MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO

EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETO

EKONOMIKOS KATEDRA

**VIKTORIJA AUGLIENĖ**

FINANSŲ RINKŲ MAGISTRO STUDIJŲ NEAKIVAIZDINIS SKYRIUS

FRmn5-01 GRUPĖ

# LIETUVOS FISKALINĖ POLITIKA IR JOS POKYČIAI ĮSTOJUS Į EUROPOS SĄJUNGĄ

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –

doc. dr. Ramutis Alfredas Grižas

Katedros vedėjas –

doc. dr. Algis Dobravolskas

Vilnius, 2006

# TURINYS

**PAVARTOTOS SĄVOKOS ..... 3**
**ĮVADAS ..... 5**
**1. Valstybės fiskalinės politikos esmė: teoriniai aspektai ir jų taikymo metodika ..... 8**
1.1. Fiskalinė politika – valstybės ekonominio mechanizmo sudedamoji dalis ..... 8
1.2. Diskretinė ir nediskretinė fiskalinė politika ..... 11
1.3. Fiskalinė decentralizacija ..... 15
**2. Valstybės fiskalinės politikos bruožai skirtingais Lietuvos ekonominio vystymosi etapais ..... 17**
2.1. Pereinamojo laikotarpio fiskalinė situacija Lietuvoje ..... 17
2.2. Fiskalinė situacija integracijos į ES laikotarpiu ir tapus ES nare ..... 22
**3. Lietuvos fiskalinės politikos realizavimo mechanizmas ir pagrindinės jos kryptys ..... 31**
3.1. Lietuvos fiskalinės politikos instrumentas – Lietuvos Respublikos biudžetas, jo sandara, raida .... 31
3.2. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų mechanizmas ..... 38
3.2.1. Valstybės pajamų politika ..... 38
3.2.1.1. Lietuvos Respublikos mokestinė bazė ..... 39
3.2.1.2. ES finansinė parama ..... 52
3.2.2. Valstybės išlaidų politika ..... 57
3.2.3. Lietuvos fiskalinės politikos tvarumo ir patikimumo indikatoriai ..... 65
**4. Lietuvos fiskalinės politikos perspektyvos ir strateginė vizija ..... 68**
**IŠVADOS ..... 79**
**NAUDOTOS LITERATŪROS SĄRAŠAS ..... 83**
**SANTRAUKA ..... 87**
**SUMMARY ..... 88**
**PRIEDAI ..... 89**

## PAVARTOTOS SĄVOKOS

***Apmokestinimas*** – valstybės mokesčių įplaukos iš namų ūkių ar įmonių pajamų bei išlaidų. Rengiant mokesčių sistemą, reikia laikytis trijų pagrindinių apmokestinimo principų: neutralumo, teisingumo ir paprastumo[1].

***Asignavimai*** – biudžete nustatyta biudžetinių įstaigų ar kitų biudžeto lėšas gaunančių subjektų išlaidoms, ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui bei strateginėms atsargoms įsigyti skirta lėšų suma, kurią asignavimų valdytojas turi teisę biudžetiniais metais gauti iš biudžete sukauptų lėšų[26].

***Bendrasis vidaus produktas (BVP)*** – visų pagamintų prekių ir suteiktų paslaugų *šalyje* per tam tikrą laiką galutinių rinkos kainų suma naudojant šalies ekonomikos išteklius.

***Bendrasis nacionalinis produktas (BNP)*** – visų *šalies piliečių* pagamintų prekių ir suteiktų paslaugų galutinių rinkos kainų suma per tam tikrą laikotarpį.

***Defliacija –*** prekių ir paslaugų bendrojo kainų lygio mažėjimas, kai piniginio vieneto perkamoji galia kyla. Paprastai defliacija kyla esant ekonomikos nuosmukiui.

***Dotacija –*** valstybinė pašalpa (piniginės lėšos) įmonėms, įstaigoms, skiriama tam tikroms jų išlaidoms padengti, priemoka, materialinė pagalba[2].

***Ekonominis augimas –*** ilgalaikis valstybės gamybinio potencialo plėtojimas, kurį apibūdina realiojo BVP (BNP) augimas.

***Eksportas –*** tai fizinis šalyje pagamintų prekių išvežimas iš šalies[3].

***Fiskalinė politika –*** valstybės vyriausybės veikla, susijusi su sprendimais dėl finansinių išteklių mobilizavimo ir išlaidų.

***Fiskalinė konsolidacija –*** fiskalinės politikos subalansuotumas, priemonė didesniam fiskaliniam veiksmingumui pasiekti optimaliai išnaudojant visą šalies potencialą ir konkuruojant tarptautiniu mastu.

***Gerovės valstybė –*** valstybė, kurioje rūpinamasi visapusiška gyventojų apsauga, įskaitant valstybės išmokas bei paslaugas, ir laiduojama žmonių gerovė.

***Infliacija -*** prekių ir paslaugų bendrojo kainų lygio didėjimas, kai piniginio vieneto perkamoji galia smunka. Paprastai infliacija kyla esant ekonomikos augimui.

***Importas –*** fizinis užsienyje pagamintų prekių įvežimas į šalį[4].

---

[1] Ekonomikos terminai ir sąvokos:mokomasis žodynas. Vilnius: Vilniaus pedagoginis universitetas, 1999. p. 10.

[2] Ten pat. p. 43.

[3] Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2368/2002. – oficialus leidinys L358, 31/12/2002. p. 0028-0048.

[4] Ten pat.

***Infliacijos tempas*** **–** visų šalies ūkyje pagamintų prekių ir suteiktų paslaugų kainų pokyčių vidurkis per tam tikrą laikotarpiu.

***Konvergencija***[5] **–** suartėjimas su nustatytu dydžiu (riba) per tam tikrą laikotarpį.

***Mokėjimų balansas*** **–** statistinis visų Lietuvos žmonių, įmonių ir valdžios santykių su užsieniu operacijų registras, atspindintis pinigų ir įsipareigojimų judėjimą.

***Mokestis*** – mokesčių įstatyme mokesčių mokėtojui nustatyta piniginė prievolė valstybei.

***Mokesčio tarifas*** – mokesčių suma už apmokestinimo vienetą. Jis gali būti nustatytas absoliučiu dydžiu (akcizams) arba procentine išraiška (PVM, GPM, pelno mokesčiui).

***Mokesčių našta*** – konsoliduotų valstybės pajamų santykis su BVP[25].

***Nacionalinis biudžetas*** – valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduota (neįskaitant savivaldybių biudžetams skirtų valstybės biudžeto asignavimų) visuma.

***Nedarbo lygis*** – ekonominis rodiklis, išreikštas asmenų, galinčių ir norinčių dirbti, bet neturinčių darbo, santykiu su visais darbingais šalies gyventojais.

***Savivaldybės biudžetas*** – savivaldybės tarybos patvirtintas savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams[27].

***Subalansuotas (visiško užimtumo) biudžetas*** – ekonominė padėtis, kai šalies vyriausybės išlaidos yra lygios mokesčiams ir kitoms įplaukoms egzistuojant minimaliam nedarbo lygiui, nesąlygojančiam infliacijos padidėjimo.

***Subsidija*** – tai valstybės parama, teikiama pagal turimus šalies finansinius išteklius, kuria siekiama padidinti finansuojamo objekto (subjekto) pajamas ir sumažinti jo pagaminto produkto ar suteiktos paslaugos kainą vartotojams, šitaip garantuojant, kad nesumažėtų suvartojimas.[26]

***Valstybės biudžetas*** – Seimo patvirtintas valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams[27].

***Valstybės investicijos*** – investicijos valstybės poreikiams tenkinti nacionalinio biudžeto, valstybės (savivaldybių) fondų lėšomis, Lietuvos valstybės (savivaldybių) vardu gautomis paskolomis, valstybės (savivaldybių) įmonių lėšomis ir kitu valstybės (savivaldybių) turtu bei suteikiamomis paskolų garantijomis[28].

***Valstybės skola*** – suma įsipareigojimų šalies viduje ir užsienyje, prisiimtų prateityje ir planuojamų įvykdyti ateityje.

---

[5] Pass Ch., Lowes B., Davies L. Ekonomikos terminų žodynas. Vilnius: Baltijos biznis, 1994. p. 119.

# ĮVADAS

Fiskalinė[6] politika - tai valstybės vyriausybės veikla, susijusi su sprendimais dėl finansinių išteklių mobilizavimo ir išlaidų. Fiskalinė politika apima sprendimus dėl valstybės biudžeto, kuris ir yra fiskalinės politikos įgyvendinimo priemonė, pajamų ir išlaidų, valstybės skolos valdymo, pervedimų tarp įvairių valstybinių žinybų, valstybės turto pardavimo, nuomos ar pirkimo, skolinimosi iš įmonių ar finansų įstaigų ar paskolinimu joms, valstybinių pensijų ir valstybinių pensijų fondų, kitokių socialinių išmokų. Fiskalinė politika taip pat susijusi su veikla, kuri nebūtinai atspindima biudžete, tačiau daro reikšmingą poveikį valstybės finansavimo galimybėms, pavyzdžiui, su valstybinių įmonių teikiamų komunalinių paslaugų tarifų nustatymu, aplinkos apsaugos reguliavimui, vyriausybės garantijų teikimui paskoloms, įmonių atleidimui nuo tam tikrų mokesčių. Be to, fiskalinei politikai priskiriami procedūriniai valstybės finansų tvarkymo klausimai, atitinkamos teisinės bazės palaikymas, institucijų veiklos ir jų kompetencijos nustatymas priimant kasdienius sprendimus fiskalinėje srityje.

Lietuvos valstybės fiskalinės politikos reformos prasidėjo atkūrus nepriklausomybę. Pagrindiniai pereinamojo laikotarpio uždaviniai – augimas ir stabilios kainos, stabilizuojant ekonomikos būklę, stabdant gamybos nuosmukį, mažinant infliaciją, pertvarkant šalies ūkio struktūrą, siekiant integruotis į Europos Sąjungą (ES) – buvo sėkmingai įgyvendinami. Nuo 1992 m. infliacijos lygis kasmet krito ir 1995 m. buvo užfiksuotas šalies ekonominis augimas, kuris tęsėsi iki 1998 m. Rusijos finansinės krizės. Rusijos krizės padariniai ženkliai koregavo Lietuvos fiskalinės politikos kryptis: valstybinių įmonių nuostoliams finansuoti Vyriausybė mobilizavo valstybinius išteklius valstybos skolos augimo sąskaita. Išryškėjo eilė fiskalinių problemų, kurios nebuvo analizuojamos ekonomikai vystantis augimo linkme: dėl didelių gamybos kaštų, konkurencijos sąlygų bei ilgalaikės strategijos nebūvimo sparčiai augo kainos, kartu ženkliai išaugo infliacija ir nedarbas. Dėl prastų sąlygų darbo rinkoje ir ekonominėje sferoje sumažėjo mokesčių surinkimas. Tačiau pereinamuoju laikotarpiu konsoliduotas bendras šalies biudžetas sudarė pakankamai stabilią BVP dalį. Skirtingai nei kai kurioms kitoms ekonomiką pertvarkančioms kaimyninėms valstybėms, Lietuvai visgi pavyko išvengti nevaldomo nacionalinio biudžeto pajamų ir išlaidų nuosmukio.

Nuo 2000 m. šalies fiskalinė politika yra sąlygota Europos integracijos strategijos. Atsirado ES sutartyje numatytų makroekonominių ir fiskalinių kriterijų ir jų priežiūros procedūrų, kurių pagrindą sudarė ES Mastrichto konvergencijos kriterijai, taip pat gausybė vidaus rinkos reguliavimo mechanizmų, privertusių didinti viešąsias išlaidas.

---

[6] Sąvoka *fiskalinė (angl. fiscal)* kilusi nuo šaknies *fisc*, kurios reikšmė susijusi su vyriausybės iždu (angl. treasury).[7]

Reaguojant į kintančią ekonominę situaciją ir ekonominio augimo tempus, buvo iškelti nauji uždaviniai Lietuvos fiskalinei politikai – augimo ir socialinės gerovės skatinimo – glaudžiai susiję su Lietuvos stojimu į ES. Lietuvai integruojantis ir vėliau tapus ES nare, atsirado galimybė pritraukti papildomus finansinius išteklius ilgalaikėms valstybės išlaidų programoms įgyvendinti siekiant priartėti maksimaliu greičiu prie išsivysčiusių ES šalių. Kartu šalis globaliai turėjo pagrįsti savo siekius tapti konkurencinga, patrauklia investicijoms, finansiškai stabilia gerovės valstybe.

**Darbo naujumas ir aktualumas** apibrėžiamas Lietuvos fiskalinės politikos vertinimu per visuotinės gerovės ir konkurencingumo bei ilgalaikio ekonominio augimo prizmę. Šiuo metu, praėjus daugiau kaip dvejiems metams nuo Lietuvos įstojimo į ES, valstybės fiskalinės politikos kryptys, prioritetai ir perspektyvos aktualios tiek visuomenei, formuojančiai valstybės išteklius per mokesčius ir siekiančiai gauti maksmimalią savo investicijų grąžą per išlaidų programas, tiek verslui, siekiančiam išnaudoti maksimalias galimybes uždirbant pelnus, tiek užsienio investuotojams, siekiantiems įdėti savi pinigus ten, kur patrauklesnė mokestinė bazė, stabilesnė ekonominė padėtis.

Nagrinėjant Lietuvos fiskalinės politikos ypatumus, nustatomas **darbo objektas -** Lietuvos Respublikos fiskalinė politika : jos struktūra, raida, problemos ir perspektyvos, Lietuvai įstojus į ES.

**Darbo hipotezė** – Lietuvos fiskalinės politikos ypatumus ir pokyčius sąlygoja bendra Lietuvos valstybės ekonominės politikos raida bei kryptys.

**Darbo tikslas –** atlikti Lietuvos fiskalinės politikos analizę, iškelti pagrindinius privalumus ir trūkumus, numatyti trūkumų pašalinimo kryptis, pateikti prognozes ateičiai.

Siekiant darbo tikslo, keliami **uždaviniai :**

- išanalizuoti Lietuvos fiskalinės politikos raidos ypatumus ir tendencijas;
- išanalizuoti Lietuvos Respublikos biudžeto, kaip pagrindinio fiskalinės politikos instrumento, sandaros ypatumus, raidą, struktūrinius komponentus ir jų modifikaciją;
- išnagrinėti Lietuvos fiskalinės politikos socialinius aspektus: poveikį užimtumui bei ekonominius-socialinius instrumentus, užtikrinančius visuomenės gerovę;
- išskirti pokyčius Lietuvos fiskalinės politikos plotmėje, Lietuvai įstojus į ES;
- numatyti Lietuvos fiskalinės politikos ateities perspektyvas.

Darbe naudojama **metodika:**

- statistinių duomenų analizė fiskalinės politikos plotmėje;
- teorinė analizė;
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymų, nutarimų ir norminių aktų, susuijusių su Lietuvos fiskaline politika, analizė,

- ES sutarčių, norminių aktų, direktyvų analizė.

Darbe remiamasi anglų ekonomisto Dž.M.Keinso makroekonomine teorija (The General Theory), įvairių lietuvių ir užsienio autorių moksliniais darbais, publikacijomis ir straipsniais, Statistikos departamento prie Lietuvos Vyriausybės, Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos, Lietuvos Respublikos Ūkio ministerijos, Lietuvos banko, Lietuvos Vyriausybės, Lietuvos laisvosios rinkos instituto, Lietuvos ekonominės plėtros agentūros, Europos Centrinio banko duomenimis, Lietuvos Respublikos įstatymais, nutarimais ir norminiais aktais, Lietuvos ekonominio vystymosi programomis bei strategijomis, žurnalų „Atgimimas“, mokslinių žurnalų „Jurisprudencija“, „Pinigų studijos“, „Ekonomika“, savaitraščių „Mokesčių žinios“, „Apskaitos, audito ir mokesčių žinios“, dienraščio „Verslo žinios“ publikacijomis.

**Darbo apimtis ir struktūra.** Darbo apimtis – 89 puslapiai (be priedų). Darbą sudaro *pavartotos sąvokos, įvadas, keturi skyriai, išvados*. Darbe pateikta: 1 lentelė, 2 paveikslai. Pabaigoje pateikiamas literatūros sąrašas, santraukos lietuvių ir anglų kalbomis ir 7 priedai.

**Pirmame skyriuje „Valstybės fiskalinės politikos esmė: teoriniai aspektai ir jų taikymo metodika“** pateikiamas ir analizuojamas bendras valstybės fiskalinės politikos mechanizmas bei jo taikymo rezultatų įtaka šalies makroekonominei situacijai.

**Antrame skyriuje „Valstybės fiskalinės politikos bruožai skirtingais Lietuvos ekonominio vystymosi etapais“** apžvelgiama Lietuvos fiskalinės politikos raida ir patirtis nuo Nepriklausomybės atkūrimo iki Lietuvai tapus ES nare santykyje su bendros šalies makroekonominės būklės raidos tendencijomis.

**Trečiame skyriuje „Lietuvos fiskalinės politikos realizavimo mechanizmas ir pagrindinės jos kryptys“** nagrinėjamas Lietuvos fiskalinės politikos įgyvendimo mechanizmas, analizuojant pagrindinių instrumentų – Lietuvos biudžeto, mokesčių sistemos, išlaidų bei investavimo politikos, valstybės skolos ir užimtumo – vaidmenį, pasireiškimo tendencijas, kryptingumą bei dėsningumus kintančiomis ekonominėmis sąlygomis.

**Ketvirtame skyriuje „ Lietuvos fiskalinės politikos perspektyvos ir strateginė vizija“** pateikiami autoriaus pasiūlymai bei prognozuojamos Lietuvos fiskalinės politikos ateities kryptys, perspektyvos, analizuojami bei apibendrinami priežastiniai valstybės fiskalinės politikos bei bendros ekonominės politikos ryšiai ir tendencijos.

# 1. Valstybės fiskalinės politikos esmė : teoriniai aspektai ir jų taikymo metodika

Valstybės fiskalinė politika – tai valstybės valdymo, kurį galima apibrėžti kaip valdžios įtaką valstybės piliečių kokybei, rezultatas mobilizuojant finansinius išteklius ir juos paskirstant . Nuo to, kaip tvarkomi ir valdomi valstybės finansai priklauso ir fiskaliniai rezultatai. Valstybės finansai – tai vienas iš pagrindinių būdų, kaip gerai valdant valstybę, galima daryti įtaką valstybės piliečių gyvenimo kokybei, t.y. efektyviai paskirstyti ribotus valstybės resursus laike ir erdvėje.

Fiskalinė politika, kurios užuomazgos atsirado kartu su Valstybe, iš pradžių buvo susijusi su socialinio teisingumo ir vertybių klausimais. Apie valstybės valdymo efektyvumą buvo sprendžiama pagal tai, ar jis leido palaikyti stabilią socialinę pusiausvyrą. XX a. pradžioje valstybės vaidmuo rinkos ekonomikoje buvo gana ribotas. Daugiausia įplaukų į valstybės biudžetą patekdavo iš muitų ir transporto rinkliavų. Supratimas, kad fiskaliniai vyriausybės veiksmai gali turėti svarbų stabilizuojantį ekonomikos poveikį, kuris pasireiškia per vyriausybės pastangas išlaikyti nedidelį nedarbą, siekti visiško užimtumo ir subalansuoti mokėjimų balansą, taip pat valstybės pastangos užglaistyti rinkos netobulumus ir neigiamus socialinius reiškinius bei pajamų perskirstymo būtinybė tarp skirtingų socialinių klasių, kartų, regionų ar grupių, pradėjo populiarėti pasirodžius Dž. Keinso knygai [23], kai Vakarų Europoje ir JAV siautė Didžioji depresija. Keinsas teigė, kad per didelis taupymas gali sumažinti išlaidas, kurių reikia visisškam užimtumui palaikyti. Jo sukurti modeliai pagrindė esminį fiskalinės politikos tikslą, kuris yra neatsiejamas nuo pripažintos pagrindinės ekonomikos tendencijos – visiško užimtumo ir infliacijos panaikinimo.

Šiame skyriuje apžvelgiami valstybės fiskalinės politikos teoriniai ypatumai ir bandoma išskirti jų taikymo metodologija valstybės finansų plotmėje.

## 1.1. Fiskalinė politika –valstybės ekonominio mechanizmo sudedamoji dalis

Fiskalinė politika – tai valstybės finansų naudojimas, siekiant sušvelninti arba panaikinti bendrojo nacionalinio produkto (BNP) svyravimus, reguliuojant bendrąją paklausą. Tai - valstybės priemonių visuma, kurių pagalba siekiama sumažinti ciklinius svyravimus ir priartinti pusiausvyros BNP prie potencialaus BNP[7].

Teorinis fiskalinės politikos pagrindas yra anglų ekonomisto Dž.M.Keinso mokslas apie aktyvų valstybės biudžeto ir valstybinių investicijų vaidmenį, siekiant sušvelninti

konjunktūrinius svyravimus bei keinsistų užimtumo teorija, kuria remiantis, pagrindinė vyriausybės fiskalinės politikos misija – ekonomikos stabilizavimas, siekiant panaikinti nedarbą ir infliaciją. Tokiu būdu vyriausybei turi būti suteikta galimybė bei atsakomybė reguliuoti visuminę paklausą tam, kad būtų užtikrintas nuolatinis šalies klestėjimas.

Fiskalinės politikos priemonės :

- Valstybės prekių ir paslaugų pirkimai – mažėjant gamybai, vyriausybė gali išplėsti savo užsakymus įvairioms programoms.
- Valstybės mokami trnasferai – piniginiai pervedimai tam tikrų kategorijų gyventojams, kurių augimo tempus ir įvedimą gali keisti ir kontroliuoti vyriausybė.
- Mokesčiai – ekonomikos augimo sąlygomis, apmokestinimas gali būti padidintas, taip sumažinant visuminę paklausą, o ūkio nuosmūkio laikotarpiu sumažinamas, pristabdant visuminės paklausos kritimą.

Vyriausybės mokesčių ir išlaidų politikos yra jos fiskalinės politikos instrumentai. Valstybės piniginių pajamų ir išlaidų per tam tikrą laikotarpį planas vadinamas **valstybės biudžetu**, kurio formavimas ir naudojimas susijęs su fiskalinės politikos įgyvendinimu.

Pagrindiniai valstybės biudžeto pajamų šaltiniai yra mokesčiai , nemokestinės pajamos bei užsienio finansinė parama. Mokesčiais, kuriuos šalies gyventojai moka į valstybės biudžetą, yra padengiamos vyriausybės išlaidos, skirtos įvairioms valstybinėms programoms finansuoti.

Visus mokesčius **pagal apmokestinimo objektą** tikslinga suskirstyti į šias grupes[5]:

- **Pajamų** – privačių namų ūkių ir įmonių pajamų mokesčiai, pavyzdžiui, darbo užmokesčio, palūkanų, pelno;
- **Turto ir nuosavybės** – nekilnojamojo turto mokesčiai, pavyzdžiui, žemės, žemės nuomos, patalpų nuomos;
- **Išlaidų** – prekių ir paslaugų pardavimo mokesčiai, pavyzdžiui, pridėtinės vertės, akcizų, muitų.

Taip pat skiriami **tiesioginiai** ir **netiesioginiai** mokesčiai. Tiesioginiais mokesčiais apmokestinami fiziniai ir juridiniai ūkio subjektai, o netiesioginiais – parduodamos paslaugos ir prekės. Pastarieji didina prekių ir paslaugų kainą. Netiesioginius mokesčius sumoka pirkėjas.

Pagal tai, kaip mokesčių **tarifas** kinta **nuo apmokestinimo sumos** (pajamų), mokesčiai skirstomi į:

- **Progresinius** – didėjant apmokestinimo sumai, didėja ir mokesčio tarifas;
- **Proporcinius** – didėjant apmokestinimo sumai, mokesčio tarifas išlieka pastovus (Lietuvoje visi mokesčiai yra proporciniai.);
- **Regresinius** – didėjant apmokestinimo sumai, mažėja vidutinė mokesčio norma.

Pagrindinės mokesčių funkcijos:

- Fiskalinė – susijusi su valstybės biudžeto formavimu.
- Ekonomikos reguliavimo – didinant mokesčius, mažinama vartotojų perkamoji galia, tuo pačiu mažinama ir visuminė paklausa ir gamybos apimtis, o kartu ir infliacija.
- Socialinė – jei gaunantys didesnes pajamas moka didesnius mokesčius, jie tam tikru mastu mažina pajamų nelygybę.

Valstybės biudžeto išlaidos :

- Valstybės vartojimo išlaidos ( valstybinio sektoriaus darbuotojų darbo užmokestis, išlaidos valstybės perkamoms prekėms ir paslaugoms ).
- Valstybės investicijos ( įvairios kapitalo išlaidos ).
- Transferinės išmokos privačiam sektoriui ( socialinės išmokos).
- Valstybės skolos palūkanos.

Papildomoms vyriausybės išlaidoms būdingas **multiplikatoriaus efektas**[23], t.y. pusiausvyros BNP padidėja daugiau, negu išauga vyriausybės išlaidos. Priklausomai nuo multiplikatoriaus dydžio, vyriausybės išlaidos veikia pusiausvyros BNP. Didėjant vyriausybės išlaidoms, didėja bendroji paklausa ir pusiausvyros BNP, ir atvirkščiai.

**Biudžeto balansas** – tai skirtumas tarp visų vyriausybės pajamų ir visų jos išlaidų. Skirtingai nuo vyriausybės išlaidų prekėms ir paslaugoms kaip visuminės paklausos elemento, biudžete vyriausybės išlaidoms priskiriami tiek vyriausybės pirkimai, tiek jos daromi piniginiai išmokėjimai (transferinės išmokos) tam tikrų kategorijų subjektams.

Biudžeto balansas gali būti:

- Subalansuotas (visiško užimtumo) – biudžeto pajamos lygios išlaidoms.
- Perteklinis – biudžeto pajamos viršija išlaidas.
- Deficitinis – biudžeto išlaidos viršija pajamas.

Deficitinis biudžetas reiškia, kad vyksta valdžios išlaidavimas ateities kartų sąskaita. Ne mažiau svarbu, kad deficinis biudžetas leidžia paslėpti tikrąją valdžios paslaugų kainą ir dėtis, kad nedidinant mokesčių galima dar daugiau išlaidauti. Siekiant užkirsti kelią perskirstymui tarp kartų, valstybė privalo išlaidauti pagal pajamas, t.y. biudžeto išlaidos turi neviršyti biudžeto mokestinių pajamų, o valstybės skolinimasis - panaikintas. Tačiau, kita vertus, išlaidų ir mokesčių politikos tikslu turi būti visiškas užimtumas ir kainų stabilumas, o ne tik biudžeto subalansavimas, nes fiskalinė politika turi balansuoti ekonomiką, o ne faktinį valstybės biudžetą.

Jeigu vyriausybė stengsis subalansuoti faktinį biudžetą kasmet, ji pateks į ekonominės politikos pinkles ir imsis destabilizuojančių ekonomiką veiksmų. Pavyzdžiui, ekonomikos nuosmukio laikotarpiu, kai biudžetas savaime krypsta į deficitą vyriausybė, siekdama

subalansuoti biudžetą, sumažins valstybės išlaidas ar/ir padidins mokesčius ir taip dar labiau pagilins nuosmukį. Tokių destabilizuojančių veiksmų galima išvengti, jei vyriausybė imsis subalansuoti ne faktinį, o visiško užimtumo biudžetą, kuris rodo koks būtų biudžeto balansas esant dabartinei mokesčių sistemai ir išlaidų struktūrai, jei ekonomika būtų pasiekusi visišką užimtumą. Visiško užimtumo biudžetas nelinkęs savaime krypti į deficitą nuosmukio laikotarpiais, todėl jis nesiunčia vyriausybei klaidingų ekonominių signalų, pavyzdžiui, sumažinti mokesčius.

Fiskalinis nesubalansuotumas yra nepageidaujama blogybė, nes auga valstybės skola, o tuo pačiu ir skolos aptarnavimo išlaidos. Be to, šalyse su pereinamąja ekonomika valstybės skola sąlygoja didelį einamosios sąskaitos deficitą, o ne aukštą investicijų lygį. Fiskalinis deficitas „sudegina“ didelę dalį vietinių santaupų ir sumažina privačias investicijas.

### 1.2. Diskretinė ir nediskretinė fiskalinė politika

**Diskretinė fiskalinė politika** – tai vyriausybės veiksmai, susiję su mokesčių (naujų mokesčių įvedimas, egzistuojančių mokesčių panaikinimas, mokesčių tarifų, apmokestinimo sąlygų keitimas) ir išlaidų struktūros ir apimties keitimu, siekiant paveikti realią nacionalinių pajamų apimtį, užimtumą ir kontroliuoti infliaciją[55].

Kai šalyje egzistuoja ekonominio augimo nuosmukis, t.y. aukštas nedarbo lygis, vyriausybė turi imtis veiksmų, galinčių padidinti bendrąją paklausą, kad pusiausvyros nacionalinės pajamos padidėtų ir pasiektų potencialųjį produktą. Tokioje situacijoje reikalinga **ekspansinė** (skatinančioji) fiskalinė politika, kurią taikant teisingos šios prielaidos:

- Didėja vyriausybės išlaidos, mokestinės pajamos išlieka nepakitusios.
- Mokestinės pajamos mažėja, vyriausybės išlaidos išlieka nepakitusios.
- Didėja tiek vyriausybės išlaidos, tiek mokestinės pajamos.
- Visuminės paklausos kreivė pasislenka į viršų, pajamos padidėja multiplikuotai.

Vadinasi, jei biudžetas būtų subalansuotas nuo pradžių, fiskalinė politika nuosmukio metu turėtų judėti vyriausybės biudžeto deficito kryptimi, nes biudžeto deficitas yra neišvengiama skatinančios fiskalinės politikos pasekmė. Biudžeto deficitas gali būti dengiamas iš dviejų šaltinių:

1) vyriausybė skolinasi trūkstamas lėšas šalies viduje iš šalies gyventojų ir užsienyje.

Pirmu atveju vyriausybė platina vyriausybės vertybinius popierius (VVP) vertybinių popierių rinkoje. VVP pirkėjai tampa vyriausybės kreditoriais. Skolinantis užsienio rinkoje kitos šalies valiutą, atsiranda grėsmė, kad vyriausybė negalės įvykdyti savo finansinių įsipareigojimų

skolų atžvilgiu, nes ji negali padengti šios skolos leisdama savo nacionalinius pinigus, todėl valstybės skola vis didėja ir tampa našta ateities kartoms.

Valstybės skolos ir biudžeto deficito rodiklius sieja priklausomybė – didėjant valstybės skolai, didėja skolos aptarnavimo išlaidos, tarp kurių pagrindinę dalį sudaro palūkanų mokėjimai, savaime didinantys biudžeto išlaidas ir, jei nesikeičia biudžeto pajamų lygis, deficitą. Kuo didesnė tampa valstybės skola, tuo sunkesnė palūkanų mokėjimo našta tenka mokesčių mokėtojams, todėl teisingos šios prielaidos:

- Visi mokesčiai mažina vartotojų diponuojamas pajamas, bet valstybė privalo surinkti nors tiek pajamų, kad jų užtektų sumokėti palūkanas.
- Palūkanas gaunantys yra turitingesni už mokesčius mokančius.
- Jei skola ir jos aptarnavimo išlaidos auga sparčiau nei BNP, atsiranda realus finansinės ir fiskalinės krizės pavojus.
- Valstybės skolos padidėjimas siejamas su sumažėjusiomis galimybėmis finansuoti privačias investicijas iš skolintų lėšų, o tai gali sąlygoti sulėtėjusį ekonominį augimą ir žemesnį ateities kartų gyvenimo lygį – ekonomikoje ima veikti valstybės skolos naštos kategorija.

2) vyriausybė kuria naujus pinigus. Šis deficito finansavimo būdas gali paskatinti kainų lygio augimą šalyje. Jei biudžeto deficitas bus finansuojamas kuriant naujus pinigus, vyriausybės išlaidos nesumažins investicinių išlaidų, kaip tai atsitinka valstybės skolinimosi atveju. Taigi, deficito finansavimas, kuriant naujus pinigus, daro didesnį skatinamąjį poveikį ekonomikai.

Ekonomikos augimo fazėje, kada egzistuoja žemas nedarbo lygis, bet sparčiai auga paklausos sukelta infliacija, reikalinga visuminę paklausą ribojanti – **restrikcinė** – fiskalinė politika, kurią taikant teisingos šios prielaidos:

- Mažėja vyriausybės išlaidos, mokestinės pajamos išlieka nepakitusios.
- Mokestinės pajamos didėja, vyriausybės išlaidos išlieka nepakitusios.
- Mažėja tiek vyriausybės išlaidos, tiek mokestinės pajamos.
- Visuminės paklausos kreivė pasislenka žemyn ir pajamos sumažėja multiplikuotai.

Vadinasi, ribojančios fiskalinės politikos pasekmė – biudžeto pertekliaus atsiradimas. Biudžeto pertekliaus antiinfliacinis poveikis priklauso nuo to, kaip vyriausybė panaudos sukauptas perteklines lėšas. Biudžeto perteklius gali būti naudojamas valstybės skolai sumažinti arba išimtas iš apyvartos, laikinai nenaudojnat perteklinių lėšų.

Naudojant tikslines ekonominio stabilizavimo priemones, ima galioti grįžtamumo principas – kai tikslinės priemonės atlieka stabilizavimo funkciją, jos gali būti atšauktos.

**Nediskretinė fiskalinė politika –** tai savaime veikiančių (automatinių) stabilizatorių politika, kuriems funkcionuojant be jokio vyriausybės įsikišimo pristabdomas visuminė spaklausos augimas ekonomikos augimo fazėje ir padidinama visuminė paklausa esant

ekonomikos nuosmukiui. Vadinasi, **automatinia stabilizatoriai** yra savaime veikiantis ekonominis mechanizmas, kuris sušvelnina ciklinius svyravimus, t.y. automatiškai keičia gamybos apimtį, reaguodamas į paklausos pokyčius[23].

Pagrindiniai automatiniai stabilizatoriai:

- Mokesčiai – mokesčių sumos kinta kartu su pajamų kitimu, mokesčių normai nepakitus. Ekonomikai augant, kartu didėja ir pajamų mokesčiai tuo pačiu sumažindami vartotojų disponuojamas pajamas ir vartojimo išlaidas. Jie automatiškai riboja spartų ekonomikos augimą. Jei ekonomika yra nuosmukio stadijoje, mokestinis mechanizmas sąlygoja atvirkštinį poveikį vartotojų pajamoms ir išlaidoms.
- Transferiniai mokėjimai – ekonomikos augimo stadijoje transferinės išmokos yra mažinamos, nes šalyje yra mažas nedarbo lygis ir todėl mažas transferinių išmokų poreikis. Tai mažina vartojimą ir automatiškai stabilizuoja ekonominį augimą. Smunkant ekonomikai, padidėja trnasferinės išmokos, tuo pačiu padidėja ir vartojimas.

Automatiškai atsirandančio biudžeto deficito arba pertekliaus apimtys priklauso nuo mokesčių normos dydžio. Kuo didesnė mokesčių norma, tuo labiau mokesčių apimtis reaguoja į BNP pokyčius, tuo didesnis bus biudžeto deficitas ar perteklius. Pažymėtina, jog šalyse su didžiausiais mokesčiais ekonomika stabiliausia.

Taigi, automatiniai stabilizatoriai sušvelnina ekonominius svyravimus, tačiau jie negali pašalinti nepageidaujamų pusiausvyros nacionalinių pajamų pasikeitimų.

Fiskalinė politika vaidina svarbų vaidmenį užtikrinant valstybės užsienio pozicijos stabilumą., kurį galima įvertinti per fiskalinio deficito ir mokėjimų balanso einamosios sąskaitos tarpusavio priklausomybę.

Pagrindinis mokėjimų balanso tikslas – parodyti šalies užsienio ekonominių ryšių subalansuotumo laipsnį. Visų tarptautinių sandorių įplaukos bei išmokos, nuo kurių sumų priklauso mokėjimų balanso rezultatas, kuris gali būti perteklinis, t.y. gali turėti teigiamą saldo, arba gali būti deficitinis, t.y. gali turėti neigiamą saldo, yra apskaitomos ir registruojamos nacionalinio mokėjimų balanso sąskaitose (tam tikro laikotarpio įplaukų ir išmokų įrašuose, daromuose pagal svarbiausias sandėrių rūšis)[7].

Mokėjimų balansas skiriasi nuo įmonės balanso, kuriame tam tikru momentu atspindima įmonės finansinė padėtis – turtas, kapitalas ir įsipareigojimai. Šalies mokėjimų balansas artimesnis pinigų srautams – jis parodo pinigų ir įsipareigojimų judėjimą ir atspindi balanso esmę tik tuo, kad kikviena operacija fiksuojama dvigubo įrašo principu (kreditas/debetas). Todėl mokėjimų balanso sąskaitose turi būti pusiausvyra.

---

[7] Žr.: 1 priedas. Lietuvos mokėjimų balanso struktūrinė schema.

Pavyzdžiui, eksportas mokėjimų balanse fiksuojamas kredituojant einamąją sąskaitą ir debetuojant kapitalo finansinę sąskaitą. Ekonominis balansas gali išsilyginti tik pasaulio mastu, nes jis yra uždara sistema. Atviroje šalyje normali būsena yra mokėjimų balanso (ir einamosios sąskaitos tame tarpe) nesubalansuotumas – deficitas arba perteklius. Tačiau nei vieno nei kito negalima vertinti vienareikšmiškai kaip siektino rezultato, nes patys savaime jie nieko nepasako apie šalį. Susidariusį deficitą valstybė padengia iš turimų užsienio valiutos rezervų arba iš užsienio skolos. Esant mokėjimų balanso pertekliui, valstybės užsienio skola yra grąžinama ir kaupiami užsienio valiutos rezervai.

Valdžios įsikišimas taikant valiutos devalvavimą, įstatyminį valiutos konvertavimo apribojimą, tiesioginį importo ribojimą muitais ar privalomais depozitais, skolinimosi iš užsienio ribojimą tiesioginiais draudimais ar mokesčiais, vidinio vartojimo ribojimą, paslepiamos tikrosios šių priemonių apraiškos bei pasekmės. Pavyzdžiui, apribojus skolinimąsi iš užsienio, pabrangsta vietos kreditiniai ištekliai, padidėja palūkanos už paskolas. Tai sukelia visuomenės pasipiktinimą bankais.

Mokėjimų balansas susideda iš einamosios, finansinės bei kapitalo sąskaitų. Svarbiausias mokėjimų balanso elementas, parodantis šalies mokumo laipsnį – einamosios sąskaitos balansas.

**Einamoji sąskaita** – šalies grynųjų tarptautinių investicijų pozicijos pasikeitimas. Kai ši pozicija yra neigiama (atsiranda einamosios sąskaitos deficitas-ESD), šalis yra grynasis užsienio skolininkas, eikvojantis savo užsienio aktyvus (turtą) arba kaupiantis užsienio pasyvus (įsipareigojimus). Sugebėjimas ateityje sukurti einamosios sąskaitos perteklių, kurio užtektų esamai skolai grąžinti, yra vadinamas mokumu. Šalis yra laikoma mokia, jei jos būsimo einamosios sąskaitos pertekliaus dabartinė vertė yra bent lygi jos dabartinei skolai.

Prekių eksporto augimas mažina einamosios sąskaitos deficitą, o impoto augimas – didina. Vadinasi, šalis turi būti suinteresuota šalyje pagamintų prekių eksporto skatinimu bei rėmimu. Importą vyriausybė gali riboti, nustatydama apribojimus – muitus, kvotas ir kt. – importuojamoms prekėms. Tokiu būdu jų kaina išauga bei sumažėja paklausa, o tuo pačiu pagerėja einamosios sąskatos balansas. Tačiau šias priemones reikia naudoti atsargiai, nes ir prekybos partnerės gali atsakyti tuo pačiu, ir tokius veiksmus drausti dvišaliai susitarimai ar tarptautinės organizacijos, kurių narėmis yra šalys.

Einamosios sąskaitos balansą taip pat įtakoja infliacija (jei jos augimo tempai greitesni nei pagrindinių prekybos partnerių šalyse, einamosios sąskaitos balansas turės mažėti) bei valiutos kursai (jei šalies valiuta palyginus su kitų šalių valiutomis stiprėja, jos einamosios sąskaitos balansas mažėja).

Bendras balansas yra lygus einamosios sąskaitos balansui plius visi kapitalo ir finansiniai sandoriai. Bendras balansas yra svarbus užsienio mokėjimų būklės rodiklis. Dvigubo buhalterinio įrašo sistema reiškia, kad mokėjimų balanse visuomet turi būti pusiausvyra. Deficitas paprastai yra padengiamas užsienio finansinių aktyvų sumažėjimo sąskaita.

Pagrindinė sąskaitų balanso suvedimo paskirtis yra perspėti apie išorinio nesubalansuotumo sureguliavimo poreikį. Einamosios sąskaitos deficitas dar nereiškia, kad reikia būtinai pradėti įgyvendinti ekonominio sureguliavimo politiką, kadangi deficitas gali būti tik laikino nesubalansuotumo, susijusio su eksporto kainų mažėjimu, išraiška. Bet jei einamosios sąskaitos deficitas išlieka ilgą laiką, reikia koreguoti ekonominę politiką, kadangi šalis tikrai negali finansuoti deficito amžinai skolindamasi užsienyje arba suvartodama savo tarptautines atsargas.

Bendrai priimtina einamosios sąskaitos būklė – kuri nepertraukiamai finansuojama pakankamomis kapitalo įplaukomis ir tuo pačiu metu atitinka pakankamą augimą, kainų stabilumą ir šalies sugebėjimą pilnai vykdyti savo užsienio skolos aptarnavimo prievoles.

### 1.3. Fiskalinė decentralizacija

Kai valstybėje didžioji dalis finansinių sprendimų priėmimo ir fiskalinių galių priklauso valstybę atsovaujančiai vyriausybei, neišvengiamai valstybės valdymo sistema tampa nelanksti, nes sulėtėja sprendimų priėmimo procesas. Todėl, norint užtikrinti didesnį visuomeninių gėrybių ir jų vartotojų poreikių tenkinimą bei didinti valdžios atsakomybę, būtina perskirstyti fiskalines funkcijas tarp įvairių valdymo lygių.

**Fiskalinė decentralizacija**[1] – konkrečių valdymo lygių sprendimų priėmimo atsakomybės valstybės finansų srityje perskirstymas žemesniems valdymo lygiams, didinant jų autonomiškumą (savarankiškumą) per žemiau išvardintus mechanizmus :

- Išlaidų – kokios funkcijos ir naudojimosi asignavimais galios priskiriamos atskiram valdymo lygiui.
- Pajamų – nustatomi mokestinai ir nemokestiniai pajamų šaltiniai, priskiriami atskiram valdymo lygiui.
- Finansinių pervedimų - vadžia skiria dotacijas, tam tikrų mokesčių dalį žemesniems valdymo lygiams tam, kad garantuotų jų pajamų ir išlaidų atitikimus.
- Skolinimosi – žemesnių valdymo lygių nesugebėjimas subalansuoti nuosavų biudžetų daro neigiamą įtaką visai šalies ekonominei būklei, todėl valdžia gali suteikti žemesniems valdymo lygiams teisę gauti paskolas iš vietos ir užsienio šaltinių.

Visi valdymo lygiai, esantys žemiau nacionalinio, yra vadinami žemesniais valdymo lygiais, kurie įgyvendina valdžios funkcijas tam tikrame regione, rajone ar vietovėje.

Kad galėtų derinti socialines sąnaudas su socialine nauda, kiekvienas valdymo lygis turi teikti tokias prekes ir paslaugas, kurios bus naudingos jo jurisdikcijoje esančiam regionui, rajonui ar vietovei bei turi naudoti tokius finansų šaltinius, kurie užtikrintų išlaidų padengimą. Tinkamas socialinių sąnaudų derinimas su socialine nauda – tai pagrindinė taisyklė, kurios reikia laikytis skirstant fiskalinę atsakomybę.

Tačiau kai kurių centrinės valdžios funkcijų negalima efektyviai perduoti žemesniems valdymo lygiams:

- Progresyvinių mokesčių veiksmingai taikyti negali žemesni valdymo lygiai paprasčiausiai dėl to, kad turtingiesiems, kuriems progresyvinių mokesčių atveju tenka didžioji mokesčių dalis, būdingas aukštas mobilumo laipsnis, t.y. jie lengvai gali kraustytis.
- Efektyvų pajamų perskirstymo mechanizmo veikimą gali užtikrinti tik centrinė valdžia, nes žemesnio lygio valdžia linkusi mažiau finansuoti neturtinguosius, tikėdamasi, kad jie persikraustys į kitus regionus.
- Dauguma didelio masto viešųjų infrastruktūrų labiau tinka būti centrinės valdžios kompetencijoje, nes infrastruktūros dydis, techniniai projektai ir finansavimo reikalavimai gali būti didesni už žemesnio lygio valdžios pajėgumus.

Fiskalinę decentralizaciją reikia suprasti kaip sistemingai vykstantį procesą, kurio veiksmingumas ir patikimumas priklauso nuo sugebėjimo jį nuolat stebėti, koreguoti ir tobulinti :

- Ieškant galimybių lanksčiai keisti decentralizacijos pobūdį, nes negalima nustatyti vieningos sistemos, tinkančios regionui, rajonui ar vietovei;
- Stiprinant žemesnių valdymo lygių atskaitomybę;
- Skiriant žemesniems valdymo lygiams įplaukų sumas, atitinkančias išlaidų padengimo poreikius. Taip pat svarbu prisiminti, kad fiskalinių transferų gali reikėti ir vietos valdžios jurisdikcijos viduje;
- Dalinantis įplaukomis su žemesniais valdymo lygiais, t.y. plečiant pastarųjų įplaukų šaltinius (perleidžiant tam tikrų mokesčių surinkimą žemesniems valdymo lygiams).

Tačiau svarbiausia vykdant fiskalinę decentralizaciją – užtikrinti makroekonominį šalies stabilumą. Esant decentralizuotam fiskaliniam režimui, makroekonominį stabilumą galima užtikrinti biudžeto deficito reikalavimais, žemesnių valdymo lygių kredito ir skolinimosi apribojimais, finansinių institucijų atskyrimu nuo vyriausybės, laikantis kapitalo rinkos diktuojamų suvaržymų ir centrinės valdžios įsipareigojimų, griežtai laikytis deklaruojamų biudžeto suvaržymų.

# 2. Valstybės fiskalinės politikos bruožai skirtingais Lietuvos ekonominio vystymosi etapais

Kiekvienos patikimos ir tikslingai augančios valstybės socialinis–ekonominis modelis – gerovės valstybė, kurioje žemas nedarbo lygis, didelė darbo kaina, stiprios socialinės garantijos, minimalus skurstančiųjų skaičius ir aukštas socialinės sanglaudos lygis. Viena iš pagrindinių priemonių, kurią pasitelkus įmanoma siekti šio modelio organizavimo ir sklandaus veikimo, yra valstybės fiskalinė politika, kurios efektyvumas, tikslingumas ir patikimumas tiesiogiai susiję su valstybės socialiniu–ekonominiu augimu. Skirtingomis valstybės vystymosi stadijomis keliami skirtingi šios politikos tikslai.

Šiame skyriuje apžvelgiama Lietuvos fiskalinės politikos raida ir patirtis nuo Nepriklausomybės atkūrimo iki Lietuvai tapus ES nare visos valstybės ekonomikos transformacijos kontekste.

## 2.1. Pereinamojo laikotarpio fiskalinė situacija Lietuvoje

Laikotarpis po Lietuvos Nepriklausomybės atkūrimo 1990 m. buvo sunkių išbandymų metas jaunai šaliai, kupinas sunkių ekonominių ir socialinių pertvarkymų. Visose valstybės finansų sistemos grandyse reikėjo atlikti esminę pertvarką, t.y. iš esmės pakeisti visą šalies ūkio modelį, susiformavusį per ilgus planinės ekonomikos metus ir visiškai neatitinkantį valstybės interesų bei rinkos ekonomikos keliamų reikalavimų. Tuo metu, kai industrializuoti kraštai fiskalinės politikos plotmėje jau buvo priversti siekti ilgalaikės ūkio plėtros keliamų tikslų ir uždavinių – stiprinti konkurencingumą, palaikyti ekonominį stabilumą, didinti valdžios efektyvumo, sąžiningumo ir principingumo laipsnį bei socialinės pažangos mastus ir diegti technologines naujoves, Lietuvoje fiskalinės politikos dėka buvo bandoma atkurti makroekonominį stabilumą, sustabdyti gamybos smukimą, sumažinti infliaciją, struktūriškai pertvarkyti šalies ūkio sistemą. Pereinamuoju ūkio plėtros laikotarpiu įvestas fiskalinis valdymas, atitinkantis rinkos sąlygas, buvo priiminėjami nauji įstatymai ir diegiamos reformos pajamų bei išlaidų plotmėje. Naujo Biudžeto sandaros įstatymo, priimto 1990-1991 m., kontekste biudžeto įplaukos buvo perskirstytos įvairiems valdžios lygiams, reformuota mokesčių sistema iš esmės keičiant valstybės pajamų sandarą. Lietuvos valstybės skolos valdymas iškilo kaip fiskalinės politikos patikimumą reprezentuojantis veiksnys, reikalaujantis ypatingo dėmesios valstybės finansų sistemoje.

1994 m. buvo paskutiniai ekonominio nuosmukio metai, nors pradiniu pereinamojo laikotarpio momentu Lietuvos ūkio sistemos perorientavimas ir restruktūrizavimas sukėlė vieną

didžiausių gamybos nuosmukių Vidurio ir Rytų europoje, kartu smarkiai padidindamas infliaciją. Tik įvedus nacionalinę valiutą ir susiejus 1994 m. balandžio 1 d. litą su JAV doletiu bei 1993-1994 m, įdiegus Valiutų valdybos modelį, šalies ekonomika 1995 m. atsigavo ir sparčiai augo iki 1998 m. paskutiniojo ketvirčio[8]. 1998 m. antrąjį pusmetį Lietuvos ekonomika patyrė stipius Rusijos finansinės krizės padarinius. Kadangi Lietuva yra nedidelės ir atviros ekonomikos šalis, kur eksportas sudaro pagrindinę BVP dalį, prekybos ryšių su Rusija nutrūkimas, kaimyninių šalių nuosmukis buvo pagrindinė Lietuvos ekonominio augimo sulėtėjimo priežastis 1999 m. Vyriausybė, siekdama skatinti vidaus ekonomiką, nusprendė sušvelninti fiskalinę politiką, nors iki 1998 m. pirmojo pusmečio sėkmingai buvo vykdoma griežta konsoliduoto šalies biudžeto deficito mažinimo politika. Buvo labai padidintos nebiudžetinės išlaidos, privatizavimo lėšoms tapus bene vieninteliu finansavimo šaltiniu. Toliau buvo vykdomos struktūrinės reformos, tačiau tokiuose sektoriuose kaip energetika ir bankininkystė, jos tik buvo pradinėje stadijoje. Nepakankamai efektyvios bankroto procedūros, 1995 m. bankų krizės padariniai, išlikusi valstybės nuosavybės dalis įmonių sektoriuje, darbo rinkos nelankstumas sąlygojo tai, kad Vyriausybė rėmė finansinių sunkumų turinčias įmones. Susilpninus fiskalinę discipliną, buvo sušvelninti įmonių patirti nuostoliai ir sukrėtimai bei sudarytos sąlygos veiklai laikinai pagyvinti, tačiau toks kišimosi į rinką mechanizmas trukdė įmonėms prisitaikyti prie rinkos sąlygų ir prisidėjo prie paslėpto kvazi[9]-fiskalinio deficito padidėjimo.

Pastarieji pokyčiai kėlė rimtą pavojų Lietuvos makroekonominiam stabilumui. Išaugęs nedarbas (nuo 6,4 proc. 1998 m. iki 8,4 proc. 1999 m.) ir tuo pačiu sumažėjusi gyventojų perkamoji galia bei išaugusios palūkanų normos rodė, kad šalyje situacija įtempta.

Nuo Lietuvos Nepriklausomybės atkūrimo Seimas ir Vyriausybė visada teikdavo pirmenybę neviršyti patvirtinto biudžeto deficito dydžio. Jeigu metų viduryje faktinės biudžeto įplaukos būdavo mažesnės nei numatyta Įstatyme, tai metų viduryje valstybės biudžetas visada būdavo tikslinamas. Buvo varijuojama keičiant biudžeto pajamas ir išlaidas, bet nedidinant deficito. 1991 m. konsoliduoto centrinio šalies biudžeto fiskalinis perteklius siekė 1,4 proc. BVP, tačiau 1992 m. buvo užfiksuotas paskutinis fiskalinis perteklius. 1993 m. fiskalinė būklė staiga tapo ekspansyvi. Sumažejus pajamoms, visos išlaidos buvo sumažintos nuo 33 proc. iki 27,7 proc. BVP, tačiau konsoliduotas fiskalinis deficitas dėl nebiudžetinių perskolinimo operacijų pasiekė 5 proc. BVP. Nuo 1994 m. iki 1997 m. kasmet buvo pasiekiama pažanga mažinant biudžeto deficitą[10]. Konsoliduoto fiskalinio deficito nuolatinį mažėjimą iki 1,8 proc. BVP 1997 m. daugiausia sąlygojo perskolinimo mažinimas ir mokesčių tarifų bei įplaukų didinimas.

---

[8] Žr.: 2 priedas. Pagrindinių Lietuvos ekonominės-socialinės raidos rodiklių dinamika 1991-2005 metais. Realusis BVP pokytis.

[9] *Kvazi (angl. quasi-)* reiškia numatomas, tariamas.

[10] Žr.: 3 priedas. Bendros valstybės skolos, Valstybės biudžeto balanso ir Einamosios sąskaitos balanso santykiniai rodikliai (% nuo BVP) 1993-2005 m. Valstybės biudžeto balansas.

Dėl struktūrinių pokyčių pertvarkant mokesčių ir biudžeto sistemas, mokestinės pajamos sumažėjo nuo 45 proc. BVP 1989 m. iki 26 proc. BVP 1992 m.

Tai įvyko iš esmės dėl to, kad pereinamojo laikotarpio pradžioje privataus sektoriaus ekonominė veikla perėjo į „šešėlinę“ ekonomiką. Siekiant pakeisti šią kryptį, biudžeto pajamos visiškai pertvarkytos įvedant naujus, rinkos ekonomikai tinkančius mokesčius. Svarbiausiu tapo bendrojo akcizo ir vėliau jį pakeitusio PVM (pridėtinės vertės mokesčio) įvedimas bei fizinių asmenų pajamų mokestis. Tu pat metu, kai netiesioginių mokesčių pertvarkymas buvo sąlygotas būtinybės įvesti rinkos ekonomikai palankią mokesčių sistemą, suderintą su ES reikalavimais, ir būtinybės kuo skubiau užtikrinti pajamų surinkimą, tiesioginių mokesčių raida didesniu mastu buvo sąlygota vidinių veiksnių, atsižvelgiant į tarptautinę praktiką.

Siekiat pagerinti mokesčių surinkimą, 1995 m. buvo įsteigta Valstybinė mokesčių inspekcija, o 1997 m. – Mokesčių policijos departamentas. Tam , kad mokesčių administravimas taptų efektyvesnis ir norint išplėsti mokestinę bazę, mažinant mokesčių tarifus, reikėjo naikinti lengvatas. 1992 m. PVM pajamų procentinė dalis visų mokestinių pajamų struktūroje sudarė 28,4 proc., 1995 m. padidėjo iki 34,3 proc., o 1997 m. panaikinus PVM lengvatas, biudžeto pajamos padidėjo apytiksliai 23 proc. lyginant su praėjusių metų rezultatu. Tačiau tai, ką buvo sunku pasiekti netiesioginių mokesčių plotmėje, dar sudėtingiau pasiekti tiesioginių mokesčių srityje, kur mokesčių našta[11] labai akivaizdi mokesčių mokėtojui.

1992 m. fizinių asmenų pajamų mokestis sudarė 22,45 proc. visų mokestinių pajamų. Pagerinus šio mokesčio administravimą ir surinkimą, bei padidėjus gyventojų pajamoms, šio mokesčio lyginamojo dalis visoje pajamų struktūroje padidėjo iki 31,4 proc. 1996 m. , kai tuo tarpu juridinių asmenų pelno mokesčio tendencija buvo atvirkštinė – šio mokesčio lyginamoji dalis pajamų struktūroje mažėjo nuo 22,3 proc. 1992 m. iki 7,51 proc. 1997 m. Tai buvo susiję su anksčiau minėtomis problemomis privatizuojant valstybines įmones, restruktūrizuojant ūkį ir bendra šalies ekonomine situacija.

Nuo Nepriklausomybės atkūrimo didžioji dalis nacionalinio biudžeto išlaidų buvo skiriama socialinėms reikmėms – švietimui, sveikatos apsaugai, socialinei apsaugai, kultūrai ir sveikatingumui, o apie trečdalį – krašto apsaugai, teisėsaugai ir policijai. Valstybės biudžeto išlaidos sudarė apie 17 proc. BVP. Savivaldybių biudžetų išlaidos kito nuo 8 proc. BVP 1993 m. iki 7 proc. BVP 1998 m. Sumažėjimą lėmė viešųjų išlaidų sveikatos apsaugai 1997 m. perdavimas iš savivaldybių biudžetų Privalomojo sveikatos draudimo fondui. Nebiudžetinės išlaidos sudarė apytiksliai 1/3 viešųjų išlaidų.

---

[11] Lietuvos laisvosios rinkos institutas (LLRI) mokesčių naštą skaičiuoja kaip visų prognozuojamų valsybės mokestinių pajamų ir bendrojo nacionalinio produkto santykį, remdamasis pasaulyje pripažinta praktika.

Iki 1994 m. Vyriausybei siekiant inovuoti įstaigas, išlaidos prekėms ir paslaugoms sudarė apie 9 proc. BVP, tačiau 1998 m. sumažėjo iki apytiksliai 7 proc.

Valstybės išlaidos investicijoms nuolat mažėjo – nuo 5,9 proc. BVP 1991 m. iki 3,1 proc. BVP 1998 m.

Nuo Nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje nacionalinis biudžetas sudarė vis mažesnę dalį bendrojo šalies biudžeto. Nacionalinio biudžeto išlaidos mažėjo nuo 25-26 proc. BVP 1994-1995 m. iki 22-23 proc. 1997-1999 m. Nebiudžetiniai fondai kartu su VSDF (valstybinio socialinio graudimo fondu) didėjo nuo 9,7 proc. BVP 1994 m.iki 13,7 proc. BVP 1997 m.

1998 m. einamosios biudžeto pajamos nesiekė numatomų rodiklių, nes labai sumažėjo ekonomikos augimas[12] – Lietuvos ekonomika perėjo į ekonomikos recesijos tarpsnį. Dėl santaupų atkūrimo plano ir valstybės pagalbos nuo Rusijos krizės padidėjo nebiudžetinės išlaidos. Dėl šių priežasčių bendrojo šalies biudžeto fiskalinis deficitas išaugo nuo 1,8 proc. 1997 m. iki 7,8 proc. 1999 m.

1999 m. Seimas patvirtino subalansuotą valstybės biudžeto planą, tačiau tai buvo įmanoma padaryti tik atskirai patvirtinus investicines programas, finansuojamas iš paskolų ir Privatizavimo fondo.

Pereinamajam į rinkos ekonomiką laikotarpiui yra būdingi dideli infliacijos tempai[13]. 1992 m. infliacija padidėjo ne tik dėl greito kainų liberalizavimo, bet ir dėl didelės priklausomybės nuo Rusijos rublio zonos. Įvedus Valiutų valdybos modelį ir stabilizavus kainas, buvo gerokai sumažinta infliacija, ir 1994 m. pabaigoje ji nukrito iki 45,1 proc., ir toliau palaipsniui mažėjo iki 13 proc. 1996 m. Infliacijos mažėjimo tendencija laikėsi iki 1999 m. pabaigos.1999 ir 2000 m. tam tikrais mėnesiais buvo pastebimi defliacijos reiškiniai. Buvo padidinti akcizai ir kai kurios reguliuojamos kainos, tačiau mažėjančios maisto produktų kainos, kurios sudarė apie 40 proc. vartotojų kainų indekso, kompensavo bet kokį infliacinį spaudimą.

Lietuvos Respublikos prekybos balanso deficitas nuolat nuo 1993 iki 1998 m. sparčiai didėjo, tik 1999 m. registruotas nedidelis sumažėjimas. 1999 m. Lietuvos Respublikos mokėjimų balanso einamosios sąskaitos deficitas sudarė 4,78 mlrd. litų. Palyginti su 1998 m., einamosios sąskaitos deficitas sumažėjo 416,2 mln. Lt, arba 8 proc. nuo BVP.

Anot Lietuvos banko specialistų, Einamosios sąskaitos deficito pokyčius lėmė tiek jį mažinantys, tiek ir didinantys veiksniai. Dėl Rusijos krizės poveikio 1999 m. pastebimai sumažėjo prekių ir paslaugų eksportas (16,4 proc.), bendrosios vidaus investicijos (apie 14 procentų) ir BVP. Tai sumažino bendrąją vidaus paklausą.

---

[12] Žr.: 2 priedas. Pagrindinių Lietuvos ekonominės-socialinės raidos rodiklių dinamika 1991-2005 metais. Realusis BVP pokytis.

[13] Žr.: ten pat. Infliacija.

Tačiau, gamybos ir pajamų mažėjimo sąlygomis, konsoliduoto šalies biudžeto deficitas padidėjo nuo 4,6 iki 7,8 proc. BVP. Galutinio vartojimo ir importo sumažėjimas buvo mažesnis už gamybos ir eksporto nuosmukį.

Dėl šios priežasties mokėjimų balanso einamosios sąskaitos deficitas išliko santykinai aukštas. Tam tikrą negatyvų poveikį eksportui turėjo ir lito brangimas euro atžvilgiu.

Einamosios sąskaitos deficito pokyčius lėmė ir sezoniniai svyravimai. Be to, einamosios sąskaitos deficito pokyčiui turėjo įtakos ir sumažėjęs teigiamas einamųjų pervedimų balansas.

Lietuvai atgavus Nepriklausomybę, naujų ekonominių santykių plėtra nulėmė ir naują darbo rinkos struktūrą – nedirbančiųjų skaičius didėjo, tačiau šalia oficialaus nedarbo atsirado dar ir užslėptas nedarbas. Be to, susikūrė „šešėlinės“ ekonomikos sistema, kurios viena iš pasekmių – neoficialus nedarbas. O oficialaus darbo galimybių mažėjo todėl, kad ilgainiui buvo reorganizuotas ir racionalizuotas ekonomikos sektorius, žymiai sulėtėjo verslo plėtra, buvo nepakankamai investicijų. Vidutinis metinis nedarbo lygis 1991-1999 m. išaugo 8,1 proc. (nuo 0,3 proc. 1991 m. iki 8,4 proc. 1999 m.)[14]. Padidėjęs nedarbas yra neišvengiamas pereinamojo laikotarpio ekonomikos raidos socialinis-ekonominis rezultatas. Verslininkai suprato, kad pelną galima didinti ne tik didinant kainas, bet ir mažinant gamybos kaštus. Pereinamojo laikotarpio pradiniuose etapuose geriausias būdas mažinti gamybos kaštus yra darbo vietų mažinimas įmonėse.

Ypač svarbi fiskalinės politikos, vykdomos esant susietam valiutos kursui, užduotis yra neutralizuoti veiksnius, mažinančius užimtumą, ir paskatinti darbo rinkos lankstumą. Valstybės politika gali varžyti efektyvų darbo rinkos funkcionavimą, jei nacionalinio biudžeto išlaidos darbo užmokesčiui didinamos per staigiai ir priverčia realų darbo užmokestį augti greičiau nei realų BVP. Pastebėtina, kad šio laikotarpio daugelis Lietuvos ekonominės plėtros programų buvo akivaizdžiai priešrtaringos, kalbant apie realaus darbo užmokesčio, realaus BVP, įmonių pelningumo ir mokėjimų balanso einamosios sąskaitos deficito problemas.

Išanalizavus Lietuvos Vyriausybės skolinimosi užsienyje ir šalies viduje raidą pereinamuoju laikotarpiu, tikslinga būtų išskirti šiuos pagrindinius etapus:

- 1992-1995 m. Šiuo periodu Vyriausybė didžiąją savo lėšų poreikio dalį tenkino paskolomis iš tarptautinių finansų institucijų ( Pasaulio banko - PB, Tarptautinio valiutos fondo - TVF, Europos rekonstrukcijos ir plėtros banko - ERPB ) bei sudarant dvišales sutaris su kitų šalių vyriausybėmis arba joms atstovaujančiomis finansų institucijomis.

[14] Žr.: 2 priedas. Pagrindinių Lietuvos ekonominės-socialinės raidos rodiklių dinamika 1991-2005 metais. Registruotas nedarbas.

Įžengiant į antrąjį etapą, didžiausi Vyriausybės kreditoriai buvo TVF (38 proc. valstybės tiesioginės užsienio skolos), ES (14 proc.) ir PB (9 proc.). Iki 1994 m. Vyriausybės skolinimosi poreikis buvo patenkinamas besiskolinant užsienio valiuta. Tačiau atsirandantis ir vis didėjantis šalies fiskalinis deficitas paskatino Vyriausybę 1994 m. liepos 19 d. pirmą kartą vidaus rinkoje aukciono būdu išleisti 3 mėn. trukmės iždo vekseliai, o 1995 m. pradėti platinti 6 mėn. ir 12 mėn. trukmės iždo vekseliai.

- Antrojo valstybės skolinimo etapo pradžia susijusi su Vyriausybės vertybinių popierių (VVP) pasirodymu – 1995 m. gruodžio 15 d. pirmą kartą užsienio rinkose išleistos Lietuvos Respublikos Vyriausybės obligacijos užsienio valiuta. Išskirtinis šio etapo bruožas – platesnis skolinimosi priemonių spektras ir didesnis investuotojų būrys. 1997 m. liepos 22 d. išleista pirma 5 metų trukmės 200 mln. JAV dolerių euroobligacijų emisija. Jos dydis ir padidėjęs investuotojų skaičius leido garantuoti pakankamą VVP likvidumą antrinėje rinkoje, o tai sudarė sąlygas Vyriausybei nuolat gauti informaciją apie skolinimosi išlaidas ir naudoti ją skolai planuoti. Labiausiai Lietuvos kreditingumas ir skolinimosi galimybės išbandytos 1999 m. pabaigoje, ženkliai pablogėjus valstybės finansinei būklei. 1999 m. santykinė valstybės skolos dalis BVP pasiekė 28,2 proc., o tai ženkliai padidino bendrą valstybės skolą (pokytis per metus – 25,5 proc.)[15].

Viena iš pagrindinių pamokų, kurias gauna šalys, patiriančios finansinių sunkumų, ypač turinčios mažą bankinį ir finansinį sektorių, yra ta, kad šalies vyriausybė turi būti itin atsargi, kai skolinamasi trumpam laikotarpiui ilgalaikėms reikmėms finansuoti. Trumpalaikis skolinimasis yra potencialus nestabilumo šaltinis net tais atvejais, kai palūkanų kreivės rodo, kad daug palankiau pasiskolinti trumpam. Didelė Lietuvos valstybės vidaus skolos dalis pereinamuoju laikotarpiu buvo trumpalaikė, todėl Lietuvai buvo sudėtingiau išgyventi Rusijos krizės padarinius.

### 2.2. Fiskalinė situacija Lietuvoje integracijos į ES laikotarpiu ir tapus ES nare

Svarbu pažymėti, kad vidutinės trukmės laikotarpis, jo keliami tikslai ir uždaviniai, tampriai susiję su Lietuvos ekonominės integracijos į Europos Sąjungą bei globalizaciniais procesais. Todėl akivaizdu, kad prasidėjo laikotarpis, kurio metu jau sukurta funkcionuojanti rinkos ekonomika turėjo būti valdoma stengiantis pasiekti deramą balansą tarp augimo, socialinio teisingumo bei visuomenės saugumo ir palaipsniui orientuojantis į ilgalaikę ekonominę plėtrą, kurios pagrindiniais ištekliais tampa žinios ir darbas[49].

---

[15] Žr.: 3 priedas. Bendros valstybės skolos, Valstybės biudžeto balanso ir Einamosios sąskaitos balanso santykiniai rodikliai (% nuo BVP) 1993-2005 metais. Bendra valstybės skola.

Lietuvos ekonominės strategijos pagrindinis tikslas – mažinti šalies ekonominio išsivystymo lygio atsilikimą nuo ES šalių vidurkio. Šis tikslas konkretizuojamas ekonominėje politikoje, kuri grindžiama įsipareigojimais, susijusiais su visateise naryste Ekonominėje ir pinigų sąjungoje. Pagrindinės veiklos kryptys – užtikrinti makroekonominį stabilumą, vykdant darbo rinkos struktūrines reformas, skatinant konkurencingumą, užtikrinant finansinio sektoriaus patikimumą. Tai laiduos sparčią ir tolygią realią konvergenciją su ES šalimis ir stabilią makroekonominę aplinką.

Lietuva įsipareigojusi vykdyti tvarią fiskalinę politiką, teikiančią optimalias sąlygas plėtoti ekonomiką. Svarbus uždavinys ir toliau – vykdomos pensijų reformos ir sveikatos apsaugos sistemos efektyvumas ir finansinis stabilumas. 2005 metais įgyvendinta mokesčių sistemos reforma, planuojami valstybės išlaidų politikos pokyčiai leis efektyviau paskirstyti išteklius, užtikrinant biudžeto pajamų ir išlaidų stabilumą, vidutiniu laikotarpiu sumažinti atotrūkį tarp darbo ir kapitalo pajamų apmokestinimo.

Ekonomikos augimo ir fiskalinės politikos prioritetai glaudžiau siejami su socialinės sanglaudos tikslais, apimančiais ne tik bendro užimtumo lygio didinimą, bet ir teigiamus darbo užmokesčio pokyčius. Ilgalaikis tikslas ir toliau – integruotas požiūris į pagrindines visuomeninio gyvenimo sritis, derinant fiskalinės politikos priemones su socialiniais visuomenės poreikiais, strateginių struktūrinių reformų įgyvendinimą, darbo ir kapitalo rinkų stabilumą, naujų technologijų ir mokslinės tiriamosios veiklos aktyvumą.

Ekonominės ir socialinės politikos jungtį gali užtikrinti Lietuvos užimtumo politika, skirta siekti visiško užimtumo, geresnės darbo kokybės ir našumo. Šios politikos esmė – sudaryti teisines sąlygas lanksčiau organizuoti darbo santykius, tinkamiau reaguoti į neišvengiamus rinkos pokyčius ir palengvinti darbuotojų prisitaikymą prie pokyčių, kartu užtikrinti jų socialinę ir darbo apsaugą.

Pagrindinis Lietuvos ūkio vidutinės trukmės strategijos tikslas - siekti stabilaus ir subalansuoto ekonomikos augimo keliant gyventojų gyvenimo lygį, sprendžiant fiskalinio ir mokėjimų balansų problemas. Ekonomikos stabilumą lemia tinkamai ir laiku vykdoma makroekonominė politika. Fiskalinė politika turi būti suderinta su monetarine – pinigų – politika, kuri padėtų sumažinti einamosios sąskaitos deficitą. Svarbiausias pinigų politikos tikslas buvo ir yra užtikrinti pinigų stabilumą, o valstybės deficito priimtinumo lygio išlaikymą, taikant Valiutų valdybos modelį, sąlygoja fiskalinė pilitika. Tačiau reikia pripažinti, kad makroekonominė politika negali garantuoti stabilių sąlygų, jei gamybos sektorius neturi potencialių vystymosi galimybių. Todėl kitas svarbus vidutinės trukmės laikotarpio tikslas – padidinti ir sustiprinti bendrąjį ekonomikos konkurencingumą, užtikrinant pakankamai pelningą gamybinę veiklą.

Nagrinėjamu laikotarpiu taip pat svarbu buvo užbaigti pereinamojo laikotarpio reformas bei įtvirtinti rinkos ekonomikos principus Lietuvoje. Šiuo požiūriu svarbiausia buvo:

- užbaigti perėjimo procesą įmonių sektoriuje vykdant įmonių, kuriose dominuoja valstybės kapitalas, restruktūrizavimą, likviduojant neperspektyvias privačias ir valstybines įmones bei gerinant įmonių sektoriaus teisinę bazę, nes įmonių sektoriaus restruktūrizavimas daro teigiamą poveikį valstybės sąskaitoms. Be to, be einamosios sąskaitos deficito finansavimo grynosiomis užsienio kapitalo įplaukomis, tiesioginės užsienio investicijos pagerins mokėjimų balansą vidutinės trukmės bei ilgalaikėje perspektyvoje;
- plėtoti finansų rinką ir pagerinti jos funkcionavimą, stiprinant kapitalo rinką, didinant likvidumą ir formuojant palankesnes sąlygas instituciniams investuotojams;
- įtvirtinti laisvos kainodaros principą;
- skatinti konkurenciją, kaip pagrindinį rinkos dalyvių sąveikos principą;
- tęsti Lietuvos ūkio integraciją į ES ir pasaulio rinką.

Stabilią šalies makroekonominę situaciją galima pasiekti tik derinant tvarią fiskalinę ir lanksčią monetarinę politikas.

Norėdamos įsivesti eurą, valstybės narės turi pasiekti aukštą tvarios ekonominės konvergencijos laipsnį, kurį nulemia teisingai ir pagrįstai vykdoma fiskalinė politika. Tai vertinama remiantis Europos Bendrijos steigimo sutarties 121 straipsnyje išdėstytais Mastrichto konvergencijos[16] kriterijais :

- „Pasiektas didelis kainų stabilumas“. Tai reiškia, kad „valstybės narės kainų stabilumas yra tvarus ir vidutinis infliacijos lygis per vienerius metus iki tyrimo neviršija daugiau kaip 1,5 procentinio punkto daugiausia trijų valstybių narių, kuriose kainos yra stabiliausios, infliacijos lygio“. Toks kainų stabilumas turi būti ilgalaikis;
- „Bendrojo šalies biudžeto tvarumas“. Tai reiškia, kad tyrimo metu Taryba neturi manyti, kad valstybėje narėje yra perviršinis deficitas. Yra perviršinis deficitas ar ne, Taryba nusprendžia atsižvelgdama į planinio arba faktinio valstybės biudžeto santykį su BVP rinkos kainomis, kuris neturėtų viršyti 3%, ir valstybės skolos santykį su BVP rinkos kainomis, kuris neturėtų viršyti 60% arba turi sparčiai mažėti nurodytos ribos link.

Tačiau vertinant, kaip laikomasi biudžetui keliamų reikalavimų, atsižvelgiama ir į tokius veiksnius, kaip ankstesnė pažanga mažinant biudžeto nesubalansuotumą ir (arba) išimtinius ir laikinus veiksnius, dėl kurių atsiranda biudžeto nesubalansuotumas. Taip pat tikimasi, kad valstybės narės, kurių valstybės skolos ir BVP santykis viršija 60%, sumažins jį iki pamatinės vertės pakankamai sparčiai.

---

[16] Lietuva Europos sutartį pasirašė 1995 m. birželio 12 d. Ji įsigaliojo 1998 m. vasario 1 d.

Nagrinėjant Lietuvos integracijos į ES procesus, kurie prasidėjo jau pereinamuoju laikotarpiu, galima būtų išskirti tokius ekonominės integracijos etapus:

- Oficialūs santykiai ir bendradarbiavimas tarp Lietuvos ir Europos Bendrijos (EB) prasidėjo 1991 m. rugpjūčio 27 d., kai EB nusprendė pripažinti Lietuvos Nepriklausomybę.
- 1992 m. gegužės 11 d. Lietuva ir Europos Bendrija pasirašė Prekybos ir komercinio bei ekonominio bendradarbiavimo sutartį, kuri įsigaliojo 1993 m. vasario 1 d., ir priėmė deklaraciją dėl politinio dialogo tarp EB ir Lietuvos Respublikos.
- 1993 m. birželio 21-22 d. vykusiame Europos Vadovų Tarybos susitikime Kopenhagoje EB pirmą kartą aiškiai suformulavo savo poziciją dėl Vidurio ir Rytų Europos valstybių narystės Europos Sąjungoje (ES). Tačiau tai buvo taikoma tik valstybėms, pasirašiusioms Europos sutartis. Baltijos valstybės buvo paminėtos atskirame paragrafe, kuriame Europos Komisija buvo įpareigota pateikti pasiūlymus dėl tuo metu galiojusių prekybos sutarčių su Baltijos valstybėmis išplėtojimo į laisvosios prekybos sutartis.
- 1994 m. liepos 18 d. buvo pasirašyta ES ir Lietuvos laisvosios prekybos sutartis. Tų pačių metų pabaigoje, gruodžio 16 d., prasidėjo derybos dėl Europos sutarties. Jos baigėsi 1995 m. balandžio mėn. Asiciacijos (Europos) sutartis buvo pasirašyta birželio 12 d.
- 1995 m. gruodžio 8 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė įteikė oficialų prašymą priimti į ES. 1997 m. liepos mėn. paskelbtoje Europos Komisijos nuomonėje pateikiama išvada, kad dabartinis pasirengimo narystei ES lygis leidžia tvirtinti, jog per artimiausius penkerius metus tik šios penkios asocijuotos Vidurio ir Rytų Europos valstybės bus pasirengusios narystei ES: Čekija, Estija, Vengrija, Lenkija ir Slovėnija.
- Lietuva buvo pakviesta pradėti derybas 1999 m. kartu su kitomis vadinamosios antrosios grupės valstybėmis kandidatėmis. Tokį sprendimą Europos Komisija pasiūlė 1999 m. reguliariojoje ataskaitoje apie valstybių kandidačių pažangą rengiantis narystei ES. 1999 m. gruodžio mėn. ES Taryba pritarė šiai rekomendacijai ir apsisprendė dėl derybų pradžios.
- 2000 m. vasario 15 d. Lietuva pradėjo derybas dėl narystės ES. ES suskirstė derybas į 31 derybinį skyrių : 1) laisvas prekių judėjimas; 2) lasivas asmenų judėjimas; 3) laisvė teikti paslaugas; 4) laisvas kapitalo judėjimas; 5) įmonių teisė; 6) konkurencija; 7) žemės ūkis; 8) žuvininkystė; 9) transporto politika; 10) mokesčiai; 11) Ekonominė ir pinigų Sąjunga; 12) statistika; 13) socialinė politika ir užimtumas; 14) energetika; 15) pramonės politika; 16) mažos ir vidutinės įmonės; 17) mokslas ir mokslo tyrimai; 18) švietimas ir mokslas; 19) telekomunikacijos ir informacijos technologijos; 20) kultūra ir audiovizualinė politika; 21) regioninė politika ir struktūrinės priemonės; 22) aplinka; 23) vartotojų ir sveikatos apsauga; 24) teisingumas ir vidaus reikalai ; 25) muitų sąjunga; 26) išoriniai santykiai; 27) bendra užsienio ir

saugumo politika; 28) finansų kontrolė; 29) finansinės ir biudžetinės nuostatos: 30) institucijos; 31) kita.

- 2001 m. patvirtinta Pasirengimo narystei ekonominė programa.
- 2004 m. gegužės 1 d. Lietuva tapo ES nare.
- 2005 m. lapkričio 22 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino Nacionalinę Lisabonos strategijos įgyvendinimo programą.

Siekiant įgyvendinti užsibrėžtus vidutinės trukmės laikotarpio fiskalinės politikos tikslus, suformuotus su projekcija į Lietuvos integracinius procesus, Lietuvos Vyriausybė kartu su Europos komisija[17], pateikė pagrindines priemones Lietuvos fiskalinės politikos stabilizavimo proceso startegiškai efektyviam organizavimui ir vykdymui :

- Priimti Biudžetinės sandaros įstatymą, reglamentuojantį tikslų ir uždavinių įgyvendinimą.
- Mažinti neigiamą fiskalinio nesubalansuotumo poveikį einamosios sąskaitos deficitui.
- Siekti, kad konsoliduoto šalies biudžeto fiskalinis deficitas neviršytų 3 proc. BVP.
- Plačiai diegto programinį biudžetą.
- Mažinti valstybės pagalbą energetikos, žemės ūkio, transporto sektoriams.
- Mažinti valstybės įsipareigojimus socialinės paramos sistemai, nurodant teikiamos paramos adresatą, pagrįstumą, tikslingumą.
- Siekti, kad užsienio skola neviršytų 23 proc. BVP, o bendra valstybės skola – 30 proc. BVP.
- Mažinti valstybės skolinimosi užsienyje apimtis skatinant vidaus taupymą ir pritraukiant privatų kapitalą.
- Atsisakyti valstybės garantijų dėl paskolų ir valstybės vardu gaunamų paskolų teikimo pelno siekiantiems ūkio subjektams.
- Mažinti pelno mokesčio tarifą, atsisakyti dalies lengvatų ir vienodinti skirtingų pajamų rūšių apmokestinimo sąlygas.
- Užtikrinti geresnį mokesčių administravimą, sukurti tobulesnį jų reglamentavimo mechanizmą, atsisakyti neefektyvių apmokestinimo priemonių.
- Sukurti priemones taupymui didinti.

2000-2004 m. šalies ūkio plėtra buvo itin sparti – palyginti su 1999 m., 2000 m. realus BVP padidėjo 4,1 proc.

---

[17] Lietuvos ekonominės politikos prioritetų bendrasis vertinimas. Vilnius: Lietuvos Respublikos Vyriausybė, 2000 m. gegužės 29 d.

Ūkio augimą skatino sparčiau nei BVP didėjanti vidaus paklausa ir buvę nepanaudoti ekonomikos pajėgumai. Palankios skolinimosi sąlygos buvo vienas svarbiausių veiksnių, nulėmusių investicijų, namų ūkių vartojimo, o kartu ir BVP augimą. Lietuvos banko duomenimis, per 2003 m. bankai suteikė 52,4 proc. daugiau paskolų. Tokia tendencija tęsėsi ir 2004 m. Spartų būsto kreditavimo paskolų, dominuojančių tarp paskolų, suteiktų gyventojams, augimą skatino sumažėjusios palūkanos ir 2003 m. įsigaliojusi gyventojų pajamų mokesčio lengvata, numatanti galimybę atimti iš apmokestinamųjų pajamų palūkanas už paskolas gyvenamajam būstui statyti ar jam įsigyti. Nors būsto kainos šoktelėjo perpektyviose vietovėse, plečiama statyba prisidėjo prie BVP augimo.

Lietuva yra atvira ekonomika ir aktyviai dalyvauja tarptautinėje rinkoje: eksportas sudaro beveik pusę BVP ir yra diversifikuotas pagal prekes ir paslaugas bei pagal regionus. Kadangi Lietuvos vidaus rinka maža, ekonominė plėtra didžiąja dalimi priklauso nuo eksporto apimčių. Lietuvos eksportas į ES ir kitas Vakarų rinkas sparčiai augo : prekių eksportas į kitas ES vastybes sudarė apie 2/3 viso Lietuvos eksporto. Integracija į ES ir produkcijos pabrangimas pasaulio rinkose iššaukė apdirbamosios pramonės eksporto šuolį, kai tuo tarpu lengvoji pramonė ėmė trauktis iš lyderių. Dauguma pramonės įmonių dirbo užsienio rinkoms.

ES struktūrinė parama, Lietuvos gyventojų pajamų mokesčio lengvatos statant ar įsigyjant gyvenamąjį būstą, ES ir nacionalinės tiesioginės išmokos žemės ūkiui padidino žemės, statybinių pajėgumų paklausą ir esamo turto vertę. Lietuvos įstojimas į NATO ir ES perskirstė turtą : žemės, nekilnojamojo turto savininkams atsirado galimybės gauti papildomų pajamų dėl šio turto vertės padidėjimo.

Siekiant fiskalinio konsolidavimo pagal Stabilumo ir augimo pakto nuostatas dėl biudžeto disciplinos, nuo 2000 m. pradžios Vyriausybė ėmėsi sugriežtintos ir retrikcinės fiskalinės politikos. Lietuva labiausiai iš Baltijos ir Centrinės Europos šalių sumažino fiskalinį deficitą: nuo 2,8 proc. 2000 m. iki 1,7 proc. 2003 m.[18].

Spartus ekonominis augimas 2004 m. vėl viršijo biudžete planuotą mokesčių bazės plėtrą, ir dėl to mokesčių buvo sirinkta daugiau nei planuota, tačiau apie biudžeto drausmę to paties negalima pasakyti. Ypač sparčiai didėjo biudžeto pajamos iš pelno mokesčio (49 proc.); pajamų mokestis (14,5 proc.) taip pat pagerino biudžeto padėtį. Jau kelintus metus iš eilės susirūpinimą kelia PVM surinkimas, kuris 2004 m. padidėjo vos 2,8 proc.

[18] Žr.: 3 priedas. Bendros valstybės skolos, Valstybės biudžeto balanso ir Einamosios sąskaitos balanso santykiniai rodikliai (% nuo BVP) 1993-2005 metais. Valstybės biudžeto balansas.

Pastaraisiais metais buvo iš esmės reformuota mokesčių sistema, priimti ir įsagaliojo nauji mokesčių įstatymai, parengti vadovaujantis bendrais apmokestinimo principais bei suderinti su apmokestinimą reglamentuojančiais ES teisės aktais, reformuota turto deklaravimo sistema. Sumažintas pelno mokesčio tarifas, atsisakant įvairių išimčių ir lengvatų, kurios sudarė galimybes vengti mokesčio mokėjimo, pakeistas Gyventojų pajamų mokesčio įstatymas, pereinant prie dviejų mokesčio tarifų – 15 ir 27 proc. (nuo 2006 m. liepos 1 d.) taikant padidintą neapmokestinamąjį pajamų dydį, priklausomai nuo negalios ir vaikų skaičiaus.

Tačiau gyventojų pajamų mokesčio tarifas Lietuvoje yra pats didžiausias tarp Baltijos valstybių: Latvija turi 25 proc. tarifą, o Estija – 26 proc. Dauguma šalies ekspertų teigia, kad pastarojo mokesčio dydis yra pakankamai aukštas, nors jis ir nedaug skiriasi nuo išsivysčiusių ES šalių. Tačiau tai negali būti kaip argumentas nemažinti mokesčių, nes Lietuva, norėdama būti konkurencinga, siekdama pritraukti daugiau užsienio investicijū, turi būti pranašesnė ir patrauklesnė nei jos kaimynės ar kitos ES šalys. Lietuva 2003 m. pelno mokestį sumažino nuo 24 iki 15 proc., tačiau didžiausia problema kyla ne dėl šio mokesčio tarifo dydžio, o dėl jo administravimo ypatumų, todėl būtų logiškiausia mažinti jo svorį bendrame mokesčių krepšelyje Įteisinta nauja galimybė - atgauti dalį sumokėtų mokesčių už sumokėtas palūkanas paskoloms būstui, mokslams, gyvybės draudimą – parodė, kad darbuotojai patys tapo suinteresuoti rodyti didesnį legalų darbo užmokestį, palaipsniui išstumiantį atlyginimus „vokeliuose“.

Nacionalinio biudžeto pajamos (išskyrus ES paramą, kuri sudarė 2,2 proc. BVP) išaugo 9,3 proc. 2004 m. ir biudžeto planas buvo viršytas 3,6 proc.

Valdžios sektoriaus išlaidos 2000–2004 metais sudarė vis mažesnę BVP dalį: 2000 metais – 39,2 procento, o 2004 metais – 33,2 procento BVP. Šias tendencijas lėmė griežta fiskalinio deficito mažinimo politika ir vis mažesnis valdžios sektoriaus dalyvavimas prekių ir paslaugų rinkoje. Valdžios sektoriaus subsidijos 2000–2004 metais svyravo apie 0,8 proc. BVP ir išlaikė mažėjimo tendenciją. Nuo 1999 metų valdžios sektoriuje mažėjo bendrojo pagrindinio kapitalo kaupimo išlaidos ir 2001 metais jos siekė 2,2 proc. BVP, tačiau 2002 metais šios išlaidos vėl ėmė didėti ir 2004 metais siekė 3,4 proc. BVP .

Šalyje vykdoma valstybės biudžeto politika suformuota atsižvelgiant į strateginius nacionalinius ir ES prioritetus ir pagrįsta reformomis, skatinančiomis išteklių paskirstymo efektyvumą. Nuo 2000 metų išlaidos, susijusios su integracija į ES, yra prioritetinės, tad siekiama maksimaliai užtikrinti projektų, susijusių su ES, įgyvendinimą.

2000–2004 metais priimti teisės aktai, apibrėžiantys biudžeto viešumo, svarbiausias strateginio planavimo, daugumos nebiudžetinių fondų įtraukimo į biudžetą nuostatas[27]. Vykdant biudžeto reformas, pradėtas taikyti strateginio planavimo ir programinio biudžeto sudarymo modelis, kuris leido derinti asignavimų valdytojų veiklą su Lietuvos Respublikos Vyriausybės

nustatomais prioritetais. Rengiant 2006 metų valstybės biudžeto projektą, pradėta diegti nauja vertinimo kriterijų sistema. Planuodamos 2006–2008 metų veiklą, institucijos turi sukurti trijų lygių vertinimo kriterijų sistemą, atspindinčią ne tik institucijos suteiktas paslaugas ar atliktus darbus, bet ir strateginių tikslų bei programų tikslų įgyvendinimą.

Siekiant efektyviau naudoti ES paramos lėšas, Lietuvos Respublikos Vyriausybei ar jos įgaliotai institucijai suteikta teisė perskirstyti tarp asignavimų valdytojų, investavimo sričių ir ekonominės klasifikacijos straipsnių ES paramos ir bendrojo finansavimo programoms bei projektams skirtas lėšas, taip pat lėšas minėtų programų ir projektų pridėtinės vertės mokesčiui mokėti, ES paramos programų laikinam lėšų stygiui padengti ir nenumatytoms įmokoms į ES biudžetą panaudoti valstybės biudžeto apyvartos bei skolintas lėšas[19].

ES Bendrosios ekonominės politikos gairės įpareigoja Lietuvą viršplanines valdžios sektoriaus pajamas, atsirandančias dėl verslo ciklo ar geresnio mokesčių surinkimo, ir nepanaudotas ES paramos bendrojo finansavo lėšas skirti papildomam fiskalinio deficito mažinimui ir vengti prociklinės politikos. Griežtos fiskalinės politikos priemonės užtikrina tvarų privačių asmenų investavimą ir vartojimą, kurių reikia realiai konvergencijai paspartinti.

2000 m. mokėjimų balanso einamosios sąskaitos deficitas sumažėjo 43,5 proc, palyginti su 1999 m., ir sudarė 6 proc. BVP. 2001 ir 2002 m. ESD kito atitinkamai iki 4,7 proc ir 5,2 proc. Sumažėjimą lėmė keletas veiksnių, iš kurių svarbiausias – spartus prekių eksporto didėjimas į stabilesnes Vakarų ir Vidurio Europos rinkas. Kitas svarbus einamosios sąskaitos deficito sumažėjimo veiksnys – padidėjęs taupymas ir sumažėjusios investicijos. Nemažą reikšmę turėjo ir griežta vyriausybės fiskalinė politika. Tačiau jau 2004 m. ESD padidėjo iki 7,7 proc., palyginti su BVP, tuo tarpu 2003 m. laikotarpiu jis sudarė 6,8 proc, palyginti su BVP. Didžiausią įtaką ESD kaitai turėjo iki 10,3 proc., palyginti su BVP, padidėjęs užsienio prekybos deficitas, o paslaugų balanso perviršis buvo deficitą mažinantis veiksnys.

Kalbant apie ESD finansavimą pažymėtina, kad tiesioginės investicijos išliko kaip pagrindinis ESD finansavimo šaltinis : 2001 m. jos sudarė 3,6 proc., 2002 – 5 proc., 2004 m. – 3,4 proc. BVP. 2005 metų pirmąjį pusmetį tiesioginių investicijų ir kapitalo pervedimų srautas į šalį, t.y. užsienio skolos nedidinantys kapitalo srautai, finansavo 2 (iš 6,5) proc. BVP einamosios sąskaitos deficito. Grynosios investicijų portfelio įplaukos sudarė dar 0,8 proc. BVP. Analizuojant einamosios sąskaitos veksnius pagal santaupų ir investicijų balansą, pastebima, kad didžiausią įtaką ESD didėjimui turėjo mažėjantis santaupų santykis, kuris 2004 m. I pusmetį sudarė 11,6 proc. BVP, o 2000-2003 m. santaupų santykis vidutiniškai buvo 14,7 proc. BVP.

---

[19] Lietuvos Respublikos 2005 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // VŽ. 2004, Nr. 121-5466.

Atsižvelgiant į ženklų Lietuvos ESD, buvo būtina apdairi fiskalinė politika. Šiame kontekste veiksmingesnė ir užimtumui palankesnė mokesčių ir išmokų sistema galėtų stiprinti paskatas dirbti ir turėti nemažos įtakos fiskalinei konsolidacijai, kartu skatindama ekonomikos augimą ir realiųjų pajamų konvergenciją perėjimo proceso prie rinkos ekonomikos užbaigimo kontekste.

Fiskaliniam tvarumui didelį poveikį daro valstybės skolos politika. Bendra Lietuvos valstybės skola absoliučia išraiška didėjo kiekvienais nagrinėjamo laikotarpio metais didžiąja dalimi dėl ilgalaikės užsienio skolos, kuri vidutiniškai sudaro apie 60 proc. visos valstybės skolos, augimo tempų, tačiau pagal vieną iš svarbiausių bendros valstybės skolos rodiklių – bendros valstybės skolos ir BVP santykį – Lietuvos valstybės skola išlieka viena mažiausių tarp ES šalių narių ir tenkina Mastrichto kriterijų : 2000 m. – 28,2 proc.; 2001 m. – 26,9 proc.; 2002 m. – 26,7 proc.; 2003 m. – 26,5 proc.; 2004 m. – 19,5 proc.; 2005 m. – 18,8 proc. BVP.

Visuminės paklausos nukrypimo nuo potencialaus BVP poveikis šalies infliacijai buvo ypač svarbus 1999 m., kai Lietuvos ekonomikoje vyravo recesija. Susidaręs didelis visuminės pasiūlos perteklius lėmė tai, kad metų infliacija sumažėjo iki žemiausio lygio pereinamuoju laikotarpiu ir svyravo ties defliacijos riba. 1999-2000 m. JAV dolerio, su kuriuo buvo susietas litas, pabrangimas euro atžvilgiu mažino Lietuvos importuojamų prekių kainas, sudarydamas šalies infliacijai mažėti. Nors Valiutų Valdybos modelio taikymas šalies pinigų politikoje buvo gana sėkmingas, tačiau nuoseklus kainų nustatymo administracinių suvaržymų mažinimas, kai kurių mokesčių (ypač akcizų) tarifų didinimas, tiesiogiai susiję su integraciniais procesais Lietuvoje, taip pat nepalankus naftos ir kitų žaliavų kainų kitimas, Lietuvos kainų lygio artėjimas prie Euro zonos šalių kainų lygio bei realus nacionalinės valiutos lygio pabrangimas dėl nevienodo darbo našumo atvirame ir uždarame ūkio sektoriuose didino infliacijos Lietuvoje lygį trumpu ir vidutiniu laikotarpiu[20].

Lietuva jau 2005 m. balandžio mėn. buvo viršijusi orientacinę infliacijos lygio reikšmę[21]. Infliacijos kilimo nepavyko neutralizuoti ir iki 2005 m. pabaigos. Netekusi galimybės nuo 2007 m. sausio 1-osios prisijungti prie euro zonos, Lietuva neturėtų priekaištauti Europos Sąjungai (ES), nors kita vertus, daugelio ekonomistų teigimu, pagrindinis veiksnys, lėmęs euro įvedimą, buvo ES politiniai sprendimai – leisti ar neleisti Lietuvai tai padaryti. Prieš kylant neigiamų įvykių bangai pačioje ES, buvo laikomasi nuomonės, jog Mastrichto sutartyje apibrėžiami kriterijai yra labiau orientyriniai.

[20] Žr.: 2 priedas. Pagrindinių Lietuvos ekonominės-socialinės raidos rodiklių dinamika 1991-2005 metais. Infliacija.

[21] Euro zonoje infliacijos lygio (tempo) reikšmė 2005 m. buvo 2,2 proc

Tačiau dabar požiūris į euro zonos plėtrą pasidarė atsargesnis – kylant daugeliui ES vidinių problemų didėja pavojus, kad euro zonos plėtra gali dar pabloginti padėtį. ES pareigūnai vis dažniau pabrėžia, kad potencialios euro zonos naujokės turi griežtai vykdyti visus Mastrichto sutarties reikalavimus. Vienintelė kliūtis Lietuvai įsivesti eurą gali būti infliacija, viršijanti Mastrichto sutartyje nustatytą ribą. Pasaulinių naftos kainų JAV dolerio/euro kurso svyravimai Lietuvai turi didesnės įtakos nei kitoms ES valstybėms, todėl reikia visais įmanomais būdais stengtis eliminuoti visus veiksnius, neigiamai veikiančius kainas vidaus rinkoje.

# 3. Lietuvos fiskalinės politikos realizavimo mechanizmas ir pagrindinės jos kryptys

Kiekvieno individo pasąmonėje nuo pat gimimo yra užkoduotas pagrindinis gyvenimo tikslas – augti ir klestėti. Tačiau šiam tikslui pasiekti neužtenka vien gerų intencijų ir pasiryžimo. Bene svarbiausias žingsnis yra suformuoti tokį veiksmų mechanizmą, kuris sąlygotų laipsnišką ir kryptingą bei paremtą tiksliais galimybių ir poreikių deriniais judėjimą pagrindinio tikslo link. Taip pat svarbu nepamiršti, kad individo galimybės ir poreikiai priklauso ne tik nuo jo paties, bet ir didžiaja dalimi nuo aplinkinių procesų, kuriuos išmokti racionaliai valdyti yra labai sudėtinga, bet būtina.

Atskiro individo augimo ir klestėjimo siekis turi būti pagrįstas elementariu grįžtamuoju „ duoti-imti“ principu. Kadangi valstybė yra ne kas kita, kaip atskirų individų, t.y. jos piliečių, sąranga, kurios pagrindinis tikslas tas pats – augti ir klestėti – jos gyvavimui ir vystymuisi užtikrinti reikalingas tikslus instegruotas veiksmų mechanizmas, turintis suderinti visų jos piliečių poreikius ir galimybes, išreikštus per valstybės fiskalinės politikos elementus.

## 3.1. Lietuvos fiskalinės politikos instrumentas – Lietuvos Respublikos biudžetas, jo sandara, raida

Nagrinėjant individo gyvenimą ir jo veiksmus ekonominiu aspektu tikslinga būtų jo poreikius ir galimybes vertinti tam tikrais pinigų kiekiais, kurių kilmė ir pasiskirstymas atsispindi individo plane, veiksmų mechanizme tam tikru laikotarpiu, kurį galima būtų įvardinti paprastu ekonominiu terminu – asmeniniu biudžetu. Nuo jo sudarymo bei vykdymo priklauso individo padėtis visuomenėje, t.y. jo pinigų balansas tam tikro laikotarpio pabaigoje. Šis paprastas principas galioja ir valstybės valdyme.

Nė viena valstybė negali egzistuoti be savo iždo arba biudžeto. Tam, kad didelis ir sudėtingas valstybės mechanizmas, ūkio sistema galėtų veikti, reikalingos lėšos ir materialus

turtas. Piliečiai, institucijos ir verslo įmonės mokesčių pavidalu prisideda prie finansinių išteklių formavimo. Iš lėšų sudaromas valstybės biudžetas, kaip tam tikras konkretaus laikotarpio valstybės pajamų ir išlaidų planas. Valstybės biudžetas yra finansinis valstybės ūkio funkcionavimo pagrindas, todėl valstybės piliečiams, kaip mokesčių mokėtojams ir tikriems valstybės finansinių išteklių ir kitokio turto savininkams, svarbu žinoti, kaip šie ištekliai yra valdomi, ar teisingai skaičiuojamos pajamos, ar jos patenka į valstybės biudžetą, ar teisingai daromos išlaidos, ar tiksliai tvarkoma jų apskaita, ar šiose srityse laikomasi įstatymų. Vadinasi, valstybės lygiu principas „duoti-imti“ pasipildo tarpine - kontrolės - grandinimi, be kurios valstybei, kaip atskiram vienetui, sudarytam iš atskirų jos elementų , nebūtų įmanoma augti ir klestėti.

Lietuvai tapus atskiru vienetu – suverenia, nepriklausoma valstybe – atsirado ne tik galimybė, bet ir būtinybė, sukurti valstybės finansų valdymo mechanizmą, kuris užtikrintų ir apibrėžtų ekonominį valstybės kelią vystymosi ir klestėjimo link.

Šiuo tikslu 1990m. liepos 30 d. buvo priimtas Biudžetinės sandaros įstatymas[26], kurio paskirtis bei tikslas – nustatyti Lietuvos Respublikos valstybės bei savibaldybių biudžetų turinį, pajamų sudarymo ir asignavimų naudojimo teisinius pagrindus, taip pat biudžetų rengimo, tvirtinimo, vykdymo, vertinimo ir kontrolės pagrindines nuostatas, procedūras, asignavimų valdytojų pareigas, teises ir atsakomybę, siekiant ilgalaikės, visapusiškos ekonominės ir socialinės Lietuvos Respublikos piliečių gerovės bei racionalaus valstybės piniginių išteklių panaudojimo. Eilę metų jis buvo papildomas bei redaguojamas , keičiant atskirus straipsnius ir pavadinimą į Biudžeto sandaros įstatymą.

Lietuvos Respublikos biudžetinę sąrangą sąlygoja valstybės sandara ir teritorijos administracinis suskirstymas. Lietuvos valstybinę biudžeto sistemą[27] – **nacionalinį biudžetą** – sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos **valstybės biudžetas** bei savarankiški vietos **savivaldybių biudžetai**. Pastarieji skirstomi į aukštesniosios ir žemesniosios pakopos savivaldybių biudžetus. Aukštesniosios pakopos savivaldybių biudžetus sudaro rajonų (apskričių) ir šalies miestų biudžetai, o žemesniosios – apylinkių ir gyvenviečių (valsčių), taip pat rajono miestų biudžetai. Biudžetai sudaromi vieneriems metams – nuo sausio 1 d. iki gruodžio 31 d. imtinai. Biudžeto sudarymo ir vykdymo teisinis pagrindas yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, šis Įstatymas, Seimo statutas, Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių, kurių projektus rengia Finansų ministerija, patvirtinimo įstatymas, kurį tvirtina Seimas, Vyriausybės patvirtintos biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės ir kiti biudžeto pajamų gavimą ir programų finansavimą reglamentuojantys teisės aktai. Nacionalinio

biudžeto sudarymo ir vykdymo metodikos klausimus tvarko Finansų ministerija. Valstybės biudžeto vykdymo auditą atlieka Valstybės kontrolė, savivaldybių – savivaldybių kontrolieriai.

Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai yra biudžetinių įstaigų, nurodytų Seimo patvirtintame valstybės biudžete, vadovai (ministerijose – ministrai ar jų įgalioti asmenys). Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai yra savivaldybių biudžetinių įstaigų ar savivaldybių administracijos padalinių, nurodytų savivaldybės tarybos patvirtintame savivaldybės biudžete, vadovai.

Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas yra centralizuotas finansinių išteklių fondas, kuriame sukaupiama ir perskirstoma dalis šalies nacionalinių pajamų.

Valstybės biudžeto pajamas sudaro:

- Pajamos iš mokesčių, gaunamos į valstybės biudžetą pagal įstatymus ir kitus teisės aktus;
- Pajamos iš valstybės turto (išskyrus pajamas, gaunamas pagal Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymą - iki 2007 m. sausio 1 d.; išskyrus pajamas, gaunamas pagal Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymą ir Valstybės bei savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 16 (1) straipsnyje nustatytą valstybės nekilnojamojo turto atnaujinimo organizatoriaus parduotą nekilnojamąjį turtą, įskaitant žemę – nuo 2007 m. sausio 1 d.);
- Valstybės biudžetinių įstaigų pajamos;
- Negrąžintina finansinė parama (piniginės lėšos);
- Dotacijos;
- Kitos pajamos.

Taip pat į valstybės biudžeto pajamas įskaitomos įmokos už ilgalaikio materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimą , išskyrus atvejį, kai atnaujinamas valstybės nekilnojamasis turtas.

Valstybės biudžeto asignavimai yra naudojami:

- Valstybės funkcijoms atlikti;
- Dotacijoms savivaldybių biudžetams teikti;
- Valstybės įsipareigojimams vykdyti.

Biudžetinių įstaigų pajamų ir Europos Sąjungos finansinės paramos lėšų viršplaninės įmokos į biudžetą, taip pat nepanaudoti asignavimai, skirti specialiosioms programoms finansuoti, einamaisiais biudžetiniais metais arba perkelti į kitus biudžetinius metus bei negrąžintos nepanaudotų asignavimų sumos baigiamiems statybų objektams finansuoti paliekami asignavimų valdytojams ir gali būti naudojami viršijant Seimo patvirtintas bendras asignavimų sumas.

Valstybės biudžete sudaromas Vyriausybės rezervas. Jis turi būti ne didesnis kaip 1 procentas patvirtintų valstybės biudžeto asignavimų sumos. Vyriausybės rezervo lėšos

naudojamos ekstremalių situacijų padariniams likviduoti, įsipareigojimams, susijusiems su dalyvavimu tarptautinėse operacijose, bei kitoms reikmėms pagal Vyriausybės nustatytus prioritetus. Valstybės biudžeto apyvartos lėšos sudaromos iš biudžeto lėšų likučio, o kai jo nepakanka – iš biudžeto pajamų. Apyvartos lėšos naudojamos specialiųjų programų nepanaudotų lėšų likučiams grąžinti ir biudžeto lėšų stygiui dengti.

Kiekviena savivaldybė turi savarankišką biudžetą, tvirtinamą be deficito. Savivaldybių biudžetų pajamas sudaro:

- pajamos iš mokesčių, gaunamos į savivaldybių biudžetus pagal įstatymus ir kitus teisės aktus;
- pajamos iš savivaldybių turto (išskyrus pajamas, gaunamas pagal Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymą);
- savivaldybių biudžetinių įstaigų pajamos;
- pajamos, gautos už išnuomotą arba suteiktą naudotis valstybinę žemę, valstybinio vidaus vandenų fondo vandens telkinius ir Vyriausybės nustatyta tvarka paskirsčius lėšas už parduotus ne žemės ūkio paskirčiai valstybinės žemės sklypus;
- valstybės biudžeto dotacijos ir kitos pervedamos lėšos;
- negrąžintina finansinė parama (piniginės lėšos);
- kitos įstatymų nustatytos pajamos.

Į savivaldybių biudžetų pajamas įskaitomos įmokos už ilgalaikio materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimą.

Savivaldybių biudžetų asignavimai yra naudojami Vietos savivaldos įstatymui ir kitiems įstatymams įgyvendinti vykdant savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų patvirtintas programas.

Savivaldybių biudžetų apyvartos lėšos sudaromos iš savivaldybių biudžeto lėšų likučio, o kai jo nepakanka – iš biudžeto pajamų. Apyvartos lėšos naudojamos specialiųjų programų nepanaudotų lėšų likučiams grąžinti ir savivaldybių tarybų nustatyta tvarka biudžeto lėšų stygiui dengti.

Savivaldybės gali sudaryti savivaldybės administracijos direktoriaus rezervą, kuris turi būti ne didesnis kaip 1 procentas patvirtintų savivaldybės biudžeto asignavimų sumos. Rezervo lėšos naudojamos tik toms reikmėms, kurių negalima numatyti sudarant ir tvirtinant savivaldybės biudžetą. Šios lėšos naudojamos ekstremalių situacijų padariniams likviduoti ir kitoms reikmėms pagal savivaldybių tarybų nustatytas taisykles.

Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamos ir asignavimai gali būti tik piniginės lėšos. Valstybės ir savivaldybių biudžetams taikoma vienoda pajamų ir išlaidų klasifikacija, kurią nustato Lietuvos Respublikos Finansų Ministerija. Nacionalinio biudžeto asignavimai naudojami

valstybės ir savivaldybių funkcijoms atlikti. Lietuvos biudžetuose sukaupiama nacionalinių pajamų dalis, surenkant mokesčius, įmokas, rinkliavas gali būti perskirstoma tik per nacionalinį biudžetą, Valstybinį socialinio draudimo fondą, Privalomojo sveikatos draudimo fondą, Privatizavimo fondą, rezervinį (stabilizavimo) fondą, Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondą, Garantinį fondą, savibaldybių privatizavimo fondus. Ši nacionalinio biudžeto pajamų dalis skiriama šalies švietimo, kultūros, mokslo, sveikatos apsaugos, socialinio aprūpinimo bei socialinės šalpos, gamtos apsaugos programoms įgyvendinti, ūkiui plėtoti, valstybės valdžios ir valstybės valdymo įstaigoms išlaikyti bei krašto apsaugai.

Drąsiai galima teigti, kad Nepriklausomybės laikotarpiu suformuota valstybės biudžeto politika, pagrįsta 1990 m. liepos 30 d. priimtu Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymu bei kitais teisės aktais, buvo svarbus žingsnis efektyviai funkcionuojančios valstybės fiskalinės politikos prielaida. Tačiau vien teisinis reglamentavimas negali užtikrinti efektyvaus mechanizmo veikimo. Pagrindinės problemos, susijusios su biudžeto formavimu, vykdymu ir visos biudžetinės politikos skaidrumu bei efektyvumu gali išryškėti tik fiskalinės politikos taikymo procese.

1998 m. pradėta Biudžeto reformos įgyvendinimo procedūra turėjo pagerinti Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto planavimą ir biudžeto procedūras, konsoliduoti nacionalinį biudžetą, patobulinti finansinių išteklių valdymą ir kontrolę, padidinti procesų viešumą ir skaidrumą, spręsti su įstojimu į ES susijusius finansinius klausimus. Juolab, kad Lietuva rengėsi stoti į Europos Sąjungą ir šiuo tikslu turėjo būti pasirengusi prisiimti narystės ES įsipareigojimus finansinių ir biudžetinių nuostatų (ACQUIS) srityje. Tačiau jau 1999 m. Lietuvos Respublikos prezidentas Valdas Adamkus išreiškė nuogastavimus, kad valstybei niekaip nepavyksta argumentuotai atsakyti į klausimą: kam, kokius visuomenės uždavinius spręsti galima ir privaloma naudojant iš piliečių gaunamas mokestines lėšas. Iš esmės taip ir liko nesvarstyta, kokias valstybės funkcijas privalo finansuoti biudžetas, nors biudžeto reformos išdavoje ėmusi ryškėti sveikintina biudžeto sudarymo ir valdymo kryptis – formuoti programinį biudžetą, t.y. finansuoti konkrečias ilgalaikes programas. Tačiau koją eilinį kartą pakišo perdėm optimistinės ūkio plėtros prognozės.

Europos Sąjungos ACQUIS nenustato biudžetinės sistemos modelio, kurį valstybės ES narės turėtų diegti, tačiau jos turi užtikrinti gerą finansinį Europos Bendrijos biudžeto išteklių ir išlaidų valdymą. Biudžetas turi būti tvarkomas taip, kad būtų galima efektyviai valdyti lėšas, einančias iš ES biudžeto ir į jį.

Suteikiant lėšas Lietuvos Respublikos projektams iš ES struktūrinių fondų, Sanglaudos fondo ir Bendrijos iniciatyvų, o laikotarpiu iki stojimo – iš SAPARD, ISPA ir PHARE stojimo

paramos iniciatyvų, buvo numatytas ir Lietuvos finansinis indėlis į šių projektų įgyvendinimą. Lietuvos Respublikos projektų bendro finansavimo Lietuvos dalį sudaro Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų lėšos, taip pat lėšos, neįtrauktos į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą. Šios lėšos gaunamos, skirstomos ir už jas atsiskaitoma remiantis Lietuvos Respublikos teisės aktais, reglamentuojančiais Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savival;dybių biudžetų sudarymą ir vykdymą. Valstybės investicijos, kurių reikia projektams įgyvendinti, planuojamos trimetėje Valstybės investicijų programoje. Joje pirmenybė teikiama projektams, įgyvendinamiems Lietuvos ir ES bendro finansavimo pagrindu.

Vykdant biudžetinės sistemos reformą, 2000 m. liepos 11 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas, kuris įtvirtino šias svarbiausias reformos nuostatas:

- Įvestas trimetis Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų planavimas;
- Įvestas reikalavimas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą rengti vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatytais strateginio planavimo tikslais (prioritetais);
- Nustatyta, kad visi Lietuvos Respublikoje surenkami mokesčiai, privalomos įmokos ir rinkliavos gali būti perskirstomi tik per nacionalinį biudžetą arba valstybės fondus. Priimta nuostata, kad vidutinės trukmės laikotarpiu bus toliau didinamas valstybės valdomų išteklių konsolidavimas;
- Apibrėžta nacionalinio biudžeto vykdymo kontrolė, Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių institucijų programų vertinimas;
- Nustatyti informacijos apie Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymą, priėmimą, vykdymą, vertinimą ir kontrolę reikalavimai.

Pasirengimo stojimui į Europos Sąjungą perspektyvoje ir įsitraukus į stojimo mechanizmą, imta vis garsiau deklaruoti biudžeto kryptis – į rezultatus ir žmonių poreikius orientuotas biudžetas. Tačiau 2003 m. , nors ekonominkos augimas buvo didžiausias nuo pat 1997 m., teigiami ekonominiai įvykiai tokie, kaip išaugusi įmonių ir gyventojų perkamoji galia, augančios vidaus investicijos, kainų stabilumas, mažėjantis nedarbas, beveik neatsispindėjo valstybės biudžete. Biudžetas liko deficitinis. Mokesčių surinkimas iš esmės nepagerėjo. Išliko 10 metų Lietuvoje egzistuojanti ir didžiausia Lietuvos ekonomikos struktūrinė problema – labai didelis valstybės pajamų lygis su BVP. Savo ruožtu valstybė ir toliau deklaravo socialiai orientuoto biudžeto principą, kad švietimas ir sveikatos apsauga yra valstybės prioritetinė sritis, nors žmonės už didelę dalį šių paslaugų jau seniai mokėjo iš savo kišenes.

Svarstant 2006 m. valstybės biudžetą, valstybės kontrolės pateiktoje ataskaitoje[22] buvo išskirti šie pagrindiniai Lietuvos Respublikos biudžeto politikos įgyvendinimo principai ir tendencijos:

- Nuo 1999 m Lietuvoje pradėtas įgyvendinti programinis valstybės biudžetas. Atlikti auditai bei analizė leidžia patvirtinti dvi iš esmės skirtingas tendencijas. Pirma, pasiekta ženkli pažanga biudžeto sistemiškumo plotmėje: asignavimų valdytojai skatinami veiklą orientuoti į rezultatus, sukurtas teisinis pagrindas programiniam biudžetui, Vyriausybė patvirtino strateginio planavimo metodiką ir ją nuolat tobulina, valstybės institucijos skiria nemažai išteklių savo biudžeto programoms ir veiklos strateginiam planavimui, tam, kad mokesčių mokėtojai pajustų realią grąžą iš jų sumokėtų mokesčių valstybei, Seimui kartu su valstybės biudžeto projektu pateikiama trijų ateinančių metų veiklos vertinimo kriterijų suvestinė. Kita vertus, valstybinių auditų rezultatai rodo, kad programinis biudžetas, strateginis planavimas ir rezultatų vertinimo sistema turi būti ir toliau tobulinama bei stiprinama. Tai ir lieka neišspręsta pagrindinė biudžeto efektyvumo problema – rimtai nežiūrima į biudžetinio finansavimo susiejimą su svarbiausiomis visuomenės problemomis ir tinkamu finansuojamų programų poveikio vertinimu. Ir toliau lėšos skiriamos institucijoms išlaikyti, o ne problemoms spręsti. Atsižvelgiant į šias dvi viena kitai prieštaraujančias tendencijas, kyla klausimas, ar programinis biudžetas, strateginiai planai yra tik miražas, ar jie rengiami tik tam, kad būtų parengti, ar jie tikrai naudojami priimant sprendimus, vertinant veiklą ir rezultatus. Deja, šios problemos susijusios ne tik su biudžeto sudarymu. Svarbu, kad būtų tobulinama visas viešojo valdymo programinio biudžeto mechanizmas, kad viešasis valdymas ir programinis biudžetas būtų nukreiptas į rezultatus ir žmonių poreikius.
- Valstybės biudžeto finansinis aspektas, tiesiogiai susijęs su biudžeto planavimu ir prognozėmis. Lietuvoje esant tokioms palankioms makroekonominėms sąlygoms būtina stengtis mažinti valstybės įsipareigojimus ir siekti subalansuoto, o ilgainiui ir perviršinio biudžeto. Valstybės auditai parodė, kad nepriklausomo, protingo, apdairaus ir atsargaus planavimo principo taikymas, deklaruotas kaip vienas iš pagrindinių biudžeto reformos prioritetų, iš tikrųjų stringa. 2005 metų prielaidos, kuriomis remiantis buvo prognuozuojamos valstybės pajamos ir asignavimai su valstybės skola susijusioms išlaidoms ir šių prognozavimo metodai nebuvo neatsargūs. Tačiau jau 2006 m. biudžeto projekto prielaidos, kuriomis remiantis prognozuotos valstybės pajamos, ir valstybės pajamų planavimo metodai yra daugiau optimistiniai negu atsargūs.

[22] Lietuvos Respublikos 2005 metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaita. Vilnius: Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė, 2006 m.

Taigi, biudžeto sistematiškumo, tikslingumo, teisingumo ir efektyvumo užtikrinimui ypač svarbus išlieka ne formalus teisės aktų laikymasis, o efektyvus, rezultatyvus ir ekonomiškas valdymas. Tinkamai sudaryto ir vykdomo valstybės biudžeto paskirtis – užtikrinti piliečių pasitikėjimą, kad valstybė išmintingai išleidžia jų sumokėtus mokesčius, ir didinti piliečių pasitikėjimą valstybe.

### 3.2. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų mechanizmas

Valstybės institutas skirtas tarnauti visų piliečių labui, todėl visuotinai pripažįstama, kad kiekvienas šalies gyventojas turėtų prisidėti prie valstybės išteklių mobilizavimo mokėdamas mokesčius. Mokesčių sistema - tai lyg sandoris tarp valstybės ir piliečio, kuriame nuolat vyksta optimalaus abejų pusių intereso suderinimo paieška. Siekiama atrasti tokias mokesčių sistemos sąlygas, kurios užtikrintų valstybės funkcijų vykdymą ne tik dabartiniame ekonominio ciklo etape (tai pasiekiama, mokesčių dėka surinkus pakankamai lėšų), bet ir ateityje (mokestinės bazės augimo dėka, t.y. palikus privačiam sektoriui tiek išteklių, kad būtų norų ir galimybių vystyti gamybą ir gauti dar didesnes pajamas). Civilizacijos istorijoje pilna pavyzdžių, kai šis ekonominis ginčas buvo sprendžiamas kariaujant ir taikiais būdais, diktatoriškais ir demokratiniais metodais. Įvairių socialinių mokslų atstovai iki šiol tebesvarsto, kaip turėtų atrodyti "tobula" mokesčių (ir bendra valstybės pajamų ) sistema.

Didėjant valstybės funkcijų apimčiai, į šiuolaikinę valstybės pajamų sistemą vis dažniau žvelgiama per fiskalinio deficito, kuris kai kuriose šalyse pasiekia pavojingo dydžio lygį, prizmę. Siekiant sumažinti fiskalinį deficitą, mokesčių didinimo ekonominė kaina turėtų būti sugretinta su valstybės išlaidų mažinimo kaina. Kaip taisyklė, abi priemonės yra neišvengiamos. Trumpalaikėje perspektyvoje vyriausybės dažniausiai yra linkusios pasikliauti pajamų didinimu, kuris administravimo ir politine prasme atrodo patrauklesnis. Tačiau šis žingsnis paprastai veda prie sudėtingos, neefektyvios ir labai iškreiptos mokesčių sistemos, kuri ne tik neatneša tikėtinų pajamų, bet ir silpnina iniciatyvą dirbti ir taupyti. Tai stabdo ekonominį augimą.

#### 3.2.1. Valstybės pajamų politika

Norėdama atlikti daugybę funkcijų valstybė turi disponuoti lėšomis, kurių užtektų išlaidoms finansuoti. Šios lėšos suplaukia į valstybės iždą iš tokių pagrindinių šaltinių:

- **Mokesčiai** surenkami iš privačiojo sektoriaus be jokių įsipareigojimų duoti kažką mainais.

- **Socialinio draudimo įmokas** sudaro lėšos, pervedamos savarankiškai pagal individualias draudimo programas ar/ir sumokamos darbdavių už savo darbuotojus (skaičiuojamos kaip procentas remiantis darbo užmokesčio fondu, darbuotojų skaičiumi, bendrosiomis pajamomis ar kitu būdu); abiem atvejais tai yra tarsi avansiniai mokėjimai už teisę gauti socialinę paramą ateityje.
- **Nemokestines biudžeto pajamas** sudaro lėšos, gautos parduodant valstybės gaminamos prekes ar teikiant paslaugas, t.y. nemokestinės pajamos gaunamos iš pirkimo-pardavimo sandorių arba mainų.
- **Finansinė parama** iš kitų valstybių ar tarptautinių organizacijų - donorių.
- **Skolindamasi** valstybė laikinai (trumpesniam ar ilgesniam laikotarpiui) gauna teisę disponuoti tam tikra pinigų suma, įsipareigodama ją grąžinti nustatytu terminu, iki kurio reguliariai bus mokamos palūkanos.

#### 3.2.1.1. Lietuvos Respublikos mokestinė bazė

Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto pajamas sudaro Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyti mokesčiai ir kitos įmokos į biudžetą.

Lietuvos Respublikos biudžeto pajamoms, pagal Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros[27] bei Mokesčių administravimo[29] įstatymus, priskiriama:

- pridėtinės vertės mokestis – tai prekių gamybos ar teikiamų paslaugų procese sukurta pridėtinė vertė bei importuojamos prekės;
- gyventojų pajamų mokestis;
- akcizai;
- pelno mokestis;
- nekilnojamojo turto mokestis – nuo 2006 m. sausio 1 d., įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto mokestis – iki 2006 m. sausio 1 d.
- žemės mokestis;
- mokestis už valstybinius gamtos išteklius;
- naftos ir dujų išteklių mokestis;
- mokestis už aplinkos teršimą;
- konsulinis mokestis;
- žyminis mokestis;
- paveldimo turto mokestis;
- privalomojo sveikatos draudimo mokestis;

- valstybinio socialinio draudimo įmokos;
- įmokos į Garantinį fondą;
- valstybės rinkliava;
- loterijų ir azartinių lošimų mokestis;
- mokestis už pramoninės nuosavybės objektų registravimą;
- baltojo cukraus virškvočio mokestis;
- kvotinio cukraus gamybos mokestis;
- papildomas cukraus gamybos mokestis;
- muitai;
- atskaitymai nuo pajamų pagal Lietuvos respublikos miškų įstatymą;
- mokestis už valstybės turto naudojimą patikėjimo teise;
- socialinis mokestis – nuo 2006 m. sausio 1 d.;
- atskaitymai nuo pajamų pagal Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymą – neteko galios nuo 2005 m. liepos 1d.;
- Lietuvos banko likutinis pelnas;
- palūkanos už valstybės kapitalo naudojimą;
- gautos palūkanos už paskolas ūkiniams subjektams;
- dividendai už akcijas;
- pajamos iš baudų ir konfiskacijos;
- valstybės institucijų, įstaigų, vykdančių viešojo administravimo funkcijas, kontrolės institucijų
- nebiudžetinių (specialiųjų) lėšų įmokos;
- pajamos už parduotą ilgalaikį turtą;
- lėšos, gautos iš savivaldybių biudžetų;
- kitos pajamos;
- finansinė parama iš Europos Sąjungos, skirta specialioms programoms finansuoti – nuo 2004 m.

Didžioji Lietuvos Respublikos nacionalinio biudžeto pajamų dalis yra surenkama mokesčių, kuriuos sumoka valstybės gyventojai, pavidalu. Taigi mokesčiai yra priverstinė duoklė valstybei, o kitus valstybės pajamų elementus privatusis sektorius teikia valstybei savo noru. Iš visų paminėtų pajamų kategorijų mokesčiai yra didžiausias įplaukų ir pajamų šaltinis, todėl mokesčių politika yra pajamų politikos dėmesio centre.

Be abejo, bet kuriai valstybei svarbu sukurti teisingą mokesčių sistemą, efektyviai ją valdyti, užtikrinti jos sklandų funkcionavimą. Galima išskirti tokius esminius optimaliai funkcionuojančios mokesčių sistemos principus[58]:

- Valstybė turi numatytu laiku gauti pajamas, kurių užtektų valstybės poreikiams finansuoti. Kad augant nacionalinėms pajamoms mokesčių sistema duotų daugiau biudžeto įplaukų, būtina kiek įmanoma išplėsti mokestinę bazę, o mokestinių pajamų dinamika neturi atsilikti nuo BVP pokyčių
- Mokesčių sistema turi garantuoti teisingą, proporcingą mokesčių naštos paskirstymą.
- Mokesčių įstatymai neturi suteikti galimybių taikyti skirtingas teisės normas atsižvelgiant į mokesčio mokėtojo vykdomos veiklos rūšį ar mokėtojo statusą.
- Mokesčiai turi užtikrinti ekonominį efektyvumą. Mokestis yra ekonomiškai efektyvus, jei visuotinio efektyvumo nuostolio (paklausos ir pasiūlos kainų skirtumas) dydis yra mažas.
- Kuriant ekonominės plėtros teisinius pagrindus, valstybės pajamų sistema turi skatinti taupymą ir investicijas, taip pat nekenkti šalies prekių gebėjimui konkuruoti pasaulio rinkose.
- Mokesčiai turi užtikrinti biudžeto pajamas, o ne spręsti pavienių ūkio subjektų problemas kitų mokėtojų sąskaita per įvairias mokesčių lengvatas ir kitas išimtis ar sudaryti palankesnes veiklos sąlygas.
- Mokesčių įstatymai ir kiti teisės aktai turi būti aiškūs, neprieštarauti vieni kitiems.
- Mokestinės biudžeto ir fondų pajamos turi būti gaunamos kuo mažesnėmis išlaidomis.
- Visi valstybėje taikomi mokesčiai turi būti tarpusavyje suderinti.

Akivaizdu, kad nuo Nepriklausomybės atkūrimo esminę nacionalinio biudžeto pajamų formavimo dalį sudarė mokestinės pajamos. 1995 m. birželio 28 d. buvo priimtas Mokesčių administravimo įstatymas bei įtvirtinti Lietuvos Respublikoje taikomi mokesčiai. 2001 m. gegužės mėn. Vyriausybė patvirtino Mokesčių sistemos koncepciją, kurios vienas svarbiausių tikslų – suderinti mokesčių teisinę bazę su ES ACQUIS[56]. Koncepsijos tikslas – nubrėžti mokesčių sistemos gaires, jos reformavimo kryptis, siekiant sukurti mokesčių sistemą, skatinančią sparčią ekonomikos raidą, užtikrinančią stabilias biudžetų pajamas, teisingą ir proporcingą mokesčių paskirstymą, teisingą konkurenciją, taip pat mokesčių teisės aktų suderinamumą su integracijos į ES reikalavimais.

Mokesčių skyriaus ACQUIS apėmė pridėtinės vertės mokesčio (PVM), akcizų, tarpusavio pagalbos ir administracinio bendradarbiavimo bei tiesioginių mokesčių poskyrius.

Mokesčių sistemos koncepcijos išdavoje 2004 m. balandžio 13d. priimtas Lietuvos Respublikos Mokesčių administravimo įstatymas, panaikinantis anksčiau galiojusį įstatymą, kuris nustatė pagrindines sąvokas ir taisykles, kurių būtina laikytis vykdant mokesčių įstatymus, pagrindinius apmokestinimo mokesčiais teisinio reglamentavimo principus, Lietuvos

Respublikoje taikomų mokesčių sąrašą, 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, ES teisės aktų įgyvendinimą.

Pagal dabar galiojantį mokesčių administravimo įstatymą, valstybės institucija, atsakinga už Lietuvos Respublikoje taikomų mokesčių, išskyrus muitus, administravimą, yra Valstybinė mokesčių inspekcija. Už muitų administravimą yra atsakinga Lietuvos Respublikos muitinė. Mokestį už valstybinius gamtos išteklius, naftos ir dujų išteklių mokestį, mokestį už aplinkos teršimą bei atskaitymus nuo pajamų pagal Lietuvos Respublikos miškų įstatymą administruoja Aplinkos ministrerija ar jos įgaliota institucija, tačiau tik tiek, kiek pavesta pagal atitinkamos srities Lietuvos Respublikoje galiojančius įstatymus. Baltojo cukraus virškvočio, kvotinio cukraus gamybos bei papildomą cukraus gamybos mokesčius administruoja Žemės ūkio ministerija ar jos įgaliota institucija.

Mokestinių įplaukų struktūra tendencingai kito nuo pat Nepriklausomybės atkūrimo. Sparčią mokesčių reformą paskatino dvi esminės priežastys: perėjimas į rinkos ekonomiką ir būtinybė integruotis į Europos Sąjungą, kur jau kelis dešimtmečius vyksta netiesioginių mokesčių harmonizavimo procesas. Paskelbus Lietuvos Nepriklausomybę šimtai apyvartos mokesčių ir konfiskaciniai pelno mokesčiai faktiškai buvo pagrindiniai biudžeto pajamų šaltiniai. Pereinamojo laikotarpio pradžioje privačiojo sektoriaus ekonominei veiklai pereinant į šešėlinę ekonomiką, mokestinės įplaukos mažėjo. Siekiant pakeisti šią kryptį, biudžeto pajamos visiškai pertvarkytos įvedant naujus, rinkos ekonomikai tinkančius mokesčius. Visų pirma svarbiausia yra bendrojo akcizo ir vėliau jį pakeitusio pridėtosios vertės mokesčio įvedimas.

Netiesioginių mokesčių dalis, įskaitant PVM, akcizus ir muitus, kiekvienais metais nuolatos didėjo[23]. Netiesioginiai mokesčiai teikė didžiąją dalį mokestinių įplaukų, kadangi būtent šie mokesčiai ir jų tarifai buvo sparčiai derinami su ES reikalavimais vykdant ES integracijos strategiją. Žinoma, netiesioginius mokesčius yra lengviau administruoti negu pajamų bei pelno mokesčius. Valstybės biudžeto mokestinių pajamų struktūra skiriasi išvystytose ir besivystančiose šalyse. Išvystytose šalyse didesnė tiesioginių mokesčių dalis. Pavyzdžiui, JAV šie mokesčiai sudaro apie 85 proc. valstybės gaunamų pajamų. Besivystančiose šalyse didesnę dalį sudaro netiesioginiai mokesčiai. Šiuos mokesčius lengviau surinkti nei pajamų mokesčius, tačiau šie mokesčiai yra regresyvūs, t.y. mažas pajamas gaunanti visuomenės dalis moka didesnius mokesčius, nei gaunantys dideles pajamas.

[23] Žr.: 6 priedas. Svarbiausių mokesčių dalis mokestinėse pajamose 1993-2006 metais.

Nors nuo pat Nepriklausomybės atkūrimo buvo plečiama mokesčių bazė ir didinami akcizų tarifai, tačiau laukto rezultato negauta. Valstybės iždui niekaip nepavykdavo surinkti valstybės biudžeto įstatymu patvirtintų pajamų.

Iki 2001 m. valstybės pajamų nesurinkimo pagrindinės priežastys buvo sudėtinga mokesčių sistema, nepakankamai efektyvus mokesčių surinkimas ir administravimo trūkumai, įmonių nemokumas.

*Pridėtinės vertės mokestis*

Pridėtinės vertės mokestis nėra taip atvirai išreikštas mokestis mokesčio mokėtojui kaip, pavyzdžiui, turto mokesčiai. Dėl šios priežasties PVM buvo priimtas santykinai lengvai palyginus su kitomis apmokestinimo rūšimis. Šios priežastys suteikė papildomą postūmį sparčiai biudžeto įplaukų pertvarkai.

1993 m. gruodžio 22 d. buvo priimtas Pridėtosios vertės mokesčio (PVM) įstatymas, įsigaliojęs nuo 1994 m. balandžio 1 d. ir netekęs galios 2002 m. birželio 30 d., įsigaliojus naujam Pridėtinės vertės mokesčio įstatymui, priimtam 2002 m. kovo 5 d.

Naujo įstatymo priėmimas buvo sąlygotas integracijos į ES procesų bei Lietuvos perspektyvų tapti pilnateise ES nare. ES ACQUIS PVM srityje sudaro 80 teisės aktų, iš kurių svarbiausia yra Tarybos direktyva 77/388/EEB „Dėl šalių narių įstatymų dėl apyvartos mokesčių harmonizavimo – bendroji PVM sistema: vieningas vertinimo pagrindas (Šeštoji direktyva)“, kuri reglamentuoja PVM objektą, taikymo princilus, nustato privalomų lengvatų sąrašą, tarifų ribas, PVM atskaitos skaičiavimo principus ir panašiai.

Nors anksčiau galiojęs PVM įstatymas ir buvo rengiamas vadovaujantis ES normine baze bei ES valstybių praktika, tačiau reikėjo įgyvendinti procedūras ir mechanizmus, privalomus pagal ES ACQUIS bei perimti ES šalims įprastą šio mokesčio įstatymo struktūrą ir sąvokas, administravimą. Lietuvai buvo palikta teisė toliau taikyti derybų dėl Esnarystės metu galiojusią privalomo PVM mokėtojų registravimo ribą – 100000 Lt.

Taigi, naujasis Įstatymas įgyvendino visas pagrindines ES teisės aktų, reglamentuojančių apmokestinimą PVM nuostatas, tačiau į įstatymą nebuvo perkelti reikalavimai, kurių taikymas įmanomas tik Lietuvai esant ES nare ir bendrosios rinkos dalimi. Šiuo tikslu 2004 m. sausio 15 d. buvo priimtas Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas, kuris įsigaliojo nuo 2004 m. gegužės 1 d.. Šis įstatymas galutinai perkėlė ES teisės aktų, reglamentuojančių apmokestinimo PVM tvarką, nuostatas.

2002 m. priimtame PVM įstatyme įtvirtintos naujos PVM tarifų taikymo nuostatos – nuo vieningo 18 proc. tarifo pereita prie diferencijuoto:

- Standartinis tarifas – **18 procentų** - prekių tiekimo bei įsigijimo iš kitos valstybės narės ir paslaugų teikimo atvejais ir importuojamoms prekėms, kai netaikomas lengvatinis PVM tarifas;
- Lengvatinis PVM tarifas, išskyrus 0 proc. tarifą: **5 procentų** PVM tarifas taikomas keleivių pervežimui, leidybai, medikamentams, mėsai, žuviai, kultūros vietų lankymui, ekologiškiems produktams, žemės ūkio subjektų paslaugoms žemės ūkiui, kūrybos ir atlikimo paslaugoms; **9 procentų** PVM tarifas taikomas gyvenamųjų namų statybos, renovacijos, apšiltinimo paslaugoms, už kurias apmokama valstybės ir savivaldybių biudžetų, valstybės teikiamų lengvatinių kreditų ir valstybės specialiųjų fondų lėšomis.

Dėl įsigaliojusio naujo PVM Įstatymo 2002 m. liepos mėn. sumažėjo PVM įplaukų srautas, nes keliems mėnesiams į priekį pasislinko avansinis PVM mokėjimas. Be to, pirmojo pusmečio pabaigoje itin padaugėjo įmonių pirkimų, dėl ko ūgtelėjo grąžintinos PVM sumos permoka. Rekordiškai aktyviai pirmąjį pusmetį įmonės pirko lengvuosius automobilius, nes pagal naują Įstatymą nuo 2002 m. liepos 1 d. nebebuvo galima atskaityti jų pirkimo PVM. Dėl tos pačios priežasties buvo atliekama daug remonto darbų, todėl antrajam 2002 m. pusmečiui susidarė gerokai didesnė nei įprasta grąžintina PVM permoka. PVM įplaukų sumažėjimui įtakos turėjo dėl valiutų kurso svyravimo sumažėjusi galutinio vartojimo vertė, nuo kurios mokamas PVM. Sudarant 2002 m. valstybės biudžetą buvo vadovautasi prielaida, kad tuo metu galiojusios užsienio valiutų kainos išliks stabilios. Tačiau 2002 m. PVM surinkimo planas buvo įvykdytas 98,6 proc.

Naujas PVM įstatymas šiek tiek koregavo PVM mokesčio surinkimą 2003 m. ir 2004 m., tačiau Lietuva PVM surinkimo santykiu su BVP tendencingai artėjo prie ES šalių narių su panašiu PVM tarifu vidurkio, kuris nagrinėjamu periodu buvo 6,5-7 proc. Didesnis surinkimas buvo stebimas šalyse narėse, kur PVM tarifas aukštesnis, pvz.: Danijoje – 7,5 proc. Itin geras PVM įplaukų rezultatas 2005 m. užtikrino, kad šių mokestinių įplaukų santykis su BVP praktiškai nebesiskyrė nuo kitų ES valstybių, turinčių panašią PVM tarifų struktūrą[24].

Nuo 2004 m. gegužės 1 d. Lietuvai prisijungus prie bendros ES rinkos ir tapus pilnateise ES nare bei to pasekoje PVM srityje įsigaliojus PVM papildymo ir pataisų įstatymui, imta vis garsiau analizuoti galiojančių PVM tarifų struktūra bei nesąžiningo PVM apskaičiavimo rizika, kaip šalies mokestinę politiką PVM srityje koreguojantys įtakos veiksniai.

---

[24] Žr.: 5 priedas. Mokestinių pajamų dalis nuo BVP (%) Lietuvoje 1993-2006 metais. PVM.

Nepasitenkinimas PVM tarifų struktūra susijęs su skirtingų tarifų taikymo mechanizmu, nes tarifų vienodumas turi būti kiekvieno mokesčių įstatymo pagrindas. Jei atskiroms apmokestinimo sritims mokesčio tarifas yra per aukštas, jis turi būti visiems proporcingai mažinamas.

Siekiant optimalios ir neiškraipytos, lengvatomis neperkrautos mokesčių sistemos, papildomų pajamų į biudžetą geriau ieškoti ne įvedant naujus mokesčius, o mažinant PVM lengvatų skaičių, t.y. atkuriant kai kurioms prekių grupėms 18 procentų tarifą.

PVM apskaičiavimo ypatumai, kai mokesčių mokėtojas turi teisę susigrąžinti PVM, sukelia neigiamų pasekmių. Šią riziką padidino ir Lietuvos įstojimas į ES. ES iš vienos valstybės narės į kitą gabenamos prekės apmokestinamos ne kaip eksportas ar importas, bet kaip tam tikra speciali kategorija – prekių tiekimas ir prekių įsigijimas ES viduje. Kontrolę apsunkino tai, kad panaikintos vidinės muitinės, kurios patvirtindavo eksporto faktą, taikant 0 procentų PVM tarifą. Sukčiaujant nesumokėtos PVM sumos ES yra labai didelės, dideli ir šio mokesčio nuostoliai. Nors mokesčių inspekcija ir sugriežtino PVM mokėtojų registravimo procedūrą, tačiau dar nėra priemonių nustatyti dėl sukčiavimo PVM patiriamus biudžeto nuostolius vertine išraiška, nors ji gali siekti apie 400 mln. litų per metus. Norint nustatyti visą sukčiavimo PVM paplitimą ir patikrinti mokesčių administratorių taikomas priemones, aukščiausioms audito institucijoms būtina atlikti bendrus ar koordinuotus valstybinius auditus.

*Akcizai*

Lietuvos Respublikos akcizų įstatymas. buvo priimtas 1994 m. balandžio 12 d. ir galiojo nuo 1994 m. balandžio 22 d. iki 2002 m. birželio 30 dienos. Pagal senąjį Įstatymą (1994), akcizų objektas iš esmės atitiko Tarybos direktyvas, reglamentuojančias alkoholio, tabako ir naftos produktų apmokestinimą akcizais. ES teisės aktų akcizų srityje neatitiko įstatymo nuostatos, susijusios su akcizais apmokestinamų prekių sandėlių sistema. Iš dalies buvo neatitikimų akcizų tarifams taikomų atskiroms prekėms. Nuo 2001 m. birželio 1 d. įsigalioję Akcizų įstatymo pakeitimai faktiškai suderino alkoholio produktų apmokestinimo struktūrą su ES ACQUIS.

Nuo 2002 m. liepos 1 d. įsigaliojo naujos redakcijos Lietuvos Respublikos akcizų įstatymas, kuris įgyvendino visas pagrindines Europos Sąjungos teisės aktų, reglamentuojančių apmokestinimo akcizais tvarką, nuostatas. Tačiau į įstatymą nebuvo perkeltos nuostatos, kurių taikymas įmanomas tik Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare bei tam tikras nuostatas dėl akcizų tarifų suderinimo. 2004 m. sausio 29 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos akcizų įstatymo pakeitimo įstatymas, kuris įsigaliojo nuo 2004 m. gegužės 1 d. Šis įstatymas galutinai perkėlė Europos Sąjungos teisės aktų, reglamentuojančių apmokestinimo akcizais tvarką, nuostatas,

išskyrus nuostatas, kurių perkėlimui Lietuva yra gavusi pereinamąjį laikotarpį. Naujasis įstatymas taip pat įteisino akcizais apmokestinamų prekių saugojimo, judėjimo ir kontrolės srityje nuostatas, įgalioto sandėlininko, akcizais apmokestinamų prekių sandėlio, akcizų suspendavimo režimo ir kitas sąvokas.

Pagal dabar galiojantį Akcizų įstatyma, akcizais apmokestinamos šios prekės: etilo alkoholis ir alkoholiniai gėrimai; apdorotas tabakas; energetiniai produktai; elektros energija; akmens anglis, koksas ir lignitas. Tačiau dėl elektros energijos, akmens anglies, kokso ir lignito apmokestinimo lietuva gavo pereinamąjį laikotarpį: elektros energija bus apmokestinta nuo 2010 m. sausio 1 d., o likę produktai – nuo 2007 m. sausio 1 d. Akcentuotina, kad alkoholinių gėrimų ir naftos produktų akcizai sudaro apie keturis penktadalius visų surenkamų akcizų pajamų.

Minimalioms akcizų tarifų normos pasiekti Lietuva yra gavusi pereinamąjį laikotarpį: cigaretėms – iki 2010 m. sausio 1 d., benzinui (bešviniam) - iki 2011 m. sausio 1 d., gazoliui ir žibalui – iki 2013 m. sausio 1 d. Orimulsijai suteikta teisė iki 2010 m. sausio 1 d. taikyti 0 Lt už toną akcizo tarifą.

Kadangi akcizų tarifai buvo didinami beveik kiekvienais metais, akcizų įplaukos nuolat augo[25]. Lietuvoje visoms svarbiausioms prekėsm taikomi specifiniai, o ne vertiniai tarifai, todėl didinant tarifus buvo atsižvelgta į ankstesnių laikotarpių infliaciją. Dėl akcizų tarifų didinimo nemažėjo ir mokestinių įplaukų dalis.1996 m. ir 1997 m. neįvykdyto įplaukų iš akcizų surinkimo esmine priežastimi galima laikyti akcizų mokėtojų realizuojamos produkcijos apimčių sumažėjimą, bet ne tarifų didinimą.

Vertinant iš fiskalinės pusės, akcizai iš esmės veikia vartojimą, o ne gamybą – tai vartojimo prekėms tenkantys mokesčiai. Akcizų tarifų didinimas ne būtiniausioms prekėms mažina galutinį vartojimą ir tokiu būdu gerina einamosios sąskaitos balansą, teigiamai veikia Lietuvos banko rezervų dydį. Iš surinktų akcizų įplaukų galima sėkmingai finansuoti įvairias socialines programas. Tačiau žvelgiant iš visuomeninės pusės, akcizai patys sukuria neigiamas pasekmes – žmonės priversti rinktis pigesnius pakaitalus, kurie yra taip pat žalingi, akcizų administravimo tvarka yra sudėtinga ir brangi, juolab, kad ją sumoka galutiniai vartotojai. Kainų skirtumai, susidarę dėl akcizų skatina kontrabandą, kurios mastai kasmet auga neįvertinamu greičiu.

Valstybei sumokamų tiesioginių mokesčių dydis daro įtaką žmogaus motyvacijai dirbti, prekių ir paslaugų kūrimo kaštams, ekonomikos augimui, o tarptautiniu mastu – šalies konkurencingumui ir investiciniam patrauklumui. Palipsniui didėjant visuomenės mobilumui, mokesčių dydis be kita ko, skatina gyvenamosios ir darbo vietos pasirinkimą.

---

[25] Žr.: 6 priedas. Svarbiausių mokesčių dalis mokestinėse pajamose 1993-2006 metais. Akcizai.

Dideli ir progresiniai mokesčiai jų administravimą daro itin komplikuotą ir brangų, skatina mokesčių vengimą, gamybos perkėlimą bei visuomenės persikėlimą į mažesnių mokesčių šalis[9].

Nuo 2003 m. Lietuvos valstybės pajamų struktūroje kasmet didėja tiesioginių mokesčių dalis[26]. Tiesioginių mokesčių dalies didėjimas turi savų pliusų ir minusų, nes tiesioginiai mokesčiai geriau nei netiesioginiai atlieka automatinio stabilizatoriaus vaidmenį, kai ekonomikai pradėjus smukti, įplaukos iš įmonių ir gyventojų pajamų apmokestinimo, o kartu ir mokesčių našta, sumažėja staigiau nei iš PVM ir akcizų. Tačiau tiesioginiai mokesčiai turi didesnės įtakos verslo subjektų ir gyventojų elgesiui nei netiesioginiai, bet juos sunkiau perkelti į prekių kainas.

Tiesioginių mokesčių atveju ES turėjo labai nedaug reikalavimų. Jie susiję su tam tikrų pajamų, kurias gauna nerezidentai, apmokestinimu, įtvirtindami nediskriminacinį principą, su lengvatomis smulkiam verslui ir transnacionalinių motininių ir dukterinių įmonių apmokestinimo bei dvigubo apmokestinimo panaikinimu. Pastarojo reikalavimo praktika buvo taikoma jau derybų su ES proceso metu. Kadangi Lietuva neketino įsivesti kapitalo formavimo mokesčio, todėl galiojusios teisės normos neprieštaravo Tarybos direktyvos 69/335/EEB nuostatoms.

Daug diskusijų kilo dėl pelno mokesčio harmonizavimo, kadangi aukštesnių mokesčių šalys baiminosi investicijų praradimo. Gyventojų pajamų mokesčio ir socialinio draudimo įmokų nenumatoma harmonizuoti. Tačiau ES siekia koordinuoti nacionalines socialinio draudimo sistemas tam, kad dirbantieji, vysktantys iš vienos šalies į kitą, nemokėtų įmokų socialinei apsaugai keletą kartų.

Taigi, tiesioginių mokesčių raidą daugiau lėmė vidiniai veiksniai. Kartu buvo atsižvelgta ir į tarptautinę praktiką – projekcija į šalies konkurencingumą ir investicinio potencialo didinimą.

*Gyventojų pajamų mokestis*

Įsigaliojus Gyventojų pajamų mokesčio įstatymui[30], neteko galios Lietuvos Respublikos fizinių asmenų pajamų mokesčio laikinasis įstatymas, galiojęs nuo 1990 m. 2005 m. birželio 7 d. buvo priimtis Įstatymo pataisos, kurių pasekoje sumažinti pajamų mokesčio tarifai pagal jų mažinimo scenarijų.

[26] Žr.: ten pat.GPM ir Pelno mokestis.

2005 m. birželio 7 d. buvo priimtos įstatymo pataisos, pagal kurias nuo 2006 m. liepos 1 d. vietoje 33 proc. pajamų mokesčio tarifo taikomas 27 proc., o nuo 2008 m. sausio 1 d. – 24 proc. pajamų mokesčio tarifas. Pajamų mokesčio 15 procentų tarifas taikomas: pajamoms iš paskirstyto pelno, sportininkų ir atlikėjų pajamoms, honorarui, gautoms pagal autorinę sutartį pajamoms iš kūrybos, pajamoms, gautoms iš turto nuomos, pardavimo arba kitokio perleidimo nuosavybėn, pajamoms, gautoms iš individualios veiklos, jeigu gyventojo sprendimu iš šių pajamų neatimti leidžiami atskaitymai, pensijų išmokoms, gautoms bet kurio Lietuvos Respublikos papildomo savanoriško pensijų kaupimo įstatyme numatytu būdu, Įstatyme numatytoms grąžinamoms gyventojų sumokėtoms pensijų įmokoms, išmokoms pagal gyvybės draudimo sutartis, atitinkančias Įstatyme nustatytas sąlygas, grąžinamoms gyventojo sumokėtoms gyvybės draudimo įmokoms pagal nutrauktas gyvybės draudimo sutartis, atitinkančias Įstatyme nustatytas sąlygas.

Už pajamas, gautas iš veiklos, kuria verčiamasi turint verslo liudijimą, mokamas savivaldybių tarybų nustatytas fiksuoto dydžio pajamų mokestis.

Pagal mokesčio mokėjimo tvarką gyventojo pajamos skirstomos į dvi klases – A ir B. A klasės pajamoms priskiriamas darbo užmokestis, autorinis atlyginimas ar honoraras, turto pardavimo, kitos iš įmonių ar asmenų gautos pajamos, už kurias pajamų mokestį sumoka pajamas duodantis asmuo ar įmonė. B klasės pajamos – tokios, nuo kurių pajamų mokestį sumokėti turi pats pajamų gavėjas.

Mokesčių tarifų mažinimas iš esmės yra sveikintinas dalykas, tačiau iškart kyla hipotetinis klausimas: kaip paskaičiuoti optimalią ribą, kad šis procesas nesukeltų fiskalinės krizės ( jei Lietuvoje būtų buvę suvienodinti darbo ir kapitalo apmokestinimo tarifai) ir kad visuomenė pajustų realią naudą ir pareigą sąžiningai mokėti mokesčius.

Lietuvoje vienu metu buvo intensyviai diskutuojama dėl progresinių mokesčių įvedimo, tačiau aktyvus visuomenės pasipriešinimas bei bendros tarptautinės mokesčių politikos tendencijos sąlygojo išlaikyti proporcinę mokesčių sistemą.

Vienas iš pagrindinių argumentų prieš pajamų mokesčio tarifo sumažinimą ir progresyvumo atsisakymą paprastai būna teiginys, kad dėl to nukentės biudžeto pajamos. Tiek teorija, tiek praktika rodo, kad tokių vienareikšmių išvadų daryti negalima.

Viena populiariausių teorijų, nagrinėjančių mokesčių dydžio ir biudžeto pajamų priklausomybę, yra Arthur Laffer teorija[27]. Remdamasis faktais jis bandė įrodyti, kad nustačius nepamatuotai aukštus pajamų mokesčio tarifus biudžeto pajamos yra mažesnės, nei galėtų būti esant mažesniam tarifui.

Vėlesni jo tyrimai rodo, kad aukšti mokesčiai neužtikrina stiprių valstybės finansų. Santykinai didelius mokesčius taikančios šalys turi ne mažiau, o netgi daugiau fiskalinių problemų negu šalys su mažesniais mokesčiais.

Lietuvoje iki 2006 m. liepos 1d. pajamų mokesčio tarifas buvo gana didelis, palyginti su kitomis šalimis, tačiau faktinis mokesčių surinkimas santykiu su BVP mažas[28].

Šioje situacijoje mokesčių sistemoje visada galima atrasti mokestinių „skylių“, nes sąžiningi mokėtojai nenori mokėti didelių mokesčių, tad jie tampa nesąžiningais ir apeina tarifus – taip atsiranda Lietuvoje giliai įsišaknijęs atlyginimų „vokeliuose“ fenomenas, kuris sumažinus mokesčių tarifus pamažu užleidžia vietą legaliam darbo užmokesčiui.

*Pelno apmokestinimas*

Lietuvos Respublikos Seimas 2001 m. gruodžio 20 d. priėmė Pelno mokesčio įstatymą[31], kuris įsigaliojo nuo 2002 m. sausio 1 d. Šis Įstatymas pakeitė nuo 1990 m. galiojusį Juridinių asmenų pelno mokesčio įstatymą bei kitus susijusius teisės aktus ir pataisas.

Pagal Lietuvos Respublikos Pelno mokesčio įstatymą pelno mokestį moka Lietuvos juridiniai asmenys (toliau - Lietuvos vienetai) ir užsienio valstybių juridiniai asmenys bei organizacijos, kurių buveinė yra užsienio valstybėje ir kurie įsteigti arba kitokiu būdu organizuoti pagal užsienio valstybės teisės aktus, taip pat bet kurie kiti užsienyje įsteigti, įkurti ar kitaip organizuotas apmokestinamieji vienetai (toliau - užsienio vienetai).

Lietuvos vienetai pelno mokestį moka nuo uždirbtų pajamų Lietuvoje ir ne Lietuvoje, įskaitant jų kontroliuojamųjų užsienio vienetų pajamas ar jų dalį.

Užsienio vienetai, turintys nuolatines buveines Lietuvos Respublikoje, pelno mokestį moka nuo pajamų, gautų vykdant veiklą Lietuvoje ir ne Lietuvoje, kai tos pajamos susijusios su užsienio vieneto veikla per nuolatines buveines Lietuvoje.

---

[27] Arthur Laffer teorinė koncepcija, suformuluota XX a. 8-ajame dešimtmetyje – Lafero kreivė, kuri parodo įplaukų į biudžetą priklausomybę nuo mokesčių tarifų ir naudojama kaip argumentas nedidinti mokesčių.

[28] Žr.: 5 priedas. Mokestinių pajamų dalis nuo BVP (%) Lietuvoje 1993-2006 metais. Mokestinės pajamos.

Taikomi šie mokesčio tarifai:

- Lietuvos vieneto, nuolatinių buveinių apmokestinamasis pelnas - 15% mokesčio tarifas;
- Užsienio vieneto pajamos, kurių šaltinis yra Lietuvos Respublikoje, gautas ne per jų nuolatines buveines, - 10% mokesčio tarifas;
- Pajamos iš paskirstytojo pelno - 15% mokesčio tarifas;
- Vienetų, kuriuose vidutinis sąrašuose esančių darbuotojų skaičius neviršija 10 žmonių ir mokestinio laikotarpio pajamos neviršija 500 tūkst. litų - 13% mokesčio tarifas.

Šiuo metu pagrindinis Lietuvos konkurencinis pranašumas – mažesnis nei kitus įmonių pelno mokestis. Juridinių asmenų pelno apmokestinimo srityje pastebimi teigiami poslinkiai – nuo Nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje mažėjo pastarojo mokesčio tarifai keliais etapais.

Siekiant palengvinti mokesčių naštą smulkaus verslo įmonėms, 1998 m. priimtos Lietuvos Respublikos fizinių asmenų laikinojo pajamų mokesčio ir Juridinių asmenų pelno mokesčio įstatymų pataisos. Jose nustatyta, kad įmonėms, kurių bendrosios įplaukos (pajamos ) per mokestinį laikotarpį neviršija 1 mln. litų ir vidutinis darbuotojų skaičius neviršija 50 žmonių, taikomas lengvatinis 15 proc. pajamų (pelno) mokesčio tarifas. Papildžius Juridinių asmenų pelno mokesčio įstatymą, pelno mokesčio tarifas sumažintas nuo 29 proc. iki 24 proc. Tačiau šie pokyčiai nepanaikino verslininkų skepticizmo vertinant tuo metu galiojančią mokestinę bazę bei tarifus. 2001 m. pagrindiniu verslo plėtrą bei investicijų pritraukimą stabdančiu veiksniu verslininkų nuomone buvo pelno mokestis.

Nuo 2002 m įsigaliojus dabartiniam Pelno mokesčio įstatymui, mokesčių tarifai buvo sumažinti iki 15 proc, tačiau mikroįmonės buvo pamalonintos kur kas mažiau – joms šis mokestis sumažėjo nuo 15 proc. iki 13 proc. 2003-aisiais įmonės sumokėjo tris kartus daugiau pelno mokesčio nei 2002 m. Gera naujiena, atrodytų. Įmonės uždirbo daugiau pelno, tad sumokėjo daugiau pelno mokesčio. Yra, kas džiaugiasi tokiu augimu ir didžiuojasi įvykdyta mokesčių reforma. Neva mokesčių reforma paskatino įmonių ekonominės padėties gerėjimą. Žinoma, viskas būtų taip, jei 2003 metai nebūtų ypatingi pelno mokesčio požiūriu. Juk šie metai – tai pirmieji metai, kai pelno mokestis sumokėtas pagal naujas pelno mokesčio taisykles. Tad padidėjusių pelno mokesčio įplaukų priežastis ne tik ir ne tiek pelno augimas įmonėse, kiek pasikeitusios pačios mokesčio apskaičiavimo taisyklės. O kalbant visai tiesiai ir šviesiai - apmokestintos investicijos. Padidėjusios pelno mokesčio įplaukos yra ne kas kita kaip ta suma sumažėjusios investicijos įmonėse. Stebuklas neįvyko. Nors ir sumažinus pelno mokesčio tarifą, įmonės mokėjo daugiau mokesčių, tad mažiau pinigų liko investicijoms.

Nors Lietuvoje pelno mokestis yra mažiausias iš ES šalių, tačiau realią grėsmę tolimesnei verslo plėtrai, konkurencingumui ir investicijų pritraukimui kelia laikinasis socialinis

mokestis, kurio pagrindas – 2005 m. birželio mėn. 7 d. priimtas Lietuvos Respublikos laikinasis socialinio mokesčio įstatymas[36].

Apskaičiuojant socialinį mokestį už 2006 m. prasidėjusį mokestinį laikotarpį, taikomas 4 proc. mokesčio tarifas, už 2007 m. prasidėjusį mokestinį laikotarpį - 3 proc. mokesčio tarifas. Socialinio mokesčio bazė yra Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatyme nustatyta tvarka apskaičiuotas apmokestinamasis pelnas. Socialinio mokesčio bazė gali būti sumažinama individualioms įmonėms, tikrosioms ir komanditinėms ūkinėms bendrijoms – dalimi, kuriai taikomas 0 proc. pelno mokesčio tarifas.

Įmonėms, kurių apmokestinamosios pajamos praėjusiais mokestiniais metais buvo ne didesnės kaip 100 tūkst. Lt, ir naujai įregistruotoms įmonėms pirmaisiais mokestiniais metais nereikia mokėti avansinio socialinio mokesčio.

Daugiausia diskusijų sukėlė socialinio mokesčio laikinumo sąvoka. Šiuo tikslu Seimo opozicija kreipėsi į Lietuvos Respublikos prezidentą Valdą Adamkų prašydamos jį vetuoti Laikinojo socialinio mokesčio įstatymą.

Pagrindinis valdančiosios daugumos argumentas įvedant laikinąjį socialinį mokestį, o kartu ir Nekilnojamojo turto mokestį[35], buvo tas, kad Gyventojų pajamų mokesčio mažinimas turėjo būti siejamas su kitų mokesčių tarifų bei apmokestinimo objektų didinimu. Tačiau tokių argumentų pagrįstumu leido abejoti oficialiai pateiktos 2006 m. biudžeto pajamų augimo prognozės, pripažįstamas pajamų mokesčio mažinimo poveikis šešėlinei ekonomikai.

Pabrėžtina, kad pelno mokesčio padidinimo nepagrįstumo požymių nešvelnina numatytas tokio padidinimo laikinumas, kadangi net ir numatytu dviejų metų įstatymo galiojimo laikotarpiu pablogėjusios verslo ir investavimo sąlygos stabdys ūkio plėtrą, padidins atotrūkį tarp mokesčius mokančių subjektų ir šešėlinio verslo, blogins esamą ir ateities konkurencingumą, skatins nepasitikėjimą valstybės ateities fiskaline politika.

Abejonės dėl aukščiau minėto mokesčių didinimo argumento pagrįstumo iškelia aiškią ir neginčytiną Laikinojo socialinio mokesčio įstatymo poveikio šaliai ir jos ūkiu kompleksiško įvertinimo svarbą. Tačiau, nepaisant ir Seimo statuto nustatyta tvarka pareikšto šio įstatymo nepriklausomo ekspertinio įvertinimo reikalavimo, įstatymo priėmimo metu toks poveikio vertinimas nebuvo padarytas. Maža to, įstatymas buvo priimtas taikant išimtinę ypatingos skubos tvarką, užkertančią kelią išsamesnei įstatymo projektų ir jų pasekmių analizei. Vertinant Nekilnojamojo turto mokesčio įstatymą, kuris nuo 2006 m. sausio 1 d. pakeitė galiojusį Įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto mokesčio įstatymą ir kuriam įsigaliojus praplėstas apmokestinimo objektų ratas bei didinama mokesčių našta visuomenei, nurodytini iš esmės aukščiau minėti argumentai, leidžiantys teigti šio įstatymo ydingumą. Juolab, kad vyriausybės atstovai nuolat teigė, jog šis mokestis bus taikomas tik tam nekilnojamajam turtui, kuris

naudojamas komercinei veiklai. Be to, buvo teigiama, jog iš esmės jis lies tik turtingesnius visuomenės sluoksnius. Tačiau įsigilinus į patį Įstatymą darosi aišku, kad iš tiesų Nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas – skaudus smūgis visų pirma smulkiajam verslui bei gyventojams.

Pagal Įstatymą, 1 proc. mokestiniu tarifu apmokestinamas ne tik įmonėms, bet ir gyventojams priklausantis nekilnojamasis turtas, išskyrus gyventojams priklausantys gyvenamosios, žemės ūkio paskirties statiniai, sodai, garažai ir pan., jei gyventojas nenaudoja jų individualioje veikloje arba ilgam laikui neišnuomoja įmonėms.

Stambus verslininkas savo kapitalą paprastai naudoja gana efektyviai, t.y. jo turimas nekilnojamasis turtas procentiškai parastai uždirba jam daug daugiau pajamų nei smulkiojo verslininko turtas. Todėl stambiam verslininkui nebus sunku susimokėti tą vieną procentą turto vertės, tačiau vos galą su galu suduriančiam smulkiajam verslininkui tai bus tolygu mirties (jo verslui) nuosprendžiui.

Opozicinių frakcijų seniūnai prezidentui pareiškė abejones ar įsigaliojus mokesčių naštą didinantiems Laikinojo socialinio mokesčio ir Nekilnojamojo turto mokesčio įstatymams nebus pažeidžiamos valstybinio reguliavimo tikslus ir ribas nustatančios Konstitucijos nuostatos, įpareigojančios valstybę tarnauti žmonėms ir reguliuoti ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei bei įtvirtinančios mokesčių teisingumo, proporcingumo, veiksmingumo principus.

### 3.2.1.2. Europos Sąjungos finansinė parama

ES svarbiausia paskirtis nuo pat pradžių buvo ir iki šiol tebėra sąlygų prekybai, mainams tarp vasltybių sudarymas. Vertinant ES finansinės paramos teikiamą naudą, svarbu nepamiršti šios paramos pagrindinio tikslo – finansuoti projektus, kurie yra per dideli atskirų šalių įmonėms ar biudžetams finansuoti ir kurie turi išorinį poveikį, dažniausiai kelioms valstybėms narėms, o ne bendrai paramai verslui, kaip daug kas Lietuvoje įsivaizduoja. ES parama ir pačioje ES nelaikoma pagrindiniu impulsu verslui plėtoti, nes verslo sėkmė priklauso nuo jo gebėjimo konkuruoti. Neteisingai įsivaizduojama, kad nuo ES paramos priklauso įmonių išlikimas ar jų sėkmė konkuruojant. Pernelyg sureikšminant tarptautinę finansinę paramą ir neatsargiai perskirstant biudžeto išteklius, viena vertus, gali būti sukuriami nerealūs lūkesčiai bei iškreipiamos privačios investicijos, kta vertus, gali būti per mažai dėmesio skirta tokioms sritims kaip sveikatos apsauga, socialinis aprūpinimas ir šių sričių reformoms, kurios toli gražu nėra tobulos Lietuvoje[45].

Ir visgi paramą valstybei , nors ji nėra lengvai išreiškiama pinigine verte, tenkančia kiekvienam Lietuvos gyventojui , tikslingiau vertintinti kokybiniu matu, nes iš esmės ES

paramos prigimtis – visuomenės gyvenimo kokybės gerinimas, įgyvendinamas per strategiškai svarbius socialiai orientuotus projektus, kuriuos primityviai galima būtų įvardinti kaip kelių kokybės gerinimas, aplinkos taršos kontrolė ir mažinimas, nedarbo lygio mažinimas, susijęs su kvalifikacijos tobulinimu, ir panašiai.

ES finansinę paramą iki Lietuvos įstojimo į ES tikslinga būti skirstyti į 3 esmines kryptis:

1. Parama transportu ir aplinkos infrastruktūrai – ISPA 2000-2004 programa;
2. Param žemės ūkiui – SAPARD 2000-2006 programa;
3. Pasiruošimas narystei ES – PHARE 2000-2006 programa.

ES šalims kandidatėms 1999 m. sukūrė finansavimo instrumentą ISPA, skirtą transporto ir aplinkosaugos projektams finansuoti. 2000-2004 m. Lietuvai buvo skiriama 4-6 proc. ISPA biudžeto, t.y. vidutiniškai 52 mln. eurų kasmet. ISPA paramos dydis šaliai kandidatei nustatomas remiantis šalies gyventojų skaičiaus, šalies ploto ir BVP, tenkančio vienam gyventojui kriterijais. Lietuvai ir kitoms devynioms šalims kandidatėms įstojus į ES, jos neteko teisės gauti ISPA paramą, tačiau iki 2004 m. gegužės 1 d. nebaigti įgyvendinti ISPA projektai yra toliau vykdomi, jų ES dalį finansuojant iš Sanglaudos fondo. Iki 2004 m. gegužės 1 d. Europos Komisija ISPA paramą patvirtino 32 projektams, 17 iš jų – aplinkos apsaugos, 7 – transporto sektoriuose ir 8 projektais teikiama techninė parama. Visų patvirtintų projektų ES remiama dalis, kuri negali būti didesnė kaip 75 proc. projekto vertės, sudarė 283 mln. eurų. Bendrajam ISPA projektų finansavimui naudojami skirtingi šaltiniai: nuosavos naudos gavėjų lėšos, paskolos, savivaldybių ir valstybės biudžetai. Vidutinė ISPA projektų trukmė – 4-5 metai. Pagrindinės ISPA institucijos Lietuvoje: nacionalinis ISPA koordinatorius – finansų ministras; ISPA transporto projektus įgyvendinančioji agentūra – Transporto investicijų direkcija prie Susisiekimo ministerijos; ISPA aplinkos apsaugos projektus įgyvendinančioji agentūra – Centrinė finansų ir kontraktų agentūra (iki 2002 m.) bei Aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agektūra (nuo 2002 m.); galutiniai naudos gavėjai – vandens ir atliekų tvarkymi įmonės, Lietuvos automobilių kelių direkcija, Lietuvos geležinkeliai, savivaldybės.

Siekdama paspartinti šalių kandidačių pasirengimą narystei, ES inicijavo Specialiąją žemės ūkio ir kaimo plėtros programą. SAPARD tikslai: skirti paramą žemės ūkio ir kaimo plėtros prioritetams remti stojimo į ES laikotarpiu, nacionalinę politiką priartinti prie ES Bendrosios žemės ūkio politikos principų, padėti pasiruošti Lietuvai valdyti struktūrinius fondus žemės ūkio srityje, Lietuvai tapus ES nare.

Lietuvoje SAPARD įgyvendinama remiantis Specialiąja žemės ūkio ir kaimo plėtros programa 2000-2006 m., oficialiai patvirtinta 2000 m. lapkričio 27 d. Europos Komisijos sprendimu. Įvertinus Lietuvos žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos ypatumus, nacionalinio

finansavimo galimybes ir praktiką, SAPARD programoje buvo numatytos 8 prioritetinės paramos priemonės:

- Investicijos į pirminę žemės ūkio gamybą;
- Žemės ūkio ir žuvininkystės produktų perdirbimo ir rinkodaros tobulinimas;
- Ekonominės veiklos kaime plėtra ir alternatyvių pajamų skatinimas;
- Kaimo infrastruktūros tobulinimas;
- Žemės ūkio paskirties žemės už-sodinimas mišku ir miškų infrastruktūros gerinimas;
- Ūkininkavimo metodai, atitinkantys aplinkosaugos reikalavimus;
- Profesinis mokymas;
- Techninė parama, informavimas ir viešumas.

SAPARD parama buvo skiriama pagal sekančią investicijų schemą – 50 proc. viso finansavimo turėjo sudaryti privačios lėšos, o 50 proc. – finansinė parama, iš kurios 25 proc. privalėjo kofinansuoti nacionalinis biudžetas, o 75 proc. buvo skiriami pagal SAPARD programą.

Lietuvai įstojus į ES, programą pakeitė ES struktūriniai fondai: Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo orientavimo dalis ir Žuvininkystės orientavimo finansinis instrumentas.

Iš viso SAPARD programai iš pateiktų 1222 paraiškų patvirtinta 870, kurioms skirta 608,3 mln. Lt: iš ES biudžeto – 456,4 mln. Lt, o iš Lietuvos valstybės biudžeto lėšų – 151,9 mln. Lt. Įgyvendinus projjektus iki 2005 m. gruodžio 31 d. du ūkio subjektai, gavę 5,6 mln. Lt , bankrutavo. Vidutiniškai 2003-2005 m. laikotarpiu 19 proc. visų baigusių projektus paramos gavėjų pagal 2 ir 3 priemones sudarė nuostolingai dirbantys ūkio subjektai. Pagal 5 ir priemones projektai nebuvo vykdyti, nors juos buvo numatyta pradėti teikti nuo 2002 m.

Lietuvoje sukaupta patirtis rengiant ir administruojant SAPARD, naudojama administruojant ir ES struktūrinius fondus.

PHARE programos finansinė parama Lietuvai pradėta teikti nuo 1991 m. ir tęsėsi iki 2003 m., kuomet buvo patvirtintas paskutinių projektų paraiškų, įskaitant ir aplinkosaugą, finansavimas. PHARE programą nuo 2004 iki 2006 m. pakeitė ES parama pagal Pereinamojo laikotarpio institucijų plėtros priemonę. Lietuvai per nacionalinę PHARE programą kasmet buvo skiriama apie 42 mln. eurų, kurie paskirstomi taip:

- Institucijų plėtrai ir susijusioms investicijoms – apie 60 proc.;
- Ekonominei ir socialinei sanglaudai – apie 30 proc.;
- Bendradarbiavimui abipus sienos – apie 6 proc.
- Dalyvavimui Bendrijų programose – iki 10 proc.

ES struktūrinių fondų parama Lietuvai teikiama pagal Lietuvos 2004-2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą. BPD išdėsto 2004-2006 m. Lietuvos ūkio plėtros strategiją, išskiria prioritetus, aprašo priemones jiems įgyvendinti, nurodo ES ir nacionalinio finansavimo šaltinius, pateikia struktūrinių fondų lėšų administravimo sistemą. BPD keliams plėtros tikslas – augantis šalies ūkio konkurencingumas, sąlygojantis sparčią žiniomis grindžiamo ūkio plėtrą, išreikštą realaus BVP ir užimtumo augimu, vedančią prie didėjančios gerovės ir aukštesnio gyvenimo lygio visoje šalyje visiems jos gyventojams.

Pagal Lietuvos 2004-2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą[29] yra skiriamos tokios ES struktūrinių fondų paramos sritys (žr.: 1 pav.):

**1 pav**. ES struktūrinių fondų parama Lietuvai

**SOCIALINĖS-EKONOMINĖS INFRASTRUKTŪROS PLĖTRA**

**T**ransporto infrastruktūros prieinamumo ir paslaugų kokybės gerinimas;
**E**nertgijos tiekimo stabilumo, prieinasmumo ir didesnio energetikos efektyvumo užtikrinimas;
**A**plinkos kokybės gerinimas ir žalos aplinkai prevencija;
**S**veikatos priežiūros įstaigų restruktūrizavimas ir modernizavimas;
**D**arbo rinkos , švietimo, profesinio mokymo, mokslo ir studijų institucijų bei socialinių paslaugų infrastruktūros plėtra (papildant ESF remiamas priemones).

**ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ PLĖTRA**

**Į**sidarbinimo gebėjimų ugdymas;
**D**arbo jėgos kompetencijos ir gebėjimo prisitaikyti prie pokyčių ugdymas;
**S**ocialinės atskirties prevencija ir socialinė integracija;
**M**okymosi visą gyvenimą sąlygų plėtojimas;
**Ž**mogiškųjų išteklių kokybės gerinimas mokslinių tyrimų ir inovacijų srityje.

**GAMYBOS SEKTORIAUS PLĖTRA**

**T**iesioginė parama verslui;
**V**erslo aplinkos gerinimas;
**V**iešojo turizmo infrastruktūra ir gerinimas;
**I**nformacinių technologijų paslaugų ir infrastruktūros plėtra.

[29] Bendrasis programavimo dokumentas (BPD) yra pagrindinis Lietuvos strateginis dokumentas ES struktūrinių fondų paramai gauti.

## KAIMO IR ŽUVININKYSTĖS PLĖTRA

**I**nvesticxijos į žemės ūkio valdas;
**J**aunųjų ūkininkų įsikūrimas;
**Ž**emės ūkio produktų perdirbimo ir rinkodaros gerinimas;
**K**aimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas;
**M**iškų ūkis;
**M**okymas;
**L**EADER + pobūdžio priemonė;
**V**eikla, susijusi su žvejybos laivynu;
**V**andens išteklių apsauga ir plėtra, žuvinikystė, žvejybos uosto įrengimai, žuvųperdirbimas ir rinkodara bei žvejyba vidaus vandenyse;
**K**ita veikla (susijusi su žvejyba).

## TECHNINĖ PAGALBA

**P**aram programos rengimui, valdymui, priežiūrai ir kontrolei;
**P**rogramos viešumas ir vertinimas.

Šaltinis: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimas Nr. 935 „Dėl Lietuvos 2004-2006 metų bendrojo programavimo dokumento patvirtinimo“ // VŽ. 2004, Nr. 123-4486.

Nuo Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento įgyvendinimo pradžios iki 2006 m. rugpjūčio 31 d. buvo pasirašytos 2877 paramos teikimo sutartys už 3,46 mlrd. Lt (žr.: 1 lentelė, p.63).

**1 lentelė**. Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento įgyvendinimas nuo pradžios iki 2006 m. rugpjūčio 31 d.

| ***Prioritetas*** | ***Pasirašyta sutarčių*** | | | ***Įsisavinta lėšų (mln. Lt)*** | |
|---|---|---|---|---|---|
| | ***Kiekis*** | ***Sutarčių vertė (mln. Lt)*** | | ***Sutarčių vertė (mln. Lt)*** | |
| | | ***Viso*** | ***ES dalis*** | ***Viso*** | ***ES dalis*** |
| *Socialinės-ekonominės infrastruktūros plėtra* | 457 | 1353,003 | 977,817 | 416,969 | 306,344 |
| *Žmogiškųjų išteklių plėtra* | 595 | 672,158 | 489,682 | 48,582 | 36,13 |
| *Gamybos sektoriaus plėtra* | 160 | 850,4 | 592,474 | 127,334 | 84,762 |
| *Kaimo plėtra ir žuvininkystė* | 1578 | 516,218 | 354,659 | 193,219 | 133,603 |
| *Techninė pagalba* | 87 | 70,531 | 52,85 | 11,981 | 8,972 |
| *Viso BPD* | 2877 | 3462,311 | 2467,481 | 798,085 | 569,812 |

Šaltinis: BPD žinios. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos elektroninis laikraštis.2006 m. rugpjūtis Nr. 5 (5) // http://www.finmin.lt/notes_images/web/stotis_inf.nsf/0/67B80079C577EFA9C2257013002077B4/$File/BPD_zinios_Nr-5.pdf; prisijungimo laikas: 2006-05-15.

2006 m gegužės 17 d. pasirašyta Europos parlamento, Europos komisijos ir ES Tarybos sutartis dėl naujosios 2007-2013 m. finansinės perspektyvos. Sutartimi patvirtinta septyneriems metams numatyta 864,6 mlrd. EUR maksimali ES biudžeto išlaidų riba bei išlaidų struktūra. Lietuvai naujoji finansinė perpektyva žada 10,667 mlrd. EUR paramą, proporcingą 6,4 proc. jos prognozuojamų bendrųjų nacionalinių pajamų. Tai didžiausias rodiklis tarp visų 25 ES šalių narių.

Lisabonos strategijoje iškeltas Europos Sąjungos strateginis tikslas – bendrijos ekonomiką paversti konkurencingiausia ir dinamiškiausia žinių ekonomika pasaulyje, apjungiančia teigiamas užimtumo tendencijas, ekonominį augimą ir socialinę sanglaudą – yra aktualus ir Lietuvai, todėl Lisabonos strategijos[39] prioritetai tapo kertiniais, kuriant Lietuvos 2007-2013 m. struktūrinės paramos panaudojimo strategiją[45]. Neliko nuošalyje ir Valstybės ilgalaikės raidos, taip pat daugiau nei 20 kitų nacionalinių strategijų bei Nacionalinis susitarimas siekiant socialinės ir ekonominės pažangos.

Strategija remiasi jau 2004-2006 metų bendrajame programavimo dokumente suformuluota strategine vizija, jog 2015 metais Lietuva pasieks kai kurių senųjų ES šalių narių ekonominio ir socialinio išsivystymo lygį ir visais esamais nacionaliniais ilgalaikiais strateginiais dokumentais. Plėtojant šią viziją formuluojamas pagrindinis siekis: spartus sąlygų investuoti, dirbti ir gyventi Lietuvoje gerėjimas ir kad spartaus ūkio augimo teikiama nauda kaip galima greičiau pasiektų visus Lietuvos gyventojus.

Prognozuojama, kad investicijos į ekonomikos pažangą, konkurencingumą ir darbo vietų kūrimą pirmaisiais naujosios finansinės perpektyvos metais palyginti su 2006 m. turėtų padidėti daugiau kaip 14 proc. ir 2013 m. turėtų būti 66 proc. didesnės nei 2006 m.

Naujoji finansinė perspektyva sukuria prielaidas didesnę dalį išlaidų skirti mokslui ir tyrimams (2013 m. jos turėtų būti 75 proc. didesnės nei 2006 m.), energetikos ir transporto sistemų plėtrai ( 2013 m. jos turėtų būti 102 proc. didesnės nei 2006 m.). Keičiantis prioritetams ir ES biudžeto išlaidų struktūrai maždaug 8 proc. sumažės tiesioginis žemės ūkio finansavimas.

Pasak komisarės Dalios Grybauskaitės, atsakingos už ES finansinį programavimą ir biudžetą, „Lietuva atsidūrė ties unikaliu istoriniu šansu> Ir taip pat – ties išbandymu“. Taigi, drąsiai galima teigti, kad į Lietuvai skirtos ES lėšos, išmintingai ir apdairiai jas panaudojus, gali tapti galinga šalies ekonomikos varomąja jėga.

### 3.2.2. Valstybės išlaidų politika

Valstybė, siekdama įgyvendinti iškeltus politikos tikslus ar įtakoti privatų sektorių, daro poveikį šalies ekonomikai. Viena iš pagrindinių tokio poveikio priemonių – tai valstybės išlaidos.

Paprastai valstybės dalyvavimas ekonomikoje vertinamas pagal šalies nacionalinio biudžeto pajamų ir išlaidų dalį BVP. Pagrindinis klausimas, į kurį vyriausybė turėtų atsakyti – kaip reikėtų paskirstyti valstybės išteklius, kad būtų maksimizuota socialinė gerovė. Šis paskirstymas vertinamas pagal išlaidų dalį BVP ir pagal jų lyginamąjį svorį visose išlaidose pagal atskirus regionus arba laiko atžvilgiu.

Žvelgiant į pasaulines tendencijas, pastebimas vis didesnis valstybės vaidmuo ekonomikoje, didėja ir valstybinės išlaidos. Valstybės išlaidos apibrėžiamos kaip tam tikrų prekių ir paslaugų, skirtų bendriems visuomenės narių poreikiams tenkinti, pirkimas arba transferiniai mokėjimai. Valstybės išlaidos taip pat gali būti vadinamos valstybinės veiklos, kuri apima prekių ir paslaugų gamybą/teikimą bei įvairius pervedimus, visuomenine kaina. Valstybės išlaidos – tai sukauptos piniginės lėšos, kurias valstybė panaudoja savo funkcijoms atlikti.

Vyriausybės išlaidos bendrąja prasme apima valstybės investicijas ir valstybės vartojimą.

Valstybės išlaidas galima suskirstyti į 4 grupes:

- Valstybės vartojimo išlaidos (valstybinio sektoriaus darbuotojų darbo užmokestis, valstybės perkamų prekių išlaidos, specialiųjų tarnybų aprūpinimas);
- Valstybės investicijos (kelių tiesimas ir priežiūra, viešasis transportas ir panašiai);
- Transferiniai mokėjimai privačiam sektoriui (subsidijos įmonėms, nedarbo, ligos pašalpos, valstybinės pensijos);
- Valstybės skolos aptarnavimo išlaidos.

Pagal galiojantį Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymą valstybės biudžeto asignavimai yra naudojami įstatymams įgyvendinti:

1) valstybės funkcijoms bei Vyriausybės tvirtinamoms programoms vykdyti;

2) dotacijoms savivaldybių biudžetams teikti;

3) valstybės įsipareigojimams vykdyti.

Įstatyme nenurodoma, kokioms konkrečiai programoms, institucijoms ir kiek lėšų yra skiriama. Jame parodomos tik pagrindinės išlaidų kryptys, t.y. biudžetas nesiremia jokia principine ir aiškiai išreikšta pozicija dėl valstybės vykdytinų ir finansuotinų funkcijų. Biudžeto sandaros įstatymo 13 straipsnis nustato, kokios valstybės reikmės gali būti finansuojamos mokesčių mokėtojų pinigais. Visos jos yra apibrėžtos plačiai ir netiksliai, todėl jomis gali būti finansuojamos ne tik bendrosios valstybės reikmės, bet ir grupiniai bei asmeniniai interesai. Todėl viena iš išlaidų valdymo problemų yra detalaus valstybės išlaidų paskirstymo nustatymas. Lietuvoje turėtų būti aiškiai detalizuojamos valstybės išlaidų finansavimo galimybės, tikslūs uždavinių bei funkcijų paskyrimai. Šiam tikslui turi būti praplėsta teisinė bazė, kuri detaliai nustatytų kiekvieno institucinio vieneto atsakomybę.

Su valstybės išlaidomis susiję daug klausimų, tokių, kaip pavyzdžiui, išlaidų struktūra ar jų paskirstymas pagal valstybės funkcijas. Be to, analizuojant valstybės išlaidas reikia atkreipti dėmesį į

tai, kad atsakomybė už jas paskirstyta tarp keleto lygių savarankiškų biudžetų ir juos vykdančių institucijų. Daug dėmesio skiriama tam, kad valstybės išlaidos užtikrintų valstybės makroekonominių tikslų įgyvendinimą: pastovų ekonomikos augimą, stabilaus kainų lygio, užimtumo tikslus, tarptautinės pozicijos išlaikymą, socialinės lygybės ir kitus tikslus.

Tikslinga ir efektyvi valstybės išlaidų politika turėtų būti grindžiama tokiais principais:

- Agreguotas valstybės išlaidų lygis turi atitikti nacionaliniu valstybės politikos prioritetu, turi būti suderintas su makroekonominėmis sąlygomis (ir trumpalaikėje, ir vidutinės trukmės perspektyvoje) ir užtikrinti valstybės skolos bei fiskalinio deficito stabilumą.
- Kai kurių prekių ir paslaugų tiekimą tikslinga perduoti privačiajam sektoriui (jeigu valstybės finansavimas yra neišvengiamas, visuomeninės išlaidos pirmiausiai turėtų dengti visuomeninių gėrybių, išorinių efektų sustiprinimo/eliminavimo ir socialinės rūpybos programas, t.y. valstybė turėtų finansuoti būtent tas sferas, kuriose privatusis sektorius visai nenori veikti arba veikia nepakankamu mastu).
- Finansavimas turi būti orientuotas į siekiamą rezultatą - socialinės gerovės maksimizavimą ir vertinamas pagal jo įgyvendinimo laipsnį, ir atskirų sektoriuose ar programų rėmuose, ir tarp jų.
- Einamosios ir kapitalinės išlaidos kiekvienai programai, taip pat ir kiekvienam sektoriui turėtų būti gerai apsvarstytos ir tinkamai subalansuotos.
- Turėtų būti atlikta detali biudžetinių įstaigų išlaidų analizė ir įsitikinta, kad egzistuojanti institucinė struktūra, taisyklės ir instrukcijos padeda, o ne trukdo kontroliuoti visuomeninę paklausą ir skatinti išlaidų sudėtinių dalių efektyvumą ir lygybę.

Skiriama ekonominė ir funkcinė išlaidų klasifikacija. Ekonominė klasifikacija – biudžetų išlaidų bei asignavimų klasifikavimas pagal bendrus ekonominius lėšų paskirstymo požymius. Funkcinė klasifikacija – biudžetų išlaidų bei asignavimų klasifikavimas pagal valstybės funkcijas (žr.: 2 pav.).

**2 pav.** Išlaidų klasifikacija

| *Ekonominė išlaidų klasifikacija* | *Išlaidų klasifikacija pagal valstybės funkcijas* |
|---|---|
| Darbo užmokestis ir socialinis draudimas | BENROS VALSTYBĖS PASLAUGOS: valstybės valdžios organams išlaikyti, finansiniams, fiskaliniams, užsienio reikalams |
| Prekių ir paslaugų naudojimas: šildymas, transporto išlaikymas, ginklai ir karinėįranga, ilgalaikio turto nuoma | GYNYBA : karinė, civilinė, karinė |

| | |
|---|---|
| Turto išlaidos: palūkanos, nuoma | VIEŠOJI TVARKA IR VISUOMENĖS APSAUGA: policija, priešgaisrinė apsauga, teismai, įkalinimo įstaigos |
| Subsidijos: išlaidos iš valstybės biudžeto ir ES lėšos importui, gamybai, gaminiams | EKONOMIKA: bendri ekonomikos, prekybos ir darbo reikalai, žemės ūkis, miškininkystė, žvejyba ir medžioklė, kuras ir energetika, išgaunamoji ir apdirbamoji pramonė ir statyba, transportas, ryšiai |
| Dotacijos: užsienio valstybėms, tarptautinėms organizacijoms bei kitiems valdymo lygiams einamiesiems tikslams ir kapitalui formuoti | APLINKOS APSAUGA: atliekų tvarkymas, nutekamojo vandens valymas, aplinkos teršimo mažinimas, biologinės įvairovės ir gamtos apsauga |
| Įmokos į ES biudžetą: tradiciniai, PVM nuosavi ištekliai bei su tuo susijusios baudos ir konfiskacijos, BNP (bendrojo nacionalinio produkto) nuosavi ištekliai | BŪSTAS IR KOMUNALINIS ŪKIS: būsto plėtra, komunalinio ūkio plėtra, vandens tiekimas, gatvių apšvietimas |
| Socialinės išmomokos (pašalpos): socialinio draudimo, socialinės paramos, darbdavių socialinės pašalpos | SVEIKATOS APSAUGA: medikamentai ir įranga, ambulatorinis gydymas, ligoninės, visuomenės sveikatos apsaugos paslaugos |
| Išlaidos, susijusios su turtu bei finansinių įsipareigojimų vykdymu | POILSIS, KULTŪRA IR RELIGIJA: poilsio ir sporto, kultūros paslaugos, viešosios informacijos tarnybos, religinės bendruomenės |
| Kitos išlaidos einamiems tikslams ir kapitalui formuoti | ŠVIETIMAS: ikimokyklinis ir pradinis ugdymas, bendrasis lavinimas, aukštesnysis lavinimas, aukštasis mokslas, papildomos švietimo paslaugos |
| | SOCIALINĖ APSAUGA: liga ir negalia, senatvė, šeima ir vaikai, nedarbas, būstas |

Šaltinis: Lietuvos Respublikos Finansų ministrės Dalios Grybauskaitės 2003 m. liepos 3 d.įsakymas „Dėl Lietuvos respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ // VŽ. 2003, Nr. 156-4581.

Nagrinėjant išlaidas bendrosioms valstybės paslaugoms, pastebima jų augimo tendencija: jei 1993 m. jos sudarė tik 142,7 mln. Lt arba 1,23 proc. nuo BVP , tai 2002 m. – 908, 5 mln. Lt arba 1,79 proc. nuo BVP, o jau 2005 m. išlaidos bendrosioms valstybės paslaugoms siekė 5854,7 mln. Lt arba 8,22 proc. nuo BVP. Didžiausią poveikį išlaidų bendrosioms valstybės paslaugoms augimo dinamikai daro valstybės skolos aptarnavimo išlaidų bei dotacijų ir kompensacijų savivaldybėms komponentės. Aktualus ir viso valstybinio aparato išlaikymo organizavimas bei su tuo susijusios išlaidos, kurių stygius kompensuojamas iš skolintų lėšų. Valstybės skola ir išlaidos, kaip beje ir valstybės pajamos, turi tiesioginę priklausomybę, nes skola yra tvarkoma iš biudžeto lėšų ir yra tiesiogiai priklausoma nuo pajamų surinkimo prognozių ir vykdymo. Ženklus išlaidų, skirtų bendrosioms valstybės paslaugoms padidėjimas

ypatingai laikotarpiu nuo 2002 iki 2005 m. buvo sąlygotas Lietuvos narystės ES, nes tiek integracijos procese, tiek tapus pilnateise nare, Lietuva turėjo mobilizuoti didelį valdininkų būrį, atskingą tiek už integracinius procesus, tiek už ES struktūrinių fondų administravimą bei priežūrą.

Bendrųju valstybės paslaugų apimtiems didėjimas pateisinamas tik vienu atveju – augant BVP proporcinagi turi dėdėti ir šios išlaidos tiek, kad jų santykis su BVP išliktų nepakitęs, kadangi atsiranda vis daugiau naujų santykių tarp valstybės, visuomenės ir viso likusio pasaulio : svarbu užtikrinti ekonomikos dalyvių teises, įstatymų vykdymą, strategijų įgyvendinimą, konkurenciją.

Išlaidos krašto apsaugai nuolat didėjo 1993-2004 m. laikotarpiu, sparčiai augant šalies BVP apimčiai. Nulatinis bei spartus šių išlaidų dalies didėjimas santykyje su BVP liudija apie valstybės išskirtinį dėmesį šiai funkcijai: Lietuvos piliečių apsaugai nuo išorės priešų. Tai sietina su Lietuvos istorine praeitimi bei siekiu tapti Šiaurės Atlanto gynybinio aljanso (NATO) nare. Paskutiniais metais krašto apsaugos išlaidų augimo tempai santykyje su BVP lėtėjo, kadangi dėl spartaus BVP augimo, BVP prieaugį bandyta nukreipti socialine-švietimo linkme. Tačiau Lietuvai tapus NATO nare, pagal susitarimą „ Dėl 2005-2008 metų gynybos politikos siekiant Lietuvos saugumo“ numatyta, kad išlaidos krašto apsaugai 2005-2008 m. laikotarpiu turi sudaryti ne mažiau kaip 2 proc. nuo BVP.

Deja, 2005 m. išlaidos gynybai tesudarė 1,74 proc. nuo BVP, todėl jau 2006 m. rugsėjo mėn. Seimo NATO reikalų komisija pateikė prašymą Vyriausybei 2007 m. padidinti finansavimą krašto apsaugai nuo 1,27 iki 1,32 proc. BVP dydžiu tikslu, kad Lietuva kitąmet galėtų vykdyti savo tarptautinius įsipareigojimus. Ženklią dalį minėto finansavimo padidėjimo sudarytų lėšos, būtinos Lietuvos vadovaujamai misijai Afganistano Goro provincijoje. Misijos Afganistane finansavimas ypač svarbus, nes ES valstybės planuoja investuoti į civilinius projektus, į Goro provincijos infrastruktūrą pakankamai daug lėšų, tačiau ES šalims labai svarbi yra Lietuvos pozicija.

Susirūpinimą kelia ir finansinės paramos Lietuvai pagal krašto apsaugos scenarijų administravimas bei koordinavimas. Valstybinio audito metu nustatyta, kad išorinė ES siena Lietuvoje stiprinama nepakankamai sparčiai. Šiems darbams atlikti ES Lietuvai numatė skirti beveik 618 mln. Lt, kurie turi būti panaudoti iki 2007 m. pabaigos, tačiau iki 2006 m. vidurio buvo panaudota tik 3 proc. numatytų lėšų. Ypatingą susirūpinimą kelia nacionalinės Šengeno informacinės sistemos infrastruktūros sukūrimas ir įdiegimas, Vidaus reikalų ministerijos mobiliojo skaitmeninio radijo ryšio sistemos visoje Lietuvoje projektavimas ir įdiegimas. Šie darbai numatomi užbaigti tik 2008 m., todėl Europos Komisija gali jų ir neapmokėti. Auditorių nuomone, pernelyg ilgai užtruko pasirengimas modernizuoti Klaipėdos valstybinį jūrų uostą,

Vilniaus, Palangos, Kauno oro uostus, kai kurias Lietuvos ambasadas ir konsulatus. Audito metu nustatyta, kad didelė dalis atsakomybės dėl neįgyvendintų projektų tenka Vidaus reikalų ministerijai, kuri laiku neatliko dalies būtinų darbų.

Susidarė toks įspūdis, kad kai kurie atsakingi Lietuvos pareigūnai tiesiog apsidžiaugė, išgirdę Briuselio žinią dėl Šengeno erdvės plėtros atidėjimo, kas neva pateisintų beviltiškai vėluojančius pačios Lietuvos pasirengimo narystei darbus.

Rytų Europos šalys, tame tarpe ir Lietuva, pasižymi ypač didele socialine „asimetrija“. Kaip rodo pastarųjų metų duomenys, dideli BVP augimo tempai automatiškai nepanaikina skurdo ir socialinės atskirties. Ir nors duomenys „piešia“ pakankamai svarų indėlį socialinei sferai, realiai valstybės siūlomų paslaugų paketas nėra optimaliai pritaikytas įgyvendinti esminį ES tikslą socialinės politikos kryptyje – sukurti konkurencingiausią ir dinamiškiausią pasaulyje žiniomis pagrįstą ekonomiką, sugebančią užtikrinti nuolatinį augimą, daugiau ir geresnių darbo vietų ir didesnę sanglaudą.

Išlaidos socialinei sferai, kurios apima švietimo, sveikatos apsaugos, socialinės apsaugos bei poilsio, kutūros ir religijos sferų asignavimus, finansine verte kasmet nuolat auga, tačiau jų dalis BVP kasmet pradedant nuo 2000 m. mažėja[30]. Kyla retorinis klausimas: ar lėšos paskirstomos ir naudojamos optimaliai, atsižvelgiant į visuomenės poreikius. Juk dažniausiai visuomenė gilina tam tikras žinias, kurių neketina panaudoti praktiškai, vien tik todėl, kad valstybės finansuojamas išsilavinimas yra „nemokamas“ arba paprasčiausiai dėl įsidarbinimo galimybių, nes šiuo metu Lietuvoje labiau vertinamas „popierinis“ išsilavinimas, o ne žmogaus sugebėjimai.

Kalbant apie valstybės socialinės politikos priemonių efektyvumą bei išlaidų socialinei sferai tikslingumą ir apimtis, idektifikuojamas per užimtumo bei nedarbo rodiklių dinamiką, galima būtų išskirti tokias pastarųjų metų tendencijas:

- Lietuvos ekonomikos augimas ir įvairios Lietuvoje įgyvendintos iniciatyvos gerinant verslo aplinką, skatinant darbo vietų steigimą bei didinant darbo jėgos ekonominį aktyvumą sudarė palankias sąlygas augti užimtumui ir mažėti nedarbui. Tačiau ilgalaikis nedarbas bei jaunimo (15–24 m.) nedarbas vis dar išlieka rimta problema.
- Per pastaruosius keletą metų nežymiai didėjo užimtumas paslaugų sektoriuje bei sumažėjo užimtųjų skaičius žemės ūkyje, tačiau pagal šiuos rodiklius Lietuvos užimtumo struktūra dar gerokai skiriasi nuo daugelio labiau ekonomiškai išsivysčiusių ES valstybių. Nors darbo jėgos našumas sparčiai auga, jis išlieka vienas žemiausių ES.

[30] Žr.: 7 priedas. Valstybės išlaidų dalis nuo BVP (%) 2000-2006 metais. Socialinei sferai.

- Dėl nepalankių demografinių tendencijų (mažėjantis gimstamumas, gyventojų senėjimas, didelė emigracija) Lietuvoje mažėja tiek bendras, tiek ir darbingo amžiaus gyventojų skaičius. Nors užimtų gyventojų išsilavinimas yra santykinai aukštas, tačiau kvalifikuotų darbuotojų trūkumas tampa viena pagrindinių Lietuvos ekonominę plėtrą stabdančių problemų. Darbo jėgos kvalifikacija dažnai neatitinka rinkos poreikių, pastebimas struktūrinio nedarbo reiškinys, žemas profesinis mobilumas. Tuo tarpu profesinio orientavimo sistema šiuo metu dar tik vystoma, mokymo kokybė dažnai nėra pakankama, darbdaviai nepakankamai dėmesio skiria darbuotojų mokymui, nedaug Lietuvos gyventojų mokosi visą gyvenimą.
- Vis didesnis dėmesys teikiamas darbo vietų kokybei. Tačiau naujos ir ypač – gerai įrengtos, saugios ir aukštos kvalifikacijos reikalaujančios darbo vietos vis dar kuriamos vangiai. Naujų darbo vietų kūrimą apsunkina žemas darbuotojų verslumas, lanksčių darbo organizavimo formų nepopuliarumas, neišplėtota socialinė partnerystė.
- Išlieka pakankamai dideli regioniniai gyventojų užimtumo, nedarbo, pajamų lygio, darbo rinkos bei socialinių paslaugų prieinamumo skirtumai. Teritorinis (šalies viduje) darbo jėgos mobilumas Lietuvoje yra tradiciškai nedidelis, nors situacija šioje srityje pamažu keičiasi.
- Nors informacinės visuomenės klausimams skiriamos nemažos lėšos, tačiau jų efektai išryškės tik vidutiniuoju laikotarpiu. Šiuo metu pagrindinių kompiuterio naudojimo kompetencijų lygis yra pakankamai žemas (palyginti su ES vidurkiu), taip pat žymi skaitmeninės atskirties problema.
- Regioniniu aspektu Lietuvos didmiesčiai ryškiai išsiskiria labiau apmokamos ir kvalifikuotesnės darbo jėgos pasiūla ir paklausa, užsienio ir vidaus investicijų pritraukimu ir įvairių inovacinių projektų gausa. Pasaulio banko ir Tarptautinio valiutos fondo ekspertai 2003 m. aplankę Lietuvą, kaip pavojingai didelius pripažino didmiesčių ir provincijos gyventojų pajamų bei galimybių skirtumus.

Stojimą į Europos Sąjungą vertinant kaip globalizacijos priežastį ir pasekmę, Lietuvos atveju galima teigti, kad eurointegraciniai procesai Lietuvoje buvo suprantami tik kaip ekonominiai ir kutūriniai, jokiu būdu – ne socialiniai. Lietuvos atveju Europos Sąjunga atrodė kaip ekonominis projektas, skatinantis rinkų liberalizaciją ir Lietuvos pasijungimą europinei rinkai. Tačiau Lietuvoje, kaip ir kitose Baltijos šalyse, nebuvo akcentuojami aukšti Vakarų Europos socialiniai standartai, ypač valstybinio socialinio draudimo, valstybinės socialinės paramos ir valstybinės sveikatos apsaugos srityse. Valstybinės socialinės sferos programoms čia visada trūksta lėšų, ir ne tik dėl silpno šių šalių ekonominio išsivystymo. Socialinės sferos privatizavimui, kaip, pvz., senatvės pensijų srityje, čia visiškai atviras kelias, nes Vyriausybė remia didesnį privatizavimo mastą.

Šiuo metu tikimasi padėtį socialinėje sferoje pagerinti patvirtinus 2007-2013 m. Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programą. Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programa remiasi strategine vizija, kuri buvo suformuluota Lietuvos 2007–2013 metų ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijoje. Pagal šią viziją 2015 m. Lietuva turi pasiekti kai kurių senųjų ES šalių narių socialinio ir ekonominio išsivystymo lygį. Nacionalinėje Lisabonos strategijos įgyvendinimo programoje numatytas bendrasis ekonominės strategijos tikslas – mažinti šalies ekonominio išsivystymo lygio atsilikimą nuo ES šalių vidurkio – atitinka šios vizijos formuluotę.

Žmogiškieji ištekliai, kaip esminis ūkio plėtros ir užimtumo didinimo išteklius Lietuvoje, įgauna vis didesnę reikšmę šiuolaikinėje žinių ekonomikoje dėl intensyvios pasaulinės konkurencijos ir greitų technologinių pokyčių. Siekiant sėkmingai konkuruoti šioje aplinkoje, Lietuvoje reikalinga ne tik produktyviai naudoti prieinamas žinias, bet ir dalyvauti kuriant naujas žinias.

Pirmąjį Nepriklausomybės dešimtmetį, kuomet Lietuva sprendė valstybingumo įtvirtinimo uždavinius, mažesnis dėmesys socialiniam, kartu ir sveikatos priežiūros, sektoriui buvo skaudi, bet tam tikrais aspektais pateisinama bei neišvengiama realybė, kurią visi pripažino ir vylėsi naujų bei kokybiškų reformų ateityje. Tačiau lietuvai tapus visateise NATO ir ES nare, kuri ambicingai atsisakė Pasaulio Banko paramos reformoms, motyvuodama tai sparčia augančia ekonomika, vis ryškėjantis sveikatos sektoriaus atsilikimas tampa moraliniu priekaištu valstybei ir visuomenei.

2006 m. vasaros pradžioje šalies politikus ir visuomenę šokiravo Europos nepriklausomų ekspertų atlikto tyrimo išvados – įvertinus demografinius, teisinius ir finansinius parametrus, lietuvos sveikatos priežiūros sistemai pripažinta paskutinė vieta ES. Didelį susirūpinimą kelią gyventojų skaičiau mažėjimo tendencijos lietuvoje. Ekspertų teigimu, jei šiam mažėjimui pirmaisiais Nepriklausomybės metais įtakos turėjo dalies gyventojų emigracija į Rusiją, tai vėlesniu laikotarpiu – į vakarų europą bei augantis mirtingumas. Mirčių statistikos rodikliai išlieka vieni didžiausių ES.

Prognozuojama, kad 2020 m. apie 18 proc. Lietuvos gyventojų bus vyresni nei 65 metų, o 2050 m. tokio amžiaus žmonės sudarys daugiau nei ketvirtadalį visuomenės. Senstant populiacijai, mažės darbingų žmonių, daugės išlaikytinių ir ligonių. Be kitų pasekmių, tai reiškia ir ženklų valstybės išlaidų socialinėms reikmėms – pašalpoms, pensijoms, laidotuvėms ir našlaičiams – padidėjimą. Tačiau norint pagerinti demografinę situaciją būtinos radikalios sveikatos politikos permainos, o pirmiausia – daug didesnės investicijos į sveikatos sektorių bei kitas gyventojų sveikatą įtakojančias prevencines sritis. Lietuvoje BVP dalis, skiriama sveikatos apsaugai, pastaraisiais metais vis mažėjo, todėl, nepaisant gerėjančios šalies ekonominės situacijos bei išlaidų bendrosioms valstybės paslaugoms ir gynybai augimo, finansinė sveikatos

sektoriaus padėtis blogėjo. Dabar akivaizdu, kad be papildomo 1 mlrd. Lt sveikatos sektorius negalės išgyventi. Vien medikų atlyginimų didinimui, laikantis trišalio susitarimo, 2007 m. reikės papildomai 650 mln. Lt, o kur dar sveikatos sitemos amortizacija, paslaugų kokybė, prieinamumo gerinimas, technologijų bazės atnaujinimas ar modernizavimas.

Taigi, esminė Lietuvoje veikiančių etinių farmacijos kompanijų atstovybių asociacijos (EFA) iniciatyva Sveikatos ekonomikos centro ekspertų atlikto tyrimo išvada – daugumos sveikatos sektoriaus nesėkmių priežastis yra skurdus finansavimas.

Kai verslas, tame tarpe žemės ūkis, miškininkystė, žuvininkystė, smulkiosios ir vidutinės įmonės, transportas ir ryšiai, remiamas iš valstybės biudžeto, tai iš visų ūkio subjektų mokesčių surinkti pinigai Vyriausybės nuožiūra paskiriami daliai tų mokėtojų. Neatsitiktinai išlaidos žemės ūkiui, miškininkystei ir žuvininkystei yra dažnas politikų ir visuomenės debatų objektas. Nors laisvosios rinkos ir konkurencijos įgyvendinimo principai pabrėžia, kad rinkos mechanizmas turi veikti pagal visiems vienodas taisykles ir galimybes, didžiąją finansavimo ekonomikos sektoriui dalį sudaro finansinė parama žemės ūkiui. Tai tolygu kitų ekonomikos sektorių diskriminacijai.

Taigi, nors biudžeto išlaidos ekonomikos sektoriui nuolat didėja – 2000 m. išlaidos ekonomikai sudarė 12,1 proc. visų valstybės skirtų asignavimų, o jau 2006 m. buvo numatyta skirti 24 proc. visų išlaidų iš valstybės biudžeto sumos – realiai biudžeto finansinės lėšos, skiriamos ekonomikai, o juo labiau parama verslui, ypač smulkiajam ir vidutiniam, yra paradoksas: pajamas į biudžetą verslas uždirba tam, kad valstybė vykdytų funkcijas, kurių verslas pats neva negali gerai vykdyti. Politikai mėgsta pabrėžti, kad didelė dalis biudžeto išlaidų yra nulemta ES struktūrinės paramos, nes norint ją įsisavinti, reikia skirti kofinansavimą iš nacionalinio biudžeto būtent toms, o ne kitoms sritims. Tačiau elgiantis racionaliai, valstybė galėtų savintis tik tas lėšas ir tik tokiomis apimtimis, kurios Lietuvai kaip valstybei yra naudingos. Iš tiesų, tikslingiau būtų susitelkti ties parama, kuri tolimesnėje perspektyvoje įtakos šalies ekonomikos augimą ir klestėjimą, juolab, kad šiuo metu aktualiu klausimu išlieka paramos įsisavinimo galimybės bei užtikrinimas.

### 3.2.3. Lietuvos fiskalinės politikos tvarumo ir patikimumo indikatoriai

Fiskalinės politikos tvarumas priklauso ne tik nuo valstybės pajamų politikos bei išlaidų programų, bet lygiagrečiai nuo daugelio kitų veiksnių – VVP palūkanų normos, ilgalaikio ekonominio augimo tempų ir demografinių tendencijų.

Kadangi valstybės skola – tai suma įsipareigojimų, prisiimtų praeityje ir planuojamų įvukdyti ateityje, ji ilgą laiką daro įtaką valstybės ekonominei politikai ir visam valstybės valsdymui, nes:

- Skola tvarkoma iš biudžeto lėšų;
- Pagal paskolų išėmimų grafikus nustatomas papildomų skolintų lėšų poveikis;
- Pagal skolos grąžinimo grafiką galima nustatyti vidaus ir užsienio lėšų poreikį;
- Skolos struktūra nėra vientisa; svarbus yra skolos likvidumas, trukmė, valstybės kreditorių pobūdis, skolos valiuta.

Viena iš pagrindinių Lietuvos Vyriausybės strateginių skolinimosi nuostatų – skolintis su sąlygą, kad pasitelkus išvestines finansines priemones įsipareigojimai ateityje būtų vykdomi kuo mažesnėmis sąnaudomis ir priimtina rizika, neviršijant skolos ir skolinimosi limitų, nustaytų Mastrichto sutartyje bei išvengti nepageidaujamų skolos aptarnavimo išlaidų svyravimų. Siekiant sumažinti palūkanų kitimo riziką bei skolos aptarnavimo išlaidų svyravimus, pirmenybe teikiama skolinimuisi už fiksuotas palūkanas.

Siekiant skatinti vidaus ir užsienio investicijas į VVP ir plėsti vidaus finansų rinką, keliamas tikslas ir toliau didinti skolinių įsipareigojimų vidaus valiuta dalį, ilginti išleidžiamų skolinimosi priemonių (obligacijų, taupymo lakštų) vidutinę trukmę bei didinti VVP likvidumą antrinėje rinkoje. Vyriausybės orientuojasi į suteikiamų garantijų apimčių mažinimą tam, kad visiems ūkio subjektams būtų pasiūlytos vienodos konkurencingumo sąlygos bei didesnį komercinių bankų aktyvumą finansuojant perspektyvius investicinius projektus.

Užsienio kapitalo rinkose Finansų ministerija skolinasi siekdama diversifikuoti skolinių įsipareigojimų portfelį, palankesnėmis nei vidaus rinkoje sąlygomis išleisti didelės apimties obligacijų emisijas ir taip pat užtikrinti šių VVP likvidumą. Skolinantis užsienio rinkose, dažniausiai naudojama priemonė – euroobligacijos (tarptautinėse kapitalo rinkose Lietuvos respublikos leidžiami dažniausiai EUR denominuoti VVP). Valstybės piniginių išteklių srautams subalansuoti dažniausiai naudojami iždo vekseliai.

Nagrinėjant valdžios sektoriaus skolą santykyje su BVP , galima pastebėti šio santykio mažėjimą kiekvienais metais: jei skolos dalis nuo BVP 1999 m. sudarė 28,2 proc. BVP, tai jau 2005 m. jis sumažėjo iki 17,89 proc. nuo BVP.

Valstybės skola absoliučiu vertinimu yra blogis pirmiausia dėl to, jog už ją reikia mokėti palūkanas. Pavyzdžiui, Lietuva už savo skolą moka po 5,5 proc. palūkanų ir kadangi jos skola yra netoli 20 proc. BVP[31], Lietuva kasmet užsienio ir vietos kreditoriams turi atiduoti po 1 proc. BVP arba 600 mln. litų.

[31] Žr.: 3 priedas. Bendros valstybės skolos, Valstybės biudžeto balanso ir Einamosios sąskaitos balanso santykiniai rodikliai (% nuo BVP) 1993-2005 metais. Bendra valstybės skola.

Todėl kiekvienas Lietuvos gyventojas, net ir tas, kuris buvo pasiėmęs iš banko paskolą būstui ar automobiliui, turėjo sumokėti dar 200 litų kasmet už tą paskolą, kurią jo vardu per paskutinius 16 metų pasiėmė Lietuvos valstybė. Negana to, Lietuvos valstybė pagal dabartinį biudžeto projektą žada visų savo gyventojų vardu 2007 m. pasiskolinti dar daugiau nei 1 mlrd. litų arba skolintis kiekvieno Lietuvos gyventojo vardu maždaug po 1 litą per dieną.

Ir Estija, ir Lietuva 1990 m. startavo su nuline valstybės skola. Tačiau Lietuva užsiaugino beveik 20 proc. BVP siekiančią skolą, o Estijos skola nesiekia ir 5 proc. ir šiuo metu yra ne tik pati mažiausia ES, bet, matyt, ir pasaulyje.

Nors Lietuvos Finansų ministerija ir dalis finansų analitikų ir didžiuojasi Lietuvos fiskaliniais pasiekimais bei drausme, yra užmirštamas svarbiausias faktas, kad atgavusi nepriklausomybę Lietuva valstybės skolos faktiškai neturėjo ir visa, jau 13 mlrd. litų siekianti skola buvo susikrauta per labai trumpą laikotarpį ir neaišku, ar šis skolinimasis pasiteisino. Tais papildomais 13 milijardų, buvo dengiamos dažnai neefektyvios valstybės programos ar subsidijos. Nepamirškime, kad per paskutinįjį dešimtmetį Lietuva gavo milijardus litų iš įvairių privatizacijų, o nuo 2004 m. ją pasiekia ES milijardai.

Mažiausiai, ką galėtų padaryti Lietuva, planuodama 2007 m. biudžetą, tai jį subalansuoti. Nustačiusi, kad biudžeto išlaidos turi būti lygios jo pajamoms, Lietuva pagaliau pradėtų gyventi pagal savo išgales. Taip pat labai svarbu, kad Lietuva, 2007-2013 m. laikotarpiu gausianti bene 20 mlrd. Lt ES paramą, per tą patį laikotarpį bent dvigubai sumažintų savo 13 mlrd. Lt siekiančią skolą.

Stabilumo ir augimo pakte numatyta tvarka ES, ypač euro zonai priklausančiose valstybėse, sinchronizuojami ekonominiai pokyčiai. Taip pat valstybėms narėms užkertamas kelias imtis tokių politikos priemonių, kurios jų ūkiui teiktų naudos kitų ES šalių sąskaita. Pagrindinis pakto principas – visoms valstybėms išlaikyti beveik subalansuotą nacionalinį biudžetą arba biudžeto perteklių. Kiti du esminiai pakto principai: deficitas neturi viršyti 3 proc. bendrojo vidaus produkto (BVP), o skolos ir BVP santykis neturėtų būti didesnis kaip 60 proc. Tikimasi, kad palankiomis aplinkybėmis ir kai biudžetas yra beveik subalansuotas arba yra biudžeto perteklius, atidėdamos daugiau pinigų valstybės narės bus apsaugotos nuo deficito ateityje ir mažins valstybės skolą iki nustatytos ribos.

Vadinasi, biudžeto deficito santykis su BVP, kaip ir skolos nuo BVP santykis, pagrsįtai indikuoja valstybės fiskalinės politikos tvarumą bei patikimumą. Todėl Lietuvos Ilgalaikėje plėtros strategijoje vienas iš prioritetinių strateginių tikslų yra biudžeto subalansuotumo aspektas, nes biudžeto deficitas, Lietuvoje atsiradęs dėl augančio skolinimosi, ES paramos ir privačių finansavimo šaltinių, laikomas viena iš svarbiausių infliacijos augimo priežasčių bei tiesiogiai įtakojantis ekonominio augimo tempus bei perspektyvas tarptautinėje rinkoje.

Analizuojant Lietuvos biudžeto balanso rodiklius pastaraisiais metais stebima ta pati biudžeto deficito ir BVP santykio mažėjimo tendencija: 2002 m. valdžios sektoriaus deficitas siekė 1,5 proc. nuo BVP, o 2005 m. pastarasis rodiklis sumažėjo iki 0,5 proc. nuo BVP. Visgi biudžetas išlieka deficitinis, kai tuo tarpu Estijoje jau nuo 2001 m. turi perteklinį biudžetą.

Taigi, deficitinis biudžetas reiškia, kad vyksta išlaidavimas ateities kartų sąskaita. Ne mažiau svarbu, kad deficitinis biudžetas leidžia paslėpti tikrąją valdžios paslaugų kainą. Siekiant užkirsti kelią perskirstymui tarp kartų, valstybė privalo išlaidauti pagal pajamas, o skolinimasis ilgainiui visai panaikintas.

## 4. Lietuvos fiskalinės politikos perspektyvos ir strateginė vizija

Šis skyrius iš esmės skirtas įvertinti Lietuvos, kaip Gerovės visiems ir konkurencingos valstybės, kurioje kiekvienas visuomenės narys galėtų gyventi oriai, pasiturimai, saugiai ir sveikai pasaulinės rinkos kontekste, dabartinę ekonominę būklę fiskaliniu aspektu bei pateikti autoriaus suformuotą perspektyvinę situaciją netolimoje ateityje.

Fiskalinė perspektyvinė situacija suformuota remiantis Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaike strategija[44] bei su jos strateginių tikslų siekimu susijusiomis atskirų sričių vystymo programomis, Keturioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-2008 metų programa[40] bei personifikuotu autoriaus įvertinimu ir pasiūlymais Lietuvos fiskalinės politikos srityje.

Išanalizavus ir įvertinus aukščiau paminėtas ilgalaikes šalies ekonomines strategijas bei tikslines ateities programas, autoriaus nuomone, galima būtų išskirti esminę perspektyvinę Lietuvos ekonomikos kryptį – valstybė turi nukrepti Lietuvos ekonomiką intelektuoaliosios produkcijos gamybos ir paslaugų teikimo link taip, kad ji generuodama pajamas būtų visavertė, bendradarbiauti ir konkuruoti sugebanti pasaulinės rinkos dalyvė ir tuo pačiu panaikinti visuomenės nepasitikėjimą demokratija, einant atviros, teisingos ir darnios pilietinės visuomenės užtikrinimo keliu. Akivaizdu ir tai, kad ekonominį Lietuvos ūkio raidos pagrindą užtikrina šalies finansiniai ištekliai ir valstybės disponuojamų finansinių išteklių paskirstymo sistema.

Taigi, apie spartų ūkio augimą – Lietuvos ūkis pirmyn juda su nekontroliuojamu pagreičiu ir signalizuoja ne tik apie geras šalies perspektyvas ateityje. Spartus ekonominis augimas gali būti ne tik teigiama tendencija – tai įspėjimas, kad Lietuvos ekonomika ima „kaisti“: BVP auga maždaug 8 proc., nedarbo lygis mažėja, bendrovės dirba bemaž maksimaliais pajėgumais, o kainų augimas spartėja. Ima ryškėti nevaldomos infliacijos grėsmė: jei 2006 m.

balandžio mėn. infliacija sudarė 3,5 proc., tai jau liepos mėn. ji siekė 4,4 proc. (tokia infliacija paskutinį kartą buvo 1998 m., kai kilo Rusijos finansų krizė).

Vadinasi, infliaciją svarbu pažaboti ne tik dėl euro įvedimo perspektyvų, bet ir siekiant išvengti didelių fiskalinių nuostolių sulėtėjus ekonomikos augimui. Kai infliacija paleidžiama savieigai, ją labai sunku suvaldyti, ypač kai šalyje veikia valiutų valdybos modelis. Tokiu atveju belieka vienintelis balanso svertas – griežtesnė iždo politika.

Autoriaus nuomone, galima būtų išskirti sekančias infliacijos Lietuvoje atsiradimo ir nekontroliuojamo augimo priežastis:

- Papildomai į rinką patenkančios lėšos. Šiandien Lietuvoje tai vyksta dėl valstybės biudžeto deficito, t.y. augančio skolinimosi, ES paramos ir per privačius finansavimo šaltinius;
- Vartotojų kainų augimas, tapęs savaime rimta makroekonomine problema, kuri trukdo normalų verslo planavimą ir komplikuoja ūkio subjektų tarpusavio santykius. Tokiomis sąlygomis verslas gali lengviau perkelti augančias sąnaudas dėl energetinių, darbo jėgos išteklių pabrangimo, didėsiančių degalų ir cigarečių akcizų, į vartotojų mokamą kainą, nesibaimindami drastiškos neigiamos pirkėjų reakcijos;
- Kainų augimą Lietuvoje taip pat skatina konkurencijos suvaržymas (energetikos sektorius), valstybinis vartojimo skatinimas (lengvatos būsto paskoloms, šildymo kompensacijos gyventojams).

Siekiant pažaboti infliaciją spartaus ekonomikos augimo laikotarpiu, autoriaus manymu, tikslinga būtų visą perteklių skirti užsienio skolai mažinti ir biudžeto deficitui panaikinti, užuot pateisinat ir pritariant valdžios išlaidavimui. Nesant biudžeto deficito, nereikėtų jo finansuoti iš skolintų lėšų ir tai nedidintų pinigų kiekio šalyje. Tokia perspektyva tiesiogiai lemtų žemesnį infliacijos lygį. Siekiant šių tikslų, reikia orientuotis į valstybės išlaidų apimties stabilizavimą, ypatingai išlaidų, susijusių su bendrosiomis valstybės paslaugomis, kurios pastaraisiais metais augo greičiau nei BVP.

Iš tiesų, ekonomiškai nepagrįstas atrodo valdininkų gretų didinimo sprendimas, juolab, kad augančios valdininkų gretos ne tik didina išlaidas, bet ir graso šalies prestižui. Deja, premjero Gedimino Kirkilo Vyriausybė, dirbdama „santarvės ir gerovės vardan“, toliau tęsia savo pirmtakų tradicijas ir plečia mokesčių mokėtojų pinigais išlaikomą biurokratų armiją, nors šiuo metu valstybės įstaigose yra jau beveik 5 tūkstančiai laisvų etatų. Akivaizdu, kad biurokratai kainuoja mokesčių mokėtojams ir ta kaina vėliau argumentuojamas išlaidų apimties augimo pagrįstumas bei tirpstančios galimybės mažinti mokesčius. Biurokratizmo „šmėkla“, susijusi su valdininkų gretų didinimu, teisinama ne tik dėl išaugusio poreikio administruoti ES teikiamą finansinę paramą, bet ir dėl verslo kontrolės. Tačiau Teisės instituto atlikto mokslinio tiriamojo darbo „Administracinė našta verslui, verslo teisinio reglamentavimo supaprastinimo galimybės“

duomenimis šiuo metu verslo Lietuvoje kontrolė prilygsta terorizavimui (šiuo metu Lietuvoje verslą kontroliuoja 152 institucijos). Todėl Vyriausybė turėtų bent jau įvertinti galimybę mažinti institucijų skaičių ar naikinti funkcijų dubliavimą norint sumažinti administracinę verslo naštą tam, kad laiko ir finansinės sąnaudos, patiriamos verslo dėl biuroktratinių reikalavimų, būtų nukreiptos papildomam pridėtinės vertės sukūrimui, o valdžiai automatiškai leistų sumažinti administracines išlaidas naikinant nereikalingus etatus.

Apibendrintai galima teigti, kad dabartinė Vyriausybė demonstruoja strateginių šalies prioritetų nepaisymą, ypatingai atsispindintį valstybės perskirstymo funkcijoje. Akivaizdu, kad skiriant daugiau lėšų vienai valstybės funkcijai, nukenčia likusios. Itin sudėtinga situacija šiuo metu stebima socialinėje ūkio sferoje.

Socialinė politika jau seniai tapo strateginiu ginklu, naudojamu siekiant užsitikrinti kuo daugiau visuomenės palankumo. Todėl ir naujoji Vyriausybė pasižadėjo nenukrypti nuo socialinės orientacijos tikslo – pažadėta, kad augs viskas: senatvės pensijos, našlių pensijos, remiamos pajamos, minimalus gyvenimo lygis, pagalba šeimoms. Deja, valdžia, skirstydama pinigus, dažnai užmiršta, kad socialiniai pinigai nėra jos „sukuriami“, jie yra nuolat pačių žmonių – verslininkų ir samdomų darbuotojų – uždirbami ir mokesčiais surenkami į biudžetą. Žmonės juos moka investuodami į savo dabartį ir ateitį, todėl neatsakingas jų išdalinimas gali būti prilygintas didelei apgaulei.

Taigi, didžiausia dabartinės socialinės sistemos problema, egzistuojanti neigiamų demografinių tendencijų laikotarpiu – senstanti Lietuvos visuomenė bei su tuo susijusios išlaidos ateityje. Tarptautinė reitingų agentūra „Standard & Poor`s Ratings“ įspėja Lietuvos Vyriausybę, kad senstantys gyventojai vis labiau didins spaudimą šalies finansams ir reitingams, nes nesiimant tolimesnių reformų, bendros su gyventojų senėjimu susijusios išlaidos Lietuvoje išaugs nuo 11 proc. nuo BVP 2005 m. iki 15,4 proc. nuo BVP 2050 m., o biudžeto deficitas ir skola – atitinkamai iki 12 proc. ir 151 proc. nuo BVP.

Kalbant bendromis kategorijomis, išlaidavimas, kad ir kokių gerų ketinimų vedamas, nesunkiai priveda prie ekonominio sąstingio: įsipareigojimų neįstengia vykdyti valstybės biudžetas, finansavimo netenka būtini projektai, siekiant išlaikyti socialinį mechanizmą ir kompensuoti skolas įvedami nauji mokesčiai, kompensuojantys sumažintus senųjų tarifus, o tai vistiek mažina dirbančiųjų motyvaciją ir veja verslus iš šalies.

Autoriaus nuomone, teisinga socialinė politika turėtų reikšti kartais politiškai mažiau populiarius sprendimus ir susilaikymą nuo efektingų išmokų didinimo. Tikslingiau būtų investuoti į tokius projektus, kurie ilgalaikėje perspektyvoje pašalina iš subsidijų gavėjų tarpo (pavyzdžiui, pensijų reforma, mokymosi visą gyvenimą galimybės), o ne pripratina prie pašalpos gavėjo statuso (pavyzdžiui, pašalpos bedarbiams, žemės ūkiui).

Kalbant apie jau vykstančią pensijų reforma, kaip apie bene reikšmingiausią instrumentą, galintį subalansuoti socialinį draudimą senstančioje visuomenėje, atsiranda pasiūlymų didinti valstybinio socialinio draudimo įmokos dalį, pervedamą į dirbančiojo pasirinktą pensijų fondą. Numatoma, kad kitąmet ji pasieks ribą – 5,5 proc. Tačiau didinat atskaitymus į privačius pensijų fondus mažėja galimybės didinti pensijas dabartiniams pensininkams, nes tų lėšų netenka „Sodra“. Vadinasi, Vyriausybei reikia ieškoti priemonių, leisiančių atkurti „Sodros“ deficitą. Jei tos lėšos būtų kompensuojamos skolinantis, ši našta kristų ateities kartoms, jei būtų naudojamos privatizavimo lėšos – nukentėtų dabartiniai pensininkai. Tai galima būtų padaryti aiškiai išreiškiant savo valią ir ketinimus ilgalaikėje socialinės politikos strategijoje, kurios, deja, šiuo metu Lietuvoje nėra.

ES valstybių vadovai 2000 m. Lisabonoje iškėlė ambicingą uždavinį – iki 2010 m. ES turi tapti konkurencingiausia ir dinamiškiausia žinių ekonomikos sitema pasaulyje. Moksliniai tyrimai ir technologijos, švietimas bei inovacijos – tai pagrindiniai Lisabonos strategijos atramos taškai.

2002 m. ES valstybės narės įsipareigojo, kad 2010 m. išlaidos moksliniams tyrimams siektų 3 proc. BVP, iš jų du trečdalius turi sudaryti privataus sektoriaus investicijos, nes moksliniai tyrimai ir eksperimentinė plėtra (MTEP) glaudžiai susiję su visomis šalies raidos sritimis ir yra esminis veiksnys, lemiantis darnų šalies vystymąsi bei svarbiausia priemonė, padedanti pasiekti ekonominę bei socialinę gerovę. Žinios, gebėjimai taikyti naujausius atradimus, kurti naujas technologijas – tai pagrindinė įvairių gyvenimo sričių, ypač šiuolaikinės ekonomikos, varomoji jėga.

Kadangi Lietuvoje MTEP finansavimas tiek iš valstybės, tiek iš verslo sektoriaus yra gana skurdus, ES struktūrinių fondų lėšos, rodos, būtų puiki galimybė papildomai finansuoti MTEP. Tačiau Lietuva menkai pasinaudojo šiomis lėšomis: 2004-2006 m. Lietuva žmogiškiesiems ištekliams skyrė 18,6 proc. ES struktūrinių fondų lėšų. Pagal šį rodiklį lyginant naująsias ES šalis, Lietuvai tarp jų tenka priešpaskutinė vieta.

Kita aktuali problema – švietimo sistema dėl žemų atlyginimų tampa nepatraukli talentingiems darbuotojams ir auga „protų nutekėjimas“ į kitas veiklos sritis, jaunimas jos vengia ir pedagoginis personalas neatsinaujina.

Svarbu pažymėti ir tai, kad Lietuvoje Lisabonos strategijos procesai grindžiami tradiciniais pramoninės visuomenės kriterijais, o ne žinių visuomenės ir žinių ekonomikos kategorijomis. Švietimo sistemai būtinos kokybiškai naujos permainos. Valstybė per menkai vertina švietimą kaip modernios visuomenės formavimo būdą ir instrumentą. Mokslo, studijų ir švietimo sistema reikalauja kokybinio atnaujinimo, glaudžių sąsajų su verslu bei nacionaline politika ir šiuolaikiško administravimo. Per lėtai įgyvendinamos Seimo priimtos „Valstybinės

švietimo strategijos nuostatos“: per lėtai kuriama įvairias mokymosi formas apimanti vientisa, mokymąsi visą gyvenimą laiduojanti nacionalinė švietimo erdvė, pernelyg vangiai pagal kuriančios visuomenės poreikius atnaujinamas švietimo turinys ir plečiamas švietimo paslaugų prieinamumas. Tačiau vien padidintas finansavimas neišspręstų mokslo ir studijų problemų, nes šiuo metu gaunamos lėšos panaudojamos neefektyviai, studijų kokybė žema, specialybių pasiūla neatitinka rinkos poreikių, pačius universitetus apleido inovacijų dvasia, aukštųjų mokyklų sistema tapo uždara, neieško kelių bendradarbiauti su verslu, nejaučia atsakomybės visuomenei. Todėl reikalingos kokybiškai naujos mokymosi formos, nukreiptos į šiuolaikišką mokymąsi visą gyvenimą, o ne vien į kvalifikacijos tobulinimą. Bendrojo ugdymo, profesinio mokymo ir studijų turinys per menkai siejamas su Lietuvos socialine, ekonomine, politine tikrove.

Autoriaus nuomone, šiuo metu valstybės vykdoma išlaidų politika aiškiai orientuojasi į gerovės skirstymą šiandien, tačiau jos mechanizme neįmanoma identifikuoti pribrendusių, ateičiai svarbių sprendimų giluminėms problemoms spręsti. Nors efektyvumo stokojančiose švietimo ir sveikatos sistemose numatoma daugiau lėšų, daugiau investicijų, daugiau paramos, didesni atlyginimai, tačiau nekalbama apie konkurencijos sąlygų sudarymą, privačių įstaigų diskriminavimo naikinimą ir privačios iniciatyvos įsileidimą į šias sritis, išlaidų efektyvumo užtikrinimą.

Ir pabaigai apie pagrindinius viešojo sektoriaus lėšų šaltinius – mokesčius bei ES paramą.

ES parama yra naudinga Lietuvai, siekiančiai pasivyti išsivysčiusias valstybes bei per gan trumpą laiką įgyvendinti būtiniausias reformas ekonominio vystymosi aspektu. Tačiau ar iš tiesų būtina stengtis aprėpti tiek, kiek yra siūloma?

Beveik visiems ekonomistams akis badyte bado parama žemės ūkiui, vykdoma pagal Bendrąją ES žemės ūkio politiką, pagal kurią pinigai mokami už tai, kad žmogus nedirbtų žemės. Tai iš principo nėra normalu. Ir nesvarbu, kad šios paramos tikslas – perorientuoti visuomenę iš agrarinės-pramoninės į inovacijomis ir žiniomis grįstą, pati visuomenė to nesistengia, o dažnai ir neįstengia suvokti. Tokios paskatos daro didžiulę žalą ne tik tiems, kurių pinigais ši parama apmokama, bet labiausiai patiems gavėjams. Ir nereikia po to stebėtis, kad žmonės praranda supratimą, jog tarp darbo ir atlygio už jį turi būti ryšys.

Autoriaus nuomone, žemės ūkio atveju valstybei reikėtų mažiau uoliai įsisavinti pinigus, skirtus subsidijoms, kuo daugiau jų permetant į kaimo infrastruktūros plėtrą, kad kaime galėtų vystytis normalūs, ekonominius dėsnius atitinkantys verslai. Nesant pakankamai kokybiškų paraiškų šiai paramos sričiai, tų pinigų reikėtų apskritai nesiekti, kad vėliau netektų „raudonuoti“ prieš Briuselį ir skaičiuoti nepagrįstų paramos administravimo nuostolių. Priešingu atveju jie bus iššvaistyti, o kartu su jais išleisti ir savų mokesčių mokėtojų pinigai.

Šiuo metu situacija šalies finansuose tokia, kad ES pinigams gresia grįžti ten, iš kur jie ir atėję. Verslas kaltina Ūkio ministeriją, o pastaroji įžvelgia ir verslo kaltę, kadangi padažnėjus atvejams, kai lėšų mėginama gauti apgaulės būdu, paraiškos vertinamos itin atsargiai. Kai kurie projektai, pasak Ūkio ministerijos atstovų, nesėkmių patiria dėl to, kad per mažai bendraujama su Lietuvos verslo paramos agentūros (LVPA), skirstančios Ūkio ministerijos valdomas ES lėšas, specialistais, nors niekas per daug nesigilina į jų teikiamų paslaugų kokybę ir patikimumą. O Lietuvos Vyriausybė, kaip bebūtų paradoksalu ir skausminga, orientuojasi į valdininkų (šiuo atveju konsultantų, specialistų ES paramos teikimo klausimais) kiekybę, o ne kokybę.

Vertinant šaliai teikiamos užsienio paramos būtinumą ir reikalingumą, vyrauja tokia tendencija - užsienio paramos yra reikalaujama be jokio empirinio įrodymo, jog tai yra naudinga paramą gaunančiai valstybei ir neklausiant, ar yra geresnių būdų ekonominiam atsilikimui mažinti, kuriuos tarptautinė bendruomenė galėtų palaikyti. Pastarųjų metų ekonominės laisvės pasaulyje tyrimas, atliktas JAV ekonomistų, parodo, kad nepalyginamai didesnį poveikį gerovės ekonomikai kurti ir atsilikimui mažinti turi ekonomikos laisvumas, nes tai suteikia galimybes eksperimentuoti, ieškoti ekonomiškai pelningų veiklos sričių ir atsisakyti tų, kurios nėra pelningos įgaunant galimybę perskirstyti turimus resursus taip, kad jie būtų panaudoti optimaliai produktyviai, o ne užsienio parama, ypatingai besivystančioms ekonomikoms.

O dabar pereikime nuo vieno valstybės pajamų šaltinio prie kito – pažiūrėkime iš arčiau į mokesčių problemą pirmiausiai ne vien dėl to, kad visuomenė, pati formuodama valstybės mokestines pajams, turi pajusti realią tų lėšų grąžą, bet ir dėl to, kad apmokestinimo situacija svarbi visos šalies statusui ir prestižui.

Mokesčių prasme nesame tokie patrauklūs kaip kaimynai, turime problemų su šešėline ekonomika ir emigracija į geresnių atlyginimų šalis. Mokesčių mažinimui, atrodytų, yra ir puikiausios galimybės šiuo metu Lietuvoje. Biudžeto surinkimas vis dar auga kartu su bendruoju vidaus produktu. Mokesčių mokėtojų sumažėjimą dėl emigracijos biudžeto pajamų prasme atsveria atlyginimų kilimas, kuris didina ir mokesčių bazę. Mokesčių mažinimas, kaip rodo paskutiniųjų mėnesių praktika, sukuria naujas paskatas mažinti atlyginimų „vokeliuose“ paplitimą.

Iš tiesų, idealus modelis būtų toks, kai galiotų vienodas pelno, pajamų ir PVM tarifas. Tuomet nebūtų prielaidų ką nors slapstyti. Tačiau reikia įvertinti ir tokio modelio įtaką dabartinei šalies finansinei situacijai.

Vienareikšmiškai galima teigti, kad sveikintinas fiskalinės politikos žingsnis – GPM tarifo sumažinimas nuo 33 iki 27 proc., juolab, kad iki 2008 m. Vyriausybė numatė galimybę sumažinti šį mokestį iki 24 proc., o Premjeras teigia, kad galimas spartesnis šio mokesčio mažinimas – iki 20 proc. Tačiau šiuo metu nėra suprantamas ir pateisinamas dalies politikų

skubėjimas jau kitąmet pasiekti 20 proc. ribą, motyvuojant tai biudžeto pajamų surinkimo lygio pagerėjimu, nors tie patys politikai turėtų įvertinti tokio, autoriaus nuomone, skuboto žingsnio pasekmes visai šalies ekonominei raidai. Juk grėsmingai augant infliacijai, sumažėjus pajamų mokesčio tarifui, tai suteiktų dar didesnį pagreitį – dar sparčiau išaugtų vartojimas, o kartu kiltų kainos. Verslininkai įsitikinę, kad 2009 m. GPM tarifas galėtų pasiekti 15 proc., tačiau vėlgi reikėtų atsižvelgti į bedrą šalies ūkio raidą.

Autoriaus manymu, pajamų apmokestinimo mažinimas Lietuvoje buvo ir yra prioritetinis klausimas, tik svarbu tiksliai numatyti optimalų laiką ir tarifo sumažinimo dydį, kad jie nesutrikdytų šalies makroekonominės pusiausvyros.

Laipsniškas GPM sumažinimas – jei GPM nuo 2007 m. būtų sumažintas iki 24 proc., o nuo 2008 m. – iki 20 proc. – būtų tiek verslo, tiek visuomenės toleruojamas, tačiau Finansų Ministerija (FM) aiškios nuomonės nepareiškia. Kaip nebesigirdi ir ketinimo naikinti laikinąjį socialinį mokestį. Nors FM tikina, kad socialinio mokesčio „socialiai jautriausių sričių“[32] finansavimas 2006 m., palyginti su 2005 m., padidėjo 30 proc., analitikų nuomone, tokiam padidėjimui socialinis mokestis įtakos neturėjo įvertinant keletą esminių momentų – pernykštį 1,5 mlrd. Lt biudžeto pajamų perteklių bei šiemet perskirstytus daugiau nei 0,5 mlrd. Lt perteklinių pajamų. Matydamas tokias tendencijas apie galimybę naikinti socialinį mokestį kalbėjo ir buvęs premjeras Algirdas Brazauskas. Tuomet apie tai kalbėjo ir dabartinis finansų ministras Zigmantas Balčytis. Tačiau jau dabar Ministras kalba apie tai, kad pajamos iš šio mokesčio suplanuotos kitų metų biudžete ir kad biudžetas apskritai be šio mokesčio sunkiai įsivaizduojamas.

Ir verslininkai, ir analitikai vienu balsu tvirtina, kad valdžia turi apsispręsti ir nuo kitų metų arba naikinti socialinį mokestį, kuris verslo atžvilgiu yra ne kas kita kaip pelno apmokestinimo padidėjimas, arba mažinti GPM iki 24 proc., nes teorija teigia, kad bet koks tarifo mažinimas lemia mokestinių įplaukų padidėjimą. Ši teorija visur ir visada pasitvirtindavo, taigi Lietuva irgi ne išimtis. Sumažinus GPM iki aukščiau minėto lygio, įplaukos į biudžetą dar labiau padidėtų, nes sumažėtų „žirklės“ tarp 15 proc. (tiek šiuo metu apmokestinama pajamų mokesčiu kūrybinė veikla) ir 27 proc. O kuo labiau mažėja „žirklės“, tuo labiau sumenksta pastangos slėpti mokesčius.

[32] socialiai jautriaosioms sritims priskiriamos šios socialinės programos ir priemonės: užimtumo didininmas, socialinė parama, socialinių paslaugų plėtra (globa, rūpyba), socialiai pažeidžiamų gyventojų grupių socialinė integracija ir kt. socialinės apsaugos priemonės.

Augant ir stiprėjant Lietuvos ekonomikai yra tinkamas laikas svarstyti ne tik pajamų apmokestinimo sureguliavimo klausimą, bet ir atnaujinti diskusijas dėl socialinio draudimo įmokų apribojimo bei priimti reikiamus sprendimus. Šiuo metu Lietuvoje nuo darbo užmokesčio skaičiuojamas socialinio draudimo įmokas sudaro darbuotojo (apdraustojo) mokami 3 proc. ir darbdavio (draudėjo) mokami įnašai. Nuo 2006 m. sausio 1 d. diferencijuojamas iki šios datos visiems draudėjams galiojęs bendras nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo įmokų tarifo dydis ir įsigalioja draudėjų bendrasis valstybinio pensijų, sveikatos, ligos ir motinystės, nedarbo socialinio draudimo įmokų 30,7 proc. dydžio tarifas (iki 2006 m. sausio 1 d. galiojo 31 proc. dydžio tarifas).

Autoriaus nuomone, galima teigti, kad socialinio draudimo įmokos yra ne kas kita kaip „užslėptas“ pajamų mokesčio atitikmuo – apmokestinantis darbo jėgą ir branginantis darbo kaštus, juolab, kad valstybė faktiškai negali pasiūlyti kokybiškų ir visiems prieinamų sveikatos apsaugos paslaugų.

Akivaizdu, kad darbo jėga Lietuvoje iš tiesų yra labai apmokestinta. Todėl be itin reikalingo ir perspektyviškai apskaičiuoto GPM mažinimo svarbu būtų svarstyti ir apie socialinio draudimo mokesčio kitimą bei „Sodros“ įmokų „lubų“ nustatymą. Juolab, kad Socialinio draudimo įmokų ribojimas nėra naujiena Lietuvoje ir už jos ribų. Analogiškas įmokų ribojimas (nuo 3,5 tūkst. Lt) jau buvo taikytas Lietuvoje, tačiau dėl Rusijos krizės įtakos 1998-1999 m. jo buvo atsisakyta.

Socialinio draudimo įmokų ribojimo mechanizmas veikia šalyse, kurios tiesiogiai konkuruoja su Lietuva daugelyje sričių, taip pat ir tose, kurios reikalauja ypač aukštos kvalifikacijos personalo. Tai Bulgarija, Vengrija, Latvija, Lenkija, Rumunija, Rusija.

Verslininkai jau nuo 2007 m. ragino Vyriausybę nustatyti „Sodros“ įmokų „lubas“, tačiau pagal Vyriausybės veiksmų programą dėl „Sodros“ įmokų viršutinės ribos įvedimo planuojama apsispręsti iki 2007 m. kovo mėn.

Tiek Lietuvos Pramonininkų konfederacija, tiek daugelis kitų verslą vienijančių organizacijų siūlo socialinio draudimo įmokų neimti nuo atlyginimo, viršijančio 5 vidutinius darbo užmokesčius (vidutinis darbo užmokestis Lietuvoje 2006 m. II-ą ketvirtį buvo 1520 Lt).

Įvedus „Sodros“ mokesčio viršutinę ribą, ekonominėje šalies aplinkoje galimos tokios tendencijos:

- Atpigtų kvalifikuočiausia darbo jėga – tai itin aktualu stambiajam verslui, kuris šiuo metu nėra pajėgus išlaikyti kvalifikuotų specialistų ir dėl to slepiami tikrieji atlyginimų dydžiai arba kvalifikuota darbo jėga vyksta į tas šalis, kur mokesčių sistema patrauklesnė;
- Lietuva taptų patrauklesnė verslo investitoriams, ieškanties kur steigti centrines būstines ar regioninius centrus;

- Sumažėtų darbdavių sąnaudos darbuotojams išlaikyti ir pritraukti. Tai leistų Lietuvoje plėtotis didesnės pridėtinės vertės verslo šakoms ir stabdytų Lietuvos protų nutekėjimą į užsienį;
- Socialinio draudimo įmokos, renkamos nuo viso darbo užmokesčio fondo, skatina Vyriausybę daugiausiai uždirbančių asmenų atžvilgiu taikyti įvairias alternatyvias mokesčius mažinančias darbo apmokėjimo formas, o tai neigiamai atsiliepia ir pajamų surinkimui;
- Visgi reikėtų susilaikyti priimant skubotus sprendimus, nes toks sudėtingas klausimas gali būti svarstomas tik platesniu kontekstu, tai yra numatant jo poveikį skirtingoms verslo sritims, investicijų pritraukimui, socialinei sferai. Juolab, kad investicijos į Lietuvą neplaukia ne vien dėl mokestinės aplinkos. Žinia, kad pinigai pirmiausia kreipiami ten, kur prognozuojamas jų vertės kilimas. Lietuvoje trečius metus iš eilės infliacijos dinamika yra tokia neigiama, kad paprasčiausiai tuos investuotojus atbaido. Kol nebus aiškumo kokia linkme judės infliacijos kreivė, „Sodros“ „lubų“ renovacijos projektai padėties nepakeis.

Autoriaus nuomone, tikslingiau būtų gaunantiems didelius atlyginimus ir mokantiems dideles „Sodros“ įmokas atitinkamai mokėti ir pensijas. Taigi, reikėtų kalbėti pirmiausia ne apie viršutinę ribą, o apie senų panaikinimą siekiant ilgalaikės šalies ekonomikos gerovės ir augimo.

Dar viena naujiena, iš pasaulinės arenos šiais metais pasiekusi Lietuvą ir be abejo nemaloni mokesčių mokėtojams Lietuvoje – nekilnojamojo turto (NT) mokestis gyventojams.

SEB Vilniaus banko analitikai teigia, kad TVF (Tarptautinis Valiutos Fondas) rekomendacija įvesti NT mokestį yra logiška, bet pavėluota, nes NT rinkos bumas yra jau praeityje ir įvedus šį mokestį galima sukelti rinkos nuosmukį, nes šis mokestis realiai apmokestina dvigubai ir baudžia tuos gyventojus, kurie taupo ir investuoja.

Tuo tarpu tiek Lietuvos banko, tiek DnB NORD banko analitikų nuomone NT mokesčio įvedimas vis dar būtų tikslingas, nes ekonomika yra pakilimo stadijoje ir trūksta veiksnių jai „atvėsinti“, žinoma, jei jo įvedimas būtų derinamas su pajamų mokesčio mažinimu. Tai padėtų sumažinti socialinę diferenciaciją ir, greičiausiai, NT kainas. Šis veiksnys būtų svarbus ir mažinant emigraciją, nes daug jaunų šeimų nepajėgia įpirkti būsto.

Dar vienas rinkos ekonomikos sąlygomis veikiančio Lietuvos ūkio disbalanso veiksnys, taip pat reikšmingas ir biudžeto subalansuotumo perspektyvai – lengvatos ir subsidijos. Ekonomikos žinovai mokesčių lengvatas vertina nevienareikšmiškai, tačiau jų pasekmė yra viena – moka visi, o gauna tik dalis visuomenės. Iš esmės lengvatas galima suskirstyti į tas, kurios iškreipia rinką ir į susijusias su valstybės paslaugomis. Dėl mokslo ir pensijų lengvatų viskas lyg ir aišku – žmogus gali pats ir geriau perskirstyti savo pajamas, nei tai padarytų valstybė. Kitokia situacija – dėl kompiuterių ir būsto paskolų lengvatų.

Pirmosios lengvatos taikymas išskiria vieną paslaugą, iškraipo rinką, o vartotojas skatinamas rinktis ne pagal poreikius, o dėl mokestinės naudos. Būsto paskolų bumas bei su tuo

susijusios lengvatos apskritai traktuojamos kaip esminės biudžeto disbalanso bei inflaicijos augimo priežastys. Juolab, kad jos faktiškai atskaičiuojamos iš paties gyventojo pajamų mokesčio – Vyriausybė lyg ir suteikia lengvatą būstui, bet vėliai ją „atima“ per NT mokestį.

Atsisakius pajamų mokesčio lengvatų būsto įsigijimui ir kreditams, šiek tiek sumažėtų lengvatomis dirbtinai „pučiama“ paklausa būstui. Tuo pačiu, siekiant gyvybiškai būtinų transformacijų sveikatos ir švietimo sistemose, būtų tikslinga įtvirtinti pajamų mokesčio lengvatas studijų paskoloms ir privačiam sveikatos draudimui.

Galiausiai ne į naudą ir dalies visuomenės klaidingas požiūris, kad lengvatos padeda neturtingiems, nors praktiniai rezultatai gana abejotini, o nauda pastariesiems dažniau netiesioginė, kai tuo tarpu bendras tarifo mažinimas neva paremia turtinguosius, o ne vargšus.

Apskritai, socialinė šalies politika orientuota ne į socialines investicijas, ne į ilgalaikę skurdo ir kitų socialinių problemų prevenciją, bet į socialinę paramą. Ji ne tiek ugdo piliečių gebėjimus siekti gerovės, kiek skatina išlikti pasyviais gerovės vartotojais. Stinga socialinės politikos orientavimosi į vidurinės klasės plėtrą ir stiprinimą. Valstybė per menkai naudojasi edukacinėmis socialinės politikos priemonėmis, skiria per mažą dėmesį tam, kad užtikrintų sėkmingą gyvenimo startą socialinės rizikos šeimose ar be šeimų augantiems vaikams.

Bendro sutarimo trūkumas dėl svarbiausių ekonominės ir socialinės plėtros krypčių trukdo Lietuvai tikslingai išnaudoti savo ekonominius ir žmogiškuosius resursus. Nacionalinio biudžeto planavimas ir ES struktūrinių fondų skirstymas neatitinka valstybės prioritetų. Suformuota strateginio planavimo sistema netapo tinkamo valstybės biudžeto planavimo įrankiu: nėra vertinimo rodiklių, kasmet Vyriausybės, ministerijų planai tik perkeliami į kitų metų planus, pakoreguojant vieną ar kitą priemonę, o lėšos didinamos neatsižvelgiant į esamus poreikius. Valstybės fiskalinės disciplinos stoka (nuolatiniai biudžeto deficitai ir valstybės skola) didina realias palūkanų normas šalyje, tai mažina investicijas ir ekonominį augimą. Atskirų grupių interesai dažnai prieštarauja nacionaliniams interesams. Politinė valdžia, formuojanti mokesčių sistemą, nesugeba apginti ilgalaikėje ūkio strategijoje deklaruojamo nacionalinio intereso – kurti konkurencingą ir žiniomis grįstą ekonomiką. Pirmoji politinė priežastis, lėmusi dabartinę situaciją, yra ta, kad nacionalinę mokesčių sistemą formuoja politinė valdžia, per mažai pasikliaudama profesionaliais ekonomistais. Antra priežastis būtų ta, kad mokesčių sistema yra per daug persipynusi su atskirų ūkio sričių skatinimu bei socialine politika. Praktinė šio proceso išraiška – mokesčių lengvatų, išimčių ir tarifų gausa Lietuvoje. Trečia pamatinė prastos valstybės finansų situacijos priežastis yra ta, kad kovojant su mokesčių nemokėjimu naudojamas represinis principas, o ne rinkos mechanizmai, keičiantys ūkio subjektų elgseną pageidaujama linkme. Lietuvos politika ES iš esmės reaktyvi: Lietuva pagal galimybes įgyvendina ES politiką, nesiekdama savo tikslų, kurie nukryptų nuo europinių. To nepakanka esamam Lietuvos

ekonominiam atsilikimui nuo senųjų ES šalių įveikti. Lietuvos ekonominis interesas – siekti, kad ES mažintų valstybinį reguliavimą ir privalomus standartus, o ES šalys laikytųsi fiskalinės drausmės, reformuotų bendrąją žemės ūkio politiką, vykdytų švietimo, sveikatos ir pensijų reformas.

# IŠVADOS

1. Teorinis valstybės fiskalinės politikos mechanizmo pagrindas – anglų ekonomisto Dž.M.Keinso ekonomikos stabilizavimo teorija, skatinanti siekti fiskalinio subalansuotumo, panaikinant nedarbą ir infliaciją.

2. Šalies ekonomikos augimo fazėje tikslinga taikyti diskretinę fiskalinę politiką, ribojančią visuminę paklausą, nes automatinių stabilizatorių pagrindu veikianti nediskretinė fiskalinė politika gali tik sušvelninti ekonominius svyravimus, o ne pašalinti nepageidaujamus pusiausvyros nacionalinių pajamų pasikeitimus.

3. Kad valstybė galėtų derinti socialines sąnaudas su socialine nauda, būtina paskirstyti fiskalinę atsakomybę tarp skirtingų valstybės valdymo lygių - vykdyti fiskalinę decentralizaciją.

4. Siekinat užkirsti kelią perskirstymui tarp kartų, valstybė privalo išlaidauti pagal pajamas, o valstybės skolinimasis – panaikintas. Tačiau fiskalinė politika turi balansuoti šalies ekonomiką, o ne faktinį valstybės biudžetą.

5. Pagrindinių Lietuvos fiskalinio mechanizmo veiksnių tendencijos pereinamuoju ekonominio vystymosi laikotarpiu buvo šios:

- Lietuvos ūkio sistemos perorientavimas ir restruktūrizavimas sukėlė vieną didžiausių gamybos nuosmūkių Vidurio ir Rytų Europoje, kartu smarkiai padidindamas infliaciją. Tik įdiegus Valiutų valdybos modelį bei įvedus nacionalinę valiutą, šalies ekonomika 1995 m. atsigavo ir sparčiai augo iki 1998 m. Rusijos finansinės krizės;
- 1999 m. griežtą konsoliduotą šalies biudžeto mažinimo politiką pakeitė susilpninta fiskalinė disciplina, tačiau šis skubotas valdžios, siekiančios skatinti vidaus ekonomiką, žingsnis privedė prie destabilizuojančios makroekonominės situacijos;
- Didelė Lietuvos valstybės skolos dalis buvo trumpalaikė, tačiau skirta ilgalaikėms reikmėms finansuoti, todėl Lietuvai buvo sudėtinga išgyventi Rusijos krizės padarinius.

6. Vidutinės trukmės laikotarpiu Lietuvos fiskalinės politikos kryptys ir paskirtis buvo įtakota šalies ekonominės integracijos į ES bei globalizacijos procesų Lietuva įsipareigojo vykdyti tvarią fiskalinę politiką, orientuojantis į socialinį teisingumą bei visuomenės saugumą žiniomis ir inovacijomis grindžiamos visuotinės ekonominės gerovės kontekste.

7. Pagrindiniai Lietuvos fiskaliniai tikslai vidutiniu laikotarpiu buvo šie:

- Reformuoti valstybės mokesčių ir išlaidų bei biudžeto politikas tam, kad būtų efektyviau paskirstyti Lietuvoje disponuojami finansiniai resursai;
- Orientuotis į ilgalaikę ekonomikos augimo perspektyvą, fiskalinės politikos prioritetus siejant su sanglaudos tikslais.

8. 2000-2004 m. vidaus paklausos bei eksporto subalansuota plėtra, būsto paskolų kreditavimo apimčių augimas, Vyriausybės atnaujinta sugriežtinta ir restrikcinė fiskalinė politika, stabilus infliacijos lygis išvedė Lietuvą į Europos lyderius pagal BVP augimo ir nedarbo mažėjimo tempus.

9. Vidutiniu laikotarpiu Lietuvos ekonomikai užteko potencialo įvykdyti visus ES reikalavimus, išreikštus Mastrichto sutartyje, tačiau inertiškai dideliais tempais auganti šalies ekonomika, o kartu ir vartojimas jau 2005 m. viduryje ėmė signalizuoti apie nežabojamos infliacijos grėsmę.

10. Lietuvoje vykstantys fiskaliniai procesai, nerimą kėlę jau pirmojo Nepriklausomybės dešimtmečio viduryje, reikalavo skubios Biudžetinės reformos, nes:

- Biudžetinėje praktikoje realiai atsispindėjo valstybės funkcijų identifikavimo ir išlaidų joms atlikti mechanizmo nebūvimas – biudžeto nepriklausomumo principas neužtikrino valstybės išlaidų tikslingumo, pagrįstumo bei efektyvumo;
- Nebuvo įtvirtintas esminis subalansuoto biudžeto principas – išlaidavimas pagal pajamas;
- Išvešėjusi korupcija dėl valstybės investicijų krypčių - imta vis garsiau kalbėti apie privačių ir viešųjų interesų derinimo konfliktą.
- Tendencijos perkelti augančią valstybės skolą ateities kartoms.

11. Integracijos į ES kontekste bei Lietuvai tapus visateise jos nare išryškėjo nauja socialinė biudžetinės sistemos kryptis – į visuomenės poreikius ir rezultatus orientuotas biudžetas, užtikrinantis efektyvų ES finansinės paramos lėšų judėjimą iš ES biudžeto į Lietuvos nacionalinį iždą. Tačiau praktiškai socialinė šalies politika buvo orientuota ne į socialines investicijas, socialinių problemų prevenciją, bet į socialinę paramą., išliko perdėm optimistinių biudžeto vykdymo prognozių praktika, dėl kurių metų viduryje vis tekdavo koreguoti biudžeto planą neigiama linkme.

12. Valstybė, atlikdama fiskalinę perskirstymo funkciją, savo prerogatyvoje turi finasavimo šaltinius: privalomą duoklę valstybei mokesčių pavidalu, finansinę užsienio paramą bei valstybės pajamų elementus, kuriuos privatus sektorius teikia valstybei. Didžioji Lietuvos nacionalinių pajamų dalis yra surenkama iš pridėtinės vertės, gyventojų pajamų, juridinių asmenų pelno, akcizų ir nekilnojamojo turto mokesčių.

13. Valstybės biudžeto mokestinių pajamų struktūra skiriasi išvystytose bei besivystančiose šalyse – išvystytose šalyse didesnė tiesioginių mokesčių dalis. Lietuvoje nuo 2003 m. valstybės pajamų struktūroje kasmet didėja tiesioginių mokesčių dalis, kurių dinamika nulemta daugiau vidinių ekonominių veiksnių bei tarptautinės praktikos, kai tuo tarpu netiesioginiai mokesčiai Lietuvai integruojantis į ES buvo sparčiai derinami su ES reikalavimais.

14. Arthur Laffer teorija, nagrinėjanti mokesčių dydžio ir biudžeto pajamų priklausomybę, pagrindė teiginį, kad aukšti mokesčiai neužtikrina stiprių valstybės finansų. Lietuvoje iki 2006 m. vidurio pajamų mokesčio tarifas buvo gana aukštas, palyginti su kitomis šalimis, todėl nenuostabu, kad mokesčių surinkimas santykiu su BVP buvo mažas.

15. Nors Lietuvoje pelno mokestis yra mažiausias iš ES šalių narių (15 proc.), tačiau realią grėsmę tolimesnei verslo plėtrai, konkurencingumui ir investicijų pritraukimui kelia laikinasis socialinis mokestis, kuris kartu su nekilnojamojo turto mokesčiu buvo įvestas siekiant sumažinti susidariusiems mokestiniams nepritekliams dėl GPM tarifo sumažinimo kompensuoti.

16. ES finansinės paramos prigimtis – visuomenės gyvenimo kokybės gerinimas per socialinę-ekonominę, infrastruktūrinę, aplinkos apsaugos sistemas. ES struktūrinių fondų parama Lietuvai teikiama pagal Lietuvos 2004-2006 metų bendrąjį programavimo dokumentą, kurio pagrindinis tikslas – augantis šalies ūkio konkurencingumas, sąlygojantis sparčią žiniomis ir inovacijomis grįstą ekonomikos plėtrą Naujos Lietuvos 2007-2013 metų struktūrinės paramos panaudojimo strategijos esminis tikslas – spartus sąlygų investuoti, dirbti ir gyventi Lietuvoje gerėjimas.

17. Pagal dabar galiojantį Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymą parodomos tik išlaidų kryptys, bet nėra nurodyta kokioms konkrečiai programoms, institucijoms ir kiek lėšų yra skiriama. Todėl viena iš išlaidų valdymo problemų yra detalaus valstybės išlaidų paskirstymo numatymas.

18. Šiuo metu valstybės vykdoma išlaidų politika aiškia orientuojasi į gerovės skirstymą šiandien, tačiau jos mechanizme nematyti ilgalaikės ekonominės gerovės užtikrinimo perspektyvų. Nors efektyvumo stokojančioje socialinėje sferoje numatoma daugiau lėšų, investicijų, paramos, nevyksta diskusijos apie konkurencijos sąlygų sudarymą įsileidžiant privačią iniciatyvą bei išlaidų efektyvumo užtikrinimą.

19. Tam, kad Lietuva ilgalaikėje perspektyvoje pasiektų ES šalių ekonominio bei socialinio išsivystymo lygį, būtinos tokios pertvarkos šalies fiskalinės politikos plotmėje:

- Norint sustabdyti didėjantį infliacijos inertiškumą, reikia visą ekonominio augimo perteklių skirti užsienio skolai mažinti ir biudžeto deficitui panaikinti orientuojantis į valstybės išlaidų apimties stabilizavimą;
- Nedelsiant spręsti socialinės sitemos problemą, kylančią dėl Lietuvos visuomenės senėjimo tendencijų bei su tuo susijusios papildomos išlaidų naštos, kuri gali būti nepakeliama sulėtėjus ekonominiam augimui;
- Teisinga socialinė politika turėtų susilaikyti nuo efektingų išmokų atskiroms socialinėms grupėms didinimo ir nukrepti daugiau lėšų į ilgalaikius projektus, pašalinančius visuomenę iš subsidijų gavėjų tarpo;

- Reikalingos kokybiškos naujos mokymosi formos, nukreiptos į šiuolaikšką mokymąsi visą gyvenimą, o ne vien į kvalifikacijos tobulinimą;
- ES finansinės paramos pritraukimo plotmėje tikslingiau būtų stegtis įsisavinti tik tas lėšas, kurios strategiškai efektyvios ilgalaikėje Lietuvos ūkio raidos perspektyvoje atsisakant dalies paramos žemės ūkiui arba perkeliant ją į periferijų infrastruktūros plėtrą;
- Artėti prie darbo ir kapitalo apmokestinimo suvienodinimo, palaipsniui mažinant GPM tarifus, atsisakant laikinojo socialinio mokesčio, atnaujinant diskusijas ir imantis konkrečių veiksmų dėl socialinio draudimo įmokų koregavimo sprendimų, atsisakant mokestinių lengvatų, iškreipiančių rinką, orientuotis į pajamų mokesčio lengvatas mokslui bei privačiam sveikatos draudimui;
- Siekti biudžeto subalansuotumo orientuojantis į valstybės skolos panaikinimą bei teigiamą einamosios sąkaitos balansą;
- Ginti Lietuvos ekonominį interesą – siekti, kad ES mažintų valstybinį reguliavimą ir privalomus standartus, o ES šalys laikytųsi fiskalinės drausmės, reformuotų bendrąją žemės ūkio politiką, vykdytų švietimo, sveikatos ir pensijų reformas.

## NAUDOTOS LITERATŪROS SĄRAŠAS


1. Baltušnikienė J. Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai // Pinigų studijos. 2004, Nr. 1. p. 89-100.
2. Bivainis J., Buškevičius A. Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas // Pinigų studijos. 2003, Nr. 3. p. 35-47.
3. Boissiere M., Knidht J.B., Sabot R.H. Earnings, Scooling, Ability, and Cognitive Skills // Encyclopedia of Government and Politics. – Volume 2. – Routledge, 1992. p. 361-373.
4. Baltijos regiono apžvalga. Vilnius: Hansabank Markets, 2005 m. gegužė.
5. Buškevičiūtė E. Mokesčių sistema: vadovėlis. Kaunas: Technologija, 2005. p. 23-25.
6. Budrytė A., Mačiulaitytė E. Pelno apmokestinimo tvarka ir veiksmingumas Lietuvoje // Pinigų studijos. 2004, Nr. 2 p. 54-78.
7. Chiarella C., Flaschel P. The Dynamics of Keynesien Monetary Growth. Macrofoundations, 2000. p. 513-514.
8. Davulis G. Ekonomikos teorija: vadovėlis. Vilnius: Lietuvos Teisės universiteto leidybos centras, 2003. p . 360.
9. Darbo mokesčių lyginamoji analizė: tarifai, tendencijos, perspektyvos. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2004 m.
10. Dromantienė L. Europos socialinio modelio problema integracijos procese // Socialinis darbas. 2004 m., Nr. 3 (1). p. 14-24.
11. De Mello J., Luiz R. Intergovernmental Fiscal Relations: Coordination Failures and Fiscal Outcomes. Public Budgeting and Finance, 1999-2. p. 3-25.
12. Devereux M., Pearson N. Harmonising corporate taxes in Europe. Fiscal studies, 1990. p. 11, 12-35, 156.
13. Europos Centrinio banko gairės (ECB/2005/2) dėl Eurosistemos pinigų politikos priemonių ir procedūrų. Frankfurtas prie Maino: Europos Centrinis bankas, 2005 m. vasario 3 d.
14. Ekonomika ir verslas: vadovėlis. Vilnius, 2001. p. 332.
15. Garbavičius T., Kuodis R. Lietuvos finansų sektoriaus struktūra ir funkcionavimas // Pinigų studijos. 2002, Nr. 1. p. 18-48.
16. Gurdgiev C.T. Airijos patirtis mokesčių konkurencingumo srityje: Ar fiskalinė politika seka rinkomis ar atvirkščiai. Tarptautinės konferencijos „Mokesčių įtaka šalių konkurencingumui“ medžiaga. 2002 gruodžio 5-6 d.
17. Išvada dėl Lietuvos Respublikos 2004 m. valstybės skolos ataskaitos. Vilnius: Lietuvos respublikos Valstybės kontrolė, 2005 m.

18. Įmonių vadovų požiūris į mokesčių sistemą ir administravimą. Sociologinio tyrimo rezultatai. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2001 rugsėjis // http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Mokest/Apklausa2.phtml ; prisijungimo laikas: 2006-03-07.

19. Kondratienė V. Kokių regionų Lietuvai reikia? // Savivaldybės žinios. 2002, Nr. 2. p. 8-9.

20. Kulakauskas A. Mokslo ir studijų politikoje reikalingos permainos // Verslo žinios. 2005 m. spalio 24 d.

21. Kubilius A. Lietuvos ateities scenarijus. 2010-2020 metai. Vilnius: Atviros Lietuvos Fondo ir Lietuvos tūkstantmečio minėjimo direkcijos Lietuvos modernizavimo scenarijų konkurso medžiaga. 2003 m.

22. Konvergencijos ataskaita 2004 m. Briuselis: Europos bendrijų komisija KOM(2004)690. 2004 m. spalio 20 d.

23. Keynes J. M. The General theory of Employment, Interest and Money. 1936 // http://cepa.newschool.edu/het/essays/keynes/gtcont.htm; prisijungimo laikas: 2006-03-10.

24. Kuodis R. Mastrichto kriterijų įvykdymo Lietuvoje pavojai. Vilnius: Lietuvos bankas, 2005 m.

25. Knyga 2000-2004 metų Seimo nariams ir rinkėjams. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2000 m. birželis.

26. Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 1990, Nr. 24-596.

27. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. Aktuali redakcija nuo 2006-07-18 // http://www.skelbimas.lt/istatymai/biudzeto_sandaros_istatymas.htm; prisijungimo laikas: 2006-08-01.

28. Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas. Aktuali redakcija nuo 2004-11-02 // http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=245493; prisijungimo laikas: 2006-05-05.

29. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 63-2243, aktuali redakcija.

30. Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų moikesčio įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 73-3085.

31. Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 110-3992.

32. Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 35-1271.

33. Lietuvos Respublikos akcizų įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 98-3482.

34. Lietuvos Respublikos įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 59-1156.

35. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas // Valstybės žinios. 2005, Nr. 76-2741.

36. Lietuvos Respublikos laikinojo socialinio mokesčio įstatymas // Valstybės žinios. 2005, Nr. 46-2739.

37. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo // Valstybės žinios. 2001, Nr. 53-1438.

38. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. sausio 21 d. nutarimas Nr. 54 „Dėl Lietuvos konvergencijos programos“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 10-502.

39. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. lapkričio 22 d. nutarimas Nr. 1270 „Dėl nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos“ // Valstybės žinios. 2005, Nr. 78-2823.

40. Lietuvo Respublikos Seimo 2006 m. liepos 18 d. nutarimas Nr. X-767 „Dėl Lietuvos Respuiblikos Vyriausybės programos“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 72-1437.

41. Lane J. Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai. Vilnius: Margi raštai, 2001.

42. Lietuvos ekonominės politikos prioritetų bendrasis vertinimas. Vilnius: Europos komisijos vardu Lietuvos respublikos Vyriausybė. 2000 m. gegužės 29 d.

43. Lietuvos ūkio ekonominės ir socialinės būklės 2000-2005 metais apžvalgos. Vilnius: Lietuvos Respublikos Ūkio ministerijos Ūkio strategijos departamento Ūkio vystymo politikos skyrius. 2001-2006m.

44. Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikė strategija. Vilnius: Lietuvos Respublikos Ūkio ministerija ir Lietuvos Mokslų akademija. 2002 m.

45. Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategija: projektas. Vilnius, 2006 m. sausio 18 d.

46. Meidūnas V., Puzinauskas P. Mokesčiai: teorija, vaidmuo, raida. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2001 m.

47. Navickas V. Lietuvos ekonomika: dabartis ir perspektyvos. Vilnius, 1999 m.

48. Nedveckaitė J. Ekonomika: lietuviai užmigo ant laurų? // Laikas. 2006 m. sausio 2 d.

49. Rakauskienė O.G. ir kt. Lietuvos ūkio vidutinės trukmės strategijos gairės // Pinigų studijos. 2000, Nr. 1 ir Nr. 4. p. 49-61.

50. Ramanauskas G. Valstybės išlaidų lyginamoji analizė // Ekonomika.2002, Nr. 57.

51. Staukaitienė A., Tabor S.R. ir Vaicenavičius R.J. Fiskalinė politika Lietuvoje pereinamuoju laikotarpiu. Vilnius: Lietuvos ekonomikos apžvalga. 1998, lapkritis, Nr. 2.

52. Starkevičiūtė M. Trukdžiai eurui // Verslo žinios. 2005 m. gruodžio 16 d.

53. Stačiokas R. Apmokestinimas ir mokesčiai Europos Sąjungoje: mokomoji knyga. Kaunas, 2003. p. 109.

54. Steponavičienė G. Dalybos briedžių girioje // Laisvoji rinka. 2005, Nr. 1.

55. Stiglitz Y.E. Economics of Public Sector. New York, London: Norton&Company, 1997. p. 228-336, 411-426, 566-590, 720.

56. Špokevičiūtė R. Derybinė pozicija: mokesčiai // Integracijos žinios. 2001, Nr. 10. p. 10-12.

57. Šimonytė I. Pasikeitimai netiesioginių mokesčių srityje // Integracijos žinios. 2001, Nr. 10. p. 13-14.

58. Šimonytė I. Apmokestinimo tvarkos pasikeitimai Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare // Euroverslo naujienos. 2004 vasaris, Nr. 37.

59. Šimašius R. Mokesčių konkurencija ir Lietuvos mokesčių politika // http://www.lrinka.lt/index.php/meniu/spaudai/straipsniai_ir_komentarai/mokesciu_konkurencija_ir_lietuvos_mokesciu_politika/903; prisijungimo laikas: 2006-04-05.

60. Vasiliauskas V. Reikalavimai verslui įgyvendinant ES teisę: mokesčiai. Vilnius: Finansų ministerija, 2003 gruodis.

61. Valstybės kūrimo drama: krizė ir vizijos. Vilnius: Margi raštai, 2000. p. 336.

62. Valstybės finansai Ekonominėje ie pinigų sąjungoje-2004. Briuselis: Europos Bendrijų komisija KOM(2004)425 galutinis, 2004-06-24.

63. 2003 m. Lietuvos ekonominė programa laikotarpiui iki stojimo į Europos Sąjungą. Vilnius: Lietuvos Respublikos Vyriausybė, 2003 m. rugpjūčio 7 d.

# SANTRAUKA

Vyriausybė gali daryti įtaką tiek bendrai šalies ekonominei politikai, tiek konkrečiai nedarbui ir infliacijai, manipuliuodama savo pajamų ir išlaidų politikomis, siekdama paveikti visuminę paklausą, taigi ir gamybos apimtį. Vyriausybės pajamų ir išlaidų politikos yra jos fiskalinės politikos instrumentai. Fiskalinė disciplina derinama prie pasirinktų šalies ūkio vystymosi krypčių ir prioritetų.

Šio darbo tikslas – reaguojant į kintančią ekonominę situaciją atlikti Lietuvos fiskalinės politikos analizę, iškelti pagrindinius privalumus ir trūkumus, numatyti trūkumų pašalinimo kryptis bei pateikti prognozes ateičiai.

Pirmame darbo skyriuje pateikiamas ir analizuojamas bendras valstybės fiskalinės politikos mechanizmas bei jo taikymo rezultatų įtaka šalies makroekonominei situacijai.

Antrame skyriuje apžvelgiama Lietuvos fiskalinės politikos raida ir patirtis nuo Nepriklausomybės atkūrimo iki Lietuvai tapus ES nare santykyje su bendros šalies makroekonominės būklės raidos tendencijomis.

Trečias skyrius nagrinėja Lietuvos fiskalinės politikos įgyvendimo mechanizmą, analizuojant pagrindinių instrumentų – Lietuvos biudžeto, mokesčių sistemos, išlaidų bei investavimo politikos, valstybės skolos ir užimtumo – vaidmenį, pasireiškimo tendencijas, kryptingumą bei dėsningumus kintančiomis ekonominėmis sąlygomis.

Ketvirtame skyriuje pateikiami autoriaus pasiūlymai bei prognozuojamos Lietuvos fiskalinės politikos ateities kryptys, perspektyvos, analizuojami bei apibendrinami priežastiniai valstybės fiskalinės politikos bei bendros ekonominės politikos ryšiai ir tendencijos.

## SUMMARY

Fiscal policy refers to the government`s spending and taxing behaviour and generaly is devided into few categories: decisions regarding government budget policypolicies related to government purchases of goods, servicies and labour; policies regarding taxes (for instance, tax rates are controlled by the government) and expenditures; policies regarding transfer payments (such as unemployment and social security benefits, wellfare payments ant state pensions); decisions involving state debt managing and administration. Fiscal discipline is strongly affected by general state economical goals and strategy.

The main goal of the work is to analyse the mechanism of Lithuanian fiscal policy, find and emphasize main qualities and imperfections, the ways to avoid regress and create personal forecasts for future according to variable economical situation.

The first chapter analyses general mechanism of state fiscal policy and its influence over macroeconomic situation of the country.

In the second chapter author looks throught the development of Lithuanian fiscal policy from its Sovereignity till Lithuania became the member of EU.

The third chapter introduces Lithuanian budget, tax, spendings, investment and state debt policies as the main categories regarding to fiscal discipline.

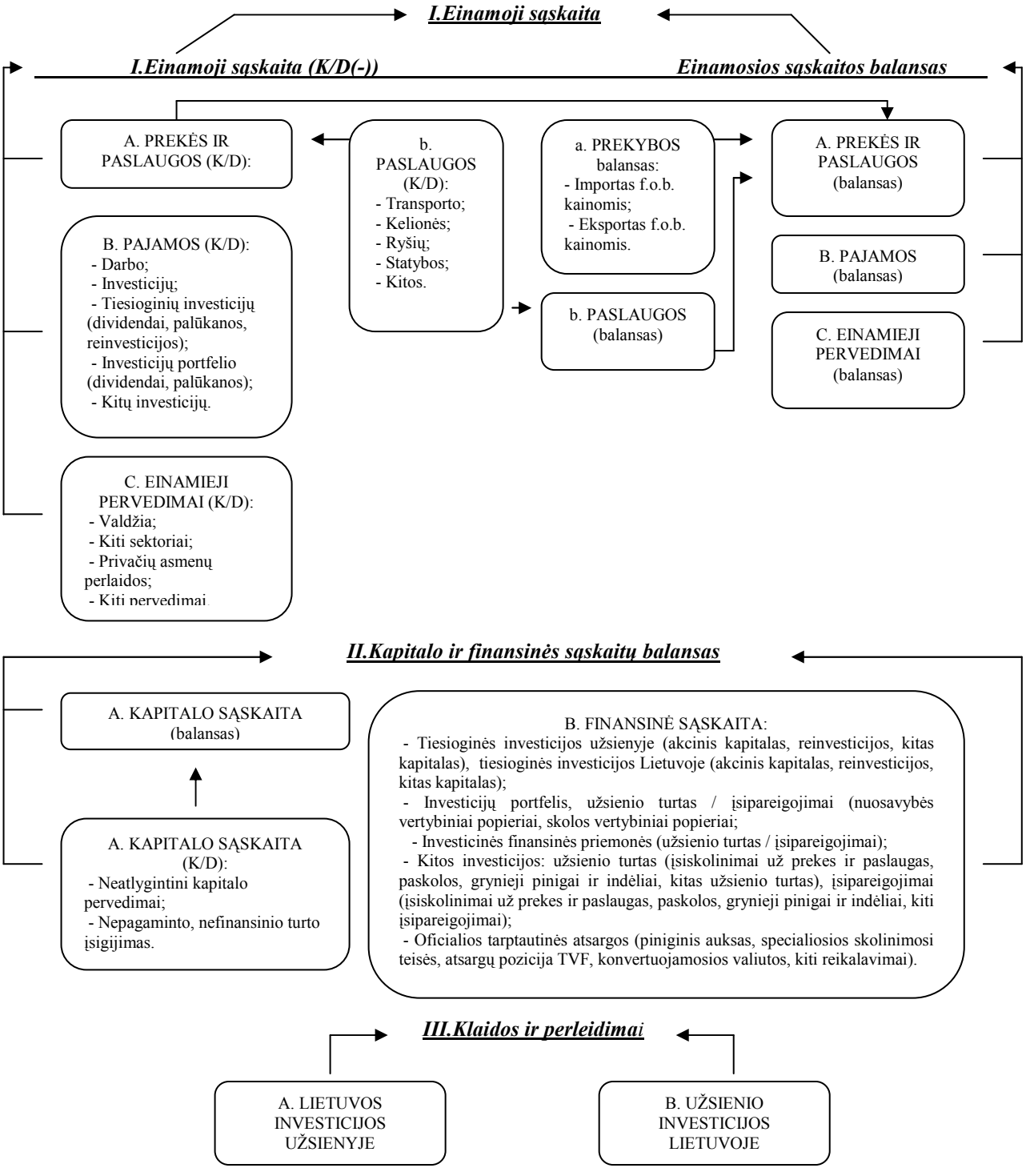
In the fourth chapter author creates his personal forecasts and suggestions for the future and marks out connection level between state general economical policy and fiscal discipline.

## PRIEDAI

1 priedas. Lietuvos mokėjimų balanso struktūrinė schema ..... 90
2 priedas. Pagrindinių Lietuvos ekonominės-socialinės raidos rodiklių dinamika 1991-2005 metais ... ..... 91
3 priedas. Bendros valstybės skolos, Valstybės biudžeto balanso ir Einamosios sąskaitos balanso santykiniai rodikliai (% nuo BVP) 1993-2005 metais ..... 92
4 priedas. Lietuvos Respublikos 1993-2005 metų konsoliduoto bendrojo šalies biudžeto rodikliai ..... 93
5 priedas. Mokestinių pajamų dalis nuo BVP (%) Lietuvoje 1993-2006 metais ..... 94
6 priedas. Svarbiausių mokesčių dalis mokestinėse pajamose 1993-2006 metais ..... 95
7 priedas. Valstybės išlaidų dalis nuo BVP (%) 2000-2006 metais ..... 96

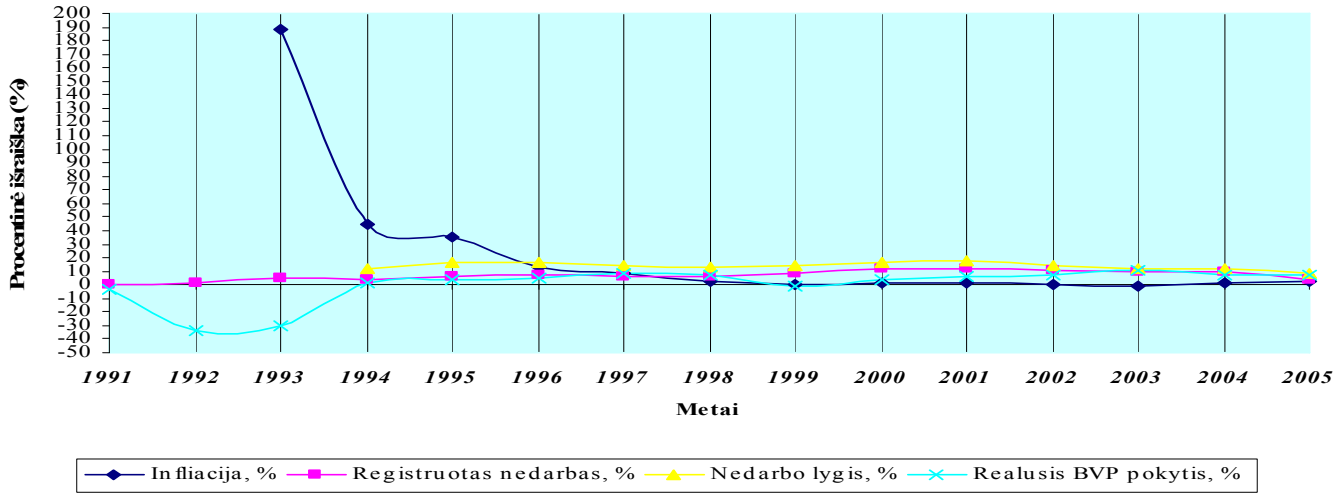
Lietuvos mokėjimų balanso struktūrinė schema

***Mokėjimų balansas (bendras) = Einamosios sąskaitos balansas + Kapitalo ir finansinės sąskaitų balansas***




Šaltinis: pagal Lietuvos banko pateiktų mokėjimų balanso už 2000-2005 m. duomenų klasifikaciją ir sudedamąsias dalis.

**Pagrindinių Lietuvos ekonominės-socialinės raidos rodiklių dinamika 1991-2005 metais**



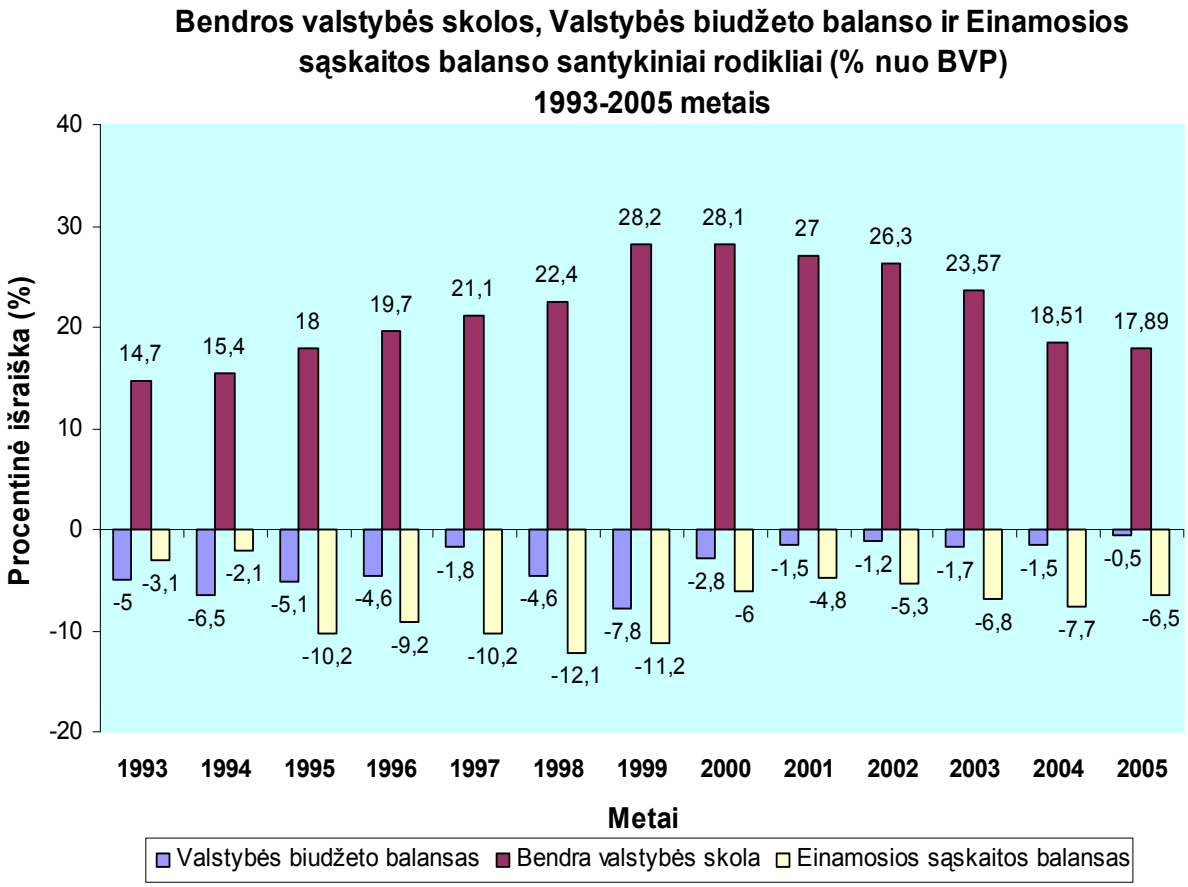

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Infliacija, %** | 382 | 1163 | 188,7 | 45,1 | 35,7 | 13,1 | 8,4 | 2,4 | 0,3 | 1,4 | 1,6 | 0,3 | -1,1 | 1,2 | 2,7 |
| **Registruotas nedarbas[33], %** | 0,3 | 1,3 | 4,4 | 3,8 | 6,1 | 7,1 | 5,9 | 6,4 | 8,4 | 11,5 | 12,5 | 11,3 | 9,2 | 9,92 | 4,1 |
| **Nedarbo lygis[34], %** | - | - | - | 12 | 17,1 | 16,4 | 14,1 | 13,2 | 14,6 | 16,4 | 17,4 | 13,8 | 12,4 | 11,4 | 8,3 |
| **Realusis BVP pokytis[35], %** | -3,3 | -34 | -30,4 | 1 | 3,3 | 5,1 | 8,5 | 7,5 | -1,5 | 4,1 | 6,6 | 6,9 | 10,3 | 7,3 | 7,6 |

Šaltinis: Lietuvos Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Lietuvos darbo biržos duomenys. Rodikliai perskaičiuoti remiantis Europos Komisijos reglamentu.

---

[33, 34] Lietuvoje, kaip ir kitose Europos šalyse, informacija apie nedarbą kaupiama 2 būdais: remiantis Lietuvos darbo biržos duomenimis apskaičiuojamas registruoto nedarbo lygis šalyje, o pagal Lietuvos Statistikos departamento prie Lietuvos Vyriausybės nuo 1994 m. atliekamų darbo jėgos tyrimų duomenis, apskaičiuojamas nedarbo lygis šalyje.

[35] BVP pokytis pateiktas lyginant su ankstesnių metų duomenimis.




Šaltinis: Lietuvos statistikos metraštis 2000, 2002, 2005. - Vilnius: Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos duomenys, Lietuvos ūkio sektorių apžvalga 2004 m. – Vilnius: AB banko „NORD/LB Lietuva“ analitikų grupė, 2004 m. birželio mėn. Nr. 1.

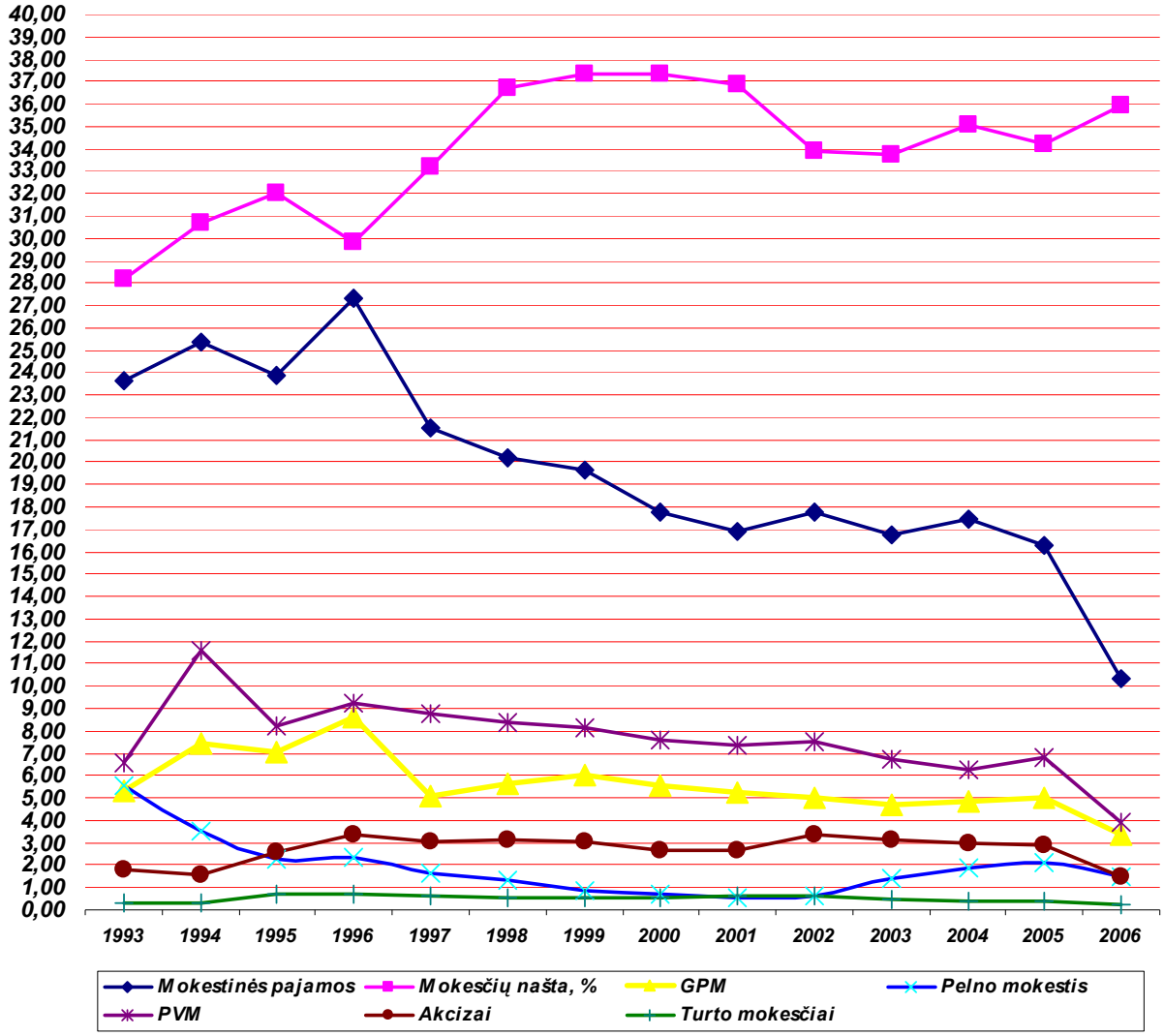
**Lietuvos Respublikos 1993-2005 metų konsoliduoto bendrojo šalies biudžeto[36] rodikliai**

| Metai | Bendrasis vidaus produktas (BVP), mln. lt | Biudžeto deficitas (-), mln. lt | Biudžeto pajamos, mln. lt | Biudžeto pajamos, % nuo BVP | Biudžeto išlaidos, mln. lt | Biudžeto išlaidos, % nuo BVP | Valstybės skola, mln. lt |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1993 | 11590,0 | -579,50 | 3337,92 | 28,80 | 3175,66 | 27,40 | 1703,73 |
| 1994 | 16904,0 | -1098,76 | 5054,30 | 29,90 | 5493,80 | 32,50 | 2603,22 |
| 1995 | 24103,0 | -1229,25 | 7206,80 | 29,90 | 7712,96 | 32,00 | 4338,54 |
| 1996 | 31569,0 | -1452,17 | 8839,32 | 28,00 | 9628,55 | 30,50 | 7314,00 |
| 1997 | 38340,0 | -690,12 | 11578,68 | 30,20 | 12268,80 | 32,00 | 8077,40 |
| 1998 | 42990,0 | -1977,54 | 12897,00 | 30,00 | 14874,54 | 34,60 | 9613,60 |
| 1999 | 42655,0 | -3327,09 | 12967,12 | 30,40 | 16720,76 | 39,20 | 12069,40 |
| 2000 | 45148,0 | -1264,14 | 13634,70 | 30,20 | 14898,84 | 33,00 | 12724,70 |
| 2001 | 47968,0 | -719,52 | 14678,21 | 30,60 | 15397,73 | 32,10 | 12951,36 |
| 2002 | 50679,0 | -608,15 | 15305,06 | 30,20 | 15913,21 | 31,40 | 13328,58 |
| 2003 | 56804,0 | -965,67 | 9624,00 | 16,94 | 10865,51 | 19,13 | 13388,70 |
| 2004 | 62587,0 | -938,81 | 11794,03 | 18,84 | 12652,49 | 20,22 | 11584,85 |
| 2005 | 71200,0 | -356,00 | 16155,66 | 22,69 | 14821,48 | 20,82 | 12737,68 |

Šaltinis: Lietuvos statistikos metraštis 2000, 2005. – Vilnius: Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Finansų ministerijos duomenys bei autoriaus skaičiavimai.

[36] Konsoliduotą bendrąjį šalies biudžetą sudaro valstybės ir savivaldybių biudžetai, Socialinio draudimo fondai („Sodra“ ir Privalomojo sveikatos draudimo fondas), nebiudžetiniai fondai (Privatizavimo, Garantinis, Rezervinis(Stabilizavimo), Ignalinos AE uždarymo, 1990 m. blokados) bei Santaupų atkūrimo sąskaita.

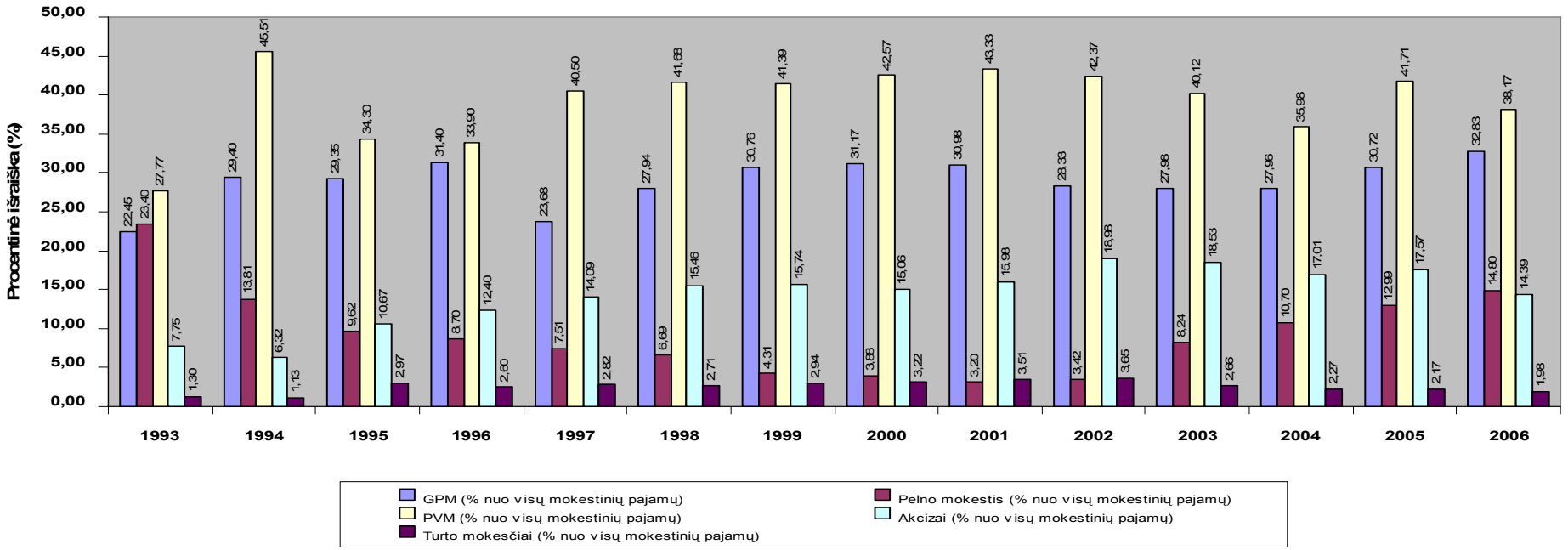
Mokestinių pajamų dalis nuo BVP (%) Lietuvoje 1993-2006[37] metais




Šaltinis: Lietuvos statistikos metraštis 2000, 2005. – Vilnius: Lietuvos statistikos departamentas prie Lietuvos respublikos Vyriausybės, Lietuvos respublikos įstaigų ir finansinių įmonių finansai 1994-1998, Valstybės ir savivaldybių institucijų finansai 1999-2002, Lietuvos respublikos Finansų ministerijos duomenys.

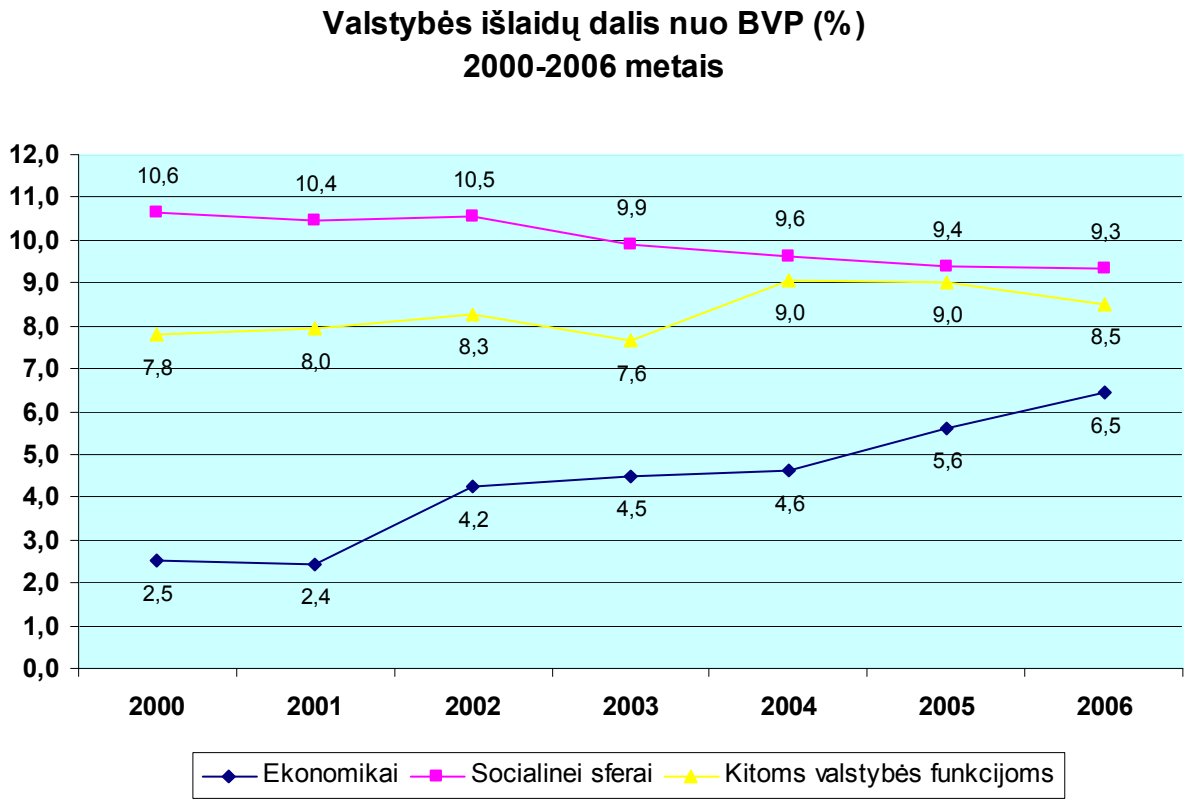
[37] Pateikti 2006 m. II pusmečio duomenys.

**Svarbiausių mokesčių dalis mokestinėse pajamose 1993-2006[38] metais**




Šaltinis: Lietuvos statistikos metraštis 2000, 2005. – Vilnius: Lietuvos statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Lietuvos Respublikos įstaigų ir finansinių įmonių finansai 1994-1998, Valstybės ir savivaldybių institucijų finansai 1999-2002, Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos duomenys.

[38] Pateikti 2006 m. II pusmečio duomenys.




Šaltinis: Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamos ir išlaidos 2000-2005. Finansų ministerijos duomenys // http://www.std.lt/view/?id=1283; prisijungimo laikas: 2006-09-15.