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

KASPARAS JAKUBĖNAS
(FINANSŲ TEISĖ)

EUROPOS SĄJUNGOS BIUDŽETO IR LIETUVOS VALSTYBĖS BIUDŽETO SANTYKIO TEISINĖ ANALIZĖ

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
lekt. Vaitiekus Novikevičius

Konsultantas –
doc. dr. Algirdas Miškinis

Vilnius, 2006

TURINYS

ĮVADAS **3**

I. BENDRA EUROPOS SĄJUNGOS BIUDŽETO CHARAKTERISTIKA **6**

1.1. Pagrindiniai Europos Sąjungos biudžeto bruožai 6

1.2. Europos Sąjungos nuosavųjų išteklių sistema 11

1.3. Europos Sąjungos pajamų ir išlaidų politika 15

II. LIETUVOS VALSTYBĖS IR EUROPOS SĄJUNGOS BIUDŽETO PROCESAS **18**

2.1. Biudžeto funkcijos ir formavimo principai 18

2.2. Lietuvos valstybės nacionalinio biudžeto, kaip fiskalinės politikos priemonės, raidos etapai nuo 1990 m. 20

2.3. Lietuvos valstybės derybos dėl narystės Europos Sąjungoje 22

2.4. Biudžeto planavimas 27

2.5. Biudžeto sudarymas 34

III. LIETUVOS RESPUBLIKOS BIUDŽETINĖ SISTEMA IR EUROPOS SĄJUNGOS BIUDŽETINĖ SISTEMA **41**

3.1. Biudžetinės sistemos samprata 41

3.2. Lietuvos Respublikos biudžetinė sistema 41

3.3. Europos Sąjungos biudžetinė sistema 44

IŠVADOS **47**

SANTRAUKA **49**

SUMMARY **50**

LITERATŪROS SĄRAŠAS **51**

ĮVADAS

Valstybės biudžetas – vienas iš pagrindinių šiuolaikinės demokratinės valstybės egzistavimo ir tinkamo funkcionavimo pagrindų. Biudžetas yra centrinė valstybės finansų sistemos šerdis, kertinis akmuo, kuris turi užtikrinti stabilią ir nuoseklią valstybės raidą ir visų valstybinio gyvenimo sričių plėtrą. Kiekvienos valstybės biudžetas yra glaudžiai susijęs su jos finansine, ekonomine, politine, socialine, kultūrine ir kitomis sritimis. Taigi biudžetas yra visaapimantis ir kompleksinis reiškinys. Valstybės biudžetas ir su juo susijusi fiskalinė politika ilgą laiką buvo kiekvienos valstybės vidaus politikos kompetencija, tačiau vykstant ir plėtojantis tokiems reiškiniams kaip globalizacija, tarptautinis ir regioninis bendradarbiavimas, valstybių jungimasis į tam tikrus politinius darinius, visa tai neišvengiamai turi įtakos ir valstybių finansų sričiai. Todėl biudžetų vaidmuo ir reikšmė pradeda šiek tiek skirtis, nes jiems įtaką daro ne tik valstybės egzistavimo nacionaliniu, bet ir tarptautiniu, lygmenimis faktoriai. Šiuo atveju kalbama apie Europos Sąjungą (toliau – ES). Per daug nesigilinant į šio geopolitinio darinio prigimtį ir statusą, galima teigti, kad tai tam tikra specifinė tarptautinė organizacija turinti savo autonominę institucinę ir finansinę sistemą, kurios egzistavimo pagrindas – valstybių narių įmokos į ES biudžetą. ES finansų sistemos ypatybė yra būtent ta, kad ji grindžiama nuosavųjų išteklių sistema, kuri lemia tam tikrą koreliacijos ir sąveikos atsiradimą tarp valstybių narių biudžetų ir ES biudžeto.

Šio darbo tikslas – teisiniu požiūriu aptarti ir įvertinti santykį tarp Lietuvos valstybės biudžeto ir ES biudžeto.

Siekiant šio tikslo darbe keliami tokie pagrindiniai uždaviniai:

1) išanalizuoti bendrą ES biudžeto charakteristiką ir jo specifiką, t. y. skirtumus nuo Lietuvos valstybės biudžeto;

2) aptarti Lietuvos derybų dėl narystės ES procesą ir palyginti jį su Slovėnijos derybų procesu bei atliktas reformas ir šių ES valstybių narių pasiruošimą integruotis į ES finansinę sistemą;

3) išnagrinėti Lietuvos valstybės ir ES biudžeto sudarymo stadiją ir palyginti ją su ES biudžeto sudarymo procedūra ir

4) teoriniu požiūriu išnagrinėti Lietuvos ir ES biudžetinę sistemą.

Atsižvelgiant į darbo tikslą ir uždavinius keliama hipotezė, kad Lietuvos valstybės narystė ES lėmė pareigą tinkamai suderinti Lietuvos Respublikos biudžetinę sistemą reglamentuojančius teisės aktus su ES *acquis* ir užtikrinti ES biudžetinės drausmės principo laikymąsi.

Norint tinkamai suvokti konkrečius santykio tarp ES biudžeto ir Lietuvos valstybės biudžeto ypatumus, pirmiausia reikia išnagrinėti pagrindinius ES biudžeto bruožus. Iš esmės tiek

ES biudžetas, tiek ir Lietuvos valstybės biudžetas pagal savo prigimtį yra tapatūs objektai. Tačiau atsižvelgiant į ES kaip tarptautinės organizacijos, pasižyminčios viršnacionaliniu pobūdžiu, specifiką, galima teigti, kad ES biudžetas turi tam tikrų bruožų, skiriančių jį nuo Lietuvos valstybės biudžeto ir apskritai nuo kiekvienos valstybės biudžeto.

ES biudžeto specifika vertinta keliais aspektais. Visų pirma remiantis teorinėmis išeities pozicijomis, tokiomis kaip fiskalinio federalizmo teorija, kompetencijos paskirstymas ir subsidiarumo principas, aptariama ES biudžeto esmė. Toliau yra nagrinėjama ES nuosavųjų išteklių sistema, kuri užtikrina ES finansinę autonomiją ir nepriklausomumą bei iš esmės atspindi ES pajamų politiką. Vėliau aptariama ES išlaidų politika, kuri taip pat pasižymi tam tikra specifika palyginus su atskirų valstybių narių išlaidų politika. ES pajamų ir išlaidų politika ES biudžeto kontekste bei nuosavųjų išteklių raidos istorinė analizė atspindi ES institucijų fiskalinės politikos evoliuciją. Ši analizė naudinga tuo, kad padeda suprasti, kaip susiformavo šių dienų ES biudžetas ir kokią įtaką jis turi valstybių narių, įskaitant ir Lietuvą, biudžetams.

Santykis tarp Lietuvos valstybės biudžeto ir ES biudžeto vertintas remiantis keliais kriterijais. Visų pirma darbe nagrinėjami Lietuvos valstybės biudžeto vaidmuo ir padėtis fiskalinės politikos kontekste. Tokiu būdu atskleidžiama politinė teisinė valstybės biudžeto raida nuo nepriklausomybės atkūrimo iki šių dienų. Svarbus vaidmuo integruojant Lietuvos valstybės biudžetą į ES finansinę erdvę tenka Lietuvos derybų procesui dėl narystės ES. Šiame darbe bendrais bruožais apžvelgiamas derybų dėl narystės ES procesas 29 derybinio skyriaus „Finansinės ir biudžetinės nuostatos“ kontekste. Derybų proceso analizė padės atskleisti Lietuvos valstybės biudžetinės sistemos reformas ir padėtį iki narystės ES bei derybų rezultatus. Be to, ši analizė svarbi dar ir tuo, kad ji leidžia geriau suprasti bendrą santykį tarp Lietuvos valstybės biudžeto ir ES biudžeto.

Toliau darbe nagrinėjami tokie Lietuvos biudžeto ir ES biudžeto aspektai kaip biudžeto procesas ir biudžetinė sistema. Nagrinėjant biudžeto procesą didžiausias dėmesys bus kreipiamas biudžeto planavimo ir biudžeto sudarymo etapams. Dėl darbo apimties ribojimo pasirinktos būtent šios biudžeto proceso stadijos. Įstojus į ES Lietuvoje atsirado programinio biudžeto sąvoka, reiškianti daugiametį biudžeto planavimą, kuris yra vienas iš svarbiausių ES biudžeto proceso ir biudžeto teisės bruožų. Todėl tikslinga aptarti, kokią įtaką šis naujas principas turėjo Lietuvos biudžeto procesui ir kaip jis įgyvendintas Lietuvos biudžeto teisėje.

Biudžeto sudarymo stadiją dera aptarti, nes šioje srityje, kaip vėliau bus galima pastebėti, yra tam tikrų teisinio reglamentavimo trūkumų, kurie atskleidžia šiek tiek aplaidų Lietuvos valstybės požiūrį suderinant Lietuvos teisės aktus su ES *acquis* finansų ir biudžeto srityje.

Darbe taip pat analizuojama Lietuvos ir ES biudžetinė sistema, kuri yra labiau teorinio pobūdžio ir atskleidžia tam tikrus santykio tarp Lietuvos ir ES biudžeto aspektus.

Nagrinėjant aptartus darbo uždavinius naudojami teorinis literatūros analizės, istorinės apžvalgos, kritinis, ir lyginamasis metodai. Aptariant santykį tarp Lietuvos ir ES biudžetų, paraleliai su Lietuvos biudžetu susiję klausimai yra palyginami su atitinkamais klausimais ir jų sprendimo būdais Slovėnijoje. Ši valstybė lyginamajai analizei pasirinkta dėl to, kad ji derybas dėl narystės ES pradėjo ir užbaigė tuo pat metu kaip ir Lietuva bei kitos Vidurio ir Rytų Europos valstybės, kurios 2004 m. įstojo į ES. Slovėnija, perimdama ES *acquis* biudžeto ir finansų srityje, yra pasiekusi žymiai geresnių rezultatų, be to, šios valstybės biudžetinės sistemos reforma buvo ypač palankiai įvertinta Europos Komisijos. Dėl to Slovėnijos valstybė gali būti laikoma sektinu pavyzdžiu, iš kurio Lietuva viešųjų finansų srityje gali daug ko pasimokyti.

Dėl darbo apimties ribojimų bei nagrinėjamos temos platumo, ne visi Lietuvos biudžeto ir ES biudžeto santykio teisiniai aspektai bus išsamiai aptarti. Todėl šis klausimas paliekamas ateities vertinimams ir tyrimams.

I. BENDRA EUROPOS SĄJUNGOS BIUDŽETO CHARAKTERISTIKA

1.1. Pagrindiniai Europos Sąjungos biudžeto bruožai

Aptariant ES biudžeto charakteristiką, visų pirma reikia atsižvelgti į ES kaip tarptautinės organizacijos statusą, tačiau tai padaryti nėra lengva, nes akademinėje literatūroje apie ES nėra prieita vieningos nuomonės dėl to, ar šią sąjungą reikia pripažinti klasikine tarptautine organizacija, ar ją reikėtų laikyti tam tikra tarptautinės organizacijos atmaina. Tačiau per daug nesigilinant į ES kaip tarptautinės organizacijos teorijas, ją „galima vertinti kaip tam tikrą politinę sistemą, turinčią pakankamai aiškiai išreikštą įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės institucijų struktūrą, kuri, vadovaudamasi subsidiarumo principu, priima ir vykdo viešosios politikos sprendimus“.[1] Šios politinės sistemos finansinės veiklos pagrindas – ES biudžetas, užtikrinantis finansinę veiklos autonomiją ir nepriklausomumą nuo valstybių narių piniginių įnašų. ES biudžetas yra savarankiškas finansinis – politinis – teisinis aktas, kuriuo nustatomos kiekvienų Bendrijos finansinių metų pajamos ir išlaidos. Kalbant apie ES biudžeto teisinį pagrindą reikia paminėti Europos Bendrijos steigimo sutarties II antraštinę dalį „Finansinės nuostatos“, kuri reglamentuoja ES biudžeto sudarymo tvarką, įgyvendinimą ir kontrolę. Sutarties nuostatas konkrečiau detalizuoja antriniai ES teisės aktai, tokie kaip Finansinis reglamentas ir Finansinė struktūra. 1977 m. gruodžio 21 d. Finansinio reglamento Nr. 1231/77 taikomo Europos Bendrijų bendrajam biudžetui 1 straipsnio 1 dalyje Europos Bendrijų biudžetas apibrėžiamas kaip priemonė, nustatanti ir iš anksto patvirtinanti kiekvieniems metams planuojamas Bendrijų pajamas ir išlaidas.[2] Esminis ES biudžeto sąvokos skirtumas nuo Lietuvos biudžeto sąvokos apibrėžimo (Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo (toliau Biudžeto sandaros įstatymas) 2 straipsnio 13 punkte nurodoma, kad valstybės biudžetas – Seimo patvirtintas valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams[3]) yra tas, kad ES biudžetas yra apibrėžiamas kaip priemonė. Toks požiūris į ES biudžetą nėra savitikslis. Iš esmės visos ES biudžeto pajamos (nuosavieji ištekliai), išskyrus tam tikrą išlaidų dalį skirtą ES biurokratinio institucinio aparato išlaikymui, pasižymi grįžtamumo principu, t. y. ES biudžeto lėšos grįžta valstybėms narėms pagal konkrečius finansavimo prioritetus, plėtros bei vystymo programas ir struktūrinius fondus. Dėl to, nors ES biudžetas ir yra suprantamas klasikine prasme – finansinių metų planuojamų pajamų ir išlaidų sąmata, – tačiau taip pat svarbu suvokti ir tai, kad ES biudžetas yra priemonė tam tikriems tikslams, kurie susiję su pridėtinės vertės ir naudos sukūrimu valstybių narių atžvilgiu ir visos ES lygmeniu, pasiekti. Be to, dėmesį taip pat reikia

[1] Hartley Trevor C. European Union law in a global context. Cambridge University Press. P. 29.
[2] Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities, Official Journal L 356, 31/12/1977. P. 0001 – 0030.
[3] Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės Žinios. 2004, Nr. 4-47.

atkreipti ir į tai, kad finansinė ES biudžeto parama valstybėms narėms jokiu būdu nepakeičia nacionalinio finansavimo. Visa tai yra susiję su tuo, kad didžioji finansinės paramos iš ES biudžeto dalis yra visų pirma investicinio pobūdžio, t. y. šios biudžeto lėšos nėra skirtos vienkartiniam ir konkrečiam galutiniam tikslui pasiekti. Investicinis lėšų pobūdis reiškia dalinį tam tikrų valstybės narės programų, kurios turi sukurti ilgalaikę pridėtinę vertę, finansavimą. Toks ES biudžeto lėšų „investavimas“ valstybėse narėse padeda siekti ilgalaikių ES plėtros ir vystymosi tikslų.

Dar vienas svarbus ES biudžeto specifikos aspektas yra susijęs su subsidiarumo principu. Šis principas yra įtvirtintas Europos Bendrijos steigimo sutarties 5 str. 2 d., kurioje teigiama: „Pagal subsidiarumo principą Bendrija imasi veiksmų srityse, kurios nepriklauso jos išimtinei kompetencijai, tik tada ir tokia apimtimi, kai siūlomo veiksmo tikslų valstybės narės negali deramai pasiekti, o Bendrija dėl siūlomo veiksmo masto arba poveikio gali juos pasiekti geriau.“[4] Subsidiarumo principu siekiama užtikrinti sprendimų priėmimą veiksmingiausiu būdu, t. y. Bendrija nesiima jokių konkrečių veiksmų, išskyrus atvejus, kai tokie veiksmai gali būti veiksmingiau įgyvendinami ES lygiu, o ne nacionaliniu, regioniniu ar vietos lygiais. Atsižvelgiant į subsidiarumo principą, atitinkamai paskirstomos ir ES biudžeto lėšos. Didžiausia lėšų dalis yra skiriama ES išimtinės kompetencijos sritims. Remiantis Europos Bendrijos steigimo sutartimi, išimtinė ES kompetencija yra muitų, vidaus rinkos ir konkurencijos, pinigų politikos, žuvininkystės ir jūrų išteklių apsaugos, prekybos politikos, tam tikrų tarptautinių susitarimų klausimai. Taigi subsidiarumo principas ir sąlyginis ES išimtinės kompetencijos išskyrimas tam tikra prasme padeda aiškiai ir nuosekliai įgyvendinti ES finansų politiką.

Teoriškai ES biudžetą ir subsidiarumo principą taip pat galima susieti su fiskaliniu federalizmu. Toks susiejimas padeda geriau suvokti ES biudžeto prigimtį atsižvelgiant į tai, kad jis yra viršnacionalinio pobūdžio organizacijos finansinė priemonė. Fiskalinis federalizmas – ekonominė sąvoka, kuri teoriniu lygmeniu gali būti analizuojama ES finansinės veiklos kontekste. Fiskalinis federalizmas – ekonomikos sritis, nagrinėjanti valstybės vykdomų politikos sričių pasiskirstymą centralizuotu ir decentralizuoti lygmenimis, kitais žodžiais tariant, kurios valstybės politikos sritys turi būti įgyvendinamos centralizuotai ir kurios – decentralizuotai[5]. Šią fiskalinio federalizmo teoriją galima pritaikyti ir ES, kaip viršnacionalinei organizacijai valstybių narių vyriausybių atžvilgiu.

Visų pirma nagrinėjant ES biudžeto paskirtį remiantis ekonomine fiskalinio federalizmo teorija, reikia išskirti ES biudžeto tikslą ir paskirtį. Ekonominėje literatūroje dažnai

[4] Europos Sąjunga. Steigimo dokumentai ir Sutartis dėl Konstitucijos Europai/sud. G. Vitkus. Vilnius. Eugrimas, 2005. P. 52.
[5] Ter-Minassian T. Fiscal federalism in theory and practise. – Washington: International Monetary fund, 1997. – XIII. P. 469.

išskiriamas principas „viena priemonė – vienas tikslas“. Šis principas reiškia, kad kiekviena politinės veiklos priemonė turi būti skirta įgyvendinti vienam tikslui, tačiau atsižvelgiant į biudžeto kaipo tokio politinį, teisinį, ekonominį ir socialinį pobūdį, darytina išvada, kad minėtas principas negali būti taikomas biudžetui besąlygiškai. Iš esmės biudžetą reikia traktuoti kaip priemonę, kuria siekiama atskirų konkrečių tikslų. Iš esmės galima teigti, kad valstybės biudžeto pagrindinis tikslas – visapusiškas ir nuoseklus valstybės vystymasis, kuris apima ne tik finansinę, bet ir visas kitas valstybinio gyvenimo sritis (pvz., ekonomiką, švietimą, sveikatos ir socialinę apsaugą ir t. t.). Dėl to paties biudžeto tikslas yra vienas ir labai abstraktus, tačiau jį sudaro daugybė kitų tikslų, kuriuos galima įvardyti pagal konkrečią valstybės gyvenimo sritį. Vadinasi visos biudžeto pajamos yra skirstomos remiantis atitinkamais tikslais.

Pagrindinis ES biudžeto tikslas – finansuoti ES veiksmus tam tikrose srityse. Tačiau iškyla klausimas: kokie yra pagrindiniai ES tikslai? Atsakymas į šį klausimą reikalauja detalios Europos Sąjungos sutarties atitinkamų straipsnių analizės, nes ES tikslai niekada nebuvo aiškiai išdėstyti ir apibrėžti. Europos Sąjungos sutarties 2 str. nustato ES tikslus, tačiau jie išdėstyti pakankamai painiai ir išreiškiami tik pačiais bendriausiais bruožais, ir nėra aiškiai susiejami su ES vykdomomis politikos sritimis ir biudžeto išlaidomis. Apskritai ES literatūroje šis klausimas nėra išsamiai nagrinėjamas, nors pati idėja aiškiai apibrėžti ES tikslus, egzistuoja. Minėtas Europos Sąjungos sutarties 2 str. negali būti nagrinėjamas neatsižvelgiant į Sutarties visumą, tačiau būtent 2 str. yra labiausiai susijęs su ES tikslais, dėl to šiai analizei jis pasirinktas kaip išeities pozicija. Europos Sąjungos steigimo sutarties 2 str. nustato:

- skatinti ekonominę ir socialinę pažangą, aukšto lygio užimtumą ir siekti darnios bei tvarios plėtros visų pirma pagal šios sutarties nuostatas kuriant vidaus sienų neturinčią erdvę, stiprinant ekonominę ir socialinę sanglaudą bei steigiant Ekonominę ir pinigų sąjungą, galiausiai įvedant bendrą valiutą,
- įtvirtinti savo identitetą tarptautinėje arenoje, ypač įgyvendinant bendrą užsienio ir saugumo politiką, įskaitant bendros gynybos politikos laipsnišką formavimą, kas pagal 17 straipsnio nuostatas sudarytų sąlygas pereiti prie bendros gynybos,
- stiprinti savo valstybių narių piliečių teisių ir interesų apsaugą, įvedant Sąjungos pilietybę,
- puoselėti ir plėtoti Sąjungą kaip laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, kurioje laisvas asmenų judėjimas užtikrinamas kartu taikant atitinkamas išorės sienų kontrolės, prieglobsčio suteikimo, imigracijos ir nusikalstamumo prevencijos bei kovos su juo priemones,
- visokeriopai puoselėti *acquis communautaire* ir ją toliau plėtoti atsižvelgiant į galimybę svarstyti, kokiu mastu šioje sutartyje numatytas bendradarbiavimo

politikos sritis ir formas gali prireikti pervertinti siekiant užtikrinti Bendrijos mechanizmų ir institucijų veiksmingumą.

Pirmojoje pastraipoje nustatoma, kad ES tikslas yra skatinti valstybėse narėse: „ekonominę pažangą“, „socialinę pažangą“, „užimtumą“ ir „darnią bei tvarią plėtrą“. Tai turi būti daroma „visų pirma“ remiantis „vidaus sienų neturinčia erdve“, „stiprinant ekonominę ir socialinę sanglaudą“ bei sukuriant „pinigų sąjungą“. Pagal Europos Sąjungos sutarties 2 str. pirmąją pastraipą galima išskirti tris pagrindinius ES biudžeto tikslus: ekonomikos augimas; ekonominė ir socialinė sanglauda, t. y. valstybių narių solidarumas ir pagalba kitoms valstybėms narėms pasiekti ES valstybių narių ekonominio išsivystymo vidurkį; tvari plėtra.

Pastebėtina, kad šiuo atveju ir kitų Sutarties nuostatų atžvilgiu, ES biudžeto tikslų išskyrimas yra sąlyginis, nes tam tikri tikslai yra siekiami konkrečiomis abstrakčiai išreikštomis priemonėmis, kurios taip pat tam tikra prasme gali būti įvardijamos kaip tikslai, pavyzdžiui, ekonominės ir socialinės pažangos skatinimo tikslo siekiama „stiprinant ekonominę ir socialinę sanglaudą“. Šiuo atveju akivaizdu, kad ekonominės ir socialinės pažangos skatinimas yra tikslas, tačiau ekonominės ir socialinės sanglaudos stiprinimas taip pat gali būti traktuojamas kaip ES tikslas, nors remiantis Sutarties nuostatomis galima teigti, kad tai taip pat yra vienas iš ES tikslų. Dėl to išskiriami tikslai nepretenduoja tapti neginčijama tiesa, nes tai priklauso nuo Europos Sąjungos sutarties atitinkamų nuostatų aiškinimo ir interpretavimo.

Antroji pastraipa nustato, kad ES tikslas – „įtvirtinti savo identitetą tarptautinėje arenoje“. Tai turi būti daroma remiantis „bendra užsienio ir saugumo politika“, kuri taip pat apima ir bendros gynybos politikos laipsnišką formavimą. Šį tikslą apibendrintai galima įvardyti kaip išorės politiką.

Trečiojoje pastraipoje nurodomas „valstybių narių piliečių teisių ir interesų apsaugos“ tikslas. Šis tikslas įgyvendinamas sukuriant Europos Sąjungos pilietybę. Pilietybės sąvoka reiškia, kad ES yra ne tik valstybių sąjunga, bet taip pat ir piliečių, gyvenančių šiose valstybėse, sąjunga. Dėl to šis tikslas gali būti suprantamas kaip tam tikras ES apibūdinantis bruožas.

Ketvirtoji pastraipa nustato tokius ES tikslus: sukurti „laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę“, įskaitant „laisvą asmenų judėjimą“, „išorės sienų kontrolę“, „prieglobsčio suteikimo ir imigracijos“ politiką bei kovą su nusikalstamumu.“ Šiuos tikslus galima apibūdinti kaip vidaus saugumo politiką.

Penktoji pastraipa susijusi su ES teisės aktų įgyvendinimu ir vykdymu („puoselėti *acquis communautaire*“) bei ES vykdomos politikos peržiūrėjimu. Tai taip pat nėra ES tikslas tikrąją to žodžio prasme. Šį tikslą galima traktuoti kaip tam tikrą sąlygą, būtiną tinkamai ES institucinės struktūros veiklai.

Apibendrinant Europos Sąjungos sutarties 2 str. analizę, galima prieiti prie išvados, kad pagrindiniai ES tikslai yra šie: 1) ekonominis augimas; 2) tvari plėtra; 3) konvergencija; 4) išorės saugumas ir 5) vidaus saugumas (teisingumas, laisvė ir saugumas). Nors šie tikslai yra pakankamai abstraktūs ir bendro pobūdžio, tačiau tiek teoriškai, tiek ir praktiškai jie atlieka svarbų vaidmenį formuojant ir vykdant ES biudžetą.

Nustačius, bent jau sąlyginai, bendruosius ES tikslus, galima pereiti prie šių tikslų santykio su ES biudžetu ir fiskalinio federalizmo teorija. Be jokios abejonės, kiekvienam politiniam tikslui pasiekti reikalingi tam tikri finansiniai resursai. Šiuo atžvilgiu svarbus yra ES biudžetas, formuojamas nuosavųjų išteklių sistemos pagrindu. Vadinasi ES biudžetas, kaip finansinė priemonė ir kaip ES veiklos bei funkcionavimo pagrindas yra skirtas ES tikslams pasiekti. Fiskalinio federalizmo teorijos svarba šiame kontekste pasireiškia keletu aspektų:

1) fiskalinis federalizmas gali būti traktuojamas kaip tam tikra priemonė, kuri pagrindžia galimybę prisiimti atsakomybę už konkrečių politinių sričių įgyvendinimą ES lygiu. Kitais žodžiais tariant, priemonė, suteikianti ES išimtinę kompetenciją tam tikrose veiklos sferose, pavyzdžiui, vidaus rinka, konkurencija, pinigų politika ir t. t., ir pagrindžianti šios kompetencijos tikslingumą. Tokiu būdu galima pakankamai racionaliai paskirstyti kompetencijų sritis tarp ES ir valstybių narių, ir pasiekti optimalų balansą tarp ES lygiu ir valstybių narių lygiu vykdomų politikos sričių;
2) akivaizdi fiskalinio federalizmo teorijos įgyvendinimo praktinė išraiška yra subsidiarumo principas, kuris įtvirtintas Europos Bendrijos steigimo sutarties 5 str. 2 d. Būtent pagal šį principą ES biudžeto pajamos yra paskirstomos toms sritims, kuriose šios lėšos bus veiksmingiausiai panaudotos, t. y. Bendrija finansuoja tas sritis, kurios numatytos steigiamosiose sutartyse, o veiksmų, kurie nepriklauso išimtinei jos kompetencijai, Bendrija imasi tik tam tikrais atvejais ir jeigu tokie veiksmai yra pateisinami.

Apibendrinant galima padaryti keletą išvadų. Pirmiausia svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad ES tikslai nėra aiškiai ir konkrečiai apibrėžti. Juos galima nustatyti remiantis atitinkamų steigiamųjų sutarčių nuostatomis. Tačiau net ir sutartyse pateikiami itin abstraktaus ir bendro pobūdžio ES veiklos tikslai. Teoriniu požiūriu ES biudžeto finansavimo sritis galima susieti su fiskalinio federalizmo teorija. Tokiu atveju bendrais bruožais įvardytų ES tikslų finansavimas ES biudžeto lėšomis įgauna tam tikrą prasmę, t. y. finansuojamos tos sritys, kuriose ES turi išimtinę kompetenciją ir kuriose bus pasiekti geriausi galutiniai rezultatai. Tuo tarpu minėtas

subsidiarumo principas, kaip tam tikras fiskalinio federalizmo teorijos įprasminimas ES teisės aktuose, atlieka saugiklio funkciją. Tai reiškia, kad ES biudžeto lėšos turi būti koncentruojamos ties tomis veiklos sritimis, kurios priklauso išimtinei ES kompetencijai, išskyrus tam tikras išimtis. Dėl to teisiškai įtvirtintas subsidiarumo principas neleidžia ES „uzurpuoti“ tų politinės veiklos sričių, kuriose ES veikla nebūtų veiksminga, ir tokiu būdu užtikrina ES veiklos tikslingumą ir kryptingumą.

1.2. Europos Sąjungos nuosavųjų išteklių sistema

ES kaip supranacionalinis geopolitinis vienetas turi savo institucinę struktūrą, kurią reikia finansiniu požiūriu išlaikyti, ir tam tikras veiklos kryptis, kurias reikia finansuoti. Kad ES galėtų tinkamai įgyvendinti savo funkcijas ir laikytis steigiamosiose sutartyse nustatytų tikslų, jai yra būtinas tam tikras finansinis savarankiškumas ir nepriklausomumas, t. y. finansinė ES autonomija.

1952 m. pasirašius Europos anglių ir plieno bendrijos (toliau – EAPB) steigimo sutartį buvo sukurtas teisinis ES nuosavųjų išteklių pagrindas. Nuo šio momento dabartinės ES kaip tarptautinės organizacijos statusas tapo ypatingas tuo, kad ji nebebuvo finansiškai priklausoma nuo ją sudarančių valstybių narių finansinių įnašų, o turėjo savo nuosavus finansinius išteklius. Minėtos sutarties 49 str. nustatyta, kad Aukščiausioji valdžios institucija turi įgaliojimus gauti lėšų, reikalingų savo užduotims vykdyti. Sutartyje numatyti du pagrindiniai šių lėšų gavimo būdai: 1) Aukščiausioji valdžia gali įvesti rinkliavas už anglių ir plieno produkciją ir 2) sudaryti paskolų sutartis. Taip pat numatyta, kad Aukščiausioji valdžia gali gauti dovanų. Atsižvelgiant į ribotą EAPB sutarties taikymo sritį, t. y. anglių ir plieno rinkos sektoriai, galima teigti, kad Bendrijos išlaidų apimtis ir finansavimo kryptys buvo pakankamai paprastos ir siauros. Pavyzdžiui, pagal EAPB sutarties 50 str. rinkliavų už anglies ir plieno produkciją paskirtis yra padengti EAPB institucijų administracines išlaidas, negrąžintiną paramą, grąžinti Aukščiausiajai valdžiai suteiktas paskolas ir finansuoti išlaidas, skirtas techninių ir ekonominių tyrimų skatinimui. Be to, EAPB 78 str. nustatyta, kad ne vėliau kaip iki rugsėjo 1 d. Aukščiausioji valdžios institucija pateikia Tarybai parengtinį kitų metų administracinio biudžeto projektą. Čia dėmesį reiktų atkreipti į terminą „administracinio biudžeto projektas.“ Iš lingvistinės pusės žiūrint galima daryti keletą prielaidų. Visų pirma *administracinio* biudžeto projektas jau implikuoja konkrečią šio biudžeto paskirtį, t. y. apskaičiuoti ir nustatyti EAPB institucinės struktūros subjektų administracines išlaidas. Antra, EAPB institucijų administravimo išlaidų padengimas yra vienas iš prioritetinių Bendrijos tikslų. Iš esmės visa tai yra pateisinama, nes tik ką susikūrusiai Bendrijai svarbiausia buvo užtikrinti savo tvirtą egzistavimą ir įgyti autoritetą

tarp šešių šią sutartį pasirašiusių valstybių. Kaip teigia P. Pierson, „Europos anglių ir plieno bendrija nebuvo vien tik formalus šešių valstybių susivienijimas anglių ir plieno rinkos sektoriuose. Tai buvo valstybių, turinčių aiškią viziją apie tolimesnes bendradarbiavimo perspektyvas ir galimybes plėstis veiklos sričių ir geografiniu atžvilgiais, rimtas žingsnis link europinės integracijos ir viso to, kas sudaro šių dienų Europos Sąjungą“.[6]

Galima pastebėti, kad EAPB jau veikė turėdama tam tikrą nuosavųjų išteklių sistemą, tuo tarpu Europos Ekonominė Bendrija (toliau – EEB) šios sistemos iš karto nesukūrė, o nustatė pereinamąjį laikotarpį, nes EEB turėjo tuo metu atskiras institucijas, visiškai kitokį tikslą (bendros rinkos sukūrimas) ir finansavimo kryptis. Tačiau pasirašius sutartį, kaip jau minėta pirmiau, buvo įtvirtintas nuosavųjų išteklių principas, pagal kurį turėjo būti sukurta tokia Bendrijos finansavimo sistema, pagal kurią ji galėtų veikti nepriklausomai ir autonomiškai.

Aptariant EEB nuosavųjų išteklių sistemą galima pateikti Europos Parlamento Biudžetų komiteto nario Alain Lamassoure chronologinį šios sistemos vystymąsi[7]. Minėtas autorius išskiria šešis EEB nuosavų išteklių sistemos vystymosi etapus: 1) 1958–1970 m. 1957 m. kovo 25 d. pasirašius Romos sutartį, buvo nustatyta, kad Europos Ekonominė Bendrija bus finansuojama valstybių narių piniginiais įnašais. Tačiau tokio pobūdžio finansavimas buvo laikinas iki tol, kol finansavimo sistema bus pakeista į nuosavų išteklių sistemą. Sutarties 201 str. įtvirtintas nuosavų išteklių principas: „neatmetant kitų pajamų, [Bendrijos] biudžetas turi būti finansuojamas tik nuosavais ištekliais.“ Aiškumo dėlei reiktų apibrėžti, kas yra tie nuosavieji ištekliai. Literatūroje didelių ginčų nekyla dėl šios sąvokos apibrėžimo: nuosavi ištekliai apibrėžiami kaip atskiri ir nepriklausomi valstybių narių mokami piniginiai įnašai į Bendrijos biudžetą; 2) 1970 m. balandžio 21 d. Taryba priėmė pirmąjį sprendimą dėl nuosavųjų išteklių, kurie turėjo padengti visas Bendrijos išlaidas. Finansiniu požiūriu šis sprendimas yra svarbus dėl dviejų dalykų: visų pirma tai reiškė, kad Bendrija nebebus finansuojama iš valstybių narių savanoriškų piniginių įnašų. Tokiu būdu valstybės narės nebegalės tam tikru mastu kontroliuoti Bendrijos vykdomos politikos ir nebeturės įtakos finansuojant prioritetines Bendrijos veiklos sritis. Antra, Bendrija dėl nuosavųjų išteklių sistemos įdiegimo tapo finansiškai nepriklausoma tarptautine organizacija su biudžetu, kurį sudaro vienkartinės valstybių narių privalomosios piniginės įmokos. Atsižvelgiant į EEB kaip geopolitinio vieneto specifiką, galima teigti, kad toks žingsnis buvo nuspėjamas didesnės integracijos, tolygios plėtros ir visapusiško EEB valstybių narių vystymosi rezultatas; 3) 1985 m. – antrasis sprendimas dėl Bendrijos nuosavų išteklių. Šis sprendimas yra susijęs su nuolaida įmokoms, kurias turi mokėti Jungtinė Karalystė. Dėl šios

[6] Pierson P. The path to European integration: a historical institutionalist analysis. Comparative Political Studies 29. 1996. P. 154.
[7] European Parliament 2004 – 2009. Committee on budgets, 2005 January 27. Working document No. 1 On the European Communities` own resources: History of the Communities revenue. Raporteur: Allain Lamassoure. P. 2-7.

nuolaidos Bendrijos patirtus nuostolius padengė kitos valstybės narės, išskyrus Vokietiją; 4) 1988 m. – trečiasis sprendimas dėl nuosavųjų išteklių. Šiuo sprendimu buvo nustatytas naujas ES biudžeto pajamų šaltinis, t. y. valstybių narių BNP rodikliu paremtas pajamų šaltinis; 5) 1994 m. – ketvirtasis sprendimas dėl nuosavųjų išteklių. Nuosavus išteklius rinko valstybės narės Bendrijos vardu. Pagal 1994 m. sprendimą valstybės narės iš surinktų nuosavų išteklių Bendrijai galėjo atskaityti 10 procentų visos sumos tam, kad padengtų surinkimo išlaidas; 6) 2000 m. penktasis sprendimas dėl Bendrijos nuosavųjų išteklių. 1999 m. Berlyno Europos Vadovų Taryba paragino Komisiją paruošti naują sprendimą dėl Bendrijos nuosavųjų išteklių. Naujoji nuosavųjų išteklių sistema turi būti teisinga, skaidri, ekonomiška ir paprasta. Atsižvelgiant į pirmiau aptartą ES biudžeto nuosavųjų išteklių skirstymą, galima daryti išvadą, kad tai nuolat kintantis ir dinamiškas procesas. Vadinasi ir šis etapų išskyrimas yra sąlyginis ta prasme, kad 2000 m. rugsėjo 29 d. Sprendimas dėl nuosavųjų išteklių nėra paskutinis. Akivaizdu, kad vienas iš pagrindinių ES finansinės veiklos prioritetų – nuolatos tobulinti ir supaprastinti ES biudžeto finansinių išteklių surinkimą ir valdymą. Kalbant ekonominiais terminais: „Bendrijos finansų vadyba yra progresyvi ir nestovi vietoje, ji nuolatiniame evoliucijos kelyje. Ir kadangi pati ES plečia įtakos zonas, be to, ji plečiasi ir geografiniu požiūriu, tai ši finansų vadyba, susijusi su ES vidaus finansų surinkimu, valdymu ir naudojimu, yra viena svarbesnių ES veiklos krypčių, kuria siekiama didesnio skaidrumo, stabilumo ir patikimumo šioje srityje“.[8]

Paskutinis Sprendimas dėl nuosavųjų išteklių sistemos priimtas 2000 m. rugsėjo 29 d. įsigaliojo 2002 m. kovo 1 d. Remiantis šiuo sprendimu ES biudžeto pajamas sudaro tradiciniai nuosavieji ištekliai (t. y. žemės ūkio ir cukraus mokesčiai, bei muitai) ir nuosavieji ištekliai iš pridėtinės vertės mokesčio, ir iš bendrųjų nacionalinių pajamų. Toliau pateikiamoje lentelėje nurodoma, kaip keitėsi ES nuosavųjų išteklių sudėtis 1996–2005 m.

1 lentelė. Europos Sąjungos nuosavųjų išteklių sudėtis.

NUOSAVIEJI IŠTEKLIAI 1996-2005 m.										
	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
TNI	19,1%	18,8%	17,2%	16,8%	17,4%	18,1%	11,9%	13,0%	12,0%	11,4%
PVM	51,3%	45,5%	40,3%	37,8%	39,9%	38,7%	28,8%	25,4%	14,6%	14,1%
BNP	29,6%	35,7%	42,5%	45,4%	42,7%	43,2%	59,3%	61,6%	73,4%	74,5%
Bendrieji nuosavieji ištekliai (milijardais eurų)	**71,1**	**75,3**	**82,2**	**82,5**	**88,0**	**80,7**	**77,7**	**83,6**	**93,3**	**108,5**

Šaltinis: Komisijos pranešimas Europos Sąjungos finansavimas. Komisijos ataskaita apie nuosavųjų išteklių sistemos veikimą (KOM (2004) 505 galutinis).

[8] Hooghe L. The European Commission and the integration of Europe.New York Cambridge University Press. 2002 P. 117.

Iš šios lentelės matyti, kaip per 10 metų laikotarpį keitėsi ES biudžeto pajamos pagal konkrečius pajamų šaltinius. Akivaizdu, kad pajamos iš mokesčių už žemės ūkio produkciją ir cukrų bei muitus ženkliai sumažėjo. PVM ištekliai taip pat turi tendenciją mažėti. O didžiausia dalis biudžetui mokamoje nuosavųjų išteklių struktūroje tenka bendrosioms nacionalinėms pajamoms. Vadinasi, bendrosios nacionalinės pajamos iš esmės kompensuoja visų kitų ES biudžeto finansinių pajamų sumažėjimą. Tokie rodikliai šiek tiek neramina Europos Komisija, kuri 2004 m. liepos 14 d. pateiktame pranešime apie ES finansavimą nurodo, kad „Taikant finansavimo sistemą, kuri būtų išskirtinai pagrįsta nuosavaisiais ištekliais iš nacionalinių bendrųjų pajamų, sąjunga būtų visiškai priklausoma nuo valstybių narių „įnašų“. Vienas iš esminių tokios sistemos privalumų yra jos paprastumas ir aiškumas. „Įnašai“ glaudžiai atitiktų valstybės narės santykinę gerovę. Tačiau biudžeto finansavimas valstybių narių įnašais galėtų tikti tarptautinei organizacijai, tokiai kaip Jungtinės Tautos. Toks finansavimas neatspindėtų ES statuso. Toks finansavimas vaizduotų sąjungą, kurioje piliečiai būtų atstovaujami savo valstybių narių tik netiesiogiai. Tačiau ES yra valstybių narių ir piliečių sąjunga, ir šis statusas yra įtvirtintas Sutartyje, tačiau, taikant šią biudžeto finansavimo sistemą, ši ES santvarka biudžeto finansavimo atžvilgiu visiškai išnyktų, o tai reikštų nuosavųjų išteklių koncepcijos, kuri buvo ES finansų kertinis akmuo nuo pirmojo sprendimo dėl nuosavųjų išteklių patvirtinimo 1970 metais, atsisakymą. Komisijai ši alternatyva yra nepriimtina.“ [9]

Iš tikrųjų ES biudžeto, o tuo pačiu ir visos ES veiklos finansavimas valstybių narių piniginiais „įnašais“ simbolizuotų tam tikrą regresą, nes nuo pat ES įkūrimo pradžios ši tarptautinė organizacija buvo finansuojama ją sudariusių valstybių narių įnašais. Be to, jau pirmuosiuose steigimo dokumentuose buvo nustatyta, kad atitinkamos institucijos paruoštų Bendrijų finansavimo planą iš nuosavųjų išteklių. ES biudžeto finansai yra pakankamai jautrus klausimas, dėl to Europos Komisija nuolatos tobulina ES nuosavųjų išteklių sistemos veikimą. Pavyzdžiui 2006 m. kovo 8 d. Europos Komisija priėmė Pasiūlymą Tarybos sprendimą dėl Europos Bendrijų nuosavųjų išteklių sistemos.[10] Šiame dokumente siūloma nustatyti fiksuotą PVM tarifą, pagal kurį bus formuojami ES nuosavieji ištekliai. Tačiau reikia atkreipti dėmesį į tai, kad valstybių narių mokestis nuo PVM yra tik vienas iš ES biudžeto pajamų šaltinių. Šį PVM tarifą siūloma sumažinti nuo 0,5 % iki 0,3 %. Be to, pateikiami atskiri pasiūlymai kai kurioms valstybėms narėms tam tikru laikotarpiu sumažinti PVM pareikalavimo tarifą arba įmokas nuo valstybės narės bendrųjų nacionalinių pajamų (BNP). Tokie pasiūlymai pateikiami atsižvelgiant į

[9] Komisijos pranešimas – Europos Sąjungos finansavimas – Komisijos ataskaita apie nuosavųjų išteklių sistemos veikimą. (KOM/2004/0505 galutinis); http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/com/2004/com2004_0505lt01.pdf; prisijungimo laikas 2006 10 66.

[10] Pasiūlymas Tarybos sprendimas dėl Europos bendrijų nuosavųjų išteklių sistemos. (KOM 2006 (99) galutinis); http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0099:LT:HTML; prisijungimo laikas: 2006 10 06.

konkrečių valstybių narių finansinę ir ekonominę padėtį bei galimybes mokėti įnašus į ES biudžetą. Išvardyti pasiūlymai, sprendimai atlikti išsamias ES nuosavųjų išteklių sistemos tyrimus ir kiti Bendrijos teisiniai dokumentai, kuriais siekiama tobulinti ES biudžeto finansavimo aspektus, rodo, kad ES institucinė struktūra reguliariai ir operatyviai reaguoja į visų ES valstybių narių finansinius poreikius ir galimybes dalyvauti formuojant ES biudžetą.

1.3. Europos Sąjungos pajamų ir išlaidų politika

Ankstesniame skyriuje aptarta ES nuosavųjų išteklių sistema sudaro ES biudžeto finansinį pagrindą. Nuosavieji ištekliai taip pat yra ES finansinės autonomijos ir nepriklausomumo garantas, užtikrinantis ES institucinės struktūros funkcionavimą ir ES politinių tikslų įgyvendinimą. Dėl to ES pajamų ir išlaidų politika pasižymi tam tikra specifika.

Visų pirma ES pajamų formavimo tvarka skiriasi nuo valstybių narių, įskaitant ir Lietuvą, pajamų formavimo. Valstybių narių nacionalinių biudžetų pagrindinis pajamų šaltinis yra mokesčiai. Tuo tarpu ES mokesčiai, taip kaip jie suprantami klasikine prasme, neegzistuoja. ES biudžeto pajamos formuojamos remiantis nuosavųjų išteklių sistema. Nors ES biudžetas turi nuosavus finansinius išteklius, tačiau šio biudžeto pajamų šaltinis yra valstybių narių nacionalinių biudžetų mokestinės pajamos, kurias surenka ir kontroliuoja konkrečių valstybių narių vyriausybės. Vadinasi ES biudžetas negauna tiesiogiai pajamų iš konkrečių mokesčių (pvz., pridėtinės vertės mokesčio, pajamų ir pelno mokesčių) kaip tai yra nacionalinių biudžetų atveju.

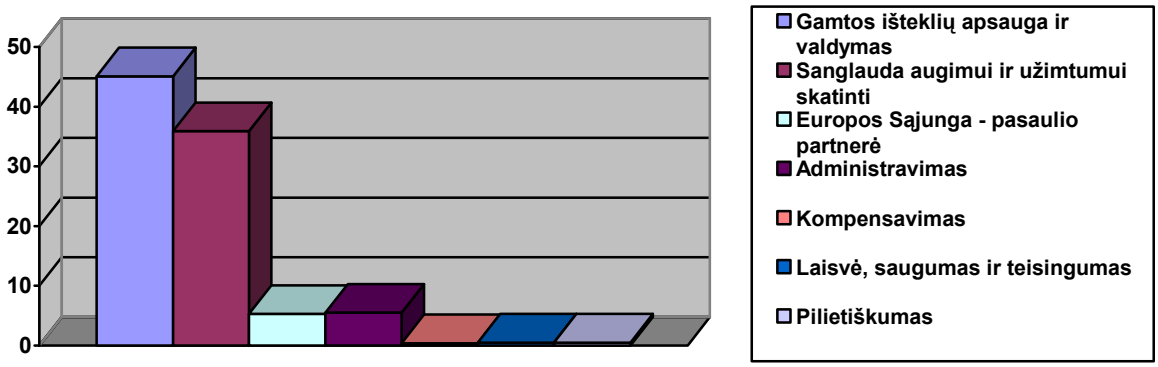
ES pajamų politiką iš esmės atspindi jau aptarta ES nuosavųjų išteklių sistemos formavimo raida bei finansinė struktūra, kuri bus aptariama tolesniuose šio darbo poskyriuose. Dėl to šiame darbo poskyryje pagrindinis dėmesys bus skiriamas ES išlaidų politikai.

ES išlaidų politika skiriasi nuo valstybių narių nacionalinių biudžetų išlaidų politikos. Kitas akivaizdžiai pastebimas skirtumas nuo valstybių narių nacionalinių biudžetų yra susijęs su biudžeto balansu, t .y. bet koks skolinimasis siekiant padengti ES biudžeto deficitą yra neįmanomas, nes pats ES biudžetas pagal ES teisės aktus negali būti deficitinis. Dėl to ES išlaidų politika turi būti aiškiai ir tiksliai apibrėžta, t. y. visos pajamos paskirstomos pagal konkrečias išlaidų rūšis, kad nesusidarytų biudžeto deficitas.

Kalbant apie konkrečias išlaidų sritis, reikia pastebėti, kad jos skiriasi nuo valstybių narių nacionalinių biudžetų išlaidų sričių. Pavyzdžiui, remiantis konkrečių finansinių metų ES išlaidų antraštinėmis dalimis, galima išskirti šešias skirtingas išlaidų kategorijas: 1) bendroji žemės ūkio politika, 2) struktūriniai veiksmai (t. y. struktūrinių fondų finansavimas), 3) vidaus politika, 4) užsienio veiksmai, 5) administracinės išlaidos, 6) parama šalims kandidatėms, 7)

rezerviniai fondai. Išvardytos finansavimo sritys yra nustatomos konkretiems einamiesiems biudžetiniams metams. Tuo tarpu finansinė struktūra nustato bendresnio pobūdžio ES išlaidų prioritetus ateinantiems septyneriems metams. Šiuo metu aukščiausiosios ES institucijos susitarė dėl 2007 – 2013 m. finansinės struktūros ir pagrindinės ES finansavimo sritys yra pateikiamos 2 lentelėje.

2 lentelė. Įsipareigojimų asignavimų sumos pagal finansinės struktūros išlaidų kategorijas[11]

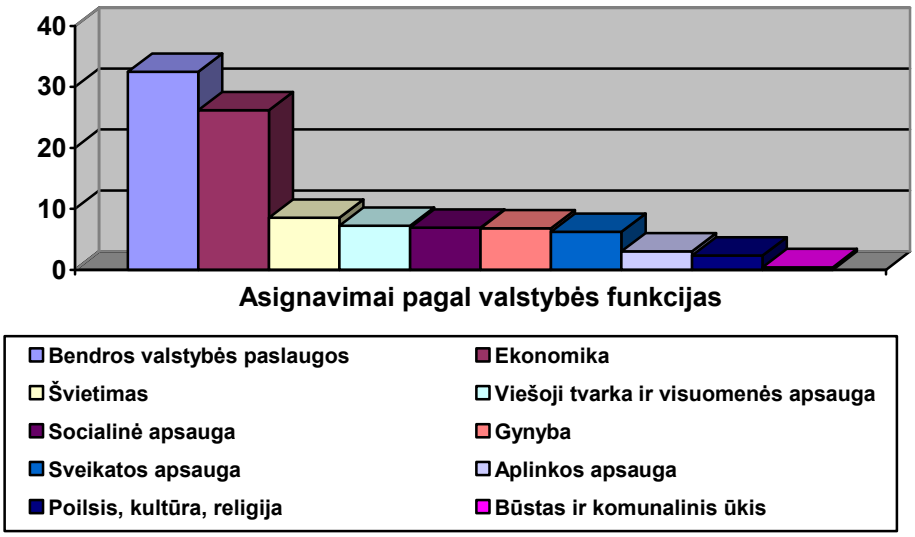


Šaltinis: 2007–2013 m. ES finansinė struktūra

Iš lentelėje pateiktų duomenų ir atsižvelgiant į ankstesnes ES biudžeto asignavimų kryptis galima daryti išvadą, kad iš esmės ES finansavimo prioritetai nepasikeitė. Didžiausia ES lėšų skiriama žemės ūkiui (45,1 %) ir sanglaudai (35,9 %).

Tuo tarpu palyginus ES biudžeto finansuojamas sritis su nacionalinių valstybių narių biudžetų lėšomis finansuojamomis sritimis galima pastebėti tam tikrų skirtumų (žr. 3 lentelę).

3 lentelė. Lietuvos Respublikos biudžeto asignavimai pagal valstybės funkcijas



Šaltinis: LR finansų ministerijos ir Statistikos departamento duomenys

[11] 2007 ES preliminarus biudžeto projektas.

3 lentelėje pateikiami Lietuvos Respublikos nacionalinio biudžeto asignavimai pagal valstybės funkcijas. Pastebėtina, kad Lietuvos nacionalinio biudžeto finansavimo prioritetai skiriasi nuo ES biudžeto finansuojamų sričių. ES finansuoja tas sritis, kurios yra svarbios siekiant valstybių narių ekonomikos konvergencijos. Iš esmės ES biudžeto finansavimo ypatumai pasireiškia tuo, kad finansavimas yra vykdomas visų pirma atsižvelgiant į finansinę struktūrą, t. y. 6 metų laikotarpį apimantį planavimo dokumentą, kuriuo remiantis yra sudaromas kiekvienų finansinių metų ES biudžetas. Konkrečios išmokos iš ES biudžeto yra skiriamos valstybėms narėms, tame tarpe ir Lietuvos Respublikai, kurios turi šią paramą įsisavinti. Kitaip tariant, ES steigiamosios sutartys nustato tam tikrus bendros politikos tikslus (pvz., valstybių narių sanglauda, tvari plėtra), kurie yra vykdomi ES lygiu. Pagal šiuos politinius prioritetus ir yra paskirstoma didžioji ES biudžeto pajamų dalis. Tuo tarpu kiekviena valstybė narė vykdo ir savo nacionalinę fiskalinę politiką, kuri atsispindi paskirstant konkretaus nacionalinio biudžeto piniginius išteklius.

Apibendrinant galima teigti, kad ES biudžetas, atsižvelgiant į išlaidų ir pajamų politiką, tam tikrais aspektais skiriasi nuo valstybių narių nacionalinių biudžetų. Pirmiausia ES biudžeto specifiką nulemia pačios ES kaip tarptautinės organizacijos specifinis pobūdis. Būtent dėl savo viršnacionalinės prigimties ES biudžetas gali būti apibūdinamas kaip kompleksinė teisinė – finansinė priemonė (teisės aktas), kurios paskirtis – įgyvendinti konkrečius politinius tikslus Bendrijos lygiu, kiekvienais finansiniais metais nustatant įsipareigojimus asignavimams ir mokėjimams. Kitas ES biudžeto skiriamasis bruožas – finansavimo sritys. Šiuo atveju lėšų judėjimo kryptis taip pat apsprendžia ES biudžeto specifika. ES biudžeto lėšos, kurios valstybėse narėse perpaskirstomos per nacionalinį biudžetą, pasižymi investiciniu pobūdžiu ir pridėtinės vertės kūrimu ne tik konkrečioje valstybėje narėje, bet ir visos Bendrijos lygiu. Kaip galima pastebėti iš pirmiau pateiktų lentelių, kuriose pateiktos ES biudžeto ir Lietuvos valstybės biudžeto finansavimo sritys ir apimtys, ES finansuoja bendresnio pobūdžio sritis. Šios sritys yra susijusios su visos ES plėtra ir vystymusi. Tuo tarpu Lietuvoje didžiausia biudžeto lėšų dalis nukreipiama į sritis, labiau susijusias su valstybės vidaus politika. Be to, Lietuvos ir apskritai visų valstybių narių biudžetų ypatingas skiriamasis bruožas yra transferiniai mokėjimai. Dalis konkrečios valstybės narės nacionalinio biudžeto pajamų yra skiriama transferiniams mokėjimams. ES biudžete nėra numatyti transferiniai mokėjimai. Negrąžintina finansinė parama iš ES biudžeto gali būti traktuojama kaip tam tikri transferiniai mokėjimai, tačiau atsižvelgiant į tai, kad šiais mokėjimais siekiama sukurti pridėtinę vertę Bendrijos lygiu ir pasiekti konkrečius tikslus arba rezultatus, galima teigti, jog tokios išmokos negali būti pripažįstami transferiniais mokėjimais klasikine prasme. Vadinasi, nors ES biudžeto ir Lietuvos valstybės biudžeto

pagrindiniai požymiai iš esmės sutampa, tačiau šių dviejų finansinių institutų negalima laikyti visiškai identiškais. Akivaizdu, kad santykio tarp jų ypatumus nulemia ES teisinė prigimtis, viršnacionalinis pobūdis ir tokie ES veiklos principai kaip *acquis communautaire* bei subsidiarumas.

II. LIETUVOS VALSTYBĖS IR EUROPOS SĄJUNGOS BIUDŽETO PROCESAS

2.1. Biudžeto funkcijos ir formavimo principai

Kalbant apie biudžeto funkcijas visų pirma reikia pažymėti, kad šiuo klausimu nei teisinėje, nei ekonominėje literatūroje nerasime vieningos nuomonės, tačiau esminių ar diametrialiai priešingų požiūrių į biudžeto atliekamas funkcijas taip pat nėra. Įvairių autorių išskiriamos biudžeto funkcijos turinio prasme iš esmės sutampa, skiriasi tik šių funkcijų konkretus įvardijimas arba skaičius. Apibendrinus įvairių autorių nuomones šiuo klausimu, teoriškai galima išskirti tokias pagrindines biudžeto funkcijas: 1) koordinavimo; ši funkcija susijusi su biudžetu kaip politiniu dokumentu ir kaip teisės aktu (įstatymu). Politine prasme biudžetas nustato vyriausybės tikslus ir siekius. Paskirstomi pinigų kiekiai įprasmina vyriausybės vykdomą politiką konkrečiais biudžetiniais metais. Be to, biudžetas turi realų poveikį institucijų, kurios gauna iš biudžeto asignavimus, veiklai, nes remdamosis būsimais asignavimais tokios institucijos planuoja ir organizuoja savo veiklą; 2) finansavimo funkcija iš esmės reiškia valstybės piniginių lėšų (biudžeto pajamų) perpaskirstymą; 3) valstybės ekonominio ir finansinio stabilumo užtikrinimo funkciją galima apibrėžti remiantis jau aptartais biudžeto plačiąja prasme vertinimo kriterijais; 4) visuomenės informavimo funkcijos turinį sudaro skaidrios valstybės fiskalinės politikos ir efektyvaus finansinių resursų valdymo reikalavimas. Tai reiškia, kad biudžetas kaip politinis dokumentas, tiek ir kaip teisės aktas turi būti viešas ir visuotinai prieinamas visuomenei. Turi būti sudaromos galimybės visuomenei susipažinti ne tik su galutiniu nacionaliniu biudžetu (t. y. patvirtintu įstatymu), kuriame atsispindi visos valstybės pajamos ir išlaidos, bet ir su biudžeto planavimu, rengimu, vykdymu bei įgyvendinimu.

Toliau bus aptariami biudžeto formavimo principai, dėl kurių teisinėje ir ekonominėje literatūroje taip pat nėra griežtai sutarta. Kaip teigia O. Rakauskienė: „Biudžeto valdymo procesas skirtingose šalyse yra skirtingas ir kiekviena valstybė turi savo biudžeto sudarymo būdus, metodus ir procedūras.“[12] Ir nors šiuo klausimu teorijoje nėra prieita vieningos nuomonės ar priimta bendra koncepcija, tačiau nepaisant minėtų skirtumų, kurie iš tikrųjų nėra esminiai, visos valstybės

[12] Rakauskienė G. O. Valstybės ekonominė politika. Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2006. P. 239.

daugiau ar mažiau pripažįsta tam tikrus kertinius biudžeto formavimo principus, kurie atspindi esminius biudžeto bruožus:

1) vieningumo principas, kuris reiškia tai, kad biudžete turi atsispindėti visos valstybės pajamos ir išlaidos;
2) tikrumo principas reikalauja, kad biudžeto pajamos ir asignavimai atspindėtų realius ir tikruosius valstybės finansinius įsipareigojimus bei pajamų gavimo šaltinius;
3) kasmetiškumo principas reiškia biudžeto sudarymą kiekvienais finansiniais metais, kurie nebūtinai turi sutapti su kalendoriniais metais;
4) skaidrumo principas susijęs su skaidria valstybės finansų politika ir visuomenės informavimo funkcija, pagal kurią vyriausybė turi laiku skelbti apie planuojamas ir faktines valstybės pajamas ir išlaidas, biudžeto vykdymą ir kontrolę. Šis principas svarbus tuo, kad jo „dėka didinamas viešųjų finansų ir valstybės politikos skaidrumas bei vykdoma visuomeninė biudžeto kontrolė“[13];
5) pagal specializuotumo principą visos biudžeto išlaidos ir pajamos turi būti tiksliai klasifikuojamos, t. y. pajamos nustatomos pagal konkretų pajamų šaltinį, o išlaidos skirstomos konkretiems tikslams ir asignavimų valdytojams.

Tiesą sakant biudžeto principų galima išvardinti ir daugiau, tačiau kai kurie iš jų yra tik kai kurių principų sinonimai (pvz., kasmetiškumas ir periodiškumas) arba kai kurie principai yra tik įvardijimas tos biudžeto savybės, kuri yra ir taip aiški. Pavyzdžiui, Vengrų ekonomikos profesorius Mihaly Hogye[14] nurodo išimtinumo principą, reiškiantį, kad biudžete turi būti aptariami tik finansiniai klausimai. Iš tikrųjų, nepaneigiant šio principo reikšmės ir pagrįstumo galima abejoti jo tikslingumu tarkim jį įtvirtinti teisės norminiuose aktuose, nes biudžeto įstatymas savo prigimtimi ir pobūdžiu yra toks teisės aktas, kuriame bet kokiu atveju išimtinai yra įtvirtinamos ar aptariamos tam tikros valstybės finansinės nuostatos ir klausimai. Tačiau kaip jau buvo minėta pirmiau – teoriniu šio principo išskyrimu negalima abejoti, nes jis tam tikrą reiškinį, šiuo atveju biudžetą, padaro tik aiškesniu ir įvardiją akivaizdžią jo savybę, kurios paneigti negalime. Tuo tarpu Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme apie biudžeto formavimo principus tiesiogiai iš viso neužsimenama. Šiuos principus galima išvesti iš kai kurių įstatymo nuostatų, pavyzdžiui, 2 str. 3 d. – kasmetiškumo principas, 2 str. 6 ir 8 dalys, 9 str. – specializuotumo principas. Juridinės technikos požiūriu tai nėra sveikintinas dalykas, kadangi šiaip ar taip valstybės biudžeto svarba kiekvienos valstybės finansiniame gyvenime yra ypatingos reikšmės, taip kad visa teisinė bazė, susijusi su valstybės biudžetu, turi būti itin kruopščiai ir preciziškai parengta, nes priešingu atveju, neatkreipus dėmesio atrodytų net ir į

[13] Ten pat, P. 241.
[14] Hogye M. Local government budgeting. – Budapest: Open Society Institute, 2002 – XVI. P. 102.

savaime suprantamus dalykus, gali atsirasti įvairių piktnaudžiavimų ir netgi įstatyminių spragų. Tai savo ruožtu lemtų tam tikrą neužtikrintumą vienoje iš svarbiausių valstybinės veiklos grandžių, t. y. finansų srityje. Kalbant apie ES biudžeto formavimo principus, galima paminėti 2002 m. birželio 25 d. priimtą naują Finansinį reglamentą[15], pakeitusį nuo 1977 m. galiojusį Finansinį reglamentą. Šio reglamento 3 straipsnyje įtvirtinti 8 ES biudžeto formavimo principai: vieningumo ir biudžeto tikslumo, kasmetiškumo, subalansuotumo, apskaitos vieneto, universalumo, konkretumo, gero finansų valdymo principas ir skaidrumo principas, kurio laikomasi vykdant biudžetą. Daugumos šių principų turinys sutampa su pirmiau išvardintų principų turiniu. Reikia išskirti keletą principų, kuriuos nulemia ES biudžeto specifika. Subalansuotumo principas, kuris reiškia, kad prognozės dėl biudžetinių metų įplaukų turi būti tokios pat, kaip ir tų metų asignavimai mokėjimams. Tai reiškia, kad ES biudžetas negali būti deficitinis, nes tai nesuderinama su nuosavųjų išteklių sistema ir todėl tai neleistina. Kitas, tam tikrų ypatumų turintis principas – apskaitos vieneto principas, reiškiantis, kad biudžetas sudaromas ir vykdomas eurais, ir sąskaitos pateikiamos eurais. Prieš tai aptartų principų tarpe apskaitos vieneto principas nėra įvardijamas, tačiau akivaizdu, kad kiekvienos valstybės biudžeto apskaitos vienetas yra jos nacionalinė valiuta.

Apibendrinant galima padaryti keletą išvadų. Visų pirma, atsižvelgiant į biudžeto reikšmę, funkcijas, formavimo principus akivaizdu, kad biudžetas yra daugialypis valstybės finansinės sistemos reiškinys turintis įtakos didelei daliai valstybės funkcionavimo aspektų. Jis apima valstybės finansinę, politinę, ekonominę ir socialinę sferas, o konkrečiai kalbant apie aptartus biudžeto klausimus galima teigti, kad vienos ir galutinės tiesos biudžeto formavimo principų klausimu nustatyti praktiškai nėra įmanoma, nes tai per daug sudėtinga ir kompleksiška. Visi formavimo principai viena ar kita prasme bus teisingi, nes atspindės konkrečias biudžeto savybes.

2.2. Lietuvos valstybės nacionalinio biudžeto, kaip fiskalinės politikos priemonės, raidos etapai nuo 1990 m.

Fiskalinė politika – tai viena iš sudedamųjų makroekonominės politikos dalių, kurią sudaro valstybės biudžeto, mokesčių ir valstybės išlaidų politika. Tai viena iš valstybės naudojamų priemonių valstybės makroekonominiam subalansuotumui pasiekti ir ji visų pirma yra susijusi su biudžetu, nes per biudžetą yra paskirstomos valstybės pajamos. Šiame poskyryje bus aptariama Lietuvos Respublikos nacionalinio biudžeto kaip fiskalinės politikos priemonės raida ir tai, kaip keitėsi biudžeto vaidmuo valstybės fiskalinės politikos plotmėje.

[15] 2002 m. birželio 25 d. Tarybos reglamentas (EB, EURATOMAS) Nr. 1605/2002 dėl Europos Bendrijų bendrajam biudžetui taikomo finansinio reglamento. OL L 248, 2002 9 16, P. 1–48.

Nuo nepriklausomybės atgavimo iki 2004 m. gegužės 1d., kuomet buvo įstota į ES, Lietuvai teko per pakankamai trumpą laiko tarpą išgyventi du svarbius valstybės ekonominio vystymosi etapus: pereinamąjį laikotarpį (nuo planinės prie rinkos ekonomikos) ir su naryste ES susijusį konvergencijos laikotarpį, kuris, beje, tęsiasi iki šiol. Apžvelgus ekonominę literatūrą, galima drąsiai teigti, kad buvo atlikta daug studijų ir tyrimų, kuriuose analizuojamos pereinamojo laikotarpio valstybių, ypač posovietinių respublikų, problemos ir sunkumai transformuojant ekonomiką nuo buvusios planinės prie kapitalo rinkos. Darbe bus bandoma paanalizuoti Lietuvos Respublikos nacionalinio biudžeto kaip fiskalinės politikos priemonės raidą ir vaidmenį mūsų valstybėje pereinamuoju ir konvergencijos (narystės ES) laikotarpiais.

Apskritai kalbant apie Lietuvos nacionalinio biudžeto kaip fiskalinės priemonės vaidmenį, reikėtų išskirti tam tikrus laikotarpius, apibrėžiančius biudžeto politinės ir finansinės krypties prioritetų kaitą. Pirmasis laikotarpis apimtų 1990 – 2000 m. 1990 m. liepos 30 d. Aukščiausioji Taryba primėmė Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymą, kuriuo buvo sukurtas teisinis nepriklausomos Lietuvos valstybės biudžetinės sistemos pagrindas. Šiuo laikotarpiu viena iš svarbiausių biudžeto kaip fiskalinės priemonės paskirčių buvo atnaujinti ir modernizuoti valstybės valdymo aparato institucinę – administracinę struktūrą, kad ji padėtų efektyviai ir veiksmingai privačiam sektoriui prisitaikyti prie rinkos ekonomikos dėsnių. Taip pat didelis dėmesys buvo skiriamas sveikatos ir socialinei apsaugai, švietimui (maždaug pusė viso biudžeto pajamų buvo skiriama šioms sritims[16]), teismų sistemai, policijai ir gynybai (trečdalis viso biudžeto pajamų buvo skiriama šioms sritims[17]). Apskritai per šį pakankamai trumpą 10 metų laikotarpį Lietuvos ekonomika išgyveno dramatiško nuosmukio iš karto po nepriklausomybės atkūrimo, atsigavimo ir augimo laikotarpius bei tam tikrą stagnacijos etapą Rusijos krizės metu. Dėl to Lietuvos biudžetas kaip fiskalinė priemonė turėjo atlikti itin svarbų valstybės finansinės, ekonominės ir socialinės padėties stabilizatoriaus vaidmenį. Net ir neanalizuojant konkrečių statistinių duomenų, galima teigti, kad iki 2000 m. Lietuvos biudžetas kaip fiskalinės politikos priemonė kiekvienais metais buvo orientuojamas į konkrečių tikslų, susijusių su valstybės stabilumo išlaikymu, pasiekimą.

Antrasis laikotarpis apimtų 2000 – 2004 m. Tai laikotarpis žymintis Lietuvos biudžeto politikos perorientavimo į ES finansinį sektorių pradžią. Detaliau derybų eiga ir rezultatai bus nagrinėjami tolesniame šio darbo poskyryje. Dėl to trumpai derėtų užsiminti, kad pagrindiniai derybų tikslai buvo: „a) susitarti dėl pereinamųjų laikotarpių, reikalingų ES *acquis* įgyvendinimui, ilgio, b) nustatyti naujųjų narių įmokas į ES biudžetą ir išmokas iš jo, c) susitarti

[16] Vaicenavičius R. J. Lithuanian fiscal policy: experience and challenges. Lithuania: from transition to convergence, papers presented at a Conference in Vilnius, Lithuania September 23 – 24, 1999. P. 205,. Eugrimas, 1999.
[17] Ten pat.

dėl naujųjų narių dalyvavimo ES institucijose sąlygų“[18]. Finansinių ir biudžetinių nuostatų skyriaus turinį sudarė ES biudžeto principų įgyvendinimas, nuosavųjų išteklių sistema, bendro finansavimo sistema. Pagrindinis tikslas buvo suderinti Lietuvos teisės aktus finansinių ir biudžetinių nuostatų srityje su ES *acquis*. Atitinkamų Lietuvos teisės aktų suderinimas su ES teise buvo vienas iš pagrindinių uždavinių, kurį Lietuva turėjo įgyvendinti kaip įmanoma kokybiškiau. Tačiau kaip vėliau pastebėsime, būtent šis tikslas nebuvo visiškai pasiektas ir įgyvendintas palyginus su kitomis valstybėmis kandidatėmis.

Trečiasis Lietuvos nacionalinio biudžeto, kaip fiskalinės politikos priemonės kaitos laikotarpis apimtų 2004 m. gegužės 1 d. – 2006 m. Čia svarbūs du faktai susiję su Lietuvos biudžetu. Visų pirma Lietuvos biudžetas tampa sudėtine ES finansinės sistemos dalimi, t. y. gaunamos išmokos iš ES biudžeto ir mokamos įmokos iš Lietuvos biudžeto į ES biudžetą, Lietuva dalyvauja svarstant ES biudžetą ir, antra, 2006 m. yra tie metai, kai Lietuva pirmą kartą dalyvauja svarstant ES finansinę struktūrą.

Taigi apibendrinant galima teigti, kad Lietuvos Respublikos nacionalinio biudžeto kaip fiskalinės politikos priemonės vaidmuo kito nuo nepriklausomybės atgavimo iki įstojimo į ES ir narystės ES metu. Kaip jau minėta pirmiau, Lietuvos biudžeto sistema įstojus į ES neprarado savo savarankiškumo ir fiskalinės bei biudžeto politikos formavimas yra Lietuvos valstybės išimtinė teisė, tačiau šiuo metu dėl bendros naudos ir ekonominės valstybių narių konvergencijos tikslų reikia atsižvelgti ir laikytis ES teisės aktų susijusių su biudžetine drausme, valstybių narių finansiniu stabilumu ir prioritetinėmis ES politikos sritimis.

2.3. Lietuvos valstybės derybos dėl narystės Europos Sąjungoje

2000 m. vasario 15 d. Lietuva pradėjo oficialias derybas dėl narystės ES. Tai laikotarpis žymintis Lietuvos biudžeto politikos perorientavimo į ES finansinį sektorių pradžią. Derybų metu buvo deramasi pagal 31 derybinį skyrių. Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad finansinės naudos atžvilgiu svarbūs yra ir visi derybiniai skyriai, kuriuose Lietuva taip pat išsiderėjo tam tikrą finansinę paramą. Dėl to Lietuvos derybos dėl finansinių ir biudžetinių nuostatų yra nagrinėjamos išimtinai biudžeto ir biudžetinės sistemos kontekste.

Vienas iš svarbiausių kiekvienos valstybės kandidatės derybų aspektų – derybos dėl finansinių narystės sąlygų, t. y. kokia finansinė parama bus gaunama iš ES ir kokius įnašus valstybei tapus ES nare reikės mokėti į ES biudžetą. Nagrinėjamos temos požiūriu svarbiausias yra 29 derybinis skyrius – „Finansinės ir biudžetinės nuostatos“, – kuris lėmė tai, kad Lietuvos nacionalinio biudžeto ir biudžeto politikos klausimai tapo susieti su ES biudžeto procesu ir

[18] K. Maniokas. R. Vilpišauskas. D. Žeruolis. Lietuvos kelias į Europos Sąjungą. – Vilnius: Eugrimas, 2004. P. 58.

politika. Atsižvelgiant į tai, kad 2004 m. gegužės 1 d. Lietuva tapo ES nare, galima teigti, kad būtent šis ketverių metų derybų dėl stojimo į ES laikotarpis yra susijęs su Lietuvos valstybės biudžeto proceso ir politikos perorientavimu nuo nepriklausomos pereinamosios ekonomikos valstybės biudžeto į biudžetą kaip sudėtinę ES finansinės sistemos dalį.

2000 m. gruodžio 22 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė nutarimą Nr. 1486 dėl Lietuvos Respublikos derybinių pozicijų derybose dėl narystės Europos Sąjungoje patvirtinimo. Šiame nutarime nustatyta, kad Lietuva iš esmės yra pasirengusi prisiimti finansinius įsipareigojimus, susijusius su naryste ES, t. y. Lietuvos Respublika įsipareigoja suderinti vidaus teisės aktus su finansinių ir biudžetinių nuostatų *acquis*, kad įstojus į ES nebūtų kliūčių tiesiogiai taikyti ES teisės aktus.[19] Svarbu yra tai, kad „Europos Sąjungos *acquis* principas nenustato biudžetinės sistemos modelio, kurį valstybės narės turėtų įdiegti, tačiau jos turi užtikrinti gerą ES biudžeto išteklių ir išlaidų valdymą. Valstybės narės nacionalinis biudžetas turi būti tvarkomas taip, kad būtų galima efektyviai valdyti lėšas, einančias iš ES biudžeto ir į jį.“[20] Vadinasi, formaliai yra pripažįstama, kad valstybių narių biudžeto politika yra išimtinė šių valstybių kompetencija, tačiau nacionalinės biudžeto politikos vykdymui yra taikomos Europos Bendrijos steigimo sutarties VII antraštinės dalies I skyriaus „Ekonominė politika“ nuostatos. O tai reiškia, kad visoms valstybėms narėms yra taikomos bendros biudžeto drausmės taisyklės bei koordinavimo procedūros. Iš to darytina išvada, kad vykdant Lietuvos biudžeto politiką, būtina laikytis ES teisės aktų nuostatų ir ES rekomendacijų šiuo klausimu, nors visų sprendimų priėmimo ir teisinių priemonių taikymo kompetencija, susijusi su biudžetine sistema ir biudžeto procesu, priklauso išimtinai Lietuvos valstybei. Derybų dėl narystės ES metu tai turėjo būti vienas iš svarbiausių principų, kurio derėjo laikytis reformuojant Lietuvos valstybės biudžetinės sistemą. Atsižvelgiant į jau minėtą Vyriausybės nutarimą 2000 m. Lietuvoje buvo vykdoma biudžetinės sistemos reforma, kurios pagrindiniai tikslai buvo:

1) pagerinti Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto planavimą ir biudžeto procedūras;
2) patobulinti finansinių išteklių valdymą ir kontrolę;
3) padidinti procesų viešumą ir skaidrumą;
4) spręsti su stojimu į ES susijusius finansinius klausimus.

Šie tikslai yra susiję su pagrindinėmis to meto problemomis, kurias Lietuvai reikėjo išspręsti norint sėkmingai užbaigti 29 derybinį skyrių. Galima teigti, kad išvardyti tikslai yra bendri visoms valstybėms kandidatėms, kurios derėjosi dėl narystės ES, nes šių derybų metu ES derėjosi su geopolitine prasme panašiomis Vidurio ir rytų Europos valstybėmis. Dėl to tikslinga būtų palyginti Lietuvos ir Slovėnijos pasiekimus derantis dėl 29 derybinio skyriaus. Slovėnijos

[19]Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. 1486 „Dėl Lietuvos Respublikos derybinių pozicijų derybose dėl narystės Europos Sąjungoje patvirtinimo“ // Valstybės Žinios. 2000, Nr. 111-3592.
[20] The implementation of the stability and Growth Pact. ECB Monthly Bulletin, 1999.

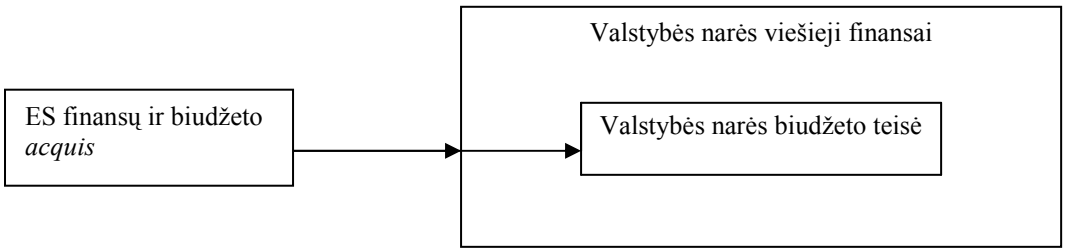
valstybė parinkta dėl to, kad ji, panašiai kaip ir Lietuva susidūrė su beveik identiškomis biudžetinėmis problemomis: decentralizuota biudžetinė sistema (pvz., Lietuvoje vykdant biudžetinės sistemos reformą buvo reformuoti 23 nebiudžetiniai fondai), vidutinės trukmės ir ilgalaikio (3–5 metų) biudžetinio planavimo dokumentų nebuvimas, silpnas ryšys tarp ilgalaikių prioritetų ir biudžeto, biudžetinio skaidrumo stoka (netinkami biudžeto struktūra, pajamų ir išlaidų klasifikavimas). Šiuo atžvilgiu bus lyginami Lietuvos ir Slovėnijos derybinės pozicijos dėl „Finansinių ir biudžetinių nuostatų“ (29 derybinis skyrius).

Bene didžiausia spraga Lietuvos atžvilgiu yra susijusi su biudžetinės sistemos reforma ir biudžetinės sistemos teisine baze. Visų pirma Lietuva neturėjo aiškios biudžetinės sistemos reformos programos, kokią buvo sudariusi Slovėnija. Pastaroji valstybė jau nuo 1998 m. pradėjo vykdyti esminę viešųjų finansų sektoriaus reformą, pagal kurią viešųjų finansų valdymas ir kontrolė turėjo atitikti tarptautiniu lygiu pripažintus standartus. Lietuvoje tuo tarpu buvo keičiamas tik Biudžeto sandaros įstatymas, kuris yra vienintelis įstatymas tikrąja to žodžio prasme nustatantis Lietuvos valstybės biudžetinę sistemą ir biudžeto procesą. Be to, vykdant biudžetinės sistemos reformą[21] ir 2000 m. liepos 11 d. priėmus Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymo pakeitimo įstatymą[22], buvo įtvirtintos tokios svarbiausios reformos nuostatos: 1) įvedamas trimetis Lietuvos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų planavimas; 2) nustatomas reikalavimas Lietuvos valstybės biudžetą rengti vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatytais strateginio planavimo tikslais (prioritetais); 3) apibrėžiama nacionalinio biudžeto vykdymo kontrolė; 4) nustatomi informacijos apie Lietuvos valstybės nacionalinio biudžeto sudarymą, priėmimą, vykdymą, vertinimą ir kontrolę reikalavimai. Šie reformos elementai yra tik iš dalies susiję su esmine biudžetinės sistemos reforma, nes programinis biudžetas ir biudžeto planavimas buvo silpnoji Lietuvos biudžeto sistemos dalis. Atsižvelgiant į pagrindines problemas, kurios buvo įvardytos derybų metu (pvz., biudžeto sudarymo proceso nuoseklumas, ES biudžeto principų įgyvendinimas, teisės aktų, reglamentuojančių biudžetą ir biudžeto procesą išsamumas ir sistemiškumas), reikia pažymėti, kad Lietuva galėjo ir turėjo imtis kardinalių ir esminių reformų biudžeto teisės srityje. Pavyzdžiui, Slovėnijos valstybės biudžeto srityje, atlikus esminę biudžeto teisės sistemos reformą, galioja Slovėnijos Respublikos biudžeto įgyvendinimo įstatymas, Viešųjų finansų įstatymas ir Taisyklės dėl išmokų mokėjimo iš Slovėnijos Respublikos biudžeto. Šios valstybės teisės aktai, reglamentuojantys biudžetą ir biudžeto procesą, buvo pakeisti arba priimti nauji teisės aktai. Akademinėje literatūroje, nagrinėjančioje biudžetą, dažnai nurodomas biudžetinės teisinės sistemos autonomiškumo principas. Pagal šį principą teigiama, kad kiekvienos valstybės nacionalinis biudžetas yra viešųjų

[21] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. 1486 „Dėl Lietuvos Respublikos derybinių pozicijų derybose dėl narystės Europos Sąjungoje patvirtinimo“ // Valstybės Žinios. 2000, Nr. 111-3592.
[22] Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės Žinios. 2000, Nr. 61-1826.

finansų pagrindas, o tai lemia ypatingą šio finansinio instrumento svarbą valstybei. Dėl to norint tinkamai sureguliuoti finansinius srautus tarp ES biudžeto ir konkrečios valstybės narės biudžeto bei padaryti santykį tarp šių biudžetų kiek galima aiškesniu, atliekant biudžetinės sistemos reformą, reikia atsižvelgti į tam tikrus kriterijus, o būtent, „biudžeto išskirtinumą valstybės viešųjų finansų srityje ir jo susiejimą su ES biudžetu“[23]. Abu šiuos kriterijus galima vertinti kaip tam tikrą orientyrą, pagal kurį galima nustatyti galutinį santykį tarp ES biudžeto teisinės sistemos ir valstybės narės biudžeto. Šie kriterijai taip pat gali būti naudojami atliekant konkrečios valstybės narės biudžetinę reformą. Galima teigti, kad Slovėnijos pavyzdys aiškiai iliustruoja minėtų kriterijų laikymąsi. Pirmiausia reikia suvokti biudžeto svarbą valstybės viešųjų finansų sektoriuje. Dėl to visi biudžetą, biudžeto procesą ir biudžetinę sistemą reglamentuojantys teisės aktai turi būti išimtinai susiję tik su šiais teisiniais klausimais. Antra, nacionalinio biudžeto susiejimas su ES biudžetine sistema turi būti atliekama taip, kad valstybėje narėje aiškiai galima būtų išskirti biudžeto teisės institutą ar pošakę. Kitais žodžiais tariant, turi būti sudaroma galimybė konkrečiai nustatyti santykį tarp ES finansų ir biudžeto *acquis* ir valstybės narės biudžeto teisės (žr. 1 schemą).

1 schema. Santykis tarp Europos Sąjungos acquis ir valstybės narės biudžeto teisės.



Taikant šią schemą Lietuvai, akivaizdu, kad mūsų valstybėje nėra aiškaus biudžeto teisės instituto, t. y. visumos teisės aktų (įstatymų), tiksliai nustatančių biudžeto procesą, vykdymą ir kontrolę. Analizuojant Slovėnijos situaciją, galima teigti, kad šios valstybės atveju tam tikra prasme galima biudžeto teisės institutą tarsi „atjungti“ nuo bendros valstybės viešųjų finansų sistemos ir savarankiškai nagrinėti biudžeto teisės santykį su ES finansų ir biudžeto *acquis*. Dėl to apibendrinant galima pateikti akivaizdžią išvadą, kad kiekybiniu požiūriu lyginamų valstybių biudžetinės teisinės bazės akivaizdžiai skiriasi ir šiuo atveju būtent kiekybė yra tiesiogiai susijusi su biudžeto teisės instituto kokybe.

Atsižvelgiant į valstybių kandidačių padėtį derybų dėl narystės ES ir 29 derybinio skyriaus ypatumus, logiškai mąstant kiekvienai valstybei narei buvo nustatyta pareiga arba

[23] Tumpel-Gugerel G. Economic convergence and divergence in Europe.Growth and regional development in an enlarged European Union. 2003. P. 148.

tikslas, kad jų teisės aktai, susiję su biudžetu ir biudžetine sistema, visiškai atitiktų ES *acquis* principą. Valstybės kandidatės, siekdamos minėto tikslo turėjo visišką veiksmų laisvę. Svarbiausia buvo pasiekti šį tikslą ir taikyti įvairias teisines priemones ir būdus savo nuožiūra, t. y. nacionaliniu lygiu.

Derybas dėl finansinių ir biudžetinių nuostatų Lietuva užbaigė 2002 m. gruodžio 13 d. Nepaisant tam tikrų trūkumų, kuriuos galima pastebėti biudžetinėje sistemoje, ypač atsižvelgiant į biudžeto teisinę bazę ir administracinius gebėjimus valdyti ES paramą, Lietuva finansiniu požiūriu išsiderėjo pakankamai geras sąlygas. Tai pavaizduota 4 ir 5 lentelėse:

4 lentelė. Mokėjimai iš Europos Sąjungos biudžeto ir įmokos į Europos Sąjungos biudžetą.

Metai	Mokėjimai iš ES biudžeto (mln. EUR)	Įmokos į ES biudžetą (mln.EUR)
2004	423	124
2005	690	191
2006	750	196

Šaltinis: K.Maniokas „Lietuvos kelias į Europos Sąjungą“, Vilnius, Eugrimas, 2004. P. 498–501.

5 lentelė. Grynoji Lietuvos biudžeto padėtis.

Metai	Grynasis teigiamas balansas (mln. EUR)
2004	299
2005	499
2006	555

Šaltinis: K.Maniokas „Lietuvos kelias į Europos Sąjungą“, Vilnius, Eugrimas, 2004. P. 498–501.

Iš lentelių matyti, kad Lietuvos piniginiai įnašai į ES biudžetą yra daugiau nei dvigubai mažesni nei gaunamos išmokos. Tokią padėtį reiktų sieti su dviem aplinkybėmis. Visų pirma Europos Bendrijos steigimo sutarties 158 str. 2 d. nustato, kad „Bendrija ypač siekia mažinti regionų plėtros lygio skirtumus ir nepalankiausias sąlygas turinčių regionų <...>, įskaitant ir kaimo vietoves atsilikimą.“ Tai yra bendras ekonominės sanglaudos ir konvergencijos tikslas, tačiau atsižvelgiant į Lietuvos bendrą išsivystymo laipsnį ir makroekonominius rodiklius ES lygiu, galima teigti, kad toks išmokų iš ES biudžeto dydis yra visiškai pagrįstas, nes tokiu būdu siekiama sumažinti Lietuvos atsilikimą nuo bendro ES valstybių narių ekonominio išsivystymo vidurkio ir stiprinti ekonominę ir socialinę sanglaudą visos ES lygiu. Kita vertus šiuos

kiekybinius rodiklius taip pat lėmė pagrindinių veikėjų derybose dėl narystės ES pasiekimai ir išsiderėtos sąlygos.

2.4. Biudžeto planavimas

Ankstesniuose skyriuose aptarus ES biudžeto pajamų istorinę analizę ir specifiką galima padaryti tam tikras apibendrintas išvadas:

1) ES biudžeto specifiką lemia pačios ES kaip tarptautinės organizacijos ir geopolitinio vieneto ypatumai, t. y. atsižvelgiant į ES tikslus, prioritetus ir ypač finansavimo schemą galima teigti, kad tai specifinė, valstybių narių ir jų piliečių interesų suderinimu paremta tarptautinė organizacija;
2) ES biudžetas yra finansinis šios organizacijos veiklos pagrindas ir centrinė finansinės sistemos dalis.

Šiame darbo poskyryje bus bandoma atskleisti Lietuvos Respublikos nacionalinio biudžeto ir ES biudžeto tam tikrus santykio aspektus, remiantis šių biudžetų procesu, kitaip tariant sudarymo tvarka. Lietuvos narystė ES lemia tai, kad mūsų valstybė vykdydama biudžeto politiką ir formuodama kiekvienų finansinių metų biudžetą turi atsižvelgti į ES vykdomą biudžeto politiką. Kalbant apie ES biudžeto politiką turbūt reikėtų pradėti nuo finansinės struktūros, t. y. daugiamečio finansinio planavimo, sąvokos. Finansinė struktūra atsirado Europos Sąjungoje 1988 m. Tai daugiametis biudžeto planas, kuriame keliems metams į priekį numatomos ES biudžeto pajamos ir išlaidos sutartiems ES prioritetams finansuoti. 1980 m. ES ištiko finansinė ir politinė krizė dėl to, kad biudžeto sudarymo procedūra tapo labai sudėtinga ir didėjo neatitikimas tarp ES pajamų ir poreikio šiomis pajamomis finansuoti Bendrijos išlaidas. Tuo tikslu Europos Komisija Tarybos siūlymu turėjo įvertinti Bendrijos biudžeto proceso veiksmingumą. Komisija, atlikusi tyrimą, pasiūlė įvesti finansinės struktūros procedūrą, t. y. siekiant užtikrinti racionalią ir tikslią ES biudžeto sudarymo procesą, nustatyti biudžetinius prioritetus ir finansavimo kryptis bei pajamų prognozes sudarant tarpinstitucinius susitarimus.

Pagal tarpinstitucinio susitarimo schemą, trys ES institucijos – Europos Parlamentas, Europos Taryba ir Europos Komisija – iš anksto susitardavo dėl pagrindinių prioritetų (finansavimo krypčių) ir tokiu būdu bent jau preliminariai numatydavo Bendrijos išlaidas ateinantiems 7 metams. „Techniškai patvirtinus finansinę struktūrą ateinantiems finansiniams metams ir prieš tai, kai Komisija priims sprendimą dėl preliminaraus biudžeto projekto, sušaukiamas trialogas (t. y. Europos Komisija, Europos Parlamentas, ir Europos Taryba aut. past.) siekiant aptarti galimus ateinančių metų biudžeto prioritetus, atsižvelgiant į kiekvienos

institucijos galias."[24] Galima teigti, jog finansinės struktūros sudarymo atveju tam tikra prasme įvykiams užbėgama už akių, nes visos ES biudžeto sudarymo procese dalyvaujančios institucijos gali šiame dokumente aptarti svarbiausius ir labiausiai ginčytinus biudžeto klausimus dar iki Komisijai priimant preliminarų biudžeto projektą. Tokiu būdu yra palengvinamas ir turinio prasme supaprastinamas vėlesnis biudžeto projekto svarstymas Europos Parlamente kiekvienais finansiniais metais. „Komisijos siūlymu, šiose finansinėje struktūroje Europos Parlamentas ir Taryba daro pataisas, jas derina ir peržiūri. Komisija kiekvienais metais, atsižvelgdama į ekonominį augimą ir infliaciją atnaujina finansinę struktūrą."[25] Taigi finansinė struktūra nėra savitikslis teisinis dokumentas. Ji yra sudaroma būtent tam, kad būtų palengvintas ES biudžeto parengimas kiekvienais finansiniais metais ir užtikrintas ES finansinis stabilumas bei nuosekli biudžetų raida. Pirmasis tarpinstitucinis susitarimas sudarytas 1988 m., jame numatytos Bendrijos išlaidos 1988 – 1992 m. laikotarpiui. Antrasis tarpinstitucinis susitarimas apėmė 1993 – 1999 m. laikotarpį. Šios finansinės struktūros pagrindinis tikslas buvo sukurti bazę euro įvedimui, atlikti Bendrosios žemės ūkio politikos reformą, įkurti Sanglaudos fondą. Trečioji finansinė perspektyva vadinamoji *Darbotvarkė 2000* apėmė 2000 – 2006 m. laikotarpį. Pagrindiniai tikslai – ES išlaidų stabilizavimas ir pasirengimas ES plėtrai. Būtent ši finansinė perspektyva yra svarbi Lietuvai, nes derybų dėl narystės ES metu Lietuvos išsiderėta finansinė nauda buvo gaunama remiantis 2000 – 2006 m. finansine perspektyva. 2006 m. birželio 14 d. Europos Taryba, Parlamentas ir Komisija sutarė dėl 2007 – 2013 m. finansinės perspektyvos, kuri įsigalioja nuo 2007 m. sausio 1 d. Ji Lietuvai svarbi tuo, kad ši finansinė struktūra priimta dalyvaujant Lietuvai ir apima finansavimo laikotarpį Lietuvai esant ES nare.

Finansinė struktūra svarbi ir tuo, kad tai yra vienas iš svarbiausių ES paramos programavimo dokumentų. Daugiametis ES biudžeto išlaidų planavimo principas ir numatomų realių išlaidų apskaičiavimas Lietuvai buvo pakankamai naujas dalykas. Dėl to derybų dėl narystės ES metu Lietuva įsipareigojo vykdyti biudžetinės sistemos reformą 29 derybinio skyriaus atžvilgiu. Vienas iš šios reformos rezultatų atsispindi Biudžeto sandaros įstatymo 17 str. 2 d., pagal kurią įvedamas trimetis Lietuvos valstybės nacionalinio biudžeto planavimas. Vadinasi pereita prie programinio biudžeto formavimo. Teorijoje programinis biudžeto formavimas yra siejamas su finansiniais valstybės planais, paprastai ilgalaikiais. Kiekviena valstybė turi sudariusi savo ilgalaikės plėtros ir (arba) strateginės veiklos planus, kurie paprastai apima 3–5 metų laikotarpį. Šie planai sudaromi remiantis ekonominiais valstybės rodikliais,

[24] Tarpinstitucinis susitarimas 1999 m. gegužės 6 d. tarp Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dėl biudžeto vykdymo tvarkos ir biudžeto sudarymo procedūros tobulinimo; http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999Y0618(02):LT:HTML; prisijungimo data 2006 10 18.

[25] http://www.eu.int/comm/budget/documents/multiannual_framework_en.htm; prisijungimo data: 2006 10 18.

ekonominėmis analizėmis, tyrimais ir prognozėmis. Plane yra išdėstomi atitinkamos valstybės konkrečios prioritetinės sritys, kurioms yra skiriamas didžiausias dėmesys. Programinis biudžetas yra sudaromas, atsižvelgiant į šiuos ilgesnės trukmės planus, kurie, sudarant konkrečių finansinių metų biudžetą, atlieka tam tikrą orientacinę funkciją. Programinio biudžeto pagrindinis privalumas – jo lankstumas, atsižvelgiant į valstybės raidos ir vystymosi pokyčius. Ilgalaikiai finansiniai planai yra gairės, kurias galima koreguoti priklausomai nuo valstybės finansinės padėties ir įsipareigojimų. ES būtent ir yra naudojamas tokio pobūdžio programiniai dokumentai, sudaromi 7 metų laikotarpiui. Finansinė perspektyva atspindi metodologinį ES biudžeto pajamų ir išlaidų pagrindą. Kiekvienoje finansinėje struktūroje yra nustatomi konkretūs išlaidų prioritetai ir kryptys bei pajamų šaltiniai. Vėliau šios išlaidų ir pajamų kryptys yra detalizuojamos kiekvienų finansinių metų ES biudžete.

Apskritai kalbant apie Lietuvos finansų ir biudžeto politiką galima pastebėti, kad mūsų valstybės požiūris į biudžetinę discipliną ir drausmę tam tikrais atžvilgiais neatitinka ES reikalavimų. Kaip jau buvo minėta pirmiau, nacionalinė biudžeto politika iš esmės yra išimtinė valstybių narių kompetencija ir ES šiuo atžvilgiu kelia vieną ir pagrindinį reikalavimą – tai biudžetinės disciplinos ir finansinės drausmės laikymasis. Biudžeto politikos ir biudžeto vykdymo atžvilgiu Europos Komisija gali įspėti valstybes nares dėl vieno iš konvergencijos kriterijų – biudžeto deficito – pažeidimo, tačiau patarti ir nurodyti valstybėms narėms kaip tvarkyti savo nacionalinę biudžeto politiką ir sudarinėti biudžetą nei Europos Komisija, nei kitos ES institucijos teisės neturi. Šiuo atveju valstybės narės turi būti pačios suinteresuotos sutvarkyti savo teisinę bazę, susijusią su biudžeto politika ir procesu taip, kad būtų užtikrintas valstybės finansinis stabilumas ir biudžetinė drausmė.

Toliau darbe bus bandoma palyginti Slovėnijos ir Lietuvos pagrindinius teisės aktus reglamentuojančius biudžeto sudarymą, vykdymą ir kontrolę. Šis palyginimas bus atliekamas turinio ir formos prasme nagrinėjant Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymą ir Slovėnijos Viešųjų finansų įstatymą.

ES biudžetas kartu su visų valstybių narių nacionaliniais biudžetais sudaro ES biudžetinę sistemą. Per šią sistemą atsiskleidžia valstybių narių ir ES biudžeto santykis. Žvelgiant į konkretų santykį tarp valstybės narės nacionalinio biudžeto ir ES biudžeto galima būtų išskirti tokius santykio aspektus:

1) valstybių narių įmokos į ES biudžetą tam, kad būtų suformuoti ES nuosavieji ištekliai konkrečių finansinių metų biudžetui;
2) išmokos iš ES biudžeto valstybėms narėms, siekiant ekonominės valstybių narių ekonominės konvergencijos;

3) abipusis reikalavimas ir siekis išlaikyti finansinį stabilumą ir biudžetinę drausmę. Šis kriterijus pakankamai abstraktus ir yra susijęs su valstybių narių biudžeto procesu. Būtent remiantis šiuo kriterijumi bus bandoma per Slovėnijos ir Lietuvos valstybių biudžeto procesą reglamentuojančius pagrindinius teisės aktus atskleisti, kokiu būdu šios valstybės užtikrina biudžetinę drausmę.

Analizuojant Slovėnijos ir Lietuvos biudžetinę sistemą reglamentuojančius teisės aktus bus remiamasi trečiuoju santykio tarp ES biudžeto ir nacionalinio biudžeto kriterijumi. Kitaip tariant bus bandoma apžvelgti, kaip šių valstybių biudžetinės sistemos buvo paruoštos ir reformuotos stojant į ES ir kokia yra dabartinė biudžetinės sistemos būklė.

Visų pirma reikėtų apžvelgti kokių reformų biudžetinės sistemos atžvilgiu šios valstybės ėmėsi derybų dėl stojimo į ES metu. Tuo tikslu bus analizuojamos šių valstybių derybų dėl stojimo į ES 29 derybinio skyriaus pozicijos nuostatos. 2000 m. gruodžio 22 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimu Nr. 1486 patvirtino Lietuvos Respublikos derybinę poziciją „Finansinės ir biudžetinės nuostatos“ (29 derybinis skyrius).[26] Derybų metu svarbiausia yra tai, kad valstybės kandidatės finansinės ir biudžetinės nuostatos atitiktų Europos Sąjungos *acquis* principą. ES nenustato konkretaus biudžetinės sistemos modelio, kurį valstybės narės turėtų įdiegti, tačiau pagrindinis tikslas, kurį valstybės narės naudodamosis savo biudžetinės diskrecijos teise turi užtikrinti, – tai patikimas Europos Bendrijos biudžeto išteklių ir išlaidų valdymas. Nacionalinis biudžetas turi būti tvarkomas taip, kad būtų galima efektyviai valdyti lėšas, einančias iš ES biudžeto ir į jį. Pirmiau minėtame Vyriausybės nutarime galima išskirti du svarbiausius Lietuvos įsipareigojimus biudžetinės sistemos reformos atžvilgiu, tai – 1) įvedamas trimetis Lietuvos Respublikos nacionalinio biudžeto planavimas ir 2) nustatomas reikalavimas Lietuvos Respublikos nacionalinį biudžetą rengti vadovaujantis Vyriausybės nustatytais strateginio planavimo tikslais (prioritetais). Šie reformos elementai, kurie atitinka ES *acquis* principą, yra įtvirtinti Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 17 str. 2 d. Tačiau minėtame straipsnyje tiktai išvardinama eilė strateginio planavimo dokumentų ir pateikiamos blanketinės nuorodos į kitus teisės aktus tiksliai jų nekonkretizuojant. Vyriausybės nutarime dėl Lietuvos Respublikos derybinių pozicijų derybose dėl narystės Europos Sąjungoje patvirtinimo teigiama, kad šios reformos atliktos, siekiant užtikrinti gerą finansų ir biudžeto valdymo praktiką. Tačiau atsižvelgus į Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo silpnąją pusę teisinės technikos požiūriu ir palyginus konkrečias biudžetinio planavimo nuostatas su Slovėnijos Viešųjų finansų įstatymu, galima daryti pagrįstą išvadą, kad šį klausimą Lietuva išsprendė labai paviršutiniškai ir formaliai. Biudžetinis planavimas yra svarbus tuo, kad jis

[26] Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimas 2000 m. gruodžio 22 d. Nr. 1486 „Dėl Lietuvos Respublikos derybinių pozicijų derybose dėl narystės Europos Sąjungoje patvirtinimo.“//Valstybės Žinios, 2000. Nr. 111-3592.

užtikrina stabilų ir nuoseklų valstybės finansinės sistemos vystymąsi ir raidą. Štai, pavyzdžiui, Slovėnijos Viešųjų finansų įstatymo 2 skyrius reglamentuoja biudžeto ir finansinių planų sudarymą, įstatymo 10 straipsnis nustato, kad biudžetą sudaro bendroji dalis, specialioji dalis ir plėtros programos planas. Šis planas, kuris kasmet yra tikslinamas ir koreguojamas, nustato konkrečias valstybės biudžeto išlaidas ateinantiems ketveriems metams. Be to, Slovėnijos Viešųjų finansų įstatymo 3 skyrius nustato valstybės ir savivaldybių biudžetų bei finansinių planų rengimo ir priėmimo procesą. Būtent strateginio finansinio planavimo požiūriu Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas yra ydingas. Jau pats biudžeto sudarymo procesas ir kontrolė yra tam tikra finansinio strateginio planavimo atmaina. Kaip nurodo Arthur A. Thompson: „<...> biudžeto sudarymas yra pradinė strateginio planavimo stadija. Biudžeto dėka viešųjų finansų valdymas tapo sistemiškas ir prognozuojamas, vėliau iš to išsivystė su valstybės finansiniais resursais susiję strateginiai planai, apimantys kelerių metų laikotarpį.[27] Iš tikrųjų negalima nesutikti su nuomone, kad strateginis finansinis planavimas yra neatsiejama valstybės finansinio gyvenimo, fiskalinės politikos ir juo labiau biudžeto dalis. Slovėnijos pavyzdys, pagal kurį šios valstybės nacionalinį biudžetą sudaro bendroji ir specialioji dalys bei plėtros programos planas, kuris rengiamas kas 4 metus ir koreguojamas kiekvienais finansiniais metais, yra svarbus tuo, kad jis akivaizdžiai prisideda prie biudžetinės drausmės ir patikimo finansų valdymo, o tai yra vienas iš ES reikalavimų.

Apskritai lyginant Lietuvos ir Slovėnijos biudžetinės sistemos reformą galima paminėti keletą pastabų Lietuvos valstybės atžvilgiu. Visų pirma kalbant apie 29 derybinį skyrių „Finansinės ir biudžetinės nuostatos“ reiktų atkreipti dėmesį į tai, kad šių valstybių vyriausybių įsipareigojimai įgyvendinti *acquis* principą valstybės viešųjų finansų sektoriuje buvo panašūs, t . y. buvo realiai atliktos konkrečios biudžetinės reformos, kurios turi užtikrinti patikimą ne tik nacionalinių lėšų valdymą, bet ir iš ES biudžeto gaunamų išmokų valdymą. Deja išanalizavus teisės aktus, reglamentuojančius biudžeto sandarą Lietuvoje ir Slovėnijoje, peršasi išvada, kad nors įsipareigojimai ir buvo vienodi, tačiau tai, ką šių valstybių vyriausybės iš tikrųjų atliko, akivaizdžiai skiriasi. Šis skirtumas atsispindi ne tik jau minėtoje biudžetinio planavimo srityje, bet ir apskritai visoje teisinėje bazėje, susijusioje su biudžetine sistema. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas palyginus jį su Slovėnijos biudžeto teisės aktais (Viešųjų finansų įstatymas ir Biudžeto įgyvendinimo įstatymas), atrodo tikrai neypatingai solidžiai. Iškyla klausimas, kodėl taip yra, juk Lietuva ir Slovėnija tuo pat metu įstojo į ES, šių valstybių ekonominiai parametrai ir pajėgumai yra pakankamai panašūs? Trumpai apžvelgus visą biudžetinės sistemos reformos eigą Slovėnijoje[28], pirmiausiai peršasi neteisinio pobūdžio

[27] Thompson Arthur A. Strategic management: concepts and cases. Homewood: Irwin, 1992. P. 368.
[28] Slovenia: economic transformation and EU accession. Washington: The World Bank, 1999. P. 38.

atsakymas, t. y. valstybės (vyriausybės) požiūris į šį klausimą. Lietuvos vyriausybės požiūris į biudžetinės sistemos reformas buvo paviršutiniškas. Praėjus beveik 8 metams nuo derybų dėl narystės ES pradžios, tai akivaizdžiai pasitvirtina – Lietuvos kaip kandidatės į ES koncepcija buvo labai paprasta: svarbiausia bent jau formaliai atitikti ES keliamus reikalavimus, kad kuo greičiau būtų užbaigtos derybos ir, kad ES institucijos neturėtų prie ko prikibti. Nuolatinis pirmavimas ir „komplimentai“ derybų dėl narystės ES metu Lietuvai padarė meškos paslaugą: dabar biudžetinės sistemos atžvilgiu mūsų valstybė yra tik formos, bet ne turinio prasme pilnavertė ES narė.

Tuo tarpu Slovėnija 1999 m. pradėjo vykdyti esminę biudžetinės sistemos reformą, kuri tam tikra prasme kardinaliai pakeitė šios valstybės viešųjų finansų teisinę bazę.[29] O tai liudija apie tvirtą ir aiškų prioritetų nusistatymą bei užsibrėžto tikslo siekimą. Galima dar paminėti, kad ši reforma buvo atlikta pakankamai greitai ir efektyviai, ko negalima pasakyti apie Lietuvą, kurioje Biudžeto sandaros įstatymas, turintis pakankamai daug neigiamų teisinių bruožų, be didesnių pakeitimų galioja iki šiol. Bene pats svarbiausias Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo neigiamas bruožas yra tas, kad biudžeto projekto pateikimo, svarstymo, priėmimo ir patvirtinimo tvarka yra reglamentuojama ne pačiame įstatyme, o Lietuvos Respublikos Seimo statuto dvidešimt septintajame skirsnyje. Tuo tarpu kitose valstybėse, pavyzdžiui Slovėnijoje, Estijoje, šie klausimai reglamentuojami pagrindiniame valstybės biudžeto įstatyme.

Šiuo atžvilgiu Lietuvos situacija yra išskirtinė, tačiau toks išskirtinumas nėra teigiamas bruožas. Jau minėtame Slovėnijos Viešųjų finansų įstatyme yra pakankamai detaliai ir aiškiai reglamentuojamas biudžeto procesas, t. y. biudžeto projekto pateikimo, svarstymo, biudžeto įstatymo priėmimo tvarka. Pačiame įstatyme yra netgi atskiri skyriai, reglamentuojantys biudžeto procesą, pvz., 3 skyrius „Biudžeto ir finansinių planų paruošimas“, 4 skyrius „Biudžeto priėmimas.“[30] Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme organizacinio – techninio pobūdžio normų, nustatančių biudžeto procesą yra keturios. Tai: 17 str. 1 d., kurioje nustatyta, kad valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektus rengia Finansų ministerija. Iš šios normos aiškus tampa bent jau teisės subjektas, atsakingas už biudžeto projekto parengimą; kita norma įtvirtinta 18 str. 1 d.: Vyriausybė atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą pateikia Seimui ne vėliau kaip prieš 75 kalendorines dienas iki biudžetinių metų pabaigos ir 20 str. 2 d.: Seimas valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius vieniems biudžetiniams metams tvirtina įstatymu ne vėliau kaip prieš 14 kalendorinių dienų iki biudžetinių metų pradžios. Šios teisės

[29] Slovenia: economic transformation and EU accession. Washington: The World Bank, 1999. P. 39.
[30] Slovenia Public Finance Act. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN015731.pdf; prisijungimo data 2006 9 8.

normos nustato du, įstatymo leidžiamosios valdžios požiūriu svarbiausius biudžeto proceso terminus: 1) biudžeto projekto pateikimo terminą ir 2) terminą iki kurio vėliausiai Seimas turi patvirtinti biudžeto projektą. Įdomu tai, kad biudžeto projektas turi būti patvirtinamas „įstatymu ne vėliau kaip prieš 14 kalendorinių dienų iki biudžetinių metų pradžios.“ Skaitant šią įstatymo nuostatą kyla klausimas iki kokių biudžetinių metų pradžios turi būti patvirtinamas biudžeto projektas? Ateinančių, kitų biudžetinių metų ar 2010 m. būsimų biudžetinių metų. Klausimas lieka atviras ir iki galo neatsakytas. Šis pastebėjimas gali pasirodyti šiek tiek absurdiškas ir traktuotinas kaip kabinėjimasis prie žodžių. Tačiau šį teiginį galima paneigti paprastu senovės romos teisininkų posakiu, kad *omnis definitio in jure periculosa est.* Pažodžiui tai reiškia, kad kiekvienas teisinis apibrėžimas yra pakankamai sudėtingas ir negalutinis, t. y. tam tikroje epochoje jis yra tinkamas, tačiau po kiek laiko toks teisinis apibrėžimas gali netekti prasmės arba tapti nebetikslus. Žiūrint iš šių dienų pozicijų ir apsiribojant šio darbo nagrinėjamu dalyku galima teigti, kad visų viešųjų finansinių (biudžetinių) teisinių santykių iš esmės neįmanoma sureguliuoti iki maksimumo, tačiau turi būti siekiama kiek įmanoma juos tiksliau ir konkrečiau reglamentuoti. Tam tikrose šių santykių srityse, kur yra įmanoma siekti teisinio preciziškumo, ten jo ir reikia siekti ir šiuo atveju, vadinkim tai teisiniu perfekcionizmu, toks siekis yra pateisinamas. Užtektų kritikuojamą teisės normą pakeisti taip, kad joje būtų nustatyta, jog Seimas valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius vieneriems biudžetiniams metams tvirtina įstatymu ne vėliau kaip prieš 14 kalendorinių dienų iki *kitų (ateinančių arba po einamųjų biudžetinių metų sekančių)* biudžetinių metų pradžios. Tuomet būtų viskas aišku ir tikslu, ir nebūtų sudarytos prielaidos kilti bereikalingoms diskusijoms. Be to, tokia nors ir smulki, ir iš pirmo žvilgsnio atrodytų visiškai nereikšminga detalė tam tikra prasme išreikštų ir valstybės požiūrį į viešųjų finansų valdymą ir biudžetinę drausmę.

Ketvirtoji organizacinio – techninio pobūdžio norma, nustatanti biudžeto procesą yra įtvirtinta Biudžeto sandaros įstatymo 20 str. 1 d. Šioje normoje teigiama, kad Seimas svarsto Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą atsižvelgdamas į Seimo komitetų pasiūlymus bei išvadas ir papildomus pranešimus Seimo statute nustatyta tvarka. Aptariama teisės norma yra blanketinio pobūdžio, kuri nurodo kitą teisės aktą, Lietuvos Respublikos Seimo statutą, reglamentuojantį biudžeto projekto svarstymo procedūrą Seime. Tiesą sakant, nustatyti detalią biudžeto projekto svarstymo ir priėmimo tvarką Seimo statute nėra smerktinas dalykas. Tačiau svarbiausia šiuo atveju yra bent jau bendros biudžeto proceso tvarkos įtvirtinimas Biudžeto sandaros įstatyme.

Remiantis sektinu Slovėnijos pavyzdžiu, galima teigti, kad Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme procedūrine prasme trūksta normų, kurios nors ir abstrakčiai, pačiais bendriausiais bruožais, tačiau detaliau reglamentuotų biudžeto procesą, o būtent: 1) nustatytų

konkrečius biudžeto sudarymo principus; 2) konkrečiai įvardytų valstybės institucijas ir (arba) pareigūnus, dalyvaujančius biudžeto procese, jų pareigas ir atsakomybę; 3) nustatytų konkrečius terminus, susijusius su biudžeto projekto rengimu, pateikimu Seimui svarstyti, patvirtinimu ir šių terminų nesilaikymo pasekmes; 4) tiksliai ir aiškiai sureguliuotų biudžeto proceso etapus. Šie pasiūlymai neturi būti laikomi pagrindu vykdyti esminę Lietuvos biudžeto proceso ar biudžetinės sistemos reformą. Tai tik keletas pastebėjimų, pagrįstų teisinio aiškumo ir tikslumo principų reikalavimais.

2.5. Biudžeto sudarymas

Šiame darbo poskyryje bus apžvelgiama pagrindinė Lietuvos valstybės biudžeto ir ES biudžeto proceso stadija – biudžeto sudarymas, t. y. nuo biudžeto projekto sudarymo iki galutinio biudžeto priėmimo ir patvirtinimo. Remiantis pirmiau minėtomis mintimis apie biudžetą reikia pripažinti, kad būtent šiame etape biudžetas pereina tam tikrus etapus, kurie gali būti apibrėžiami remiantis dviem kriterijais: politiniu ir teisiniu. Politinis kriterijus reiškia, kad biudžetas ir jo projektas visų pirma yra politinių diskusijų ir svarstymų objektas, o teisinis biudžeto vertinimo kriterijus atsiranda tuomet, kai biudžeto projektas yra patvirtinamas, įgauna teisinę galią ir jo privaloma laikytis.

Šiuo atveju svarbiausias yra teisinis kriterijus, kuris pasižymi ne tik oficialia teisine galia, bet ir teisės normų, kurios reglamentuoja biudžeto projekto sudarymo, svarstymo, priėmimo ir patvirtinimo stadijas, visuma. Kitaip tariant biudžeto proceso teisė, kuri išreiškia teisinius biudžeto sudarymo aspektus.

Europos Sąjungos biudžeto sudarymas

Europos Bendrijos steigimo sutarties 272 straipsnis nustato pakankamai gremėzdišką ir sudėtingą ES biudžeto priėmimo procedūrą, kurią detalizuoja jau minėtas Finansinis reglamentas bei 2000 m. rugsėjo 26 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2040/2000 dėl biudžeto vykdymo tvarkos.

Biudžeto sudarymas yra pagrįstas stadijomis. Visų pirma kiekviena ES institucija iki liepos 1 d. sudaro savo išlaidų sąmatas, po to šias sąmatas Komisija sujungia (konsoliduoja) ir taip yra sudaromas preliminarus biudžeto projektas, kurį sudaro pajamų ir išlaidų sąmatos. Komisija taip pat gali pridėti savo nuomonę, kurioje pateikia kitokias sąmatas. Tuomet, ne vėliau kaip iki rugsėjo 1 d., iki tų metų, po kurių biudžetas bus vykdomas, preliminarus biudžeto projektas pateikiamas Tarybai (EB sutarties 272 str. 2 ir 3 d.). Šioje stadijoje Taryba

kvalifikuota balsų dauguma sudaro biudžeto projektą ir perduoda jį Europos Parlamentui. Taryba tai turi padaryti iki spalio 5 d. Be to, reikia pažymėti, kad tarpinstituciniai susitarimai nustato trišalį Komisijos, Parlamento ir Tarybos dialogą prieš Komisijai sudarant preliminarų biudžeto projektą bei prieš ir po Parlamento pirmojo biudžeto skaitymo. „Techniškai patvirtinus finansinę perspektyvą ateinantiems finansiniams metams ir prieš tai, kai Komisija priims sprendimą dėl preliminaraus biudžeto projekto, sušaukiamas trialogas (t. y. Europos Komisija, Europos Parlamentas, ir Europos Taryba aut. past.) siekiant aptarti galimus ateinančių metų biudžeto prioritetus, atsižvelgiant į kiekvienos institucijos galias.“[31] Galima teigti, jog tam tikra prasme įvykiams užbėgama už akių, nes visos ES biudžeto sudarymo procese dalyvaujančios institucijos gali aptarti svarbiausius ir labiausiai ginčytinus biudžeto klausimus dar iki Komisijai priimant preliminarų biudžeto projektą. Tokiu būdu yra palengvinamas ir turinio prasme supaprastinamas vėlesnis biudžeto projekto svarstymas Europos Parlamente.

Biudžeto projektą perdavus Europos Parlamentui, prasideda vadinamoji pirmojo skaitymo stadija. Šiuo atveju Parlamentas turi 45 d. tam, kad pareikštų nuomonę dėl biudžeto projekto, t. y. iki lapkričio 19 d. Jeigu Parlamentas per šį laikotarpį patvirtina biudžeto projektą, biudžetas laikomas galutinai patvirtintu. Jeigu Parlamentas nepateikia biudžeto projekto pakeitimų ir nepasiūlo jokių pataisų, biudžetas laikomas galutinai patvirtintu (EB sutarties 272 str. 4 d.). Tačiau Parlamentas turi teisę daryti biudžeto projekto pataisas. Neprivalomųjų išlaidų atžvilgiu, Parlamentas gali daryti pataisas biudžeto projekte narių balsų dauguma, tuo tarpu privalomųjų išlaidų atžvilgiu Parlamentas pataisas gali siūlyti absoliučia balsų dauguma. Po pirmojo svarstymo, jeigu biudžeto projekte buvo atlikti pakeitimai ar pasiūlytos pataisos, jis yra perduodamas Tarybai. Tuomet seka antroji – biudžeto projekto svarstymo Taryboje – stadija. Šioje stadijoje, kuri trunka iki gruodžio 4 d., Taryba aptaria biudžeto projektą su Komisija, o prireikus ir su kitomis suinteresuotomis institucijomis. Remiantis EB steigimo sutarties 272 str. 5 d., Taryba gali kvalifikuota balsų dauguma pakeisti bet kokį Europos Parlamento padarytą pakeitimą. Siūlomų pataisų atžvilgiu gali veikti trejopai:

1) jei dėl Europos Parlamento siūlomos pataisos bendros institucijos išlaidos nepadidėja, būtent dėl to, kad padidintas išlaidas aiškiai kompensuotų vienas ar keletas siūlomų pataisų, susijusių su atitinkamu kitų išlaidų mažinimu, Taryba kvalifikuota balsų dauguma gali atmesti siūlomą pataisą. Jei nepriimamas sprendimas ją atmesti, siūloma pataisa laikoma priimta;

[31] Tarpinstitucinis susitarimas 1999 m. gegužės 6 d. tarp Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dėl biudžeto vykdymo tvarkos ir biudžeto sudarymo procedūros tobulinimo; http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999Y0618(02):LT:HTML; prisijungimo data 2006 10 18.

2) jei dėl Europos Parlamento siūlomos pataisos bendros institucijos išlaidos padidėja, Taryba kvalifikuota balsų dauguma gali priimti tą siūlomą pataisą. Jei nepriimamas sprendimas ją patvirtinti, siūloma pataisa laikoma atmesta; jei pagal vieną iš dviejų pirmesnių pastraipų Taryba atmeta siūlomą pataisą, ji gali kvalifikuota balsų dauguma palikti biudžeto projekte nurodytą sumą arba nustatyti kitą.

Be abejo Taryba gali sutikti su visais Parlamento atliktais pakeitimais ir pasiūlytomis pataisomis. Jeigu per 15 dienų Taryba, gavusi biudžeto projektą iš Parlamento po pirmojo skaitymo, nepataisė jokių Parlamento priimtų pakeitimų ir pritarė jo siūlomoms pataisoms, biudžetas laikomas galutinai priimtu. Vienintelis dalykas, kurį šiuo atveju privalo atlikti Taryba – tai informuoti Parlamentą, kad ji nepataisė nė vieno pakeitimo ir kad pritarė pasiūlytoms pataisoms.

Kaip jau minėta ši stadija trunka vėliausiai iki gruodžio 4 d. – tai vėliausias terminas iki kada Taryba, apsvarsčiusi Parlamento pateiktus keitimus ir pasiūlytas pataisas bei priėmusi atitinkamus sprendimus jų atžvilgiu, vėl perduoda biudžeto projektą svarstyti Parlamentui. Šitaip ES biudžeto projektas pasiekia trečiąją stadiją, kuri ES literatūroje įvardinama kaip antrasis skaitymas. Europos Parlamento antrojo skaitymo (t. y. Tarybos pakeisto biudžeto projekto skaitymas, kuris turi būti užbaigtas per 15 dienų, t. y. iki gruodžio 19 d.) metu Parlamentas didžiausią dėmesį skiria neprivalomųjų išlaidų sričiai. Šių išlaidų atžvilgiu Parlamentas gali patvirtinti arba atmesti tarybos pateiktus pasiūlymus. Remiantis Europos Bendrijos steigimo sutarties 272 str. 6 d. Europos parlamentas „per 15 dienų savo narių balsų dauguma ir trijų penktadalių atiduotų balsų dauguma <...> priima biudžetą“. Šiuo balsavimu Parlamentas užbaigia ES biudžeto priėmimo procedūrą ir paskelbia apie galutinai priimtą biudžetą (Europos Bendrijos steigimo sutarties 272 str. 7 d.).

ES biudžeto priėmimas sukelia atitinkamas finansines – teisines pasekmes, kurios pasižymi tam tikra specifika. Visų pirma tiesioginis poveikis valstybių narių, įskaitant ir Lietuvą, biudžetams pasireiškia per konkrečių išmokų iš ES biudžeto į valstybių narių biudžetus pervedimą. Antra, parama iš ES biudžeto per sanglaudos ir struktūrinius fondus yra bendresnio pobūdžio, t. y. siekiama finansuoti konkrečias valstybių narių vykdomas programas ir projektus, sukuriančius pridėtinę vertę ne tik valstybės narės, bet ir visos ES lygmeniu. Be to, tokia parama yra siekiama bendresnių ES plėtros ir vystymosi tikslų. Dėl to ir pati ES biudžeto sudarymo procedūra yra pakankamai ilga ir sudėtinga.

ES biudžeto išlaidų visuma, siekiant šiek tiek supaprastinti biudžeto struktūrą, yra dalinama į dvi pagrindines grupes: privalomąsias išlaidas ir neprivalomąsias išlaidas. Toks išlaidų skirstymas atspindi biudžetinių įgaliojimų apimtį tarp Europos Parlamento ir Europos Komisijos. Privalomosios išlaidos yra susijusios su steigiamosiose sutartyse ir jas

detalizuojančiuose ES teisės aktuose nustatytomis išlaidomis. Šių išlaidų atžvilgiu Parlamentas gali pasiūlyti tik pakeitimus, dėl kurių Taryba priima galutinį sprendimą. Tačiau jeigu Parlamento pateikti pakeitimai nepadidina bendros privalomųjų išlaidų sumos, Taryba šiuos pakeitimus gali atmesti tik kvalifikuota balsų dauguma, priešingu atveju Parlamento pakeitimai laikomi priimtais. Tokiu būdu Parlamentas gali turėti įtakos formuojant privalomąsias išlaidas. Privalomosios išlaidos sudaro 45 % viso ES biudžeto. Tuo pat metu Parlamentas nustato neprivalomąsias išlaidas, kurių paskirstymas labiau atspindi Parlamento narių politinius prioritetus. Šios išlaidos sudaro 55% bendrojo biudžeto išlaidų. Taigi ES biudžeto išlaidos pirmiausia turi būti siejamos su steigiamosiomis sutartimis ir jas detalizuojančiais dokumentais ir jau aptarta finansine struktūra. ES biudžeto išlaidų politikai taip pat nemažą įtaką turi ir kompetencijos pasidalijimas tarp ES institucijų ir valstybių narių vyriausybių. Čia reiktų atkreipti dėmesį į jau aptartą subsidiarumo principą, pagal kurį didžiausia išlaidų dalis skiriama siekiant įgyvendinti tikslus išimtinei ES kompetencijai priskirtose srityse.

Reikia atkreipti dėmesį ir į tai, kokią įtaką valstybės narės gali daryti rengiant ES biudžetą. Šis klausimas yra pakankamai keblus, nes nei ES teisėje, nei akademinėje literatūroje nėra tiesiogiai ir aiškiai nustatytas valstybių narių vaidmuo ES biudžeto rengimo procese. Kalbant apie valstybių narių įtaką rengiant ES biudžetą, reikia atkreipti dėmesį į keletą faktų: 1) ES biudžetas yra finansinė priemonė, skirta įvykdyti ES finansinius įsipareigojimus konkrečiais biudžetiniais metais; 2) ES biudžetas yra formuojamas remiantis nuosavųjų išteklių sistema, tokiu būdu užtikrinant ES finansinę autonomiją ir nepriklausomumą; 3) Europos Bendrijos sutartyje įtvirtinama išimtinė ES kompetencija ir nustatomos sritys, kuriose ji gali imtis rėmimo, koordinavimo arba papildomų veiksmų. Atsižvelgiant į išvardytus faktus galima teigti, kad sudarant konkrečių finansinių metų ES biudžetą, valstybės narės praktiškai jokios įtakos neturi, išskyrus savo atstovus ES institucijose, kurie veikia konkrečios valstybės narės interesais. Taigi finansinių metų ES biudžeto rengimas priklauso ES institucijų, o būtent Komisijos, Tarybos ir Parlamento, kompetencijai. Tačiau tai nereiškia, kad valstybėms narėms visiškai užkertamas kelias dalyvauti ES biudžeto rengimo procese ir daryti įtaką šio finansinio dokumento turiniui. Valstybių narių vaidmuo rengiant ES biudžetą pasireiškia per finansinės struktūros sudarymą, t. y. daugiametė finansinė programa, kuri užtikrina, kad Sąjungos išlaidos būtų planingai plėtojamos neviršijant nuosavųjų išteklių.[32] Būtent ruošiant finansinę struktūrą valstybės narės gali derėtis dėl įmokų į ES biudžetą ir išmokų iš šio biudžeto, dėl konkretaus paramos dydžio ar dėl tam tikrų lengvatų pritaikymo konkrečiai valstybei narei. Finansinės struktūros rengimo metu valstybės narės derasi dėl kompleksinių finansinių klausimų, susijusių su jų nacionaliniais biudžetais ir ES biudžetu. Iš esmės šios derybos vyksta Europos Vadovų Tarybos susitikimuose

[32] Sutartis dėl Konstitucijos Europai // Valstybės Žinios. 2006, Nr. 117-4452.

ir Ministrų Tarybos susirinkimuose. Šių aukščiausio lygio valstybių narių vadovų susitikimuose yra svarstoma finansinė struktūra, pateikiamos valstybių narių pozicijos ir išvados dėl finansinės struktūros. Remiantis šiomis pozicijomis ir išvadomis yra sudaroma finansinė struktūra, apimanti septynerių metų laikotarpį, ir vėliau ji patvirtinama minėtų ES institucijų bendru sutarimu.

Taigi tokiu būdu, t. y. rengiant finansinę struktūrą, pagal kurią vėliau sudaromi konkrečių finansinių metų ES biudžetai, valstybės narės gali daryti tam tikrą įtaką ES biudžetui. Tačiau nereikia pamiršti, kad galutinių konkrečių finansinių metų biudžetą vis dėlto pateikia Komisija, o svarsto ir tvirtina Parlamentas ir Taryba. Iš esmės taip yra dėl to, kad ES biudžeto procesas yra pakankamai sudėtingas ir jo rengimas turi būti griežtai ir aiškiai nustatytas, kad kiekvienais metais biudžetas būtų parengtas ir priimtas laiku ir jį būtų galima tinkamai įvykdyti. Šiuo atžvilgiu valstybių narių įtaka ES biudžeto rengimo proceso metu pasireiškia per finansinę struktūrą, kurioje valstybių narių išsiderėta biudžetinė nauda vėliau įgyvendinama kiekvienais metais sudarant ES biudžetą.

Apibendrinant galima teigti, kad ES biudžeto procesą sudaro du lygmenys: 1) programinis biudžeto sudarymas, t. y. finansinės struktūros priėmimas ir pavirtinimas. Šiuo atveju valstybių narių įtaką rengiant finansinę struktūrą yra akivaizdi; 2) konkrečių finansinių metų ES biudžeto sudarymas. Šiame lygmenyje valstybės narės ES biudžeto rengimui praktiškai neturi, nes jį rengia ir patvirtina pagrindinės ES biudžeto procese dalyvaujančios institucijos: Komisija, Taryba ir Parlamentas.

Lietuvos valstybės biudžeto sudarymas

Kalbant apie Lietuvos nacionalinio biudžeto sudarymą, visų pirma reikia nustatyti šios biudžeto proceso dalies teisinį pagrindą. Pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys biudžeto sudarymo stadiją yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, Biudžeto sandaros įstatymas, Seimo statutas, Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, Vyriausybės patvirtintos biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės ir kiti biudžeto pajamų gavimą ir programų finansavimą reglamentuojantys teisės aktai (Biudžeto sandaros įstatymo 8 str. 1 d.). Šiuose teisės aktuose nustatyta Lietuvos nacionalinio biudžeto projekto rengimo, pateikimo, svarstymo ir priėmimo tvarka. Biudžeto sandaros įstatymo 17 – 20 straipsniai nustato biudžeto sudarymo proceso bendrąsias taisykles, t. y. už Valstybės biudžetų ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektą rengia Finansų ministerija, vėliau Vyriausybė Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą pateikia svarstyti Seimui, kuris po svarstymų patvirtina arba atmeta projektą. Taigi Biudžeto sandaros įstatymas nustato

pagrindinius subjektus, kurie yra atsakingi už biudžeto projekto sudarymą pateikimą ir svarstymą. Remiantis Biudžeto sandaros įstatymu ir Seimo statutu Lietuvos valstybės biudžeto sudarymo procesą galima apibūdinti remiantis toliau pateikiamomis išeities pozicijomis:

biudžetinis kalendorius: biudžetiniai metai prasideda sausio 1 dieną ir baigiasi gruodžio 31 dieną, t. y. biudžetiniai metai sutampa su kalendoriniais metais (Biudžeto sandaros įstatymo 2 str. 3 d.). Iki einamųjų biudžetinių metų spalio 17 dienos Finansų ministerija parengia valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektus, o Vyriausybė pateikia Seimui kitų biudžetinių metų valstybės biudžeto projektą. Iš esmės Biudžetinės sandaros įstatymas ir Seimo statutas nustato pakankamai tikslų ir aiškų biudžeto projekto parengimo, pateikimo svarstyti ir patvirtinti Seimui kalendorių. Galima teigti, kad šiuo atveju ES reikalaujamas finansinės ir biudžetinės drausmės principo laikymasis šiuo atžvilgiu yra užtikrinamas;

biudžeto projektas ir jo svarstymas: remiantis Seimo statutu valstybės biudžeto svarstymas visų pirma vyksta Seimo komitetuose. Seimo komitetai pagal savo veiklos sritį ir kompetenciją svarsto valstybės biudžeto projekto atitinkamus klasifikacinius skyrius. Visi komitetai savo išvadas ir pasiūlymus dėl konkretaus biudžeto projekto klasifikacinio skyriaus pateikia Biudžeto ir finansų komitetui. Savo nuomonę dėl valstybės biudžeto projekto Biudžeto ir finansų komitetui taip pat pateikia Valstybės kontrolierius. Šį valstybės biudžeto projekto svarstymą galima pavadinti preliminariu arba pirminiu. Seimo komitetai atlieka pakankamai svarbų vaidmenį priimant galutinį biudžeto projektą. Toks biudžeto svarstymas, kuris yra grindžiamas darbo, sričių ir kompetencijos paskirstymu tarp Seimo komitetų, lemia biudžeto subalansuotumą finansine ir ekonomine prasmėmis;

biudžeto projekto pateikimas Seimui ir projekto patvirtinimas: visas biudžeto projektas yra svarstomas Seime du kartus. Iki einamųjų biudžetinių metų lapkričio 25 d. valstybės biudžeto projektas turi būti apsvarstytas Seime. Tai yra pirmasis svarstymas, kurio metu pateikiamos komitetų išvados ir pasiūlymai dėl biudžeto projekto. Pirmajame svarstyme ypač svarbų vaidmenį atlieka Seimo biudžeto ir finansų komitetas, kuris pateikia pranešimą apie biudžeto projektą. Ši komiteto procedūra yra žodinė (Seimo statuto 176 str. 2 d.). Iki einamųjų biudžetinių metų gruodžio 10 d. turi įvykti antrasis biudžeto projekto svarstymas (Seimo statuto 177 str. 1 d.). Šio svarstymo metu Seimui Vyriausybė pateikia pataisytą biudžeto projektą. Pataisos atliekamos atsižvelgiant į Seimo komitetų išvadas, nuomones ir pasiūlymus. Antrojo biudžeto projekto svarstymo metu Seimas balsuoja dėl viso valstybės biudžeto projekto (tai Seimas turi atlikti vėliausiai iki einamųjų biudžetinių metų gruodžio 17 d. (Seimo statuto 178 str. 2 d.).

Apibendrinant galima teigti, kad pastebimų ar žymių biudžeto sudarymo proceso teisinių spragų susijusių su Lietuvos valstybės biudžeto sudarymu nėra. Visų pirma tai patvirtina teisės aktai, kurie reglamentuoja šią biudžeto proceso stadiją. Aiškus ir tikslus biudžeto projekto

sudarymo pateikimo Seimui svarstyti ir svarstymo kalendorius užtikrina pakankamai išsamų ir kokybišką biudžeto projekto pateikimą Seimui galutinai patvirtinti. Pagrindiniai trūkumai, kuriuos būtų galima išskirti, atsižvelgiant į kitų valstybių biudžeto sudarymo procesą, yra šie:

1) Lietuvos teisinėje literatūroje kartais yra kritikuojamas per vėlus biudžeto projekto svarstymas, t. y. viskas turi būti atliekama per 75 kalendorines dienas iki biudžetinių metų pabaigos. Pavyzdžiui Slovėnijos viešųjų finansų įstatymo 14 str. 2 d. nustatyta, kad vyriausybė priima preliminarų biudžeto projektą balandžio mėnesį. Iš tikrųjų pirmiau aptarta biudžeto svarstymo stadija terminų požiūriu neturi spragų, tačiau toks pavėluotas biudžeto svarstymas ir priėmimas akivaizdžiai gali sukelti tam tikras negatyvias pasekmes, pavyzdžiui, skubotumą, terminų nesilaikymą ir galiausiai paviršutinišką ir nekokybišką galutinį konkrečių finansinių metų biudžetą. Atsižvelgiant į ankstesniuose šio darbo skyriuose aptartus klausimus susijusius su biudžeto planavimu galima teigti, kad per vėlus biudžeto projekto svarstymas ir priėmimas gali būti tam tikra prasme susijęs su silpnu daugiamečiu biudžeto planavimu. Nors Biudžeto sandaros įstatymo 17 str. 2 d. įtvirtinta, kad Valstybės biudžeto projektas rengiamas trejiems biudžetiniams metams remiantis Vyriausybės programa, valstybės ilgalaikės raidos strategija, strateginio planavimo principais ir pan., tačiau ši pareiga praktikoje matyt nėra visiškai įgyvendinama, nes pastaruosius kelerius metus, kaip beje ir 2007 m. biudžetas, dominuoja socialiai orientuoti biudžetai, kurie vargu ar užtikrina subalansuotą biudžeto ir valstybės sektorių politiką kiekvienais finansiniais metais ir atitinka ilgalaikius valstybės plėtros bei vystymosi prioritetus;
2) kitas trūkumas yra susijęs su tam tikromis teisinio reglamentavimo ypatybėmis. Nors Lietuvos biudžeto sudarymo procesą reglamentuojantys teisės aktai didelių spragų neturi, tačiau teisinės technikos požiūriu ir kiek tai susiję su biudžeto procesu, Biudžeto sandaros įstatymas minimaliai reglamentuoja biudžeto sudarymo procesą ir apskritai visą biudžeto procesą. Jau minėtame Slovėnijos Viešųjų finansų įstatyme yra aiškiai nurodyti subjektai, atsakingi už biudžeto projekto sudarymą, dialogo ir konsultacijų tvarka tarp atitinkamų valstybės institucijų ruošiant ne tik biudžeto projektą, bet ir finansinius planus. Taigi šiuo atžvilgiu Biudžeto sandaros įstatymas procedūriniais biudžeto sudarymo klausimais nėra visiškai išsamus ir neatitinka valstybės finansinio pagrindo – biudžeto – sudarymo tvarką ir procesą reglamentuojančios idealistinės teisės akto koncepcijos.

III. LIETUVOS RESPUBLIKOS BIUDŽETINĖ SISTEMA IR EUROPOS SĄJUNGOS BIUDŽETINĖ SISTEMA

3.1. Biudžetinės sistemos samprata

Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme biudžetinės sistemos sąvoka nėra pateikiama. Tačiau ji yra įtvirtinta Lietuvos Respublikos Konstitucijoje. Detaliau biudžetinės sistemos samprata nacionaliniu lygiu, t. y. Lietuvos biudžetinė sistema, ir ES lygiu bus aptariama tolesniuose šio darbo poskyriuose. Todėl trumpai derėtų aptarti tik pačius bendriausius biudžetinės sistemos sampratos bruožus per daug nesigilinant į atskirus biudžetinės sistemos ypatumus Lietuvos ar ES kontekste.

Atsižvelgiant į biudžeto kaipo tokio kompleksiškumą ir svarbą valstybės egzistavimui, galima teigti, kad biudžetinė sistema yra sudėtinė valstybės viešųjų finansų dalis. Teisine prasme biudžetinę sistemą galima laikyti finansų teisės sudedamąja dalimi arba pošake, nes, kaip vėliau bus galima pastebėti, biudžetinės sistemos pagrindas yra teisės aktai susiję su biudžetu. Šie teisės aktai iš esmės reglamentuoja visus su biudžetu susijusius klausimus, pvz., biudžeto procesas, įgyvendinimas ir kontrolė, programinis biudžeto sudarymas, biudžeto pajamų ir išlaidų politika, biudžeto deficitas ir perteklius, ir t. t.

Sąlyginai galima išskirti tris pagrindines biudžetinės sistemos funkcijas, t. y. tas užduotis, kurių tinkamą įgyvendinimą turi užtikrinti ši sistema – tai lėšų surinkimo, paskirstymo ir kontrolės funkcijos. Lėšų surinkimo funkcija yra susijusi su biudžeto pajamomis, dėl to tiesiogiai ir su pajamų politika bei visos valstybės fiskaline politika. Paskirstymo funkcija atspindi biudžeto išlaidų politiką konkrečiais biudžetiniais metais, o kontrolė apima konkrečių finansinių metų biudžeto vykdymo kontrolę ir vykdymo vertinimą, pvz., Lietuvoje pagal Biudžeto sandaros įstatymo 37 str. 1 ir 2 dalis Valstybės biudžeto vykdymo auditą atlieka Valstybės kontrolė ir teikia Seimui išvadą dėl biudžeto vykdymo.

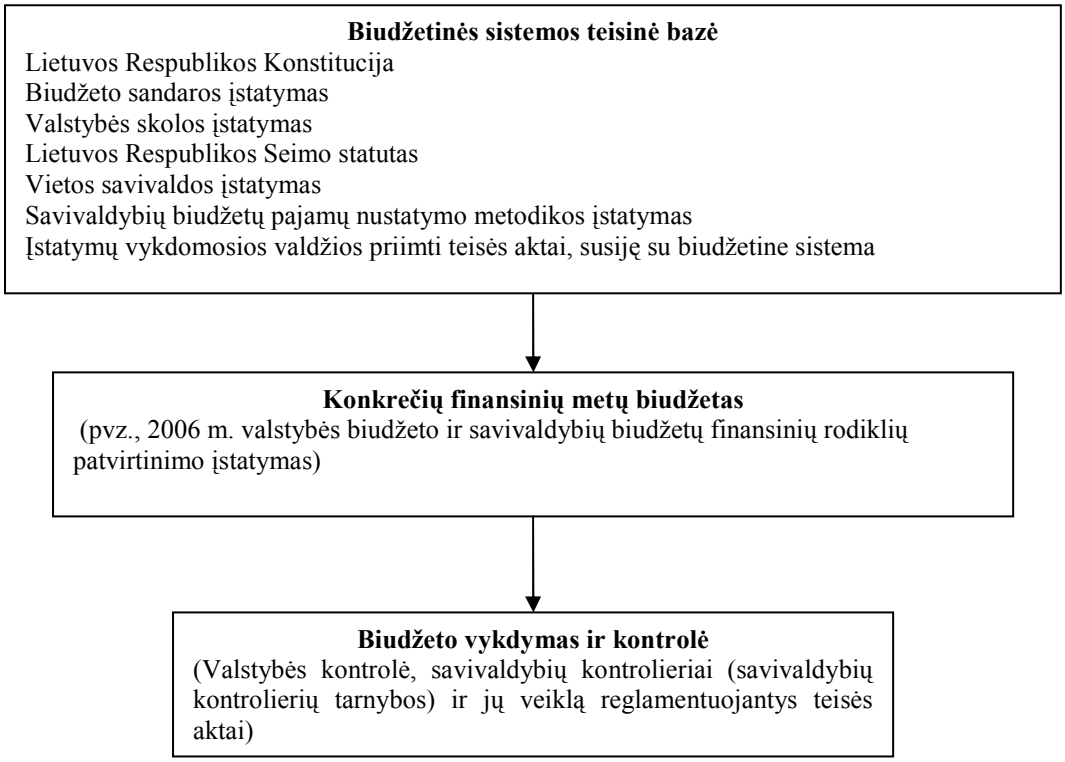
Taigi kaip matome toks funkcijų išskyrimas neveltui įvardytas kaip sąlyginis, nes tai gali būti ne tik biudžetinės sistemos, bet ir paties biudžeto funkcijos. Taigi biudžetinė sistema iš esmės yra platesnio turinio sąvoka. Biudžetinė sistema turi užtikrinti valstybės finansų srities ir fiskalinės politikos, kuri nuolatos patiria įvairius pokyčius, stabilią raidą.

3.2. Lietuvos Respublikos biudžetinė sistema

Kalbant apie Lietuvos Respublikos nacionalinio biudžeto ir ES biudžeto santykį būtina yra aptarti Lietuvos ir ES biudžetines sistemas. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 127 str. 1 d. nustato, kad Lietuvos biudžetinę sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės

biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai. Iš šios konstitucinės nuostatos aišku, kad biudžetinė sistema dėl valstybės finansų decentralizacijos yra dalinama į du lygmenis: valstybės ir savivaldybių. Atsižvelgiant į kompleksinį biudžeto pobūdį ir jo svarbą valstybės gyvenimo sritims, šią Konstitucijos normą reikėtų aiškinti plečiamai, t. y. pradėti nuo biudžetinės sistemos sąvokos plačiąja prasme apibrėžimo. Minėtame Konstitucijos straipsnyje įtvirtinta Lietuvos valstybės biudžetinė sistema apibrėžiama vadovaujantis funkciniu teritoriniu biudžetinės sistemos suvokimu. Kitaip tariant, biudžetinę sistemą sudaro valstybės ir savivaldybių biudžetai – tai visų pirma atliekama remiantis valstybės funkcijų paskirstymu (centralizuotai ir decentralizuotai vykdomos valstybės funkcijos), ir pagal valstybės teritorinį administracinį suskirstymą į savivaldybes. Kita vertus, biudžetinės sistemos praktiškai neįmanoma atsieti nuo teisės aktų, kurie sudaro biudžetinės sistemos teisinį pagrindą arba teisinę bazę. Šiuo atveju biudžetinę sistemą galima apibrėžti kaip visumą teisės aktų, reglamentuojančių biudžeto sudarymo, svarstymo, priėmimo ir įvykdymo kontrolės procesą, taip pat kiekvienų finansinių metų konkretų biudžetą, t. y. konkrečių biudžetinių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą. Schematiškai tai būtų galima pavaizduoti taip:

2 schema. Biudžetinė sistema.



Iš schemos aiškiai matyti, kad biudžetinę sistemą, ją plačiau suvokiant, sudaro trys esminiai elementai: pirma – teisinė bazė, kurioje taip pat svarbų vaidmenį atlieka, tačiau schemoje nepaminėti, valstybės finansinio strateginio planavimo dokumentai. Ankstesnėje šio darbo dalyje jau buvo aptartas šis Lietuvos Respublikos biudžetinės sistemos trūkumas. Trumpai paminint galima pakartoti, kad tokie planavimo dokumentai yra, tačiau jų praktinis panaudojimas ir vaidmuo biudžeto procese yra menkas arba trūksta aiškesnės informacijos, kaip sudarant kiekvienų finansinių metų biudžetą šie planai yra panaudojami ar į juos atsižvelgiama, be to, trūksta ir konkretaus šių planų susiejimo su biudžeto procesu. Antras, ne ką mažiau svarbus elementas yra konkrečių finansinių metų biudžetas, kuris sudaromas remiantis biudžetinės sistemos teisine baze, ir trečia biudžetinės sistemos dalis – galutinė biudžeto įvykdymo apyskaita. Akivaizdu, kad šie trys biudžetinės sistemos elementai tarpusavyje yra glaudžiai susiję ir kiekvieno iš jų veiksmingumas atskirai priklauso nuo kitų elementų veiksmingumo. Nesant gerai parengtos teisinės bazės, kuri yra visos viešųjų finansų sistemos kertinis akmuo, negalima tikėtis, kad tinkamai ir be spragų bus paruoštas konkrečių finansinių metų biudžetas, be efektyviai veikiančios kontrolės, negalima nustatyti ir adekvačiai įvertinti, kaip šalies biudžetas buvo įvykdytas ir kokią įtaką jis turėjo šalies ekonominiams ir socialiniams procesams.

Išskiriant kontrolės svarbą galima paminėti J. Mackevičiaus teiginį, kad griežta ir nepriklausoma kontrolė gali nustatyti kontroliuojamo objekto trūkumus, todėl subjektas, susijęs su kontroliuojamu objektu, tačiau neatliekantis galutinės ir nepriklausomos šio objekto kontrolės, atsižvelgdamas į kontrolę atliekančio subjekto išvadas, gali priimti tinkamus sprendimus, siekdamas pagerinti ir patobulinti tam tikrą valdymo procesą.[33] Kalbant apie Lietuvos Respublikos biudžeto kontrolę kaip vieną iš biudžetinės sistemos elementų galima paminėti, kad ji nėra tokia, kokia galbūt būtų tinkama atsižvelgiant į ES skaidraus finansų valdymo ir biudžetinės drausmės principus. Visų pirma tai vėl atsiremia į Lietuvos Respublikos biudžetinės sistemos teisinio reglamentavimo neigiamus ypatumus. Remiantis Biudžeto sandaros įstatymo 37 str. 1 d., valstybės biudžeto auditą atlieka valstybės kontrolė, kuri kiekvienų biudžetinių metų pabaigoje pateikia išvadą dėl valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos ir kurioje nurodoma, ar paskirti asignavimai panaudoti programose nustatytiems tikslams, ar asignavimai panaudoti galimu ekonomiškiausiu ir efektyviausiu būdu, ar naudojant asignavimus nepadaryta teisės aktų pažeidimų, taip pat kiek pasiekti programose nustatyti tikslai. Problema slypi tame, kad Biudžeto sandaros įstatymas pateikia blanketinę nuorodą į Valstybės kontrolės įstatymą, o apie vidaus kontrolę ir auditą įstatyme iš viso nėra užsimenama. Pastarąjį klausimą reglamentuoja Lietuvos Respublikos Seimo statuto 59 str. 2, 3, 8 ir 9 punktai. Todėl perskaičius įstatymą gali susidaryti įspūdis, kad valstybės biudžeto įvykdymo apyskaita yra įvertinama tik valstybės kontrolės pateikiama išvada dėl

[33] Mackevičius J. Auditas:teorija, praktika, perspektyvos. Vilnius: Lietuvos mokslas, 2001. P. 528.

biudžeto įvykdymo apyskaitos. Tuo visa kontrolė atrodo ir pasibaigia, vadinasi tai tik formalumas. Analizuojant įstatymą galima susidaryti nuomonę, kad vien pats išvados dėl valstybės biudžeto apyskaitos pateikimo faktas užtikrina efektyvią ir veiksmingą kontrolę. Tačiau pati kontrolė teorijoje apibrėžiama kaip nenutrūkstamas ir grįžtamąjį poveikį turintis procesas,[34] todėl valstybės biudžeto kontrolė išvados pateikimu neturėtų pasibaigti. Tokioje situacijoje vėlgi nesmerktina yra remtis Slovėnijos pavyzdžiu. Šios valstybės Viešųjų finansų įstatymo 101 str. 4 d. ir 2 d. 2 ir 4 punktuose nustatyta, kad Slovėnijos finansų ministerijos auditoriai atlikdami biudžeto išlaidų auditą pateikia nuomones dėl to, kaip efektyviai ir veiksmingai naudojamos biudžeto išlaidos, ir šias nuomones privalo apsvarstyti atitinkami valstybės subjektai, atsakingi už biudžeto lėšų paskirstymą. Minėtame įstatyme yra pakankamai detaliai nustatyta einamoji biudžeto vidaus kontrolė, tuo tarpu klausimus, susijusius su išoriniu valstybės biudžeto auditu reglamentuoja Slovėnijos audito rūmų įstatymo atitinkamos nuostatos.

Apibendrinant galima pakartoti jau pirmiau išsakytas mintis, kad visi neigiami teisiniai Biudžeto sandaros įstatymo bruožai atsiranda dėl šio įstatymo spragų, kurios yra teisinio techninio pobūdžio ir ne itin tobulo teisinio reglamentavimo pasekmė.

3.3. Europos Sąjungos biudžetinė sistema

ES biudžetinė sistema iš esmės nesiskiria nuo prieš tai aptartos Lietuvos Respublikos biudžetinės sistemos, kuri gali būti pritaikyta visoms ES valstybėms narėms. Čia taip pat galima išskirti tris biudžetinės sistemos elementus arba lygmenis:

1) ES biudžetinės sistemos teisinė bazė. Šios teisinės bazės pagrindas yra Europos Bendrijos steigimo sutartis, ypač šios sutarties I antraštinės dalies 5 skyrius „Audito rūmai“ ir II antraštinė dalis „Finansinės nuostatos“, taip pat Tarpinstituciniai susitarimai, kurie nustato Finansinę struktūrą apimančią 7 metų Bendrijos išlaidų planą bei Finansinis reglamentas;
2) konkrečių finansinių metų biudžetas ir
3) biudžeto įgyvendinimo kontrolė.

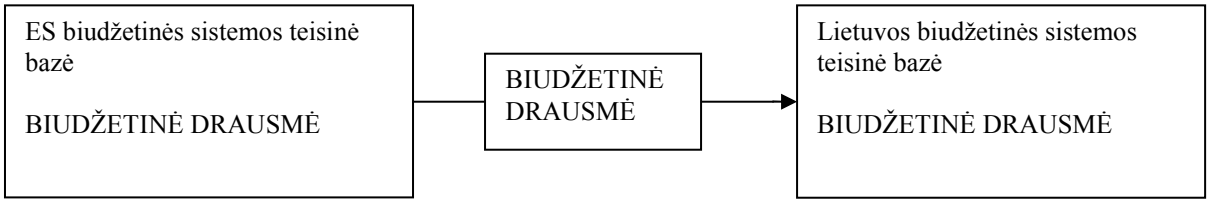
Taigi kaip galima pastebėti ES biudžetinė sistema kaip ir valstybių narių biudžetinės sistemos, yra grindžiama trimis teisinės bazės, konkrečių finansinių metų ir biudžeto įgyvendinimo kontrolės pagrindais. Kalbant apie santykį tarp Lietuvos biudžetinės sistemos ir ES biudžetinės sistemos santykį, reikėtų išskirti tokius šio santykio aspektus. Visų pirma Lietuvos biudžetinės sistemos teisinė bazė ir ES biudžetinės sistemos teisinė bazė pagal savo prigimtį turi būti laikomos nepriklausomomis ir autonomiškomis teisinėmis bazėmis. Tačiau tai

[34]Ten pat, p. 525.

nereiškia, kad biudžetinės sistemos yra visiškai atsietos ir neturi jokio ryšio. Kaip jau buvo minėta, biudžeto politika ir su tuo susijęs biudžetinės sistemos teisinės bazės formavimas yra valstybių narių išimtinė teisė, tačiau net ir šiuo atveju esama tam tikros sąveikos, kuri pasireiškia per biudžetinės drausmės principo įtvirtinimą teisės aktuose ir faktinį šio principo įgyvendinimą.

Šį biudžetinių sistemų santykio aspektą galima pagrįsti atitinkamais Europos Bendrijos steigimo sutarties straipsniais: 1) 104 str. 2 d. nustato, kad Komisija prižiūri biudžeto būklę ir valstybės skolos dydį valstybėse narėse. Ji ypač tikrina biudžetinės drausmės laikymąsi. Vadinasi vienas iš ES biudžetinės sistemos teisinės bazės projektuojamų imperatyvų Lietuvos, o kartu ir visų valstybių narių, biudžetinių sistemų teisinių bazių atžvilgiu yra biudžetinės drausmės laikymasis; 2) Europos Bendrijos steigimo sutarties 270 str. nustato, kad Komisija, siekdama užtikrinti biudžetinę drausmę neteikia jokio pasiūlymo dėl Bendrijos akto, nekeičia savo pasiūlymų ir nepatvirtina jokių įgyvendinimo priemonių, galinčių turėti pastebimą poveikį biudžetui, nepateikusi patikinimo, kad tas pasiūlymas arba ta priemonė gali būti finansuojami neviršijant Bendrijos nuosavųjų išteklių. Ši steigiamosios sutarties norma nustato Komisijai pareigą rūpintis biudžetine drausme. Iš aptartų normų galima daryti išvadą, kad biudžetinė drausmė, kaip vienas iš pagrindinių biudžetinės sistemos teisinės bazės principų, yra viena iš ES biudžetinės sistemos teisinės bazės ir valstybės narės biudžetinės sistemos teisinės bazės grandžių. Aiškumo dėlei šį santykį galima būtų pavaizduoti taip:

3 schema. Biudžetinės drausmės principas santykio tarp ES biudžeto ir valstybės narės biudžeto kontekste.



Antras biudžetinės sistemos elementas – konkrečių finansinių metų biudžetas. Šis elementas taip pat atskleidžia tam tikrą ryšį tarp Lietuvos ir ES biudžeto. Lietuvos biudžeto ir ES biudžeto santykis pasireiškia per įmokas į ES biudžetą ir išmokas, kurias Lietuva gauna iš ES biudžeto. Pavyzdžiui, Finansų ministerijos paskaičiavimais 2007 m. iš ES biudžeto numatoma gauti – 3085,8 mln. litų, o Lietuvos įmokos į ES biudžetą sudarys 939 mln. litų. Taigi kiekvienais metais Lietuvos biudžetas turi būti ir faktiškai yra formuojamas jį siejant su ES biudžetu. Trečiasis ne ką mažiau svarbus ES biudžetinės sistemos elementas yra ES biudžeto įgyvendinimo kontrolė, kuri yra paremta patikimu ir skaidriu finansų valdymu. Norint suprasti

ES biudžeto kontrolės procesą, būtina trumpai apžvelgti patikimo finansų valdymo principo turinį. ES biudžeto įgyvendinimas ir kontrolė yra grindžiama trimis pakopomis: 1) vidaus kontrole kiekvienoje institucijoje. Šios kontrolės priežiūrą atlieka Komisija; 2) Audito rūmų atliekamu auditu ir 3) Europos Parlamento atliekama biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūra.[35] Šios kontrolės koncepcija nėra sudėtinga, todėl ji užtikrina veiksmingą ir efektyvią ES biudžeto įgyvendinimo kontrolę, nes šiame patikimo finansų valdymo procese dalyvauja kiekviena ES institucija, valdanti ES biudžeto lėšas; Komisija, prižiūrinti, kaip institucijose atliekama einamoji vidaus kontrolė, ir galutinai šį procesą užbaigia Europos Parlamentas, kuris patvirtina biudžeto įvykdymą, remdamasis Europos Bendrijų steigimo sutarties 276 str. Būtent šiuo politiniu veiksmu, Europos Parlamentas, kuriam Komisija atskaitinga už biudžeto įvykdymą, pažymi konkrečių finansinių metų ES biudžeto pabaigą.

Toks ES biudžetinės sistemos išskyrimas yra ganėtinai abstraktus ir apibendrintas. Atsižvelgiant į daugybę teisės aktų, susijusių su ES biudžetine sistema ir procesu, galima teigti, kad tai iš tikrųjų yra pakankamai gremėzdiškas ir sudėtingas teisinis finansinis procesas. Todėl šioje dalyje tik pačiais bendriausiais bruožais buvo apžvelgti tam tikri ES biudžeto proceso aspektai, kurie gali būti tik pirminis pagrindas toliau ir detaliau nagrinėti šią sritį.

Apibendrinant galima teigti, kad tinkamas ir veiksmingas viešųjų finansų valdymas (ypač tai pasakytina apie nacionalinio biudžeto finansinius resursus) visų pirma priklauso nuo gerai parengtos galiojančios valstybės teisinės bazės. Biudžeto procesas turi būti grindžiamas abstrakčiomis, tačiau aiškiomis ir bendruosius biudžeto planavimo ir sudarymo principus nusakančiomis teisinėmis nuostatomis.

[35] European Union public finance: the characteristics, rules and operation of the European financial system / European Commission Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities, 1995.

IŠVADOS

1. Nuo 1990 m. Lietuvos valstybės biudžetinė sistema išgyveno tris svarbius kaitos laikotarpius, susijusius su nepriklausomybės atgavimu, integracijos į ES procesu ir naryste ES. Visi šie etapai lėmė tam tikrus biudžetinės sistemos pakoregavimus. Visų pirma atgavus nepriklausomybę reikėjo sukurti nepriklausomos demokratinės valstybės principus atitinkančią biudžetinę sistemą ir įdiegti biudžeto procesą, kurie užtikrintų stabilią valstybės viešųjų finansų padėtį ir raidą. Tai buvo atlikta 1990 m. priėmus Biudžetinės sandaros įstatymą, kuris vėliau, t. y. 2000 m., buvo patobulintas ir pakeistas į Biudžeto sandaros įstatymą. Integracija į ES taip pat turėjo nemažos įtakos biudžetinei sistemai ir pačiam Lietuvos valstybės biudžetui. Biudžetinės sistemos atžvilgiu pagrindinis uždavinys buvo suderinti Lietuvos teisės aktus su ES *acquis* biudžeto ir finansų srityje ir paruošti Lietuvos valstybės biudžetą ir biudžetinę sistemą tapti sudėtine ES viešųjų finansų erdvės dalimi. Tačiau išnagrinėjus Lietuvos derybų procesą dėl narystės ES, peršasi išvada, kad šio teisinio uždavinio Lietuva nesugebėjo tinkamai ir visiškai įgyvendinti, nors paties biudžeto, t. y. įmokų į ES biudžetą ir išmokų iš ES biudžeto, požiūriu Lietuva išsiderėjo itin palankias finansines sąlygas.

2. Per pastaruosius 15 metų Lietuvos biudžetinėje sistemoje įvyko akivaizdūs pokyčiai, susiję su valstybės geopolitine padėtimi. Šie pokyčiai atsirado dėl narystės ES ir vis dar tebevyksta. Siekiant visapusiškos ir pilnavertės plėtros ES kontekste, neužtenka vien tik konstatuoti faktą, kad narystė ES yra finansiškai naudinga. Norint sėkmingai absorbuoti ir įsisavinti šią finansinę naudą, reikia turėti aiškią biudžetinės sistemos teisinę bazę, užtikrinančią tinkamą viešųjų finansų valdymą, panaudojimą ir kontrolę. Tačiau išanalizavus dabartinę Lietuvos situaciją ir palyginus ją su kitų valstybių padėtimi biudžeto teisės srityje, tenka pripažinti, kad Lietuvos valstybės biudžetinės sistemos teisinė bazė turi tam tikrų spragų, susijusių su nepakankamu teisiniu reglamentavimu, ir yra tobulintina.

3. Kalbant apie ES išlaidų politiką, tenka pripažinti, kad šis klausimas yra pakankamai sudėtingas. Išlaidų politika turi būti siejama su ES politinės veiklos sritimis ir tikslais, dėl to ES biudžetą galima apibrėžti kaip politinę – finansinę – teisinę priemonę, kuri skirta užtikrinti ES tikslų siekimą ir institucinės sistemos funkcionavimą. Ir nors ES tikslai nėra aiškiai ir konkrečiai apibrėžti, juos galima nustatyti remiantis atitinkamų steigiamųjų sutarčių nuostatomis. Dėl to interpretuojant ES steigiamųjų sutarčių atitinkamas nuostatas galima išskirti tokius bendruosius ES tikslus: 1) ekonominis augimas; 2) tvari plėtra; 3) konvergencija; 4) išorės saugumas ir 5) vidaus saugumas (teisingumas, laisvė ir saugumas). Atsižvelgiant į šiuos tikslus ir Europos Bendrijos steigimo sutarties 5 str. 2 d. įtvirtintą subsidiarumo principą, galima teigti, kad remiantis šiuo principu ES biudžeto pajamos yra paskirstomos toms sritims, kuriose šios lėšos bus veiksmingiausiai panaudotos, t. y. Bendrija finansuoja tas sritis, kurios numatytos

steigiamosiose sutartyse, o veiksmų, kurie nepriklauso išimtinei jos kompetencijai, Bendrija imasi tik tam tikrais atvejais ir jeigu tokie veiksmai yra pateisinami. Išlaidų politikos srityje subsidiarumo principas taip pat atlieka tam tikrą saugiklio funkciją. Tai reiškia, kad ES biudžeto lėšos turi būti koncentruojamos ties tomis veiklos sritimis, kurios priklauso išimtinei ES kompetencijai.

5. Nors formaliai yra pripažįstama, kad valstybių narių biudžeto politika yra išimtinė šių valstybių kompetencija, tačiau nacionalinės biudžeto politikos vykdymui yra taikomos bendros ES biudžeto drausmės taisyklės bei koordinavimo procedūros. Dėl to kiekviena valstybė narė privalo turėti aiškią biudžetinę sistemą. Biudžetinę sistemą suprantant teisine prasme, ją reikėtų sieti su teisės aktų visuma, reglamentuojančia biudžetinius teisinius santykius. Kalbant apie Lietuvos biudžetinės sistemos teisinę bazę reikia pažymėti, kad ji nėra itin išplėtota. Tai lemia tam tikri teisinio reglamentavimo ypatumai, kurie pasireiškia tuo, kad Lietuvos biudžetinės sistemos pagrindus nustato lakoniškas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 127 str. 1 d., šią konstitucinę nuostatą detalizuoja Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. Tačiau ir Biudžeto sandaros įstatymas pasižymi pakankamai abstrakčiu biudžetinės sistemos ir biudžeto proceso reglamentavimu, be to jame yra pateikiama nemažai blanketinių normų. Dėl to galima teigti, kad Lietuvos biudžetinės teisinės sistemos teisinė bazė nevisiškai atitinka ES *acquis* biudžeto ir finansų srityje ir tokiu būdu sudaromos kliūtys tinkamai laikytis ES biudžetinės drausmės principo.

6. Atsižvelgiant į tai, kad šiame darbe buvo analizuojamas teisinis santykis tarp Lietuvos valstybės biudžeto ir ES biudžeto, reikia suvokti, kad šis santykis pasižymi tam tikrais tiesioginiais ir netiesioginiais finansiniais, ekonominiais ir teisiniais aspektais. Tiesioginiai aspektai pasireiškia finansinių srautų judėjimu tarp šių biudžetų, t. y. Lietuvos biudžeto įmokos į ES biudžetą ir išmokos iš pastarojo biudžeto į Lietuvos biudžetą. Netiesioginiai aspektai yra susiję su teisės sritimi, t. y. Lietuvos biudžetinės sistemos, o ypač teisinės bazės, suderinimas su ES *acquis* finansų ir biudžeto srityje, kuris atspindi tam tikrą sąveiką tarp Lietuvos valstybės biudžeto ir ES biudžeto. Tai reiškia, kad nors nacionalinė biudžeto politika formaliai yra pripažįstama išimtine valstybių narių politikos sritimi, tačiau derindamos teisės aktus su ES teise, visos valstybės narės turi atsižvelgti į bendruosius ES reikalavimus biudžeto ir finansų srityje, ypač tai pasakytina apie biudžetinės drausmės principą bei skaidrų viešųjų finansų valdymą.

SANTRAUKA

„Europos Sąjungos biudžeto ir Lietuvos valstybės biudžeto santykio teisinė analizė“

Pagrindinės sąvokos: Lietuvos valstybės biudžetas, ES biudžetas, biudžetinė sistema, biudžeto procesas, ES *acquis*, sąveika tarp Lietuvos biudžeto ir ES biudžeto.

Santraukos turinys: šiame magistro darbe nagrinėjami pagrindiniai santykio tarp Lietuvos valstybės biudžeto ir ES biudžeto aspektai. Dėl to darbe visų pirma aptariama bendra ES biudžeto charakteristika ir šio biudžeto ypatumai bei skirtumai nuo ES valstybių narių, įskaitant ir Lietuvą, biudžetų.

Pirmoji labiau teorinio pobūdžio darbo dalis leidžia suvokti ES biudžeto esmę. Toliau yra nagrinėjami Lietuvos valstybės biudžeto ir biudžetinės sistemos integracijos į ES finansinę ir biudžetinę sistemą etapai. Tuo tikslu yra analizuojamas Lietuvos derybų procesas dėl narystės ES biudžeto ir biudžetinės sistemos kontekste. Taip pat yra apžvelgiamos Lietuvos atliktos reformos siekiant įgyvendinti ES *acquis* biudžeto ir finansų srityje bei faktiniai pasiekimai šioje srityje.

Siekiant objektyviau įvertinti Lietuvos biudžetinės sistemos teisinės bazės paruošimą ES *acquis* įgyvendinimui, tam tikrais atžvilgiais buvo palygintos Lietuvos ir Slovėnijos valstybių biudžetinės sistemos reformos bei pasiekimai konkrečiose srityse.

Darbo pabaigoje nagrinėjamas iš svarbiausių sąveikos tarp Lietuvos valstybės biudžeto ir ES biudžeto aspektų – biudžetinė sistema ir pateikiamos išvados.

SUMMARY

„The relationship between the budget of the Republic of Lithuania and the budget og the European Union: legal analysis“

Keywords: budget, EU budget, budgetary system, budget process, EU *acquis,* interaction between Lithuanian budget and EU budget.

The diploma paper analyses the principle ideas of the relationship between Lithuania`s state budget and the budget of the European Union. The main object is to assess relationship between Lithuanian budget and EU budget. To this end evaluation of the basic characteristics of the EU budget and its particularities is provided. Moreover the development process of Lithuanian budget integration into EU financial and budgetary framework is examined as well. The paper also aims to analyze the negotiation process of the accession of the Republic of Lithuania into the EU. The author attempts to introduce a systematic view towards Lithuanian and EU budgetary systems with special emphasis on their legal background.

The EU budget compared to the budget of the Republic of Lithuania has some specific features. There are several points that should be considered as regards the relationship between Lithuanian budget and EU budget. Firstly, Lithuania`s membership entails interaction between these two budgets in financial terms, namely payments from Lithuania`s budget to the EU budget and allowances from the latter to Lithuania`s budget. Secondly, there is an obligation as regards Lithuania`s membership in the EU to harmonise its legal acts with EU *acquis* in financial and budgetary field. This harmonization aims to ensure smooth implementation procedure of EU budgetary discipline principle into Lithuania`s budgetary system.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės Žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės Žinios. 2004, Nr. 4-47.
3. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. gruodžio 22 d. nutarimas Nr. 1486 „Dėl Lietuvos Respublikos derybinių pozicijų derybose dėl narystės Europos Sąjungoje patvirtinimo“//Valstybės Žinios. 2000, Nr. 111-3592.
4. 2002 m. birželio 25 d. Tarybos reglamentas (EB, EURATOMAS) Nr. 1605/2002 dėl Europos Bendrijų bendrajam biudžetui taikomo finansinio reglamento. OL L 248, 2002 9 16.
5. European Parliament 2004 – 2009. Committee on budgets, 2005 January 27. Working document No. 1 On the European Communities` own resources: History of the Communities revenue. Raporteur: Allain Lamassoure.
6. European states and the euro. Europeanization, variation and convergence. Edited by Kenneth Dyson. – Oxford: Oxford University Press,. 2002.
7. European Union public finance : the characteristics, rules and operation of the Europ. financial system / European Commission - Luxembourg: Office for Offic. Publ. of the European Communities, 1995.
8. Europos Sąjunga. Steigimo dokumentai ir Sutartis dėl Konstitucijos Europai/sud. G. Vitkus. – Vilnius: Eugrimas, 2005.
9. Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities, Official Journal L 356 , 31/12/1977 P. 0001 – 0030.
10. Tarpinstitucinis susitarimas 1999 m. gegužės 6 d. tarp Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dėl biudžeto vykdymo tvarkos ir biudžeto sudarymo procedūros tobulinimo; http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999Y0618(02):LT:HTML.
11. Financial system stability assessment: Republic of Lithuania/International Monetary Fund. Washington, DC, March 2002, IMF Country Report, No.67.
12. Hartley Trevor C. European Union law in a global context. – Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
13. Hooghe L. The European Commission and the integration of Europe. – New York: Cambridge University Press, 2002.
14. Hogye M. Local government budgeting. – Budapest: Open Society Institute, 2002.
15. The implementation of the stability and Growth Pact. // ECB Monthly Bulletin, 1999.
16. Komisijos pranešimas – Europos Sąjungos finansavimas – Komisijos ataskaita apie nuosavųjų išteklių sistemos veikimą. (KOM/2004/0505 galutinis); http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/com/2004/com2004_0505lt01.pdf.
17. Lithuania: from transition to convergence: papers presented at a Conference in Vilnius, September 23-24, 1999. – Vilnius: Eugrimas, 1999.
18. Mackevičius J. Auditas:teorija, praktika, perspektyvos. – Vilnius: Lietuvos mokslas, 2001.
19. K. Maniokas. R. Vilpišauskas. D. Žeruolis. Lietuvos kelias į Europos Sąjungą. – Vilnius: Eugrimas, 2004.
20. Novikevičius, V. Europos Sąjunga ir valstybių biudžetinis suverenitetas // Jurisprudencija. T. 58(50), Europos Sąjungos teisės aktualijos sutarties dėl konstitucijos Europai proekto kontekste. - Vilnius. - 2004, T. 58(50), p. 158-170
21. Pasiūlymas Tarybos sprendimas dėl Europos bendrijų nuosavų išteklių sistemos. (KOM 2006 (99) galutinis); http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006PC0099:LT:HTML.

22. Pierson P. The path to European integration: a historical institutionalist analysis // Comparative Political Studies, 29. 1996. Thousand Oaks: Sage Periodicals Press, 1995.
23. Piesarskas E. ir kt. Lietuvos integracijos į ES finansinio, ekonominio, ir socialinio poveikio susisteminimas ir analizė. – Vilnius: Eugrimas, 2003.
24. Purlys V. Lietuvos derybos dėl narystės Europos Sąjungoje.- Vilnius: Europos komitetas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, 2001.
25. Slovenia: economic transformation and EU accession. - Washington: The World Bank, 1999.
26. Ter-Minassian T. Fiscal federalism in theory and practise. – Washington: International Monetary Fund, 1997.
27. Thompson Arthur A. Strategic management: concepts and cases. - Homewood: Irwin, 1992.
28. Tumpel-Gugerel G. Economic convergence and divergence in Europe: Growth and regional development in an enlarged European Union. - Cheltenham: E. Elgar, 2003.
29. Usher John A. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. - Vilnius: Naujoji Rosma, 2001.
30. Vaicenavičius R. J. Lithuanian fiscal policy: experience and challenges. Lithuania: from transition to convergence: papers presented at a Conference in Vilnius, Lithuania September 23 – 24, 1999. - Vilnius: Eugrimas, 1999.
31. Varblane U. An analysis of the economic convergence process in the transition countries. – Tartu. Tartu university Press, 2005.