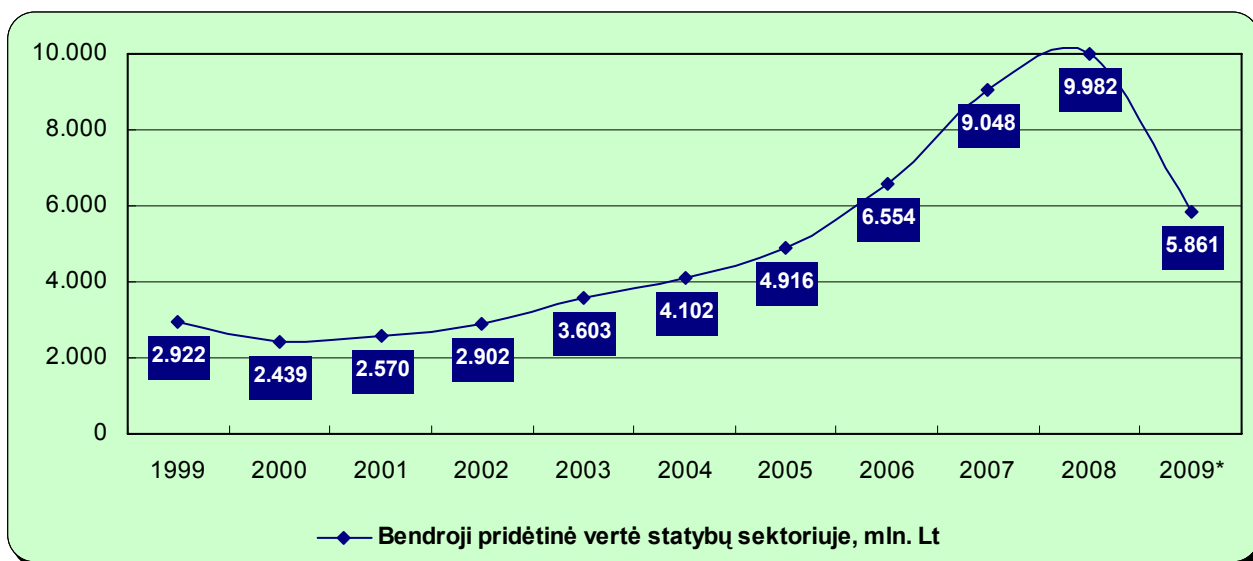
„verslo angelų“ priemonę). Visų šių priemonių bendras bruožas yra tai, kad teikiami finansiniai ištekliai turi grąžintinumo savybę, todėl nors FP požiūriu šios išlaidos yra vienkartinės (tai yra į viešąjį biudžetą negrįžta), jos sugrįžta atitinkamų priemonių valdytojams bei turi būti vėl panaudojamos tam pačiam tikslui, pvz., paskoloms teikti. Kita bendra savybė yra tai, kad šios išlaidos yra didžiąja dalimi finansuojamos tik iš ES struktūrinės paramos lėšų, todėl neigiamas poveikis valstybės biudžetui pasireiškia tik piniginių srautų subalansavimo aspektu. Tuo tarpu priemonių naudos požiūriu teigtina, kad tokio pobūdžio priemonės, kurių finansavimo šaltinis dėl grąžintinumo savybės gali būti naudojamas labai daug kartų (priklausomai nuo paskolų grąžinimo ar garantijų pasibaigimo be jos realizavimo procento), yra labai naudingos ilgalaikio ekonomikos vystymosi požiūriu, kadangi sukuria vis pasikartojantį teigiamo postūmio ekonomikai efektą. Be to, šių priemonių įgyvendinimui skirtas finansavimas buvo žymiai padidintas (numatant, kad finansavimas sudarys 1433 mln. Lt ES struktūrinės paramos lėšų), 2009 m. birželio 17 d. LRV nutarimu Nr. 651 patvirtinus Ekonomikos augimo veiksmų programos priedo pakeitimus bei 2009 m. liepos 23 d. Europos Komisijai sprendimu Nr. [CCI 2007LT161PO002](#) patvirtinus pačią Ekonomikos augimo veiksmų programą patvirtinančio sprendimo pakeitimą. Vis dėlto, pabrėžtina, kad pagal šias priemones finansavimas teikiamas tiek apyvartinėms lėšoms, tiek investiciniams projektams, atitinkamai mažėja lėšų sukuriamą pridėtinę vertę ilgesniu laikotarpiu, kadangi dalis lėšų bus iš esmės sunaudota trumpalaikiam vartojimui. Kita vertus, manytina, kad lėšų grįžtamumas bei pakartotinas panaudojimas žymiai daugiau nei būtina kompensuoja šį lėšų panaudojimą vartojimo tikslais ir ilguoju laikotarpiu priemonių įgyvendinimas sukuria labai didelį skatinimo efektą, todėl net valstybės skolos didinimas šių priemonių finansavimui užtikrinti būtų pagrįstas. Dar daugiau, dėl to, kad tokios priemonės yra inovatyvios, jų taikymą plačiai palaiko pati EK, todėl, kaip minėta, jų finansavimas vyksta beveik išimtinai ES struktūrinės paramos lėšomis, taigi iš esmės nėra nacionalinio finansavimo poreikio. Atitinkamai, darytina išvada, kad šių priemonių įgyvendinimas FP požiūriu yra visiškai priimtinas ir sveikintinas, nes užtikrina ilgalaikę naudą (ateinančių kartų didesnę gerovę) bei visiškai nedidina fiskalinio deficito.

Pastatų energetinio efektyvumo didinimo aspektu, prisimintina, kad šiai sričiai skirtas finansavimas buvo padidintas, 2009 m. birželio 3 d. LRV nutarimu Nr. 630 patvirtinus Sanglaudos skatinimo veiksmų programos priedą, nuo 931 mln. Lt iki 1071 mln. Lt, tai yra šričiai papildomai buvo skirta 140 mln. Lt. Pabrėžtina, kad finansavimas teikiamas tik viešosios paskirties pastatų (mokyklos, ligoninės, darželiai, pensionatai, kt.) energetinio efektyvumo didinimui, todėl atsiranda ne tik ekonominio, bet ir socialinio pobūdžio pasekmės. Lietuvos FP aspektu parama, teikiama šių pastatų renovavimui, sukelia šiuos padarinius:

➤ pastatų energetinio efektyvumo didinimas yra vienas iš jau minėtų strateginio pobūdžio viešųjų investicijų, kurios sąlygoja ilgalaikės teigiamas pasekmes: pastatų renovavimo dėka bus žymiai sumažintos šildymo sąnaudos, taip pat sumažės sunaudojamos energijos kiekiai. Pirmuoju aspektu, šildymo sąnaudų sumažinimas, ypač turint omenyje energetinių žaliavų kainos nuolatinį augimą sukels valdžios sektoriaus deficito mažėjimą, kadangi dėl išorinių atitvarų renovavimo sumažėję energijos nuostoliai leis tą pačią ar net aukštesnę vidutinę temperatūrą palaikyti, naudojant mažiau energetinių išteklių, atitinkamai sumažės poreikis pirkti šias žaliavas (arba šildymo paslaugas), o kadangi pagal nagrinėjamą priemonę renovuojami viešąją funkciją atliekantys pastatai (kurių išlaikymo našta tenka valstybės ir/ar savivaldybių biudžetams), tai tiesiogiai atsiliepia šių įstaigų metinių asignavimų poreikiui, arba, kitaip tariant, sumažėja biudžetinių įstaigų vartojimo išlaidos. Akivaizdu, kad atlikus renovavimą, teigiamas efektas išliks visam likusiam pastatų naudojimo laikui, kuris gali viršyti ir pusę amžiaus. Be abejo, dėl šių priemonių įgyvendinimo atsiras vienkartinis neigiamas poveikis valdžios sektoriaus deficitui (dėl investicijų įvykdymo), tačiau visais vėlesniais metais atsirandanti nauda bus žymiai didesnė, todėl biudžeto deficitas turėtų sumažėti. Antruoju aspektu, mažesnis energijos išteklių poreikis taip pat sumažins šių išteklių importo poreikį, atitinkamai sumažės priklausomybė nuo šiuos išteklius tiekiančių šalių bei disbalanso ekonomikoje dėl nuolat svyruojančių energetinių išteklių kainų pavojus. Taigi, šių priemonių įgyvendinimo dėka daug efektyviau siekiamas FP pagrindinis tikslas – ekonomikos vystymosi stabilumas, kadangi dalies jos vystymosi svyravimus įtakančių veiksnių (energijos išteklių kiekiai, jų kaina) įtaka sumažės;

➤ šių priemonių įgyvendinimo aspektu aktualu tai, kad jos finansuojamos ne tik iš ES lėšų, bet ir iš nacionalinio bendrojo finansavimo (valstybės biudžeto) lėšų, tai yra iš priemonių įgyvendinimui numatytos bendros sumos (1071 mln. Lt) apie 13,04 % (139,58 mln. Lt) yra valstybės biudžetui atsirandanti našta. Atitinkamai, trumpalaikis biudžeto deficitas dėl šių investicijų bus didesnis, nei buvo iš pradžių planuojama (prieš spartinant paramos lėšų panaudojimą);

➤ pabrėžtina, kad viešųjų pastatų renovavimo papildomas teigiamas veiksnys – statybų sektoriaus atsigavimo tiesioginis skatinimas. Finansavimas, teikiamas šių pastatų renovavimo projektams, tiesiogiai sukuria papildomą paklausą statybos rangos darbų paslaugas teikiančioms įmonėms, kas dėl pakankamai didelės numatomų darbų vertės (statybos sektoriuje 2008 m. sukurta bendroji pridėtinė vertė (BPV) sudarė 9982,1 mln. Lt, tai yra numatoma suteikti parama sudaro apie 10,72 % 2008 m. sektoriaus BPV, tuo tarpu dėl ekonominio nuosmukio 2009 m. ši dalis santykinai išaugs net iki 18,27 %, žr. 18 pav.) žymiai paveiks tiek statybų sektoriaus, tiek su juo susijusių sektorių (statybinių prekių prekyba, tarpininkavimo paslaugos, kt.) aktyvumą;



Šaltinis: [Statistikos departamentas prie LRV](#), * – pateikiami planiniai duomenys, darant prielaidą, kad 2009 m. I pusmečio BPV sudaro 40,47 % metų BPV (2006-2008 m. vidurkis)

18 pav. Bendrosios pridėtinės vertės, sukurtos statybų sektoriuje, dinamika 1999-2008 m., mln. Lt

➤ priemonės neigiamas poveikis deficitui turėtų pasireikšti tik 2009-2010 m., kadangi Ekonomikos skatinimo plane numatytas siekis, kad visos lėšos pasiektų statybos sektorių per 2009 m. – 2010 m. Kita vertus, iki 2009 m. lapkričio 25 d., www.esparama.lt duomenimis, šioms priemonėms išmokėta 102,55 mln. Lt, tai yra apie 9,56 % planuojamos išmokėti sumos, todėl manytina, kad LRV siekis bus įgyvendintas tik iš dalies ir tam tikra numatytų lėšų dalis bus išmokėta tik 2011 m., atitinkamai, neigiamas poveikis deficitui išliks ir minėtais metais.

Atsižvelgus į nurodytus pastatų energetinio efektyvumo didinimo priemonės ypatumus, teigtina, kad tokio pobūdžio išlaidos yra visiškai priimtinos FP požiūriu ir turėtų būti taikomos kuo plačiau, tačiau tuo pačiu būtina atkreipti dėmesį, kad nagrinėjama priemonė yra tikslinio (tai yra skirta labai konkrečioms veikloms) pobūdžio, todėl ji turi būti įgyvendinta kuo greičiau, priešingu atveju, užtrukus projektų įgyvendinimui, poveikis ekonomikai užtruks dar daugiau, kas sąlygoti efekto atsiradimą tada, kai ekonomika pradės kilti dėl kitokių priežasčių, kas, be abejo, sukeltų papildomų nepageidaujamų šalutinių reiškinių (pernelyg spartus kainų augimas dėl viešųjų investicijų masto padidintos paklausos, pasiūlos stoka ir pan.). Vėlgi, vertinant dabartinį lėšų panaudojimo lygį, manytina, kad jo dydis yra nepakankamas tam, kad lėšos būtų panaudotos iki 2010 m. pabaigos, todėl atitinkamų projektų įgyvendinimas turi būti kiek įmanoma spartinamas.

Analizuojant spartesnio ES paramos panaudojimo priemonę, pabrėžtina, kad ES paramos panaudojimas 2009 m. nuo anksčiau planuotų 3,3 mlrd. Lt buvo padidintas iki 5 mlrd. Lt. Kaip minėta, FM duomenimis šiuo metu numatoma gauti 6,4 mlrd. Lt ES paramos lėšų 2009 m. Šiuo tikslu 2009 m.

atlikti ES struktūrinės paramos administravimo supaprastinimo ir pasinaudojimo parama palengvinimo veiksmai (išplėstas avanso taikymas, privatiems subjektams atsirado galimybė pasinaudoti sąskaitų apmokėjimo būdu, gaunant ES finansavimo mokėjimus ir kt.). FP kontekste, šie veiksmai sąlygojo būtinybę daug atidžiau stebėti valstybės išdo piniginius srautus bei teisingai suplanuoti mokėjimams atlikti būtinas lėšas laiko aspektu.

Panašia įtaka FP įgyvendinimui pasižymi ir Ekonomikos skatinimo plano dalis, susijusi su verslo skatinimu, kadangi praktiniu požiūriu verslo skatinimo veiklų įgyvendinimui skirtos išlaidos yra įprastos valdžios institucijų veiklai skirtos išlaidos.

Atskirai nagrinėtina eksporto skatinimo priemonė, nes Lietuva, būdama maža ir atvira (ES šalių požiūriu – visiškai atvira) ekonomika, stipriai priklauso nuo eksporto apimčių, kadangi vidinė paklausa nėra pakankama didesnei verslo plėtrai. Atitinkamai, nuosmukio metu tarptautinėse rinkose mažėjant visuminei paklausai, didėja konkurencija tarp paslaugas ar prekes tiekiančių asmenų (nagrinėjamu atveju – tarp Lietuvos ir kitų užsienio valstybių eksportuotojų), todėl būtina skirti papildomą dėmesį tiek naujų eksporto rinkų paieškai (paklausos paieškai), tiek eksporto dalies esamose rinkose didinimui ar išsaugojimui. Be abejo, tokio pobūdžio išlaidos yra vienkartinės ir nesukuria jokio kapitalo, ateityje kuriančio pridėtinę vertę (kaip minėta, jeigu fiskalinis deficitas didėja dėl viešųjų investicijų, o jo finansavimui naudojamas valstybės skolos didinimas, valstybės finansų tvarumas reikalauja, kad tokios investicijos ateityje teiktų ekonominę naudą), tačiau Lietuvos ekonomikos atveju, šios išlaidos, manytina, yra išimtis iš taisyklės, kadangi, nors ir nesukuriančios papildomo žmogiškojo ir fizinio kapitalo, jos turi potencialą labai mažų marketingo veiklos sąnaudų dėka taip išplėsti potencialių eksporto rinkų geografiją ar mastą, kad nacionalinė ekonomika gautų žymiai didesnę užsienio paklausą (atitinkamai, ir naudą) joje gaminamoms prekėms/teikiamoms paslaugoms, nei kada nors būtų gavusi konservatyvesnių kapitalą kūriančių investicijų pagalba. Akivaizdu, kad tokių išlaidų rizika yra didesnė, nei atitinkamų išlaidų kapitalo kūrimui, tačiau vertinant rizikos ir potencialios naudos santykį, galima teigti, kad tokios veiklos finansavimas tampa priimtinas.

Kaip minėta, LRV veikla 2009 m. pagal jos programą yra susijusi su septyniomis valdymo sritimis, tačiau FP įgyvendinimą praktiniu požiūriu įtakoja tik atskiros priemonės. Strateginio planavimo metodikos bei su ja susijusių strateginių veiklos planų rengimo bei keitimo optimizavimas, valstybės aukštesniųjų valdymo vienetų planuojama reforma teoriškai turėtų atsiliiepti FP įgyvendinimą įtakančių asignavimų planų pagrįstumui ir šių planų tikslesniam įvykdymui, tačiau praktinė įtaka labai priklausys nuo Vyriausybės ryžto ir veiksmų tikslingumo, o realūs rezultatai dėl biudžeto sudarymo bei įvykdymo kontrolės procedūros trukmės (atitinkamų metų biudžetas pradedamas formuoti nuo prieš tai einančių metų I ketvirčio vidurio bei beveik visus po biudžetinių metų ateinančius metus vykdoma biudžeto

įvykdymo kontrolė, taigi visa procedūra trunka 2,5-3 metus) turėtų pasireikšti tik ateinančių metų antroje pusėje. Kitos priemonės (energetikos srities priemonės, inovatyvi ekonomika, sveikatos apsaugos reforma, aukštojo mokslo reforma, socialinės atskirties mažinimas) labiau susijusios su ekonomikos ir viešųjų išlaidų efektyvumu, todėl neturi tiesioginio fiskalinio poveikio. Kita vertus, bet kokios reformos yra orientuotos į valdymo tobulinimą tam, kad sumažėtų viešųjų išlaidų poreikis, tačiau tokių bendrųjų priemonių galimas fiskalinis poveikis galėtų būti nustatytas tik netiesiogiai ir tik jas jau įgyvendinus. Išskirtina mokesčių lengvatų taikymo pradedantiesiems verslą priemonė, kurios pirminis efektas yra mokestinių pajamų sumažėjimas, tačiau šie sumažėjimai bus kompensuojami didesnėmis pajamomis iš jau įsitvirtinusių rinkoje verslo subjektų, kurie be mokestinių lengvatų pradiniam etape nesugebėtų išsilaikyti rinkoje.

Nagrinėjant FP pokyčius biudžeto pajamų aspektu, 2008 m. pabaigoje buvo įvykdyta žymi visų pagrindinių mokesčių reforma. Nuo 2009 m. sausio 1 d. gyventojų pajamų mokesčio (GPM) tarifas buvo sumažintas nuo 24 % iki 15 %, kartu nustatant 6 % privalomojo sveikatos draudimo įmoką, paliekant 3 % privalomojo socialinio draudimo įmoką nuo darbuotojo pajamų bei įvedant neapmokestinamo pagrindinio dydžio (NPD) priklausomumą nuo pajamų, taip siekiant užtikrinti, kad daugiau uždirbantys mokėtų daugiau pajamų mokesčio. Be to, padidinti kiti pagrindiniai mokesčiai: pelno mokestis padidintas nuo 15 % iki 20 %, PVM – nuo 18 % iki 19 %, nuo 2009 m. rugsėjo 1 d. PVM dar kartą padidintas – iki 21 %. Be abejo, šių diskretinės FP priemonių pagrindinis tikslas buvo gauti papildomų LR valstybės biudžeto pajamų, būtinų fiskaliniam deficitui mažinti ir valstybės finansų stabilumui užtikrinti. Analizuojant detalčiau, antrąjį kartą didinant PVM tarifą, buvo tikimasi 2009 m. (tai yra per keturis mėnesius) papildomai gauti 300 mln. Lt pajamų, padidinus (nuo 2009 m. sausio 1 d.) pelno mokesčio tarifą 5 % buvo tikimasi gauti 440 mln. Lt papildomų pajamų. Kita vertus, tais pačiais pakeitimais buvo siekiama skatinti ekonomikos atsigavimą bei išlaikyti jos konkurencingumą, atitinkamai GPM tarifo mažinimas turėjo teigiamai paveikti verslo sąlygas ir verslo plėtrą, o darbo jėgos apmokestinimo mažinimas teigiamai atsilieptų konkurencingumui regionuose, kadangi NPD didinimas mažas pajamas gaunantiems asmenims didintų jų perkamąją galią bei leistų padengti dėl PVM tarifo padidėjimo išaugšiančias išlaidas. Taigi, buvo planuojama, kad GPM tarifo mažinimas sumažins ir nacionalinio biudžeto pajamas apie 240 mln.Lt.

Vertinant faktinę situaciją, per pirmuosius tris 2009 m. ketvirčius PVM mokestinių pajamų suma sudarė 5283,5 mln. Lt (103,5 % nuo atitinkamo laikotarpio pajamų plano). Kita vertus, PVM pajamos, lyginant su 2008 m. atitinkamu laikotarpiu, sumažėjo 25,9 %, tuo tarpu BVP per tą patį laikotarpį sumažėjo 15,7 %. Akivaizdu, kad PVM pajamos sumažėjo labiau, nei susitraukė BVP, todėl galima daryti prielaidą, kad PVM mokesčio padidinimas sąlygojo ne tiek pajamų iš vykdomos veiklos padidėjimą, kiek

pačios ekonominės veiklos apimčių sumažėjimą, kas savo ruožtu, sumažino pajamas, gaunamas iš PVM, žymiai labiau, nei buvo gauta papildomų pajamų, padidinus tarifą.

Analizuojant prognozuojamą ekonomikos skatinimo priemonių poveikį FP kontekste, prognozuojama, kad Vyriausybės skolinimasis 2010 m. sudarys apie 13,3 mlrd. Lt, kas padidins valstybės skolą (kartu su jau dabar esama skola – 22,7 mlrd. Lt) iki 36 mlrd. Lt, arba apie 39,54 % metinio BVP, tačiau tuo pačiu bus sustabdytas BVP kritimas (2009 m. prognozė – 18,2 % BVP sumažėjimas, 2010 m. – 4,3 % BVP sumažėjimas), o nuo 2011 m. jau prognozuojamas ir BVP kilimas 4,5 %.

Apibendrinant FP pokyčius ekonominio nuosmukio metu, teigtina, kad Ekonomikos skatinimo planas, kurio įgyvendinimas iš esmės finansuojamas ES struktūrinės paramos lėšomis, teigiamai veikia ekonomikos atsigavimą, tačiau šio plano vykdymo pažanga yra nepakankama ir turėtų būti spartinama. Kita vertus, turėtų būti pripažinta, kad bet kurių FP sprendimų poveikis makroekonomikoje pasireiškia tik po šešių-dvylikos mėn. laikotarpio, todėl realus poveikis galėtų būti pradėtas identifikuoti tik 2010 m. pradžioje. Be to, teigiamai turi būti vertinami ir FP sprendimai mažinti viešąsias išlaidas vartojimui, kadangi tokiu būdu užtikrinamas šių finansinių išteklių panaudojimas ilgalaikiu požiūriu labiau priimtiniams tikslams. Pažymėtina, kad diskretinės FP politikos sprendimai didinti mokesčius turėtų būti vertinami neigiamai dėl jų poveikio disponuojamųjų pajamų bei vartojimo apimčių mažėjimui.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Atlikus Lietuvos Respublikos vykdomos FP bei jos pokyčių teorinę bei praktinę analizę bei siekiant pateikti praktiniu požiūriu naudingą informaciją šiuo metu FP priemonės vykdančioms bei jas koreguojantiems valstybės pareigūnams, galima suformuluoti tokias **pagrindines išvadas**:

➤ FP šiuolaikinėse valstybėse yra vienas iš didžiausių įtaką valstybės ekonominiam gyvenimui darančių visos valstybės politikos elementų, kurio turinys ir nustatyti ilgojo ir trumpojo laikotarpių prioritetai didele dalimi lemia galimybes plėtoti socialinę-ekonominę pažangą bei valstybės lygiu spręsti aktualias ekonomikos augimo bei visuomenės gerbūvio gerinimo problemas;

➤ FP priemonių taikymo pagrindiniu ilgojo laikotarpio tikslu visada laikytinas ekonomikos stabilizavimas, tačiau, priklausomai nuo konkrečios ekonomikos vystymosi ciklo fazės bei kitų aplinkybių, minėtas tikslas trumpuoju laikotarpiu įgauna konkrečią išraišką: nedarbo augimo ribojimas, infliacijos valdymas, kt.;

➤ pagal poveikį ekonomikai FP klasifikuojama į neutralią, skatinančiąją bei ribojančiąją FP, o pagal valstybinės valdžios aktyvumą išskiriamos diskretinė bei nediskretinė FP. Siekiant stabilios plėtos, visada turėtų būti siekiama teorinio cikliška subalansuoto biudžeto, tai yra recesijos metu atsirandantį biudžeto deficitą dengti perteklinėmis biudžeto lėšomis, kurios buvo sukauptos ekonominio pakilimo metu;

➤ valstybė dėl savo prigimties ir paskirties privalo nuolat vykdyti viešųjų išlaidų valdymo politiką, tačiau jos apimtis ir struktūra priklauso nuo konkrečios valdžios politinės valios. Laikantis pagrindinio FP tikslo, labiausiai pagrįsta yra didinti valstybės išlaidas ekonominio nuosmukio laikotarpiu bei mažinti jas pakilimo fazėje, o didinant išlaidas, naudotis turimu fiskaliniu pertekliu arba neišnaudotu mokestinės naštos potencialu;

➤ mokestinės pajamos yra pagrindinis nacionalinio biudžeto pajamų šaltinis, o mokestinių pajamų didžiausią dalį sudaro pajamos iš mokesčių, kurie veikia kaip savaiminiai stabilizatoriai. Šių automatiškai veikiančių priemonių dėka be papildomų priemonių pasiekiamas ekonomiškai pagrįstas verslo ciklų stabilizavimas, tačiau esant neteisingai FP savaiminiai stabilizatoriai tik pagilina nuosmukį, todėl būtina imtis papildomo fiskalinio stimulo (diskretinės FP veiksmų) valstybės ekonomikai atkurti;

➤ ES mastu FP nepriklauso išimtinai ES ar bendrajai ES ir valstybių-narių kompetencijai, todėl jos praktinis įgyvendinimas priklauso nuo pačių ES valstybių-narių politinių sprendimų. Kitaip tariant, FP įgyvendinama atskirose valstybėse-narėse, tačiau tarpusavyje valstybių veiksmai koordinuojami, o bendrojo visos ES ekonomikos stabilaus funkcionavimo tikslu valstybių-narių veiklos laisvė yra apribota Stabilumo ir augimo pakto bei perviršinio biudžeto procedūros taisyklių taikymu. Kitaip tariant, įstojimas

į ES taip pat nesukėlė žymesnių pokyčių pačiose FP vykdymo procedūrose, išskyrus atskirų mokesčių įstatymų dalinį harmonizavimą;

➤ LR biudžetas formuojamas nacionalinių taisyklių nustatyta tvarka, siekiant biudžeto subalansavimo vidutiniu laikotarpiu, tačiau net įstojimas į ES bei griežtesnės fiskalinės drausmės priežiūros taisyklių taikymas Lietuvos ekonomikos kilimo metu nepadėjo visiškai subalansuoti nacionalinio biudžeto;

➤ valstybės skolos valdymo politika yra tampriai susijusi tiek su biudžeto deficito valdymu, tiek su FP įgyvendinimu. Valstybės skolos didinimas sukelia ir biudžeto deficito didėjimą dėl didėjančių skolos aptarnavimo išlaidų, tačiau ši neigiama įtaka gali būti visiškai kompensuota ilgalaikių teigiamų padarinių, jeigu skolintos lėšos panaudojamos ne trumpalaikiam vartojimui, o ilgalaikiam pridėtinės vertės bei ekonominės gerovės didinimui (tai yra jeigu šios pasiskolintos lėšos yra investuojamos į žmogiškąjį ir/ar fizinį kapitalą);

➤ valstybės skolos bei su jos valdymu susijusių rodiklių analizė leidžia teigti, kad ekonominio pakilimo metu Lietuvoje nebuvo siekiama valdžios sektoriaus skolos mažinimo, todėl prasidėjus nuosmukiui susidarė labai sudėtinga fiskalinė situacija, kai akivaizdus viešųjų investicijų būtinumas sukelia ir pačios valstybės skolos, ir biudžeto deficito didėjimą. Vis dėlto, lyginant dabartinę Lietuvos situaciją su ES taikomais reikalavimais, egzistuoja galimybė didinti valstybės skolą tam, kad būtų finansuojamos viešosios investicijos, o dėl to lygiagrečiai didėjantis valdžios sektoriaus deficitas gali būti pripažįstamas pagrįstu, kadangi jis atsiranda dėl tikslingai parinktų fiskalinio stimulo priemonių, o ne dėl FP klaidų;

➤ praktinė Lietuvoje vykdomos FP analizė leidžia teigti, kad net ir ekonomikos pakilimo metu buvo taikoma skatinančioji FP (mažėjanti mokesčių našta, didėjančios viešosios išlaidos), todėl šio pakilimo metu dėl nuolat egzistavusio valdžios sektoriaus deficito nebuvo sukauptas fiskalinis perteklius, kuris žymiai palengvintų valstybės situaciją dabartinio nuosmukio metu;

➤ nagrinėjant FP pokyčius kaip atsaką į ekonominį nuosmukį, pripažintina, kad nacionaliniame Ekonomikos skatinimo plane numatytos priemonės yra pakankamai efektyvios ilgalaikio poveikio ekonomikai požiūriu, tačiau jų įgyvendinimo sparta vis dėlto laikytina nepakankama ir turėtų būti didinama;

➤ ES struktūrinės paramos panaudojimo spartinimas išskirtinas dėl savo teigiamo poveikio tiek ekonomikos plėtrai, tiek jos atsigavimui po nuosmukio be ypatingos neigiamos įtakos biudžeto deficitui, todėl ši priemonė turėtų būti laikoma pagrindine šiuo metu vykdančią fiskalinę politiką;

➤ pripažintina, kad LRV įvykdyta FP reforma, siekiant padidinti viešojo sektoriaus mokestines pajamas yra neefektyvi poveikio ekonomikai aspektu. Viena pagrindinių nesėkmės priežasčių – pernelyg

greitas FP sprendimų priėmimas ir nepakankamai gili turimų makroekonominių rodiklių analizė, kuri būtų leidusi išvengti tokių klaidų;

➤ LRV vykdoma viešųjų išlaidų vartojimui mažinimo politika pripažintina visiškai pagrįsta, tačiau ji turėtų būti vertinama kaip papildoma, nors ir būtina, ekonomikos fiskalinio skatinimo politikos priemonė.

Šių analizės metu suformuluotų išvadų pagrindu galima išskirti šias **pagrindines rekomendacijas** FP sprendimus priimančioms asmenims:

➤ siekiant Lietuvos ekonomikos vystymosi stabilumo, būtina palaipsniui pereiti prie disciplinuotos kontracikliškos FP taikymo, kuri turėtų remtis patikima makroekonominė analize, be to, bet kurių svarstomų sprendimų poveikis turėtų būti išsamiai išnagrinėtas tam, kad būtų išvengta FP klaidų dėl pernelyg greitai priimamų sprendimų;

➤ kadangi ekonominio pakilimo metu Lietuvoje buvo taikoma procikliška FP, perėjimas prie kontracikliškos FP šiuo metu yra apsunkintas fiskalinio pertekliaus nebuvimo, kas sąlygoja būtinumą naudoti kitokius ekonomikos skatinimo išlaidų finansavimo šaltinius;

➤ šiuo metu labiausiai pagrįsta kaip skatinimo priemonių finansavimo šaltinius naudoti ES struktūrinę paramą bei valstybės skolos didinimą. ES struktūrinės paramos panaudojimo spartinimas tiesiogiai veikia ekonomikos atsigavimą, nedidina biudžeto deficito bei žymiai sumažina kitokių biudžeto pajamų poreikį. Tik išnaudojus ES struktūrinės paramos 2009 m. metinį limitą (kaip šiuo metu planuojama, šis limitas bus išnaudotas), turėtų būti didinama valstybės skola, kurios dabartinis dydis yra mažesnis už visų didesnių išsivysčiusių ar panašaus dydžio valstybių skolą, atitinkamai būtų pagrįsta teigti, kad Lietuvos valdžios sektoriaus skolos didinimas nesukeltų grėsmės valstybės finansų tvarumui;

➤ pabrėžtina, kad tiek ES struktūrinė parama, tiek valstybės skolos didinimas kaip finansavimo šaltiniai turėtų būti naudojami investicijoms į žmogiškąjį ir/ar fizinį kapitalą, kas sukurtų ekonominę vertę ateities laikotarpiams bei leistų tikėtis biudžeto deficito išnykimo dėl papildomos investicijų sąlygotos ekonominės naudos atsiradimo ateityje;

➤ mokesčių didinimas dabartinėje ekonominėje situacijoje santykinio požiūriu žymiai sumažina atskirų individų ir namų ūkių disponuojamąsias pajamas, kas daugeliu atvejų gali neigiamai paveikti (padidinti) skurdo ribą pasiekusių asmenų skaičių, todėl kaip skatinimo priemonių finansavimo šaltinis šiuo metu neturėtų būti naudojamas.

LITERATŪRA

Jakutis A. ir kt. Ekonomikos teorijos pagrindai. – Vilnius, 2003. – 374 p. – ISBN 9986-965-35-7.

Rakauskienė O.G. Valstybės ekonominė politika (fiskalinė, užsienio prekybos ir socialinė politika). – MRU Leidybos centras, Vilnius, 2006.

Davulis G. Ekonomikos teorija. – MRU Leidybos centras, Vilnius, 2009.

Periodinė literatūra internete

Viešojo politika ir administravimas // Kauno technologijos universitetas, Mykolo Romerio universitetas, ISSN 1648-2603. Vilnius, Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2006, Nr. 15. http://www.mruni.eu/lt/padaliniai/centrai/leidybos_centras/leidiniai/dl_n.php?file=5203&id=1442 [žiūrėta 2009 09 15]

Neperiodinė literatūra internete

Summers L. H. Tax Policy and International Competitiveness. // International Aspects of Fiscal Policies, University of Chicago Press, ISBN: 0-226-26251-0, 1988. <http://www.nber.org/chapters/c7931.pdf> [žiūrėta 2009 09 15]

Moksliniai straipsniai, moksliniai tyrimai, tyrimų ataskaitos

Baltušnikienė J. Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai. Pinigų studijos, 2004, Nr. 1, P. 89-102.

Bivainis J., Butkevičius A. Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas. Pinigų studijos, 2003, Nr. 3, P. 35-49.

Corden W. M. The theory of the fiscal stimulus: how will a debt-financed stimulus affect the future? // Policy Insight No. 34, May, 2009. Centre for Economic Policy Research. <http://www.cepr.org/pubs/PolicyInsights/PolicyInsight34.pdf> [žiūrėta 2009 09 24]

Davulis G. Analysis of a situation on local taxes in Lithuania. // Intelektinė ekonomika: mokslo darbų žurnalas, 2009, Nr. 1(5). ISSN 1822-8011 p. 21-29. <http://www3.mruni.lt/~int.economics/5nr/Davulis.pdf> [žiūrėta 2009 09 15]

Darvas Z. The impact of the crisis on budget policy in Central and Eastern Europe. // Bruegel Working Paper. Issue 2009/05, 31 July 2009.

http://www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/wp_cesee_crisis_310709.pdf [žiūrėta 2009 09 15]

Rodzko R. Lietuvos einamosios sąskaitos deficito priimtino vertinimas. Pinigų studijos, 2005, Nr. 4, P. 45-58.

Stankaitienė A. Biudžetinių rodiklių analizė ir kai kurie priimtino kriterijai. Pinigų studijos, 1998, Nr. 4, P. 5-16.

Tanzi V. Fiscal policy: when theory collides with reality // Centre for European Policy Studies, 16 June, 2006. <http://www.ceps.be/files/book/1343.pdf> [žiūrėta 2009 09 15]

Davig T., Leeper E.M. Monetary-fiscal policy interactions and fiscal stimulus. // NBER Working Paper Series, Working Paper 15133, National Bureau of Economic Research, July 2009. <http://www.nber.org/papers/w15133.pdf> [žiūrėta 2009 09 15]

Mankiw N. G. The Savers-Spenders Theory of Fiscal Policy. // NBER Working Paper Series, Working Paper 7571, National Bureau of Economic Research, February 2000. <http://www.nber.org/papers/w7571.pdf> [žiūrėta 2009 09 15]

Feldstein M. Rethinking the Role of Fiscal Policy // NBER Working Paper Series, Working Paper 14684, National Bureau of Economic Research, January 2009. <http://www.nber.org/papers/w14684.pdf> [žiūrėta 2009 09 15]

Schick A. A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. // World Bank Institute. Governance, Regulation and Finance Division. International Bank for Reconstruction and Development. April 1999.

International Monetary Fund survey, Vol. 35, Nr. 16, August 21, 2006. //

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2006/082106.pdf> [žiūrėta 2009 11 18]

Europos Sąjungos bei nacionaliniai teisės aktai (kiti dokumentai):

Europos Komisijos 2007 m. balandžio 26 d. sprendimas Nr. [CCI 2007LT16UNS001](#), patvirtinantis tam tikras Lietuvos nacionalinio strateginių kryptų plano dalis //

http://www.esparama.lt/download.php?law_act_pub=560 [žiūrėta 2009 10 25]

1998 m. gruodžio 3 d. 1999 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. [VIII-949](#) (Žin., 1998, Nr. 114-3186; 1999, Nr. 113-3297)

1999 m. gruodžio 23 d. 2000 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. [VIII-1503](#) (Žin., 1999, Nr. 113-3295; 2000, Nr. 108-3427)

2000 m. gruodžio 19 d. 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. [IX-89](#) (Žin., 2000, Nr. 111-3567)

2001 m. gruodžio 13 d. 2002 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. [IX-643](#) (Žin., 2001, Nr. 110-3990; 2002, Nr. 72-3023)

2002 m. gruodžio 10 d. 2003 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. [IX-1227](#) (Žin., 2002, Nr. 124-5619; 2003, Nr. 69-3121)

2003 m. gruodžio 11 d. 2004 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. [IX-1884](#) (Žin., 2003, Nr. 121-5466; 2004, Nr. 134-4841)

2004 m. lapkričio 9 d. 2005 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. [IX-2550](#) (Žin., 2004, Nr. 171-6303; 2005, Nr. 84-3112, Nr. 131-4704)

2005 m. gruodžio 8 d. 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. [X-433](#) (Žin., 2005, Nr. 150-5462, Nr. 153; 2006, Nr. 78-3061, Nr. 81)

2006 m. gruodžio 7 d. 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. [X-963](#) (Žin., 2006, Nr. 138-5267)

2007 m. gruodžio 6 d. 2008 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. [X-1353](#) (Žin., 2007, Nr. 132-5356)

2008 m. gruodžio 22 d. 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. [XI-96](#) (Žin., 2008, Nr. 149-6020; 2009, Nr. 58-2247, Nr. 93-3987)

[Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas](#) (Žin., 1990, Nr. 24-596; su visais vėlesniais pakeitimais)

[Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas](#) (Žin., 1995, Nr. [104-2322](#); su visais vėlesniais pakeitimais)

[Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas](#) (Žin., 2007, Nr. [120-4881](#); su visais vėlesniais pakeitimais)

[Lietuvos Respublikos finansinio tvarumo įstatymas](#) (Žin., 2009, Nr. 93-3985)

[Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymas](#) (Žin., 1994, Nr. 100-2001; su visais vėlesniais pakeitimais)

[Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas](#) (Žin., 1996, Nr. [86-2045](#); su visais vėlesniais pakeitimais)

[Lietuvos Respublikos Seimo statutas](#) (Žin., 1994, Nr. 15-249; su visais vėlesniais pakeitimais)

Lietuvos Respublikos Seimo 2007 m. gruodžio 6 d. rezoliucija „Dėl 2008, 2009 ir 2010 metų nacionalinio biudžeto prognozuojamų rodiklių“ (Žin., 2007, Nr. [130-5262](#))

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. 1225 „Dėl veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2008, Nr. [137-5429](#))

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 732 „Dėl Lietuvos Respublikos 2010–2012 metų preliminarinių nacionalinio biudžeto pagrindinių rodiklių“ (Žin., 2009, Nr. [85-3595](#))

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. gegužės 16 d. nutarimas Nr. 470 „Dėl Lietuvos Respublikos 2009–2011 metų preliminarinių nacionalinio biudžeto pagrindinių rodiklių“ (Žin., 2008, Nr. [61-2294](#))

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gegužės 16 d. nutarimas Nr. 477 „Dėl Lietuvos Respublikos 2008, 2009 ir 2010 metų nacionalinio biudžeto preliminarinių pagrindinių rodiklių“ (Žin., 2007, Nr. [58-2234](#))

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. birželio 1 d. nutarimas Nr. 520 „Dėl Lietuvos Respublikos 2007, 2008 ir 2009 metų nacionalinio biudžeto preliminarinių pagrindinių rodiklių“ (Žin., 2007, Nr. [63-2310](#))

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. [nutarimas Nr. 543](#) „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“ (Žin., 2001, Nr. 42-1455; 2004, Nr. 96-3531; 2009, Nr. 109-4594)

Lietuvos Respublikos Seimo 2008 m. gruodžio 9 d. nutarimas Nr. XI-52 “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos” (Žin., 2008, Nr. [146-5870](#))

Lietuvos Respublikos finansų ministro 2007 m. birželio 8 d. [įsakymas Nr. 1K-210](#) „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės grynosios skolinimosi sumos skaičiavimo taisyklių patvirtinimo“ (Žin., 2007, Nr. 66-2580)

Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. rugsėjo 29 d. įsakymas Nr. 1K-346 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymo Nr. 1K-184 "Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo" pakeitimo“ (Žin., 2005, Nr. [118-4287](#); 2007, Nr. [131-5316](#))

Ekonomikos skatinimo planas // www.ukmin.lt, www.skatinimoplanas.lt, www.esparama.lt
[žiūrėta 2009 09 03]

Statistinės informacijos šaltiniai

Nacionalinės sąskaitos (Rodiklių duomenų bazė ➤ Ūkis ir finansai (makroekonomika)) // <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1680> [žiūrėta 2009 09 16]

Bendrasis vidaus produktas (Rodiklių duomenų bazė ➤ Ūkis ir finansai (makroekonomika) ➤ Metinės nacionalinės sąskaitos) // <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1680> [žiūrėta 2009 09 16]

2009 Index of Economic Freedom // The Link Between Economic Opportunity & Prosperity, The Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/index/Explore.aspx> [žiūrėta 2009 10 26]

World Governance Indicators // Governance Matters 2009, The World Bank Group, 2009, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> [žiūrėta 2009 10 25]

General government debt // (Government statistics ➤ Government deficit and debt ➤ Structure of government debt) //

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=0> [žiūrėta 2009 11 18]

ANOTACIJA

Samkienė V. Lietuvos Respublikos fiskalinės politikos pagrindai ir jos tendencijų analizė / Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. habil. dr. G. Davulis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2009. – 72 p.

Magistro darbe išnagrinėta fiskalinės politikos įgyvendinimo teorija ir praktika bei įvertinta, kaip būtų efektyviausia skatinti ekonomikos atsigavimą Lietuvos fiskalinės politikos priemonių pagalba. Pirmoje darbo dalyje išanalizuotas teorinis fiskalinės politikos priemonių taikymo reguliuojant ekonomiką pagrindas, apibūdinta fiskalinės politikos samprata, jos rūšys, tipai bei poveikio ekonomikai ypatumai. Antroje dalyje detalai išnagrinėtos atskiros fiskalinės politikos priemonės, skatinimo/ribojimo efekto perdavimo ekonomikai mechanizmas, taip pat įvertinti šių priemonių efektyvumo bei jų naudojimo apribojimai. Trečioje dalyje atlikta praktinė Lietuvos fiskalinės politikos analizė taikomų biudžeto sudarymo procedūrų, valstybės skolos valdymo bei pagrindinių Lietuvos makroekonominių rodiklių kontekste. Ketvirtoje dalyje teoriniu ir praktiniu požiūriu įvertinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės fiskalinės politikos veiksmai, kurių pagalba siekiama paspartinti ekonomikos atsigavimą.

Pagrindiniai žodžiai: fiskalinė politika, Europos Sąjungos struktūrinė parama, valdžios sektoriaus deficitas, valstybės skolos valdymas, ekonomikos fiskalinis skatinimas.

ANOTATION

Samkienė V. Fundamentals of fiscal policy of the Republic of Lithuania and analysis of its trends / Master's work in public sector economics. Supervisor prof. habil. dr. G. Davulis. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2009. – 72 p.

Master's work is dedicated to research on theory and practice of implementing fiscal policy and evaluates the most effective ways to stimulate economic recovery in Lithuania by using fiscal policy measures. First chapter is focused on analysis of theoretical basis for application of fiscal policy measures to regulate economy, describes the concept of fiscal policy, its types and specific effect on economy. Second chapter deals with detailed analysis of specific fiscal policy measures, their effect transmission mechanism to stimulate/limit economy growth, as well as with evaluation of restraints for effectiveness and application of these measures. In third chapter, practical analysis of Lithuanian fiscal policy is performed in the context of budget formation procedures, national debt management and main macroeconomic indicators. Fourth chapter provides theoretical and practical analysis of fiscal policy actions of the Government of the Republic of Lithuania which are applied in order to speed up recovery of the economy.

Key Words: fiscal policy, European Union structural assistance, public sector deficit, national debt management, fiscal stimulation of the economy.

SANTRAUKA

Samkienė V. Lietuvos Respublikos fiskalinės politikos pagrindai ir jos tendencijų analizė / Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. habil. dr. G. Davulis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2009. – 72 p.

Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamojo darbo tema yra aktuali 2008 m. pabaigoje prasidėjusio ekonominio nuosmukio kontekste, siekiant nustatyti fiskalinės politikos įgyvendinimui skiriamų viešųjų lėšų panaudojimo efektyviausius būdus. Šio tyrimo atlikimas įgalino suformuluoti ir pateikti pagrįstas rekomendacijas nacionalinės valdžios institucijoms bei kitiems teisės aktų rengimo procese dalyvaujantiems asmenims dėl taikomų fiskalinės politikos priemonių tikslingumo ir galimų naudojamų priemonių pasikeitimų. Darant prielaidą, kad viešosios lėšos naudojamos nepakankamai efektyviai, buvo išnagrinėti nacionaliniai ir ES teisės aktai bei statistinė-faktinė informacija, apibūdinanti įgyvendinamos fiskalinės politikos poveikį ekonomikai.

Darbo metu buvo atlikta teorinė fiskalinės politikos atsiradimo bei vystymosi analizė, taip pat atskirai teoriniu požiūriu buvo išnagrinėtos atskiros fiskalinės politikos priemonės. Praktiniu aspektu buvo įvertinti nacionalinių valdžios institucijų veiksmai formuojant bei koreguojant metinius biudžetus, valdant valstybės skolą, taip pat šių veiksmų pokyčiai, įstojus į Europos Sąjungą. Vertinant nacionalinės fiskalinės politikos įgyvendinimą, išnagrinėta pagrindinių makroekonominių rodiklių (BVP, viešųjų pajamų/išlaidų dydžiai, valdžios sektoriaus deficitas, mokestinių pajamų apimtys, kt.) dinamika, lyginamojo metodo pagalba nustatyti fiskalinės politikos priemonių privalumai/trūkumai Lietuvos ekonomikos kontekste. Atlikus minėtą analizę, buvo ištirti Lietuvos Respublikos Vyriausybės vykdomos fiskalinės politikos pokyčiai, reaguojant į 2008-2009 m. ekonominį nuosmukį bei suformuluotos išvados ir rekomendacijos, siekiant padidinti dabar vykdomos politikos efektyvumą.

Atlikus tyrimą, nustatyta, kad fiskalinės politikos pagrindiniu tikslu visada turi išlikti ilgalaikio ekonomikos stabilaus augimo siekis. Remiantis šiuo tikslu, turi būti valdomos tiek viešosios išlaidos, tiek mokestinė našta. Be to, fiskalinė politika didžiąja dalimi šiuo metu yra atskirų ES valstybių-narių kompetencija ir atsakomybė. Analizės eigoje nustatyta, kad būtina kuo greičiau atsisakyti Lietuvoje vykdytos procikliškos fiskalinės politikos ir pereiti prie disciplinuotos kontracikliškos fiskalinės politikos taikymo, kiek įmanoma spartinti ES paramos panaudojimą, o išnaudojus šį šaltinį, didinti ir valstybės skolą su sąlyga, kad pastarosios lėšos bus naudojamos kapitalo investicijoms ir neviršys ES įsiskolinimo vidurkio. Tuo tarpu mokesčių didinimas šiuo metu Lietuvoje neturėtų būti naudojamas, kadangi dar labiau mažina dėl ekonominio aktyvumo mažėjimo jau sumažėjusias namų ūkių disponuojamąsias pajamas.

SUMMARY

Samkienė V. Fundamentals of fiscal policy of the Republic of Lithuania and analysis of its trends / Master's work in public sector economics. Supervisor prof. habil. dr. G. Davulis. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2009. – 72 p.

Topic of the Master's work in public sector economics is relevant in the context of economic downturn which emerged at the end of 2008 in order to identify the most effective ways to use public funds dedicated to implementation of fiscal policy. This research made it possible to produce substantiated recommendations to national institutions and those involved in drafting of legal texts on the expedience of fiscal policy measures currently applied and on how to amend them. On assumption that public funds are used inefficiently, national and EU legal texts as well as statistical information which shows the actual effect of fiscal policy decisions on the economy have been collected and analyzed.

Research included theoretical analysis of origins and evolution of fiscal policy and theoretical impact and application of specific fiscal policy measures. Actions of national institutions concerning formation and revision of yearly budgets, management of public debt and evolution of these practices after accession to EU have been reviewed from practical point of view. While evaluating implementation of national fiscal policy, dynamics of primary macroeconomic indicators (such as GDP, amounts of public incomes/expenses, public budget deficit, tax incomes, etc.) were examined. Through application of comparative approach advantages and limitations of fiscal policy measures specific to Lithuanian economy were identified. This research enabled further analysis of changes in fiscal policy of Lithuanian government as a reaction to economic downturn of 2008-2009 and provision of conclusions and recommendations on how to improve effectiveness of current policies.

As a result of research, it's been confirmed that primary goal of fiscal policy is the sustainability of the development of economy in the long term. In order to ensure this goal, public expenses and tax burden must be appropriately managed. Additionally, fiscal policy currently falls into competence and is responsibility of EU member states. Research showed that it is necessary to shift from application of procyclical fiscal policy to disciplined contracyclical fiscal policy as soon as possible, to speed up the absorption of EU structural assistance as much as possible, and, after maxing it out, increase the levels of public debt, however, latter source should only be used for capital investments and should not exceed average public debt of the EU countries. On the other side, tax burden should not be increased in Lithuania as this would result in decrease of disposable income of households which has already decreased due to decline in levels of economic activity.

1 lentelė. Lietuvos Respublikos nacionalinio biudžeto mokestinių pajamų struktūra 1999-2008 metais, tūkst. Lt

Mokestis/metai	1999	2000	2001	2002	2003
Fizinių asmenų pajamų mokestis	2.542.116	2.505.418	2.510.530	2.547.350	2.666.073
Juridinių asmenų pelno mokestis	360.818	311.681	259.216	307.698	784.884
Socialinis mokestis					
Nekilnojamojo turto mokesčiai	247.217	260.753	284.413	328.274	253.416
Pridėtinės vertės mokestis	3.466.571	3.419.415	3.511.812	3.809.678	3.822.994
Atskaitymai nuo pajamų pagal LR miškų įstatymą					
Atskaitymai nuo pajamų pagal LR kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymą					
Akcizai	1.318.359	1.209.583	1.295.349	1.706.200	1.765.158
Prekių apyvartos mokestis					2.411
Cukraus mokestis					88.402
Loterijų ir azartinių lošimų mokestis			20	2.500	8.026
Transporto priemonių mokestis				35.831	38.558
Mokestis už valstybinius gamtos išteklius			97.339	109.426	74.307
Tarptautinės prekybos ir sandorių mokesčiai	192.611	142.930	133.831	132.600	146.362
Mokestis už aplinkos teršimą			3.610	4.007	11.370
Rinkliavos					
Žyminis mokestis	192.115	166.379			
Konsulinis mokestis	15.042	13.350			
Prekyviečių mokestis	7.585	7.029	7.482	7.512	6.899
Iš viso:	8.342.434	8.036.538	8.103.602	8.991.076	9.668.860

(*lentelės tęsinys*)

Mokestis/metai	2004	2005	2006	2007	2008
Fizinių asmenų pajamų mokestis	3.054.181	3.566.302	4.059.245	4.555.801	5.106.281
Juridinių asmenų pelno mokestis	1.168.950	1.507.704	1.924.521	2.053.649	2.910.175
Socialinis mokestis			365.489	481.933	155.165
Nekilnojamojo turto mokesčiai	247.914	251.491	278.425	292.467	307.653
Pridėtinės vertės mokestis	3.930.111	4.841.689	6.152.214	7.824.176	9.242.529
Atskaitymai nuo pajamų pagal LR miškų įstatymą	13.811	16.555	17.065	23.166	21.361
Atskaitymai nuo pajamų pagal LR kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymą	437.160	296.569			
Akcizai	1.857.710	2.040.088	2.374.429	2.803.595	3.354.023
Prekių apyvartos mokestis	1.034	6			
Cukraus mokestis	32.705	5.677	2.193	44.996	24.819

Loterijų ir azartinių lošimų mokestis	13.621	24.580	21.635	30.388	30.342
Transporto priemonių mokestis	54.829	48.595	78.461	139.297	143.971
Mokestis už valstybinius gamtos išteklius					
Tarptautinės prekybos ir sandorių mokesčiai	147.487	158.396	182.944	208.986	250.610
Mokestis už aplinkos teršimą	55.634	59.178	58.192	63.487	71.748
Rinkliavos	70.178	82.364	90.565	108.872	168.524
Žyminis mokestis					
Konsulinis mokestis					
Prekyviečių mokestis	1.018	38			
Iš viso:	11.086.343	12.899.232	15.605.378	18.630.813	21.787.201

Šaltinis: [LR finansų ministerijos interneto svetainė](#), sudaryta autoriaus.

4 lentelė. Kredito agentūrų kredito reitingų reikšmės

ILGALAIKIO SKOLINIMOSI REITINGAI			
Moody's	Standard & Poor's	Fitch Ratings	Apibūdinimas
Aaa	AAA	AAA	Aukščiausias saugumo lygis
Aa1	AA+	AA+	Aukštas saugumo lygis
Aa2	AA	AA	
Aa3	AA-	AA-	
A1	A+	A+	Aukštesnis investicinis reitingas
A2	A	A	
A3	A-	A-	
Baa1	BBB+	BBB+	Žemesnis investicinis reitingas
Baa2	BBB	BBB	
Baa3	BBB-	BBB-	
Ba1	BB+	BB+	Neinvesticinis (spekuliacinis) reitingas
Ba2	BB	BB	
Ba3	BB-	BB-	
B1	B+	B+	Labai spekuliacinis reitingas
B2	B	B	
B3	B-	B-	
Caa1	CCC+	CCC	Bloga būklė
Caa2	CCC	-	
Caa3	CCC-	-	
Ca	CC	CC	Ypač spekuliacinis reitingas
C	C	C	Galimas įsipareigojimų nevykdymas
-	-	DDD	Įsipareigojimų nevykdymas
-	-	DD	
-	D	D	

Šaltinis: [LR finansų ministerijos interneto svetainė](#)

**7 lentelė. Vyriausybės grynojo skolinimosi limito ir atskirų fiskalinių rodiklių palyginimas,
mln. Lt/proc.**

Rodiklis/metai	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
LRV grynojo skolinimosi limitas	2.900	1.600	1.400	1.100	900	1.500	4.700	4.800	5.300	1.630	9.560
Valstybės biudžeto pajamų planas	6.761	5.847	6.508	8.925	9.553	11.925	13.860	17.086	19.214	25.572	20.815
Valstybės biudžeto išlaidų planas	6.761	6.647	7.414	10.060	10.866	13.753	15.669	18.833	20.655	26.573	25.637
BVP dydis	43.885	45.737	48.637	52.070	56.959	62.698	72.060	82.793	98.669	111.190	91.058

Rodiklis/metai	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GSL/pajamų planas	42,9%	27,4%	21,5%	12,3%	9,4%	12,6%	33,9%	28,1%	27,6%	6,4%	45,9%
GSL/išlaidų planas	42,9%	24,1%	18,9%	10,9%	8,3%	10,9%	30,0%	25,0%	22,8%	17,7%	18,3%
GSL/BVP	6,6%	3,5%	2,9%	2,1%	1,6%	2,4%	6,5%	5,7%	4,8%	4,2%	5,2%

Šaltinis: 1999–2009 m. LR įstatymai dėl atitinkamų metų biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo, sudaryta autoriaus.

8 lentelė. Valdžios sektoriaus skolos ir BVP santykis

Rodiklis/metai	2000	2001	2002	2003	2004
Valdžios sektoriaus bendroji skola (nominali vertė laikotarpio pabaigoje)	10.841,60	11.220,90	11.620,10	12.039,10	12.155,30
BVP dydis, mln. Lt	45.736,77	48.636,93	52.070,03	56.959,42	62.697,85
Skolos ir BVP santykis, proc.	23,70%	23,07%	22,32%	21,14%	19,39%

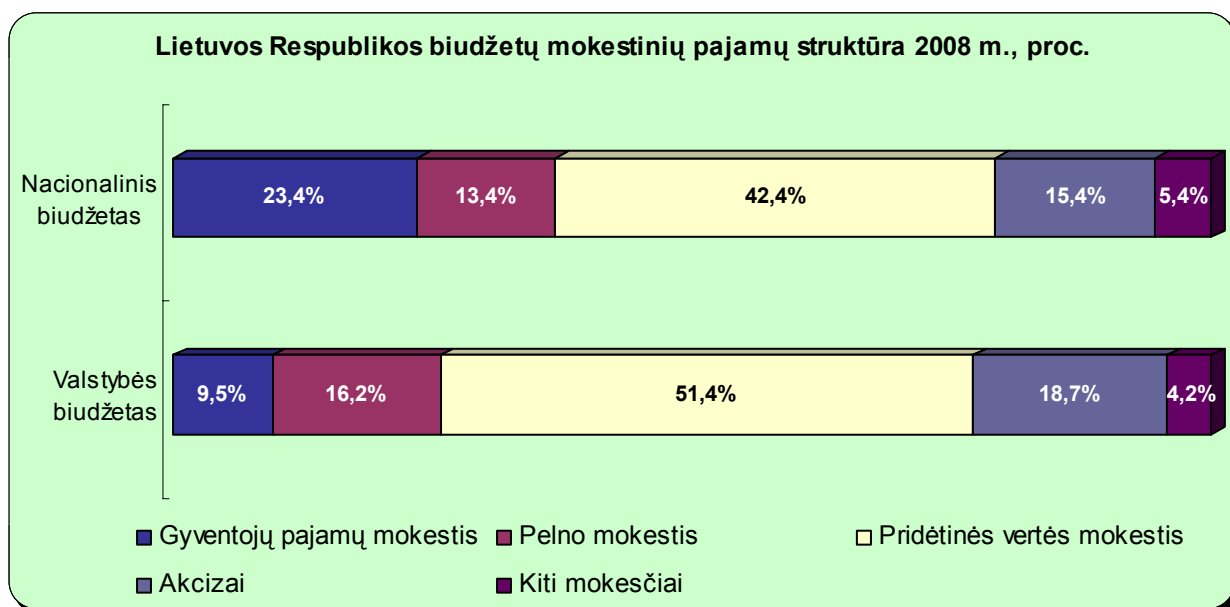
Rodiklis/metai	2005	2006	2007	2008	2009*
Valdžios sektoriaus bendroji skola (nominali vertė laikotarpio pabaigoje)	13.276,10	14.938,60	16.698,00	17.374,80	26.530,00
BVP dydis, mln. Lt	72.060,36	82.792,80	98.669,12	111.189,82	91.058,00
Skolos ir BVP santykis, proc.	18,42%	18,04%	16,92%	15,63%	29,14%

*Šaltinis: [Statistikos departamentas prie LRV](#). * - pateikiami planiniai duomenys; 1999 m. duomenys nepateikiami, kadangi skolos dydis Statistikos departamento pagal ESS'95 reikalavimus apskaičiuojamas nuo 2000 m.*

11 lentelė. Lietuvos valstybės biudžeto mokestinių pajamų dalis visoje pajamų struktūroje, proc.

Pajamų rūšis/metai	mln. Lt					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Mokestinės pajamos	9.342,13	10.898,46	13.244,54	15.652,87	17.982,21	12.956,36
Kitos pajamos	973,16	1.115,59	1.253,66	1.389,40	1.627,56	1.362,69
Sandoriai su materialiuoju ir nematerialiuoju turtu bei finansinių įsipareigojimų prisiėmimas	88,94	136,47	144,06	145,49	109,09	78,26
ES parama	1.389,79	2.002,57	2.162,28	3.481,73	3.482,05**	6.417,35
Nemokestinės pajamos	2.451,89	3.254,63	3.560,01	5.016,62	5.218,69	7.858,30
Iš viso pajamų:	11.794,02	14.153,09	16.804,54	20.669,50	23.200,91	20.814,65

Šaltinis: [LR finansų ministerijos interneto svetainė](#), sudaryta autoriaus, * – 2009 m. atvaizduoti planiniai duomenys, ** – ES paramos duomenims priskirta ir kita tarptautinė finansinė parama, kuri sudarė 993 tūkst. Lt.; 1999-2003 metų duomenys nepateikiami, kadangi šiais metais nebuvo gauta ES paramos pajamų.



Šaltinis: [LR finansų ministerijos interneto svetainė](#), sudaryta autoriaus

11 pav. Lietuvos Respublikos nacionalinio ir valstybės biudžeto mokestinių pajamų struktūra 2008 m., proc.

13 lentelė. 2009 m. ekonominės laisvės indekso atskiri rodikliai

ES valstybė-narė	Verslo laisvė	Prekybos laisvė	Fiskalinė laisvė	Vyriausybės išlaidų dydis
Austrija	78,6	85,8	49,9	27,1
Belgija	93,2	85,8	41,5	28,3
Bulgarija	73,5	85,8	86,2	58,7
Kipras	70,0	80,8	76,6	42,2
Čekija	65,1	85,8	80,2	43,0
Danija	99,9	85,8	35,4	20,4
Estija	75,9	85,8	81,5	67,3
Suomija	95,1	85,8	64,3	28,6
Prancūzija	87,4	80,8	50,9	14,5
Vokietija	90,3	85,8	58,5	38,2
Graikija	78,7	80,8	66,5	46,3
Vengrija	77,4	85,8	70,6	19,2
Airija	93,0	85,8	69,2	64,9
Italija	78,7	80,8	55,8	24,7
Latvija	73,8	85,8	82,3	58,5
Lietuva	82,4	85,8	87,6	65,3
Liuksemburgas	76,2	85,8	66,3	54,4
Malta	70,0	85,8	63,1	41,7
Nyderlandai	86,5	85,8	50,9	36,2
Lenkija	53,7	85,8	69,0	42,2
Portugalija	81,1	85,8	61,6	35,4
Rumunija	74,9	85,8	87,0	70,0
Slovakija	73,4	85,8	84,1	57,4
Slovėnija	84,5	85,8	62,9	38,4
Ispanija	76,8	85,8	58,6	55,3
Švedija	95,9	85,8	35,0	7,3
Jungtinė Karalystė	89,8	85,8	61,0	40,3

Šaltinis: [The Heritage Foundation](#)

14 lentelė. Lietuvos valdymo kokybės rodiklių dinamika 2000-2008 m., proc.

Valdymo kokybės rodiklis/metai*	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Valdžios efektyvumas	65,4	73,0	78,2	75,8	76,3	76,8	74,4	71,5
Reguliavimo kokybė	75,6	83,4	82,9	83,9	83,9	81,5	85,0	85,0
Teisinė valstybė	61,0	63,8	63,8	66,7	62,4	61,9	63,8	67,4

Šaltinis: [World Governance Indicators, 1996-2008](#), * – 1999 m. ir 2001 m. duomenys nėra prieinami.