

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETO
FINANSŲ IR MOKESČIŲ KATEDRA

GEDIMINAS MARTYŠIUS

TEISĖS IR VALDYMO NEAKIVAIZDINIŲ STUDIJŲ PROGRAMA

NACIONALINIO BIUDŽETO FORMAVIMO IR VYKDYMO POLITIKA LIETUVOJE

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas -
Lekt. V. Novikevičius
Konsultantas -
Doc. dr. A. Miškinis

Vilnius 2007

TURINYS

IVADAS

1. NACIONALINIO BIUDŽETO FORMAVIMO IR VYKDYMO POLITIKOS ESMĖ:
 - 1.1. Biudžeto politikos samprata.
 - 1.2. Biudžeto politikos formavimo ir vykdymo proceso pagrindiniai bruožai.
 - 1.3. Pagrindiniai biudžeto formavimo ir vykdymo politikos principai.
 - 1.4. Nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos subjektai.
2. NACIONALINIO BIUDŽETO FORMAVIMO IR VYKDYMO POLITIKOS ISTORINIAI ASPEKTAI:
 - 2.1. Nacionalinio biudžeto politika Lietuvoje iki 1918 metų.
 - 2.2. Nacionalinio biudžeto politika Lietuvoje 1918-1940 metais.
 - 2.3. Nacionalinio biudžeto politika Lietuvoje 1940-1990 metais.
 - 2.4. Nacionalinio biudžeto politika Lietuvoje atkūrus Lietuvos Respublikos Nepriklausomybę.
3. LIETUVOS NACIONALINIO BIUDŽETO FORMAVIMO IR VYKDYMO PROCESAS:
 - 3.1. Valstybės ir savivaldybių biudžetų santykis (fiskalinė decentralizacija);
 - 3.2. Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo teisinis reglamentavimas ir pagrindumas;
 - 3.3. Programinis nacionalinio biudžeto asignavimų paskirstymas;
 - 3.4. Biudžeto subalansavimo problema;
4. NACIONALINIO BIUDŽETO PAJAMŲ SURINKIMO IR ASIGNAVIMŲ PASKIRSTYMO ANALIZĖ:
 - 4.1. Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo ir perskirstymo įtaka pagrindiniams Lietuvos makroekonominiams rodikliams;
 - 4.2. Mokesčių naštos (perskirstymo) mažinimo/didinimo įtaka biudžetiniam procesui;
 - 4.3. Nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos perspektyvos.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

LITERATŪROS SĄRAŠAS

SANTRAUKA

SUMMARY

PRIEDAI

IVADAS

Šalies socialinė – ekonominė gerovė priklauso nuo valstybės vykdomos biudžeto politikos. Svarbiausia šiame procese yra tai, kaip valstybė paskirsto biudžeto lėšas, kaip planuoja savo išlaidas ir pajamas. Biudžetas planuojamas atsižvelgiant į planuojamą infliaciją, bendrojo vidaus produkto pokytį, darbo užmokesčio pokyčius bei planuojamą mokesčių surinkimą. Natūralu, kad tiksliai jų suplanuoti, o taip pat numatyti privačių asmenų ir ūkio subjektų elgsenos neįmanoma. Reaguojant į besikeičiančias aplinkybes ir vis didėjančius gyventojų reikalavimus, valstybės vaidmuo ima vis didėti.

Valstybė biudžeto politikos sistemoje užima svarbaus ekonomikos stabilizatoriaus vaidmenį. Manipuliavimas valstybės pajamomis ir išlaidomis bei deficitinio biudžeto formavimas, esant tam tikroms makroekonominėms sąlygoms, gali atnešti daug naudos šalies ekonomikai. Daugelis valstybių vykdydamos atitinkamą biudžeto politiką stengiasi įveikti ekonomines krizes, arba efektyviai kovoti su infliacija. Biudžeto politika – efektyvus metodas viso to pasiekti, tik reikia ją tinkamai pritaikyti.

Šalies biudžetas užima centrinę vietą šalies finansinėje sistemoje. Biudžetinė šalies sistema susideda iš pakankamai sudėtingo mechanizmo, kuris atspindi šalies savitumą, jos socialinį-ekonominį mechanizmą, šalies valdžios santvarką.

Startinė Lietuvos padėtis formuojant biudžeto politiką yra tokia: pereinamasis laikotarpis iš esmės baigėsi; ekonomika funkcionuoja kaip rinkos ekonomika; ekonomikos ir biudžeto sistemos reformos padėjo įgyvendinti svarbiausius šalies socialinės – ekonominės ir biudžeto politikos principus, todėl pastaruoju metu vis daugiau diskusijų kyla dėl pagrindinių biudžeto politikos krypčių, bei vyriausybės ir savivaldybių santykių biudžeto procese. Tačiau ar viskas yra taip, kaip turi būti?

Pastaruoju metu vis daugiau diskusijų kyla dėl to, kad Lietuvos biudžetas bei jo formavimo ir vykdymo politika yra orientuota į tai, kiek reikia, kad būtų pasiekti valstybės ekonominiai ir socialiniai tikslai, tačiau dažnai negalvojama, kas tokiu būdu bus pasiekta ir ar apskritai bus pasiekta. Vis dažniau visuomenė yra informuojama apie tai, kokios sritys bus remiamos valstybės, o tai savaime neleidžia piliečiams susivokti ką daro valdžia, ar atsakingai yra panaudojamos mokesčių mokėtojų lėšos, o valdžiai suprasti, ar valstybės finansavimas tikrai yra reikalingas būtent šiose srityse.

Pastaruoju dešimtmečiu vykdomos biudžeto reformos buvo orientuotos į privačios iniciatyvos išlaisvinimą, veiksmingesnį valdžios turimų išteklių naudojimą. Tačiau iki galo nebuvo atskleista kas yra mokesčių mokėtojų pinigų perskirstymas per biudžetą, o kas – visiems reikalingų valstybės ir savivaldybių įstaigų atliekamų funkcijų finansavimas. Visuomenė, dėl per

mažo informavimo apie biudžeto lėšų panaudojimą, bei šio panaudojimo pagrįstumą, nėra subrendusi suprasti valstybės ir savivaldybių vykdomų funkcijų finansavimo būtinybės, ir toliau “keikia biurokratiją” dėl nestabilaus socialinio – ekonominio gyvenimo.

Lietuvoje vykdoma programinė biudžeto lėšų paskirstymo politika. Tačiau programų kūrimas, kurių finansavimui yra skiriamos biudžeto lėšos, yra valstybės valdžios prerogatyva, todėl visuomenės iniciatyva ir kontrolė šioje srityje yra minimali. Nėra iki galo atskleista, ar programinis biudžeto lėšų panaudojimas yra geriausia alternatyva panaudojant biudžeto išteklius.

Nacionalinio biudžeto politika yra svarbi ne tik ekonomine, bet ir socialine prasme. Biudžeto lėšų surinkimas, o ypač mokestinių, liečia kiekvieną iš mūsų, todėl akivaizdu, kad kiekvienas valstybės vykdomos biudžeto politikos žingsnis turi būti atskleistas iki galo, kad būtų galima suvokti šio žingsnio neišvengiamumą ir pagrįstumą.

Darbo tikslas- Atskleisti nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos mechanizmą.

Darbo uždaviniai:

- ✓ Atskleisti biudžeto formavimo ir vykdymo politikos sampratą;
- ✓ Atskleisti nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos istorinę raidą, bei šios raidos įtaką šalies socialiniam ir ekonominiam gyvenimui;
- ✓ Pagrįsti nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo reformos neišvengiamumą;
- ✓ Parodyti pagrindinių nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo proceso stadijų esmę, šių stadijų teisinį, socialinį ir ekonominį pagrįstumą;
- ✓ Pateikti tolimesnes nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos prognozes, bei pasiūlymus dėl biudžeto proceso gerinimo.

Hipotezė: Nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politika Lietuvoje – nesibaigiančių reformų politika.

Tyrimo metodai: Atskleidžiant nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos sampratą bus naudojamas *content* analizės ir lyginamasis metodas. Siekiant atskleisti nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos istorinę raidą bei šios raidos įtaką šalies makroekonominiams rodikliams, šiame darbe bus naudojamas istorinis – lyginamasis, *content* analizės ir statistiniai metodai. Kalbant apie nacionalinio biudžeto politikos perspektyvas, bus naudojami statistinis ir prognozinis metodai.

Baigiamojo darbo pirmojoje dalyje kalbama apie nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos esmę, pagrindinius bruožus. Aptariami pagrindiniai bendrieji ir specialieji nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos principai. Per nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo procesus atskleidžiamas nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikoje dalyvaujančių subjektų funkcijų pasiskirstymas.

Antroji darbo dalis skirta istoriniams nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos aspektams aptarti.

Trečiojoje dalyje aptariamas nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo procesas Lietuvoje. Nagrinėjamas santykis tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšų surinkimo ir išlaidų paskirstymo. Analizuojamas fiskalinės decentralizacijos procesas, nacionalinio biudžeto lėšų surinkimo ir programinio lėšų išleidimo pagrindumas. Aptartos su šiuo procesu susijusios problemos, bei šių problemų sprendimo būdai.

Paskutinėje baigiamojo darbo dalyje išanalizuota nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo ir perskirstymo įtaka pagrindiniams šalies makroekonominiais rodikliams, pateikiama biudžeto formavimo ir vykdymo politikos prognozinė analizė.

Šiame darbe bendrosioms nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos nuostatomis aptarti naudojama mokslinio, ekonominio ir teisinio pobūdžio literatūra lietuvių, anglų ir rusų kalba. Kai kurie bendrieji nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos aspektai lyginami su Lietuvos Respublikos teisės aktuose, reglamentuojančiuose biudžeto formavimo ir vykdymo politikos procesus, pateiktomis nuostatomis šiais klausimais.

Specifiniams biudžeto formavimo ir vykdymo politikos aspektams atskleisti, naudojama Lietuvos Respublikos teisės aktų bazė, statistiniai šalies finansiniai, mokestiniai ir makroekonominiai rodikliai.

1. NACIONALINIO BIUDŽETO FORMAVIMO IR VYKDYMO POLITIKOS ESMĖ

1.1. Biudžeto politikos samprata

Kalbant apie biudžeto politikos sampratą, pažymėtina, kad pačią sąvoką “biudžeto politika” sudaro dvi atskiros kategorijos - biudžetas ir politika – kurių kiekviena yra viena kitą papildanti ir tuo pačiu metu viena kitą aiškinanti.

Sąvoka “politika” apibrėžia tam tikras idėjas, veiksmus ir tų veiksmų ir idėjų viešą deklaravimą, o tuo tarpu sąvoka “biudžetas” pagrindžia koku pagrindu kyla minėtos idėjos ir veiksmi.

Biudžeto politikos samprata ir praktika turi savitą socialinę, politinę, ekonominę ir kultūrinę aplinką, būtent todėl, skirtingose istoriniuose laikotarpiuose, skirtingose kultūrose, skirtingose valstybės valdymo formose “biudžeto politikos” samprata yra skirtinga.

Biudžeto politika yra susijusi su biudžetinio proceso vyksmu šalyje, nuo kurio priklauso visos šalies socialinė ir ekonominė gerovė. Biudžetas – Vyriausybės politikos priemonė, kurios pagalba socialiniams ir ekonominiams poreikiams tenkinti yra perskirstomi riboti valstybės ištekliai. Ši politika apima: valstybės valdymo ir administravimo aspektus, socialinio ir ekonominio valdymo būdų ir priemonių parinkimą bei finansinio valdymo priemonių efektyvų panaudojimą. Pačios politikos samprata įvairioje literatūroje apibūdinama skirtingai. Vienur ji suprantama kaip valstybės ir savivaldybių institucijų santykis su aplinka, kiti politika laiko valdžios pasirinkimą ką nors daryti, ar kam nors priešintis¹.

Biudžeto politika suprantama, kaip, visų pirma, ilgalaikiai strateginiai sprendimai ir veiksmi, ir antra, tai yra su biudžetiniu procesu susijusios valstybės ir savivaldybių institucijų veiklos kryptys, bei su šia veikla susijusių tikslų ir uždavinių įgyvendinimas². Siekiant biudžeto politikos efektyvumo, geresnio vaidmenų ir atsakomybės pasiskirstymo biudžetiniame procese, demokratinių sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo užtikrinimo, anksčiau minėti strateginiai sprendimai ir strateginis veiklos planavimas įgyja didelę reikšmę programinio biudžeto planavime ir paskirstyme, bei programiniame biudžeto valdyme. Biudžeto politikos planavimo sėkmė priklauso nuo to, kaip bus susieti teoriniai biudžeto planavimo modeliai, principai ir procedūros su realiomis valstybės ir savivaldybių institucijų veiklos sąlygomis, ištekliais, specifinėmis jų veiklos aplinkybėmis ir situacijomis.

Biudžeto politikos definicija teisinėje, ekonominėje ir mokslinėje literatūroje, įvairiuose teisės aktuose ir kituose šaltiniuose iš esmės nedaug kuo skiriasi. Visuose šaltiniuose sutariama

¹ Raipa Alvydas. Viešoji politika ir analizė. Viešojo administravimo politinis kontekstas //Viešasis administravimas. Kaunas, 2001m.. P. 17-19

² Žr. ten.pat;

dėl biudžeto politikos finansinio pobūdžio. Tokiu būdu, biudžeto politikos formavimo ir vykdymo kryptis siejama su valstybės ir savivaldybių institucijų ir jų įgaliotų subjektų idėjomis ir veiksmais, realizuojamais finansinio pobūdžio sferoje.

Biudžeto politika – tai atsakas į piliečių materialinius reikalavimus, interesus, susijusius su biudžete sukaupiamomis lėšomis ir tų lėšų panaudojimu. “Biudžetas: 1) valstybės pajamų ir išlaidų sąmata tam tikram laikui, patvirtinta įstatymu; 2) spėjamas laukiamų valstybės, įstaigos, įmonės arba atskiro asmens pajamų ir išlaidų apskaičiavimas tam tikram laikui”³. Remiantis šia biudžeto definicija, galima išskirti šį biudžeto politikos sampratos aspektą: atsižvelgiant į tai, jog biudžetą bendraja prasme sudaro du momentai: piniginių lėšų surinkimas ir išleidimas, valstybės ir savivaldybių įstaigų ir jos įgaliotų subjektų politika turi konkrečią kryptį. Ši kryptis įgalina politiką formuojančius ir įgyvendinančius subjektus susitelkti ties idėjomis ir pasiūlymais, liečiančiais efektyvesnę lėšų surinkimą, bei racionalesnę šių lėšų paskirstymą.

Biudžetas, kaip atskira kategorija, yra įtvirtinta teisės aktuose. Biudžetas, būdamas ne tik materialine, bet ir teisine kategorija, reikalauja, kad biudžeto politika būtų teisiškai pagrįsta ir įtvirtinta. Biudžeto politikos esmė pasireiškia tame, kad šiai politikai turi būti teisinis pagrindas, neleidžiantis paplsti pernelyg liberaliam biudžeto politikos formavimui ir įgyvendinimui. Iš to išplaukia biudžeto politikos teisinis pagrindumas.

Terminas “biudžeto politika” dažniausiai vartojamas apibūdinant įvairių institucijų, atsakingų už šios politikos formavimą ir įgyvendinimą, veiklą ir tarpusavio santykius. Tai yra biudžeto politiką formuojančių ir ją įgyvendinančių asmenų, valstybės ir savivaldybių institucijų veikos, susijusios su biudžeto politikos formavimu ir įgyvendinimu, pasirinkimas. Biudžeto politika įgyvendinama pasirenkant tokią alternatyvą formuojant ir įgyvendinant biudžeto politiką, kuri tuo istoriniu momentu, tai visuomenei, bei valstybinei santvarkai yra priimtinausia.

Valstybiniai ir savivaldybių biudžetai yra laikomi centrine finansinės sistemos grandimi. “Biudžetas – neišvengiamas valstybės ir jos suvereniteto esmės bruožas”⁴. Per biudžeto politiką formuojami piniginiai tam tikros valstybės ar savivaldos fondai, kurie užtikrina visuomenei ar bendruomenei reikšmingų uždavinių įgyvendinimą, sukuria finansinį valstybės ir savivaldybės institucijų funkcionavimo pagrindą.

Materialiniu aspektu, valstybės (savivaldybių) biudžetas yra centralizuotas piniginis fondas, kuris formuojamas atsižvelgiant į valstybės (savivaldybės) mastą, ir kuriuo naudojasi tos valstybės (savivaldybių) institucijos. Materialinis biudžeto turinys yra pakankamai lankstus ir kinta priklausomai nuo piniginių lėšų surinkimo jame, piniginių išlaidų planavimo ir pan.. Todėl biudžeto politika turi būti tokia pat lanksti, nes pasikeitus socialinėms, ekonominėms, bei

³ V. Meidūnas, P. Puzinauskas, Finansai. Vilnius, 2003 m., P. 49

⁴ Н.И. Химичев Финансовое право. Москва, 2000. С. 139

bendros valstybės politikos vidaus ir išorės sąlygoms, biudžeto politikos formavimo ir vykdymo politika privalo adaptuotis prie naujų biudžeto formavimo ir vykdymo galimybių, bei su šiuo procesu susijusių kliūčių. Tam tikra prasme, biudžeto politikos esmė atsiskleidžia tuomet, kai į biudžeto politiką žiūrima kaip į visuomeninio pobūdžio teisinius santykius, kurie yra glaudžiai susiję su biudžeto lėšų sukonzentravimu ir panaudojimu. Šiuo aspektu biudžeto politika charakterizuojama kaip kategorija, turinti ekonominę reikšmę, t.y. biudžeto politika suprantamas kaip visumos ekonominių (piniginių) santykių, kurie atsiranda formuojant, paskirstant ir naudojant centralizuotus piniginius fondus, naudojamus įgyvendinant bendrus valstybinės ir vietinės reikšmės uždavinius, bei užtikrinant centrinės ir vietos valdžios institucijų funkcionavimą, formavimas.

Biudžeto politikos ir biudžeto samprata turi ir teisinę reikšmę. Remiantis šiuo požiūriu, biudžetas suprantamas kaip teisės aktas – biudžeto politikos rezultatas, kuriam pasiekti būtinas biudžeto formavimo ir vykdymo politikoje dalyvaujančių subjektų bendras sprendimas. Šio vieningo sprendimo rezultatas - biudžetas – pagrindinis finansinis valstybės (savivaldybių) piniginių fondų surinkimo, paskirstymo ir panaudojimo planas, kurį priima ir tvirtina atitinkamos valstybės (savivaldybių) institucijos. Minėtas finansinis planas sukuria ir įteisina biudžetinių teisinių santykių dalyvių teises ir pareigas.

Šalyje vykdoma biudžetinė politika pasireiškia kaip biudžeto pajamų bei išlaidų administravimas ir valdymas. Biudžeto politika – sistemingas procesas, susidedantis iš atskirų procedūrų, kurios savo ruožtu dalijamos į tam tikras fazes (žr. priedas nr. 1)⁵.

Efektyvaus biudžeto politikos procedūrų vyksmo užtikrinimas – viena iš svarbiausių teisingo šalies finansinio planavimo sudedamųjų dalių, priklausančių nuo šalies finansinės politikos sistemos. Biudžeto politiką vykdo teisės aktais įgalioji valstybės ir savivaldybių subjektai, kurie biudžeto politiką vykdo per biudžetinį procesą, jo norminę – teisinę bei organizacinę bazę, atsižvelgiant į šalies biudžetų formavimo teoriją ir metodologiją⁶.

Biudžeto politika įgyvendinama per biudžetinį procesą, todėl, norint suprasti biudžeto politikos esmę, visų pirmiausia, būtina išanalizuoti biudžeto procesą.

⁵ Raipa Alvydas. Viešoji politika ir analizė. Viešojo administravimo politinis kontekstas //Viešasis administravimas. Kaunas, 2001m.. P. 25

⁶ Л.А. Дробозина, Л.П. Окунева, Л.Д. Андросова/ под ред. Проф. Л.А. Дробозиной Финансы. Денежное обращение. Кредит/ Учебник для вузов. Москва, 1997. С. 208-210

1.2. Biudžeto politikos formavimo ir vykdymo proceso pagrindiniai bruožai

Realus biudžeto politikos formavimo ir vykdymo politikos įgyvendinimas biudžetinio proceso metu.

Biudžetinis procesas – tai procesinių biudžeto teisės normų reguliuojami valstybės ir savivaldybių institucijų santykiai, atsirandantys formuojant, peržiūrint ir tvirtinant biudžetą, jį vykdant, bei formuojant ir pateikiant ataskaitas apie jo įgyvendinimą⁷.

Valstybės institucijų veikla nuo biudžeto suformavimo pradžios iki ataskaitų apie jo vykdymą pabaigos trunka tam tikrą laikotarpį, kuris vadinamas biudžeto ciklu. Visas biudžeto ciklas dalinamas į biudžetinio proceso stadijas⁸:

- ✓ Biudžeto planavimo;
- ✓ Biudžeto svarstymo;
- ✓ Biudžeto tvirtinimo;
- ✓ Biudžeto vykdymo ir įvykdymo;
- ✓ Ataskaitų apie biudžeto įvykdymą pateikimo.

Šios stadijos periodiškai keičia viena kitą. Pats biudžetas veikia vienus metus – nuo sausio 1 dienos iki gruodžio 31 dienos (imtina). Tai vadinama biudžetiniais metais.

Biudžetinio proceso stadijos griežtai seka viena paskui kitą, ir joks tvarkos pažeidimas nėra ne tik toleruotinas, bet ir leistinas pagal įstatymus. Kiekvienoje biudžeto proceso stadijoje sprendžiami klausimai, kurie negali būti išspręsti kitu metu. Pavyzdžiui, biudžeto formavimo stadijoje sprendžiami klausimai, susiję su mokesčių, kurių pagrindu bus surinktos biudžeto lėšos, paskirstymu valstybiniu ir teritoriniu principu, t.y. kurie mokesčiai bus renkami į valstybės, o kokie į savivaldybių biudžetus.

Teisės normos, reguliuojančios biudžetinį procesą, nustato materialinės biudžeto teisės normų kūrimo taisykles bei tvarką. Jomis reglamentuojamas visas biudžeto formavimo ciklas (nuo jo planavimo momento iki ataskaitos apie biudžeto įgyvendinimą pateikimo), atitinkamų valstybės ir savivaldybių įstaigų ir kitų įgaliotų subjektų dalyvavimo biudžetiniuose santykiuose tvarka ir nuoseklumas.

Procesinės biudžeto teisės normos, griežtas jų laikymasis, yra materialinės biudžeto teisės normų priėmimo ir įgyvendinimo garantas, t.y. garantas teisingo ir savalaikio biudžeto lėšų surinkimo, teisėtai pagrįsto ir tinkamo biudžeto lėšų panaudojimo.

Biudžetinis procesas – tai finansinio pobūdžio teisės normų reguliuojamų santykių visuma, kuri apima Lietuvos Respublikos biudžetinės sąrangos kūrimą, biudžetinės sistemos

⁷ Финансовое право/ Под. Ред. Проф. О Н Горбунова. Москва, 1996. С. 137

⁸ Н. И. Химичева Финансовое право/ Издание 2-е. Москва, 2000. С. 185

pajamų ir išlaidų politikos struktūrą ir tvarką, bei valstybės ir savivaldybių įstaigų ir organizacijų kompetenciją ir tarpusavio santykius biudžeto formavimo ir vykdymo politikos kontekste.

Biudžeto procesas yra nepertraukiamas ciklas procesų, procedūrų, veiksmų, kurių metu priimami sprendimai dėl valstybės finansinių išteklių surinkimo ir panaudojimo. Jį galima analizuoti kaip seką tam tikrų etapų, kurie skirstomi į⁹:

1. biudžeto planavimo procesas Vyriausybėje (Vyriausybės etapas), kuris baigiamas pateikiant biudžeto įstatymo projektą parlamentui (biudžeto tikslų ir gairių nustatymas, biusto paraiškų sudarymas, suderinimas, galutinio biudžeto projekto sudarymas);
2. Parlamento etapas, kuris baigiamas biudžetą patvirtinant įstatymu (diskusijos, projekto taisymai ir biudžeto įstatymo priėmimas);
3. biudžeto vykdymo etapas, kai įstatymu patvirtintas biudžetas vykdomas (biudžeto pajamų surinkimas ir išlaidų finansavimas, biudžeto pakeitimai metų eigoje);
4. *ex post* kontrolės etapas – biudžeto įvykdymo kontrolė ir atskaitomybė

Bet kokių laiko momentu vyksta du, dažniausiai trys biudžeto proceso etapai. Lietuvos biudžetinis procesas taipogi nuosekliai pereina visus šiuos etapus (žr. priedas nr.2).

“Biudžeto procesas – įstatymiškai reglamentuota valstybinių ir vietinių valdžios institucijų veikla, susijusi su valstybės ir vietinių biudžetu sudarymu ir vykdymu”¹⁰. Biudžeto formavimo ir vykdymo procesas neapsiriboja vien tik biudžeto pajamų ir išlaidų formavimu ir vykdymu. Šis procesas apima ir tokias sritis kaip biudžeto formavimo ir vykdymo kontrolė, kuri yra efektyvaus biudžeto lėšų panaudojimo garantas.

Pagrindiniai biudžeto proceso uždaviniai yra¹¹:

- ✓ šalies materialinių ir finansinių rezervų išryškėjimas;
- ✓ realus biudžeto pajamų apskaičiavimas;
- ✓ tikslios biudžeto išlaidų ataskaitos pateikimas;
- ✓ maksimalaus biudžeto subalansavimo siekimas;
- ✓ biudžeto politikos derinimas su šalies ekonominio pobūdžio programomis;
- ✓ biudžetinio reguliavimo įgyvendinimas paskirstant biudžeto pajamas tarp skirtingo valstybinio lygio biudžetų.

Visų šių procesų visuma sudaro biudžeto valdymo sistemą, kuri grafiškai pavaizduota priede nr. 3¹².

⁹ Schick A. A Contemporary Approach to Public Expenditure management. International Bank for Reconstruction and Development. 1999. P.4

¹⁰ K. Levišauskaitė, G. Rūškys Valstybės finansai. Kaunas, 2003 m.. P. 69

¹¹ Химичева Н. И., Финансовое право/ Издание 2-е. Москва, 2000. С. 140-152

¹² K. Levišauskaitė, G. Rūškys Valstybės finansai. Kaunas, 2003 m.. P. 69

Biudžeto formavimo ir vykdymo procesas, kaip ir biudžeto politikos formavimas ir vykdymas (apie tai buvo kalbėta anksčiau), yra nuoseklus procesas, kurį sudaro atskiri etapai arba stadijos. Literatūroje išskiriamos šios pagrindinės biudžeto formavimo ir vykdymo proceso stadijos¹³:

1. biudžeto projekto sudarymas;

Ši stadija yra viena iš pagrindinių biudžetinio proceso stadijų, kurioje atsispindi ir pati biudžeto politika. Šioje stadijoje įgyvendinami pagrindiniai šalies politiniai, ekonominiai ir socialiniai tikslai, numatomos šių tikslų įgyvendinimo kryptys. Biudžeto projekto sudarymo stadija susijusi su šalies socialinio – ekonominio vystymosi prognozavimu. Biudžeto projektas yra sudaromas remiantis minimaliais šalies socialiniais ir ekonominiais standartais, kurių pagrindu vykdomoji valdžia planuoja biudžeto projekto vykdymo procesą. Biudžeto projekto sudarymo organizavimas – išskirtinė Lietuvos Respublikos Vyriausybės prerogatyva.

Biudžeto projektas rengiamas trejiems biudžetiniams metams. Biudžeto projekto sudarymo teisiniais šaltiniais laikytini: valstybės strateginiai planavimo principai, LR Biudžeto sandaros įstatymas bei kiti biudžeto projekto sudarymą reglamentuojantys teisės aktai, šalies ūkio plėtros makroekonominės prognozės, Vyriausybės veiklos programa, strateginiai veiklos planai, asignavimų valdytojų pateiktos preliminarios biudžeto pajamų ir išlaidų sąmatos.

Biudžeto projektas sudaromas remiantis biudžeto projekto sudarymo priemonėmis ir metodais. Pagrindiniai biudžeto projekto sudarymo metodai yra¹⁴:

- ✓ programinis – tikslinis. Šio metodo esmė yra ta, jog, visų pirma, yra numatomi socialiniai – ekonominiai tikslai, kurių įgyvendinimui formuojamos kompleksinės programos. Visų antra, numatomas šių tikslų ir programų įgyvendinimo finansavimas.
- ✓ konjunktūrinis – neutralus. Vadovaujantis šio metodo principinėmis gairėmis, siekiama išlaikyti balansą tarp biudžeto asignavimų ir nacionalinių pajamų augimo.
- ✓ Programinių analizių ir apžvalgos metodas taikomas tuomet, kai biudžeto projekto sudarymas orientuojamas į alternatyvių programų sudarymą siekiant užsibrėžto tikslo. Vėliau, analizės pagalba, iš šių alternatyvių programų pasirenkama tinkamiausia, kuri bus finansuojama iš valstybės biudžeto.

Biudžeto projekto sudarymo šaltiniais laikytini ne tik pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys biudžeto sudarymo ir vykdymo procesus, bet ir pagrindiniai strateginiai šalies planavimo principai, šalies ūkio makroekonominės prognozės, strateginiai veiklos planai ir kt..

Biudžeto projekto planavimo stadijoje dalyvauja beveik visos valstybės ir savivaldybių įstaigos ir organizacijos, kurios yra finansuojamos iš nacionalinio biudžeto (apie biudžeto

¹³ Levišauskaitė Kristina, Ruškys Giedrius, Valstybės finansai/ vadovėlis. Kaunas, 2003. P. 70

¹⁴ Žr. ten pat. P. 72

formavimo ir vykdymo proceso subjektus bus kalbama kitoje dalyje). Šis dalyvavimas pasireiškia per išlaidų suvestinių sąmatų projektų pateikimą, kurios formuojamos įvertinus prognozuojamas biudžetinių metų mokesčines bei nemokesčines įplaukas.

2. biudžeto projekto svarstymas ir biudžeto priėmimas:

Svarbų vaidmenį šioje stadijoje atlieka biudžetinė iniciatyva –įstatymais reglamentuota įstatymų leidžiamosios valdžios teisė daryti pakeitimus vykdomosios valdžios pateiktame biudžeto projekte. Šioje stadijoje biudžetas įgyja teisinę arba juridinę reikšmę. Tačiau, visų pirma būtina, kad vyriausybės pateiktam biudžeto projektui pritartų įstatymų leidžiamoji valdžia. Lietuvos teisės aktais Seimui suteikta ne tik teisė svarstyti Vyriausybės pateiktą biudžeto projektą, bet ir teisė teikti siūlymus dėl projekto koregavimo.

Biudžeto projekto svarstymo etape, jame dalyvaujantys biudžeto formavimo ir vykdymo proceso subjektai, aptaria pateiktą biudžeto projektą atsižvelgiant į šalies socialinį – ekonominį vystymosi tempus ir tendencijas, pagrindines mokesčių ir biudžeto politikos kryptis, pagrindinius valstybės ir savivaldybių biudžetų tarpusavio priklausomumo principus, bei kitas pagrindines biudžeto formavimo ir vykdymo politikos charakteristikas.

Biudžeto projekto svarstymas ir tvirtinimas daugelyje šalių – įstatymų leidžiamosios valdžios prerogatyva. Lietuva – ne išimtis. Biudžeto projektą svarsto ir jam pritaria Lietuvos Respublikos Seimas. Biudžetinės politikos praktikoje pripažįstama būtinybė įstatymų leidžiamajai valdžiai biudžeto projekto svarstymo etape naudotis specialiai veikiančių komitetų ir komisijų pagalba. Lietuvos Respublikos Seimo statuto 58 straipsnyje¹⁵ reglamentuojama Seimo Biudžeto ir finansų komiteto kompetencija minėtu klausimu.

Biudžeto projekto svarstymas ir biudžeto tvirtinimas vykdomas tam tikrais “žingsniais”. Pirmiausiai svarstomas prognozuojamų biudžeto išlaidų programinio paskirstymo pagrindumas, t.y. kiek biudžeto išlaidos yra būtinos materialia savo apimtimi ir neišvengiamos įgyvendinant valstybės iškeltus tikslus, bei vykdant kasdienines valstybės ir savivaldybių institucijų funkcijas. Po to žiūrima ar biudžete numatytos išlaidos yra padengiamos biudžeto prognozuojamomis pajamomis. Tai ypač aktualu tvirtinant savivaldybių biudžetus, kadangi savivaldybių biudžetai yra tvirtinami be deficito.

3. biudžeto vykdymas ir kontrolė:

Biudžeto vykdymas prasideda patvirtinus biudžetą ir vykdomas pagal įstatymais reglamentuotą tvarką.

Vykdomoji valdžia biudžeto vykdymo stadijoje yra atsakinga ne tik už biudžeto vykdymo tvarkos organizavimą, bet ir už biudžeto vykdymo eigą.

Biudžeto vykdymo stadijoje išskiriamas:

¹⁵ Lietuvos Respublikos Seimo statutas. 1994 m. vasario 17 d. Nr. I-399 (Žin., 1994, Nr. 15-249)

- ✓ biudžeto pajamų vykdymas;
- ✓ biudžeto išlaidų vykdymas;

Biudžeto pajamų vykdymas apima¹⁶:

- ✓ biudžeto pajamų pervedimą ir įskaitymą į vieningą biudžeto pajamų sąmatą;
- ✓ biudžeto pajamų padalijimo apyskaitą atsižvelgiant į biudžeto pajamų surinkimo šaltinius. Čia išskiriamas mokestinių ir nemokestinių biudžeto pajamų surinkimo ir paskirstymo procesas;
- ✓ biudžeto perteklinių pajamų (jei į biudžetą surenkama daugiau pajamų nei buvo planuota) valdymą ir paskirstymą;
- ✓ ataskaitų apie biudžeto pajamų panaudojimą rengimas

Biudžeto išlaidų vykdymas vyksta atsižvelgiant į faktiškai turimas biudžeto pajamas bei finansavimo procedūras. Biudžeto išlaidų vykdymą atlieka specialūs subjektai – biudžetinių teisinių santykių dalyviai. Pagrindinis biudžeto pajamų valdytojas – valstybės valdžios institucija, turinti teisę paskirstyti biudžeto pajamas pagal biudžeto pajamų gavėjų žinybingumą (pavaldumą), apibrėžtą atsižvelgiant į biudžeto išlaidų klasifikaciją (apie ją bus kalbama skyriuje 3.3 dalyje). Biudžeto pajamų gavėjai – biudžetinės įstaigos ar organizacijos, turinčios teisę gauti biudžeto lėšas, kurios joms paskirstomos atitinkamiems metams sudaryto biudžeto pagrindu, ir kurios naudojamos iš biudžeto išlaikomų įstaigų ir organizacijų kasdieninės veiklos įvykdymo ir joms deleguotų funkcijų įgyvendinimo užtikrinimui.

Biudžeto išlaidų vykdymo pagrindas Lietuvos Respublikoje yra LR Finansų ministerijos patvirtinta išlaidų sąmata, paskirstyta ketvirčiais, kurioje nustatomas metinis biudžeto pajamų paskirstymas asignavimų valdytojams

Pagrindinis biudžeto vykdymo uždavinys – užtikrinti pilną (planinį) ir savalaikį biudžeto mokestinių ir nemokestinių pajamų surinkimą bendrai ir atskirai pagal kiekvieną pajamų šaltinį.

“Įvykdyti biudžetą” reiškia užtikrinti pilną ir savalaikį planuotą biudžeto pajamų surinkimą ir pilną biudžete numatytą išlaidų finansavimą. Biudžeto vykdymo stadijoje vykdomosios ir atstovaujamosios valdžios institucijos, atsižvelgdamos į kainų dinamiką bei biudžeto pajamų surinkimą, vykdo biudžeto paskirties koregavimą, biudžeto pajamų naudojimo valstybės ir savivaldybės įstaigoms deleguotoms funkcijoms įgyvendinti priežiūrą ir kontrolę.

Biudžeto vykdymo kontrolė – būtina biudžeto planavimo ir vykdymo proceso stadija, kurios metu, atsižvelgiant į norimą ir faktinį biudžetinio proceso vyksmą, kontroliuojamas ir koordinuojamas biudžeto lėšų surinkimas ir biudžeto pajamų panaudojimas¹⁷.

Biudžeto vykdymo kontrolės metu svarbus yra apyskaitinis periodas – biudžetiniai metai.

¹⁶ Химичева Н. И., Финансовое право/ Издание 2-е. Москва, 2000. С. 155-165

¹⁷ Žr. ten pat. P. 202

Pasibaigus biudžetiniams metams, formuojama ataskaita apie biudžeto įvykdymą biudžetiniais metais.

Biudžeto kontrolės metu tikrinamas biudžeto pajamų surinkimo ir išlaidų panaudojimo teisėtumas bei skaidrumas, kasdieninė valstybės ir savivaldos įstaigų ir organizacijų, bei joms pavaldžių įstaigų ir organizacijų veikla.

Biudžeto vykdymo ataskaitų metu apibendrinamos išvados, susijusios su efektyviausiu asignavimų panaudojimu programose nustatytiems tikslams pasiekti, asignavimų paskirstymo ir panaudojimo atitikimu teisės aktuose nustatyta paskirstymo ir panaudojimo tvarkai (t.y. ar paskirstant ir panaudojant biudžeto lėšas nebuvo pažeisti teisės aktai). Valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitą Lietuvoje rengia Finansų ministerija.

Iš anksčiau pateiktos medžiagos matyti, jog biudžetinis procesas yra įgyvendinamas per sudėtingą organizacinį mechanizmą. Šis organizacinis mechanizmas yra mūsų kultūros dalis, kuri padeda formuoti atitinkamą nuomonę dėl plėtojamos socialinės – ekonominės šalies sferos. Nuomonės dėl biudžeto politikos efektyvumo formavimas bei teigiamų ir neigiamų biudžetinio proceso aspektų atskleidimas yra subjektyvus dalykas. Kiekvienas iš mūsų gali savotiškai suprasti įgyvendinamą biudžetinę politiką, lygiai taip pat, kaip ir šios politikos formuotojai ir vykdytojai supranta būtinybę pasirinkti vienokią ar kitokią biudžeto politikos formavimo ir įgyvendinimo priemonę ir metodą. Tai yra toleruotina, jei tik toji alternatyva yra geriausia. Alternatyvas galima pasirinkti, tačiau visiems politikos formuotojams ir įgyvendintojams galioja vienodi biudžeto formavimo ir vykdymo politikos principai. Todėl būtina juos aptarti.

1.3 Pagrindiniai biudžeto formavimo ir vykdymo politikos principai

Biudžeto formavimo ir vykdymo politikoje egzistuoja ne tik bendrieji bet ir specifiniai, tik tai sričiai skirti, principai.

Principai – tai pagrindinės idėjos, kuriomis remiantis turi būti sudaryta ir funkcionuoti atitinkama valstybinio valdymo sistema. Principais laikytinos tik tokios idėjos, kurios yra objektyvios, t.y. atspindi realią tikrovę. Prie bendrųjų biudžeto politikos principų priskiriami sekantys viešojo sektoriaus veiklą reglamentuojantys principai:

✓ demokratiškumo. Demokratiškumo principo esmė ta, kad visus pagrindinius ir svarbiausius valstybinio gyvenimo klausimus sprendžiame mes – piliečiai, išsirinkdami sau atstovus, ir kad pirmaeiliais čia laikomi daugumos žmonių interesai. Jei demokratiškumo principas suyra arba tampa priešingas biudžeto politikos formavime ir vykdyme dalyvaujančių subjektų veiklai,

pasireiškia visuomenės nusivylimas¹⁸. Visuomenė nebesijaučia esanti politinio gyvenimo subjektu, ir jos dalyvavimas tampa minimalus. Automatiškai, biudžetinio proceso sistema tampa riboto prieinamumo sistema, kurioje nebeegzistuoja visiems pasiekiami įtakos dalyvavimo mechanizmai. Visuomenė nebetenka teisės kištis į biudžeto politikos formavimo ir vykdymo subjektų veiklą;

✓ atskaitomybės. Atskaitomybės principas įgalina atsiskaityti už biudžeto formavimo ir vykdymo politiką aukštesnės instancijos subjektams ir visuomenei. Tai natūrali biudžeto politikos proceso subjektų pasiskirstymo forma, kuri užtikrina jų normalų funkcionavimą. Kiekvienas biudžeto proceso subjektas privalo žinoti kam yra atskaitingas;

✓ viešumo (bus aptariamas vėliau);

✓ teisėtumo. Visa biudžetinio proceso subjektų veikla turi būti grindžiama įstatymu. Tik tada ši veikla bus teisėta. Teisėta veikla reiškia, kad veikti įgalina įstatymas, kuris nustato šio veikimo ribas. Už tų ribų veikimas tampa neteisėtas, taigi, teisėtumo principas pažeidžiamas;

✓ apskaitos ir kontrolės. Apskaitos ir kontrolės principu išreiškiama finansinė biudžeto proceso subjektų kontrolė. Kiekvienas demokratinės teisinės valstybės pilietis turi žinoti ar teisingai skaičiuojamos valstybės gaunamos pajamos, ar visi subjektai laiku vykdo savo pareigas biudžetui, ar tiksliai, ir svarbiausia, be nukrypimų bei remiantis galiojančiais įstatymais, planuojamos valstybės biudžeto išlaidos¹⁹. Taip pat labai svarbu žinoti, ar tikslingai, taupiai ir efektyviai naudojami valstybės finansai ir kiti materialiniai resursai, ar valdininkai nesavivaliauja, nepiktnaudžiauja jiems patikėtomis valstybės lėšomis, ar turtas nešvaistomas ir negrobstomas. Šioje sferoje būtina itin griežta drausmė, o jos nuolatiniam užtikrinimui būtina kontrolė. Turi būti nurodyta, ar paskirti asignavimai (išlaidos) panaudoti efektyviausiu būdu, ar naudojant asignavimus nebuvo kitų teisės pažeidimų, taip pat kokios apimtimi pasiekti programose numatyti tikslai;

✓ kolegialumo derinimo su vienvaldiškumu. Šis principas glaudžiai siejasi su atskaitomybės principu. Skirtumas tas, kad nagrinėjant jo įgyvendinimą yra svarbu ne kas kam atskaitingas, o už ką atskaitingas, kokio to reikšmė. Geriausi sprendimai priimami tada, kai juos priimant dalyvauja ne pavieniai asmenys, bet kolegialios institucijos, ypač, jei tie sprendimai įtakoja ne vieną gyvenimo sritį²⁰.

✓ efektyvumo ir optimalumo. Visi biudžeto politikos uždaviniai turi būti išspręsti per kuo trumpesnę laiką su mažiausiomis darbo jėgos ir materialinių resursų sąnaudomis;

¹⁸ Золотые страницы финансового права России/ Том второй /Под ред. А.Н. Козырина. Москва, 2001. С. 118-119

¹⁹ Žr. ten pat;

²⁰ Raipa Alvydas. Sprendimų priėmimo teorijos. Biurokratijos vieta ir vaidmuo demokratiškai įgyvendinant sprendimus// Viešasis administravimas. Kaunas, 2001. P. 127-129

✓ konkretumo ir objektyvumo. Biudžetinis procesas turi būti vykdomas laikantis socialinių procesų dėsningumą, realių galimybių, faktinės gyvenimo būklės bei remtis tikslia, pagrįsta informacija. Objektyvumas reiškia konkrečias realijas, konkrečią dabartinę situaciją. Visi biudžetinio proceso sprendimai priimami remiantis finansinių ir materialinių poreikių visuma.

Be bendrųjų biudžeto politikos principų egzistuoja ir specialūs biudžeto formavimo ir vykdymo proceso principai. Įvairiuose šaltiniuose galima rasti detaliai aprašytus ir per eilę metų išstobulintus pagrindinius principus, kuriais vadovaujantis turėtų būti sudaromas ir vykdomas biudžetas. Pagrindiniai biudžetinio proceso principai Lietuvoje yra šie²¹:

1. biudžeto vieningumo principas. Šis principas reiškia, kad biudžete turi atsispindėti visos vyriausybės pajamos ir išlaidos, t.y. visas valstybės išlaidas ir pajamas turi apimti tik vienas nacionalinis biudžetas. Biudžeto vieningumo principas įgyvendinamas ir per valstybėje egzistuojančią vieningą biudžetinę sistemą, kuri sudaroma remiantis standartizuotais finansiniais dokumentais, vieninga biudžeto pajamų ir išlaidų klasifikacija.

Biudžeto vieningumo principas reiškia teisinės bazės, piniginės sistemos, biudžetinės dokumentacijos, biudžetinio proceso principų, sankcijų už biudžetinio proceso pažeidimus vieningumą, o taipogi, vieningą biudžeto finansinių išlaidų paskirstymo tvarką visuose biudžeto formavimo ir vykdymo proceso lygiuose (tiek valstybės, tiek savivaldybių biudžetams)²².

Kita vertus, šio principo negalima suabsoliutinti, ypač pereinamosios ekonomikos šalyse, kurios kenčia nuo valstybės finansinių išteklių trūkumo ir kuriose nesurenkamos planuojamos biudžeto pajamos. Tokiose šalyse valstybės, savivaldybių ir kitos įstaigos ir organizacijos iš įvairių tarptautinių organizacijų ar kitų šalių gauna finansinę paramą tam tikroms programoms ar projektams vykdyti, ir tam, kad tos lėšos būtų panaudojamos pagal paskirtį ir iškeltiems tikslams įgyvendinti, galima sudaryti atskirus fondus ar atidaryti sąskaitas.

2. biudžeto pilnumo principas. Biudžeto pilnumo principas papildo biudžeto vieningumo principą. Atsižvelgiant į tai, kad biudžeto samprata turi ir juridinę reikšmę (t.y. suprantamas kaip teisės aktas) biudžeto straipsniuose reglamentuotos nuostatos, susijusios su biudžeto pajamų surinkimu ir paskirstymu, turi būti teisiškai pagrįstos, t.y. kiekviename biudžeto straipsnyje turi būti parodomos visos atitinkamo straipsnio pajamos ir išlaidos²³.

Lietuvoje, kaip ir kitose šalyse, siekiant įgyvendinti visapusišką šio principo įgyvendinimą, atliekama vidaus ir išorės biudžeto vykdymo kontrolė, kuri kontroliuoja, kad valstybės lėšos būtų naudojamos teisėtai, paskirstomos remiantis objektyviais socialiniais, ekonominiais ir politiniais kriterijais. Valstybės biudžeto pajamos tvirtinamos bendra suma bei pagal kiekvieną pajamų šaltinį, taip pat asignavimų valdytojų administruojamų pajamų įmokas į

²¹ Levišauskaitė Kristina, Ruškys Giedrius, Valstybės finansai/ vadovėlis. Kaunas, 2003. P. 52

²² Химичева Н. И., Финансовое право/ Издание 2-е. Москва, 2000. С. 187-188

²³ Levišauskaitė Kristina, Ruškys Giedrius, Valstybės finansai/ vadovėlis. Kaunas, 2003. P. 52

valstybės biudžetą bei valstybės institucijų, įstaigų, vykdančių viešojo administravimo funkcijas, ir kontrolės institucijų pajamas už suteikiamas paslaugas; bendra asignavimų suma, jų paskirstymas pagal institucijas Vyriausybės tvirtinamoms programoms įgyvendinti, bei asignavimų paskirstymas pagal valstybės funkcijų klasifikaciją.

3. biudžeto realumo (teisingumo) principas. Biudžeto realumo principas yra savotiška prevencinė priemonė prieš biudžeto falsifikavimą²⁴. Vadovaujantis biudžeto realumo principu, biudžeto pajamų ir išlaidų planavimas bei vykdymas turi būti pagrįstas realiais makroekonominiais, socialiniais ir politiniais aspektais, t.y. kiekviena valstybės finansinė operacija, susijusi su biudžeto pajamų surinkimu ir išlaidų panaudojimu, turi būti realiai reikalinga siekiant pasiekti valstybės iškeltų ekonominių, socialinių ir politinių tikslų. Biudžeto projekte numatytos surinkti pajamos turi būti realiai pagrįstos, o išlaidos turi atitikti biudžete patvirtintas išlaidų sumas.

4. viešumo principas. Pagal šio principo reikalavimus, vyriausybė turi laiku skelbti informaciją apie planuojamas ir faktines valstybės pajamas ir išlaidas, apie šalies biudžeto formavimą ir vykdymą. Tai svarbus principas, kurio dėka didinamas viešųjų finansų ir valstybės politikos skaidrumas bei vykdoma visuomeninė biudžeto formavimo ir vykdymo proceso kontrolė.

Deja, kol kas Lietuvoje trūksta viešumo svarstant su valstybės biudžeto politika susijusius reikalus. Visuomenė mažai dalyvauja diskusijose dėl socialiai – ekonomiškai pagrįsto pajamų surinkimo proceso, kuris būtų ne tik naudingas šaliai, bet ir pačiai visuomenei, bei diskusijose dėl būtino ir/ar neišvengiamo išlaidų paskirstymo.

Be abejo, šie biudžeto formavimo ir vykdymo proceso principai gali būti detalizuojami išskiriant sekančius biudžeto formavimo ir vykdymo proceso principus, papildančius anksčiau minėtuosius²⁵:

✓ biudžeto pajamų ir išlaidų atribojimo, atsižvelgiant į biudžeto formavimo ir vykdymo proceso lygmenį, principas, kuris reiškia pilno arba dalinio pobūdžio pajamų ir įgaliojimų paskirstymą remiantis centrinėms ir vietinėms valstybės institucijoms numatytu išlaidų realizavimu;

✓ biudžeto savarankiškumo principas pasireiškia kiekviename biudžetinės sistemos lygmenyje centrinės ir vietos savivaldos institucijoms savarankiškai įgyvendinant su biudžeto formavimo ir vykdymo procesu susijusius tikslus ir uždavinius. Savarankiškumo principas taipogi apima ir savarankiškų valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų šaltinių turėjimą,

²⁴ Химичева Н. И., Финансовое право/ Издание 2-е. Москва, 2000. С. 187-188

²⁵ Žr. ten pat;

valstybės ir savivaldos institucijų teisę savo nuožiūra reguliuoti biudžeto pajamų surinkimą, bei išlaidų paskirstymą;

✓ biudžeto subalansavimo principas reiškia, kad planuojamų biudžeto išlaidų apimtis turi atitikti suminę biudžeto pajamų apimtį;

✓ efektyvaus ir ekonomiško biudžeto pajamų naudojimo principas reiškia, kad centrinės ir vietos savivaldos institucijos, išlaikomos iš nacionalinio biudžeto, privalo pasiekti joms nustatytus tikslus ir įgyvendinti paskirtus uždavinius kuo galima mažesnėmis biudžetinėmis sąnaudomis, arba, naudodamosi biudžete numatytomis vienodo dydžio sąnaudomis, siekti kuo didesnio ekonominio ir socialinio rezultato;

✓ visiško išlaidų padengimo principas reiškia, kad visos biudžeto išlaidos turi būti padengtos biudžeto pajamomis;

✓ tikslinės charakteristikos biudžetinių lėšų bei konkretaus adresato principas reiškia, kad biudžetinės pajamos yra adresuojamos konkrečioms biudžeto pajamų gavėjams tuo tikslu, kad būtų finansuotas įstatymais reglamentuotų tikslų įgyvendinimas.

Kaip jau buvo minėta anksčiau, principai yra pagrindinės idėjos, kuriomis turi būti vadovaujama formuojant ir vykdančią biudžeto politiką. Biudžeto politikos formavimo ir vykdymo procese visi jame dalyvaujantys subjektai turi laikytis šių principų. Kokie subjektai dalyvauja šiame procese, aprašoma sekančiame skyriuje.

1.4 Nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos subjektai

Biudžeto formavimo ir vykdymo procese dalyvauja tiek įstatymų vykdomosios, tiek įstatymų leidžiamosios, tiek ir teisminės valdžios subjektai (grafinė nacionalinio biudžeto politikos formavimo ir vykdymo procese dalyvaujančių subjektų schema pateikiama priede Nr. 4). Kita vertus, teisminės valdžios subjektai dalyvauja šiame procese tik tiek, kiek tai susiję su biudžeto proceso teisėtumo ir teisinio pagrįstumo klausimais.

Augantis valstybės sektorius bei valstybės vaidmuo ekonomikoje turėjo įtakos ir įstatymų leidžiamosios valdžios kompetencijai biudžetiniame procese. Bene pagrindinis klausimas, kalbant apie parlamento įtaką ir kontrolę valdančią valstybės biudžete sukauptas lėšas, yra susijęs su parlamento teise keisti biudžeto projektą. Nors šiandien demokratinėse valstybėse su biudžetu ir valstybės lėšomis susiję klausimai sprendžiami remiantis demokratijos pagrindiniais principais, tačiau įstatymų leidžiamosios valdžios patvirtintas biudžetas ir kiti rodikliai gali skirtis nuo vyriausybės pateiktą tvirtinti projektą. Visa tai didžiąja dalimi priklauso nuo šalies teisinės sistemos, tradicijų ir santykių tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios.

Nors įstatymų leidžiamoji valdžia Lietuvoje pastaruoju metu pradėjo aktyviau dalyvauti klausimų, susijusių su biudžetu, sprendimu, tačiau valstybinio sektoriaus augimas keičia kai kurias tradicines parlamento kontrolės priemones.

Mūsų šalies vyriausybė – labai svarbi institucija, formuojanti ir priimanti sprendimus dėl valstybės ekonominės politikos. Pagal finansų ministro rekomendacijas vyriausybė formuoja pagrindinius valstybės pajamų ir išlaidų politikos tikslus, tvirtina valstybės pajamų ir išlaidų rodiklius, sprendžia svarbiausius biudžeto politikos klausimus, ruošia biudžeto projektus. Vyriausybės sėkmė priklauso nuo to, kaip ji valdo valstybės finansinius išteklius.

Didžioji dalis vyriausybės galių kyla iš išskirtinės teisės teikti biudžeto projektą parlamentui. Galima sakyti, kad tokiu būdu parlamento valdžia stiprina vyriausybės valdžią. Kaip paradoksas vertinama tai, kad parlamento galią stiprina vykdomajai valdžiai ir finansų ministerijai suteikti dideli įgaliojimai. Vykdomoji valdžia yra atskaitinga parlamentui, tačiau jei jai nesuteikiami įgaliojimai ir priemonės valdyti valstybės lėšas, parlamento kontrolė tampa neprasminga.

Biudžeto rengimas reikalauja nuolatinio dialogo tarp finansų ministerijos ir kitų ministerijų ar valstybės institucijų. Efektyviam valstybės pajamų ir išlaidų planavimui, formavimui ir valdymui svarbus įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios pareigų paskirstymas biudžeto politikos srityje, bei jų efektyvi sąveika. Kai tam sudarytos tinkamos sąlygos, šių institucijų funkcijos ir vaidmuo yra vienas kitą papildantys ir vienas kitą stiprinantys.

Lietuvoje įstatymų leidžiamosios valdžios subjektas, dalyvaujantis biudžeto formavimo ir vykdymo procese, yra Lietuvos Respublikos Seimas. Seimo kompetenciją biudžeto formavimo ir vykdymo politikos procese reglamentuoja Lietuvos Respublikos Seimo statutas, biudžeto projekto pateikimą svarstyti Seimui ir biudžeto proceso procedūras reglamentuoja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 130-132 straipsniai, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas bei Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo bendrosios taisyklės.

Seimas biudžeto procese yra atsakingas už biudžeto projekto nagrinėjimą ir biudžeto įstatymo tvirtinimą. Svarbų vaidmenį biudžeto procese vaidina ir Lietuvos Respublikos Seimo Biudžeto ir finansų komitetas, kuris yra atsakingas už²⁶: Vyriausybės pateikto Seimui tvirtinti Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto projekto svarstymą, visų komitetų išvadų apibendrinimą; Bendrosios nuolatinės biudžeto vykdymo kontrolės atlikimą; Išvadų dėl valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitų rengimą; Įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių biudžeto ir kitus finansinius klausimus, projektų rengimą; Įstatymų projektų, išvadų, susijusių su

²⁶ Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994 m. vasario 17 d. Nr. I-399 (Žin. Nr. 15-249)

pasiūlymais dėl mokesčių ir specialiųjų fondų, iš biudžeto lėšų išlaikomų valstybės įstaigų ir organizacijų finansavimo, jų išlaidų bei savivaldybių biudžeto sudarymo normatyvų, rengimą; Valstybės kontrolės bei Seimo Audito komiteto pateiktų išvadų, Valstybės kontrolės rekomendacijų svarstymą.

Kalbant apie savivaldybių biudžetų formavimo ir vykdymo lygmenį, prie įstatymų leidžiamosios valdžios subjektų, dalyvaujančių biudžeto formavimo ir vykdymo procese, išskiriamos savivaldybių tarybos, kurios yra atsakingos už vietinio lygmens vykdomosios valdžios pateiktą biudžeto projektų svarstymą.

Savivaldybių taryboms, analogiškai kaip ir Lietuvos Respublikos Seimui, talkina komitetai, kurie savivaldybės taryboms biudžeto projekto svarstymo ir tvirtinimo stadijose teikia išvadas dėl vykdomosios valdžios pateikto biudžeto projekto.

Paprastai šalies įstatymų leidžiamoji valdžia, tvirtindama metinius asignavimus, priima sprendimą dėl per metus išleidžiamos biudžeto lėšų sumos. Manoma, kad pastaruoju metu metiniai asignavimai tapo mažiau efektyvūs reguliuojant išlaidas, kontroliuojant ilgalaikiams įsipareigojimams skirtas lėšas, tačiau parlamentai išsaugojo šią kontrolę kaip vieną iš pagrindinių asignavimų valdytojų atsakomybės būdų.

Valstybės biudžeto vykdymą organizuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Vyriausybė dalyvauja ne tik biudžeto vykdymo kontroliavimo procese, bet ir sudarant biudžeto projektą. Tuo tarpu, savivaldybių biudžetų vykdymą organizuoja savivaldybių administracijų direktoriai, o lėšų į savivaldybių biudžetus rinkimą organizuoja savivaldybių valdybos (merai).

Valstybės biudžeto kasos operacijų vykdymą tvarko Finansų ministerija per Lietuvos Respublikos kredito įstaigas. Savivaldybių biudžetų kasos operacijų vykdymą organizuoja savivaldybių administracijos per Lietuvos Respublikos kredito įstaigas

Norint, kad vykdomoji valdžia, veikdama per finansų ministeriją, valdytų ir kontroliuotų biudžeto formavimo ir vykdymo procesą, ji turi kontroliuoti valstybės finansinius išteklius. Jei įgaliojimai lėšas surinkti, saugoti ir panaudoti padalijami tarp daugelio ministerijų ir įstaigų, o ne sukonzentruojamos finansų ministerijoje, vyriausybei tampa sunkiau kontroliuoti šiuos procesus. Daugelyje šalių ši problema sprendžiama įstatymo pagalba, kuriame apibrėžiama valstybinių lėšų sąvoka ir nustatoma, kad visos valstybės lėšos turi būti tvarkomos vienoje sąskaitoje.

Biudžeto vykdymo kontrolė yra neatskiriama sudedamoji valstybės finansinės veiklos ir municipalinių darinių dalis, bei sudaro objektyviai būtiną, visuomeniškai naudingą veiklą.

Lietuvoje Valstybės kontrolė tikrina valstybės finansinių išteklių naudojimo teisėtumą, tikslingumą, efektyvumą. Jai pavesta: tikrinti kaip laikomasi valstybės biudžeto išlaidų rodiklių; kaip valstybės institucijos naudoja joms skirtus biudžeto asignavimus; kontroliuoti valstybinių įmonių ir organizacijų funkcinę veiklą; prižiūrėti kaip naudojamas valstybinis kapitalas

valstybinėse, valstybinėse akcinėse įmonėse; kontroliuoti kaip vietos savivalda naudoja iš valstybės biudžeto gautas lėšas, valstybines dotacijas; atlikti valstybinio draudimo lėšų kontrolę. Valstybės kontrolė turi teisę audituoti savivaldybių biudžetų vykdymą, turto valdymą, naudojimą bei disponavimą.

Valstybinė mokesčių inspekcijos pagrindinis tikslas – kontroliuoti. Valstybinė mokesčių inspekcija, vykdydama savo funkcijas, kontroliuoja kaip apskaičiuojami ir sumokami mokesčiai į valstybės ir savivaldybių biudžetus, atlieka informacinę funkciją mokesčių mokėjimo klausimais, įgyvendina mokesčių administravimo politiką, užtikrina, kad būtų efektyviai mokomi ir išieškomi mokesčiai į valstybinį ir savivaldybių biudžetą bei įvairiausių fondus.

Teismas biudžeto formavimo ir vykdymo procese dalyvauja tik tiek, kiek biudžetiniuose – teisiniuose santykiuose kyla teisinis ginčas.

Specifiniais biudžeto proceso subjektais laikytini asignavimų valdytojai. Jie realiai įgyvendina biudžeto asignavimų paleidimą biudžeto sistemos apyvarton. Asignavimų valdytojai naudoja jiems paskirtus biudžeto asignavimus savo vadovaujamos institucijoms priskirtų programų vykdymui, paskirsto joms pavaldžioms institucijoms skirtas biudžeto lėšas, kad būtų užtikrintas kasdieninės veiklos funkcionalumas bei efektyviai vykdomos jų kompetencijai priskirtos programos ir uždaviniai. Asignavimų valdytojai nėra susiję vien tik su biudžeto asignavimų panaudojimu, tačiau yra atsakingi ir už programų, finansuojamų iš valstybės ir savivaldybių biudžetų rengimo ir vykdymo organizavimą, finansinės ir kitokio pobūdžio atskaitomybės teikimą Vyriausybei ar jos įgaliotai institucijai, turtinių įsipareigojimų vykdymą, programų vykdymo ir paskirtų asignavimų naudojimo efektyvumo ir rezultatyvumo užtikrinimą.

Prie specifinių biudžeto proceso subjektų priskiriami ir mokesčių mokėtojai, bei mokesčių išskaičiuojantys asmenys, ypač jai kalbama apie mokesčines valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamas.

Nacionalinio formavimo ir vykdymo politikos mechanizme dalyvauja platus centrinės ir vietos valdžios subjektų ratas. Be abejo, šiame mechanizme būtinas glaudus visų šių subjektų bendradarbiavimas. Į šį mechanizmą privalo būti įtraukti ne tik valdžios subjektai, bet ir pati visuomenė.

Aptarus biudžeto formavimo ir vykdymo politikos esmę, pagrindinius bruožus ir principus, bei biudžeto politikos formavimo ir vykdymo politikos procese dalyvaujančius subjektus, būtina išanalizuoti realų šios politikos veikimą.

Kaip jau buvo minėta anksčiau, biudžeto politika yra įgyvendinama biudžetinio proceso metu. Biudžetinis procesas, kaip ir pati biudžeto politikos bei biudžeto samprata kito priklausomai nuo istorinio laikotarpio, šalies politinės padėties. Todėl, prieš pereinant prie

dabartinio Lietuvos biudžetinio proceso nagrinėjimo, būtina susipažinti kaip šis procesas vystėsi Lietuvos istorijos eigoje.

2. NACIONALINIO BIUDŽETO FORMAVIMO IR VYKDYMO PROCESO ISTORINIAI ASPEKTAI

2.1 Nacionalinio biudžeto politika Lietuvoje iki 1918 metų

Aptariant nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo proceso istorinius aspektus paminėtina tai, kad biudžeto samprata apima ilgą istorinį laikotarpį. Biudžeto sampratos istorija driekiasi nuo vergovės laikų iki “šiuolaikinės išplėtos ekonomikos valstybės”²⁷. Taigi, akivaizdu, kad ir pati biudžeto formavimo politika plėtojosi ilgą istorinį tarpinį.

Biudžeto formavimo politikos užuomazgų randama jau tais laikais, kuomet valstybės valdžia priklausydavo monarchams/valdovams. Biudžeto formavimo politika tuo metu buvo daugiau nukreipta į atskirų biudžetų formavimą. Biudžeto formavimo politika nebuvo orientuota į vieningo, sisteminio biudžeto sudarymą. Valstybėje buvo sudaromi “atskiri biudžetai domenams, regalijoms, monopoliams, kariuomenei ir įvairioms kitoms administracijos šakoms”²⁸.

XIX amžiuje biudžetas įgyja dabartinę reikšmę. Biudžeto sudarymo ir vykdymo procese atsirandančius teisinius santykius ima reguliuoti viešojo pobūdžio (viešosios teisės) teisės normos. Visos valstybės pajamos ir išlaidos įtraukiamos į vieną bendrą sąmatą, kurios išlaidos pagal poreikį yra paskirstomos atskiroms valdymo šakoms. Be visa ko, tame išlaidų ir pajamų sąrašė buvo numatytos ir biudžeto asignavimų apimtys bei jų valdytojai.

Lietuvos biudžeto formavimo ir vykdymo politikos užuomazgos aptinkamos Lietuvos Didžiųjų kunigaikščių epochoje (XV amžius), nors pati sisteminga biudžeto formavimo ir vykdymo politika imta vykdyti tik XVII amžiuje. Ankstyvosios feodalinės monarchijos epochoje galima išskirti feodalų išdus, kuriuos sudarydavo valstiečių duoklės. Valstiečiai feodalams duodavo natūrinės duokles grūdais, medumi, žuvimis, kailiais, medumi ir atlikinėdavo prievoles, o feodalai turėdavo atlikinėti prievoles Didžiajam kunigaikščiui²⁹. Akivaizdu tai, kad pajamų surinkimas iš valstiečių buvo feodalų kompetencijos ribose. Visiškai kitokia padėtis buvo laisvųjų valstiečių tarpe, kurie savo bendrus reikalus tvarkė sueigose. Bendruomenės buvo solidariai atsakingos už duoklių surinkimą ir davimą Didžiajam kunigaikščiui. Taigi, laisvųjų valstiečių tarpe pajamų surinkimas ir atidavimas valdantiesiems subjektams buvo vykdomas laikantis solidarumo principo.

²⁷ Buckiūnienė Olga, Meidūnas Vitoldas, Puzinauskas Pranas Lietuvos finansų sistema/ mokomoji knyga. Vilnius, 2003m.. P. 75-76

²⁸ Meidūnas Vitoldas, Puzinauskas Pranas Finansai. Vilnius, 2003m.. P. 50

²⁹ Maksimaitis Mindaugas, Stasys Vansevičius Lietuvos valstybės ir teisės istorija. Vilnius 1997m., P. 20-21;

Duoklių dydis priklausė nuo derliaus gausos. Vėliau, vykdydamas pajamų surinkimo politiką, Didysis kunigaikštis pertvarkė valstiečių prievoles ir nustatė, kad kiekvienas valstietis privalo kunigaikščio išdui mokėti *dėkla*³⁰ (mokama augalininkystės produktais), kurią sudarė statinė rugių ir statinė arba dvi statinės avižų ir *mezliavas* (mokama gyvuliais, paprastai karvėmis ir kiaulėmis). Tai buvo seniausi feodalinės Lietuvos mokesčiai. XVI amžiaus pradžioje javų eksporto pagyvėjimas ir pinigų poreikio karams su Maskva padidėjimas sąlygojo natūrinių mokesčių pakeitimą piniginais. Į kunigaikščio išdą buvo mokamos įmokos (*sidabrinės*) karo reikalams finansuoti. Todėl akivaizdu tai, kad dalis iš valstiečių surenkamų pajamų turėjo iš anksto nustatytą tikslią paskirtį.

XV amžiaus paskutiniame dešimtmetyje Aleksandras Jogailietis pats rūpinosi pajamų ir išlaidų sąmatos sudarymu. Jo sekretorius privalėjo kunigaikščiui pateikti ataskaitas apie tai, kiek valstybėje buvo surinkta medaus. Paminėtina tai, kad tuo metu klestėjo natūrinių mokesčių rinkimas. Pajamų ir išlaidų sąmata to meto dokumentuose buvo vadinama *skaičiumi*³¹. XV – XVI amžiuje tokių ataskaitų imta reikalauti iš sričių valdytojų, kurie savo ruožtu sudarinėdavo teritorines sąmatas. Be sričių valdytojų biudžeto formavimo ir vykdymo politikoje dalyvaudavo ir vietininkai. Todėl galima daryti išvadą, jog tuo metu biudžeto formavimo ir vykdymo politika buvo vykdoma dviem lygmenimis: centrinio biudžeto formavimas ir vykdymas, kuriam vadovavo kunigaikštis, sričių biudžetų sąmatų sudarymas ir pateikimas kunigaikščiui, už kurias buvo atsakingi sričių valdytojai, ir vietininkai. Išdo surinkimo procesui kontroliuoti buvo įsteigti du valstybės pareigūnų etatai: žemės išdininko, kuris buvo atsakingas už bendro valstybės išdo tvarkymą, bei kiemo išdininkas - atsakingas už valdovo išdo (pajamų ir išlaidų) tvarkymą.

Nuo 1492 metų valstybės pajamų ir išlaidų kontroliavimas privilegijomis buvo pavestas Lietuvos Didžiojo kunigaikščio tarybai, nors valstybės Didžiojo kunigaikščio kompetencija finansų srityje vis dar nebuvo ribojama. “Jis pats nustatydamas valstybines finansines prievoles, rūpinosi jų vykdymu, valstybės išteklių panaudojimu bei finansų kontrole”³². Biudžeto formavimo ir vykdymo politika buvo sukoncentruota vienos institucijos – Didžiojo kunigaikščio - rankose. Privilegijas ir lengvatas šalies feodalams mokesčių mokėjimo srityje galima laikyti vienu iš Lietuvos Kunigaikštystės mokesčių bruožų. Teisė nemokėti mokesčių tarp įvairių bajorų laisvių buvo reglamentuota ir 1558 metų Lietuvos Statute. Tačiau akivaizdu, kad mokesčių lengvatų suteikimas tiek feodalams, tiek ir bajorams neturėjo tos mokesčių lengvatos sampratos, kuria “mokesčių lengvata” yra suprantama šių dienų mokesčių sistemoje. Visų pirma dėl to, kad minėtame Statute ir vėlesniuose valstybės teisinio pobūdžio aktuose nebuvo reglamentuota pati

³⁰ Maksimaitis Mindaugas, Stasys Vansevičius Lietuvos valstybės ir teisės istorija. Vilnius 1997m., P. 22

³¹ Meidūnas Vitoldas, Puzinauskas Pranas Finansai. Vilnius, 2003m.. P. 50

³² Novikevičius Vaitiekus Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai/ Jurisprudencija. Vilnius, 2002m.. T.31(23)

mokesčio lengvatos samprata, bei jos tikroji paskirtis. Mokesčių lengvata buvo siejamas su Seimo draudimu Didžiajam Kunigaikščiui be Seimo sutikimo apmokestinti, bajorų, dvasininkų, miestiečių ir jų pavaldinių.

Karalienės Bonos ir Stepono Batoro laikais (XVI amžius) ima plėtotis biudžeto formavimo ir vykdymo politika, orientuota į provizorinių pajamų ir išlaidų sąmatų sudarymą. Iš senato ir seimo atstovų buvo renkama komisija, kurios kompetencijai priklausė valstybės pajamų ir išlaidų plano, vadinamo išdo skaičiaus *sumara*, sudarymas.³³ Ši sąmatos projektą svarstydavo pati komisija, kuri galutinę redakciją (su pataisomis) pateikdavo svarstyti seimo plenumė. Taigi, tuo metu biudžeto formavimo ir vykdymo politikoje imamas įgyvendinti bendrasis kolegialumo principas, kuris biudžeto formavimo ir vykdymo procesą paveda ne vienam asmeniui, o kolegialiai institucijai. Šiame procese, sudarant pajamų ir išlaidų sąmatą, didelį vaidmenį vaidino subjektyvumo kriterijus, kadangi anksčiau minėta komisija buvo atsakinga už valstybės pajamų ir išlaidų plano projekto sudarymą, ir nebuvo institucijos galinčios apriboti šios komisijos savivalę.

XVI amžiuje išryškėjo netolygios mokesčių naštos paskirstymo tendencijos (didesni nei kitiems mokesčiai buvo nustatomi valstiečiams, miestiečiams ir pirkliams). Didesni mokesčiai buvo nustatomi tiems, kuriems mokestinę naštą buvo sunkiausiai “pakelti”. Ši problema buvo išspręsta Vytauto Didžiojo laikais. Jis suvienodino mokesčių naštą atskiriems mokesčių mokėtojams. Suvienodinimo pagrindu buvo mokesčio mokėtojo ekonominis pajėgumas, turimas turtas ir gaunamos pajamos.

Vėliau (XVIII amžiuje) šalies pajamų surinkimo, pajamų išlaidų planavimo, ekonominio ir socialinio gyvenimo gerinimo politika buvo centralizuota. 1764 metais Lietuvoje įsteigta Lietuvos išdo komisija, kurią sudarė 16 narių. Šios komisijos veiklai buvo susijusi su Lietuvos kunigaikštystės pajamų didinimu, kelių gerinimu, ekonomikos plėtra, pramonės ir prekybos plėtimu, komunikacijomis ir transportu³⁴. Nustatytas vienas pajamų tarifas bajorams – 10 proc. pajamų mokestis. Bajorai, savo ruožtu, vengdami mokėti mokesčius, šią naštą uždėdavo kitiems gyventojams. Šiame laikotarpyje pradėjo plisti ir išlaidų specifikacija arba klasifikacija pagal atskiras valstybės valdymo sritis³⁵.

Apibendrinant Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės mokesčių sistemą bei biudžeto (valstybės išdo) formavimo ir vykdymo politiką, galima teigti, jog vieningos mokesčių sistemos ir vieningo biudžeto formavimo proceso to meto Lietuvoje nebuvo. Nepaisant to, kad kai “kurios

³³ Buckiūnienė Olga, Meidūnas Vitoldas, Puzinauskas Pranas Lietuvos finansų sistema/ mokomoji knyga. Vilnius, 2003m.. P. 77

³⁴ Maksimaitis Mindaugas, Stasys Vansevičius Lietuvos valstybės ir teisės istorija. Vilnius 1997m., P. 82

³⁵ Meidūnas Vitoldas, Puzinauskas Pranas Finansai. Vilnius, 2003m.. P. 52- 53

finansinės prievolės buvo nustatytos visoje kunigaikštystėje, tuo pačiu metu užimtose žemėse buvo paliekami vietiniai mokesčiai. Taigi, LDK veikė ne viena, o kelios mokesčių sistemos”³⁶.

Lietuvos valdymo Rusijos imperijos sudėtyje metu mokesčių nustatymu rūpinosi Bendroji dūma. Miestai buvo apmokestinami dideliais akcizais, o Lietuvos gubernijų apskričių miestuose buvo įdiegta gėrimų, druskos ir komunikacinė rinkliava. XIX amžiaus pradžioje Aleksandras I nustatė, jog, susidarius miestuose mokesčių nepriemokai, butų reikalaujama nepriemokos turėtojo pasirašytino pasižadėjimo šią nepriemoką sumokėti per tris mėnesius. Taigi, šiame laikotarpyje atsiranda pajamų surinkimą į valstybės išdą kontroliuojančios institucijos. Nustatoma mokesstinė prievolė šalies išdui, bei su šios prievolės neįvykdymu susijusios sankcijos ir prievartinis išieškojimas.

1795 metais Lietuvoje buvo įvesta rusiškai mokesčių sistemai analogiška apmokestinimo tvarka. Įvesta apmokestinamojo vieneto sąvoka. Apmokestinamuoju vienetu tapo vyriškos lyties gyventojas, iš kurio buvo imamas pagrindinis tiesioginis mokestis – pagalvės. Už pagalvės mokesčio surinkimą iš baudžiauninkų buvo atsakingas dvarininkas. Pagalvės mokestis, kaip ir Vytauto Didžiojo laikais, buvo paskirstomas atsižvelgiant į mokesčio mokėtojo ekonominį pajėgumą. Vėliau pagalvės mokestis buvo panaikintas, tačiau vietoje jo buvo nustatyti nauji mokesčiai (pavyzdžiui, miestiečiai ir pirkliai vietoje pagalvės mokesčio buvo įpareigoti mokėti pajamų ir turto mokestį).

Mokesčiai buvo renkami valsčiaus, gubernijos ir apskrities reikalams. Mokesčių pajamų surinkimas įgavo tikslinę paskirtį – finansuoti valsčiaus, apskrities ir gubernijos reikalus. Šalia tiesioginių mokesčių buvo nustatyti netiesioginiai, žemyniniai mokesčiai, turgaus rinkliava, kelionės leidimų rinkliavos. Tačiau pajamų išleidimas neturėjo aiškaus teisinio bei norminio pagrįstumo, todėl buvo būtina pajamų surinkimą ir išlaidų išleidimą įteisinti teisės aktuose.

1802 m. rugsėjo 8 d. Aleksandro I potvarkio “ Dėl ministerijų įkūrimo” pagrindu buvo įsteigta Finansų ministerija, kurios kompetencijai buvo priskirtas pajamų ir išlaidų paraiškų sudarymas, atsižvelgiant į kitų ministerijų sudarytas pajamų ir išlaidų sąmatas. Dar po vienerių metų imti sudarinėti kasmetiniai valstybiniai biudžetai, kurie atspindėjo ministerijų pajamų ir išlaidų sąmatas³⁷. Tačiau akivaizdu, kad šiuo laikotarpiu, nebuvo įdiegta tinkama ir pagrįsta pajamų ir išlaidų klasifikavimo sistema.

1906 metais priimtos taisyklės “ Dėl valstybės pajamų ir išlaidų paraiškos svarstymo”. Šiose taisyklėse buvo reglamentuota valstybės biudžeto peržiūrėjimo dviejose institucijose (Valstybės dūmoje ir Valstybės taryboje) tvarka. Šiose taisyklėse taipogi buvo reglamentuota, jog visi “valstybės kreditai (asignavimai) skirstomi į tris dalis: 1) kreditai, nepriklausantys įstatymus

³⁶ Meidūnas Vitoldas, Puzinauskas Pranas Mokesčiai: teorija, vaidmuo, raida. Vilnius, 2001m.. P. 43

³⁷ Novikevičius Vaitiekus Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai/ Jurisprudencija. Vilnius, 2002m.. T.31(23);

leidžiančioms institucijoms svarstyti ir mažinti; 2) kreditai, gražinami veikiančiais įstatymais; 3) kreditai, galimi laisvai svarstyti”³⁸.

Nors Lietuvos biudžeto formavimo ir vykdymo politika laikotarpiu iki 1918 metų formavosi palaipsniui, tačiau iki galo biudžeto politika nebuvo išplėtotą. Visų pirma dėl to, kad keičiantis ekonominei ir politinei valstybės santvarkai, įstatymų leidimo procedūra vis dar buvo nelanksti, nebuvo sukurtas pastovios ir patikimos biudžeto politikos įgyvendinimo mechanizmas, kuris užtikrintų valstybės pajamų surinkimo ir išlaidų paskirstymo efektyvumą. Kita vertus, visose valstybės pajamų ir išlaidų sąmatose nebuvo aiškaus pajamų ir išlaidų klasifikavimo, bei šio klasifikavimo pagrįstumo, o asignavimų gavėjai nebuvo teisiškai įpareigoti atsiskaityti ir pagrįsti išlaidų panaudojimą.

2.2 Nacionalinio biudžeto politika Lietuvoje 1918 – 1940 metais

1918 metų rugpjūtį vokiečiams patyrus pralaimėjimą Vakarų fronte, Vokietijos vyriausybė paskelbė pripažįstanti tautų apsisprendimo teisę. 1918 metų lapkričio mėnesį Vilniuje įvykusiame Valstybės tarybos posėdyje buvo apsvarstyti Lietuvos pagrindiniai valstybingumo įtvirtinimo klausimai, tame tarpe ir pagrindiniai ūkiniai finansiniai klausimai. Šiame posėdyje bene pirmą kartą buvo viešai pateikta ekonominės programos įgyvendinimo strategija ir taktika. Nuo šio momento biudžeto politika tapo ne tik deklaratyvi sąvoka, bet ir įgijo teisinę reikšmę. Biudžeto politika buvo įtvirtinta vieningame, teisinę galią turinčiame dokumente. Šiuo laikotarpiu buvo išleista nemažai Lietuvos valstybės mokesčių ir rinkliavų įstatymų, bei kitų norminių teisės aktų, reglamentuojančių mokesčių ir rinkliavų tarifus, biudžeto pajamų surinkimą, ūkinių subjektų verslo veiklos formavimą, mokesčių sistemos kūrimą ir pan..

Pagrindiniai subjektai, atsakingi už šių teisės aktų priėmimą ir įgyvendinimą, buvo Ministrų kabinetas, Ministrų kabinetas ir Valstybės prezidentas kartu, Prekybos ir Pramonės ministerija, Ministrų Taryba, Finansų, Prekybos ir Pramonės ministerija (vėliau Finansų ministerija), Steigiamasis ir Mažasis Seimas.

Plačiausius įgaliojimus biudžeto formavimo ir vykdymo srityje turėjo finansų ministras. Tuo tarpu Seimo kompetencija šioje srityje buvo gan ribota. 1922 m. konstitucija numatė, kad biudžeto aktą sudaro vyriausybė, o tvirtina Seimas. Tačiau Seimas, tvirtindamas valstybės išlaidų sąmatą, neturėjo teisės keisti išlaidų sąmatos ribų.

Ministrų kabinetas buvo atsakingas už biudžeto projekto svarstymą po to, kai šį projektą, kartu su atstovų pastabomis, jam pateikia Seimo komisija. Prezidento ir jo skiriamos Ministrų

³⁸ Novikevičius Vaitiekus Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai/ Jurisprudencija. Vilnius, 2002m. T.31(23)

Tarybos įgaliojimai biudžeto srityje buvo didesni nei Seimo. Remiantis 1938 metų konstitucijos nuostatomis, Ministrų Taryba buvo atsakinga už biudžeto projekto rengimą. Seimas galėdavo Ministrų Tarybos biudžeto projekte nustatytas išlaidas padidinti “tik įstatymu nustatęs naujas pajamas joms padengti”³⁹.

Lietuvos valstybingumo atkūrimo procesas reikalavo didelių lėšų. Todėl pagrindinės biudžeto politikos formavimo ir vykdymo kryptys buvo nukreiptos į teisingos ir efektyvios mokesčių sistemos kūrimą, mokesčių sistemos funkcionavimą užtikrinančios teisės aktų bazės kūrimą. To laikotarpio pagrindinis biudžeto politikos tikslas buvo užtikrinti pakankamas biudžeto pajamas, bei skatinti verslo veiklą.

1919 m. balandžio 4 d. priimtoje konstitucijoje (“Laikinosios Konstitucijos Pamatiniai Dėsniai”) buvo kalbama apie valstybės kontrolę, kuri buvo atsakinga už valstybės pajamų ir išlaidų, kito valstybės turto saugojimo priežiūrą. Įtvirtinamas biudžeto pajamų surinkimo ir išlaidų paskirstymo kontrolės mechanizmas. 1922 metų Lietuvos valstybės konstitucijos 29 paragrafe įtvirtinta Seimo prerogatyva tvirtinti biudžetą ir jo vykdymą.

Aukščiausioji Lietuvos valdžia savo funkcijas vykdė per centrinius valdymo organus – ministerijas. Už Lietuvos valstybės ūkinės – ekonominės politikos rengimą ir įgyvendinimą buvo atsakingos trys ministerijos – Finansų, Žemės ūkio ir Susisiekimo. Pagrindinė iš jų buvo Finansų ministerija, kuri buvo įkurta 1924 metais reorganizavus Finansų, prekybos ir pramonės ministeriją. “Ši ministerija ne tik disponavo pagrindiniais valstybės poveikio ūkiniam kraštui gyvenimo svertais, bet ir sudarė viso valstybinio aparato veiklos ekonominį pagrindą”⁴⁰. Finansų ministras buvo atsakingas už finansinių lėšų sumų, kuriomis remiantis valstybinės žinybos sudarinėdavo savo pajamų ir išlaidų sąmatas, nustatymą. Finansų ministrui leidus, įstatymais neparemtos⁴¹ išlaidos galėjo būti įtrauktos į išlaidų sąmatą ir vykdomos⁴².

Valstybės biudžeto sudarymą ir įgyvendinimą, valstybės lėšų tvarkymą vykdė Finansų ministerijos padalinys – Finansų departamentas. Šiam departamentui buvo pavaldžios vietinės išdinės, į kurias patekdavo mokesčiai ir rinkliavos. Vėliau, kasinį biudžeto aptarnavimą perdavus Lietuvos bankui, jos buvo panaikintos.

Kitas Finansų ministerijos departamentas – Mokesčių – buvo atsakingas už valstybės pajamų surinkimą. Mokesčių surinkimą kontroliavo vietinės mokesčių inspekcijos, kurios buvo pavaldžios anksčiau minėtam departamentui.

³⁹ Novikevičius Vaitiekus Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai/ Jurisprudencija. Vilnius, 2002m.. T.31(23)

⁴⁰ Maksimaitis Mindaugas, Stasys Vansevičius Lietuvos valstybės ir teisės istorija. Vilnius, 1997m.. P. 163

⁴¹ 1925 m. biudžeto projekto 4-ojo paragrafo nuostata skelbė, kad kiekviena biudžeto pozicija turi būti paremta įstatymu;

⁴² Novikevičius Vaitiekus Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai/ Jurisprudencija. Vilnius, 2002m.. T.31(23);

1921 – 1924 metais svarbiausias valstybės pajamų šaltinis buvo akcizo mokestis. Jo surinkimą ir valdymą organizavo ir vykdė Akcizo departamentas prie Finansų ministerijos. Ekonominės krizės sukeltoms pasekmėms likviduoti buvo įteigta kainų tvarkymo įstaiga, kurios kompetencijoje buvo prekės kainų ir užmokesčio už patarnavimus nustatymas, prekių paskirstymas, neigiamo žemės ūkio produktų ir pramonės gaminių kainų neatitikimo mažinimas.

Biudžeto pajamų sistemą jungė visa tiesioginių ir netiesioginių mokesčių grupė ir rinkliavos. Prie tiesioginių mokesčių buvo priskiriami valstybinis žemės mokestis, kurio dydis priklausė nuo turimos žemės rūšies. “Žemę buvo stengiamasi apmokestinti iš karto, nes pajamos iš surenkamų įplaukų už žemę sudarė trečdalį visų tiesioginių mokesčių įplaukų”⁴³. Nekilnojamojo turto mokestis buvo renkamas atsižvelgiant įturimo turto pajamingumą arba jo vertę. Patentiniu mokesčiu buvo apmokestinamos prekybos ir pramonės įmonės pagal įmonės pajėgumą. Įmonėms buvo taikomas ir neapmokestinamasis minimumas. 1932 metais įvedamas progresyvinis darbo pajamų mokestis, kuris kartu su verslo pelno mokesčiu atvėrė kelią bendrajam pajamų mokesčiui Lietuvoje.

Nepaisant visų pastangų tinkamai užtikrinti biudžeto pajamų surinkimą bei išlaidų paskirstymą, dėl karų ir okupacijų nuskurdintų gyventojų pajėgumas mokėti mokesčius buvo menkas. Todėl tapo akivaizdu, kad finansų sistemos ir biudžeto pajamų struktūra negali būti grindžiama tiesioginiais mokesčiais. Kurį laiką Lietuvai teko nemažai skolintis tiek vidaus, tiek užsienio rinkoje. Biudžeto pajamų surinkimo politika buvo orientuota į mokesčių pajamų šaltinių saugojimą, kad būtų užtikrintas nuolatinis tekėjimas į valstybės biudžetą. Atsižvelgiant į tai, kad dėl sunkios šalies ekonominės būklės tiesioginių mokesčių našta gyventojams buvo sunkiai pakeliama, iškilo būtinybė pajamų valstybės biudžetui ieškoti kitur.

Kitu biudžeto pajamų šaltiniu tapo netiesioginiai mokesčiai (muitai bei akcizai) ir pajamos iš valstybinio turto, valstybinių ir mišraus kapitalo įmonių komercinės veiklos. Todėl galima teigti, kad svarbiausiu tarpukario Lietuvos mokesčių sistemos ramsčiu tapo vartojimo mokesčiai.

Rinkliavų grupei priklausė žyminis, kuris buvo imamas už turto savininko pasikeitimo aktus bei įvairius sandorius, ir vekselinis žemyninis mokestis.

Akivaizdu, kad pagrindiniai tuometinės biudžeto formavimo ir vykdymo politikos aspektai buvo nukreipti į biudžeto pajamų surinkimą, todėl biudžeto išlaidų paskirstymo teisinis pagrindumas buvo menkas.

Viena iš svarbiausių biudžeto politikos sričių buvo biudžeto pajamų ir išlaidų paskirstymas tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų. Buvo vykdoma biudžeto decentralizacijos politika, nors pagrindiniai biudžeto formavimo ir vykdymo klausimai buvo sprendžiami centriniu

⁴³ Meidūnas Vitoldas, Puzinauskas Pranas Mokesčiai: teorija, vaidmuo, raida. Vilnius, 2001m.. P. 48

lygmeniu. Vietos savivaldybėms atiduota valstybinių mokesčių lyginamoji dalis. “Dalijantis mokesčines įplaukas tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų, siūlyta vietos savivaldybėms rinkti vadinamuosius realinius mokesčius (žemės, nekilnojamojo turto, verslo ir kitų smulkių šaltinių mokesčiai), o į valstybės išdą mokėti tik asmeninius (darbo pajamų ir kt.)”⁴⁴.

Nevienodas savivaldybių teritorijų dydis, skirtingas gyventojų skaičius miestuose, skirtingas ekonominio išsivystymo lygis sąlygojo daugiau diferencijuoto pajamų surinkimo ir finansinio išlyginimo principo taikymą. Finansinio išlyginimo problemos buvo sprendžiamos vienkartinėmis subvencijomis arba dotacijomis skyrimu, savivaldybių finansinių poreikių įgyvendinimu valstybiniu, t.y. centriniu, lygmeniu.

Priimta nemažai teisės aktų, reglamentuojančių biudžeto formavimo ir vykdymo klausimus, pagrindiniai iš jų 1925 metų ir 1926 metų biudžeto projektai, kurie, nepaisant to, kad ir liko tik projektais, turėjo didelę įtaką biudžeto formavimui ir vykdymui.

Imta aktyviau vykdyti biudžeto decentralizavimo politika, teikiamos dotacijos savivaldybėms, kurios dėl tam tikrų ekonominių, socialinių ir politinių priežasčių, buvo nepajėgios įgyvendinti finansinių išpareigojimų. Atsiranda mokesčių ir nemokesčių pajamų paskirstymas centriniu ir vietiniu lygmeniu

Su biudžeto formavimu ir vykdymu susiję procesai buvo reglamentuoti teisės aktais, o kiekviena biudžeto pozicija paremta įstatymu. Suformuotas biudžeto formavimo ir vykdymo institucinis mechanizmas.

2.3 Nacionalinio biudžeto politika Lietuvoje 1940 – 1990 metais

Nuo 1940 metais Lietuvoje galiojo TSRS okupacinis režimas, todėl kalbėti apie savarankišką biudžeto formavimo ir vykdymo politiką šiuo laikotarpiu būtų beprasmiška. Nuo šio laikotarpio pradžios buvo pertvarkoma visa Lietuvos socialinė – ekonominė sritis. Biudžeto pajamų surinkimo procese taipogi vyko kardinalūs pokyčiai. 1940 metais įvesta sovietinė mokesčių sistema, kurios “pagrindinis bruožas buvo sunkių mokesčių likvidavimas ir mažesnių įvedimas bei lengvatų taikymas darbo žmonėms ir jų atleidimas nuo tam tikrų mokesčių..., didinant mokesčius turtingiesiems ir priverstinai išieškant nesumokėtus senuosius mokesčius”⁴⁵. Visa, ką Lietuva buvo pasiekusi ankstesniais laikotarpiais biudžeto politikos srityje, buvo sugriauta.

Lietuvoje 1941 m. galiojo visasajunginė biudžetinė sistema. Per sąjunginį biudžetą buvo paskirstomos finansinių išteklių dalys sąjunginėms respublikoms. Sąjunginio ir respublikinių

⁴⁴ Justinas Rimas Vietiniai mokesčiai/ Mokomoji knyga. Kaunas, 2000.m. P. 59

⁴⁵ Meidūnas Vitoldas, Puzinauskas Pranas Mokesčiai: teorija, vaidmuo, raida. Vilnius, 2001m.. P. 52

biudžetų pajamų ir išlaidų bendra apimtis buvo tvirtinama TSR Sąjungos Aukščiausios tarybos sesijos. Prie Sąjunginių respublikų Aukščiausiųjų tarybų buvo sudarytos biudžeto komisijos, kurios teikdavo taryboms pasiūlymus dėl biudžeto pajamų ir išlaidų pasiskirstymo. Aukščiausias valstybinės valdžios institucijai (Sąjunginių respublikų Aukščiausioms taryboms) priklausė teisė nustatyti mokesčius ir kitas pajamas. Šiai institucijai taipogi priklausė ir TSRS valstybinio biudžeto tvirtinimo ir biudžeto vykdymo apyskaitos procedūros.

Už TSRS valstybinio biudžeto vykdymą buvo atsakinga Ministrų Taryba. Biudžeto vykdymas buvo organizuojamas per TSRS Finansų ministeriją, TSRS ministerijas ir žinybas, bei sąjunginių respublikų Ministrų Tarybas⁴⁶.

Tarybinė ekonomika buvo kuriama dviem būdais – nacionalizacija ir konfiskacija. Didelę reikšmę turėjo žemės nacionalizacija ir žemės reforma⁴⁷. Valstybės nuosavybė buvo kuriama ir konfiskacijos bei sekvestracijos⁴⁸ būdu. 1941 metų biudžete buvo numatyta pagrindinę visų pajamų dalį sukaupti iš vadinamųjų socialistinių įmonių ir organizacijų pajamų ir iš gyventojų renkamų piniginių įmokų. Atskaitymų iš pelno įmokas į biudžetą privalėjo įnešti ne tik pelną turinčios įmonės, bet ir tos, kurioms pelno nepakakdavo.

Politinio pobūdžio biudžetinės sistemos viešpatavimą Lietuvoje atspindėjo vietinės valdžios institucijų pajamų ir išlaidų apimtys. “Valdantieji sluoksniai sovietinę ideologiją į miesto bei kaimo žmonių gyvenimą diegė labiausiai pasitelkę finansus”⁴⁹. Lietuvoje buvo vykdomas planinis socialistinis ūkio valdymas. Žmonėms buvo peršama mintis, jog “socializmo sąlygomis mokesčiai yra priemonė, padedanti komunizmo kūrimo interesais paskirstyti ir perskirstyti dalį nacionalinių pajamų”⁵⁰.

Lietuvoje prasidėjo vokiečių okupacija. 1941 m. spalio 18 d. išleistame Reicho komisaro potvarkyje “Dėl mokesčių priemonių Rytų krašte” buvo nustatyta nauja mokesčių sistemos kryptis, kartu reikalaujant mokėti ankstesnius mokesčius.

Siekdami kuo labiau palenkti visą Lietuvos ūkį Vokietijos interesams, vokiečiai likvidavo anksčiau veikusią valdžią sukūrė sau pagalbinę valdymo instituciją – “Savivaldą”. Savivaldos ekonominius uždaviniai buvo susiję su Vokietijos militaristinių uždavinių įgyvendinimu (ūkininkai privalėdavo užtikrinti kovojančios kariuomenės maitinimą, verslo įmonės – kariuomenės aprūpinimą apranga bei ginklais).

⁴⁶ Novikevičius Vaitiekus Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai/ Jurisprudencija. Vilnius, 2002m.. T.31(23)

⁴⁷ Maksimaitis Mindaugas, Stasys Vansevičius Lietuvos valstybės ir teisės istorija. Vilnius, 1997m.. P. 226

⁴⁸ privačioms įmonėms, jų savininkams atsisakius vykdyti finansų ministro reikalavimą atnaujinti įmonės veiklą arba plėsti gamybą, šios įmonės buvo paaimamos ir eksploatuojamos išdo sąskaita arba perduodamos privatiems asmenims

⁴⁹ Stačiokas Romas, Justinas Rimas Mokesčiai: teorija ir praktika/ Monografija. Kaunas, 2004m.. P.82

⁵⁰ Justinas Rimas Vietiniai mokesčiai/ Mokomoji knyga. Kaunas, 2000.m. P. 66

Apskričių viršininkų įstaigų darbuotojau apygardų komisarų įsakymu ir vidaus reikalų generalinio tarėjo nurodymu apmokestindavo gyventojus, vykdė įvairias rinkliavas, rinko žmones į reicho darbo tarnybą, skyrė bausmes už prievolių ir valdžios įsakymų nevykdymą. Valstiečiams buvo nustatytos privalomos natūrinės duoklės, kurių išieškojimu rūpinosi apygardų komisarai ir apskričių viršininkai. Vokietijos okupacijos laikotarpiu Lietuvoje biudžeto pajamas iš mokesčių sudarė⁵¹:

1. tiesioginiai mokesčiai: žemės mokestis (proporcinis, nustatomas atsižvelgiant į žemės rūšį), nekilnojamojo turto mokestis (pagal gaunamos arba galimos gauti nuomos dydį), algų mokestis (progresinis, nustatytas neapmokestinamasis dydis), vietos gyventojų pajamų mokestis (asmenims, kurie užsiima verslu, laisvomis profesijomis, namų savininkams), bendrovių mokestis, vokiečių pajamų mokestis (pagal vokiečių pajamų mokesčio teisę, taikant lengvatas), vokiečių korporacijų mokestis (mokamas į Generalinio komisaro kasą), kapitalo pelno ir palikimo mokesčiai;

2. tiesioginiai savivaldybiniai mokesčiai: kaimo gyventojų asmens mokestis (mokėjo kaimo gyventojai, kurie nemokėjo pajamų ar algų mokesčio), valsčiaus gėralų mokestis, verslo mokestis; savivaldybinio pobūdžio mokesčiai (pramogų, už arklius, už šunis, už karves ir jaučius (miestuose), žemės mokesčio ir nekilnojamojo turto mokesčio priedas valsčių ir apskričių savivaldybėms);

3. netiesioginiai mokesčiai: universalus akcizo pobūdžio 2-3 proc. apyvartos mokestis, degtinės, alaus bei tabako mokestis, fiskaliniai spirito, saldžiųjų medžiagų ir druskos monopoliai, įvedamas Rytų sritims Reicho muitų įstatymas.

To laikotarpio administracija mažino vietinės reikšmės išlaidas, ir kaip jau buvo minėta anksčiau, kuo daugiau pajamų paskirstydavo militaristiniams reikalams.

Po Antrojo pasaulinio karo Lietuvoje vėl įsitvirtino okupacinė rusų valdžia. Lietuvos TSR biudžeto sistemą 1946- 1953 metais sudarė valstybės biudžetas, respublikos biudžetas ir vietiniai biudžetai. Šiuo laikotarpiu biudžetas, kaip ir 1941 metais, iš esmės buvo formuojamas iš valstybinių ir kooperatinių įmonių ir organizacijų pajamų ir iš gyventojų mokėjimų.

Valstybinį biudžetą tvirtindavo SSRS Aukščiausioji taryba. Šiame biudžete buvo nustatomi apibrėžti atsiskaitymo procentai ir kiekvieno pajamų šaltinio į respublikinius ir vietinius biudžetus. Be bendrasąjunginių valstybinių mokesčių ir pajamų grupės buvo nustatytos ir tam tikros pajamos, priskiriamos atskiriems biudžetams: atskaitymai iš valstybinių įmonių pelno; pajamų mokestis iš kooperacijos; kai kurie valstybiniai mokesčiai ir rinkliavos, įskaitomos į vietinių biudžetų pajamas.

⁵¹ Meidūnas Vitoldas, Puzinauskas Pranas Mokesčiai: teorija, vaidmuo, raida. Vilnius, 2001m.. P. 54-55

Didžiosios dalies pajamų ir mokesčių, sudarančių biudžetų pajamas, surinkimas buvo pavestas vietos valdžios institucijoms. Galima būtų manyti, kad biudžeto formavimo ir vykdymo politika imta įgyvendinti decentralizacijos principu, tačiau tikrasis biudžetų formavimo ir vykdymo politikos “nuleidimo” vietinėms valdžios institucijoms tikslas buvo kitas. Vietinėms finansų institucijoms buvo nustatyta prievolė “rinkti pajamas ne tik vietiniams biudžetams, kurie yra jiems artimesni ir su kuriais jie susieti savo kasdieniniu darbu, bet ir aukštesniems biudžetams – respublikiniam ir sąjunginiam”⁵². Kita vertus, vietiniai mokesčiai ir rinkliavos sudarė palyginti labai mažą biudžeto pajamų dalį. 1969 metais sustiprinta vietinių biudžetų pajamų bazė, ko pasekoje, buvo pasiekta, kad rajonų biudžetų pajamos ir išlaidos būtų subalansuotos be dotacijų iš respublikinio biudžeto.

Pajamos tarp atskirų biudžetų buvo skirstomos laikantis įstatymų arba vyriausybės nutarimų nustatytos tvarkos.

1946 m. rugpjūčio 6 d. Aukščiausioji Taryba priėmė įstatymą “Dėl penkmečio plano Lietuvos TSR liaudies ūkiui atkurti ir išvystyti 1946-1950m.”⁵³. Per valstybės socialinę – ekonominę – fiskalinę politiką buvo bandoma atkurti sugriautą ūkį, pasiekti ikikarinį pramonės ir žemės ūkio lygį. Už šalies ūkio raidos krypčių, bei ekonominių ir kultūrinių uždavinių formavimą buvo atsakinga Aukščiausioji taryba. Centrinis vykdomasis biudžeto įgyvendinimo organas buvo Ministrų Taryba. Ministrų Taryba tvirtino jai pavaldžių ministerijų ir žinybų administracijos bei valdymo personalo etatus, gavo teisę nustatyti respublikinio ir vietinio biudžetų pajamas. Vykdomieji komitetai naudojosi ribotomis teisėmis biudžeto srityje, tvarkė daugiausia tik formalius reikalus. Svarbiausi biudžeto formavimo ir vykdymo politikos aspektai priklausė nuo centrinės valdžios. Per biudžeto politiką buvo siauriamos vietinių valdžios institucijų socialinės ir ekonominės funkcijos. Konsoliduotame biudžete vietinių biudžetų išlaidos 1946 – 1974 metais buvo nuolat mažinamos.

1954 metais daugiausia biudžeto lėšų buvo skirta pramonei, žemės ūkiui, transportui ir komunaliniam ūkiui plėtoti.

1953 – 1990 metais į biudžetą renkami mokesčiai nebuvo pastovūs, keisdavosi jų nustatymo, paskaičiavimo, mokestinių įplaukų atskaitymo į biudžetą tvarka.

1981 metais didžiausius įgaliojimus biudžeto srityje turėjo Finansų ministerija. Ši ministerija turėjo teisę nustatyti ministerijų ir žinybų pajamų ir išlaidų balansų pateikimo tvarką ir terminus, pajamų planus ir išlaidų sąmatas, būtinas Lietuvos valstybinio biudžeto projekto sudarymui atitinkamais metais, sudaryti valstybės socialinės – ekonominės plėtros planą. Finansų ministerija valstybinio biudžeto projektą teikdavo Lietuvos SSR Ministrų Tarybai.

⁵² Justinas Rimas Vietiniai mokesčiai/ Mokomoji knyga. Kaunas, 2000.m. P. 79

⁵³ Maksimaitis Mindaugas, Stasys Vansevicius Lietuvos valstybės ir teisės istorija. Vilnius, 1997m.. P. 234

Kardinalūs pokyčiai Rusijos ekonomikoje, jos politinio statuso pokyčiai 1980-1990 metų sandūroje, sąlygojo rimtą biudžetinio mechanizmo transformaciją, kuri palietė ir Lietuvos biudžetinę politiką. Naujų nuosavybės formų, ūkio subjektų atsiradimas turėjo įtakos biudžeto pajamų sistemos pokyčiams. Lietuva įgavo teisę nuo 1990 metų sausio 1 d. priimti ekonomikos ir socialinės sistemos pertvarkymo ir funkcionavimo įstatymus, valdyti žemę ir kitus gamtos turtus, reguliuoti ūkio šakų ir ūkio subjektų veiklą, vadovauti finansų sistemai, formuoti pajamų sistemą, tvarkyti gamtos išteklių fondą, kurti finansų rinką. Lietuva turėjo savo biudžetą, nustatė lėšų gavimo šaltinius bei jų dydį.

2.4 Nacionalinio biudžeto politika Lietuvoje atkūrus Lietuvos Respublikos Nepriklausomybę

Pokario laikotarpiu Lietuvos ūkis buvo vystomas kaip integruota TSRS ekonomikos komplekso dalis. Lietuva buvo priklausoma nuo socialistinės biudžeto politikos, kuri lėmė menką ekonomikos efektyvumą. Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, buvo būtina suformuoti tokią biudžeto politiką, kuri leistų išeiti iš susiklosčiusios krizinės padėties. Priverstinė kolektyvizacija, priverstinis žemės nusavinimas, stabilios mokesčių sistemos nebuvimas bei kitos neigiamos socialistinės politikos tendencijos skatino Lietuvą ieškoti būdų stabilizuoti ir sutvarkyti Lietuvos socialinį – ekonominį gyvenimą, sutvarkyti iškreiptą pajamų paskirstymo ir perskirstymo, dotacijų sistemą.

Nepriklausomos Lietuvos biudžeto formavimo ir vykdymo politikos pagrindiniai aspektai buvo reglamentuoti Pirmosios po Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo Vyriausybės programoje.

Jau nuo 1989 metų Lietuvoje buvo pradėta vykdyti biudžeto reforma. Teisiniu pagrindu šios reformos vykdymui tapo Lietuvos Respublikos Vyriausybės parengta biudžetinės sandaros koncepcija⁵⁴. Ši koncepcija buvo įgyvendinama remiantis pagrindiniais biudžeto politikos principais (aiškumo, tikslingumo, efektyvumo, visuotinum), kurie biudžeto formavimo ir vykdymo politikoje išliko iki šiol.

Po nepriklausomybės atkūrimo, pagrindinė biudžeto politikos problema buvo deficitinis valstybės biudžetas. Todėl reikėjo imtis priemonių biudžetui subalansuoti. Tuo tikslu buvo nuspręsta mažinti gamybinės investicijas, finansuojamas iš valstybės biudžeto, skirtingai nei socialistiniu laikotarpiu, vykdyti valstybinio turto privatizavimą. Biudžeto pajamų “taupymas” atsispindėjo ir valstybinio valdymo sektoriuje. Siekta mažinti išlaidas valdymo aparatui išlaikyti, tobulinti valdymo struktūrą. Pradėta vykdyti ekonominė reforma, kuri įtakojo ir valstybės biudžeto formavimo ir vykdymo politiką.

⁵⁴ Stačiokas Romas, Justinas Rimas Mokesčiai: teorija ir praktika/ Monografija. Kaunas, 2004m.. P.104

Panaikinta socialistiniu laikotarpiu galiojusi tripakopė ir įvesta dvipakopė biudžeto sistema. Lietuvos valstybės biudžeto sistemos pagrindą sudarė savarankiški valstybės ir savivaldybių biudžetai.

1991-1992 metais buvo tvarkoma muitinių sistema. Muitinių steigimas užtikrino papildomų pajamų į valstybės biudžetą surinkimą. Nuo 1990 metų antrosios pusės Lietuvoje pradėta kokybiškai nauja mokesčių sistema. 1990m. liepos 31 d. priimtas Juridinių asmenų pelno mokestis, o 1990m. spalio 05d. Fizinių asmenų pajamų mokestis. 1991 – 1994 priimti ir kiti įstatymai, susiję su mokestinių pajamų akumuliaciniu valstybės ir savivaldybių biudžetuose: LR mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatymas, LR žemės mokesčio įstatymas, LR prekyviečių mokesčio įstatymas, LR pridėtinės vertės mokesčio įstatymas, LR akcizų įstatymas, LR įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto įstatymas.

Mokesčių sistemą imta derinti su kitų valstybių mokesčių sistemomis. Po nepriklausomybės atkūrimo šalies mokesčių sistema buvo tvarkoma pagal Vakarų valstybių mokesčių sistemos bruožus.

Siekama “įtvirtinti valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidų priklausomybę nuo įstatymuose numatytų pajamų šaltinių, pereiti prie normatyvinio vietos savivaldybių biudžetų formavimo principo”⁵⁵.

Pirmosios vyriausybės programoje buvo reglamentuotas biudžeto asignavimų prioritetas socialinės sferos reikmėms bei garantijoms, taip pat ekonomikos reguliavimo poreikiams pagal tikslines ūkio vystymo programas. Iš to matyti, kad biudžeto asignavimų paskirstymuose įtvirtinamas programinis principas.

Trečiosios vyriausybės programoje biudžeto formavimo ir vykdymo politikos srityje praktiškai buvo atkartotos pirmosios vyriausybės programos nuostatos. Vienintelis naujas aspektas buvo susijęs su siekiu Lietuvos valstybės biudžetą atriboti nuo Lietuvos bankų kreditų išteklių. Siekiant padengti biudžeto lėšų trukumą, Vyriausybė įsipareigojo naudoti valstybinį kreditą, leisdama valstybinės paskolos obligacijas, bei naudodama trumpalaikes bankų paskolas⁵⁶.

Asignavimai paskirstyti pagal vyriausybės programos kryptis: socialinei apsaugai, sveikatos apsaugai, kultūrai ir švietimui ir kt.. finansų ir biudžeto politika grindžiama tokiais principais: valstybės ir savivaldybių biudžeto savarankiškumo; subalansuotumo ir išlaidų priklausomybės nuo įstatymiškai nustatytų pajamų šaltinių bei jų dydžių; valstybės biudžeto

⁵⁵ Lietuvos Respublikos 1-osios vyriausybės programa. www.lrv.lt

⁵⁶ Lietuvos Respublikos 3-osios vyriausybės programa/ Rinka-demokratija-Laisvė. www.lrv.lt

atribojimo nuo Lietuvos banko kredito išteklių; griežto biudžetinių įmonių, įstaigų ir organizacijų finansavimo ribojimo⁵⁷.

Iki 1992 metų valstybės ir savivaldybių biudžetai buvo subalansuoti, todėl reikėjo derinti Vyriausybės pajamų ir išlaidų politikos pakitimus. Siekiant riboti išlaidas, buvo stengiamasi iš esmės mažinti subsidijas, tvirtai laikantis šalies kainų politikos.

Nuo 1993 metų nustatytas Seimo patvirtinto biudžeto deficito limitas. Biudžetas pradėtas sudaryti atsižvelgiant į ekonomines ir socialines prognozes, nacionalinį produktą, finansinius išteklius, kredito ir pinigų apyvartą, užsienio mokėjimus, gyventojų pajamų ir išlaidų balansus. Pradėtas taikyti prognostinis biudžeto planavimo principas. Biudžeto išlaidos mokslui, kultūrai, švietimui ir sveikatos apsaugai pradėtos planuoti atsižvelgiant į ilgalaikius normatyvus.

1995 m. birželio 26 d. Seimas priėmė Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymą. Jame buvo pateiktas mokesčių prievolių sąrašas, reglamentuotos mokesčio mokėtojo ir mokesčio administratoriaus teisės ir pareigos, mokesčio apskaičiavimo ir mokėjimo tvarka, mokesčio bei su juo susijusių sumų išieškojimas, mokesčių ginčų nagrinėjimas.

Tai buvo pagrindas sisteminiam mokesčių pajamų surinkimo į valstybės ir savivaldybių biudžetus reglamentavimui. Tačiau to meto nacionalinio biudžeto formavimo tvarka bei nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politika vis dar neužtikrino valstybės išlaidų tikslingumo, sistematiškumo, skaidrumo ir efektyvumo. Valstybės išlaidos ir pajamos buvo tvirtinamos savarankiškai. Formuojant biudžetą buvo laikomasi lėšų skyrimo pagal funkcijas ir pagal administratorius principo, tačiau tai buvo daroma nenuosekliai. Todėl būtų galima daryti išvadą, kad to meto biudžeto nesistemiškumas buvo naudojamas paslėpti tikrą biudžeto išlaidų struktūrą, arba biudžeto lėšos buvo skirstomos neapgalvotai ir netiksliai. Biudžetinių procesą reglamentuojantys teisės aktai turėjo numatyti ir pagrindinius savivaldybių biudžetų formavimo principus, kurie leistų savivaldybėms savarankiškai nustatyti išlaidų kryptis bei dydžius.

Šeštosios vyriausybės programoje įtvirtintas savivaldybių finansavimo diferencijavimo principas. “Savivaldybių biudžetų pajamos iš valstybinių mokesčių formuojamos pagal Seimo patvirtintus ilgalaikius normatyvus, diferencijuotus pagal administracinių vienetų grupes, atsižvelgiant į išlaidų apimtį ir nevienodą ekonominę – socialinę išsivystymą”⁵⁸. Reglamentuojamas dvigubo apmokestinimo vengimo principas.

1998 m. Seimas priėmė rezoliuciją dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos. Joje buvo įtvirtintas Seimo požiūris į vykdomą biudžeto reformą, bei išdėstyti pagrindiniai principai, kurių reikia laikytis. Pagrindinės Seimo siūlomos nuostatos buvo susijusios su valstybės biudžeto planavimu trejiems metams ir tvirtinimu vieneriems metams.

⁵⁷ Žr. ten pat

⁵⁸ Lietuvos Respublikos vyriausybės programos įgyvendinimo veiksmai ir kryptys, 1993 m. birželio 30d. www.lrv.lt

valstybės biudžetą buvo siūloma sudaryti pagal programas. Nepaisant ankstesnių bandymų įtvirtinti programinį biudžeto principą, tik tai šioje rezoliucijoje buvo padėti pagrindiniai pamatai programiniam biudžeto formavimui. Be visa ko, buvo siūloma nuo 2000 metų pagal programas sudaryti ir savivaldybių biudžetus.

1998 metų biudžeto politika buvo vykdoma prieš tai iš anksto neapibrėžus kokių tikslų siekiama ir kokių mastu Vyriausybė finansuoja funkcijų vykdymą. Funkcijų finansavimas iš biudžeto nebuvo pagrįstas konkrečiais visuomenės naudos tikslais. Tikslinis valstybės funkcijų finansavimas yra teigiamas dalykas šalies ekonomikoje, tačiau toks finansavimas neturėjo būti išskeltas virš biudžeto ribų. Toks finansavimas mažino valstybės išteklių naudojimo skaidrumą, bei slėpė tikrąsias valstybės išlaidas. Atsirado būtinybė pereiti prie vieningo biudžeto sistemos.

Viena iš biudžeto pertvarkymo proceso sudedamųjų dalių buvo valstybės finansinių išteklių konsolidavimas. Prie biudžeto reformos buvo prijungti ir šalies strateginio planavimo procesai.

2000m. liepos mėnesį priimtas naujos redakcijos biudžeto sandaros įstatymas, kuris įtvirtino trimetį biudžeto planavimą (pagrindiniai rodikliai – biudžeto pajamos, asignavimai, asignavimų valdytojų programos – rengiami trejiems metams, o tvirtinami vieneriems), programinį biudžeto rengimą. Programinio biudžeto principo taikymas Lietuvos biudžeto formavimo ir vykdymo procese susiejo valdžios institucijų veiklą, šios veiklos kryptingumą su biudžeto asignavimais. Tai savaime užtikrino efektyvesnį biudžeto lėšų panaudojimą.

Naujoje įstatymo redakcijoje reglamentuotas mokesčių ir kitų privalomų įmokų ir rinkliavų perskirstymas per nacionalinį biudžetą, Valstybinio socialinio draudimo fondą, privalomojo sveikatos draudimo fondą ir kitus nebiudžetinius fondus. Tokiu būdu, valstybės finansiniai ištekliai buvo konsoliduoti, o biudžeto lėšų naudojimas tapo skaidresnis.

2000-2004 m. vyriausybės programoje⁵⁹ buvo numatyta “palaipsniui atsisakyti centralizuoto biudžeto lėšų perskirstymo”. Įtvirtinama galimybė savivaldybėms savarankiškai formuoti savo biudžetus iš vietinių mokesčių ir rinkliavų. Valstybės lėšas stengiamasi skirstyti atsižvelgiant į asignavimų valdytojų ankstesnių metų biudžeto panaudojimo efektyvumą.

Vėlesnėse Vyriausybių programose taipogi akcentuojamas programų, pagrįstų realiais ekonominiais skaičiavimais, finansavimas. Tai savaime užtikrino, kad biudžeto pajamos būtų naudojamos tik toms programoms, kurios yra ekonomiškai ir socialiai naudingos.

Vyriausybė 2001 metais patvirtino Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų programų vykdymo vertinimo tvarką, nustatančią, kad programų vertinimas yra sudedamoji vidaus audito dalis. Šalies biudžeto sudarymo, apskaitos ir atskaitomybės tvarka turėjo atitikti Lietuvos tarptautinius įsipareigojimus.

⁵⁹ Lietuvos Respublikos 11-osios vyriausybės programa. www.lrv.lt

Siekiant įdiegti gerą finansų ir biudžeto valdymo praktiką, Lietuvoje pradėta vykdyti biudžetinės sistemos reforma, kuria siekiama pagerinti valstybės biudžeto planavimą ir biudžeto procedūras, konsoliduoti nacionalinį biudžetą, patobulinti finansinių išteklių valdymą ir kontrolę, padidinti procesų viešumą ir skaidrumą.

Lietuvos Respublika nuo 2004 metų gegužės tapo pilnateise Europos Sąjungos nare. Prieš įstojant į šį aljansą, Lietuvos biudžetinė politika turėjo būti nukreipta ne tik į biudžeto deficito mažinimą, su stojimu į Europos Sąjungą susijusių įsipareigojimų įgyvendinimą, bet ir į teisės aktų derinimą biudžeto formavimo, bei šalies socialinės – ekonominės sferos srityse.

Biudžeto sandaros reforma Lietuvoje dar nebaigta. Nemažai pasikeitimų susiję su integracija į Europos Sąjungą, bei ekonomine ir pinigų sąjungą.

Tai taip pat susiję su Lietuvai aktualios problemos – valstybės skolos valdymo – sprendimu: nepakankamai skiriama dėmesio Europos Sąjungos šalyse vykdomai valstybės skolos valdymo reformai, kai fiskalinė politika atskiriama nuo valstybės skolos valdymo. Kita šiandien aktuali problema – tai Europos Sąjungos struktūrinių paramos fondų lėšų panaudojimo kontrolė ir atskaitomybė. Svarbūs tolesnės reformos uždaviniai – užtikrinti efektyvų valstybės išlaidų paskirstymą ir naudojimą, fiskalinės politikos formavimą atsižvelgiant į besikeičiančias ekonomines sąlygas, tobulinti biudžeto klasifikaciją ir toliau didinti valstybės finansų valdymo skaidrumą.

Lietuvos biudžeto formavimo ir vykdymo politika formavosi ilgą laikotarpį. Nors tam tikrais istoriniais tarpsniais, Lietuva neturėjo savarankiškos biudžeto formavimo ir vykdymo politikos, arba jei ją ir turėjo, tai ši politika buvo plėtojama “minčių ir idėjų lygmenyje”, šiuo metu mes jau galime pasigirti turintys tokią politiką. Kokia ši politika ir kaip ji įgyvendinama analizuojama trečioje dėstomosios dalies . Kitose dalyse taipogi aptariami biudžeto formavimo ir vykdymo politikos (atkūrus Lietuvos Respublikos Nepriklausomybę) subjektai, bei pagrindiniai šios politikos aspektai.

3. LIETUVOS NACIONALINIO BIUDŽETO FORMAVIMO IR VYKDYMO PROCESAS

3.1 Valstybės ir savivaldybių biudžetų santykis (fiskalinė decentralizacija)

Biudžeto sistema priklauso nuo valstybės valdymo formos ir administracinio – teritorinio suskirstymo. Lietuva yra unitarinė valstybė, kurioje yra garantuojama savivaldos teisė. Lietuvos biudžeto sistemą sudaro Lietuvos Respublikos savarankiškas valstybės biudžetas bei savarankiški savivaldybių biudžetai Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas - “Seimo patvirtintas valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams”⁶⁰. Valstybės biudžetas yra centralizuotas finansinių išteklių fondas, kuriame sukaupiama ir paskirstoma dalis Lietuvos Respublikos nacionalinių pajamų. Valstybės biudžeto lėšos naudojamos bendravaltstybinėms reikmėms finansuoti. Valstybės biudžetas, be visa ko, yra “erdvė”, kurioje perskirstomi savivaldybės poreikiams tenkinti reikalingi finansiniai ištekliai. Valstybės biudžeto pajamų surinkimą reglamentuoja Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, mokestinės pajamos detalizuojamos Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatyme⁶¹. Savivaldybių biudžetuose yra kaupiamos lėšos socialinėms, ekonominėms, bei kitoms vietinės reikšmės programoms finansuoti ir vietos savivaldos įstaigoms ir institucijoms išlaikyti. Savivaldybių biudžetų lėšų surinkimas grindžiamas vietinės reikšmės programų įgyvendinimo finansavimo būtinybe.

“Vyriausybės ir savivaldybių santykiai yra dažna diskusijų tema. Populiariausi tokių diskusijų objektai yra du: funkcijos ir finansai”⁶². Savivaldybių finansavimas yra tiesiogiai priklausomas nuo savivaldybėms priskirtų funkcijų ir uždavinių įgyvendinimo masto. Todėl galima teigti, jog savivaldybių biudžetų pajamos ir išlaidos yra priklausomos nuo savarankiškai savivaldybėms paskirtų ir centrinės valdžios deleguotų funkcijų įgyvendinimo apimties. Savivaldybių socialinis ekonominis pajėgumas yra nevienodas, todėl savivaldybėms skirtingai yra perskirstoma ir biudžeto lėšų dalis. Šiame procese kyla nemažai problemų. Visų pirma, jei tam tikros savivaldybės socialinis – ekonominis potencialas yra mažesnis lyginant su kitomis savivaldybėmis, tai nereiškia, kad jai turi būti skiriama mažiau valstybės lėšų. Antra, didesnis valstybės biudžeto pajamų atskaitymas į savivaldybės biudžetą, automatiškai kelia jos socialinį –

⁶⁰ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990m. liepos 30d., Nr I-430 (Žin., 1990, Nr. 24-596; 2003, Nr. 117-5321)

⁶¹ Žr. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 13 straipsnį, 1990m. liepos 30d., Nr I-430 (Žin., 1990, Nr. 24-596; 2003, Nr. 117-5321); Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas, 1995m. birželio 28d. Nr. I-974 (Žin., 1995, Nr. 61-1525; 2004, Nr. 63-2243);

⁶² Bivainis Juozas, Algirdas Butkevičius, Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas/ Ekonomikos teorija ir praktika/ Pinigų studijos. 2003m., Nr.3

ekonominį potencialą. Todėl vykdant atskaitymus į savivaldybių biudžetus, būtų neteisinga juos skirstyti pagal savivaldybių socialinį – ekonominį potencialą, nes šie du dalykai yra tarpusavyje susiję ir vienas kitą įtakoja. “Konkrečios savivaldybės išlaidų struktūros skirtumo, palyginti su kitomis savivaldybėmis, apskaičiavimas reikalauja išlaidų grupavimo pagal savivaldybės funkcijas ir teikiamų paslaugų grupes”⁶³. Akivaizdu, kad savivaldybių biudžetai sudaromi vadovaujantis ne konkrečiais poreikiais, bet Finansų ministerijos apskaičiuotais ir įvertintais rodikliais. Be kita ko, svarbiausius mokesčių elementus (apmokestinimo bazę, tarifus, lengvatas) nustato Seimas, o mokesčių surinkimui įtaką daro Valstybinės mokesčių inspekcijos (savaime suprantama, ir teritorinių mokesčių inspekcijų) politika mokesčių surinkimo srityje. Apskaičiavus pajamas, nustatomi atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvai. Taigi, savivaldybės gauna tiek lėšų, kiek reikia pagal metodiką apskaičiuotoms išlaidoms padengti.

Tačiau šioje vietoje gali kilti tam tikrų klausimų. Ar yra teisinga, jei įgyvendinamos programos nuostatos, bei jos finansavimo klausimai yra sprendžiami centriniu lygmeniu, t.y. pajamos šiai programai finansuoti perskirstomos per valstybinį biudžetą, o jos įgyvendinimas, deklaruojant efektyvesnį įgyvendinimą vietiniu lygmeniu, “nuleidžiamas” savivaldos institucijoms? Be abejo, administracinės programos įgyvendinimo išlaidos (atlyginimas projekto vykdytojams) apmokamos atskaitymų būdu, tačiau realus ekonominis pelnas lieka centriniame (valstybės) biudžete.

“Biudžeto perskirstymo, kaip, beje, ir kiekvienu kitu lėšų skirstymo atveju, labai svarbus objektyvumo, lėšų skyrimo pagrįstumo aspektas. (...), reformuojant biudžetą, (...), buvo padaryta esminių tarpbiudžetinio lėšų perskirstymo metodikos pakeitimų. Visiškai nenagrinėti lėšų skyrimo iš valstybės biudžeto savivaldybių biudžetams pagal naują metodiką objektyvumo ir pagrįstumo aspektai”⁶⁴. Šioje vietoje susiklosto paradoksali situacija: vietos savivaldos kompetencija ir funkcijos dalinamos tam, kad būtų nustatytas skirtingas savivaldybių institucijų savarankiškumo ir atsakomybės laipsnis įgyvendinant šias funkcijas, tačiau šių funkcijų finansavimas nėra pagrįstas. Jei savivaldos institucijoms įstatymais yra reglamentuota teisė vykdyti savarankiškas funkcijas, turėtų būti garantuojama ir visiška savivaldos ekonominė nepriklausomybė. Viso to būtų galima pasiekti tik tinkamai pertvarkius įstatymų, reglamentuojančių savivaldybių pajamų perskirstymą per valstybės ir savivaldybių biudžetus, bazę, bei pereinant prie tikslinių mokesčių taikymo ir privataus vietinių institucijų teikiamų paslaugų pirkimo. Tai gali būti pagrįsta ir paslaugų, kurių ekonominė nauda susijusi su konkrečia vietoje ir joje gyvenančiais žmonėmis, decentralizavimo būtinybe. Šiuo metu nemaža dalis valstybės ir savivaldybių ūkinės veiklos sferų nėra aiškiai atskirtos, todėl šiai veiklai skirtų

⁶³ Rimas Justinas, Vietiniai mokesčiai/ Mokomoji knyga. Kaunas, 2000m. P. 123

⁶⁴ Bivainis Juozas, Algirdas Butkevičius, Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas/ Ekonomikos teorija ir praktika/ Pinigų studijos. 2003m., Nr.3

pajamų perskirstymas per valstybės/savivaldybių biudžetus yra problemiškas. Detalus ir tinkamas funkcijų paskirstymas tarp valstybės ir savivaldos institucijų savaime užtikrintų racionalų išteklių paskirstymą.

“Jei savivaldybė vykdo ir yra atsakinga už vieną ar kitą funkciją, tai visiškai nereikia, jog ji rūpinasi ir finansais šios funkcijos vykdymui, jei savivaldybė ką nors finansuoja, tai dar nereikia, kad ji ir nustato šio finansavimo apimtį ir prioritetus”⁶⁵. Tokios situacijos yra kasdieniškos. Pavyzdžiui, savivaldybės bendruomenės nariai kaltina savivaldybę dėl laiku neišmokėtų socialinių kompensacijų, kurių išmokėjimui lėšas į savivaldybių biudžetą perveda valstybė. Kas kaltas šioje situacijoje? Ar savivaldybė, kuri “nemoka reikalauti”, ar valstybė, kuri nuleidus tam tikras funkcijas savivaldybėms nesugeba skirti lėšų jų įgyvendinimui? Ši problema nėra neišsprendžiama. Visų pirma, savivaldybės ir valstybės funkcijos turi būti aiškiai apibrėžtos, visų antra, turi būti aiškiai nustatomas šioms funkcijoms atlikti reikalingas finansavimas.

Vienas iš būdų didinti valstybės finansų naudojimo efektyvumą – fiskalinės decentralizacijos principo įgyvendinimas. Fiskalinės decentralizacijos principas įtvirtintas ir Europos vietos savivaldos chartijoje. Jos preambulė teigia, kad vietos savivaldos apsauga ir stiprinimas įvairiose Europos šalyse yra svarbus įnašas į demokratinius principais ir valdžios decentralizavimu grindžiamos Europos kūrimą.

Seimui 1999 m. gegužės 25 dieną ratifikavus Europos vietos savivaldos chartiją, buvo manoma, kad nuo šio momento savivaldybės ne tik galės savarankiškai išsipareigoti tenkinti bendruomenės poreikius, bet ir pasirinkti jų įgyvendinimo būdus ir priemones. Tačiau “užuot suteikusi savivaldybėms išorinės socialinės ir ekonominės aplinkos palankumą ir laisvę veikti, centrinė valdžia,(...),varžė ir varžo savivaldybių finansinį biudžetinį savarankiškumą(…)”⁶⁶.

Valstybė ir savivaldybių biudžetų formavimo ir vykdymo procese įgyvendinamą fiskalinės decentralizacijos principą atspindi vietinės valdžios finansinio savarankiškumo lygis, kompetencijos ir funkcijų pasiskirstymas tarp atskirų valdžios lygių, ir su šiuo pasiskirstymu susijusi teisė nustatyti bei rinkti atitinkamam valdymo lygiui skirtus mokesčius ir kitas privalomas įmokas bei rinkliavas, minėtų funkcijų finansavimas iš savarankiškai sukauptų biudžetinių lėšų, valstybės ir savivaldybių biudžetų lyginamosios dalys bendrame nacionaliniame šalies biudžete. Išanalizavus statistinius nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyvinius duomenis (2001-2005 (sausio – balandžio mėn.))⁶⁷ (žiūrėti priedus Nr. 5 ir 6)

⁶⁵ Šimašius Remigijus Ką gali duoti savivaldos reforma? / Lietuvos laisvosios rinkos institutas/ Straipsniai ir komentarai, 1996m. birželis

⁶⁶ Stačiokas Romas Viešojo administravimo institucijų finansai ir biudžetas/ Viešasis administravimas/ Ats.red. A. Raipa. Kaunas 2001, P. 342

⁶⁷ Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2001m. 12 mėnesių); Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo

matyti, kad didžiąją dalį nacionalinio biudžeto pajamų sudaro valstybės biudžete surenkamos lėšos. Taigi, akivaizdu, kad fiskalinio decentralizavimo principas Lietuvoje nėra įgyvendinamas tokiu lygiu, koku yra deklaruojamas.

Decentralizavimo principo trūkumus bei savivaldybių finansinio savarankiškumo ribotumą atsiskleidžia ir sekantys aspektai: 1) Savivaldybių įstatymų nustatyti įsipareigojimai didėja, tačiau nėra tinkamai užtikrinamas realizuojamų funkcijų finansavimas, savivaldybių savarankiškumas skirstant asignavimus vis dar yra labai ribotas; 2) Šalyje vis dar ryški tendencija kuo didesnę mokestinių pajamų dalį surinkti ir perskirstyti centralizuotai; 3) Didelė tikslinių dotacijų apimtis savivaldybių biudžetuose riboja savivaldybių galimybę veikti savarankiškai; 4) Nuo 2002 metų savivaldybių biudžetuose išaugo tikslinės dotacijos, sumažėjo mokestinės pajamos, ko pasėkoje savivaldybių skolinimosi limitai tapo gana riboti

2001 metais išgaliojus naujai Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo redakcijai, nepaisant valstybės pastangų garantuoti savivaldybėms pastovias pajamas, pagrindiniai veiksniai, ribojantys savivaldybių finansinį savarankiškumą, taip ir liko nepašalinti.

Savivaldybių biudžetai vis dar nėra visiškai nepriklausomi ir savarankiški. Nėra aiškiai nustatyta kiek centrinė įstatymų leidžiamoji bei vykdomoji valdžia gali kištis į savivaldybių funkcijų vykdymą, o savivaldybių pajamų išlyginimo mechanizmas vis dar nėra aiškus ir pagrįstas objektyviais kriterijais. Viso to pasėkoje, vienos savivaldybės, dangstydamos savo nesugebėjimus tinkamai tvarkyti kasdieninius reikalus, „gyvena“ kitų savivaldybių sąskaita. Tai daryti joms padeda pajamų išlyginimo modelis, kurio esmę sudaro tam tikro dydžio dotacijų skyrimas savivaldybėms, kurių mokestiniai pajėgumai yra menkesni už kitų. Taigi, iš vienu savivaldybių atimama – kitoms atiduodama, nepaisant pastarųjų menkų pastangų veikti ir prastų veiklos rezultatų. Viso to būtų galima išvengti įvedus nepriklausomą ir savarankišką savivaldybių biudžetų sistemą. Būtų sudarytos vienodos startinės pozicijos veikti, o visa kita priklausytų nuo savivaldybės institucijų pastangų ir noro efektyviai dirbti.

Visam tam būtina vietos savivaldos finansavimo sistemos reforma, bei realus fiskalinės decentralizacijos įgyvendinimas. Kad viso to būtų galima pasiekti, visų pirma, turi būti sukurta aiški funkcijų bei lėšų joms įgyvendinti paskirstymo tarp centrinės ir vietos valdžios sistema, sudarytos realios sąlygos savivaldybėms veikti savo biudžetų formavimą, nustatyti ir administruoti vietinius mokesčius. Savarankiškas biudžetas suteiktų galimybę savivaldybėms

operatyviniai duomenys (2002m. 12 mėnesių); Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2003m. sausio-gruodžio mėn.); Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2004m. sausio – gruodžio mėn.); Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2005m. sausio – balandžio mėn.)

didžia dalimi pačioms finansuoti ne tik einamąsias išlaidas, bet ir investicinius projektus, kurie ateityje didintų jų ekonominį bei socialinį potencialą.

Iš anksčiau pateiktos medžiagos matyti, jog pagrindiniai klausimai kyla dėl pajamų persikirstymo valstybės ir savivaldybių biudžetuose. Pajamos valstybės ir savivaldybių biudžetuose sudaro ekonominį pagrindą įgyvendinti valstybės ir savivaldos lygmeniui priskirtas funkcijas. Pajamos į savivaldybių ir valstybės biudžetus turi būti surenkamos laikantis teisės aktais reglamentuotos tvarkos, bei pagrįstos socialiniais ir ekonominiais šalies rodikliais.

Todėl būtina valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų surinkimo teisinio reglamentavimo ir pagrįstumo analizė.

3.2 Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo teisinis reglamentavimas ir pagrįstumas

Valstybei, savivaldybėms, kaip ir bet kuriam kitam subjektui vykdančiam tam tikras funkcijas, reikalingi piniginiai ištekliai. Piniginiai ištekliai garantuoja užsibrėžtų tikslų ir funkcijų realizavimą.

Valstybės poreikiai priklauso nuo valstybinio gyvenimo charakteristikos. Vienoje situacijoje valstybei gali reikėti vieno, o kitoje – kito. Tačiau, bendrai, “bet kurioje valstybėje, kuri yra pasiekusi pakankamą ekonominio ir socialinio išsivystymo lygį, šie reikalavimai yra susiję su valstybės valdžios ir valstybinio valdymo mechanizmo išlaikymu, vidaus ir užsienio saugumo palaikymu, visuomeninės gerovės užtikrinimu”⁶⁸. Visi šie uždaviniai negali būti įgyvendinami be finansinių išteklių, tačiau kyla klausimas: kokios pajamos gali užtikrinti šių funkcijų įgyvendinimą, ir ar rezultatai, kurių pasiekama įgyvendinus šias funkcijas, yra neišvengiamai reikalingi ir atitinka pajamų, reikalingų jiems pasiekti, apimtį?

Valstybės funkcijų įgyvendinimui, kurių metu užtikrinamas viešųjų gėrybių teikimas, reikalingi finansiniai resursai, kurių svarbiausias šaltinis yra valstybės pajamos, surenkamos į biudžetą iš įvairių mokesčių ir kitų piniginių įplaukų. Kita vertus, mokesčių našta krenta ant piliečių, kurių atžvilgiu yra užtikrinamas tų viešųjų gėrybių teikimas. Susiklosto paradoksali situacija: valstybė tarnauja visuomenei teikdama jai reikalingas viešąsias gėrybes, tačiau šių gėrybių teikimo kaštus valstybė nustato pati, reglamentuodama mokestinę prievolę juos padengti.

Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme⁶⁹ nustatyta, kad biudžeto sudarymo ir vykdymo teisinis pagrindas yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, minėtas įstatymas, Seimo

⁶⁸ Под ред. А.Н. Козырина Золотые страницы финансового права России/ Том второй. Москва, 2001. С.116

⁶⁹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990m. liepos 30d., Nr I-430 (Žin., 1990, Nr. 24-596; 2003, Nr. 117-5321)

statutas, Savivaldybių biudžetinių pajamų nustatymo metodikos įstatymas, atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, Vyriausybės patvirtintos biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės ir kiti biudžeto pajamų galimą ir programų finansavimą reglamentuojantys teisės aktai. Tuo tarpu “savivaldybių biudžetų teisinis pagrindas yra atitinkamų savivaldybių tarybų priimti sprendimai dėl atitinkamų biudžetinių metų savivaldybių biudžetų patvirtinimo”⁷⁰.

Būtų neteisinga teigti, jog bendraja prasme biudžeto pajamų surinkimas nėra teisėtas. Viskas vyksta pagal teisės aktais reglamentuotą tvarką. Netgi biudžeto pajamų naudojimo pagrindumas yra teisiškai reglamentuotas. Pavyzdžiui, Biudžeto sandaros įstatymo 8 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta nuostata dėl teisėto pagrindo biudžeto asignavimo valdytojams pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams panaudoti biudžeto asignavimus. To paties įstatymo 14 straipsnyje teigiama, jog valstybės biudžeto asignavimai yra naudojami įstatymams įgyvendinti.

Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojams pavaldžių institucijų išlaidų teisinis pagrindas yra asignavimų valdytojų patvirtintos šių institucijų išlaidų sąmatos, parengtos remiantis jų programomis. Asignavimų valdytojai programas bei išlaidų sąmatų projektus rengia vadovaudamiesi Vyriausybės nustatytais strateginiais tikslais. Seimas valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius vieneriems metams tvirtina įstatymu.

Taigi, biudžeto pajamos naudojamos teisėtai ir pagrįstai. Nors šitas pagrindimas yra sąlyginis (pati valstybė nustato kokios funkcijos yra visuomenei naudingos, bei kiek lėšų reikia skirti jų įgyvendinimui), teoriškai ir praktiškai jis yra reglamentuotas teisės aktais, taigi – teisėtas (vėlgi pabrėžtina, jos valstybės valdžios institucijų funkcijų neišvengiamumo ir būtinumo įteisinimas yra valstybės prerogatyva).

Adamas Smitas biudžeto pajamų reikalingumą pagrindė keturiais aspektais⁷¹: 1) gynyba; 2) teisingumu; 3) visuomeninių įstaigų steigimu, darbu ir švietimu; 4) valstybės savigarbos palaikymu, t.y. valstybės valdžios išlaikymu.

Biudžeto pajamos, naudojamos valstybės įstatymų vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios išlaikymui, yra susijusios su pagrindinių valstybinių poreikių tenkinimo užtikrinimu. Be valdžios nebūtų ir valstybės. Taigi, biudžeto pajamų surinkimas valstybės valdžios mechanizmo funkcionavimo užtikrinimui yra pagrįstas.

Valstybės biudžeto pajamas sudaro ne tik pajamos iš mokesčių, gaunamų į valstybės biudžetą pagal įstatymus, ar pajamos iš valstybės turto, negražintina finansinė parama, dotacijos,

⁷⁰ Buckiūnienė Olga, Meilūnas Vitoldas, Puzinauskas Pranas, Lietuvos finansų sistema. Vilnius, 2003m. P.81

⁷¹ Под ред. А.Н. Козырина Золотые страницы финансового права России/ Том второй. Москва, 2001. С.119-120

bet ir pajamos iš valstybės biudžetinių įstaigų. Pastarosios į valstybės biudžetą gaunamos atliekant funkcijas, numatytas jų veiklą reglamentuojančiuose dokumentuose. Pagal Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymą, šios pajamos yra naudojamos šių įstaigų išlaidoms dengti, bei kitiems, įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuotiems, poreikiams tenkinti. Taigi, tam tikra dalimi valstybės institucijos, įgyvendindamos joms įstatymų paskirtas funkcijas, reikalingas išlaidas padengia iš savo “uždirbtų” lėšų.

Poreikiai, susiję su trečiuoju Adamo Smito paminėtu aspektu, tenkinami iš valstybės biudžete sukauptų pajamų. Šios pajamos naudojamos valstybės vidaus reikalams tvarkyti, pavyzdžiui, vidaus saugumo palaikymui, užsienio santykių plėtojimui, valstybiniam švietimui, sveikatos apsaugai, asmens ir nuosavybės apsaugai užtikrinti, valstybės ir visuomenės materialinio pajėgumo stiprinimui ir kt.. Kiekvienoje valstybėje įstatymais reglamentuoti savi poreikiai, kurių tenkinimui naudojamos biudžeto pajamos.

Akivaizdu, kad biudžeto pajamos renkamos teisėtai, t.y. laikantis įstatymuose, reglamentuojančiuose biudžeto pajamų surinkimą ir paskirstymą, nustatytų teisės normų. Tačiau, kyla tam tikrų klausimų, susijusių su biudžeto pajamų surinkimo teisėtumu ir pagrįstumu ne bendru, t.y. visuomeniniu, o asmeniniu – atskiro visuomenės individo – požiūriu.

Biudžeto pajamos – tai finansiniai ištekliai, įplaukiantys neatlygintinumo ir negražintinumo būdu. Neatlygintinumas pasireiškia tuo, jog asmuo, turėdamas prievolę mokėti už tam tikrų viešųjų paslaugų teikimą, nebūtinai šią savo prievolę “padengs” tų viešųjų gėrybių vartojimu. Paprasčiausiai gali būti, jog jam ši viešoji gėrybė nėra reikalinga, tačiau tai nereiškia, jos jis atleidžiamas nuo pareigos už ją mokėti. Kita vertus, jei asmuo moka valstybei įmokas už teikiamas viešąsias gėrybes, jomis naudojasi, tačiau galutiniame rezultate nėra jomis patenkintas, jam nėra gražinama jo sumokėtų finansinių išteklių dalis. Būtent šioje situacijoje pasireiškia į biudžetą įmokamų finansinių išteklių negražintinumas.

Šias problemas gali išspręsti privačiai teikiamos viešosios gėrybės (aišku, jei jas gali užtikrinti privatus sektorius). Tokiu būdu, visuomenės individai mokėtų tik už tas viešąsias gėrybes, kurios jiems yra tikrai reikalingos, ir kuriomis jie tikrai naudotųsi, ir kurių kokybe jis būtų patenkinti. Tačiau taip nėra. Valstybė sudėtingu mokesčių administravimu, didele mokesčių našta ir laisvos rinkos dėsnių ribojimu, riboja privačių asmenų ekonominės ir socialinės veiklos laisvę.

Valstybės logika šiuo klausimu yra tokia: užtikrinti pajamas savo funkcijoms vykdyti.

“Valstybės funkcijų vykdymui būtini finansiniai resursai, kurių svarbiausias šaltinis valstybės pajamos, surenkamos į biudžetą iš įvairių mokesčių”⁷².

“Mokesčiai yra priverstinė duoklė valstybei (...)”⁷³.

⁷² Nariškevičiūtė Violeta, Makštutienė Aušrinė Valstybės finansai/mokomoji knyga. Kaunas, 2003 m.. P. 40

Lietuvos mokesčių sistema nėra visiškai nusistovėjusi. Kiekvienais metais yra vykdomos įvairios, didesnės ar mažesnės, mokesčių reformos. Tačiau bet kokia mokesčių sistema turi užtikrinti teisingą ir proporcingą mokesčių paskirstymą. Teisingas mokestinės prievolės nustatymas galimas tik tada, kai yra proporcingumas tarp to, ką asmuo sumoka į biudžetą, ir to, ką jis gauna (įvertinus pagal ekonomiškumo ir efektyvumo kriterijus). Mokestines prievoles, bei mokesčių surinkimą ir paskirstymą nacionaliniame biudžete reglamentuoja Lietuvos Respublikos teisės aktai. Biudžeto pajamų surinkimą bei paskirstymą reglamentuoja Lietuvos Respublikos (LR) biudžeto sandaros įstatymas; LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas bei kiti LR įstatymai, bei juos detalizuojantys poįstatyminiai aktai. Piliečių mokestinę prievolę reglamentuoja LR mokesčių administravimo įstatymas, bei atskiras mokesčių rūšis reglamentuojantys teisės aktai. Be abejo, mokesčius stengiamasi matuoti, ir šiam tikslui yra taikomi tokie metodai⁷⁴:

1. mokesčių tarifų lyginimas;

Šis matavimo būdas dažniausiai naudojamas tarpvalstybinių mokesčių lyginamosioms analizėms atlikti. Šios analizės metu yra lyginami tos pačios rūšies mokesčių tarifai. Analizės metu pasirenkamos panašaus ekonominio ir socialinio pajėgumo šalys, kuriose yra nustatyta vienodo pobūdžio mokestinė prievolė. Mokesčių tarifų lyginimo metodo pagalba galima prognozuoti, kokia apimtimi keisis šalies makroekonominiai rodikliai, jei mokesčio tarifas bus padidintas arba pamažintas (pavyzdžiui, kaip pelno mokesčio panaikinimas atsilieptų nacionalinio biudžeto pajamų surinkimui Lietuvoje. Estijoje panaikinus pelno mokestį, bei nustačius 26 proc. gyventojų pajamų mokesčio tarifą, iš viso per biudžetą perskirstoma bemaž tiek pat, kiek ir Lietuvoje⁷⁵).

2. Absoliutaus mokesčių dydžio metodas.

Jis apima tiek individualų, tiek ir visuminį aspektą. Šio metodo pagalba mokesčių mokėtojai gali suskaičiuoti kokią dalį pajamų, lyginant su gautomis pajamomis, jie perdavė valstybei mokesčių pavidalu. Visuminis absoliutus mokesčių dydis yra biudžetų gautos mokestinės pajamos. Jei tam tikrais biudžetiniais metais biudžeto pajamos iš mokestinių įplaukų yra didesnės nei buvo tikėtasi, ir matyti tendencija, kad ateityje pajamos iš tam tikro mokesčio didės, valstybė gali sumažinti šio mokesčio tarifą, tokiu būdu sumažinant mokesčių mokėtojų mokestinę prievolę.

3. Mokesčių, vidutiniškai tenkančių vienam gyventojui, apskaičiavimo metodas.

⁷³ Žr. ten pat;

⁷⁴ Vainienė Rūta, Su liniuote – per mokesčius/ Laisvoji rinka, 2003m. Nr.3

⁷⁵ Leontjeva Elena, Apie mokesčių sistemos teisingumą ir perspektyvas/ Respublika, 2001m. birželio 12d; Leontjeva Elena, Lietuvos mokesčių reforma – Estijos šešėlyje/ Respublika, 2001m. rugpjūčio 31d

Tai yra daugiau statistinis metodas, kurio dydis išreiškiamas visuminės absoliučios naštos ir gyventojų skaičiaus santykiu.

4. Mokesčių naštos rodiklis.

Šį rodiklį atspindi mokesčių pajamų ir bendro vidaus produkto santykis, išreikštas procentais. Šio rodiklio pagalba galima nustatyti mokesčių persikirstymo proceso tendencijas nacionaliniame biudžete.

Mokesčių sistema, bei konkrečių mokesčių tarifai turi būti ne tik apskaičiuoti remiantis nustatyta mokesčių tarifų apskaičiavimo metodika, tačiau bet kuri mokesčių sistema turi būti pagrįsta teisingumo, lygybės ir neutralumo, aiškumo, viešumo bei mokesčių administravimo veiksmingumo principais⁷⁶.

Tinkamas mokesčių sistemos teisingumo principo įgyvendinimas užtikrina, kad mokesčių naštos paskirstymas tarp atitinkamų mokesčio mokėtojų būtų teisingas ir proporcingas. Išanalizavus šio principo sampratą mokslinėje literatūroje tampa akivaizdu, kad šis principas anaipol neapima teisingumo, kurį mes suprantame kaip mokesčių prievolės proporcingumą gaunamai naudai (apie tai buvo kalbėta anksčiau). Proporcingumas mokesčių sistemos teisingumo principo įgyvendinimo kontekste reiškia, kad kiekvienas pilietis valstybei (savivaldybei) turi perduoti atitinkamą dalį savo pajamų. Teoriškai, ši dalis visiems yra vienoda, kadangi mokesčių tarifai, kuriuos teisiškai įtvirtina Seimas, priimdamas įstatymą, tos pačios rūšies pajamoms yra lygūs. Vadinasi, visi (lyginant taikomus apmokestinimo tarifus) vienodai mokame už viešųjų gėrybių teikimą, tačiau tai nereiškia, kad iš to gauname vienodą naudą, kadangi viešųjų gėrybių kokybė (pavyzdžiui, medicininių paslaugų teikimas) nediferencijuojama atsižvelgiant į tai, kiek, pavyzdžiui, pajamų mokesčio nuo atlyginimo mes sumokame valstybei. Paimkime elementarų pavyzdį: pilietis A uždirba 1800 litų, o pilietis B – 7200. Pajamų mokesčio tarifas abiem yra vienodas – 33 procentai. Akivaizdu tai, kad pralošia pilietis B, kadangi jo likusi (atskaičiavus pajamų mokesčių) atlyginimo dalis procentais nuo priskaičiuoto atlyginimo yra mažesnė lyginant su piliečiu A (žr. priedą Nr. 7).

Be kita ko, Lietuvoje 2002 metais “viešumon iškilo Lietuvos socialdemokratų siūlymai apmokestinti Lietuvos “turtuolius” įvedant progresyvinius mokesčius”⁷⁷. Nepaisant to, kad progresyviais mokesčiais yra apmokestinami daugelio valstybių piliečiai, akivaizdu, kad Lietuvos mokesčių sistemai labiau yra priimtinas proporcinis. Šių dienų praktika parodė, kad didesnes pajamas gaunantys subjektai, dalį pelno nuslepia, siekdami išvengti mokesčių naštos, todėl logiška būtų mokesčius mažinti. Tiesioginių mokesčių sumažinimas sąlygotų tinkamų sąlygų rinkos subjektams vykdyti tiesioginę komercinę – ūkinę veiklą gaunant iš tos veiklos

⁷⁶ Marcijonas Antanas, Gudavičius Bronius, Mokesčių teisė. Vilnius, 2003m.. P. 23

⁷⁷ Vainienė Rūta, Visa tiesa apie progresyvinius mokesčius/ Laisvoji rinka, 2002m. Nr.1

maksimalų pelną susiformavimą, o neteisėtas mokesčių mažinimas (vengimas mokėti mokesčius ir/arba juos nuslėpti) būtų ekonomiškai nenaudingas (ypač, jei sankcijos už mokesčių mokėjimo vengimą ir/ar nuslėpimą pinigine verte būtų didesnės nei privalomos įmokos, kurias vengiama sumokėti į biudžetą). “Teisingumas yra ne kas kita, kaip lygybė prieš mokesčių įstatymus bei visų žmonių pastangų apmokestinimas vienodu, įstatymu nustatytu tarifu”⁷⁸.

Taigi akivaizdu, kad mokesčių sistemos reforma buvo neišvengiama. Apie ją kalbama ne vienerius ir ne dvejus metus. Jau 1999 metais pati valdžia pripažino, kad būtina iš esmės keisti biudžeto formavimo ir vykdymo tvarką ir principus, tačiau jokių ryžtingų veiksmų nebuvo imtasi⁷⁹. Šiuo metu vykdomos mokesčių reformos neatneša pageidaujamo rezultato, kadangi valdžia nenori arba nesugeba mažinti savo pačios funkcijų, o tuo pačiu ir jų finansavimo. Vietoje to, ji ypač aktyviai propaguoja naujų mokesčių įvedimą, kuri grindžia papildomų pajamų į nacionalinį biudžetą poreikiu.

“Mokesčių sistemos bei jos teisinių pagrindų reformos prioritetai (tikslai) buvo numatyti jau 1998 metais(...), o vėliau juos atkartojė Vyriausybės 2001-2004 metų programos įgyvendinimo priemonės”⁸⁰. Šios programos pagrindinės kryptys buvo nukreiptos į fizinių asmenų pajamų mokesčio dydžio mažinimą mažas pajamas gaunantiems asmenims, juridinių asmenų pelno mokesčio nulinio tarifo lengvatų, neskatinančių ekonomikos vystymosi, peržiūrėjimą ir pridėtinės vertės mokesčio tarifo mažinimą būtiniausioms maisto ir vaikų prekėms bei žemės ūkio produkcijai⁸¹. Paskutinėmis mokesčių reformomis buvo kryptama prie lengvatinio pajamų surinkimo į valstybės (savivaldybių) biudžetą taikymą. Kas tai? Ar bandymas apeliuoti į labiausiai pažeidžiamų grupių politinę “pakraipą”, ar bandymas valstybės socialines problemas spręsti kitų žmonių sąskaita?

Valdžios atliekamos funkcijos, kaip jau buvo minėta anksčiau, finansuojamos ir mokesčių mokėtojų mokamų įmokų, todėl, vykdant mokesčių reformas, visų pirma būtinas detalus centrinės ir vietos valdžios atliekamų funkcijų detalizavimas, bei finansinis pagrįstumas. Jei būtų galima išvengti beprasmiško valdžios atliekamų funkcijų dubliavimosi, būtų galima sutaupyti mokesčių mokėtojų sąskaita.

Vienas iš mokesčių sistemos principų – mokesčių administravimo veiksmingumas – reikalauja tvarkyti mokesčių sistemą kuo mažesniais sąnaudomis. 2004 metais Finansų ministerija pateikė siūlymą atsisakyti prekių apyvartos mokesčio. Tokį siūlymą Finansų ministerija grindė tuo, kad apyvartos mokesčio surinkimas ir administravimas ekonominiu požiūriu kainuoja daugiau, nei jo surenkama į valstybės biudžetą. Akivaizdu, kad tai yra

⁷⁸ Lomovska Aneta, Progresyviniai mokesčiai – našta daugiau uždirbantiems/ Respublika, 2001m. gegužės 30d.

⁷⁹ Lietuvos laisvosios rinkos institutas/ Biudžetas – naujas, problemos – senos, 1999m..

⁸⁰ Marcijonas Antanas, Gudavičius Bronius, Mokesčių teisė. Vilnius, 2003m.. P. 23

⁸¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-2004 metų veiklos programa, 2001m. liepos 07d., Nr. IXP-874

tinkamas sprendimas mokesčių administravimo veiksmingumo principo prasme. Šiuo atveju laimi abi šalys: nuo prekių apyvartos mokesčio mokėjimo atleidžiami jį mokėję subjektai, o valstybės aparatas nepatiria šio mokesčio surinkimo ir administravimo išlaidų, kurios kaip jau minėta, yra žymiai didesnės nei surenkami prekių apyvartos mokesčiai. Mokesčių administravimo veiksmingumas didžia dalimi priklauso ir nuo to, kaip šiame procese dalyvauja mokesčių mokėtojai. Akivaizdu, kad “vykdant mokesčių sistemos reformas siekiama šią sistemą labiau orientuoti į mokesčių mokėtoją kaip vartotoją”⁸². Mokesčių mokėtojo kaip vartotojo nuomonė yra svarbus rodiklis vykdant mokesčių – vieno iš biudžeto pajamų šaltinio - surinkimo reformą. Todėl išryškėja faktas, jog vienas iš šios reformos įgyvendinimo būdų yra mokesčio naštos mažinimas, kadangi valstybės išlaikymo našta vienu ar kitu būdu gula ant visų mokesčių mokėtojų pečių.⁸³

Didžioji dalis šios naštos yra skirta finansuoti valstybinės valdžios išlaidas, kurias galima sumažinti tik reformuojant biudžetą. Biudžeto reforma galima efektyviai įgyvendinti tik tada, kai bus apsispręsta dėl kiekvienos valstybės funkcijos ir kiekvieno siekiamo tikslo. Mažėjanti mokesčių našta yra nuoseklus žingsnis mažinant valstybės funkcijų, bei jų finansavimo apimtis.

Biudžeto pajamos surenkamos ir paskirstomos įstatymų nustatyta tvarka. Nepaisant kai kurių biudžeto pajamų surinkimo neigiamų aspektų, kurie buvo aptarti šioje dalyje, akivaizdu, kad biudžeto pajamų surinkimas yra pagrįstas valstybiniais ir visuomeniniais poreikiais. Kitas svarbus aspektas, aptariant biudžeto formavimo ir vykdymo politiką, yra biudžeto asignavimų planavimas, paskirstymas ir panaudojimas.

3.3 Programinis nacionalinio biudžeto asignavimų paskirstymas

“Valstybės išlaidos – tai ekonominiai santykiai, susidarantys perskirstant biudžeto pajamas”⁸⁴. Biudžeto pajamos perskirstomos nustatant biudžeto asignavimų apimtis valstybės (savivaldos) institucijoms. Tinkamas biudžeto asignavimų paskirstymas suteikia galimybę išvengti bereikalingų išlaidų, piktnaudžiavimo biudžeto lėšomis.

“Asignavimai – biudžete nustatyta biudžetinių įstaigų ir kitų biudžeto lėšas gaunančių subjektų, atliekančių viešojo administravimo funkcijas išlaidoms ir ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui bei strateginėms atsargoms įsigyti skirta lėšų suma,(...)”⁸⁵. Valstybės biudžeto asignavimai naudojami įstatymams įgyvendinti, t.y. valstybės funkcijoms, bei

⁸² Marcijonas Antanas, Gudavičius Bronius, Mokesčių teisė. Vilnius, 2003m.. P. 24

⁸³ Šimašius Remigijus, Nauja biudžeto kokybė – mokesčių naštos mažinimo prielaida/ Pranešimas konferencijoje “Proliberalios reformos mokesčių naštai sumažinti”, 1997m. gruodžio 5d

⁸⁴ Nariškevičiūtė Violeta, Makštutienė Aušrinė Valstybės finansai/mokomoji knyga. Kaunas, 2003 m.. P. 45

⁸⁵ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990m. liepos 30d., Nr I-430 (Žin., 1990, Nr. 24-596; 2003, Nr. 117-5321)

Vyriausybės tvirtinamoms programoms įgyvendinti, dotacijoms savivaldybių biudžetams teikti ir valstybės įsipareigojimams vykdyti. Savivaldybių biudžetų asignavimai naudojami Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymui ir kitiems įstatymams įgyvendinti, t.y. savivaldybių įstatymų deleguotoms valstybės funkcijoms vykdyti, savivaldybių patvirtintoms programoms vykdyti. Paskirstant biudžeto asignavimus, svarbus yra efektyvumo kriterijus. Jis įgyvendinamas tuo atveju, jei biudžeto asignavimai leidžia pasiekti numatytus tikslus. Taigi, asignavimai pasižymi tiksline paskirtimi. Efektyvumo kriterijaus nustatymas įgalina biudžeto formavimo ir vykdymo politikos subjektus planuoti į ateitį, tai yra, kokios biudžeto formavimo ir vykdymo politikos alternatyvos yra geriausios.

Visi biudžeto asignavimai turi atsispindėti biudžete, biudžeto išlaidų dalyje. Biudžeto išlaidų dalis biudžeto projekte – sisteminis biudžeto išlaidų išdėstymas remiantis tam tikrais kriterijais⁸⁶. Biudžeto išlaidų klasifikavimo dėka galima realiai numatyti biudžeto išlaidų judėjimo srautus. Taigi, atsižvelgiant į valstybės prioritetines sritis, galima planuoti, kokia biudžeto išlaidų dalis gali būti skirta. Valstybės biudžeto išlaidų politika turi atitikti nacionalinius valstybės prioritetus, bei būti suderinta su makroekonominėmis sąlygomis. Tai leidžia operatyviau ir efektyviau (mažiausiomis sąnaudomis) orientuotis į siekiamą rezultatą. Valstybės strateginiuose planuose ir prioritetuose numatytus tikslus galima pasiekti tik įgyvendinant su šio tikslo siekimu susijusias funkcijas.

Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme reglamentuotas biudžeto sandaros įstatymo tikslas – “siekiant ilgalaikės, visapusiškos ekonominės ir socialinės Lietuvos Respublikos piliečių gerovės, užtikrinti, kad sudarant ir vykdant biudžetą piniginiai ištekliai būtų naudojami efektyviai”⁸⁷. Taigi, biudžeto politika yra pagrįsta tikslu užtikrinti ilgalaikę, visapusišką ekonominę ir socialinę piliečių gerovę. Šiam tikslui pasiekti reikalinga programa, kuri apimtų šiam tikslui pasiekti reikalingų atlikti uždavinių ir funkcijų detalizavimą, apibrėžtą programos vykdytojus, jų atsakomybę, bei atskaitomybę. Kita vertus, programos turi fiksuotą laiko limitą ir biudžetą, o tai leidžia tinkamai įvertinti vykdomos programos efektyvumą. Programą sudaro daugiau nei vieno sektoriaus, subsektoriaus ar regiono projektai, kurie tarpusavyje surišti aiškiai apibrėžta koncepcija. Lietuvos Respublikos biudžeto formavimo ir vykdymo politika apima visumą veiksmų, kurie skiriasi pagal savo veiklos rūšį, turi skirtingus tiesioginius gavėjus, tačiau yra nukreipiami į bendro tikslo siekimą (efektyvų biudžeto politikos įgyvendinimą).

Valstybės biudžeto išlaidos yra tiesiogiai susijusios su valstybės atliekamų funkcijų ekonomine, socialine ir politine prasme. Valstybė finansiniu reguliavimu gali iš esmės mažinti

⁸⁶ Levišauskaitė Kristina, Ruškys Giedrius, Valstybės finansai/ vadovėlis. Kaunas, 2003m. P. 56-57

⁸⁷ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990m. liepos 30d., Nr I-430 (Žin., 1990, Nr. 24-596; 2003, Nr. 117-5321)

valstybės (savivaldybių) biudžeto išlaidas, keisti jų sudėtį ir struktūrą ir pan.. Bet kuriuo atveju valstybė, planuodama finansinių išteklių surinkimo ir paskirstymo biudžete procesus, privalo numatyti tikslus ir priemones šiems procesams užtikrinti. Visa tai gali garantuoti programinis išlaidų paskirstymas. Išlaidų planavimas pagal programas suteikia galimybę valstybei suformuoti biudžeto išlaidų proporcijas, jas keisti, parodyti kokia yra vyriausybės vykdomų funkcijų prioritetinė kryptis: ekonominė, socialinė ar politinė.

1999 metų biudžetinės sandaros koncepcijoje buvo įvesta naujovė – biudžeto dydis pradėtas planuoti trejiems metams, o biudžeto išlaidos pradėtos planuoti programiniu metodu (finansuojamos programos)⁸⁸. Pagal šią koncepciją buvo numatyta skirti asignavimus ne konkrečioms asignavimų valdytojams, o jų vykdomoms programoms. Kodėl buvo pasirinktas būtent toks asignavimų paskirstymas? Visų pirma todėl, kad programinis biudžeto planavimas gali padidinti biudžeto lėšų panaudojimo efektyvumą ir sudaryti prielaidas geresniam valstybės funkcijų vykdymui. Kiekvienoje programoje numatomas tikslas, kurio siekiama, bei priemonės, kurių būtina imtis šiam tikslui pasiekti. Šias priemones konkretizuoja programose numatytos vykdyti funkcijos. Toks valstybės (savivaldybių) įstaigų veiklos detalizavimas leidžia paskirstyti biudžeto asignavimus pagal funkcijoms atlikti reikalingų finansinių išteklių apimtį.

Programinis biudžeto asignavimų paskirstymas reikalauja biudžetą rengti, pateikti ir svarstyti vadovaujantis strateginio planavimo principu, kuris leidžia numatyti konkrečius išmatuojamus tikslus, rezultatus bei jiems pasiekti numatomas priemones. “Strateginis planavimas apima informacijos kaupimą, aplinkos valdymą (monitoringą), strateginių galimų alternatyvų paieškas, būsimų politinių sprendimų numatymą bei jų įgyvendinimo galimybes ir sąlygas”⁸⁹. Nuoseklus numatomų programų revizavimas, įvertinant ar jos yra tikslingos, nedubliuoja kitų funkcijų bei programų, ar gali būti įgyvendintos kitomis priemonėmis, leidžia sumažinti biudžeto išlaidas. Be abejo, efektyviam programiniam biudžeto planavimui būtina dar viena sąlyga – konkurenciniai programų įgyvendinimo pasiūlymai. Didesnį biudžeto efektyvumą užtikrintų tokia sistema, kurioje iškeltiems tikslams, uždaviniams vykdyti galima būtų pasirinkti geriausias programų alternatyvas. Finansavimo tikslų nustatymas, įgaliojimų biudžetą rengiančiai institucijai pagal šiuos tikslus išrinkti efektyviausią programą suteikimas užtikrina programinio biudžeto formavimo privalumą išnaudojimą. Deja, konkurenciniai pasiūlymai sudarant biudžetą šiuo metu nėra svarstomi.

Programinis biudžeto asignavimų paskirstymas finansuoja priemones, skirtas konkrečiam tikslui pasiekti, o ne sritis. Kaip jau buvo minėta anksčiau, programiniam planavimui būtinas konkretaus tikslo įvardijimas. Neįvardijus biudžete konkrečių rezultatų ir priemonių jiems

⁸⁸ Lietuvos laisvosios rinkos institutas/ Analitinė medžiaga dėl 1999 metų biudžeto, 1998m. lapkričio 16d.

⁸⁹ Raipa Alvydas Strateginis planavimas viešajame administravime/ Viešasis administravimas/ Ats.red. A. Raipa. Kaunas, 2001m.. P. 274

pasiiekti, neįmanoma nei sąmoningai apsispręsti dėl valstybės išlaidų būtinumo, nei kontroliuoti jų naudojimo tikslingumo ir efektyvumo. Šiame procese taipogi būtinas nuoseklus numatomų programų ir jų išlaidų revizavimas tikrinant, ar jos yra būtinos, tikslingos, ar nedubliuojamos kitos funkcijos ir programos, ar negalima panaudoti kitų resursų ir taip sumažinti išlaidas. Valstybės išlaidos turi atitikti jos prioritetus ir vykdomas reformas. Akivaizdu, kad programinis biudžeto lėšų paskirstymas leidžia taupyti valstybės lėšas, suteikia biudžeto procesui skaidrumo bei konkretumo. Lietuvos Respublikos biudžeto formavimo ir vykdymo politika orientuota į programinį biudžeto formavimą ir programinį biudžeto asignavimų paskirstymą.

Pagal Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymą, finansavimas iš biudžeto lėšų apima “lėšų pervedimą į asignavimų valdytojų vadovaujamų biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų sąskaitas jų programoms vykdyti arba tiesioginis (...) programų išlaidų ir įgyjamo turto apmokėjimas (...)”⁹⁰. Pagrindinis programinis dokumentas, kuriuo remiantis yra paskirstomos biudžeto lėšos, yra Vyriausybės programa. Paskutinėje Vyriausybės programos preambulėje deklaruojamas pagrindinis Vyriausybės siektinas šalies ekonominio augimo tikslas – “sutelkti jėgas svarbiausioms socialinėms problemoms spręsti”⁹¹. Programos nuostatose, pagal atskiras valstybinio (visuomeninio) gyvenimo sritis, detalizuojamas šio tikslo siekimas – reglamentuojami tikslą realizuojantys uždaviniai. Programos įgyvendinimo priemonių sąrašė, šie uždaviniai detalizuojami pagal Vyriausybės programoje numatytiems uždaviniams įgyvendinti naudojamas priemonės, atsakingus vykdytojus, prognozuojamus įgyvendinimo laikotarpius. Kaip matyti, Vyriausybės programa atitinka programinio planavimo keliamus reikalavimus: yra tikslas, numatyti šiam tikslui realizuoti uždaviniai, priemonės šiems uždaviniams įgyvendinti, subjektai, atsakingi už šių uždavinių įgyvendinimą, bei laiko tarifai. Paskutinis programinio biudžeto išlaidų planavimo aspektas – finansavimas- reglamentuojamas valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatyme. Asignavimai valdytojams yra paskirstomi remiantis jų pateiktomis finansuoti programomis, taigi, programinio asignavimų planavimo aspektas išlieka. Visa tai galima pavaizduoti grafiškai. (žr. priedas Nr.8)

Tačiau šiame procese yra tam tikrų trūkumų. Iš valstybės biudžeto finansuojamos Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimais patvirtinamos programos ir šių programų įgyvendinimo priemonės. Savivaldybėse sprendimus dėl valstybės socialinių ir ekonominių programų tikslinių lėšų ir kitų valstybės fondų lėšų, bei materialiojo turto paskirstymo savivaldybės biudžetinėms įstaigoms priima, biudžetinėms įstaigoms biudžeto asignavimus skirsto savivaldybės taryba. Taigi, finansuotinių programų patvirtinimo procedūra priklauso valstybės (savivaldybių) vykdomosios valdžios kompetencijai. Susiklosto situacija, kuomet

⁹⁰ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990m. liepos 30d., Nr I-430 (Žin., 1990, Nr. 24-596; 2003, Nr. 117-5321)

⁹¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-2008 metų veiklos programa, 2004m. gruodžio 14d., Nr. X-43

biudžeto išlaidos finansuojamos programinio asignavimų paskirstymo būdu, tačiau nėra atsakingos institucijos už valstybės lėšų skirstymą, panaudojimą, už valstybės išipareigojimų mastus. Lietuvos Respublikos Seimas gauna tik galutinį biudžeto variantą. Patvirtindamas biudžetą Seimas tik formaliai dalyvauja valstybės lėšų skirstyme, kadangi jis nesvarsto alternatyvų, nedalyvauja funkciname biudžeto formavime. Tuo tarpu Finansų ministerija, sudaranti metinio biudžeto projektą, valdo techninę proceso pusę. Ji tėra nominali vykdytoja, neturinti įgaliojimų nuspręsti kuri funkcija yra finansuotina, kokių lygiu, kokia programa yra būtina, o kuri- ne, kuri programos alternatyva yra efektyvi ir pan.. Taigi, programų formavimas ir asignavimų paskirstymas remiantis patvirtintomis programomis yra vienos ir tos pačios valdžios prerogatyva. Akivaizdu tai, kad efektyvaus kontrolės mechanizmo šioje sferoje nėra. Šią problemą būtų galima išspręsti įsteigus biudžeto programų bei programinio biudžeto asignavimų paskirstymo kontrolės instituciją. Kita problema yra susijusi su jau anksčiau minėtu valstybės ir savivaldybių funkcijų dubliavimusi. Todėl kyla grėsmė dvigubam šios funkcijos finansavimui. Jei šiomis funkcijomis yra siekiamas vienas it tas pats tikslas, tai ši tikslo siekimas turi būti įgyvendinamas arba centriniu, arba vietiniu lygmeniu (priklausomai nuo to, kuriuo lygmeniu įgyvendinus bus pasiektas efektyviausias rezultatas).

Taigi, nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politika, bei su šios politikos įgyvendinimu susiję procesai, anaipol nėra idealūs. Biudžeto formavimo ir vykdymo procese susiduriama su įvairiomis problemomis, kurias būtina spręsti. Tik tinkamai reformavus biudžeto politiką, būtų galima tikėtis pageidaujamų rezultatų. Viena iš pagrindinių biudžeto formavimo ir vykdymo problemų yra biudžeto subalansavimo problema.

3.4 Biudžeto subalansavimo problema

Kaip jau buvo minėta anksčiau, biudžetą sudaro dvi pagrindinės dalys: biudžeto pajamos ir biudžeto išlaidos. Biudžeto formavimo ir vykdymo procese būtinas biudžeto pajamų ir išlaidų derinimas. Teoriškai, valstybės išlaidos ir pajamos turi būti vienodos, tačiau, atsižvelgiant į tai, kad valstybės pajamos ir išlaidos reprezentuoja skirtingas valstybės veiklos sritis, priklauso nuo skirtingų faktorių, sprendžia skirtingas problemas, skirtingai įtakoja bendrą nacionalinį produktą, charakterizuoja skirtingus teisinius santykius, realiai jos nėra subalansuotos. Valstybės pajamų ir išlaidų disbalansas naudojamas kaip biudžetinės politikos instrumentas, t.y. gali stabilizuoti arba stimuliuoti šalies ekonomiką.

Tarp valstybės pajamų ir išlaidų nėra glaudžios tarpusavio priklausomybės. Skirtingai nei privačiame sektoriuje, kur tiek pajamos, tiek išlaidos atspindi realų pelną, valstybės pajamos planuojamos atsižvelgiant į šalies makroekonominius rodiklius, šalies mokesčių sistemą,

mokestinių šalies gyventojų ir ūkio subjektų pajėgumą, o išlaidos – į valstybės vykdomos socialinės – ekonominės politikos strategines sritis. Valstybės pajamos nėra orientuotos į finansinio pelno siekimą, kaip jis suprantamas privačiame sektoriuje, o į valstybės išskeltų socialinių – ekonominių bei politinių uždavinių įgyvendinimą.

Biudžeto pajamų ir išlaidų derinimo procese gali susiklostyti trejopo pobūdžio situacijos⁹²:

- 1) biudžeto balansas (kai biudžeto pajamos yra lygios biudžeto išlaidoms);
- 2) biudžeto perteklius (kai biudžeto pajamos viršija biudžeto išlaidas);
- 3) biudžeto deficitas (kai biudžeto išlaidos viršija biudžeto pajamas).

Biudžeto pertekliaus atveju, perteklinė suma paprastai naudojama valstybės skolos padengimui arba sudaromas rezervas ateities išlaidoms finansuoti. Biudžeto deficito atveju, vyriausybė turi spręsti biudžeto deficito sumažinimo problemą.

Valstybės biudžetas – tai bendrojo vidaus produkto dalis, kuri skirta persikirstymui. Aišku, kad biudžeto nevykdymas liečia tiek jo pajamų, tiek išlaidų dalis. Kalbant apie biudžeto subalansavimo svarbą, būtina išnagrinėti biudžeto deficito mažinimo prielaidas.

Įveikti mokestinių įplaukų mažėjimo tendenciją būna labai sudėtinga. Jei valstybės biudžetas yra labai įtemptas, būtina didinti mokesčių surinkimą, didinti mokestinę bazę, koreguoti mokesčių našta, tobulinti mokesčių sistemą; reformuoti valstybės išlaidų struktūrą; tobulinti pajamų ir išlaidų paskirstymą tarp valstybės ir savivaldybių.

Teorijoje skiriamas aktyvusis ir pasyvusis biudžeto deficitas⁹³. Aktyvusis - kuris atsiranda, kai išlaidos viršija pajamas; pasyvusis – kai nesurenkami mokesčiai dėl, pvz., ekonomikos augimo sulėtėjimo, skolų, įsipareigojimų nevykdymo, dėl mokesčių lengvatų panaudojimo.

Vyriausybės poveikis stabilizuojant ekonomikos pusiausvyrą gali būti daromas naudojant įvairias fiskalinės politikos priemones. Pagal jų (mokesčių, valstybės išlaidų) kitimo pobūdį skiriama diskretinė ir nediskretinė fiskalinė politika.

Diskretinė fiskalinė politika – tai vyriausybės sąmoningai vykdomas mokesčių ir išlaidų keitimas, siekiant paveikti realią nacionalinio produkto apimtį, užimtumą ir kontroliuoti infliaciją⁹⁴. Diskretinė fiskalinė politika gali būti įgyvendinta įvairiais keliais. Yra skiriama ekspansinė (skatinančioji, švelni) ir stabdančioji (ribojanti, restrikcinė, griežta) fiskalinė politika.

Galimi du pagrindiniai fiskalinės politikos priemonių panaudojimo atvejai (žr. priedas Nr. 9):

- ✓ kai ekonomika patiria nuosmukį;

⁹² Levišauskaitė Kristina, Ruškys Giedrius, Valstybės finansai/ vadovėlis. Kaunas, 2003m.. P. 57-58

⁹³ Makroekonomika. Kaunas, Technologija, 2002 m.. P.165-167

⁹⁴ Žr. ten pat. P. 168

✓ kai ekonomika yra pakilimo būsenoje.

Pvz., jeigu ekonomikai būdingas nuosmukis, t.y. šalyje aukštas nedarbo lygis ir faktiškas nacionalinis produktas yra mažesnis už potencialųjį, vyriausybė įgyvendins skatinančiąją arba švelnią fiskalinę politiką, kuri skatins ekonominio augimo veiksmus. Tokiu atveju vyriausybė naudosis švelnios fiskalinės politikos priemonėmis: vyriausybės išlaidų didinimą; mokesčių mažinimą; abiejų priemonių derinimą.

Neišvengiama skatinančiosios politikos pasekmė – biudžeto deficito didėjimas.

Biudžeto deficitą gali būti dengiamas iš kelių šaltinių: vyriausybė skolinasi trūkstantis lėšas iš šalies gyventojų (vidaus skola); vyriausybė skolinasi iš užsienio (užsienio skola); vyriausybė vykdo pinigų emisiją – t.y. spausdina naujus pinigus.

Pirmuoju atveju, kai vyriausybė skolinasi šalies viduje, paprastai tuo tikslu ji parduoda vyriausybės vertybinius popierius (VVP), paskolos lakštus (obligacijas). VVP pirkėjai tampa vyriausybės kreditoriais. Antruoju atveju, kai vyriausybė skolinasi iš užsienio, t.y. gaunami kreditai iš tarptautinių organizacijų – pvz., Tarptautinio valiutos fondo, Pasaulio banko, Europos plėtros ir rekonstrukcijos banko ir kt., pastoviai didėja užsienio skola, už kurią reikia mokėti dar ir palūkanas. Taigi, didėja ne tik skola, bet ir jos aptarnavimas. Šis atvejis yra nelabai palankus šalies ekonomikai, nes skolinti pinigai nepasilieka šalyje. Todėl paprastai vyriausybė stengiasi mažinti užsienio skolą ir labiau orientuojasi į vidaus skolą. Skolinantis šalies viduje, pinigai lieka šalyje. Trečiasis atvejis, kai vyriausybė vykdo pinigų emisiją, (tiksliau, Centrinis šalies bankas), yra pavojingas, nes gali iššaukti infliaciją šalyje. Tačiau ekonomikos nuosmukio atveju deficito finansavimas išleidžiant į apyvartą naujus pinigus daro didesnę skatinamąją poveikį ekonomikai. Šiuo atveju, priešingai negu VVP pardavimas rinkoje, (kai padidinama palūkanų norma, sumažinamos privačios investicijos, ir vyriausybė konkuruoja su privačiais skolininkais), pinigų emisija nedaro neigiamo poveikio investicijoms, ir todėl didėja fiskalinės politikos skatinamasis poveikis ekonomikai.

Jeigu ekonomika yra pakilimo fazėje, t.y. nedarbo lygis žemas, tačiau sparčiais tempais didėja kainos (infliacija), vyriausybė įgyvendins griežtą arba stabdančiąją (ribojančią, restrikcinę) fiskalinę politiką, kuri bus nukreipta į biudžeto deficito mažinimą ir infliacijos pažabojimą. Šios politikos svertai: vyriausybės išlaidų „apkarpymas“, mokesčių didinimas, arba šių abiejų priemonių derinimas.

Tokios politikos pasekmė – biudžeto deficito mažėjimas ir pertekliaus atsiradimas. Biudžeto pertekliaus antiinfliacinis poveikis priklauso nuo to, kaip vyriausybė jį panaudos: valstybės skolai atiduoti ar jis bus išimtas iš apyvartos, t.y. „iššaldytas“, tų lėšų laikinai nenaudojant.

Vyriausybės kišimasis į ekonomiką, keičiant vyriausybės išlaidų ir mokesčių dydį, nėra vienintelis būdas ekonomikai stabilizuoti. Šalia diskretinės fiskalinės politikos egzistuoja ir nediskretinė fiskalinė politika, kai veikia savaiminiai stabilizatoriai.

Nediskretinė fiskalinė politika (savaiminiai stabilizatoriai) – tai savaime veikiančios biudžeto politikos priemonės, viena vertus, kurios padidina visuminę paklausą, kai ekonomika patiria nuosmukį, ir antra vertus, pristabdo visuminės paklausos augimą, kai ekonomika kyla⁹⁵. Pagrindiniai savaiminiai stabilizatoriai yra mokesčiai (asmeninis pajamų mokestis, pelno mokestis, pridėtinės vertės mokestis) ir transferiniai mokėjimai (nedarbo pašalpa, kitos socialinės pašalpos). Mokesčių apimtis, auga, kai didėja nacionalinis arba bendrasis vidaus produktas. Transferinių mokėjimų dydis keičiasi priešinga linkme – kai ekonomika pakilimo fazėje, jie mažėja.

Automatiškai atsirandančio biudžeto deficito arba pertekliaus dydis priklausys nuo mokesčių normos (tarifų dydžio). Kuo didesni mokesčių tarifai, tuo labiau mokesčių suma reaguos į BVP sistemą. Tokiu būdu vyriausybės vykdomas mokesčių tarifų pakeitimas leis automatinių stabilizatorių poveikį, švelninant ekonomikos svyravimus.

Lietuvos valstybės biudžeto deficitui mažinti nebūtų galima kategoriškai priskirti vienos ar kitos fiskalinės politikos įgyvendinimo priemonės biudžeto deficito mažinimo srityje, nors Lietuvos ekonominei situacijai labiau artima yra nediskretinė fiskalinė politika. Akivaizdu tai, kad valstybės biudžeto deficitui mažinti būtinas koordinavimas tarp diskretinės ir nediskretinės fiskalinės politikos. Visų pirma, būtina reforma pačioje biudžeto formavimo ir vykdymo politikoje.

Remiantis valstybės nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniais duomenimis, bei valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymais, Lietuvoje egzistuoja aktyvus biudžeto deficitas. 2002-2004 metais nacionalinio biudžeto įvykdymas procentais siekė⁹⁶: 2002-100,3; 2003-101; 2004-101,7. Pagal finansinių rodiklių (2002-2004) patvirtinimo įstatymus biudžeto asignavimai viršijo biudžeto pajamas. Šie asignavimai susiję su valstybės vykdomų funkcijų finansavimu. Taigi akivaizdu, kad mažinant valstybės biudžeto deficitą Lietuvoje, būtina reformuoti valstybės išlaidų struktūrą, bei tobulinti pajamų ir išlaidų paskirstymą tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų. Vienas iš šios problemos sprendimo būdų yra privatizavimo ir valstybės funkcijų mažinimo politikos vykdymas.

⁹⁵ Makroekonomika. Kaunas, Technologija, 2002 m.. P. 185

⁹⁶ Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2002m. 12 mėnesių); Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2003m. sausio-gruodžio mėn.); Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2004m. sausio – gruodžio mėn.);

Valstybės biudžeto absoliutus ir santykinis dydis turi mažėti, privatizuojant dabartines valstybės funkcijas. Sprendžiant biudžeto deficito problemą, “perskirstymo didinimas, o ypač naujų mokesčių įvedimas, bei nenoras mažinti mokesčius nepateisinamas visomis prasmėmis”⁹⁷.

Lietuvoje biudžetas planuojamas atsižvelgiant į planuojamą infliaciją, BVP pokytį, darbo užmokesčio pokyčius, bei planuojamą mokesčių surinkimą. Natūralu, kad tiksliai jų suplanuoti neįmanoma, lygiai taip pat, kaip neįmanoma numatyti privačių asmenų ir ūkio subjektų elgsenos. Tai sąlygoja faktinio biudžeto skirtumą nuo planuoto. Todėl “planuojamas valstybės išlaidas siūloma skirstyti į tris kategorijas planuotų pajamų nesurinkimo atveju: išlaidas, kurios būtų mažinamos, išlaidas, kurių būtų visiškai atsisakoma, ir išlaidas, kurioms bus paliekamos planuotame lygyje”⁹⁸. Realioms pajamoms nepagrįstos išlaidos yra esminė biudžeto yda, užprogramuojanti nuolatinį vyriausybės skolinimąsi ir išlaidų skolai aptarnauti didėjimą.

Be kita ko, ekonominė padėtis Lietuvoje gerėja, taigi mažėja valstybės našta socialinei paramai. Todėl, atsižvelgiant į tai, kad socialinei sričiai, lyginant su kitomis valstybės politikos sritimis, vis dar yra skiriama didžioji dalis valstybės pajamų, būtina peržiūrėti socialinės politikos finansavimo kaštus. Detalesnė bei makroekonominiais rodikliais ir pagrįstomis prognozėmis paremta biudžeto pajamų ir išlaidų analizė leistų, išvengiant nepagrįsto tam tikrų sričių finansavimo, sumažinti šį neigiamą biudžeto formavimo ir vykdymo proceso aspektą (biudžeto deficitą).

⁹⁷ Šimašius Remigijus, Ką daryti, kad klestėtų Lietuvos ekonomika/ Naujienų agentūra ELTA, 2005m. sausio 10d

⁹⁸ Lietuvos laisvosios rinkos institutas/ Išvados ir pasiūlymai dėl 2001 metų biudžeto, 2000m.

4. NACIONALINIO BIUDŽETO PAJAMŲ SURINKIMO IR ASIGNAVIMU PASKIRSTYMO ANALIZĖ

4.1 Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo ir perskirstymo įtaka pagrindiniams Lietuvos makroekonominiams rodikliams

Biudžeto formavimo ir vykdymo politika yra viena iš svarbiausių vyriausybės vykdomos ekonominės politikos svertų, leidžiančių užtikrinti šalies makroekonomikos pusiausvyrą. Be to, biudžeto politika padeda įgyvendinti vyriausybės priskiriamas funkcijas, perskirstant nacionalinio biudžeto pajamas tarp visų šalies gyventojų, ūkio subjektų bei veiklos sričių, atskleidžia pagrindinius vyriausybės tikslus ir prioritetus bei pastangas teikti visuomenei reikalingas viešąsias gėrybes, skatinti struktūrinius pokyčius, ypač verslą, pasirengti dalyvauti ES bendroje rinkoje.

Kadangi pasikeitė dotacijų savivaldybių biudžetams skyrimo metodika, buvo patikslinti ir valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų pajamų šaltiniai: pajamos iš gyventojų pajamų mokesčio dalinamos tarp Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto, valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų. Pvz., 2002 m. savivaldybių biudžetams patvirtinta minėto mokesčio dalis – 44,16%, 2003 m. – 41,12%, 2004- 47,15%

Priėmus 2003 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų patvirtinimo įstatymą, kuriame atsispindi tolesnis mokesčių reformavimas, buvo priimtas naujas gyventojų pajamų padidintas mokestis ir neapmokestinamas minimumas, kai kurioms socialiai jautrioms ir skatinamoms sritims 5% sumažintas PVM tarifas, padidintas akcizo mokestis dyzeliniam kurui ir tabakui, atsisakyta lengvatų pelno mokesčiui.

Nuo 2002 metų pradžios įsigaliojo naujas Pelno mokesčio įstatymas. Lietuvos ir užsienio subjektų (nuolatinių buveinių) pelnas apmokestinamas taikant 15% mokesčio tarifą vietoj anksčiau galiojusio 24% tarifo, siekiant užtikrinti Lietuvos ekonomikos konkurencingumą regione. Įstatymas parengtas vadovaujantis bendraisiais apmokestinimo principais, užtikrinant laisvą kapitalo judėjimą bei investuotojų lėšų likvidumą, kartu įtvirtinant priemones, užkertančias kelią mokesčių nemokėjimui. Akivaizdu, kad tai buvo geras žingsnis skatinant užsienio investicijas į Lietuvą. Nacionalinio biudžeto pajamos iš pelno mokesčio nuo 2002 metų didėjo (žr. priedas Nr. 10)⁹⁹.

⁹⁹ Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2002m. 12 mėnesių); Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2003m. sausio-gruodžio mėn.); Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2004m. sausio – gruodžio mėn.)

Užsienio investicijų skatinimas Lietuvoje sąlygojo nedarbo mažėjimo tendencijas. Automatiškai buvo sukurta naujų darbo vietų, padidėjo nacionalinio biudžeto pajamos iš gyventojų pajamų mokesčio (2002 m. fizinių asmenų pajamų mokestis) (žr. priedas Nr. 11-1)¹⁰⁰. Nedarbo lygis Lietuvoje 2002-2004 metais atitinkamai sudarė: 13,8, 12,4 ir 11,4 proc.¹⁰¹. Tačiau pastarųjų metų nedarbo lygio tendencijos gali būti klaidingos, kadangi egzistuoja latentinis įsidarbinimas Europos Sąjungos valstybėse.

2002 metais priimtame Gyventojų pajamų mokesčio įstatyme, kuris įsigaliojo nuo 2003 m. sausio 1 d., vietoje taikomų aštuonių tarifų nustatyti du tarifai 15% ir 33%. Šiame įstatyme buvo padidinti gyventojų pajamoms taikomi neapmokestinamųjų pajamų dydžiai atsižvelgiant į išlaikytinių skaičių bei suteikiama galimybė iš gyventojų apmokestinamųjų pajamų atimti riboto dydžio išlaidas (išlaidas už mokslą, tam tikro dydžio palūkanas už paimtą kreditą gyvenamajam būstui statyti arba jam įsigyti, gyvybės draudimo įmokas, pensijų įmokas į privačius pensijų fondus).

Pagrindiniai mokesčių reformos teigiami aspektai 2003 metų valstybės pajamoms buvo šie: pagrindinio neapmokestinamo pajamų dydžio (NPD), taikomo darbo pajamoms, didinamas iki 290 Lt, padidino dirbančio asmens pajamas per metus 158 Lt; NPD, taikomo asmenims, turintiems vieną arba du vaikus didinamas 0,1 koeficientu už kiekvieną vaiką padidino dirbančių asmenų pajamas per metus apie 115 Lt. už kiekvieną vaiką; gyventojų pajamų mokesčio įstatyme leidžiami atskaitymai nuo pajamų gyvybės draudimo įmokomis, savanoriško pensijų draudimo įmokomis, palūkanoms už paimtą kreditą gyvenamajam būstui statyti arba jam įsigyti ir įmokoms už studijas; gyvenamųjų namų statybos renovacijos, apšiltinimo ir projektavimo, inžinierinių tinklų statybos bei teritorijų tvarkymo paslaugoms taikomas 9% lengvatinis PVM tarifas paskatino investicijas į nekilnojamąjį turtą; už teikiamas viešbučio tipo ir specialaus apgyvendinimo paslaugas sumažintas PVM tarifas iki 5% sąlygojo privataus verslo ir turizmo suintensyvėjimą; už šviežiai atšaldytą mėsą ir valgomuosius subproduktus, už šviežiai atšaldytą, užšaldytą, giliai užšaldytą naminių paukščių mėsą ir jų valgomuosius subproduktus sumažintas PVM tarifas iki 5% lėmė didesnę vidaus vartojimą, žemės ūkio produktų perdirbimo pramonės suaktyvėjimą. Pabrėžtina ir tai, kad pajamos nacionaliniame biudžete iš pridėtinės vertės mokesčio (lyginant 2002-2004 metus) nuolat didėjo¹⁰². PVM 2001-2004 metais nacionaliniame

¹⁰⁰ Žr. Ten pat

¹⁰¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas "Dėl Lietuvos konvergencijos programos", 2005m. sausio 21d. Nr.54

¹⁰² Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2002m. 12 mėnesių); Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2003m. sausio-gruodžio mėn.); Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2004m. sausio – gruodžio mėn.)

biudžete, lyginant su kitomis mokestinėmis pajamomis, sudarė atitinkamai 44, 44, 45 ir 43 proc. visų mokestinių pajamų (žr. priedą Nr.11-2)¹⁰³.

Gyventojų pajamų mokesčio įstatyme leidžiami atskaitymai sąlygojo paskolų, suteiktų gyventojams ir įmonėms prieaugį, o padidėjusi nekilnojamojo turto paklausa sąlygojo užimtumo statybos sektoriuje padidėjimą (žr. priedą Nr. 12¹⁰⁴).

Sėkmingai vykdomos struktūrinės reformos, efektyvios investicijos, importo ir eksporto tempų didėjimas sąlygojo realaus bendrojo vidaus produkto didėjimą¹⁰⁵(žr. priedą Nr. 13).

Nuo 2002m. liepos 01d. pagal įsigaliojusį naudos redakcijos Akcizų įstatymą akcizais buvo apmokestinti tik trijų prekių objektai: etilo alkoholis ir alkoholiniai gėrimai, apdorotas tabakas ir kuras¹⁰⁶. Nepaisant akcizų mokesčio objektų bazės sumažėjimo, įplaukos iš akcizo mokesčių nacionaliniame biudžete 2002-2005 metais didėjo. Dėl naujų mokestinių įstatymų įgyvendinimo dalis mokestinės naštos būtų perkelta iš darbo į kapitalo apmokestinimą.

Didesnių neapmokestinamųjų pajamų dydžių gyventojų pajamoms taikymas ir galimybės iš gyventojų apmokestinamųjų pajamų atimti išlaidas už mokslą, palūkanas už kreditą gyvenamajam būstui įsigyti, gyvybės draudimo ir pensijų įmokas, sumažintų gyventojų mokesčius iki 3% priklausomai nuo taikomų atsiskaitymų. Tai paskatino galutinio vartojimo išlaidų realų augimą (žr. priedą Nr. 14)¹⁰⁷. Darbo apmokėjimo augimų tempų dinamika sąlygojo ir nominalaus BVP pokyčius (žr. priedą Nr.15-1 ir priedą Nr. 15-2)¹⁰⁸.

Mokesčių reformos buvo vykdomos tokiu tempu, kuris būtų suderintas su deficito mažėjimu, kadangi reikėjo vykdyti išpareigojimus dėl naujų išlaidų ir kartu skirti pakankamai lėšų socialinėms reikmėms.

Spartus ekonomikos augimas ir su šiuo augimu suderintas privataus sektoriaus paklausos stiprėjimas padėjo mažinti valstybės biudžeto deficitą (žr. priedas Nr. 16)¹⁰⁹. Pastaruoju laikotarpiu, gerai surenkamos valstybės mokestinės pajamos ir sparčiai augantis BVP sąlygojo ir

¹⁰³ Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2001m. 12 mėnesių); Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2002m. 12 mėnesių); Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2003m. sausio-gruodžio mėn.);Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2004m. sausio – gruodžio mėn.);

¹⁰⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl Lietuvos konvergencijos programos”, 2005m. sausio 21d. Nr.54

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Pagrindiniai makroekonominiai rodikliai (2002); Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Pagrindiniai makroekonominiai rodikliai (2003); Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Pagrindiniai makroekonominiai rodikliai (2004).

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos akcizų įstatymas, 2001m. spalio 30 d., Nr. IX-569 (Žin., 2001, Nr. 98-3482)

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Pagrindiniai makroekonominiai rodikliai (2002); Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Pagrindiniai makroekonominiai rodikliai (2003); Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Pagrindiniai makroekonominiai rodikliai (2004)

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Gyventojų pajamų apmokestinimo politikos fiskaliniai aspektai.

¹⁰⁹ Lietuvos statistikos metraštis 2004. Vilnius, Statistikos departamentas prie LR Vyriausybės, 2004

valdžios sektoriaus skolos mažėjimą BVP atžvilgiu¹¹⁰ (žr. priedą Nr. 17). Prognozuojamas ir tolimesnis valstybės valdžios skolos stabilizavimasis ir mažėjimas.

Valstybės vykdoma beatodairiškai griežta fiskalinė politika 1998 – 2003 metais apsprendžia ir valstybės išlaidų mažėjimą, t.y. poreikį laikytis taupymo ir išlaidų “apkarpyimo” politikos. Valstybės išlaidos pastoviai buvo mažinamos nuo 1999 metų – 39,2% BVP iki 2002 m. 30,4% BVP. Tai leido išlaikyti fiskalinį deficitą leistinuose rėmuose – iš eilės tris metus – 1,5% BVP.

Tačiau šiuo atveju suveikė gerai žinomas iš ekonomikos teorijos taupymo paradoksas – valstybės išlaidų nuolatinis mažinimas leidžia subalansuoti biudžetą tam tikru einamuoju laikotarpiu, tačiau ilgesniu periodu ši priemonė veikia neigiamai visą biudžetą – taupant, t.y. mažinant išlaidas ilgainiui pradeda mažėti ir pajamos. Taigi, nuo 2002 metų valstybės asignavimai imami palaipsniui didinti. Ir pastarųjų metų biudžetų išlaidų dinamika tiesiogiai priklausė nuo šalies ekonominės būklės pasikeitimų, o tolesnės išlaidų politikos kryptį lemia strateginiai prioritetai, mokesčių bazės pasikeitimai bei fiskalinio deficito valdymo poreikiai.

Apibendrintai galima teigti, jog mokesčių sistemos reforma Lietuvoje sąlygojo svarbius pokyčius Lietuvos socialiniame - ekonominiame gyvenime. Kaip matyti iš pateiktos medžiagos, didžiaja dalimi Lietuvos makroekonominius rodiklius įtakojo mokesčių tarifų kaita Lietuvos mokesčių sistemoje.

Reikėtų žinoti kaip mokesčiai veikia fizinius asmenis bei kitus ūkio subjektus. Dažniausiai tam naudojamas mokesčių naštos rodiklis. Kai kuriose šalyse mokesčių našta apskaičiuojama lyginant bendrą surinktų mokesčių sumą su bendruoju vidaus produktu. Taigi, įskaitomi ne tik į valstybės išdą renkami mokesčiai, bet ir tikslinės paskirties įmokos, kurioms būdingi visi mokesčio bruožai. Pagal statistinius duomenis mūsų šalyje mokestinė našta yra apie 30% BVP ir turi tendenciją didėti. Kitoje magistrinio darbo dalyje pateikiama mokesčių naštos įtaka biudžetiniam procesui.

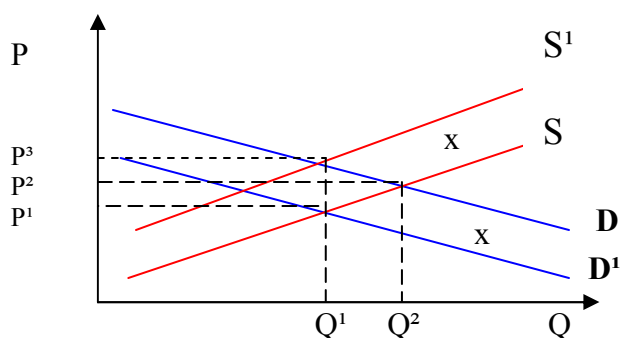
4.2 Mokesčių naštos (persikirstymo) mažinimo/didinimo įtaka biudžeto politikai

Mokestiniai mokesčių mokėtojo išsipareigojimai ne visada sutampa su jo mokesčio našta. Mokesčių veikimo sferą sudaro visuma individų, kuriuos faktiškai paveikia mokesčių našta. Mokesčio naštos kitimo tendencija atspindi, kaip įvedus mokestį, pakeitus jo tarifą, keičiasi ir mokesčio mokėtojo padėtis, esant kitoms sąlygoms nepakitus. Pagerėjimą ar pablogėjimą mokesčio naštos perkėlimo atveju atspindi individualaus naudingumo funkcijų sumažėjimas ar

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl Lietuvos konvergencijos programos”, 2005m. sausio 21d. Nr.54

padidėjimas. Pavyzdžiui, jeigu pardavėjai privalo sumokėti akcizą, tai šis turi poveikį sąnaudų funkcijai, o tuo pačiu ir prekės pasiūlai. Tačiau pasitaiko atvejų, kai mokesčių mokėtojas, turėdamas mokestinę prievolę, laimi, nes mokesčio dėka jam pagaminamos tam tikros viešosios gėrybės. Paminėtina ir tai, kad dėl tam tikrų mokestinių įsipareigojimų tam tikri sandėriai mokesčių mokėtojui tampa nenaudingi, tai jie ir neįvyksta. Taigi, mokestinės naštos (perkėlimo) didinimo/ mažinimo procesas yra svarbus kalbant apie bendrąją šalies rinkos sistemą, bei su šia sistema susijusį valstybės socialinį – ekonominį gyvenimą. Pavyzdžiui, akcizu apmokestinamų prekių gamintojai gali nuspręsti, kad jiems naudinga sumažinti šių prekių pardavimą, kas nėra naudinga asmenims, kurie yra suinteresuoti įsigyti šias prekes. Gamybos sumažinimas savaime sumažina gamintojų mokesčių našta, bet įtraukia į akcizo veikimo sferą vartotojus. Todėl užtikrinant vartotojų ir prekių bei paslaugų pardavėjų interesus, būtina tinkama apmokestinimo akcizais politika.

Kalbant apie mokesčių naštos (perkėlimo) didinimo ir mažinimo įtaką valstybės rinkai, bei socialiniams ir ekonominiams šalies rodikliams, derėtų prisiminti ekonomikoje naudojamą pasiūlos ir paklausos kreivę¹¹¹. Paanalizuokime, kaip akcizo mokesčio naštos (perkėlimo) didinimas ir mažinimas atsilieptų bendrai valstybės rinkai ir ekonomikai.



Sakykime, kad prekė, kurios pasiūlą ir paklausą atspindi kreivės S ir D apmokestinamos akcizu, kurio dydis yra x. Jeigu mokestinį įsipareigojimą turi pardavėjas, tai linija S pasislinks atstumu x iki S¹. Jeigu mokestinį įsipareigojimą turi pirkėjas, tai linija D pasislinks žemyn tuo pačiu atstumu. T.y. apmokestinus akcizu pardavėją, pasiūlos ir paklausos pusiausvyra pasiekama taške Q¹P³. Šis taškas atspindi pirkėjo kainą P³, nusakančią jo realias išlaidas, padengiančias mokestį kartu su pardavėjo išlaidomis. Kai mokestį moka pirkėjas tai pusiausvyra pasiekama taške Q¹P¹, kuri atitinka pardavėjo kainą P¹. Nepriklausomai nuo to, kuri iš pusių moka akcizą, pusiausvyra pasiekama esant vieninteliame pardavimų kiekiui Q¹, kurio pokytis priklauso tik nuo akcizo dydžio x. Tai yra, akcizo dydis apsprendžia pardavimų apimtį kitimą Q¹ ir Q² atžvilgiu.

Iš to viso galima padaryti išvadą, jos akcizų mokesčio naštos perkėlimas pirkėjams ar pardavėjams įtakos pardavimų apimtims neturi. Prekių, apmokestintų akcizo mokesčiais, pardavimas, bei su šiuo pardavimu susijusi pelno mokesčio suma yra didesnė, kai akcizo mokesčiu apmokestinamas pardavėjas, kadangi šios prekės paklausos ir pasiūlos tendencijos

¹¹¹ Dobravolskas Algis, Panovas Igoris, Viešojo sektoriaus ekonomika/ Paskaitų konspektas. Vilnius, 2004m.

lemia pirkėjų siūlomą kainą (t.y. kainą, kurią jie pasirengę mokėti už prekę), kuri yra didesnė, nei pardavėjo siūloma kaina tuo atveju, jei akcizu apmokestinamas pirkėjas. Dar kartą pabrėžtina, kad pardavimų apimtys nekinta, taigi pelnas gaunamas didesnis tada, kai tas pats prekių kiekis parduodamas didesne kaina. Be to, pelno mokestis nuo pardavimų sumos didesnis mokamas irgi tuo atveju, jei akcizu apmokestinamas pardavėjas (taškas Q^1P^1).

Kai keičiasi akcizo tarifas, keičiasi pardavimų kiekis. Akcizų tarifui mažėjant, prekių pardavimų apimtys padidėja nuo Q^1 iki Q^2 . Kainų pakitimas pardavimų apimties padidėjimo atžvilgiu santykinai yra mažesnis, todėl akivaizdu, jog bendra pajamų apimtis pardavus akcizu apmokestinamas prekes didėja, taigi automatiškai didėja ir pelno mokestis. Šiuo atveju laimi tiek valstybė (surenkama didesnė dalis pajamų iš akcizo ir pelno mokesčio), tiek pirkėjas (jo paklausa akcizu apmokestinamoms prekėms yra tenkinama kaina, kurią jis yra pasirengęs mokėti už siūlomą prekę), tiek ir pardavėjas (padidėjusias išlaidas apmoka pirkėjas mokėdamas didesnę kainą).

Kalbant apie mokesčių naštos perkėlimą darbo rinkoje, pabrėžiama, kad šio mokesčio naštos perkėlimas yra naudingesnis, jei juo apmokestinami darbuotojai. Kodėl taip yra? Akivaizdu tai, kad šiuo metu Lietuvoje darbo paklausa gerokai viršija darbo pasiūlą, todėl darbo paslaugų kainas nustatinėja darbdaviai, o tai, remiantis anksčiau pateikta paklausos ir pasiūlos kreive, įgalina mokesčių našta perkelti darbuotojams. Kitu atveju, būtų iškreipta pati darbo rinka, bei su ja susijęs pasiūlos ir paklausos santykis. Vienintelis būdas, palengvinti mokesčių mokėtojų dalį, yra mokesčių naštos mažinimas.

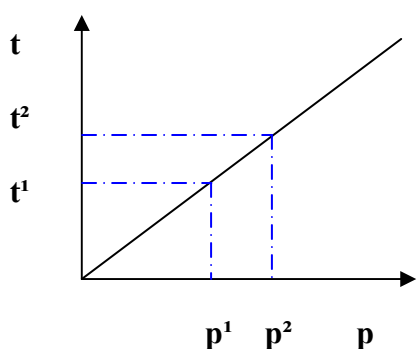
Mokesčių naštos perkėlimas yra sudėtingas biudžeto formavimo ir vykdymo politikos procesas, kuris turi būti pagrįstas šalies bendraisiais makroekonomikos ir rinkos dėsniais.

Kitas svarbus aspektas, kalbant apie mokesčių našta, yra mokesčių naštos mažinimo ir didinimo politika. Nuoseklus mokesčių naštos mažinimas gyventojams ir juridiniams asmenims yra būtina priemonė siekiant šešėlinės ekonomikos masto mažėjimo, žmonių gerovės augimo ir paskatų išvykti iš šalies mažinimo. Akivaizdu tai, kad mokesčių naštos mažinimas automatiškai mažina valstybės gaunamas pajamas iš mokestinių įplaukų į biudžetą. Laikiną valstybės biudžeto pajamų trūkumą, kuris gali atsirasti dėl mokestinės naštos mažinimo, kompensuoja lėšos, gautos užtikrinant efektyvesnį mokesčių administravimą, sumažinant šešėlinės ekonomikos mastą, kontrabandos srautus ir valstybės valdymo išlaidas.

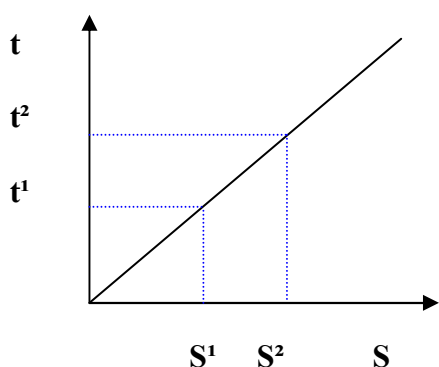
Daugelis gali nesutikti, kad mokesčių naštos didinimas yra teigiamas dalykas. Tačiau anaipol taip nėra. Mokesčius didinti galima už tas prekes, kurių paklausa ir pasiūla yra mažiausiai elastinga kainai. Tokia mokesčių sistema minimaliai iškreipia vartojimo ir gamybos struktūras ir leidžia maksimizuoti mokesčių apimtį. Akivaizdu ir tai, kad tokia sistema turi būti derinama su mokesčio mažinimu pirmojo būtinumo prekėms, nes kitu atveju, mažesnes pajamas

gaunantis žmogus, didesnę jų dalį atiduotų valstybei, o bandymas įvesti arba padidinti tokius mokesčius gali būti pavojingas socialine prasme.

Kaip mokesčių naštos didinimas/mažinimas veikia biudžeto pajamų apimtį? Akivaizdu tai, kad mokesčių naštos didinimas didina ir valstybės gaunamų pajamų iš to mokesčio apimtį. Tačiau tuo pačiu metu didėja šešėlinė mokesčių sistema, kurios pagrindinis požymis – vengimas mokėti mokesčius. Automatiškai kyla valstybės išlaidos mokesčius administruojančioms institucijoms, kadangi būtinos naujos investicijos, užtikrinančios efektyvų mokesčių surinkimą. Taigi, mokesčio naštos didinimas tiesiogiai veikia ne tik valstybės mokestinių pajamų didėjimą, bet ir valstybės išlaidas mokesčius administruojančioms institucijoms.



Sakykime, kad t yra mokesčio tarifas, o p – pajamų iš šio mokesčio surinkimo apimtys į šalies biudžetą. Didėjant tarifui (nuo t^1 iki t^2), didėja ir pajamų surinkimas (nuo p^1 iki p^2). Didėjant mokesčio apmokestinimo naštai (2 grafikas), dėl padidėjusios mokesčių vengimo mokėti ir mokesčio nuslėpimo rizikos, didėja valstybės išlaidos mokestį administruojančiai institucijai (S). Taigi, to pasekoje, papildomos valstybės pajamos, gautos apmokestinus didesniu tarifu, persikratos išlaidoms administruojant šį mokestį. Realus valstybės “pelnas” iš šio mokesčio tarifo didinimo yra menkas, o socialinis nepasitenkinimas didėja. Todėl būtinas mokesčio naštos didinimo pagrindimas ne tik ekonominio efektyvumo, bet ir socialine prasme.



Apibendrinus galima teigti, jog mokesčių naštos mažinimas yra teigiamas tuomet, kai sumažinus mokestį, nepaisant trumpalaikio valstybės pajamų sumažėjimo, pasisėja pasiūla ir paklausa tos prekės atžvilgiu, kurios mokesčio tarifas mažinamas. Mokesčio tarifo didinimas, kai didesniu tarifu apmokestinamos prekės, kurių paklausa ir pasiūla yra mažiausiai elastinga kainai, didina valstybės pajamas iš šio mokesčio, bei nedidina socialinio nepasitenkinimo, tačiau būtinas derinimas tarp mokesčio naštos didinimo ir mokesčių naštos mažinimo (t.y. jei didesniu mokesčio tarifu apmokestinama viena prekė ar paslauga, tai su ta preke ar paslauga susijusios kitos prekės ir paslaugos ar ekonominiai santykiai turi būti apmokestinami mažesniu tarifu – mažinant mokestinę našta).

Lietuvoje nuolat vyksta mokesčių ir biudžeto politikos sistemos reformos, o jų teigiami ir neigiami aspektai atsiliepa tolimesniems socialiniams, ekonominiams ir politiniams šalies procesams. Kaip vykdomos reformos atsilieps ateičiai, ir kas turi būti daroma, kad neigiami šių

reformų aspektai nemažintų šalies socialinio – ekonominio potencialo, aptariama sekančioje dalyje.

4.3 Nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos perspektyvos

Bet kurioje valstybėje, tame tarpe ir Lietuvoje, valstybės biudžeto politiką formuojanti institucija privalo turėti tikslinę orientaciją, kurią skirtingais detalizavimo lygiais apibrėžia šalies biudžeto politikos vizija, biudžeto politikos misija ir strateginiai tikslai (politiniai, socialiniai ir ekonominiai). Neatsiejama strategijos sudėtinė dalis yra valstybės bendroji šalies politika, ekonomikos ir biudžeto reformos, svarbiausi veiksmai ir pagrindinės priemonės vizijai, misijai ir strateginiams tikslams įgyvendinti. Tolimesnės biudžeto formavimo ir vykdymo politikos gairės sudaromos atsižvelgiant į šalies ūkio raidos tendencijas, bei ekonominės plėtros prielaidas.¹¹²

Biudžeto formavimo ir vykdymo politikos patirtis įrodė tai, jog formuojant šalies biudžeto politiką būtinas strateginių tikslų, veikslių ir priemonių detalizavimas ir konkretizavimas nacionalinėse programose, valstybės institucijų strateginiuose veiklos planuose. Ekonominį biudžeto politikos strategijos įgyvendinimo pagrindą sudaro valstybės disponuojami finansų ištekliai ir jų paskirstymo sistema.

Lietuvoje, kaip ir bet kurioje kitoje demokratinėje, šiuolaikinėje, kurioje valstybinis valdymas palaipsniui perima naujosios viešosios vadybos principus, valstybėje, formuojant ekonomiką ir vykdant ekonomikos formavimo procesus, būtinas analitiniais duomenimis pagrįstas strateginis planavimas, kurio analizės objektas yra svarbiausi vidiniai ir išoriniai veiksniai, lemiantys šalies ekonomikos funkcionavimo ir plėtros sąlygas bei galimybes¹¹³.

Formuojant Lietuvos ekonomiką, kurios funkcionavimas yra glaudžiai susijęs su vykdoma šalies biudžeto politika, būtinas verslo laisvės ir vyriausybinių reguliavimo pusiausvyros mechanizmas. Laisvos rinkos sąlygos ekonomikos procese jau formuojasi ir akivaizdu, kad laikui bėgant įgaus tinkamą pagreitį, nešantį šalies ekonomikai pilną, nedeficitinį biudžetą bei atviras užsienio rinkas, kuriose Lietuvos verslui ir ekonomikai bus sudaromos vienodos konkurencinės sąlygos.

Nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos perspektyvas geriausiai atspindi Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-2008 metų programa, bei šios programos įgyvendinimo priemonės. Nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos perspektyvas įteisina ir Lietuvos Respublikos 2004-2006 metų bendrasis programavimo dokumentas.

¹¹² Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Finansų ministerija pateikė Vyriausybei 2006 m. biudžeto projektą;

¹¹³ Baltijos valstybių ekonomika: pavyzdžių analizė. Baltijos ekonomikos valdymo ir mokymo programa/ III dalis. 1998m.;

Tolimesnės nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos sritys atspindi socialinę šios politikos pakraipą. Tolimesnė nacionalinio biudžeto politikos kryptis bus siejama su asignavimų didinimu socialinės apsaugos, švietimo, mokslo, sveikatos apsaugos, kultūros finansavimo srityse. Svarbiausia 2006 m. biudžeto ypatumas – ryški jo socialinė pakraipa¹¹⁴.

2006 metų biudžeto specifiniai bruožai Vyriausybės apibūdinami kaip socialiai orientuoto, tenkinančio euroatlantinės integracijos poreikius, nukreipto į aukštojo mokslo ir švietimo reformą.

Tolimesnė nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politika orientuota į racionalų mokesčių mokėtojų ir valstybės pajamų surinkimo ir išlaidų paskirstymo procesų formavimą. Bus siekiama mokesčių administravimo skaidrumo, aiškumo, paprastumo ir veiksmingumo. Kiek šie siekiai bus realiai įgyvendinti bus matyti ateityje. Kad šie principai būtų tinkamai užtikrinti, visų pirma būtina užtikrinti, kad mokesčių mokėtojai būtų tinkamai supažindinti su svarbiausiomis mokesčių administravimo, biudžeto politikos nuostatomis, šias nuostatas įteisinančiomis teisės normomis, nuostatų įgyvendinimo procedūromis ir pan..

Kaip jau buvo minėta anksčiau, biudžeto politika nėra izoliuota nuo kitų nacionalinių politikų. Bendroji šalies socialinė – ekonominė politika sąlygoja, sąlygoja ir sąlygos biudžeto politikos efektyvumą. Skatinant verslo nevaržymą, komercinę ūkinę veiklą Lietuvoje, biudžeto politikos perspektyvos linksta link mokesčių mokėtojų skaičiaus didinimo mažinant administravimo našta, skatinant sąžiningai mokėti mokesčius, mažinant šešėlinės ekonomikos apimtis. Be abejo, tai taipogi yra tik ateities tikslai ir uždaviniai, tačiau realus jų įgyvendinimas neįmanomas be teisingos ir pagrįstos mokesčių sistemos įvedimo. Nepaisant siekio mažinti gyventojų, ypač gaunančių mažas pajamas, pajamų mokesčio našta, didinti neapmokestinamąjį pajamų dydį, minimalią mėnesinę algą, pirmą kartą po praėjusių penkerių metų nenumatoma mažinti išlaidų biudžetinių organizacijų vykdomoms programoms, kartu išlaikant stabilią makroekonominę situaciją ir neaukštą bendro šalies fiskalinio deficito lygį.

Vieno iš svarbiausių fiskalinės politikos principų - fiskalinės decentralizacijos – įgyvendinimas yra viena iš prioritetinių nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos perspektyvos aspektų. Šis aspektas ypač ryškus minėtoje 2004-2008 metų Vyriausybės programoje. Perspektyvoje numatomas ir detalesnis bei aiškesnis valstybės ir savivaldybių funkcijų bei šioms funkcijoms įgyvendinti reikalingų lėšų atskyrimas.

Taigi, nacionalinio biudžeto politikos perspektyvos džiugina, kiek jos bus įgyvendintos bus matyti ateityje. Pagrindiniai biudžeto formavimo ir vykdymo politikos aspektai ir principai, apie kuriuos buvo kalbėta anksčiau, yra įteisinti biudžeto procesą reglamentuojančiuose teisės

¹¹⁴ Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Finansų ministerija pateikė Vyriausybei 2006 m. biudžeto projektą. Prisijungimo laikas: 2005-10-06, 11:09;

aktuose, kurių planuojamos pataisos leidžia manyti, kad nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politika krypta tinkama linkme.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

Biudžeto politika svarbi biudžetinio proceso sudedamoji dalis, nuo kurios priklauso visos šalies socialinė ir ekonominė gerovė. Ši politika apima valstybės valdymo ir administravimo aspektus, socialinio ir ekonominio valdymo būdų ir priemonių parinkimą bei finansinio valdymo priemonių efektyvų panaudojimą.

Prieš dešimtmetį biudžeto politiką beveik išimtinai sudarė tik apskaita ir kontrolė. Biudžetas buvo planuojamas ir vykdomas pagal patvirtintas instrukcijas. Pirmaisiais šio dešimtmečio metais buvo labai skubiai perimama kitų šalių patirtis ir diegiami fiskaliniai instrumentai. Biudžetinės kontrolės susilpnėjimas, palyginti su griežtomis centrinio planavimo sistemomis ir su išplėtos rinkos ekonomikos šalimis, sąlygojo ekonominę liberalizaciją ir didelį biudžeto reformos pagreitį. Kilkę veiksnių koordinavimo ir įgyvendinimo sunkumai apsunkino biudžeto politikos reformą ir komplikavo makroekonominį valdymą. Yra daugybė įvairiausių problemų, kurias biudžetinė politika privalo išspręsti. Tačiau net tos problemos, kurias gana lengva prognozuoti ir identifikuoti, gali būti labai sudėtingos ir sunkios tada, kai reikia pasirinkti reformų alternatyvas. Apibendrinant galima pateikti pagrindines biudžeto politikos problemas, sąlygojusias biudžeto politikos reformas, bei šių problemų sprendimo būdus.

1. Biudžeto politikos reformas reiktų grįsti aiškiomis ir racionaliai pagrįstomis procedūromis. Svarbiausi biudžeto politikos pakeitimai turi būti neatskiriami nuo tinkamos analizės, ekonominio įvertinimo, aiškumo, nepriklausomų nuomonių kritikos ir atviro aptarimo visuomenėje bei žiniasklaidoje.

2. Siekiant efektyvios biudžeto politikos formavimo ir įgyvendinimo interesų grupių reikalavimai turėtų būti sugrupuoti pagal bendrus prioritetus ir pagrįstumą. Tai padėtų išskirti viešumon fiskalines problemas ir leistų formuluoti neprieštarigus sprendimus, orientuotus į numatytą biudžetinės politikos plėtrą.

3. Daug daugiau dėmesio būtina sutelkti viešųjų išlaidų politikai, kaip esminiam biudžeto politikos instrumentui. Viešųjų išlaidų struktūra turi būti tvarkoma bei naudojama ir kaip mikroekonominio, ir kaip makroekonominio valdymo instrumentas. Viešųjų išlaidų efektyvumas gali būti iš esmės padidintas, geriau sukoordinuotas ir suplanuotas, jei dalis viešųjų paslaugų būtų perduota teikti privačiom struktūrom. Valstybės funkcijų įgyvendinimui, kurių metu užtikrinamas viešųjų gėrybių teikimas, reikalingi finansiniai resursai, kurių svarbiausias šaltinis yra valstybės pajamos, surenkamos į biudžetą iš įvairių mokesčių ir kitų piniginių įplaukų. Kita vertus, mokesčių našta krenta ant piliečių, kurių atžvilgiu yra užtikrinamas tų viešųjų gėrybių teikimas. Šias problemas gali išspręsti privačiai teikiamos viešosios gėrybės. Tokiu būdu, visuomenės individai mokėtų tik už tas viešąsias gėrybes, kurios jiems yra tikrai reikalingos, ir

kuriomis jie tikrai naudotųsi, ir kurių kokybe jis būtų patenkinti

4. Vykdamas biudžeto reformas, visų pirma būtinas detalus centrinės ir vietos valdžios atliekamų funkcijų detalizavimas, bei finansinis pagrįstumas. Jei būtų galima išvengti beprasmiško valdžios atliekamų funkcijų dubliavimosi, būtų galima sutaupyti mokesčių mokėtojų sąskaita.

5. Vienas iš būdų didinti valstybės finansų naudojimo efektyvumą – fiskalinės decentralizacijos principo įgyvendinimas. Valstybė ir savivaldybių biudžetų formavimo ir vykdymo procese įgyvendinamą fiskalinės decentralizacijos principą atspindi vietinės valdžios finansinio savarankiškumo lygis, kompetencijos ir funkcijų pasiskirstymas tarp atskirų valdžios lygių, ir su šiuo pasiskirstymu susijusi teisė nustatyti bei rinkti atitinkamam valdymo lygiui skirtus mokesčius ir kitas privalomas įmokas bei rinkliavas, minėtų funkcijų finansavimas iš savarankiškai sukauptų biudžetinių lėšų, valstybės ir savivaldybių biudžetų lyginamosios dalys bendrame nacionaliniame šalies biudžete. Tačiau šiuo metu vis dar nėra aiškiai nustatyta kiek centrinė įstatymų leidžiamoji bei vykdomoji valdžia gali kištis į savivaldybių funkcijų vykdymą, o savivaldybių pajamų išlyginimo mechanizmas vis dar nėra aiškus ir pagrįstas objektyviais kriterijais.

6. Biudžeto reforma galima efektyviai įgyvendinti tik tada, kai bus apsispręsta dėl kiekvienos valstybės funkcijos ir kiekvieno siekiamo tikslo. Mažėjanti mokesčių našta yra nuoseklus žingsnis mažinant valstybės funkcijų, bei jų finansavimo apimtį.

Apibendrinant galima teigti, kad nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politika, bei su šios politikos įgyvendinimu susiję procesai, anaiptol nėra idealūs. Biudžeto formavimo ir vykdymo procese nuolat susiduriama su įvairiomis problemomis, kurias būtina spręsti. Tik tinkamai reformavus biudžeto politiką, būtų galima tikėtis pageidaujamo rezultato. Vykdomos biudžeto politikos reformos, šių reformų neišbaigtumas, būtinybė jas tobulinti bei naujų reformų poreikis patvirtina magistrinio darbo hipotezę.

LITERATŪROS SARAŠAS

Norminiai teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija (priimta 1992 m. spalio 25 d. referendumu (Žin., 1992 Nr. 31-953, Nr. 33-1014));
2. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990m. liepos 30d., Nr I-430 (Žin., 1990, Nr. 24-596; 2003, Nr. 117-5321);
3. Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas, 2002m. liepos 02 d., Nr. IX-1007 (Žin., 2002, Nr 73-3085);
4. Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas, 2002m. kovo 05 d., Nr. IX-751 (Žin., 2002, Nr. 35-1271);
5. Lietuvos Respublikos baltojo cukraus virškvočio mokesčio įstatymas, 2002m. sausio 24 d., Nr. IX-729 (Žin., 2002, Nr. 15-552);
6. Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas, 2001m. gruodžio 20 d., IX-675 (Žin., 2001, Nr. 110-3992);
7. Lietuvos Respublikos akcizų įstatymas, 2001m. spalio 30 d., Nr. IX-569 (Žin., 2001, Nr. 98-3482);
8. Lietuvos Respublikos mokesčių už pramoninės nuosavybės objektų registravimą įstatymas, 2001 m. birželio 5 d., Nr. IX- 352 (Žin., 2001, Nr. 43-1496);
9. Lietuvos Respublikos azartinių lošimų mokesčio įstatymas, 2001 m. gegužės 17 d., Nr. IX-326 (Žin., 2001, Nr. 43-1496);
10. Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas, 2000 m. birželio 13 d., Nr. VIII - 1725(Žin., 2000, Nr. 52-1484);
11. Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas, 1999m. gegužės 13 d., Nr. VIII-1183 (Žin., 1999, Nr. 13-308; 2000, Nr. 85-2566);
12. Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas, 1995m. gruodžio 5 d., Nr. I-1113 (Žin., 1995, Nr. 104-2322);
13. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas, 1995m. birželio 28d. Nr. I-974 (Žin., 1995, Nr. 61-1525; 2004, Nr. 63-2243);
14. Lietuvos Respublikos paveldimo ar dovanojamo turto mokesčio įstatymas, 1995m. birželio 13 d., Nr. I- 935 (Žin., 1995, Nr. 52-1277);
15. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas, 1994m. gruodžio 21 d., Nr. I- 722 (Žin., 1994, Nr. 102-2049);
16. Lietuvos Respublikos įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas, 1994m. liepos 20d., Nr. I-565 (Žin., 1994, Nr. 59-1156);
17. Lietuvos Respublikos konsulinio mokesčio įstatymas, 1994m. birželio 23d., Nr. I-509 (Žin., 1994, Nr. 51-951);
18. Lietuvos Respublikos prekyviečių mokesčio įstatymas, 1993m. lapkričio 23d., Nr. I-309 (Žin., 1993, Nr. 27-623);
19. Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymas, 1992m. birželio 25d. (Žin., 1992, Nr. 21-612);
20. Lietuvos Respublikos mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatymas, 1991m. kovo 21d., Nr. I- 1163 (Žin., 1991, Nr. 11-274);
21. Dėl Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymo, 1992 m. birželio 25d., Nr. I – 2676 (Žin., 1992, Nr. 21-613);
22. Dėl priemonių mokestinių prievolių įvykdymui užtikrinti, 2002 m. birželio 13d., Nr. 900 (Žin., 2002, Nr. 60-2461);
23. Dėl valstybės rinkliavos mokėjimo, 2000 m. gruodžio 22d., Nr. 552 (Žin., 2000, Nr.110-3557);
24. Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994 m. vasario 17d., Nr. I-399 (Žin., 1999, Nr.5-97);

25. Lietuvos Konvergencijos programa, 2005 m. sausio 21d., Nr. 54 (LR Seimo teisės aktų duomenų bazė www.lrs.lt);
26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamentas, 1994 m. rugpjūčio 11d., Nr. 728 (Žin., 1994, Nr. 63-1238);
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-2004 metų veiklos programa, 2001m. liepos 07d., Nr. IXP-874;
28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-2008 metų veiklos programa, 2004m. gruodžio 14d., Nr. X-43;
29. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-2008 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo”, 2005m. kovo 24 d., Nr. 315;
30. 2000 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 1999m. gruodžio 23 d., Nr. VIII-1503 (Žin., 1999, Nr.113-3295);
31. 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2000m. gruodžio 19 d., Nr. IX-89 (Žin., 2000, Nr.111-3567);
32. 2002 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2001m. gruodžio 13 d., Nr. IX-643 (Žin., 2001, Nr.110-3990);
33. 2003 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2002m. gruodžio 13 d., Nr. IX-643 (Žin., 2002, Nr.124-5619);
34. 2004 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2003m. gruodžio 11 d., Nr. IX-1884 (Žin., 2003, Nr.121-5466);
35. 2005 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2004m. lapkričio 9 d., Nr. IX-2550 (Žin., 2004, Nr.171-6303);
36. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolieriaus įsakymas “Dėl valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo”. Vilnius 2002 vasario 21d. (Žin., 2002, Nr.20-790);

Kita literatūra:

37. Anskaitis A., Dar vienas kovos už savivaldybių finansines teises etapas/ Savivaldybių žinios. 2001 Nr. 18 (140).;
38. Birmontienė Toma, Jarašiūnas Egidijus, Kūris Egidijus ir kt. Lietuvos konstitucinė teisė/ antrasis leidimas. Vilnius, 2002. P.40-49
39. Bivainis Juozas, Butkevičius Algirdas, Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas / Pinigų studijos, 2002m., Nr. 4;
40. Bivainis Juozas, Algirdas Butkevičius, Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas/ Ekonomikos teorija ir praktika/ Pinigų studijos. 2003m., Nr.3;
41. Bogdanovičius Andrius, Per menkai mažindama pajamų mokesčių, valdžia diskredituos mokesčių mažinimo idėją/ Naujienų agentūra ELTA, 2004m. lapkričio 23d.;
42. Buckiūnienė Olga, Meilūnas Vitoldas, Puzinauskas Pranas, Lietuvos finansų sistema. Vilnius, 2003m.;
43. Budrytė Algė, Valstybės skolos raida, rizika ir priimtinumų lygis/ Pinigų studijos, 2002m., Nr. 4;
44. Buškevičiūtė Eugenija, Mokesčių sistema. Kaunas, 2003m.;
45. Čapas R., Apskaita, kontrolė ir vidaus auditas / Savivaldybių žinios. 2002 Nr. 39 (161);
46. Дробозина Л.А., Окунева Л.П., Андросова Л.Д./ под ред. Проф. Л.А. Дробозиной, Финансы. Денежное обращение. Кредит/ Учебник для бузов. Москва, 1997;
47. Финансовое право/ Под. Ред. Проф. О Н Горбунова. Москва, 1996; с. 137
48. Gipiienė G., Savivaldybių biudžetai: formavimas ir perspektyvos/ Viešojo administravimo efektyvumas. Kaunas, 2001;
49. Kaminskienė Bronislava, Bendrojo vidaus produkto išankstinis vertinimas/ Pinigų studijos, 2003m., Nr.3;

50. Карасева М. В., Финансовое право/ Общая часть/ учебник, Москва, 2000;
51. Klimašauskienė D. Vyriausybės vaidmuo rinkos ekonomikoje. – Vilnius: Lietuvos statistikos departamentas, 1998m.;
52. Liaučius J. Dėl 1997 – 2000 valstybės biudžeto lėšų perdavimo savivaldybėms / Savivaldybių žinios. 2002 Nr. 15 (182);
53. Lietuvos Bankas/ Pranešimas apie pagrindinio tikslo įgyvendinimą, funkcijų vykdymą ir bankų sistemos būklę 2002 metai. 2003m. balandis;
54. Lietuvos Bankas/ Pranešimas apie pagrindinio tikslo įgyvendinimą, funkcijų vykdymą ir bankų sistemos būklę 2003 metai. 2004m. kovas;
55. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos Ekonominės analizės departamentas/ 2004 metų pagrindinių ekonomikos sektorių apžvalga (įmonių statistika). Vilnius 2005m.;
56. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos Ekonominės analizės departamentas/ Pridėtinės vertės mokesčio mokėjimo 2004 m. tendencijų apžvalga. Vilnius 2005m.;
57. Lietuvos statistikos metraštis 2003. Vilnius, Statistikos departamentas prie LR Vyriausybės, 2003;
58. Lietuvos statistikos metraštis 2004. Vilnius, Statistikos departamentas prie LR Vyriausybės, 2004;
59. Leontjeva Elena, Ekonomikos nuosmukis turėtų paskatinti valdžią mažinti mokesčius ir kitaip išlaisvinti verslą/ Mokesčių žinios, 1999 spalio 04-10d., Nr. 40(138);
60. Leontjeva Elena, E.Leontjeva turi atsakymą į klausimą: “Kaip gelbėti ekonomiką?"/ Savaitraštis “Veidas”, 1999m. liepos 22-28d., Nr. 29;
61. Leontjeva Elena, Lietuvos mokesčių reforma – Estijos šešėlyje/ Respublika, 2001m. rugpjūčio 31d.;
62. Leontjeva Elena, Apie mokesčių sistemos teisingumą ir perspektyvas/ Respublika, 2001m. birželio 12d.;
63. Levišauskaitė Kristina, Ruškys Giedrius, Valstybės finansai/ vadovėlis. Kaunas, 2003m.;
64. Lomovska Aneta, Progresyviniai mokesčiai – našta daugiau uždirbantiems/ Respublika, 2001m. gegužės 30d.;
65. Lukšas Aras, Pelno mokesčio problemos/ Mokesčių žinios, 2000m. vasario 14-20d., Nr.7 (157);
66. Makroekonomika. Kaunas, Technologija, 2002 m.;
67. Marcijonas Antanas, Gudavičius Bronius, Mokesčių teisė. Vilnius, 2003m.;
68. Miliauskas Giedrius, Ar valstybė – didysis verslininkas? Nuolat ir nepagrįstai augančios valstybės išlaidos kelia nerimą /Naujienu agentūra ELTA, 2004m. gruodžio 09d.;
69. Meilūnas Vitoldas, Puzinauskas Pranas, Finansai. Vilnius, 2003m.;
70. Meilūnas Vitoldas, Puzinauskas Pranas, Mokesčiai: teorija, vaidmuo, raida. Vilnius, 2001m.;
71. Nariškevičiūtė Violeta, Makštutienė Aušrinė Valstybės finansai/mokomoji knyga. Kaunas, 2003 m..
72. Nausėda G., Pajamų politika ir ekonomikos stabilizavimas. Vilnius, 1994m.;
73. Novikevičius Vaitiekus, Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai/ Jurisprudencija, 2002m., t.31(23);
74. Raipa Alvydas. Viešoji politika ir analizė. Viešojo administravimo politinis kontekstas //Viešasis administravimas. Kaunas, 2001m.
75. Raipa Alvydas. Sprendimų priėmimo teorijos. Biurokratijos vieta ir vaidmuo demokratiškai įgyvendinant sprendimus// Viešasis administravimas. Kaunas, 2001
76. Rokickienė G., Europos vietos savivaldos chartija. Lietuvos kontekstas// Respublika, 1999 m. kovo 26 d.;
77. Ropė B. Dėl valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų lėšų sudarymo ir vykdymo tvarkos projekto / Savivaldybių žinios. 2001, Nr. 15 (137);
78. Rimas Justinas, Vietiniai mokesčiai/ Mokomoji knyga. Kaunas, 2000m.;

79. Schick A. A Contemporary Approach to Public Expenditure management. International Bank for Reconstruction and Development. 1999;
80. Snieška V., Baumilienė V., Bernatonytė D., Makroekonomika. Kaunas; Technologija, 2001m.;
81. Stačiokas Romas, Rimas Justinas, Savivaldybių mokesčiai ir rinkliavos. Kaunas: Technologija, 1996 m.;
82. Stačiokas Romas, Rimas Justinas, Mokesčiai: teorija ir praktika/ Monografija. Kaunas, 2004m.;
83. Stačiokas Romas Viešojo administravimo institucijų finansai ir biudžetas/ Viešasis administravimas/ Ats.red. A. Raipa. Kaunas 2001;
84. Steponavičienė Goda, Alternatyvų visada yra, tik jos brangsta laikui bėgant/ naujiųjų agentūra ELTA, 2005m. sausio 20d.;
85. Steponavičienė Guoda, Kas ir kiek turi mokėti už kelius?, Aukštaitijos verslo balsas, 2002m. gegužės 07d.;
86. Šimašius Remigijus, Ką daryti, kad klestėtų Lietuvos ekonomika/ Naujiųjų agentūra ELTA, 2005m. sausio 10d.;
87. Šimašius Remigijus, Lietuvos elitas apie valstybės biudžetą ir valdžios funkcijas/ Lietuvos laisvosios rinkos institutas/ Straipsniai ir komentarai, 1998m. sausis;
88. Šimašius Remigijus, Nauja biudžeto kokybė – mokesčių naštos mažinimo prielaida/ Pranešimas konferencijoje “Proliberalios reformos mokesčių naštai sumažinti”, 1997m. gruodžio 5d.;
89. Šimašius Remigijus, Privalomos minimalios algos didinimas neigiamai atsilieps darbo rinkai/ Kauno diena, 1999m. gegužės 06d.;
90. Šimašius Remigijus, Ką gali duoti savivaldos reforma? / Lietuvos laisvosios rinkos institutas/ Straipsniai ir komentarai, 1996m. birželis;
91. Šiupinskas S., Čiapas R., Lingis G., Savivaldybių biudžetų formavimo problemos / Savivaldybių žinios. 2000, Nr. 14(96);
92. Химичева Н. И., Финансовое право/ Издание 2-е. Москва, 2000;
93. Vainienė Rūta, Šešėlinė mokesčių teisė/ Lietuvos laisvosios rinkos institutas/ Straipsniai ir komentarai, 1998m. vasaris;
94. Vainienė Rūta, Mokesčių lengvatos: ištakos, ribos ir pasekmės/ Mokesčių žinios, 2000m. balandžio 03d.;
95. Vainienė Rūta, Gyventojų pajamų mokesčio labirintas/ Mokesčių žinios, 2002m. liepos 08d.;
96. Vainienė Rūta, Viskas gerai, puikioji markize!/ Respublika, 2002m. liepos 05d.;
- 97.
98. Vainienė Rūta, Visa tiesa apie progresyvinius mokesčius/ Laisvoji rinka, 2002m. Nr.1;
99. Vainienė Rūta, Nauji metai – nauji ratai/ Mokesčių žinios, 2003m. gruodžio 15d.;
100. Vainienė Rūta, Ką žada naujasis Mokesčių administravimo įstatymas?/ Mokesčių žinios, 2003m. spalio 20d.;
101. Vainienė Rūta, Su liniuote – per mokesčius/ Laisvoji rinka, 2003m. Nr.3;
102. Vainienė Rūta, Ką žada naujasis Mokesčių administravimo įstatymas?/ Mokesčių žinios, 2003m. spalio 20d.;
103. Vainienė Rūta, Rinkimais labiau domisi lobistai/ Lietuvos žinios, 2002m. rugsėjo 30d.;
104. Vainienė Rūta, Valdžia – auka? Kaltininkė!/ Respublika, 1999m. lapkričio 18d., Nr. 268(2898);
105. Vainienė Rūta, Ar taptų Lietuva ofšorų šalimi, panaikinus pelno mokestį? Lietuvos laisvosios rinkos institutas/ Straipsniai ir komentarai, 1999m. birželis;

106. Vainienė Rūta, Apyvartos mokesčiai biudžeto milijonų nelaisvėje/ Mokesčių žinios, 2004m. vasario 17d.; Vilpišauskas Ramūnas, Viešosios diskusijos Lietuvoje: apie ką mes čia?/ Lietuvos aidas, 1999m. spalio 12d., Nr. 1999;
107. Vilpišauskas Ramūnas, Reformų Lietuvoje dešimtmetis – tarp interesų ir nežinojimo/ Lietuvos aidas, 1999m. gruodžio 28d., Nr. 253;
108. Золотые страницы финансового права России/ Том второй /Под ред. А.Н. Козырина. Москва, 2001.

Šaltiniai internete:

www.finmin.lt

109. Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Pelno mokestis. Prisijungimo laikas: 2007-10-06;
110. Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Pridėtinės vertės mokestis. Prisijungimo laikas: 2007-10-06;
111. Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Gyventojų pajamų mokestis. Prisijungimo laikas: 2007-10-06;
112. Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Akcizai. Prisijungimo laikas: 2007-10-06;
113. Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nekilnojamojo turto mokestis. Prisijungimo laikas: 2007-10-06;
114. Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Mokesčius administruojančios institucijos. Prisijungimo laikas: 2007-10-06;
115. Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Pagrindiniai makroekonominiai rodikliai (2001-2004). Prisijungimo laikas: 2007-10-06;
116. Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (1999m. sausio – gruodžio mėn.). Prisijungimo laikas: 2007-06-10;
117. Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2005m. sausio – balandžio mėn.). Prisijungimo laikas: 2007-06-10;
118. Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Akcizų suderinimo su ES teisės aktais fiskaliniai aspektai. Prisijungimo laikas: 2007-06-10;
119. Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Gyventojų pajamų apmokestinimo politikos fiskaliniai aspektai. Prisijungimo laikas: 2007-04-12;
120. Lietuvos Respublikos finansų ministerija/ Finansų ministerija pateikė Vyriausybei 2006 m. biudžeto projektą. Prisijungimo laikas: 2007-10-06;

www.lrv.lt

121. Lietuvos Respublikos vyriausybės programos įgyvendinimo veiksmai ir kryptys, 1993 m. birželio 30d.. Prisijungimo laikas: 2007-02-12;
122. Lietuvos Respublikos 11-osios vyriausybės programa. 2000m. lapkričio 9d., Nr. IX-20 Prisijungimo laikas: 2007-02-12;
123. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl Lietuvos konvergencijos programos”, 2005m. sausio 21d. Nr.54;

www.lrinka.lt

124. Lietuvos laisvosios rinkos institutas/ Analitinė medžiaga dėl 2000 metų biudžeto, 1999m. lapkritis. <http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Biudzetas/Biudz2000.phtml> . Prisijungimo laikas: 2007-05-12;
125. Lietuvos laisvosios rinkos institutas/ Išvados ir pasiūlymai dėl 2001 metų biudžeto, 2000m.. <http://www.lrinka.lt/Leidiny/mokesciai.biudzetas/2000.6.biudz2001.phtml>. Prisijungimo laikas: 2007-09-07;

126. Lietuvos laisvosios rinkos institutas/ Biudžetas – naujas, problemos – senos, 1999m.. <http://www.lrinka.lt/Leidiny/mokesciai.biudzetas/1999.5.redakcinis.phtml>. Prisijungimo laikas: 2007-09-07;
127. Lietuvos laisvosios rinkos institutas/ Juridinių asmenų pelno mokesčio problemos bei jų sprendimo būdai, 2000m. sausio 06d.. <http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Mokest/PelnoProb2000.phtml> Prisijungimo laikas: 2007-09-07;
128. Lietuvos laisvosios rinkos institutas/ LR Biudžeto formavimo problemos ir konceptualūs jų sprendimo būdai/ Analitinė medžiaga, 1996m. gruodžio 13d.. <http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Biudzetas/Formavimas.phtml>.Prisijungimo laikas: 2007-06-10;
129. Lietuvos laisvosios rinkos institutas/ Analitinė medžiaga dėl 1999 metų biudžeto, 1998m. lapkričio 16d.. <http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Biudzetas/Biudz999.phtml> Prisijungimo laikas: 2007-06-08;
130. Lietuvos laisvosios rinkos institutas/ Išvados ir pasiūlymai dėl 2001 metų biudžeto ir kitų susijusių dokumentų, 2000m.11. <http://lrinka.lt/Tyrimai/Biudzetas/Biudz2001.phtml>. Prisijungimo laikas: 2007-06-12;
131. Lietuvos laisvosios rinkos institutas/ Dėl savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo, 2001m. spalio. <http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Biudzetas/Savivaldybes.phtml>. Prisijungimo laikas: 2007-06-12;

SANTRAUKA

Pagrindinės sąvokos: valstybės biudžetas, savivaldybės biudžetas, biudžeto projektas, biudžeto pajamos ir išlaidos, fiskalinė decentralizacija, programinis paskirstymas, biudžeto balansas, mokesstinė našta, mokesčių perskirstymas.

Nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politika - viena iš svarbiausių šalies politikos sričių, nuo kurios sėkmės priklauso šalies socialinis - ekonominis potencialas, tolimesnės šalies socialinės - ekonominės perspektyvos.

Šiame darbe aptariami nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos Lietuvoje aktualūs klausimai: nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos samprata, Lietuvos nacionalinio biudžeto politika fiskalinės decentralizacijos, mokesčių naštos pokyčių valdymo, programinio biudžeto asignavimų paskirstymo srityje.

Nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos Lietuvoje aspektai atskleidžiami per biudžetinio proceso stadijas, fiskalinės politikos subjektų tarpusavio santykius, biudžeto politikos ir pagrindinių šalies makroekonominių rodiklių santykį.

Apžvelgiamos nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo procesą reglamentuojančių materialinių ir procesinių teisės normų nuostatos, nagrinėjami nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos probleminiai aspektai. Galiausiai, pateikiami pasiūlymai dėl nacionalinio biudžeto formavimo ir vykdymo politikos gerinimo ir tobulinimo.

The formation and the execution of the policy of the National budget in Lithuania

Keywords: *state budget, municipal budget, draft budget, budget revenue and expenditure, fiscal decentralization, programmed budgeting, budget balance, pressure of taxation, tax shifting.*

SUMMARY

The policy of the budget's formation and execution – one of the mainly State's policies. Its successful implementation determines the social – economical potential of the State and the further social – economical prospects.

The author focuses on the mainly questions related to Lithuanian national budget's policy: the conception of the national budget's formation and execution, the Lithuanian national budget policy in the fields of fiscal decentralization, pressure of taxation, programmed budgeting.

The aspects of the Lithuanian national budget policy researched through the budget's proceedings, the correlation of the subjects of the fiscal policy, the relationship between the budget policy and the main macro economical indicators.

The work overlooks material and proceeding legislation related to the processes of the national budget formation and execution, problematic aspects in the field of national budget policy. Finally, the author makes the suggestions for the betterment and refinement of the national budget policy.