

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS
EKONOMIKOS IR VERSLO INSTITUTAS

DEIMANTĖ BRONIKAUSKAITĖ

**LIETUVOS FISKALINĖ POLITIKA PO
ĮSTOJIMO Į ES**

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas
doc. dr. J. Seiranov

VILNIUS, 2014

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS
EKONOMIKOS IR VERSLO INSTITUTAS**

**LIETUVOS FISKALINĖ POLITIKA PO
ĮSTOJIMO Į ES**

**Viešojo sektoriaus ekonomikos programos viešųjų pirkimų specializacijos
magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 621L10010**

Konsultantas
prof. habil. dr. G. Davulis
2014-

Vadovas
doc. dr. J. Seiranov
2014-

Recenzentas
2014-

Atliko
VPRmis2-01 gr. stud.
D. Bronikauskaitė
2014-04-15

VILNIUS, 2014

TURINYS

ĮVADAS.....	7
1. FISKALINĖS POLITIKOS TEORINIAI PAGRINDAI	10
1.1. Fiskalinės politikos samprata ir esmė.....	10
1.2. Fiskalinės politikos tikslai.....	13
1.3. Fiskalinės politikos priemonės.....	17
1.4. Visiško užimtumo biudžetas	21
1.5. Fiskalinės politikos įgyvendinimo reglamentavimas	23
2. LIETUVOS FISKALINĖS POLITIKOS ANALIZĖ PO ĮSTOJIMO Į ES	24
2.1. Tyrimo metodika.....	24
2.2. Valstybės pajamų valdymas ir analizė	26
2.3. Valstybės biudžeto išlaidų valdymas ir analizė.....	35
2.4. Valstybės skolas analizė ir vertinimas	42
3. LYGINAMOJO BALTIJOS ŠALIŲ FISKALINĖS POLITIKOS ANALIZĖ PO ĮSTOJIMO Į ES	50
3.1. Baltijos šalių ekonominė situacija po įstojimo į ES.....	50
3.2. Baltijos šalių mokesčių sistemos ir jų pokyčiai	55
3.3. Baltijos šalių biudžeto pajamų analizė	59
3.4. Baltijos šalių biudžeto išlaidų analizė	60
3.5. Baltijos šalių valstybės skolos analizė	61
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	66
LITERATŪROS ŠALTINIAI.....	68
ANOTACIJA	74
ANNOTATION	75
SANTRAUKA	76
SUMMARY	77
PRIEDAI.....	78

PRIEDŲ SĄRAŠAS

1 PRIEDAS. Valstybės pajamų šaltiniai	79
2 PRIEDAS. Lafero kreivė.....	80
3 PRIEDAS. Lietuvos valstybės biudžeto pajamos (tūkst. Lt) 2004-2013 m.	81
4 PRIEDAS. Surenkamų mokesčių dalis Lietuvos mokesčių pajamų struktūroje (tūkst.Lt) 2004-2013 m.	82
5 PRIEDAS. Valstybės išlaidų struktūra.....	83
6 PRIEDAS. Lietuvos valstybės biudžeto išlaidos pagal funkcijas (tūkst.Lt) 2004-2013 m.....	84
7 PRIEDAS. Maastrichto kriterijai	85
8 PRIEDAS. Gyventojų pajamų mokesčio tarifo kaita Baltijos šalyse 2004 - 2013 m.	86
9 PRIEDAS. Baltijos šalių PVM tarifų kaita	87
10 PRIEDAS. PVM tarifai ES šalyse.....	88
11 PRIEDAS. ES šalių valstybės skolos santykis su BVP 2012 m.	89
12 PRIEDAS. Kredito agentūrų kredito reitingų reikšmės	90
13 PRIEDAS. Kai kurių Europos valstybių kredito reitingų palyginimas.....	91

ILIUSTRACIJŲ SĄRAŠAS

1 pav. Infliacijos ir nedarbo derinimas fiskalinės politikos priemonėmis	14
2 pav. Verslo ciklas	15
3 pav. Valstybinio prekių ir paslaugų vartojimo įtaka visuminei paklausai	16
4 pav. Visiško užimtumo ir cikliniai deficitai	22
5 pav. Pridėtinės vertės mokesčio dinamika (tūkst. Lt) 2004-2013 m.	31
6 pav. Akcizų dinamika (tūkst. Lt) 2004-2013 m.	32
7 pav. Pelno mokesčio dinamika (tūkst. Lt) 2004-2013 m.	33
8 pav. Gyventojų pajamų mokesčio dinamika (tūkst. Lt) 2004-2013 m.	34
9 pav. LR valstybės pajamų (tūkst. Lt) ir ES lėšų (proc.) kitimas 2004-2013 m.	35
10 pav. Valstybės išlaidų dinamika 2004-2013 m.	36
11 pav. Valstybės biudžeto išlaidos pagal valstybės funkcijas, pokyčiai 2004-2013 m.	39
12 pav. LR valstybės biudžeto išlaidos 2004-2013 m. ir ES paramos lėšų dalis jose.....	41
13 pav. LR Vyriausybės skolinimosi politikos priemonės, numatytos 2004-2013 m. laikotarpiui.	44
14 pav. Valdžios sektoriaus bendroji skola 2004–2013 m. (metų pabaigoje).....	45
15 pav. Centinės valdžios, vietos valdžios, Socialinės apsaugos fondų skola palyginus su BVP, proc. 2004 – 2013 m. (metų pabaigoje).	47
16 pav. Vidaus ir užsienio skolų santykis 2004 – 2013 m. (metų pabaigoje).....	48
17 pav. Lietuvos valdžios sektoriaus deficitas 2004 – 2012 m. (mln. Lt bei proc. nuo BVP).....	49
18 pav. Realus BVP metinis pokytis Lietuvos, Latvijos ir Estijos šalyse (2004 – 2012 m.)	51
19 pav. Nedarbo lygis Lietuvoje, Latvijoje ir Estijoje	51
20 pav. Metinė infliacija Baltijos valstybėse 2004 – 2012 m. (proc.)	52
21 pav. Baltijos šalių valdžios sektoriaus deficitas/perteklius (proc. nuo BVP).	54
22 pav. Baltijos šalių biudžetų pajamos 2004-2012 m. (proc. nuo BVP).....	59
23 pav. Baltijos šalių valstybės biudžeto išlaidos 2004 - 2012 m.....	60
24 pav. Baltijos šalių valstybės biudžeto išlaidos 2004 - 2012 m. (proc. nuo BVP)	61
25 pav. Baltijos šalių valstybės skola 2004 – 2012 m. laikotarpiu (mln. EUR)	62
26 pav. Baltijos šalių valstybės skolos ir BVP santykis (2004 – 2012 m.).....	63

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė. Fiskalinės politikos termino apibrėžimai.....	10
2 lentelė. Valstybės pajamų retrospektyvos analizė.....	28
3 lentelė. Valstybės išlaidų retrospektyvos analizė.....	37
4 lentelė. Valstybės skolos retrospektyvos analizė	46
5 lentelė. Baltijos šalių ilgalaikio skolinimosi užsienio valiuta kredito reitingai	64

IVADAS

Temos aktualumas. Lietuva nuėjo ilgą ir sunkų kelią, siekdama įstoti į Europos Sąjungą (toliau – ES). Pasirengimas narystei ES bei struktūrinės reformos išskėlė naujus iššūkius fiskalinės politikos vykdytojams. Prisijungimas prie ES įtakoja įvairias mūsų gyvenimo sferas, o ypač ekonominę sferą. 2004 m. Lietuvos biudžetas buvo pirmasis eurointegracinis biudžetas, kuriame susiliejo Lietuvos valstybės ir ES pinigų srautai (biudžetas buvo konsoliduotas su ES biudžetu). Galimybė pretenduoti į ES struktūrinių fondų paramą, kuri sudaro vidutiniškai apie 20 proc. Lietuvos valstybės biudžeto pajamų dalį, sukuria palankias sąlygas ekonomikos plėtrai. Formuoti fiskalinę politiką, kuri užtikrintų efektyvų ir racionalų valstybės ir ES lėšų valdymą ir panaudojimą yra vienas iš valstybės teikiamų prioritetų. Po įstojimo į ES buvo privalu laikytis išorinių fiskalinės politikos taisyklių, apibrėžtų ES sutarties bei Stabilumo ir augimo pakto (toliau - SGP).

Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybės) veikla reiškiasi jos vykdoma politika, kuri gali suteikti ekonominiam ciklui kilimo arba smukimo reiškinį. Vyriausybė tai daro naudodama išdo politiką arba pinigų politiką. Viena jų reiškiasi mokesčiais ir biudžeto išlaidomis, o kita – reguliuojant pinigų pasiūlą ir kreditus. Ekonomistai Vyriausybės galią apmokestinti ir daryti išlaidas vadina Vyriausybės **iždo**, arba **fiskaline politika**. Tai Vyriausybės įrankis, padedantis įtakoti ekonomikos veiklą per jos vykdomą išlaidų ir mokesčių kontrolę. Dar kitaip, tai Vyriausybės naudojamos finansinės priemonės ekonomikai reguliuoti. Jai yra suteikiamos galios rinkti mokesčius ir skirstyti surinktas lėšas siekiant reguliuoti ekonominį aktyvumą. Vyriausybė, keisdama mokesčių ir išlaidų politiką, siekia apsaugoti ekonomikos sistemą, jos dalyvius nuo neigiamų ekonominių reiškinų.

2008–2009 m. finansų krizę Lietuva pasitiko visiškai nepasiruošusi. Ko priežastis buvo nuo 2003 iki 2008 m. vykdoma prociklinė fiskalinė ekspansija (deficitinis biudžetas tik dar labiau skatino visuminę paklausą ir generavo makroekonominius disbalansus). Išsivysčiusiose šalyse taikomos ekonomikos skatinimo priemonės, paremtos viešųjų lėšų investicijomis bei mokesčių pakeitimais, kuriais, be kito poveikio, siekiama suteikti ir didesnę socialinę apsaugą mažiausiai uždirbančiam visuomenės sluoksniui. Narystė ES valstybei – narei suteikia ne tik tam tikrų teisių, bet ir tam tikrų įpareigojimų, susijusių su fiskalinės politikos praktiniu įgyvendinimu.

Magistro darbe nuspręsta įvertinti fiskalinės politikos pokyčius Lietuvai įstojus į ES. Tuo pačiu tai palyginsiu su kitomis Baltijos šalimis (Latvija ir Estija). Labai svarbus analizuojamo laikotarpio momentas 2009 m. Finansų rinkos Lietuvai, kaip ir kitoms Baltijos šalims, praktiškai buvo uždarytos. Finansų rinka yra specifinė, kurioje finansų sektorius vaidina esminį vaidmenį, o krizės yra neatskiriama normalaus visuomenės funkcionavimo dalis. Siekiant išvengti valstybinio sektoriaus bankroto, per trumpą

laikotarpį teko keisti mokesčių sistemą ir apkarpyti valdžios sektoriaus išlaidas. Prasidėjus sparčiam nuosmukiui nekilnojamojo turto, vėliau finansų rinkose, dar vėliau ir visuose globalizuotos ekonomikos sektoriuose. Tokiu būdu bus padaryta fiskalinės politikos įgyvendinimo nuosekli analizė bei darbe formuluojamų išvadų pagrindimas tiek teoriniu, tiek praktiniu aspektais.

Magistro darbo tyrimo problema. Pagrindinė šio darbo problema - fiskalinės politikos įgyvendinimui skiriamų viešųjų lėšų panaudojimo naudingumas. Analizuojant Lietuvos fiskalinę politiką ir jų poveikį ekonomikos raidai, bus siekiama nustatyti, ar fiskalinė politika ir jos priemonės įgyvendinamos efektyviai nuo įstojimo į ES iki šių dienų. Ir kokia turėtų būti vykdoma fiskalinė politika Lietuvoje, siekiant geresnės ekonomikos.

Magistro darbo tyrimo objektas. Pagrindinis šio magistro darbo tyrimo objektas fiskalinė politika po įstojimo į ES. Taip pat ES bei nacionaliniai teisės aktai, kuriais remiantis praktiškai įgyvendinamos fiskalinė politika. Statistinė-faktinė informacija, kuri atspindi vykdomos fiskalinės politikos poveikį ekonomikai, bei mokslinių tyrimų medžiaga, kuri pateikia tam tikrų priemonių poveikį ekonomikoje mechanizmus. Be to darbe analizuojamos Latvijos ir Estijos fiskalinės politikos, siekiant jas palyginti ir įvertinti su Lietuvos vykdoma fiskaline politika.

Magistro darbo tyrimo tikslas ir uždaviniai. Šiuo magistro darbo tyrimu siekiama išsamiai ir nuosekliai, atlikti Lietuvos fiskalinės politikos analizę ir suformuluoti išvadas. Siekiant į analizę įtraukti kuo naujesnius duomenis, buvo pasirinkti laikotarpiai: Lietuvos fiskalinės politikos analizei 2004–2013 m. laikotarpis, o lyginamajai Baltijos šalių analizei 2004–2012 m. Siekiant analizės nuoseklumo bei išvadų pagrįstumo, darbas turėtų būti struktūrizuojamas, o nurodytas pagrindinis tikslas išskaidytas į šiuos uždavinius:

- ✓ išnagrinėti fiskalinės politikos atsiradimo priežastis, tikslus;
- ✓ ištirti bei įvertinti pagrindinius fiskalinės politikos priemones ir jų poveikį ekonomikai;
- ✓ ištirti Lietuvos fiskalinės politikos įgyvendinimo ypatumus bei fiskalinės politikos pokyčius, Lietuvai įstojus į ES;
- ✓ atlikti lyginamąją Baltijos šalių fiskalinės politikos analizę po įstojimo į ES.

Magistro darbo tyrimo metodai. Darbui parengti taikyti bendrieji moksliniai kiekybiniai bei kokybiniai metodai.

Magistro darbo struktūra. Mano baigiamąjį magistro darbą sudaro trys dalys, sudarytos iš poskyrių.

Pirmoje darbo dalyje remiantis moksline literatūra aptariama fiskalinės politikos teoriniai pagrindai: samprata, tikslai, priemonės, jų poveikis ekonomikai ir įgyvendinimo reglamentavimas.

Antroje dalyje atliekama fiskalinės politikos analizė po įstojimo į ES. Analizė, atliekama, remiantis, pateiktais Finansų ministerijos duomenimis bei Statistikos departamento statistinių duomenų analize.

Trečioje dalyje atliekama lyginamoji Baltijos šalių fiskalinės politikos analizė po įstojimo į ES. Analizė, atliekama, remiantis šalių Finansų ministerijos, bei ES statistikos tarnybos (toliau - EUROSTAT) teikiamais duomenimis, kurie parodo tikrąjį fiskalinės politikos poveikį ekonomikai.

1. FISKALINĖS POLITIKOS TEORINIAI PAGRINDAI

1.1. Fiskalinės politikos samprata ir esmė

Analizuojant fiskalinės politikos apibrėžimą, matyti jog skirtinguose šaltiniuose pateikiama nevienodai. Tuo galima įsitikinti pažvelgus į 1 lentelę.

1 lentelė. Fiskalinės politikos termino apibrėžimai.

Autoriaus (-iai)	Termino apibrėžimas
B. Drilingas, J. Čiburienė, V. Snieška (1997, p.79)	Tai visuma priemonių, kuriomis Vyriausybė keičia bendrąją paklausą, sumažindama ciklinius gamybos svyravimus ir siekdama visiško užimtumo, nespartinant infliacijos tempo.
A. Jakutis ir kt. (2007, p.196)	Tai biudžetinės politikos dalis, susijusi su valstybinio biudžeto pajamų formavimu, remiantis mokesčių sistema.
G. Davulis (2009, p.286)	Tai biudžeto pajamų ir išlaidų formavimo principai: ir praktika, kuri įgyvendinama keičiant Vyriausybės mokesčių ir išlaidų lygį.
Z. Pagirskienė (2003, p.54)	Tai valstybės finansų naudojimas, siekiant sušvelninti arba panaikinti bendrojo nacionalinio produkto svyravimus, reguliuojant bendrąją paklausą.
V. Snieška (2005, p.174)	Tai valstybės finansų naudojimas bendrojo nacionalinio produkto svyravimams sumažinti arba panaikinti reguliuojant bendrąją paklausą.
O.G. Rakauskienė (2006, p.215)	Tai valstybės finansų formavimas ir naudojimas, siekiant sušvelninti bendrojo nacionalinio produkto svyravimus, reguliuojant visuomeninę paklausą.

Nors skirtinguose moksliniuose šaltiniuose pateikiami įvairūs fiskalinės politikos apibrėžimai, tačiau jos turinys iš esmės yra panašus. Pateiktų apibrėžimų analizė atskleidžia, jog fiskalinė politika – makroekonominis valdžios naudojamas įrankis, siekiant įtakoti ekonominę valstybės būklę.

Taigi, fiskalinė politika yra viena iš sudėtinių nacionalinio biudžeto formavimo politikos dalių, susijusi su valstybės biudžeto pajamų planavimu, surinkimu, panaudojant egzistuojančią mokesčių sistemą, bei įtraukianti nacionalinės Vyriausybės išlaidų apimtį. Teigiamai funkcionuojantis finansų sektorius kiekvienoje šalyje yra svarbi ekonomikos augimo sąlyga (Lakštutienė, 2008).

Kaip ir bet kuri teorija, turi savo prielaidas, kuriomis remiantis turėtų būti priimami sprendimai. Laikytina, kad sprendimus priimantys asmenys privalo siekti visuomenės gerovės bei geriausiu įmanomu būdu siekti viešojo intereso, tuo tarpu šie reiškiniai gali būti matuojami skirtingais ekonominiais,

socialiniais rodikliais, o jiems suteikiama reikšmė praktikoje priklauso nuo ekonominės, politinės situacijos. Tanzi (2006) išskyrė tokius ekonominius tikslus tam tikru laikotarpiu kurie turi būti siekiami, laikantis šių teorinių prielaidų:

✓ **Pirmoji prielaida.** Vieningas biudžetinis procesas bei vieninga institucija. Ji parenka atitinkamas fiskalinės politikos priemones ir jų apimtį tam, kad būtų įmanoma pagrįstai numatyti poveikį ir imtis atitinkamų koregavimo veiksmų;

✓ **Antroji prielaida.** Priimdami fiskalinės politikos sprendimus, vadovaujamosi viešuoju interesu. Todėl nesudaromos sąlygos korupcijai, nėra veikiami asmeninių ar kitokių šiuos sprendimus neigiamai įtakančių interesų. Rinkimų ciklas ne vaidina jokio vaidmens priimant sprendimus dėl biudžeto, kitaip tariant, neturėtų būti siekiama populistinių tikslų;

✓ **Trečioji prielaida.** Sprendimai kurie priimami biudžeto klausimais, atsižvelgiant į turimus išteklius, valdžia turi turėti efektyviausią ekonominių reiškinių analizę. Šios analizės turi būti grindžiamos patikimais duomenimis, nešališkomis prognozėmis, ekonomikos teorijoje pripažintais priežastingumo ryšio tarp sprendimų ir jų prognozuojamo poveikio nustatymo principais. Taip, valdžios asmenys turi galimybę pagrįstai prognozuoti sprendimų poveikį valstybės biudžetui;

✓ **Ketvirtoji prielaida.** Kadangi fiskalinės politikos priemonės apskritai yra siejamos su teisės aktais, jos gali būti keičiamos tik priimant konkrečius naujus teisės aktus arba įstatymų pakeitimais. Įstatymai turi būti aiškūs, siekiantys nurodytų tikslų. Tokiu būdu įmanoma išvengti įstatymų interpretavimo skirtumų atsirandančių tarp visuomenės, valdžios bei įstatymų kūrėjų tarpe;

✓ **Penktoji prielaida.** Įstatymų vykdomoji valdžia turi turėti pakankamai įgaliojimų, įgyvendinant fiskalinės politikos sprendimus. Pirma, seimas turi turėti prerogatyvą patvirtinti arba atmesti vykdomosios valdžios pateiktus pasiūlymus. Taip pat tobulinti pasiūlymus arba jas iš dalies pakeisti atitinkamais būdais. Tačiau jie neturi prerogatyvos keisti įstatymų esmės arba atidėti nepagrįstai, vykdomajai valdžiai pateiktus pasiūlymus. Antra, susijusios su pirma prielaida. Vyriausybė turi veikti harmoningai arba bent jau koordinuotai ir neturi siekti prieštaringų teisės aktų. Trečia, dauguma išlaidų ar mokesčių sprendimai turi būti vykdomi per biudžetinį laikotarpį, kuris paprastai yra vieneri metai (gali būti ir ilgesnis).

Praktikoje minėtų teorinių prielaidų laikymasis yra praktiškai neįmanomas dalykas, todėl reikia siekti kuo didesnės atitikties teorijos nuostatoms. Teorija yra normatyvinio pobūdžio mokslas, kuris atskleidžia, kaip fiskalinė politika turėtų būti įgyvendinama.

Vertinant LR fiskalinės politikos formavimo proceso ypatumus, galima sutikti, jog pagrindinis biudžeto formuotojo vaidmuo tenka LR finansų ministerijai, tačiau pastarajai pateikiami duomenys atskirų tam tikrų institucijų (ministerijų, teismų ir kitų asignavimų valdytojų), todėl fiskalinė politika neturi

galimybių visapusiškai patikrinti šių institucijų pateikiamų duomenų teisingumą, pagrįstumą. Fiskalinė politika yra vienintelis efektyvus instrumentas, kuriuo galima sumažinti išorinį ekonomikos pažeidžiamumą ir daryti poveikį visuminei paklausai. Tačiau, kaip parodė valdžios sektoriaus deficito raida Lietuvos fiskalinė politika nepasižymėjo subalansuotumu.

Kaip jau minėta, fiskalinės politikos įgyvendinimas yra susijęs su valstybės biudžeto formavimu, naudojimu. Ji apima šalies biudžeto sandarą ir deficito reguliavimą, mokesčių politiką, valstybės išlaidų politiką, valstybės skolos politiką. Ar vykdoma valstybės fiskalinė politika – tinkama, galima spręsti iš tam tikrų biudžeto valdymo rodiklių (Rakauskienė, 2006):

- ✓ mokesčių surinkimo lygis ir biudžetinių įsipareigojimų įgyvendinimas;
- ✓ biudžeto deficito dydis ir valstybės skolos didėjimo tempai;
- ✓ finansinių išteklių dalis, skiriama valstybės skolai;
- ✓ Bendrojo vidaus produkto (toliau – BVP) monetizacijos laipsnis (bendrojo pinigų kiekio santykis su BVP);
- ✓ valiutos išteklių dydis ir jų dinamika;
- ✓ BVP augimas ir užimtumo didėjimas.

Šių rodiklių reikšmių pokyčiai parodo fiskalinės politikos efektyvumą, padeda nustatyti šalies ekonomikos lygį.

Kalbant apie fiskalinės politikos raidą, jos pėdsakų galima aptikti jau senovėje (susitarimas tarp valdovų ir pavaldinių. Kokius mokesčius taikyti, ir kokius mokesčių dydžius reikėtų apmokestinti pavaldinius). Iki XX a. pradžios valstybės vaidmuo buvo ribotas ir iš esmės apėmė tik pagrindines valstybės funkcijas: valstybės gynybą, nuosavybės apsaugą, viešosios tvarkos palaikymą, valstybinių darbų vykdymą. Tuo metu valstybių sienos turėdavo ne tik politinę, bet ir ekonominę reikšmę (pagrindinis valstybės pajamų šaltinis būdavo muitai bei transporto rinkliavos).

1930 m. Vyriausybė pradėjo naudoti fiskalinę politiką ne tik socialinei politikai vykdyti, bet ir skatinti bendrą ekonomikos augimą ir stabilumą. Jos formavimui įtakos turėjo anglų ekonomistas *Keynes*, *John Maynard (1883-1946)*. Keynes teigė, kad Vyriausybė gali sustabdyti nuosmukį padidinant išlaidas savo iniciatyva arba mažinant mokesčius. To pasekoje, pajamos padidėtų, žmonės būtų linkę išleisti daugiau, o ekonomika ir vėl gali pradėti augti. Privatus sektorius visada siekia naudoti tik sau ir tai sukelia neigiamus valstybės makroekonominius padarinius. Todėl būtini aktyvūs valstybės veiksmai reguliuojant ekonomiką (fiskalinė politika, monetarinė politika) tam, kad būtų užtikrintas ir stabilizuotas ekonominis vystymasis.

Ruošiantis Antrajam Pasauliniam karui, padidėjo valstybių karinės išlaidos, kas patvirtino keinsistinės fiskalinės politikos (Vyriausybės išlaidų didinimas, siekiant mažinti ekonomikos ciklinių

svyravimų įtaką) poveikį, skatinant užimtumą bei ekonominį aktyvumą (Feldstein, 2009). Pasibaigus antrajam Pasauliniam karui daugiau kaip 130 valstybių atgavo nepriklausomybę bei turėjo pritaikyti naujos rinkos ekonomikos funkcionavimo principus savo valstybėse, o tai padidino ir tinkamai įgyvendinamos fiskalinės politikos svarbą. Daug reikšmės fiskalinei politikai suteikė 1971 m. Tais metais žlugo Bretton Woods sistema, kuri palaikė fiksuotą JAV dolerio santykį su aukso kaina bei kitų valstybių valiutų santykį su JAV doleriu. Dėl Richard Nixon nutraukto ryšio tarp dolerio ir aukso krito akcijų kainos, staigiai pakilo naftos kainos, žlugo bankai, didėjo infliacija. Valiutų kursai tapo laisvai plaukiojantys bei sumažino savarankiškos monetarinės politikos poveikį (Stephey, 2008).

Fiskalinė politika šiuolaikinėse valstybėse yra vienas iš pagrindinių valstybės ekonominių gyvenimą reguliuojančių elementų, kurio turinys bei nustatyti prioritetai didele dalimi lemia galimybes plėtoti ekonominę pažangą bei valstybės lygiu spręsti aktualias ekonomikos augimo bei visuomenės gerbūvio gerinimo problemas.

1.2. Fiskalinės politikos tikslai

Teorijoje nėra pasiekta vieninga nuomonė, kokia turėtų būti tinkama fiskalinė politika, todėl atitinkamai formuluojami ir skirtingi tikslai. Pagirskienė (2003) teigia jog fiskalinės politikos tikslai yra užtikrinti subalansuotą valstybės biudžetą, žemą nedarbo ir infliacijos lygį. Rakauskienė (2006) – derinti infliaciją ir nedarbą, taip veikiant makroekonominę pusiausvyrą. Jakutis ir kt. (2007) išskiria nedarbo arba infliacijos panaikinimą. Daryti įtaką makroekonominiams rezultatams (Isaac, 2009).

Teorijoje paprastai iškeliami tokie aspektai:

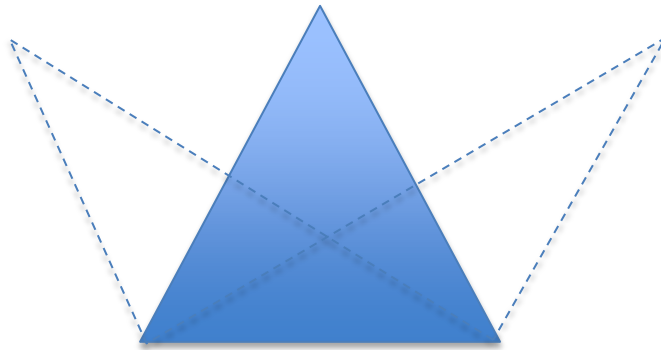
✓ **kaip fiskalinė politika turi užtikrinti visišką užimtumą bei priimtina infliaciją.** Kaip minėta, Jakučio ir kt. (2007) nuomone, pagrindinis fiskalinės politikos tikslas yra nedarbo arba infliacijos panaikinimas. Užimtumo lygis ir nedarbo problema yra aktuali visose ES šalyse. Ši problema pastebima ekonominio nuosmukio metu. Tyrimų rezultatai parodė, kad didėjantis nedarbas yra priklausomas nuo šalies ekonominių procesų, todėl Vyriausybės politika ir priimami sprendimai turi būti nukreipti į nedarbo sukeltamų nuostolių mažinimą ir pagalbą asmenims praradusiems savo darbo vietas (Simanavičienė, Užkurytė, 2009).

Ypatingas dėmesys skiriamas pastangoms išlaikyti nedidelį nedarbą, siekti visiško užimtumo. Šiuo aspektu J. M. Keinsas teigė, teorinis fiskalinės politikos pagrindas yra mokslas apie aktyvų valstybės biudžeto ir valstybinių investicijų vaidmenį, siekiant sušvelninti ekonominius svyravimus. Nagrinėdamas fiskalinės politikos poveikį ekonomikos stabilumui, J. M. Keinsas kėlė prielaidą, jog pagrindinis makroekonominis disbalansas yra nepilnas užimtumas. Esant visiškam užimtumui didėja gyventojų perkamoji galia, kuri didina prekių paklausą ir taip mažina grėsmę perprodukcijai. Pasak ekonomisto,

ekonominis augimas įmanomas tik esant visiškam užimtumui ir pakankamam santaupų lygiui. Tačiau didelės santaupos gali ir stabdyti ekonominį augimą, todėl jų perteklių būtina mažinti mokesčiais. Tai leistų padidinti valstybines investicijas ir valstybės išlaidas iki visuminės paklausos lygio, atitinkančio visišką užimtumą (Urbonas ir kt. 2009).

Sparčiai augant ekonomikai, padidėja darbo jėgos poreikis (sumažėja nedarbas), didėja paklausa, tuo pačiu didėja infliacija, todėl labai svarbiu tikslu laikoma infliacijos kontrolė.

Taigi fiskalinė politika derindama infliaciją ir nedarbą veikia makroekonominę pusiausvyrą ir šalies ekonominę padėtį. Šį procesą galima atvaizduoti trikampio forma, kurio viršūnės yra fiskalinės politikos priemonės, nedarbas ir infliacija (žr. 1 pav.).



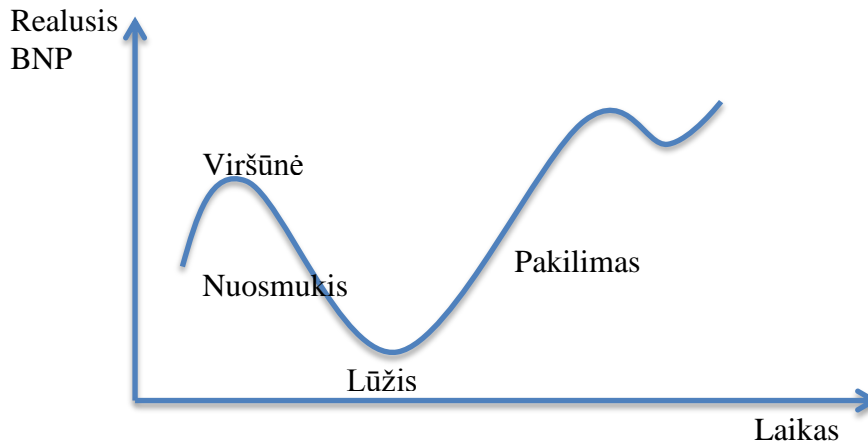
Šaltinis: Rakauskienė, 2006, p. 217

1 pav. Infliacijos ir nedarbo derinimas fiskalinės politikos priemonėmis

Priklausomai nuo manipuliavimo fiskalinės politikos svertais, t.y. labiau ar mažiau įtempus vieną ar kitą trikampio viršūnę, atitinkamai keisis ir trikampio konfigūracija – t.y. mažės arba didės infliacija ir nedarbas, o tai atitinkamai daro įtaką ekonomikos augimui (Rakauskienė, 2006, p. 217).

✓ **kokia mokesčių sistema turėtų būti, kad valstybės išlaidos būtų kompensuotos be nepageidaujamų pasėkmių sekantiems fiskaliniams metams.** Šiuo aspektu pripažįstama, kad fiskalinės politikos tikslas yra ekonomikos augimo stabilizavimas t. y. svyravimų išlyginimas. Pastovus ekonomikos augimas – taip pritaikyti priešingo ciklo politiką, kad pakilimai ar nuosmukiai, pasitaikantys ūkinės veiklos cikle, būtų suderinami. Todėl fiskalinė politika skiriama ekonomikai suderinti (Pass et. al., 1997). Teorijoje nustatyta, kad bet kurios ekonomikos vystymuisi būdingi sistemingi ir pasikartojantys

ekonominio aktyvumo pokyčiai taip pat ekonominės padėties pagerėjimai/pablogėjimai, vadinami **cikliniais svyravimais** (žr. 2 pav.).



Šaltinis: Jakutis ir kt., 2007, p. 188

2 pav. Verslo ciklas

Mokslinėje literatūroje išskiriami J. M. Keynes ir R. Solow (neoklasikinė) ekonomikos augimo modeliai. R. Solow ekonominio augimo modelis įvertina taupymo normas, gyventojų skaičiaus, mokslo ir technikos pažangos įtaką ekonominiam augimui. J. M. Keynes modelis remiasi principine nuostata, kad makroekonominę pusiausvyrą lemia bendroji paklausa, o jos svarbiausias elementas – investicijos, t.y. per didelis taupymas gali sumažinti išlaidas, kurių reikia visiškam užimtumui palaikyti. Kada ekonomika auga, institucijos turėtų apriboti veiklą, nuosmukio metu fiskalinės politikos pagalba jos turėtų stimuliuoti ekonomiką (Alberola, Montero, 2007).

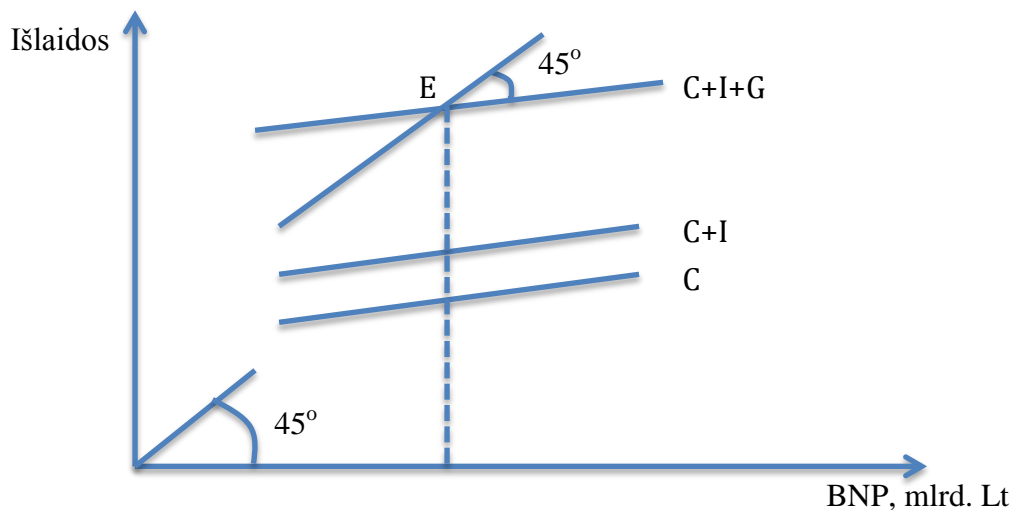
Mokesčių sistema yra vienas esminių nediskretinės fiskalinės politikos elementų, apie kurį kalbėsime sekančiame poskyryje. Jo pagalba automatiškai, be papildomų įstatymų leidėjo veiksmų, siekiama stabilumo ekonomikoje. Mokesčių sistema bet koku atveju yra našta ekonominiam vystymuisi, o šios naštos optimalaus dydžio parinkimas veikia surenkamų mokesčių bendrą dydį. Pasiekus atitinkamą mokesčio tarifo dydį, užtikrinamas didžiausias mokesčių pajamų surinkimas, o tolimesnis mokesčio tarifo didinimas sąlygoja pajamų mažėjimą. Siekiant kuo didesnės mokesčių sumos surinkimo, turi būti atsižvelgiama į ekonomikos ciklo fazę, o tuo pačiu ir į fiskalinės politikos tikslą.

Ekonomikos teorijoje teigiama, jog valdžios sektoriaus skolinimasis gali paskatinti ekonomikos augimą. Tačiau visada yra rizika, kad valstybės skola gali tapti nepakeliama šalies biudžetui ir apsunkinti šalies ekonomikos plėtrą (Karazijienė, 2011).

✓ **kokias prekes ir paslaugas valstybė turėtų teikti.** Prekių ir paslaugų, kurias teikia valstybė, tiesiogiai įtakoja valstybės išlaidas. Laikytina, kad rinkos ekonomikos veikimą reikia reguliuoti tada, kai ribinė visuomeninė prekių ir paslaugų nauda yra mažesnė už ribines socialines sąnaudas. Tokia situacija atsiranda monopolinėse rinkose, kai vartotojai yra verčiami mokėti daugiau, nei būtų įmanoma veikiančios konkurencijos sąlygomis, taip pat tais atvejais, kai nuostoliai atsiranda ne sandorio šalims, o tretiesiems asmenims.

Mokesčiai yra įplaukų šaltinis. Fiskalinė politika gali įtakoti paklausą ir ekonominės veiklos lygį, pajamų pasiskirstymą ir būdus, kuriais Vyriausybės skirsto išteklius.

Valstybinis prekių ir paslaugų vartojimas tiesiogiai veikia visuminę paklausą (žr. 3 pav.). “Mokesčiai netiesiogiai, per grynujų pajamų mažėjimą mažina visuminę paklausą, vadinasi, mokesčiai ir valstybinis vartojimas yra valstybės įrankiai siekti pusiausvyrą atitinkančio BNP lygio” (Jakutis ir kt., 2007, p. 200).



Šaltinis: Jakutis ir kt., 2007, p. 201

3 pav. Valstybinio prekių ir paslaugų vartojimo įtaka visuminei paklausai

Galima padaryti išvadą, jog fiskalinė politika galima reguliuoti visuminę paklausą.

Hjelm G. nacionalinėje ekonominių tyrimų instituto ataskaitoje pagal fiskalinės politikos priemones išskyrė tokius tikslus:

- ✓ Pajamų perskirstymo politika
 - vadovaujamosi sprendimais.
- ✓ Pastangas gerinti efektyvumą
 - didinti ilgalaikę gamybos pajėgumus (pvz. gamybos pajėgumas

per infrastruktūrą, švietimą, mokesčių lengvatų sistemą)

- ✓ Stabilizavimo politika
 - pasiekti aukštą ir stabilų išteklių panaudojimo lygį.
- ✓ Valstybės finansų būklė
 - negali viršyti išlaidų.

Galima sakyti, jog bet koku atveju fiskalinės politikos pagalba siekiama ekonomikos stabilizavimo, o tai priklauso nuo atitinkamos ekonomikos vystymosi ciklo fazės. Tinkamas fiskalinės politikos tikslo nustatymas padeda žymiai efektyviau suformuoti šiam tikslui įgyvendinti skirtą konkrečių priemonių visumą (mokesčių sistemos pasikeitimai, išlaidų valdymas ir kt.).

1.3. Fiskalinės politikos priemonės

Vyriausybės poveikis stabilizuojant ekonomikos pusiausvyrą gali būti daromas naudojant įvairias fiskalinės politikos priemones. Pagal valstybės veiksmų aktyvumą ir kryptingumą išskiriami du fiskalinės politikos tipai:

Diskretinė fiskalinė politika. “Tai Vyriausybės sąmoningai vykdomas mokesčių ir išlaidų keitimas, siekiant paveikti realią nacionalinio produkto apimtį, užimtumą ir kontroliuoti infliaciją” (Snieška V. ir kt., 2005, p. 172).

Fiskalinė politika gali būti naudojama ekonomikai stabilizuoti. Jeigu ekonomikai būdingas nuosmūkis, t. y. faktinis nacionalinis produktas yra mažesnis už potencialųjį, Vyriausybė įgyvendins skatinančiąją fiskalinę politiką, kuri apima:

- ✓ **Vyriausybės išlaidų didinimą,**
- ✓ **mokesčių mažinimą,**
- ✓ **abiejų išvardintų priemonių derinimą.**

Neišvengiama skatinančios fiskalinės politikos pasekmė - biudžeto deficito augimas. Biudžeto deficitą gali būti padengiamas iš dviejų šaltinių: Vyriausybė skolinasi trūkstamas lėšas iš vidaus ir užsienio rinkų. Naudojant šį biudžeto deficito finansavimo būdą Vyriausybės skola nuolat didėja: Vyriausybė kuria naujus pinigus. Šis deficito finansavimo būdas gali šalyje paskatinti spartų kainų lygio augimą. Manoma, jog deficito finansavimas, kuriant naujus pinigus, daro didesnę skatinamąją poveikį ekonomikai. Vyriausybinių obligacijų pardavimas rinkoje padidina palūkanų normą. Pastarajai kylant dalis planuojamų investicijų tampa nuostolingomis, t. y. investicinės išlaidos mažėja. Todėl sakoma, jog Vyriausybės išlaidos “išstumia” privačias investicijas. Tuo pačiu mažėja fiskalinės politikos skatinamasis efektas. Neigiamo poveikio investicinėms išlaidoms nebus, jei biudžeto deficitą bus finansuojamas, kuriant naujus pinigus (Šidlauskienė, Šeputienė, 2008).

Pakilimo fazėje, t. y. nedarbo lygis žemas, bet sparčiais tempais auga infliacija, Vyriausybė įgyvendins vadinamą stabdančią fiskalinę politiką. Ji apima:

- ✓ **Vyriausybės išlaidų mažinimą,**
- ✓ **mokesčių didinimą,**
- ✓ **abiejų priemonių naudojimą kartu.**

Šios fiskalinės politikos pasekmė - biudžeto pertekliaus atsiradimas. Biudžeto pertekliaus antiinfliacinis poveikis priklauso nuo to, kaip Vyriausybė panaudos sukauptas perteklines lėšas. Biudžeto perteklius gali būti naudojamas valstybės skolai sumažinti arba išimtas iš apyvartos, tų lėšų laikinai nenaudojant (Rakauskienė, 2006).

Praktikoje įgyvendinant diskretinę fiskalinę politiką, kai kurių valstybių veiklos apimtis smarkiai išaugo, o kitos smarkiai padidino valstybės skolą.

Nediskretinė fiskalinė politika (savaiminiai stabilizatoriai). Tai savaime veikiančios biudžeto politikos priemonės, kurios padidina visuminę paklausą, kai ekonomika nuosmukyje, ir pristabdo visuminės paklausos augimą, kai ekonomika kyla. Pagrindiniai savaiminiai stabilizatoriai yra:

- ✓ mokesčiai (firmų pelno mokestis, asmeninis pajamų mokestis, pridėtinės vertės mokestis);
- ✓ transferiniai mokėjimai (pensijos, nedarbo pašalpa ir kitos socialinės pašalpos).

Didėjant nacionaliniam produktui, mokesčių apimtis auga. “Transferinių mokėjimų dydis keičiasi priešinga linkme - kai ekonomika pakilimo fazėje, jie mažėja” (Snieška ir kt., 2007, p. 201-202).

Savaiminių stabilizatorių panašumas, lyginant su diskretine fiskaline politika yra tas, jog jie veikia savaime, nepriimant Vyriausybei išankstinių sprendimų. Tačiau savaiminiai stabilizatoriai negali pašalinti nepageidaujamų pusiausvyros produkto pasikeitimų, jie tik sušvelnina (Rakauskienė, 2006).

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

Pagal poveikį ekonomikos funkcionavimui bei valstybės biudžetui fiskalinė politika gali būti rūšiuojama:

- ✓ **skatinančioji** (ekspansinė),
- ✓ **ribojanti** (restrikcinė),
- ✓ **neutrali**.

Valstybės biudžetas sudaromas iš pajamų bei išlaidų. Tais atvejais, kai valstybės išlaidos yra lygios pajamų sumai, laikoma, kad fiskalinė politika yra neutrali ekonomikos atžvilgiu, arba, kitaip tariant, ekonomikos vystymuisi fiskalinė politika nedaro įtakos. Tokia subalansuota nacionalinio biudžeto pozicija

taikoma retai, kadangi, kaip minėta, dėl ekonomikos vystymosi cikliškumo būtina nuolat arba stabdyti pernelyg sparčiai kylančią ekonomiką, arba skatinti mažėjančią ekonominę aktyvumą.

Skatinančioji (ekspansinė) fiskalinė politika, tai tokia politika, kurią taikant faktinės išlaidos viršija pajamas (t.y. valdžios sektoriaus biudžetas yra deficitinis). Naudojant tokią politiką, valdžios išlaidos negali būti padengtos gaunamų mokesčių ar kitų viešųjų pajamų suma, todėl būtina naudoti kitokius finansinių lėšų šaltinius trūkumui kompensuoti. Skatinančiosios fiskalinės politikos pasekoje vidutiniu ir trumpuoju laikotarpiu didėja visuminė paklausa dėl išlaidų staigaus padidėjimo arba visuminė pasiūla/paklausa dėl mokesčių naštos mažėjimo. Tokia politika taikytina nuosmukio metu, kai minėtos priemonės padeda atkurti normalų ekonomikos funkcionavimą, sumažinti nedarbą bei potencialių ir realių gamybos mastų atotrūkį.

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

Pabrėžtina, kad ribojanti fiskalinė politika turėtų būti taikoma tik verslo ciklo pakilimo fazės metu (valdomi per didelę infliaciją, darbo našumo didėjimui neproporcingas darbo užmokesčio augimas ir kiti ekonomiką destabilizuojantys veiksniai) (Feldstein M., 2009). Ekonominio aktyvumo mažėjimo atveju išlaidų mažinimas arba bandymai didinti pajamas (mokesčių didinimas) sukelia priešingą, nei siekiama, poveikį ekonomikai. David (2008) teigia jog dėmesys, dažniausiai skiriamas ne valdžios sektoriaus deficitui lygiui, o jį įtakojantiems veiksniams (pvz., biudžeto deficitui sumažėjus nuo 8682,1 mln.Lt iki 3692,4 mln.Lt, rodo jog Vyriausybė vykdo restrikcinę fiskalinę politiką, nors biudžetas vis dar deficitinis).

Mokslininkai ir politikai, fiskalinės politikos veiksmingumą, nagrinėja įvairiais aspektais. Literatūroje nėra prieta vieningos nuomonės, kokios fiskalinės politikos priemonės ir kokiems

apribojimams esant būtų veiksmingos. Tačiau galima išskirti veiksmingesnes bei mažiau veiksmingas fiskalines politikas. Pagal tai, kaip fiskalinę politiką apibūdinantys rodikliai koreliuoja su verslo ciklu, yra išskiriami 3 ciklinės fiskalinės politikos tipai: **kontraciklinė**, **aciklinė** bei **prociklinė** fiskalinė politika.

Kontraciklinė fiskalinė politika pasireiškia esant aukštesniam Vyriausybės išlaidų lygiui ir žemesniam mokesčių tarifų lygiui blogais laikais ir ja siekiama stabilizuoti verslo ciklo padarinius, t.y. vykdyti ekspansinę politiką esant nuosmukiui.

Aciklinė fiskalinė politika pasireiškia esant pastoviam Vyriausybės išlaidų lygiui ir pastoviems mokesčių tarifams ciklų metu ir vadinama acikline, nes ji nei sustiprina, nei stabilizuoja verslo ciklą.

Prociklinė fiskalinė politika pasireiškia esant žemesniam Vyriausybės išlaidų lygiui ir aukštesniam mokesčių tarifų lygiui blogais laikais. Ši politika vadinama procikline dėl jos polinkio sustiprinti verslo ciklą, t.y. stabdanti ekonomiką esant nuosmukiui.

Šių priemonių dydžio ar struktūros pasikeitimai bet kurioje valstybėje gali pakankamai stipriai įtakoti visuminę paklausą, ekonominio aktyvumo lygį, finansinių ir kitokių išteklių paskirstymą visuomenėje, taip pat pajamų pasiskirstymą.

Taikant fiskalinės politikos priemones, susiduriama su daugybe problemų. Pirmiausia, tai – **laiko problema**, kuri reikalingas šalies ekonominei situacijai įvertinti. Taip pat reikia laiko atitinkamiems ekonominiams sprendimams priimti. O kol bus priimti sprendimai ekonominė situacija šalyje gali iš esmės pasikeisti ir priimti sprendimai gali nebetikti (Rakauskienė, 2006).

Kita problema, taikant fiskalinę politiką yra **politinės problemos**. Pabrėžtina, jog garantuoti ekonomikos pastovumą nėra vienintelis Vyriausybės politikos tikslas. Siekdama kitų tikslų, pavyzdžiui, užtikrinti visuomenės gėrybių gamybą, Vyriausybė didina išlaidas, nors jų augimas sukelia infliaciją. Šiuo atveju pagrindinis tikslas yra pergalė kare, o ne užtikrinti kainų pastovumą. Taip pat manoma, jog ir politikai linkę naudoti ekonomikos augimą skatinančias fiskalines politikos priemones. Tiek didinti Vyriausybės išlaidas, tiek mažinti mokesčius yra populiaru tarp rinkėjų. Todėl politikai, norėdami būti perrinkti, nesiryžta imtis ekonomikos augimą stabdančių fiskalinės politikos priemonių net tada, kai to reikalauja šalies ekonominė situacija (pvz., didelė infliacija) (Snieska ir kt, 2005). Politikai, norėdami gauti kuo daugiau balsų nesiryžta naudoti stabdančiosios fiskalinės politikos net ir tuo atveju, jei tai yra būtina esamos ekonomikos sąlygomis. Taigi jeigu politikai manipuliuoja fiskaline politika ir siekia naudoti tik sau, tai tokiu atveju pati ekonominė padėtis ima labai blogėti.

Mokesčių naštos valdymo priemonės gali būti naudojamos skatinant, ribojant, ar paliekant ekonomiką savaiminiam vystymuisi, šių priemonių dėka taip pat formuojama tiek diskretinė, tiek nediskretinė politika. Valstybės pajamos iš esmės gaunamos tik iš dviejų šaltinių: mokesčių, kurie yra

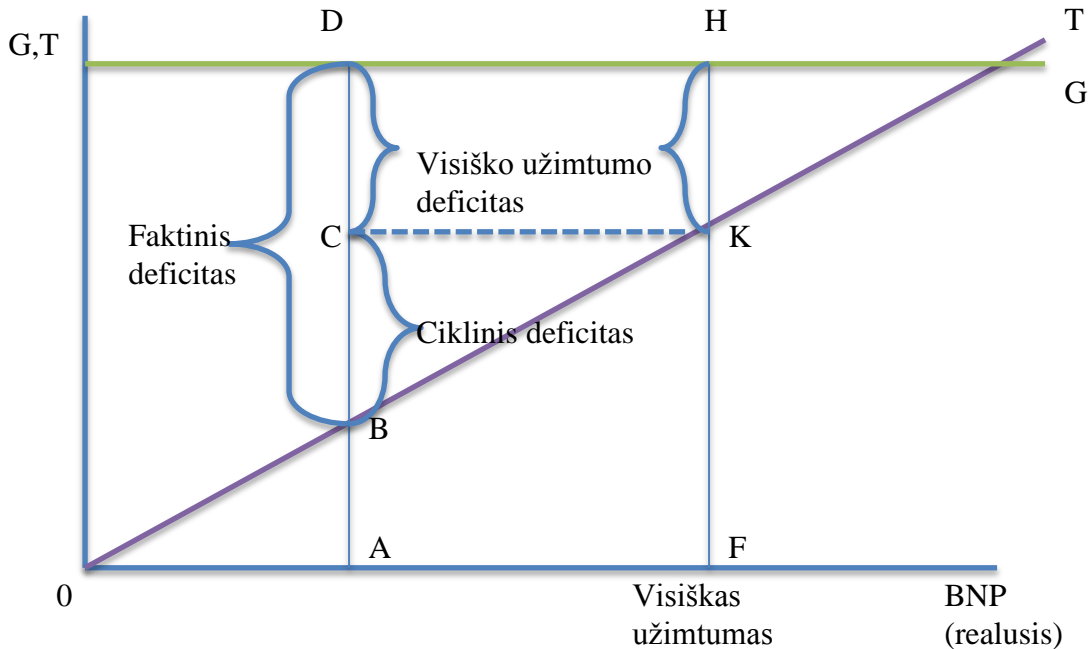
surenkami valstybės teritorijoje, bei nemokestinių pajamų, kurių dalis visoje pajamų struktūroje paprastai būna nedidelė.

Apibendrinant galima sakyti, norint skatinti visuminę paklausą ir tuo pačiu mažinti nedarbą, tinkamiausia fiskalinės politikos priemonė yra mokesčių mažinimas ar Vyriausybės išlaidų didinimas (priemonės, kurios didina Vyriausybės deficitą arba mažina jo perteklių). Ir atvirkščiai, siekiant riboti visuminę paklausą ir tuo pačiu likviduoti infliaciją, geriausia fiskalinės politikos priemonė - išlaidų mažinimas ar mokesčių didinimas (priemonės, kurios daro Vyriausybės biudžetą pertekliniu).

1.4. Visiško užimtumo biudžetas

Esant pakitusiai mokesčių sistemai ir tai pačiai Vyriausybės išlaidų apimčiai, atsiranda biudžeto deficitas ar perteklius. Jei jis atsiranda ekonomikai išgyvenant nuosmukį, vadinamas **cikliniu biudžeto deficitu**, kuris nėra valstybės vykdomo skatinančiosios fiskalinės politikos pasekmė. Tačiau šis deficitas yra savaiminių ekonomikos stabilizatorių padarinys. “Siekiant nustatyti faktinio biudžeto išbalansavimo priežastis – ekonominės padėties pokyčiai ar aktyvi Vyriausybės ūkio politika, naudojamas vadinamas visiško užimtumo biudžetas” (Davulis, 2009, p. 283). Jis parodo, koks būtų biudžeto balansas visiško užimtumo sąlygomis, esant toms pačioms mokesčių normoms ir valstybės išlaidoms.

Visiško užimtumo biudžetas yra labai svarbus fiskalinės politikos rodiklis nei faktinis biudžeto deficitas (lėšų kiekis, kuriuo valstybės išlaidos viršija pajamas) arba perteklius (lėšų kiekis, kuriuo valstybės pajamas viršija išlaidas). Visiško užimtumo biudžeto multiplikatorius rodo, kad mokesčių (T) ir Vyriausybės išlaidų (G) prieaugis sukelia pusiausvyros bendrojo nacionalinio produkto (toliau – BNP) augimą vyriausybės išlaidų ir mokesčių dydžiu (žr. 4 pav.). Pvz., Vyriausybės išlaidų (G) ir mokesčių (T) augimas iki 20 mln. Lt didina BNP augimą 20 mln. Jei Vyriausybės išlaidos (G) ir mokesčiai (T) kartu padidėtų 10 mln., BNP pakiltų 10 mln. Lt. (Jakutis, 2007)



Šaltinis: sudaryta pagal Wonnacott, P, Wonnacott, R. „Makroekonomika. Vertimas iš anglų kalbos“, 1997.

4 pav. Visiško užimtumo ir cikliniai deficitai

Savaiminė stabilizacija – tai mokesčių varijavimas proporcingai BNP - sudaro galimybę naudoti einamojo biudžeto pertekliaus ar deficito duomenis kaip Vyriausybės fiskalinės padėties rodiklį (indeksą). Kai ekonomika patiria nuosmukį ir savaime atsiranda biudžeto deficitas, subalansuoto biudžeto taisyklė reikalauja, kad padidėtų mokesčių normos ar būtų sumažintos Vyriausybės išlaidos. Abu veiksmai gali pagilinti nuosmukį. Tokių destabilizuojančių veiksnių galima išvengti, jei Vyriausybė siektų subalansuoti ne faktinį, o visiško užimtumo biudžetą (Jakutis ir kt., 2007). Visiško užimtumo biudžetas nelinkęs savaime krypti į deficitą nuosmukio laikotarpiais (Rėkaitis P. 2009). Kadangi nuosmukio laikotarpiais visiško užimtumo biudžetas savaime netampa deficitinis, jis neduoda apgaulingo ženklo, kad reikia didinti mokesčius ar mažinti išlaidas. Taigi visiško užimtumo biudžetas iš esmės naudojamas dviem atvejais: kai reikia įvertinti fiskalinę politiką ir kai reikia numatyti fiskalinės politikos kryptį (Jakutis ir kt., 2007).

Galima padaryti tokias išvadas, jog reikia vengti destabilizuojančių veiksnių, o ne veiksmingai stabilizuoti ekonomiką. Kitas labai svarbus momentas, kuris leistų vykdyti aktyvią fiskalinę politiką, tai Vyriausybės įsipareigojimą subalansuoti faktinį biudžetą ne kas metai, bet per visą verslo ciklą. Nuosmukio metu mokesčių normos gali būti sumažinamos, o išlaidos padidintos, norint paskatinti visuminės išlaidas. O ekonomikos klestėjimo laikotarpiu Vyriausybė įgytų pakankamai biudžetinio pertekliaus ir to pasekoje padengtų deficitą, kurie atsirastų nuosmukio metu.

1.5. Fiskalinės politikos įgyvendinimo reglamentavimas

Analizuojant fiskalinę politiką Lietuvoje, būtina nustatyti jos teisinius aspektus, kitaip tariant, teisės aktus, kuriais remiantis ši politika yra formuojama.

Lietuvos valstybės biudžetų sudarymą reglamentuoja daugybė teisės aktų: Lietuvos Respublikos Konstitucija, Biudžeto sandaros įstatymas, Fiskalinės drausmės įstatymas, Seimo statutas, Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, Vyriausybės patvirtintos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, Strateginio planavimo metodika, Valstybės skolos įstatymas ir kiti biudžeto pajamų gavimą ir programų finansavimą reglamentuojantys teisės aktai. Visi šie teisės aktai yra aukščiausio teisinio lygio (įstatymus tvirtina Seimas, Biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės – LR Vyriausybė). Visi paminėti įstatymai buvo patvirtinti dar prieš XXI a., tik išskyrus Fiskalinės drausmės įstatymą, patvirtintas (2007 m. lapkričio 8 d. Nr. X - 1316,) ekonominio nuosmukio metu, kurio pagrindas - įtvirtinti protingą fiskalinę politiką.

Fiskalinės politikos įgyvendinimo pokyčiams didelę įtaką turėjo, įstojimas į ES. Lietuva prisiėmė pareigą suderinti savo teisės aktų visumą su ES vadinamąja *acquis communautaire* – prancūziškas posakis, kuris reiškia ES valstybių bendrų teisių ir pareigų visumą. Sąvoka *acquis* apima visas ES sutartis ir teisės aktus, deklaracijas ir rezoliucijas, su ES reikalais susijusius tarptautinius susitarimus ir Teisingumo Teismo priimtus sprendimus, o taip pat veiksmus, kurių ES valstybių Vyriausybės imasi „teisingumo ir vidaus reikalų“ srityje bei bendroje užsienio ir saugumo politikoje, tad kitas galimas vertimas yra „Bendrijos įgytis“ – t.y. ne tik teisės aktai, bet ir jų taikymas. Tai visa, kas pasiekta įgyvendinant Bendrijų steigimo sutartis, arba Bendrijos teisės būvis esamu momentu. Šalys kandidatės, kad galėtų stoti į ES, turi perimti visa *acquis* ir persitvarkyti taip, kad ES teisė taptų jų nacionalinių teisės aktų dalimi (ES žodynas).

Pagrindiniai fiskalinės politikos įgyvendinimą reglamentuojantys teisės aktai, susiję su tiesioginiais mokesčiais, kurių pakeitimus įtakojo įstojimas į ES, yra Juridinių asmenų pelno mokesčio įstatymas, Gyventojų pajamų mokesčio įstatymas, Rinkliavų įstatymas.

2012 m. Kovo 2 d. Europos Vadovų Tarybos susitikime visos valstybės narės, išskyrus Jungtinę Karalystę ir Čekiją, pasirašė sutartį dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje, kurios fiskalinis komponentas yra **Fiskalinis susitarimas**. Fiskalinis susitarimas įsigaliojo 2013 m. sausio 1 d., kuriame numatoma nacionalinėje teisėje, pageidautina konstituciniu lygmeniu, įtvirtinti subalansuoto biudžeto taisyklę (auksinė taisyklė) – 0,5 proc. BVP struktūrinio deficito žemutinę ribą. Kitos valstybės narės Europos Sąjungos Teisingumo Teismui pareiškia ieškinius valstybėms narėms, jeigu

ši taisyklė tinkamai neįgyvendinama. Papildomose nuostatose, be kita ko, numatomas automatiškas taisomųjų priemonių ir pagal perviršinio deficito procedūrą valstybėms taikomų taisyklių inicijavimas. Be to, finansinė parama pagal Europos stabilumo mechanizmą bus teikiama tik toms valstybėms narėms, kurios pasirašė fiskalinį susitarimą. Harvardo ekonomikos profesorius Martinas Feldšteinas teigė jog, šis susitarimas yra dar vienas pavyzdys, kuris patvirtina Europos politikų polinkį ekonominę tikrovę pajungti troškimui visiems pasigirti, kad pavyko sukurti dar glaudesnę ir stipresnę sąjungą.

2. LIETUVOS FISKALINĖS POLITIKOS ANALIZĖ PO ĮSTOJIMO Į ES

2.1. Tyrimo metodika

Antroje darbo dalyje atliekamas Lietuvos fiskalinės politikos analizė 2004 – 2013 m.

Analizuojant fiskalinės politikos kitimo tendencijas, buvo naudojami tokie rodikliai ir jų skaičiavimo formulės (Aksomaitis, 2000).

Fiskalinės politikos rodiklių dinamikai įvertinti naudojamas vidurkis (angl. *mean, average*) – visų duomenų aibės elementų vidutinė reikšmė. Vidurkis ypač jautrus smarkiai besiskiriančioms reikšmėms. Jis išreiškiamas visų duomenų suma, padalinta iš jų skaičiaus ir apskaičiuojamas pagal šią formulę:

$$\bar{X} = \frac{\sum x}{N}; \quad (1)$$

Čia: x – variantai;

N – variantų skaičius.

Norėdama nustatyti tiriamų duomenų sklaidos pobūdį, svyravimus, pakitimus apskaičiuosiu absoliutinius ir santykinus kiekybinio požymio variacijos rodiklius. Absoliutiniams rodikliams priskiriama dispersija (statistinė imties charakteristika, kuri atspindinti labiausiai tikėtiną eilinio matavimo vertės nukrypimą nuo aritmetinio vidurkio (sklaidą apie vidurkį)), vidutinis kvadratinis nuokrypis (parodo, kiek vidutiniškai požymio reikšmės yra nutolusios nuo vidurkio).

Dispersija žymima (σ^2) ir apskaičiuojama taikant formulę:

$$S^2 = \frac{\sum (x_i - \bar{x})^2}{N}; \quad (2)$$

Čia: N – variantų skaičius;

\bar{x} - vidurkis

Vidutinis kvadratinis nuokrypis žymimas (σ) ir apskaičiuojamas taikant formulę:

$$S = \sqrt{S^2}; \quad (3)$$

Čia: σ^2 – dispersija.

Variacijos laipsniui nustatyti apskaičiuosiu santykinį požymio reikšmių variacijos koeficientą (V), kuris apskaičiuojamas kaip vidutinio kvadratinio nuokrypio santykis su aritmetiniu vidurkiu, o gautas procentinis santykis duos lyginamąjį sklaidos įvertį, taip pat charakterizuos visumos vieningumą.

$$V = \frac{S}{\bar{x}} \cdot 100; \quad (4)$$

Čia: \bar{x} - vidurkis;

S – vidutinis kvadratinis nuokrypis.

Taip pat fiskalinės politikos vertinimui šiame darbe naudosiu absoliutų pokytį – tai dviejų dinamikos eilutės lygių skirtumas, kuris rodo, keliais vienetais absoliučia išraiška padidėjo ar sumažėjo dinamikos eilutės vėlesnio laikotarpio lygis, palyginus su ankstesnio laikotarpio lygiu. Teigiamas skirtumas rodo reiškinio didėjimą, o neigiamas – mažėjimą.

Absoliutus pokytis žymimas (Dy) ir apskaičiuojamas pagal formulę:

$$Dy = y_n - y_{n-1}; \quad (5)$$

Čia: y_n - vėlesnio (lyginamojo) laikotarpio dinamikos eilutės lygis;

y_{n-1} - ankstesnio (bazinio) laikotarpio dinamikos eilutės lygis.

Iš analizuojamo laikotarpio duomenų apskaičiuojami baziniai ir grandininiai absoliutiniai pokyčiai. Jei iš dinamikos eilutės lygių atimamas pastovus lygis (bazė), tai gaunami baziniai absoliutiniai pokyčiai. Tuo pačiu apskaičiuojamas absoliutinių pokyčių vidurkis (\overline{Dy}), kuris apskaičiuojamas taikant šią formulę:

$$\overline{Dy} = \frac{y_n - y_1}{n - 1}; \quad (6)$$

Čia: y_n - galutinis dinamikos eilutės lygis;

y_1 - pradinis dinamikos eilutės lygis;

n - lygių skaičius.

Kitimo tempas (K_t) – tai dviejų dinamikos eilutės lygių santykis, išreikštas koeficientais ar procentais. Koeficientai gaunami, kai bazinis lygis prilyginamas vienetui, o jį prilyginus šimtui, gaunami procentai. Kitimo tempo koeficientas parodo, kiek kartų dinamikos eilutės vėlesnio laikotarpio lygis didesnis (mažesnis) už ankstesnio, pasirinkto baze, laikotarpio dinamikos eilutės lygį. Kitimo tempo procentas parodo, kokią ankstesnio (bazinio) laikotarpio dinamikos eilutės lygio dalį sudaro vėlesnio dinamikos eilutės lygis. Kitimo tempą matematiškai galima apskaičiuoti pagal šią formulę:

$$K_t = \frac{y_n}{y_{n-1}} \cdot 100\%; \quad (7)$$

Čia: y_n - vėlesnio (lyginamojo) laikotarpio dinamikos eilutės lygis;

y_{n-1} - ankstesnio (bazinio) laikotarpio dinamikos eilutės lygis.

Darbe taip pat apskaičiuotas kitimo tempų vidurkis, pagal šią geometrinio vidurkio formulę:

$$\overline{K}_t = \sqrt[n-1]{\frac{y_n}{y_1}}; \quad (8)$$

Pokyčio tempas (P_t) – tai absoliutinio pokyčio ir dinamikos eilutės lygio, pasirinkto baze, santykis, kuris parodo, kiek procentų padidėjo ar sumažėjo tiriamas reiškinys vėlesniu laikotarpiu, palyginus su baziniu. Jis gali būti teigiamas – tai reiškia, kad reiškinys padidėjo, neigiamas – reiškinys sumažėjo, ar net lygus nuliui – reiškinys nepakito. Pokyčio tempą galima apskaičiuoti pagal šią formulę:

$$P_t = K_t\% - 100; \quad (9)$$

Pokyčio tempo vidurkiai apskaičiuoti naudojant šią formulę:

$$\overline{P}_t = K_t(\%) - 100; \quad (10)$$

2.2. Valstybės pajamų valdymas ir analizė

Kindsfaterienė K. ir Lukaševičius K. (2008) aiškina, kad mokesčių sistema yra vienas pagrindinių ekonominių mechanizmų, lemiančių ekonomikos plėtrą ir užtikrinančių svarbiausių valstybės funkcijų vykdymą.

Pats svarbiausias, nuo seniausių laikų žinomas valstybės pajamų šaltinis yra mokesčiai. „Jeigu valstybės išlaidoms padengti mokesčių nepakanka, tai valstybė yra priversta skolintis ir kartu patirti papildomų išlaidų, t. y. mokėti palūkanas, arba didinti mokesčius“ (Buškevičiūtė, 2006, p.153).

Valstybės biudžeto pajamos gaunamos iš dviejų šaltinių – mokesčių ir nemokestinių pajamų (žr. 1 priedą). Lietuvoje apie 90 proc. valstybės ir savivaldybės biudžetų įplaukų sudaro mokestinės pajamos, iš kurių didžiausią nacionalinio biudžeto įplaukų dalį sudaro pridėtinės vertės mokestis (toliau – PVM), gyventojų pajamų mokestis (toliau — GPM) ir akcizai. Nemokestinių pajamų dalis visoje pajamų struktūroje paprastai yra nedidelė.

ES struktūrinė parama, kaip biudžeto pajamų šaltinis, nepriklauso mokestinėms pajamoms, tačiau daro didelę įtaką valstybės vystymuisi.

Fiskalinės politikos atžvilgiu aktualu, kad valstybės pajamų lygį įtakoja:

- ✓ mokesčių tarifai (optimalus tarifas, kuris užtikrintų didžiausią pajamų lygį). Tačiau kyla klausimas, ar visada mokesčių tarifų didinimas padidins valstybės pajamas? Bendrųjų mokestinių pajamų priklausomybę nuo mokesčio tarifo dydžio parodo Lafero kreivė (žr. 2 priedą);
- ✓ mokesčių struktūra (apmokestintų objektų, veiklų, turto įvairovė);
- ✓ valstybės administraciniai efektyvumas ir gebėjimai surinkti mokesčius.

Kaip ir minėta ankstesniame skyriuje, nediskretinės fiskalinės politikos pagrindas yra savaiminiai stabilizatoriai – tai biudžetinės politikos priemonės, kurių pagalba visuminė paklausa didinama ekonominio nuosmukio sąlygomis ir mažinama ekonomikos augimo laikotarpiu. Savaiminiais stabilizatoriais laikomos pagrindinės mokestinės pajamos: gyventojų pajamų, juridinių asmenų pelno, PVM bei kiti mokesčiai ir transferiniai mokėjimai. Šių priemonių priskyrimas nediskretinei fiskalinei politikai pagrįstas tuo, kad esant toms pačioms sąlygoms ekonominio pakilimo metu didėja BVP ir nacionalinės pajamos, todėl didėja ir surenkamų mokesčių suma, kas mažina biudžeto deficitą ir skatina jo pertekliaus susidarymą. Mokesčių naštos valdymas labiausiai pasireiškia per nediskretinę fiskalinę politiką, tačiau mokesčių tarifų keitimas ar bazės keitimas priskiriamas diskretinei fiskalinei politikai.

LR Finansų ministerija kasmetinėse valstybės biudžeto vykdymo ataskaitose, Lietuvos valstybės biudžeto pajamų šaltinius skirsto į keturias grupes: mokesčius, kitas pajamas, sandorius su materialiuoju ir nematerialiuoju turtu bei finansinių įsipareigojimų prisiėmimą ir ES paramą.

Mokesčių arba biudžeto pajamų aspektu ES įtakojo fiskalinės politikos įgyvendinimo pokyčius tiek pačių mokestinių pajamų formavimo, tiek procedūriniais (pajamų rinkimo) aspektais. Lietuvos mokesčių sistemą sudarantys mokesčiai išvardinti LR mokesčių administravimo įstatymo III skyriuje, 13 straipsnyje. Kaip pagrindinius galima išskirti gyventojų pajamų, pelno, pridėtinės vertės, akcizų, nekilnojamojo turto, žemės, paveldimo turto, loterijų ir azartinių lošimų mokesčius.

Analizuojamu laikotarpiu, nuo įstojo į ES (2004 m.) jų dalis visose biudžeto pajamose kito nuo 64 proc. iki beveik 80 proc. Kitos pajamos - dalis visose biudžete pajamose kito nuo 6,6 proc. 2013 m. iki 8,81 proc. 2010 m. Sandoriai su materialiuoju ir nematerialiuoju turtu bei finansinių įsipareigojimų prisiėmimas nesiekia net 1 proc. ES paramos dalis šalies biudžete 2004 – 2013 m. laikotarpiu užima nuo 11,78 proc. 2004 m. iki 28,63 proc. 2009 m. (žr. 3 priedą).

Kaip rodo 3 priedo lentelė, didžiausią dalį valstybės biudžeto pajamose sudaro mokesčiai. Tai reiškia jog turi didžiausią įtaką visų biudžeto pajamų surinkimui. Daugiausia pajamų analizuojamu laikotarpiu buvo surenkama, 2008 m. (23200907 tūkst.Lt) ir pastaraisiais metais 2012 m. (24225992 tūkst. Lt), 2013 m. (24491231 tūkst. Lt.), mažiausiai – 2004 m. (11794016 tūkst. Lt), 2005 m. (14153088 tūkst. Lt), 2006 m. (16804542 tūkst. Lt).

Norint išsiaiškinti valstybės biudžeto pajamų dinamiką 2004-2013 m. buvo apskaičiuota absoliutiniai ir procentiniai dydžio pokyčiai. Tuo tikslu apskaičiuojami didėjimo ir padidėjimo tempai, absoliutus padidėjimas baziniu ir grandininio būdu. Pastarasis rodiklis yra toks, kuris gaunamas kiekvieną metų reikšmę palyginus su prieš tai buvusio laikotarpio reikšme. Lyginamoji bazė yra kintama (kiekvieni metai lyginami su ankstesniais). Baziniai rodikliai yra tokie, kurie gaunami kiekvieno laikotarpio reikšmę lyginant su vienu pasirinktu dydžiu (pradinių metų reikšmė). Šioje analizėje baziniais laikomi 2004 m. Žemiau lentelėje pateikti jau apskaičiuoti rodikliai.

2 lentelė. Valstybės pajamų retrospektyvos analizė

Metai	Absoliutus pokytis (tūkst. Lt)		Padidėjimo tempai (proc.)	
	Bazinis	Grandininis	Bazinis	Grandininis
2004	0	-	0	-
2005	2359072	2359072	20	20
2006	5010526	2651454	42,48	18,73
2007	8875479	3864953	75,25	23
2008	11406891	2531412	96,72	12,25
2009	8914920	-2491971	75,59	-10,74
2010	8085018	-829902	68,55	-4
2011	10496789	2411771	89	12,13
2012	12431976	1935187	105,41	8,68
2013	12697215	265239	107,66	1,09

Šaltinis: lentelė sudaryta autorės, remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis.

2005 – 2013 m. palyginus su 2004 m. valstybės biudžeto pajamos padidėjo atitinkamai: 2359072 tūkst. Lt (2,4 mlrd. Lt), 5010526 tūkst. Lt (5 mlrd. Lt), 8875479 tūkst. Lt (8,9 mlrd. Lt), 11406891 tūkst. Lt (11,4 mlrd. Lt), 8914920 tūkst. Lt (8,9 mlrd. Lt), 8085018 tūkst. Lt (8 mlrd. Lt), 10496789 tūkst. Lt (10,5 mlrd. Lt), 12431976 tūkst. Lt (12,4 mlrd. Lt), 12697215 tūkst. Lt (12,7 mlrd. Lt) (žr. 2 lentelę). Grandininiai absoliutiniai pokyčiai rodo kaip kito valstybės biudžeto pajamos per vienerius metus. Iš apskaičiuotų rodiklių galima daryti išvadą, kad 2005 m. palyginus su 2004 m. valstybės biudžeto pajamos padidėjo 2,4 mlrd. Lt. 2006, 2007, 2008 m. valstybės biudžeto pajamos taip pat turėjo tendenciją didėti. 2009 m. palyginus su 2008 m. pajamos sumažėjo beveik 2491971 tūkst. Lt, t. y. 2,5 mlrd. Lt., o 2010 m. palyginus su 2009 m. jos sumažėjo 829902 tūkst. Lt, t. y. 0,8 mlrd. Lt. Labiausiai pajamos padidėjo per 2007 m. – 3864953 tūkst. Lt, t. y. 23 proc. palyginus su 2006 m. Vidutinis absoliutus pokytis rodo, kad kasmet vidutiniškai pajamos padidėdavo 1410801 tūkst. Lt (1,4 mlrd. Lt). Vidutinis kitimo tempas rodo, kad kasmet vidutiniškai pajamos sudaro 100,1 proc. praėjusių metų lygio. Vidutinis pokyčio tempas rodo, kad kasmet pajamos didėja 0,14 proc.

LR valstybės pajamoms buvo apskaičiuotos pagrindinės duomenų padėties ir sklaidos charakteristikos. 2004 – 2013 m. didžiausios valstybės pajamos buvo 2013 m. Skirtumas tarp didžiausios ir mažiausios LR valstybės pajamų reikšmės buvo 12,7 mlrd. Lt. Biudžeto pajamų variacinis užmojis viršijo minimalų dydį 1,08 karto. Vidutinės pajamos analizuojamu laikotarpiu sudarė 19,8 mlrd. Lt, ir nuo vidutinio lygio nutolusios 4,29 mlrd. Lt. Variacijos koeficientas taip pat rodo vidutinį nuokrypį nuo vidutinio lygio, tačiau išreikštas procentais LR valstybės biudžeto pajamos atskirais metais nuo vidurkio buvo nutolusios 21,66 proc. (šis koeficientas rodo didelę valstybės išlaidų sklaidą).

2008 m. pradžioje Lietuvoje įsigalioja Fiskalinės drausmės įstatymas. Jau šių metų biudžetas sudarytas atsižvelgiant į šio įstatymo reikalavimą valdžios sektoriaus deficitui neviršyti 0,5 proc. BVP.

Kaip buvo minėta, mokesčių pakeitimai yra svarbi fiskalinės politikos dalis (Bagdzevičienė ir kt., 2003):

- ✓ nes mokesčių mažinimas bendrąją prasme yra mažiau ginčytinas negu Vyriausybės išlaidų didinimas kaip priemonė skatinti ekonomiką. Mat abejojama Vyriausybės gebėjimu protingai išleisti pinigus ir bijoma, kad Vyriausybės aparatas nepaprastai išaugs.

- ✓ mokesčių pakeitimai gali greičiau duoti efektą – negu Vyriausybės išlaidų pakeitimai, nes išlaidoms skirtos programos reikalauja nemažai planavimo ir jų įgyvendinimas užima daug laiko.

Mokesčių tarifų didinimas, nors ir būtinas pakilimo metu, gali ne tik sumažinti visuminę paklausą, bet ir trukdyti ekonominiam aktyvumui, kas tam tikruose ekonomikos sektoriuose gali neigiamai paveikti prekių/paslaugų pasiūlą, o kartu sumažinti ir visuminę pasiūlą. Ko pasekoje sumažėtų teigiamas efektas ekonomikai, arba, “šešėlinės” ekonomikos augimas. Dėl šių priežasčių esminis mokesčių tarifų didinimas

visada turi būti lydimas atitinkamo administracinių gebėjimų rinkti mokesčius didėjimo (įskaitant reguliavimo kokybę, valdžios efektyvumą bei teisinės valstybės principų laikymąsi). Kita vertus, mokesčių tarifų didėjimas nesukels minėtų padarinių ir yra visiškai pagrįstas tais atvejais, kai pajamų didėjimas dėl ekonominės plėtros yra spartesnis, negu mokesčių tarifo sąlygotas mokestinės naštos didėjimas, arba, kitaip tariant, kai atskiro namų ūkio atveju disponuojamosios pajamos, nepaisant taikomų didesnių tarifų, vis tiek didėja (taigi, siekis dirbti bei išlikti ekonomiškai aktyviam nemažėja).

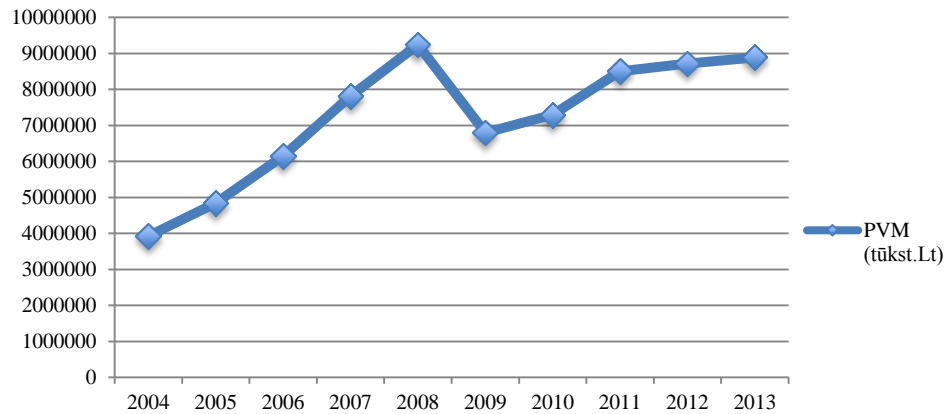
Kaip ir minėta didžiąją dalį mokesčių sudaro: PVM, akcizai, gyventojų pajamų mokestis (toliau – GPM) ir pelno mokestis (žr. 4 priedą). Iki 2008 m. PVM surenkamos pajamos į šalies biudžetą kasmet didėjo. Daugiausia mokesčių iš PVM buvo gauta 2008 m. (9242528 tūkst. Lt.), tai sudarė per 50 proc. visų surenkamų mokesčių. Analizuojant 5 paveikslo duomenis, būtina pabrėžti, kad PVM surinkimo mažėjimas pastebimas 2009 m., kai pajamos sumažėjo 10,74 proc. lyginant su 2008 m.

PVM – tai visame pasaulyje labiausiai paplitęs mokestis, imamas nuo papildomai sukurtos vertės, kurį moka tiek fizinį, tiek juridinį statusą turintis asmuo. PVM, kaip ir kiti netiesioginiai mokesčiai, įskaičiuojamas į prekės ar paslaugos kainą, todėl pirkdami prekes ar paslaugas mokestį prekių tiekėjui (paslaugų teikėjui) sumoka šių prekių ar paslaugų pirkėjai. Įmonė, pardavusi prekes ar suteikusi paslaugas, yra tik tarpininkė tarp pirkėjo ir biudžeto – iš pirkėjo gautą PVM ji sumoka į biudžetą. PVM turi plačią apmokestinimo bazę, kuri labai reikšminga fiskalinės politikos aspektu, juo nesunkiai apmokestinamos paslaugos, mokesčio veikimo mechanizmas trukdo išvengti apmokestinimo. Fiskalinės politikos atžvilgiu aktualu, jog šis mokestis yra gana paprastai surenkamas (Buškevičiūtė, 2003).

Yra nemaža veiksnių, kurie sąlygojančių PVM surinkimo pokyčius į valstybės biudžetą. Vienas iš svarbiausių – PVM tarifo pasikeitimai. PVM tarifas, ilgą laiką buvo nekeistas, 2009 m. buvo padidintas siekiant stabilizuoti šalies ekonominę padėtį (jai įtakos turėjo šalyje prasidėjęs ekonomikos nuosmukis) ir surinkti kuo daugiau pajamų į nacionalinį šalies biudžetą. Nuo 2009 m. rugsėjo 1 d. standartinis PVM tarifas yra 21 proc. Remiantis Finansų ministerijos duomenimis dėl PVM tarifo padidinimo nuo 18 iki 21 proc. ir dėl kai kurių lengvatinių tarifų panaikinimo 2009 m. buvo gauta apie 755 mln. Lt. papildomų pajamų į nacionalinį šalies biudžetą. Fiskalinės politikos kontekste kainų lygio kitimas šalyje taip pat yra svarbus rodiklis PVM pajamų surinkimui, nes tai netiesioginis mokestis, vykdomas per kainų sistemą.

PVM Lietuvoje pradėtas taikyti nuo 1994 m. gegužės 1 d., įsigaliojus LR pridėtinės vertės mokesčio įstatymui Nr. I-345. Šis įstatymas galiojo iki 2002 m. birželio 30 dienos. Nuo 2002 m. liepos 1 d. įsigaliojo naujos redakcijos LR pridėtinės vertės mokesčio įstatymas Nr. IX - 751, kuris įgyvendino visas pagrindines ES teisės aktų, reglamentuojančių apmokestinimą PVM nuostatas, tačiau į įstatymą nebuvo perkelti reikalavimai, kurių taikymas įmanomas tik Lietuvai esant ES nare ir bendrosios rinkos dalimi. Šio darbo analizuojamo laikotarpio aspektu labai svarbus priimtas įstatymas 2004 m. sausio 15 d., buvo LR

pridėtinės vertės mokesčio įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas Nr. IX - 1960, kuris įsigaliojo nuo 2004 m. gegužės 1 d. Šis įstatymas galutinai perkėlė ES teisės aktų, reglamentuojančių apmokestinimo PVM tvarką, nuostatas.



Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis.

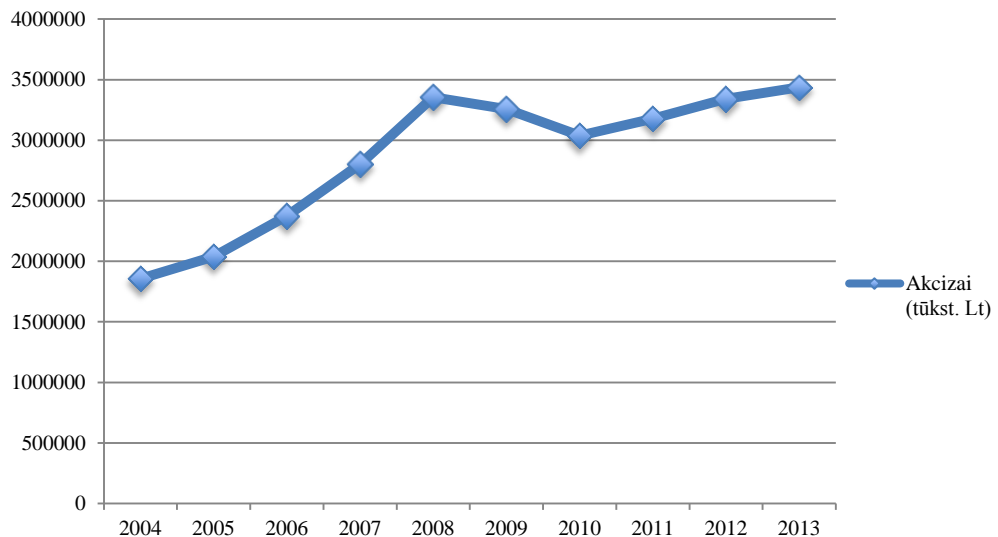
5 pav. Pridėtinės vertės mokesčio dinamika (tūkst. Lt) 2004-2013 m.

Kaip matyti 5 pav. pajamų iš PVM surinkimo kitimą galima suskirstyti į tris etapus. Pirmame etape nuo 2004 m. iki 2008 m. matomas ryškus mokesčių pajamų augimas. Šiuo laikotarpiu ypač sparčiai augo infliacijos tempai. Lietuvos statistikos departamento duomenimis vartotojų kainų indeksas pasikeitė nuo 1,2 iki 10,9 proc., o vidutinės vartojimo išlaidos padidėjo nuo 512 Lt iki 793 Lt, kurie yra pagrindiniai veiksniai lėmę spartų PVM didėjimą į šalies biudžetą. Nuo 2008 m. iki 2009 m. pastebimas mažėjimas. 2009 m. PVM buvo didinamas porą kartų – nuo sausio 1 d. padidintas iki 19 proc. ir nuo rugsėjo 1 d. iki 21 proc. Taip pat buvo panaikintas taikomas 5 proc. lengvatinis PVM tarifas. Tokiu PVM įstatymo pakeitimu šalies Vyriausybė padidino mokesčius, o tai reiškia jog panaudojo restriktinės fiskalinės politikos priemonę. Trečiajame etape nuo 2009 m. lėšų kiekis gaunamų iš PVM pradėjo nežymiai didėti. Vyriausybė toliau tęsė restriktinę fiskalinę politiką. Nuo 2010 m. padidėjo PVM mokėtojų asmenų sąrašas. Taip pat, privaloma užsienio asmenų PVM registracija, jeigu vykdomas eksportas iš Lietuvos. Nuo 2012 m. sausio 1 d. įsigaliojo padidinta registravimosi PVM mokėtojais riba iki 155 tūkst. Lt. (iki tol pakeitimo buvo 100 000 Lt).

Fiskalinėje politikoje, labai svarbus vaidmuo tenka akcizams. Kaip žinoma akcizo mokesčiai turi tris apmokestinimo objektus (kuras, apdorotas tabakas bei etilo alkoholis ir alkoholiniai gėrimai). Akcizai vaidina didelį vaidmenį ne tik surenkant pajamas į valstybės biudžetus, bet ir reguliuojant akcizais apmokestinamų prekių vartojimą bei ribojant jų apmokestinimą. ES apmokestinimo akcizais tvarka yra griežtai reglamentuota. LR akcizų įstatymas Nr. I-429 buvo priimtas 1994 m. balandžio 12 d. (galiojo nuo 1994 m. balandžio 22 d. iki 2002 m. birželio 30 d.). Toliau, 2002 m. liepos 1 d. įsigaliojo naujos

redakcijos LR akcizų įstatymas Nr. IX-569, kuris įgyvendino visas pagrindines ES teisės aktų, reglamentuojančių apmokestinimo akcizais tvarką, nuostatas. 2004 m. sausio 29 d. buvo priimtas LR akcizų įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. IX – 1987, kuris įsigaliojo nuo 2004 m. gegužės 1 d. Šis įstatymas galutinai perkėlė ES teisės aktų, reglamentuojančių apmokestinimo akcizais tvarką, nuostatas, išskyrus nuostatas, kurioms perkelti Lietuva yra gavusi pereinamąjį laikotarpį. Lietuvai įstojus į ES įsigaliojęs pastarasis įstatymo pakeitimo įstatymas, dar labiau padidino akcizų tabakui tarifus. 2010 m. balandžio 1 d. buvo priimtas akcizų įstatymo pakeitimo įstatymo 2 straipsnio pakeitimo įstatymas Nr. XI – 723, kuris įsigaliojo nuo 2010 m. balandžio 20 d.

Nuo 2004 m. pajamos iš akcizų kasmet augo, o jau nuo 2008 m. pradėjo sumažėti (žr. 6 pav.). Taikant restriktinę fiskalinę politiką t.y. padidinti akcizų tarifai, į valstybės biudžetą leido surinkti daugiau pajamų. Toks fiskalinės politikos vykdymas padarė teigiamų pokyčių socialinėje srityje, ko pasekoje sumažėjo alkoholinių gėrimų pardavimai.

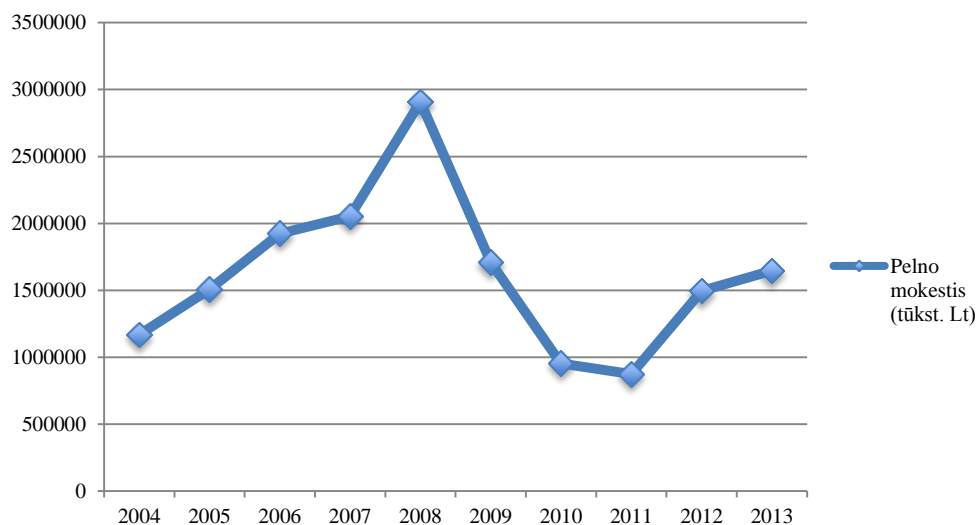


Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis.

6 pav. Akcizų dinamika (tūkst. Lt) 2004-2013 m.

Pelno mokestis yra tiesioginis mokestis, kurį moka visi Lietuvos ir užsienio vienetai, išskyrus biudžetines įstaigas, Lietuvos banką, valstybę ir savivaldybes, jų institucijas, įstaigas, tarnybas ir organizacijas, taip pat Europos ekonominių interesų grupes. Pelno mokestį Lietuvoje reglamentuoja LR pelno mokesčio įstatymas, priimtas 2001 m. gruodžio 20 d. Fiskalinės politikos kontekste labai svarbu šio mokesčio surinkimo plano vykdymas ir surinkimo dinamiką, kurią lemia (veikiančių ūkio subjektų skaičius, pelningų įmonių skaičius). Pelno mokesčio tarifo pakeitimų analizuojamu laikotarpiu nebuvo daug. Kai juridinių asmenų pelno mokestį pakeitė pelno mokestis, tarifas buvo sumažintas iki 15 proc. ir

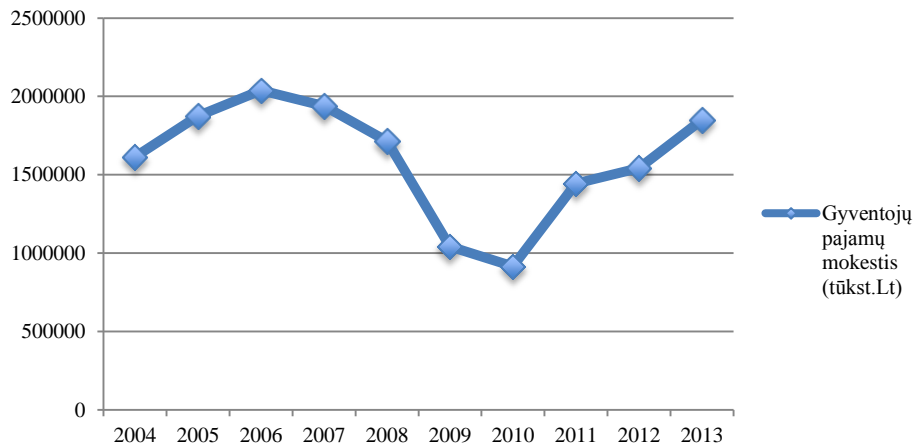
ilgą laiką (iki 2009 m.) nepakito. 2009 m., vykdant mokesčių sistemos reformą ir siekiant stabilizuoti ekonominę padėtį šalyje pelno mokesčio tarifas, kaip ir PVM tarifas, buvo padidintas, turint tikslą gauti daugiau pajamų į nacionalinį biudžetą (restrikcinė fiskalinė politika). Finansų ministerijos duomenimis, dėl pelno mokesčio tarifo padidinimo nuo 15 iki 20 proc. 2009 m. buvo gauta apie 280 mln. Lt. Kaip matyti 7 pav. Nuo 2008 m. iki 2011 m. pelno mokesčio surenkamos pajamos mažėjo, to priežastis mokesčių bazę lemiantys veiksniai. 2010 m. pelno mokesčio tarifas buvo sumažintas iki 15 proc. (Vyriausybės ekspansinės fiskalinės politikos priemonė), kad būtų sudarytos sąlygos įmonėms daugiau lėšų skirti verslo plėtrai bei kurti naujas darbo vietas, taip pat daryti teigiamą įtaką formuojant Lietuvos kaip patrauklios užsienio investicijoms šalies įvaizdį.



Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis.

7 pav. Pelno mokesčio dinamika (tūkst. Lt) 2004-2013 m.

GPM – tai tiesioginis mokestis. Šio mokesčio apmokestinimo sistemą reglamentuoja LR gyventojų pajamų mokesčio įstatymas. Remiantis LR gyventojų pajamų mokesčio įstatymu 2002 m. liepos 2 d. Nr. IX-1007, 3 straipsniu, GPM moka pajamų gavęs ar pajamų uždirbęs gyventojas. GPM surinkimą į biudžetą lemia daugelis veiksnių (vidutinio darbo užmokesčio, nedarbo ir užimtumo lygio bei minimalaus mėnesinio atlyginimo šalyje). Gyventojų pajamų mokesčio tarifas nuo 2004 m. iki 2005 m. nekito (33 proc.), o nuo 2006 m. palaipsniui mažėjo. 2007 m. siekė 27 proc., 2008 m. 24 proc. ir 2009 m. siekė 15 proc. nuo pajamų ir atitinkamai pastebima 8 pav. Įtakos GPM mažėjimui 2009 m. turėjo, kada nuo gyventojų pajamų mokesčio buvo atskirtos privalomojo sveikatos draudimo įmokos (tarifas sumažėjo net 9 proc. palyginus su 2008 m.). Taigi Vyriausybė vykdė skatinančiąją fiskalinę politiką, tačiau sektorinės žemės ūkio veiklos lengvatos panaikinimas ir privalomojo sveikatos draudimo įmokos prievolės išplėtimas – restrikcinės fiskalinės politikos priemonė.



Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis.

8 pav. Gyventojų pajamų mokesčio dinamika (tūkst. Lt) 2004-2013 m.

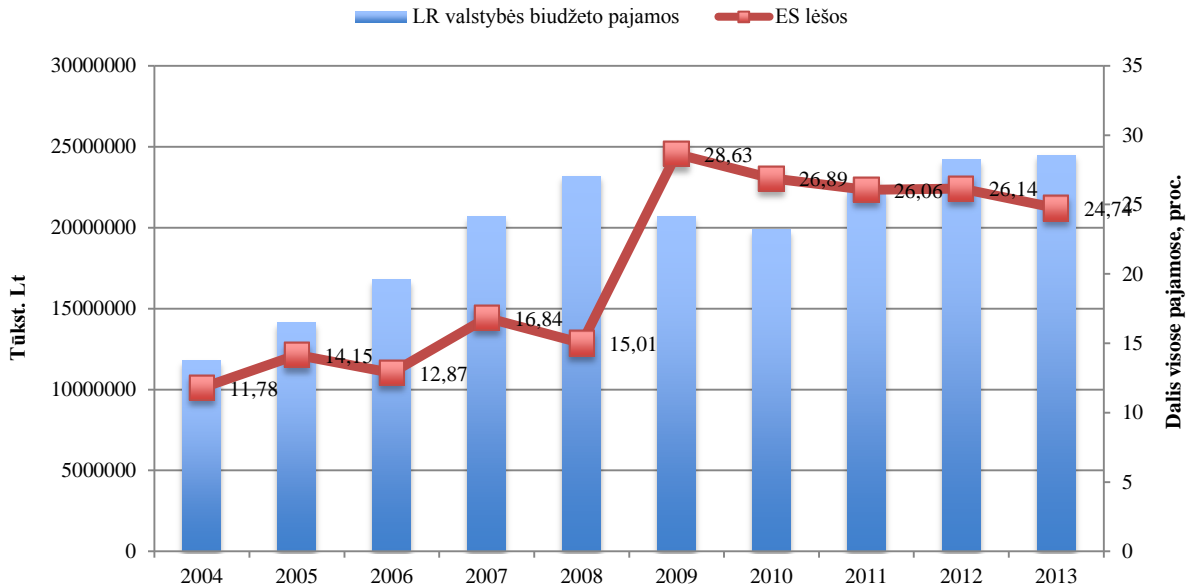
Ramanauskienė (2007) teigia, kad ES mokesčių reguliavimo pamatas – teisės aktai, skirti netiesioginiams mokesčiams harmonizuoti, todėl tik tiesioginiai mokesčiai yra ES šalių mokesčių sistemų konkurencijos pagrindas. Šios konkurencijos tikslai – pritraukti kuo daugiau užsienio kapitalo, investicijų, taip pat stengtis, kad kvalifikuota darbo jėga dirbtų savo šalyje, o ne važiuotų į tas šalis, kuriose darbo užmokestis apmokestinamas mažesniais tarifais.

Labai svarbų vaidmenį vaidina analizuojamame laikotarpyje, 2004 m. – 2005 m. – konsolidacija su ES struktūriniais fondais. Ši valstybės biudžetą galima pavadinti istoriniu, kuriam būdinga - svarus valstybės pajamų ir išlaidų padidėjimas. Konsoliduoti abiejų biudžetų finansiniai srautai sukuria realias prielaidas užtikrinti efektyvų ES paramos įsisavinimą, taip pat daugiau lėšų skirti valstybės investicijoms.

ES paramos lėšų dalis valstybės biudžeto pajamų struktūroje pagal dydį užima antrąją vietą. Kaip matome 9 pav. daugiausiai ES lėšų buvo skiriama 2009 m., beveik 2 kartus daugiau negu praeitais (2008 m.). Tuo tarpu pajamų į valstybės biudžetą buvo surenkama žymiai mažiau negu 2008 m.

2004 m. gegužės 1 d. Lietuvai, tapusiai pilnateise ES nare, atsivėrė papildomos finansinės galimybės. Didelis privalumas - galimybė dalyvauti sanglaudos politikoje, kurios pagrindinis tikslas – mažinti socialinius bei ekonominius skirtumus tarp ES šalių narių ar atskirų regionų. Sanglaudos politikos finansavimo šaltiniai yra Sanglaudos fondas ir ES struktūriniai fondai:

- Europos regioninės plėtros fondas (ERPF),
- Europos socialinis fondas (ESF),
- Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondas (EŽŪOGF),
- Žuvininkystės orientavimo finansinis instrumentas (ŽOFI),
- PHARE ir LIFE programos.



Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis.

9 pav. LR valstybės pajamų (tūkst. Lt) ir ES lėšų (proc.) kitimas 2004–2013 m.

Iki 2006 m. pabaigos ES struktūrinių fondų parama buvo teikiama pagal Lietuvos 2004–2006 m. Bendrąjį programavimo dokumentą (toliau – BPD) ir 2004–2006 Sanglaudos fondo strategiją. ES teikiamos finansinės paramos 2004–2006 m. laikotarpiui pagrindinis tikslas yra sustiprinti nacionalinio ūkio ilgalaikio konkurencingumo plėtotės prielaidas, paspartinti perėjimą prie žinių ekonomikos, kuriai būdingas didėjantis BVP ir aukštas gyventojų užimtumo rodiklis, stiprinti žinių ekonomikos plėtrą, kuri sąlygoja aukštesnį pragyvenimo lygį bei didina visų Lietuvos gyventojų gerovę (Lietuvos BPD 2004–2006, p. 145). 2007 – 2013 m.

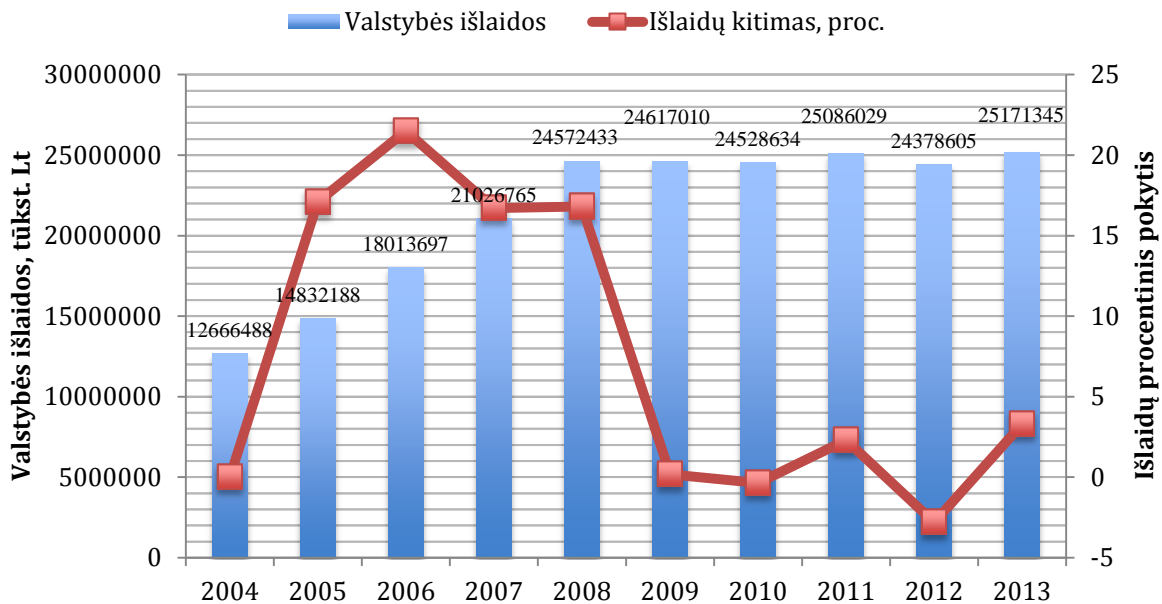
2.3. Valstybės biudžeto išlaidų valdymas ir analizė

Visuomenėje kyla diskusijos – ar teisingai ir efektyviai skirstomos valstybės išlaidos, ar Vyriausybės prioritetai, skirti euroatlantinei integracijai yra pagrįsti ir įvertinti. Valstybės asignavimai NATO integracijai sudaro 0,78 proc. nuo BVP. 2012 m. gruodžio 20 d. LR Seimas priėmė Lietuvos Respublikos 2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą, kuriuo patvirtinti asignavimai Krašto apsaugos ministerijai sudaro 924,6 mln. Lt, įskaitant asignavimus Lietuvos šaulių sąjungai – 2,1 mln. Lt ir asignavimus dotacijoms savivaldybėms mobilizacijos funkcijai vykdyti – 1,0 mln. Lt. Tuo tarpu, socialinė apsauga, švietimas mokslas finansuojami likutiniu principu, todėl pagrindiniams visuomenės poreikiams tenkinti valstybės lėšų nelieka.

Vyriausybės išlaidos metiniame biudžete pasiskirsto tarp daugelio skirtingų išlaidų kategorijų. Plačiau, Lietuvoje valstybės išlaidų ekonominė klasifikacija patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. rugsėjo 29 d. įsakymu Nr. 1K-346 (Žin., 2005, Nr. 118-4287; 2007, Nr. 131-5316): pagrindinės kategorijos yra išlaidos darbo užmokesčiui, išlaidos prekėms ir paslaugoms, išlaidos subsidijoms, socialinio draudimo išlaidos ir kapitalinės išlaidos. Finansų ministro 2012 m. birželio 7 d. įsakymu Nr. 1K-218 buvo pakeista Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacija, patvirtinta finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymu Nr. 1K 184. Biudžeto pajamų klasifikacija papildyta punktu „Pajamos iš valstybės įmonių pelno dalies“. Tiek pajamų, tiek išlaidų klasifikacijose atskirais punktais išskirti trumpalaikiai ir ilgalaikiai indėliai, trumpalaikės ir ilgalaikės išvestinės finansinės priemonės, kitos gautinos sumos: ilgalaikės ir trumpalaikės.

Rakauskienė (2006) išskiria išlaidas kelioms sritims (žr. 5 priedą).

Žemiau pateiktame paveiksle atsispindi Lietuvos valstybės biudžeto išlaidų tendencijos per 2004 – 2013 m. Nuo 2004 iki 2013 metų LR valstybės biudžeto išlaidos išaugo beveik 2 kartus (žr. 10 pav.).



Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis 2 lentelėje atliktais skaičiavimais.

10 pav. Valstybės išlaidų dinamika 2004-2013 m.

Norint išsiaiškinti valstybės biudžeto išlaidų dinamiką 2004-2013 m., kaip ir valstybės biudžeto pajamų dinamiką, buvo apskaičiuota absoliutiniai ir procentiniai dydžio pokyčiai.

Per analizuojamą laikotarpį išlaidos padidėjo daugiau kaip 12 mlrd. Lt (žr. 3 lentelę). Labiausiai išlaidos padidėjo per 2008 m. - 3,5 mlrd. Lt. Intensyviausias išlaidų didėjimo metas pastebimas 2005 m. – 17,1 proc., 2006 m. – 21,5 proc., 2007 m. – 16,7 proc., 2008 m. – 16,8 proc. Šis laikotarpis Lietuvos

ekonomikoje menami kaip ekonomikos piko metai - ekonomika sparčiai kilo. Šiuo laikotarpiu šalies BVP didėjo vidutiniškai 8,0 proc., infliacija laikotarpio pradžioje palyginti buvo nedidelė – vidutiniškai 3,3 proc. Tačiau ji sparčiai augo, nes didėjo kreditų paklausa, buvo suteikta būsto paskolų lengvata, pradėjo kilti nekilnojamo turto kainų burbulas, augo elektros energija ir viešojo transporto paslaugos. Taip pat sėkmingam ekonomikos kilimui turėjo įtakos ir 2004 m. gegužės 29 d. įstojimas į NATO, bei 2004 m. gegužės 1 d. įstojimas į ES (Kuodis, 2008).

3 lentelė. Valstybės išlaidų retrospektyvos analizė

Metai	Absolūtus pokytis (tūkst. Lt)		Padidėjimo tempai (proc.)	
	Bazinis	Grandininis	Bazinis	Grandininis
2004	0	-	0	-
2005	2165700	2165700	17,1	17,1
2006	5347209	3181509	42,2	21,5
2007	8360277	3013068	66	16,7
2008	11905945	3545668	94	16,8
2009	11950522	44577	94,3	0,18
2010	11862146	-88376	93,6	-0,36
2011	12419541	557395	98	2,3
2012	11712117	-707424	92,5	-2,8
2013	12504857	792740	98,7	3,3

Šaltinis: lentelė sudaryta autorės, remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis.

Apskaičiavus vidutinį absoliutų pokytį paaiškėjo, kad kasmet vidutiniškai išlaidos padidėdavo 1389428 tūkst. Lt (1,4 mlrd. Lt). Vidutinis kitimo tempas rodo, kad kasmet vidutiniškai išlaidos sudarė 100,1 proc. praėjusių metų lygio. Apskaičiavus vidutinį pokyčio tempą paaiškėjo, kad kasmet išlaidos didėdavo 0,13 proc.

LR valstybės išlaidoms kaip ir pajamoms buvo apskaičiuotos duomenų padėties ir sklaidos charakteristikos. Per analizuojamą laikotarpį didžiausios valstybės išlaidos buvo 2013 m., o mažiausios 2004 m. Skirtumas tarp mažiausios ir didžiausios LR valstybės išlaidų reikšmės buvo 12,5 mlrd. Lt. Vidutinės analizuojamo laikotarpio išlaidos sudarė 21,4 mlrd. Lt. LR valstybės biudžeto išlaidos nuo vidutinio lygio nutolusios 4,69 mlrd. Lt., o variacijos koeficientas nuo vidurkio nutolęs 22,2 proc.

Didelį išlaidų pokytį 2006 – 2008 metais lėmė įsipareigojimai, kuomet laikinos, dėl spartaus ekonomikos augimo atsiradusios pajamos, buvo paverstos pastoviomis išlaidomis.

2007 m. iš valstybės biudžeto buvo pervesta 21 026 765 tūkst. Lt asignavimų (žr. 6 priedą). 2008 m. ši suma išaugo 16,8 proc. Taip yra dėl to jog ženkliai padidėjo visoms pagrindinėms sritims skiriamos išlaidos dėl vykdomos prociklinės fiskalinės politikos: minimalaus darbo užmokesčio padidėjimo (pedagogams, socialiniams ir kultūros darbuotojams, valstybės tarnautojams), išaugusios socialinės paramos bei kitoms sritims pervestų asignavimų teigiamo pokyčio. Pagrindinės tokių išlaidų sritys buvo darbo užmokesčio didinimas bei socialinių išmokų spartus augimas. Sprendimai lėmė didėjimus:

- ✓ Nuo 2008 m. motinystės (tėvystės) pašalpos mokamos už vaiko priežiūrą (iki 2 metų);
- ✓ Nuo 2008 m. sausio mėn. padidintos pensijos. Senatvės pensija, turint būtinąjį stažą, išaugo 17 proc. (110,02 Lt) ir buvo 755 Lt (2007 m. gruodžio mėnesį. buvo 644,98 Lt.) Nuo 2008 m. rugpjūčio mėnesio išaugo 9,9 proc. (74,84 Lt) ir buvo 830,04 Lt.
- ✓ Pedagogų darbo užmokestis: nuo 2008 m. gegužės 1 d. pedagoginių darbuotojų tarnybinių atlyginimų koeficientai didinami vidutiniškai 10 proc., nuo 2008 m. rugsėjo 1 d. vidutiniškai 15 proc., 2009 m. sausio 1 d. vidutiniškai 10 proc.

2009 m. išlaidos pakito 0,18 proc. Tais metais vykdoma fiskalinė konsolidacija, kuri tęsėsi ir 2010 m., ribojant išlaidas visoms sritims, nors bendros išlaidos sumažėjo 0,36 proc.

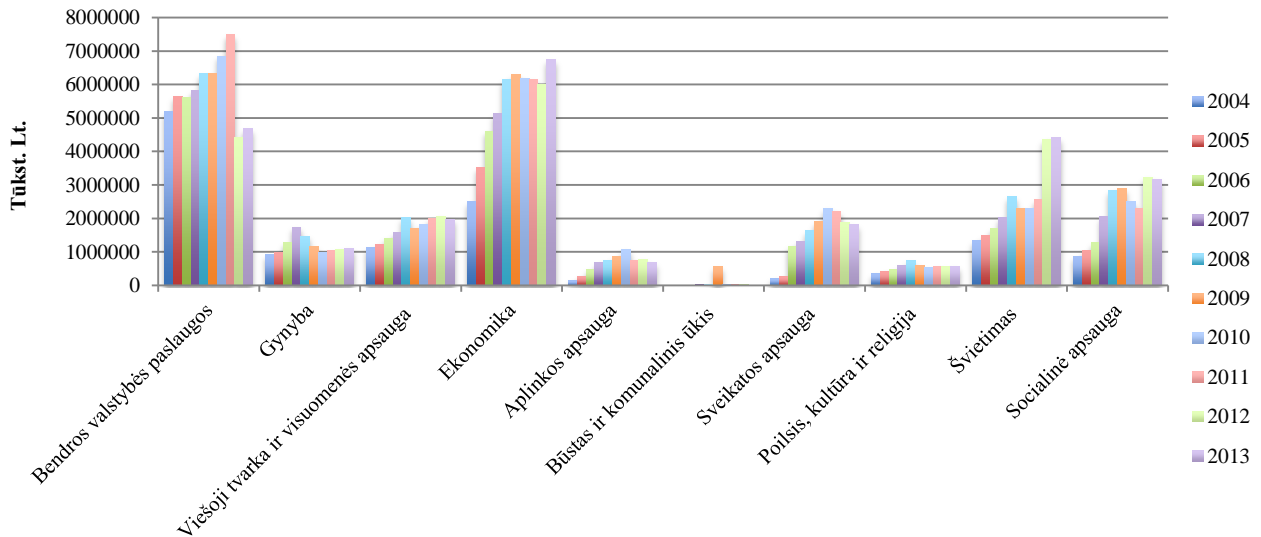
3 lentelė rodo, jog 2010 m. palyginus su 2009 m. valstybės išlaidos sumažėjo net 88376 tūkst. Lt., 2012 m. palyginus su praėjusiais – 707424 tūkst. Lt. Tokį netolygų išlaidų kitimą 2004-2013 metais lėmė valstybės ekonominė politika.

Kadangi, valstybės prioritetai atsispindi išlaidų struktūroje bei jos pokyčiuose, reikia išanalizuoti kokią įtaką turėjo Lietuvos valstybei įstojimas į ES, atskiriems sektoriams ir kaip tai paveikė.

Lietuvos valstybės biudžeto išlaidos Finansų ministerijos rengiamose kasmetinėse valstybės biudžeto vykdymo ataskaitose yra skirstomos pagal valstybės funkcijas: 1) bendros valstybės paslaugos; 2) gynyba; 3) viešoji tvarka ir visuomenės apsauga; 4) ekonomika; 5) aplinkos apsauga; 6) būstas ir komunalinis ūkis; 7) sveikatos apsauga; 8) poilsis, kultūra ir religija; 9) švietimas; 10) socialinė apsauga.

Siekiant išlaikyti viešųjų finansų stabilumą, Vyriausybė stipriai riboja biudžeto išlaidas visoms sritims. Dėl staigaus ekonomikos lėtėjimo (nuo 2008 m.) sumažėjo valstybės biudžeto pajamas ir analogiškai valstybės biudžeto išlaidos mažinamos tiek, kad galėtų būti išlaikytas optimalus viešųjų paslaugų teikimas visuomenei ir užtikrintas valstybės funkcijų įgyvendinimas.

11 paveiksle pateikti valstybės biudžeto išlaidos, pagal valstybės funkcijas, pokyčiai 2004 – 2013 m. laikotarpiu.



Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis.

11 pav. Valstybės biudžeto išlaidos pagal valstybės funkcijas, pokyčiai 2004-2013 m.

11 pav. matome, jog daugiausia išlaidų per 2004-2013 metus, skiriama bendrosioms valstybės paslaugoms ir ekonomikai. Bendrosioms valstybės paslaugoms per analizuojamą laikotarpį daugiausiai išlaidų skiriama 2011 m. - 7 502 939 tūkst. Lt, palyginus su 2004 metais – 5 182 941 tūkst. Lt.

Per 2004 – 2013 metus keitėsi išlaidų struktūros santykinės dalys. Daugiausiai per analizuojamą laikotarpį bendrosioms valstybės paslaugoms buvo išleidžiama 2011 m. apie 30 proc. viso valstybės biudžeto. Dėl vykdomos griežtos fiskalinės politikos 2012 m. bendrosioms valstybės paslaugoms buvo išleidžiama tik apie 18,2 proc.

Antroje vietoje pagal didžiausias asignavimų sumas valstybės biudžeto išlaidos - skirtos ekonomikai. Didžiausias išlaidų ekonomikai didėjimas buvo 2013 m. (4 696 103 tūkst. Lt), tuomet išlaidos siekė 26,7 proc. viso valstybės biudžeto, o mažiausias – 2004 m., 19,8 proc. (žr. 11 pav.).

Per 2012 – 2013 m. padidėjo santykinė valstybės išlaidų dalis, skirta švietimui ir socialinei apsaugai. 2009 m. išlaidos švietimui sumažėjo lyginant su 2008 m. 13,4 proc. 2009 m. LR valstybės biudžeto išlaidų planas buvo įvykdytas tik 89,6 proc. Tam didelę įtaką turėjo – sumažinti mokytojų atlyginimai. Vyriausybės 2012 m. veiklos ataskaitoje skelbiama jog 2012 m. švietimui buvo reikšmingi kaip baigiamieji Valstybinės švietimo strategijos 2003–2012 metų nuostatų įgyvendinimo metai. Jie buvo nelengvi dėl mažėjančio finansavimo. Nacionalinės išlaidos švietimui dėl vykdomos restriktinės fiskalinės politikos sumažėjo nuo 5,9 proc. iki 5,3 proc. BVP. Kitas aspektas – švietimo lėšų perskirstymas aukštojo mokslo reformos naudai. Padėtį lengvino kiek padidėjusios ES paramos lėšos, tačiau jų nebuvo įmanoma operatyviai perskirstyti nutraukiant pradėtus projektus. Mokslo srityje finansinė padėtis kiek gerėjo, tačiau buvo toli iki ES įsipareigoto lygio (1,5 proc. BVP).

Socialinei apsaugai 2011 m. buvo skirta 2 305 722 tūkst. Lt, 2012 m. išlaidos padidėjo iki 3 234 916 tūkst. Lt, tai sudarė 13,3 proc. viso valstybės biudžeto išlaidų. Priežasčių, lėmusių tokį žymų išlaidų svyravimą egzistuoja nemažai:

- ✓ siekiant mažinti administravimo sąnaudas ir visų draudiminių išmokų mokėjimą vienoje sistemoje, nedarbo socialinio draudimo išmokų skyrimo, apskaičiavimo ir mokėjimo funkcijos nuo 2013 m. sausio 1 d. iš Lietuvos darbo biržos perduotos „Sodrai“.

- ✓ ciklinis nedarbas, kurį lėmė ekonomikos krizė, prasidėjusi 2008 m., peraugo į struktūrinį nedarbą, kai darbo jėgos pasiūla savo struktūra neatitinka darbo paklausos ir iškreipia padėtį darbo rinkoje – vienu profesijų ir kvalifikacijų turinčių žmonių yra per daug, kitų trūksta.

- ✓ transferiniai mokėjimai yra viena iš priemonių, turinčių įtakos mažinant skurdą ir socialinę atskirtį bei remiant šeimas, auginančias vaikus.

- ✓ socialinio draudimo sistemos tvarumas.

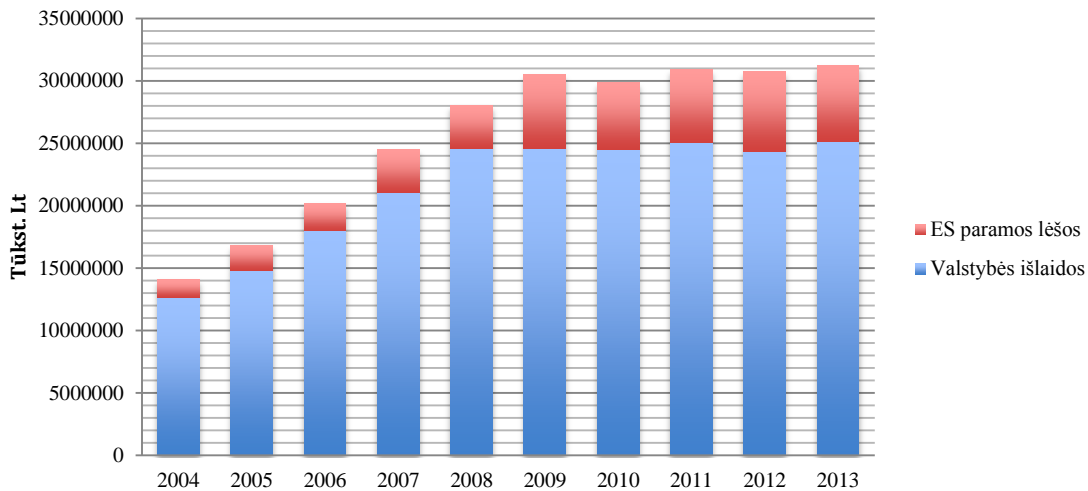
“Išlaidų padidėjimas buvo paskatintas ne tik laisvos fiskalinės politikos, bet ir 2008 m. Seimo rinkimų. Politinės partijos, artėjant 2008 m. rinkimams į LR Seimą, kad palenktų rinkėjus į savo pusę, skolinosi pinigų pensijoms, socialinėms išmokoms, biudžetinių įstaigų tarnautojų atlyginimams didinti, ir, deja, nėra jokių politikų įpareigojančių taisyklių, kurios tokią politinius verslo ciklus sukuriančią politiką ribotų”. (Kuodis, 2008, p. 104).

Viena iš svarbiausių, skaudžiausių ir visuomenėje daugiausia diskusijų sukelianti valstybės lėšų finansuojama sritis – sveikatos apsauga. Siekiant suformuoti efektyvesnę asmens sveikatos priežiūros įstaigų tinklą, 2010–2012 m. buvo sumažinta 20 sveikatos priežiūros įstaigų juridinių asmenų – šios įstaigos sujungtos į stambesnius vienetus. 2012 m. toliau įgyvendinant projektus, finansuojamus ES lėšomis. Įgyvendinus projektus, sveikatos priežiūros paslaugų kokybė ir prieinamumas pagerėjo beveik ketvirtadaliui pacientams. Mažinant sveikatos priežiūros įstaigose korupcijos reiškinius, vykdomi viešieji pirkimai, per Centrinės projektų valdymo agentūros Centrinę perkančiąją organizaciją.

Išlaidos būstui ir komunaliniam ūkiui išaugo daugiau negu 13 kartų 2009 m. palyginus su 2008 m. Tokius didelius pasikeitimus galima paaiškinti Ignalinos atominės elektrinės uždarymo procesu bei išaugusiais energetiniais kaštais.

Išlaidų politiką labai veikia integracija į ES. Lietuvai įstojus į ES nuo 2004 m. išlaidos susijusios su integracija į ES, tapo prioritetinės, siekiama maksimaliai užtikrinti projektų, susijusių su ES, įgyvendinimą. Pagrindinės tokios politikos kryptys – žemės ūkis, transporto ir aplinkosaugos plėtra, verslo skatinimas, investicijos į infrastruktūrą, bei žmogiškųjų išteklių plėtra. 2003 m. gruodžio 23 d. priimtas naujas Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas, kuriame išdėstomi nauji biudžetiniai aspektai,

atsiradę dėl narystės ES. Nuo 2004 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas remiamas ES struktūrinių fondų lėšomis (žr. 12 pav.).



Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis.

12 pav. LR valstybės biudžeto išlaidos 2004-2013 m. ir ES paramos lėšų dalis jose

Iš paveikslo matome, kad nuo 2004 m. dalį valstybės išlaidų padengti padėjo iš ES biudžeto gautos lėšos, kurios kasmet vis didėjo. Vyriausybei suplanuoti kiek ES lėšų bus įsisavinama labai sudėtinga: 2004 m. ES lėšų įsisavinta 87,4 proc., 2006 m. – 65 proc., 2008 m. – 68,4 proc., 2010 m. – 67,7 proc., o 2013 m. – 80,3 proc. Tai skatina Vyriausybę imtis griežtos fiskalinės politikos (ieškoti vidinių resursų lėšoms surinkti ir taupymui, t.y. mažinant LR valstybės išlaidas). Lietuva, kaip ir kitos narės ne tik gauna ES paramą, tačiau dalį valstybės lėšų perveda į ES fondą: 2004 m. – 412 mln. Lt, 2005 m. – 739 mln. Lt, 2006 m. – 835 mln. Lt, 2007 m. – 929 mln. Lt, 2008 m. – 1151 mln. Lt, 2009 m. – 1083 mln. Lt. Mokamos lėšos į ES fondus – 21-28 proc. visų gaunamų ES paramos lėšų.

Valstybės išlaidų valdymas, turi tam tikrų privalumų ir trūkumų. Mažinant išlaidas galima neigiamai įtakoti viešųjų paslaugų teikimą, kas sąlygos rinkos trūkumų bei socialinio disbalanso atsiradimą. Valstybės išlaidų didinimas gali įtakoti investicijų išstūmimo efektą (privataus sektoriaus investicijų ar vartojimo apimtys mažėja dėl to, kad didėja viešojo sektoriaus investicijos). Investicijų išstūmimo efektą galima išvengti, jeigu išlaidų didinimas finansuojamas, kai papildomos pajamos gaunamos papildomų pinigų spausdinimo dėka (senjoražas). Bet toks finansavimas skatina infliaciją.

Valstybės išlaidų didinimas fiskalinės politikos kontekste reiškia, kad labiau mažinama ekonomikos nepriklausomybė nuo valstybės, atitinkamai išlaidų mažinimas padidina laisvę rinkos ekonomikoje. Išsivysčiusiose šalyse šis rodiklis kur kas mažesnis, kadangi rinkos ekonomikos savarankiškumas

funkcionavimas ribojamas socialiniais motyvais, kaip apsauga nuo nedarbo, todėl šiuo aspektu būtina siekti didesnių išlaidų bei mažesnės nagrinėjamo rodiklio reikšmės.

Nagrinėjant valstybės išlaidas, tenka pripažinti, kad vienos jų yra produktyvios ir skatinančios ekonomikos augimą, o kitos – neproduktyvios ir stabdančios ekonominį augimą. Apie valstybės išlaidas galima rasti nemažai straipsnių ir įvairių mokslininkų nuomonių. Valstybėje esant dideliame valstybiniam sektoriui lyginant su privačiu sektoriumi tikėtina, jog valstybė turės vis daugiau išlaidų, o ekonomikai svyruojant vis labiau didės valstybės išlaidos, kas vis labiau didins valstybės skolą (Liesionis ir Račkauskas, 2012).

Teigiama, jog viešojo sektoriaus mažinimas nebūtinai sumažins valstybės išlaidų dalį, tačiau gali pakeisti valstybės išlaidų struktūrą: kai bus saugomi tam tikri sektoriai, nukentės kiti (Sanz, 2011).

Analizuojant Lietuvos valstybės išlaidų dinamiką, iškyla klausimas, kaip reikėtų finansuoti naujai atsirandančias išlaidas. Tai galima padaryti didinant mokesčius, skolinantis iš vietinių bankų, nebankinių organizacijų ir užsienio kreditorių, taip pat valstybės sukauptų užsienio rezervų naudojimas, valstybės turto pardavimas, papildomų pinigų kūrimas.

Didinant valstybės išlaidas bei jų finansavimui naudojant papildomą skolinimąsi, didėja fiskalinis valstybės biudžeto deficitas, tuo pačiu ir einamosios sąskaitos deficitas (yra lygus fiskalinio deficito bei privačių investicijų ir privataus taupymo skirtumo sumai).

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

2.4. Valstybės skolas analizė ir vertinimas

Siekiant išanalizuoti valstybės skolos privalumus ir trūkumus, vietą šalies finansų sistemoje, jos formavimo ypatumus, poveikį, svarbu suprasti, kas tai yra ir kaip valstybės skola apibūdinama (Vaičekauskas ir Račickas, 2013).

Pasak Levišauskaitės ir Rūškio (2003), valstybinis kreditas sudaro specifinę valstybės finansų sistemos dalį. Ji susijusi su valstybės išlaidų atskyrimu nuo mokesčių, pajamų perkėlimu iš mokesčių mokėtojų kreditoriams. Valstybinis kreditas taip pat susijęs su svarbiomis fiskalinės politikos ir pinigų kontrolės problemomis bei jų valdymu. Galima teigti, kad kreditas yra vienas svarbiausių ekonomikos

augimą ir vystymąsi lemiančių veiksnių. Kredito sistemoje svarbų vaidmenį atlieka valstybė. Ji skolintas lėšas paskirsto gyventojų socialinėms reikmėms tenkinti ir strategiškai svarbiems projektams finansuoti.

Valstybės skola gali būti apibudinama pagal (Vaicekuskas ir Račickas, 2013):

- ✓ ją sukėlusias priežastis – praeities išlaidų perviršis;
- ✓ jos sukeltas pasekmes – pinigų pervedimas iš ateities mokesčių mokėtojų;
- ✓ kaip matematinę dilemą – sumą, kurią valstybė skolinga.

Lietuva siekdama integracijos į ES, vykdė struktūrines ir ekonomines reformas. Pirmiausiai, šalis turėjo atitikti Europos bendrijos sutartyje numatytus Maastrichto kriterijus (žr. 6 priedą), liečiančius ir valstybės skolinimąsi.

Pagrindinis teisinis dokumentas, kuris reglamentuoja valstybės skolos valdymo procesus Lietuvoje, yra LR valstybės skolos įstatymas (Žin., 1996, Nr. 86-2045; 2010, Nr. 145-7419) reglamentuoja Vyriausybės skolinimąsi valstybės vardu, valstybės garantijų teikimą, skolinantis valstybės vardu priimtų įsipareigojimų valdymą, taip pat santykius, susijusius su valstybės reikalavimo teise į valstybės skolininkus ir valstybės garantuojamus skolininkus. Šis įstatymas 2003 m. buvo išdėstytas nauja redakcija, siekiant užtikrinti jo atitiktį ES teisės reikalavimams. Šie pakeitimai buvo susiję su valstybės skolos tvarkymo pagal Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistemą ESS'95 reikalavimais tam, kad būtų sudaryta galimybė teikti tikslus valstybės skolos rodiklius EB statistikos tarnybai bei tarptautinėms organizacijoms.

Nuo 2004 m. Lietuva pradėjo rengti konvergencijos programas. Šioje nuolat atnaujinamoje programoje pateikiama informacija turi remtis priimtais teisės aktais, reglamentuojančiais ir valstybės skolą. 2004-2013 m. Vyriausybė buvo numčiusi įgyvendinti įvairias skolinimosi politikos priemones (žr. 13 pav.).

2004 m. skolinimosi politikos priemonės

- didinti skolinimąsi vidaus valiuta, ilginti išleidžiamų vertybinių popierių (obligacijų) trukmę, didinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių likvidumą antrinėje rinkoje;
- laipsniškai mažinti valstybės skolinius įsipareigojimus užsienio valiuta;
- siekti, kad užsienio valiuta denominuoti Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybiniai popieriai sudarytų vis didesnę dalį tiesioginės užsienio skolos;
- skolintis iš užsienio eurai arba užsienio valiuta, kuri būtų keičiama į eurus naudojant išvestines finansines priemones;
- mažiau teikti valstybės garantijų arba apskritai jų neteikti.

2005 - 2007 m. skolinimosi politikos priemonės

- LR Vyriausybės skolinimosi poreikį finansuoti litais ir eurai arba kita valiuta, kuri būtų keičiama į litus ar eurus taikant išvestines finansines priemones;
- mažinti valstybės vardu prisiimtus skolinius įsipareigojimus tomis užsienio valiutomis, kurių kurso kitimas lito ir euro atžvilgiu galėtų sukelti nepageidaujamą skolos valdymo išlaidų kitimą;
- LR Vyriausybės skolinimosi poreikį daugiausia finansuoti išleidžiant LR Vyriausybės vertybinius popierius vidaus ir užsienio rinkose;
- ir vidaus, ir užsienio rinkose išleidžiamus Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinius popierius koncentruoti į dideles emisijas, didinant jų likvidumą;
- valstybės piniginių išteklių srautams subalansuoti naudoti Valstybės išdo vekselius, kredito linijas, atpirkimo sandorius ir kitas trumpalaikio skolinimosi priemones.

2008 - 2011 m. skolinimosi politikos priemonės

- Skolinimosi poreikį finansuoti tik litais ir eurai arba kita valiuta, kuri būtų keičiama į litus ar eurus taikant išvestines finansines priemones.
- Skolinimosi poreikį daugiausia finansuoti išleidžiant Vyriausybės vertybinius popierius, vidaus ir užsienio rinkose koncentruojantis į dideles emisijas ir tuo didinant Vyriausybės vertybinių popierių likvidumą.
- Rengtis didelės skolos grąžinimui – euroobligacijų išpirkimui – 2012-aisiais ir vėlesniais metais.

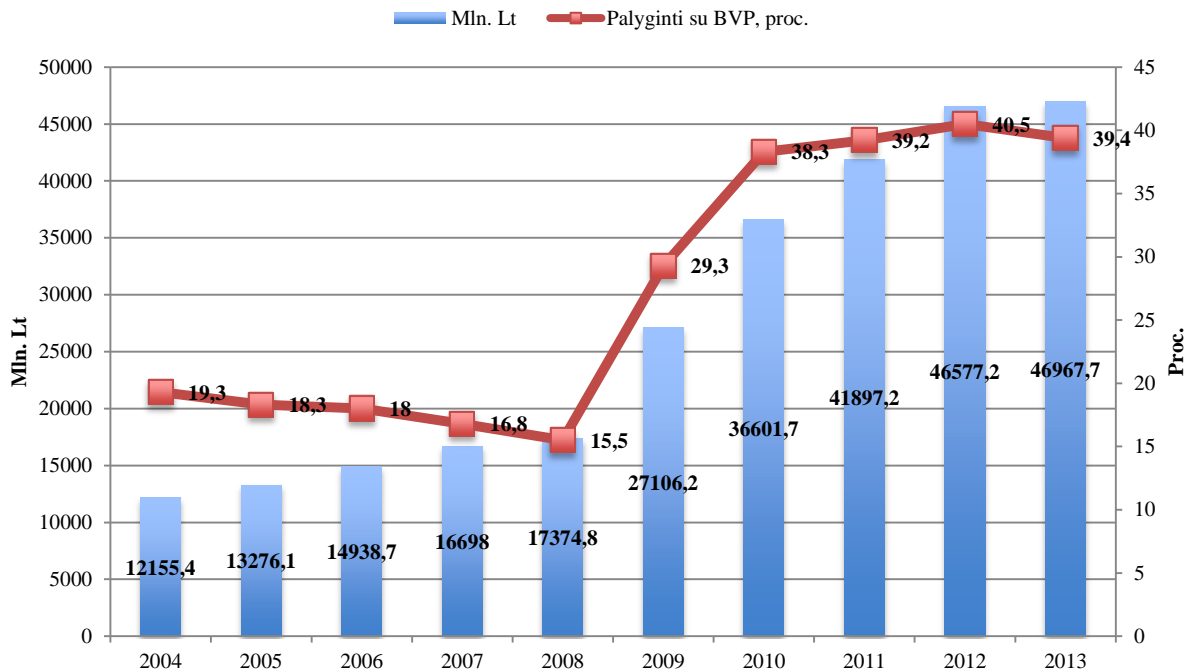
2012- 2013 m. skolinimosi politikos priemonės

- siekti priimtinos palūkanų normų kitimo, perfinansavimo ir valiutų kursų pokyčių rizikos, laikantis nustatytų ir tarptautinę praktiką atitinkančių rizikos limitų;
- taikyti perfinansavimo rizikos valdymo priemones išperkant didelės apimties (1 mlrd. eurų ekvivalento ir didesnes) euroobligacijų emisijas, tokias kaip išankstinis euroobligacijų išpirkimas (angl. buy-back), Vyriausybės vertybinių popierių keitimas (angl. exchange), išankstinis finansinių išteklių kaupimas ar šių priemonių derinys;
- sustabdyti centrinės valdžios skolos dalies, kurią sudaro vidaus skola, mažėjimą;
- plėtoti ir palaikyti efektyvią ir likvidžią vidaus Vyriausybės vertybinių popierių rinką;
- atsižvelgiant į tarptautinę praktiką, siekti padidinti vidutinę svertinę vidaus skolos ir finansinę *Macaulay* vidaus vertybinio skolos portfolio trukmę.
- išleidžiant VVP, vykdyti ir formuoti likvidžias obligacijų emisijas.

Šaltiniai: sudaryta autorės remiantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 568 “Dėl Lietuvos Konvergencijos 2004 metų programos“. Valstybės žinios, 2004-05-13, Nr. 79-2793; Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1358 “Dėl Lietuvos Konvergencijos 2007 metų programos“. Valstybės žinios, 2007-12-28, Nr. 137-5582; Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 491 “Dėl Lietuvos Konvergencijos 2011 metų programos“. Valstybės žinios, 2011-05-07, Nr. 54-2596; Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 343 “Dėl Lietuvos Konvergencijos 2013 metų programos“. Valstybės žinios, 2007-12-28, Nr. 137-5582

13 pav. LR Vyriausybės skolinimosi politikos priemonės, numatytos 2004-2013 m. laikotarpiui.

Valstybės skolos ir BVP santykio pokyčiai nagrinėjamu laikotarpiu (2004-2013 m.) pateikti 14 pav. Valdžios sektoriaus skolos lygis 2004 m. pabaigoje sudarė 19,3 proc. BVP ir jis iki 2008 m. nuosekliai mažėjo. Valstybės skola 2009 m. pabaigoje buvo lygi 27106,2 mln. litų, tai sudarė 29,3 proc. BVP. Valstybės skolos santykis su BVP per 2009 metus padidėjo 13,8 procentinio punkto (2008 m. buvo 15,5 proc. BVP) tačiau vis dar išliko gerokai mažesnis nei Maastrichto sutartyje nustatyta riba (60 proc. BVP). 2011 m. pabaigoje valdžios sektoriaus skola, sudarė 39,2 proc. BVP (2010 m. – 38,3 proc. BVP). Tokį skolos dydžio pokytį lėmė nors ir mažėjantis dėl Vyriausybės vykdomos griežtos fiskalinės politikos, tačiau vis dar deficitinis valdžios sektoriaus finansinis rezultatas. Valdžios sektoriaus skolą laikinai didino ir neplanuotas lėšų perskolinimas valstybės įmonei „Indėlių ir investicijų draudimas“, skirtas indėlių draudimo išmokoms finansuoti dėl akcinės bendrovės banko „Snoras“ bankroto. 2013 m. pabaigoje valdžios sektoriaus skola, sudarė 39,4 proc. BVP (2012 m. – 40,5 proc. BVP).



Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis LR Finansų ministerijos ir Statistikos departamento prie LRV duomenimis.

14 pav. Valdžios sektoriaus bendroji skola 2004–2013 m. (metų pabaigoje).

Iš aukščiau pateikto paveikslo matyti, kad 2004 m. iki 2013 m. valstybės skola tendencingai didėjo. Ypač ryškus skolos didėjimas pastebimas nuo 2008 m. Nuo 2008 m. rudens iki 2012 m. pabaigos valdė A. Kubiliaus Vyriausybė. A. Kubiliui perėmus valdžios vairą valstybės skola buvo 17 milijardų litų, o per ketverius jo valdymo metus skola užaugo iki beveik 47 milijardų. 30 milijardų skolų pridarė Kubiliaus naktinės reformos ir jų vykdymas (Valickas, 2014).

Kaip pateikta 4 lentelėje, vertine išraiška didžiausias skolos pokytis buvo 2009 m., kai valstybės skola lyginant su 2008 m. išaugo 9731,4 mln. litų arba 56 proc. 2005 – 2013 m. palyginus su 2004 m. valstybės skola atitinkamai padidėjo 1120,7 mln. Lt, 2783,3 mln. Lt., 4542,6 mln. Lt, 5219,4 mln. Lt, 14950,8 mln. Lt, 24446,3 mln. Lt, 29741,8 mln. Lt, 34421,8 mln. Lt, 34812,3 mln. Lt. Kasmet vidutiniškai valstybės skola padidėdavo apytiksliai 3481 mln. Lt. 2013 m. palyginus su praėjusiais buvo užfiksuotas mažiausias skolos padidėjimas per visą analizuojamą laikotarpį 34812,3 mln. Lt t.y. 0,8 proc. Tai reiškia jog valstybės skola pradėjo stabilizuotis.

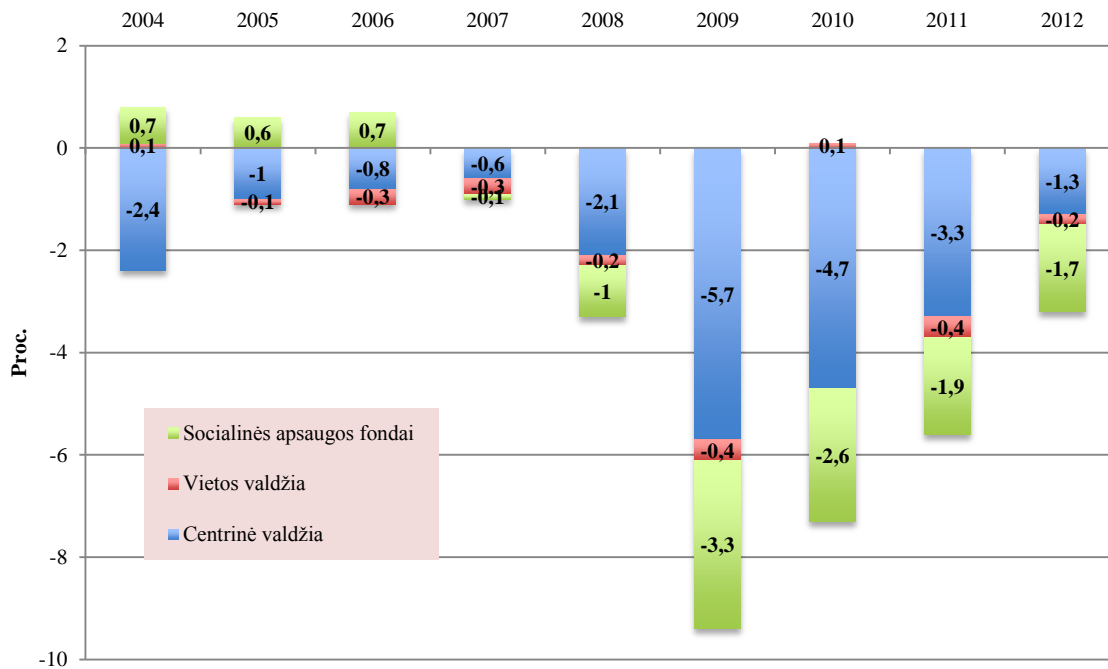
4 lentelė. Valstybės skolos retrospektyvos analizė

Metai	Absoliutus pokytis (mln. Lt)		Padidėjimo tempai (proc.)	
	Bazinis	Grandininis	Bazinis	Grandininis
2004	0	-	0	-
2005	1120,7	1120,7	9,2	9,2
2006	2783,3	1662,6	22,9	12,5
2007	4542,6	1759,3	37,4	11,8
2008	5219,4	676,8	42,9	4,1
2009	14950,8	9731,4	123	56
2010	24446,3	9495,5	201,1	35
2011	29741,8	5295,5	244,7	14,5
2012	34421,8	4680	283,2	11,2
2013	34812,3	390,5	286,4	0,8

Šaltinis: lentelė sudaryta autorės, remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis.

Apskaičiavus vidutinį absoliutų pokytį paaiškėjo, kad kasmet vidutiniškai valstybės skola padidėdavo 3865811 tūkst. Lt (3,8 mlrd. Lt). Vidutinis kitimo tempas rodo, kad kasmet vidutiniškai valstybės skola sudarė 100,3 proc. praėjusių metų lygio. Apskaičiavus vidutinį pokyčio tempą paaiškėjo, kad kasmet valstybės skola didėdavo 0,26 proc.

Valdžios sektorius, kaip ir nustatyta ESS'95 reikalavimuose, apima tris subsektorius: centrinės valdžios (LRV ir kiti šiam sektoriui Statistikos departamento prie LRV priskirti subjektai), vietos valdžios (savivaldybės ir kiti šiam sektoriui Statistikos departamento prie LRV priskirti subjektai), valstybės socialinės apsaugos fondų (Valstybinio socialinio draudimo fondas, Privalomojo sveikatos draudimo fondas, taip pat kiti šiam sektoriui priskirti subjektai) (žr. 15 pav.).

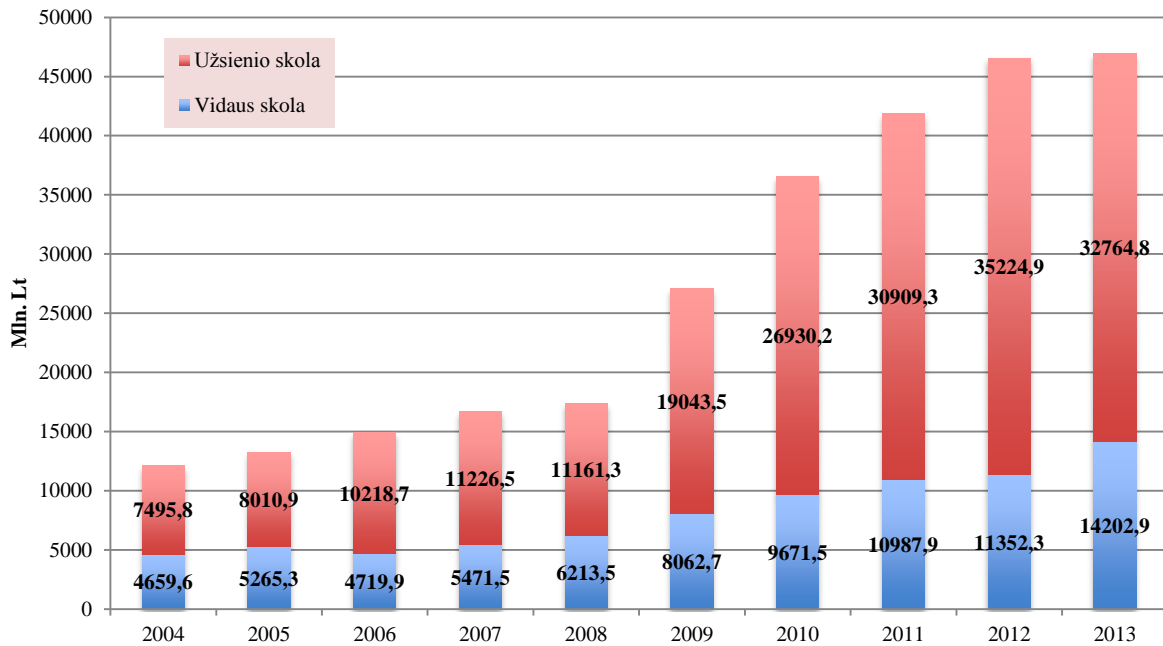


Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Statistikos departamento prie LRV duomenimis.

15 pav. Centinės valdžios, vietos valdžios, Socialinės apsaugos fondų skola palyginus su BVP, proc. 2004–2013 m. (metų pabaigoje).

2008 m. prasidėję neramumai finansų rinkose tęsėsi ir 2009 m. Skolinimosi poreikį didino dėl ženklaus ekonomikos nuosmukio išaugęs valdžios sektoriaus deficitas sumažėjus biudžeto pajamoms. Be to, mažėjant atlyginimams ir išaugus nedarbiui, pablogėjo Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto padėtis – Vyriausybė 2009 m. vien Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos pinigų srautams subalansuoti skolinosi 2,9 mlrd. litų. Vyriausybė, vadovaudamasi skolinimosi ir skolos valdymo strategija, didžiąją skolinimosi poreikio dalį finansavo išleisdama vertybinius popierius vidaus ir užsienio rinkose.

Kitas valdžios sektoriaus skolos skirstymo pagrindas yra kreditorių buvimo (rezidencijos) vieta. Išskiriama užsienio ir vidaus skola. Šio skirstymo požiūriu aktualu, kad valstybės kredito rizikai žymiai didesnę įtaką daro užsienio skolos santykinis dydis, t.y. skolos valdymo politikos tikslu turėtų būti kuo mažesnė užsienio skolos dalis (žr. 15 pav.). Užsienio skola analizuojamu laikotarpiu vis augo nuo 7495,8 mlrd. Lt 2004 m. iki 32764,8 mlrd. Lt 2013 m. Didžiausia dalimi užsienio skola augo 2009 m., 2010 m., 2011 m., 2012 m. 2009 m. Vidaus skola per 2004–2013 m. padidėjo nuo 4659,6 mln. Lt iki 14202,9 mln. Lt, t.y. daugiau nei 3 kartus.



Šaltinis: sudaryta darbu autorės, remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis

16 pav. Vidaus ir užsienio skolų santykis 2004 – 2013 m. (metų pabaigoje)

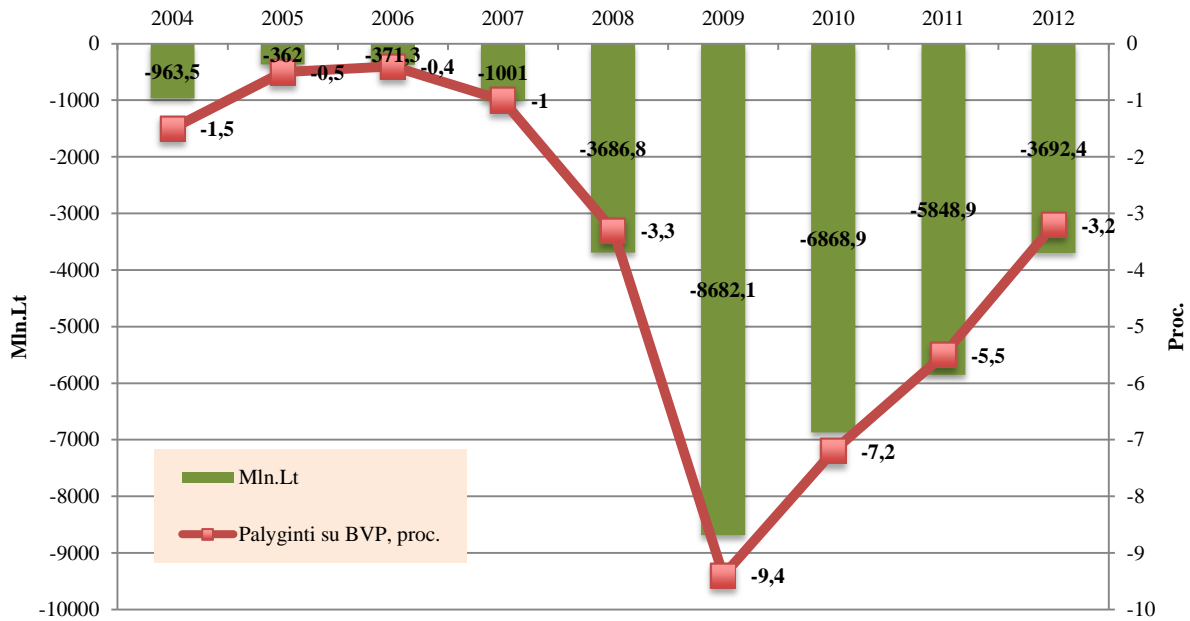
Rėkaitis (2009) teigia jog valstybės išlaidų didinimas arba mokesčių mažinimas, didina biudžeto deficitą, tačiau duoda teigiamų rezultatų valstybės ekonomikos stabilumui. Teigiamą efektą duoda ir subalansuoto biudžeto padidėjimas. Be abejo, vykdoma skatinanti fiskalinė politika sukelia biudžeto deficito augimą, tačiau teigiamai atsiliepia gamybos lygiui, užimtumui bei kainoms nuosmukio laikotarpiu.

Biudžeto deficitą, taigi, valstybės skola, gali būti dengiamas iš dviejų šaltinių (Rėkaitis, 2009):

✓ Vyriausybė skolinasi trūkstamas lėšas iš šalies gyventojų. Tuo tikslu parduodami rinkoje VVP ar obligacijos. Obligacijų pirkėjai tampa Vyriausybės kreditoriais. Tačiau naudojant šį būdą, Vyriausybės skola nuolat didėja.

✓ Vyriausybė kuria naujus pinigus. Toks deficito finansavimo būdas skatina spartų kainų augimą šalyje. Manoma, jog deficito finansavimas, kuriant naujus pinigus, daro didesnę skatinamąją poveikį ekonomikai. Neigiamo poveikio investicinėms išlaidoms nebus, jei biudžeto deficitą bus finansuojamas, kuriant naujus pinigus.

2008 m. pabaigoje – 2009 m. sparčiai mažėjant ekonominiam aktyvumui, žymiai padidėjo ir valstybės biudžeto deficitą, kuriam didžiausią įtaką padarė nuolat mažėjanti surenkamų mokesčių suma (žr. 17 pav.). Ekonomikos vertinimui, būtina naudoti procentinį biudžeto balanso bei valstybės BVP santykį tam, kad būtų nustatytas tikrasis fiskalinės politikos poveikis.



Šaltinis: sudarytas darbo autorės, remiantis Statistikos departamentu prie LRV duomenimis

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

17 pav. Lietuvos valdžios sektoriaus deficitas 2004–2012 m. (mln. Lt bei proc. nuo BVP)

Valdžios sektoriaus deficitas yra vienas iš Maastrichto kriterijų, kuriuos šalis privalo įvykdyti, norėdama įstoti į euro zoną. Reikalaujama jog šalies biudžeto deficitas paprastai turi būti mažesnis nei 3 proc. BVP arba kaip rodo jis turi sparčiai ir nuosekliai artėti prie šio lygio.

Iš 17 pav. duomenų matome, kad 2004–2012 m. Lietuvos valdžios sektoriaus metinio biudžeto deficito dalis nuo BVP iki 2007 m. mažėjimo ir buvo pasiekusi 1 proc. nuo BVP ribą. 2008 m. prasidėjusi pasaulio ekonominė krizė gerokai pakoregavo šalies metinio biudžeto deficito dydį nuo 1 proc. nuo BVP iki 3,3 proc. nuo BVP ir 2009 m. siekė 9,4 proc. nuo BVP. Pastebima, jog leistina Maastrichto kriterijaus norma, t.y. mažiau nei 3 proc. nuo BVP, buvo pasiekta 2004 m., 2005 m., 2006 m. ir 2007 m., o toliau viršėjo. Tik paskutiniu laiku metinis biudžeto deficitas vėl artėja prie normos.

3. LYGINAMOJO BALTIJOS ŠALIŲ FISKALINĖS POLITIKOS ANALIZĖ PO ĮSTOJIMO Į ES

Lietuva jau dešimtus metus yra visateisė ES narė. 2004 m. gegužės 1 d. Lietuva ir dar devynios šalys prisijungė prie ES. Jau tuomet mūsų šalis išsiskyrė iš kitų, nes referendume dėl narystės ES 91,07 proc. dalyvavusiųjų pritarė Lietuvos stojimui į ES. Lietuva buvo viena sparčiausiai įgyvendinančių ES teisės aktus, lyginant su Estija ar Latvija.

Lewis J. (2007), vertinant Centrinės ir Rytų Europos šalių fiskalinę politiką pasiruošimo stoti į ES, pastebimi didesni skirtumai vertinant šalių, o ne laiko atžvilgiu. Baltijos šalys taikė griežtesnę fiskalinę politiką, kuri atspindėjo produkcijos atotrūkį. Tuo tarpu, didesnės Centrinės Europos šalių fiskalinė politika buvo laisvesnė bet neatspindėjo produkcijos spragos. Šie skirtumai glaudžiai susiję su atskirų šalių valiutos kurso režimu, bet ne išlaidų struktūra ar politiniais kintamaisiais.

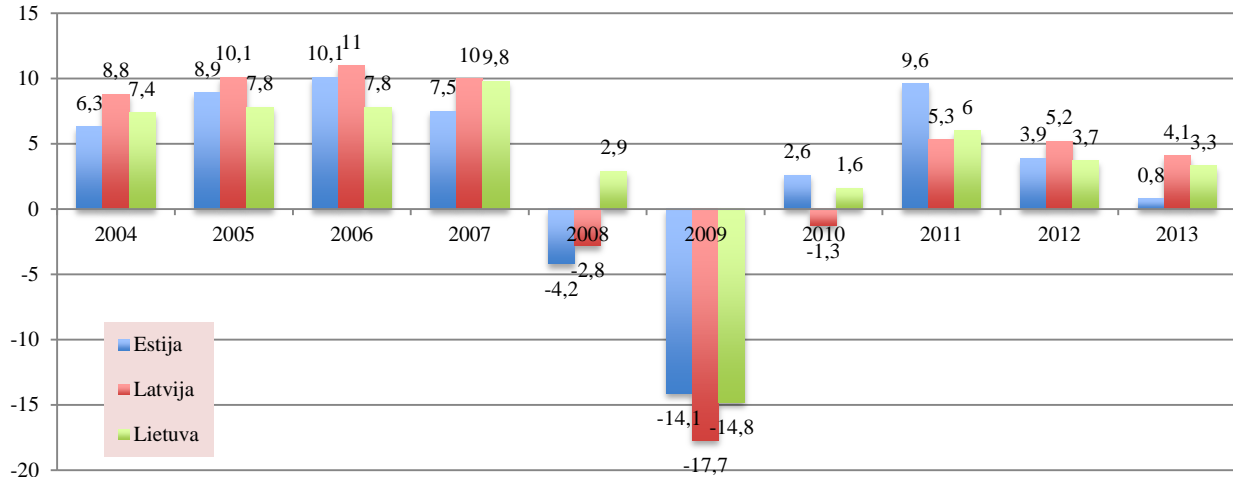
Šalims, kurios kandidatavo stoti į ES nebuvo jokių fiskalinių, monetarinių ar valiutos kurso kriterijų, tik veikianti laisvoji rinkos ekonomika bei įsipareigojimai susiję su bendra darbo, prekių ir kapitalo rinka. Tačiau šalys narės įsipareigoja prisijungti prie Euro zonos t.y. atitikti Maastrichto kriterijus ir įsivesti vieningą valiutą – eurą. Pati Maastrichto sutartis iškelė sunkiai įvykdomus kriterijus valstybėms narėms siekiančioms prisijungti prie Ekonominės ir pinigų sąjungos (EPS). Iš fiskalinės pusės pagrindiniu uždaviniu tapo susitvarkymas su skolos ir deficito iškeltais Maastrichto kriterijais (Lewis J. 2007).

Per visą nepriklausomybės laikotarpį Lietuva, Latvija ir Estija išgyveno pakilimo ir nuosmukio laikotarpių. Išgyvendamos panašius ekonomikos ciklus, šios trys Baltijos šalys elgėsi skirtingai. Kokie fiskalinės politikos panašumai ir trūkumai šias šalis sieja, aptarsiu šiame skyriuje.

3.1. Baltijos šalių ekonominė situacija po įstojimo į ES

Vienas svarbiausių šalies ekonominę situaciją bei ekonomikos išsivystymo lygį atspindinčių rodiklių yra BVP. 17 pav. pateikti realaus BVP augimo tempai Lietuvoje, Latvijoje ir Estijoje 2004-2012 m. laikotarpiu. Kaip rodo paveikslas, nuo 2004 m. iki 2008 m. Lietuvos ekonomika, nors ir lėtai, bet vis dar augo, o Latvijos ir Estijos iki 2007 m. Lyginant su 2007 m. Lietuvos BVP paaugo 2,9 proc., Estijoje sumažėjo 4,2 proc., o Latvijoje – 2,8 proc. Estijos BVP augimą sąlygojo didesnis namų ūkių ir įmonių vartojimas, padaugėjo investicijų, nes vėl pradėjo augti skolinimosi poreikis (Estijos bankas, 2011). Prasidėjusi pasaulinė finansų krizė palietė ir Baltijos šalis. Šalių sukuriamas BVP lyginant su 2008 m. smarkiai sumažėjo. Šitokią pokytį lėmė: išaugęs nedarbo lygis, mažėjantis namų ūkio vartojimas, sumažėjęs eksportas ir investicijos, smukusi pramonė. Kur kas geresnė situacija jau pastebima 2010 m. Lietuvoje ir Latvijoje BVP lyginant su praėjusiais metais išaugo atitinkamai 1,6 ir 2,6 proc., tačiau

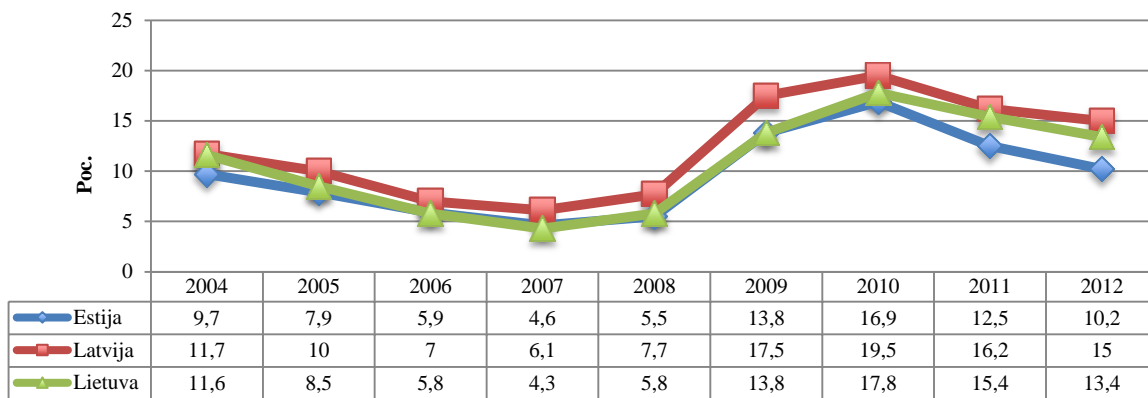
Latvijoje vis dar mažėjo (-1,3 proc.). Tik 2011 m. Latvijoje pastebimas BVP augimas (5,3 proc.). Estijos ir Lietuvos BVP toliau augo ir 2011 m. atitinkamai 6 proc. ir 9,6 proc. 2012 m. ekonomikos augimas ėmė lėtėti. Lietuvoje realaus BVP pokytis per metus siekė 3,7 proc., Estijoje – 3,9 proc., Latvijoje – 5 proc.



Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Eurostat duomenimis

18 pav. Realus BVP metinis pokytis Lietuvos, Latvijos ir Estijos šalyse (2004 – 2012 m.)

Analizuojant Lietuvos, Latvijos ir Estijos ekonominę situaciją fiskalinės politikos aspektu, reikėtų apžvelgti ir nedarbo lygį šiose šalyse. Nedarbo lygis turi įtakos sukuriama BVP, o pastarasis parodo ar valstybės vykdoma fiskalinė politika yra efektyvi. Šio ekonominio rodiklio pokyčiai įtakoja tiek valstybės biudžeto pajamas, tiek išlaidas. Didesniam dirbančiųjų skaičiui surenkama daugiau pajamų iš mokesčių, ir atvirkščiai. Esant didesniam nedarbo lygiui, valstybė daugiau biudžeto lėšų turi skirti pašalpoms (transferiniai mokesčiai), kurie veikia kaip savaiminiai stabilizatoriai. Visi šie pokyčiai lemia šalies biudžeto deficitą arba perteklių. 19 pav. pateikta Baltijos šalių nedarbo lygio kitimo dinamika 2004 – 2012 m.



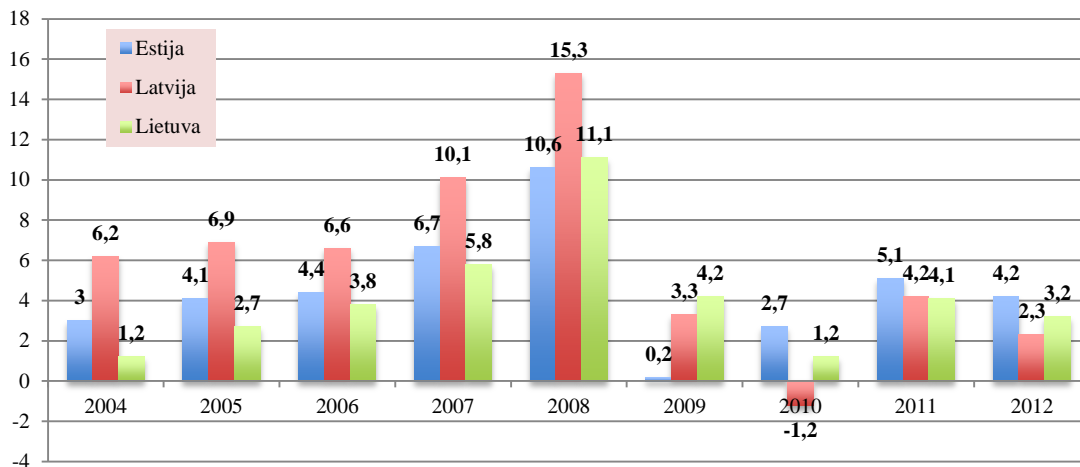
Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Eurostat duomenimis

19 pav. Nedarbo lygis Lietuvoje, Latvijoje ir Estijoje

Kaip atspindi 19 pav., kitimo dinamika panaši visose trijose šalyse, bet didžiausias nedarbo lygis analizuotu laikotarpiu buvo Latvijoje. Nuo 2004 m. šiose šalyse nedarbo lygis mažėjo, o ypač Lietuvoje ir 2007 m. jis siekė 4,3 proc. Tai mažiausias nedarbo lygis kuris buvo užfiksuotas per visą analizuojamą laikotarpį lyginant su Latvija (6,1 proc.) ir Estija (4,6 proc.). Dėl susiklosčiusios finansų krizės, verslas susidūrė su dideliais sunkumais. Buvo atleidžiami darbuotojai, uždaromos įmonės. To pasekoje 2009 m. nedarbo lygis visose trijose šalyse smarkiai išaugo: Lietuvoje - 13,8 proc., Latvijoje – 17,5 proc., o Estijoje - 13,8 proc. ir 2010 m. šalyse nedarbas pasiekė didžiausią lygį per visą analizuojamą laikotarpį (Lietuvoje – 17,8 proc., Latvijoje – 19,5 proc., Estijoje – 16,9 proc.). Tokį mažesnę nedarbo lygį 2010 m. Estijoje lėmė tai jog Vyriausybė, siekdama sumažinti nedarbo lygį, sumažino mokesčius darbdaviams. Darbdaviai, priėmę į darbą žmogų ne visai darbo dienai, mokesčius už jį iki metų gali mokėti ne nuo įstatymais numatytos minimalios, o nuo darbuotojui faktiškai mokamos algos. Taip pat sumažėjo mokesčiai už darbuotojus dirbančius keliuose darbuose po ne visą darbo dieną.

Atsigaunant ekonomikai ir verslui (2011 m.), nedarbo lygis Baltijos šalyse ėmė po truputį mažėti: Lietuva – 15,4 proc., Latvija – 16,2 proc., Estija – 12,5 proc. Sparčiausias nedarbo lygis po finansinės krizės fiksuojamas Estijoje, lėčiausias Latvijoje.

Po įstojimo į ES Baltijos valstybių infliacija iki 2008 m. didėjo ir pasiekė dviženklį skaičių (20 pav.).



Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Eurostat duomenimis

20 pav. Metinė infliacija Baltijos valstybėse 2004 – 2012 m. (proc.)

Lietuvos infliacija padidėjo net 9 kartus, Latvijos daugiau kaip 2 kartus, o Estijos daugiau kaip 3 kartus 2008 m. palyginus su 2004 m. Lietuvoje infliacijos didėjimui įtakos turėjo sparčiai pasaulyje brangusios kuro kainos, padidėję akcizo mokesčiai bei didėję administraciniai mokesčiai. Infliacijos augimui įtakos turėjo ir mažos indėlių palūkanos, kurios skatino ne taupymą, o vartojimą. Infliacijos

tempų augimui taip pat didelės įtakos turėjo išaugęs darbo jėgos mobilumas, kuris skatino darbo užmokesčio augimą sukeldamas pasiūlos infliaciją. Taip pat „Ekonominių emigrantų“ parvežami ir išleidžiami Lietuvoje pinigai skatino paklausos infliaciją.

Tarp Baltijos šalių didžiausia infliacija užfiksuota Latvijoje 2008 m. (15,3 proc.), išskyrus 2009 m., kai didžiausias infliacijos lygis buvo Lietuvoje (4,2 proc.). Spartų infliacijos augimą Latvijoje sukėlė nuvertėjęs latas, išaugusios importo kainos, padidėjusios administracinės kainos bei didėjančios infliacijos lūkesčiai. Taip pat infliaciją skatino kreditais paremtas asmeninis vartojimas ir investicijos.

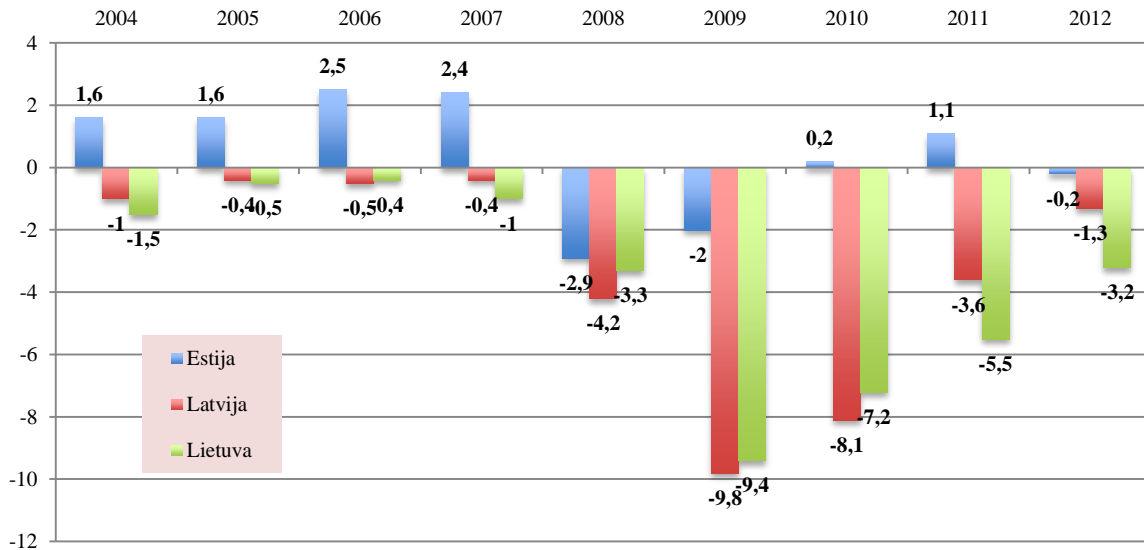
Per visą analizuojamą laikotarpį 2010 m. užfiksuota metinė defliacija – Latvijoje. Teigiama, kad defliacija yra pavojingesnis reiškinys nei infliacija, mat tuomet kyla pavojus įsisukti vadinamajai defliacijos spiralei, kai centrinis bankas faktiškai tampa bejėgis (Masiukonis T. 2010). Tokį infliacijos šuolį Latvijoje lėmė reikšmingas nominalaus darbo užmokesčio ir importo kainų koregavimas. Pasikeitus ciklui ir vėl pašokus pasaulinėms pagrindinių produktų kainoms, vidutinė infliacija padidėjo nuo – 1,2 proc. 2010 m. iki 4,2 proc. 2011 m., tam įtakos taip pat turėjo netiesioginių mokesčių padidėjimas. Susilpnėjęs laikinų veiksnių poveikiui, 2012 m. kovo mėn. metinė infliacija sumažėjo iki 2,3 proc. (2012 m. Konvergencijos ataskaita).

Mačiulis (2011) teigia jog infliacijos problemą galima spręsti tokiomis priemonėmis:

- ✓ Monetarinė politika – ribotos galimybės;
- ✓ Fiskalinė politika – konsolidacija turi būti tęsiama mažinant išlaidas, neturi didėti mokesčių naša;
- ✓ Struktūrinės reformos – darbo rinkos lankstumo didinimas, Konkurencijos tarybos įgaliojimų stiprinimas, TUI ir vidinės konkurencijos skatinimas mažinant veiklos reguliavimą ir reglamentavimą, valstybės kainų ir energetikos kontrolės komisijos bei ryšių reguliavimo tarybos sujungimas.

Apibendrinant galima pasakyti jog sparčiausias infliacijos augimas analizuojamu laikotarpiu buvo Lietuvoje, ir tai užkirto kelią euro valiutos įsivedimui. Neefektyvus infliacijos lygį mažinančių priemonių panaudojimas, šalių mokesčių politika, bei darbo jėgos mobilumo augimas sudarė prielaidas augti infliacijos lygiui visose Baltijos šalyse iki 2008 m. Tuo tarpu 2009 m. fiksuojamas staigus infliacijos lygio sumažėjimas Baltijos šalyse, ko priežastis buvo, dėl ekonominės krizės sumažėjusios, ne tik žaliavų, naftos, bet ir paslaugų ir kitų vartojimo prekių kainos.

Priklausomai nuo esamos ekonominės situacijos, šalys susidūrė su biudžeto balansavimo problemomis. Dažniausiai valstybės skolinasi tam, kad padengtų biudžeto deficitą. 21 pav. pateikti Baltijos šalių valstybės biudžeto deficitai/pertekliai 2004 – 2012 m. laikotarpiu.



Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Eurostat duomenimis

21 pav. Baltijos šalių valdžios sektoriaus deficitai/pertekliai (proc. nuo BVP).

Kaip matyti iš paveikslo, analizuotu laikotarpiu (2004 – 2012 m.) tik Estija turėjo biudžeto perteklių, tuo tarpu Latvijos ir Lietuvos biudžetai visada buvo deficitiniai. Ryškiausi skirtumai pastebimi nuo 2007 m. iki 2009 m. 2009 m. lyginant su 2007 m. Lietuvos biudžeto deficitas (proc. nuo BVP) stipriai išaugo - nuo 0,4 proc. iki 9,4 proc. Latvijos nuo 0,4 proc. iki 9,8 proc., tuo tarpu Estija krizės laikotarpiu, kuomet smarkiai sumažėjo šalies sukuriamas BVP, netgi sugebėjo sumažinti valstybės biudžeto deficitą nuo 2008 m. buvusių 2,9 proc. iki 2 proc. 2009 m. Įstojusi į ES 2004 m., Estija vykdė gana konservatyvią biudžeto politiką, vietoj dosnaus išlaidavimo pasirinko rezervo kaupimą. Ir nors 2009 m. Estijos BVP krito 14 proc., krizė buvo įveikta greitai ir ne taip skausmingai, kaip kitose šalyse (Radzevičiūtė, 2012). Estija tapo viena pagrindinių aukų, nukentėjusių per pirmąją finansų krizės bangą 2008 – 2009 m.: dėl šalies atvirumo užsienio kapitalui investuotojai per neilgą laiką sugebėjo iš šalies išvežti nemažą kapitalą, tai buvo skaudus smūgis vietos ekonomikai. Tuomet Estijos Vyriausybė paskelbė taupymo programą. Estijos Vyriausybė vos tik prasidėjus ekonomikos nuosmukiui ėmėsi efektyvios fiskalinės politikos. Ji, kitaip nei Lietuvos, kuri kėlė mokesčius ir didino biudžeto deficitą, didino viešojo sektoriaus efektyvumą, stipriai ir tolygiai mažino biudžeto išlaidas visose viešojo sektoriaus ir valdymo srityse. Ir jau 2010 m. Estijos ekonomika atitiko Mastrichto sutarties reikalavimus, Estijos biudžetas buvo perteklinis (+ 0,2 proc. nuo BVP), o 2011 m. perteklius dar labiau išaugo iki 1,1 proc. BVP. Estijos Vyriausybė 2010 m. taip pat laikėsi nuosaikios fiskalinės politikos bei ES tarybos rekomendacijų kaip vykdyti fiskalinę politiką, kad Estijos ekonomika greičiau augtų ir būtų stabili. Estijos ekonomikos augimas buvo didžiausias visoje ES

ir 2011 m. prisijungė prie Euro zonos. Tačiau biudžetas 2012 m. iš perteklinio tapo deficitiniu (- 0,3 proc. BVP).

Lietuva ir Latvija 2010 - 2012 m. palaipsniui mažino savo biudžetų deficitus: 2012 m. Lietuvos biudžeto deficitas siekė 3,2 proc. BVP, o Latvijos – 1,3 proc. Latvija 2012 m. atitiko Maastrichto kriterijų, kuris reikalauja, kad šalies biudžeto deficitas neviršytų 3 proc. BVP. Latvija 2012 m. sugebėjo išlaikyti panašų BVP augimo tempą kaip 2011 m. ir iš 2013 m. gruodžio 31 d. nakties į 2014 m. sausio 1-ąją prisijungė prie euro zonos, tapdama 18-ąja 28 šalių bloko šalimi, įsivedusia bendrą ES valiutą. 2013 m. vasario mėn. Vyriausybė pritarė siekti jau 2015 m. įsivesti eurą.

Apibendrinant Baltijos šalių šiuos ekonominius rodiklius, būtų galima išskirti Estiją, kurios ekonominė situacija lyginant su Lietuva ir Latvija, atrodo žymiai geresnė. Nepaisant to, kad 2009 m. visų trijų šalių BVP smarkiai smuko, tačiau Estijos BVP augo sparčiausiai, taip pat nedarbo lygis čia buvo mažiausias. Estija sugebėjo netgi sumažinti biudžeto deficitą atsiradusį 2009 – 2010 m., ir jau sekančiais metais turėjo perteklių. Labai svarbu tai, kad vienas iš faktorių lėmusių Estijos greitesnę ekonomikos atsigavimą buvo dar prieš ekonominį nuosmukį vykdoma Vyriausybės fiskalinė politika. Ji buvo sukaupusi finansinių atsargų.

Sėkmingai vykdoma Latvijos biudžeto konsolidavimo politika leido šiai šaliai sumažinti biudžeto deficitą iki ES priimtinos ribos. Todėl 2013 m. Latvija gavo kvietimą - 2014 m. tapti Euro zonos nare. Tuo tarpu Lietuvai šis planas vis dar tebėra iššūkis.

3.2. Baltijos šalių mokesčių sistemos ir jų pokyčiai

Mokesčių sistemos struktūra priklauso nuo valstybės pasirinktos fiskalinės politikos. Todėl tikslinga apžvelgti šių šalių pagrindinius mokesčius. Lietuvos mokesčių sistemą jau išnagrinėta ankstesniame skyriuje, todėl trumpai aptarsiu Latvijos ir Estijos mokesčių sistemas bei jų pokyčius įstojus į ES.

Estijos mokesčių sistema ir pokyčiai. Estijos mokesčių sistema susideda iš *valstybinių mokesčių* (pajamų mokestis, socialinis mokestis, žemės mokestis, lošimų mokestis, pridėtinės vertės mokestis, akcizo mokestis, maito mokestis, sunkiųjų krovinių autotransporto priemonių mokestis) ir *vietinių mokesčių* (prekybos mokestis, laivų mokestis, reklamos mokestis, kelių ir gatvių uždarymo mokestis, autotransporto priemonės mokestis, gyvulių mokestis, pramogų mokestis, automobilių parkavimo mokestis). Vadovaudamos įstatymu vietinius mokesčius nustato kaimo savivaldybės ir miestų tarybos.

Gyventojų pajamų mokestis yra vienas iš svarbiausių mokesčių sudarinėjant biudžetą. GPM įtakos turi nedarbo lygis, darbo užmokestis, neapmokestinamas pajamų dydis bei paties GPM tarifo dydis, taip

pat ekonominė padėtis šalyje. GPM yra taikomas tai pačiai fiziniams asmenims ir jų, daugiausiai su darbo santykiais susijusioms, pajamoms apmokestinti.

Gyventojų pajamų mokestį moka tiek nuolatiniai, tiek nenuolatiniai gyventojai. Estijos piliečiai moka nuo savo uždirbtų pajamų (šalies viduje ir užsienyje). Laikiniai gyvenantys/ dirbantys šalyje GPM moka nuo pajamų uždirbtų Estijoje. Apmokestinamos pajamos apima, visų pirma, darbo pajamas (darbo užmokestis, premijos ir kiti atlyginimai); verslo pajamos; palūkanos, autoriniai honorarai, nuomos pajamos; kapitalo pelnas; pensijos ir stipendijos (išskyrus stipendijas finansuojamų iš valstybės biudžeto arba remiantis kitais teisės aktais). Nemokama nuo Estijos ar užsienio bendrovių išmokėtų dividendų, jei pelno mokestis buvo sumokėtas. Estijos Vyriausybė priėmė sprendimą GPM mažinti kasmet po vieną procentą (2004 m. – 26 proc., 2005 m. – 24 proc., 2006 m. – 23 proc., 2007 m. – 22 proc., 2008 m. - 21 proc., 2009 m., - 20 proc.) (žr. 8 priedą). Nuo 26 proc. 2004 m. mokesčio tarifas buvo sumažintas iki 21 proc. 2008 m. Ekonominės krizės metu mokestis nebuvo pakeistas 2009 m. kaip ir neapmokestinamas pajamų dydis, kuris atitinkamai nuo 2004 m. buvo didinamas ir bendras pokytis 2008 m. sudarė 125 proc. Estijos Finansų ministerijos duomenimis sumažinus GPM padidėjo biudžeto pajamos. Neapmokestinamas minimumas yra 27 000 EEK per metus. Neapmokestinamos iki 45000 EEK pajamos per metus, jei jas gavo individualia veikla užsiimantis asmuo, realizavęs savo pagamintus, neperdirbtus žemės ūkio produktus. Bendras pajamų mokestis yra 22 proc.(nuo 2008 m. 21 proc.) Pajamų mokestis nuo autorinio honoraro, išmokų, kurias gavo Estijoje nuolat negyvenantys meno atlikėjai ir sportininkai, yra 15 proc. Pajamų mokestis nuo tam tikrų pensijų yra 10 proc. Mokestinis laikotarpis yra kalendoriniai metai (<http://www.fin.ee/personal-income-tax/?highlight=Personal,income,tax,charge>).

Įmonių pelno mokestis. Estijos bendrovės ir užsienio subjektų (įskaitant filialus) įstaigos moka tik nuo paskirstyto pelno, įskaitant:

- ✓ dividendus ir kitas pelno išmokas (nuo 2009 sausio 1 d. įmonės turi mokėti už likvidacinį procesą bei kapitalo sumažinimą, kuris aktualus ne pastoviai gyvenantiems šalyje;
- ✓ dovanas, reprezentacijos išlaidas;
- ✓ išlaidos ir mokėjimai, kurie nesusiję su verslu.

Įmonės pelno mokestis yra mokamas kas mėnesį (22 proc.).

Socialinis mokestis. Šį mokestį moka (grynais arba natūra) darbdaviai nuo darbuotojo darbo užmokesčio bei savarankiškai dirbantys asmenys. Individualių įmonių savininkai moka mokestį nuo savo verslo pajamų, bet ne mažiau, negu nustatyta Socialinio mokesčio įstatymo 21 straipsnyje. Mokesčio tarifas yra 33 proc. (13 proc. socialinio mokesčio skiriama valstybės sveikatos draudimo fondui, 20 proc. patenka į valstybės pensijų draudimo fondą). Asmenys, gimę 1983 m. ir vėliau, privalo patys mokėti 2 proc. socialinį mokestį į savo asmeninę pensijos sąskaitą. Vyresnio amžiaus asmenys tai daryti gali laisvu

noru (darbdavys į darbuotojo asmeninę pensijos sąskaitą moka 4 proc. socialinio mokesčio, 29 proc. socialinio mokesčio paskirstomi tarp valstybės sveikatos draudimo fondo -13 proc. ir valstybės pensijų draudimo fondo -16 proc.).

Pridėtinės vertės mokestis. ES valstybėse narėse mažiausias standartinis PVM tarifas gali būti 15 proc., o didžiausias – 25 proc. Visos narės turi 0 proc. tarifą, kuris taikomas paprastai, prekių tiekimui į kitas ES valstybės nares ir eksportui. Standartiniai ir lengvatiniai PVM tarifai, galiojantys ES valstybėse narėse pateikti lentelėje 11 priede.

Estijoje PVM moka įmonės ar bet kuris asmuo užsiimantis ekonomine veikla, gali mokėti laisvanoriškai. Estijoje mokestinę bazę sudaro sandoriai prekėms ir paslaugoms, taip pat importuojamoms prekėms ir paslaugoms suteikiamoms šalyje, kitos šalies subjekto. Standartinis PVM tarifas yra 20 proc. (kuris įsigaliojo 2009 m. liepos 1 d.). Plačiau PVM tarifų kaitą žr. 10 priedą.

Lengvatinis PVM (9 proc.) tarifas taikomas:

- ✓ knygoms (išskyrus knygos kurios skirtos švietimui);
- ✓ vaistams, kontraceptiniams preparatams, higienos ir parfumerijos produktams, medicinos įrangai ir prietaisams, kurie skirti asmeniniam naudojimui;
- ✓ periodiniams leidiniams;
- ✓ apgyvendinimo paslaugoms (ar apgyvendinimo paslaugoms su pusryčiais).

0 proc. PVM tarifas taikomas:

- ✓ eksportui;
- ✓ laivams ir orlaiviams (įskaitant įrangą, atsargines detales, remontus ir kūrą), kurie naudojami tarptautinėse linijose;
- ✓ prekes ir paslaugas, kurios tiekiamos suvartoti laivuose ir orlaiviuose.

PVM tarifas netaikomas: pašto paslaugoms, sveikatos priežiūros paslaugoms, socialinėms paslaugoms, draudimo paslaugoms, vaikų apsaugos paslaugoms, sergančių, sužeistų arba neįgaliųjų asmenų transportavimui, nekilnojamam turtui (pardavimas, lizingas, nuoma) (<http://www.fin.ee/value-added-tax>).

Vykdoma mokesčių sistema Estijoje yra paprasta ir lengvai apskaitoma. Mokesčių tikslai nukreipti mokesčių naštos mažinimui dirbantiems ir su pajamomis susijusiais mokesčiais, perkeliant mokesčių našta vartojimui ir aplinkosaugai.

Žemės mokestis. Estijoje mokestis mokamas už visą žemę, išskyrus: žemę, kurioje draudžiama ekonominė veikla; žemę, priklausančią užsienio valstybių diplomatinėms arba konsulinėms misijoms; kapinių ir bažnyčių bei parapijiečių šventyklų žemę; užsienio valstybės arba tarptautinės organizacijos naudojamą žemę; sąjungininkų ginkluotųjų pajėgų štabų naudojamą žemę. Vietos valdžios sprendimu

vietos žemės mokestis nemokamas už savivaldybės nuosavą žemę arba viešosios paskirties žemę. Žemės mokesčio dydis yra 25, 50 arba 75 proc., tai priklauso nuo Estijos Vyriausybės sprendimu. Žemės mokesčio lengvatos taikomos: dirbamos žemės, naudojamos žemės ūkio produktams gaminti ir natūralių pievų mokesčio dydis yra 0,1-2 proc. nuo žemės vertės per metus; pensininkams ir sovietų valdžios represuotiems asmenims žemės mokestis gali būti skaičiuojamas už 0,1 ha miestuose ir 1 ha kaimo savivaldybių teritorijose, jei prašantis lengvatos asmuo naudojas žeme pragyvenimui ir, remdamasis žemės naudojimosi teise, negauna rentos.

Latvijos mokesčių sistema ir pokyčiai. Latvijoje yra taikomi šie nacionaliniai mokesčiai: gyventojų pajamų mokesčiai, įmonių pelno mokesčiai, pridėtinės vertės mokesčiai, akcizų, maito, loterijų ir azartinių lošimų mokesčiai, nekilnojamojo turto mokestis, socialinio draudimo įmokos, motorinių transporto priemonių ir motociklų mokestis.

Gyventojų pajamų mokestis. Nuo 2009 m. taikyta 23 proc. GPM tarifas (iki tol galiojusį 25 proc.) (žr.8 priedą). Nuo 2010 m. įsigaliojo 26 proc. gyventojų pajamų mokestis. Panaikintas lengvatinis 15 proc. mokesčio tarifas kuris buvo taikomas individualia veikla užsiimantiems asmenims. Nuo 2013 m. sausio 1 d. Latvijoje įsigaliojo įstatymo pataisos, kuriomis sumažintas gyventojų pajamų mokesčio GPM tarifas – nuo 25 proc. (2011 m.) iki 24 proc. Šio mokesčio administravimą palengvina tai, jog mokestis vienodai taikomas visiems mokėtojams ir visų rūšių pajamoms Nuo 2010 m. GPM apmokestintos pajamos gautos pardavus finansines priemones (akcijas ar pan.) taip pat parduotam nekilnojamam turtui, verslui ir intelektualiam turtui taikytinas 15 proc. mokesčio tarifas. 10 proc. mokesčių tarifu apmokestinami: dividendai, pajamos iš palūkanų, iš privačių pensijų kaupimo fondų bei pajamos iš kaupiamųjų draudimo sandorių.

Latvijoje socialinio draudimo įmokas moka ir darbdavys ir darbuotojas. Socialinio draudimo įmoką sudaro 34,09 proc. atlyginimo iš kurių 23,59 proc. moka darbdavys, o darbuotojas – 10,50 proc. Individualia veikla užsiimantys asmenys privalomojo socialinio draudimo įmoka apskaičiuojama atsižvelgiant į pajamas, susijusias su gamyba, atliekamais darbais, teikiamomis paslaugomis, išskirtine bei profesine veikla, ir kitas pajamas.

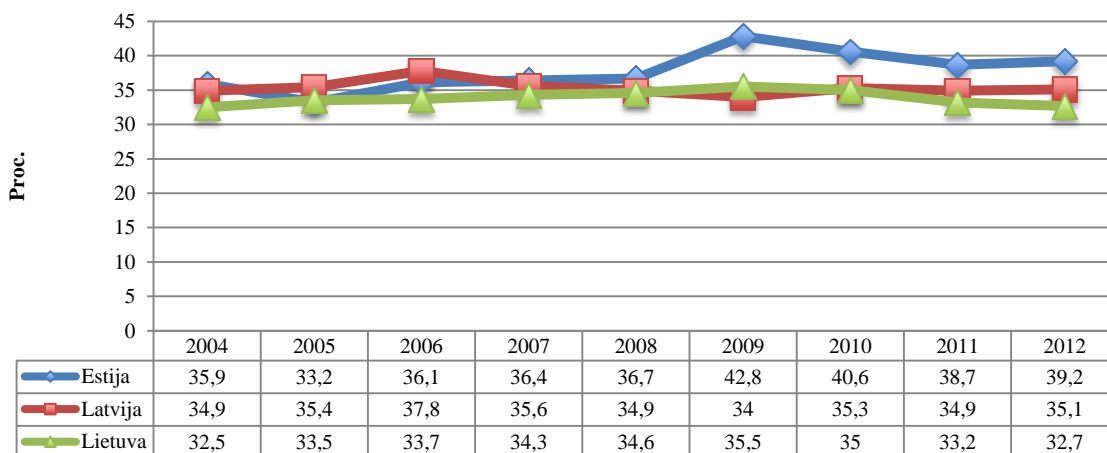
Įmonių pelno mokestis. Apmokestinama verslo pelnas atskaičius profesines išlaidas. Siekiant verslo skatinimą pelno mokestis buvo laipsniškai mažinamas ir nuo 2004 m. sudaro 15 proc., ne rezidentams – 2 – 15 proc. Pelno mokesčio lengvatos yra mažai veiksmingos norint pritraukti investicijas.

Pridėtinės vertės mokestis. Įmonės, kurių metinė apyvarta viršija 10000 LVL t.y. apie 1400 EUR privalo mokėti PVM. Latvijoje pridėtinės vertės mokesčio tarifas analizuojamu laikotarpiu keitėsi kelis kartus nuo 18 proc. iki 22 proc. (žr. 9 priedą). Nuo 2004 m. gegužės 1d iki 2008 m. gruodžio 31 d. standartinis PVM tarifas buvo 21 proc. Latvijos Vyriausybė padidino PVM pagrindinį tarifą nuo 2009 m.

sausio 1 d. iki 21 proc. ir nuo 2011 m. sausio 1 d. jis išaugo iki 22 proc. Nuo 2012 m. liepos 1 d. standartinis PVM tarifas sumažintas iki 21 proc. Latvijos Finansų ministerijos teigimu, PVM mokestis Latvijoje buvo didžiausias Baltijos valstybėse, ir sumažinus siekiama didinti Latvijos konkurencingumą regione bei mažinti infliaciją, tuo pačiu atitikti eurui įsivesti numatytus kriterijus. Kaip ankstesniame skyriuije minėta Latvija eurą įsivedė šių metų sausio 1 d. Pilnas PVM tarifas taikomas centralizuoto vandens tiekimo ir kanalizacijos, gamtinių dujų bei kieto kuro tiekimo gyventojams paslaugoms. Lengvatinis PVM tarifas taikomas vaistams, maistui kūdikiams, gyventojams tiekiamai šilumos ir elektros energijai, visuomeninio transporto paslaugoms. PVM tarifas netaikomas: mokslo, medicinos, kultūros paslaugoms, dovanoms, dotavimui humanitariniams tikslams, loterijoms, lažyboms ir žaidimams, finansiniams sandoriams.

3.3. Baltijos šalių biudžeto pajamų analizė

Labai svarbus šių šalių pajamų vertinimui yra pajamų santykiai su BVP. Šis dydis parodo, kokia BVP dalis buvo surinkta į šalių biudžetus (žr. 22 pav.). Nuo 2004 m. iki 2008 m. šalių rodikliai suvienodėjo, nors analizuojamo rodiklio pokyčių dydžiai skirtingi. Tokią dinamiką įtakojo šių trijų šalių įstojimas į ES, kadangi šalys narės turi laikytis nustatytų narystės sąlygų. Estija 2004 m. į biudžetą surinko 35,9 proc. šalyje sukurtų prekių ir paslaugų vertės, Latvija 34,9 proc., tuo tarpu Lietuvoje šis dydis buvo kur kas mažesnis ir lygus 32,5 proc. 2012 m. Estija pajamų surinko 39,2 proc. nuo BVP, Latvija - 35,1 proc. nuo BVP, o Lietuva – 32,7 proc. Kaip matyti mažiausias pokytis per visą analizuojamą laikotarpį yra Lietuvos ir Latvijos, kuris nesudaro net 1 proc., tuo tarpu Estijos pokytis sudaro 9 proc.



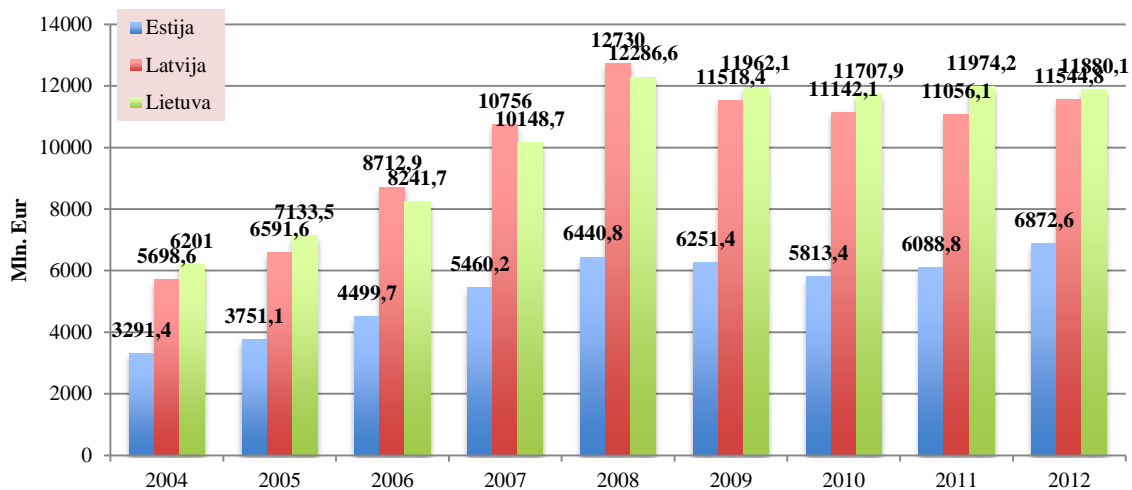
Šaltinis: sudarytas darbo autorės, remiantis Eurostat duomenis

22 pav. Baltijos šalių biudžetų pajamos 2004-2012 m. (proc. nuo BVP)

Lyginant Lietuvą, Latviją ir Estiją, analizuojamu laikotarpiu, galima teigti, jog Lietuva surenka mažiausią BVP dalį nei Estija ir Latvija. Estija surinkdama didesnę dalį pajamų gali daugiau kontroliuoti šalies situaciją ir labiau įtakoti šalies vystymąsi.

3.4. Baltijos šalių biudžeto išlaidų analizė

Estijos, Latvijos ir Lietuvos valstybių biudžeto išlaidų kaita pateikta 23 pav. 2004 – 2012 m. laikotarpiu. Nuo 2004 m. visų trijų valstybių asignavimai kasmet didėjo iki 2008 m. ir jų pokytis sudarė: Estijoje – 95 proc., Latvijoje – 123 proc., Lietuvoje – 98 proc.. Tuo tarpu 2009 m. biudžeto išlaidos sumažėjo lyginant su 2008 m. Kaip matyti 5 paveiksle ekonomikos augimo periode Baltijos šalių išlaidos augo, o ekonominio nuosmukio metais mažėjo.



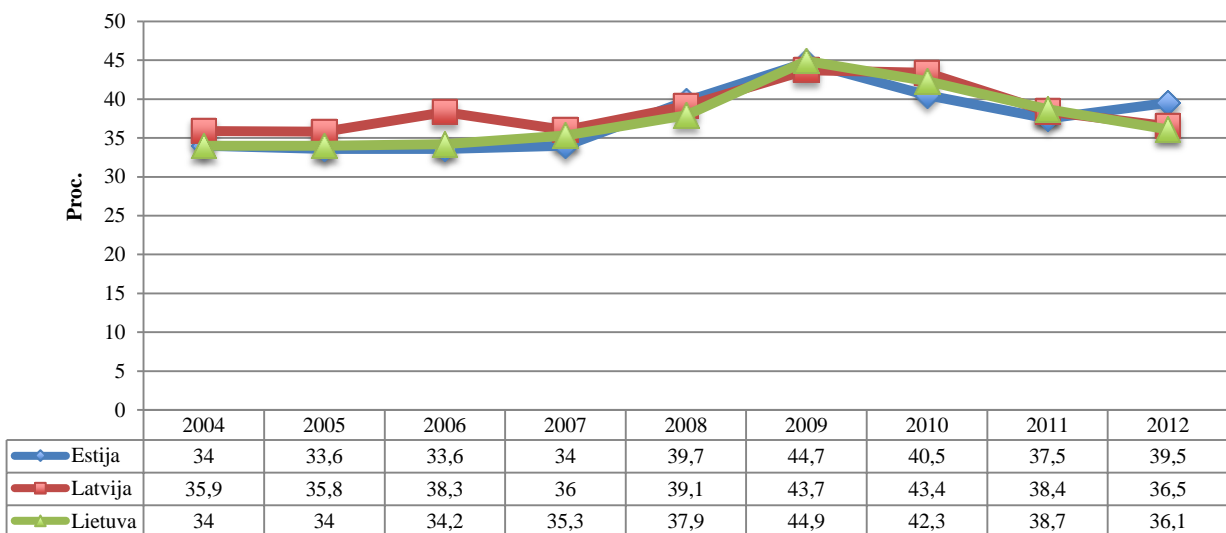
Šaltinis: sudarytas darbo autorės, remiantis Eurostat duomenis

23 pav. Baltijos šalių valstybės biudžeto išlaidos 2004 - 2012 m.

Dėl vykdomos fiskalinės politikos 2008 - 2009 m. Estijoje, ekonomikos nuosmukis buvo įveiktas efektyviau ir su minimaliais nuostoliais nei Lietuvoje, Latvijoje. Fiskalinė politika buvo paremta solidarumo principu (išlaidos buvo mažinamos daugiausiai finansuojamoms sritims, o atlyginimai mažinami viešojo sektoriaus darbuotojams). Estijos Vyriausybė, nekėlė mokesčių, kurie būtų dar labiau sumažinę gyventojų bei verslo subjektų mažėjančias pajamas. Kitaip nei Latvija vykdė truputį kitokią fiskalinę politiką. 2009 m. gruodžio mėnesį Latvijos Vyriausybė sudarė naują biudžetą, kuris mažino išlaidas (atleidinėjo valstybės tarnautojus, geriausiu atveju mažino jų algas) ir pakėlė mokesčius. Latvijos piliečiai tokia vykdoma politika buvo nepatenkinti ir 2010 m. sausio 13 d. Rygoje buvo surengtas mitingas dėl Vyriausybės nepasitenkinimo. Lietuvos Vyriausybės vykdoma fiskalinė politika buvo nenuosaiiki t.y. per dažnai keičiami įstatymai, dėl to didėjo mokesčiai ir mažėjo pajamos tiek verslo subjektams, tiek

patiem gyventojams. Tokiais įstatymų pakeitimais Lietuvos Vyriausybė tikėjosi surinkti daugiau pajamų į valstybės biudžetą bei sumažinti išlaidas.

Labai svarbu išsiaiškinti valstybių išlaidų santykį nuo BVP (žr. 24 pav.). Analizuojamu laikotarpiu valstybių išlaidos nuo BVP kito: Lietuvos nuo 34 iki 36,1 proc., Latvijos nuo 35,9 iki 36,5 proc., Estijos nuo 34 iki 39,5 proc. Kaip matyti paveiksle Lietuvos ir Estijos valstybių biudžeto išlaidos nuo BVP nežymiai svyravo iki 2006 m., tik ryškesnis didėjas pastebimas nuo 2007 iki 2009 m. Tuo tarpu Latvijoje 2006 m. išlaidos nuo BVP staigiai pašoko. Tačiau tai truko neilgai ir sekančiais metais siekė 36 proc. nuo BVP (2006 m. 38,3 proc.). Nuo 2009 m. visų trijų šalių išlaidos nuo BVP mažėjo, tik Estijos nuo 2011 m. pradėjo didėti.

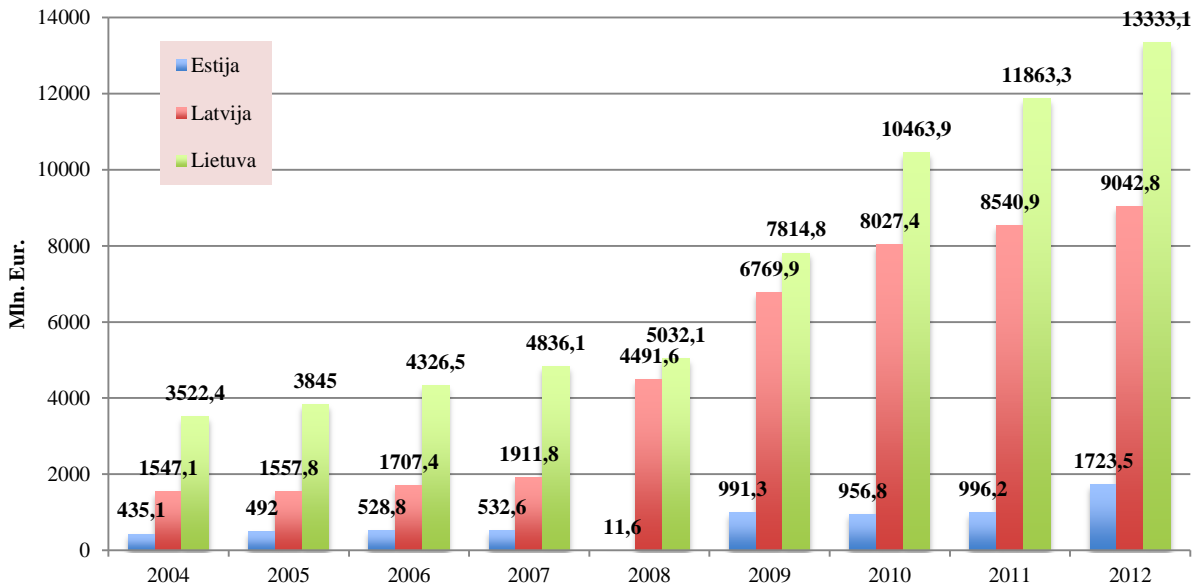


Šaltinis: sudarytas darbo autorės, remiantis Eurostat duomenis

24 pav. Baltijos šalių valstybės biudžeto išlaidos 2004 - 2012 m. (proc. nuo BVP)

3.5. Baltijos šalių valstybės skolos analizė

Kaip matyti 24 pav., didžiausią valstybės skolą analizuotu laikotarpiu turėjo Lietuva, o mažiausią - Estija. Lyginant 2004 m. su 2012 m. šių šalių valstybės skolos išaugo: Lietuvos valstybės skola padidėjo beveik 4 kartus (nuo 3522,4 mln. EUR iki 13333,1 mln. EUR), kaip ir Estijos (nuo 435,1 mln. EUR iki 1723,5 mln. EUR), Latvijos beveik 6 kartus (nuo 1547,1 mln. EUR iki 9042,8 mln. EUR). Didžiausias valstybės skolos augimas pastebimas 2009 m. palyginus su praėjusiais metais: Lietuvoje padidėjo 55,3 proc., Latvijoje – 51,3 proc. Šių šalių tokį valstybės skolos augimą lėmė smarkiai padidėję valstybių biudžetų deficitai bei poreikis juos finansuoti, o taip pat kritęs šalių sukuriamas BVP ir išaugęs nedarbo lygis. Estijos valstybės skola 2009 m. palyginus su praėjusiais padidėjo 34,4 proc. (nuo 11,6 mln. EUR iki 991,3 mlrd. EUR).



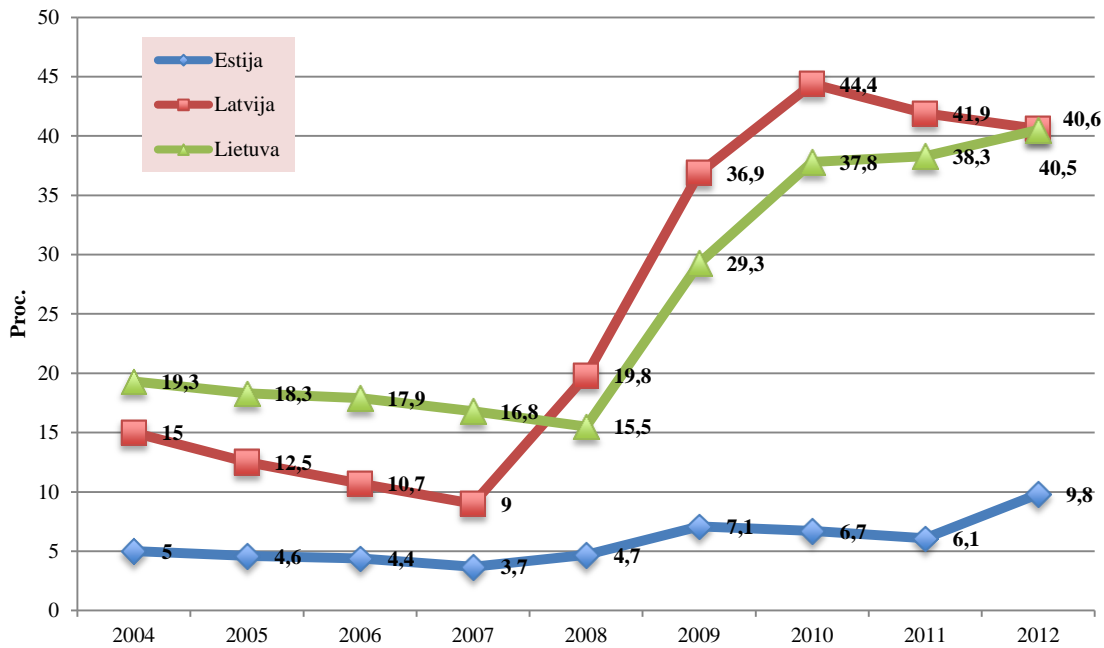
Šaltinis: sudarytas darbo autorės, remiantis Eurostat duomenis

25 pav. Baltijos šalių valstybės skola 2004 – 2012 m. laikotarpiu (mln. EUR)

Toliau kalbant apie Estiją didžiausias valstybės skolos augimas pastebimas 2012 m. (valstybės skola per metus padidėjo 73 proc.). Skolos augimą lėmė narystė euro zonoje, nes šalis buvo priversta įnešti savo indėlį į Europos finansinio stabilumo fondą (EFSF), kuris skirtas gelbėti euro zonos nares, nuo finansinių sunkumų. Dėl to 2012 m. Estijos biudžetas iš perteklinio tapo deficitiniu ir šalis buvo priversta daugiau skolintis.

Kad valstybė atskleistų tikrąją savo situaciją, geriau būtų naudoti santykinį rodiklį, kuris parodo ar šalies gamybos lygis gali užtikrinti galimybę gražinti skolas (šiuo atveju valstybės skolos ir BVP santykį). 25 pav. pateikta Baltijos šalių valstybės skolos ir BVP santykio kaita 2004 – 2012 m.

Estijos valstybės skola išlieka mažiausia (žr. 25 pav.). Per analizuotą 2004 – 2012 m. laikotarpį Estijos valstybės skolos ir BVP santykis padidėjo beveik 2 kartus (nuo 5 proc. iki 9,8 proc.). Latvijoje valstybės skolos ir BVP santykis mažėjo iki 2007 m., o Lietuvoje iki 2008 m., po to sparčiai ėmė kilti. Lietuvos valstybės skola yra didžiausia, tačiau vertinant pagal santykinį rodiklį, didžiausią valstybės skolą turi Latvija (valstybės skolos ir BVP santykis padidėjo nuo 15 proc. iki 40,6 proc. t.y. beveik 3 kartus).



Šaltinis: sudarytas darbo autorės, remiantis Eurostat duomenis

26 pav. Baltijos šalių valstybės skolos ir BVP santykis (2004–2012 m.)

Apžvelgiant Baltijos šalių valstybės skolos dydžius, būtų įdomu pažiūrėti kaip šių šalių valstybės skolos atrodo kitų ES šalių kontekste 2012 m. (žr. 11 priedą). Taigi, Baltijos šalių valstybės skolos palyginti su kitomis ES šalimis yra nedidelės. Mažesnę valstybės skolos ir BVP santykį už Lietuvą ir Latviją turi: Bulgarija, Liuksemburgas, Rumunija, Švedija, o Estijos valstybės skolos ir BVP santykis yra mažiausias visoje ES. Kaip matyti 8 priede, Baltijos šalys nėra peržengusios Maastrichto kriterijaus (60 proc. valstybės skolos ir BVP santykio riba). Graikijos, Portugalijos, Italijos bendras skolos dydis yra gerokai didesnis negu Baltijos šalių. Tačiau Baltijos šalys yra dar jaunos, palyginus su kitomis, todėl atgavusios nepriklausomybę jos nepaveldėjo jokių skolinių įsipareigojimų ir skolą pradėjo kaupti vėliau negu kitos ES šalys.

Per analizuotą laikotarpį visose trijose šalyse taip pat išaugo valstybės skolos dydis, tenkantis vienam gyventojui. Tai lėmė didėjanti valstybės skola ir didelė emigracija, ypač Lietuvoje ir Latvijoje. Galima daryti išvadą jog auganti valstybės skola ir mažėjantis gyventojų skaičius lemia vis didėjančią skolos našta ateities kartoms.

Apibendrinant reikėtų pasakyti, jog apskaičiuoti santykiniai rodikliai dar kartą patvirtina faktą, jog didžiausią skolos našta turi Latvija. Visu analizuotu laikotarpiu užsienio skolos vertinimui skirti rodikliai prasčiausi buvo Latvijoje, tačiau matoma jų gerėjimo tendencija. Estija pagal visas apskaičiuotų rodiklių reikšmes turėtų būti vertinama kaip maža išsiskolinimo šalis, tuo tarpu Lietuvos ir Latvijos užsienio skolos ir BVP santykio rodikliai rodo esant vidutiniam šalių išsiskolinimo lygiui. Lietuva kaip vidutinio

įsiskolinimo lygio šalis turėtų būti vertinama ir pagal palūkanų už valstybės skolą ir biudžeto pajamų santykį.

Šalių patikimumą bei kreditingumą atspindi kredito reitingas. Kredito reitingas yra svarbus rodiklis vertinant riziką, susijusią su skolinių įsipareigojimų emitento (skolininko) finansiniu pajėgumu. Investuotojams (kreditoriams) reitingas yra rodiklis, rodantis skolininko patikimumo lygį. Tuo tarpu emitentas, kuo jam nustatomi aukštesni kredito reitingai, tuo pigiau, t.y. už mažesnes palūkanas (mažesnę rizikos priedą) jis gali pasiskolinti. Finansų ministerijos duomenimis skolininkui gali būti suteikti reitingai nuo apibūdinančių aukščiausių saugumo lygį, kai skolininko pajėgumas laiku įvykdyti finansinius įsipareigojimus ypač didelis, iki atitinkančių finansinių įsipareigojimų nevykdymą. Žinomiausios kredito reitingų agentūros yra šios: „Moody's“, „Standard & Poor's“, „Fitch Ratings“. Kredito reitingams išreikšti kredito reitingų agentūros vartoja tam tikrą klasifikaciją ir simbolius (kredito reitingų reikšmės pateiktos 12 priede). 5 lentelėje pateikti Baltijos šalių ilgalaikio skolinimosi užsienio valiuta kredito reitingai.

5 lentelė. Baltijos šalių ilgalaikio skolinimosi užsienio valiuta kredito reitingai

Valstybė	Moody's	Standard&Poor's	Fitch Ratings
	Užsienio valiuta	Užsienio valiuta	Užsienio valiuta
	Ilgalaikėms paskoloms	Ilgalaikėms paskoloms	Ilgalaikėms paskoloms
Lietuva	Baa1 /stabilus (2010-03-31)	A- /teigiamas (2014-04-11)	BBB+ /stabilus (2014-04-04)
Latvija	Baa2 /teigiamas (2013-03-15)	BBB+ /stabilus (2013-06-10)	BBB+ /stabilus (2014-03-28)
Estija	A1 /stabilus (2011-01-01)	AA- /stabilus (2012-10-19)	A+ /stabilus (2013-12-12)

Šaltinis: Sovereigns Ratings List

Pastaba: data lentelėje rodo, kada paskutinį kartą buvo koreguota.

Iš Baltijos šalių geriausiai pagal kredito reitingus įvertinta Estija. Estija, kuri 2010 – 2011 m. turėjo fiskalinį perteklių bei dabar turinti galimybę jį panaudoti ekonomikai skatinti nedidinant valstybės skolos (kontracikliškos fiskalinės politikos požymis), turi aukštesnius kredito reitingus negu Lietuva ir Latvija. Disciplinuotas kontracikliškos fiskalinės politikos vykdymas taip pat teigiamai atsiliepia pasitikėjimui valstybe tarptautinėse rinkose. Po euro įvedimo Fitch ir Standard & Poor's padidino Estijos reitingą, kuris buvo grindžiamas geromis šalies ekonomikos augimo perspektyvomis kartu su išskirtinai stipriais valstybės finansais, mažėjančiu privačiojo sektoriaus užsienio įsiskolinimo ir BVP santykiu bei valdančiųjų partijų sutarimu dėl apdairios ekonominės politikos. Šiai šaliai Moody's ir Fitch kredito

reitingų agentūros yra suteikusios penktą investicinio saugumo lygį atspindinčius reitingus (A1 ir A+), o Standard & Poor's vertina kaip aukšto saugumo lygiu pasižyminčią valstybę ir suteikė investicinio saugumo ketvirtą lygį rodantį kredito reitingą AA-. Fitch Ratings agentūra Lietuvą ir Latviją vertina vienodai ir yra suteikusi geriausią iš žemesnių investicinių reitingų – BBB+. Moody's vertina geriau Lietuvą (Baa1), negu Latviją. Na, o šių metų kovo 11 d. tarptautinė kredito reitingų agentūra Standard & Poor's pagerino Lietuvos ilgalaikio skolinimosi reitingą net dviem pakopomis – nuo BBB iki A-. Tai vienas aukščiausių reitingų per visą šalies istoriją. Tam įtakos turėjo Lietuvos pasiryžimas ir galimybės įsivesti eurą jau 2015 m. Paskutinį kartą A- ilgalaikio skolinimosi reitingą Standard & Poor's Lietuvai buvos suteikusi 2008 m. sausį.

Analizuojant Baltijos šalių dabartinius kredito reitingus lyginamuoju aspektu, būtų įdomu pažvelgti ir į kitas šalis (žr. 13 priedą). Išskirtina Lietuvos kaimynė Lenkija. Reitingų agentūra Moody's Lenkijai yra nustačiusi A2 lygio kredito reitingą, na o jo perspektyva yra stabili, o tai reiškia, jog artimiausiu metu šis reitingas nebus keičiamas. Tuo tarpu Fitch Ratings ir Standard & Poor's yra nustačiusios A- lygio kredito reitingą, ir jo perspektyva taip pat yra stabili. Tuo tarpu kita Lietuvos kaimynė Rusija, tenkinasi žemesniu investiciniu reitingu. Fitch Ratings yra nustačiusi Rusijai BBB lygio kredito reitingą, o jo perspektyva yra neigiama, nors prieš tai 2 metus buvo stabili.

Reitingų agentūros nurodo, kad siekiant tolesnio reitingo gerinimo reikėtų:

- ✓ tolesnių struktūrinių reformų nedarbui mažinti ir investicijoms skatinti,
- ✓ skolos ir BVP santykio mažėjimo,
- ✓ sutvirtėsiančios euro zonos ekonomikos, kuri leistų dar labiau padidinti šalies eksportą.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Atlikus Lietuvos fiskalinės politikos analizę po įstojimo į ES teorinę bei praktinę analizę, galima suformuluoti tokias pagrindines išvadas:

1. Fiskalinė politika - ta įrankis, kuriuo valdžia siekia daryti poveikį ekonominei valstybės būklei. Mokslinės literatūros analizė atskleidė fiskalinės politikos rūšių įvairovę. Jos išskiriamos priklausomai nuo sąmoningai valstybės taikomų ar savaiminių fiskalinės politikos priemonių. Praktikoje dažniausiai taikomos tokios fiskalinės politikos priemonės: mokesčiai, išlaidos, transferiniai mokėjimai.
2. 2004 m. Lietuvai įstojus į ES, šalies biudžetas rengiamas susiejant jį su ES biudžetu. ES struktūrinės paramos panaudojimas turėjo teigiamo poveikio tiek ekonomikos plėtrai, tiek jos atsigavimui. Būdinga - svarus valstybės pajamų ir išlaidų padidėjimas.
3. Lietuvos valstybės pajamų analizė atskleidė, jog mokestinės pajamos yra pagrindinis valstybės biudžeto pajamų šaltinis, kurie veikia kaip savaiminiai stabilizatoriai. Per analizuojamą laikotarpį pajamos padidėjo daugiau kaip 12 mlrd. Lt. Labiausiai pajamos padidėjo 2007 m. (daugiau kaip 3,8 mlrd. Lt) lyginant su 2006 m., o sumažėjo 2009 m. (2,5 mlrd. Lt) lyginant su 2008 m. Vidutiniškai kasmet pajamos padidėdavo 1,4 mlrd. Lt.
4. Valstybės biudžeto pajamų apimčių sumažėjimui recesijos metu, didžiausią įtaką turėjo pajamų, gaunamų iš GPM, PVM, pelno mokesčio ir akcizų, sumažėjimas.
5. Per analizuojamą laikotarpį, labiausiai išlaidos padidėjo 2008 m. (3,5 mlrd. Lt) palyginus su 2007 m., o didžiausias neigiamas pokytis pastebimas 2012 m. (0,7 mlrd. Lt) palyginus su 2011 m.
6. Įvertinus Lietuvos išlaidų ir pajamų pokyčius 2004 – 2013 m. išskirtina valstybės išlaidų didėjimo tendencija ir nustatyta, jog Lietuvos valstybės fiskalinė politika pakilimo metu buvo skatinanti, o ekonomikos nuosmukio metu Vyriausybė vykdė restrikcinę fiskalinę politiką.
7. Valstybės skolos ir su jos valdymu susijusių rodiklių analizė leidžia teigti, kad ekonominio pakilimo metu Lietuvoje nebuvo siekiama valdžios sektoriaus skolos mažinimo, todėl prasidėjus nuosmukiui susidarė labai sudėtinga fiskalinė padėtis. 2009 m. valdžios sektoriaus skola lyginant su praėjusiais išaugo 9,7 mlrd. Lt, t.y. 56 proc.
8. Analizuojamu laikotarpiu LR biudžeto pajamos buvo mažesnės už išlaidas, vadinasi Lietuvos valstybės biudžetas buvo deficitinis. 2009 m. valstybės deficitas buvo vienas didžiausių – 9,4 proc. nuo BVP (8682,1 mln. Lt).
9. Vertinant šalių fiskalines politikas, Estijos fiskalinė politika vertinama, teigiamai, kadangi augant ekonomikai ji didino asignavimus ir kaupė rezervą. Lietuvos kaip ir Latvijos fiskalinė politika

vertinama neigiamai, kadangi ekonominio augimo laikotarpiu šalis ne tik, kad nekaupė rezervo, bet išleido daugiau nei gavo pajamų ir didino šalies įsipareigojimus.

Šių analizės metu suformuluotų išvadų pagrindu galima išskirti šias rekomendacijas:

1. Vyriausybei reikėtų pertvarkyti mokesčių administravimo sistemą, siekiant efektyvesnio pajamų surinkimo į biudžetą t. y. padaryti paprastesnę, o tai padėtų išvengti mokesčių mokėtojams nesusipratimų mokant valstybinius mokesčius (mažėtų vengimas mokėti mokesčius).
2. Valstybės ekonominės plėtros stabilumo požiūriu, labiausiai pagrįsta yra didinti valstybės išlaidas ekonominio nuosmukio laikotarpiu ir mažinti jas pakilimo metu. Didinant išlaidas, naudotis turimu fiskaliniu perteklių arba neišnaudotu mokesstinės naštos potencialu

LITERATŪROS ŠALTINIAI

1. **2012 m. Konvergencijos ataskaita.** Briuselis 2012 m. gegužės 30 d. COM (2012) 257 final. lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:025 [žiūrėta 2014 02 28]
2. **Aksomaitis A.** Tikimybių teorija ir statistika. – Kaunas: Technologija, 2000. – 344 p. – ISBN 9986-138-93-0
3. **Alesina A. et al.** Why is fiscal policy often procyclical? // Journal of the European Economic Association. – Harvard, September 2008, Nr. 6(5), p. 1006–1036. – URL: <http://scholar.harvard.edu/files/whyisfiscalpolicyoftenprocyclical.pdf>
4. **Bagdzevičienė R. ir kt.** Ekonominių dėsningumų valdymas rinkos ekonomikos sąlygomis: makroekonomika: mokomoji knyga. – Kaunas: Technologija, 2003. – p. 165.
5. **Beržinskienė D. ir kt.** ES struktūrinių fondų paramos įstatymo intensyvumas Lietuvos smulkaus ir vidutinio verslo sektoriuje // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. – Vilnius, 2012, Nr. 4 (28), p. 53–64. - ISSN 1648-9098.
6. **Buškevičiūtė E.** Mokesčių sistema: vadovėlis. – Kaunas, 2003. – p. 332. - ISBN 9955-09-350-1.
7. **David N. Weil.** The Concide encyclopedia of Economics Fiscal Policy // Library of Economics and Liberty. – 2008. <http://www.econlib.org/library/Enc/FiscalPolicy.html> [žiūrėta 2014 02 10]
8. **Davulis G.** Ekonomikos teorija: vadovėlis aukštųjų mokyklų studentams. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2009. – 432 p. – ISBN 978-9955-19-112-4
9. **Drilingas B. ir kt.** Makroekonomikos pagrindai. – Kaunas: Kauno technologijos universitetas. Ekonomikos teorijos katedra, 1997. – 203 p. – ISBN 9986-134-59-5
10. **ES žodynas.** <http://www.euro.lt/lt/es-zodynas/> [žiūrėta 2014 02 28]
11. **Estijos bankas. Estonian Economy and Monetary Policy.** 2011, p. 4. <http://www.eestipank.ee/en/publication/estonian-economy-and-onetarypolicy/2011/estonianeconomy-and-monetary-policy-22011> [žiūrėta 2014 01 05]
12. **Europos Bendrijos steigimo sutartis.** http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=49010 [žiūrėta 2013 12 05]
13. **Europos centrinis bankas. Pranešimas apie konvergenciją 2010 m. gegužę.** Europos Centrinis bankas, 2010, p. 52. – ISSN 1725-9622. – URL: <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr201005lt.pdf>
14. **Feldstein M.** Rethinking the Role of Fiscal Policy // NBER Working Paper Series, Working Paper. – Cambridge, January 2009, No. 14684, p. 1 – 11. – URL: <http://www.nber.org/papers/w14684.pdf>
15. **Feldstein M.** Rethinking the Role of Fiscal Policy // NBER Working Paper Series. – Cambridge, January 2009, Nr. 14684, p. 1 – 11. – URL:<http://www.nber.org/papers/w14684.pdf>

16. **Gali J., Perotti R.** Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe // NBER Working Paper. – Cambridge, 2003. No. 9773, p. 533-572. – URL: <http://www.nber.org/papers/w9773.pdf>
17. **General government debt.** http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_dd_ggd&lang=en [žiūrėta 2014 02 28]
18. **General government deficit (-) and surplus (+) - annual data.** <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=teina200> [žiūrėta 2014 01 05]
19. **General government expenditure by function.** <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> [žiūrėta 2014 01 05]
20. **General government gross debt - annual data.** <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina225&plugin=0> [žiūrėta 2014 02 28]
21. **HICP - inflation rate.** <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00118> [žiūrėta 2014 02 20]
22. **Hjelm G.** The NIERs Conceptual Framework for Fiscal Policy // Occasional studies. – Stockholm, 2008, No. 16, p. 1 – 105. – ISSN 1650-996X. – URL: http://www.konj.se/download/18.70c52033121865b13988000111780/OccStud_16.pdf
23. **Isaac A. G.** Monetary and fiscal interactions: short-run and long-run implications // Metroeconomica. – 2009, Vol. 60, No. 1. – URL: <http://jasss.soc.surrey.ac.uk/11/3/8.html>
24. **Jakaitienė A., Klyvienė V.** Europos sąjungos finansinės paramos poveikis Lietuvos ekonominei raidai // Ekonomikos teorija ir praktika. – Vilnius, 2007/2, p. 24 – 46. http://www.lb.lt/jakaitiene_1 [žiūrėta 2014 03 05]
25. **Jakutis A.** ir kt. Ekonomikos teorijos pagrindai. – Vilnius: Gedimino technikos universitetas, 2007. – p. 370. – ISBN 978-9955-682-82-0
26. **Jūsų socialinės apsaugos teisės Latvijoje. Europos Sąjunga, 2012 m.** http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Latvia_lt.pdf [žiūrėta 2014 03 01]
27. **Karazijienė Ž.** Valstybės skolos dydžio prognozavimo galimybės // Ekonomika ir vadyba. – Lietuva, Kauno technologijos universitetas, 2011, Nr.16, p. 527 – 534. – ISSN 1822-6515. – URL: <http://www.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/ekovad/16/1822-6515-2011-0527.pdf>
28. **Kindsfaterienė K., Lukaševičius K.** The Impact of Tax System on Business Environment // Engineering Economics. – Kaunas, Kauno technologijos universitetas, 2008, Nr. 2 (57), p. 70–77. – ISSN 1392-2785. – URL: <http://www.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/inzeko/57/1392-2758-2008-2-57-70.pdf>
29. **Kuodis R.** Lietuvos ekonomikos transformacija 1990 – 2008 metais: etapai ir pagrindinės

- ekonominės politikos klaidos. – 2008, Nr. 2, p. 97 – 105. http://neris.mii.lt/~ekonomika/Econlib/Kuodis_2009h.pdf [žiūrėta 2014 02 10]
30. **Lakštutiene A.** Correlation of the Indicators of the Financial System and Gross Domestic Product in European Union Countries // *Inžinerine Ekonomika-Engineering Economics*. - Kaunas, 2008, p.7-18. – ISSN 1392-2785. – URL: <http://www.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/inzeko/58/1392-2758-2008-3-58-07.pdf>
 31. **Lane P.R.** The Cyclical Behaviour of Fiscal Policy: evidence from the OECD // *Institute for International Integration Studies*. - Dublin, February 2002, p. 1 – 20. – URL: <http://www.tcd.ie/iis/old-iis/pages/people/plane/pdf/lacealane0202final.pdf>
 32. **Lewis J.** Fiscal policy in central and Eastern Europe: what happened in the run-up accession? // *International Economics and Economic Policy*, - 2007
 33. **Liesionis V., Račkauskas M.** Produktyvios valstybės išlaidos ir jų poveikis ekonomikos augimui // *Taikomoji ekonomika: Sisteminiai tyrimai*: - Kaunas, 2012, Nr. 6/2, p. 73 – 83. - ISSN 1822-7996. – URL:http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:J.04~2012~ISSN_18227996.V_6.N_2.PG_73-86/DS.002.0.01.ARTIC
 34. **Lietuvos 2004–2006 m. Bendrasis programavimo dokumentas.** http://www.esparama.lt/ES_Paramama/bpd_2004_2006m._medis/administravimo_sistema/bpd_igyvendinimo_vertinimas/files/BPD_igyv_sist_vertinimas.pdf
 35. **Lietuvos bankas.** http://www.lb.lt/euro_ivedimo_poveikio_salies_ekonomikai_kiekybinio_vertinimo_apzvalga_1 [žiūrėta 2014 02 28]
 36. **Lietuvos Respublikos akcizų įstatymas.** <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?Condition1=226951&Condition2=>[žiūrėta 2013 10 15]
 37. **Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. Valstybės skola 2009.** http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/leidiniai/failai/fm_valstybes_skola_2009m.pdf. [žiūrėta 2014 01 05]
 38. **Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas.** <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?Condition1=171369&Condition2=>[žiūrėta 2013 10 25]
 39. **Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas.** <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?Condition1=157066&Condition2=> [žiūrėta 2013 10 15]
 40. **Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas.** http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=226059 [žiūrėta 2013 10 25]
 41. **Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 metų veiklos ataskaita.** http://www.lrv.lt/bylos/veikla/veiklos-ataskaitos/2012_veiklos%20ataskaita.pdf [žiūrėta 2013 10 15]

42. **LR Finansų ministerija. Kredito reitingai.** http://www.finmin.lt/c/portal/layout?p_1_id=PUB.1.69 [žiūrėta 2014 02 20]
43. **Mačiulis N.** Infliacija Baltijos šalyse // Swedbank. 2011 m. birželio 21 d. <http://www.slideshare.net/SwedbankLietuvoje/2011-06-14-infliacija-baltijos-salyse> [žiūrėta 2014 02 20]
44. **Masiukonis T.** Latvijoje toliau fiksuojama metinė defliacija. 2010 m. balandžio 12 d. http://vz.lt/straipsnis/2010/04/12/Latvijoje_toliau_fiksuojama_metine_defliacija [žiūrėta 2014 02 20]
45. **Ministry of Finance of the Republic of Estonia // Personal Income Tax.** <http://www.fin.ee/personal-income-tax/?highlight=Personal,income,tax,charge> [žiūrėta 2014 02 20]
46. **Ministry of Finance of the Republic of Estonia // Corporate Income tax.** <http://www.fin.ee/corporate-income-tax-3> [žiūrėta 2014 02 20]
47. **Ministry of Finance of the Republic of Estonia // Social Tax.** <http://www.fin.ee/social-tax> [žiūrėta 2014 02 20]
48. **Ministry of Finance of the Republic of Estonia // Value added tax.** <http://www.fin.ee/value-added-tax> [žiūrėta 2014 02 20]
49. **Naraškevičiūtė V., Makštutienė A.** Valstybės finansai. – Kaunas, VDU leidykla, 2003.
50. **Pass C. et al.** Dictionary of Economic Terms. – Vilnius: UAB „Baltijos bisnis“, 1997. – p. 587.
51. **Radzevičiūtė A.** Estija ir Baltarusija: pasirinktas kelias. <http://www.delfi.lt/verslas/verslas/estija-ir-baltarusija-pasirinktas-kelias.d?id=59758815> [žiūrėta 2013 11 05]
52. **Rakauskienė O. G.** Valstybės ekonominė politika (fiskalinė, užsienio prekybos ir socialinė politika): monografija. – Vilnius: MRU Leidybos centras, 2006. – 768 p. – ISBN 9955-19-032-9
53. **Ramanauskienė E.** Gyventojų pajamų mokesčio tarifo mažinimas, kaip priemonė didinti Lietuvos mokesčių sistemos konkurencingumą. *Ekonomika ir vadyba* – Kaunas, Kauno technologijos universitetas. 2007, p. 843–848. 12-osios tarptautinės mokslinės konferencijos pranešimų medžiaga (elektroninis išteklius).
54. **Real GDP growth rate – volume.** <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115> [žiūrėta 2014 01 05]
55. **Rėklaitis P.** Valstybės skola, jos pasekmės, mažinimo būdai ir problemos // Politikos aktualijos. <http://www.politikosaktualijos.lt/2009/06/17/valstybes-skola-jos-pasekmes-mazinimo-budai-ir-problemos/> [žiūrėta 2013 12 05]
56. **Sanz I.** What Do OECD Countries Cut First When Faced with Fiscal Adjustments? // *Southern Economic Journal*: - Madrid, January 2011, Vol. 77, No. 3, p. 753-775. - ISSN 0111-1760

57. **Simanavičienė A. ir Užkurytė L.** Pokyčiai darbo rinkoje ekonominio nuosmukio metu: Lietuvos atvejis // *Ekonomika ir vadyba*. – Lietuva, Kauno technologijos universitetas, 2009, Nr. 14, p. 940 – 946. – ISSN 1822-6515. – URL: <http://internet.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/ekovad/14/1822-6515-2009-940.pdf>
58. **Sinevičienė L. ir Vasiliauskaitė A.** Fiskalinės politikos ypatumai ciklinio ekonomikos vystymosi kontekste // *Ekonomika ir vadyba*. – Lietuva, Kauno technologijos universitetas, 2010, Nr. 15, p. 1024 – 1030. – ISSN 1822-6515. – URL: <http://internet.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/ekovad/15/1822-6515-2010-1024.pdf>
59. **Snieška V. ir kt.** Makroekonomika. Vadovėlis ekonominių specialybių studentams. – Kaunas: Technologija, 2005. – p. 801. – ISBN 9986-13-935-X
60. **Sovereigns Ratings List.** <http://countryeconomy.com/ratings> [žiūrėta 2014 04 14]
61. **Stephey M. J.** A Brief history of Bretton Woods System // *Time*. – 2008 Tuesday, Oct. 21. <http://content.time.com/time/business/article/0,8599,1852254,00.html> [žiūrėta 2013 10 20]
62. **Šakienė H.** Transfer payments effect to state's unemployment rate alteration // *Ekonomika ir vadyba*. – Vilnius, 2007, Nr. 12, p. 898 – 904. – ISBN 1822 - 6515
63. **Šidlauskienė B., Šeputienė J.** Bendros pinigų politikos optimalumo poveikis fiskalinei politikai // *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. – Vilnius, 2008, Nr. 3(12), p. 337-345. – ISSN 1648 – 9098
64. **Tanzi V.** Fiscal policy: when theory collides with reality // *Centre for European Policy Studies*. – Brussels, 16 June, 2006, No. 246, p. 1-18. – ISBN 92-9079-651-0.– URL: <http://www.ceps.be/files/book/1343.pdf>
65. **Tax rates in the Republic of Latvia // State Social Insurance Mandotary Contributions.** <http://www.vid.gov.lv/default.aspx?tabid=8&id=6692&hl=2> [žiūrėta 2014 03 01]
66. **Tax System in Latvia // Ministry of Finance of the Republic of Latvia.** <http://www.vid.gov.lv/default.aspx?tabid=8&id=6688&hl=2> [žiūrėta 2014 02 22]
67. **Unemployment rate by sex and age groups - annual average, %.** <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> [žiūrėta 2014 02 28]
68. **Urbonas J. A. ir kt.** Ekonomikos teorijos: praeitis ir dabarties tendencijos: mokomoji knyga. - Kaunas: Technologija, 2009. – 373 p. – ISBN 978-9955-2572-0-2;
69. **Vaicekuskas T, Račickas E.** Valstybės skolos vertinimo teoriniai ir praktiniai aspektai Europos Sąjungos šalių kontekste // *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. – Vilnius, 2013, p. 38–50. – ISSN 1648-9098

70. **Valickas P.** Valstybės skola // Vakarų ekspresas. 2014 m. vasario 20 d. <http://www.ve.lt/naujienos/nuomones/nuomones/valstybes-skola-1148116/,print.1> [žiūrėta 2013 12 10]
71. **VAT Rates Applied in the Member States of the European Union.** http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf [žiūrėta 2014 03 01]
72. **Wonnacott P., Wonnacott R.** Makroekonomika. Vertimas iš anglų kalbos. – Kaunas, 1994, p. 418. – ISBN 9986-4750-2-3

ANOTACIJA

Bronikauskaitė D. Lietuvos fiskalinė politika po įstojimo į ES / Viešojo sektoriaus ekonomikos viešųjų pirkimų magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. J. Seiranov. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2014. – 91 p.

Magistro baigiamajame darbe išanalizuota ir įvertinta Lietuvos fiskalinė politika po įstojimo į ES. Išanalizuoti valstybės biudžeto sudėtinių dalių rodikliai 2004-2013 metais, atskleistos Lietuvos Respublikos Vyriausybės vykdomos fiskalinės politikos neefektyvumo problemos, pateikti siūlymai, kaip šias problemas spręsti, panaudojant fiskalinės politikos priemones. Pirmojoje darbo dalyje apibrėžiama valstybės fiskalinės politikos teoriniai pagrindai: samprata, tikslai, priemonės, jų poveikis ekonomikai ir įgyvendinimo reglamentavimas. Atrajoje dalyje atliekama Lietuvos Respublikos Vyriausybės vykdomos fiskalinės politikos analizė 2004 – 2013 m. laikotarpiu. Trečioje dalyje atliekama lyginamoji Baltijos šalių vykdomos fiskalinės politikos analizė 2004 – 2012 m.

Pagrindiniai žodžiai: Fiskalinė politika, mokesčių valdymas, išlaidos, pajamas, valstybės skola.

ANNOTATION

Bronikauskaitė D. The master's thesis of Lithuanian fiscal policy after accession to the EU / Public Sector Economics procurement. Academic supervisor Prof. dr. J. Seiranov. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2014. – 91 p.

Master's thesis analyzed and evaluated Lithuanian fiscal policy after accession to the EU. The state budget component indicators in 2004-2013 was analyzed, revealed Lithuanian government's fiscal policy ineffectiveness problem, suggestions on how to address these issues using the fiscal policy was given. The first part defines the theoretical foundations of state's fiscal policy: the concept, objectives, measures, their impact on the economy and the implementation of the regulation. Lithuanian government's fiscal policy analysis 2004 - 2013 period was done in the second part. In the third part consists of comparative Baltic ongoing fiscal policy analysis 2004 - 2012.

Keywords: Fiscal policy, tax management, expenses, income, state's debt.

SANTRAUKA

Bronikauskaitė D. Lietuvos fiskalinė politika po įstojimo į ES / Viešojo sektoriaus ekonomikos viešųjų pirkimų magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. J. Seiranov. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2014. – 91 p.

Vyriausybės veikla reiškiasi jos vykdoma politika, kuri gali suteikti ekonominiam ciklui kilimo arba smukimo reiškinį. Naudodama fiskalinę politiką, arba kitaip izdo politiką, kuri reiškiasi mokesčiais ir biudžeto išlaidomis, gali reguliuoti valstybės ekonominę padėtį. Tai Vyriausybės įrankis, padedantis įtakoti ekonomikos veiklą per jos vykdomą išlaidų ir mokesčių kontrolę. Magistro darbe nuspręsta išanalizuoti ir įvertinti fiskalinės politikos pokyčius Lietuvai įstojus į ES, tuo pačiu palyginti su kitomis Baltijos šalimis.

Šiuo magistro darbo tyrimu siekiama išsamiai ir nuosekliai, atlikti Lietuvos fiskalinės politikos analizę ir suformuluoti išvadas. Siekiant į analizę įtraukti kuo naujesnius duomenis, buvo pasirinkti laikotarpiai: Lietuvos fiskalinės politikos analizei 2004–2013 m. laikotarpis, o lyginamajai Baltijos šalių analizei 2004–2012 m. Siekiant analizės nuoseklumo bei išvadų pagrįstumo, buvo iškelti uždaviniai: išnagrinėti fiskalinės politikos atsiradimo priežastis, tikslus, iširti bei įvertinti pagrindines fiskalinės politikos priemones ir jų poveikį ekonomikai, iširti Lietuvos fiskalinės politikos įgyvendinimo ypatumus bei fiskalinės politikos pokyčius, Lietuvai įstojus į ES, atlikti lyginamąją Baltijos šalių fiskalinės politikos analizę po įstojimo į ES.

Darbo metu nagrinėjant fiskalinės politikos sampratą, teorinį jos priemonių panaudojimą, valstybės biudžeto struktūrą ir jo sudarymo bei vykdymo procesus, buvo atlikta mokslinės literatūros analizė. Statistinė-faktinė informacija, atspindinti vykdomos fiskalinės politikos poveikį ekonomikai. Fiskalinės politikos rodiklių analizei, atlikta lyginamoji statistinių duomenų analizė. Darbe atskirai išnagrinėti pagrindiniai fiskalinės politikos rodikliai: pajamos, gautos iš mokestinių šaltinių (pridėtinės vertės mokesčio, akcizų, pelno mokesčio ir gyventojų pajamų mokesčio) ir nemokestinių, kurių dalis visoje pajamų struktūroje paprastai yra nedidelė, 2004–2013 m. laikotarpiu. Tokiu pačiu principu išanalizuotos Lietuvos valstybės biudžeto išlaidų, skolos pokyčių tendencijos. Be to analizuojama Baltijos šalių fiskalinė politika, siekiant jas palyginti ir įvertinti su Lietuvos vykdoma fiskaline politika.

SUMMARY

Bronikauskaitė D. The master's thesis of Lithuanian fiscal policy after accession to the EU / Public Sector Economics procurement. Academic supervisor Prof. dr. J. Seiranov. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2014. – 91 p.

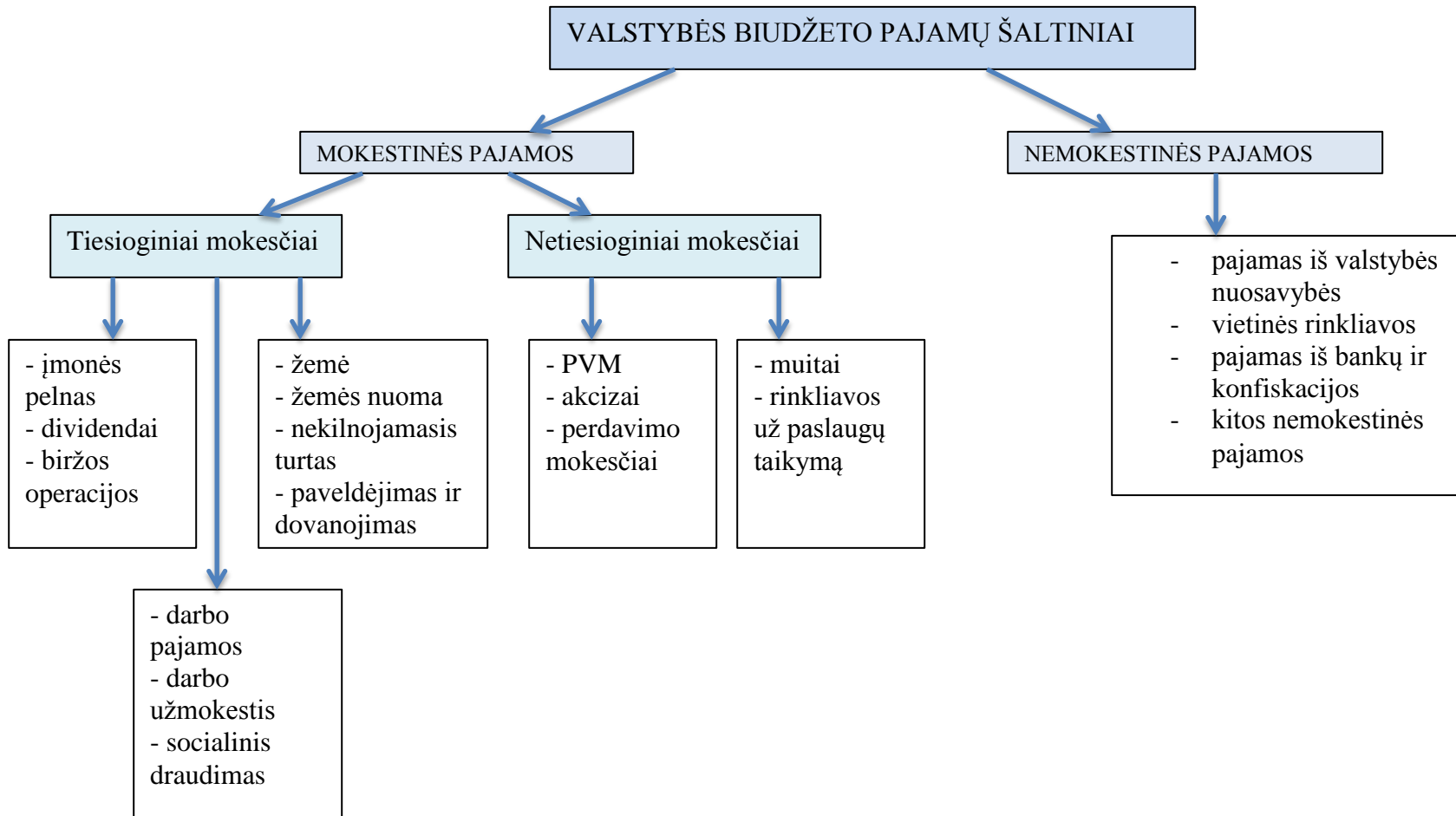
Government action is manifested in its policies, which may give rise to economic cycles or downward phenomenon. By using fiscal policy, otherwise exchequer policy, which is manifested fees and budget costs, it can regulate the state economic situation. This is the government tool that helps to influence economic activity through its ongoing monitoring of costs and fees. In this master's thesis was decided to analyze and assess fiscal policy in Lithuania's accession to the EU, while compared with the other Baltic countries.

In this master's thesis research is aimed to comprehensively and to consistently perform a Lithuanian fiscal policy analysis and to formulate conclusions. In order to include an analysis of the most recent data were selected periods: for 2004-2013 Lithuanian fiscal policy analysis, and 2004-2012 comparative analysis of the Baltic countries. In order to analysis the consistency and validity of the conclusions was identified objectives: to examine the causes of fiscal policy objectives, to examine and evaluate the main fiscal policy measures and their impact on the economy to explore Lithuania's fiscal policy peculiarities and fiscal policy developments in Lithuania's accession to the EU, the Baltic comparative national fiscal policy analysis after accession to the EU.

During the examination of the concept of fiscal policy, the theoretical instruments its uses, the structure of the state budget and the establishment and implementation processes were carried out in the scientific literature. Statistical-factual information reflects the fiscal policy on the economy. For fiscal policy indicators analysis a comparative statistical analysis of the data was performed. At work separately examined main indicators of fiscal policy: the income obtained from tax sources (value-added tax, excise, corporate income tax and personal income tax), and non-tax sources, 2004-2013 period which total income structure is generally small. At the same principle was analyzed Lithuanian government expenditure and debt trend. Besides the Baltic countries, fiscal policy, in order to compare and evaluate the Lithuanian fiscal policy was analyzed.

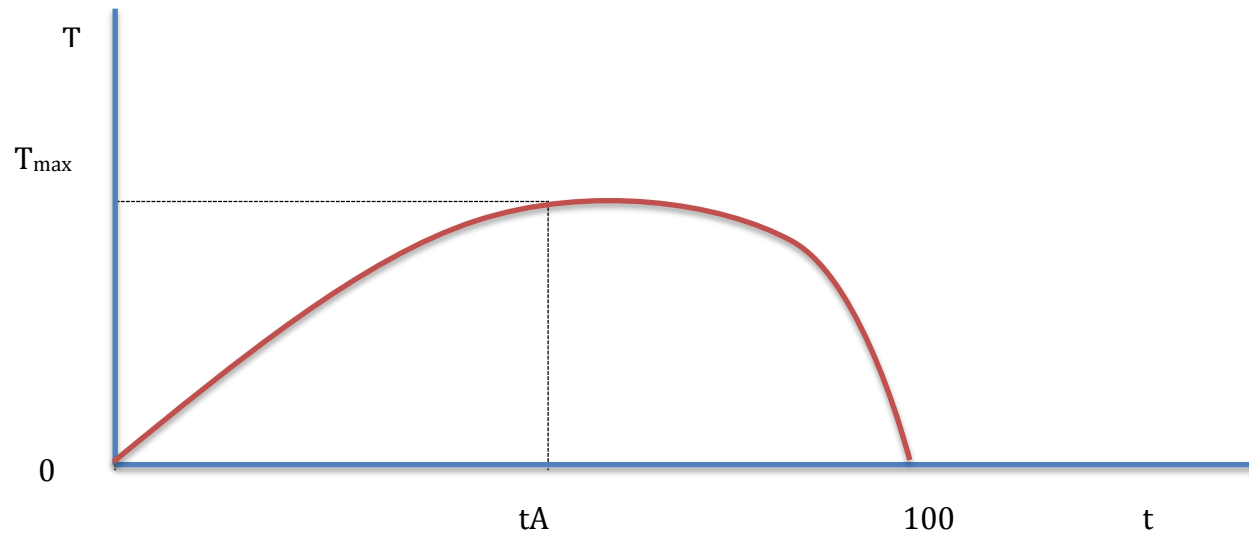
PRIEDAI

VALSTYBĖS PAJAMŲ ŠALTINIAI (MOKESČIŲ STRUKTŪRA)



Šaltinis: O. G. Rakauskienė, 2006, p. 228

LAFERO KREIVĖ



Šaltinis: O. G. Rakauskienė, 2006, p. 229

Jeigu mokesčių tarifas (t) lygus nuliui, tai ir mokestinės pajamos (T) bus lygios nuliui. Jeigu mokesčio tarifas sudaro 100 %, mokestinės pajamos irgi bus lygios nuliui, nes, esant dideliems mokesčiams, nėra postūmio dirbti (Rakauskienė, 2006). Įplaukų mažėjimą sąlygoja tai, kad per daug didinant mokesčių tarifus, siekiama neteisėtai išvengti jų mokėjimą t.y. nuslėpti pajamas. Taigi, mokesčių tarifo didinimo būdas yra sąlyginis, nes jis teigiamą įtaką daro tik teisingai įvertinus ribinį mokesčių tarifą. Kadangi tai padaryti yra sunku, ieškoma galimybių išplėsti mokestinę bazę, apmokestinant papildomas sritis.

LIETUVOS VALSTYBĖS BIUDŽETO PAJAMOS (TŪKST.LT) 2004 – 2013 M.

	2004 m.	2005 m.	2006 m.	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m.	2011 m.	2012 m.	2013 m.
Mokesčiai	9342128	10898462	13244536	15652872	17982213	13265005	12688688	14583016	15760134	16573340
Dalis visose pajamose, proc.	79,21	77	78,82	75,73	77,51	64,05	63,83	65,42	65,05	67,67
Kitos pajamos	973156	1115586	1253663	1389396	1627559	1448022	1751375	1771340	1977289	1616335
Dalis visose pajamose, proc.	8,25	7,88	7,46	6,72	7,02	6,99	8,81	7,95	8,16	6,6
Sandoriai su materialiuoju ir nematerialiuoju turtu bei finansinių įsipareigojimų prisiėmimas	88938	136470	144059	145494	109088	67856	93772	127840	154723	242359
Dalis visose pajamose, proc.	0,75	0,96	0,86	0,7	0,47	0,33	0,47	0,57	0,64	0,99
ES parama	1389794	2002570	2162284	3481733	3482047	5928053	5345199	5808609	6333846	6059197
Dalis visose pajamose, proc.	11,78	14,15	12,87	16,84	15,01	28,63	26,89	26,06	26,14	24,74
LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS BIUDŽETO PAJAMOS										
	11794016	14153088	16804542	20669495	23200907	20708936	19879034	22290805	24225992	24491231

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis.

SURENKAMŲ MOKESČIŲ DALIS LIETUVOS MEKESČIŲ
PAJAMŲ STRUKTŪROJE (TŪKST.LT) 2004 – 2013 M.

	2004 m.	2005 m.	2006 m.	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m.	2011 m.	2012 m.	2013 m.
Gyventojų pajamų mokestis	1614164	1875250	2038405	1939608	1714471	1042965	916506	1443573	1542126	1851837
Pelno mokestis	1168950	1507704	1924521	2053649	2910175	1707592	953871	873112	1494774	1645820
Nekilnojamo turto mokestis									3847	4912
Socialinis mokestis			365489	481933	155165					
Pridėtinės vertės mokestis	3930111	4841726	6152214	7824176	9242528	6798799	7294027	8502502	8717507	8888836
Atskaitymai nuo pajamų pagal LR miškų įstatymą	13811	16555	17065	23166	21361	25869	36934	73648	69878	81507
Atskaitymai nuo pajamų pagal LR kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymą	437160	296568								
Prekių apyvartos mokestis	1034									
Akcizai	1857710	2040094	2374429	2803595	3354023	3258161	3036491	3178233	3341166	3437282
Cukraus mokestis	32705	5677	2193	44995	24819	3141	4244	7688	4848	23515
Loterijų ir azartinių lošimų mokestis	13621	24580	21635	30388	30342	32105	28838	26037	38065	40090
Transporto priemonių mokestis	54829	48597	78461	139297	143971	100910	118699	134069	181509	195980
Mokestis už aplinkos teršimą	25325	28264	27567	34220	39994	35971	14843	32669	32429	40851
Rinkliavos	45221	55051	59613	68859	94755	100528	102639	106650	114744	127853
Tarptautinės prekybos ir sandorių mokesčiai	147487	158396	182944	208986	250609	177199	181596	204835	219241	234856

Šaltinis: lentelė sudaryta autorės, remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis.

VALSTYBĖS IŠLAIDŲ STRUKTŪRA

Valstybės biudžeto išlaidos gali būti skirstomos į keturias grupes:

- valstybės vartojimo išlaidos apima valstybinio reguliavimo sektoriaus darbuotojų darbo užmokestį bei valstybės perkamų prekių išlaidas, vadinamuosius viešuosius pirkimus (pvz. valstybiniai žemės ūkio produktų supirkimai, karinės technikos pirkimas ir pan.);
- valstybės investicijos – tai įvairios kapitalinės išlaidos (pvz. kelių tiesimo, uostų statybų išlaidos ir kt.);
- transferiniai mokėjimai privačiam sektoriui. Šiai grupei priskiriami mokėjimai, už kuriuos valstybė tiesiogiai negauna mainais prekių ar paslaugų (pvz. pensijų, nedarbo pašalpų išmokėjimai, subsidijos įmonėms);
- valstybės skolos aptarnavimo išlaidos – valstybės skolos palūkanos.



Šaltinis: Rakauskienė, 2006. p. 231

LIETUVOS VALSTYBĖS BIUDŽETO IŠLAIDOS PAGAL FUNKCIJAS (TŪKST. LT) 2004 – 2013 M.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bendros valstybės paslaugos	5182941	5635949	5612380	5823697	6328000	6328313	6851418	7502939	4431597	4696103
Gynyba	926009	977673	1293580	1739493	1470115	1163559	986751	1039097	1084850	1104760
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	1123774	1218107	1416111	1590250	2015922	1709316	1818261	2010782	2058664	1981168
Ekonomika	2503720	3519508	4604993	5146516	6137081	6309411	6180734	6140488	5993592	6752544
Aplinkos apsauga	148546	280730	473183	687830	735358	870610	1063725	757371	770460	680521
Būstas ir komunalinis ūkis	400	700	3849	22446	41626	551812	17133	13741	13546	10572
Sveikatos apsauga	207785	261561	1172649	1323681	1632151	1903226	2288828	2194361	1878344	1805180
Poilsis, kultūra ir religija	346478	406514	467812	591218	729680	584706	525574	568738	552014	566387
Švietimas	1352862	1482478	1697610	2039965	2656833	2299588	2301957	2552790	4360622	4405729
Socialinė apsauga	873973	1048968	1271530	2061669	2825667	2896469	2494253	2305722	3234916	3168381
Iš viso:	12666488	14832188	18013697	21026765	24572433	24617010	24528634	25086029	24378605	25171345

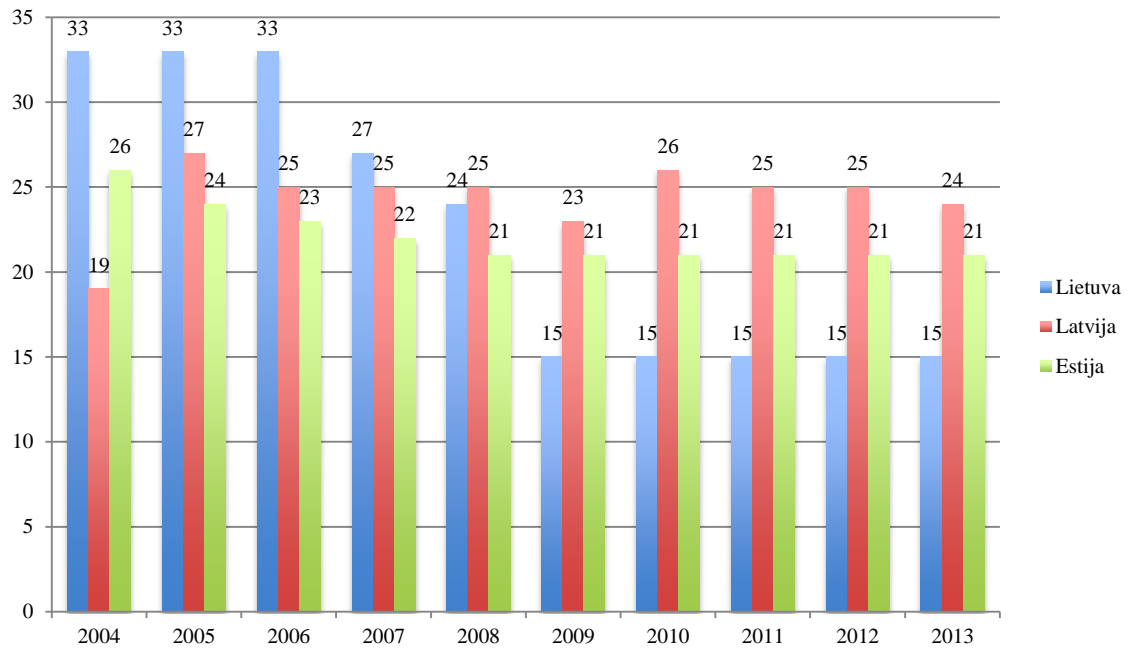
Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis.

MASTRICHTO KRITERIJAI



Šaltinis: sudaryta autorės remiantis Europos Bendrijos steigimo sutartimi.

GYVENTOJŲ PAJAMŲ MOKESČIO TARIFO KAITA
BALTIJOS ŠALYSE 2004 – 2013 M.



Šaltinis: sudarytas darbo autorės, remiantis šalių Finansų ministerijos duomenimis

BALTIJOS ŠALIŲ PVM TARIFŲ KAITA

Valstybė	Data	Standartinis tarifas	Lengvatinis tarifas
Estija	1991 - ...	10	-
	1993-...	18	-
	2000-2008	18	5
	1/01/2009	18	9
	1/07/2009	20	9
Latvija	1/05/1995	18	-
	1/01/2003	18	9
	1/05/2004	18	5
	1/01/2009	21	10
	1/01/2011	22	12
	1/07/2012	21	12
Lietuva	1/05/1994	18	-
	1/08/1994	18	9
	1/01/1997	18	-
	1/05/2000	18	5
	1/01/2001	18	5/9
	1/01/2009	19	5/9
	1/09/2009	21	5/9

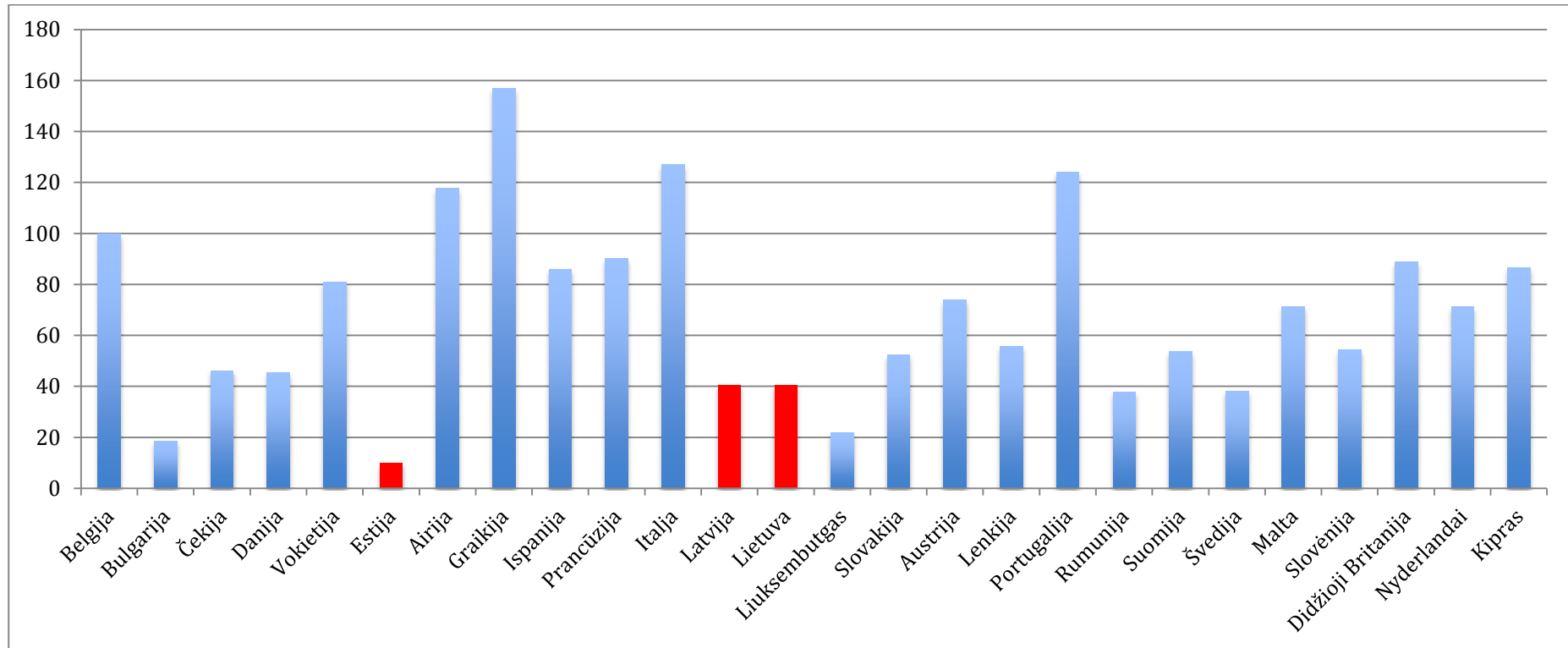
Šaltinis: VAT Rates Applied in the Member States of the European Union, p. 3

PVM TARIFAI ES ŠALYSE

ES valstybė narė	Standartinis PVM tarifas, proc	Lengvatiniai PVM tarifai, proc
Airija	23	13,5; 9; 4,8
Austrija	20	12; 10
Belgija	21	12; 6
Bulgarija	20	9
Čekija	20	14
Danija	25	-
Estija	20	9
Graikija	23	13; 6,5
Ispanija	21	10
Italija	22	10; 4
Jungtinė Karalystė	20	5
Kipras	15	8; 5
Latvija	21	12
Lenkija	23	8; 5
Lietuva	21	9; 5
Liuksemburgas	15	12; 6; 3
Malta	18	5; 7
Nyderlandai	19	6
Portugalija	23	6; 13
Prancūzija	20	10; 5,5; 2,1
Rumunija	24	9; 5
Slovakija	20	10
Slovėnija	20	8,5
Suomija	23	13; 9
Švedija	25	12; 6
Vengrija	27	18; 5
Vokietija	19	7

Šaltinis: VAT Rates Applied in the Member States of the European Union, p. 3

ES ŠALIŲ VALSTYBĖS SKOLOS SANTYKIS SU BVP 2012 M.



Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Eurostat duomenimis

KREDITO AGENTŪRŲ KREDITO REITINGŲ REIŠMĖS

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

Šaltinis: LR Finansų ministerija

KAI KURIŲ EUROPOS VALSTYBIŲ
KREDITO REITINGŲ PALYGINIMAS

Valstybė	Moody's	Standard&Poor's	Fitch Ratings
	Užsienio valiuta	Užsienio valiuta	Užsienio valiuta
	Ilgalaikėms paskoloms	Ilgalaikėms paskoloms	Ilgalaikėms paskoloms
Čekija	A1 (2013-07-19)	AA- (2011-08-24)	A+ (2014-03-28)
Suomija	Aaa (2003-11-15)	AAA (2013-01-14)	AAA (2014-03-28)
Švedija	Aaa (2003-11-15)	AAA (2004-02-16)	AAA (2014-02-18)
Lenkija	A2 (2003-11-15)	A- (2008-10-27)	A- (2014-02-14)
Slovakija	A2 (2013-10-04)	A (2012-01-13)	A+ (2014-03-31)
Kazachstanas	Baa2 (2013-08-16)	BBB+ (2011-11-07)	BBB+ (2013-11-14)
Slovėnija	Ba1 (2014-01-24)	A- (2013-02-12)	BBB+ (2014-04-11)
Rusija	Baa1 (2014-03-28)	BBB (2009-12-21)	BBB (2014-03-21)
Vokietija	Aaa (2003-11-15)	AAA (2001-02-27)	AAA (2014-03-27)
Bulgarija	Baa2 (2011-07-22)	BBB (2019-12-01)	BBB- (2014-03-31)
Rumunija	Baa3 (2012-06-29)	BB+ (2013-11-22)	BBB- (2014-04-11)
Kroatija	Ba1(2014-03-21)	BB (2014-01-24)	BB+ (2014-04-11)
Vengrija	Ba1(2013-02-08)	BB(2013-03-01)	BB+(2014-04-11)

Šaltinis: Sovereigns Ratings List

Pastaba: data lentelėje rodo, kada paskutinį kartą buvo koreguota.