

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

**PAULIUS DAŠČIORAS
TEISĖS IR VALDYMO VAKARINIŲ STUDIJŲ PROGRAMA**

BIUDŽETINIO PROCESO SAMPRATA IR STADIJOS

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas -
Lektorius
Vaitiekus Novikevičius

Konsultantas –
Doc. Dr.
Algirdas Miškinis

Vilnius
2006

Turinys

Įvadas	3
I. Biudžeto proceso samprata	6
1.1. Biudžeto proceso sąvoka ir principai	6
1.2. Biudžeto proceso raida pasaulyje	10
1.3. Biudžeto proceso raida Lietuvoje	12
II. Biudžeto proceso struktūra	22
2.1. Biudžetinio proceso stadijų ir etapų analizė	22
2.2. Biudžetinio proceso rengimas	31
2.3. Biudžetinio proceso vykdymas ir kontrolė	42
III. Lyginamoji analizė - Biudžetinis procesas užsienio valstybėse	51
Išvados	62
Santrauka	64
Summary	65
Literatūros sąrašas	66

Ivadas

Jau nuo seno buvo žinoma, kad negali būti sveiko finansų ūkio, jei iš anksto, tam tikram laikui, nesudaroma laukiamų pajamų ir numatomų išlaidų sąmata. Ta taip svarbi viešajam ūkiui išlaidų ir pajamų sąmata vadinama biudžetu. Žodis biudžetas pirmiausia pradėtas vartoti Anglijoje. Kilęs iš seno prancūzų žodžio bouge arba boulgette, kaip išvestinio iš lot. bulga, odinis krepšys. Anglai, perėmę tą žodį iš normanų, iš jo padarė budge arba budget ir suteikė šiam žodžiui ypatingą reikšmę: odinis krepšys, kuriame Anglijos išdo kancleris atsinešdavo į parlamentą savo finansinius projektus. Vėliau žodžiu „biudžetas“ pradėta suprasti patys finansiniai projektai, kuriuose būdavo nurodyta reikalaujami mokesčiai ir būsimos išlaidos. Iš Anglijos šį žodį vėl perėmė prancūzai, kurie nuo 1802 m. pradėjo jį oficialiai vartoti žodynuose ir finansų ūkio terminologijoje. XIX a. Žodis biudžetas pasklido po visą pasaulį ir pradėta šiuo žodžiu žymėti viešojo finansinio ūkio pajamų ir išlaidų planas.¹

Teisinėje literatūroje biudžetas suprantamas kaip pagrindinis valstybės ar savivaldybės centralizuoto pinigų fondo, skirto valstybės funkcijoms vykdyti, sudarymo, paskirstymo ir panaudojimo finansinis planas, kurį tvirtina atitinkamos valdžios institucijos. Toks finansinis planas įtvirtina biudžetinių santykių dalyvių teises ir pareigas.

Valstybės biudžetas – „centralizuotas finansų išteklių fondas, kuriame sukaupiama ir perskirstoma dalis nacionalinių pajamų“² (ir kuriame privalo būti nurodyti visi „subjektai, kuriems skiriami valstybės biudžeto asignavimai“³) – loginiu požiūriu yra vienas pagrindinių valstybinės bendruomenės „išlaidų“ (Konstitucijos 131 str. 2 d., 132 str. 1 d.) ir „pajamų“ (Konstitucijos 127 str. 2 d.) planavimo instrumentų, t.y. valstybės valdžios pagrindinių ir kitų funkcijų atlikimo „įprastų“ ar „prioritetinių“ išlaidų ir „mokesčių, privalomų mokėjimų, rinkliavų, pajamų iš valstybės turto ir kitų įplaukų“ (Konstitucijos 127 str. 2 d.) viešo politinio ir teisinio derinimo priemonių.

Biudžetas yra pagrindinė kiekvienos valstybės finansų sistemos grandis. Naudodama jo lėšas valstybė paskirsto nacionalines pajamas, įgyvendina socialines reformas, daro įtaką šalies ūkio rezultatams. Biudžeto procesas tai teisės aktų visuma reglamentuojanti valstybės finansinių išteklių planavimą, surinkimą ir panaudojimą. Gera teisinė bazė padeda užtikrinti efektyvų biudžeto piniginių išteklių surinkimą ir naudojimą, taip pat įgalina skaidresnį biudžeto valdymą.

Temos aktualumas. Kiekvienais metais ne tik Lietuvoje bet ir visame pasaulyje yra sudarinėjami biudžetai. Biudžetas suprantamas kaip valstybės surinktos lėšos, o lėšų

¹ Naraškevičiūtė V., Lakštutienė A. Valstybės finansai. Kaunas: Technologija. 2003, 60. p.

² Konstitucinis Teismas, 1996-02-28 nut. k. d. 2. 1 p.

³ Konstitucinis Teismas, 2002-01-14 nut. k. d. II skirsn. 6.5 p.

formavimo procesas, jų panaudojimas atliekant valstybės funkcijas ir kitoms benravalstybės reikmėms finansuoti yra labai svarbus aspektas formuojant valstybės ekonominę politiką ir pačią ekonomiką.. Ši tema bus visuomet aktuali nes kiekvieną kartą susiduriame su naujais poreikiais, naujom idėjom kaip efektyviau surinkti pinigus ir kaip juos efektyviau naudoti. Lietuvos teisės moksle skiriama nepakankamai dėmesio biudžetinio proceso sandaros problemoms spręsti.

Tyrimo objektas – Lietuvos Respublikos biudžeto sudarymas, vykdymas ir kontrolė.

Tyrimo dalykas. Lietuvos Respublikos teisės aktų reglamentuojančių biudžetinį procesą analizavimas. Valstybės biudžetų formavimo vertinimai pateikti teisinio reglamentavimo, užtikrinančio jų sudarymo ir vykdymo bei efektyvaus piniginių išteklių panaudojimo, kontekste.

Tyrimo problematiškumas. Biudžetas yra esminė Lietuvos finansų sistemos dalis. Nors iki šiol teisinėje doktrinoje buvo nagrinėjami klausimai dėl biudžetinio proceso, biudžeto formavimo ir kiti panašūs klausimai, tačiau ši tema yra visuomet svarbi ir kiekvieną kartą analizuojant ir tiriant biudžetinį procesą atrandama naujų dar nenaudotų ir nenagrinėtų aspektų, kadangi šiuolaikinis mokslas sparčiai vystosi atrandama vis naujų dėsnių, grindžiamos vis naujos teoremos, padaroma vis pažangesnių atradimų. Biudžetinis procesas neturi atsilikti, kadangi tinkamo biudžeto sudarymas yra pagrindas visai ekonomikai, investicijoms ir tarptautinei raidai.

Tyrimo tikslas – išnagrinėti biudžeto ir biudžetinio proceso istorinę raidą, aptarti biudžetinio proceso stadijas, analitiniu požiūriu ištirti kiekvieno biudžetinio proceso stadijas reglamentuojančius teisės aktus.

Siekiant šio tikslo, darbe sprendžiami sekantys ***uždaviniai:***

1. Atlikti lyginamąją istorinę analizę pagrįsta ankstesne biudžetinio proceso patirtimi.
2. Išnagrinėti biudžetinio proceso stadijas, atskleisti kiekvienos stadijos esmę ir svarbą. Išanalizuoti biudžetinio proceso teisinius pagrindus.
3. Pasitelkus lyginamąją analizę palyginti užsienio valstybių biudžetinį procesą.

Tyrimo hipotezė. Lietuvos Respublikos biudžetinis procesas nėra pakankamai reglamentuotas Lietuvos Respublikos teisiniuose aktuose.

Tyrimo metodai. Tiriant pasirinktą dalyką bus remiamasi teisiniais tyrimų metodais – sisteminės analizės, istoriniu, lyginamuoju ir kitais metodais. Sisteminės analizės metodo pagalba nagrinėjamos biudžeto stadijos, kaip biudžetinio proceso dalis, atskleidžiant jų santykį su kitais biudžeto formavimo elementais. Istorinio metodo pagalba bus atskleista biudžeto formavimosi principai, tokį biudžeto susiformavimą sąlygojusios priežastys. Ypatingai svarbus šiame darbe apibendrinimo metodas, naudojantis juo buvo apibendrinta

įvairių mokslininkų pateikiama teorinė literatūra apie biudžeto stadijas, sampratą ir formavimą. Lyginamasis metodas buvo naudojamas siekiant palyginti įvairių užsienio valstybių biudžeto formavimą. Šioje dalyje daugiau buvo naudojamas lyginamasis aprašomasis metodas.

Atsižvelgiant į temos aktualumą ir remiantis finansų teisės literatūros šaltiniais bei teisės normų aktais, straipsniais mokslo žurnaluose ir kt. literatūra, šiame darbe nagrinėjama valstybės biudžetų formavimo teisiniai pagrindai. Atskleisti teisiniai, metodiniai ir informaciniai biudžeto formavimo aspektai. Biudžetas traktuojamas kaip viena iš reikšmingiausių valstybės valdymo blokų, o jo teisinis reglamentavimas – daugiapakopė, atitinkanti bendrą valstybės teisės aktų sistemą, struktūrą. Taip pat paskutiniame darbo skyriuje pateikta lyginamoji analizė. Palyginti 4 valstybių biudžeto proceso formavimai.

Darbą sudaro: įvadas, 3 dėstymo dalys, išvados santrauka ir literatūros sąrašas. Viso darbą sudaro 69 puslapiai.

I. Biudžetinio proceso samprata

1.1. Biudžeto proceso sąvoka ir principai

Visų pirma kalbant apie biudžetą ir biudžeto procesą reikėtų išsiaiškinti kas tai yra ir kaip mes šias sąvokas suprantame.

Biudžeto sąvokų yra tikrai daug, biudžetas:

- ◆ materialine prasme – valstybės, savivaldybės centralizuotas išteklių fondas, kuris naudojamas valstybės, savivaldybės poreikiams tenkinti;⁴
- ◆ ekonomine prasme – visuma imperatyvių ekonominių santykių, kurių atsiradimas susijęs su biudžetinių fondų sudarymu ir naudojimu;⁵
- ◆ teisine prasme – teisės aktas, kuris įtvirtina valstybės, savivaldybės pajamų ir išlaidų sąmatą atitinkamam laikotarpiui;⁶
- ◆ finansine prasme – LR biudžetas yra centralizuotas finansinių išteklių fondas, kuriame sukaupiama ir perskirstoma dalis nacionalinių pajamų. LR biudžeto sukaupti finansiniai ištekliai yra naudojami bendravalstybinėms reikmėms finansuoti. Be to, per valstybės biudžetą šio ir kitų įstatymų nustatyta tvarka perskirstomi finansiniai ištekliai vietos savivaldybės poreikiams tenkinti.⁷

Mums aktualiausia yra teisinė biudžeto samprata, taigi teisinėje literatūroje biudžetas suprantamas kaip pagrindinis valstybės ar savivaldybės centralizuoto pinigų fondo, skirto valstybės funkcijoms vykdyti, sudarymo, paskirstymo ir panaudojimo finansinis planas, kurį tvirtina atitinkamos valdžios institucijos. Toks finansinis planas įtvirtina biudžetinių santykių dalyvių teises ir pareigas.

Gali kilti klausimas, kodėl sudaromi biudžetai? Į jį daugelis autorių atsako beveik vienodai: biudžetas atlieka daugelį vaidmenų, padeda pasiekti įvairiausius tikslus, geriau interpretuoti atitinkamus faktus, skaičius ir įvykius, atskleisti svarbiausius dalykus, nukreipia dėmesį nuo mažiau svarbesnių, suteikia racionalaus ūkinio ir visuomeninio elgesio prasmę. Biudžetas yra pagrindinė kiekvienos valstybės finansų sistemos grandis. Naudodama jo lėšas valstybė paskirsto nacionalines pajamas, įgyvendina socialines reformas, daro įtaką šalies ūkio rezultatams. Betkurioje valstybėje, net ir pereinančioje iš vienos socialinės–ekonominės formacijos į kitą, pagrindinių biudžeto sąvokos kategorijų, tokių kaip mokesčiai, skolos, išlaidos, esmė nesikeičia.

⁴ Naraškevičiūtė V., Makšutienė A. Valstybės finansai – Kaunas, Technologija – 2003. – 60p.

⁵ Н. Д. Эриашвили. Финансовое право – Москва, Unity – 2000. – 129p.

⁶ Buckiūnienė O. Valstybės ir tarptautiniai finansai. – Vilnius, Knygynas – 2005 – 34p.

⁷ Levišauskaitė K., Ruškys G. Valstybės finansai. – Kaunas, Vytauto didžiojo Universiteto leidykla – 2003. – 51p.

Šiandien biudžetas būtinas kiekvienai valstybei, jos valstybiniams ir visuomeniniams poreikiams užtikrinti. Jo atsiradimas ir vystymasis organiškai susijęs su pačios valstybės susiformavimu bei tolesne jos plėtra. Biudžetinių santykių formavimąsi lemia atitinkamos aplinkybės, grindžiamos tuo, kad valstybėje turi būti sutelkta dalis nacionalinių pajamų, reikalingų valstybės uždaviniams vykdyti, bei atsiradusia būtinybe skaičiuoti valstybės pajamas ir išlaidas iki planuojamų metų pradžios. Biudžetas taip pat atlieka svarbų vaidmenį reguliuojant gamybinius, ekonomikos procesus. Todėl visa tai leidžia jį panaudoti kaip pagrindinį valstybės finansų politikos instrumentą.

Valstybės biudžetas yra didžiausias centralizuotas valstybės fondas, per kurį akumuliuojama pagrindinė dalis lėšų reikalingų valstybei deleguotoms funkcijoms finansuoti. Už valstybės biudžeto sudarymą ir vykdymą yra atsakinga šalies Vyriausybė.⁸

Biudžetas atlieka ir tam tikras funkcijas, tai:

- ♦ administracinė-teisinė – visa valstybės ar savivaldybės finansinė veikla yra organizuojama pagal teisės aktą, kuris įtvirtina pagrindinį planą;
- ♦ ūkinė – biudžeto lėšos turi užtikrinti valstybės arba savivaldybės uždavinių finansavimą; juose kaupiama ta nacionalinių pajamų dalis, kuri reikalinga socialinėms programoms finansuoti, valdžios bei valdymo institucijoms išlaikyti, ūkio vystymui palaikyti.⁹

Valstybės sudarydamos biudžetą remiasi tam tikrais nusistovėjusiais visuotiniais principais. Šie principai, tai pagrindiniai dėsniai, kuriais remiantis tvarkomas modernus konstitucinis valstybės biudžetas, jie padeda biudžetui iki galo atlikti savo funkcijas ir uždavinius. Finansų mokslas nustatė tokius pagrindinius modernaus biudžeto sudarymo principus:

1. Biudžeto tikrumo arba realumo;
2. Biudžeto vientisumo;
3. Biudžeto pilnumo;
4. Biudžeto specializacijos ir detalizacijos;
5. Biudžeto viešumo.¹⁰

Biudžeto tikrumo (teisingumo) arba realumo principas nukreiptas prieš biudžeto falsifikavimą. Šis principas numato teisingą pajamų ir išlaidų atvaizdavimą biudžete, atitinkantį realias galimybes ir realius faktus. Biudžeto tikrumo (teisingumo) arba realumo principas pasireiškia tuo, kad į biudžetą turi būti įtrauktos tik tokios pajamos, kurios bus

⁸ О. Н.Горбунова. Финансовое право – Москва, Юристъ – 1996. – 137р.

⁹ Jurgutis V. Finansų mokslo pagrindai. – Kaunas, Šviesa. – 1938. – 89 p.

¹⁰ Naraškevičiūtė V., Makštutienė A. Valstybės finansai – Kaunas, Technologija – 2003. – 62p.

gautos, ir tik tokio dydžio, kokį gali pakelti tautos ūkis. Biudžeto tikrumui nustatyti turi lemiamos reikšmės ne išlaidos, bet pajamos, nes išlaidų dydis žymia dalimi pareina nuo laisvo žmonių nusistatymo. Biudžeto tikrumui ne be reikšmės yra ir išlaidų suskirstymas ribojamomis ir apskaičiuojamomis išlaidomis. Tuo tikslu stebimas kelerių praėjusių metų biudžeto pajamų gavimas ir dydis, valstybės ekonominio gyvenimo įtaka ir pasaulinė ūkio konjunktūra.¹¹

Biudžeto vientisumas pasireiškia tuo, kad visos valstybės finansinio ūkio pajamos ir išlaidos įtraukiamos į vieną biudžetą. Valstybė gali turėti tik vieną nacionalinį biudžetą, apimantį visas išlaidas ir pajamas. Biudžeto vientisumas (vieningumas) išreiškiamas ir per egzistuojančią vieningą biudžetinę sistemą valstybėje, per standartizuotus finansinius dokumentus bei per vieningą biudžeto pajamų ir išlaidų suskirstymą.

Biudžeto pilnumo principas papildo vientisumo principą ir reikalauja, kad į biudžetą būtų įtrauktos visos valstybės finansinio ūkio pajamos ir išlaidos. Tai palengvina valstybės finansų kontrolės funkciją.

Biudžeto specializacijos ir detalizacijos principas nustato, kad biudžete būtų aiškiai ir griežtai paskirstytos išlaidos: išleidžiamos tiems reikalams, kuriems buvo skirtos. Sudarant biudžetą pajamos ir išlaidos suskirstytos skyriais, paragrafais ir straipsniais. Draudžiamas biudžeto išlaidų pozicijų kilnojimas. Jam priešingas vadinamas „virement“ principas, kai leidžiama vienos pozicijos išlaidas perkelti į kitą poziciją.¹² Šį principą ne visi autoriai apibūdina kaip pagrindinį valstybės biudžeto formavimo principą ir daug kur jis nefigūruoja, tačiau autoriaus nuomone tai laibai svarbus principas.

Demokratinėse valstybėse viešumas yra valdžios organų veikimo pagrindas. Tai liečia ir biudžeto sutvarkymą. Kai valstybės paskelbė, kad biudžetas priimamas įstatymo keliu, tai jau tuo pačiu buvo patiesti tvirti biudžeto viešumo pagrindai. Tad visos demokratinės valstybės skelbia savo biudžeto skaitmenis. Patsai sausų biudžeto skaitmenų paskelbimas dar nepilnai patenkina viešumo reikalavimą. Biudžetas iki patvirtinimo turi pereiti tam tikras stadijas. Biudžeto viešumo principas reikalauja, kad biudžetas būtų viešai skelbiamas ir kiekvienam norinčiam su juo susipažinti lengvai prieinamas. Seniau biudžetą laikydavo didelėje paslapyje. Biudžeto viešumo principas įsigalėjo tik XIX a.

Atitinkamai pagal valstybės administracinį susiskirstymą yra nulemiama ir valstybės biudžetinė sandara. Biudžeto sandara – tai biudžetinės sistemos, veikiančios pagal valstybės biudžetą reglamentuojančius įstatymus, organizavimas ir šios sistemos sudarymo principai.¹³

¹¹ О. Н. Горбунова. Финансовое право – Москва, Юрист – 1996. – 139р.

¹² Naraškevičiūtė V., Makštutienė A. Valstybės finansai – Kaunas, Technologija – 2003. – 62p.

¹³ Levišauskaitė K., Ruškys G. Valstybės finansai. – Kaunas, Vytauto didžiojo Universiteto leidykla – 2003. – 54p.

Pagrindė yra skiriamos dvi valstybės sandaros formos, tai: Bendra-unitarinė valstybė (pvz., Lietuva, Prancūzija, Japonija ir kt.) ir federacinė-sajunginė valstybė (pvz., JAV, Vokietija, Kanada ir kt.).

Unitarinės valstybės – tos, kurios istoriškai susiformavo kaip ištisinės valstybės, neturinčios savo teritorijoje kitų valstybinių darinių. Jų biudžetinė sistema turi dviejų lygių biudžetus:

- ◆ valstybinį biudžetą;
- ◆ vietinius biudžetus.

Šių dviejų biudžetų visuma sudaro nacionalinį biudžetą. Pagrindinį vaidmenį unitarinių valstybių biudžeto sandaroje vaidina valstybės biudžetas, į šį biudžetą centrinė valdžia sukaupia dalį nacionalinio produkto paskirstomo per finansų sistemą. Valstybės biudžetui priklauso pagrindiniai pajamų šaltiniai taip pat ir didžioji dalis išlaidų, kurios susijusios su svarbiausiomis valstybės vykdomosiomis funkcijomis.¹⁴ Vietiniai biudžetai yra priklausomi nuo vietos savivaldų organų ir atlieka vietinės valdžios aprūpinimo reikalingais finansiniais ištekliais funkciją. Kiekvienas teritorinis administracinis padalinys turi savo biudžetą, jie visi atskiri nuo valstybės biudžeto, bet padeda įgyvendinti centrinės valdžios vykdomą ekonominę ir socialinę politiką. Tačiau praktiškai egzistuoja didelė vietinės valdžios priklausomybė nuo centrinės valdžios, todėl ir vietinis biudžetas smarkiai priklauso nuo valstybės biudžeto, netgi vietiniams biudžetams yra skiriamos dotacijos iš centrinio biudžeto.

Federalinės valstybės – tos, kurios istoriškai susiformavo kaip valstybių dariniai, kai susijungusios ar prisijungtos valstybės neteko didžiosios valstybinio suvereniteto dalies, tačiau išsaugojo tam tikrą unikalumą.¹⁵

Federalinių valstybių biudžetinės sistemos turi trijų lygių biudžetus:

- ◆ valstybinį (federalinį);
- ◆ federacijos narių;
- ◆ vietinius biudžetus.

Valstybinis (federalinis) ir vietinis biudžetas atlieka praktiškai tas pačias funkcijas atsiranda tik dar vienas – federacijos vienetų biudžetas, kuris apima šiek tiek platesnes funkcijas nei vietiniai biudžetai.

Faktiškai šiuolaikinių unitarinių ir federacinių valstybių biudžetai nelabai skiriasi: unitarinėse valstybėse kiek svarbesnis valstybės biudžetas, nes ten platesni centrinės valdžios

¹⁴ Levišauskaitė K., Ruškys G. Valstybės finansai. – Kaunas, Vytauto didžiojo Universiteto leidykla – 2003. – 53p.

¹⁵ Naraškevičiūtė V., Makštutienė A. Valstybės finansai – Kaunas, Technologija – 2003. – 63p.

įgaliojimai. Federacinėse valstybėse dalis valstybės funkcijų lieka nariams, todėl jų biudžetai didesni už vietinius, ir jų įgaliojimai didesni.

1.2. Biudžeto proceso raida pasaulyje

Apžvelgę finansų istoriją pastebime, jog biudžetas ir biudžetinis procesas neatsirado iš karto atsiradus valstybėms, bei jų finansams. Biudžeto raida apima ilgą istorinį laikotarpį, pradedant nuo vergovinės santvarkos ir baigiant šiuolaikine išvystyta ekonomika. Tačiau patys pradmenys yra siejami su pinigų atsiradimu. Valstybė, kuri skirtingomis formomis atsirado suirus gimininių bendruomenių santvarkai, pamažu pradeda įvesti pinigines išraiškas mokesčius ir muitus bei nustato savo išskirtinę teisę kaldinti metalines monetas. Monetų regalija – feodalų monopolinė teisė gauti pajamas iš monetų kalimo – tampa vienu iš būdų valstybei gauti atitinkamas lėšas, išleidžiant į apyvartą tam laikotarpiui būdingas nevienodo dydžio ir svorio monetas.¹⁶

Kuo sudėtingiau valstybei buvo surinkti dalį bendro produkto ir jį paskirstyti, tuo sunkiau buvo valdyti šį procesą. Taip valstybei atsirado būtinybė skaičiuoti savo pajamas ir išlaidas, sudaryti atskiras pajamų ir išlaidų sąmatas, kad būtų galima pagrįsti atitinkamų lėšų poreikius bei konkrečias jų panaudojimo kryptis. Didėjant metams prognozuojamų išlaidų bei jų padengimo šaltinių kiekiui taip pat daugėjo ir atskirų, nevienodų sąmatų. Siekiant galimybės teisingai apskaičiuoti savo finansinius išteklius atskiras išlaidų ir pajamų sąmatas bandoma jungti į vieną bendrą išlaidų ir pajamų sąmatą. XVII a. pabaigoje Anglijoje buvo bandyta sudaryti visuotinę, bendrą valstybės pajamų ir išlaidų sąmatą.¹⁷ Taip valstybė išrado finansinį planą – biudžetą. Šis procesas vyko ir kitose valstybėse.

Žodis biudžetas – pirmiausiai pradėtas vartoti Anglijoje, kaip jau anksčiau buvo minėta darinys kilęs iš seno prancūziško žodžio „*bouge*“, kaip išvestinis iš lotyniškojo „*Bulga*“, kas reiškia odinis krepšys. Anglai perėmė šį terminą iš normandų ir suteikė jam ypatingą reikšmę – odinis krepšys, o pati reikšmė kilusi iš tam tikrų anglų parlamento papročių. Baigdami parlamento sesiją, prieš išsiskirstydami, atstovai svarstydavo karaliui leidžiamus rinkti mokesčius. Kai parlamentas eidavo svarstyti prašomų mokesčių, išdo kancleris atidarydavo tam tikrą odinį portfeli, kuriame būdavo įdėti finansiniai projektai, prašomųjų mokesčių sąrašai. Šis išdo kanclerio veiksmas, tai yra finansinių projektų ir mokesčių sąrašo išėmimas iš portfelio, buvo vadinamas biudžeto arba odinio maišelio atidarymu. Vėliau žodžiu biudžetas pradėta suprasti patys finansiniai projektai, kuriuose buvo

¹⁶ V. Novikevičius. Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai. Mokslo darbai „Jurisprudencija“, 31 (23) tomas, Vilnius, 2002 m., – 37p.

¹⁷ Ten pat – 37p.

nurodyta reikalaujami mokesčiai ir būsimos išlaidos. Dabar biudžeto priėmimas pradeda reikšti nebe portfelio atidarymą, bet mokesčių, valstybės pajamų įstatymo projekto paskelbimą. Po kiek laiko pats terminas „*budget*“, Anglijoje įgijęs savo naująją prasmę, XIX a. pradžioje grįžta atgal į Prancūziją. Manoma jog tai įvyko 1802 m., kai prancūzai pirmą kartą pavartojo terminą „*budget*“ valstybės pajamų bei išlaidų sąmatos prasme.¹⁸ XIX a. žodis biudžetas pasklido po visą pasaulį ir pradėta šiuo žodžiu žymėti viešojo finansinio ūkio pajamų ir išlaidų planą.

Paties biudžeto, kaip valstybės finansinio plano, nei kilmės vieta, nei laikas nėra tiksliai žinomi. Spėjama jog patys pirmieji, dar II a. prieš mūsų erą biudžetą turėjo Mileto miesto gyventojai, tai leidžia mums teigti rasti dokumentai. Taip pat iš istorinių dokumentų žinoma, kad dar Romos imperatorius Augustas sudarydavęs pajamų bei išlaidų aktus, bet neaišku, ar tai buvo ateinančiųjų metų sąmatos, ar praėjusiųjų metų.

Jau neabejotinai tikrus biudžetus turėjo VIII a. Bagdado Kalifų valstybė. Viduramžių Vakarų Europos biudžeto klausimas dar ir šiandien yra mažai nagrinėtas. Vieni finansų istorikai biudžeto pradininkais šiuo laikotarpiu laiko Anglijos ir Sicilijos normanus, kurie sudarydavo praėjusiųjų metų apyskaitas. Kiti teigia, kad biudžeto pradininke reikia laikyti Romos Kuriją, kitaip dar vadinamą „Pinigų motina“. V. Jurgutis knygoje „Finansų mokslo pagrindai“ teigia, kad Romos Kurija savo pajamų ir išlaidų apyskaitas pradėjo tvarkyti anksčiau už normanus. Tvarkant šios Kurijos išdą nemažai prisidėjo popiežiai: Klemensas V (1305–1314) kuris skyrė daug dėmesio išdų sutvarkymui, Honorius III (1216–1227), sudaręs pastovių pajamų sąrašą, bei iš prekybininkų ir bankininkų miesto Kahoros kilęs Jonas XXII (1316–1334), kuriam Kurijos finansiniai reikalai buvo svarbesni negu žmonių sielos. Tačiau ne visi finansų istorikai nori sutikti su šiomis mintimis. Jie teigia, kad pačių pirmųjų Viduramžių Europos biudžeto užuomazgų reikia ieškoti ne Romos Kurijoje, bet jai priklausančiuose vienuolynuose. Spėjama jog būtent vienuoliai savo stambiuose ūkiuose pildydavo tam tikras pajamų knygas, kuriose buvo registruojamos kiekvienais metais planuojamos ir nuolat grįžtančios pajamos. Vėliau šią vienuolynų praktiką, dirbdami Romos Kurijoje vienuoliai ir įgyvendino sąskaityboje.¹⁹ Tačiau šiomis sąlygomis susikūrusiai pajamų ir išlaidų sąmatai reikėjo daug laiko kol ji tapo šiuolaikiniu, modernia teise ir teisėtumu grindžiamu valstybės biudžetu.

Šiuolaikinis biudžetas, tikraja šio žodžio prasme, anksčiausiai atsirado Anglijoje. Tokias išvadas galime daryti iš rastų seniausių anglų tautos dokumentų, kurie dėsto biudžetines krašto teises, kurios draudžia rinkti tokius mokesčius, kurie nėra pačių žmonių

¹⁸ Jurgutis V. Finansų mokslo pagrindai. – Kaunas, Šviesa. – 1938. – 89 p.

¹⁹ Ten pat – 90 p.

atstovų leisti. Istoriniuose dokumentuose randama Jokūbo I (1603-1625), jo sūnaus Karolio II (1625-1649) ir vėlesnių šalies karalių rietenas su parlamentu dėl mokesčių rinkimo ir išlaidų. Parlamentas nuolat plėtė savo teisę mokesčių srityje stengdamasis kiek įmanoma sumažinti karaliaus įtaką. Anglijoje, kur nuosekliausiai plėtėsi parlamento teisė leisti imti mokesčius, tuo pat metu atsiranda ir parlamento teisė peržiūrėti išleistųjų sumų atskaitomybę. Kiekvieną kartą, kai prašydavo leisti imti naują mokestį, kildavo klausimas, kur buvo išleisti pirmųjų pajamų pinigai. Laikui bėgant, jau nebepakakdavo išleistų sumų apyskaitų, bet leisdamas imti rinkliavas parlamentas nustatydavo, kiek ir kuriems reikalams valdžia juos galėdavo leisti.²⁰ Galima teigti jog visa Anglų biudžetinė teisė buvo jau įgyvendinta 1689 metais teisių deklaracijoje. Panašiu keliu ėjo ir Prancūzijos biudžetinės teisės istorija.

Rusijoje jau apie 1648 m. randama žinių apie bendrą ir atskirų miestų sąmatas, kurios buvo siunčiamos į Maskvą bendrai sąmatai sudaryti. Tačiau realiai tik 1802 m. tuometiniai Finansų Ministerijai buvo uždėta pareiga remiantis praėjusių metų apyskaitomis, kasmet sudarinėti smulkią pajamų ir išlaidų sąmatą. Savo ruožtu įstatymas įpareigojantis sudaryti biudžetus ir nustatantis sudarymo tvarką Rusijoje buvo išleistas tik 1811 m. Bet iki 1862 m. Rusijoje tvarkingo biudžeto nebuvo, tik būtent tais metais išleidus naujas biudžeto sudarymo taisykles buvo pašalinti visi trūkumai kiek tai buvo įmanoma ir nuo tada Rusijoje biudžeto sandara ėgavo Vakarų Europos bruožus.

XVIII a. pabaigoje – XIX a. pradžioje dauguma Europos valstybių jau sudarinėdavo savo biudžetus, kuriuose buvo numatytos einamųjų metų pajamos ir išlaidos. Tačiau daugelyje valstybių (Anglijoje, Prancūzijoje, Rusijoje) pirmieji biudžetai buvo griežtai įslaptinti ir tik nuo XIX a. antrosios pusės įsigaliojo viešumo principas, kuris įgalino plačiau visuomenei susipažinti su valstybės biudžetu.

1.3. Biudžeto proceso raida Lietuvoje

Kada atsirado pirmasis tikrasis biudžetas Lietuvoje, tiksliai neaišku. Vieno garsiausių lietuvių finansininkų V. Jurgučio teigimu pirmąją biudžeto užuomazgą tenka laikyti tik 1717 metus kai pirmą kartą buvo sudaryta kariuomenės sąmata. V. Jurgučio nuomone jau XVIII a. antrojoje pusėje Lietuva turėjo tiems laikams palyginti labai gerus biudžetus. Tačiau yra autorių kurie Lietuvos biudžetą ir biudžetinį procesą sieja su kur kas ankstesniais laikais. Teigiama, jog biudžetinio pobūdžio sąmatų pėdsakų randama jau XV a. pabaigoje.²¹

²⁰ Pokrovskis N. Finansų mokslo pagrindai. – Kaunas, Valstybės spaustuvė. – 1926. – 377p.

²¹ Naraškevičiūtė V., Makštutienė A. Valstybės finansai – Kaunas, Technologija – 2003. – 61p.

XV–XVI a. didieji kunigaikščiai iš sričių valdytojų reikalaudavo teritorinių sąmatų. Sąmatas sudarinėdavo išdininkai, yra žinomos dvi išdininkų rūšys, tai žemės išdininkas arba dar kitaip vadinamas didysis išdininkas ir dvaro (rūmų) išdininkas. Tačiau išdininkai tokias sąmatas sudarinėdavo tik jų valdomose žemėse ar kaip kad dvaro išdininkas Kunigaikščio valdomų teritorijų sąmatas.

Kur kas labiau susirūpinta pajamų ir išlaidų sąmatomis buvo tik Karalienės Bonos ir Stepono Batoro laikais (1576–1586). Tai visų pirma buvo susiję su piniginių mokesčių įsivyravimu bei siekimu geriau tvarkyti šalies finansinius reikalus. Steponas Batoras nustatė valstybės pajamų ir išlaidų projekto sudarymo, peržiūrėjimo ir tvirtinimo tvarką, t. y. išdo proceso pagrindus. Tai būtų galima laikyti biudžetinio proceso užuomazga Lietuvoje. Valstybės pajamų ir išlaidų plano projektą turėjo sudaryti iš senatorių ir Seimo atstovų renkama komisija.²² Tačiau reikėtų pastebėti jog sudaryti pajamų ir išlaidų sąmatą, bei apsvarstyti ją turėjo ta pati komisija, o Seimas dažniausiai atsižvelgdamas į projektą sudariusios ir dar kartą peržiūrėjusios komisijos pastabas jį priimdavo. Čia mes galime pastebėti pajamų ir išlaidų sąmatos sudarymo trūkumus, kadangi sudaryta akivaizdi galimybė klaidai, o gal netgi ir korupcijai.

Bendras finansų valdymas ir organizavimas, kas savo ruožtu apima ir biudžeto, arba tuo metu vadinto išdo sąvokas priklausė Lietuvos didžiajam kunigaikščiui bei jo tarybai, nuo XV a. antrosios pusės – Ponų tarybai, XV a. pabaigoje Seimui ir po Liublino unijos pasirašymo Senatui.²³

Ponų taryba, pakeitusi didžiojo kunigaikščio tarybą, nuo XV a. vidurio faktiškai tapo XV–XVI a. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės vyriausybe, šalies vykdomąja valdžia. Ji kartu su didžiuoju kunigaikščiu leisdavo įstatymus. Šiai tarybai priklausė katalikų vyskupai, sričių valdytojai, vietininkai, kiek vėliau ir išdininkas bei kancleris.²⁴ Vėliau ponų tarybą pakeitė Seimas, XV a. antrojoje pusėje jis tapo pagrindinis institutas organizuojant valstybės finansus.

1793 m. Gardino Seimas patvirtino paskutinį biudžetą Patekusi į rusų vergiją, Lietuva prarado visas biudžetines teises, nes tuo metu jų neturėjo ir pati Rusija. Patys carai nesirūpino jokiais biudžetais ir gyveno, „kaip Dievas davė“.

Tuometinėje carinėje Rusijoje pirmąjį, visiškai primityvų biudžetą paskelbė Paulius I (1796-1801). Tik Aleksandro I laikais buvo sudaryti biudžeto nuostatai, bet ir tų nuostatų ne visada buvo laikomasi. 1802 m. rugsėjo 8 d. rusų imperatoriaus Aleksandro I potvarkiu „Dėl

²² Žilėnas A. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės finansų pagrindai. II dalis.– Vilnius – 1999 – 82p.

²³ Žilėnas A. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės finansų pagrindai. I dalis.– Vilnius – 1996 – 10p.

²⁴ Jablonskis K. Lietuvos valstybės ir teisės istorija nuo XIV a. pabaigos iki XVI a. vidurio. – Vilnius – 1971 – 22p.

ministerijų įkūrimo“ Rusijoje buvo įdiegta valstybės valdymo ministerijų pagrindu sistema. Taip pat buvo įkurta Finansų ministerija, įpareigota kasmet remdamasi ministerijų sąmatomis sudaryti pajamų ir išlaidų paraiškas. Nuo 1803 m. buvo pradėti sudarinėti kasmečiai valstybiniai biudžetai, atspindintys ministerijų pajamų ir išlaidų sąmatas.²⁵ Pagrindinis Finansų ministerijos uždavinys buvo tvarkyti biudžetinį ūkį, kadangi šalies biudžetas dažnai būdavo deficitinis.

Vėliau Rusiją valdęs Aleksandras II (1855–1881) norėjo sutvarkyti šalies biudžetą pagal Vakarų Europos valstybių pavyzdžius. Tais laikais buvo pirmą kartą paskelbtas biudžetas, tačiau jis buvo skelbtas ne Rusijos gyventojams, o užsienio žinia. Iki 1862 m. biudžetinė teisė teisės normų prasme neegzistavo. Priimti biudžetai niekur nepublikuoti, laikyti valstybės paslaptimi. Ir tik 1862 m. buvo patvirtintos Pagrindinės valstybės paraiškų ir ministerijų finansinių sąmatų, jų tvarkymo, sudarymo, peržiūrėjimo, tvirtinimo ir vykdymo taisyklės, trumpiau vadinamos „Bendrosiomis sąmatinėmis taisyklėmis“. Galima tvirtinti, kad būtent nuo šių taisyklių patvirtinimo prasidėjo Rusijos, taip pat ir to laikotarpio Lietuvos biudžetinė teisė.

Atgavus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę visų pirma pradėta rengti Konstitucija, deja pirmuosiuose laisvos Lietuvos teisės aktuose nėra nieko užsimenama apie valstybės biudžetą, išlaidas ar pajamas. Tuometinėje situacijoje svarbiau buvo sutvarkyti valstybės teisinius pagrindus ir iškart po nepriklausomybės atkūrimo mažai dėmesio buvo skirta ekonominiams aspektams, tačiau vėliau buvo nemažai dėmesio skiriama ir biudžeto teisiniam reglamentavimui.

1919 m. balandžio 4 d. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatiniuose dėsniuose trečiajame skaityme atsiranda pirmieji straipsniai skirti pajamoms ir išlaidoms, bet toli gražu neatitinka tuometinės Vakarų Europos pažangos biudžeto srityje. Minėtame dokumente 34 straipsnis teigia: Valstybės kontrolė daboja, kad būtų teisėtai ir teisingai dirbamas sprendžiamasis ir vykdomasis darbas pajamų, išlaidų ir valstybės finansų ir kitokių valstybės saugojimo srityje.²⁶ Deja iš šio straipsnio negalime nustatyti kas atsakingas už pajamų ir išlaidų sudarymą, ar kas tvirtina tokį sudarytą planą. Taip pat ir priėmus laikinąją 1920 m. Konstituciją joje neužsimenama apie biudžetą, jo formavimo principus, deja išnyksta ir pamatiniuose dėsniuose buvusi nuostata dėl valstybės kontrolės. 1922 m. Steigiamojo Seimo priimtoje Lietuvos valstybės Konstitucijoje jau atsiranda užuominos biudžeto klausimams spręsti, 29 straipsnyje teigiama, kad Seimo tvirtinimo yra reikalingi Valstybės

²⁵ V. Novikevičius. Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai. Mokslo darbai

„Jurisprudencija“, 31 (23) tomas, Vilnius, 2002 m. – 40p.

²⁶ Valančius K.L. Lietuvos valstybės konstitucijos. – Ekonomikos mokymo centas, Vilnius – 2001 – 21p.

biudžetas ir jo išpildymas.²⁷ Taip pat Konstitucijoje atsiranda visas XII skyrius skirtas Valstybės finansams, čia nustatoma Ministrų Kabineto, Valstybės Kontrolieriaus teisės, pareigos ir kompetencijos. Pabrėžiama jog biudžetas sudaromas kasmet, jį sudaro Ministerių Kabinetas ir pateikia svarstyti Seimui, taip pat nustatomi biudžetiniai metai.

Tik 1925 m. priimamas Valstybės biudžeto įstatymo projektas, tačiau 1926 m. Seimui pateikiamas svarstyti šiek tiek pakeistas Valstybės biudžeto įstatymo projektas. Jame žymiai praplėsti biudžeto priėmimo, vykdymo ir įvykdymo skyriai, susiaurinti nuostatai dėl biudžeto parengimo. Deja biudžeto įstatymo projektai ir liko tik projektai, neturintys juridinės galios, nors jais ir buvo vadovaujamasi. Jie turėjo palyginti gerą biudžeto projekto sudarymo ir jo priėmimo dalį, tačiau visai neturėjo biudžeto atskaitomybės. Nors 1926 m. buvo priimtas kontrolės įstatymas, tačiau jis neužpildė visų su biudžeto kontrole susijusių spragų.²⁸

Didžiausią galią rengiant, svarstant ir vykdant biudžetą turėjo tuometiniai Finansų ministrai. Pagal 1925 m. biudžeto projekto įstatymą už šalies biudžeto sudarymą atsakingas Finansų ministras. Projekto 17 straipsnis teigia, kad „Finansų ministras praneša spėjamas išlaidų sumas, kurias bus galima paskirti ateinančiais metais atskiroms valdyboms ir ministerijoms, skaitantis su valstybės išdo išmokėjimo pajėgomis“.²⁹

Gana plačius įgaliojimus Finansų ministras turėjo ir vykdant biudžetą. Remdamasis 1926 m. biudžeto projekto 32 straipsniu Finansų ministras galėjo reikalauti, kad atitinkamos valstybinės institucijos pristatytų būsimo mėnesio išlaidų sąmatą, nors priimtu biudžetu jau ir būtų leisti kreditai. Atsižvelgdamas į išdo mokėjimo pajėgumą Finansų ministras galėjo reguliuoti sumų išmokėjimą, nesvarbu, ar tos lėšos yra biudžeto leistos.

1928 m. buvo paskelbta nauja Lietuvos valstybės Konstitucija. Šioje Konstitucijoje kaip ir ankstesnėje pabrėžiama jog Valstybės biudžetą turi tvirtinti Seimas, taip pat ir kiti straipsniai liko nepakitę. Tačiau 1938 m. priimtoje Lietuvos Konstitucijoje jau gausu pakeitimų, papildymų ir pritaikymų prie tuometinės situacijos. Pagal šią Konstituciją Seimas, svarstydamas biudžeto projektą, galėjo didinti išlaidas įstatymu nustačius joms naujų pajamų ir negali mažinti nustatytų įstatymais arba sutartimis išlaidų.³⁰ Taip pat pastebima kaip sumažėja Seimo įtaka biudžeto klausimas, įsigaliojus šiai Konstitucijai, pagal 115 straipsnį Seimas tik priima biudžeto projektą, o toliau teikia Respublikos Prezidentui jį tvirtinti, akivaizdžiai išplečiamos Prezidento teisės. Pagal 118 straipsnį Respublikos Prezidentas biudžeto projektą skelbia biudžetu. Konstitucijoje numatytas ir toks atvejis, jog neesant

²⁷ Lietuvos valstybės teisės aktai. 1918-02-16–1940-06-15. – Vilnius – 1996 – 9p.

²⁸ V. Novikevičius. Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai. Mokslo darbai „Jurisprudencija“, 31 (23) tomas, Vilnius, 2002 m. – 41p.

²⁹ Ten pat – 41p.

³⁰ Lietuvos valstybės teisės aktai. 1918-02-16–1940-06-15. – Vilnius – 1996 – 29p.

Seimui, Ministrų taryba biudžeto projektą gali teikti tiesiai Prezidentui. Taip pat Konstitucijoje numatyta dar viena naujovė, jog Biudžetas nustatyta tvarka gali būti keičiamas.

Biudžeto procesui didelę reikšmę turėjo ne tik Lietuvos Konstitucijos, tačiau ir Seimo statutai, kuriuose taip pat buvo numatyti atskiri straipsniai, netgi skyriai biudžeto svarstymui. Šiuose statutuose įtvirtinamos Seimo teisės ir pareigos biudžetiniame procese. Pirmajame Seimo statute paskelbtame 1924 m. pastebime, jog biudžetas svarstomas netgi per tris skaitymus. Po pirmojo pateikimo biudžetą apsvarsto Seimo Biudžeto Komisija ir tik antrajame skaityme prasideda bendra diskusija. 1936 m. buvo priimtas naujas Seimo statutas, nustatęs, kad biudžetą ir biudžeto vykdymo apyskaitą, jei kitaip nenumatyta 102 ir 103 straipsniuose, Seimas tvirtina ta pačia tvarka, kuri yra nustatyta Ministrų kabineto siūlomoms įstatymams priimti (101 str.). Biudžeto projektą kaip ir kitus įstatymų projektus svarsto atitinkama komisija ir su atstovų pastabomis siunčia Ministrų kabinetui.³¹ Vėliau, po tam tikrų procedūrų, buvo balsuojama už visą biudžeto įstatymo projektą iš karto, neatsižvelgiant į tai, ar biudžetas buvo tvirtinamas, ar ne. Taip pat atsiranda nuostata, jog biudžeto vykdymo apyskaitą Valstybės Kontrolierius siunčia Seimo Pirmininkui. Galima pastebėti jog naujajame Seimo statute atsirado pakeitimų bei papildymų.

1940 m. Lietuva prarado nepriklausomybę ir buvo prijungta prie Tarybų Sąjungos. Patekus į Tarybų Sąjungos sudėtį visi buvę Konstitucijos straipsniai, įstatymai ir potvarkiai neteko galios, savo ruožtu ir biudžetinių procesą reglamentuojantys teisės aktai tapo niekiniai. Taip buvo sunaikintas visas ankstesnis tautos įdirbis valstybės finansų srityje.

Okupacijos metu Lietuvos biudžetas kartu su kitų sąjunginių respublikų biudžetais priklausė TSRS centralizuotam valstybiniam biudžetui, kuris buvo tiesiogiai pavaldus Sąjunginės vyriausybės žiniui. Per šį sąjunginį biudžetą sąjunginėms respublikoms buvo paskirstomos finansinių išteklių dalys. TSRS ir sąjunginių respublikų, taip pat ir Lietuvos Aukščiausiųjų Tarybų išrinktos biudžeto komisijos, iš anksto išnagrinėjusios sudarytus biudžetų projektus, detalios susipažinusios su visais biudžeto pajamų bei išlaidų apskaičiavimais, siūlydavo taryboms atitinkamai pakeisti biudžetų pajamas bei išlaidas. Kiekvienas deputatas turėjo teisę siūlyti pakeisti biudžeto pajamas ir išlaidas bei išlaidų paskirtį.³²

Kiekviena sąjunginė respublika turėjo savo valstybinį biudžetą, kurį tvirtindavo sąjunginės respublikos Aukščiausioji Taryba. Pagrindiniai biudžetinių teisių šaltiniai buvo TSRS ir sąjunginių respublikų konstitucijos, Lietuvoje – 1940 m. LTSR, 1977 m. LTSR ir

³¹ Lietuvos valstybės teisės aktai. 1918-02-16–1940-06-15. – Vilnius – 1996 – 90p.

³² Daukša A. TSRS biudžetinė sistema. – Vilnius – 1961 – 4-5p.

1978 m. LTSR konstitucijos bei 1959 m. TSRS ir sąjunginių respublikų biudžetinių teisių įstatymas.

1940 m. TSRS Konstitucijos 14 straipsniu aukščiausios TSRS valstybinės valdžios ir valstybinio valdymo institucijoms buvo pavesta tvirtinti TSRS valstybinį biudžetą ir jo vykdymo apyskaitą, nustatyti mokesčius ir pajamas, skirtas sąjunginiams ir sąjunginių respublikų valstybiniams biudžetams sudaryti. TSRS Aukščiausioji Taryba tvirtindavo valstybinį ūkio planą, kuriuo vadovaujantis buvo sudaromas TSRS biudžetas. Pagal TSRS Konstitucijos 68 straipsnį TSRS valstybinį biudžetą vykdo TSRS Ministrų Taryba per TSRS Finansų ministeriją, TSRS ministerijas bei žinybas ir sąjunginių respublikų Ministrų Tarybas. Pagal TSRS ir sąjunginių respublikų biudžetinių teisių įstatymą TSRS Ministrų Taryba nustatydavo Tarybų Sąjungos valstybinio biudžeto projekto sudarymo tvarką ir terminus, svarstydavo sudarytą biudžeto projektą ir pateikdavo jį TSRS Aukščiausiajai Tarybai tvirtinti. Prieš tvirtinimą jį svarstydavo Sąjungos Tarybos ir Tautybių Tarybos Biudžeto komisijos.³³

TSRS Aukščiausioji Taryba svarstydavo TSRS valstybinį biudžetą pagal TSRS Ministrų Tarybos pranešimą ir Sąjungos Tarybos bei Tautybių Tarybos Biudžeto komisijų nuomones, atsižvelgdama ir į Aukščiausiosios Tarybos deputatų pasiūlymus, pateiktus svarstant biudžetą.

Sąjunginių respublikų valstybinį biudžetą ir jo vykdymo apyskaitą tvirtindavo sąjunginių respublikų Aukščiausiosios Tarybos atskiru įstatyminiu aktu. Be to, sąjunginių respublikų AT tvirtindamos respublikos valstybinį biudžetą galėjo padidinti bendrą pajamų ir išlaidų sumą. Tačiau jos negalėjo pakeisti TSRS AT patvirtintų atskaitymų iš bendrų sąjungos valstybinių mokesčių ir pajamų dydžių.³⁴ Sąjunginių respublikų valstybinio biudžeto pajamų ir išlaidų paskirstymas respublikiniams biudžetams priklausė sąjunginių respublikų kompetencijai.

Jei patvirtinus TSRS valstybinį biudžetą buvo priimami TSRS įstatymai arba TSRS Ministrų Tarybos nutarimai, kuriais buvo padidinamos sąjunginių respublikų valstybinių biudžetų išlaidos arba sumažinamos pajamos, pastariesiems būdavo pridedama lėšų iš sąjunginio biudžeto. Jeigu sąjunginių respublikų valstybinių biudžetų išlaidos būdavo sumažinamos arba pajamos padidinamos, tai atitinkamos sumos būdavo perduodamos į sąjunginį biudžetą. Tai yra vienas iš teigiamų to laikotarpio biudžetinio proceso bruožų, leidusių geriau derinti biudžeto pajamas ir išlaidas.³⁵

³³ Daukša A. TSRS biudžetinė sistema. – Vilnius – 1961 – 43p.

³⁴ Конституция и законы СССР. – Москва, 1983 – 31p.

³⁵ V. Novikevičius. Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai. Mokslo darbai „Jurisprudencija“, 31 (23) tomas, Vilnius, 2002 m. – 43p.

Po 1990 m. nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje įvyko daug permainų valstybės finansų sistemos grandyse, biudžetinius santykius reglamentuojančioje teisinėje bazėje.

Lietuva savo šalies ekonomiką turėjo perorientuoti iš centralizuoto ūkio į laisvos rinkos ekonomiką. Šalyje buvo liberalizuotos kainos. Dėl šios priežasties Lietuva, kaip ir dauguma pereinamojo laikotarpio ekonomikos šalių, patyrė staigų gamybos nuosmukį ir didelę infliaciją, krito žmonių pragyvenimo lygis. Vyriausybei atsirado būtinybė imtis įvairių priemonių šalies makroekonomikos stabilizavimui.

Tikslu diegti naują finansų ir biudžeto valdymo praktiką, Lietuvoje buvo vykdoma biudžeto sistemos reforma, kuria buvo siekiama pagerinti valstybės biudžeto planavimą ir biudžeto procedūras, konsoliduoti nacionalinį biudžetą, tobulinti finansinių išteklių valdymą ir kontrolę, didinti procesų viešumą ir skaidrumą, spręsti su stojimu į ES susijusius finansinius klausimus.

Po Nepriklausomybės atgavimo fiskalinės politikos srityje iškilo uždavinys iš esmės pertvarkyti biudžeto ir mokesčių sistemą ir priderinti ją prie greitai besikeičiančios ūkio struktūros, kuriam buvo būdingas oficialios gamybos mažėjimas ir greitas naujos bei šešėlinės veiklos vystymasis.³⁶

1998 m. Lietuvos ekonomikai patyrus stiprų Rusijos finansinės krizės smūgį (kai Lietuvos einamosios sąskaitos deficitas padidėjo iki 12% BVP), 1998 m. antroje pusėje buvo sušvelninta fiskalinė politika. Valstybės pajamos nesiekė planuojamų rodiklių, nes labai sulėtėjo ekonomikos augimas, buvo labai padidintos nebiudžetinės išlaidos, privatizavimo lėšoms tapus vieninteliu finansavimo šaltiniu. Šio padidėjimo pagrindinės priežastys buvo Indėlių kompensavimo programa ir valstybės pagalba nukentėjusioms nuo Rusijos krizės įmonėms.

Siekiant ištaisyti susidariusią kritišką padėtį makroekonomikoje, 1999 metais buvo pasirašytas prevencinis Lietuvos Respublikos Vyriausybės Ekonominės politikos memorandumas. Jame buvo išdėstyta Lietuvos vyriausybės ir Lietuvos banko ekonominė politika 1999 – 2002 m. periodui, kurią remia Tarptautinis valiutos fondas. Šios politikos strateginiai tikslai – stabilizuoti makroekonomiką ir tęsti Lietuvos perėjimą į funkcionuojančią rinkos ekonomiką, narystę ES ir PPO. Programoje numatyto periodo metu centrinė ekonominės politikos ašis – išlaikyti makroekonominį stabilumą, mažinant einamosios sąskaitos deficitą, ir užtikrinti stabilų ekonominį augimą. Siekiant šių prioritetinių tikslų, kertinis svirtas buvo fiskalinio deficito mažinimas, stiprinant biudžeto valdymą. Taip pat buvo įgyvendinama visa eilė struktūrinių reformų, skirtų vietinių išteklių mobilizavimui ir produktyvumui didinti bei konkurencingumui užsienio rinkose kelti.

³⁶ Finansų ministerijos fiskalinės politikos Interneto puslapis: <http://finansai.tripod.com>

1998 m. buvo pradėta biudžeto reforma, į biudžetą buvo įtraukti kai kurie nebiudžetiniai fondai ir dabar atskirai veikia tik Valstybinio socialinio draudimo fondas, bei Privalomojo sveikatos draudimo fondas. Nebiudžetinius fondus sudaro 6 fondai.³⁷

Pasitelkiant Struktūrinio suregulavimo paskolą iš Pasaulio banko, 2000 m. ir pirmąjį 2001 m. pusmetį buvo pasiekta svarios pažangos įgyvendinant struktūrines reformas, be kurių rinkos ekonomika negalėtų efektyviai veikti. Patys svarbiausi žingsniai buvo pensijų reformos inicijavimas ir Socialinio draudimo fondo („Sodros“) finansų sustiprinimas; svarbios fiskalinės struktūrinės reformos, įskaitant ir tai, kad buvo priimtas Biudžeto sandaros įstatymas ir imtasi veiksmų steigiant Rezervinį (Stabilizavimo) fondą privatizavimo lėšoms investuoti; vykdomos svarbios Iždo sistemos reformos; naujų Bankroto įstatymo ir Įmonių restruktūrizavimo įstatymo priėmimas bei Darbo kodekso pataisos, suteikiančios darbo rinkai daugiau lankstumo.³⁸

2000 m. priimtas naujas LR biudžeto sandaros įstatymas, priimti ir kiti biudžetinei praktikai svarbūs įstatymai bei poįstatyminiai aktai.

Biudžeto sandaros reformų pagrindinės nuostatos:

- ◆ įvestas trimetis LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų planavimas, rengiamas programinis biudžetas, siekiama griežtinti biudžeto rengimo procedūras;
- ◆ LR valstybės biudžetas rengiamas vadovaujantis LR Vyriausybės nustatytais strateginio planavimo tikslais (prioritetais);
- ◆ visi Lietuvos Respublikoje surenkami mokesčiai, privalomos įmokos ir rinkliavos gali būti perskirstomos tik per nacionalinį biudžetą arba Valstybinį socialinio draudimo fondą, Privalomojo sveikatos draudimo fondą, Privatizavimo fondą, Kelių fondą, Valstybės įmonės „Ignalinos atominė elektrinė“ eksploatavimo fondą;
- ◆ akcentuojama nacionalinio biudžeto vykdymo kontrolė, LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių institucijų programų vertinimas bei išlaidų naudingumo analizė;
- ◆ įtvirtinta nuostata dėl informacijos apie LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymą, priėmimą, vykdymą, vertinimą ir kontrolę, viešumo bei kiti reikalavimai.³⁹

³⁷ Bivainis, J., Butkevičius, A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Pinigų studijos.- 2002 –25 p.

³⁸ Buškevičiūtė E., Pukelienė V. – Valstybės mokesčių sistema. – Kaunas, Technologija. – 1998 – 18 p.

³⁹ Bivainis, J., Butkevičius, A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Pinigų studijos.- 2002 – 26 p.

Kiekvienų metų pabaigoje LR Seimas priima valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą, kuris yra vienas iš svarbiausių valstybės fiskalinės politikos dokumentų. Seimui 2001 m. spalio 23 d. priėmus Savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymą (nauja redakcija), pasikeitė savivaldybių biudžetų sudarymo tvarka. Šio įstatymo nuostatos suderintos su Vietos savivaldos įstatymo nuostatomis, nustatančiomis, kad valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti skiriamos valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos.

2002 m. biudžetas buvo vykdomas pagal naują savivaldybių biudžeto pajamų sudarymo tvarką – valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti skiriamos valstybės biudžeto tikslinės dotacijos. Nuo 2002 m. pasikeitė ir švietimo įstaigų finansavimo tvarka: lėšos bendrojo lavinimo mokykloms skiriamos pagal Vyriausybės patvirtintą moksleivio krepšelio ir sutartinių moksleivių apskaičiavimo metodiką ir šios lėšos skiriamos iš valstybės biudžeto.

Nuo 2002 metų Kelių fondas transformuojamas į Specialiąją kelių priežiūros ir plėtros programą, ir šios programos lėšos įtraukiamos į valstybės biudžeto pajamas ir išlaidas.

Priėmus 2003 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių įstatymą, kuriame atsispindi tolesnės 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.

Konsoliduoto (bendrojo) biudžeto duomenų analizė rodo šias tendencijas:

- ◆ 1993 – 1998 m.) fiskalinė politika kėlė didžiulį rūpestį tarptautinėms organizacijoms, kontroliuojančioms Lietuvos makroekonomikos rodiklius, tačiau tenka pripažinti, kad to laikotarpio fiskalinė politika buvo skatinančioji, t.y. nukreipta į ekonomikos augimo veiksnių skatinimą.
- ◆ Valstybės vykdoma beatodairiškai griežta fiskalinė politika 1998 – 2003 metais apsprendžia ir valstybės išlaidų mažėjimą, t.y. poreikį laikytis taupymo ir išlaidų „apkarpyto“ politikos.⁴⁰ 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 ilgai pradedama mažėti ir pajamos.

⁴⁰ Statistikos departamentas. Valstybės ir savivaldybių institucijų finansai 2000 (statistikos biuletenis lietuvių – anglų kalba). – V., Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. – 2001. – 84 p.

- ◆ Konsoliduoto biudžeto išlaidos, kurios pastaruoju metu sudaro apie 29% BVP, įgalina apibūdinti mūsų valstybę kaip skurdžią, lyginant su kitomis ES šalimis, kur valstybės išlaidos sudaro žymiai daugiau nei 30% BVP – pvz. Danijoje – 45% BVP, Švedijoje – 60% BVP. Todėl Lietuva turėtų aktyviai ieškoti strateginių galimybių padidinti valstybės pajamas principiniai, t.y. skatinant ekonomikos augimą, priešingai fragmentiškiems, tokiems, kaip mokesčių surinkimo gerinimas.

Savivaldybių biudžetų pajamoms ir išlaidoms būdinga taip pat mažėjimo tendencija.

1995 – 2000 m. buvo įvykdyta Lietuvos administracinių vienetų sistemos reforma: vietoje buvusio 581 administracinio vieneto buvo padaryti 66 vienetai – 10 apskričių ir 56 savivaldybės, 2002 m. buvo dar sukurtos 4 savivaldybės, t.y. viso 60 savivaldybių (kurioms priklauso 546 seniūnijos).

Decentralizuojant viešąją administravimo sistemą Lietuvoje nebuvo lygiagrečiai decentralizuota valstybės finansų sistema: valstybės valdžia, užuot suteikusi savivaldybėms socialinės ir ekonominės aplinkos palankumą ir laisvę veikti, iki šiol varžo savivaldybių finansinį biudžetinį savarankiškumą. Tai ir yra viena iš pagrindinių priežasčių, trukdanti savivaldybėms efektyviai veikti tenkinant gyventojų visuomeninius poreikius, tobulinant ir pertvarkant ekonominę, socialinę, kultūrinę ir ekologinę savivaldybės valdomos teritorijos sandarą. Savivaldybių finansinio savarankiškumo ribotumas Lietuvoje, nepaisant deklaruojamų decentralizavimo principų, pasireiškia išlaidų, pajamų, dotacijų paskirstymo bei skolinimosi galimybių atžvilgiu.

Integracijos į Europos administravimo erdvę kontekste Lietuvoje nuolat koreguojama ir tobulinama viešojo administravimo sistema, siekiant, kad ji atitiktų demokratinio valdymo principus. Tačiau vietos savivaldos posistemė susiduria su eile neišspręstų ir netgi nesprendžiamų problemų, iš kurių svarbiausią vietą užima savivaldybių savarankiškumo ribotumas, arba kitais žodžiais tariant, savivaldybėms pavestų funkcijų ir joms atlikti reikalingų finansinių išteklių neadekvatumas

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.

II Biudžeto proceso struktūra

2.1. Biudžetinio proceso stadijų ir etapų analizė

Biudžetinį procesą galima apibrėžti kaip teisės normomis reglamentuotą valstybinių ir vietinių valdžios institucijų veiklą sudarant ir peržiūrint valstybės ir vietinių biudžetų projektus, tvirtinant ir vykdam biudžetus bei kontroliuojant jų vykdymą.

Biudžeto procesas – tai valstybinės ar vietinės valdžios veiksmai, susiję su vienu biudžetu, nuo biudžeto projekto parengimo iki įvykdymo apyskaitos patvirtinimo.⁴¹

Biudžetas yra pajamų ir išlaidų planas sudaromas biudžetiniams metams. Tačiau biudžetavimo procese svarbu ne tik planavimas, bet ir biudžeto vykdymo eiga bei jo kontrolė, kuri turi užtikrinti efektyvų biudžeto lėšų panaudojimą.⁴²

Įvairūs mokslininkai skirtingai literatūroje pateikia biudžeto stadijas ir etapus. Vieni tuos pačius struktūrinius veiksmus vadina stadijomis, kiti etapais. Managig Public Expenditure pateikia tokį biudžeto etapų skirstymą:

- ◆ makroekonominės bei finansinės būklės konstatavimas;
- ◆ fiksaliųjų tikslų ir politikos ketinimų suformulavimas (objektai, tikėtini lėšų šaltiniai);
- ◆ biudžeto prioritetų nustatymas;
- ◆ sektorių biudžetų viršutinių ribų nustatymas;
- ◆ reikiamų biudžetui rengti dokumentų ministerijose parengimas ir pateikimas Finansų ministerijai;
- ◆ specifinių didelių išlaidų ar programų išskyrimas (pvz., personalo išlaidos, investicinių projektų išlaidos);
- ◆ rekomendacijos pagrindinėms programoms;
- ◆ kita informacija, reikalinga biudžetui rengti (tikėtinas infliacijos tempas, valiutos keitimo kursas, nedarbo lygis).⁴³

Kitaip susistemina ir pilnesnį biudžeto ciklą (etapus) pateikia autorius T. D. Lynch:

- ◆ planavimas ir analizavimas (vertinamos išlaidos ir parengiamas biudžetas);
- ◆ veiklos politikos formulavimas (apima įstatymo leidžiamojo ir vykdomojo organų sprendimus);

⁴¹ Buckiūnienė O. Valstybės ir tarptautiniai finansai. – Vilnius, Knygynas – 2005 – 34p

⁴² Levišauskaitė K., Ruškys G. Valstybės finansai. – Kaunas, Vytauto didžiojo Universiteto leidykla – 2003. – 69p.

⁴³ Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries/Edited by Richard Allen and Daniel Tommas. 2001. Paris. OECD. 58p.

- ♦ politikos vykdymas (biudžeto įstatymas taikomas praktikoje);
- ♦ auditas ir vertinimas (biudžeto įstatymas taikomas praktikoje).⁴⁴

Pagal LR Biudžetinės sandaros įstatymą ir LR Seimo statutą, galima išskirti tokias biudžeto stadijas:

1. Sudarymas;
2. Svarstymas ir tvirtinimas:
 - ♦ išankstinis svarstymas;
 - ♦ galutinis svarstymas ir tvirtinimas.
3. Vykdydas:
 - ♦ vykdymo kontrolė
4. Galutinės apyskaitos sudarymas ir įvykdymo apyskaitos patvirtinimas.

Pagrindinis LR teisinis aktas, apibrėžiantis valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetus ir nustatantis bendrą tvarką – tai LR biudžeto sandaros įstatymas. Pagal šį įstatymą, biudžetai sudaromi vieneriems metams nuo sausio mėn. 1 dienos iki gruodžio mėn. 31 dienos įskaitytinai. Į biudžeto pajamas įskaitomos mokėtojų įmokos, pervestos iki gruodžio 31 dienos imtinai. Metams pasibaigus nepanaudotus asignavimų likučius grąžinama biudžetų valdytojams iki sausio mėnesio 1 dienos. Atsiskaitymai iš biudžeto turi būti baigti iki sausio 20 dienos.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, kurioje biudžeto klausimams skirti 121 ir 127-132 straipsniai, apibūdinta biudžeto sistema, nustatyti biudžeto pajamų šaltiniai bei biudžetinių metų pradžia ir pabaiga, nurodyta, kad biudžeto projektą rengia Vyriausybė, o svarsto ir įstatymu priima Seimas⁴⁵.

Metodiniams aspektams priskirtina tik vienintelė Konstitucijos nuostata, kad Seimas, didindamas biudžeto išlaidas, privalo nurodyti išlaidų finansavimo šaltinį. Taip pat pažymėtina, kad valstybės biudžetą kaip demokratiškai legitimuotos politikos instrumentą rodo Konstitucijos (131 str. 2 d.) nuostata: „negalima mažinti įstatymu nustatytų išlaidų, kol tie įstatymai nepakeisti“. Tokia nuostata – tarsi Konstitucijos rengėjų akibrokštas Vyriausybei, įgaliotai rengti biudžeto projektą (Konstitucijos 94 str. 4 p., 130 str.). Tai akivaizdžiai rodo nevysiškai įtikinamas Konstitucinio Teismo išaiškinimas, kad „Konstitucijos 131 straipsnio 2 dalyje nurodyti tam tikras išlaidas numatantys įstatymai yra ne taisyklė, bet išimtis“⁴⁶. Tiesa, įtikinamai skamba tokio išaiškinimo argumentas: „priešingu atveju būtų iškreipiama konstitucinė valstybės biudžeto samprata: konstitucinis biudžetinių metų

⁴⁴ Lynch, T. D. Public budgeting in Amerika. 1990, usa: Prentice- Hall, Inc. P. 12

⁴⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija//Žin., 1992, Nr. 33-1014.

⁴⁶ Konstitucinio Teismo, 2002-01-14 nut. k. d. II skirsn. 7.3. p. 3 pastr.

institutas netektų prasmės, būtų paneigiama Vyriausybės konstitucinė teisė ir pareiga valstybės biudžetą rengti/.../ biudžetiniams metams, atsižvelgiant į esamą socialinę ir ekonominę padėtį”⁴⁷.

Jokiame teisės akte nėra tiksliai reglamentuota nei stadijų nei etapų. Jos yra numanomos. Biudžeto sandaros įstatymas yra pagrindinis šios srities įstatymas, kuriame įteisintos svarbiausios nacionalinio biudžeto turinio, pajamų ir išlaidų planavimo bei biudžeto lėšų naudojimo, biudžeto rengimo, tvirtinimo, vykdymo ir kontrolės nuostatos.⁴⁸

Keičiant šį įstatymą, bent jau teisiniu aspektu pagaliau padaryta tvarka dėl vadinamųjų viršbiudžetinių fondų. Nustatyta, kad, be nacionalinio biudžeto, bus tvarkomi Valstybinio socialinio draudimo fondas, Privalomojo sveikatos draudimo fondas, Privatizavimo fondas, Rezervinis ir kiti fondai (įstatymo 3 str. 2 d.). Pažymėtini dar du pakankamai svarbūs šiuo įstatymu įgyvendinami principai. Tai perėjimas prie trejų metų biudžeto planavimo ir programinis biudžeto išlaidų skirstymas. Iš esmės tai tarpusavyje susiję principai, nes programų rengimas nulemia poreikį pratęsti planavimo laikotarpį ilgiau negu vieneri metai. Visgi reikia paminėti, kad trejų biudžetinių metų principas turi sąlygiškumo aspektą – rengiamas trejų metų biudžeto projektas, toks projektas teikiamas Seimui, bet Seimas įstatymu tvirtina valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius tik vienerių biudžetinių metų. Paskesnių dvejų metų Seimas rezoliucija nustato tik svarbiausių nacionalinio biudžeto rodiklių prognozuojamas reikšmes.

Abejonių kelia įstatyme įtvirtintas metodinis biudžeto sudarymo esminis principas. Tai asignavimų valdytojams suteikiama teisė, sudarant programų ir programų išlaidų sąmatų projektus, teikti Finansų ministerijai (valstybės biudžeto asignavimų valdytojams) ar savivaldybės administracijai (savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojams) alternatyvius projektus (įstatymo 6 str. 3 p.). Alternatyvių projektų principas savo esme teigiamas ir, žinoma, palaikytinas, kaip sudarantis prielaidas tinkamiausiems sprendimams surasti. Abejonių, ir gana rimtų, kelia procedūrinė pusė – tai, kad programų alternatyvas numatyta nagrinėti, vertinti ir parinkti iš jų tinkamiausias centralizuotai. Norint nors kiek objektyviau įvertinti alternatyvas, jas tarpusavyje palyginti ir tam tikrai situacijai iš jų parinkti tinkamiausią, reikia atlikti visapusišką analizę, taikyti sudėtingus metodus, be to, tam reikia didelių darbo sąnaudų. Netgi sunku įsivaizduoti, kaip Finansų ministerija šį darbą organizuoja ir įvykdo per įstatymo nustatytą gana trumpą laiką, jei visų biudžetinių įstaigų pateikia bent po keletą alternatyvių programų variantų. Manoma, kad tai tik formalumas ir praktikoje tai

⁴⁷ Konstitucinio Teismo, 2002-01-14 nut. k. d. II skirsn. 7.3. p. 3 pastr.

⁴⁸ Lietuvos Respublikos biudžeto įstatymo pakeitimo įstatymas// Valstybės žinios., 2004. Nr. 4-47.

atrodo gana paprastai: nors asignavimų valdytojai ir pateikia alternatyvius projektus, faktiškai į juos neatsižvelgiama.

Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas reglamentuoja savivaldybių biudžetų pajamų šaltinius ir savivaldybių biudžetams skiriamų iš valstybės biudžeto dotacijų bei lėšų apskaičiavimo, tvirtinimo ir pervedimo tvarką⁴⁹. Savivaldybių biudžetų atžvilgiu reglamentavimo objektas yra pajamos ir iš visumos, kaip išimtis, išsiskiria viena savivaldybių biudžetų išlaidų dalis, tai – valstybės biudžeto specialios dotacijos savivaldybių biudžetams, skiriamos tikslinė paskirtimi Seimo ir Vyriausybės patvirtintoms programoms vykdyti (5 str. 2 d.).

Kai kuriuos savivaldybių biudžetų pajamų šaltinių nustatymo bei biudžetų sudarymo ir vykdymo aspektus reglamentuoja ir Vietos savivaldos įstatymas (36-38 str.)⁵⁰. Dauguma šio įstatymo nuostatų dubliuoja tam tikras Biudžeto sandaros įstatymo nuostatas, nors į pastarąjį 37 straipsnyje duota nuoroda. Tam tikrus valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų aspektus reglamentuoja Biudžetinių įstaigų įstatymas⁵¹. Šį reglamentavimą tenka vertinti kaip nepakankamai nuoseklų (tokiu tapusį gal dėl priimtų nevienkartinių įstatymo pakeitimų).

Be minėtų nuostatų, įvairiuose kituose įstatymuose yra pavienės nuostatos, priskirtinos tam tikriems nacionalinio biudžeto elementams ar atitinkamiems jų aspektams reglamentuoti. Apskritai šioms nuostatoms būdinga tai, kad jos su didesne ar mažesne traktavimo laisve dubliuoja jau aptartų įstatymų nuostatas, todėl joms nagrinėjamu atžvilgiu neskiriama daugiau dėmesio.

Vykdydama Biudžeto sandaros įstatymą, Vyriausybė patvirtino Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisykles⁵². Jose gana detalčiai reglamentuoti dviejų svarbiausių dalykų – biudžeto sudarymo ir jo vykdymo – technologija bei procedūros, kurios detalizuoja Biudžeto sandaros įstatymo metodines nuostatas.

Vyriausybės nutarimų lygmeniu biudžeto sudarymas paprastai baigiamas reglamentuoti kiekvienais metais Vyriausybės nutarimu patvirtinus artimiausių biudžetinių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo planą.

⁴⁹ Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios, 2001, Nr. 94-3307.

⁵⁰ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios, 2000, Nr. 91-2832.

⁵¹ Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas// Valstybės žinios, 1995, Nr. 104-2322.

⁵² Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2001 m. Gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“//Valstybės žinios, 2001, Nr. 42-1455.

Iš esmės jame nustatomi tam tikrų biudžeto sudarymo procedūrų atlikimo terminai ir konkretizuojami kai kurie šiame procese naudojami dokumentai⁵³.

Biudžeto sudarymo teisinis reglamentavimas detalizuotas ir Strateginio planavimo metodika, kuria siekiama įgyvendinti integruotą planavimo ir biudžeto sudarymo sistemą. Metodikoje aprašytas strateginio planavimo biudžetinėse įstaigose procesas, pradedant vartojamų sąvokų išaiškinimu ir baigiant dokumentų formomis. Vertinant metodiką apskritai, pažymėtina, kad daugiausia dėmesio joje skiriama formaliajai procedūrinei pusei, o ne metodiniams aspektams – nė vienam sudėtingesniai strateginio planavimo žingsniui nėra pateiktų rekomenduojamų metodų⁵⁴.

Vieninga išlaidų klasifikacija įgyvendinama, remiantis LR finansų ministro įsakymu „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“. Remiantis šia klasifikacija, kasmet vykdomosios valstybinės ir savivaldybių valdžios patvirtina atitinkamų biudžetų išlaidų sumas⁵⁵.

Biudžeto procesas skirtingose šalyse yra skirtingas ir kiekviena valstybė turi savo biudžeto sudarymo būdus, metodus ir procedūras. Pakankamai ilgą laiką buvo stengiamasi susisteminti pagrindinius biudžeto proceso veiksmus ir procedūras, kurios apibūdintų visų valstybių, nepriklausomai nuo jų politinės sąrangos, išsivystymo lygio ir kitų ypatybių, biudžeto proceso taisyklės ir procedūras, kuriomis galėtų vadovautis kiekvienos valstybės vyriausybė. Įvairiuose šaltiniuose galime rasti detaliai aprašytus ir per eilę metų išstobulintus pagrindinius principus, kuriais vadovaujantis turėtų būti sudaromas ir vykdomas biudžetas⁵⁶. Toliau aptarsime šiuos principus ir panagrinėsime, kaip jie įgyvendinami Lietuvoje.

1. Vieningumo (angl. *comprehensiveness*) principas reiškia, kad biudžete turi atsispindėti visos vyriausybės pajamos ir visos išlaidos. Šis principas išreiškia siekimą efektyviai kontroliuoti lėšų naudojimą.

Po Nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje buvo sparčiai kuriami nebiudžetiniai valstybės lėšų fondai: jei 1992 m. jų buvo vos keli, tai 2000 m., analitikų skaičiavimais, jų buvo virš 28. Šių fondų kūrimas buvo argumentuojamas tuo, kad valstybės ištekliai gali būti geriau valdomi, jei lėšos yra paskirstytos ir iš anksto numatytos jų panaudojimo sritys, tikslai,

⁵³ Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2003 m. vasario 26 d. nutarimas Nr.265 „Dėl Lietuvos Respublikos 2004 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo“//Valstybės žinios, 2003, Nr. 23-964.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr.827“Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“//Valstybės žinios,2002, Nr. 57-2312.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos Finansų Ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymas Nr.1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ //Valstybės žinios, 2003, Nr. 6-3135.

⁵⁶ Schick A. A Contemporary Approach to Public Expenditure management, www.europa.eu.int

bei kad tokiu būdu galima pasiekti stabilesnį tam tikrų sričių ar veiklos finansavimą. Dėl šių nebiudžetinių fondų Vyriausybė turėtų lanksčiau valdyti valstybės finansinius išteklius.

Tokiu būdu, Lietuvoje buvo pažeidžiamas biudžeto vieningumo principas, tuo pačiu buvo nepakankamas skaidrumas ir kontrolė valdant valstybės finansus. Kaip jau buvo minėta, vykdant biudžeto reformą, Lietuvoje padėtis pasikeitė ir 2000 m., patvirtinus naują LR biudžeto sandaros įstatymą, Lietuvoje surenkami mokesčiai, privalomos įmokos, rinkliavos gali būti perskirstomos tik per aukščiau minėtus 6 fondus. Tai yra teigiamas poslinkis darant valstybės piniginių lėšų valdymą skaidresnį ir sudarant prielaidas efektyvesniam valstybės išlaidų valdymui. Be to, tobulinama ir valstybės išdo sistema: valstybės išde – t.y. Finansų ministerijos valdomoje sąskaitoje banke – kaupiami valstybės piniginiai ištekliai (valstybės biudžeto, valstybės pinigų fondų ištekliai bei kitos įstatymuose numatytos valstybės lėšos), diegiama Valstybės išdo bendroji sistema, kurios paskirtis – užtikrinti efektyvų ir racionalų valstybės piniginių išteklių valdymą bei jų naudojimą įstatymų nustatytiems reikalams finansuoti. Lietuvoje šio principo reikalavimų įgyvendinimas kol kas yra keliantis daugiausiai diskusijų.

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

2. Tikrumo (angl. *accuracy*) principas reikalauja, kad į biudžetą būtų įtrauktos tikros pajamos, išlaidos ir kitos finansinės operacijos bei pinigų srautai. Kitaip tariant, biudžete patvirtinti valstybės ketinimai finansuoti tam tikras programas, institucijas ar pan. turi būti tikri ir išreikšti tikrus valdžios įsipareigojimus. Šį principą galima susieti su kai kurių autorių išskiriamu biudžeto teisėtumo principu (angl. *authoritativeness*)⁵⁷, kuris reikalauja, kad visos valstybės išlaidos turi būti patvirtintos įstatymu.

Lietuvoje, kaip ir kitose šalyse, siekiant įgyvendinti šį principą, atliekama vidaus ir išorės biudžeto vykdymo kontrolė. Biudžetas bei jo pakeitimai tvirtinami įstatymu ir tokiu būdu užtikrinama atitinkama kontrolė, kad valstybės lėšos nebūtų naudojamos savavališkai ar neteisėtai perskirstomos. Kadangi dėl ekonominės situacijos pokyčių, nenumatytų situacijų ar prognozavimo netikslumų biudžetas paprastai neįvykdomas toks, koks jis buvo patvirtintas pradžioje (pajamos nesurenkamos arba surenkamos didesnės, keičiasi ir poreikis ar galimybės

⁵⁷ Schick A. A Contemporary Approach to Public Expenditure management. - 4 p.

finansuoti valstybės išlaidas), todėl biudžetinių metų eigoje atliekami biudžeto įstatymų pakeitimai (plačiau apie kitoje darbo dalyje).

3. Periodiškumo principas (angl. *annuality*) reiškia, kad biudžetas turi būti sudaromas tam tikram laiko periodui, paprastai jis sudaromas vieneriems finansiniams metams.

Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų šalių, biudžetas tvirtinamas vieneriems biudžetiniams metams, kurie prasideda sausio 1 d. ir baigiasi gruodžio 31 d. Tai taip pat įtvirtinta LR biudžeto sandaros įstatymu.

4. Pagal viešumo principo (angl. *transparency*) reikalavimus, vyriausybė turi laiku skelbti informaciją apie planuojamas ir faktines valstybės pajamas ir išlaidas, apie šalies biudžeto vykdymą. Tai svarbus principas, kurio dėka didinamas viešųjų finansų ir valstybės politikos skaidrumas bei vykdoma visuomeninė kontrolė.

Pastaraisiais metais Lietuvoje vis daugiau duomenų ir informacijos apie Lietuvos valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetus galima rasti Finansų ministerijos interneto tinklalapyje, Finansų ministerija nuo 1998 m. skelbia ir duomenis apie konsoliduotą bendrą šalies biudžetą. Be to, BSI 11 str. skirtas informacijos apie valstybės ir savivaldybių biudžetų sudarymo, priėmimo, vykdymo, vertinimo, kontrolės viešumui, kuriuo nustatyta, kad Finansų ministerija informaciją apie patvirtintą valstybės biudžetą, jo pajamas ir asignavimus, jų vykdymą skelbia leidinyje „Valstybės žinios“ ir Finansų ministerijos interneto puslapyje. Deja, kol kas Lietuvoje trūksta viešumo svarstant valstybės finansų reikalus, trūksta visuomenės aktyvumo diskutuojant apie išlaidų paskirstymą, visuomenės dalyvavimas formuojant valstybės biudžeto politiką taip pat nėra didelis. Kai kurių specialistų nuomone⁵⁸, šiuolaikinių informacinių technologijų naudojimas darys didelę įtaką valstybės finansų valdymui ir sudarys galimybę visuomenei gauti daugiau informacijos ir aktyviau dalyvauti rengiant ir analizuojant biudžetą, valstybės keliamus prioritetus ir pan.

5. Specializuotumo (angl. *specification*) principas reikalauja, kad visos biudžeto išlaidos būtų paskirstytos konkrečioms tikslams ir konkrečioms asignavimų valdytojams, o visos pajamos turi būti aiškiai nustatytos ir tvirtinamos pagal kiekvieną pajamų šaltinį.

Šis principas įgyvendinamas kasmet tvirtinant biudžeto įstatymą. Lietuvoje valstybės biudžeto pajamos tvirtinamos bendra suma bei pagal kiekvieną pajamų šaltinį, taip pat asignavimų valdytojų administruojamų pajamų įmokas į valstybės biudžetą bei valstybės institucijų, įstaigų, vykdančių viešojo administravimo funkcijas, ir kontrolės institucijų

⁵⁸ Does budgeting have a future? 22nd annual meeting of Senior Budget Officials. Paris, 21-22 May 2001. OECD - 16 p.

pajamas už teikiamas paslaugas; bendra asignavimų suma, jų paskirstymas pagal institucijas Vyriausybės tvirtinamoms programoms įgyvendinti, paskirstymas pagal valstybės funkcijų klasifikaciją. Be to, asignavimai skiriami paprastosioms išlaidoms, iš jų – darbo užmokesčiui, ir nepaprastosioms išlaidoms – šių biudžeto straipsnių asignavimų valdytojai neturi teisės viršyti. Taip pat Vyriausybė kasmet, įsigaliojus atitinkamų metų biudžeto įstatymui, nutarimu paskirsto valstybės biudžeto asignavimus pagal programas.

Be šių principų gali būti išskiriami ir kiti. Pavyzdžiui, ES išskiriami universalumo (angl. *universality*) principas (visos pajamos yra bendros ir be jokių išskirtinimų naudojamos visoms išlaidoms finansuoti); subalansuotumo (angl. *equilibrium*) principas (ES biudžeto pajamos turi būti lygios išlaidoms; bendrija neturi teisės skolintis, kad padengtų savo išlaidas).

Jei panagrinėtume TVF 1998 metais (2001 metais atnaujino) patvirtinto Fiskalinio skaidrumo geros praktikos kodekse – Principų deklaracijoje įvardytus principus, Lietuvoje finansų valdymas dar neatitinka kai kurių principų:

- ◆ Vaidmenų ir atsakomybės aiškumo (kol kas nėra nusistovėjusio ir aiškaus pareigų ir funkcijų pasiskirstymo tarp įvairių valdymo lygių, būtent, centrinės ir vietos valdžios bei funkcijų, kurios perduotos vykdyti apskritims; nepakankamai aiškiai reglamentuotas valstybės institucijų nebiudžetinių lėšų formavimas ir panaudojimas; valstybės dalyvavimas privačiame sektoriuje taip pat turi būti aiškiai reglamentuotas, užtikrinamas sandorių skaidrumas bei informacijos viešumas; šiuo metu ne visi mokesčius reglamentuojantys įstatymai bei jų taikymą nustatantys teisės aktai yra aiškūs mokesčių mokėtojams, nusistovėję;
- ◆ Informacijos viešumas (valstybės konsoliduotos atskaitomybė nėra aiškiai reglamentuota, o valstybės finansinės ataskaitos nepateikia pilnos informacijos apie valstybės finansinę būklę (apie tai plačiau kitame poskyryje); turi būti aiškiai apibrėžti valstybės finansinių ataskaitų rengimo metodai bei skelbiama informacija apie juos; finansinių ataskaitų rengimo ir pateikimo tvarkaraštis turi būti skelbiamas iš anksto);
- ◆ Atviras biudžeto rengimas, vykdymas bei atskaitomybė (biudžete turi būti aiškiai įvardintos naujos valstybės politikos priemonės; rengiant biudžetą būtina nustatyti ir įvertinti galimas rizikas, susijusias su ekonominės padėties pasikeitimais, valstybės įsipareigojimais).

Šie biudžeto principai įgyvendinami ir vykdomi dėka detalizuotų procedūrų ir taisyklių, kuriomis apibrėžiama biudžeto apimtis, informacija, kuri turi būti jame pateikta,

atitinkamų veiksmų planas, patvirtinimas, reikalingas prieš išleidžiant lėšas ir kt. Susistemintos ir apibendrintos šios procedūros ir taisyklės sudaro biudžeto proceso esmę. Jeigu biudžeto procesas atitinka visus principus ir normas, laikoma, kad jis yra teisėtas ir efektyvus⁵⁹. Tačiau tam, kad biudžeto procesas, pagrįstas minėtais principais, būtų įgyvendinamas, reikalinga politinė valia.

Teisės aktuose biudžetinis procesas apibrėžiamas kaip, biudžetinės teisės normomis reglamentuota kompetetingų institucijų ir įstaigų veikla formuojant ir vykdant biudžetą. Turinį sudaro kompetetingų subjektų veiksmai, per kuriuos realizuojama biudžetinė kompetencija.⁶⁰

Kompetencijos padalijimą tarp valdžios ir valdymo institucijų galima apibūdinti taip:

- ◆ Vyriausybė – sudaro biudžeto projektą, teikia Seimui, vykdo patvirtintą biudžetą ir pateikia biudžeto vykdymo apyskaitą Seimui;
- ◆ Seimas – nagrinėja biudžeto projektą, tvirtina biudžeto įstatymą ir biudžeto vykdymo apyskaitą;
- ◆ Teismų sistema – vaidmuo neapibrėžtas, dažniausiai nagrinėja ar biudžeto įstatymas neprieštarauja konstitucijai;
- ◆ Savivaldybės – įstatymų nustatyta tvarka sudaro ir vykdo savivaldybių biudžetus.⁶¹

Lietuvos Respublikos biudžetinį procesą reglamentuoja nemažai teisės aktų, tačiau patys svarbiausi yra šie:

- ◆ Lietuvos Respublikos Konstitucija;
- ◆ Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymas;
- ◆ Lietuvos Respublikos Seimo statutas;
- ◆ Lietuvos Respublikos Valstybės biudžeto ir Savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės.

Biudžeto procese dalyvauja LR Prezidentas, Seimas, Vyriausybė, Finansų ministerija, Ūkio ministerija, Valstybinė mokesčių inspekcija, Muitinės departamentas, Statistikos departamentas, Valstybės kontrolė, visi asignavimų valdytojai, taip pat savo nuomonę išreikšti turi teisę įvairios visuomeninės organizacijos ir interesų grupės.

Nemažai teisės aktų, teisinės literatūros šaltinių mini biudžetinio proceso stadijas ar etapus. Tačiau nei viename rašytiniame šaltinyje nėra tiksliai apibrėžta kaip turi būti vadinami biudžeto proceso ciklai, ar stadijos ar etapai. Analizuojant literatūrą galima prieiti tokios

⁵⁹ Schick A. A Contemporary Approach to Public Expenditure management. - 4 p.

⁶⁰ Buckiūnienė O. Valstybės ir tarptautiniai finansai. – Vilnius, Knygynas – 2005. – 37p.

⁶¹ Levišauskaitė K., Ruškys G. Valstybės finansai. – Kaunas, Vytauto didžiojo Universiteto leidykla – 2003. – 70p.

išvados: nepriklausomai kaip biudžetiniame procese vadinami struktūriniai elementai jų esmė išlieka identiška.

Lietuvos biudžetinę sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai. Lietuvoje jau nusistovėjusios biudžeto formavimo stadijos. Lietuvoje biudžetas formuojamas remiantis šiais principais: vieningumo, tikrumo, periodiškumo, viešumo, specializuotumo. Vieni principai įgyvendinami pilnai, kiti tik iš dalies.

2.2. Biudžetinio proceso rengimas

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. Galima išskirti šiuos biudžeto proceso etapus:

1. Biudžeto planavimo procesas Vyriausybėje (Vyriausybės etapas), kuris baigiamas pateikiant biudžeto įstatymo projektą parlamentui (biudžeto tikslų ir gairių nustatymas, biudžeto paraiškų sudarymas, biudžeto projekto 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.⁶²

Bet kokių laiko momentu vyksta du, dažniausiai trys biudžeto proceso etapai.

Schematiškai tai galima pavaizduoti tokiu būdu:

Vyriausybės ir parlamento etapai	Biudžeto vykdymo etapas	<i>Ex post</i> kontrolės etapas		
	Vyriausybės ir parlamento etapai	Biudžeto vykdymo etapas	<i>Ex post</i> kontrolės etapas	
		Vyriausybės ir parlamento etapai	Biudžeto vykdymo etapas	<i>Ex post</i> kontrolės etapas
<i>t-2</i> <i>biudžetiniai metai</i>	<i>t-1</i> <i>biudžetiniai metai</i>	<i>t</i> <i>biudžetiniai metai</i>	<i>t+1</i> <i>biudžetiniai metai</i>	<i>t+2</i> <i>biudžetiniai metai</i>

1 pav. Biudžeto proceso etapai (pagal J.von Hagen and I.J.Harden. National budget processes and fiscal performance)

⁶² J.von Hagen and I.J.Harden. National budget processes and fiscal performance. - 333 p.

Kasmetinis biudžeto planavimo procesas prasideda Vyriausybės prioritetų nustatymu, kam bus naudojamos valstybės ir savivaldybių lėšos.

Valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšos paskirstomos tarp vienerūšių organizacijų, kartu išskiriant išlaidas socialinėms, ekonominėms programoms. Biudžeto išlaidų struktūra ir apimtys priklauso ne tik nuo biudžeto pajamų, bet ir nuo valstybės vidaus ir užsienio politikos krypčių. Daugiausia išlaidų skiriama viešosios tvarkos ir visuomenės apsaugai, antroje vietoje – švietimui, trečioje – valstybės skolos grąžinimui, ketvirtoje – krašto apsaugai. Mažiausiai išlaidų skiriama aplinkos apsaugai.

Kiekvienų metų pradžioje Vyriausybė prireikus iš naujo svarsto savo prioritetus ir juos tikslina. Vyriausybės prioritetai nustatomi atsižvelgiant į Vyriausybės programos ir Valstybės ilgalaikės raidos strategijos nuostatas. Vyriausybės prioritetais vadovaujasi institucijos, rengdamos ar tikslindamos savo programas. Paprastai nustatomos ne daugiau kaip 5 Vyriausybės prioritetinės veiklos kryptys arba tikslai.⁶³

Tinkamas biudžeto finansinių rodiklių planavimas bei biudžeto projekto sudarymas yra svarbus efektyviai vykdant biudžetą ir įgyvendinant valstybės keliamus tikslus. Geras biudžeto planavimas, tinkamos metodikos naudojimas bei biudžeto projekto sudarymas yra labai svarbus geram valstybės finansų valdymui. Vyriausybės etapo metu, atsižvelgiant į prognozuojamus šalies makroekonominis rodiklius ir galimus įstatymų ar kitų teisės aktų pakeitimus bei valstybės tikslus, rengiamas valstybės pajamų ir išlaidų ateinančių metų finansinis planas.

LR Konstitucijos 130 straipsniu nustatyta, kad valstybės biudžeto projektą sudaro Vyriausybė, ši nuostata įtvirtinta BSĮ. Pagrindinį darbą rengiant valstybės biudžetą atlieka Finansų ministerija – ji Vyriausybės nustatytais terminais rengia LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektus.

Biudžeto sudarymas apima vykdomosios valdžios darbus nuo pačių pirmų skaičių projekto iki galutinio projekto, kuriam pritaria vyriausybė. Šios stadijos darbai prasideda gerokai prieš biudžetinių metų pradžią. Išsivysčiusiose šalyse ši stadija prasideda nuo 0.5 iki 1.5 m. prieš biudžetinių metų pradžią. Paprastai darbą pradeda finansų ministerija ar speciali institucija. Ši ministerija kitoms ministerijos ir žinyboms išsiuntinėja nurodymus pateikti išlaidų sąmatų projektus ir kartu praneša pagrindinius kontrolinius asignavimų dydžius (kad nepersistengtų su numatomomis išlaidomis). Pati finansų ministerija ruošia biudžeto pajamų planą, atsižvelgdama į makroekonominės prognozes bei vyriausybės politikos nuostatas ir

⁶³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 57-2312

tikslus. Finansų ministerija įvertina galimą biudžeto deficitą, jo finansavimo būdą, šaltinius, valstybės skolos aptarnavimo išlaidas. Naudojami keli biudžeto planavimo būdai:

- ♦ automatinis – praeitų metų biudžeto skaičiai perkeliama į dabartį. Šiuolaikinėmis sąlygomis šis metodas taikomas planuojant atskiras nelabai besikeičiančias pozicijas (pvz., valstybines pensijas);
- ♦ statistinis – pagal statistines dinamines eilutes planuojamos atskiros biudžeto pozicijos. Skiriami du būdai:
 1. Mažoravimo (kai stengiamasi padidinti išlaidas, nei rodo tendencijos);
 2. Minoravimo.⁶⁴
- ♦ tiesioginių skaičiavimų metodas – numatomos pajamos ir išlaidos apskaičiuojamos pagal makroekonominės analizės rezultatus (pvz., analizė rodo, kad infliacija didės, todėl padidės ir pelnas, atitinkamai – pelno mokestis ir surenkamos pajamos);
- ♦ programinis – kai finansavimas skiriamas pagal paruoštas programas (pvz., nacionalinė energijos taupymo programa). Sudarius programas numatomos įvairios priemonės joms įgyvendinti (pvz., valstybės biudžeto išlaidos). Programos yra daugiametės, o išlaidos padalinamos visiems metams.⁶⁵

Biudžeto projekto rengimas – tai pradinė biudžeto proceso stadija, sudaromas projektas naujiems biudžetiniams metams.⁶⁶

Biudžetiniai metai Lietuvoje sutampa su kalendoriniais. Baigiamųjų apyvartų laikas (Fiksuotas laikotarpis kitų metų pradžioje, kai leidžiama daryti apyvartas už praėjusius metus) – 20 dienų. Šis periodas apima tik biudžeto vykdymą, o visas biudžeto procesas trunka gerokai ilgiau. Didžiausia darbo dalis, susijusi su valstybės biudžeto projekto rengimu, Lietuvoje tenka Finansų ministerijai, o projekto sudarymo pradžia – LR Vyriausybės išleidžiamas nutarimas „Dėl LR 20xx m. valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus projekto sudarymas.“ Šis nutarimas įpareigoja finansų ministeriją ir kitas atsakingas institucijas paruošti kitų metų preliminarious valstybės biudžeto rodiklius. Tokie nutarimai kasmet apibrėžia projekto sudarymo tvarką, atsakingas institucijas, konkrečius atlikimo terminus. Nurodama, ką turi atlikti Statistikos Departamentas, kuris turi pateikti visus turimus statistinius duomenis iki nustatytos datos.

Įgyvendinant programinio biudžeto principus, valstybės ištekliai gali būti efektyviau paskirstomi, galima nustatyti sritis, kuriose vertėtų sumažinti ar padidinti valstybės

⁶⁴ Levišauskaitė K., Ruškys G. Valstybės finansai. – Kaunas, Vytauto didžiojo Universiteto leidykla – 2003. – 75p.

⁶⁵ Jurgutis V. Finansų mokslo pagrindai. – K., Šviesa. – 1938. – 49p.

⁶⁶ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596

dalyvavimą; taip pat galima lengviau pastebėti įstaigų funkcijų ir vykdomos veiklos dubliavimosi atvejus. Lietuva sulaukė ir techninės pagalbos iš užsienio šalių, kuria buvo siekiama pagerinti valstybės pajamų ir išlaidų prognozavimą, sudaryti trumpalaikes ir vidutinio laikotarpio prognozes. Specialistų nuomone, nėra techninių priežasčių, dėl kurių biudžeto finansiniai rodikliai negalėtų būti tiksliau prognozuojami.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė rengia ir teikia Seimui valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą; organizuoja valstybės biudžeto vykdymą, teikia Seimui valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitą; taip pat teikia Seimui Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetų rodiklių patvirtinimo įstatymų projektus bei Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto ir Privalomojo sveikatos draudimo fondo vykdymo ataskaitas.⁶⁷

Galima būtų išskirti 1 stadijos biudžeto proceso etapus:

1. Biudžetinės iniciatyvos pasireiškimas. Sprendimą dėl ateinančių metų biudžeto priima Vyriausybė prasidėjus einamiesiems metams.⁶⁸ Toks nutarimas – teisinis pagrindas pradėti kitų metų biudžeto sudarymą. Vyriausybė nustato duomenų, reikalingų biudžetui sudaryti, pateikimo tvarką ir terminus;

2. Biudžeto prognozės rengimas. Ūkio ministerija gauna iš kitų žinybų einamųjų metų ekonominius rodiklius ir jų prognozę kitiems metams:

- ◆ pramonės, gamybos augimo;
- ◆ bendrojo bei užsienio produkto apimtys;
- ◆ investicijų apimtys;
- ◆ duomenis apie galimus išlaidų pakitimus dėl naujų įstatymų priėmimo.⁶⁹

Nutarimas dažniausiai priimamas 03-04 mėnesį dėl kitų metų. Ūkio ministerija kartu su kitomis atsakingomis institucijomis pateikia finansų ministerijai einamųjų ir kitų metų prognozuojamus rodiklius.

- ◆ prognozuojamos pajamos;
- ◆ bendras valstybės išlaidų poreikis;
- ◆ lėšų panaudojimo kapitalo investicinės galimybės;
- ◆ valstybės skolos būklė.⁷⁰

Šiame biudžeto proceso etape svarbios biudžetinės reformos nuostatos:

- ◆ asignavimų valdytojai programos ir išlaidų sąmatų projektus rengia vadovaudamiesi Vyriausybės nustatytais strateginiais tikslais (prioritetais);

⁶⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios 1994, Nr. 43-772

⁶⁸ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596

⁶⁹ Ten pat

⁷⁰ Ten pat

- ♦ valstybės biudžeto projektas rengiamas trejiems biudžetiniams metams remiantis strateginio planavimo principais, šalies ūkio plėtros makroekonominėmis prognozėmis; LR Vyriausybės programa bei kt. dokumentais.

Valstybės institucijos ir įstaigos Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintame atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plane nustatytais terminais teikia Finansų ministerijai informaciją, kurios reikia makroekonominėms ir fiskalinėms prognozėms atlikti.⁷¹

Tiek užsienio, tiek Lietuvos specialistai kritikavo ir kaip vieną pagrindinių Lietuvos biudžeto proceso trūkumų įvardijo strateginės, visa apimančios valstybės vizijos nuostatų dėl valstybės politikos prioritetinių krypčių nebuvimą. Lietuvoje šioje srityje padaryta pažanga. Visų pirma, priimti svarbūs teisės aktai. LR Vyriausybė 2000 m. patvirtino Strateginio planavimo metodiką, kurioje išreikšta nuostata, kad strateginis planavimas reikalingas įgyvendinti integruotą planavimo ir biudžeto formavimo sistemą bei kad planavimo ir biudžeto formavimo reformą yra įmanoma sėkmingai įgyvendinti tik tada, kai abi reformos vyksta kartu.

2001 m. gruodžio 5 d. Vyriausybė patvirtino Valstybės ilgalaikės raidos strategijos rengimo koncepciją, pagal kurią kuriamas strateginio planavimo dokumentas, atspindintis valstybės ilgalaikės raidos viziją, pagrįstą ekonominės, socialinės kultūrinės ir politinės situacijos analize. Pagrindinį darbą atlieka Ūkio ministerija, kurios nuostatuose įvardytas uždavinys formuoti LR Vyriausybės Lietuvos ūkio plėtros politiką ir ilgalaikę strategiją. Tačiau tokios Vyriausybės pastangos suformuluoti valstybės ilgalaikės raidos strategiją yra kritikuojamos specialistų dėl nepakankamo veiksmų koordinavimo, šio darbo netinkamo organizavimo bei deklaratyvaus jo pobūdžio. Daug kritikos sulaukiama dėl to, kad biudžetas sudaromas ne vadovaujantis deklaruojamais tikslais, „bet asignavimų valdytojų poreikiais, nors pastaruosius ir bandoma įvilkinti į programų ir strateginio planavimo rėmus“.⁷²

Su strateginio planavimo principų įgyvendinimu glaudžiai susiję ir programinio biudžeto sudarymo principo diegimas Lietuvoje. Specialistų teigimu, reikalingas stiprus politinis įsipareigojimas, personalo mokymai, palaipsninis sistemos įdiegimas ir kitų, su biudžetu susijusių sričių reformos – tuomet galima tikėtis, kad programinis biudžetas duos laukiamų rezultatų⁷³.

⁷¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2001, Nr. 42-1455

⁷² Laisvosios rinkos institutas. Išvados ir pasiūlymai dėl 2001 metų biudžeto.

⁷³ Public Expenditure Management Handbook. International Bank for Reconstruction and Development, 1998. - 13-15 p.

Lietuvoje, tiek Laisvosios rinkos instituto specialistų, tiek pačių programų kūrėjų ir vertintojų nuomone, programinio biudžeto sudarymo principas nėra pakankamai įsisavintas ir iki galo nesuvokta jo esmė. Kritikuojama tai, kad programinis biudžetas taip pat yra daugiau deklaratyvaus pobūdžio: programos programiniame biudžete „pritemtos“, jos apjungiamos ar smulkinamos nekeičiant jų esmės. Be to, nors teisės aktuose numatyta galimybė teikti ir nagrinėti alternatyvias programas, Lietuvoje alternatyvos mažai nagrinėjamos.

Pagal programos apibrėžimą, programos paskirtis yra išreikšti viešosios politikos tikslus ir nustatyti veiksmus, būtinus jiems pasiekti⁷⁴. Lietuvoje būtina peržiūrėti valstybės programas ir įvertinti, ar jos atitinka keliamus vyriausybės tikslus, ar programos ir jas vykdančios institucijos nedubliuoja viena kitos ir skatinti alternatyvių pasiūlymų teikimą.

Be to, dėl pačio programinio biudžeto prigimties, kai kurių teisės aktų spragų bei kai kurių valstybės pareigūnų asmeninių paskatų galima abejoti biudžeto rodiklių patikimumu, jų kokybe, kadangi pasitaiko, kad biudžeto rodiklių planavimui neskiriamas pakankamas dėmesys, o lėšų poreikis ne visoms išlaidoms finansuoti detalai išanalizuojamas. Taip programinis biudžetas sudaro prielaidas finansuoti tam tikras veiklas, kurios gali neatitikti Vyriausybės keliamų arba konkrečios programos tikslų.

Kitaip tariant, egzistuoja rizika, kad jau biudžeto planavimo etape bus užprogramuotas neefektyvus valstybės lėšų panaudojimas arba jų panaudojimas ne pagal paskirtį. Be to, reiktų atkreipti dėmesį ir į tai, kad šis biudžetas tampa atramos tašku planuojant ir kitų metų biudžetą.

Tam, kad programinis biudžetas būtų veiksmingas, reikalingas politinis įsipareigojimas ir stabilumas, kadangi vykdomos programos paprastai yra tęstinės ir neįgyvendinamos per vienerius metus. Todėl neigiamą poveikį programinio biudžeto rezultatams Lietuvoje daro tai, kad neužtikrinamas stabilus vykdomų programų finansavimas. Tai susiję ir su aukščiau minėta problema dėl valstybės lėšų paskirstymo ne pagal iškeltus tikslus (prioritetus). Be to, būtina užtikrinti, kad pareigūnai, atsakingi už programų vykdymą, bei atitinkamos institucijos, nustatančios valstybės strateginius tikslus, priimančios sprendimus dėl programų pasirinkimo bei vertinančios programų vykdymą, gautų savalaikę, pilną ir tinkamą informaciją apie programas, jų vykdymą bei apie socialines, ekonomines sąlygas šalyje.

Visos ekonomikos dalyvių lūkesčius ir veiksmus įtakoja Finansų ministerijos makroekonominės prognozės bei prognozės apie viešojo sektoriaus pajamas bei išlaidas. Kai kurie specialistai kritikuoja tai, kad Lietuvoje biudžetas sudaromas remiantis pernelyg optimistinėmis prognozėmis, dėl ko valstybės finansinis planas neįvykdomas: negaudama įplaukų į valstybės iždą, valstybė negali finansuoti numatytų išlaidų, nevykdo įsipareigojimų, kas neigiamai veikia visą šalies ūkį.

⁷⁴ Laisvosios rinkos institutas. Išvados ir pasiūlymai dėl 2001 metų biudžeto. 13p.

Taigi, Lietuvoje reikėtų skirti pakankamą dėmesį planavimo ir prognozavimo būdų bei metodų tobulinimui: reikia siekti įvertinti ir atsižvelgti į galimus ekonominės, socialinės padėties pokyčius bei taip planuoti valstybės pajamas ir išlaidas, kad planai neigiamai neveiktų privataus sektoriaus lūkesčių ir kad biudžetas būtų kuo realesnis.

Kita vertus, ši problema yra susijusi ir su nepakankamai geru valstybės finansinių išteklių planavimu bei fiskalinių ir viso ūkio ekonominių rodiklių prognozavimu, kai neįvertinamos galimos grėsmės bei jų poveikis biudžeto vykdymui, įsipareigojimų vykdymui. Siekiant realiesnio biudžeto, reikia įvertinti valstybės įsipareigojimus, valstybės vaidmenį ir prisiimtas funkcijas.

Biudžeto planavimo ir biudžeto projekto rengimo etapas baigiamas, kai Vyriausybė Seimui pateikia atitinkamų metų LR valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymo projektą.

Šis etapas taip pat svarbus, kadangi jo metu įstatymų leidžiamoji valdžia – LR Seimas – įstatymu patvirtina valstybės biudžetą. Lietuvoje, kaip ir kitose demokratinėse valstybėse, šiame etape pasireiškia įstatymų leidžiamosios valdžios kontrolė, teikiami alternatyvūs pasiūlymai, biudžeto projektas analizuojamas, tobulinamas ir patvirtinamas įstatymu. Šiame etape taip pat realizuojamas biudžeto viešumo principas – visuomenė ir įvairios suinteresuotos grupės turi gauti informaciją, išreikšti savo nuomonę bei turi būti sprendžiami iškylantys interesų konfliktai.

Šiame valstybės biudžeto etape svarbus vaidmuo tenka Seimo Biudžeto ir finansų komitetui, kuris svarsto biudžeto projektą, nagrinėja kitų Seimo komitetų pastabas ir pasiūlymus, teikia apibendrintas išvadas.

Be LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto, Seimui pateikiami ir kiti susiję dokumentai, nurodyti BSĮ 19 straipsnyje. Seimas valstybės biudžetą tvirtina vieneriems biudžetiniams metams pagal BSĮ 18 straipsnyje nurodytus rodiklius.

Norint, kad programos būtų vykdomos efektyviai ir kad jas būtų galima įvertinti, labai svarbu pasirinkti tinkamus kiekybiškai išreiškiamus vertinimo kriterijus. Tiek patys valstybės tarnautojai, atsakingi už programų sudarymą, tiek ir kiti specialistai pripažįsta, kad ne visi šiuo metu vykdomų programų vertinimo kriterijai yra tinkami vertinti konkrečios programos rezultatus bei pakankamai gerai atspindi nagrinėjamą reiškinį. Tinkamų vertinimo kriterijų pasirinkimas ir programų rezultatų vertinimas pagal šiuos kriterijus yra svarbus uždavinys Lietuvos asignavimų valdytojams.

Finansų ministerija gautus duomenis sujungdama su savais duomenimis rengia nacionalinio biudžeto (valstybės biudžetas ir savivaldybių biudžetai) prognozes. Pagal šią

progozė Finansų ministerija suformuoja kontrolinius skaičius ir pateikia kitoms ministerijoms (vyr. Asignavimų valdytojoms) ir paprašo pateikti finansų ministrui, kiek reikės asignavimų ateinančiais metais atskiroms programoms finansuoti ir įstaigoms išlaikyti. Vyriausybei patvirtinus, Finansų ministerija per 10 dienų praneša asignavimų valdytojams asignavimo apimtis, o Ūkio ministerija – kapitalo investicijų apimtis. Jie rengia savo išlaidų sąmatas ir teikia jas Finansų ministerijai.

3. Projekto rengimas. Asignavimų valdytojai pateikia Finansų ministerijai savo sąmatas.⁷⁵ Ši jas išnagrinėja ir savo nuožiu sudaro ir pateikia LR Vyriausybei ateinančių metų valstybės biudžeto projektą bei atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvus. Sąmatose nurodomos išlaidos centrinio aparato išlaikymui, išlaidos pagal pavaldžias įstaigas bei išlaidos atskirų programų finansavimui.

Konkrečios pajamų ir išlaidų reikšmės nustatomos įvairiais metodais (automatiniu, tiesioginių skaičiavimų (dažnai naudojamas išlaidoms planuoti), statistiniu (prognostiniai metodai), programiniu). Paprastai ilgalaikės valstybės programos trunka daugiau kaip vienerius metus, tad jų išlaidos atspindi daugiau kaip viename biudžete.

Apskritai valstybės biudžetas atspindi valstybės vykdomą ekonominę ir socialinę politiką. Sudarant valstybės biudžetą numatomos ir priemonės deficitui (jei jis numatomas) dengti. Lietuvos sąlygomis – tiesioginės paskolos ir vyriausybės vertybiniai popieriai.

4. Biudžeto svarstymas. Atlikusi būtinus skaičiavimus ir sudariusi projektą, Finansų ministerija pateikia jį LR Vyriausybei. Kartu ji privalo pateikti vyriausybės nutarimo projektą „Dėl ateinančių metų valstybės biudžeto“ ir ateinančių metų LR valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus numatymų bei dotacijų įstatymo projektą. Šio įstatymo priedai ir sudaro valstybės biudžetą: pajamų suma, paskirstymas pagal straipsnius, bendra asignavimų suma, jų paskirstymas asignavimų valdytojams.

Projektas svarstomas Vyriausybės posėdyje dalyvaujant suinteresuotiems asmenims. Procedūra:

- ◆ išklausomas pranešimas apie biudžeto projektą (Finansų ministras);
- ◆ svarstomas pranešimas ir projektas;
- ◆ priimamas sprendimas dėl projekto (teigiamas, neigiamas, grąžinti taisyti).⁷⁶

Gavusi šiuos dokumentus LR Vyriausybė apsarsto biudžeto projektą ir teikia jį LR Seimui, priimdama minėtą nutarimą. Vyriausybė, prieš teikdama projektą Seimui, pateikia jį Lietuvos savivaldybių asociacijai. Nuo tada valstybės biudžetas įžengia į svarstymo ir tvirtinimo stadiją.

⁷⁵ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596

⁷⁶ Ten pat

Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą svarsto ir tvirtina LR Seimas. Konstitucijoje numatyta, kad valstybės projektą sudaro LR Vyriausybė ir pateikia LR Seimui ne vėliau kaip prieš 75 dienas iki biudžetinių metų pabaigos.⁷⁷

LR Vyriausybės pateiktame projekte turi būti nurodyta:

- ◆ bendra pajamų suma ir jų paskirstymas pagal pajamų rūšis;
- ◆ įmokų į valstybės biudžetą ;
- ◆ bendra valstybės biudžeto asignavimų suma, jų paskirstymas pagal biudžetines įstaigas programoms įgyvendinti;
- ◆ grynojo skolinimosi limitas;
- ◆ biudžetiniais metais pasirašomų valstybės garantijų limitas;
- ◆ savivaldybių biudžetams skiriamų dotacijų sumos, bendrosios dotacijos kompensacijų sumos ir t.t.⁷⁸

Vyriausybė kartu su atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektu Seimui pateikia įvairius dokumentus kurie reglamentuoti biudžeto sandaros įstatyme.

Pagal naują Seimo statutą, projektą pateikia iki 10 01. Seimo posėdžio sekretoriatas per 3 dienas perduoda frakcijoms, komitetams ir valdyboms, valstybės kontrolieriui. Artimiausiame posėdyje išklausomas pranešimas apie projektą (Vyriausybės vardu praneša Finansų ministras). Pateikiamas bendras biudžeto apibūdinimas, ypatumai, lyginant su praeitų metų biudžetu. Projektas svarstomas komitetuose, frakcijose, skiriant ne mažiau 15 dienų. Komitetai nagrinėja projektą pagal savo kompetenciją bei pateikia išvadas ir pasiūlymus iki 11 10. Valstybės kontrolierius išvadas ir pasiūlymus pateikia iki 11 05.⁷⁹

Pagrindinis projekto svarstymas vykdomas biudžeto ir finansų komitete, kuris formuluojant galutinę išvadą priima arba motyvuotai atmeta kitų komitetų bei frakcijų pasiūlymus. Iki 11 05 projektas turi būti apsvarstytas Seimo posėdyje: svarsto biudžeto ir finansų komiteto išvadą bei kitų komitetų, frakcijų ir deputatų pasiūlymus, jei jie buvo atmesti biudžeto komitete.

Biudžeto ir finansų komitetas pagrinde turi atlikti šias funkcijas:

- ◆ svarstyti LR Vyriausybės pateiktą Seimui tvirtinti valstybės biudžeto projektą ir teikti visų komitetų pateiktas išvadas, jas apibendrinti;

⁷⁷ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596

⁷⁸ Ten pat

⁷⁹ Ten pat

- ♦ kartu su kitais komitetais rengti išvadas dėl valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos;
- ♦ atlikti bendrąją nuolatinę valstybės biudžeto vykdymo kontrolę.⁸⁰

Biudžeto ir finansų komitetas yra pagrindinė Seime esanti struktūra, užsiimanti biudžeto svarstymu. Kiti komitetai taip pat aktyviai nagrinėja šį projektą. Jų posėdžiuose kviečiami dalyvauti LR Vyriausybės nariai ir bei biudžeto ir finansų komiteto nariai. Vėliau rengiamas išplėstinis komitetų posėdis (dalyvauja ir LR Vyriausybės nariai).

Komitetai turi teisę reikalauti iš LR Vyriausybės pateikti duomenis, kuriais pagrįstas projektas. Tai iš dalies atspindi biudžeto realumo principą.

Šioje stadijoje pasireiškia biudžetinės iniciatyvos teisė: komitetai, frakcijos, atskiri LR Seimo nariai gali siūlyti keisti išlaidų sumas (jei siūloma didinti – reikia nurodyti finansavimo šaltinį; kažką sumažinti, padidinti konkrečias pajamas – pvz., akcizą), tačiau neleidžiama keisti tų sumų, kurios į valstybės biudžetą įrašytos pagal įstatymus, kitus LR Seimo priimtus norminius aktus ir LR tarptautinius įsipareigojimus (norint mažinti reikia keisti įstatymus). Norint, kad komitetų, frakcijų, LR Seimo narių pataisos realiai atspindėtų valstybės biudžetą:

- ♦ pirma pataisas turi patvirtinti biudžeto ir finansų komitetas;
- ♦ po to joms turi pritarti LR Vyriausybė.

Pirmiausia siūlymai dėl valstybės biudžeto projekto pakeitimo pateikiami biudžeto ir finansų komitetui, kuris pasiūlymus apsvarsto su kitų komitetų ir frakcijų atstovais, suformuluoja išvadas. Jis kitų komitetų, frakcijų pasiūlymus gali priimti arba atmesti. Atmetimo atveju turi pateikti motyvuotą paaiškinimą, kodėl atmetė. Jei komitetas teikia pasiūlymus ne savo sferos klausimais, biudžeto ir finansų komitetas turi teisę atmesti šį pasiūlymą nemotyvuotai.

Biudžeto ir finansų komitetui suformulavus išvadas dėl biudžeto projekto, jis pateikiamas svarstyti Seimo posėdyje. Išklausomas pranešimas apie projekto pataisas (biudžeto ir finansų komiteto pirmininko) ir taip pat tame posėdyje gali pasisakyti kiti komitetų, frakcijų pirmininkai, kiti Seimo nariai.

Per 15 dienų skiriamas antras biudžeto svarstymas: teikiamas Vyriausybės pataisytas pagal pastabas projektas; sprendžiamas klausimas dėl biudžeto patvirtinimo įstatymo priėmimo datos paskyrimo. Jeigu pareikšta rimtų pastabų, projektas grąžinamas prie antro svarstymo procedūros. Komitetai ir frakcijos gali siūlyti padidinti biudžeto išlaidas, bet turi

⁸⁰ Lietuvos Respublikos seimo statutas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 15-249

nurodyti tų išlaidų padengimo šaltinius. Draudžiama siūlyti mažinti išlaidas, kurios įtrauktos į biudžetą pagal įstatymą.⁸¹

Antrojo LR Seimo posėdžio, kuriame svarstomas pakoreguotas valstybės biudžeto projektas, rezultatas gali būti įstatymo apie biudžetą priėmimo paskyrimas viename iš artimiausių posėdžių. Iki šio posėdžio priimami nauji pasiūlymai dėl projekto. Kitas galimas šio posėdžio rezultatas – projekto grąžinimas LR Vyriausybei patobulinti. Taip atsitinka, kai būna daug nesutarimų.

Tvirtinant biudžetą balsuojama dėl alternatyvių biudžeto pakeitimo siūlymų, kurių neįtraukė Vyriausybė; jie priimami jei už juos balsavo daugiau kaip pusė visų Seimo narių. Po to balsuojama dėl viso biudžeto; priimamas paprasta balsų dauguma. Jei Seimas atmeta biudžeto projektą, 5-10 dienų skiriama dar vienam pataisyto biudžeto projekto svarstymui.⁸²

Lietuvos įstatymai leidžia priimti valstybės biudžeto projekto pataisas net jei joms nepitaria LR Vyriausybė. Tokiu atveju pasiūlyta valstybės biudžeto pataisa priimama >1/2 Seimo narių balsų. Tačiau siūloma pataisa neturi prieštarauti LR įstatymams.

Kai LR Seimas nutaria artimiausiame posėdyje priimti biudžeto projektą, baigiasi išankstinė biudžeto svarstymo stadija. Prasideda galutinio biudžeto patvirtinimo etapas.

Pagal biudžetinės sandaros įstatymą, Lietuvos valstybės biudžetas tvirtinamas ne mažiau kaip dvi savaitės iki biudžetinių metų pradžios. Valstybės biudžetas tvirtinamas pagal tuos pačius rodiklius, kurių pagrindu sudaromas projektas.

Galutinai Seimui priėmus įstatymą dėl biudžeto, po juo turi pasirašyti Prezidentas. Tačiau šį įstatymą, kaip ir bet kurį kitą, Prezidentas gali grąžinti Seimui pakartotinai svarstyti. Galimi du variantai:

- ◆ Seimas iš naujo priima ne mažiau kaip ½ balsų dauguma;
- ◆ Seimas įprasta tvarka priima įstatymą su prezidento pasiūlytais pakeitimais.

Naująjį įstatymą Prezidentas privalo pasirašyti per tris dienas (nepasirašius, pasirašo Seimo pirmininkas).⁸³

Jei biudžetas nepatvirtinamas iki biudžetinių metų pradžios, naujų metų išlaidos finansuojamos ne daugiau kaip 1/12 praėito biudžeto sumos. Taip yra ir Lietuvoje. Tačiau yra ir kitų variantų.

Seimas turi galimybę taisyti (keisti) priimtą biudžetą. Tai vyksta ta pačia tvarka, kaip ir jo sudarymas, svarstymas ir tvirtinimas.

⁸¹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596

⁸² Ten pat

⁸³ Ten pat

Reikalui esant, Seimas gali priimti papildomą biudžetą. Jei vyriausybei prireikė papildomų lėšų, ji pateikia papildomų asignavimų projektą, kur nurodomas ir jų šaltinis. Seimo nariai gali pateikti pasiūlymus keisti šiuos asignavimus kaip ir anksčiau.

Apibendrinant galima teigti jog pagrindinę funkciją rengiant biudžetinį procesą atlieka Finansų ministerija. Ji organizuoja prognozių rengimą, ir apibendrina prognozes, parengia projektą ir teikia jį svarstymui Vyriausybės lygyje, o po to Vyriausybės vardu ir Seimui. Tačiau svarbus vaidmuo tenka taip pat Biudžeto ir finansų komitetui, jis svarsto pateikto biudžeto projektą, teikia pasiūlymus ir alternatyvas.

Reikia pastebėti jog biudžetas praeina daug svarstymų kol būna patvirtintas. Visų pirma jis pateikiamas Vyriausybei, po to Biudžeto ir finansų komitetui, vėliau Seimo posėdžiui ir galiausiai kaip ir kiekvienas įstatymas Prezidentui. Be abejo tarp šių svarstymų dar atliekamas didelis darbas kas liečia alternatyvų siūlymą, korekcijas ir kitas pataisas.

2.3. Biudžetinio proceso vykdymas ir kontrolė

Biudžeto vykdymas – tai biudžete numatytų pajamų gavimas ir patvirtintų išlaidų apmokėjimas. Du uždaviniai: užtikrinamas patvirtintų pajamų surinkimas; užtikrinamas tikslingas biudžeto lėšų panaudojimas. Pagrindinis vaidmuo tenka įstaigoms, įmonėms, organizacijoms, kurios daro įmokas į biudžetą ir naudoja biudžeto asignavimus.⁸⁴

Biudžetą patvirtinus įstatymu, prasideda vykdomo etapas: į biudžetą surenkamos pajamos ir finansuojamos valstybės išlaidos. Po biudžeto įstatymo įsigaliojimo Vyriausybė, pagal asignavimų valdytojų atliktus patikslinimus, patvirtina valstybės biudžeto asignavimų paskirstymą pagal tvirtinamas programas.

Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto vykdymą organizuoja Vyriausybė, kasos operacijų vykdymą organizuoja Finansų ministerija. Valstybės biudžeto vykdyme tiesiogiai dalyvauja daug valstybės institucijų – Valstybinė mokesčių inspekcija, Muitinės departamentas, visi asignavimų valdytojai ir jiems pavaldžios įstaigos. Svarbus vaidmuo vykdant biudžetą tenka Valstybės išdui, kurio funkcijas vykdo Finansų ministerija. Šiame darbe valstybės biudžeto pajamų surinkimo ir išlaidų finansavimo procesas detaliau nenagrinėjamas.

Biudžeto vykdymo etapas vyksta visus biudžetinius metus. Biudžetinių metų bėgyje biudžetas paprastai bent pora kartų keičiamas ir tikslinamas – tai atliekama ta pačia tvarka, kaip tvirtinant pradinį biudžeto įstatymą.

⁸⁴ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596

Pagal tai, kaip dažnai keičiami biudžeto patvirtinimo įstatymai, specialistai vertina Vyriausybės sugebėjimą reaguoti į besikeičiančią ekonominę šalies situaciją bei biudžeto planavimo kokybę, valstybės galimybes ar poreikius. Kai kurie specialistai biudžeto planavimo kokybę vertina tuo palankiau, kuo mažiau įstatymu patvirtintas biudžetas keičiamas finansinių metų bėgyje ir kuo mažiau planuoti biudžeto finansiniai rodikliai skiriasi nuo faktiškai įvykdytų. Dažnas biudžeto įstatymų keitimas taip pat įvardijamas kaip besivystančių šalių biudžetinės praktikos problema.⁸⁵ Tačiau kita vertus, vyriausybei ekonomiškai naudingiau laiku reaguoti į pakitusią ekonominę situaciją ar kitas aplinkybes šalyje – tai ji gali daryti atitinkamai keisdama biudžeto pajamas ar išlaidas.

Biudžeto vykdymas – tai numatytų pajamų surinkimas ir numatytų priemonių finansavimas. Biudžeto kasos vykdymas – pinigų priėmimas į biudžetą ir pinigų išdavimas iš jo.

Žinomos trys biudžeto kasos sistemos:

- ◆ Išdinė – biudžeto kasą vykdo speciali finansų ministerijos institucija;
- ◆ Bankinė – biudžeto kasos operacijas atlieka bankai;
- ◆ Mišri – egzistuoja abiejų sistemų elementai.⁸⁶

Šiuo metu vyrauja bankinė biudžeto kasos sistema.

Asignavimai – biudžeto numatytų išlaidų apimtys. Šie skaičiai rodo, kiek išlaidų yra numatoma skirti per metus tam tikroms institucijoms arba priemonėms. Asignavimų pavertimas pinigais vyksta per biudžetinius kreditus.

Biudžetiniai kreditai – teisė asignavimų valdytojams paimti iš biudžeto tam tikrą sumą pinigų tam tikriems biudžete numatytiems reikalams.

Asignavimų valdytojai – įstaigų ir ūkio subjektų valdytojai, turintys teisę gautų kreditų ribose panaudoti biudžeto lėšas. Skiriami tokie asignavimų valdytojai:

- ◆ Vyriausi (tai finansų ministras);
- ◆ pirmos eilės (tai ministrai ir kitų žinybų vadovai);
- ◆ antros eilės (antros eilės valdytojams kreditus atidaro vyriausi ir pirmos eilės asignavimų valdytojai. Jie atidaro kreditus trečios eilės asignavimų valdytojams);
- ◆ trečios eilės (jie gali tik naudotis kredito lėšomis).⁸⁷

Biudžeto vykdymą organizuoja ir vykdo šios institucijos:

- ◆ Valstybės biudžeto vykdymą organizuoja Vyriausybė

⁸⁵ Schick A. A Contemporary Approach to Public Expenditure management. - 36 p.

⁸⁶ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596

⁸⁷ Ten pat

- ◆ Valstybės biudžeto kasos operacijų vykdymą organizuoja Finansų ministerija per Lietuvos Respublikos kredito įstaigas.
- ◆ Savivaldybių biudžetų vykdymą organizuoja savivaldybių administracijų direktoriai.
- ◆ Savivaldybių biudžetų kasos operacijų vykdymą organizuoja savivaldybių administracijos per Lietuvos Respublikos kredito įstaigas.
- ◆ Mokesčių ir kitų įmokų į valstybės ir savivaldybių biudžetus apskaičiavimą ir mokėjimą kontroliuoja įstatymų įgaliosios institucijos.⁸⁸

Visą valstybės biudžeto vykdymą galima suskirstyti į :

- ◆ išlaidų vykdymą;
- ◆ pajamų vykdymą.

Didžiausią valstybės biudžeto pajamų dalį sudaro mokestinės pajamos. Įmokos, turinčios patekti į valstybės biudžetą arba į savivaldybių biudžetus, mokamos į specialiai tam tikslui atidarytą biudžeto pajamų surenkamąją kasą, kurią turi apskričių vietinės mokesčių inspekcijos. Jos, gavusios įmokas, paskirsto jas į valstybės biudžetą arba atitinkamus savivaldybių biudžetus arba net į sveikatos draudimo fondą.

Vykdyme dalyvauja ne tik Valstybinė mokesčių inspekcija, bet ir visi fiziniai asmenys, prisidedantys prie pajamų patekimo į valstybės biudžetą. Nemokestines įmokas administruoja labai įvairios institucijos (tos, kuriose pajamos atsiranda).

Biudžeto išlaidų plano vykdymas – išlaidų apmokėjimas. Prasideda nuo išlaidų sąrašo sudarymo. Vyriausybė per 1,5 mėnesio nuo biudžeto įsigaliojimo dienos turi pateikti Seimui biudžeto paskirstymą pagal finansuojamas įstaigas ir biudžetų ekonominę klasifikavimą; savivaldybių biudžetai skirstomi ketvirčiais. Išlaidos apmokamos per biudžetų asignavimus ir kreditus – lėšas, kurios skiriamos konkrečioms išlaidoms apmokėti. Teisės naudotis asignavimo lėšomis – biudžeto asignavimo paskyrimas, institucija duoda pavedimą kredito įstaigai, aptarnaujančiai biudžetą, teikti biudžeto lėšas organizacijoms, patvirtintoms biudžete.

Valstybės biudžete sudaromos kasos apyvartos lėšos, kurios formuojamos iš biudžeto likučio ar planinių pajamų.

Kasos apyvartos lėšos naudojamos laikinam lėšų trūkumui padengti (dėl išlaidų ir pajamų gavimo nesutapimo laike) ir turi būti atstatytos iki biudžetinių metų pabaigos. Kasos operacijos vykdomos per Lietuvos bankus. Pagrindinė institucija yra valstybės išdas (funkcijas vykdo finansų ministerijos Išdo departamentas).

LR biudžeto sandaros įstatymu nustatyta asignavimų valdytojų pareiga naudoti skirtus biudžeto asignavimus pagal nustatytą paskirtį savo vadovaujamos institucijos programoms

⁸⁸ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596

vykdyti, užtikrinti programų vykdymo ir paskirtų asignavimų naudojimo efektyvumą ir rezultatyvumą. Valstybinių institucijų vidaus audito tarnybų, vidaus auditorių užduotis yra vertinti asignavimų valdytojų programų vykdymą bei finansinę atskaitomybę. Valstybės kontrolierius Seimui teikiamoje išvadoje turi įvertinti, ar paskirti asignavimai panaudoti programose nustatytiems tikslams, ar asignavimai panaudoti galimu efektyviausiu būdu, ar naudojant asignavimus nepadaryta teisės pažeidimų, bei kiek pasiekti programose nustatyti tikslai.

Seimui patvirtinus Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą, o Vyriausybei patvirtinus Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymą pagal tvirtinamas programas, programos pradedamos įgyvendinti. Kartu pradedama ir jų stebėseną.

Visos lėšos, skirtos finansuoti išlaidoms iš biudžeto, perduodamos asignavimų valdytojams (kaip ir bendru atveju). Asignavimų lėšos pervedamos į asignavimų valdytojų biudžetines sąskaitas, atidaromas bankų įstaigose. Išlaidos, daromos iš šių sąskaitų, negali viršyti jose esančių lėšų. Asignavimais gali naudotis iki 12 31. Po to nepanaudoti asignavimai grąžinami į atitinkamą biudžetą iki 01 10.⁸⁹

Biudžetas turėtų būti formuojamas ir vykdomas taip, kad būtų numatomi ir prognozuojami ekonominės ir kt. situacijos pasikeitimai, o ne tik reaguojama į jau įvykusius pokyčius – tam turi būti rengiama ir teikiama savalaikė ir išsami informacija apie biudžeto rodiklius, valstybės finansinę padėtį. Valstybės finansų planavimas turi remtis prognozėmis, o ne reakcijomis į įvykusius pasikeitimus. Sprendžiant iškilusias problemas Lietuvoje apsiribojama administracinėmis priemonėmis, o nesiimama esminių politikos pakeitimų bei valstybės išipareigojimų valdymo, o tai neigiamai veikia biudžetą bei fiskalinius rodiklius ilgame laikotarpyje. Tokia valstybės išlaidų valdymo praktika yra netinkama, neefektyvi ir netgi ydinga. Ji gali būti naudojama tik kaip vienkartinė priemonė ištikus šokui, tačiau pastovus tokių priemonių naudojimas valstybės finansų valdymui ir problemų sprendimui gali atvesti į dar gilesnę krizę.

Valstybės biudžeto įvykdymo kontrolė susijusi su valstybės biudžeto vykdymo metu atliekama einamąja kontrole. Šiam biudžeto proceso etapui galima priskirti biudžeto įvykdymo apyskaitos sudarymą, kurią rengia Finansų ministerija, tvirtina ir nagrinėja Vyriausybė bei teikia ją tvirtinti Seimui, Vidaus audito tarnybų, vidaus auditorių, Valstybės kontrolės atliekamus auditus bei Valstybės kontrolieriaus Seimui teikiamą išvadą dėl atitinkamų metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos.

Lietuvoje, vykdanč valstybės biudžetą, keblumų kyla dėl vidaus kontrolės ir vidaus audito valstybinėse įstaigose. Vidaus audito funkcija kol kas dar yra pradiniam vystimosi

⁸⁹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596

etape, dar nesusiformavo atitinkamas vadovybės požiūris į šią funkciją kaip struktūros elementą. Kadangi Lietuvoje vidaus audito funkcija valstybiniame sektoriuje yra naujovė, tai patiems vidaus auditoriams dar trūksta patirties ir kvalifikacijos. Kad vidaus auditas atliktų jam keliamus uždavinius, reikia šiek tiek laiko šios funkcijos įsisavinimui, personalo parengimui, apmokymui, reikiamos kvalifikacijos įgijimui.

Be to, kaip ir kitose pereinamosios ekonomikos šalyse, problematiškas yra veiksmų laisvės ir tiesioginės programų vykdytojų atsakomybės už jų vykdomas programas nustatymas⁹⁰. Specialistų teigimu, geresnių rezultatų pasiekama, kai suteikiama daugiau veiksmų laisvės programų vykdytojams bei skatinama jų iniciatyva, tačiau tam reikia aiškiai apibrėžti ir nustatyti jų atsakomybę už rezultatus bei užtikrinti efektyvias vidaus kontrolės procedūras bei funkcionuojančią institucijų informacinę sistemą.

Lietuvoje svarbus vaidmuo vykdant biudžeto vykdymo kontrolę tenka Finansų ministerijai. Finansų ministerijai pavesta valdyti valstybės biudžeto ir kitus valstybės disponuojamus pinigų išteklius bei valstybės skolą, tvarkyti naudojimą ir kontroliuoti jų naudojimo procesus valstybės išdo procedūrų metu, tvarkyti apskaitą, rengti ir tvirtinti finansinės atskaitomybės formas, kaupti ir sisteminti informaciją, vertinti vidaus auditorių darbą. Tai, kad Lietuvoje yra centrinė ministerija, atsakinga už fiskalinės politikos formavimą, valstybės piniginių išteklių valdymą ir kontrolę, yra teigiamas Lietuvos biudžetinės sandaros bruožas. Tačiau reikėtų atkreipti dėmesį ir įvertinti specialistų rekomendacijas sutelkti tiek biudžeto, tiek valstybės investicijų programų planavimo bei rengimo funkcijas Finansų ministerijoje⁹¹. Apžvelgiant Finansų ministerijos veiklos rezultatus galime teigti, jog ministerijos vaidmuo per pastaruosius metus buvo orientuotas labiau į ūkinę, skirstančiąją struktūrą, o ne į analitinę, strateginę veiklą.

Kontrolinė funkcija pasireiškia tuo, kad valstybė per finansus gauna informaciją apie daugelį visuomenėje vykstančių procesų. Kontrolė suprantama dvejopai:

- ◆ Sąmoningas tikrinimas.
- ◆ Automatiška kontrolė.

Sąmoningas tikrinimas atliekamas per mokesčių inspekciją, tikrinant lėšų panaudojimą, o tuo pačiu ir firmos būklę.

Automatiška kontrolė – finansiniai instrumentai savaime, per savo dydžius, dinamiką duoda informaciją apie procesus. Pvz., mažėjant pajamų mokesčiu gaunamoms įplaukoms, galima daryti išvadą, jog mažėja darbo vietų skaičius, darbo užmokestis, ar (ir) vyksta pasitraukimas į šešėlinę ekonomiką.

⁹⁰ Schick A. A Contemporary Approach to Public Expenditure management.

⁹¹ Allen R. Budgetary Reform in Central and Eastern Europe.

Vykdamt biudžetą kontroliuoja: asignavimų valdytojai, Valstybės kontrolė, savivaldybių kontrolės inspekcijos, kurios tikrina, ar:

- ◆ laiku ūkio subjektai atsiskaito;
- ◆ tikslingai naudojamos biudžeto lėšos;
- ◆ teisingai vedama finansinė atskaitomybė. Nustatę pažeidimus, turi teisę apriboti finansavimą iš biudžeto, išieškoti ne pagal paskirtį panaudotas lėšas ir panaudoti kitas poveikio priemones.⁹²

Kontrolė taip pat vykdoma per Seimo posėdžius, kuriuose svarstoma, kaip vykdomas valstybės biudžetas. Tokie posėdžiai turi vykti ne rečiau, kaip kartą per šešis mėnesius. Seimas taip pat gali specialiai pavesti valstybės kontrolei patikrinti bet kurių įmonių, organizacijų finansinę veiklą, kad nustatytų, kaip vykdomas valstybės biudžetas.

Investicijų iš valstybės biudžeto vykdo Ūkio ministerija kartu su Finansų ministerija. Biudžeto vykdymo kontrolę atlieka ir LR Valstybės kontrolė. Pagrindiniai su biudžetu susiję šios institucijos kontrolės objektai:

- ◆ Valstybės biudžeto vykdymo kontrolė;
- ◆ Valstybės programų, finansuojamų iš valstybės biudžeto, vykdymo kontrolė;
- ◆ Vyriausybės kanceliarijos, ministerijų ir kitų vyriausybinių įstaigų bei kitų iš valstybės biudžeto finansuojamų įstaigų ūkinės – finansinės veiklos kontrolė;
- ◆ Valstybinių ir valstybės garantuotų paskolų, subsidijų panaudojimo kontrolė;
- ◆ Valstybės kontrolė gali tikrinti ir vyriausybės įstaigas, įmones, skirti nuobaudas, ne ginčo tvarka išieškoti valstybės, savivaldybių biudžetus lėšas, skirtas, gautas ar panaudotas neteisėtai.⁹³

Pagrindiniai Valstybės kontrolės uždaviniai yra prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas.⁹⁴

Vyriausieji asignavimų valdytojai kiekvienais metais privalo valstybės kontrolei pateikti sąmatų vykdymo apyskaitas. Vyriausybės kontrolierius gali patariamąjo balso teise dalyvauti vyriausybės posėdžiuose ir pareikšti savo nuomonę. Tokiu būdu valstybės kontrolė gali užkirsti kelią neteislingam valstybės biudžeto lėšų panaudojimui vyriausybės lygyje. Nustatyta, kad vyriausybė, teikdama apyskaitą, turi pridėti valstybės kontrolieriaus pažymą.

Valstybės biudžeto vykdymo auditą atlieka Valstybės kontrolė, savivaldybių biudžetų vykdymo auditą atlieka savivaldybių kontrolieriai (savivaldybių kontrolierių tarnybos).⁹⁵

⁹² Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596

⁹³ Ten pat

⁹⁴ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 51-1243

⁹⁵ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596

Valstybės kontrolė, prižiūrėdama, ar teisėtai ir efektyviai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas, audituoja:

1. valstybės biudžeto vykdymą;
2. valstybės piniginių išteklių naudojimą;
3. valstybės turto valdymą, naudojimą ir disponavimą juo;
4. Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto vykdymą;
5. Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto vykdymą;
6. atitinkamas lėšų valdymo institucijas ir paramos gavėjus, kaip naudojamos Lietuvos Respublikoje gautos Europos Sąjungos lėšos ir kaip vykdomos programos, kuriose dalyvauja Lietuva.⁹⁶

Valstybės kontrolė audituoja valstybės biudžeto lėšų, skiriamų savivaldybių biudžetams, naudojimą. Savivaldybių turto valdymą, naudojimą bei disponavimą juo Valstybės kontrolė audituoja pagal valstybinio audito mastą, nustatytą šio Įstatymo 14 straipsnyje.

Valstybės kontrolė kasmet teikia Seimui:

- ◆ išvadą dėl valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos;
- ◆ išvadą dėl valstybės skolos, suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir suteiktų valstybės garantijų ataskaitos;
- ◆ išvadą dėl valstybei nuosavybės teise priklausančio turto ataskaitos;
- ◆ Valstybės kontrolės veiklos ataskaitą.

Valstybės kontrolė Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių, kitų teisės aktų nustatyta tvarka atlieka Lietuvos Respublikoje gaunamos Europos Sąjungos finansinės paramos auditus ir teikia atitinkamoms institucijoms šių auditų dokumentus.

Valstybės kontrolė rengia savivaldybių kontrolierių tarnyboms audito metodikas bei valstybės kontrolieriaus nustatyta tvarka atlieka savivaldybės kontrolieriaus (savivaldybės kontrolieriaus tarnybos) atliekamo audito išorinę peržiūrą.⁹⁷

Seimui teikiamoje Valstybės kontrolės išvadoje turi būti nurodyta, ar paskirti asignavimai panaudoti programose nustatytiems tikslams, ar asignavimai panaudoti galimu ekonomiškiausiu ir efektyviausiu būdu, ar naudojant asignavimus nepadaryta teisės aktų pažeidimų, taip pat kiek pasiekti programose nustatyti tikslai.

Savivaldybių biudžetų vykdymo, savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų programų sąmatų, savivaldybių biudžetų lėšų apskaitos ir finansinės atskaitomybės auditą atlieka savivaldybių kontrolierių tarnybos.

⁹⁶ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 51-1243

⁹⁷ Ten pat

Biudžeto asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų vykdymą vertina vidaus audito tarnybos, vadovaudamosi Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymu.⁹⁸

Valstybės biudžeto vykdymo einamoji apyskaita vyksta visą biudžeto laikotarpį. Ją atlieka visos institucijos, kurios arba kaupia biudžeto lėšas (Valstybinė mokesčių inspekcija), arba jas skirsto (Finansų ministerija ir visos ministerijos, departamentai ir kt.). Mokesčių inspekcija pateikia biudžeto pajamų dalies įvykdymo apyskaitą, parengtą pagal Finansų ministerijos nustatytą pajamų straipsnių klasifikaciją. Asignavimų valdytojai pateikia biudžeto išlaidų vykdymo apyskaitą pagal patvirtintus biudžeto išlaidų klasifikavimo skyrius.

Metams pasibaigus Finansų ministerija pagal gautus ir patvirtintus duomenis sudaro viso biudžeto vykdymo suvestinę. Ši pateikiama LR Vyriausybei, kuri apsvarsčiusi apyskaitos projektą, pritaria jai ir pateikia Seimui.

Valstybės kontrolierius per 6 mėnesius po to, kai LR Seimas gauna iš LR Vyriausybės valstybės vykdymo apyskaitą privalo pateikti savo išvadą. Gavus valstybės kontrolieriaus išvadą, Seimo posėdyje vyriausybė pateikia pranešimą apie biudžeto įvykdymo apyskaitą. Kartu išklausomas ir valstybės kontrolieriaus pranešimas. Po to skiriamas laikas Seimo komitetams parengti savo išvadas.

Seimo posėdyje turi apsvarstyti vyriausybės ir valstybės kontrolieriaus išvadas. Po svarstymo Seimas gali priimti nutarimą patvirtinti apyskaitą. Seimas gali ir nepritarti valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitai. Tokiu atveju sprendžiamas pajamų ir išlaidų atstatymo klausimas. Seimo nepritarimas gali būti kaip priemonė nepasitikėjimui LR Vyriausybe pareikšti. Seimo statutas numato galimybę nepritarus apyskaitai svarstyti nepasitikėjimą vyriausybės vadovu ar atskiru ministru.

Apibendrinant galima teigti, kad nemaža valstybės finansų valdymo tobulinimo galimybių ir būdų galima sieti su vidaus kontrolės valstybės sektoriuje stiprinimu. Lietuva galėtų labiau pasinaudoti užsienio šalyse naudojama valstybės išlaidų valdymo bei programų vykdymo organizavimo praktika, turėtų būti diegiami į rezultatus orientuoti valdymo metodai. Vidaus audito tarnybų vaidmenį valdant valstybės finansinius išteklius bei vertinant programų rezultatus reikėtų stiprinti šiomis kryptimis:

- ◆ Didinti vidaus auditorių nepriklausomybę;
- ◆ Ministerijose, apskrityse ir kt. valstybės institucijose turėtų būti nustatyta tvarka, kaip turėtų būti svarstomos vidaus auditorių ataskaitos bei pateiktos rekomendacijos, kadangi šiuo metu tam skiriamas nepakankamas dėmesys, vidaus auditorių rekomendacijos dėl nepakankamo vadovybės dėmesio dažnai

⁹⁸ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596

neįgyvendinamos, į jas dažnai neatsižvelgiama arba jos iš viso nenagrinėjamos ir apskritai Lietuvoje kol kas yra nepalankios sąlygos, tiksliau nuomonė, vidaus audito funkcijai įgyvendinti (efektyviai).

- ◆ Vidaus auditas turi teikti rekomendacijas, kuriomis būtų siekiama didinti įstaigos veiklos efektyvumą, o ne tik ieškoti teisės aktų pažeidimų;
- ◆ Užtikrinti vidaus auditorių kvalifikaciją bei sistemingus mokymus, kadangi dėl kompetencijos patirties stokos ne visada tinkamai atliekamos jiems pavestos funkcijos.
- ◆ Vidaus audito funkcijos valstybiniame sektoriuje stiprinimas.

Galima daryti išvadą, kad biudžeto procesas Lietuvoje atitinka demokratinių valstybių biudžeto proceso modelį ir principus. Lietuvoje vykdant biudžeto sandaros reformą siekiama efektyviau valdyti valstybės finansus, tačiau yra nemažai probleminių sričių. Galima išskirti tokias svarbiausias:

- ◆ Reformos verčia sudarinėti biudžetus ilgesniam laikotarpiui. Biudžetai projektuojami mažiausiai dvejiems arba trejiems metams į priekį, o sprendimų priėmėjai turi galimybę kiekvienais metais peržiūrėti savo prognozes.
- ◆ Formuojant biudžetą, daugiausia svarstomi einamosios biudžeto išlaidos, tačiau visuomenei ne mažiau svarbūs vyriausybės priimami sprendimai dėl kapitalo išteklių paskirstymo. Ši problema tampa itin aktuali, kai daugelis pramonės šakų priklauso nuo ilgalaikių vyriausybės investicijų.
- ◆ Kita problema, kuri neduoda ramybės biudžeto sudarytojams, politikams ir administratoriams, yra mokesčių dydžio ir išlaidų suderinimas. Abi šios valstybės biudžeto dalys yra glaudžiai susijusios: viena vertus, gaunamos pajamos skatina didinti išlaidas, antra vertus, spaudimas didinti išlaidas reikalauja didesnių pajamų.

III. Lyginamoji analizė - Biudžetinis procesas užsienio šalyse

Kiekvienos valstybės biudžetą veikia šalies ideologinė kultūra. Biudžeto sudarymo praktika JAV, Lietuvoje, Latvijoje ir Švedijoje nėra identiška, nes ji susijusi su skirtingomis politinėmis ir ekonominėmis kiekvienos visuomenės vertybėmis. Metodai ir sąvokos gali būti panašūs, tačiau jų naudojimas priklauso nuo visuomenės kultūros. Idėjos yra efektyvios tada, kai jomis dalijasi daugelis žmonių. Dabartiniu metu daugelyje pasaulio valstybių egzistuoja dvi pagrindinės ideologijos, darančios įtaką valstybių biudžeto sudarymui – tai demokratija ir kapitalizmas.

Kaip apibrėžiama JAV, demokratija išsivysto iš troškimo turėti ribotą atstovaujamąją valdžią, kuri gerbtų mažumos politines teises. Amerikoje sprendimai, susiję su biudžetu, reikalauja tam tikro įstatymų leidžiamosios bei vykdomosios valdžios balsų skaičiaus, nurodyto konstitucijoje. Dažnai demokratinės idėjos veikia sprendimus formuojant biudžetą.⁹⁹

Skirtingų politikos įsitikinimų kova vyksta ir šiandien bei daro įtaką viešojo sektoriaus biudžeto formavimui. Ieškoma teisingo viešojo ir privataus sektoriaus santykio, ginčijamasi dėl vyriausybės kompetencijos ir jos dydžio bei skiriamų asignavimų, aiškinamasi viešojo sektoriaus produktyvumas ir krašto ekonomikos efektyvumas. Viešojo sektoriaus efektyvumą biudžeto valdymas labai priklauso nuo griežto atsakomybės pasidalijimo tarp parlamento ir vykdomosios valdžios. Dažnai parlamento galios yra stiprios tuo, kad vykdomoji valdžia bei finansų ministerija yra atskaitinga parlamentui. Vyriausybei bei finansų ministerijai trūksta realios valdžios tvarkyti viešuosius pinigus, o parlamento kontrolė vykdomajai valdžiai yra bereikšmė ir kartu kliūtis demokratijai.

Švedijoje nuo 1994 m. taikoma „iš viršaus į apačią“ biudžeto priėmimo procedūra (1 lentelė). Kiekvienų metų balandį parlamentas patvirtina bendrą valdžios pajamų ir išlaidų lygį. Vyriausybės biudžeto pasiūlymas turi derintis su šia riba balandžio 15 d. Parlamentui pateikiant Finansinės politikos įstatymo projektą. Kitos procedūros matyti lentelėje.

⁹⁹ Lynch, T. D. Public budgeting in Amerika. 1990, usa: Prentice- Hall, Inc.. 21p.

Laikotarpis	Biudžetinis procesas Švedijoje
Balandžio 15 d.	Vyriausybė pristato finansinės politikos įstatymo projektą parlamentui.
Birželio pradžia	Parlamentas patvirtina gautą įstatymo projektą.
Rugsėjo 20 d.	Vyriausybė pateikia parlamentui įstatymo projektą kuriame išlaidos proskiriamos į 27 kategorijas, o šios į 500 individualių asignavimų.
Lapkričio pabaiga	Vienu balsavimu parlamentas patvirtina išlaidas kiekvienai 27 išlaidų kategorijai
Gruodžio pabaiga	Vienu balsavimu parlamentas patvirtina individualius asignavimus.
Sausio 1 d.	Finansinių metų pradžia

1. 2 pav. Biudžetinis procesas Švedijoje (pagal Buckiūnienė O. Valstybės ir tarptautiniai finansai. – Vilnius, Knygynas – 2005)

Įstatymų leidžiamosios valdžios galios keisti biudžetą įvairiose šalyse skiriasi. Šios galios gali būti suklasifikuotos taip:

- ◆ Neribotos galios. Parlamentas gali keisti pajamų ir išlaidų limitus betkuria kryptimi be vykdomosios valdžios sutikimo. Ši modelį naudoja JAV.
- ◆ Atribotos galios – galima keisti biudžeto išlaidas iki nustatytų ribų.
- ◆ Subalansuotos biudžetinės galios. Biudžeto pajamos ir išlaidos didinamos (mažinamos), kol išlaikomas biudžeto balansas.
- ◆ Pažymėtina, jog šalyse ribojamos parlamento galios biudžeto atžvilgiu skiriasi. Biudžetinės teisės modelis, priklausomai nuo šalies teisinių tradicijų, susideda iš kelių įstatymų lygių:
- ◆ Konstitucijos.
- ◆ Biudžeto įstatymo (arba biudžeto valdymo įstatymo) ir su juo susijusių įstatymų (buhalterinės apskaitos, viešojo sektoriaus skolos bei turto valdymo, finansinės kontrolės, išorinio audito, vietinės valdžios finansų).
- ◆ Papildomų taisyklių ir instrukcijų.¹⁰⁰

Konstitucijoje nurodomi bendrieji principai, susiję su viešaisiais finansais. Biudžeto įstatyme nurodoma būtina teisinė bazė visiems pagrindiniams vaidmenims ir ryšiams, kai kurių šalių, pvz. JAV fiskalinis valdymas, užuot apibrėžus vienu biudžeto įstatymu, yra apibrėžiamas keliuose tam tikras sritis reglamentuojančiuose teisės aktuose. Lietuvoje, Latvijoje ir Švedijoje biudžetinis teisės modelis susideda iš tu pačių įstatymų: Konstitucijos, Biudžeto įstatymo ir papildomų tvarkų ir taisyklių.

¹⁰⁰ Lynch, T. D. Public budget in Amerika. 1990, usa: Prentice- Hall, Inc.. 24p.

Švedijos biudžetas yra sudaromas remiandis šiais pagrindiniais principais:

- ◆ Vientisumo principas – reiškia, jog biudžetinis procesas bei fiksalinės priemonės vykdomos pagal tam tikras taisykles, taip pat visos biudžeto pajamos ir išlaidos yra nurodomos viename dokumente;
- ◆ Universalumo principas – biudžeto pajamos negali būti skirtos tam tikroms išlaidoms, išskyrus vadinamąsias „negatyvias“ išlaidas (pvz. Nutrauktos garantijos);
- ◆ Specifiškumo principas – reikalauja, kad kiekvienas asignavimas būtų paskirtas konkrečiam tikslui ar funkcijai. Biudžeto rengimo taisyklės leidžia paskirstyti asignavimus tarp institucijų (Parlamento, Tarybos, Komisijos, ir pan). Nenumatytais atvejais biudžete yra keletas „atsarginių“ punktų.
- ◆ Subalansuotumo principas – visada buvo ir yra esminis sudarnat Švedijos biudžetą. Šis principas reikalauja, kad biudžeto finansinių metų išlaidos būtų lygios pajamoms.
- ◆ Vieningumo (comprehensiveness) principas reiškia, kad biudžete turi atsispindėti visos vyriausybės pajamos ir visos išlaidos. Šis principas išreiškia siekimą efektyviai kontroliuoti lėšų naudojimą.

Esant makroekonominiam skirstymui, valdžiai reikia nuspręsti, kiek ji nori ir gali apmokestinti savo piliečius, kad galėtų vykdyti asignavimus iš biudžeto, taip pat racionaliai paskirstytų išteklius tarp viešojo ir privataus ekonomikos sektorių. Geriausiai apgalvotus biudžetinius paskirstymus bei apskaičiavimus ne taip retai sugriauna kapitalistinėje aplinkoje vykstantys ekonomikos svyravimai. Visų šalių vyriausybė daug pastangų, laiko bei išteklių skiria savo krašto ekonomikos prognozėms, tačiau jos dažnai nepasitvirtina.¹⁰¹ Užsienio autoriai šią nesėkmę sieja su tuo, jog biudžetas pradedamas sudarinėti prieš metus ir anksčiau iki jo vykdymo pradžios, vyriausybės suinteresuotos pateikti piliečiams pernelyg optimistines prognozes. Be to, iš dalies tokių prognozių netikslumą lemia ir nepakankamas ekonomikos plėtros pramoninėse šalyse išmanymas.

Šalies biudžeto išteklių paskirstymo efektyvumą mažina ir tai, kad sprendimai dėl viešojo sektoriaus finansavimo priimami ne viename valdymo lygmenyje. Tai pastebima federalinėse valstybėse, kuriose regionų valdžia turi realią fiksalinę autonomiją pvz. JAV valstijos savo metines pajamas ir išlaidas nustato beveik nepriklausomai nuo federalinės valdžios. Pastarosios įtaka pasireiškia tik per papildomas dotacijas. O kitose trijose valstybėse yra priešinga situacija.

¹⁰¹ Peters B. Guy. Biurokratijos politika, 2002 m. Vilnius: Pradai p. 104

Dauguma valdininkų bei politikų, dalyvaujančių formuojant šalies biudžetą, pirmiausia svarsto ne tai, ar valstybės išlaidos atitinka turimus finansinius išteklius, ar pinigus išleidžiančios biudžetinės organizacijos rūpinasi savo programų efektyvumu, o tik tuo, ką gali „išplėsti“ iš centrinio lėšų fondo. Paprastai daugumos visų valstybių piliečių požiūris į šalies biudžetą yra prieštaringas: siekiama kuo mažiau mokėti mokesčių, tačiau norima kuo didesnių išmokų, o ypač tų, kurios teikia tiesioginę naudą.

Kitas diskusijos objektas yra inkrementalizmas (kai bandoma pasinaudoti įvairiomis netikėtomis galimybėmis, kad biudžetą pakreiptų trokštama kryptimi) biudžetiniame procese. Inkrementalizmo šalininkai teigia, kad racionaliausias biudžetinių išteklių skirstymo būdas yra tas, kuris palyginti menkai nukrypsta nuo esamos padėties. Šiuo atveju atsakingoms už biudžetą institucijoms yra paprasčiau planuoti, o įstatymų leidėjai gali mažinti sprendimų priėmimo kaštus, susitelkti prie naujų atvejų, ir negaišti laiko rutininiais klausimams.

Inkrementalizmą formuojant šalies biudžetą sąlygoja šie veiksniai:

- ◆ Biudžeto formavimo mastas. Per išsivysčiusių kapitalistinių šalių biudžetus paskirstoma nuo 30 iki 50 proc. Viso pagaminto produkto ir suteiktų paslaugų vertės.
- ◆ Inkrementinius sprendimus skatina šalies biudžeto formavimo nuoseklumas ir pasikartojimas (sudaromas kasmet). JAV mokslininkų O. A. Davis, M. A. H. Dempster empirinio darbo apie inkrementalizmą (nagrinėjo asignavimų pokyčius JAV federalinio lygio įstaigoms) rezultatai parodė aiškią tendenciją: Kongreso asignavimai toms pačioms įstaigoms metų metais didėjo tiek pat procentų, nors didinamų lėšų procentais atskiroms įstaigoms žymiai skyrėsi. Tokia tendencija vyrauja ir kitose šalyse, kai naujo finansinio laikotarpio formuojamo šalies biudžeto pagrindu laikoma ankstesnių metų asignavimai, ir biudžeto rengėjai svarsto tik buvusio finansinių išteklių paskirstymo pasikeitimus.¹⁰²

Taigi inkrementalizmo vyravimas biudžetiniame procese skatina nepaliaujamai didinti asignavimus, menkina biudžetinių alternatyvų paiešką, slopina išradingumą, kaip verstis su menkais ištekliais. Be to, inkrementalistai negali paaiškinti, kodėl asignavimai didinami vienokiu, o ne kitokiu procesu.

Siekiant, kad šalies biudžetas objektyviau atitiktų kintančias socialines ir ekonomines sąlygas, siūlomos teorinės inkrementalizmo alternatyvos. Žinomiausia yra programinis finansavimas. Pradėtas taikyti JAV Antrojo pasaulinio karo metais. Tokį biudžeto sudarymo principą vėliau perėmė ir kai kurios kitos valstybės (Lietuva, Latvija ir Švedija taip pat). Programinis finansavimas remiasi sistetine politikos ir valdymo samprata. Pirmiausia

¹⁰² Peters B. Guy. Biurokratijos politika, 2002 m. Vilnius: Pradai – 112p.

išsiaiškinami vyriausybės tikslai ir ieškoma būdų tikslams įgyvendinti, siekiant rasti optimalius biudžetinių problemų sprendimus.

Biudžeto rengėjų konkrečios programos finansinės išlaidos turi būti pagrįstos siekiamais tikslais ir programos rezultatų efektyvumo vertinimo kriterijais. Tam reikia daug patikimos informacijos, analitinės kompetencijos, siekiant derinti vyriausybės bendras pajamas ir bendras išlaidas. Biudžetinius išteklius skirstyti pagal programas įstatymų leidėjams ne visada palanku.

Kitas šalies biudžeto finansinis pagrindas – finansavimas pagal „išgyvenimo paketą“, arba valstybės finansų planavimas be pradinių įplaukų. Šis pagrindas praktiškai taikomas tik JAV. Šio būdo idėja ta, kad viešojo sektoriaus įstaigos kasmet visą savo biudžetą pagrįstų iš naujo, taip pat parengtų sprendimus, ką darytų tuo atveju, jeigu jų biudžetas būtų sumažintas 5 arba 10 procentų.

Šalies biudžeto sudarytojams, politikams ir administratoriams neduoda ramybės mokesčių dydžio ir biudžetinių asignavimų derinimas. Abi šios biudžetinės kategorijos yra glaudžiai susijusios ir tik dėl to, kad mokesčiai sudaro pagrindinę valstybės pajamų dalį. Pasaulyje žinoma tezė: gaunamos didesnės pajamos skatina didinti išlaidas, o spaudimas vyriausybę didinti išlaidas reikalauja didesnių pajamų.

Biudžeto svarstymas ir tvirtinimas. Parlamentiniai svarstymai vyksta pagal vienos ar kitos šalies įstatymus ir tradicijas. Demokratinėse valstybėse projektą parlamentui pateikia Finansų ministras ar vyriausybės vadovas. Jei parlamentas yra dviejų rūmų, tai daugiausiai su biudžetu dirba žemieji rūmai ar abu vienodai. Paprastai parlamente sudaromi pastoviai veikiantys biudžeto komitetai, kurie atlieka bendrą biudžeto projekto vertinimą bei pajamų dalies detalią analizę. Kai kuriose šalyse sudaromi pakomitečiai, kontroliuojantys atskirų šakų finansavimą arba savarankiški asignavimų komitetai.

Po detalaus biudžeto svarstymo komitetuose, vyksta jo svarstymas plenariniame žemutinių rūmų ar viso parlamento posėdyje. Jame pasisako komitetų, frakcijų grupių atstovai, atskiri nariai. Jie išdėsto bendrą požiūrį į vyriausybės socialinę, ekonominę, gamybos ir kt. politikas, atskirų asignavimų reikalingumą ir dydį, pajamų planus.

Svarstymų metu pasireiškia biudžetinės iniciatyvos teisė.

Biudžetinė iniciatyva – teisė pasiūlyti biudžetinių pozicijų pakeitimus. JAV tokią teisę turi kiekvienas kongresmenas. Lietuvoje, Latvijoje ir Švedijoje biudžetinę iniciatyvą turi visi Seimo nariai, komitetai, frakcijos. Pagal naują LR Seimo statutą bus ribojama (išskyrus valstybės biudžeto svarstyme).

Balsuojama už visą biudžetą arba atskiras jo dalis.

Valstybėje sudaromų biudžetų skaičius priklauso nuo administracinės jos sandoros (unitarinė ar federacinė valstybė). Unitarinėse valstybėse (Lietuva, Latvija, Švedija) sudaromi valstybės ir vietiniai (teritorijų, savivaldybių) biudžetai. Federacinių valstybių (JAV) biudžeto sistemoje yra trys grandys: federalinės (valstybės), federacijos subjektų (valstijų, žemių) ir vietinių valdžios organų biudžetai.

Visose pasaulio valstybėse, taip pat ir Lietuvoje, svarbi yra pajamų paskirstymo problema ir jos sprendimas, dažniausiai susijęs su pajamų nelygybe.

1998 m. Lietuvos vyriausybė pritarė naujai biudžetinės sandaros koncepcijai, kurios pagrindas – programinis valstybės biudžeto formavimo bei išlaidų finansavimo principas trejiems metams.¹⁰³

Vadovaujantis šia nauja koncepcija, asignavimų valdytojais lešų poreikį nustato savo parengtomis programomis, kurias tikslinga apginti. Kiekvienoje programoje suformuluojami tikslai, uždaviniai ir jų įgyvendinimo konkrečios priemonės, nurodoma jos vertinimo kriterijai bei programos efektyvumas. Šiuo atveju lėšos skirstomos ne asignavimų valdytojams, o jų vykdomoms programoms. Tai sudaro galimybę tiksliau bei efektyviau panaudoti biudžetinius išteklius ir kokybiškiau vykdyti valstybės funkcijas. Naujų programų vertinimo modelį sudaro 3 integruoti rodikliai (programos tikslingumas, efektyvumas, tinkamumas), kurie sujungiami į programos įvertinimo kompleksinį rodiklį ir po to daromas sprendimas.

JAV programinio biudžeto formavime svarbu yra tikslo – rezultato grandinė, kuri prasideda sąnaudomis (pinigai, kompetencija, vadovavimo politika), po to vyksta procesas (valdžios veiksmai) ir gaunamas produktas (produkcija arba aptarnavimas), susietas su rezultatu (poveikis individui ar visuomenei). Tarp grandinės pradžios ir pabaigos egzistuoja išorinė aplinka (politinė, ekonominė, socialinė), daranti poveikį visai grandinei. Tikslo-rezultato grandinė yra kontroliuojama trijų instrumentų – kontrolės, programų produktyvumo bei efektyvumo vertinimo, bet, to ši grandinė yra veikiamą aplinkos veiksnių, įskaitant ir suinteresuotų grupių (gali būti lobistinės grupės) bei informacinių priemonių poveikį, kas dažnai ir atskleidžia programų poveikį visuomenei. Tikslo-rezultato grandinės viduje susiejama politika ir valdymas. Politika ir valdininkai yra atsakingi už savo sprendimų vykdymą ir jų rezultatus.¹⁰⁴

Biudžeto sudarymas, kaip reikšmingas dalykas, pakankamai išsamiai reglamentuotas įvairaus lygio teisės aktais, pradedant Konstitucija ir baigiant ministru įsakymais.

¹⁰³ Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto programinio formavimo laikinosios metodikos, Valstybės žinios, 1998 Nr. 41-1121

¹⁰⁴ Richard Rose, *Lesson Drmviig in Public Policy* (Chatham, N): Chatham House, 1993. p. 147

Konstitucijos lygiu sudarytos prielaidos traktuotinos kaip teigiamas veiksnys biudžeto projekto parengimo ir sprendimų priėmimo metodiniam aprūpinimui tobulinti ir kartu nacionalinio biudžeto efektyvumui didinti.

Istatymuose ir kituose teisės aktuose pakankamai nuodugniai reglamentuotos formalios procedūros, mažiau - jų turinys ir palikta visiška laisvė vykdytojams pasirinkti, kokius taikyti sprendimų parengimo ir priėmimo metodus (pvz., strateginio planavimo metodika yra tik procedūrų reglamentavimas. Joje nepateikti strateginių sprendimų parengimo, jų įvertinimo, tinkamiausių sprendimų parinkimo, programų suderinimo ir daugybės kitų sprendimų parengimo ir priėmimo metodai). Esanti situacija, kitais žodžiais, tai, jog nėra metodinio aprūpinimo, lemia, kad būtina iš esmės suaktyvinti šios krypties darbus. Metodinis aprūpinimas turėtų būti ne privalomo, o rekomendacinio statuso. Tuo būtų sudarytos prielaidos nuolatiniam tobulinimui, naujausių metodų taikymui, tinkamiausių konkrečioms sąlygoms metodų pasirinkimui iš esamų alternatyvų.¹⁰⁵

Lietuvoje šios srities teisinis reglamentavimas yra orientuotas į nacionalinio biudžeto sudarymą programiniu principu. Apskritai teisinį reglamentavimą reikia vertinti kaip sudarantį prielaidas programiniam principui taikyti, o ne kaip garantuojantį tokio principo neišvengiamą taikymą.

Lietuvos nacionalinio biudžeto teisinis reglamentavimas gerintinas dviem kryptimis. Pirma kryptis, kurios poreikis visiškai akivaizdus, o turinys nediskutuotinas, – tai įvairių šios srities teisės aktų prieštaravimų pašalinimas. Antra kryptis yra gerokai neapibrėžtesnė – teisės aktų tobulinimas, numatant prielaidas dinamiškam programinio planavimo principo įgyvendinimui nuosekliai taikant vis sudėtingesnius planavimo metodus. Tam turėtų būti pasinaudota žinomu, praktikoje patikrintu lankstumo ir adaptacijos prie besikeičiančių sąlygų galimybių sudarymo principu - atsisakyti perdėtai detalaus reglamentavimo.

Netgi tinkamiausias teisinis reglamentavimas, turint tobulą metodinį aprūpinimą ir pakankamos šioje srityje kvalifikacijos darbuotojus, negarantuos reikiamo rezultato, jeigu jo kokybė nebus tinkamai suinteresuoti darbuotojai. Ekonomiškai pagrįstų, racionalių strateginių veiklos planų, programų, kartu ir biudžeto išlaidų sąmatų sudarymas turi garantuoti didesnę tokių programų patvirtinimo patikimumą, taigi ir biudžetinės įstaigos tiesioginį interesą.

Apžvelgsiu ir detaliau išanalizuosiu bendras šių valstybių biudžetų formavimo problemas.

Federacinėse valstybėse itin aktuali problema yra išlaidų politikos derinimas įvairiais valdžios lygiais. Net unitarinėse valstybėse regioniniai valdžios organai gana savarankiškai

¹⁰⁵ Office of Management and Budget, Budget of the United States, FY-1989 (Washington, DC: Government Printing Office, 1988. 21 p.

tvarko savo išlaidas ir gali trukdyti vykdyti suderintą biudžeto politiką. Suderintų veiksmų svarbą lemia tai, kad biudžetas tampa ekonomikos reguliavimo priemone, o centrinei vyriausybei reikia subalansuoti ne tik savo sąskaitas, bet ir bendrąsias valstybės pajamas ir išlaidas. Jeigu centrinė vyriausybė pasirinktų ekspansinę politiką ir sumažintų mokesčius, tai tokių sprendimų rezultatus gali paversti niekais mokesčius didinančios regioninės vyriausybės.

Kita klasikinė finansavimo problema ta, kad jo laiko horizontas labai siauras, ypač modernioje visuomenėje, kuriai būdingos didelio masto kapitalo investicijos, ilgas techninių ir mokslinių programų kūrimo laikas ir poreikis tam tikrą laiko tarpą kontroliuoti galimą biudžeto didėjimą. Tradicinis biudžeto formavimo modelis reikalavo pateikti kasmetinę pajamų ir išlaidų sąmatą, o baigiantis metams kaip nors suskaičiuoti jo deficitą ar perteklių. Tai buvo labai suprantama biudžeto formavimo forma, leidusi įstatymų leidėjams griežtai kontroliuoti vykdomosios valdžios išlaidas.

Dabar reformos verčia sudarinėti biudžetus ilgesniam laikotarpiui. Biudžetai projektuojami mažiausiai dvejiems arba trejiems metams į priekį, o sprendimų priėmėjai turi galimybę kiekvienais metais peržiūrėti savo prognozes. Šis modelis ypač padeda atskleisti programas, kurių išlaidos pirmaisiais metais gali būti mažos, bet vėlesniais metais gali greitai augti didinant išipareigojimus ir skleidžiant informaciją apie programą. Žinoma, nėra pagrindo laukti, kad šių programų gynėjai visiškai sąžiningai atskleis jų padarinius ar net jas suvoks, bet analizė ilgesnės perspektyvos požiūriu gali bent jau paskatinti kai kuriuos proceso dalyvius pamąstyti apie padarinius. Kai kurios šalys dabar rimčiau vertina daugiamečių finansavimą. Pavyzdžiui, Švedijos vyriausybė beveik dešimtmetį projektavo ilgamečius perspektyvinius biudžetus, bet 2000 m. nustatė tvirtesnes ilgalaikių išlaidų „lubas“. Be to, šioms „luboms“ dabar turės pritarti įstatymų leidėjai, (įstatymų leidėjų įtraukimas reiškia siekį įpareigoti juos šiems skaičiams, kad postfactum nekiltų klausimas, ar išlaidų planas buvo tinkamai išnagrinėtas. Be to, paversdama šiuos skaičius pasitikėjimo klausimu, vyriausybė gali pasiekti, kad jos programa būtų priimta esant stipriai politinei paramai, o tai ypač svarbu tokiai daugiapartinei koalicinei vyriausybei, kokia yra Švedijos vyriausybė.¹⁰⁶

Formuojant biudžetą, daugiausia svarstomi einamosios biudžeto išlaidos, tačiau visuomenei ne mažiau svarbūs vyriausybės priimami sprendimai dėl kapitalo išteklių paskirstymo. Ši problema tampa itin aktuali, kai daugelis suvalstybintų pramonės šakų priklauso nuo ilgalaikių vyriausybės investicijų.

¹⁰⁶ Bjorn Eriksson, „Sweden's Budget System in a Changing VWorld“, Public Bud-geting and Finance, 3, 1983, p. 64

Kita problema, kuri neduoda ramybės biudžeto sudarytojams, politikams ir administratoriams, yra mokesčių dydžio ir išlaidų suderinimas. Abi šios valstybės biudžeto dalys yra glaudžiai susijusios: viena vertus, gaunamos pajamos skatina didinti išlaidas, antra vertus, spaudimas didinti išlaidas reikalauja didesnių pajamų. Visais atvejais sunku suskaičiuoti kiek galima išleisti, nežinant, kiek padidės įplaukos, kaip ir sunku nustatyti mokesčius, nežinant, kokias pinigų sumas ketinama išleisti. Nors abi valstybės biudžeto dalys glaudžiai susijusios, dažniausiai jos, sudarinėjamos atskirai, todėl gali rasti akivaizdžių prieštaravimų. Tai mažiau būdinga parlamentinėms valstybėms, nes čia vyriausybė gali palyginti daugiau kontroliuoti politiką negu prezidentinėse šalyse, kuriose didesnė parlamentų įtaka. Tačiau net ir esant parlamentiniam valdymui, biudžeto pajamų ir išlaidų straipsniai dažnai priiminėjami skirtingu laiku ir juos gali rengti skirtingos institucijos. Dėl susiklosčiusios tradicijos arba dėl organizacinių motyvų ir noro sutelkti kompetenciją vienoje vietoje institucijos, kurios atsakingos už išlaidų planavimą, gali būti atskirtos nuo tarnybų, įpareigotų parengti biudžetinių pajamų projektus¹⁰⁷. Nors organizaciniu požiūriu ši sistema ir pasiteisintų, ji nepadėtų į subalansuoti biudžeto.

Mokesčių nustatymas ir išlaidų svarstymas atskirti instituciškai, o šie du procesai taip pat psichologiškai atskirti daugelio piliečių bei politinių veikėjų sąmonėje, todėl labai dažnai turime nesubalansuotą biudžetą¹⁰⁸. Per keturiasdešimt ketverius metus, nuo 1950 iki 1993 m., JAV vyriausybė keturiasdešimt kartų patvirtino nesubalansuotą biudžetą, nors tuo metu IŠ esmės smarkiai augo ekonomika. Jungtinės Amerikos Valstijos nebuvo išimtis: per tą patį laikotarpį Švedijos vyriausybė patvirtino keturiasdešimt du nesubalansuotus biudžetus, o Latvija ir Lietuva kiekvienais metais turėjo deficitinį biudžetą. Taigi nereikia jokios ekonominės krizės, kad šalyje susidarytų biudžeto deficitas; pats sprendimų priėmimo procesas, atskiriantis pajamų ir išlaidų sąmatas, gali sukelti šiuos padarinius, o jie sustiprėja dėl paprastos politinės realybės – daug lengviau leisti pinigus rinkėjų poreikiams, negu juos apmokestinti.

Paskutinė bendroji biudžeto formavimo problema yra ta, kad nevisose šalių ne visi valdžios finansiniai veiksmai įtraukiami į pagrindinį biudžeto dokumentą ir apskaičiavimus¹⁰⁹. Be to, daugelyje šalių didėjant vyriausybės aktyvumui, proporcingai

¹⁰⁷ Richard Rose, *Lessons Drawn in Public Policy* (Chatham, N): Chatham House, 1993. 154 p.

¹⁰⁸ Bjorn Eriksson, „Sweden's Budget System in a Changing World“, *Public Budgeting and Finance*, 3, 1983, p. 74

¹⁰⁹ Rudolph G. Penner, „Forecasting Budget Totals: Why Can't We Get It Right?“ in Michael J. Boskin and Aaron Wildavsky, eds, *The Federal Budget: Economics and Politics* (San Francisco: Institute of Contemporary Studies, 1982. 214 p.

stiprėja „nebiudžetinė“ veikla¹¹⁰. Yra keletas nebiudžetinės veiklos formų. Viena jų – atskirti tam tikrus pajamų ir išlaidų fondus ir juos naudoti nepriklausomai nuo viso biudžeto. Kai kuriose šalyse taip yra sprendžiama socialinės apsaugos problema. Iš atlyginimo dalis mokesčių atidedama pensijoms, sveikatos apsaugai ir panašioms tikslams, ir visa ši sistema funkcionuoja taip, tarsi tai būtų privati draudimo kompanija, kokios legaliai veikia daugelyje šalių¹¹¹.

Nuo biudžetinio proceso dar labiau atskirti tokie finansiniai instrumentai kaip paskolos, kurias kada nors reikės grąžinti, tačiau kurį laiką joms skirtos realios išlaidos daugelyje šalių nebūna įtraukiamos į biudžetą¹¹². O jeigu jos įtraukiamos, tai dažniausiai kaip galimo skolinimosi apribojimai, o ne kaip skirstomų lėšų dalis. Taip pat yra tokių politikos instrumentų kaip draudimas ir paskolų garantijos, kurios trumpalaikėje perspektyvoje beveik arba visai nieko nekainuoja, tačiau ateityje gali pridaryti labai didelių nenumatytų išsiskolinimų, kurių vyriausybė nesugebės apmokėti. Pagaliau išmokos daromos per mokesčių sistemą – per vadinamąsias mokesčių nuolaidas arba, kalbant mandagiau, per „spragas“ – šitaip valdžia reguliuoja realius ekonominius visuomenės išteklius nepriimdama sprendimų dėl išlaidų¹¹³.

Yra labai svarių politinių ir administracinių priežasčių, skatinančių vyriausybes vis plačiau taikyti nebiudžetines operacijas. Pirmiausia pažymėtina, kad politiniu požiūriu šios operacijos leidžia vyriausybėms teikti savo piliečiams gėrybes ir paslaugas be akivaizdžių finansinių sąnaudų. Kai piliečiai spaudžia vyriausybę teikti socialines paslaugas ir kartu mažinti jų kainas, šios nebiudžetinės operacijos leidžia politiniams vadovams įvykdyti šiuos, atrodytų, neįmanomus dalykus. Be to, naudodama tokius politinius įrankius kaip mokesčių nuolaidos, vyriausybė inicijuoja tam tikrą veiklą, tačiau didžiąją realių išlaidų dalį padengia privatūs ūkio subjektai.

Antra, gali būti svarbu atskirti tam tikrus fondus nuo bendrojo biudžeto arba siekiant apsaugoti jų pajamų šaltinius nuo galimo kėsینimosi į juos, arba norint palaikyti patogų mitą, kad šie fondai iš tikrųjų nepriklauso vyriausybei. Socialinė apsauga yra akivaizdus tokio pobūdžio veiksmų pavyzdys; gyventojams daug maloniau patikėti, kad jie daro įnašus į draudimo fondą, o ne moka tiesioginius mokesčius vyriausybei. Pagaliau kai kurie valdžios

¹¹⁰ Edvard Gramlich, „Intergovernmental Grants: A Review of the Literature“, in Wallace E. Oates, ed., *The Political Economy of Fiscal Federalism* (Lexington, MA: D. C. Heath, 1977, 217 p.

¹¹¹ Jurgen Gronnegård Christensen, „Hierarchical and Contractual Approaches to Budgetary Reform“, *Journal of Theoretical Politics*, 4, 1992, 67 p.

¹¹² David O. Sears and Jack Citrin, *Tax Revolt: Something for Nothing in California*, enlarged edn (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985. 114 p.

¹¹³ Rudolph G. Penner, „Forecasting Budget Totals: Why Can't We Get It Right?“ in Michael J. Boskin and Aaron Wildavsky, eds, *The Federal Budget: Economics and Politics* (San Francisco: Institute of Contemporary Studies, 1982. 252 p.

veiksmi, pavyzdžiui, draudiminės operacijos, gali iš tiesų būti suvokiami kaip atskira veikla - pusiau verslas. Tokios veiklos imtis daug geriau, kai ji atsieta nuo didelį susidomėjimą keliančių politinių konfliktų, kurie kyla svarstant valstybės biudžetą. Reikalai tvarkomi taip, tarsi tai iš tiesų būtų privatus sektorius.

IŠVADOS

1. Biudžeto sudarymas, kaip reikšmingas dalykas, pakankamai išsamiai reglamentuotas įvairaus lygio teisės aktais, pradedant Konstitucija ir baigiant ministro įsakymais. Konstitucijos lygiu sudarytos prielaidos traktuotinos kaip teigiamas veiksnys biudžeto projekto parengimo ir sprendimų priėmimo metodiniam aprūpinimui tobulinti ir kartu nacionalinio biudžeto efektyvumui didinti.
2. Įstatymuose ir kituose teisės aktuose pakankamai nuodugniai reglamentuotos formalios procedūros, mažiau – jų turinys ir palikta visiška laisvė vykdytojams pasirinkti, kokius taikyti sprendimų parengimo ir priėmimo metodus. Kadangi nėra metodinio aprūpinimo, tai lemia, kad būtina iš esmės suaktyvinti šios krypties darbus. Metodinis aprūpinimas turėtų būti ne privalomo, o rekomendacinio statuso. Tuo būtų sudarytos prielaidos nuolatiniam tobulinimui, naujausių metodų taikymui, tinkamiausių konkrečioms sąlygoms metodų pasirinkimui iš esamų alternatyvų.
3. Lietuvos biudžeto planavimas nėra adekvatus Lietuvos ekonominėms galimybėms – pajamos pervertinamos, išlaidos didinamos biudžetinių metų bėgyje. Kaip viena iš priemonių užtikrinti biudžeto tikrumo principą yra nepriklausomų ekspertų grupės sudarymas. Taip pat svarbu būtų numatyti sąlyginį biudžetą, kad pajamų nesurinkimo atveju biudžeto išlaidos būtų peržiūrimos iš anksto nustatyta tvarka – tam reikia nustatyti finansavimo prioritetus, t.y. išlaidas, kurios biudžeto nesurinkimo atveju būtų sumažintos; kurių būtų visiškai atsisakyta, arba kurios liktų planavimo lygmenyje.
4. Valstybės biudžetas visada buvo svarbiausias valdžios rūpestis. Kartu jis yra valdžios ketinimų ekonominėje ir socialinėje srityse planas bei jos politinės galios išraiška. Apskritai valstybės biudžeto svarba per pastaruosius du dešimtmečius tik padidėjo, nes daugelyje šalių kilo konservatyvesnės politinės nuotaikos ir reikalavimai apriboti vyriausybinius mokesčius bei išlaidas.
5. Biudžeto sudarymo praktika JAV, Lietuvoje, Latvijoje ir Švedijoje nėra identiška, nes ji susijusi su skirtingomis politinėmis ir ekonominėmis kiekvienos visuomenės vertybėmis. Metodai ir sąvokos gali būti panašūs. Idėjos yra efektyvios tada, kai jomis dalijasi daugelis žmonių. Dabartiniu metu daugelyje pasaulio valstybių egzistuoja dvi pagrindinės ideologijos, darančios įtaką valstybių biudžeto sudarymui – tai demokratija ir kapitalizmas.
6. Lietuvos nacionalinio biudžeto teisinis reglamentavimas gerintinas dviem kryptimis. Pirma kryptis, kurios poreikis visiškai akivaizdus, o turinys nediskutuotinas, – tai

įvairių šios srities teisės aktų prieštaravimų pašalinimas. Antra kryptis yra gerokai neapibrėžtesnė – teisės aktų tobulinimas, numatant prielaidas dinamiškam programinio planavimo principo įgyvendinimui nuosekliai taikant vis sudėtingesnius planavimo metodus. Tam turėtų būti pasinaudota žinomu, praktikoje patikrintu lankstumo ir adaptacijos prie besikeičiančių sąlygų galimybių sudarymo principu – atsisakyti perdėtai detalaus reglamentavimo.

7. Netgi tinkamiausias teisinis reglamentavimas, turint tobulą metodinį aprūpinimą ir pakankamos šioje srityje kvalifikacijos darbuotojus, negarantuos reikiamo rezultato, jeigu jo kokybė nebus tinkamai suinteresuoti darbuotojai. Ekonomiškai pagrįstų, racionalių strateginių veiklos planų, programų, kartu ir biudžeto išlaidų sąmatų sudarymas turi garantuoti didesnę tokių programų patvirtinimo patikimumą, taigi ir biudžetinės įstaigos tiesioginį interesą.

Apibendrinant galima teigti, gal darbo įvade iškelta hipotezė pasitvirtino. Lietuvos Respublikoje biudžeto procesas nepakankamai reglamentuotas. Teisės aktuose pakankamai nuodugniai reglamentuotos formalios procedūros tokios kaip projekto sudarymas, išankstinis svarstymas, biudžeto svarstymas ir tvirtinimas Seime ar taryboje, vykdymas, uždarymas ir vykdymo ataskaitos įtvirtinimas. Mažiau reglamentuotas procedūrų turinys ir palikta visiška laisvė vykdytojams pasirinkti, kokius taikyti sprendimų parengimo ir priėmimo metodus. Pvz. strateginio planavimo metodika yra tik procedūrų reglamentavimas. Joje nepateikti strateginių sprendimų parengimo, jų įvertinimo, tinkamiausių sprendimų parinkimo, programų suderinimo ir daugybės kitų sprendimų parengimo ir priėmimo metodai.

SANTRAUKA

Biudžeto proceso samprata ir stadijos

Pagrindinės sąvokos: biudžetas, biudžeto procesas, biudžeto proceso principai, biudžeto proceso stadijos, biudžeto proceso rengimas, vykdymas, kontrolė, biudžeto procesas užsienio šalyse.

Kiekvienais metais visame pasaulyje taip pat ir Lietuvoje yra sudarinėjami biudžetai. Biudžetas suprantamas kaip valstybės surinktos lėšos ir tų lėšų panaudojimas atliekant valstybės funkcijas ir kitoms bendroms valstybės reikmėms finansuoti. Biudžeto procesas – tai valstybinės ar vietinės valdžios veiksmai, susiję su vienu biudžetu; biudžeto projekto rengimas, vykdymas, kontrolė. Toks biudžeto procesas vyrauja ir kitose valstybėse.

Nors iki šiol teisinėje doktrinoje buvo nagrinėjami klausimai dėl biudžetinio proceso, biudžeto formavimo ir kiti panašūs klausimai, tačiau ši tema yra visuomet svarbi ir kiekvieną kartą analizuojant ir tiriant biudžetinį procesą atrandama naujų dar nenaudotų ir nenagrinėtų aspektų, kadangi šiuolaikinis mokslas sparčiai vystosi atrandama vis naujų dėsnių, grindžiamos vis naujos teoremos, padaroma vis pažangesnių atradimų.

Darbe nagrinėjama biudžeto ir biudžetinio proceso istorinė raida, aptariamos biudžetinio proceso stadijos, taip pat analitiniu požiūriu ištiriami kiekvieno biudžetinio proceso stadijas reglamentuojančius teisės aktus.

Tiriant pasirinktą dalyką buvo remiamasi teisiniais tyrimų metodais – sisteminės analizės, istoriniu, lyginamuoju ir kitais metodais.

Biudžeto ir biudžetinio proceso institutas itin svarbus kiekvienos valstybės ekonominiam, teisiniam ir politiniam egzistavimui. Biudžeto sudarymas, kaip reikšmingas dalykas, pakankamai išsamiai reglamentuotas įvairaus lygio teisės aktais, pradedant Konstitucija ir baigiant ministro įsakymais. Lietuvoje šios srities teisinis reglamentavimas yra orientuotas į nacionalinio biudžeto sudarymą programiniu principu.

Biudžeto sudarymo praktika JAV, Lietuvoje, Latvijoje ir Švedijoje nėra identiška, nes ji susijusi su skirtingomis politinėmis ir ekonominėmis kiekvienos visuomenės vertybėmis. Metodai ir sąvokos gali būti panašūs, tačiau jų naudojimas priklauso nuo visuomenės kultūros, valstybinės santvarkos ir valstybės istorinės raidos.

SUMMARY

The Conception and Stages of the Budgeting Process

Keywords: budget, budgeting process, principles of the budgeting process, stages of the budgeting process, drafting, implementation, and control of the budgeting process, budgeting process abroad.

Each year, budgets are drafted all over the world, including Lithuania. The budget is understood as the funds accumulated by the state and the use of such funds for the performance of the State's functions, as well as for financing other common needs of the State. Budgeting process means actions of state or local authorities related to common budget; drafting, implementation and control of the budget. Such budgeting process predominates in other states as well.

Although issues of the budgeting process, budgeting and similar issues have been analysed in the legal doctrine, this topic always remains relevant and some new, not-yet-discussed and unfolded aspects come out each time an analysis or a survey of the budget is carried out, which may be a result of rapidly developing modern science, invention of new laws, substantiation of new theorems, and development of more and more sophisticated items.

The paperwork analyses historical development of the budget and the budgeting process, discusses the stages of the budgeting process, and reviews legal instruments regulating each stage of the budgeting process from the analytical point of view.

Legal methods of research– system analysis, historical, comparative, etc. – have been taken as a basis for the analysis of the chosen topic.

The institution of the budget and the budgeting process is particularly important for economic, legal and political existence of each state. Formation of the budget, as a significant issue, is regulated well enough by legal instruments of different levels, starting with the constitution and finishing with orders of the minister. In Lithuania, legal regulation of this field is oriented towards the formation of the national budget following the program-based principle.

Budgeting practice in the USA, Lithuania, Latvia and Sweden is not identical, since it is related to different political and economic values of each society. Methods and conceptions may be similar, yet their use depends on the public culture, system of government and historical development of the state.

LITERATŪRA

2. Allen R. Budgetary Reform in Central and Eastern Europe. – 2004
3. Bivainis, J., Butkevičius, A. “Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas”. Pinigų studijos, 4 – 2002
4. Bjorn Eriksson, “Sweden's Budget System in a Changing World”, Public Budgeting and Finance, 3, – 1983
5. Buckiūnienė O. Valstybės ir tarptautiniai finansai. – Vilnius, Knygynas – 2005
6. Buškevičiūtė E., Pukelienė V. – Valstybės mokesčių sistema. – Kaunas, Technologija. – 1998
7. Daukša A. TSRS biudžetinė sistema. – Vilnius – 1961
8. David O. Sears and Jack Citrin, “Tax Revolt: Something for Nothing in California, enlarged edn” Cambridge, MA: Harvard University Press, – 1985
9. „Does budgeting have a future?“ 22nd annual meeting of Senior Budget Officials. Paris, 21-22 May 2001. OECD.
10. Edvard Gramlich, „Intergovernmental Grants: A Review of the Literature”, in Wallace E. Oates, ed., The Political Economy of Fiscal Federalism (Lexington, MA: D. C. Heath, – 1977
11. Hagen J. and Harden I.J. “National budget processes and fiscal performance”.
12. Jablonskis K. Lietuvos valstybės ir teisės istorija nuo XIV a. pabaigos iki XVI a. vidurio. – Vilnius – 1971
13. Jurgen Grønnegrd Christensen, „Hierarchical and Contractual Approaches to Budgetary Reform”, Journal of Theoretical Politics, 4, – 1992
14. Jurgutis V. Finansų mokslo pagrindai. – Kaunas, Šviesa. – 1938
15. Levišauskaitė K., Ruškys G. Valstybės finansai. – Kaunas, Vytauto didžiojo Universiteto leidykla – 2003
16. Lynch, T. D. Public budgeting in America, USA, Prentice- Hall, Inc – 1990
17. Lietuvos valstybės teisės aktai. 1918-02-16–1940-06-15. – Vilnius – 1996
18. Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries. Edited by R.Allen and D.Tommasi. Paris: OECD, SIGMA, Phare, – 2001
19. Naraškevičiūtė V., Makštutienė A. Valstybės finansai – Kaunas, Technologija – 2003
20. Novikevičius V. „Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai“. Mokslo darbai Jurisprudencija, 31 (23) tomas, Vilnius, 2002 m.
21. Office of Management and Budget, Budget of the United States, FY-1989 (Washington, DC: Government Printing Office, – 1988

22. Peters B. Guy. Biurokratijos politika, – Vilnius, Pradai – 2002
23. Pokrovskis N. Finansų mokslo pagrindai. – Kaunas, Valstybės spaustuvė. – 1926
24. Public Expenditure Management Handbook. International Bank for Reconstruction and Development, – 1998.
25. Richard Rose, Lesson Driving in Public Policy (Chatham, N): Chatham House, – 1993
26. Rudolph G. Penner, „Forecasting Budget Totals: Why Can't We Get It Right?” in Michael J. Boskin and Aaron Wildavsky, eds, The Federal Budget: Economics and Politics (San Francisco: Institute of Contemporary Studies, – 1982
27. Statistikos departamentas. Valstybės ir savivaldybių institucijų finansai 2000 (statistikos biuletenis lietuvių – anglų kalba). – V., Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. – 2001
28. Schick A. A Contemporary Approach to Public Expenditure management. International Bank for Reconstruction and Development, – 1999.
29. Žilėnas A. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės finansų pagrindai. I dalis.– Vilnius – 1996
30. Žilėnas A. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės finansų pagrindai. II dalis.– Vilnius – 1999
31. Valančius K.L. Lietuvos valstybės konstitucijos. – Ekonomikos mokymo centas, Vilnius – 2001
32. Горбунова. О. Н. Финансовое право – Москва, Юристъ – 1996
33. Эриашвили. Н. Д. Финансовое право – Москва, Unity – 2000
34. Конституция и законы СССР. – Москва, – 1983
35. Laisvosios rinkos instituto tinklalapis. www.lrinka.lt. žiūrėta 2006-10-15.
36. http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/enlargement_papers/2002/elp07en.pdf: žiūrėta 2006-11-10.
37. Finansų ministerijos fiksalinės politikos Interneto puslapis: <http://finansai.tripod.com> žiūrėta 2006-11-09

Norminiai aktai

37. Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. Referendume.
38. Lietuvos Respublikos biudžeto įstatymo pakeitimo įstatymas// Valstybės žinios., 2004. Nr. 4-47. Vilnius.
39. Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas 1995 m. Gruodžio 5 d. Nr.I-1113. Vilnius.

40. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. Aktuali redakcija nuo 2001 06 07. Vilnius.
41. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas 2000 m. spalio 12 d. Nr. VIII-2018. Vilnius.
42. Lietuvos Respublikos Seimo statutas (su pakeitimais). 2000 m. liepos 11 d. Nr.VIII-1821. Vilnius
43. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas. 2001 m. liepos 10 d. Nr. IX-443. Vilnius.
44. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2001, Nr. 94-3307. 2001 m. spalio 23 d. Nr. IX-566. Vilnius.
45. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas. 1994 m. gegužės 19 d. Nr.I-464. Vilnius.
46. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 30 d. nutarimo Nr. 1164 "Dėl dalies žemės ūkio ministerijos įmonių paskolų kapitalizavimo" atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymo 13 straipsniui, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 9 straipsniui ir Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 43 straipsnio pirmajai daliai “. 1996 m. vasario 28 d. Vilnius.
47. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. 2002 m. sausio 14 d. Vilnius.
48. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas. Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo. 2001m. gegužės 14 d. Nr. 543. Vilnius.
49. Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. 2001 m. Gegužės 14 d. Nr. 543 Vilnius.
50. Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2004 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo“. 2003 m. vasario 26 d. Nr.265 Vilnius.

51. Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimas “Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. 2002 m. birželio 6 d. Nr.827 Vilnius.
52. Lietuvos Respublikos Finansų Ministro įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ 2003 m. liepos 3 d. Nr.1K-184 Vilnius.
53. Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto programinio formavimo laikinosios metodikos.1998 m. balandžio 27 d. Nr. 02-11/2377. Vilnius.