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

ASTA JARUTIENĖ

BIUDŽETO PROCESO SAMPRATA IR STRUKTŪRA

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas
Prof.dr. Algirdas Miškinis

VILNIUS, 2011

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS

FINANSŲ IR MOKESČIŲ KATEDRA

BIUDŽETO PROCESO SAMPRATA IR STRUKTŪRA

Mokesčių administravimo magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 62603S201

Vadovas

Prof. dr. Algirdas Miškinis

2011 12 15

Recenzentas

2011 12

Atliko

A. Jarutienė

2011 12 15

VILNIUS, 2011

TURINYS

ĮVADAS..... 6

1. BIUDŽETO PROCESO SAMPRATOS TEORINIAI ASPEKTAI..... 9

1.1 Biudžeto samprata..... 9
1.2 Biudžeto proceso samprata..... 15
1.3 XXI amžiaus valstybės biudžeto proceso sampratos tyrimo kriterijai.....21
1.3.1 Teisinis reglamentavimas.....21
1.3.2 Valstybės finansinių išteklių valdymo tobulinimas..... 26
1.3.3 Biudžeto proceso problematika 32

2. EMPIRINIO TYRIMO METODOLOGINĖS CHARAKTERISTIKOS 34

3. LIETUVOS IR PRANCŪZIJOS VALSTYBĖS BIUDŽETO PROCESO ANALIZĖ.....37

3.1 Įstatyminė bazė Lietuvoje ir Prancūzijoje.....37

3.2 Valstybės biudžeto proceso tendencijos Lietuvoje.....47

3.2.1 Lietuvos valstybės biudžeto formavimas.....47
3.2.2 Lietuvos valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų vykdymas.....52
3.2.3 Lietuvos valstybės biudžetinė kontrolė.....57

3.3 Valstybės biudžeto proceso tendencijos Prancūzijoje..... 60

3.3.1 Prancūzijos valstybės biudžeto formavimas..... .60
3.3.2 Prancūzijos valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų vykdymas..... 63
3.3.3 Prancūzijos valstybės biudžetinė kontrolė..... 67

3.4 Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto proceso tendencijų lyginimas..... 68

IŠVADOS IR SIŪLYMAI.....71
LITERATŪRA..... 73
ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS..... 78
SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA.....80
SANTRAUKA ANGLŲ KALBA.....82
PRIEDAI..... .84

LENTELĖS

1 lentelė. Lietuvos ir Prancūzijos valstybės biudžeto proceso teisinis reglamentavimas.....35

2 lentelė. Lietuvos ir Prancūzijos valstybės biudžeto proceso tobulinimas.....36

3 lentelė. Lietuvos ir Prancūzijos valstybės biudžeto proceso problematika.....36

4 lentelė. Valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų vykdymas 2009/2010 metais..... .51

5 lentelė. 2011 metų planuojamo nacionalinio biudžeto pagrindiniai mokesčiai.....54

6 lentelė. Valstybės biudžeto pajamų vykdymas 2004 - 2010 metais..... 54

7 lentelė. Valdžios sektoriaus deficitas/ perteklius ir skola 2000 - 2010 metais.....56

9 lentelė. 2011 metų planuojamo nacionalinio biudžeto pagrindiniai mokesčiai.....64

10 lentelė. Valstybės biudžeto pajamų vykdymas 2004-2010 metais.....65

11 lentelė. Valdžios sektoriaus deficitas/perteklius ir skola 2000-2010 metais.....66

12 lentelė. Lietuvos ir Prancūzijos valstybės biudžeto proceso teisinis reglamentavimas.....70

13 lentelė. Lietuvos ir Prancūzijos valstybės biudžeto proceso problematika.....70

PAVEIKSLAI

1 pav. Unitarinės valstybės biudžetinė sistema.....14

2 pav. Biudžeto proceso valdymas.....19

3 pav. Biudžeto proceso reglamentavimo modeliai.....22

4 pav. Biudžeto įstatymų poreikis pagal teisinę galią.....25

5 pav. Biudžeto proceso reglamentavimo modelis.....37

6 pav. Lietuvos biudžeto proceso reglamentavimas.....38

7 pav. Biudžeto proceso reglamentavimo modelis.....39

8 pav. Prancūzijos biudžeto proceso reglamentavimas.....40

9 pav. Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto įstatymų poreikis pagal teisinę galią..... 42

10 pav. Prancūzijos valstybės programinio biudžeto misijos struktūra.....62

ĮVADAS

Kiekviena organizacija, pradedant šeima ir baigiant valstybe, kad tinkamiau tvarkytų reikalus, kryptingiau siektų tikslų, sudaro savo biudžetą. Valstybės biudžetas - tai savarankiška ekonominė kategorija. Biudžeto dėka valstybė turi didelę galimybę sukoncentruoti savo rankose didžiulius išteklius svarbiausioms ekonominėms ir socialinėms problemoms spręsti, gali įtakoti valstybės piliečių gyvenimo kokybę.[1] Pastaraisiais metais pasaulį sukrėtusi ekonomikos krizė palietė visas gyvenimo sritis. Tokiomis sąlygomis valstybės biudžetas tampa itin aktualus. Eiliniam piliečiui kyla klausimai apie biudžeto proceso sampratą, biudžeto sudarymą ir vykdymą[2], tiesioginiams biudžeto valdytojams iškyla finansų valdymo klausimai bei problemos.

Garsus ekonomistas Anwar Shah "valstybės valdymą" apibrėžė, kaip "valdžios įtaką valstybės piliečių gyvenimo kokybei"[3]. Valstybės finansai - tai vienas iš pagrindinių būdų, kaip gerai valdant valstybę galima daryti įtaką valstybės piliečių gyvenimo kokybės pokyčiams. Nėra "teisingo" ar "neteisingo" valstybės finansų valdymo. Valstybės finansų valdymo principai vystosi kartu su valstybės institucine sąranga. Institucinė sąranga, savo ruožtu, atspindi istorinius, kultūrinius ir technologinius veiksnius. Valstybės finansų valdymas nuolat reformuojamas, kad neatsiliktų nuo greitai kintančios išorinės aplinkos. Demokratija sustiprino gyventojų reikalavimą, kad vyriausybė būtų atskaitinga ir gerai tvarkytųsi. Pastaraisiais dešimtmečiais biudžetinių sistemų reformos vykdomos daugelyje šalių. Tokiu būdu skatinamas didesnis fiskalinis skaidrumas, efektyvesnis finansų valdymas, didesnė fiskalinė atskaitomybė.[4] Galima pradėti kalbėti apie XXI amžiaus biudžeto procesui keliamus reikalavimus, nors šis procesas skirtingas atskirose valstybėse, veikiantis pagal konkrečios šalies įstatymus. Iškyla **probleminiai klausimai:** kiek šių dienų valstybės biudžeto procesas atitinka teikiamas tarptautinių organizacijų rekomendacijas bei nustatytus reikalavimus? Ar įstatymuose įtvirtinti reikalavimai, rekomendacijos biudžeto valdymui įtakoja efektyvesnį biudžeto procesą? Kokios pasireiškia biudžeto valdymo problemos ir kokios priežastys jas įtakoja?

Tyrimo objektas - Lietuvos**,** kaip pereinamojo laikotarpio valstybės ir Prancūzijos, kaip šalies, kurios tradicijos įtakoja daugelio šalių finansų valdymą, valstybių biudžeto procesai. Dvi ekonominio išsivystymo lygio prasme skirtingos šalys, tačiau abi demokratinės ir unitarinės Europos Sąjungos (ES)

---

[1]Enciclopédie de l'économie et de la gestion - Paris: Hachette, 1991. - 378 p. – ISBN2-01-011965-7
[2]Konstitucinio teismo sprendimas didžiaja dalimi gina priimtus sprendimus//Teisės gidas, 2009 http://www.teisesgidas.lt/modules/news/article_storyid_747.html [žiūrėta 2011 09 15]
[3] Shah A. Balance, Accountability and Responsiveness of Government, 1998. http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2021/wps2021.pdf [žiūrėta 2011 06 10]
[4]Schick A. Vingt-cinq années de réforme budgétaire// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2004, Vo. 4, No.1, 93-121p. http://www.oecd.org/dataoecd/36/5/39543855.pdf [žiūrėta 2011 07 15]

valstybės. Šiame darbe lyginamas Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto proceso teisinis reglamentavimas, biudžeto proceso eiga, etapai bei iškylančios problemos 2000 - 2011 metų laikotarpyje.

Valstybės biudžetu čia laikytinas centralizuotas finansinių išteklių fondas, kuriame sukaupiama ir perskirstoma dalis nacionalinių pajamų. Taigi savivaldybių biudžetai detaliai neanalizuojami, tik tiek, kiek tai susiję su pačiu valstybės biudžetu, nes praktikoje pastebima didžiulė savivaldybių biudžetų priklausomybė nuo centrinio biudžeto. Savivaldos organai, anot lietuvių autorių Kristinos Levišauskaitės ir Giedriaus Rūškio, „atlieka centrinės valdžios ekonominės ir socialinės politikos „nešėjo“ vaidmenį, <...> naudojami vykdant uždavinius, kuriuos centrinė valdžia perkelia savivaldybėms“[5].

Tyrimo tikslas yra išsiaiškinti valstybės biudžeto proceso sampratą ir palyginti šių dienų Lietuvos biudžeto procesą su Prancūzijos biudžeto procesu. Tikslui pasiekti bei iškeltiems probleminiams klausimams pagrįsti formuluojami tokie **tyrimo uždaviniai:**

1. Išanalizuoti valstybės biudžeto sampratą, remiantis teisės aktais, šiuolaikinėmis mokslininkų studijomis.
2. Palyginti mokslinės literatūros autorių pateikiamus biudžeto proceso sampratos klausimus .
3. Suformuluoti XXI amžiaus valstybės biudžeto proceso sampratos tyrimo kriterijus.
4. Palyginti Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto procesų teisinį reglamentavimą.
5. Palyginti Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto procesų valdymą.
6. Apibendrinti tyrimo eigoje gautus rezultatus, pateikti išvadas pasiūlymus ir rekomendacijas

Darbo tyrimo šaltiniai yra Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto procesą reglamentuojantys teisės aktai, moksliniai teoriniai ir empiriniai šaltiniai (straipsniai, monografijos), statistiniai rodikliai. Tiek Lietuvos, tiek užsienio autoriai analizuodami valstybės biudžeto procesą dažniausiai pateikia etapinį jo aptarimą (biudžeto sudarymas, vykdymas bei kontrolė) bei konkrečias valstybės biudžeto proceso tendencijas (Ona Gražina Rakauskienė, Kristina Levišauskaitė, Giedrius Rūškys, Olga Buckiūnienė, Michel Bouvier, Marie Esclassan, Jean-Pierre Lassale, Michael Ruffner, Jón Blöndal, Jens Kromann Kristensen, Raymond Muzellec). Taip pat yra mokslinių studijų tiriant atskirus biudžeto proceso aspektus, pvz., biudžeto išlaidų planavimas, biudžeto pajamų planavimas (Juozas Bivainis, Algirdas Butkevičius), valstybės biudžeto valdymo problematika bei tobulinimas (Rimantas Šimašius, Alen. Schick, Povilas Rėklaitis, Jolita Korzunienė, Michael Keating, Jón Blöndal), biudžeto proceso istoriniai aspektai (Vaitiekus Novikevičius).

[5] Levišauskaitė K., Rūškys G. Valstybės finansai. - Kaunas: VDU leidykla, 2003.-54 p.- ISBN995553091X

Darbo struktūra. Tyrimas skaidomas į tris dalis: teorinę, metodologinę ir praktinę. Teorinėje darbo dalyje apibrėžus valstybės biudžeto sąvoką ir analizuojant naujausias biudžeto proceso mokslines studijas, suformuluoti XXI amžiaus biudžeto proceso sampratos tyrimo aspektai bei detaliai aptarti remiantis lietuvių ir užsienio autorių tyrimais. Antroje darbo dalyje pateikiamos empirinio tyrimo metodologinės charakteristikos. Trečioji praktinė darbo dalis skirta Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto procesų teisinio reglamentavimo analizei, pristatant konkrečius valstybių įstatymus bei lyginant teisinio reglamentavimo aspektus, remiantis ekonomisto Ian Lienert išskirtaisiais teisinio reglamentavimo skirtumus lemiančiais kriterijais: įstatymine baze, politiniais aspektais bei teisine kultūra.[6] Taip pat tiriamos bei lyginamos Lietuvos ir Prancūzijos XXI amžiaus biudžeto proceso tendencijos. Tyrimo pagrindas - modernieji biudžeto valdymo principai (atsakomybės, skaidrumo, stabilumo bei efektyvumo principai) bei Mastrichto kriterijai, kurie nustato reikalavimus valstybės finansams: metinis deficitas, ne didesnis kaip 3% BVP ir valstybės skola neviršijanti 60 % BVP. Tokiu būdu siekiama išsiaiškinti, kiek abiejų valstybių biudžeto procesai atitinka teikiamas rekomendacijas bei nustatytas fiskalinės drausmės taisykles, bei kokios yra su tuo susijusios problemos.

Darbo naujumas. Šiame darbe tiriant valstybės biudžeto proceso sampratą bei struktūrą, neakcentuojama biudžeto etapų analizė. Siekiama suformuluoti XXI amžiaus biudžeto proceso sampratą, išskiriant XXI amžiaus valstybės biudžeto proceso tyrimo kriterijus. Atsižvelgiant į išskirtuosius kriterijus, tiriama dviejų šalių (Lietuvos ir Prancūzijos) biudžeto procesų struktūra lyginamosios analizės metodu. Darbas naujas šaltinių panaudojimo prasme, nes darbe remiamasi naujausiais moksliniais tyrimais (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (liet. EBPO, angl. OCDE) bei Tarptautinio valiutos fondo (liet.TVF, angl.IMF) ekspertų mokslinėmis studijomis), teisės aktų naujausiomis redakcijomis, naujausia Lietuvos bei Prancūzijos Finansų ministerijų bei Statistikos departamentų pateikiama informacija. Tokiu būdu biudžeto procesas tiriamas nebandant detaliai atskleisti kiekvienos šalies biudžeto proceso eigą, tačiau akcentuojant svarbiausius šio sudėtingo proceso aspektus (teisinis reglamentavimas, tobulinimas bei problematika) bei lyginant situaciją ekonominio išsivystymo lygio prasme skirtingose šalyse.

Teorinėje dalyje siekiant išskirti empiriniam lyginamajam tyrimui tinkamus kriterijus, yra atliekama kokybinė teorinio pobūdžio informacinių šaltinių (mokslinės publikacijos, teisės aktai, enciklopedijos ir žinynai) analizė, pasitelkiant abstrahavimo, loginio nuoseklumo metodus. Vadovaujamasi epistemologijos, hermeneutikos metodologijų principais: validumu, šaltinių kritika. Praktinėje darbo dalyje siekiant palyginti Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto procesą, taikomas lyginamasis metodas.

---

[6] Lienert I. Le cadre juridique des systèmes budgétaires// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2004, Vo. 4, No.3, 35 p.. http://www.oecd.org/dataoecd/57/51/40960926.pdf, [žiūrėta 2011 08 01]

1. BIUDŽETO PROCESO SAMPRATOS TEORINIAI ASPEKTAI

1.1 Biudžeto samprata

Norint suvokti biudžeto proceso sąvoką, pirmiausia reikia išsiaiškinti paties biudžeto reikšmę. Žodis „biudžetas“ šiuolaikine šio žodžio prasme atsirado ne iš karto. Palyginimui pateikiama šiuolaikinė biudžeto reikšmė. Tiek lietuvių, tiek užsienio enciklopedijose randami tokie sąvokos apibrėžimai :

- ✓ Biudžetas (angl.*budget*<pranc.*bougette*-krepšelis) 1) valstybės pajamų ir išlaidų sąmata tam tikram laikui, patvirtinta įstatymo numatyta tvarka; 2) spėjamas laukiamų valstybės, įstaigos, įmonės arba atskiro asmens pajamų ir išlaidų apskaičiavimas tam tikram laikui. [7]
- ✓ Biudžetas (angl. *budget*) 1) įstatymų tvarka patvirtintas valstybės pajamų ir išlaidų tam tikram laikotarpiui aprašas; 2) valstybės, įstaigos arba atskiro asmens laukiamų pajamų ir išlaidų tam tikram laikotarpiui numatomas (ap)skaičiavimas.[8]

Iš pateiktų apibrėžimų yra matoma aiški takoskyra tarp privataus fizinio ar juridinio asmens ir valstybės biudžeto. Šiuolaikinėje literatūroje šis skirtumas nėra diskutuotinas, tiesiog pateikiami ir analizuojami privačiam ir valstybiniam biudžetui būdingi aspektai.[9] Tuo tarpu finansų istorija liudija, jog ilgą laiką valdovų asmeninis turtas priklausė valstybės iždui. Kalbant apie istorinį valstybės biudžetą, įvairiose šalyse nors ir buvo bandoma sudaryti pajamų ir išlaidų planus, tačiau jie turėjo tik privatinių asmens sąmatų pobūdį. Be to, vienas iš esminių skirtumų, jog valstybės biudžetas nebuvo teisinio pobūdžio. Tik XIX amžiuje valstybės biudžetas įgyja dabartinės reikšmės ir viešosios teisės pobūdį, kai visos valstybės pajamos ir išlaidos įtraukiamos į vieną bendrą sąrašą ir kiekviena valdymo šaka tenkinasi tik tomis sumomis, kurios tuo sąrašu jai paskirtos ir leistos.[10] Visuotinėje lietuvių kalbos enciklopedijoje[11] pažymima, kad pats žodis „biudžetas“ kilęs iš seno prancūziško žodžio „ *bouge*“ – odinis krepšys. Anglai, perėmę tą žodį iš normanų, iš jo padarė „ *budge*“ arba „*budget*“ ir suteikė šiam žodžiui ypatingą reikšmę: odinis krepšys, kuriame Anglijos iždo kancleris atsinešdavo į parlamentą savo finansinius projektus. Vėliau žodžiu biudžetas pradėta suprasti patys finansiniai projektai, kuriuose buvo nurodyta reikalaujami

---

[7] Dabartinės lietuvių kalbos žodynas – Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000. – 84 p. - ISBN542001242
[8] Enciclopédie de l'économie et de la gestion - Paris: Hachette, 1991. - 378 p. - ISBN2-01-011965-7
[9] Bouvier M. et al. Finances publiques.- Paris:Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1996.-126 p.- ISBN2.275.00155.7; Les finances publiques en France. http://www.finance-publique.com [žiūrėta 2011 06 16]
[10] Novikevičius V. Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai// Jurisprudencija: mokslo darbai.- Vilnius: 2002, Nr. 31(23), 36-45 p. – ISNN1392-6195
[11] Visuotinė lietuvių kalbos enciklopedija. – Vilnius: 2003.- 256 p. - ISBN5420014866

mokesčiai ir būsimos išlaidos. Iš Anglijos tą žodį vėl perėmė prancūzai, kurie nuo 1802 metų pradėjo jį oficialiai vartoti žodynuose.

Šiame darbe nagrinėjamas valstybės biudžetas. Trumpai apžvelgus biudžeto istoriją, galima teigti, kad apie valstybės biudžetą šiuolaikine prasme pradedama kalbėti tik nuo XIX amžiaus. XXI amžiui aktualia prasme biudžetas apibrėžiamas:

- ✓ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 127 straipsnyje[12] nurodyta, kad Lietuvos biudžetinę sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai. Taip pat nustatyta, kad valstybės biudžeto pajamos formuojamos iš mokesčių, privalomų mokėjimų, rinkliavų, pajamų iš valstybinio turto ir kitų įplaukų. Savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą.

- ✓ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas[13] valstybės biudžetą apibrėžia kaip Seimo patvirtintą valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planą biudžetiniams metams.

- ✓ Ekonomikos mokslo literatūroje[14] biudžetas traktuojamas kaip pagrindinių tarpusavyje sąveikaujančių finansinių kategorijų – mokesčių, valstybės išlaidų, valstybinio kredito visuma arba sąmata, pagal kurią išlaidos turi atitikti laukiamas pajamas. Biudžetas taip pat suprantamas kaip visuma biudžetinių santykių, atsirandančių formuojant ir panaudojant finansinį fondą, skirtą ūkiui plėtoti, šalies valdymui ir gynybai, visuomenės socialiniams ir kultūriniams poreikiams tenkinti.

- ✓ Konstitucinis Teismas, komentuodamas valstybės biudžetą reguliuojančias Konstitucijos normas, valstybės biudžetą apibrėžia kaip centralizuotą finansinių išteklių fondą, kuriame sukaupiama ir perskirstoma dalis nacionalinių pajamų.[15] 2002 metų sausio 14 d. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarime[16] valstybės biudžetas dar apibūdinamas kaip valstybės finansinis planas tam tikram laikotarpiui, kuriuo perskirstomos viešosios lėšos.

---

[12] LR Konstitucija. http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm [žiūrėta 2011 06 16]
[13] LR Biudžeto sandaros įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.susije_l?p_id=309324 [žiūrėta 2011 07 12]
[14] Muzellec R. Finances publiques. – Paris: Sirey, 1991.- 9 p. – ISBN978-2-247-06889-0
[15] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. vasario 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 30 d. nutarimo Nr. 1164 „Dėl dalies žemės ūkio ministerijos įmonių paskolų kapitalizavimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymo 13 straipsniui, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 9 straipsniui ir Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 43 straipsnio pirmajai daliai“ http://www.lrkt.lt/dokumentai/1996/n6l0228a.htm [žiūrėta 2011 07 15]
[16] Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žem÷s ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ http://www.lrkt.lt/dokumentai/2002/n020114.htm [žiūrėta 2011 07 15]

- ✓ Mokesčių teisėje[17] valstybės (savivaldybių) biudžetas traktuojamas kaip pagrindinis pinigų fondas, kuriame kaupiamos valstybės pajamos ir kurios naudojamos įstatymų nustatytoms sritims: švietimo, kultūros, sveikatos apsaugos programoms finansuoti, viešajai tvarkai ir visuomenės apsaugai, valstybės (savivaldybių) institucijoms išlaikyti, kitoms visuomenės bendroms reikmėms.

Iš pateiktų apibrėžimų galima teigti, kad Valstybės biudžetas nėra paprasta pajamų ir išlaidų sąmata. Tai yra ne tik finansinis, teisinis, bet ir politinis dokumentas.

Kaip finansinis dokumentas[18] valstybės biudžetas yra sudarytas valstybės piniginis fondas bendroms reikmėms tenkinti, išreiškia biudžeto materialinį turinį.

Biudžeto teisinis pobūdis[19] matomas, kai pagal biudžeto akto sumas reguliuojama, kaip vykdomi jau esami įstatymai. Be to, biudžetas yra tvirtinamas įstatymo aktu. Valstybės biudžetu remdamasi valstybė paskirsto ir perskirsto bendrąjį nacionalinį produktą, sukaupia lėšas ir skiria jas ūkio šakoms finansuoti, kultūrinėms reikmėms tenkinti, valstybės apsaugai, krašto gynybai ir kt.

Politinis biudžeto aspektas[20] viešai pasireiškia tvirtinant biudžetą. Parlamentai, tvirtinantys biudžetą, kartu vertina vyriausybės darbą, jos politiką, nes per biudžetą yra skiriamos lėšos šiai politikai įgyvendinti.

Apibendrinant biudžeto apibrėžimus galima išskirti biudžeto vaidmenis. Lietuvių autoriai Algirdas Butkevičius ir Juozas Bivainis, apžvelgę specialiojoje literatūroje išsakytas nuomones, išskiria tokius svarbiausius šalies biudžeto vaidmenis: [21]

- ✓ Pajamų perskirstymo
- ✓ Socialinio aprūpinimo
- ✓ Ūkio plėtros
- ✓ Ekonomikos stabilizavimo
- ✓ Kontrolės
- ✓ Visuomenės informavimo

Pajamų perskirstymo. Visose valstybėse per biudžetą perskirstoma didelė (20-50 proc.) sukuriamo nacionalinio produkto dalis.[22] Jos dydis priklauso nuo šalies politinės sandaros, ekonominės ir socialinės

[17] Marcijonas A., Gudavičius B. Mokesčių teisė. - Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. – 19 p.-ISBN9955557052
[18] Muzellec R. Finances publiques. – Paris: Sirey, 1991.- 9 p. – ISBN978-2-247-06889-0
[19] Ten pat, 15 p. ISBN978-2-247-06889-0
[20] Bivainis J., Butkevičius A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. – Vilnius: Technika, 2009. –10 p.- ISBN
[21] Ten pat, 10-11 p. 9789955284697

politikos, istorinių tradicijų ir daugybės kitų veiksnių. Šiuo klausimu išskiriami du požiūriai: liberalusis ir socialdemokratinis. Liberaliosios ekonomikos šalininkams būdinga mintis mažinti valstybės kišimąsi į visuomenės gyvenimą, ypač valstybės perskirstomąją funkciją, kuri įgyvendinama naudojant valstybės finansinius išteklius. Socialdemokratinio požiūrio šalininkai pasisako už didesnę valstybės įtaką visuomenės socialiniam ir ekonominiam gyvenimui, kurio vienas iš lemiamų svertų yra finansiniai ištekliai.

Socialinio aprūpinimo. Daugumos valstybių biudžetų didžioji išlaidų dalis tenka socialinei sričiai. Tai veiksmingiausia socialinės politikos įgyvendinimo priemonė. Pastebima socialinio aprūpinimo masto didėjimo tendencija, kurią daugelis tyrėjų sieja su žmonių gyvenimo trukmės ilgėjimu, didėjančiais žmonių poreikiais ir kintančiais gyvenimo standartais.

Ūkio plėtros. Nustatant valstybės strateginius tikslus ir prioritetus, jais vadovaujantis rengiant, priimant programas ir galiausiai jas įgyvendinant biudžeto lėšomis, įgyvendinamas tam tikras ūkio plėtros modelis. Siekdamos kryptingesnės ir spartesnės ūkio plėtros vyriausybės vis plačiau valstybės lygmeniu taiko strateginį valdymą. Nereta valstybė netgi turi parengtas strateginių dokumentų tarpusavio sąsajos schemas ar daugiapakopes sistemas. Tiesioginė biudžeto įtaka ūkio plėtrai akcentuojama daugelyje darbų.

Ekonomikos stabilizavimo. Šiam reiškiniui reguliuoti taikomos įvairios priemonės. Pirmiausia kaip visapusiškiausią ir svarbiausią ekonomikos stabilizavimo priemonę reikia paminėti fiskalinę politiką. Kiti, konkretesni, bet ganėtinai plataus masto reguliavimo būdai – išlaidų prioritetų nustatymas, išlaidų ekonominė klasifikacija ir pan. Ir galiausiai siauros paskirties atskirų programų uždavinių lygio priemonės. Valstybės biudžeto, kaip ekonomikos stabilizavimo priemonės, vaidmuo akivaizdžiai matomas ekonomikos krizių atvejais. Esame liudininkai 2008 metais visą pasaulį apėmusios finansų krizės. Ir kartu liudininkai to, kad dauguma valstybių skiria dideles pinigų sumas finansų sistemos stabilizavimo programoms įgyvendinti. Nors tarp finansų analitikų yra abejojančių dėl finansinių išteklių naudojimo tokiai paskirčiai, vis dėlto diskusija iš esmės kyla dėl skiriamų milijardinių lėšų panaudojimo būdų ir krizės sušvelninimo priemonių.

Kontrolės. Pirmiausia minėtina finansinė, t.y. tiesioginė finansinių išteklių panaudojimo pagal biudžeto nustatytą paskirtį, kontrolė. Daugumoje valstybių tai gana opi problema. Vykdant biudžeto reformas kontrolės funkcijos tobulinimas neretai buvo tarp svarbiausių tikslų. Be to, biudžeto projekto sudarymas pagal tam tikras iš anksto nustatytas taisykles, projektų nagrinėjimas ir aprobavimas taip pat turi finansinių išteklių paskirstymo kontrolės elementų. Ir galiausiai biudžetas yra valstybės (ir savivaldybių) institucijų darbo kontrolė per jiems skiriamas lėšas ir tų lėšų panaudojimo kontrolę.

---

[22] Bivainis J.,Butkevičius A. Valstybės biudžeto programų vertinimas//Pinigų studijos, Nr.1, 2003, http://www.ebiblioteka.lt/resursai/DB/LB/LB_pinigu_studijos/Pinigu_studijos_2003_01_03.pdf [žiūrėta 2011 09 15]

Visuomenės informavimo. Tai informavimas ne tik apie numatomą finansinių išteklių paskirstymą (biudžeto projektą, jo keitimų pasiūlymus ir kt.), skirtų lėšų panaudojimą, bet ir supažindinimas su biudžeto sudarymo ikiprojektinės analizės medžiaga (socialinė ir ekonominė būklė, prognozių scenarijai, strateginiai sprendimai, prioritetai ir pan.). Aptariamu aspektu išskirtinę reikšmę turi informacinės technologijos, kurių sparti pažanga pakeitė visuomenės informavimo kokybę bei iš esmės padidino socialinį psichologinį informavimo priemonių poveikį.

Valstybės biudžeto sąvokos apibrėžimuose pabrėžiamas valstybės ir savivaldybių biudžeto savarankiškumas. Čia reikėtų trumpai aptarti valstybės biudžetinę sandarą. Biudžeto sandarą konkrečioje valstybėje lemia tos valstybės konstitucinė sandara. Skiriamos dvi pagrindinės valstybės sandaros formos: **unitarinė valstybė** (pvz.: Italija, Japonija, Prancūzija, Lietuva) ir **federacinė valstybė** (pvz.: JAV, Kanada, Vokietija, Šveicarija).

Autoriai K. Levišauskaitė ir G. Rūškys aptaria unitarinių ir federacinių valstybių biudžetines sistemas.[23] Unitarinėse valstybėse yra dvi valdymo grandys: centrinė ir vietinė. Federacinėse valstybėse yra trys valdymo grandys: centrinė, federacijos subjektų ir vietinė.

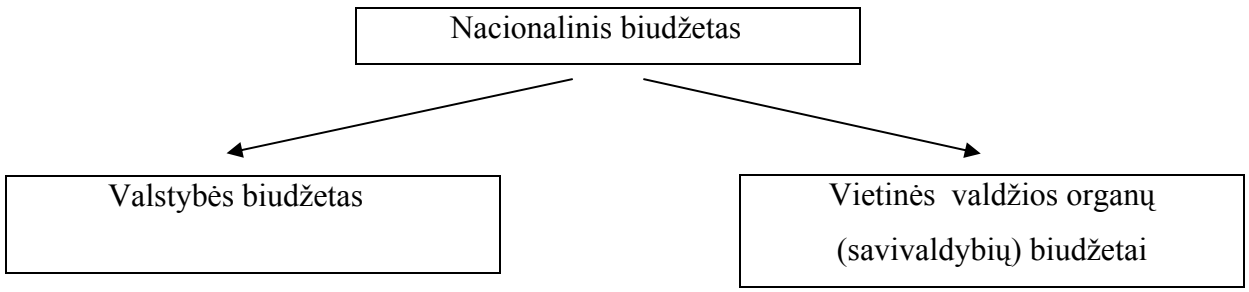
Unitarinėse valstybėse biudžetinę sistemą, apimančią visų teritorinių – administracinių vienetų biudžetus, sudaro dvi grandys: valstybės biudžetas ir vietinių valdžios organų (savivaldybių) biudžetai. Biudžetų visuma sudaro nacionalinį biudžetą. Pagrindinį vaidmenį unitarinių valstybių biudžeto sandaroje vaidina valstybės biudžetas, kurio dėka centrinė valdžia akumuliuoja savo žinioje didžiąją perskirstomų per finansinę sistemą nacionalinių pajamų dalį. Vietiniai biudžetai yra priklausomi nuo vietos savivaldos organų ir atlieka vietinės valdžios aprūpinimo reikalingas finansiniais ištekliais funkciją. Kiekvienas administracinis- teritorinis vienetas turi savo biudžetą. Šie biudžetai yra atskirti nuo centrinio valstybės biudžeto ir funkcionuoja autonomiškai. Juos sudaro, tvirtina ir vykdo atitinkami vietinės valdžios organai ir jie formaliai nesusiję su valstybės biudžetu. Tačiau praktiškai egzistuoja didelė vietinės valdžios organų priklausomybė nuo centrinės valdžios, todėl vietiniai biudžetai atlieka centrinės valdžios ekonominės ir socialinės politikos „nešėjo“ vaidmenį. Svarbų vaidmenį atlieka dotacijos iš valstybės biudžeto, kurios suteikia savivaldos organams ne tik finansinę paramą, bet ir padidina jų priklausomybę nuo centrinės valdžios.

Federacinėse valstybėse biudžeto sistema susideda iš trijų grandžių: valstybės (federalinio) biudžeto, federacijos narių (vienetų) biudžetų ir vietinių biudžetų. Svarbiausias vaidmuo biudžetinėje sistemoje tenka federaliniam biudžetui, kuris yra centrinės valdžios finansavimo pagrindas. Vietinių valdžios organų

[23] Levišauskaitė K., Rūškys G. Valstybės finansai. - Kaunas: VDU leidykla, 2003.-53-54 p.- ISBN; Bivainis J.,Butkevičius A. Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas//Pinigų studijos, Nr.3, 2003, http://www.ebiblioteka.lt/resursai/DB/LB/LB_pinigu_studijos/Pinigu_studijos [žiūrėta 2011 09 10]

funkcijos, jų biudžetų pajamų ir išlaidų sudėtis federacijos sąlygomis išlieka tokia pati, kaip ir unitarinėje valstybėje.

Aptarus unitarinės ir federacinės valstybės biudžetinę sandarą, galima teigti, kad valstybėje sudaromų biudžetų skaičius priklauso nuo administracinės jos sandaros. Šiame darbe bus analizuojami unitarinių valstybių biudžetai, kaip valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams, kurį tvirtina Seimas, todėl žemiau esančioje schemoje (žr. 1 pav.) pateikiama tik unitarinės valstybės biudžetinė sistema:



Šaltinis: sudaryta pagal Muzellec, 1991, p. 14

1 pav. **Unitarinės valstybės biudžetinė sistema**

Reikėtų pabrėžti, kad „nacionalinį biudžetą nereiktų painioti su konsoliduotu bendru šalies biudžetu“[24]. Į konsoliduotą šalies biudžetą, arba bendrąjį šalies biudžetą įtraukiami valstybės ir savivaldybių biudžetai, taip pat nebiudžetiniai fondai ir sąskaitos, kuriose laikomos valstybės lėšos.

Apibrėžus valstybės biudžeto sąvoką galima teigti, kad tai nėra paprasta pajamų ir išlaidų sąmata. Biudžeto dėka valstybė turi didelę galimybę sukoncentruoti savo rankose didžiulius išteklius svarbiausioms ekonominėms ir socialinėms problemoms spręsti, gali įtakoti valstybės piliečių gyvenimo kokybę. Valstybėje sudaromų biudžetų skaičius priklauso nuo administracinės jos sandaros. Išskiriamos unitarinės ir federacinės valstybės. Praktinėje dalyje bus nagrinėjamos unitarinės valstybės, kurių biudžetinę sistemą sudaro dvi grandys: valstybės biudžetas ir vietinių valdžios organų (savivaldybių) biudžetai. Valstybės biudžetas ir vietinių valdžios organų biudžetai yra savarankiški :“Lietuvos

[24] Levišauskaitė K., Rūškys G. Valstybės finansai. - Kaunas: VDU leidykla, 2003.-60 p..- ISBN995553091X

biudžetinę sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai“[25]. Taigi savivaldybių biudžetai nebus detaliai nagrinėjami, tik tiek, kiek tai susiję su pačiu valstybės biudžetu.

1.2 Biudžeto proceso samprata

Išsiaiškinus šiuolaikinę valstybės biudžeto reikšmę, galima pereiti prie šiuolaikinės valstybės biudžeto proceso sampratos. Praktinėje dalyje bus tiriamas šiuolaikinės valstybės biudžeto procesas, todėl teorinėje dalyje siekiama suformuluoti XXI amžiaus biudžeto proceso sampratą, išskiriant XXI amžiaus valstybės biudžeto proceso sampratos tyrimo kriterijus. Šiam tikslui pasiekti bus remiamasi naujausiomis mokslinėmis studijomis apie biudžeto procesą.
Pateikiami keletas skirtingesnių biudžeto proceso sąvokos apibrėžimų:

- Biudžetinis procesas yra reglamentuota įstatymu valdžios organų veikla, susijusi su viešojo sektoriaus biudžeto peržiūrėjimu, sudarymu, įvertinimu, patvirtinimu ir lėšų naudojimu.[26]

- Biudžetinis procesas - tai įstatymų reglamentuojama valdžios institucijų veikla ir valdymas, sudarant, koreguojant ir tvirtinant biudžetą. Šio proceso sudėtinė dalis yra biudžeto reguliavimas kaip finansinių išteklių dalinis perskirstymas tarp įvairaus lygio biudžetų. Biudžetinis procesas suverenioje respublikoje vykdomas pagal tos šalies įstatymus.[27]

- Biudžetinis procesas - tai valstybės ir vietinių valdžios organų įstatymų reglamentuojama veikla, sudarant, peržiūrint, tvirtinant ir vykdant biudžetus. Jis apima skirtingas biudžetinės veiklos stadijas. Šio proceso reikalavimai nevienodi atskirose valstybėse ir tęsiasi nuo 2 ir daugiau metų.[28]

- Biudžeto procesas yra nepertraukiamas ciklas procesų, procedūrų, veiksmų, kurių metu priimami sprendimai dėl valstybės finansinių išteklių surinkimo ir panaudojimo. Jį galima analizuoti kaip seką

[25] Lietuvos Respublikos Konstitucija. http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm [žiūrėta 2011 06 16]
[26] Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. - Kaunas: Kauno Technologijos universiteto leidykla, 2006. – 63 p. - ISBN995525016X
[27] Smalenskas G. Finansai, III dalis.- Vilnius: Homo liber, 2002. –102 p.- ISBN995449209
[28] Buckiūnienė O. Finansai. -Vilnius: Vilniaus kolegija, 2002. – 45 p.. - ISBN9955941863

tam tikrų etapų. Galima išskirti šiuos biudžeto proceso etapus: biudžeto planavimo procesas Vyriausybėje, parlamento etapas, biudžeto vykdymo etapas, kontrolės etapas.[29]

- Biudžeto procesas – tai visi pagrindiniai etapai susiję su biudžeto priėmimu, vykdymu bei įvertinimu. Išskiriami keturi etapai: biudžeto sudarymas, priėmimas, įvykdymas ir kontrolė.[30]

Peržvelgus pateiktus biudžeto proceso apibrėžimus, nekyla abejonių dėl biudžeto proceso kaip valstybės finansinių išteklių valdymo, apimančio tam tikrus etapus, kurie yra reglamentuojami įstatymų ir vykdomi valdžios institucijų. Etapų įvardijimas įvairiuose šaltiniuose bei skaičius nėra identiški, minimi trys, keturi etapai, o tokia kaip kontrolės stadija minima tik dviejuose paskutiniuose mūsų pateiktuose apibrėžimuose, nors pastarieji nemini biudžeto proceso reglamentavimo. Pateiktieji apibrėžimai papildo vienas kitą. Galima teigti, jog biudžeto proceso sąvokos teisingas suvokimas gali atsirasti tik įsigilinus į keletą sąvokos apibrėžimų. Tačiau apibendrinus pateiktus apibrėžimus, negalima paaiškinti biudžeto proceso sampratos, tai reikalauja kur kas platesnio konteksto. Siekiant įsigilinti į XXI amžiaus biudžeto proceso sampratą, neišvengiamai reikia atsižvelgti į istorinius aspektus.

Istorinis kontekstas šiame darbe - periodas nuo 1960 metų iki XX amžiaus pabaigos. 1930 metais garsus anglų ekonomistas John Maynard Keynes viename žurnale rašė, kad mūsų anūkai žais klestinčioje valstybėje, kurioje negyveno nė viena prieš tai buvusi karta. Ši autoriaus įžvalga iš dalies išsipildė vėlyvaisiais pokario metais, kai nuo 1960 iki 1973 metų ekonomika sparčiai augo kapitalistinėse valstybėse. Valstybės išlaidos akivaizdžiai didėjo, 1960 metais jos sudarė 28 % BVP, kai 1980 metais jau siekė apie 39 % BVP. Klestint valstybei, jos piliečių poreikiai ir norai išaugo: reikėjo geresnių kelių, daugiau mokymosi įstaigų, geresnės sveikatos ir aplinkos apsaugos bei kitų paslaugų. Beveik visi sektoriai, išskyrus krašto apsaugą, siekė padidinti savo pajamas. Ilgainiui viešųjų paslaugų paklausa viršijo valstybės pajamas, kitaip sakant, valstybės išlaidos viršijo valstybės pajamas. Nuo 1973 m. iki 1979 m. ekonomikos augimas lėtėjo: nedarbo lygis ėmė siekti 5 %, infliacija apie 10 %. 1979 metų pabaigoje jaučiamas ekonominis sąstingis, iškyla esminių pokyčių būtinybė. Daugelyje valstybių pradedamos viešojo valdymo reformos.[31] Problemos įtakojusios reformų bangą įvairiose šalyse, priklausomai nuo tradicijų, konstitucinės sandaros ir kitų veiksnių, šiek tiek skyrėsi, tačiau esminiai aspektai buvo būdingi visoms kapitalistinėms valstybėms:

---

[29] Rakauskienė O.G. Valstybės ekonominė politika. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – 243 p.- ISBN9955-19-032-9

[30] Base de données de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires. http://www.oecd.org/dataoecd/21/24/39628689.pdf [žiūrėta 2011 07 16]

[31] Schick A. Vingt-cinq années de réforme budgétaire// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2004, Vo. 4, No.1, 93-121p. http://www.oecd.org/dataoecd/36/5/39543855.pdf [žiūrėta 2011 07 15]

- ✓ Dideli mokesčiai, biudžeto deficitas, valstybės skola
- ✓ Programos neatitiko tikslų
- ✓ Administracija neatsižvelgė i klientų poreikius
- ✓ Pačios administracijos dydis kėlė problemų [32]

Viešojo valdymo reformos įtakojo viešųjų finansų reformas, siekiančias gerinti finansų valdymą. Kuo anksčiau šalyse buvo pradėtos biudžetinių mechanizmų reformos, modernizavimas, tuo greičiau buvo pasiekta geresnių biudžeto rezultatų. Anot 1961 metais įsikūrusios tarptautinės Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos, biudžeto rezultatai priklauso nuo trijų esminių faktorių[33]:

- ✓ Bendro ekonominio lygio palaikymo (pranc. *la tenue générale de l'économie*)
- ✓ Politinės valios (pranc. *la volonté politique*)
- ✓ Biudžeto disciplinos (pranc. *la discipline budgétaire*)

Šiuos esminius faktorius dar turėtų papildyti toks efektyvaus viešųjų išlaidų valdymo kriterijų sąrašas:

- ✓ Biudžeto sudarymas vidutiniam laikotarpiui (pranc. *un cadre budgétaire à moyen terme*)
- ✓ Atsargios ekonominės prognozės (pranc. *des hypothèses économiques prudentes*)
- ✓ Kontrolės tobulinimas (pranc. *l'amélioration du contrôle*)
- ✓ Rezultatų siekimas (pranc. *l'accent mis sur les résultats*)
- ✓ Biudžeto skaidrumas (pranc. *la transparence budgétaire*)
- ✓ Modernūs finansų valdymo būdai (pranc. *des méthodes modernes de gestion financière*)

Išvardytų kriterijų pritaikymas atskirose valstybėse priklauso nuo konkrečios šalies situacijos. Pateiktas istorinis kontekstas nuo 1960 iki XX amžiaus pabaigos leidžia teigti, kad finansų valdymas, taigi ir biudžeto proceso samprata įtakojama valstybės ekonominės situacijos bei istorinių aplinkybių. Pokario reformos iliustruoja, kaip viena finansų valdymo samprata (nuolatinis valstybės išlaidų didinimas,

[32] Keating M. La réforme de la gestion publique et le développement économique et social// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2001, Vo. 1, No. 2, 159-241p. http://www.oecd.org/dataoecd/13/14/33657551.pdf [žiūrėta 2011 07 10]
[33] Blöndal J.R. La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE: tendances communes// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2001, Vo. 1, No. 2, 7-29 p.http
://www.oecd.org/dataoecd/12/6/33657930.pdf
[žiūrėta 2011 07 10]

kontrolės stoka) ilgainiui keičiama kita (valstybės išlaidų stabilizavimas, didesnė kontrolė, skaidrumas ir kt.). XXI amžiaus biudžeto proceso samprata neabejotinai įtakota šių viešųjų finansų valdymo reformų bei tuo metu įsikūrusių tarptautinių organizacijų.

Toliau gilinantis į XXI amžiaus biudžeto proceso sampratą, analizuojami naujausi tyrimai šiuo klausimu.

Tyrimo objektu pasirinkus biudžeto procesą daugelis autorių naudoja etapinį biudžeto proceso aptarimą ar išsamią analizę. Analizuojant etapus atskleidžiama ne tik konkreti veikla, jos dalyviai, bet ir įvairios šio sudėtingo proceso problemos. Analizavus tiek lietuvių, tiek užsienio autorių tyrimus apie biudžeto procesą, galima konstatuoti, jog visi jie pateikia tą pačią biudžeto proceso struktūrą, tik pačių etapų įvardijimas nėra identiškas. Autorių nuomones šiuo klausimu galima suskirstyti į keletą grupių:

- ✓ Pateikia esminius biudžeto proceso etapus, juos detalizuodami tyrimo eigoje[34]

    1. Biudžeto projekto parengimas (pranc. *l'élaboration du budget*)
    2. Biudžeto patvirtinimas (pranc. *l'adoption du budget*)
    3. Biudžeto vykdymas (pranc. *l'exécution du budget)*
    4. Biudžeto kontrolė (pranc. *le contrôle du budget*)

- ✓ Dalis pagrindinių etapų įvardijami pagal įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios funkcijas[35]

    1. Vyriausybės etapas
    2. Parlamento etapas
    3. Biudžeto vykdymo etapas
    4. Kontrolės etapas

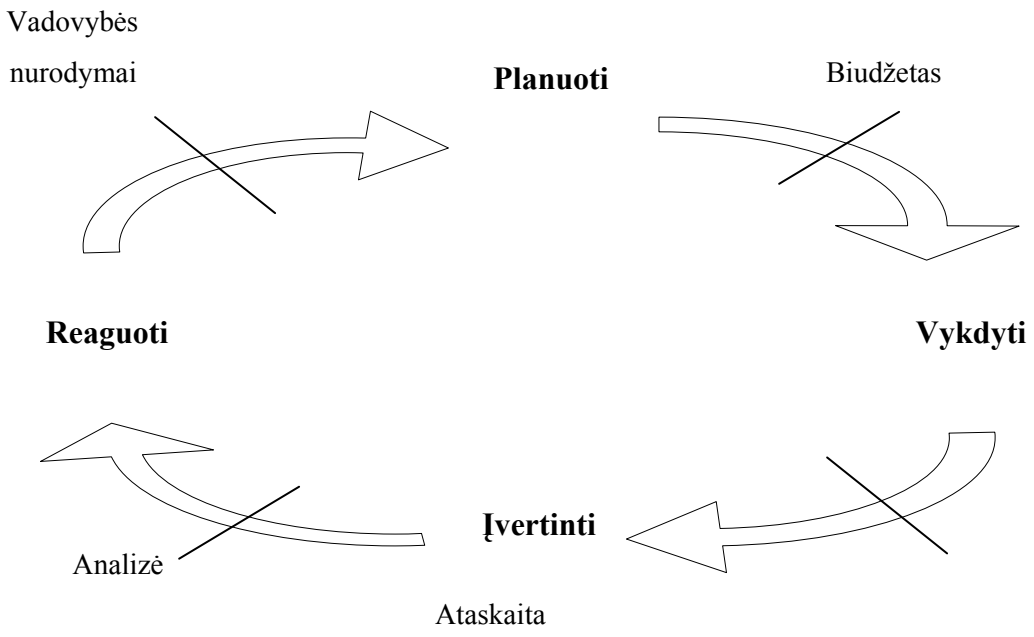
[34] Ruffner M. et al. La procédure budgétaire en Finlande// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2002, Vol. 2, No.2, 135-173 p. http://www.oecd.org/dataoecd/8/21/40422385.pdf [žiūrėta 2011 07 15]

[35] Rakauskienė O.G. Valstybės ekonominė politika. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – 243 p.- ISBN9955-19-032-9

- ✓ Esminius biudžeto proceso etapus skaido į detalesnius[36]

1. Biudžeto projekto sudarymas
2. Biudžeto projekto svarstymas
3. Biudžeto projekto priėmimas ir biudžeto patvirtinimas
4. Biudžeto vykdymas ir kontrolė
5. Atsiskaitymas už biudžeto vykdymą

Akivaizdu, jog skirtingas etapų įvardijimas, nekeičia jų esmės, išlaikomi pagrindinai biudžeto proceso reikalavimai : biudžeto sudarymas, vykdymas ir kontrolė. Objektyvesniam vertinimui dar galima pateikti biudžeto proceso valdymo schemą (žr. 2 pav.), kuri, anot autorių K. Levišauskaitės ir G. Rūškio, iš principo teisingai atspindi biudžeto procesą ir tinka tiek verslo įmonių, tiek valstybės ir vietinių biudžetų proceso valdymui.



2 pav. **Biudžeto proceso valdymas**

Šaltinis: Levišauskaitė ir Rūškys, 2003, p. 69

[36] Levišauskaitė K., Rūškys G. Valstybės finansai. Kaunas: VDU leidykla. 2003. – 54 p, - ISBN995553091X

Pateikta schema iliustruoja, jog biudžeto procesas – tai nepertraukiamas ciklas, etapai susiję vienas su kitu. Išlaikomi pagrindinai mūsų aptartojo valstybės biudžeto proceso reikalavimai : biudžeto sudarymas, vykdymas ir kontrolė. Įvertinimas bei reakcija, kaip sudėtiniai biudžeto proceso etapai, būtini efektyviam biudžeto proceso valdymui.

Toliau analizuojant naujausias mokslines studijas apie valstybės biudžeto procesą, pabrėžiamas biudžeto proceso teisinis reglamentavimas, kaip esminis pagrindas, nustatantis biudžeto proceso procedūras, tvarką, biudžeto proceso dalyvių pareigas ir teises ir kt. Akcentuojami reglamentavimo skirtumai įvairiose šalyse ir tuo pačiu teikiamos rekomendacijos ir pasiūlymai biudžeto proceso reglamentavimo tobulinimui.[37]

Lietuvos laisvosios rinko instituto ekspertai bei prancūzų autoriai M. Bouvier, M. Esclassan ir J.-P. Lassale kalbėdami apie valstybės biudžeto procesą bei su juo susijusias problemas, bando paaiškinti įvairiomis ekonominėmis teorijomis[38].

Aktualiu XXI amžiaus biudžeto proceso tyrimų aspektu neišvengiamai tampa reformos. Visoms valstybėms būdinga, kad finansinių išteklių yra mažiau nei reikėtų. Riboti ištekliai, išlaidų didėjimas, valstybės skolos augimas įtakoja biudžeto reformas. Prie reformų inicijavimo taip pat prisideda ir tarptautinės organizacijos, nuolat skatinančios finansinių išteklių valdymo tobulinimą.[39]

Apibendrinus naujausias biudžeto proceso studijas ir istorinius aspektus, galima suformuluoti XXI amžiaus biudžeto proceso sampratos tyrimo aspektus:

- ✓ Teisinis reglamentavimas
- ✓ Valstybės finansų valdymo tobulinimas
- ✓ Valstybės finansų valdymo problematika

Pastarieji aspektai detaliai aptariami kitoje dalyje.

---

[37] Lienert I. Le cadre juridique des systèmes budgétaires// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2004, Vo. 4, No.3, 35 p.. http://www.oecd.org/dataoecd/57/51/40960926.pdf. [žiūrėta 2011 08 01]

[38] Lietuvos viešųjų finansų problematika ir 2008 metų galimybės// Lietuvos laisvosios rinkos institutas.http://www.lrinka.lt/index.php/meniu/ziniasklaidai/straipsniai_ir_komentarai/llri_analize_lietuvos_viesuju_finansu_problematika_ir_2008_m_galimybes/4214;from_topic_id;19 [žiūrėta 2011 06 19];
Bouvier M. et al. Finances publiques.- Paris:Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1996.-126 p.- ISBN2.275.00155.7; Les finances publiques en France. http://www.finance-publique.com [žiūrėta 2011 06 16]

[39] Valstybinio audito ataskaita. Programinio biudžeto sistema.www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?252 [žiūrėta 2011 07 19]
Bivainis J., Butkevičius A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. – Vilnius: Technika, 2009. – 50 p.- ISBN 9789955284697

1.3 XXI amžiaus valstybės biudžeto proceso sampratos tyrimo kriterijai

1.3.1 Teisinis reglamentavimas

Biudžeto proceso teisinis reglamentavimas įvairiose šalyse nėra vienodas. EBPO ekspertas I. Lienert teigia, kad esminiai skirtumai atsispindi[40]:

- ✓ Įstatyminėje bazėje (pranc. *le cadre juridique*)
- ✓ Politiniuose aspektuose (pranc. *les aspects politiques*)
- ✓ Teisinėje kultūroje (pranc. *la culture juridique*)

Kalbant apie **įstatyminę bazę**, išskiriamos dvi šalių grupės:

- ✓ Šalys turinčios rašytinę konstituciją
- ✓ Šalys turinčios nerašytinę konstituciją

Šalyse turinčiose rašytines konstitucijas yra nustatyti biudžeto procese dalyvaujančių viešųjų institucijų santykiai, nubrėžiama aiški riba tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios. Atlikti rašytinės konstitucijos pakeitimus labai sudėtinga, yra daugybė sąlygų, viena iš jų – būtinas parlamento daugumos sutikimas ir referendumas.

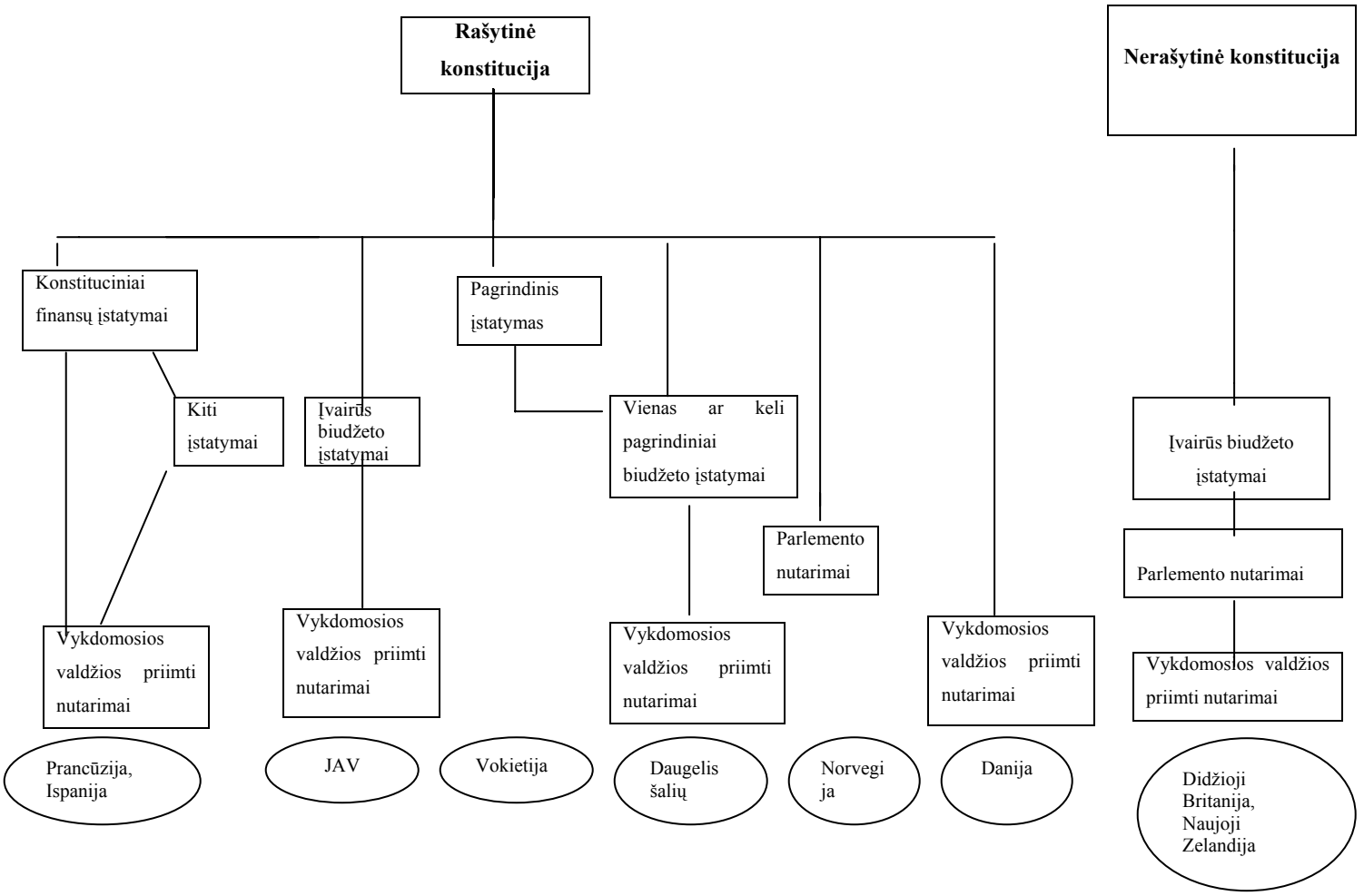
Šalyse turinčiose nerašytinę konstituciją viešųjų institucijų santykiai ir funkcijos nėra aiškiai suformuluoti. Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios vaidmenys taip pat nėra griežtai atskirti.

Šalyse, turinčiose rašytines konstitucijas, biudžeto proceso teisinis reglamentavimas skaidomas į 6 reglamentavimo modelius. Nerašytinę konstituciją turinčioms šalims, būdingas dar kitas biudžeto procesą reglamentuojantis teisinis modelis.

Pateikiama schema (žr. 3 pav.), kurioje aiškiai atsispindi skirtingi teisiniai biudžeto procesą reglamentuojantys modeliai.

---

[40] Lienert I. Le cadre juridique des systèmes budgétaires// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2004, Vol.4, No.3, 35-60 p. http://www.oecd.org/dataoecd/57/51/40960926.pdf , [žiūrėta 2011 08 01]



3 pav. **Biudžeto proceso reglamentavimo modeliai**

Šaltinis: Lienert, 2004, p. 30

Aptariant pastarąją schemą (žr.3 pav.), pastebima, jog kai kurių valstybių (pvz:. Ispanijos, Prancūzijos) konstitucijos turi tam tikrą hierarchinę juridinių normų sistemą. Svarbiausi finansų įstatymai yra „konstitucinio“ pobūdžio, kitaip tariant, turintys aukštesnį statusą nei kiti finansų įstatymai.

Kai kurių federacinių valstybių atveju (pvz. Vokietija) taip pat egzistuoja hierarchinė juridinių normų sistema, tik kiek kitokia nei prieš tai aptartoji. Egzistuoja pagrindinis federacinio pobūdžio įstatymas, kuris apima visus kitus įstatymus. Vokietijoje toks pagrindinis biudžeto įstatymas nurodo esminius principus, kurių pagrindu turi būti tvarkomi biudžetiniai mechanizmai. Visi kiti valstybės ir federacinių vienetų biudžeto įstatymai priimami pagrindinio įstatymo pagrindu.

Dauguma šalių neturi tokios hierarchinės juridinių normų sistemos, yra paprasti biudžeto įstatymai. Tačiau ir tokių šalių grupėje, galima išskirti skirtingus teisinius modelius.

Vieną iš tokių grupių atstovauja JAV (antra schemos kolona), kuri pasižymi biudžetinių įstatymų gausa. Pačioje konstitucijoje randame tik kelis punktus skirtus federacinio biudžeto reglamentavimui.

Kitai šalių grupei (ketvirta kolona) priskiriamos tos, kurių biudžeto procesus reglamentuojantys įstatymai nesudaro didelio skaičiaus (pvz. Australija, Kanada, Japonija) arba yra tik vienas biudžeto įstatymas (pvz. Suomija) bei kiti vykdomosios valdžios priimti nutarimai. Tokį biudžeto proceso reglamentavimo modelį turi daugelis šalių.

Norvegija (penkta schemos kolona) ir Danija (šešta schemos kolona) iliustruojančios dar du biudžeto procesą reglamentuojančius modelius, pasižymi tuo, jog neturi vieno pagrindinio įstatymo, detaliai nustatančio biudžetinių sistemų būdus ir principus. Priimami įvairūs biudžeto procesą reglamentuojantys nutarimai. Tik Danijoje tokius nutarimus priima vykdomoji valdžia, o Norvegijoje tokia teisė yra suteikta parlamentui.

Šalyse su nerašytine konstitucija yra keletas biudžeto procesą reglamentuojančių įstatymų. Tiek įstatymų leidžiamoji, tiek vykdomoji valdžia turi įgaliojimus priimti kitus biudžeto nutarimus.

Apibendrinant visų valstybių biudžeto proceso teisinius modelius, reikia išskirti teisės šaltinius pagal jų teisinę galią. Tai konstituciniai įstatymai, paprasti įstatymai ir parlamento ar vyriausybės priimti nutarimai. Jie yra grupuojami hierarchine tvarka. Aukščiausią teisinę galią turi konstituciniai įstatymai, jų pagrindu yra priimami paprasti įstatymai, o pastarieji įgyvendinami priimant parlamento ar vyriausybės nutarimus. Kokie teisės šaltiniai vyrauja konkrečioje valstybėje priklauso nuo valdžių atskyrimo bei valstybės valdymo formos. Tai bus aptariama kalbant apie politinius aspektus.

Ekonomisto I. Lienert išskirtas antrasis biudžeto proceso teisinio reglamentavimo skirtumus lemiantis kriterijus yra valstybės **politiniai aspektai**[41]. Pabrėžiamos istorinės ir šiuolaikinės valstybės valdymo formos. Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios galių atskyrimo laipsnis traktuojamas kaip esminis veiksnys, nulemiantis teisės šaltinių poreikį bei jų pobūdį. Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios galių atskyrimas – kai kiekviena valstybės valdžia užima tam tikrą vietą valstybės valdžios sistemoje, atlieka jai būdingas funkcijas. Kiekviena iš valdžių vykdo tik jai patikėtas funkcijas ir negali vykdyti kitoms institucijoms pavestų funkcijų. Nė viena iš šių institucijų negali kištis į kitoms institucijoms pavestų įgaliojimų vykdymą. Įgyvendinant valdžių atskyrimo principą, didelę reikšmę turi tiesioginis valstybės valdžios institucijos įgaliojimų įtvirtinimas konstitucijoje. Kai konstitucijoje

---

[41] Lienert I. Le cadre juridique des systèmes budgétaires// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2004, Vol.4, No.3, 35-60 p. http://www.oecd.org/dataoecd/57/51/40960926.pdf , [Užiūrėta 2011 08 01]

konkretūs įgaliojimai yra priskirti tam tikrai valstybės valdžios institucijai, jokia kita valstybės valdžios institucija jų negali pasisavinti, tokių įgaliojimų negalima perduoti ar atsisakyti.[42] Valstybėse, kur yra akivaizdus valdžių atskyrimas, parlamentarai priimdami įstatymus siekia padidinti savo galią biudžeto procese, tokios šalys pasižymi aukštą teisinę galią turinčių teisės šaltinių gausa. Šalyse, neturinčiose aiškaus vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios atskyrimo, iniciatyvos imasi vykdomoji valdžia priimdama nutarimus įtakojančius jos funkcijas biudžeto procese. Tokiu atveju valstybėje biudžeto įstatymai nesudaro didelio skaičiaus ir dominuoja parlamento ar vyriausybės priimti nutarimai. Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios atskyrimo laipsnis tiesiogiai įtakoja biudžeto įstatymų poreikį. Valdžių atskyrimo laipsnis įvairiose šalyse aiškinamas per valstybės valdymo formą. Išskiriamos trys šiuolaikinių valstybių valdymo formos:

- ✓ Konstitucinė ar parlamentinė monarchija
- ✓ Prezidentinė ar pusiau prezidentinė respublika
- ✓ Parlamentinė respublika
- ✓

Konstitucinėms ar parlamentinėms monarchijoms nebūdingas vykdomosios ar įstatymų leidžiamosios valdžių atskyrimas, tačiau žvelgiant istoriškai tokiose valstybėse parlamento vaidmuo šiek tiek skyrėsi ir tai suformavo skirtingus modelius Europoje.

Prancūzijoje ir germanų kilmės šalyse teisminės institucijos formavosi absoliutinio monarcho įtakoje. Valstybės ir rašytinės konstitucijos sąvokos atsiranda kartu su viešosios teisės bei viešojo administravimo sąvokomis. Visa tai įtakojo įstatymų pirmumą minėtajai šalių grupei.

Didžiojoje Britanijoje parlamentinės asamblėjos galios laikui bėgant didėjo, o šalies suvereno priešingai, palaipsniui mažėjo. Tokiu būdu susiformuoja tam tikras santykis tarp vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios, ministrai tampa atsakingi prieš parlamentą. Tačiau įstatymo svarba nėra akcentuojama. Priimant biudžeto įstatymus akcentuojamos gan plačios vyriausybės galios biudžeto procese, o dažnai vyriausybė netgi dominuoja parlamento atžvilgiu. Tokia valstybės valdymo forma vadinama parlamentine monarchija su mažoritarine rinkimų sistema, kai aukštą teisinę galią turinčių teisės šaltinių poreikio laipsnis nėra didelis.

Kai kuriose Europos valstybėse (Danijoje, Švedijoje, Norvegijoje) ir Japonijoje vyrauja daugiapartinė sistema, vyriausybė formuojama iš koalicijų. Tai įtakoja didesnę pusiausvyrą tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios, nei Didžiosios Britanijos atveju. Pastaroji valstybės valdymo formos atitinka

---

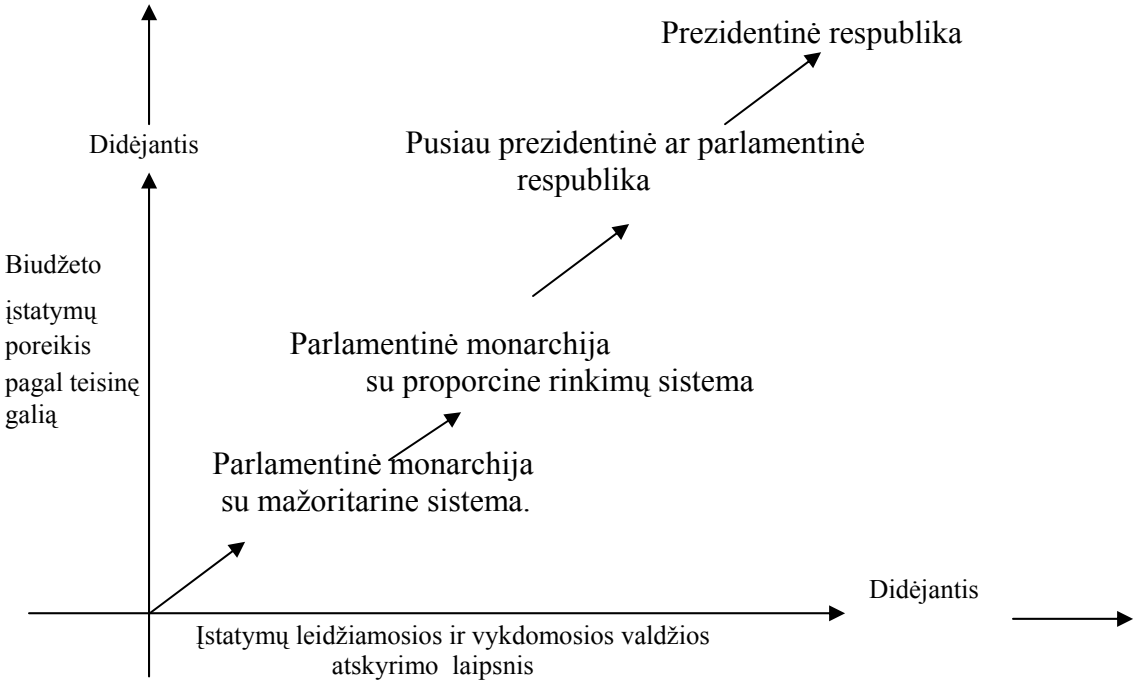
TP[42]PT HH Valdžių padalijimas.U Hhttp://infolex.lt/portal/start_visuom.asp?act=valdschemHU [žiūrėta 2011 08 19]UHUH

parlamentinę monarchiją su proporcine rinkimų sistema, kai konstitucinių ar paprastų biudžeto įstatymų reikalingumo laipsnis yra jau didesnis nei parlamentinėse monarchijose su mažoritarine rinkimų sistema.

Pagrindinis **prezidentinės respublikos** bruožas yra valstybės vadovo rinkimas visuotinių rinkimų būdu. Grynai prezidentinėse valstybėse šalies vadovas yra kartu ir vykdomosios valdžios galva. Taigi vykdomosios valdžios galia priskiriama vienam asmeniui, o ne kolektyvui. Tačiau biudžeto valdymo procesą reglamentuojantys įstatymai, nustato prezidento galios ribas tvarkant valstybės biudžetą. JAV bei kai kurios kitos Amerikos žemyno valstybės yra grynai prezidentinės valstybės, kuriose prezidento prerogatyvų pusiausvyra „reguliuojama“ Atstovų rūmų, Senato bei teisminių institucijų. Taigi yra labai aiškus valdžių atskyrimo laipsnis, įtakojantis konstitucinių ir paprastų įstatymų reikalingumą. **Pusiau prezidentinėse** valstybėse šalies prezidentas nėra vykdomosios valdžios vadovas ir valdžių atskyrimas nėra toks aiškus kaip grynai prezidentinėse respublikose. Tačiau konstitucinių ar paprastų įstatymų poreikis taip pat išlieka gan aukštas lyginant su parlamentinėmis monarchijomis valstybėmis.

Parlamentinės respublikos yra labai panašios į pusiau prezidentines respublikas. Esminis skirtumas, jog valstybės vadovą renka parlamentas, o ne piliečiai visuotinių rinkimų būdu.

Pristatę šalių politines sistemas, pateiksime schemą (žr.4 pav.), kurioje priklausomai nuo valstybės valdymo formos vaizduojamas įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios atskyrimo laipsnis ir jo įtaka teisės šaltinių poreikiui ir pobūdžiui.



4 pav. **Biudžeto įstatymų poreikis pagal teisinę galią**

Šaltinis: Lienert, 2004, p. 56

Kalbant apie trečiąjį ekonomisto I. Lienert išskirtąjį biudžeto proceso reglamentavimo skirtumus lemiantį kriterijų - **teisinę kultūrą**, akcentuojama, kodėl valstybės turi ar neturi konstitucinius ar paprastus biudžeto įstatymus, arba jie nėra svarbesni už parlamento ar vyriausybės priimtus nutarimus. Šalyse, turinčiose aukštą teisinę kultūrą (JAV, Europos ir kai kurios Azijos valstybės) konstituciniai ar paprasti biudžeto įstatymai yra būtini. Konstitucija nustato pagrindines biudžeto sudarymo, vykdymo ir kontrolės taisykles ar nurodo kitus biudžeto įstatymus, kurie tai reglamentuoja. Skandinavų šalims bei britų politikos tradiciją turinčioms valstybėms būdingas mažesnis formalizmas ir daugiau galimybių rinktis kitus teisinius nutarimus, nei konstitucinius ar paprastus biudžeto įstatymus. Šių valstybių konstitucija, rašytinė ar nerašytinė, nenustato esminio biudžeto proceso reglamentavimo. Pastarųjų šalių valstybės finansų valdyme dominuoja vykdomoji valdžia ir jos priimti nutarimai. Taigi galime išskirti dvi šalių grupes, kurių teisinė kultūra įtakoja biudžeto proceso reglamentavimo skirtumus. Viena šalių grupė, kurios biudžeto procesas priklausomas nuo konstitucinių ar paprastų biudžeto įstatymų ir kita grupė, kuriai būdingas laisvesnis finansų valdymo reglamentavimas.

Aptartieji biudžeto proceso reglamentavimo skirtumus lemiantys aspektai atspindi kiekvienos šalies situaciją. Negalime teigti, kad vienos ar kitos šalies biudžeto proceso reglamentavimas ar reglamentavimo aplinkybės yra geresnės, bet tuo pačiu kyla klausimas: ar galima suformuluoti bendruosius principus įvairių šalių biudžeto proceso įstatyminėms bazėms rengti? Autoriai I. Lienert ir Moo-Kyung Jung diskutuojantys šiuo klausimu teigia, jog suformulavus tokius principus neišvengiamai reiktų įkurti nepriklausomą instituciją, kuri rūpintųsi šių principų įvedimu bei taikymu. Tačiau tokios institucijos įkūrimas neįmanomas, nes nė viena valstybė nepatikės savo biudžetinių sistemų reglamentavimo vykdymo ir priežiūros vienai tarptautinei organizacijai. Pastaroji autorių diskusija baigiama išvada, kad daugeliu atvejų nėra universalių principų, kuriuos galima būtų pritaikyti įvairių valstybių biudžeto proceso reglamentavimui, galima tik teikti rekomendacijas.[43] Tai aptariama tolesniame skyriuje.

1.3.2 Valstybės finansinių išteklių valdymo tobulinimas

Riboti valstybės ištekliai yra viena iš dažniausiai minimų priežasčių biudžeto reformoms inicijuoti. Paskutinio šimtmečio antroji pusė pasižymėjo aktyviomis biudžeto valdymo reformomis ir valstybės, ir savivaldybių lygmeniu. Tuo metu susikūrusios tarptautinės organizacijos (ES ir EBPO, TVF) ženkliai prisidėjo prie šių reformų, taigi ir valstybės finansinių išteklių valdymo tobulinimo. Šių

43 Lienert I. Le cadre juridique des systèmes budgétaires// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2004, Vol. 4, No.3, 153-173 p. http://www.oecd.org/dataoecd/57/51/40960926.pdf [žiūrėta 2011 08 01]

organizacijų vaidmuo tobulinant biudžeto procesą labai aktualus ir įžengus į XXI amžių. Tobulinimas pasireiškia įvairiomis formomis, kurias galima apibendrinti kaip dvi skirtingo turinio kryptis[44] :

1. reikalavimų nustatymas
2. pažangios patirties skleidimas

Pirmosios krypties pavyzdžių turtinga ES praktika. Pvz. Mastrichto konvergencijos kriterijai.

Antrosios krypties pavyzdžiai galėtų būti TVF, EBPO aktyviai skleidžiamos reformų idėjos, pažangi patirtis ir rekomendacijos.

Ankstesnėje dalyje akcentavome EBPO ekspertų nuomonę, kad biudžeto rezultatai priklauso nuo trijų esminių faktorių:

- ✓ Biudžeto disciplinos
- ✓ Bendro ekonominio lygio palaikymo
- ✓ Politinės valios

ES suformuluoti Mastrichto konvergencijos kriterijai, EBPO ekspertų suformuluoti biudžeto proceso reglamentavimo ir valdymo principai yra tvirtas pagrindas biudžeto disciplinos ir bendro ekonominio lygio palaikymo faktoriams apibrėžti, o pastariesiems vykdyti reikalinga politinė valia.
Detaliau aptarsime Mastrichto konvergencijos kriterijus[45] bei biudžeto proceso reglamentavimo ir valdymo principus[46].

Mastrichto kriterijai, dar žinomi kaip konvergencijos kriterijai, yra kriterijai pagal kuriuos nustatoma, kada ES šalys narės gali pereiti į trečią Europos Ekonominės ir pinigų sąjungos (angl. EMU, liet.EPS) etapą bei įsivesti eurą. 4 pagrindinius kriterijus nustato ES sutarties 121 (1) straipsnis. Kriterijų nustatymo tikslas yra išlaikyti kainų stabilumą Euro zonoje, į ją įsijungiant naujoms valstybėms narėms. Tos šalys narės, kurios nori įsivesti eurą, privalo atitikti šiuos kriterijus:

1. **Infliacija.** Ne daugiau kaip 1,5 procentiniais punktais didesnė nei trijų mažiausią infliaciją turinčių ES šalių infliacijos rodiklių vidurkis.

---

[44] Bivainis J., Butkevičius A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. – Vilnius: Technika, 2009. – 48-50 p.- ISBN9789955284697

[45] Mastrichto konvergencijos kriterijai. http://europa.eu/geninfo/query/resultaction.jsp?Page=2 [žiūrėta 2011 06 10]

[46] Keating M. La réforme de la gestion publique et le développement économique et social// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2001, Vol. 1, No.2, 315-319 p. http://www.oecd.org/dataoecd/13/14/33657551.pdf [žiūrėta 2011 07 10]

2. **Vyriausybės finansai:**

   - ✓ ***Metinis biudžeto deficitas***: šalies biudžeto deficitas negali viršyti 3 % bendrojo vidaus produkto (BVP) praėjusiųjų fiskalinių metų pabaigoje. Arba bent jau reikalaujama pasiekti lygį, artimą 3 %. Išskirtinės ir laikinos išimtys yra leidžiamos tik tam tikrais atvejais.
   - ✓ ***Valstybės skola*** neturi viršyti 60 % bendrojo vidaus produkto (BVP) praėjusiųjų fiskalinių metų pabaigoje. Jei šis tikslas negali būti pasiektas dėl tam tikrų sąlygų, šis rodiklis turi būti pakankamai ryškiai mažėjantis ir rodyti, kad tinkamas lygis bus pasiektas patenkinamu tempu.

3. **Valiutos kursas**: valstybė turi būti dalyvavusi Valiutų keitimo kursų mechanizme (angl. ERM II, liet.VKM II) Europos pinigų sistemoje dvejus paskutiniuosius metus ir per šį laikotarpį nedevalvavusi savo valiutos.
4. **Ilgalaikių paskolų palūkanų norma**. Nominali ilgalaikių paskolų palūkanų norma turi būti ne daugiau kaip 2 procentiniais punktais didesnė nei trijose geriausius rodiklius turinčiose valstybėse narėse (atsižvelgiant į infliaciją).

Kalbant apie biudžeto proceso reglamentavimo ir valdymo principus, yra įvertinta, jog daugelio Europos valstybių biudžeto procesai jau eilę metų vykdomi ir reglamentuojami remiantis klasikiniais principais, kurie daugiau apima biudžeto projekto rengimo ir priėmimo stadijas bei jų reglamentavimą. Neseniai anglosaksų valstybės įvedė dar keletą modernių principų, kurie daugiau nustato biudžeto vykdymo ir atskaitomybės etapus ir reglamentavimą. Apibendrinus galima pateikti tokį rekomenduotinų biudžeto sudarymo, vykdymo ir kontrolės principų sąrašą[47]:

1. Autoriteto principas nurodo, kam priklauso sprendimo priėmimo teisė, bei pabrėžia įstatymų leidėjo pranašumą finansų valdyme. Šiuo principu teikiamos rekomendacijos, kas turėtų būti numatyta šalies konstitucijoje:

- ✓ Visi mokesčiai turi būti oficialūs
- ✓ Viešųjų išlaidų visuma turi būti nustatyta įstatymu
- ✓ Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios santykis bei jų funkcijos

Klasikiniai principai

[47] Lienert I. Le cadre juridique des systèmes budgétaires// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2004, Vol. 4, Nr.3, 163-173 p. http://www.oecd.org/dataoecd/57/51/40960926.pdf [žiūrėta 2011 08 24]

1. **Periodiškumo** principas reiškia, kad biudžetas turi būti sudaromas tam tikram laikotarpiui, paprastai jis sudaromas 12 mėnesių. Taip pat rekomenduotina, kad būtų nurodomos ateinančių metų prognozės.

3. Universalumo principas reikalauja, kad visos pajamos ir išlaidos biudžeto įstatyme turi būti nurodomos bruto suma. Konstitucijoje bei biudžeto įstatymuose turėtų būti patikslinama:

- ✓ Teritorinių vienetų teisė bei principai nustatyti mokesčius, vykdyti išlaidas
- ✓ Bendroji iždo sistema, kuri užtikrintų efektyvų valstybės piniginių išteklių valdymą bei jų naudojimą įstatymų nustatytiems reikalams finansuoti
- ✓ Nacionalinė biudžeto strategija

4. Vieningumo principas reiškia, kad visos pajamos ir išlaidos turėtų atsispindėti viename dokumente. Tačiau metiniame biudžeto įstatyme, kurį patvirtina parlamentas, nebūtinai turi atsispindėti visa pajamų ir išlaidų suma, numatyta biudžeto strategijoje.

5. Specializuotumo principas reikalauja, kad visos biudžeto išlaidos būtų paskirstytos konkretiems tikslams, būtų nurodoma rūšis bei trukmė, o visos pajamos turi būti aiškios nustatytos ir tvirtinamos pagal kiekvieną pajamų šaltinį.

6. Subalansuotumo principas žymi, jog išlaidos turi atitikti pajamas. Ekonominiu požiūriu ši taisyklė nurodo subalansuoti valstybės biudžeto išlaidas pagal pajamas ir finansavimą. Įstatyme turi būti nustatytos ir apibrėžtos pajamos, išlaidos ir jų subalansavimo koncepcija. Parlamentas turi nustatyti išlaidų ir pajamų ribas.

Modernieji principai

7. Atsakomybės (pranc. *responsabilité***)** principu pabrėžiama išankstinė ir vėlesnė atsakomybė įstatymų leidėjo atžvilgiu.

Išankstinė atsakomybė susijusi su biudžeto projekto, kurį parengia vykdomoji valdžia, pateikimu parlamento svarstymui, vėlesnė atsakomybė nurodo vykdomosios valdžios atsakomybę pateikti informaciją apie biudžeto vykdymą. Be vykdomosios valdžios atsakomybės įstatymų leidėjo atžvilgiu dar galima išskirti kitus atsakomybės aspektus: tai biudžeto valdytojų bei svarbiausios kontrolės institucijos atsakomybė. Išskirtąsias atsakomybes (vykdomosios valdžios atsakomybė pateikiant biudžeto projektą

parlamento svarstymui, vykdomosios valdžios atsakomybė susijusi su informacijos pateikimu apie biudžeto vykdymą, biudžeto valdytojų atsakomybė bei aukščiausios valstybinio audito institucijos atsakomybė) aptarsime šiek tiek plačiau.[48]

Vykdomosios valdžios atsakomybė pateikiant biudžeto projektą parlamento svarstymui turi būti apibrėžta įstatyme. Turėtų būti nustatyti šie kriterijai:

- ✓ Vyriausybė arba finansų ministras (arba finansų ministrą atitinkantis asmuo) pateikia nustatytu metu biudžeto projektą įstatymų leidėjui, vėliausiai trys mėnesiai prieš naujų finansinių metų pradžią.
- ✓ Pastovi data, kada turėtų būti pateiktas biudžeto projektas parlamentui, turi būti nustatyta įstatyme. Ši biudžeto projekto pateikimo data turi būti nustatyta gan anksti, kad parlamentarai galėtų atlikti išsamią projekto analizę.

Kalbant apie **vykdomosios valdžios atsakomybę pateikti informaciją apie biudžeto vykdymą**, įstatyme turi būti pabrėžiama tokie aspektai:

- Vyriausybė arba finansų ministras turėtų pateikti parlamentui biudžeto vykdymo rezultatus nustatytą datą, kuri turėtų būti prieš ateinančių finansinių metų biudžeto projekto pateikimą.
- Įstatymų leidėjas turi teisę iškviesti bet kurį vyriausybės atstovą ar valstybės tarnautoją ir paprašyti motyvuoti žodžiu arba raštu biudžeto rezultatus.

Dabar dažniausiai šalių įstatymuose nustatyta[49], kad ataskaitos turi būti pateikiamos pasibaigus finansiniams metams per 12 sekančių mėnesių. Tačiau TVF nuomone 12 mėnesių laikotarpis yra per ilgas, geresnė praktika būtų 6 mėnesių periodas. Be šios metinės ataskaitos rekomenduojama pateikti daugiau tarpinių ataskaitų, tačiau tuo pačiu pabrėžiama, jog ši rekomendacija turėtų būti atsargiai taikoma pereinamojo laikotarpio šalyse, kur vykdomoji valdžia turi daugiau apribojimų ar parlamentas nepageidauja detalesnės informacijos. Net ir išsivysčiusiose valstybėse pateikiant papildomas ataskaitas kartais rizikuojama, kad parlamentas gaus informacijos perviršį.

Vykdomosios valdžios viduje turi buti nustatyta **biudžeto valdytojų atsakomybė** aukščiausių politinių vadovų atžvilgiu. Keliamas klausimas, ar biudžeto valdytojų atsakomybė turi būti nustatyta įstatyme? Teigiama, jog tai priklauso nuo įstatymų leidėjo vaidmens priimant ir vykdant biudžetą. Jeigu

[48] Lienert I. Le cadre juridique des systèmes budgétaires// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2004, Vol. 4, Nr.3, 163-173 p. http://www.oecd.org/dataoecd/57/51/40960926.pdf [žiūrėta 2011 08 24]
[49] Ten pat, 169 p.

įstatymų leidžiamoji valdžia didžiąją dalį atsakomybės parengiant ir vykdant biudžetą perleidžia vykdomajai valdžiai, tuomet pastaroji biudžeto valdytojų pareigas ir funkcijas nustato savo institucijų viduje. Tuo atveju, jeigu įstatymų leidžiamoji valdžia nori labiau kontroliuoti biudžeto vykdymą, ji gali įstatyme apibrėžti biudžeto valdytojų atsakomybę, jų funkcijas, ar net pačių valdytojų skaičių, jeigu matoma, kad jų per daug, ar per mažai.

Aukščiausios valstybinio audito institucijos atsakomybė neabejotinai turi būti apibrėžta įstatyme. Tarptautinė aukščiausiųjų audito institucijų organizacija (angl. INTOSAI) pateikia normų sąrašą išorinės kontrolės įstatymui rengti. Įstatyme turi būti apibrėžta:

- ✓ Išorinės kontrolės institucijos nepriklausomumas
- ✓ Institucijos pareigūnų skyrimo tvarka. Pageidaujama, kad parlamentas prisiimtų atsakomybę skiriant pareigūną.
- ✓ Kontrolės tipai. Pabrėžiama finansų valdymo legalumo ir tikslingumo kontrolė. Taip pat siūloma tikrinti vidinės kontrolės efektyvumą.
- ✓ Išorinės kontrolės institucijos ryšys su įstatymų leidžiamąja ir vykdomąja valdžia bei atsakomybė šių valdžių atžvilgiu.
- ✓ Įsipareigojimas teikti informaciją. Metinė ataskaita turi būti parengta ir įteikta įstatymų leidėjui, per 9 sekančius mėnesius nuo finansinių metų pabaigos.
- ✓ Įgaliojimas atlikti tyrimą. Įstatyme turi būti nustatyta išorinės kontrolės teisė gauti bet kokį dokumentą ar informaciją išsamiam tyrimui atlikti.
- ✓ Įstatyme turėtų būti nurodyta vykdomosios valdžios atsakomybė reaguoti į kontrolierių iškeltus klausimus ataskaitose, t.y. reikėtų pateikti raštiškus atsakymus parlamento komisijai.

8. Skaidrumo (pranc. *transparence*) principas nustato tokius reikalavimus:

- ✓ Vyriausybė turi laiku skelbti informaciją apie planuojamas ir faktines valstybės pajamas ir išlaidas.
- ✓ Vyriausybė turi skelbti informaciją apie šalies biudžeto vykdymą.

Tai svarbus principas, kurio dėka didinamas viešųjų finansų ir valstybės politikos skaidrumas bei vykdoma visuomeninė kontrolė. Informacijos apie biudžeto procesą teikimo laikas bei tvarka turėtų būti taip pat nustatyti įstatyme.

9. Stabilumo (pranc. *stabilité*) principas nurodo, kad vyriausybė turi pateikti vidutinio laikotarpio finansinį planą, kuriame turi atsispindėti tikslai, nustatantys biudžetą ir valstybės skolą. Toks planas užtikrina tam tikrą stabilumą bei nuspėjamumą. Gavęs vidutinio laikotarpio finansinį planą parlamentas gali analizuoti vienerių metų biudžetą atsižvelgdamas į ateinančių metų fiskalinę politiką. Įstatyme galėtų būti numatyta, kad šis vidutinio laikotarpio finansinis planas būtų oficialiai patvirtintas įstatymų leidėjo.

10.**Efektyvumo** (pranc. *éfficacité*) principas. Vis labiau akcentuojamas efektyvių biudžeto rezultatų siekimas nuolat tobulinant biudžeto procesą, remiantis kitų šalių praktika bei rekomendacijomis. Šio principo reikalavimai turėtų būti nustatyti įstatyme, pvz. kartu su biudžeto projekto pateikimu įstatymų leidėjui vykdomoji valdžia turi pateikti informaciją apie pasiektus bei ateityje siektinus rezultatus. Biudžeto valdytojai pasibaigus biudžetiniams metams turėtų taip pat pateikti įstatymų leidėjui ataskaitą apie rezultatus.

Mastrichto kriterijai bei biudžeto proceso reglamentavimo ir valdymo principai kelia bendras problemas, nepriklausomai nuo kiekvienos valstybės valdymo formos, teisinės kultūros bei reglamentavimo modelių ir siūlo jas spręsti įvedant naujus įstatymus ar vykdant įstatymų pakeitimus. Rekomenduojami biudžetinių sistemų teisinio reglamentavimo pakeitimai liudija apie paties biudžeto proceso problemas bei tobulintinus aspektus. Tai aptariama tolesnėje dalyje.

1.3.3 Biudžeto proceso problematika

Valstybės biudžeto procesas yra sudėtingas procesas, apimantis kelis, vieną su kitu susijusius etapus. Biudžeto reformos ir tarptautinių organizacijų rekomendacijos bei reikalavimų nustatymas liudija apie iškylančias biudžeto proceso problemas. Ankstesnėje dalyje aptartas rekomenduotinų principų sąrašas bei ES nustatyti Mastrichto kriterijai leidžia teigti, kad problemos daugelyje šalių panašios. Akcentuojamos tokios tobulintinos sritys:

- ✓ Finansų valdymo kontrolė ir atskaitomybė
- ✓ Biudžeto proceso skaidrumas
- ✓ Į rezultatus orientuotas biudžetas

Analizuojant su biudžeto procesu susijusias problemas, praktinėje šio darbo dalyje jas bus siekiama paaiškinti šiuolaikinėmis ekonominėmis teorijomis. Bus remiamasi visuomenės pasirinkimo (angl. *public choise*)[50] teorija bei „biudžetinių taisyklių“ koncepcija[51].

Visuomenės pasirinkimo teorija. Visuomenės pasirinkimo teorija, peržengusi tradicines ekonomikos bei viešųjų finansų ribas ir įžengusi į politologijos, sociologijos ir kitų socialinių mokslų teritoriją, analizuoja su valstybės išlaidų valdymų susijusią problematiką. Anot šios teorijos visi pagrindiniai demokratinėje visuomenėje veikiantys veikėjai – piliečiai, politikai, valdininkai, verslo ir kitos interesų struktūros – veikia kaip racionalūs ir savo asmenine nauda besirūpinantys individai ar organizacijos. Individų egoizmas, anot visuomenės pasirinkimo teorijos, nėra blogas ar taisytinas dalykas – tai tiesiog realybę atspindintis faktas. Tačiau to pasekmė yra tai, kad visiems individams elgiantis racionaliai ir besirūpinant savo interesais, galutinis politinio ir biurokratinio sprendimo priėmimo rezultatas nėra pats naudingiausias visuomenei. [52]

„Biudžetinių taisyklių“ koncepcija. Vienas iš pagrindinių politinės ekonomijos tyrinėjimo aspektų yra taisyklės. Kalbant apie finansų valdymą buvo akcentuojamas taisyklių būtinumas geriems biudžeto rezultatams. Įvairių biudžetinių taisyklių nauda biudžeto rezultatams pirmiausia pasitvirtino Europos sąjungos narėse valstybėse. Ši „biudžetinių taisyklių“ koncepcija buvo toliau sėkmingai tyrinėjama ir įtakojo kitus svarbius finansų valdymo klausimus, tokius kaip biudžeto deficitas ar valstybės skola. Pabrėžiamas svarbus pastarosios koncepcijos indėlis kuriant Mastrichto kriterijus.

Detalizuojant taisyklių svarbą biudžeto rezultatams, šios koncepcijos šalininkai teigia, kad taisyklių nustatymas neabejotinai sušvelnina su biudžeto valdymu susijusius konfliktus tiek įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios viduje, tiek tarp šių dviejų valdžios organų.

Apibendrinant šią koncepciją galima teigti, kad taisyklės, reguliuojančios biudžeto deficitą, valstybės skolą, valdžios organų santykius, įtakoja geresnius rezultatus ir užtikrina biudžeto stabilumą.

---

[50] Bouvier M. et al. Finances publiques.- Paris:Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1996.-129 p.- ISBN2.275.00155.7; Les finances publiques en France. http://www.finance-publique.com [žiūrėta 2011 06 16]

[51] Lienert I. Le cadre juridique des systèmes budgétaires// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2004, Vol. 4, No.3, http://www.oecd.org/dataoecd/57/51/40960926.pdf, 32-36 p.[žiūrėta 2011 08 01]

[52] Ten pat, 130- 131 p.- ISBN2.275.00155.7

2. EMPIRINIO TYRIMO METODOLOGINĖS CHARAKTERISTIKOS

Remiantis teorinėje darbo dalyje išskirtaisiais XXI amžiaus biudžeto proceso tyrimo kriterijais (teisinis reglamentavimas, valstybės finansų valdymo tobulinimas, valstybės finansų valdymo problematika), praktinėje dalyje lyginami dviejų šalių, Lietuvos ir Prancūzijos valstybių biudžeto procesai, siekiant atsakyti į klausimus: kiek šios dvi valstybės, ekonominio išsivystymo lygio prasme skirtingos šalys, tačiau abi demokratinės ir unitarinės Europos Sąjungos valstybės, atitinka teikiamas rekomendacijas bei nustatytus reikalavimus? Jeigu neatitinka, kokios tam kliūtys ir kas jas įtakoja? Ar įstatymuose įtvirtinti reikalavimai bei rekomendacijos biudžeto valdymui įtakoja efektyvesnį biudžeto procesą? Tiriant Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto procesus pagal teisino reglamentavimo kriterijų, remiamasi ekonomisto I. Lienert išskirtais teisinio reglamentavimo skirtumus įvairiose šalyse lemiančiais aspektais: įstatymine baze, politiniais aspektais bei teisine kultūra. Lyginama Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto procesų teisinio reglamentavimo struktūra, biudžeto įstatymų poreikis pagal teisinę galią bei konkretūs įstatymai. Siekiant paaiškinti Lietuvos ir Prancūzijos valstybių valdymo formas, naudojama teismų praktika bei analizuojami konkretūs naujausios redakcijos įstatymai, atrinkti remiantis abiejų valstybių pagrindiniuose biudžeto įstatymuose[53] nustatytais svarbiausiais valstybės biudžeto procesą reglamentuojančiais įstatymais. Pagrindinis Lietuvos biudžeto procesą reglamentuojantis įstatymas, LR Biudžeto sandaros įstatymas, gretinamas su pagrindiniu Prancūzijos biudžeto procesą reglamentuojančiu įstatymu - Konstituciniu finansų įstatymu (pranc. *Loi organique relative aux lois de finances).* Atitinkamai lyginami kiti biudžeto procesą reglamentuojantys įstatymai, nutarimai susiję su biudžeto sudarymu, vykdymu bei kontrole. Biudžeto proceso klausimais taip pat pristatomos abiejų šalių konstitucijos[54].

Lyginant abiejų valstybių biudžeto procesus išskirtaisiais biudžeto proceso tobulinimo bei problematikos kriterijais, analizuojami abiejų šalių Finansų ministerijų bei Statistikos departamentų duomenys, Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybės audito ataskaita, Lietuvos laisvosios rinkos ekspertų analitiniai tyrimai, Lietuvos ir Prancūzijos pagrindiniai biudžeto įstatymai (LR Biudžeto sandaros įstatymas, Prancūzijos Konstitucinis finansų įstatymas ir kt.), EBPO bei TVF ekspertų nuomonės.

---

[53] LR Biudžeto sandaros įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.susije_l?p_id=309324 [žiūrėta 2011 07 12]; Loi organique relative aux lois de finances. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028&dateTexte [žiūrėta 2011 10 18]

[54] Constitution de 1958. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194 [žiūrėta 2011 0918]; LR Konstitucija. http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm [žiūrėta 2011 06 16]

Praktinėje darbo dalyje naudojamas lyginimo metodas (angl. *comparative method*)[55], kai derinama informacija, gauta:

- ✓ įvairiais istorinio vystymosi laikotarpiais
- ✓ įvairių socialinių sistemų (institutų, grupių, teritorijų, administracinių vienetų, šalių ir t. t.)
- ✓ skirtingų autorių ar tyrimo kolektyvų
- ✓ įvairiais rinkimo ar matavimo metodais

Norint išsiaiškinti XXI amžiaus biudžeto proceso tendencijas, Lietuvos ir Prancūzijos Finansų ministerijų ir Statistikos departamentų duomenys bei kita minėta analitinė medžiaga apima laikotarpį nuo 2000 m. iki 2011 m. Empirinėje darbo dalyje lyginami dviejų unitarinių valstybių biudžeto procesai.

Lyginimo metodas tyrime suteikia galimybę įvairiu lygiu ne tik tikslinti socialinių dėsningumų raišką įvairiomis socialinėmis sąlygomis, bet ir įnešti svarų indėlį į hipotezių verifikaciją (t. y. teisingumo tikrinimą, tikrumo nustatymą), metodikų unifikavimą ir standartizavimą. Šis metodas leidžia gauti informacijos apie objektą netiesiogiai, jo specialiai netyrinėjant, o užpildant informacijos spragas pagal paties objekto analogiją, galima nustatyti tiriamojo objekto specifines savybes ir bruožus bei specifinius veiksmus, darančius jam įtaką.

Aiškesnei tyrimo eigai, remiantis biudžeto proceso tyrimo kriterijais (teisinis reglamentavimas, valstybės finansų valdymo tobulinimas, valstybės finansų valdymo problematika), pateikiamos trys lentelės, kurios pildomos tyrimo pabaigoje, apibendrinus gautus rezultatus.

1 lentelė. Lietuvos ir Prancūzijos valstybės biudžeto proceso teisinis reglamentavimas

Tyrimo kriterijai / Šalis	**Įstatyminė bazė**	**Politiniai aspektai**	**Teisinė kultūra**
Lietuva			
Prancūzija			

[55]Mokslinio tiriamojo darbo programa. 2006,26-27 p.http://www.mruni.eu/mru_lt_dokumentai/centrai/testiniu_studiju_centras/studiju_tvarkarastis/MTD%20konspektai.neakiv%5B1%5D.pdf [žiūrėta 2011 09 19]

2 lentelė. Lietuvos ir Prancūzijos valstybės biudžeto proceso tobulinimas

Tyrimo kriterijai / Šalis	Atsakomybės principas	Stabilumo principas	Skaidrumo principas	Efektyvumo principas	Metinis biudžeto deficitas ne daugiau kaip 3% BVP	Valstybės skola ne daugiau kaip 60% BVP
Lietuva						
Prancūzija						

3 lentelė. Lietuvos ir Prancūzijos valstybės biudžeto proceso problematika

Šalis	Problemos	Problemą grindžianti ekonominė teorija
Lietuva		
Prancūzija		

3. LIETUVOS IR PRANCŪZIJOS VALSTYBĖS BIUDŽETO PROCESO ANALIZĖ

3.1 Įstatyminė bazė Lietuvoje ir Prancūzijoje

Analizuojant Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto proceso teisinį reglamentavimą, pirmiausia remtasi ekonomisto I. Lienert išskirtais teisinio reglamentavimo skirtumus įvairiose šalyse lemiančiais kriterijais: įstatymine baze, politiniais aspektais bei teisine kultūra.[56] Vėliau pristatomi konkretūs įstatymai bei analizuojama, kaip jie reglamentuoja abiejų valstybių biudžeto procesus.

Aptariant įstatyminę bazę pagal išskirtąjį **įstatyminės bazės kriterijų,** remtasi teorinėje dalyje pristatyta biudžeto proceso teisinio reglamentavimo modelių schema (žr.3 pav.) Lietuva, turinti rašytinę konstituciją ir kelis biudžeto procesą reglamentuojančius įstatymus bei vykdomosios valdžios priimtus nutarimus, atitinka ketvirtąjį schemoje pavaizduotą modelį (žr.5 pav).



5 pav. **Biudžeto proceso reglamentavimo modelis**

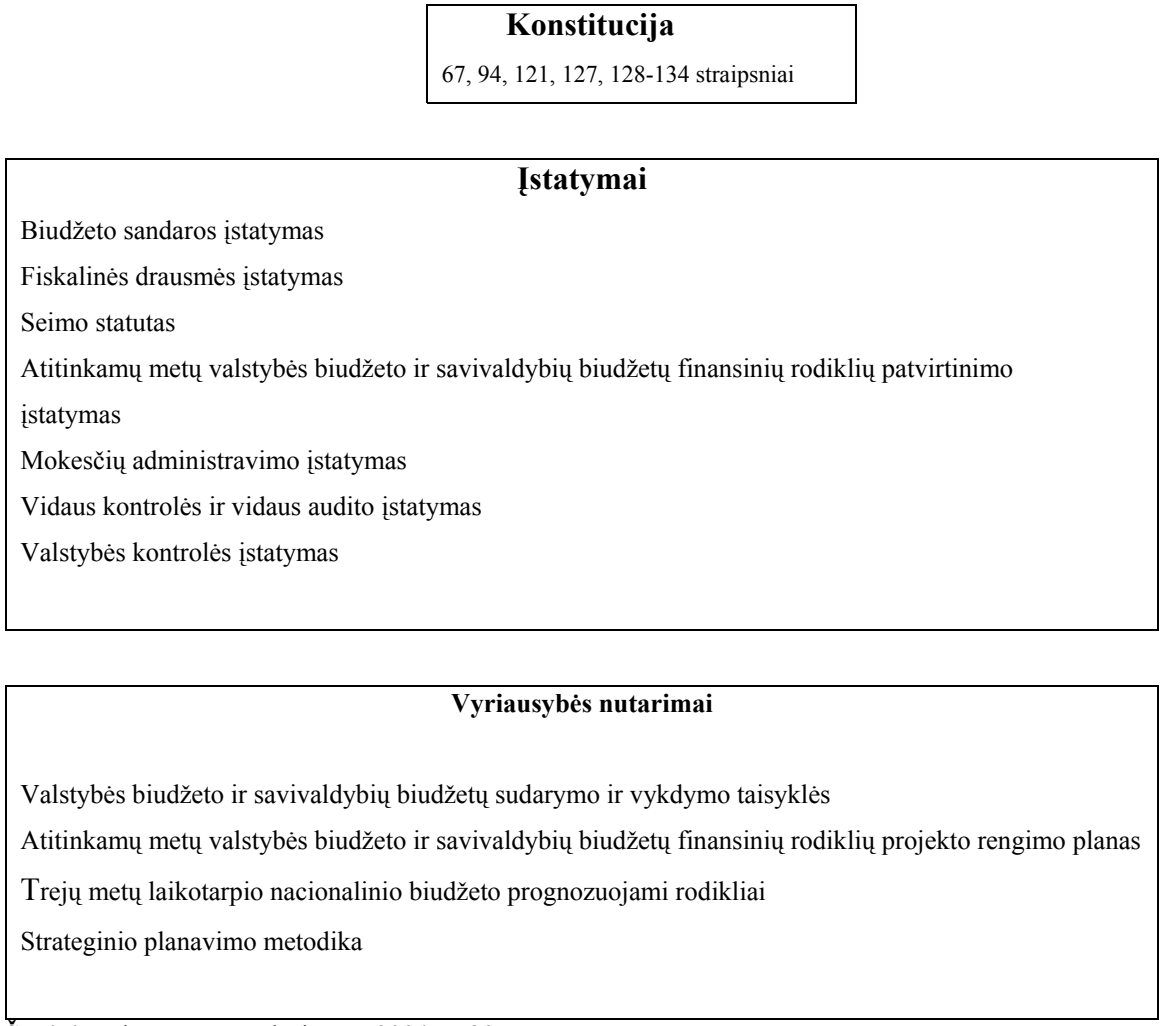
Šaltinis: Lienert, 2004, p. 30

Remiantis pateiktuoju reglamentavimo modeliu, jį galima papildyti konkrečiais Lietuvos valstybės biudžeto procesą reglamentuojančiais įstatymais ir pateikti biudžeto sudarymo, vykdymo ir kontrolės reglamentavimo struktūrą.

[56]Lienert I. Le cadre juridique des systèmes budgétaires// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2004, Vol. 4, No.3, 35 p. http://www.oecd.org/dataoecd/57/51/40960926.pdf, [žiūrėta 2011 08 01]

Valstybės biudžeto sudarymo, vykdymo ir kontrolės teisinis pagrindas yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, Biudžeto sandaros įstatymas, Fiskalinės drausmės įstatymas, Seimo statutas, atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projekto rengimo planas, 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, Mokesčių administravimo įstatymas, Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas, Valstybės kontrolės įstatymas.[57]

Pristačius pagrindinius biudžeto procesą reglamentuojančius įstatymus, pateikiama Lietuvos biudžeto proceso reglamentavimo struktūra (žr. 6 pav.)



Šaltinis: adaptuota pagal Lienert, 2004, p. 30

6 pav. **Lietuvos biudžeto proceso reglamentavimas**

[57] Biudžeto planavimas ir tvirtinimas. http://www.finmin.lt/web/finmin/biudzplan [žiūrėta 2011 09 10]

Aptariant Prancūzijos įstatyminę bazę, biudžeto proceso teisinio reglamentavimo modelių schemoje (žr. 3 pav.) aiškiai matoma, kad Prancūzija atitinka pirmąjį schemoje pavaizduotą modelį, t.y. priklauso tai šalių grupei, kuri turi rašytinę konstituciją bei hierarchinę juridinių normų sistemą. Svarbiausias biudžeto įstatymas yra „konstitucinio“ pobūdžio, kitaip tariant, turintis aukštesnį statusą nei kiti biudžeto procesą reglamentuojantys įstatymai.



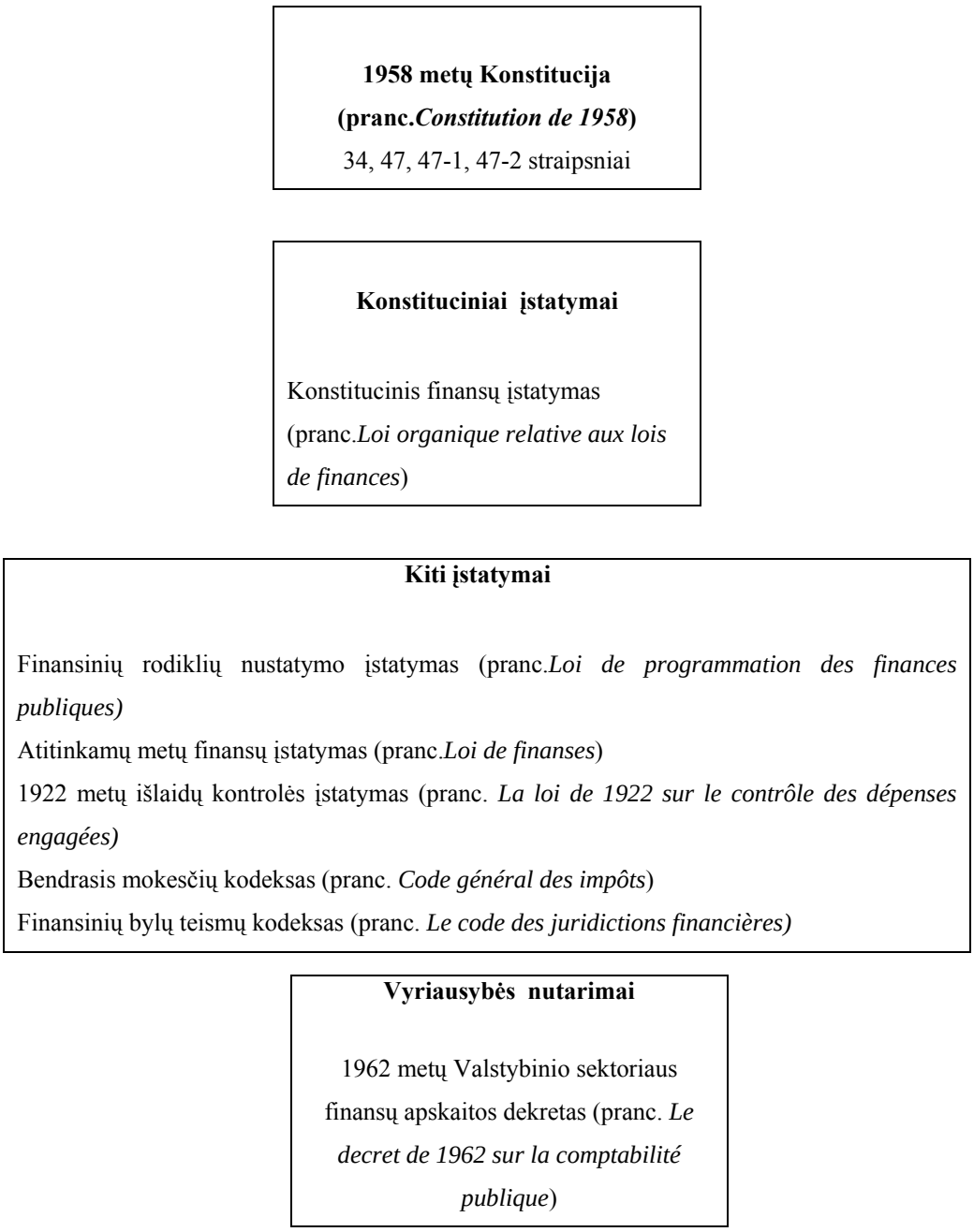
7 pav. **Biudžeto proceso reglamentavimo modelis**

Šaltinis: Lienert, 2004, p. 30

Kaip ir Lietuvos atveju, remiantis pateiktuoju reglamentavimo modeliu, jis papildomas konkrečiais Prancūzijos valstybės biudžeto procesą reglamentuojančiais įstatymais ir pateikiama biudžeto sudarymo, vykdymo ir kontrolės reglamentavimo struktūra.

Prancūzijos valstybės biudžeto sudarymo, vykdymo ir kontrolės teisinis pagrindas yra 1958 metų Prancūzijos Respublikos Konstitucija (pranc. *Constitution de 1958*), Konstitucinis biudžeto įstatymas (pranc. *Loi organique relative aux lois de finances*), Finansinių rodiklių nustatymo įstatymas (pranc. *Loi de programmation des finances publiques*), atitinkamų metų finansų įstatymas (pranc. *Loi de finanses*), 1922 metų išlaidų kontrolės įstatymas (pranc. *La loi de 1922 sur le contrôle des dépenses engagées*),

Bendrasis mokesčių kodeksas (pranc. *Code général des impôts*), 1962 metų Valstybinio sektoriaus finansų apskaitos dekretas (pranc.*Le decret de 1962 sur la comptabilité publique*).[58]



Šaltinis: adaptuota pagal Lienert, 2004, p. 30

8 pav. **Prancūzijos biudžeto proceso reglamentavimas**

[58] Le budget de l'Etat. http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/le-budget-et-les-comptes-de-letat/les-lois-de-finances.html [žiūreta 2011 09 18]

Palyginus Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto proceso teisinio reglamentavimo modelius galima teigti, kad esminis skirtumas yra Konstitucinis biudžeto įstatymas, kuris būdingas Prancūzijai. Taip pat Prancūzijos biudžeto procesas dažniau reglamentuojamas įstatymais, tuo tarpu Lietuvai būdingi tiek įstatymai, tiek vyriausybės nutarimai.

Lyginant Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto proceso teisinį reglamentavimą pagal **politinių aspektų kriterijų**, galima paaiškinti šių valstybių teisės šaltinių poreikį ir pobūdį, kurį įtakoja valstybės valdymo formos bei įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios atskyrimo laipsnis.

Lietuvos Konstitucinis Teismas nagrinėdamas, ar Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitinka Konstituciją[59], susidūrė su Lietuvos valstybės valdymo formos klausimu. Nutarime buvo konstatuota, kad pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatytą valdžios institucijų kompetenciją Lietuvos valstybės valdymo modelis priskirtinas parlamentinės respublikos valdymo formai. Kartu pabrėžtina, kad mūsų valstybės valdymo formai būdingi ir kai kurie vadinamosios mišriosios (pusiau prezidentinės) valdymo formos ypatumai. Tai atsispindi Seimo, valstybės vadovo-Respublikos Prezidento, Vyriausybės įgaliojimuose bei jų tarpusavio santykių teisinėje konstrukcijoje.

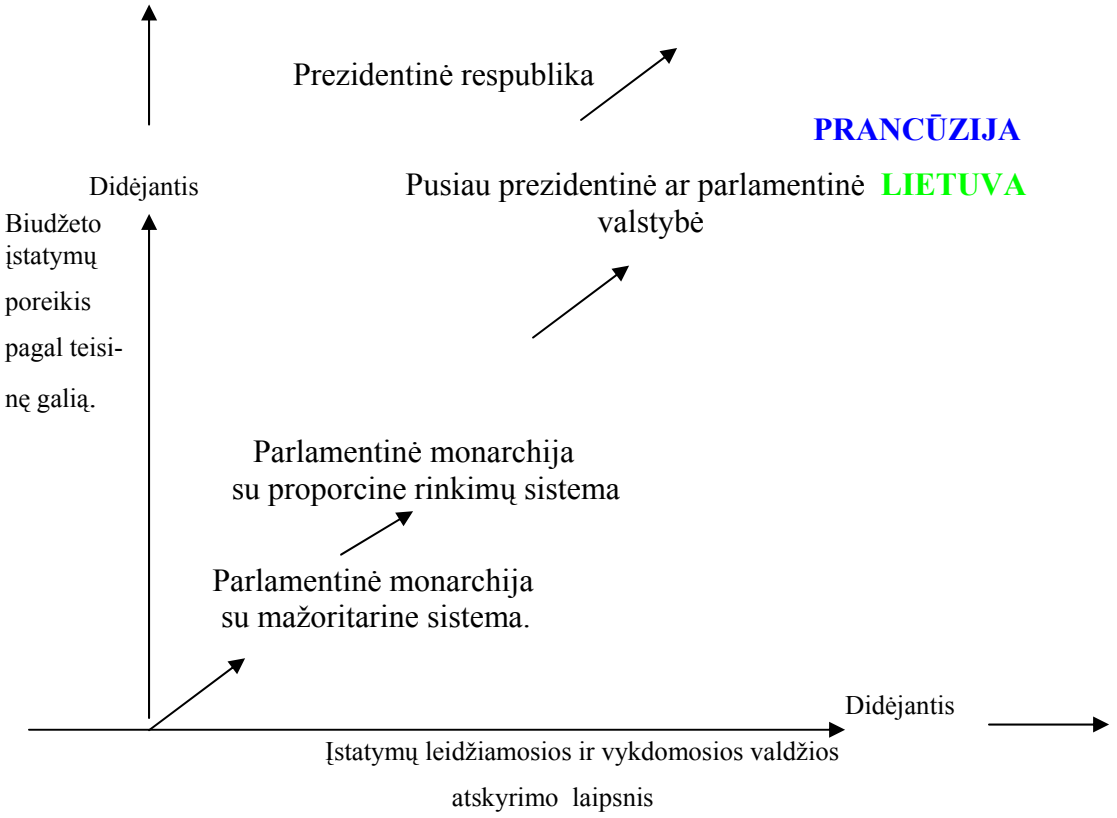
Prancūzijos Respublika yra unitarinė valstybė su stipria prezidento valdžia. Šiuo metu galiojančioje 1958 m. priimtoje Prancūzijos Konstitucijoje siekta įtvirtinti efektyvų valdžios modelį, apimantį prezidentinio ir parlamentino valdymo elementus. Prancūzija tradiciškai yra laikoma ryškiausiu pusiau prezidentinio valdymo modeliu. Penktosios Respublikos Konstitucija, smarkiai padidino prezidento ir vykdomosios valdžios galias, atimdama jas iš Parlamento. Prezidentas renkamas tiesioginių rinkimų metu visuotiniu balsavimu 5 metams. Pagal konstitucijos nuostatas aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų sistemoje prezidentui priklauso išties svarbūs įgaliojimai. Prezidentinės valstybės požymiai išryškėja dar ir tuo požiūriu, kad prezidentas politiškai neatsiskaito parlamentui, vykdo ne tik valstybės vadovo funkcijas, bet *de facto* yra vyriausybės vadovas bei vyriausiasis kariuomenės vadas. Prezidentas formuoja vyriausybę, kuri yra jam atsakinga. Vyriausybė taip pat turi turėti žemutinių rūmų – Nacionalinio susirinkimo – pasitikėjimą. Taigi Prancūzijos vyriausybės atsakomybė yra susieta atsakomybės ryšiais ir su parlamentu, ir su prezidentu, tuo tarpu prezidentinei respublikai būdinga tai, kad vyriausybė atsakinga prezidentui, o parlamentinėje respublikoje – parlamentui.[60]

---

[59]Lietuvos Respublikos Konstitucinio dienos Teismo1998 m. sausio 10 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „ Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ http://www.lrkt.lt/dokumentai/1998/n8l0110a.htm [žiūrėta 2011 09 15]

[60] Kavoliūnienė I.,Vainiutė M. Prancūzijos V Respublikos valdymo modelis – Mišrios (pusiau prezidentinės) Respublikos etalonas// Socialinių mokslų studijos, 2011, Nr. 3(3), p. 1047–1071. www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai [žiūrėta 2011 11 10]

Apibrėžus Lietuvos ir Prancūzijos valstybės valdymo formas (Lietuva yra parlamentinė respublika, kuriai būdingi ir kai kurie vadinamosios mišrios (pusiau prezidentinės) valdymo formos ypatumai; Prancūzija - mišrios (pusiau prezidentinės) respublikos etalonas[61].), galima paaiškinti skirtingą valstybių teisės šaltinių poreikį biudžeto proceso reglamentavimui. Pagal anksčiau pateiktą schemą (žr. 4 pav.), kurioje priklausomai nuo valstybės valdymo formos vaizduojamas įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios atskyrimo laipsnis ir jo įtaka teisės šaltinių poreikiui pagal teisinę galią, galima daryti išvadą, kad Prancūzijoje aukštesnę teisinę galią turinčių biudžeto teisės šaltinių poreikis yra šiek tiek didesnis, nei Lietuvoje. Šioje schemoje Lietuvos ir Prancūzijos poziciją galima būtų pavaizduoti taip(žr.9 pav.):



Šaltinis: adaptuota pagal Lienert, 2004, p. 56

9 pav. **Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto įstatymų poreikis pagal teisinę galią**

Remiantis trečiuoju ekonomisto I. Lienert išskirtuoju biudžeto proceso reglamentavimo skirtumus lemiančiu kriterijumi - **teisine kultūra,** galima teigti, kad tiek Lietuvai, tiek Prancūzijai yra būdinga aukšta teisinė kultūra. Abi valstybės turi rašytines konstitucijas, kurios nustato pagrindines biudžeto

[61] Kavoliūnienė I.,Vainiutė M. Prancūzijos V Respublikos valdymo modelis – Mišrios (pusiau prezidentinės) Respublikos etalonas// Socialinių mokslų studijos, 2011, Nr. 3(3), p. 1047–1071. www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai [žiūrėta 2011 11 10]

sudarymo, vykdymo ir kontrolės taisykles ar nurodo kitus biudžeto įstatymus, kurie tai reglamentuoja. Taigi biudžeto proceso teisinio reglamentavimo pagrindą sudaro įstatymai. Esminis skirtumas, jog Lietuvai nėra būdingas konstitucinis biudžeto įstatymas, kurį turi Prancūzijos Respublika.

Išanalizavus Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto proceso teisinį reglamentavimą, remiantis ekonomisto I. Lienert išskirtais teisinio reglamentavimo skirtumus įvairiose šalyse lemiančiais kriterijais, galima teigti, kad iš esmės abiejų šalių valstybės biudžeto proceso teisinio reglamentavimo struktūra nėra labai skirtinga, tiek Lietuvos, tiek Prancūzijos biudžeto procesai yra gana išsamiai reglamentuoti įvairaus lygio teisės aktų, būdingi tiek įstatymai, tiek vyriausybės nutarimai, valstybės pasižymi aukšta teisine kultūra, tik Lietuva neturi konstitucinio biudžeto įstatymo ir priešingai nei Prancūzijoje, biudžeto proceso reglamentavimui plačiai naudojami tiek įstatymai, tiek vyriausybės nutarimai. Šiuos skirtumus įtakoja aptartasis valdžių atskyrimo laipsnis bei valstybės valdymo forma.

Išsamesnei abiejų valstybių biudžetų procesų analizei tikslinga aptarti konkrečius Lietuvos ir Prancūzijos teisės aktus, reglamentuojančius biudžeto procesą.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje[62] apibūdinta biudžeto sistema, nustatyti biudžeto pajamų šaltiniai bei biudžetinių metų pradžia ir pabaiga, nurodyta, kad biudžeto projektą rengia Vyriausybė, o svarsto ir įstatymą priima Seimas. Taip pat nurodoma, kad **„**valstybės kontrolė prižiūri, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas“.

Biudžeto sandaros įstatymas[63] yra pagrindinis Lietuvos biudžeto procesą reglamentuojantis įstatymas. Jame įteisintos svarbiausios nacionalinio biudžeto (valstybės ir savivaldybių biudžetų) turinio, pajamų ir išlaidų planavimo bei biudžeto lėšų naudojimo, biudžeto rengimo, tvirtinimo, vykdymo ir kontrolės nuostatos. Visa tai reglamentuota siekiant efektyvaus piniginių išteklių naudojimo. 1998 metais Seimas priėmė rezoliuciją dėl biudžeto sandaros koncepcijos ir inicijavo biudžeto sandaros reformą. 2000 m. priimtas naujas LR biudžeto sandaros įstatymas, kuriuo buvo aiškiai reglamentuoti vadinamieji nebiudžetiniai fondai bei perėjimas prie trejų metų biudžeto planavimo ir programinis biudžeto išlaidų skirstymas.[64]

Seimo statute[65] reglamentuojamas valstybės biudžeto tvirtinimas. Kai kurios valstybės biudžeto tvirtinimo nuostatos jau yra Biudžeto sandaros įstatyme, tačiau šiame įstatyme randame detalesnį biudžeto

---

[62] Lietuvos Respublikos Konstitucija. http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm [žiūrėta 2011 06 16]

[63] LR Biudžeto sandaros įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.susije_l?p_id=309324 [žiūrėta 2011 07 12]

[64] Bivainis J., Butkevičius A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. – Vilnius: Technika, 2009. –17-19 p.- ISBN9789955284697

[65] LR Seimo Statutas. http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=357577 [žiūrėta 2011 07 12]

tvirtinimo procedūros aptarimą (valstybės biudžeto projekto svarstymas Seimo Biudžeto ir finansų komitete, valstybės biudžeto projekto pirmasis ir antrasis svarstymas Seime).

Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės[66]yra patvirtintos Vyriausybės vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu. Jose gana detaliai reglamentuoti dviejų pirmųjų valstybės biudžeto proceso etapų – biudžeto sudarymo ir jo vykdymo – technologija bei procedūros, kurios, kaip ir Seimo statuto atveju, detalizuoja Biudžeto sandaros įstatymo metodines nuostatas.

Vyriausybės nutarimu priimta **Strateginio planavimo metodika**[67]yra nemažos apimties teisės aktas, kuris nustato strateginio planavimo sistemą, planavimo dokumentų rengimo ir tvirtinimo tvarką, taip pat strateginio veiklos plano vertinimo kriterijų sudarymą, strateginių veiklos planų įgyvendinimo rezultatų stebėseną, programų vertinimą ir atsiskaitymą už rezultatus. Metodikoje aprašytas strateginio planavimo biudžetinėse įstaigose procesas, pradedant vartojamų sąvokų išaiškinimu ir baigiant dokumentų formomis.[68]

Kiekvienais metais Seimas patvirtina **Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą**[69]**,** kuriame nustatomi valstybės ir savivaldybių pajamos bei asignavimai .

Fiskalinės drausmės įstatymas[70]Lietuvoje įsigaliojo nuo 2008 m. sausio 1 d. Pagal jį valdžios institucijos turės laikytis fiskalinės drausmės normų, kad visi Lietuvos ekonominiai rodikliai tvariai atitiktų Mastrichto kriterijus ir sklandžiai funkcionuotų ekonomika įvedus eurą.[71]

Mokesčių administravimo įstatymas[72] nustato pagrindines sąvokas ir taisykles, kurių būtina laikytis vykdant mokesčių įstatymus, pagrindinius apmokestinimo mokesčiais teisinio reglamentavimo principus, įtvirtina Lietuvos Respublikoje taikomų mokesčių sąrašą, nustato mokesčių administratoriaus funkcijas, teises ir pareigas, mokesčių mokėtojo teises ir pareigas, mokesčių apskaičiavimą ir sumokėjimą, mokesčio bei su juo susijusių sumų priverstinio išieškojimo bei mokestinių ginčų nagrinėjimo tvarką.

Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas[73] nustato pagrindinius vidaus kontrolės, įskaitant finansų kontrolę, ir vidaus audito funkcionavimo viešajame juridiniame asmenyje, kuris valdo, naudoja

---

[66] LR Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės. http://www.litlex.lt/scripts/sarasas2.dll?Tekstas=1&Id=47091 [žiūrėta 2011 08 10]

[67] Strateginio planavimo metodika. http://www.lrv.lt/veikla/strateginis-planavimas/ [žiūrėta 2011 08 10]

[68] Bivainis J., Butkevičius A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. – Vilnius: Technika, 2009. –18 p.- ISBN9789955284697

[69] Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dok [žiūrėta 2011 07 15]

[70] Fiskalinės drausmės įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dok [žiūrėta 2011 07 12]

[71] Valstybės finansų stabilumą garantuos Fiskalinės drausmės įstatymas//ELTA pranešimas spaudai, 2007, http://www.euro.lt/lt/naujienos/euras/naujienos/1952/?print=1 [žiūrėta 2011 09 10]

[72] Mokesčių administravimo įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dok [žiūrėta 2011 09 18]

[73] Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dok [žiūrėta 2011 09 18]

valstybės ir savivaldybės turtą ir juo disponuoja (toliau – viešasis juridinis asmuo), teisinius pagrindus, tikslus bei viešojo juridinio asmens vadovo kompetenciją siekiant, kad veiktų šio įstatymo reglamentuojama vidaus kontrolė. Įstatyme teigiama, kad finansų kontrolės, kaip vidaus kontrolės sistemos dalies, tikslas – užtikrinti, kad valstybės ir savivaldybių turto valdymas, naudojimas, apsauga bei disponavimas juo, viešojo juridinio asmens sutartiniai įsipareigojimai tretiesiems asmenims atitiktų teisėtumo bei patikimo finansų valdymo principų - ekonomiškumo, efektyvumo, rezultatyvumo bei skaidrumo – laikymąsi.

Valstybės kontrolės įstatymas[74]reglamentuoja Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės veiklą ir tarnybos Valstybės kontrolėje teisinius santykius. 4 įstatymo straipsnyje nustatoma, kad pagrindiniai Valstybės kontrolės uždaviniai yra:

- ✓ prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas.
- ✓ skatinti teigiamą ir veiksmingą valstybinio audito poveikį valstybės finansų valdymo ir kontrolės sistemai bei į rezultatus ir visuomenės poreikius orientuotam viešajam valdymui.

1958 metų Prancūzijos Respublikos Konstitucijoje (pranc. *Constitution de 1958)* [75] biudžeto klausimams skirti 34, 47, 47-1, 47-2 straipsniai. Konstitucijoje nustatomi kai kurie pagrindiniai biudžeto valstybės biudžeto formavimo principai. Įdomu tai, kad nuo 1996 metų Konstitucijoje tvirtinamos ir socialinės apsaugos nuostatos.

Pagrindinis Prancūzijos biudžeto procesą reglamentuojantis įstatymas yra 2001 metų **Konstitucinis biudžeto įstatymas** (pranc. *Loi organique relative aux lois de finances*)[76]. 2000 metais Prancūzijoje parengta nauja biudžeto sandaros reformos strategija ir vykdymo etapai, 2001 metais priimtas naujas, programinio biudžeto sandaros procesą reglamentuojantis įstatymas,o 2006-aisiais Prancūzijos valstybės biudžetas sudarytas pagal programas-misijas. Konstituciniame biudžeto įstatyme įteisintos biudžeto dokumentų turinio rengimo, tvirtinimo bei skelbimo nuostatos.

Finansinių rodiklių nustatymo įstatymas (pran. *Loi de programmation des finances publiques*)[77] reglamentuoja trejų metų laikotarpio nacionalinio biudžeto prognozuojamus rodiklius, valstybės investicijų preliminarias kontrolines sumas, maksimalių asignavimų nustatymo ir valstybės lėšų investavimo į atitinkamą sritį bendruosius principus ir prioritetus.

---

[74] Valstybės kontrolės įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dok [žiūrėta 2011 10 18]

[75] Constitution de 1958. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194 [žiūrėta 2011 09 18]

[76]Loi organique relative aux finances..
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028&dateTexte [žiūrėta 2011 10 18]

[77] Loi de programmation des finances publiques. http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte [žiūrėta 2011 10 18]

Atitinkamų metų finansų įstatymo (pranc. *Loi de finances*)[78] tikslas yra nustatyti biudžetinių metų valstybės pajamas ir išlaidas.

Bendrasis mokesčių kodeksas (pranc. *Code générale des impôts*)[79] ne tik nustato pagrindines sąvokas ir taisykles, kurių būtina laikytis vykdant mokesčių įstatymus, pagrindinius apmokestinimo mokesčiais teisinio reglamentavimo principus, mokesčių sąrašą, mokesčių administratoriaus funkcijas, teises ir pareigas, mokesčių mokėtojo teises ir pareigas, mokesčių apskaičiavimą ir sumokėjimą, bet ir apmokestinimo kiekvienu mokesčiu tvarką.

1962 metų Valstybinio sektoriaus finansų apskaitos dekretas (pranc. *Le decret de 1962 sur la comptabilité publique)* [80]nustato biudžeto proceso dalyvių pareigas bei finansų apskaitos procedūras.

1922 metų išlaidų kontrolės įstatymas (pranc. *La loi de 1922 sur le contrôle des dépenses engagées*)[81] reglamentuoja, finansų kontrolierių atsakomybę. Finansų kontrolieriai rūpinasi išankstine valstybės išlaidų kontrole.

1962 metų Valstybinio sektoriaus finansų apskaitos dekretas bei 1922 metų išlaidų kontrolės įstatymas liudija apie stiprią finansų valdymo centralizacijos tradiciją.

Finansinių bylų teismų kodeksas (pranc. *Le code des juridictions financières*)[82]reglamentuoja aukščiausios audito institucijos Sąskaitų rūmų (pranc. *Cour des comptes*) veiklą, kuri įgaliota kontroliuoti valstybės turto naudojimą bei skatinti į rezultatus ir visuomenės poreikius orientuotą viešąjį valdymą.

Verta pastebėti, kad Prancūzijos valstybė, ES senbuvė, jau nuo 1999 metų įsivedusi eurą kaip nepiniginę atsiskaitymo priemonę, o nuo 2002 metų eurui pakeitus nacionalinę valiutą[83], anot EBPO ekspertų, taip pat turėtų laikytis fiskalinės politikos drausmės, siekiančios užtikrinti ekonomikos stabilumą. Tačiau svarbiausi Mastrichto kriterijai - šalies **biudžeto deficitas** negali viršyti 3 % bendrojo vidaus produkto (BVP) praėjusiųjų fiskalinių metų pabaigoje, **valstybės skola** neturi viršyti 60 % bendrojo vidaus produkto (BVP) praėjusiųjų fiskalinių metų pabaigoje - nėra įteisinti Prancūzijoje.

Apibendrinant Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto procesų teisinio reglamentavimo struktūrą matome, kad ji nėra labai skirtinga. Tiek Lietuvos, tiek Prancūzijos biudžeto procesai yra gana išsamiai reglamentuoti įvairaus lygio teisės aktų, būdingi tiek įstatymai, tiek vyriausybės nutarimai, valstybės

---

[78] Loi de finances.http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/loi_finances_2011.asp [žiūrėta 2011 10 18]
[79] Code générale des impôts. http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577 [žiūrėta 2011 10 18]
[80] Le decret de 1962 sur la comptabilité publique. http://www.aft.gouv.fr/IMG/pdf/Legifrance_-_Le_service_public_de_l_acces_au_droit_.pdf [žiūrėta 2011 10 18]
[81] *La* loi de 1922 sur le contrôle des dépenses engagées. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000522819&categorieLien=cid [žiūrėta 2011 10 18]
[82] Le code des juridictions financières. http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070249&dateTexte=20111104 [žiūrėta 2011 10 18]
[83] Euras//Internetinė enciklopedija Vikipedija. http://lt.wikipedia.org/wiki/Euras [žiūrėta 2011 09 10]

pasižymi aukšta teisine kultūra. Esminis skirtumas, jog pagrindinis Lietuvos biudžeto įstatymas nėra konstitucinis kaip Prancūzijos atveju. Detalizuodami konkrečius biudžeto procesą reglamentuojančius įstatymus, pastebėjome kai kuriuos esminius skirtumus. Prancūzijoje yra daugiau biudžeto proceso kontrolę reglamentuojančių įstatymų nei Lietuvoje, nors kita vertus, Mastrichto kriterijai, užtikrinantys ekonomikos stabilumą, Prancūzijoje, priešingai nei Lietuvoje, nėra įteisinti. Įdomu tai, kad abiejų šalių pagrindinių biudžeto įstatymų reforma įvykdyta beveik tuo pat metu: Lietuvoje 2000 metais, Prancūzijoje 2001 metais

3.2 Valstybės biudžeto proceso tendencijos Lietuvoje

Analizuojant Lietuvos biudžeto procesą teorinėje darbo dalyje išskirtaisiais biudžeto tobulinimo bei biudžeto proceso problematikos kriterijais, remiamasi anksčiau išskirtais moderniaisiais biudžeto valdymo principais (atsakomybės, skaidrumo, stabilumo bei efektyvumo principai). Autoriteto bei klasikiniai principai (periodiškumo, universalumo ir kt.) neakcentuojami, nes daugelio autorių (pvz. I. Lienert, R. Muzellec, O.G. Rakauskienė, G. Smalenskas, V. Naraškevičiūtė, A. Lakštutienė) jie yra detaliai analizuojami jau daugelį metų. Taip pat bus remiamasi Mastrichto kriterijais, būtent tais, kurie nustato reikalavimus valstybės finansams, tai metinis deficitas, ne didesnis kaip 3% BVP ir valstybės skola neviršijanti 60 % BVP.

3.2.1 Lietuvos valstybės biudžeto formavimas

Kadangi „Lietuvos biudžetinę sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai“[84], tai ir biudžetai tvirtinami, vykdomi bei kontroliuojami atskirai. Taigi detaliau bus nagrinėjamas tik valstybės biudžetas.

Biudžeto rengimas trunka visus metus ir rudenį užbaigiamas Vyriausybėje bei Seime, kur biudžetas patvirtinamas.

Kiekvienų metų pradžioje Vyriausybė nutarimu patvirtina ateinančių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projekto rengimo planą, t.y. kalendorių.

Kalendorius apima tris esmines biudžeto projekto rengimo darbų grupes:

1. Makroekonominių ir fiskalinių prognozių atlikimą ir tikslinimą;

[84] Lietuvos Respublikos Konstitucija. http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm [žiūrėta 2011 06 16]

2. Strateginių Vyriausybės prioritetų sudarant biudžetą trejiems metams tikslinimą ir institucijų strateginių veiklos planų rengimą;
3. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projekto rengimą.

Biudžeto planavimo procesas prasideda Vyriausybės prioritetų nustatymu, t. y. prireikus iš naujo svarstomi Vyriausybės prioritetai ir jie tikslinami. Nustatytais terminais valstybės institucijos ir įstaigos teikia Finansų ministerijai informaciją, kurios reikia makroekonominėms ir fiskalinėms prognozėms atlikti. Jų pagrindu formuojamas šalies fiskalinis planas.

Taip pat Vyriausybė tvirtina trejų metų laikotarpio nacionalinio biudžeto prognozuojamus rodiklius, valstybės investicijų preliminarias kontrolines sumas, maksimalių asignavimų nustatymo ir valstybės lėšų investavimo į atitinkamą sritį bendruosius principus ir prioritetus, preliminarius duomenis apie Europos Sąjungos finansinės paramos dydį.

Tai, kad Vyriausybė tvirtina trejų metų laikotarpio nacionalinio biudžeto prognozuojamus rodiklius, rodo stabilumo principo įgyvendinimą. Šalies Konstitucija ir Biudžeto sandaros įstatymas apibrėžia, kad valstybės biudžeto projektas yra rengiamas trejiems biudžetiniams metams, o tvirtinamas - vieneriems biudžetiniams metams. Be to, Lietuvos Respublikos Seimas tvirtina trejų metų nacionalinio biudžeto prognozuojamus rodiklius.

Remiantis fiskaliniu planu, nustatomi maksimalūs asignavimai kiekvienai institucijai ir jų pagrindu sudaromi institucijų strateginių veiklos planų ir valstybės biudžeto programų sąmatų projektai. Pagal strateginių veiklos planų ir valstybės biudžeto programų sąmatų projektus institucijų planavimo rodikliai apibendrinami ir gautos išvados taikomos rengiant atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą (toliau – biudžeto įstatymo projektas).

Rengiant biudžeto įstatymo projektą, vyksta platus koordinavimo procesas, kuriame dalyvauja Finansų ir kitos ministerijos, valstybės institucijos ir įstaigos, Vyriausybės strateginio planavimo komitetas.

Finansų ministerija parengtą biudžeto įstatymo projektą pateikia Vyriausybei, kuri, jį apsvarsčiusi, pateikia Seimui.[85]

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 130 straipsnyje nurodyta, kad Valstybės biudžeto projektą sudaro Vyriausybė ir pateikia Seimui ne vėliau kaip prieš 75 dienas iki biudžetinių metų pabaigos. Pastaroji Konstitucijos nuostata atitinka atsakomybės principą - vieną iš biudžeto moderniųjų principų, kuris nurodo, kad pastovi data, kada turėtų būti pateiktas biudžeto projektas parlamentui, turi būti nustatyta konstitucijoje, vėliausiai trys mėnesiai prieš naujų finansinių metų pradžią. Šioje vietoje, svarbu

[85] Biudžeto planavimas ir tvirtinimas//Finansų ministerija. http://www.finmin.lt/web/finmin/biudzplan [žiūrėta 2011 09 10]

nepamiršti kad biudžetas yra visuomenės arba visų mokesčių mokėtojų pinigai ir todėl informacija apie jį turi būti pateikta tinkamai, ir visuomenė reikiamu laiku informuota apie visus biudžeto proceso elementus: tikslus, planus, asignavimus atskiroms programoms, jų kriterijus, pasiektus rezultatus ir t.t. Anot Lietuvos laisvosios rinkos instituto analitikų[86], taip būtų užtikrinimas didesnis skaidrumas, mažinamos prielaidos korupcijai ir atsirasti realios prielaidos didėti pasitikėjimui valdžios institucijomis. Visuomenės vaidmuo svarstant biudžeto išlaidas, kuomet dar galima paveikti galutinį rezultatą, šiuo metu yra menkas. Pagrindinė to priežastis, formali biudžeto procedūra ir iš to išplaukiantys viešai prieinamos ir aiškios informacijos trūkumas.

Visuomenės vaidmuo svarstant vienokias ar kitokias biudžeto išlaidas, kuomet dar galima įtakoti galutinį rezultatą, šiuo metu yra menkas. Viena pagrindinių to priežasčių yra viešai prieinamos ir aiškios informacijos trūkumas. Verta pastebėti, kad Biudžeto sandaros įstatymo 11 straipsnyje yra akcentuojama:

1. Informacija apie biudžeto sudarymą, priėmimą, vykdymą, vertinimą, kontrolę turi būti aiški ir vieša, išskyrus informaciją, kuri įstatymų nustatyta tvarka yra valstybės paslaptis
2. Informacija apie patvirtintą valstybės biudžetą, jo pajamas ir asignavimus, jų vykdymą skelbiama oficialiame leidinyje „Valstybės žinios“ ir Finansų ministerijos interneto tinklalapyje

Pirmuoju punktu nurodoma, kad visa informacija apie biudžetą turi būti „aiški ir vieša“. Deja, šiuo metu informacija dažnai būna nepakankama, bet ir svarbiausia, visiškai neaiškiai pateikta. Lietuvos laisvosios rinkos instituto analitikai pabrėžia[87], kad būtina keisti nuostatą, jog aiškios informacijos gavimas patogiu būdu piliečiams yra privilegija ir užtenka vien formaliai patalpinti informaciją institucijų puslapiuose, kurią paskui piliečiai galėtų susirasti ir išsirankioti. Turi būti įtvirtinta nuostata, kad patogus ir išsamus informacijos pateikimas su galimybe ją analizuoti ir matyti skirtingais pjūviais – yra viena iš valstybės teikiamų paslaugų, kuri turi būti atliekama kokybiškai.

Dabartinė informacijos pateikimo forma Lietuvoje per keletą paskutinių metų patobulėjo labai nežymiai. Realiai visuomenė gali susipažinti su būsimų metų biudžeto struktūra ir pagrindiniais rodikliais dar vėliau už Seimą, t.y. spalio mėnesį arba likus vos mėnesiui iki biudžeto priėmimo – kuomet lieka per mažai laiko rimtam visuomeniniam biudžeto svarstymui, o daryti įtaką labai inertiškam biudžeto procesui jau yra per vėlu.

Valstybės kontrolės išvadose teigiama, kad su biudžeto procesu (planavimu, sudarymu, vykdymu ir vertinimu) susijusi informacija nėra pateikiama asignavimų valdytojams ir visuomenei patogiai, kad būtų galima analizuoti, vertinti, stebėti progresą.

---

[86] Valstybinio audito ataskaita. Programinio biudžeto sistema. http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?166 [žiūrėta 2011 09 19]

[87] Ten pat.

Anot EBPO ekspertų[88], stiprindama ryšius su piliečiais, valdžia privalo užtikrinti, kad būtų teikiama objektyvi, išsami ir suprantama informacija, kad ji būtų lengvai prieinama ir, kad būtų numatyta pakankamai laiko ir tinkamas būdas pasiūlymams teikti, ir tai būtų aiškiai reglamentuota. Galima teigti, kad šiuo metu informacija teikiama Lietuvos piliečiams nėra nei išsami, nei lengvai prieinama, nei teikiama supranta forma ir tinkamu laiku.

Nors antrajame Biudžeto sandaros įstatymo 11 straipsnio punkte nustatoma, kad „informacija apie patvirtintą valstybės biudžetą, jo pajamas ir asignavimus, jų vykdymą skelbiama oficialiame leidinyje „Valstybės žinios“ ir Finansų ministerijos interneto tinklalapyje“, tačiau nėra numatytas laikas

Taigi nors Biudžeto sandaros įstatymas numato, kad visa informacija apie biudžetą turi būti „aiški ir vieša“ bei nurodoma informacijos apie biudžeto procesą paskelbimo vieta, tačiau negalime teigti, kad Lietuvos valstybės biudžeto procesas pilnai atitinka skaidrumo principą. Vyriausybė per vėlai skelbia informaciją apie planuojamas ir faktines valstybės pajamas ir išlaidas, įstatyme nenustatyta informacijos apie biudžeto procesą teikimo laikas.

Vėliau biudžeto įstatymo projektas nagrinėjamas Seime. Seimo komitetai ir nariai teikia pasiūlymus dėl biudžeto įstatymo projekto. Vyriausybei priėmus atitinkamus sprendimus dėl šių pasiūlymų, biudžeto įstatymo projektas vėl svarstomas ir tvirtinamas Seime, kuris turi patvirtinti biudžeto įstatymą ne vėliau kaip prieš 14 kalendorinių dienų iki biudžetinių metų pradžios. Kaip jau minėjome valstybės biudžetas tvirtinamas vieniems biudžetiniams metams, kurie Lietuvoje sutampa su kalendoriniais metais, t.y, nuo sausio 1 d. iki gruodžio 31 d.

Įsigaliojus biudžeto įstatymui, valstybės biudžeto asignavimų valdytojai patikslina ir pateikia Finansų ministerijai duomenis apie asignavimų paskirstymą pagal tvirtinamas programas. Gavusi patikslintus duomenis, Finansų ministerija parengia Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo dėl atitinkamų metų valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas projektą ir pateikia jį tvirtinti Vyriausybei.[89]

Apibendrinant Lietuvos valstybės biudžeto projekto rengimą bei jo tvirtinimą, galima remtis pagrindinio Lietuvos biudžeto procesą reglamentuojančio Biudžeto sandaros įstatymo tikslu: „siekiant ilgalaikės, visapusiškos ekonominės ir socialinės Lietuvos Respublikos piliečių gerovės, užtikrinti, kad sudarant ir vykdant biudžetą piniginiai ištekliai būtų naudojami efektyviai.“ Taigi bent jau formaliai įstatymas numato, kad siekiama efektyvaus biudžeto sudarymo bei vykdymo. Šia nuostata siekiama įtvirtinti nuolatinio tobulinimo principą. Apibendrinant autorių nuomones šiuo klausimu, daroma išvada,

[88] Valstybinio audito ataskaita. Programinio biudžeto sistema. http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?166 [žiūrėta 2011 09 19]

[89] Biudžeto planavimas ir tvirtinimas//Finansų ministerija. http://www.finmin.lt/web/finmin/biudzplan [žiūrėta 2011 09 10]

kad pastarasis principas Lietuvos biudžeto procese dar yra ženkliai tobulintinas. Kalbant apie biudžeto sudarymo efektyvumą, Lietuvoje pagrįstai reiškiama nuomonė[90], kad biudžetas sudaromas remiantis pernelyg optimistiškomis prognozėmis: biudžeto įstatymu tvirtinamos didesnės valstybės pajamos ir išlaidos nei realiai gali būti įvykdytos. Nors atsižvelgiant į 2009 m. ir 2010 m. duomenis (žr. 4 lentelę), matome, kad pajamos nors ir labai nežymiai, viršija planuotąsias pajamas, o biudžeto išlaidos buvo mažesnės nei numatytos metų pradžioje. Tai visgi parodo, kad naujos reformos kryptis eina teisinga linkme.

4 lentelė. Valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų vykdymas 2009/2010 metais

2009/2010 metų pajamos (be ES paramos)	**Metų prognozė mlrd.lt.**	**Įvykdyta per metus mlrd.lt**
2009	14,397302	14,780883
2010	13,378072	14,533835
2009/2010 metų išlaidos		
2009	25,636600	24,617010
2010	26,199953	24,528624

Šaltinis: Finansų ministerija, 2011

Tačiau Vyriausybės pastangos suformuluoti valstybės ilgalaikės raidos strategiją bei įdiegti programinį biudžetą yra pakankamai kritikuojamos.

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

[90] Valstybinio audito ataskaita. Programinio biudžeto sistema. http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?166 [žiūrėta 2011 09 19]

Tiek Laisvosios rinkos instituto specialistų, tiek pačių programų kūrėjų ir vertintojų nuomone[91], programinio biudžeto sudarymo principas nėra pakankamai įsisavintas ir iki galo nesuvokta jo esmė. Kritikuojama tai, kad programinis biudžetas taip pat yra daugiau deklaratyvaus pobūdžio: programos programiniame biudžete "pritemptos", jos apjungiamos ar smulkinamos nekeičiant jų esmės. Vienu svarbiausių prioritetų vertinant programinį biudžetą Valstybės kontrolė laiko programų kriterijų aiškumą ir skaidrumą. Audituojant nustatoma, kad ne visada aišku, ką valstybės institucijos ir biudžetinės įstaigos planuoja pasiekti ateinančiais metais. Programų sandaros trūkumai parodo formalų institucijų požiūrį į veiklos planavimą. Be to, nors teisės aktuose numatyta galimybė teikti ir nagrinėti alternatyvias programas, Lietuvoje alternatyvos mažai nagrinėjamos. Egzistuoja rizika, kad jau biudžeto planavimo etape bus užprogramuotas neefektyvus valstybės lėšų panaudojimas arba jų panaudojimas ne pagal paskirtį.

Išanalizavus Lietuvos valstybės biudžeto sudarymo tendencijas, galima teigti, kad jis iš dalies atitinka rekomenduojamųjų moderniųjų principų sąrašą, tačiau tobulintinų aspektų taip pat yra nemažai. Daugiausia trūkumų pastebima įgyvendinant efektyvumo bei skaidrumo principus.

3.2.2 Lietuvos valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų vykdymas

Po to, kai biudžetas patvirtinamas įstatymu, jis yra vykdomas: į biudžetą surenkamos pajamos ir finansuojamos valstybės išlaidos. Šis biudžeto proceso etapas trunka visus biudžetinius metus. Biudžetiniais metais biudžetas paprastai bent porą kartų keičiamas ir tikslinamas – tai atliekama ta pačia tvarka, kaip tvirtinant pradinį biudžeto įstatymą. Jau buvo minėta, kad valstybės ir savivaldybių biudžetai sudaromi, vykdomi ir kontroliuojami atskirai, tačiau norint įvertinti valstybės biudžeto vykdymą ir palyginti su Prancūzijos valstybės biudžeto vykdymu pagal tokius kriterijus, kaip Mastrichto kriterijai ar valstybės skola, darbe remiamasi ne tik valstybinio, bet ir nacionalinio ar net konsoliduoto šalies biudžeto rodikliais.[92]

Biudžeto vykdymo etape išskiriamos dvi pagrindinės sritys[93]:

- ✓ Biudžeto pajamų vykdymas

[91]Valstybinio audito ataskaita. Programinio biudžeto sistema. http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?166 [žiūrėta 2011 09 19]

[92]Rakauskienė O.G. Valstybės ekonominė politika (fiskalinė, užsienio prekybos ir socialinė politika):monografija. - Vilnius: MRU leidybos centras, 2006. – 246-247 p.- ISBN9955-19-032-9

[93]- Levišauskaitė K., Rūškys G. Valstybės finansai. - Kaunas: VDU leidykla, 2003.-73 p.- ISBN995553091X

- ✓ Biudžeto išlaidų vykdymas

Valstybės biudžeto vykdymą organizuoja Vyriausybė, kasos operacijų vykdymą organizuoja Finansų ministerija. Vykdant valstybės biudžetą tiesiogiai dalyvauja daug valstybės institucijų – Mokesčių inspekcija, Muitinės departamentas, visi asignavimų valdytojai ir jiems pavaldžios įstaigos. Prie vykdymo prisideda ir baudas administruojančios institucijos, teismo antstoliai, kontroliuojančios institucijos. Visi, kas prisideda prie pajamų pakliuvimo į biudžetą, vykdo biudžeto pajamų dalį.[94]

Valstybės biudžeto pajamas sudaro:[95]

1. Pajamos iš mokesčių, gaunamos į valstybės biudžetą pagal įstatymus ir kitus teisės aktus
2. Pajamos iš valstybės turto
3. Valstybės biudžetinių įstaigų pajamos
4. Negrąžintina finansinė parama (piniginės lėšos)
5. Dotacijos
6. Kitos pajamos
7. Į valstybės biudžeto pajamas įskaitomos įmokos už ilgalaikio materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimą, išskyrus Valstybės ir savivaldybių turto valdymo

Iš visų paminėtų pajamų kategorijų mokesčiai yra didžiausias įplaukų ir pajamų šaltinis, tad mokesčių politika yra pajamų politikos dėmesio centre.[96] Didelę dalį valstybės biudžete sudaro Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšos.

Mokestinių pajamų pagrindą sudaro keturi mokesčiai t. y. pridėtinės vertės (PVM), gyventojų pajamų (GPM) ir pelno mokesčiai bei akcizai.

Remiantis Finansų ministerijos duomenimis, pateikiami 2011 metų planuojamo nacionalinio biudžeto pagrindiniai mokesčiai (žr. 5 lentelę).

5 lentelė. **2011 metų planuojamo nacionalinio biudžeto pagrindiniai mokesčiai**

Mokesčiai	**Suma lt.**

[94] Rakauskienė O.G. Valstybės ekonominė politika. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – 246 p.- ISBN9955-19-032-9

[95] Naraškevičiūtė V., Lakštutienė. A. Valstybės finansai. - Kaunas: Technologija,2003. – 40 p.- ISBN995509396X

[96] Marcijonas A., Gudavičius B., Mokesčių teisė. – Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.- 19p.-ISBN 9955557052; Meilūnas V.,Puzinauskas P. Lietuvos finansų sistema.- Vilnius: Teisinės informacijos centras ,2003.- 103p.-ISBN 9955557265

Pridėtinės vertės mokestis	8 mlrd. 259,2 mln
Gyventojų pajamų mokestis	3 mlrd. 665,6 mln. litų
Akcizai	3 mlrd. 476,4 mln. litų
Pelno mokestis	1 mlrd. 178,6 mln. litų

Šaltinis: Finansų ministerija, 2011

Didžiąją dalį valstybės mokestinių įplaukų Lietuvoje sudaro netiesioginiai mokesčiai, t.y. pridėtinės vertės mokestis ir akcizai. Tiesioginiai mokesčiai – pelno mokestis ir gyventojų pajamų mokestis sudaro žymiai mažesnę pajamų dalį. Tai kad netiesioginiai mokesčiai sudaro didžiąją valstybės mokestinių įplaukų dalį rodo gyventojų mokesčių naštos didėjimą. Tai skatina įvairiais būdais išvengti mokesčių mokėjimo. Lietuvos Vyriausybė aktyviai ieško problemos sprendimo būdų, kaip nedidinant mokesčių naštos, gerinti mokesčių surinkimą. Tačiau reikėtų ieškoti būdų, kurie ne tik padidintų mokesčių surinkimą, bet iš esmės ir nuolat didintų valstybės pajamas.

6 lentelė. Valstybės biudžeto pajamų vykdymas 2004-2010 metais

Atitinkamų metų pajamos (be ES paramos)	**Metų prognozė tūkst.lt.**	**Įvykdyta per metus tūkst.lt**
2004	10334912	10404222
2005	11182362	121150518
2006	13759951	14642258
2007	16127875	17187762
2008	20459627	19718860
2009	14397302	14780883
2010	13378072	14533835

Šaltinis: Finansų ministerija, 2011

Pagal lentelėje pateikiamus duomenis galime teigti, kad valstybės biudžeto pajamų planas nuo 2004 iki 2010 metų, išskyrus 2008 metus, yra viršijamas. Tai griežtos valstybės finansų politikos vykdymo rezultatas, kuris akivaizdžiai rodo, jog šalies ūkis nuosekliai didėja. Tačiau šio vieno rodiklio nepakanka, norint objektyviai įvertinti šalies biudžeto vykdymą. Taip pat reikia akcentuoti biudžeto vykdymo skaidrumą, skolos dydį bei deficitą. Tam reikalinga išsamesnė valstybės išlaidų analizė.

Pagal Biudžeto sandaros įstatymo 14 straipsnį valstybės biudžeto asignavimai yra naudojami įstatymams įgyvendinti:

1. Valstybės funkcijoms atlikti
2. Dotacijoms savivaldybių biudžetams teikti
3. Valstybės įsipareigojimams vykdyti

Tiek sudarant, tiek vykdant biudžetą išlaidos turi būti derinamos su pajamomis. Biudžete gali susidaryti 3 situacijos[97]:

- ✓ Biudžeto balansas - kai biudžeto pajamos pagal savo dydį yra lygios biudžeto išlaidoms
- ✓ Biudžeto perteklius - tai tokia situacija, kada biudžeto išlaidos yra mažesnės už biudžeto pajamas
- ✓ Biudžeto deficitas - tai situacija, kai biudžeto išlaidos viršija biudžeto pajamas

Nuolatinis deficitinis valstybės biudžetas tiesiogiai įtakoja valstybės skolą. Valstybės skola šiandieninėje švietėjiškoje ir politinėje visuomenėje yra vienas aktualiausių klausimų, kadangi tai liečia ne tik pačią valstybę, valstybės vyriausybę, bet ir visus valstybės gyventojus, jų socialinę aplinką, ateities kartas.[98]

Žvelgiant į paskutinių dešimties metų valdžios sektoriaus deficitą/perteklių (žr. 8 lentelę), akivaizdu, kad kiekvienais metais biudžetas yra deficitinis, o skola nuolat auga.

7 lentelė. **Valdžios sektoriaus deficitas/perteklius ir skola 2000-2010 metais**

[97] Rakauskienė O.G. Valstybės ekonominė politika. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. – 216 p.- ISBN9955-19-032-9

[98] 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 2011 09 19]

Metai	Valdžios sektoriaus deficitas (-) / perteklius (+) % su BVP	valdžios sektoriaus bendroji skola % su BVP
2000	-3,2	23,7
2001	-3,6	23,1
2002	-1,9	22,3
2003	-1,3	21,1
2004	-1,5	19,4
2005	-0,5	18,4
2006	-0,4	18,1
2007	-1,0	16,9
2008	-3,3	15,6
2009	-9,5	29,5
2010	-7,1	38,2

Šaltinis: Statistikos departamentas, 2011

Vertinant šiuos du rodiklius pagal Mastrichto kriterijus, valdžios sektoriaus deficitas eilę metų (nuo 2002 iki 2008) neviršijo tikslinio 3 %bendrojo vidaus produkto rodiklio. Valdžios sektoriaus skolos dydis taip pat ilgą laiką buvo gerokai mažesnis nei nustatyta 60 % BVP riba .Tačiau paskutiniųjų metų (2009, 2010 metų) tendencijos verčiau sunerimti, nes tiek deficitas, tiek valstybės skola smarkiai išaugo. Deficitas jau gerokai viršija nustatytą 3 % BVP ribą. Valstybės skola nors ir nesiekia 60 % BVP ribos, tačiau nuolat didėja ir prognozuojama, kad ateityje dar augs : „projektuojama, kad valstybės skola 2010 m. sudarys 36,6 proc. BVP, 2011 m. - 39,8 proc. BVP, 2012 m. - 41 proc. BVP“[99] .

Tiesa, verta pastebėti, kad Fiskalinės drausmės įstatymas Lietuvoje nustato fiskalinės drausmės normų laikymąsi, „kad visi Lietuvos ekonominiai rodikliai tvariai atitiktų Mastrichto kriterijus ir sklandžiai funkcionuotų ekonomika įvedus eurą“[100].

[99] Euro sieksime 2014 metais// Mokesčių žinios,2011, birželio 13d, Nr. 22. http://www.mzinios.lt/lt/201117/straipsniai/aktualijos/euro_sieksime_2014_metais.html [žiūrėta 2011 06 10]

[100] Valstybės finansų stabilumą garantuos Fiskalinės drausmės įstatymas//ELTA pranešimas spaudai. http://www.euro.lt/lt/naujienos/euras/naujienos/1952/?print=1 [žiūrėta 2011 09 10]

Kalbant apie valstybės biudžeto vykdymo skaidrumą, galima teigti, kad Lietuvos valstybės biudžetas yra vykdomas pakankamai skaidriai. Pastaraisiais metais Lietuvoje vis daugiau duomenų ir informacijos apie valstybės biudžetą galima rasti Finansų ministerijos tinklapyje. Be to, Biudžeto sandaros įstatymo 11 straipsnyje nustatyta, kad Finansų ministerija informaciją apie patvirtintą valstybės biudžetą, jo pajamas ir asignavimus, jų vykdymą skelbia leidinyje „ Valstybės žinios“ ir Finansų ministerijos interneto puslapyje. Tai taip pat vykdomosios valdžios atsakomybės, susijusios su informacijos pateikimu apie biudžeto vykdymą, principo įgyvendinimas.

Apibendrinant Lietuvos valstybės biudžeto vykdymą, galima konstatuoti, kad valstybės biudžeto pajamos kiekvienais metais įvykdomos pagal prognozes, tačiau vertinant nacionalinio ir konsoliduoto šalies biudžeto pajamų ir išlaidų santykį, rezultatai nėra tokie optimistiniai: skola auga, deficitas didėja.

3.2.3 Lietuvos valstybės biudžetinė kontrolė

Biudžetinė kontrolė - nuolatinė valstybės ar savivaldybės biudžeto sudarymo ir vykdymo priežiūra, kuri atliekama tiek formuojant biudžetą, tiek vykdant.

Kalbant apie valstybės biudžetą, biudžetinę kontrolę atlieka beveik visos valdžios ir valdymo institucijos, tačiau svarstant ir tvirtinant biudžetą pagrindinis vaidmuo tenka Vyriausybei, Seimui, Seimo komitetams.

Vykdant biudžetą pagrindinės kontrolės institucijos yra asignavimų valdytojų vidaus audito tarnybos, mokesčių inspekcija, Valstybės kontrolė. Valstybės biudžeto vykdymo kontrolę atlieka Valstybės kontrolė.

Valstybės biudžeto vykdymo bendrąją nuolatinę priežiūrą atlieka biudžeto ir finansų komitetas. Kiti Seimo komitetai gali išklausyti informaciją, kaip vykdomi jų kompetenciją atitinkantys biudžeto straipsniai.[101]

Siekiant įvertinti kontrolę aptarsime veikėjų atsakomybę bei atsiskaitymą.

Kalbant apie biudžeto proceso dalyvių atsakomybę, anksčiau aptartuoju atsakomybės principu akcentuojama biudžeto valdytojų ir aukščiausios kontrolės institucijos atsakomybė.

Biudžeto valdytojų atsakomybės principu teigiama: jeigu įstatymų leidžiamoji valdžia didžiąją dalį atsakomybės parengiant ir vykdant biudžetą perleidžia vykdomajai valdžiai, tuomet pastaroji biudžeto valdytojų pareigas ir funkcijas nustato savo institucijų viduje. Tuo atveju, jeigu įstatymų leidžiamoji

[101] Vidaus auditas ir finansų kontrolė. http://www.finmin.lt/c/portal/layout?p_l_id=PUB.1.58 [žiūrėta 2011 09 10]; Muzellec R. Finances publiques. – Paris: Sirey, 1991.- 135p. – ISBN978-2-247-06889-0

valdžia nori labiau kontroliuoti biudžeto vykdymą, ji gali įstatyme apibrėžti biudžeto valdytojų atsakomybę, jų funkcijas, ar net pačių valdytojų skaičių, jeigu matoma, kad jų per daug, ar per mažai. Išanalizavę Konstituciją ir Biudžeto sandaros įstatymą, galime teigti, kad Vyriausybės ir asignavimų valdytojų atsakomybė yra reglamentuota ir tai rodo įstatymų leidžiamosios valdžios norą labiau kontroliuoti biudžeto vykdymą:

- ✓ **Lietuvos Respublikos Vyriausybė** – tai vykdomosios valdžios institucija. Konstitucijos 94 straipsnyje nustatoma, kad Vyriausybė organizuoja valstybės biudžeto projekto sudarymą, svarsto projektą ir pateikia jį Lietuvos Respublikos Seimui, organizuoja valstybės biudžeto vykdymą, ruošia ataskaitą apie biudžeto vykdymą.
- ✓ **Asignavimų valdytojai** – ministerijų, departamentų, valstybinių tarnybų, įmonių ir įstaigų vadovai, kurie yra atsakingi už lėšų, skirtų iš valstybės ar savivaldybių biudžetų, tikslinį ir rezultatyvų panaudojimą. Realiai biudžeto projekto sudaryme dalyvauja beveik visi departamentai, ministerijos, valstybinės tarnybos, įstaigos, kurių veikla ar jų reguliuojamos sferos gauna finansavimą (asignavimus) iš valstybės biudžeto. Asignavimų valdytojų atsakomybę nustato Biudžeto sandaros įstatymo 7 straipsnis. Jie atsakingi už:

1. Programų vykdymą, programų sąmatų sudarymą ir vykdymą neviršijant patvirtintų asignavimų sumų (atsižvelgiant į šio Įstatymo 6 straipsnio 5 punktą), už paskirtų asignavimų efektyvų, atitinkantį programoje nustatytus tikslus ir rezultatyvų naudojimą.
2. Atsiskaitymus su darbuotojais, mokesčių administravimo įstaigomis, visų rūšių energijos ir kitų darbų, paslaugų bei prekių tiekėjais, išskyrus atvejus, kai laiku neapmokamos mokėjimo paraiškos, pateiktos Valstybės iždui ir savivaldybių administracijoms asignavimams gauti.
3. Buhalterinės apskaitos organizavimą, ataskaitų rinkinių pagal Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą ir kitų teisės aktų reikalavimus rengimą ir pateikimą.

Aukščiausios valstybinio audito institucijos, Valstybės kontrolės, atsakomybės apibrėžimas Valstybės kontrolės įstatyme taip pat rodo atsakomybės principo įgyvendinimą. Pats įstatymas taip pat atitinka INTOSAI pateiktą normų sąrašą išorinės kontrolės įstatymui rengti, išskyrus tą aspektą, kad įstatyme nenurodomas konkretus metinės ataskaitos teikimo laikas Seimui.

Vertinant biudžeto proceso dalyvius efektyvumo principu, kad biudžeto valdytojai pasibaigus biudžetiniams metams turėtų pateikti įstatymų leidėjui ataskaitą apie rezultatus, remtasi Konstitucija ir Biudžeto sandaros įstatymu. Konstitucijos 94 straipsnyje nustatoma, kad viena iš Vyriausybės pareigų yra ruošti ataskaitą apie biudžeto vykdymą. Vyriausybė parengia ir iki kovo 31 dienos pateikia Seimo

Pirmininkui praėjusių metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitą. Biudžeto sandaros įstatymo 7 straipsnyje nurodoma, kad asignavimų valdytojai yra atsakingi už ataskaitų rinkinių pagal Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą ir kitų teisės aktų reikalavimus rengimą ir pateikimą.

Įvertinus biudžeto proceso dalyvius atsakomybės bei efektyvumo principais, galima teigti, kad principai yra įgyvendinti ir galima kalbėti apie efektyvią biudžeto proceso kontrolę, tačiau tokios valstybės biudžeto tendencijos, kaip išlaidų ar valstybės tarnautojų skaičiaus didėjimas [102], verčia abejoti pastarųjų principų įgyvendinimu. Lietuvos laisvosios rinkos instituto ekspertai teigia[103], kad dauguma biudžeto proceso veikėjų turi savo asmeninių interesų, kurie nebūtinai sutampa su bendresniais visuomenės interesais, tokiais kaip valstybės išlaidų panaudojimo tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas. Tie veikėjai, tai ne tik politikai, valdininkai, bet ir paprasti piliečiai. Politikai yra suinteresuoti ieškoti vis naujų visuomenės problemų ir kurti planus kaip tas problemas spręsti papildomų valstybės išlaidų sąskaita.

Pagal biudžeto-maksimizavimo (angl. *budget-maximizing*) modelį, valdininkams būdinga visur ir visada siekti išplėsti savo biudžetus tam, kad padidinti savo asmeninę galią ir svarbą – ir taip lems valstybinio sektoriaus augimą ir dažnai socialinės naudos ir efektyvumo mažėjimą.

Šalies piliečiai ar rinkėjai, veikdami visiškai racionaliai, nėra suinteresuoti eikvoti savo laiko ir rūpintis tikslingu, efektyviu ir skaidriu valstybės išlaidų panaudojimu. Net matydami neracionaliai naudojamus valstybės pinigus, paprasti piliečiai nėra suinteresuoti gaišti savo laiko ir stengtis informuoti atitinkamų asignavimų valdytojus, kaip sutaupyti vieną ar kitą milijoną litų, nes atskiram piliečiui dėl tokio sutaupymo didelės naudos nebus.

Taigi nors biudžeto proceso dalyvių atsakomybė yra įteisinta, tačiau išlaidų ar valstybės tarnautojų skaičiaus didėjimas rodo, kad realiai biudžeto proceso kontrolė bei veikėjų atsakomybė nėra efektyvi. Tai galima paaiškinti šiuo metu pasaulio akademinėje bendruomenėje labai išpopuliarėjusia visuomenės pasirinkimo (*public choice)* teorija, kai visi pagrindiniai demokratinėje visuomenėje veikiantys veikėjai – piliečiai, politikai, valdininkai, verslo ir kitos interesų struktūros – veikia kaip racionalūs ir savo asmenine nauda besirūpinantys individai. Individų egoizmas, anot visuomenės pasirinkimo teorijos, nėra blogas ar taisytinas dalykas – tai tiesiog realybę atspindintis faktas. Tačiau to pasekmė yra tai, kad visiems

[102]Vyriausybės veiklos indekso rodikliai. http://www.viesai.lt/vyriausybes-veiklos-indeksas/ [žiūrėta 2011 10 19]
[103]Valstybinio audito ataskaita. Programinio biudžeto sistema. http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?166 [žiūrėta 2011 09 19]

individams elgiantis racionaliai ir besirūpinant savo interesais, galutinis politinio ir biurokratinio sprendimo priėmimo rezultatas nėra pats naudingiausias visuomenei.[104]

3.3 Valstybės biudžeto proceso tendencijos Prancūzijoje

Kaip ir Lietuvos atveju, Prancūzijos biudžeto procesas analizuojamas teorinėje darbo dalyje išskirtaisiais biudžeto tobulinimo bei biudžeto proceso problematikos kriterijais, remiantis moderniaisiais biudžeto valdymo principais bei Mastrichto kriterijais, būtent tais, kurie nustato reikalavimus valstybės finansams: metinis deficitas, ne didesnis kaip 3% BVP ir valstybės skola neviršijanti 60 % BVP.

3.3.1 Prancūzijos valstybės biudžeto formavimas

Prancūzijos biudžeto procesas prasideda daugiau nei vieneri metai prieš finansinių metų pradžią. Kaip ir Lietuvos atveju tvirtinamas finansinių rodiklių rengimo planas, kurio esminiai etapai taip pat yra makroekonominių ir fiskalinių prognozių atlikimas ir tikslinimas, strateginių prioritetų sudarant biudžetą trejiems metams tikslinimas ir institucijų strateginių veiklos planų rengimas bei valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projekto rengimas.

34 Prancūzijos Konstitucijos straipsnyje nurodoma, kad tvirtinami trejų metų laikotarpio nacionaliniai biudžeto prognozuojami rodikliai. Tai, kad tvirtinami trejų metų laikotarpio nacionalinio biudžeto prognozuojamus rodikliai, rodo stabilumo principo įgyvendinimą.

Finansų ministerijos parengtas biudžeto įstatymo projektas (pranc**.** *Le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État*) pateikiamas parlamentui. 39 Konstitucinio biudžeto įstatymo straipsnyje nurodoma[105] kad biudžeto įstatymo projektas pateikiamas vėliausiai pirmą spalio antradienį. Pastaroji Konstitucijos nuostata atitinka atsakomybės principą - vieną iš biudžeto moderniųjų principų, kuris nurodo, kad pastovi data, kada turėtų būti pateiktas biudžeto projektas parlamentui, turi būti nustatyta įstatyme, vėliausiai trys mėnesiai prieš naujų finansinių metų pradžią.

Visuomenės vaidmuo svarstant biudžeto išlaidas, kuomet dar galima paveikti galutinį rezultatą, Prancūzijoje yra labai realus, nes yra internetinis puslapis (http://www.performance-publique.budget.gouv.fr)[106], kuriame skelbiama visa su biudžetu susijusi informacija. Toks puslapis labai

---

[104]Lietuvos viešųjų finansų problematika ir 2008 metų galimybės// Lietuvos laisvosios rinkos institutas.http://www.lrinka.lt/index.php/meniu/ziniasklaidai/straipsniai_ir_komentarai/llri_analize_lietuvos_viesuju_finansu_problematika_ir_2008_m_galimybes/4214;from_topic_id;19 [žiūrėta 2011 06 19]

[105] Constitution de 1958. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194 [žiūrėta 2011 09 18]

[106] Le forum de la performance. http://www.performance-publique.budget.gouv.fr [žiūrėta 2011 09]

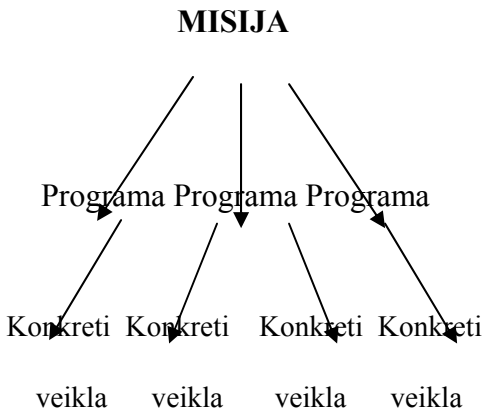
prisideda prie biudžeto proceso viešumo ir skaidrumo bei galimybės efektyviau panaudoti jo lėšas. Puslapyje pateikiama ir nuolatos atnaujinama visa su biudžeto procesu susijusi informacija. Tarptautinių biudžeto projektų organizacija Prancūziją įvardijo kaip vieną iš šalių, kuri geriausiai užtikrina biudžeto skaidrumą. Tačiau EBPO ekspertų siūlymas įteisinti informacijos apie biudžeto proceso teikimo laiką bei vietą Prancūzijos biudžeto įstatymuose nėra įgyvendintas.

Biudžeto įstatymo projektas nagrinėjamas Parlamente. Prancūzijos parlamentą sudaro dveji rūmai: Nacionalinė asamblėja ir Senatas. Pirmiausia projektas svarstomas Nacionalinėje asamblėjoje. Oganizuojamas svarstymas, kuriame dalyvauja įvairių partijų atstovai. Projektas Asamblėjoje turi būti patvirtintas per 40 dienų po to, kai Vyriausybė įteikė projektą. Vėliau projektas svarstomas Senate, jeigu Senatas nesutinka su Asamblėjos priimtais nutarimais, vyksta diskusija, kol galiausiai pasiekiamas kompromisas ir priimamas biudžeto įstatymas. Tiek Asamblėja, tiek Senatas gali vykdyti biudžeto projekto pakeitimus, bet atsižvelgdami i Vyriausybės patvirtintus rodiklius. Kaip ir Lietuvoje valstybės biudžetas tvirtinamas vieniems biudžetiniams metams, kurie sutampa su kalendoriniais metais, t.y, nuo sausio 1 d. iki gruodžio 31 d.

Valstybės kontrolės 6-ojo audito departamento direktorė Jolita Korzunienė savo straipsnyje apie programinio biudžeto sistemos tobulinimą pažymi[107], kad Prancūzijos patirtis diegiant programinį biudžetą vertintina labai teigiamai. Programinio valdymo principų įgyvendinimas Prancūzijoje, kaip galimybė efektyviau naudoti valstybės biudžeto lėšas, institucijų veiklą nukreipiant į konkrečių rezultatų siekimą ir didinant viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų kokybę buvo pradėtas dar 1970 metais, tačiau, praėjus septyneriems metams, biudžeto sistemos analizė parodė, kad progresas, diegiant programinius principus, yra menkas ir nepateisino lūkesčių: iš esmės nepasikeitė nei valstybės biudžeto sudarymo tvarka, nei tvirtinimas. Buvo nuspręsta, kad tolesni keitimai tuometinėje sistemoje būtų buvę per daug sudėtingi. 2000 metais Prancūzijoje parengta nauja biudžeto sandaros reformos strategija ir vykdymo etapai, 2001 metais priimtas naujas, programinio biudžeto sandaros procesą reglamentuojantis įstatymas (Konstitucinis biudžeto įstatymas), o 2006-aisiais Prancūzijos valstybės biudžetas sudarytas pagal programas-misijas.[108] Toks biudžetas suteikia galimybę tiek Parlamentui, tiek paprastiems piliečiams aiškiau matyti kur panaudojami valstybės pajamos, taigi ir mokesčių mokėtojų pinigai. Jau minėtame internetiniame puslapyje, kuriame skelbiama visa su biudžetu susijusi informacija, pateikiama programinio biudžeto struktūra. Kiekviena misija yra suskirstyta į konkrečias programas ir veiklas (žr. 10 pav.):

---

[107] Korzunienė J. Kaip efektyviau naudoti valstybės pinigus//Mokesčių žinios, 2007, birželio 11-17 d, Nr. 24. http://www.vkontrole.lt/publikacijos24.shtml [žiūrėta 2011 06 10]



10 pav. **Valstybės programinio biudžeto misijos stuktūra**

Šaltinis: http://www.budget.gouv.fr, 2011

2011 metų nacionalinį šalies biudžetą sudaro 32 misijos, 124 programos ir apie 580 konkrečių darbų.

Pvz.misiją „ Ekonomika“ sudaro 4 programos :

1. Įmonių ir darbo vietų kūrimas
2. Turizmas
3. Tyrinėjimai ekonomikos srityje
4. Ekonominė ir fiskalinė politika [109]

Taigi biudžeto sudarymo tobulinimas, siekiant kuo efektyvesnių rezultatų, rodo efektyvumo principo įgyvendinimą.

Įvertinant Prancūzijos valstybės biudžeto sudarymo tendencijas pagal moderniuosius principus, galima teigti, kad daugeliu aspektų Prancūzijos valstybės biudžetas atitinka teikiamas rekomendacijas. Nors analizuojant skaidrumo principo įgyvendinimą buvo pastebėta, kad informacijos apie biudžeto proceso teikimo laikas bei vieta nėra įteisinti, tačiau realiai Prancūzijos biudžeto skaidrumas užtikrinamas pakankamai gerai.

[109] Loi de finances. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023314376&categorieLien=id [žiūrėta 2011 09 15]

3.3.2 Prancūzijos valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų vykdymas.

Kaip ir Lietuvos atveju, valstybės ir savivaldybių biudžetai sudaromi, vykdomi ir kontroliuojami atskirai. Tačiau norint įvertinti valstybės biudžeto vykdymą, remtasi ne tik valstybinio, bet ir nacionalinio ar konsoliduoto šalies biudžeto rodikliais. Biudžeto proceso vykdymo etapas trunka visus biudžetinius metus. Biudžetiniais metais biudžetas paprastai bent porą kartų keičiamas ir tikslinamas priimant įstatymų pakeitimus.

Valstybės biudžeto pajamas sudaro[110]:

1. Pajamos iš mokesčių
2. Einamosios pajamos iš komercinės ir pramoninės veiklos, užmokestis už suteiktas paslaugas, socialinio draudimo įmokos, baudų mokėjimai .
3. Įvairios dotacijos
4. Kitos einamosios pajamos
5. Paskolų gražinimas
6. Turtas iš finansinės veiklos

Iš visų paminėtų pajamų kategorijų mokesčiai, žinoma, yra didžiausias įplaukų ir pajamų šaltinis. Mokestinių pajamų pagrindą sudaro keturi mokesčiai t. y. pridėtinės vertės mokestis (pranc. *TVA*), gyventojų pajamų mokestis (pranc.*IR*), įmonių mokestis (pranc.*IS*) bei naftos produktų mokestis (pranc.*TIPP*).

Aptardami valstybės pajamas ir išlaidas, kaip ir Lietuvos atveju, pateikiami šalies nacionalinio ir konsoliduoto biudžeto rodiklius.

Remiantis Prancūzijos Finansų ministerijos duomenimis pateikiami 2011 metų planuojamo nacionalinio biudžeto pagrindiniai mokesčiai (žr.9 lentelę).

9 lentelė. 2011 metų planuojamo nacionalinio biudžeto pagrindiniai mokesčiai

Pajamos	Suma mlrd.eurų
Pridėtinės vertės mokestis	126, 5
Pajamų mokestis	48, 9
Įmonių mokestis	34, 9
Naftos produktų mokestis	14, 4

[110] Loi organique relative aux finances..
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028&dateTexte [žiūrėta 2011 10 18]

Šaltinis: Institut National de la Statistique et des Études Économiques, 2011

Iš lentelėje pateiktų duomenų matome, kas didžiąją dalį valstybės mokestinių įplaukų Prancūzijoje sudaro netiesioginiai mokesčiai t.y. pridėtinės vertės mokestis ir naftos produktų mokestis. Tačiau tiesioginiai mokesčiai – pajamų mokestis ir įmonių mokestis taip pat sudaro nemažą pajamų dalį. Kalbant apie Lietuvą buvo pastebėta, kad netiesioginiai mokesčiai didina gyventojų mokesčių naštą, tačiau nors netiesioginių ir tiesioginių mokesčių skirtumas Prancūzijoje nėra toks didelis, tačiau mokesčių našta pastarojoje valstybėje sudaro net apie 40% BVP, kai Lietuvoje 29,3 % BVP. Prancūzijos mokesčių sistema teisingai laikoma viena iš pačių sudėtingiausių ir painiausių. Mokesčiai yra labai įvairūs: prabangos mokestis, visų pagrindinių aktyvų mokestis, nuosavybės mokestis, pelno iš investicinių popierių mokestis, turistinė rinkliava, mokestis šeimai, mokestis profesijai, teritorijos tvarkymo mokestis, komunikacijų naudojimo mokestis, pastatų pardavimo mokestis[111].

Valstybės pajamų planas nuo 2004 iki 2010 metų įvykdomas pakankamai dažnai (žr. 10 lentelę). Tačiau šio vieno rodiklio nepakanka, norint objektyviai įvertinti šalies biudžeto vykdymą. Taip pat reikia akcentuoti biudžeto vykdymo skaidrumą, skolos dydį bei deficitą. Tam reikalinga išsamesnė valstybės išlaidų analizė.

10 lentelė. **Valstybės biudžeto pajamų vykdymas 2004-2010 metais**

Atitinkamų metų pajamos	**Metų prognozė mlrd.eurų**	**Įvykdyta per metus mlrd.eurų**
2004	196, 3	195, 4
2005	197, 5	198, 8
2006	200, 4	202, 4
2007	207, 3	205, 5
2008	214, 7	213, 9
2009	196, 7	197, 8
2010	198, 8	199, 7

Šaltinis: Institut National de la Statistique et des Études Économiques, 2011

Vertinant pagal Mastrichto sutarties nustatytą valdžios sektoriaus deficitą bei skolą (žr.11 lentelę), Prancūzijos deficitas pirmuosius dvejus metus po euro įsivedimo (1999 metais) ir vėliau nuo 2005 iki

[111]Grižas R. A. Užsienio šalių ekonomika ir ekonominė politika. – Vilnius: Ekonomikos mokymo centras, 2005. – p41. - ISBN9986826195; Buškevičiūtė E. Mokesčių sistema. - Kaunas: Technologija, 2005.-238p.-ISBN9955098155

2008 metų neviršijo tikslinio 3 %bendrojo vidaus produkto rodiklio, o valdžios sektoriaus skolos dydis 60 % BVP ribos neviršijo tik pirmuosius trejus metus po euro įsivedimo. 2009, 2010 metais tiek deficitas, tiek valstybės skola smarkiai išaugo. Aptariant Prancūzijos įstatyminę bazė buvo minėta, kad svarbiausi Mastrichto kriterijai, užtikrinantys fiskalinę drausmę (t.y. šalies **biudžeto deficitas** negali viršyti 3 % bendrojo vidaus produkto (BVP) praėjusiųjų fiskalinių metų pabaigoje ir **valstybės skola** neturi viršyti 60 % bendrojo vidaus produkto (BVP) praėjusiųjų fiskalinių metų pabaigoje) nėra įteisinti Prancūzijoje, nors anot EBPO ekspertų pastaroji valstybė, nors ir yra įsivedusi eurą, taip pat turėtų laikytis fiskalinės politikos drausmės, siekiančios užtikrinti ekonomikos stabilumą.

11 lentelė. Valdžios sektoriaus deficitas/perteklius ir skola 2000-2010 metais

Metai	Valdžios sektoriaus deficitas (-) / perteklius (+) % su BVP	Valdžios sektoriaus bendroji skola % su BVP
2000	-1,5	57, 5
2001	-1,6	58, 3
2002	-3,3	59, 1
2003	-4, 1	62,3
2004	-3, 6	64, 2
2005	-2,9	66, 8
2006	-2, 4	64, 1
2007	-2,7	64, 2
2008	-3,4	68, 2
2009	-7,5	79, 0
2010	-7,1	82, 3

Šaltinis: : Institut National de la Statistique et des Études Économiques

Kalbant apie valstybės biudžeto vykdymo skaidrumą, galima teigti, kad Prancūzijos valstybės biudžetas yra vykdomas pakankamai skaidriai, nes yra tam skirtas internetinis puslapis, kuriame skelbiama visa su biudžetu susijusi informacija, nors informacijos apie biudžeto proceso vykdymą teikimo laikas bei vieta nėra įteisinti.

Apibendrinant Prancūzijos valstybės biudžeto vykdymą, matome, kad valstybės biudžeto pajamos įvykdomos pagal prognozes, 2006 metų naujasis biudžetas pagal programas-misijas rodo efektyvių rezultatų siekimą, tačiau vertinant nacionalinio ir konsoliduoto šalies biudžeto pajamas bei išlaidas pagal Mastrichto kriterijus, rezultatai kaip ir Lietuvos atveju, nėra optimistiniai : jau nuo 2003 metų skola viršija 60 % BVP ribą, o deficitas per 2009, 2010 metus išaugo iki 7, 1-7,5 %.

3.3 Prancūzijos valstybės biudžetinė kontrolė

Prancūzijoje svarstant ir tvirtinant biudžetą pagrindinis biudžetinės kontrolės vaidmuo tenka Finansų ministerijai bei Parlamentui.

Prancūzijos biudžeto vykdymui būdinga didelė finansinės kontrolės, kurią vykdo Finansų ministerija, centralizacija. Finansų kontrolieriai, kurių pagrindinis uždavinys yra užtikrinti valstybės išlaidų teisėtumą ir teisingumą, skiriami prie visų ministerijų, vykdančių išlaidas. Biudžeto vykdymo kontrolę taip pat vykdo mokesčių inspekcija (pranc. *L'inspection générale des finances*) ir aukščiausioji valstybinio audito institucija (pranc.*la Cour des comptes*).[112]

Kaip ir Lietuvos atveju, siekiant įvertinti biudžetinę kontrolę, bus analizuojama biudžeto valdytojų atsakomybė bei atsiskaitymas.

[112] Grosclaude J.,Marchessou P. Droit fiscal général. – Paris: Dalloz, 1997. – p.135.- ISBN2-247-02828-4;Martinez J.Cl.,Malta P.Di. Droit budgétaire.- Paris, 1999. – p. 859.- ISBN2711127230

Anksčiau aptartuoju atsakomybės principu akcentuojama biudžeto valdytojų ir aukščiausios valstybinio audito institucijos atsakomybė.

Prancūzijos Vyriausybės ir asignavimų valdytojų atsakomybė yra reglamentuota. Pagal Biudžeto valdytojų atsakomybės principą, tai rodo įstatymų leidžiamosios valdžios norą labiau kontroliuoti biudžeto vykdymą.

Prancūzijos Respublikos Konstitucijos 21 straipsnyje nurodoma, kad Vyriausybė yra vykdomosios valdžios institucija, o Konstitucinio biudžeto įstatymo 38 bei 48 straipsniai patikslina, kad Vyriausybė yra atsakinga už valstybės biudžeto projekto sudarymą, valstybės biudžeto vykdymą bei ataskaitų rengimą .

Kalbant apie asignavimų valdytojus Prancūzijoje jie skirstomi į vadinamuosius „ordonnateurs“ ir „comptables“. Jų atsakomybė biudžeto procese yra reglamentuota 1962 metų Valstybinio sektoriaus finansų apskaitos dekrete.

„Ordonnateurs“ yra ministrai ir prefektai, kurie atsakingi už programų vykdymą, programų sąmatų sudarymą ir vykdymą neviršijant patvirtintų asignavimų sumų, už paskirtų asignavimų efektyvų naudojimą. Vadinamieji „comptables“ atsako už atsiskaitymus su darbuotojais, mokesčių administravimo įstaigomis, buhalterinės apskaitos organizavimą, ataskaitų rinkinių rengimą.

Aukščiausios valstybinio audito institucijos atsakomybė yra reglamentuota **Finansinių bylų teismų kodekse** Pats įstatymas taip pat atitinka Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos pateiktą normų sąrašą išorinės kontrolės įstatymui rengti.

Vertinant biudžeto proceso dalyvius efektyvumo principu, kad biudžeto valdytojai pasibaigus biudžetiniams metams turėtų pateikti įstatymų leidėjui ataskaitą apie rezultatus, remtasi Konstituciniu biudžeto įstatymu bei Valstybinio sektoriaus finansų apskaitos dekretu. Konstitucinio biudžeto įstatymo 51 straipsnis nurodo, kad viena iš Vyriausybės pareigų yra ruošti ataskaitą apie biudžeto vykdymą. Valstybinio sektoriaus finansų apskaitos dekreto 17 straipsnyje nurodoma, kad vadinamieji „comptables“ atsako už ataskaitų rinkinių rengimą.

Įvertinus biudžeto proceso dalyvius atsakomybės bei efektyvumo principais, galima teigti, kad principai yra įgyvendinti ir biudžetinė kontrolė yra efektyvi, tačiau vertinant didėjančias valstybės išlaidas bei valstybės tarnautojų skaičių, reikia konstatuoti, kad biudžetinė kontrolė turi trūkūmų. Anot Prancūzijos aukščiausios valstybinio audito institucijos valstybės tarnautojų skaičius per paskutinius 30 metų nuolat auga ir dabar jų skaičius siekia iki 5,3 milijonų. Remiantis Nacionalinio statistikos ir ekonominių studijų instituto duomenimis[113] išlaidos taip pat kasmet auga.

[113]-Dépence publique. http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=T10F133 [žiūrėta 2011 09 19]

Kaip ir Lietuvos atveju galima teigti, kad kalbant apie Prancūzijos biudžetinę kontrolę visuomenės pasirinkimo teorija veikia, t.y. kai visi pagrindiniai demokratinėje visuomenėje veikiantys veikėjai – piliečiai, politikai, valdininkai, verslo ir kitos interesų struktūros – veikia kaip racionalūs ir savo asmenine nauda besirūpinantys individai.

3.4 Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto proceso tendencijų lyginimas

Išanalizavus Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto procesus pagal teisinio reglamentavimo, valstybės finansų valdymo tobulinimo bei problematikos kriterijus, šioje darbo dalyje pateikiamos užpildytos lentelės, kurios buvo suformuluotos metodologinėje darbo dalyje. Tokiu būdu siekiama išsamiai palyginti abiejų valstybių biudžeto procesus bei papildyti trečiąjį lyginimo kriterijų - valstybės finansų valdymo problematiką.

Apibendrinant Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto proceso tendencijas galime teigti, kad abi šalys tik iš dalies atitinka moderniuosius biudžeto valdymo principus bei metinį biudžeto deficitą ir skolą nustatančius Mastrichto kriterijus (žr. 1 priedą, 2 priedą). Abiems valstybėms būdinga biudžeto proceso dalyvių atsakomybės stoka, kurią galima paaiškinti visuomenės pasirinkimo teorija, kai demokratinėje visuomenėje veikiantys veikėjai veikia kaip racionalūs ir savo asmenine nauda besirūpinantys individai (žr.13 lentelę). Kalbant apie skaidrumo bei efektyvumo principų įgyvendinimą Prancūzija gerokai lenkia Lietuvą, nors, priešingai nei Lietuvoje, informacijos apie biudžeto proceso formavimą ir vykdymą teikimo laikas bei vieta nėra įteisinti (žr. 1 priedą, 2 priedą). Skaidrumo bei efektyvumo principų nepakankamą įgyvendinimą Lietuvos biudžeto procese taip pat galima paaiškinti remiantis visuomenės pasirinkimo teorija, nes dažnai biudžetas sudaromas vadovaujantis asignavimų valdytojų poreikiais, nesirūpinama išsamios, aiškios informacijos pateikimu. Mastrichto kriterijai nustatantys valstybės skolą bei deficitą taip pat nėra įteisinti Prancūzijoje. Nors Prancūzija jau 11 metų kaip įsivedusi eurą ir ji neprivalo laikytis Mastrichto konvergencijos kriterijų, tačiau jos valstybės skola žymiai viršija Lietuvos valstybės skolą (žr. 2 priedą). Lietuvoje Mastrichto kriterijai yra įteisinti ir jos valstybės skola yra daugiau nei per pus mažesnė (žr. 1 priedą). Didelę Prancūzijos valstybės skolą galima paaiškinti remiantis „biudžetinių taisyklių“ koncepcija, kuria teigiama, kad taisyklės, reguliuojančios biudžeto deficitą bei valstybės skolą įtakoja geresnius rezultatus ir užtikrina biudžeto stabilumą (žr.13 lentelę). Palyginus Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto procesų tendencijas pastebima, kad į klausimą, ar įstatymuose įtvirtinti reikalavimai ar rekomendacijos biudžeto valdymui įtakoja efektyvesnį biudžeto procesą, negalima atsakyti vienareikšmiškai. Viena vertus, efektyvumo bei skaidrumo principai Prancūzijos biudžeto procese yra geriau įgyvendinami nei Lietuvoje, nors informacijos apie biudžeto proceso teikimo laikas bei vieta, kaip vienas iš skaidrumo principo reikalavimų, priešingai nei Lietuvoje, nėra įteisintas. Kita vertus, Prancūzijos

valstybės skola daugiau nei du kartus viršija Lietuvos valstybės skolą, kai Lietuvoje fiskalinės drausmės taisyklės, reguliuojančias biudžeto deficitą bei valstybės skolą yra įteisintos, Prancūzijoje neįteisintos.

Verta pastebėti, kad Prancūzijoje nors ir yra aukštesnis biudžeto įstatymų poreikis(žr.12 lentelę), tačiau su biudžeto proceso tobulinimu susijusių taisyklių įteisinimas yra mažesnis nei Lietuvoje.

12 lentelė. Lietuvos ir Prancūzijos valstybės biudžeto proceso teisinis reglamentavimas

Tyrimo kriterijai / Šalis	**Įstatyminė bazė**	**Politiniai aspektai**	**Teisinė kultūra**
Lietuva	• Įvairaus lygio teisės aktai • Paprastas biudžeto įstatymas.	Aukštesnę teisinę galią turinčių biudžeto įstatymų poreikis mažesnis	Aukšta teisinė kultūra
Prancūzija	• Įvairaus lygio teisės aktai • Konstitucinis biudžeto įstatymas	Aukštesnę teisinę galią turinčių biudžeto įstatymų	Aukšta teisinė kultūra

		poreikis didesnis	

13 lentelė. Lietuvos ir Prancūzijos valstybės biudžeto proceso problematika

Šalis	**Problemos**	**Problemą grindžianti ekonominė teorija**
Lietuva	Biudžeto proceso dalyvių atsakomybės stoka. Biudžetas sudaromas vadovaujantis asignavimų valdytojų poreikiais, nesirūpinama išsamios, aiškios informacijos pateikimu.	visuomenės pasirinkimo(angl.*public choise*) teorija
Prancūzija	Biudžeto proceso dalyvių atsakomybės stoka. Didelė valstybės skola.	visuomenės pasirinkimo(angl.*public choise*) teorija „Biudžetinių taisyklių“ koncepcija

IŠVADOS IR SIŪLYMAI

1. Valstybės biudžeto procesas, kaip valstybės finansinių išteklių valdymas, apima tam tikrus etapus, kurie yra reglamentuojami įstatymų ir vykdomi valdžios institucijų.
2. Naujausios valstybės biudžeto proceso studijos bei praėjusio amžiaus aktualijos leidžia suformuluoti XXI amžiaus biudžeto proceso sampratos tyrimo aspektus:
   - ✓ Teisinis reglamentavimas
   - ✓ Valstybės finansų valdymo tobulinimas
   - ✓ Valstybės finansų valdymo problematika
3. Atlikus tyrimą paaiškėjo, kad tiek Lietuvos, tiek Prancūzijos valstybių biudžeto procesai nepilnai atitinka teikiamas rekomendacijas ar nustatytus reikalavimus.
4. Valdžių atskyrimo laipsnis bei valstybės valdymo forma įtakoja biudžeto įstatymų ar vyriausybės nutarimų poreikį. Prancūzijai būdingas didesnis aukštesnę teisinę galią turinčių biudžeto įstatymų poreikis nei Lietuvai, Prancūzija turi konstitucinį biudžeto įstatymą.
5. Tiek Lietuvai, tiek Prancūzijai būdinga biudžeto proceso dalyvių atsakomybės stoka, kurią galima paaiškinti visuomenės pasirinkimo teorija (angl. *public choise*), kai demokratinėje visuomenėje veikiantys veikėjai veikia kaip racionalūs ir savo asmenine nauda besirūpinantys individai.
6. Efektyvumo bei skaidrumo principai Prancūzijos biudžeto procese yra geriau įgyvendinami nei Lietuvoje, nors informacijos apie biudžeto proceso teikimo vieta, kaip vienas iš skaidrumo principo reikalavimų, priešingai nei Lietuvoje, nėra įteisintas.
7. Prancūzijos valstybės skola daugiau nei du kartus viršija Lietuvos valstybės skolą.
8. Prancūzijoje yra didesnis aukštesnę teisinę galią turinčių biudžeto įstatymų poreikis, tačiau su biudžeto proceso tobulinimu susijusių taisyklių įteisinimas yra mažesnis nei Lietuvoje.
9. Į klausimą, ar įstatymuose įtvirtinti reikalavimai ar rekomendacijos biudžeto procesui įtakoja geresnį biudžeto valdymą, negalima atsakyti vienareikšmiškai. Viena vertus, efektyvumo bei skaidrumo principai Prancūzijos biudžeto procese yra geriau įgyvendinami nei Lietuvoje, nors informacijos apie biudžeto proceso teikimo laikas bei vieta, kaip vienas iš skaidrumo principo reikalavimų, priešingai nei Lietuvoje, nėra įteisintas. Kita vertus, Prancūzijos valstybės skola daugiau nei du kartus viršija Lietuvos valstybės skolą, kai Lietuvoje fiskalinės drausmės taisyklės, reguliuojančias biudžeto deficitą bei valstybės skolą yra įteisintos, Prancūzijoje neįteisintos.
10. Siekiant pagerinti efektyvumo bei skaidrumo principų įgyvendinimą Lietuvoje, siūloma sekti Prancūzijos pavyzdžiu, įkuriant tik biudžeto procesui skirtą internetinį puslapį bei tobulinti programinio biudžeto sudarymą.

11. Norint sumažinti Prancūzijos valstybės skolą bei užtikrinti biudžeto stabilumą, siūloma įteisinti fiskalinės drausmės taisykles, reguliuojančias biudžeto deficitą bei valstybės skolą.

LITERATŪRA

Lietuvos ir Prancūzijos teisės aktai

1. Code général des impôts. http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577 [žiūrėta 2011 10 18]
2. Le code des juridictions financières. http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070249&dateTexte=20111104 [žiūrėta 2011 10 18]
3. Constitution de 1958. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194 [žiūrėta 2011 09 18]
4. Fiskalinės drausmės įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dok [žiūrėta 2011 07 12]
5. La loi de 1922 sur le contrôle des dépenses engagées. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000522819&categorieLien=cid [žiūrėta 2011 10 18]
6. Le decret de 1962 sur la comptabilité publique. http://www.aft.gouv.fr/IMG/pdf/Legifrance_-_Le_service_public_de_l_acces_au_droit_.pdf [žiūrėta 2011 10 18]
7. Lietuvos Respublikos Konstitucinio dienos Teismo1998 m. sausio 10 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „ Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ http://www.lrkt.lt/dokumentai/1998/n8l0110a.htm [žiūrėta 2011 09 15]
8. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žem÷s ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo

įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ http://www.lrkt.lt/dokumentai/2002/n020114.htm [žiūrėta 2011 07 15]

9. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. vasario 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 30 d. nutarimo Nr. 1164 „Dėl dalies žemės ūkio ministerijos įmonių paskolų kapitalizavimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymo 13 straipsniui, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 9 straipsniui ir Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 43 straipsnio pirmajai daliai“ http://www.lrkt.lt/dokumentai/1996/n6l0228a.htm [žiūrėta 2011 07 15]
10. Loi de finanses. http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/loi_finances_2011.asp [žiūrėta 2011 10 18]
11. Loi de programmation des finances publiques. http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte [žiūrėta 2011 10 18]
12. Loi organique relative aux lois de finances. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028&dateTexte [žiūrėta 2011 10 18]
13. LR Biudžeto sandaros įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.susije_l?p_id=309324 [žiūrėta 2011 07 12]
14. LR Konstitucija. http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm [žiūrėta 2011 06 16]
15. LR Seimo Statutas. http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=357577 [žiūrėta 2011 07 12]
16. LR Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės. http://www.litlex.lt/scripts/sarasas2.dll?Tekstas=1&Id=47091 [žiūrėta 2011 08 10]
17. Mokesčių administravimo įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dok [žiūrėta 2011 09 18]
18. Strateginio planavimo metodika. http://www.lrv.lt/veikla/strateginis-planavimas/ [žiūrėta 2011 08 10]
19. Valstybės kontrolės įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dok [žiūrėta 2011 10 18] http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194 [žiūrėta 2011 09 26]
20. Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dok [žiūrėta 2011 09 18]

Specialioji literatūra

1. Base de données de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires. http://www.oecd.org/dataoecd/21/24/39628689.pdf [žiūrėta 2011 07 16]

2. Biudžeto planavimas ir tvirtinimas//Finansų ministerija. http://www.finmin.lt/web/finmin/biudzplan [žiūrėta 2011 09 10]
3. Bivainis J., Butkevičius A. Valstybės biudžeto programų vertinimas// Pinigų studijos,Nr.1,2003,http://www.ebiblioteka.lt/resursai/DB/LB/LB_pinigu_studijos/Pinigu_studijos_2003_01_03.pdf [žiūrėta 2011 06 16]
4. Bivainis J., Butkevičius A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. – Vilnius: Technika, 2009. –10 p.- ISBN 9789955284697
5. Bivainis J., Butkevičius A. Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas//Pinigų studijos, 2003, Nr.3, http://www.ebiblioteka.lt/resursai/DB/LB/LB_pinigu_studijos/Pinigų studijos [žiūrėta 2011 06 07]
6. Blöndal J.R. La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE: tendances communes// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2001, Vol.1, No.2, 7-29 p. http://www.oecd.org/dataoecd/12/6/33657930.pdf [žiūrėta 2011 07 10]
7. Buckiūnienė O. Finansai. -Vilnius: Vilniaus kolegija, 2002. – 42-43 p.- ISBN9955941863
8. Buškevičiūtė E. Mokesčių sistema. - Kaunas: Technologija, 2005.-238p.-ISBN9955098155
9. Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. - Kaunas: Kauno Technologijos universiteto leidykla, 2006. – 63 p. – ISBN995525016X
10. Bouvier M. et al. Finances publiques.- Paris:Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1996.-130-131p.- ISBN2.275.00155.7
11. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. – Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2000. - 84 p.- ISBN5420012421
12. Dépence publique. http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=T10F133 [žiūrėta 2011 09 19]
13. Enciclopédie de l'économie et de la gestion - Paris: Hachette, 1991. - 378 p. - ISBN2-01-011965-7
14. Euras//Internetinė enciklopedija Vikipedija. http://lt.wikipedia.org/wiki/Euras [žiūrėta 2011 09 10]
15. Euro sieksime 2014 metais// Mokesčių žinios,2011,birželio 13d, Nr. 22. http://www.mzinios.lt/lt/201117/straipsniai/aktualijos/euro_sieksime_2014_metais.html [žiūrėta 2011 06 10]
16. Grižas R. A. Užsienio šalių ekonomika ir ekonominė politika. – Vilnius: Ekonomikos mokymo centras, 2005. – 39-41p. - ISBN9986826195
17. Grosclaude J.,Marchessou P. Droit fiscal général. – Paris: Dalloz, 1997. – p.135.- ISBN2-247-02828-4

18. Kavoliūnienė I.,Vainiutė M. Prancūzijos V Respublikos valdymo modelis – Mišrios (pusiau prezidentinės) Respublikos etalonas// Socialinių mokslų studijos, 2011, Nr. 3(3), p. 1047–1071. www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai [žiūrėta 2011 11 10]
19. Keating M. La réforme de la gestion publique et le développement économique et social// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2001, Vol. 1, No.2, 159-241p. http://www.oecd.org/dataoecd/13/14/33657551.pdf [žiūrėta 2011 07 10]
20. Korzunienė J. Kaip efektyviau naudoti valstybės pinigus//Mokesčių žinios, 2007, birželio 11-17 d, Nr. 24. http://www.vkontrole.lt/publikacijos24.shtml [žiūrėta 2011 06 10]
21. Levišauskaitė K., Rūškys G. Valstybės finansai. - Kaunas: VDU leidykla, 2003.-54 p.-ISBN995553091X
22. Les finances publiques en France, http://www.finance-publique.com/ [žiūrėta 2011 06 16]
23. Lienert I. Le cadre juridique des systèmes budgétaires// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2004, Vol. 4, No.3, 35 p. http://www.oecd.org/dataoecd/57/51/40960926.pdf, [žiūrėta 2011 08 01]
24. Lietuvos viešųjų finansų problematika ir 2008 metų galimybės// Lietuvos laisvosios rinkos institutas.http://www.lrinka.lt/index.php/meniu/ziniasklaidai/straipsniai_ir_komentarai/llri_analize_lietuvos_viesuju_finansu_problematika_ir_2008_m_galimybes/4214;from_topic_id;19 [žiūrėta 2011 06 19]
25. Marcijonas A., Gudavičius B. Mokesčių teisė. - Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. – 19 p.-ISBN9955557052
26. Martinez J.CL., Malta P. Di. Droit Budgetaire. – Paris:1999. -744-859 p.-ISBN2711127230
27. Mastrichto konvergencijos kriterijai. http://lt.wikipedia.org/wiki/Mastrichto_kriterijai [žiūrėta 2011 06 10]
28. Medelienė A., Sudavičius B. Mokesčių teisė. – Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011.- 24-25 p. - ISBN9789955300939
29. Meidūnas V., Puzinauskas P. Lietuvos finansų sistema. - Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. – 103 p.- ISBN9955557265
30. Muzellec R. Finances publiques. – Paris: Sirey, 1991.- 9 p. – ISBN978-2-247-06889-0
31. Naraškevičiūtė V., Lakštutienė. A. Valstybės finansai. - Kaunas: Technologija, 2003. – p.ISNB995509396X
32. Novikevičius V. Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai// Jurisprudencija: mokslo darbai.- Vilnius: 2002, Nr. 31(23), 36-45 p. –ISNN 1392-6195
33. Rakauskienė O.G. Valstybės ekonominė politika (fiskalinė, užsienio prekybos ir socialinė politika):monografija. - Vilnius: MRU leidybos centras, 2006. – 243 p.- ISBN9955-19-032-9

34. 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 2011 09 19]
35. Ruffner M., Blöndal J.R., Kristensen J.K. La procédure budgétaire en Finlande// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire,2002,Vol.2,No.2,135-172 p. http://www.oecd.org/dataoecd/8/21/40422385.pdf [žiūrėta 2011 07 15]
36. Ruffner M., Blöndal J.R. La procédure budgétaire au Danemark// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2004, Vol.4, No.1, 57 -93 p. www.oecd.org/dataoecd/8/61/40422375.pdf [žiūrėta 2011 07 15]
37. Schick A. Vingt-cinq années de réforme budgétaire// Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, 2004, Vol. 4, No.1, 93-121 p. http://www.oecd.org/dataoecd/36/5/39543855.pdf [žiūrėta 2011 07 15]
38. Shah A. Balance, Accountability and Responsiveness of Government/ World Bank Policy Research Working Paper Series,1999 No.2021, 43 p. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=623937 [žiūrėta 2011 06 10]
39. Skujienė A.Finansų vadyba. – Vilnius: Count line leidyba, 2008.- 13 p.-ISBN97899554539
40. Smalenskas G. Finansai, III dalis.- Vilnius: Homo liber, 2002. – 102 p.- ISBN995449209
41. Šimašius R. Biudžeto reformos esmė ir principai//Laisvoji rinka, 1998, No.1, http://www.lrinka.lt/index.php/meniu/ziniasklaidai/straipsniai_ir_komentarai/nauja_biudzeto_kokybe__mokesciu_nastos_mazinimo_prielaida/2083;from_topic_id;19 [žiūrėta 2011 06 15]
42. Valdžios sektoriaus deficitas ir skola // Statistikos departamentas.http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1282&PHPSESSID=4bcb15f1df12ebbc37772634deaeda3e[žiūrėta 2011 09 19]
43. Valdžių padalijimas. http://infolex.lt/portal/start_visuom.asp?act=valdschem [žiūrėta 2011 08 19]
44. Valstybinio audito ataskaita. Programinio biudžeto sistema. http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?1661 [žiūrėta 2011 09 19]
45. Valstybės biudžeto išlaidos//Internetinė enciklopedija Vikipedija. http://lt.wikipedia.org/wiki/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_i%C5%A1laidos) [žiūrėta 2011 09 19]
46. Valstybės finansų stabilumą garantuos Fiskalinės drausmės įstatymas//ELTA pranešimas spaudai. http://www.euro.lt/lt/naujienos/euras/naujienos/1952/?print=1 [žiūrėta 2011 09 10]
47. Visuotinė lietuvių kalbos enciklopedija. – Vilnius: 2003.- 256 p. - ISBN5420014866

ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS

Jarutienė A. Biudžeto proceso samprata ir struktūra/ Mokesčių administravimo magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof.dr. A.Miškinis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2011. – 86 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe suformuluoti valstybės biudžeto proceso tyrimo kriterijai ir palyginti Lietuvos ir Prancūzijos šiuolaikiniai valstybės biudžeto procesai, iškeltos biudžeto valdymo problemos bei pateikti pasiūlymai, kaip šias problemas spręsti. Pirmoje darbo dalyje teoriniu aspektu tiriama biudžeto proceso samprata. Antroji darbo dalis skirta empirinio tyrimo metodologinėms charakteristikoms aptarti. Trečiojoje praktinėje dalyje atliekama Lietuvos ir Prancūzijos biudžeto procesų analizė, lyginant abiejų valstybių biudžeto procesų teisinį reglamentavimą, biudžeto sudarymo, vykdymo bei kontrolės tobulinimą ir su tuo susijusias problemas.

Pagrindiniai žodžiai: valstybės biudžetas, valstybės biudžeto procesas, biudžeto proceso samprata, biudžeto proceso struktūra, biudžeto proceso reglamentavimas, biudžeto proceso tobulinimas, biudžeto proceso problematika, Lietuvos valstybės biudžeto proceso tendencijos, Prancūzijos valstybės biudžeto proceso tendencijos.

Jarutienė Asta. Concept and structure of budget‘s process / The final master’s paper from the administration of taxes. The head of paper prof. dr. Algirdas Miškinis. – Vilnius: Mykolas Romeris university, Department of Finance and Taxes, 2011.-86 p.

ANNOTATION

In this final master’s paper is formulated the comparative criteria and made the comparative analysis of current French and Lithuanian budgets’ processes. Also there are uncovered the problems of the management of state’s budget and are submitted the recommendations, how that problems could be solved. At the first part there are defined the concept of budget’s process in theoretical approach. The second part is dedicated for methodological characteristics of empirical research. At the third part are analyzed the current Lithuanian and French budgets’ processes in comparative method. There are compared the legal regulations of budgets’ processes, the improvement of the formation, execution and control of the state’s budget and also the connected problematical aspects.

Key words: state’s budget, the process of state’s budget, the concept of budget’s process, the structure of budget’s process, the legal regulation of budget’s process, the improvement of budget’s process, the

problems of budget's process, the tendencies of Lithuanian budget's process, the tendencies of French budget's process.

SANTRAUKA

Jarutienė A. Biudžeto proceso samprata ir struktūra/ Mokesčių administravimo magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof.dr. A.Miškinis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2011. – 86p.

Valstybės biudžeto proceso samprata ir struktūra – aktualumo neprarandanti tema. Biudžeto dėka valstybė turi didelę galimybę sukoncentruoti savo rankose didžiulius išteklius svarbiausioms ekonominėms ir socialinėms problemoms spręsti, gali įtakoti valstybės piliečių gyvenimo kokybę. Pastaraisiais metais pasaulį sukrėtusi ekonomikos krizė dar labiau kelia susidomėjimą valstybės biudžetu. Demokratija sustiprino gyventojų reikalavimą, kad vyriausybė būtų atskaitinga ir gerai tvarkytųsi. Pastaraisiais dešimtmečiais biudžetinių sistemų reformos vykdomos daugelyje šalių. Tokiu būdu skatinamas didesnis fiskalinis skaidrumas, efektyvesnis finansų valdymas. Iškyla probleminiai klausimai: kiek šių dienų valstybės biudžeto procesas atitinka teikiamas tarptautinių organizacijų rekomendacijas bei nustatytus reikalavimus? Ar įstatymuose įtvirtinti reikalavimai, rekomendacijos biudžeto valdymui įtakoja efektyvesnį biudžeto procesą? Kokios biudžeto valdymo problemos ir kaip jas paaiškinti? Iškėlus probleminius klausimus, tyrimo tikslas yra išsiaiškinti valstybės biudžeto proceso sampratą ir palyginti šių dienų Lietuvos biudžeto procesą su Prancūzijos biudžeto procesu.

Lyginamoji analizė atliekama vadovaujantis aktualiais valstybės biudžeto proceso tyrimo kriterijais – biudžeto proceso teisinis reglamentavimas, tobulinimas bei problematika. Darbe remiamasi naujausiais moksliniais tyrimais, teisės aktų naujausiomis redakcijomis, naujausia Lietuvos bei Prancūzijos Finansų ministerijų bei Statistikos departamentų pateikiama informacija. Tokiu būdu biudžeto procesas tiriamas nebandant detaliai atskleisti kiekvienos šalies biudžeto proceso eigą, tačiau akcentuojant svarbiausius šio sudėtingo proceso aspektus bei lyginant situaciją ekonominio išsivystymo lygio prasme skirtingose šalyse. Atlikus tyrimą paaiškėjo, kad tiek Lietuvos, tiek Prancūzijos valstybių biudžeto procesai nepilnai atitinka teikiamas rekomendacijas ar nustatytus reikalavimus. Tiek Lietuvai, tiek Prancūzijai būdinga biudžeto proceso dalyvių atsakomybės stoka. Lietuvoje daug trūkumų pastebima įgyvendinant skaidrumo bei efektyvumo principus, tuo tarpu Prancūzija pasižymi didele valstybės skola. Į klausimą, ar įstatymuose įtvirtinti reikalavimai ar rekomendacijos biudžeto procesui įtakoja geresnį biudžeto valdymą, negalima atsakyti vienareikšmiškai. Viena vertus, efektyvumo bei skaidrumo principai Prancūzijos biudžeto procese yra geriau įgyvendinami, nei Lietuvoje, nors informacijos apie biudžeto proceso teikimo laikas bei vieta, kaip vienas iš skaidrumo principo reikalavimų, priešingai nei Lietuvoje, nėra įteisintas. Kita vertus, Prancūzijos valstybės skola daugiau nei du kartus viršija Lietuvos valstybės skolą, kai Lietuvoje fiskalinės drausmės taisyklės, reguliuojančias biudžeto deficitą bei valstybės skolą yra įteisintos, o Prancūzijoje neįteisintos. Siekiant pagerinti efektyvumo bei skaidrumo principų įgyvendinimą Lietuvoje, siūloma sekti Prancūzijos pavyzdžiu, įkuriant tik biudžeto procesui skirtą internetinį puslapį bei tobulinti programinio biudžeto sudarymą. Norint sumažinti Prancūzijos valstybės skolą bei užtikrinti biudžeto stabilumą, siūloma įteisinti fiskalinės drausmės taisyklės, reguliuojančias biudžeto deficitą bei valstybės skolą.

SUMMARY

Jarutienė Asta. Concept and structure of budget‘s process / The final master’s paper from the administration of taxes. The head of paper prof. dr. Algirdas Miškinis. – Vilnius: Mykolas Romeris university, Department of Finance and Taxes, 2011.- 86p.

Concept and structure of budget’s process of the state is relevance lined theme. According to the budget the state has a huge opportunity to concentrate the resources in its hands to solve the most important social and economic problems also has a huge influence for the quality of life of the citizens. The global economic crisis, which has shaken the world in recent years, raises further interest on the state’s budget. Democracy has strengthened the demand of citizens, that government must be accountable and works properly. A lot of states have been making reforms of the systems of budgets in recent decades. By that way it is activating the greater fiscal transparency and effective financial management. Several problematical questions for the research are rising up in that context: how much the particular process of the current state’s budget conform the recommendations provided by the international organizations and determined requirements? Do the requirements determined in legislations and recommendations for the management of the budget make influence for the effective process of the budget? Which problems of the management of the budget appear and how these could be explained? The aim of the research is to ascertain the concept of budget’s process and compare the current Lithuanian budget’s process with the budget’s process of the France. The criteria for the comparative analysis: legal regulation of budget’s process, improvement and problematic. The paper based on the latest scientific research, legislation, opinions of various authors, information presented by Lithuanian and French finance ministries and departments of statistics. The research recover that the both Lithuanian and French budgets’ process don’t fully comply with the recommendations and regulations determined by the international organizations. Lack of responsibility of the budget’s process is similar for both Lithuania and France. A lot of weaknesses are noticed in Lithuania in the execution of such principles as transparency and efficiency, while the France has a high governmental debt. There is no the one right answer in the question, do the determined regulations in the legislations and the recommendations influence the better management of state’s budget. On the one hand such principles like transparency and efficiency are better executing in France then in Lithuania, while the time and the place of taking the information about the budget’s process, as one of the requirements for the transparency principle, in contrast to Lithuania, there isn’t legitimated in France. On the other hand the governmental dept in France is twice higher then in Lithuania. Also the rules of the fiscal discipline, which regulate the budget’s deficit and the governmental dept, are legitimated in Lithuania and aren’t legitimated in France. In order to improve the execution of the principles of transparency and efficiency in Lithuania, there is recommending follow the French example to create the public web link dedicated for the process of state’s budget and also to improve the formation of program

budgeting. In order to reduce the French governmental dept and ensure the stability of the budget, there is recommending legitimate the rules of the fiscal discipline in France.

1 PRIEDAS

Lietuvos biudžeto proceso tobulinimas

Tyrimo kriterijai / Šalis	Atsakomybės principas	Stabilumo principas	Skaidrumo principas	Efektyvumo principas	Metinis biudžeto deficitas ne daugiau kaip 3% BVP	Valstybė skola ne daugiau kaip 60% BVP
Lietuva	Biudžeto proceso dalyvių atsakomybė yra įteisinta, tačiau išlaidų ar valstybės tarnautojų skaičiaus didėjimas rodo, kad realiai biudžeto proceso kontrolė bei veikėjų atsakomybė nėra efektyvi.	Įgyvendintas	*Biudžeto formavimas:* Vyriausybė per vėlai skelbia informaciją apie planuojamas ir faktines valstybės pajamas ir išlaidas, įstatyme nustatyta informacijos apie biudžeto procesą teikimo vieta. *Biudžeto vykdymas:* Pastaraisiais metais Lietuvoje vis daugiau duomenų ir informacijos apie valstybės biudžetą galima rasti Finansų ministerijos tinklapyje.	Įstatymas numato, kad siekiama efektyvaus biudžeto sudarymo bei vykdymo, tačiau pastebimas neefektyvus valstybės lėšų panaudojimas arba jų panaudojimas ne pagal paskirtį. 2000 metais priimtas naujas LR biudžeto sandaros įstatymas, pagal kurį turi būti sudaromas programinis biudžetas. Analitikų nuomone programinis biudžetas Lietuvoje kol kas yra deklaratyvaus pobūdžio.	11 metų laikotarpyje (Nuo 2000 iki 2010 metų): 6 metus neviršija 3 % BVP ribos, 5 metus viršija 3 % BVP ribą.	11 metų laikotarpyje (Nuo 2000 iki 2010 metų): nė vienais metais neviršija 60 % BVP ribos.

2 PRIEDAS

Prancūzijos biudžeto proceso tobulinimas

Tyrimo kriterijai / Šalis	Atsakomybės principas	Stabilumo principas	Skaidrumo principas	Efektyvumo principas	Metinis biudžeto deficitas ne daugiau kaip	Valstybė skola ne daugiau kaip 60% BVP

					3% BVP	
Prancūzija	Biudžeto proceso dalyvių atsakomybė yra įteisinta, tačiau išlaidų ar valstybės tarnautojų skaičiaus didėjimas rodo, kad realiai biudžeto proceso kontrolė bei veikėjų atsakomybė nėra efektyvi.	Įgyvendintas	*Biudžeto formavimas:* Informacijos apie biudžeto proceso teikimo laikas bei vieta nėra įteisinti, tačiau realiai Prancūzijos biudžeto skaidrumas užtikrinamas pakankamai gerai. *Biudžeto vykdymas:* Informacijos apie biudžeto proceso vykdymą teikimo laikas bei vieta nėra įteisinti, tačiau visą informaciją apie vykdymą galime rasti tam skirtame internetiniame puslapyje.	Įstatymas numato, kad siekiama efektyvaus biudžeto sudarymo bei vykdymo ir tai realiai įgyvendinama 2006 metais sudarius naują biudžetą pagal programas-misijas.	11 metų laikotarpyje(Nuo 2000 iki 2010 metų): 5 metus neviršija 3 % BVP ribos, 6 metus viršija 3 % BVP ribą	11 metų laikotarpyje(Nuo 2000 iki 2010 metų): 3 pirmuosius metus neviršijama 60 % BVP riba, paskutiniuosius 8 metus ši riba viršijama ir nuolat auga.