

**ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
EKONOMIKOS KATEDRA**

Donatas Kupreščenko

**NACIONALINIO BIUDŽETO FINANSINIŲ IŠLAIDŲ
PLANAVIMAS IR KITIMO TENDENCIJOS**

Magistro darbas

Šiauliai, 2007

ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
EKONOMIKOS KATEDRA

**NACIONALINIO BIUDŽETO FINANSINIŲ IŠLAIDŲ
PLANAVIMAS IR KITIMO TENDENCIJOS**

Magistro darbas

Socialiniai mokslai, ekonomika (04S)

Magistro darbo autorė Donatas Kupreščenko

Vadovas prof. habil. dr. Stanislovas Martišius.....

Recenzentas

.....

SANTRAUKA

Donatas Kupreščenko

Nacionalinio biudžeto finansinių išlaidų planavimas ir kitimo tendencijos. Magistro darbas.

Šiame magistro darbe analizuojami nacionalinio biudžeto finansinių išlaidų planavimo teoriniai aspektai. Pateikiamos klasikinės mokesčių teorijos, jų tipologija ir biudžeto formavimo svarba valstybėje. Darbe nagrinėjama valstybės finansinių išlaidų klasifikacija, jų paskirstymo būdai jų ir planavimo principai. Taip pat pateikiamos įvairios biudžeto programos, jų vertinimo sistema ir kriterijai. Darbe nagrinėjama valstybės biudžeto ir jo išlaidų įtaka šalies ekonomikai.

Darbe atlikta valstybinių finansinių išlaidų paskirstymo analizė ir jų priklausomybė nuo įvairių kintamųjų, apimanti 2000 – 2005 m. nacionalinį biudžetą. Pasitelkiant tam tikrus biudžeto valdymo rodiklius, įvertinamas valstybės fiskalinės politikos efektyvumas. Pateikiamos Lietuvos Nacionalinio biudžeto pajamų, išlaidų ir skolos kitimo tendencijos. Atlikus statistinius skaičiavimus, pateikiamos ateities prognozės.

SUMMARY

Donatas Kupreščenko

Financial Expense Planning and Changing Tendencies of the National Budget. Master's work.

Theoretical aspects of the financial expense planning of the national budget are analysed in this master's work. This work represents classical taxes theories, their typology and the significance of the formation of the national budget in the state. The classification of financial expense, ways of their distribution, and principals of planning are analysed in the work. Various programs of the budget, their evaluation system, and main parameters are also given. This work represents the influence of the state budget and its expense on the state economy.

The analysis of the distribution of the national financial expense and their dependence on various factors, covering the national budget of 2000 – 2005, has been carried out. On the grounds of some indexes of budget management, the efficiency of state fiscal policy has been evaluated. The author represents the changing tendencies of Lithuanian national budget income, expense, and debt. Future forecast based on statistical counting is also represented.

TURINYS

IVADAS.....	5
PAGRINDINIŲ SĄVOKŲ ANALIZĖ.....	8
1. VALSTYBĖS BIUDŽETO MAKROEKONOMINIS, MIKROEKONOMINIS SKIRSTYMAS IR IŠTEKLIŲ SVARBA	15
1.1. Mokesčių sistemų teisingumas ir valstybės išlaidų sąveika ekonominėse teorijose.....	15
1.2. Išteklių skirstymas – valstybės biudžeto formavimo problema.....	18
1.3. Inkrementalizmas biudžetiniame procese.....	21
1.4. Teorinis nacionalinio biudžeto ir jo finansinių išteklių paskirstymas pagal Lietuvos biudžeto sudarymą.....	22
1.5. Finansinių išteklių paskirstymas ir jų priklausomybė nuo išlaidų planavimo metodo.....	25
1.6. Biudžeto programų vertinimo sistema ir kriterijai.....	26
1.7. Valstybės fiskalinės politikos efektyvumas pagal biudžeto valdymo rodiklius.....	29
2. FAKTINIAI KONSOLIDAVIMO BALANSAI IR FORMUOJAMO BIUDŽETO ĮTAKA VIDUTINĖS TRUKMĖS TIKSLAMS	36
2.1. Fiskalinės politikos prognozės įtaka nacionalinio biudžeto rodikliams	36
2.2. Nacionalinio biudžeto išlaidų analizė ir jų priklausomybė nuo įvairių kintamųjų	40
2.3. Nacionalinio biudžeto vykdymo analizė ir tendencijos	55
2.4. Lietuvos nacionalinio biudžeto pajamų, išlaidų ir skolos kitimo tendencijos	63
2.5. 2006 metų nacionalinio biudžeto sudarymo ypatumai	65
2.6. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas pereinant prie subalansuoto biudžeto pagrindinės prielaidos.....	67
IŠVADOS	70
LITERATŪRA.....	73
PRIEDAI.....	77
1 priedas	
2 priedas	

LENTELĖS

1 lentelė. Valstybės išlaidų pagal funkcijas ekonominė klasifikacija.....	23
2 lentelė. Valstybės išlaidų pagal funkcijas klasifikacijų palyginimas.....	24
3 lentelė. Valstybės biudžeto pajamų prognozė pagal regresijos lygtį, mln. Lt	46
4 lentelė. 2006 m. pervesti asignavimai pagal valstybės funkcijas, tūkst. Lt	52
5 lentelė. 2007 m. Nacionalinis biudžetas asignavimai 23 523 199 tūkst. Lt	52
6 lentelė. Lietuvos Respublikos nacionalinio biudžeto asignavimų struktūra 2004–2007 m. ...	53
7 lentelė. Pridėtinės vertės mokestis (mln. litų)	56
8 lentelė. Nacionalinio biudžeto pajamos, išlaidos, deficitas ir kitimo tendencijos	65

PAVEIKSLAI

1 pav. Vyriausybės išlaidų poveikis nacionaliniam produktui.....	31
2 pav. Paklausos infliacija.....	33
3 pav. Paklausos padidėjimo sukelta infliacija.....	33
4 pav. Vyriausybės priemonės nedarbui mažinti.....	34
5 pav. Vyriausybės išlaidų poveikis pusiausvyros nacionaliniam produktui.....	35
6 pav. Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų įsisavinimas:faktas ir prognozės 2004-2008 m.	36
7 pav. Bendri šalies biudžetų numatomi rodikliai	37
8 pav. Konsoliduotas biudžeto balansas įvertinus palūkanas	38
9 pav. ES lėšų įsisavinimas ir atitiktis N+2 taisyklei (būklė 2007 02 28, proc.)	39
10 pav. Nacionalinio biudžeto išlaidos 1993 – 2005 m. laikotarpiu	40
11 pav. Pajamų ir išlaidų 2000-2005 metais kitimo dinamika	42
12 pav. Namų ūkių vartojimo išlaidos (mln. Lt) ir augimo tempai (proc.) 2001 – 2005 m., palyginamosiomis 2000 m. kainomis	44
13 pav. Valstybės biudžeto pajamų prognozė 2006 – 2007 m.	46
14 pav. Bendrojo vidaus produkto kitimo tempai	47
15 pav. Valstybės išlaidų dinamika pagal valstybės funkcijas	48
16 pav. Išlaidų pasiskirstymas pagal ekonomikos, socialines bei kitas valstybės funkcijas.....	48
17 pav. Palūkanų norma už skolą paimtą valstybės vardu	49
18 pav. “Sodros“ pajamų ir išlaidų kitimo dinamika 2000-2005 m.	49
19 pav. Nacionalinio biudžeto 2000-2005 m. išlaidų ir BVP augimas tūkst. Lt	50
20 pav. Lietuvos BVP augimo ir nacionalinio biudžeto išlaidų pasiskirstymas proc.	51
21 pav. Nacionalinio biudžeto 2007 paskirstymas pagal bendrąsias valstybės paslaugas	53
22 pav. Nacionalinio biudžeto išlaidų didėjimas pagal trendo funkciją	54
23 pav. Nacionalinio biudžeto išlaidų struktūra 2004-2007 m.	54
24 pav. Nacionalinio biudžeto 1996-2006 metais įtaka šalies ekonomikai bei įtaka 2007 m ...	55
25 pav. Valstybės biudžeto pajamų struktūra 2006 m.	57
26 pav. Sumokėtas GPM nuo pajamų susijusių su darbo santykiais (be įmokų į PSDF) 2004-2006 m.	58
27 pav. 2005 – 2006 m. sumokėto PM pajamų dinamika pagal įmonių ekonominės veiklos rūšis	59
28 pav. 2006 m. sumokėto PM pasiskirstymo struktūra pagal įmonių ekonominės veiklos rūšis	60

IVADAS

Mokslinis problemos aktualumas.

Valstybės finansai — tai vienas iš pagrindinių būdų, kaip, gerai valdant valstybę, galima daryti įtaką valstybės piliečių gyvenimo kokybės pokyčiams. Praktiškai tai priklauso nuo vyriausybės veiklos veiksmingumo, valstybės finansų būklės ir fiskalinės politikos skaidrumo.

Viešųjų finansų teorija ir pasaulio šalių praktika rodo, kad valstybės finansų efektyvus valdymas ir kontrolė yra gyvybiškai svarbūs veiksniai šalies ekonomikai, jos vystymuisi, valstybės ekonominės politikos tikslų įgyvendinimui.

Svarbi viešųjų finansų valdymo problema — *tai valstybės išlaidų paskirstymo planavimas*. Valstybės išlaidos gali būti vadinamos valstybinės veiklos, kuri apima prekių ir paslaugų gamybą bei įvairius pervedimus, visuomenine kaina. Šių išlaidų planavimui svarbią įtaką daro valstybės institucinė struktūra bei valstybės institucijos, priimančios sprendimus dėl valstybės finansinių išteklių surinkimo ir paskirstymo.

Valstybės išlaidų funkcinė struktūra atspindi išlaidų nukrypimą pagal pagrindines valstybės funkcijas arba tikslus konkrečiose ekonominėse sferose, todėl kartais jos apibūdinamos kaip sektorinės valstybės išlaidos. *Pradedant konsoliduotu ir baigiant vietiniu biudžeto lygiu, pagrindinė problema išlieka: koks valstybės išteklių pasiskirstymas tarp sektorių maksimizuotų socialinę gerovę.*

Biudžeto išlaidų planavimas pasaulio praktikoje grindžiamas įvairiais principais: pagal pasiektą bazę (prie einamųjų metų biudžeto rodiklių pridėdant tam tikras absoliučias arba santykinės reikšmes), pagal nulinę bazę (vertinant reikalingų išteklių ir planuojamų rezultatų santykį), pagal darbo sąnaudas (taikoma bendra darbo sąnaudų normatyvų sistema), pagal išlaidų straipsnius (kontroliuojant išlaidas pagal jų ekonominę klasifikaciją), programiniu metodu. Visgi dažniausiai taikomas ne vienas kuris nors principas, bet tam tikras jų derinys.

Biudžeto pajamos nėra tiksliai nuspėjamas ir valdomas dydis. Kiek surenkame mokesčių, priklauso nuo bendros ūkio padėties (t.y. verslo ciklo). Pastaruoju metu Lietuvos ekonomika augo greičiau už ilgametį vidurkį, todėl būtų pagrįsta šiuo metu tikėtis ne biudžeto deficito, bet pertekliaus. Tačiau didėja tikimybė, kad ūkio augimas ateityje gali sulėtėti.

Dėl šių priežasčių chroniškų biudžeto deficitų politika ilgai tęstis negali, nes tai mažins makroekonominį stabilumą ir ilgalaikį ekonomikos augimą. Makroekonomistai parodė, kad valstybės fiskalinės disciplinos stoka (dideli ir nuolatiniai biudžeto deficitai ir valstybės skola) didina realias palūkanų normas šalyje, tai mažina investicijas ir ekonominį augimą, o kartkartėmis įvykstančios krizės lemia nestabilią augimo trajektoriją.

Valstybės išteklių perskirstymas sietinas su ekonominiu šalies augimu bei kitais tai įtakojančiais rodikliais, o šios sistemos neefektyvumas sukelia neigiamas pasekmės bendrame makroekonominame lygmenyje. Todėl siekiant pagrindinių fiskalinės politikos tikslų – subalansuoti bendrojo šalies biudžeto išlaidų ir pajamų augimo tempus, kad būtų galima išlaikyti stabiliai žemą biudžeto deficitą ir valdyti valstybės skolos dydį – reikia nuolat analizuoti vykdomos fiskalinės politikos rezultatus, įvertinant, kaip prognozės įgyvendinamos, kokios valstybės finansinės galimybės bei šalies ekonominės sąlygos .

Tyrimo objektas – Nacionalinio biudžeto finansinių išlaidų planavimas ir kitimo tendencijos.

Darbo tikslas. Išanalizuoti nacionalinio biudžeto finansinių išteklių planavimą, paskirstymą ir pagrįstumą.

Darbo problema. Valstybės biudžeto išteklių paskirstymas pagal programinį poreikį nėra vertinamas pagal ekonominio efektyvumo kriterijus.

Darbo dalykas. Atskleisti pagrįstumą ir objektyvumą skirstant finansinius išteklius biudžeto programoms.

Uždaviniai:

1. Palyginti įvairių mokslinės literatūros autorių pateikiamų valstybės finansinių išlaidų ir jų planavimo sampratos klausimus;
2. Apibūdinti teorines valstybės finansinių išteklių paskirstymo būdų strategijas ir jos ypatumus, nustatant valstybės finansinių išteklių paskirstymo būdų planavimo ir efektyvumo vertinimo problematiką;
3. Nustatyti ir atlikti pagrindines valstybės biudžeto išlaidų didėjimo atsiradimo priežastis ir kitimo tendencijas bei jų poveikį šalies ekonomikai;
4. Įvertinti valstybės išlaidų mastą ES kontekste, jų tendencijas, struktūrą;
5. Atlikti išlaidų ir jų lyginamąjį svorį BVP kontekste bei išlaidų nukrypimą pagal pagrindines valstybes funkcijas arba tikslus konkrečiose ekonominėse sferose.

Hipotezė. Lietuvos viešųjų *pajamų* lygis šiuo metu yra neoptimalus ir valstybės lėšų poreikis biudžeto programoms finansuoti yra didelis, tačiau valstybės pajamų Lietuvoje tam akivaizdžiai nepakanka. Todėl galima teigti, kad Lietuvos viešieji finansai yra krizės būklėje dėl išlaidų didėjimo.

Darbo struktūra.

Pirmoji darbo dalis skirta teorinės literatūros nagrinėjimui, t.y. nagrinėjami įvairūs valstybės išlaidų planavimo principus, jų diferenciacijos paskirstymas tinkančius tai šaliai, jų pasiskirstymą pagal ekonominę bei funkcinę klasifikaciją bei teoriniai klausimus susijusius su darbo tema;

Antroji darbo dalis – įvertinama praktinė išlaidų paskirstymo įtaka įvairiems šalies esminiams rodikliams, jų priklausomybė nuo pajamų, nustatytos kitimo tendencijų priežastys, atliktas išlaidų

ekonominis lyginamasis svoris lyginant su BVP. Taip pat pateikiamos nacionalinio biudžeto išlaidų planavimo, paskirstymo tobulinimo kryptis atsižvelgiant į turimus rezultatus;

Mokslinis darbo naujumas:

1. Atskleista nacionalinio biudžeto finansinių išlaidų planavimo esmė bei suformuluotas pagrindinis išlaidų planavimo proceso sistemos modelis bei pasirinkto vertinimo modelio kriterijai;
2. Atskleista nacionalinio biudžeto išlaidų paskirstymo diferenciacijos veiksnių sudėtingumo esmė bei ją sąlygojančios kitimo tendencijų priežastys.

Praktinis rezultatų reikšmingumas:

1. Nustatyti pagrindiniai valstybės išlaidų paskirstymo lygio kitimo dėsniniai;
2. Įvertinta įvairių veiksnių įtaka valstybės išlaidų paskirstymo dydžiui.

Tyrimų metodika ir metodai.

Darbe taikytas abstraktus teorinis metodas, sisteminė, lyginamoji ir loginė analizės. Taip pat taikyti aprašomosios statistikos metodai: statistinės medžiagos grupavimas ir lentelių sudarymas, skaičiuoti santykiniai dydžiai, reiškinių vystymosi pokyčiams nustatyti skaičiuotas padidėjimo tempas, rezultatams vaizdžiai išreikšti taikytas grafinis metodas.

Tyrimo daugiausiai remtasi Statistikos departamento atliekamų bei Finansų ministerijos duomenimis, kad būtų galima atlikti valstybės biudžetų išlaidų paskirstymo tendencijas ir pokyčius. Taip pat buvo naudojamos įvairių mokslininkų bei praktikų ekspertų nuomonėmis apie Lietuvos nacionalines išlaidas, jų poveikį makroekonominiai sistemai. Siekiant nusakyti pagrindinius valstybės išlaidų planavimo pokyčius, jų lygio, struktūros ir diferenciacijos kitimo tendencijas, pasirinktas 2000 – 2005 m. Lietuvos viešųjų finansų nagrinėjimo laikotarpis.

PAGRINDINIŲ SĄVOKŲ ANALIZĖ

Šios sąvokos magistro darbe pateikiamos remiantis šaltiniu:

Šaltinis: AMOSWEB.COM, Economics GLOC* orama, interneto versija

www.fmmclt/lit/word/zodynas1.htm

B

BENDRASIS VIDAUS PRODUKTAS – bendra per tam tikrą laikotarpį (paprastai vienerius metus) valstybės politinėse ribose pagamintų visų prekių ir paslaugų rinkos vertė. Tai yra oficialus vyriausybės matas, nusakantis, kiek mūsų ekonomika pagamina. Bendrasis vidaus produktas, dažnai žymimas abreviatūra BVP, yra vienas iš keleto rodiklių, kuriuos reguliariai (kas trys mėnesiai) skelbia šalių statistikos organai. Kiti paprastai naudojami rodikliai - tai bendrasis nacionalinis produktas (BNP), nacionalinės pajamos, asmeninės pajamos ir disponuojamosios pajamos.

BIUDŽETO BALANSO CIKLIŠKUMO KOMPONENTAS – rodo Europos Komisijos nustatytą produkcijos atotrūkio poveikį biudžeto balansui.

SUBALANSUOTAS BIUDŽETAS – biudžeto pajamų ir išlaidų lygybė. Biudžetas vyriausybėms yra svarbiausias dalykas. Biudžeto pajamas daugiausia sudaro įplaukos iš mokesčių, o išlaidos yra susijusios su viešųjų prekių/paslaugų gamyba/teikimu, administravimu ir pan. Nors žinoma, kad centrinėms vyriausybėms retai pavyksta išlaikyti subalansuotą biudžetą, išskyrus netikėto suklestėjimo laikotarpiais, kai daugelis žemesniojo lygio vyriausybių (pvz., vietinės valdžios organai) labai gerai tvarkosi šiuo požiūriu.

E

EKONOMIKOS AUGIMAS – ilgalaikis ekonomikos gebėjimas didinti gamybą. Tai yra vienas iš trijų makroekonomikos tikslų (kartu su stabilumu ir visišku užimtumu). Ekonomikos augimas įmanomas didinant ekonomikos išteklių kiekį ir kokybę (darbą, kapitalą, žemę ir verslininkystę). Išteklių kiekybė yra aiškus ir paprastas dalykas. Jeigu statoma daugiau gamyklų, didinamas gyventojų skaičius, arba jeigu randami nauji mineraliniai ištekuliai, tada yra tikimybė, kad ekonomika augs. Tačiau išteklių kokybė apima keletą mažiau apčiuopiamų komponentų, pirmiausia technologiją ir išsilavinimą. Ekonomikos augimas paprastai matuojamas kaip bendrojo vidaus produkto arba realiojo BVP vienam gyventojui procentinis pokytis per metus. Akivaizdus ekonomikos augimo pavyzdys - gamybos ribų išplėtimas. Naudojantis visuminės rinkos modeliu ekonomikos augimą galėtų pavaizduoti ilgalaikės visuminės pasiūlos kreivės poslinkis į dešinę.

Viena iš svarbiausių ekonomikos augimo analizės išvadų - tai investicijų vaidmuo. Galima tvirtinti, kad investicijų veiksmas – dabartinės naudos atsisakymas dėl to, kad būtų galima gauti daugiau naudos ateityje – didina išteklių kiekybę ir kokybę.

F

FISKALINĖ POLITIKA – vyriausybės galios daryti išlaidas ir imti mokesčius, kad galėtų stabilizuoti verslo ciklą, bent jau toks yra postuluojamasis ketinimas. Terminas „fiskalinė“ paimtas iš kasmetinės fiskalinio biudžeto rengimo praktikos. Biudžete vyriausybė pagal atskirus elementus nurodo savo išlaidas ir surenkamus mokesčius. Konkrečiau fiskalinė politika yra specialiųjų įstatymų, kuriais keičiami mokesčiai arba išlaidos, nustatymas. Jeigu ekonomika išgyvena nuosmukį, tiksliausia fiskalinė politika – didinti išlaidas ir mažinti mokesčius, t.y. vykdyti skatinamąją (ekspansinę) politiką. Didelės infliacijos metu reikia imtis priešingų veiksmų – ribojamosios (restrikcinės) politikos. Fiskalinės politikos pasekmės paprastai galima matyti iš to, koks yra centrinės vyriausybės deficitas. Kai įgyvendinama skatinamoji politika, šis deficitas didėja, o vykdant ribojamąją politiką – mažėja. Faktiškai skatinamoji politika veiksmingesnė tada, kai vyriausybė turi biudžeto deficitą (žr. Visiško užimtumo biudžetas). Yra keletas dalykų, kurie kelia rūpestį fiskalinės politikos atžvilgiu: pirma, tai laikas, per kurį politika pradeda veikti. Reikia daug laiko, kol įstatymo projektas tampa įstatymu, o per tą laiką verslo ciklas gali būti jau susidorojęs su savo problemomis. Tada fiskalinė politika siekia ne to, ko reikia, ir ne tuo metu, kada reikia - t.y. nuosmukio metu įgyvendinama ribojamoji politika, o ekonomikos pakilimo metu - skatinamoji. Antra, trumpalaikė fiskalinė politika gali sukelti ilgalaikes problemas. Dėl skatinamosios politikos gali atsirasti didesnės palūkanos, o tai atbaido kapitalo investicijas. Trečia, vyriausybei lengviau vykdyti didesnių išlaidų ir mažesnių mokesčių politiką negu mažesnių išlaidų ir didesnių mokesčių politiką. Tai reiškia, kad labai tikėtina, jog centrinė vyriausybė, jeigu jai bus leista vykdyti tam tikrą fiskalinę politiką, turės ne biudžeto perteklių, o didelį jo deficitą. Ir ketvirta: ir vyriausybės aparato augimą panašiai labiau lemia skatinamoji, o ne ribojamoji politika.

RIBOJAMOJI (RESTRUKCINĖ) FISKALINĖ POLITIKA – tokia stabilizavimo politikos forma, kai mažinamos valstybės išlaidos ir (arba) didinami mokesčiai. Šia politika siekiama išvengti problemų, susijusių su verslo ciklo augimu, kuris tampa nevaldomas ir sukelia infliaciją, arba susidoroti su tomis problemomis.

SKATINAMOJI (EKSPANSINĖ) FISKALINĖ POLITIKA – tai tokia ekonomikos stabilizavimo politika, kai didinamos vyriausybės išlaidos ir (arba) mažinami mokesčiai. Šia politika siekiama išvengti problemų, susijusių su verslo ciklo smukimu, arba su jomis susidoroti.

K

KONTROLINIS DYDIS – Protokole dėl perviršinio deficito procedūros nurodyti aiškūs kontroliniai dydžiai: deficito santykis (3% BVP) ir skolos santykis (60% BVP), o Protokole dėl konvergencijos kriterijų, nurodytų Sutarties 121 straipsnyje, nustatyta metodika, kaip skaičiuoti kontrolinius dydžius kainų ir ilgalaikių palūkanų normų konvergencijai analizuoti.

KONVERGENCIJOS KRITERIJAI – Sutarties 121 straipsnio 1 dalyje nurodyti (ir išsamiau aprašyti 121 straipsnyje minimame Protokole dėl konvergencijos kriterijų) kriterijai, kuriuos turi tenkinti kiekviena ES valstybė narė prieš įsivesdama eurą. Jie susiję su kainų stabilumo, valdžios sektoriaus biudžeto pozicijos, valiutų kursų ir ilgalaikių palūkanų normų rodikliais. Europos Komisijos ir ECB ataskaitose, parengtose vadovaujantis Sutarties 121 straipsnio 1 dalimi, nagrinėjama, ar kiekviena valstybė narė pasiekė tvarios konvergencijos aukštą lygį vertinant pagal tai, kaip vykdomi šie kriterijai.

KONVERGENCIJOS PROGRAMA – programa, kurioje išdėstyti vidutinio laikotarpio vyriausybės planai ir prielaidos dėl pagrindinių ekonominių rodiklių raidos siekiant Sutartyje nurodytų kontrolinių dydžių. Kartu su pamatiniais ekonomiais planais pateikiamos ir fiskalinių balansų konsolidavimo priemonės. Konvergencijos programos paprastai parengiamos ateinantiems 3–4 metams, tačiau per tuos metus yra reguliariai peržiūrimos. Programas nagrinėja Europos Komisija ir Ekonomikos ir finansų komitetas. Jų ataskaitomis grindžiamas Ecofino tarybos vertinimas. Prasidėjus trečiajam ekonominės ir pinigų sąjungos etapui, ES valstybės narės, kurioms taikoma išlyga, toliau teikia konvergencijos programas, o prie euro zonos prisijungusios šalys teikia metines stabilumo programas, kaip numatyta Stabilumo ir augimo pakte.

L

LAIKINOJO POVEIKIO PRIEMONĖS – apima visų necikliškų veiksnių poveikį fiskaliniams kintamiesiems, kurie i) tik nurodytu laikotarpiu sumažina (arba padidina) valdžios sektoriaus deficitą arba bendrąją skolą (vienkartinis poveikis) (taip pat žr. skolos santykis ir deficito santykis) arba ii) nurodytu laikotarpiu pagerina (arba pablogina) biudžeto būklę biudžeto būklės ateityje sąskaita (apsigrežiantis poveikis).

N

NECIKLIŠKI VEIKSMAI – įtaka valdžios biudžeto balansui, nesusijusi su cikliškais svyravimais (žr. biudžeto balanso cikliškumo komponentas). Jie gali atsirasti dėl struktūrinių, t. y. nuolatinių, biudžeto politikos pokyčių arba dėl laikino poveikio priemonių.

M

MAKROEKONOMIKOS TIKSLAI – Nagrinėjant mikroekonomiką yra trys patys svarbiausi mišriosios ekonomikos tikslai – visiškas užimtumas, stabilumas ir ekonomikos augimas. Visiškas užimtumas – tai padėtis, kai visi šalies ekonominiai ištekliai dalyvauja prekių ir paslaugų gamyboje. Praktiškai visišką užimtumą rodo maždaug 5 proc. nedarbas. Stabilumas – tai padėtis, kai šalies ekonomikai pavyksta išvengti didelių gamybos, užimtumo ir ypač kainų pokyčių. Nors kainų stabilumas, t.y. infliacija, yra didžiausia stabilumo problema, šis tikslas taikomas ir visiems kitiems ekonomikos svyravimams, glaudžiai susijusiems su verslo ciklais. Ekonomikos augimas - tai padėtis, kai laikui bėgant gamybos galimybės šalyje didėja. Nors ekonomikos augimas dažnai nurodomas pagal tai, kiek padidėja realusis BVP, tikslesnis augimo rodiklis būtų realiojo BVP vienam gyventojui padidėjimas, nes laikui bėgant gyventojų skaičius paprastai didėja.

MOKESČIAI – teisiškai privalomos mokėti vyriausybei sumos, už kurias mainais NĖRA gaunama kuri nors prekė ar paslauga. Pirmoji priežastis, dėl kurios vyriausybė renka mokesčius, yra tai, kad vyriausybei reikia pajamų sumokėti už savo pirkinius, ypač – padengti administracines išlaidas ir sumokėti už teikiamas viešąsias prekes. Mokesčiai būna įvairaus pavidalo, dydžio ir rūšių. Štai trumpas jų sąrašas pamąstymams – kapitalo prieaugio mokestis, vartojimo mokestis, įmonių pelno mokestis, akcizo mokestis, dovanojamo turto mokestis, paveldėjimo mokestis, fizinių asmenų pajamų mokestis, pardavimo mokestis, socialinio draudimo mokestis, pridedamosios vertės mokestis. Galėtumėte palyginti su subsidijomis, kurias geriausia laikyti mokesčiu su neigiamu ženklu.

S

SAVAIMINIS STABILIZATORIUS – biudžeto ypatybė, kuri mažina verslo ciklo pakilimų ir kritimų amplitudę be jokių įstatymų leidybos priemonių, t.y. nesiimant jokios stabilizavimo politikos. Savaiminius stabilizatorius būtina skirti nuo diskretinės fiskalinės politikos, kai imamasi specialių įstatymų leidybos veiksnių, pvz., mokesčių mažinimo arba išlaidų didinimo siekiant stabilizuoti verslo ciklą. Du pagrindiniai savaiminiai stabilizatoriai yra pajamų mokestis ir neatlygintini pervedimai iš biudžeto (transferai). Kai ekonomiką ištinka nuosmukis, didėja nedarbas, visuminė produkcija mažėja ir žmonės turi mažiau pajamų. Bet turėdami mažiau pajamų, jie moka mažiau pajamų mokesčių, taigi vartojimo mažėjimas sušvelninamas. Be to, daugelis darbo neturinčių žmonių gauna įvairius transferus bedarbio pašalpių, rūpybos ir socialinio draudimo išmokų pavidalu. Tai jiems leidžia vartoti daugiau, negu vartotų negaudami tokių transferų ekonomikos nuosmukio metu. Ekonomikos pakilimo metu pajamų mokesčiai ir transferai juda priešinga kryptimi. Dėl to nuosmukio metu daugiau išleidžiama ir mažiau mokama mokesčių, o

pakilimo metu – mažiau išleidžiama ir daugiau mokama mokesčių – visa tai vyksta visiškai savaime.

STABILIZAVIMO POLITIKA – tai ekonominė politika, kurią vykdo vyriausybė, norėdama išlyginti verslo ciklą svyravimus ir neleisti smarkiai išaugti nedarbui bei infliacijai. Ši politika dažnai vadinama kontraciklinė politika. Norint sėkmingai susidoroti su ciklo nuopoliu ir dideliu nedarbu, tikslinga vykdyti skatinamąją (ekspansinę) politiką, kuri skatina ekonominės veiklos augimą. Norint sėkmingai susidoroti su infliacijos augimu, rekomenduojama imtis ribojamosios (restrikcinės) politikos.

V

VALSTYBĖS SKOLA – bendra visų neišpirktų vyriausybės vertybinių popierių suma, dažnai vadinama vyriausybės skola.

VERSLO CIKLAS – tai šalies ekonomikos augimo ir smukimo laikotarpiai (paprastai matuojami pagal realųjį bendrąjį vidaus produktą). Pilnas ciklas trunka nuo trejų iki penkerių metų. Tarkime, kad šalies ekonomikos galimybės užtikrinti visiško užimtumo gamybą auga didėjant išteklių kiekiui ir gerėjant jų kokybei, bet paklausa (t.y. visuminės išlaidos) šiai produkcijai kartais būna per didelė, o kartais – per maža. Kai paklausa yra per maža, ekonomika ima smukti (toks reiškinys vadinamas recesija), ir tai sukelia nedarbo padidėjimą. Nuosmukis paprastai trunka nuo šešių mėnesių iki dvejų metų, o po to ekonomika vėl pradeda atsigausti. Atsigavusi ekonomika pradeda stabiliai augti, mažėja nedarbas. Tai trunka nuo dvejų iki trejų metų. Tačiau jei ekonomika bando augti greičiau negu auga visiško užimtumo gamyba, atsiranda infliacija. Norėdama išvengti infliacijos ir verslo ciklo problemų, susijusių su nedarbu, vyriausybė dažnai imasi įvairios fiskalinės ir pinigų politikos.

VYRIAUSYBĖS FUNKCIJOS – veikla, kurią našiau vykdo vyriausybė nei privačiam sektoriui priklausantys gyventojai ar įmonės. Faktiškai istorinė patirtis (t.y. civilizacija, trukusi 10.000 metų ar dar daugiau) akivaizdžiai rodo, kad žmonės pasirenkę taikstyti su prievartiniais vyriausybės veiksmais (mokesčiais, įstatymais, nuostatais, piktnaudžiavimu valdžia, masių spauda, beprasmybišiais karais) todėl, kad vyriausybė vykdo ir naudingas funkcijas. Vyriausybę geriausia būtų galima palyginti su ugnimi. Ir ugnis, ir valdžia nevaldomos gali pridaryti baisios žalos; bet kontroliuojamos jos gali teikti naudą, kuriai neprilygs niekas.

VYRIAUSYBĖS PIRKIMAI – valstybinio sektoriaus išlaidos galutinėms prekėms ir paslaugoms (t.y. bendrajam vidaus produktui). Vyriausybės pirkimai reikalingi valdžiai išlaikyti

(administracinėms algoms mokėti ir pan.) bei viešosioms prekėms teikti (valstybės gynybai, greitkeliams tiesti ir pan.). Į vyriausybės pirkimus neįeina vyriausybės išlaidos neatlygintiniams pervedimams (transferams). Vyriausybės pirkimai apima visų vyriausybės lygių (pvz., federalinė, valstijų ir vietos vyriausybės) išlaidas galutinėms prekėms.

VYRIAUSYBĖS SKOLINIMASIS – valstybinio sektoriaus poreikis gauti paskolas finansinėse rinkose, kad būtų galima finansuoti valstybės pirkimus, viršijančius surenkamus mokesčius. Tai yra vienas iš dviejų poreikių, kurie gyventojų santaupas nukreipia į finansines rinkas, kitas poreikis – skolinimasis investicijoms. Valstybiniam sektoriui kartais nepavyksta surinkti visų mokesčių, kurių reikia pirkiniams apmokėti. Kai taip įvyksta, vienintelė alternatyva – skolintis per finansines rinkas. Skelbiant informaciją apie valstybinio sektoriaus skolinimąsi, daugiausia dėmesio skiriama federalinės vyriausybės biudžeto deficitui ir jos skolinimuisi mokesčių įplaukų ir išlaidų skirtumui panaikinti. Bet vietinė valdžia taip pat skolinasi per finansines rinkas. Vietinės bendruomenės skolintomis lėšomis finansuoja mokyklų pastatus, gatvių tiesimą ir kitus kapitalinius įdėjimus. Jeigu mokesčių nepakanka, valstybinis sektorius, kaip ir kiti sektoriai, skolinasi per finansines rinkas.

VYRIAUSYBĖS SUBSIDIJOS – neatlygintini pervedimai (transferai) iš valstybinio sektoriaus verslo sektoriui, nesusiję su einamąja gamyba. Tai yra tas oficialaus įrašo „vyriausybės subsidijos minus einamasis valstybinių įmonių perviršis“ nacionalinių pajamų ir nacionalinio produkto sąskaitose komponentas, kuris skiria nacionalines pajamas (gamybos išteklių sąnaudas) ir bendrąjį/grynąjį vidaus produktą (produkcijos rinkos vertę).

VYRIAUSYBĖS VARTOJIMO IŠLAIDOS IR BENDROSIOS INVESTICIJOS – oficialus straipsnis nacionalinių pajamų ir nacionalinio produkto sąskaitose. Išsivysčiusiose šalyse vyriausybės vartojimo išlaidos ir bendrosios investicijos sudaro vidutiniškai 15-20 proc. bendrojo vidaus produkto. Kaip ir galima tikėtis, šis procentas truptų svyruoja veikiamas politinių vėjų. Vieni politiniai vadovai tobulina vyriausybės veiklą daugiau, kiti – mažiau, tačiau šis procentas dar labiau priklauso nuo karinių konfliktų ir karų, kurie reikalauja didelių vyriausybės pastangų. Kitos oficialiosios išlaidos, kurios įtraukiamos į nacionalinių pajamų ir nacionalinio produkto sąskaitas, yra asmeninis vartojimas, bendrosios privačios investicijos ir grynasis prekių ir paslaugų eksportas.

VISUOMENINĖS GĖRYBĖS (VIEŠOSIOS PREKĖS) – tai prekės, kurioms būdingas nekonkurentinis vartojimas (t.y. jeigu jas vartoja vienas asmuo, tai netrukdo kitiems taip pat jomis

naudotis), su neaiškiomis nuosavybės teisėmis ir neišskirtinumu (t.y. negalima sutrukdyti tokių prekių vartoti nemokantiems už jas asmenims). Visuomeninimų gėrybių/viešųjų prekių pavyzdžiai: krašto apsauga, įstatymų leidyba, nacionalinių parkų tvarkymas, švarios aplinkos palaikymas). Viešąsias prekes visuomet teikia vyriausybė, nes privatusis verslas neturi galimybių jos pelningai pagaminti.

1. VALSTYBĖS BIUDŽETO MAKROEKONOMINIS, MIKROEKONOMINIS SKIRSTYMAS IR IŠTEKLIŲ SVARBA

1.1. Mokesčių sistemų teisingumas ir valstybės išlaidų sąveika ekonominėse teorijose

Ankstyvieji klasikinės ekonomikos teorijos atstovai manė, kad mokesčiai turi būti glaudžiai susiję su paslaugomis, gaunamomis iš valdžios. Adamas Smitas (1776 m., t. II, p. 310) nurodė keturias „geros mokesčių sistemos“ taisykles. Jis teigė, kad gera mokesčių sistema yra tokia sistema, kurioje siekiama lygybės, užtikrintumo, kuri yra patogi mokėti mokesčius ir ekonomiškai juos rinkti. Mokesčių lygybei Smitas taikė „naudos taisyklę“, kurią apibrėžė dvejopai. Jis teigė, kad asmenys turi prisidėti prie savo valdžios išlaikymo proporcingai „savo galimybėms“ (t. y. galimybėms mokėti) ir taip pat „proporcingai toms mokesčių įplaukoms, kurios jiems tenka valstybei rūpinantis savo piliečiais“. Pastaroji sąvoka, Smito supratimu, reiškia, kad turi būti mokama proporcingai tam, kokie yra asmens interesai visuomeninėje nuosavybėje. Smitas teigė, kad darbo užmokestis, kuris neviršija pragyvenimo minimumo, neturėtų būti apmokestinamas, o mokestis už surinktą nuomą, nors jį paprastai tenka mokėti turtingiesiems, atitinka naštos pasidalijimą pagal gaunamą naudą.

Ketvirtame XIX dešimtmetyje Benthamas teigė, kad iš tam tikros nacionalinių pajamų sumos būtų galima gauti maksimalią naudą didinant gerovę, jei pajamos būtų vienodai paskirstomos. Johnas Stuartas Millas (1848 m.) teigė, kad būtų teisinga, jei vyriausybė „ištaisytų nelygybę ir gamtos skriaudas“. Jis palaikė progresyviųjų mokesčių idėją, teigdamas, kad taip būtų galima užtikrinti daromos aukos lygybę.

Edgeworthas (1897 m.) ir Hasyani (1953 m.) aprašė atvejus, kai vadovaujantis žaidimų teorija ir derybų būdu įvairioms kategorijoms priklausantys namų ūkiai suvienodina savo ribinę auką viešųjų paslaugų labui. Musgrave ir Peakcockas (1956 m.) apibrėžė sąlygas, kuriomis pritaikius lygių absoliučių ir lygių proporcingų mokesčių taisykles galima pasiekti aukos lygybę. Bergsonas (1938 m.) visiškai aiškiai kalbėjo apie perskirstymo tikslus, taikydamas indeksus socialinių sąnaudų ir naudos analizėje bei nustatydamas mokesčių normas, kurios padėtų optimaliai atlikti perskirstymą.

1928 m. Pigou išklė klausimus: ar žmonės gauna tą pačią ribinę naudą iš savo pajamų; ar pajamoms didėjant nauda iš jų mažėja. Pigou ir jo tradicijų pasekėjai teigė, kad „naudos“, kurią iš savo pajamų gauna įvairios asmenų grupės, tiesiogiai palyginti negalima.

Klasikinės ekonomikos teorijos atstovai manė, kad apmokestinamos turėtų būti tik pajamos iš nuomos, pelnas ir prabangiam vartojimui išleidžiamos pajamos, o darbo užmokesčio mokestis ir

būtiniausių dalykų vartojimo mokesčiai turėtų būti perkelti į nuomos ir pelno apmokestinimą. Tačiau pelno mokesčio idėja nebuvo populiari, nes taip valstybė atskirais atvejais galėjo netinkamai kištis į privačiąją veiklą ir kapitalo judėjimą. Hobbesas (1651 m.) ir Millas (1848 m.) teigė, kad apmokestinus santaupas mokesčių mokėtojai už tam tikrą pajamų dalį mokesčius mokėtų du kartus. Taigi dauguma ekonomistų klasikų manė, kad tinkamiausios mokestinės bazės - tai nuomos mokesčiai ir pajamos, leidžiamos prabangos dalykams.

Iki dvidešimtojo amžiaus pajamos buvo suprantamos ir apibrėžiamos panašiai kaip ir nacionalinėse sąskaitose, t. y. kaip darbo, turto ir kapitalo grąža. Panaudoti pajamas kaip mokesčių naštos paskirstymo pagrindą neleido supratimas, kad kai kuriuos pajamų šaltinius apmokestinti arba negalima, arba nederėtų.

Georgas Shanzas (1896 m.) apibrėžė pajamas kaip tam tikrą prieaugį, t. y. jis teigė, kad asmens pajamas galima apibrėžti kaip jo ekonominio pajėgumo grynojo prieaugio piniginę vertę. Toks apmokestinamų pajamų matas labai tiko būtent mokesčiams, nes šitaip asmens perkamosios galios "grynąjį prieaugį" galima nustatyti pagal įvairius gaunamų pajamų šaltinius. Tapo įmanoma praktiškai suprojektuoti mokesčių sistemas, kurios leistų garantuoti vienodas pajamas gaunančių mokesčių mokėtojų vienodą apmokestinimą (horizontalioji lygybė) ir kartu būtų visuotinis pagrindas nustatant progresyves mokesčių normas (vertikalią lygybę). Šitaip apibrėžus pajamas tapo įmanoma į pajamų mokesčio bazę įtraukti ir įmonių mokesčius ir sukurti ekonominį turto nusidėvėjimo matą.

Klasikinės ekonominės teorijos atstovai teigė, kad mokesčiai turėtų būti kuo mažesnė našta žmonėms. Jenkinas (1871 m.) buvo pirmasis, kuris galutinę apmokestinamąją sritį analizavo taikydamas pasiūlos ir paklausos kreives ir parodė, kad faktinė mokesčių našta yra didesnė už valstybės surinktas įplaukas. Marshallas (1890 m.) sukūrė „vartotojo premijos“ (pertekliaus) sąvoką ir parodė, kaip rinkos ekonomikoje mokesčiai daro įtaką kainoms. Ramsey (1927 m.) našumo atžvilgiu apibrėžė optimalią mokesčių sistemą, kuri leidžia surinkti tam tikrą įplaukų sumą, bet visų prekių gamybą sumažina vienoda dalimi. Septintame ir aštuntame XX amžiaus dešimtmečiuose Harbergeris (1964 m.) pirmasis pabandė empiriškai matuoti visuotinio ekonominio efektyvumo nuostolius, kurie susidaro dėl įvairių įvedamų mokesčių. Remdamiesi Marshallo sukurta vartotojų premijos sąvoka Diamondas ir Merlees (1971 m.) išanalizavo, kaip mokesčių našta būtų galima perkelti nuo vienos vartotojų ar gamintojų kategorijos kitai ir išvedė optimalaus mokesčių įplaukų paskirstymo atsižvelgiant į prekių pasiūlą ir paklausą bei gamybos pagrindinių veiksnių kitimo taisyklę, kuri leido žengti kitą žingsnį – vertinti mokesčių sistemų našumą ir paskirstymą taikant visos ekonomikos arba bendruosius pusiausvyros modelius.

XX amžiuje fiskalinė politika buvo daugiausia tyrinėjama taikant kainų ir galutinės apmokestinimo srities analizę. Edgeworthas (1897m.) parodė, kad prekių vartojimo ir gamybos papildomumas gali sukelti paradoksą, kai mokesčiai prabangos dalykams sumažina pačių reikalingiausių prekių paklausą. Barone (1899 m.) apibūdino mokesčių poveikį darbo ir poilsio santykiui. Robinsonas (1933 m.) ir Chamberlinas (1938 m.) nustatė monopolijų, kaip tam tikro mokesčio, kuri vartotojams užkrauna rinkos galingieji, visuomeninę kainą. Tobinas (1958 m.) ir Feldsteinas (1969 m.) parodė, kokią įtaką mokesčiai turi rizikai ir investuotojų elgesiui. Solowas (1956 m.) mokesčius įtraukė į neoklasikinį ekonominio augimo modelį. Pastarojo meto „endogeninio (vidaus) augimo“ ekonomikos tyrinėjimuose bandyta įvertinti, koki poveikį ekonominei plėtrai turi mokesčiai kartu su valstybės išlaidomis.

Iki ketvirtojo dešimtmečio fiskalinius klausimus nagrinėjantiems ekonomistams pirmiausia rūpėjo biudžeto politikos poveikis išteklių naudojimui ir pajamų paskirstymui. Ekonomistai klasikai tikėjo Say dėsnio, t. y. tuo, kad privačioji pasiūla susikuria paklausą. Pagal Say dėsnį negali būti bendro rinkos perpildymo, nes prekės yra mainomos į prekes.

Malthus buvo vienas pirmųjų, kurie teigė, kad nepakankamas vartojimas gali sukelti ekonominę krizę, nes gali būti per daug investuojama į gamybos priemones, o vartotojų paklausai gali likti nepakankamai lėšų potencialiam gamybos padidėjimui absorbuoti. Malthus buvo linkęs manyti, kad persikirstymas neturi būti labai didelis, nes dėl nepakankamo vartojimo gali kilti krizė. Tuo pačiu jis įspėjo ir apie „dideles valstybės skolos blygybes“.

Keinso (Dž. Keynes) knyga „Bendrojo užimtumo, procento ir pinigų teorija“ pasirodė 1936 m., kai Vakarų Europoje ir Jungtinėse Amerikos Valstijose siautė Didžioji depresija. Keinsas teigė, kad per didelis taupymas gali sumažinti išlaidas, kurių reikia visiškam užimtumui palaikyti. Jo modeliai įrodė, kad biudžeto politika yra pats svarbiausias visiško užimtumo determinantas, nes šalies ekonomika patenka į likvidumo spąstus, o užimtumas priklauso nuo visuminės paklausos. Visiškas užimtumas buvo pripažintas kaip pagrindinė rinkos ekonomikos tendencija, o ne kaip laikinas ar netgi cikliškas rinkos ekonomikos nuokrypis. Fiskalinei politikai skirtas svarbus vaidmuo - garantuoti didelį užimtumo laipsnį.

Samuelsono sukurtas (1939 m.) multiplikatoriaus – akseleratoriaus modelis išplėtė multiplikatoriaus analizę, nes jame buvo atsižvelgta į poveikį investicijoms ir pajamų paskirstymui. Per pastaruosius penkis dešimtmečius politikos atsilikimo laiko atžvilgiu analizėje ir ekonometriniuose multiplikatoriaus efekto apskaičiavimuose padaryta didelė pažanga ir jie tampa puikiomis priemonėmis visuminei paklausai sureguliuoti.

Šeštajame dešimtmetyje Europoje ir Amerikoje užimtumui vėl pasiekus beveik 100 proc., mokslininkai pradėjo abejoti subjektyviais sprendimais pagrįstos (diskretinės) fiskalinės politikos

pranašumais. Friedmanas (1948 m.) teigė, kad verta iki minimumo sumažinti diskretinius fiskalinės politikos sprendimus ir apsiriboti automatinių stabilizatorių veikla, o mokesčių tarifus reikia nustatyti tokius, kad kartu būtų galima pasiekti visišką užimtumą bei subalansuoti biudžetą. Kiti ekonomistai teigė, kad negalima visiškai atsisakyti diskretinės fiskalinės politikos, nes staigaus paklausos šuolio rizika yra didelė, o jos pasekmės gali būti gana reikšmingos.

Įvertinus ekonominius teorinius pamąstymus, galima teigti, kad egzistuoja mokesčio dydžio ir išlaidų suderinimo problematika. Abi šios valstybės biudžeto dalys yra glaudžiai susijusios: viena vertus, gaunamos pajamos skatina didinti išlaidas, antra vertus, spaudimas didinti išlaidas reikalauja didesnių pajamų. Visais atvejais sunku suskaičiuoti, kiek galima išleisti, nežinant, kiek padidės įplaukos, kaip ir sunku nustatyti mokesčius, nežinant, kokias pinigų sumas ketinama išleisti. Nors abi valstybės biudžeto dalys glaudžiai susijusios, dažniausiai jos yra sudarinėjamos atskirai, todėl gali iškilti akivaizdžių prieštaravimų.

Mokesčių surinkimą ir išlaidas nelengva subalansuoti turtingose pramoninėse valstybėse, dar sunkiau tai padaryti trečiojo pasaulio šalyse. Dėl ribotų galimybių numatyti abu biudžeto komponentus dviejų klaidingų prognozių derinys lemia tai, kad biudžeto formavimas grindžiamas miglotais apskaičiavimais, o pats biudžetas dažnai taisomas. Tai taip pat reiškia, kad šalys, prognozuodamos savo pajamas, privalo pirmiausia atkreipti dėmesį į tuos mokesčių mokėtojus, kurie galbūt neklesti ekonomikos augimo laikais, tačiau kompensuoja šį trūkumą tuo, jog yra labiau nuspėjami susiklosčius nepalankioms ekonominėms aplinkybėms.

Apibendrinant aukščiau nagrinėtą dalį valstybės biudžetas visada buvo svarbiausias valdžios rūpestis. Kartu jis yra valdžios ketinimų ekonominėje ir socialinėje srityse planas bei jos politinės galios išraiška. Apskritai valstybės biudžeto svarba per pastaruosius du dešimtmečius tik padidėjo, nes daugelyje šalių kilo konservatyvesnės politinės nuotaikos ir reikalavimai apriboti vyriausybinius mokesčius bei išlaidas. Šią svarbą taip pat lėmė ir daugelio valstybių nesugebėjimas suderinti mokesčių surinkimą ir išlaidas, o svarbiausias šito padarinys yra didžiuliai valstybės deficitai.

1.2. Išteklių skirstymas – valstybės biudžeto formavimo problema

Nagrinėjant biudžeto formavimo ypatumus įvairiose šalyse, reikėtų atkreipti dėmesį į keletą pagrindinių klausimų. Šie klausimai iškyla visose politinėse sistemose, tačiau kaip į juos yra atsakoma, o iš tikrųjų, kaip gali būti atsakoma, priklauso nuo daugelio politinių, socialinių ir ekonominių kiekvienos šalies bruožų. Be to, kadangi visos pasaulio šalys susiduria daugiausia su tais pačiais biudžeto suvaržymais, į pasaulį galima žvelgti kaip į naudingą laboratoriją, padedančią suprasti galimybes kontroliuoti viešąsias išlaidas, įdiegiant naujus biudžeto formavimo

mechanizmus ir procedūras. Tačiau vienos šalies patirtis ne visada gali būti tiesiogiai taikoma kitai politinei ar socialinei sistemai.

Neišvengiama biudžeto sudarymo problema yra išteklių skirstymas, o svarbiausia – jo forma, kuri turi būti apsvaistyta ir paskirstyta tarp viešojo ir privataus ekonomikos sektorių. Valdžia privalo nuspręsti, kiek ji nori ir gali apmokestinti savo piliečius, kad galėtų teikti išmokas per valstybės biudžetą.

Pirmoji problema, kuri iškyla valdžiai bandant reguliuoti viešojo sektoriaus dydį, yra ta, kad valstybės išlaidos nėra taip lengvai kontroliuojamos, kaip mano daugelis valdžios kritikų.

Trupmenos skaitiklis, nurodantis santykinį viešojo sektoriaus dydį, gali būti nekontroliuojamas, lygiai taip pat gali būti nelengvai kontroliuojamas ir vardiklis. Geriausiai apgalvotus biudžetinius paskirstymus ir apskaičiavimus gali sugriauti ekonomikos svyravimai. Vyriausybės atiduoda daug laiko ir jėgų, prognozuodamos savo šalių ateitį, tačiau dažnai jų prognozės turi nukrypimų. Vyriausybės taip pat suinteresuotos pateikti savo piliečiams pernelyg optimistines prognozes. Tokios prognozės ne tik leidžia joms sukurti įspūdį, kad jos sėkmingai valdo ekonomiką (bent jau kol pasirodo realūs skaičiai), bet ir skatina jas labiau išlaidauti akivaizdžiai nedidinant biudžeto deficito.

Daugumos šalių piliečių požiūris į valstybės biudžetą paprastai būna nenuoseklus: jie prieštarauja mokesčiams, tačiau nori didesnių viešųjų išlaidų, o ypač tų, kurios jiems teikia tiesioginę naudą. Tokioje politinėje aplinkoje kiekvienam politikui sunku apriboti išlaidas, net jeigu jis iš tiesų norėtų tai padaryti, o ypač jeigu programą remia įtakingos struktūrinės grupės. Dauguma politikų paprastai daugiau laimi kalbėdami apie išmokas, o ne apie išlaidų ribojimą.

Pastarasis makroekonominio skirstymo aspektas perveda į kitą biudžeto formavimo etapą (pavadinkime jį mikroekonominiu skirstymu), kai turi būti priimami sprendimai dėl milžiniško skaičiaus vyriausybės programų. Visų jų vykdytojais laiko savąją programą esant itin vertingą ir kovoja su visomis kitomis programomis dėl riboto bendrojo lėšų fondo. Šių sprendimų atskyrimas nuo makroekonominio skirstymo gali būti dirbtinis, nes bet kurios įstaigos finansavimo apribojimus bent iš dalies lemia tai, kad už vadovavimą ekonomikai atsakingi asmenys nori sumažinti bendrąsias išlaidas. Kada biudžeto išlaidos, palyginti su ankstesnėmis išlaidomis ir infliacijos lygiu, turi būti mažesnės, tada programos, kurių išlaidas lengviausia kontroliuoti, neproporcingai smarkiai apkarpos.

Būtent mikroekonominis skirstymas daugiausia lemia biudžeto formavimo politiką. Nors iškyla didžiulių problemų sudarinėjant bet kurio šiuolaikinės valstybės kontroliuojamo sektoriaus biudžetą, vis dar laikomasi nuostatos, jog per biudžetą, galima taip racionaliai paskirstyti išteklius, kad toks paskirstymas atitiktų visuomenės arba bent jos renkamų pareigūnų pripažįstamus

prioritetus. Vienas iš svarbiausių veiksnių, trukdančių racionaliai skirstyti biudžetą, yra biudžetinio proceso suskaidymas į atskiras dalis. Dažnai pavieniai biudžetą kontroliuojančių organizacijų komitetai ar skyriai atlieka pagrindinę analizę ir priima svarbiausius sprendimus dėl biudžeto paskirstymo.

Kitas esminis veiksnys, menkinantis biudžetinių alternatyvų paiešką ir skatinantis didinti išlaidas, yra praktika laikytis *status quo*. Vien dėl milžiniškų šių laikų biudžetų dydžių parlamentams sunku bent kiek išsamiau analizuoti galimas išlaidų struktūros alternatyvas. Todėl vyrauja tendencija išėities tašku laikyti ankstesniųjų metų asignavimus ir pirmiausia nagrinėti nedidelius buvusio jų paskirstymo pakeitimus.

Vienas iš svarbiausių veiksnių, darančių įtaką šalies biudžeto formavimo stiliui, yra ekonominė aplinka, kurioje sudarinėjamas biudžetas. Aaronas Wildavsky aiškino: <...>, kad biudžeto formavimo stilių lemia du ekonominiai veiksniai: turtas ir prognozuojamumas. Turtas yra savaime suprantamas dalykas, tačiau prognozuojamumo sąvoką reikia šiek tiek paaiškinti. Su minėtomis problemomis susiduria netgi turtingos, pramoninės šalys prognozuodamos savo pajamas bei išlaidas. Šie sunkumai dar didesni trečiojo pasaulio šalyse, kurių ūkis patiria didžiulius svyravimus, dėl tarptautinės ekonomikos pokyčių bei dėl vidinių politinių ir ekonominių permainų. Pramoninės šalies aukščiausios vykdomosios valdžios apskaičiavimus gali pakeisti tarptautinės aplinkos pokyčiai, bet šie pokyčiai gali visiškai sugriauti mažiau klestinčių šalių lyderių skaičiavimus ...“ ir pan.

Wildavsky'o atlikta aplinkos poveikio biudžetiniam procesui analizė rodo ir pateikė argumentą: <...>, kad turtingoms šalims su tvirta pajamų ir išlaidų sąmata būdingas inkrementinis biudžetas. Tai yra politinio proceso stabilumo rodiklis, nes valdžia gali vykdyti savo išsipareigojimus minimaliai rizikuodama, kad jai reikės daryti sudėtingus pasirinkimus tarp konkuruojančių finansavimo prioritetų. Kitame biudžetinio spektro gale yra neturtingos valstybės su negarantuotomis pajamomis, jos stengiasi išlaikyti esamą paskirstymą ir prireikus naujomis sąlygomis peržiūri sąmatą tais pačiais biudžetiniais metais. Sąlygiškai neturtingos šalys, tačiau galinčios tiksliai bent metams numatyti pajamas, imasi „skirstyti pajamas“. Jos išleidžia tiek, kiek surenka - ne daugiau ir ne mažiau, tačiau jos neturi nuspėjamų inkrementinių modelių, kurie būdingi turtingesnėms valstybėms. Pagaliau yra turtingų, tačiau nestabilių biudžetą turinčių šalių. Dėl politinio nestabilumo turtingos, tačiau nestabilių biudžetą turinčios šalys priverstos kaitalioti didinamą finansavimą su biudžeto tikslinimu, arba jų administravimo gebėjimų stoka skatina jas taikyti papildomą finansavimą“... ir t.t.. Pastaruoju atveju pagrindinis biudžeto įstatymas toliau galioja, tačiau papildomi asignavimai skiriami per visą biudžetinių metų laikotarpį aiškėjant pajamų ir išlaidų skaičiams.

Kai Wildavsky pirmą kartą pateikė šį argumentą, buvo manoma, kad tokios pramoninės šalys kaip Jungtinės Amerikos Valstijos ir Didžioji Britanija privalėtų turėti inkrementinį biudžetą. Vis dėlto, nepraėjus nė metams po knygos išleidimo, ekonominės sąlygos privertė Didžiąją Britaniją per vienerius metus tvirtinti tris biudžetus, o tai atitiktų neturtingos ir nepatikimos valstybės modelį. JAV taip pat pradėjo taikyti pakartotinio arba papildomo finansavimo metodus tokiu mastu, kuris buvo negirdėtas iki ekonominių aštuntojo dešimtmečio sunkumų. Šis modelis tapo ypač ryškus devintojo dešimtmečio pabaigoje ir dešimtojo dešimtmečio pradžioje. Visas metinis biudžeto išlaidų planas buvo tvirtinamas praėjus keliems mėnesiams po finansinių metų pradžios, o lėšos buvo skirstomos daugiau rezoliucijomis, o ne įstatymais dėl asignavimų. Todėl papildomi asignavimai darėsi vis svarbesnis bendrojo federalinių išlaidų biudžeto elementas.

1.3. Inkrementalizmas biudžetiniame procese

Wildavsky'o sukurta tipologija iškelia hipotezę, kad inkrementalizmas yra būdingas palyginti nedaugelio turtingų šalių biudžetams. Tačiau, nepaisant ypatingų sąlygų, dėl kurių, kaip teigiama, didėja išlaidos, ši tendencija tapo dominuojančiu visų šalių biudžetinio proceso bruožu. Netgi valstybėse, kurios pagal Wildavsky'o tipologiją nepriklauso šalių grupei, kurioms būdingas inkrementalizmas, spaudimas didinti išlaidas projektuojant biudžetą gali pasirodyti svarbesnis negu santykinis skurdas ar konkreti jų biudžeto padėtis. Atrodo, kad pats biudžetinis procesas skatina inkrementalizmą net esant tokiai ekonomikos padėčiai, kai aiškiai reikalingas racionalus dekrementalizmas.

Esant tokiai situacijai, reikia panagrinėti kai kuriuos veiksnius bei įvairius būdus, darančius įtaką inkrementalizmui, kad biudžeto svarstymo rezultatai objektyviau atitiktų kintančias socialines ir ekonomines sąlygas.

Inkrementalizmas yra ir deskriptyvinė, ir preskriptyvinė sąvoka. Ji padeda aprašyti stebimus biudžetų pokyčių modelius ir kitus stabiliai ir nuspėjamai atsirandančius politinio proceso rezultatus. Pavyzdžiui, Davisas, Demsteris ir Wildavsky reikšmingame empiriniame darbe apie inkrementalizmą nagrinėjo, kaip kinta asignavimai kelioms JAV federalinio lygio įstaigoms. Jie nustatė, kad daugumą asignavimų pokyčių galima laikyti tiesiogiai susijusiais su praėjusių metų išlaidomis. Šių trijų mokslininkų gauti duomenys rodo aiškia tendenciją. Kongreso asignavimai įstaigų biudžetams metų metais didėjo tiek pat procentų. Nors didinamų lėšų procentas skirtingoms įstaigoms smarkiai skyrėsi, tačiau asignavimų kiekvienai iš jų prieaugis buvo pastovus. Tai reiškia, kad, skirstant pinigus, buvo vadovaujama paprastomis ir pastoviomis taisyklėmis.

Preskriptyviniu požiūriu išlaidų didinimo šalininkai tokį sprendimų stabilumą ir prognozuojamumą vertina teigiamai. Institucijoms darosi paprasčiau planuoti, o įstatymų leidybos organams sumažėja sprendimų priėmimo išlaidos. Įstatymų leidėjai gali minimizuoti sprendimų priėmimo kaštus ir susitelkti prie išimtinių atvejų, o ne gaišti laiką rutiniškiems klausimams. Dar svarbiau pažymėti, kad įrodinėjama, jog bandymai plačiau svarstyti klausimus prieš priimant sprendimus nebūtinai laiduoja geresnius rezultatus, nes trūksta informacijos apie būsimą padėtį, o klaidingas socialinių ir ekonominių problemų supratimas atsispindi valstybės biudžete. Maža to, didesni nukrypimai nuo esamos biudžeto padėties gali tapti negrįžtami, nes jiems pašalinti prireiktų milžiniškų išlaidų. Taigi inkrementalیزmo šalininkai teigtų, kad racionaliausias iš daugelio galimų biudžeto skirstymo būdų yra tas, kuris palyginti menkai nukrypsta nuo *status quo*, leidžia tikrinti naujų veiksmų efektyvumą ir koreguoti politiką darant ateityje sprendimus. Jei sprendimų priėmėjai daro dar ką nors daugiau, tai jie rizikuoja privelti didelių klaidų, nors ir pats inkrementalizmas gali ilgam įtvirtinti mažas klaidas.

Vertinat ir apibendrinant aukščiau nagrinėtą pastraipą, kad atskleidžiamas biudžetams būdingas inkrementalizmo mastas tiesiogiai priklauso nuo to, kokio lygio įstaigą analizuoja tyrinėtojas: kuo platesnė programa ar didesnė organizacija, tuo ryškesnė inkrementalizmo tendencija. Asignavimai programoms labai įvairūs, nes vienos programos pradamos, o kitos užbaigiamos. Kuo dažniau programa taisoma didinant išlaidas, tuo labiau tikėtina, kad ji bus tęsiama, nes kiekvienas, net mažas pakeitimas gali tapti pasitikėjimo pasvotumu dėl principinio programos pagrįstumo.

Toliau darbe bus panagrinėjami finansinių išteklių planavimo metodai, kurie teoriškai yra nagrinėjami įvairių mokslininkų darbuose.

1.4. Teorinis nacionalinio biudžeto ir jo finansinių išteklių paskirstymas pagal Lietuvos biudžeto sudarymą

Nacionalinio biudžeto sudarymas ir vykdymas yra viena iš reikšmingiausių valstybės valdymo sričių. Kiekvienos šalies biudžeto sudarymo ir vykdymo procesas konkretizuojasi į daugiaplanę visumą uždavinių, pradedant tam tikrų makroekonominių rodiklių prognozėmis ir baigiant lėšų naudojimo auditu ar kitų institucijų tiksline kontrole. Visi proceso uždaviniai išsidėsto į sudėtingos konfigūracijos grandinę, kurios grandys (uždaviniai) susipynusios informaciniais ryšiais (Bivainis, Butkevičius, 2002).

Metodiniu technologiniu požiūriu, dažniausiai skiriami du uždavinių kompleksai – biudžeto pajamų ir išlaidų dalių valdymas. Pajamų dalies valdymo svarbiausia sudedamoji dalis yra mokesčių politika – problema, kurios nagrinėjimas tiesiogiai susijęs su biudžeto išlaidų dalimi tik

per vieną esminį ryšį – šių dalių sumines reikšmes ir, matyt, todėl pasaulio praktikoje ši problema įprastai nagrinėjama (ypač reformavimo tikslais) atskirai nuo biudžeto išlaidų dalies.

Bet kurios šalies biudžeto sudarymo ir vykdymo procesą sudaro sudėtinga grandinė uždavinių, pradedant tam tikrų makroekonominių rodiklių prognozėmis ir baigiant lėšų naudojimo auditu bei kitų institucijų tiksline kontrole. Šioje grandinėje esminis vaidmuo tenka finansinių išteklių paskirstymo uždaviniui. Būtent šio uždavinio sprendimai lemia, kaip tikslingai bus paskirstyti tam tikri ištekliai (praktiškai visada riboti) ir kokios prielaidos tokiu paskirstymu bus sudarytos kiekvienai sričiai skirtus išteklius panaudoti efektyviai. Kitu aspektu valstybės finansinių išteklių paskirstymas traktuojamas kaip priemonė valstybės prioritetams, vadovaujantis vyriausybės programomis ir kitais programiniais dokumentais, įgyvendinti (Bivainis, Butkevičius, 2002).

Biudžetas yra svarbiausias valstybės finansinis dokumentas, kuriuo paskirstomi valstybės finansiniai ištekliai pagal funkcinę, ekonominę, programinę ir kitas klasifikacijas.

Taikant ekonominę teoriją, valstybės išlaidos pagal funkcijas skirstomos keletu būdų. Pateikia valstybės išlaidų skirstymo pagal valstybės funkcijas lentelę (1 lentelė), kurioje kartu ir pateikia ekonominį šių išlaidų klasifikavimą pagal keletą autorių. Ekonominis išlaidų pobūdis labai svarbus toliau nagrinėjant galimus veiksmus, darančius įtaką išlaidų dydžiui. Ypatingą reikšmę čia užima elastingumo tyrimai (skaidymas į normalias, pirmos būtinybės, prabangos prekes), nes pagal juos galima prognozuoti išlaidų pokyčius kintant valstybės pajamoms (Sanz ir Velázquez, 2002).

1 lentelė

Valstybės išlaidų pagal funkcijas ekonominė klasifikacija

Valstybės funkcija	Oxley ir Martin (1991), Saunders (1993)	Bleaney ir kiti (1999)
Viešosios paslaugos (valdymas, viešoji tvarka ir pan.)	Normalios prekės	Produktyvu
Gynyba		
Sveikatos apsauga	Viešosios gėrybės	
Švietimas		
Butų ir komunalinis ūkis	Ekonominės paslaugos ir kita	Neproduktyvu
Transportas ir telekomunikacijos		
Kitos išlaidos	Transferai	
Socialinė apsauga		

Šaltinis: Sanz ir Velázquez (2002)

Lietuvos statistikos departamentas išlaidas pagal funkcijas skirsto į tris grupes: išlaidas ekonomikai, socialinei sferai ir kitas. Lentelė palygina Sanz ir Velázquez bei Lietuvos statistikos departamento išlaidų skirstymo būdus.

Valstybės išlaidų pagal funkcijas klasifikacijų palyginimas

Lietuvos Statistikos departamentas	Sanz ir Velázquez
Išlaidos ekonomikai	Butų ir komunalinis ūkis
	Transportas ir telekomunikacijos
Išlaidos socialinei sferai	Sveikatos apsauga
	Švietimas
	Socialinė apsauga
Kitos išlaidos	Viešosios paslaugos
	Gynyba
	Kitos išlaidos

Šaltinis :Lietuvos statistikos departamentas (2001)

Valstybės išlaidų funkcinė struktūra atspindi išlaidų nukrypimą pagal pagrindines valstybes funkcijas arba tikslus konkrečiose ekonominėse sferose (pvz., švietimas, krašto apsauga, viešoji tvarka ir t.t.), todėl kartais jos apibūdinamos kaip sektorinės valstybės išlaidos. Pasiskirstymas suprantamas keliais pjūviais: tarp regionų ir laike (dinaminis aspektas), kaip dalis BVP ir kaip lyginamasis svoris visose išlaidose (Sanz ir Velázquez, 2002).

Nustatant valstybės išlaidų dydį, šiuolaikinis požiūris į fiskalinę politiką siūlo neapsiriboti tik biudžeto išlaidų dalies analize. Atkreipus dėmesį į egzistuojančias mokesčių sistemoje mokesčių išlaidas, padeda suprasti, kad tik planuojant ir valdant šį valstybės išlaidų elementą, galima visiškai kontroliuoti fiskalinę, mokesčių ir biudžeto politiką.

Visus aukščiau išvardintus punktus galima analizuoti pagal gendrinės biudžeto analizę. Tai naujas instrumentas, plačiai taikomas pasaulyje biudžeto monitoringui atlikti. Genderinis požiūris reiškia visuomenėje vykstančių procesų nagrinėjamą lyčių socialiniu- ekonominiu aspektu.

Genderinis biudžetas – svarbus mechanizmas, užtikrinantis geresnį ekonominių tikslų ir socialinių įsipareigojimų suderinamumą. Tokia analizė leidžia pagrįsti ir efektyviau paskirstyti valstybės išlaidas, patenkinant visuomenės specifinių grupių poreikius, ir kartu tai atsiliepia pajamų formavimui ilgalaikėje perspektyvoje .

Valstybės išlaidų struktūroje labiausiai remiamos valstybės biudžeto veiklos sritys yra krašto apsauga, valstybės valdymas, viešoji tvarka; taip pat pramonės šakos, orientuotos į eksportą (nafta ir jos perdirbimo produktai), finansų, energetikos paslaugų sektoriai ir pan., kur paprastai dominuoja vyrai. Tuo tarpu švietimo, kultūros, sveikatos apsaugos, socialinės apsaugos veiklos, kuriose vyrauja moterys, finansuojamos iš biudžeto likutiniu principu (Rakauskienė, 2000).

1.5. Finansinių išteklių paskirstymas ir jų priklausomybė nuo išlaidų planavimo metodo

Finansinių išteklių paskirstymas – sprendžiamas atsižvelgiant į Vyriausybės nustatytus strateginius prioritetus.

Technologiniu požiūriu išteklių paskirstymas yra iteracinis procesas, atliekamas keliais pjūviais (asignavimų valdytojai, įstaigos, programos, uždaviniai, priemonės ir kt.). Visose šio proceso iteracijose išimtinis vaidmuo tenka taikomoms metodikoms, sprendimų parengimo ir priėmimo metodams. Netgi tais atvejais, kai dominuoja intuiciniai principai teisinga teigti, kad taikomi metodai lemia sprendimus.

Valstybės finansinių išteklių paskirstymo rezultatas tiesiogiai priklauso nuo taikomo biudžeto išlaidų planavimo metodo. Tam pastaruoju metu, kaip tinkamiausias, dažniausiai propaguojamas biudžeto sudarymo programinis principas ir įvairios juo grindžiamo metodo modifikacijos. Apibendrinant įvairias nuomones, pastarojo laikotarpio valstybės biudžeto planavimo reformas, neabejotinai galima daryti išvadą, kad programinio biudžeto sudarymo metodas daugeliu aspektų traktuotinas kaip pažangus, tinkamas daugeliu atvejų ir, be abejo, perspektyvus. Daugelis specialistų mano, kad šis metodas turi daug privalumų. Dažniau ir rimčiau diskutuojama dėl to, kiek plačiai šį metodą tikslinga taikyti - visiems finansiniams ištekliams paskirstyti ar tik tam tikroms sritims. Taigi bet kuriuo atveju valstybės biudžeto išlaidoms planuoti, taikant programinį metodą visu mastu ar tik iš dalies, biudžeto programos (iš dalies – jų projektai) yra tas komponentas, pagal kurio tam tikrus vertinimus priimami finansinių išteklių paskirstymo sprendimai, t. y. tam tikru laipsniu lemia santykinai didelės dalies valstybės finansinių išteklių paskirstymą, nes jei ne visos lėšos, tai bent jų dalis skiriamos tam tikroms programoms įgyvendinti (Bivainis, Butkevičius, 2002).

Tokia šiandieninė situacija diktuoja poreikį padidinti pagrįstumą ir objektyvumą skirstant finansinius išteklius programoms – reikalingi ne tik aiškūs kriterijai, bet ir programų vertinimo pagal juos algoritmai. Neatmetant žmogaus veiksnio vaidmens, kuris pakankamai svarus priimant valdymo sprendimus, bei politinio veiksnio, kuris ypač stiprus baigiamuosiuose valstybės biudžeto projektų svarstymo etapuose, kur ekonominiai kriterijai neretai visiškai ignoruojami, tik bendri kriterijai ir bendros jų taikymo taisyklės gali sudaryti objektyvumo prielaidas priimant sprendimus įvairiose institucijose, vertinant biudžeto programas (jų projektus). Šiuos dalykus gana dažnai akcentuoja aptariamos srities darbų autoriai. Dėl jų reikšmingumo didesnių nesutarimų nėra ir vis dėlto šiandien praktikai negali pasigirti atitinkamų priemonių pasirinkimo galimybėmis. Bene labiausiai susisteminta forma tokios rekomendacijos pateiktos Europos Sąjungos išlaidų programų vertinimo pavyzdžiu. Jose nagrinėjamas programų vertinimas įvairiuose jų rengimo ir įgyvendinimo etapuose. Deja, ir šios rekomendacijos nekonkretizuotos iki kiekybinio vertinimo lygmens. Taigi šioje

sirtyje konstatuotina didžiausia šiandieninė spraga – neturėjimas kiekybinio vertinimo priemonių, nekalbant jau apie kiekybinio vertinimo kompleksines sistemas (Bivainis, Butkevičius, 2002).

1.6. Biudžeto programų vertinimo sistema ir kriterijai

Remdamiesi įvairių nagrinėjamos srities darbų analize ir šalies finansų sektoriaus reformų bei nacionalinio biudžeto sudarymo kelerių metų praktikos apibendrinimu, pagrindu siūloma imti kompleksinio vertinimo principu grindžiamą biudžeto programų vertinimo sistemą. Ją sudaro du skirtingo turinio blokai: vienas – naujoms programoms vertinti, antras – tęstinėms, kurios jau vykdomos, nepriklausomai nuo jų įgyvendinimo laipsnio (Bivainis, Butkevičius, 2002).

Kompleksiškai vertinant biudžeto programas, pirmų trijų vertinimo komponentų naudojimo seka nėra labai svarbi, galutiniam rezultatui esminės įtakos bent jau sprendimo priėmimo atžvilgiu neturi, bet darbo sąnaudų požiūriu racionaliau pirmiausia įvertinti programos tikslumą. Tai argumentuojama dviem aspektais. Pirma, programos tikslumo įvertinimo sąnaudos, palyginti su programos efektyvumo įvertinimo sąnaudomis, yra gerokai mažesnės. Antra, remiantis šio vertinimo komponento rezultatais (gauta integruoto tikslumo rodiklio reikšme), galima apsispręsti, ar verta toliau vertinti pagal kitus vertinimo komponentus.

Kita vertus, tam tikrų privalumų turi ir vertinimo technologinė seka, pradedant nuo programos įvertinimo tinkamumo. Tokiais atvejais jau pagal dalinių programos tinkamumo rodiklių reikšmes galima nustatyti programos parengimo spragas ir, jas likvidavus, tolesniems vertinimams pateikti geresnės parengimo kokybės programą. Praktikoje neretai aptariami procesai įgaus iteracinio atspalvio. Suprantama, tai labiau sietina su pradiniais biudžeto programų nagrinėjimo etapais – biudžeto paraiškų rengimo proceso pirmoji pusė. Programa (jos projektas), įvertinta pagal tikslumo arba tinkamumo komponentus ar netgi efektyvumo komponentą, gali paskatinti tobulinti programą, o kartu ir parodyti, kad būtina patikslinti jau atliktus vertinimus. Panašią situaciją gali išprovokuoti ir programų svarstymas tolesniuose biudžeto paraiškų rengimo proceso etapuose (Bivainis, Butkevičius, 2002).

Programų tikslumui nustatyti siūloma technologija (žr. 1 priedas 4 pav.), sudaranti prielaidas dviem esminiems dalykams: įvertinti įvairiems programos aspektams ir gauti apibendrintą kiekybinį programos įvertinimą. Atsižvelgiant į besikeičiančius politinės, socialinės, ekonominės aplinkos veiksnius, sąrašas turėtų būti atnaujinamas. Jį atnaujinant, būtina laikytis dviejų svarbių reikalavimų:

- 1) visoms tam tikro biudžeto programoms turi būti bendras kriterijų sąrašas;
- 2) kriterijų santykinis reikšmingumas turi tenkinti tokias sąlygas:

$$0 \leq t_i \leq 1, \quad \sum_{i=1}^n t_i = 1, \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad (1)$$

kur: t - kriterijaus santykinis reikšmingumas (santykinė reikšmė, išreikšta vieneto dalimis); i – kriterijaus indeksas (žr.1 priedas 1 pav.) (Bivainis, Butkevičius, 2002).

Ekspertiniam programos įvertinimui pagal kiekvieną kriterijų teoriškai nėra apribojimų taikyti skirtingas vertinimo skales, pavyzdžiui, santykinės vieneto dalis, balus, tikimybes. Vis dėlto prioritetą atiduotinas bendrai vertinimo skalei, kuri pranašesnė dviem aspektais: kaip suteikianti palyginamumo matą, ekspertams vertinant programą pagal skirtingus kriterijus; kaip supaprastinanti programos tikslingumą pagal kiekvieną kriterijų skaičiavimus. Žinoma, siekiant bendros vertinimo skalės, neleistina peržengti tam tikros ribos, kai dėl bendrumo aukojamos vertinimo objektyvumo galimybės.

Sudėtingesnis ir reikalingas kur kas daugiau darbo sąnaudų yra programų ekonominio efektyvumo vertinimas. Čia atsiribojama nuo žemesnio lygmens, t.y. programos vidaus elementų (uždavinių ir jų įgyvendinimo priemonių) galimų alternatyvų ekonominio efektyvumo vertinimo, kuris labai svarbus ir daro įtaką programos efektyvumui, tačiau išskiriamas į autonomišką uždavinį, nes vykdomas rengiant programas (Bivainis, Butkevičius, 2002).

Programų efektyvumo vertinimą lemia du esminiai dalykai:

- programų įvairovė, pirmiausia jų tikslų ir įgyvendinimo rezultatų išraiškų margumynas (nuo determinuotų kiekybinių parametrų iki abstrakčių kokybinių formuluočių) bei galimos visokiausių jų derinių aibės;
- programų tarpusavio palyginimo poreikis;

Tiek programos sąlyginis naudingumas, tiek jo gavimo tikimybė nustatomi ekspertinių vertinimų metodais (žr. 1 priedas 2 pav.).

Trečias naujų biudžeto programų įvertinimo komponentas - tinkamumo įvertinimas - traktuojamas kaip patikrinamojo pobūdžio, papildantis anksčiau aptartus du pirmuosius. Iš esmės tai programų parengimo kokybės įvertinimas, tai darant įvairiais aspektais. Logiška programos tinkamumą vertinti tik po to, kai gauti tikslingumo ir efektyvumo vertinimai rodo, kad programa priimtina šiais požiūriais (Bivainis, Butkevičius, 2002).

Nors iš pirmo žvilgsnio visi aspektai, kuriais vertinamas programos parengimo tinkamumas, yra nesunkiai kiekybiškai išreiškiami, vis dėlto mūsų atlikti eksperimentai leidžia teigti, kad vertinant be analitinių skaičiavimų būtini ir ekspertiniai vertinimai. Tokius ekspertinius vertinimus būtina atlikti pirmuose keturiuose vertinimo etapuose (žr.1 priedą 3 pav.), t. y. kiekvienam daliniam programos tinkamumo rodikliui nustatyti. Tokį ekspertinių vertinimų poreikį lemia atvejų nagrinėjamaisiais aspektais (teisės aktų neatitikimas, kitų programų dubliavimas, programos struktūros

logikos pažeidimai, lygiatyros principais pagrįsti elementai) charakteristikų įvairovė, o kartu ir tokiomis charakteristikomis aprašytų situacijų įtakos programos parengimo tinkamumui dydis, kuris priklauso ne tik nuo aptariamų, bet ir visų kitų programos charakteristikų, jų santykio ir įvairių derinių. Atkreiptinas dėmesys, kad pirmaisiais trimis vertinimo aspektais (pirmi trys etapai pagal 3 pav.) tarp suminio to aspekto įvertinimo ir programos parengimo tinkamumo rodiklio yra atvirkštinė priklausomybė (Bivainis, Butkevičius, 2002).

Programos integruotas kompleksinis vertinimas - tai programos tikslingumo, efektyvumo ir tinkamumo integruotų rodiklių sintezė, atsižvelgiant į kiekvieno rodiklio reikšmingumą ir gautas šių rodiklių reikšmes. Nustatant programos tikslingumo, efektyvumo ir tinkamumo integruotų rodiklių reikšmingumą, keliami tokie svarbiausi reikalavimai:

- reikšmingumas išreiškiamas santykiniais dydžiais;
- santykiniai reikšmingumo dydžiai nustatomi laikantis (1) sąlygos;
- visiems asignavimų valdytojams ir visoms jų rengiamoms biudžeto programoms privaloma bendra reikšmingumo dydžių sistema;

Atsižvelgiant į tiesioginę ir lemiamą santykinų reikšmingumo dydžių įtaką galutiniams programų vertinimo rezultatams, būtina skirti ypač daug dėmesio abiem svarbiausiems ekspertinių vertinimų aspektams - metodikos parengimui ir ekspertų parinkimui. Šiuo atveju pirmenybė teiktina nors ir daugiau darbo sąnaudų reikalingiems, bet patikimesniems ekspertinio vertinimo metodams. Sudarant ekspertų grupę, reikėtų daugiau dėmesio skirti ekspertų kompetencijai, o ekspertų skaičių pagrįsti kiekybiniais skaičiavimais (Bivainis, Butkevičius, 2002).

Tęstinėms programoms siūlomas kitas metodas - programų įgyvendinimo faktiško efektyvumo įvertinimas. Remiantis šiuo metodu, programos vertinamos dviem etapais: pirmajame - atliekama programos įgyvendinimo situacinė analizė, antrajame - efektyvumo lyginamoji analizė. Kitaip negu naujos programos (programų projektai), turėtų būti vertinamos tęstinės programos. Joms vertinti siūlomas programos įgyvendinimo efektyvumo vertinimo modelis. Turinio požiūriu - tai dviejų skirtingo turinio etapų analizė. Pirmame etape atliekama programos įgyvendinimo situacinė, antrame - lyginamoji analizė. Apibendrintai situacinės analizės paskirtis apibūdinama kaip programos įgyvendinimo laipsnio nustatymas. Tam keliami du svarbiausi uždaviniai:

- nustatyti įgyvendintus programos elementus (uždavinius, uždavinių įgyvendinimo priemones);
- apskaičiuoti kiekvienam įgyvendintam programos elementui tenkančias faktines programos įgyvendinimo išlaidas;

Analizės metu pirmiausia iš programos išskiriami visiškai įgyvendinti uždaviniai, po to - analizės metu įgyvendinami uždaviniai ir nustatomos jau įgyvendintos šių uždavinių įgyvendinimo priemonės. Analizės rezultatai pateikiami parengiant sąrašus:

- įgyvendintų uždavinių sąrašą, sudarant kiekvieno uždavinio faktiškai įgyvendintų priemonių sąrašą;
- įgyvendinamų, bet nebaigtų įgyvendinti uždavinių sąrašą, sudarant kiekvieno tokio uždavinio jau baigtų įgyvendinti priemonių sąrašą;

Programos įgyvendinimo efektyvumo vertinimo lyginamosios analizės esmė - palyginti įgyvendintų programos elementų (uždavinių, uždavinių įgyvendinimo priemonių) planinius bei faktinius rodiklius ir nustatyti jų skirtumus. Lyginamosios analizės turinį iš esmės lemia jos rezultatų (efektyvumo vertinimo rodiklių) paskirtis, kuri būna dvejopa: autonomiškas programos įgyvendinimo efektyvumo įvertinimas arba tarp programinis efektyvumo palyginimas (Bivainis, Butkevičius, 2002).

Autonomiškam programos įgyvendinimo efektyvumui įvertinti pakanka palyginti tarpusavyje jau įgyvendintų įvairių programos elementų (uždavinių, priemonių) įgyvendinimo efektyvumą parodančių rodiklių planines ir faktines reikšmes (žr. 1 priedas 1 lent.).

Vertinant programos uždavinių įgyvendinimo efektyvumą, ypač siekiant didesnio tikslumo, atkreiptinas dėmesys į dar vieną aspektą. Yra uždavinių, kurių įgyvendinimo rezultatas gaunamas ne iš karto, o per tam tikrą laiką po uždavinio įgyvendinimo. Prieš lyginant tokių uždavinių planines ir faktines rodiklių reikšmes, būtina patikrinti šį aspektą, t. y. kuriam laiko tarpui (momentui) yra nustatyti planiniai rodikliai. Tais atvejais, kai planiniai rodikliai nustatyti visam uždavinio gyvavimo ciklui (iki uždavinio duodamo rezultato laikotarpio pabaigos), o efektyvumas vertinamas nepasibaigus uždavinio gyvavimo ciklui, būtina perskaičiuoti tiek uždavinio įgyvendinimo rezultatų, tiek išlaidų planinius rodiklius (Bivainis, Butkevičius, 2002).

Lėšų mastas, neminint daugybės kitų šalies biudžeto ypatingos svarbos aspektų, lemia nuolatinį valstybių vyriausybių, specialistų, mokslininkų ir kitų įvairiausių visuomenės sluoksnių dėmesį šiai sričiai. Svarbiausi politikų, mokslininkų ir praktikų diskusijų objektai yra tokie: kokia nacionalinio produkto dalis turėtų būti perskirstoma per biudžetą, kaip paskirstyti biudžeto lėšas, kurių ne tik nebūna per daug, bet visada ir visose valstybėse trūksta ir kaip efektyviau panaudoti biudžeto lėšas (Davulis, 2003).

1.7. Valstybės fiskalinės politikos efektyvumas pagal biudžeto valdymo rodiklius

Taigi vyriausybės fiskalinė politika, realizuojama per mokesčių bei biudžeto išlaidų politiką, tokiu būdu veikia visuminės paklausos funkciją. Jei mažinami mokesčiai ar didinamos išlaidos, visuminė paklausa sukelia BVP augimą, priešingu atveju - BVP mažėja. Vadinasi, keisdama

mokesčius bei išlaidas, vyriausybė keičia visuminę paklausą ir gali sumažinti arba pašalinti infliacinį tarpsnį bei įtakoti nedarbo lygį (Rakauskienė O.G, Bivainis J., 2000).

Dž. M. Keinso idėjos, susijusios su mokesčių ir vyriausybės išlaidų panaudojimu ekonominio ciklo svyravimams švelninti, nėra labai senos. Viena iš priežasčių, dėl kurių šiandien jos sunkiai skinasi kelią į pripažinimą, įsitikinimas, kurį sąlygoja monetarinis liberalusis požiūris, kad vyriausybės ekonominės politikos principai neturi labai skirtis nuo didelės įmonės veiklos principų, t.y. išlaidos turi būti būtinai padengtos pajamomis - t.y. valstybė privalo turėti subalansuotą biudžetą ir užtikrinti, kad vyriausybės išlaidos neviršytų mokesčiais surenkamų pajamų (Rakauskienė O.G, Bivainis J., 2000). Šiuolaikinė efektyvi ekonominė politika, anot žinomo amerikiečių ekonomisto Josefo Stiglico, buvusio Pasaulio banko viceprezidento, įmanoma tik atsiskaičius tokio požiūrio: jei šalies vyriausybė nori teigiamai paveikti visuminę paklausą, ji nebūtinai turi siekti nulinio biudžeto deficito. Svarbiausias vyriausybės tikslas turi būti ne biudžeto balansas, o visiško užimtumo ir ekonomikos auginio siekimas.

Valstybės biudžetas - tai BVP dalis, kuri skirta persikirstymui. Valstybės biudžetą sudarantis pajamų ir išlaidų balansas už tam tikrą laikotarpį, gali būti nacionalinis, t.y. valstybės ir vietos savivaldybių: gali būti konsoliduotas biudžetas (nacionalinis biudžetas kartu su taip vadinamais nebiudžetinais fondais - Valstybinio socialinio draudimo, Sveikatos draudimo ir kt).

Tam tikri biudžeto straipsniai (pozicijos) turi visuotinį pobūdį ir juos galima sutikti praktiškai visų valstybių biudžetuose. Išlaidų dalyje - tai socialinė parama, nacionalinis saugumas (krašto apsauga), subsidijos atskiriems regionams, sritims, ūkio šakoms, valstybės skolos valdymo ir aptarnavimo išlaidos. Pajamų dalyje visada atsispindi gyventojų mokesčiai ir įmonių mokesčiai, akcizai, kt. pobūdžio rinkliavos bei valstybės įsipareigojimai. Aišku, kad biudžeto nevykdymas liečia tiek jo pajamų, tiek išlaidų dalis.

Žinoma, kad teorijoje skiriamas aktyvusis ir pasyvusis biudžeto deficitas. Aktyvusis atsiranda, kai išlaidos viršija pajamas; pasyvusis iškyla, kai nesurenkami mokesčiai dėl, pvz., ekonomikos augimo sulėtėjimo, skolų, įsipareigojimų nevykdymo, dėl mokesčių lengvatų panaudojimo.

Ar valstybės vykdomą fiskalinę politiką yra efektyvi, galima spręsti pagal tam tikrus biudžeto valdymo rodiklius.

Biudžeto valdymo efektyvumo rodikliai yra šie (Rakauskienė O.G, 2001):

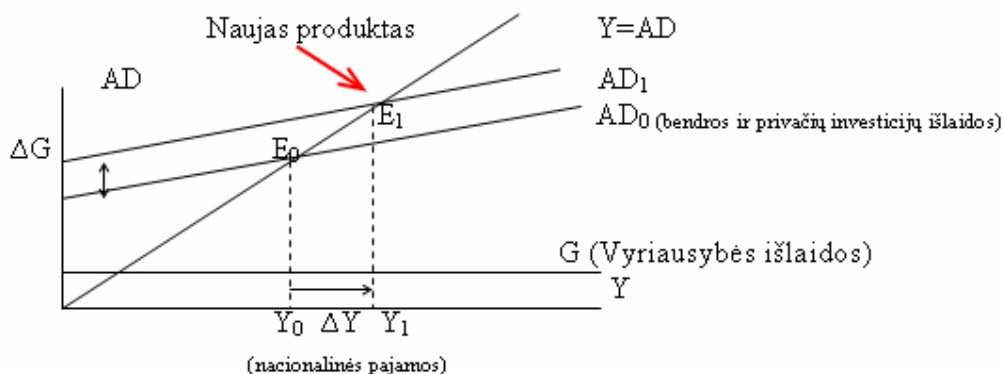
- § mokesčių surinkimo lygis ir biudžetinių įsipareigojimų įgyvendinimas,
- § biudžeto deficito dydis ir valstybės skolos didėjimo tempai;
- § finansinių išteklių dalis, skiriama valstybės skolai aptarnauti;
- § BVP monetizacijos laipsnis (bendrojo pinigų kiekio santykis su BVP);
- § Valiutos išteklių dydis ir jų dinamika;

§ BVP augimas ir užimtumo didėjimas.

Valstybės lėšų neracionalus naudojimas, kitaip tariant švaistymas, kelia daug problemų, su kuriomis iki šiol susiduria viso pasaulio valstybės. Problemos priežastimi tampa tai, kad lėšų valdininkai nesugeba jų tvarkyti ir dažniausiai vėl pasireiškia prigimtinė žmogaus savybė – racionalumas ir savų poreikių patenkinimas. Tai gana kritiškas požiūris dažnai susilaukiantis visuomenės dėmesio. Beje, ši neigiama kritika parodo ir dabartinę Lietuvos situaciją.

Pažvelgęs į 1998-1999 metus, J. Rimantas pastebi, kad dėta daug pastangų pradedant viešųjų išlaidų sistemos reformą sutelkiant biudžeto išlaidas, sugriežtinant biudžeto parengimo procesą ir gerinant išlaidų panaudojimo kontrolę. Tad bendrojo šalies biudžeto išlaidų dalis nuolat mažėjo: 1998 metais ji sudarė 48,3 procentus BVP, o 2001 metais apie 36,1 procentus BVP. Šią sumažėjimo tendenciją didžiaja dalimi lėmė nuolatinis pajamų mažėjimas, išlaidų paslaugoms ir prekėms mažinimas. D. Grybauskaitė teigia: „<...> išlaidų dinamika tiesiogiai priklausė nuo šalies ekonominės būklės pasikeitimų, Vyriausybė ribojo darbo užmokesčio valstybiniame sektoriuje didinimą, keitė subsidijų politiką, atsisakė lengvatų...“ ir pan.

Perspektyvoje taip pat numatoma išlaidas mažinti iki 37,4 procentų BVP, nes vyriausybės išlaidų padidėjimas sukeltų pusiausvyros nacionalinio produkto padidėjimą. Tai galima įvertinti grafiškai turint omeny, kad nėra mokesčių (žiūrėti 1 paveikslą).



1 pav. Vyriausybės išlaidų poveikis nacionaliniam produktui

Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal V. Snieška (2001). Makroekonomika. Kaunas: Technologija.

Čia: G – Vyriausybės išlaidos; Y – nacionalinis pajamos; AD – paklausa; E – pusiausvyros taškas.

1 paveiksle matyti, kad Vyriausybės išlaidos (G) didina bendrąją paklausą. Tad šis pasikeitimas rodomas AD_0 poslinkiu į AD_1 padėtį. Susidaro naujas pusiausvyros produktas E_1 .

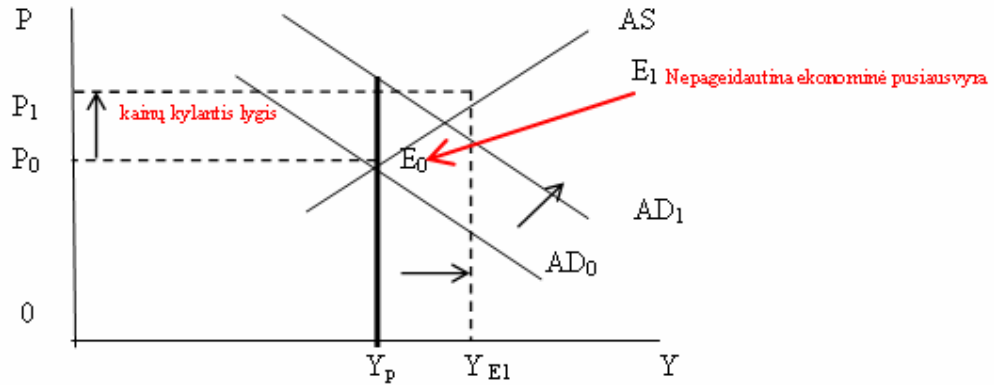
Paveiksle pavaizduota, kad nacionalinis produktas didėja labiau nei vyriausybės išlaidos ($\Delta Y > \Delta G$). Tad, didėjant vyriausybės išlaidoms, didėja bendroji paklausa ir pusiausvyros produktas. Kadangi pastaruoju metu išlaidas siekiama sumažinti, gali atsirasti nuosmukis ir depresija. Tai reiškia, kad vyriausybė turėtų padidinti išlaidas ar sumažinti mokesčių normas, nes šie veiksniai didina vyriausybės deficitą. Be to, mokesčių pakeitimai gali greičiau duoti efektą negu vyriausybės išlaidų pasikeitimai. Tačiau vyriausybė linkusi pasirinkti mažiausio pasipriešinimo kelią: mažina išlaidas ir mokesčius. Toks kelias didina vyriausybės populiarumą visuomenėje.

Reziumuojant galima teigti, jog įgyvendinant viešųjų išlaidų sistemos reformą, pirmiausia reikėtų pradėti nuo kontrolės stiprinimo, nes dažnai kyla rizika, kad valstybės lėšos naudojamos ne pagal paskirtį. Taigi A. Lakštutienės ir V. Naraškevičiūtės (Lakštutienė, Naraškevičiūtė, 2005, p. 40-41) teigimu, svarbu gerinti ir pajamų surinkimą, kad valstybė galėtų finansuoti ir prisiimti funkcijų vykdymą. Taip pat būtų galima ieškoti kitų šaltinių valstybės išlaidoms finansuoti (pavyzdžiui, įvertinti savo galimybes skolintis). Reikėtų atkreipti dėmesį ir į išlaidų ir pajamų subalansavimą, kad būtų galima išlaikyti stabiliai žemą biudžeto deficitą ir valdyti valstybės skolos dydį. Beje, svarbu išlaidų ekonominę struktūrą suderinti su makroekonominiais tikslais (įvertinant atskirų išlaidų elementų poveikį ekonominiams rodikliams ir makroekonominę aplinką).

Lietuvai dar daug reikia nuveikti vykdant valstybės išlaidų valdymo sistemos transformaciją, nes dar nepakankamai spėjama reaguoti į greitai kintančią aplinką. Labai svarbu, kad atliekant reformas būtų analizuojami fiskalinės politikos rezultatai, prognozuojant atsižvelgiama į finansines galimybes ir, svarbiausia, į ekonomines sąlygas. Juk tinkamai naudojamos valstybės išlaidos skatina ekonomikos augimą, mokslo plėtrą, politikos tobulinimą, gerina žmonių gyvenimą ir kt.

Infliacija įtakoja BVP augimą, tai svarbu įvertinti, kaip keitėsi infliacija atitinkamu laikotarpiu. Štai po defliacijos, trukusios beveik 2 metus, infliacija 2004 metais tapo teigiama (1 procentas) ir toliau atitinkamai didėjo pasiekdama 2,2 ir didesnę procentą metinės infliacijos.

2004 metais metinė infliacija siekė net 2,9 procentus. Galima teigti, kad Lietuva tais metais patyrė šoką, kuri sukėlė didėjanti paklausa, t. y. didėjo ir realioji gamybos apimtis bei kainos. Šį šoką galima pavaizduoti grafiškai (žiūrėti 2 paveikslą).

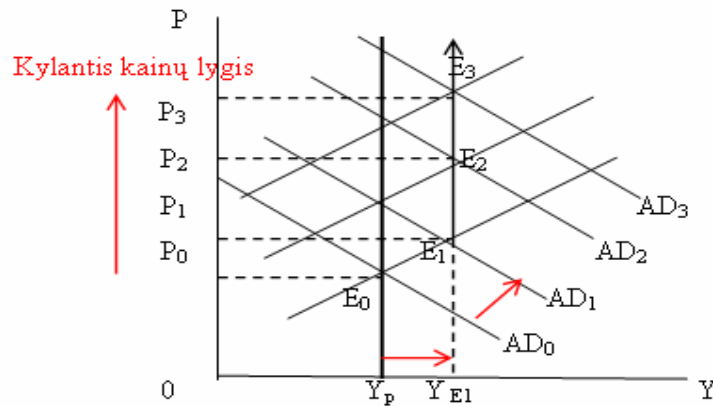


2 pav. Paklausos infliacija

Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal V. Snieška (2001). Makroekonomika. Kaunas: Technologija.

Čia: P – kainų lygis; AD – paklausa; AS – pasiūla; E – ekonominė pusiausvyra; Y – gamybos apimtis.

2 paveiksle pateiktame infliacijos modelyje pažymėtas E0 taškas rodo nepageidautiną ekonominę pusiausvyrą. Pakilus kainų lygiui nuo P0 iki P1 (maisto produktų, gėrimų, kuro, degalų ir t.t.), paklausos kreivė AD1 pakilo. Pakilus produktų kainoms, kilo ir gamybos veiksnių kainos. Dėl to padidėjo gamybos kaštai ir sumažėjo bendroji pasiūla, kuri persikelia į viršų (žiūrėti paveikslą).



3 pav. Paklausos padidėjimo sukelta infliacija

Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal V. Snieška (2001). Makroekonomika. Kaunas: Technologija.

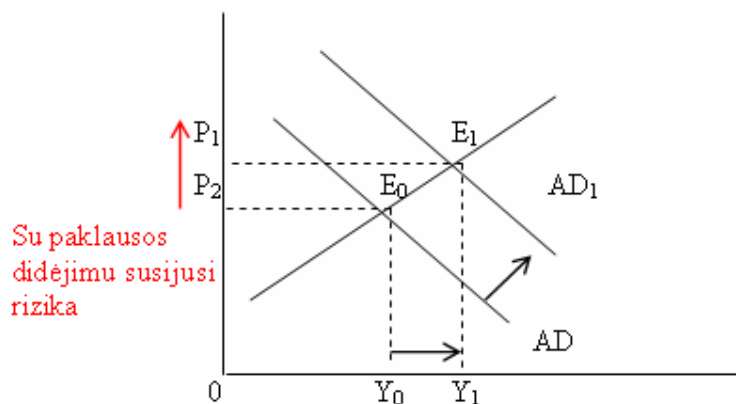
Čia: P – kainų lygis; AD – paklausa; E – ekonominė pusiausvyra; Y – gamybos apimtis.

Proporcingai didėjęs kainų lygis 2004 metais bendros paklausos proceso persikėlimą kartojo. O ekonominė sistema judėjo trajektorija, kuri pažymėta į viršų kylančia rodykle. Vadinasi, pastoviai didėjant bendrajai paklausai, reali gamybos apimtis didėjo kylant kainų lygiui. Tai reiškia, kad kilo nepageidaujama ekonominė pusiausvyra iki E3 taško, kuri privedė prie infliacijos didėjimo.

Ekonomikos augimui, kaip ir kitiems veiksniams, taip pat turi įtakos darbo našumas bei darbo užmokesčio didėjimas. Šie veiksniai pirmiausia veikia infliaciją, o infliacija turi tiesioginę įtaką ekonomikos augimui arba smukimui. Tad svarbu išsiaiškinti, kaip kito darbo užmokestis bei darbo našumas nagrinėjamu, t. y. 2003-2006 metų laikotarpiu bei įvertinti šių veiksnių kitimo tendenciją prognozuojamais 2006-2008 metais.

Nors nedarbas Lietuvoje mažėja, tačiau dabartinė situacija dar nėra pakankamai gerai vertinama. Kitaip tariant, tarp nedarbo ir bendrojo nacionalinio produkto apimties yra ryšys. Šį ryšį galima paaiškinti **Okuno dėsnium**, kuris teigia, kad yra reguliarus neigiamas ryšys tarp faktiško BNP ir potencialiojo BNP procentinio santykio bei skirtumo tarp faktiško ir natūraliojo nedarbo lygio.

Vyriausybė galėtų panaudoti makroekonominės priemones, kuriomis galėtų paspartinti nedarbo mažėjimą. Tai reiškia, kad Vyriausybė didintų bendrąją prekių, paslaugų ir darbo jėgos paklausą. Tai galima iliustruoti 4 paveikslu.



4 pav. Vyriausybės priemonės nedarbui mažinti

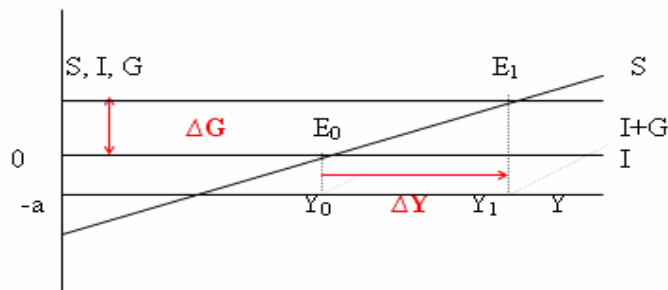
Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal V. Snieška (2001). Makroekonomika. Kaunas: Technologija.

Čia: P – kainų lygis; AD – paklausa; E – ekonominė pusiausvyra; Y – gamybos apimtis.

4 paveiksle matyti, kad Vyriausybė, naudodama makroekonominės priemones ir didindama bendrąją paklausą, perkelia iš AD į AD₁. Šiuo atveju Vyriausybė superka prekes, paslaugas ir kartu didina išlaidas. Šis nedarbo lygio mažinimas yra efektyvus, nes kartu didėja BNP, tačiau jis gali būti pavojingas dėl to, kad skatinama infliacija. Juk didinant bendrąją paklausą, didėja ir kainų lygis.

Ekonominis privalumas valstybei - ateityje mažesnių valdžios sektoriaus išlaidų kompensacijoms už šildymą socialiai remtiniams, smulkaus ir vidutinio statybų verslo skatinimo mažesnių šalies išlaidų kurui pirkti – dėl to mažės einamosios sąskaitos deficitai; siekiant įgyvendinti su ekonomikos ciklu suderintus fiskalinės politikos uždavinius, valdžios sektoriaus išlaidos 2007 metais turėtų sumažėti iki 34,6 procento BVP.

Galima teigti, jog vyriausybei būdingas ir multiplikacijos efektas (žiūrėti 5 paveikslą).



5 pav. Vyriausybės išlaidų poveikis pusiausvyros nacionaliniam produktui

Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal V. Snieška (2001). Makroekonomika. Kaunas: Technologija.

Čia: Y – nacionalinės pajamos; G – vyriausybės išlaidos; S – taupymo linija; I – investicijos; E – ekonominė pusiausvyra.

Paveiksle pusiausvyros produktas nustatytas grafiniu būdu, naudojant lygybę: $S = I + G$. Vyriausybės išlaidos didina pusiausvyros produktą, ir grafike naują pusiausvyros produktą nustatome pagal tašką E_1 , kuriame taupymo linija susikerta su $I + G$ tiese. Todėl papildomos išlaidoms bus būdingas multiplikacijos efektas. Tai reiškia, kad pusiausvyros nacionalinis produktas padidėja daugiau negu išauga vyriausybės išlaidos ($\Delta Y > \Delta G$). Tai galima įrodyti naudojant lygybę:

$$\Delta Y = \frac{1}{1 - c} \cdot \Delta G$$

Čia: Y – pusiausvyros produktas; c – ribinio polinkio vartoti disponuojamas pajamas koeficientas; G – valstybės išlaidos.

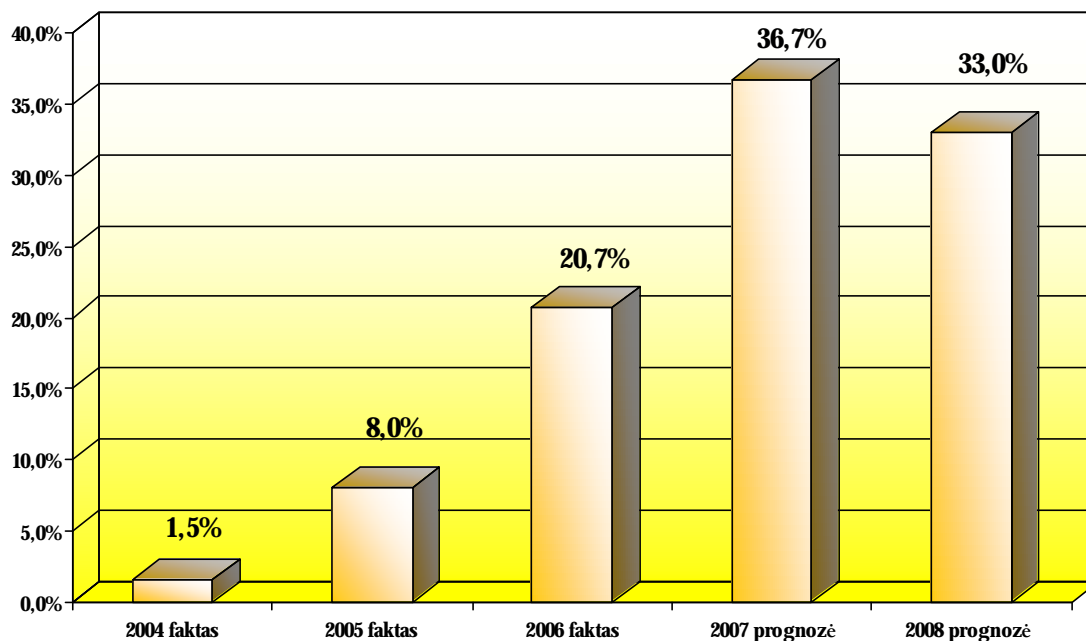
Vadinasi, nuo multiplikatoriaus koeficiento dydžio, vyriausybės išlaidos G veikia pusiausvyros produktą: didėjant vyriausybės išlaidoms, didėja bendroji paklausa ir pusiausvyros produktas. Jei numatoma valstybėje išlaidų mažėjimo tendencija, tai reiškia, kad bendroji paklausa ir pusiausvyros produktas mažės.

2. FAKTINIAI KONSOLIDAVIMO BALANSAI IR FORMUOJAMO BIUDŽETO ĮTAKA VIDUTINĖS TRUKMĖS TIKSLAMS

2.1. Fiskalinės politikos prognozės įtaka nacionalinio biudžeto rodikliams

Sparti Lietuvos ūkio raida įrodo, kad pastaraisiais metais vykdyta tvari fiskalinė politika, užtikrinusi valstybės finansų stabilumą, pelnusi vidaus ir užsienio investuotojų pasitikėjimą, yra pragmatiška.

Siekiant fiskalinio konsolidavimo, 2000 metais buvo iš esmės pakeista fiskalinės politikos orientacija. 2000 metais valdžios sektoriaus deficitas sudarė 2,5 procento BVP, 2001 metais jis sumažėjo iki 2 procentų BVP. 2003 metais valdžios sektoriaus fiskalinis deficitas sudarė 1,9 procento BVP. Kadangi skolos aptarnavimo išlaidos sudarė 1,3 procento BVP, 2003 metais buvo fiksuotas 0,6 procento BVP dydžio pirminis deficitas. Valdžios sektoriaus fiskalinio deficito padidėjimą 2003 metais lėmė planuotą 0,4 procentinio punkto BVP lygį viršijusios išlaidos nuvertėjusiems indėliams atkurti.



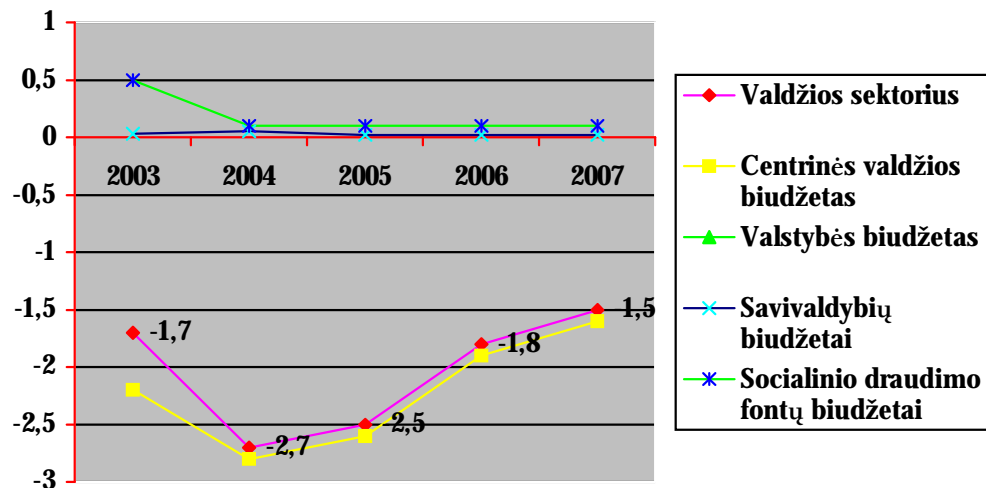
6 pav. Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų įsisavinimas: faktas ir prognozės 2004-2008 m.

Šaltinis: Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. * Išankstiniai duomenys.

Dėl perkeliamų į 2005 metus nepanaudotų 2004 metais ES paramos bendrojo finansavimo lėšų ir spartesnio nominaliojo BVP didėjimo tikimasi, kad 2004 metais valdžios sektoriaus deficitas sudarys apie 2,5 procento BVP ir bus mažesnis už planotąjį (2,7 procento BVP). Siekiant užtikrinti, kad nebus peržengta 3 procentų riba, vidutiniu laikotarpiu sušvelnėjus ES narystės sukeltai biudžeto naštai, valdžios sektoriaus deficitas turėtų mažėti nuo 2,5 procento BVP 2004 metais iki 1,5 procento BVP - 2007 metais. Valdžios sektoriaus finansų struktūra 2004-2007 metų laikotarpiu, palyginti su 2003 metais, pasikeis dėl EB mokėtinų nuosavų išteklių ir ES struktūrinių fondų bendrojo finansavimo, sėkmingai vykdomos pensijų reformos sąnaudų ir mokesčių suderinimo su ES.

Šioje Programoje valdžios sektoriaus finansų projekcijos iš esmės keičiasi dėl 5 veiksnių: gausesnių lėšų, skirtų pagrindiniam kapitalui formuoti; bendrų Eurostato rekomendacijų parodant ES paramą; spartesnio nominaliojo BVP didėjimo, sukėlusio „bazės efektą“; prielaidų, patikslinančių ES paramos bendrąjį finansavimą; mokestinių priemonių ekonomikos cikliniam pakilimui valdyti.

Vidutiniu laikotarpiu valdžios sektoriaus pajamų dalis (BVP procentais) didės: 2003 metais jos sudarė 32,3 procento BVP, 2004 metais - 32,9 procento BVP, 2005 metais - 34,4 procento BVP, 2006 metais - 34,7 procento BVP. 2007 metais visiškai pasibaigs parama, skirta iki stojimo į ES, todėl sumažėję einamieji ir kapitalo pervedimai sumažins valdžios sektoriaus pajamas 2007 metais iki 34,5 procento BVP. Atsižvelgiant į Eurostato rekomendacijas, šioje Programoje valdžios sektoriui nepriskiriama privačiam sektoriui skirta ES pagalba.

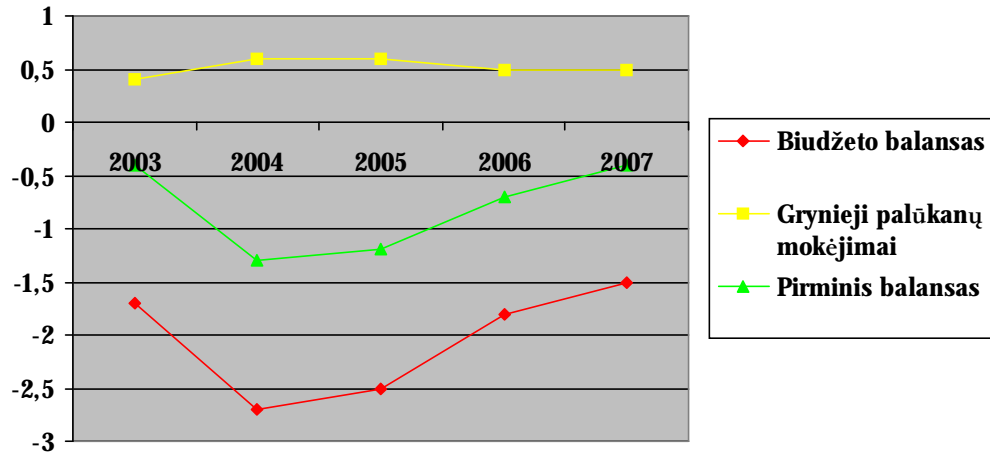


7 pav. Bendri šalies biudžetų numatomi rodikliai

Šaltinis: Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. * Išankstiniai duomenys.

Mokestinių pajamų dalies BVP didėjimo tendencija išliks per visą vidutinės trukmės laikotarpį. Nors 2005 metų viduryje, panaikinus kelių mokesčių prarasta apie 0,4 procento BVP pajamų, papildomomis mokestinėmis priemonėmis buvo siekiama padidinti mokestinę pajamų dalį apie 0,6 procentinio punkto BVP (iki 20,4-20,5 procento BVP).

Stabilumo ir augimo pakto įsipareigojimui siekti subalansuoto biudžeto vykdymas turėtų gerinti valdžios finansų kokybę.



8 pav. Konsoliduotas biudžeto balansas įvertinus palūkanas

Šaltinis: Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. * Išankstiniai duomenys.

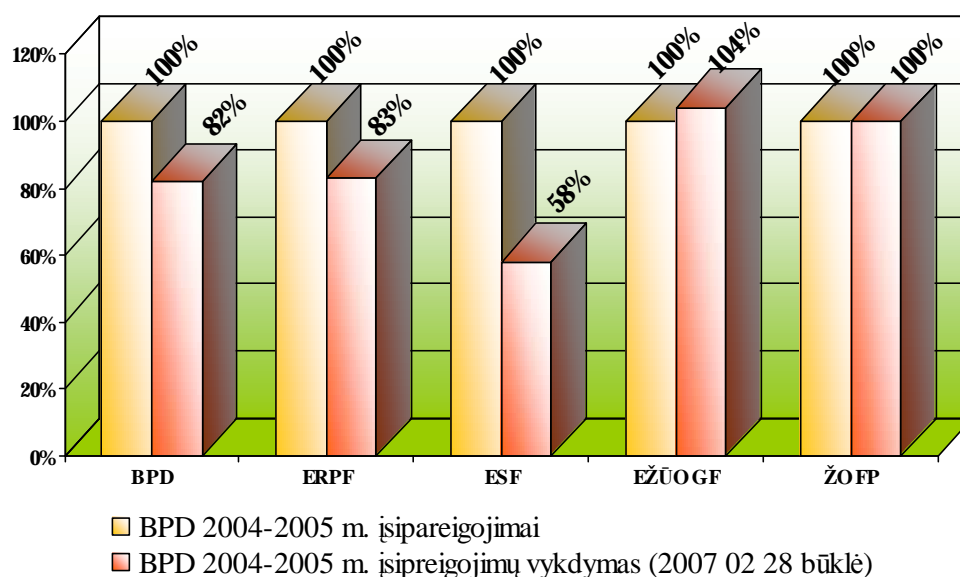
2006 m. nacionalinio biudžeto pajamas sąlygojo numatoma mokesčių reforma. Nuo 2006 m. liepos 1 d. sumažinus gyventojų pajamų mokesčio tarifą iki 27 proc., per 2006 metus valdžios sektorius negaus apie 490 mln. litų. Panaikinus atskaitymų nuo pajamų į Kelių priežiūros ir plėtros programą, biudžeto pajamos sumažės apie 460 mln. litų. Siekiant subalansuoti biudžetą, siūloma įgyvendinti mokestines priemones, kompensuosiančias dalį prarandamų pajamų.

Prognozuojama, kad 2006 m. į nacionalinį biudžetą įplauks 14513,4 mln. litų, dotacijos iš Europos Sąjungos biudžeto sudarys 3557,1 mln. litų. Taigi visos nacionalinio biudžeto pajamos bus apie 18070,5 mln. litų, arba 24 proc. BVP. Prognozuojamos valstybės biudžeto pajamos kartu su Europos Sąjungos biudžeto lėšomis 2006 metais sieks apie 15908 mln. litų. Pajamos iš pridėtinės vertės mokesčio 2006 metais sudarys apie 5119 mln. litų, gyventojų pajamų mokesčio - 3605 mln. litų, iš akcizų - 2067,5 mln. litų, iš pelno mokesčio - apie 1560,6 mln. litų.

2007 m. į nacionalinį biudžetą turėtų įplaukti 15345 mln. litų pajamų, dotacijos iš Europos Sąjungos biudžeto sudarys 3849,8 mln. litų. Visos nacionalinio biudžeto pajamos bus apie 19194,8

mln. litų arba 23,5 proc. BVP. 2008 m. numatoma gauti 15526,5 mln. litų nacionalinio biudžeto pajamų ir apie 3686,4 mln. litų dotacijų iš Europos Sąjungos biudžeto. Visos prognozuojamos nacionalinio biudžeto pajamos bus 19212,9 mln. litų arba 21,5 proc. BVP.

Nacionalinio biudžeto išlaidos 2006-2008 m. (įskaitant valstybės biudžeto deficitą) atitinkamai sudarys 19512,5 mln. litų, 19903,8 mln. litų ir 19921,9 mln. litų. Kapitalo investicijoms 2006 m. numatoma skirti (neįskaitant iš Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto išlaikomų įstaigų bei valstybinių mokslo ir studijų institucijų pajamų įmokų į valstybės biudžetą) 2390,7 mln. litų, 2007 m. - 2483,2 mln. litų, 2008 m. - 2492,2 mln. litų.



BPD – Bendrasis programavimo dokumentas (pagal kurį skirstoma visa ES struktūrinė parama)

ERPF – Europos Regioninės plėtros fondas

ESF – Europos Socialinis fondas

EŽŪOGF – Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondas

ŽOFP – žuvininkystės orientavimo finansinė priemonė

9 pav. ES lėšų įsisavinimas ir atitiktis N+2 taisyklei (būklė 2007 02 28, proc.)

Šaltinis: Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. * Išankstiniai duomenys.

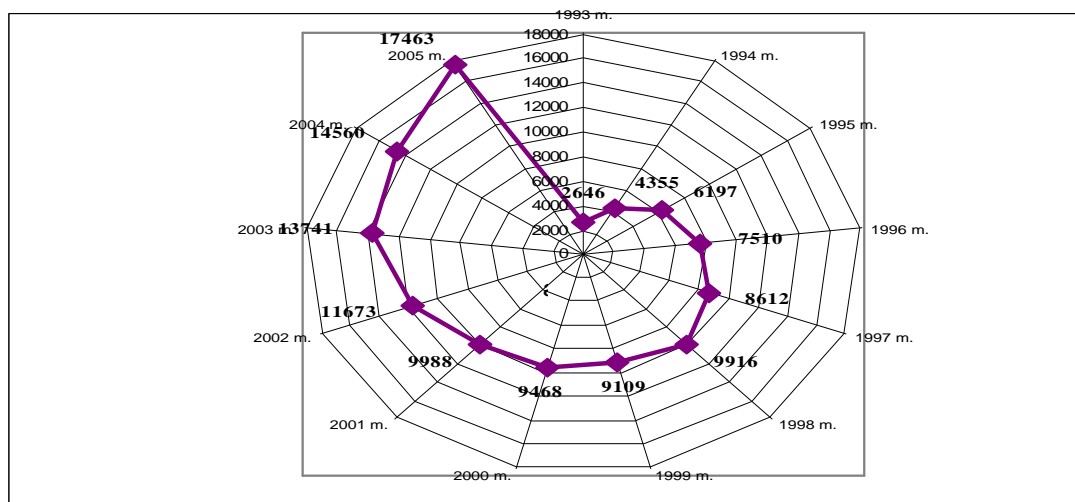
Apibendrinant galima daryti išvadą, jog valstybės lėšų valdymui ir vykdymui būdingas pasaulio konservatyvumas. Tad būtinas galutinai transformuoti valdžios sektoriaus išlaidų struktūrą,

efektyviau valdyti valdžios sektoriaus finansinius srautus, siekiant mažinti papildomą krūvį biudžetui.

2.2. Nacionalinio biudžeto išlaidų analizė ir jų priklausomybė nuo įvairių kintamųjų

Teoriniai valstybės išlaidų priklausomybės nuo įvairių kintamųjų (ir svarbiausiuoju – bendroju vidaus produktu) modeliai bus lyginami su Lietuvos nacionalinio biudžeto 2000-2005 metų duomenimis siekiant išsiaiškinti, ar šie teoriniai ekonominiai modeliai gali būti pritaikomi ir Lietuvos kontekste. 2000-2005 metų laikotarpis pasirinktas neatsitiktinai, kadangi tai reliatyviai stabilus ekonominio augimo laikotarpis, kuriam egzistuoja pakankamai statistinių duomenų. Šis laikotarpis kartu yra ir reformų, kurios daro stiprią įtaką valstybės išlaidų struktūrai laikotarpis, todėl įdomu panagrinėti, kiek išlaidų pokyčiai buvo lemiami minėtų reformų ir kiek svarbūs buvo kiti faktoriai.

Nacionalinių išlaidų analizė atliekama remiantis Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės bei Finansų ministerijos duomenimis: analizuojama nacionalinio biudžeto išlaidų dinamika bendrojo vidaus produkto atžvilgiu, pagal valstybės funkcijas.



10 pav. Nacionalinio biudžeto išlaidos 1993 – 2005 m. laikotarpiu

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus remiantis LR Statistikos departamento duomenimis.

Per biudžetą perskirstoma didelė surišto nacionalinio produkto dalis: įvairiose valstybėse nuo 20% iki 50% BVP. Nacionalinio biudžeto išlaidos Lietuvoje, palyginant su bendroju vidaus produktu 1996 - 2005 metų laikotarpiu, kito nevienodai.

Nacionalinio biudžeto išlaidos ir BVP 2005 m., lyginant su 1996 m., išaugo tolygiai – atitinkamai 2,3 ir 2,2 kartus, tačiau nacionalinio biudžeto išlaidos 2005 m. sudarė 24,6 % nuo BVP, kai 1996

metais minėtų rodiklių santykis buvo mažesnis, t.y. 23,3 %. 2001 metais Lietuvos nacionalinio biudžeto išlaidos buvo pasiekusios mažiausią lygį per visą nepriklausomybės laikotarpį - 20,6 % nuo BVP, tačiau jau 2002-aisiais jos šoktelėjo iki 22,5 %.

Pastaruoju metu ekonomikos analitikai gana palankiai vertina Lietuvos ekonomikos raidą. Tarptautinis valiutos fondas vadina Lietuvą „kylančia Baltijos regiono žvaigžde“, Lenkijos Pinigų politikos tarybos pirmininkas Lešekas Balcerovičius - „augančia Baltijos tigre“. Audito bendrovė „Ernst and Young“ bei Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas pripažįsta, kad Lietuva pasiekė išpūdingos pažangos, aplenkė daugelį kaimynių ir tapo viena patraukliausių investicijoms teritorijų. Tai grindžiama makroekonomikos rodikliais sparčiu bendrojo vidaus produkto (BVP) augimu;

- išskirtinai žemu infliacijos lygiu ;
- sumažintu einamosios sąskaitos deficitu;
- radikaliai sumažinta mokesčių našta ekonomikai;

Išankstiniais Statistikos departamento skaičiavimais, 2005 m. Lietuvos bendrasis vidaus produktas, apskaičiuotas gamybos metodu, siekė 70763 mln. litų veikusiomis kainomis, ir, palyginti su 2004 m., palyginamosiomis kainomis padidėjo 7,5 procento (pirmąjį ketvirtį – 4,4 proc., antrąjį ketvirtį – 8,4 proc., trečiąjį ketvirtį – 7,9 proc., ketvirtąjį ketvirtį – 8,8 proc.).

Daugiau nei bendras šalies ūkio augimas, pridėtinė vertė didėjo transporto, sandėliavimo ir ryšių, statybos, prekybos, apdirbamosios gamybos, viešbučių ir restoranų veiklos rūšyse.

Negalutiniais muitinės duomenimis 2005 m. Lietuvos prekių eksportas augo sparčiau nei importas: eksportas išaugo 27,1 proc., o prekių importas į Lietuvą – 25 proc.

Vidutinė metinė infliacija Lietuvoje 2005 m. sudarė 2,7 proc.

Išankstiniais duomenimis, einamosios sąskaitos deficitas sumažėjo nuo 7,7 proc. 2004 metais iki apie 7 proc. 2005 metais.

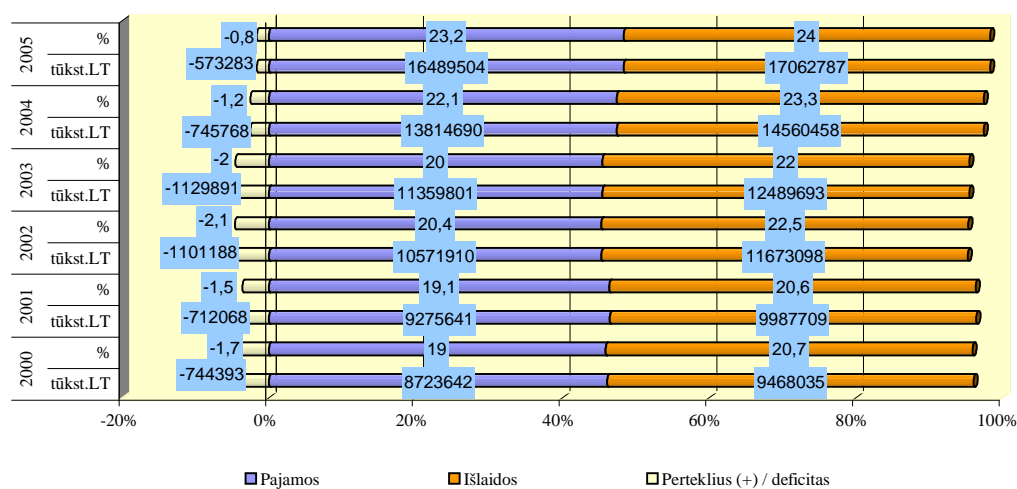
Finansų ministerija ekonominių ir biudžeto rodiklių projekcijas rengia atsižvelgdama į komercinių bankų finansų rinkų plėtros prognozes. 2005 metų projekcijoms ypatingai svarbios buvo prielaidos dėl Lietuvos komercinių bankų klientams suteiktų paskolų portfelio prieaugio. Komerciniai bankai (Vilniaus banko 2004 metų rugpjūčio mėnesio Lietuvos makroekonomikos apžvalgoje) prognozavo, kad 2005 m. paskolų portfelis išaugs 4575 mln. litų (nuo 16637 mln. litų 2004 metų pabaigoje iki 21212 mln. litų 2005 metų pabaigoje). Tuo tarpu praėjusiais metais komerciniai bankai savo paskolų prognozes viršijo 98 procentais: paskolų daugėjo dvigubai daugiau nei prognozavo komercinių bankų analitikai. Lietuvos banko paskelbtais duomenimis komercinių bankų įgyvendintas neplanuotas makroekonominis stimulus ekonomikai sudarė apie 4261,6 mln. litų arba 6,2 procentus BVP.

Dėl patirto nepriklausomų komercinių bankų paskolų didinimo 2005 metų realus BVP, nepaisant naftos brangimo, tebeaugo sparčiau 7,3 proc. (FM prognozavo 7 proc.) ir didėjo įmonių, susijusių su statybomis, pelnai bei šiek tiek sparčiau augo darbo užmokestis. Statybos, pramonės, finansinio tarpininkavimo pelnų didėjimas paaiškina, kodėl nominalus BVP augimas apie 6 procentus lenkė realaus BVP augimą ir kodėl buvo gauta viršplaninių PVM ir pelno mokesčių. Dėl paskolų prieaugio makroekonominio poveikio apie 3 procentinius punktus sparčiau augo vartojimas ir apie pusė procentinio punkto sparčiau didėjo užimtumas, todėl buvo daugiau surinkta PVM ir gyventojų pajamų mokesčių. Preliminariais vertinimais, iš paskolų finansavus išlaidas, 2005 metais gauta apie 950 mln. litų viršplaninių bendro šalies biudžeto pajamų.

Mokesčių administravimo gerinimas paaiškina kitą viršplaninių pajamų dalį. Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos duomenimis, itin sumažėjo bendroji mokesčių nepriemoka. Vien nesumokėtų mokesčių valstybės, savivaldybių biudžetams bei fondams 2005 metais sumažėjo 300 mln. Lt, o kartu su baudomis ir delspinigiais bendra išieškota suma 2005 metais sudarė 495 mln. litų.

Laikoma, kad tokių puikių Lietuvos ekonomikos rezultatų pasiekta stiprinant biudžeto discipliną ir laikantis „taupaus biudžeto kelio“ bei griežtos fiskalinės ir išlaidų politikos. Tačiau nerimą kelia tai, kad sparčiai augant šalies ekonomikai mažėja valstybės pajamos.

Galima teigti, kad Lietuvos viešieji finansai yra nuolatinės struktūrinės krizės padėtyje. Svarbiausių mokesčių tarifai Lietuvoje, palyginti su išsivysčiusiomis šalimis ir stojančiomis į Europos Sąjungą šalimis, yra gana vidutiniški, tačiau tikrai nėra mažiausi (Martinez-Serrano *et al.*, 2003; Kuodis, 2004).



11 pav. Pajamų ir išlaidų 2000-2005 metais kitimo dinamika

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus remiantis LR Statistikos departamento duomenimis

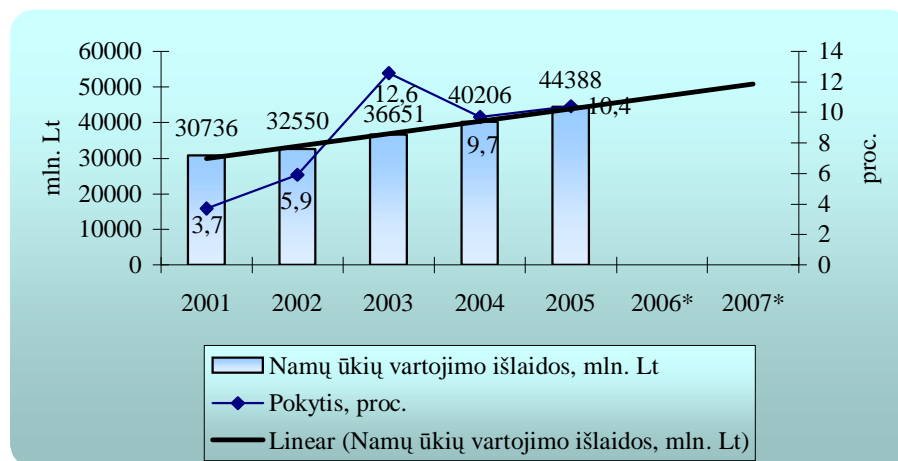
Tačiau bendroji mokesčių našta, kurią makroekonominio lygiu parodo visų konsoliduotų valstybės pajamų santykis su šalies BVP, Lietuvoje yra *gerokai* mažesnė, nei šalyse - kandidatėse ir ES šalyse. Pavyzdžiui, šalyse - kandidatėse šis santykis 1995-2005 metais vidutiniškai buvo virš 40% (palyginimui - Vokietijoje apie 44 proc.). Tuo tarpu Lietuvos valstybės pajamos (apie 30% 2002-2005 m.) yra labiau artimas NVS šalių vidurkiui (25,4%, 1995-2002 m.). Kitaip tariant, jei Lietuvos valstybės pajamos sudarytų bent 35% BVP (pusiaukelė tarp 30% iki 40%), tai reikštų, kad į įvairius biudžetus Lietuvos valstybė surinktų virš 3 mlrd. litų daugiau nei dabar. Tai didelė pinigų suma. Šie palyginamieji duomenys leidžia daryti išvadą, kad Lietuvos valstybės pajamų lygis taip daug skiriasi nuo kitų panašios raidos šalių.

Kokia turi būti valstybės įtaka ekonomikoje – nuolatinių ekonomistų, politikų ir filosofų diskusijų objektas. Todėl ir pačioje Lietuvoje yra konkuruojantys ir, iš pirmo žvilgsnio, prieštaringi požiūriai į mokesčių našta. Pramonininkai pabrėžia didelį mokesčių *skaičių* ir nemažus jų *tarifus*, tačiau, kaip pamatėme aukščiau, *efektyvi našta* (surenkamų mokesčių ir BVP santykis), kurią nuolat mini politikai, yra nedidelė. Abu požiūriai yra savaip teisingi. Tačiau juos gali sieti teiginys, kad kai nominali ir faktinė mokesčių naštos skiriasi – sistema nėra teisinga ir ekonominė – socialinė sistema dėl to vystosi nepatenkinamai.

Kaip rodo aukščiau pateikti palyginimai, valstybės dydis Lietuvos ekonomikoje yra nedidelis. Toliau pateikiami argumentai, kodėl, mano nuomone, būtent Lietuvos viešųjų *pajamų* lygis šiuo metu yra neoptimalus.

Analizuojant įplaukų į nacionalinį biudžeto kitimą 2001- 2005m., pastebimas jų didėjimas. Apskaičiavus vidutinį padidėjimo (sumažėjimo) tempą galima teigti, kad Lietuvos nacionalinio biudžeto pajamos kasmet padidėja 9,4 proc. (t.y. apie 1 mlrd. Lt.). Lyginant grandiniu būdu nacionalinio biudžeto pajamų didelis padidėjimas buvo užfiksuotas 2004 m. Minėtais metais nacionalinės pajamos buvo 23,1 proc. didesnės nei 2003 m., dvigubai padidėjusios nemokestinės pajamos, 49 proc. padidėjusios pajamos iš pelno mokesčio ir 15 proc. didesnės pajamos iš gyventojų pajamų mokesčio. Analizuojamu laikotarpiu nacionalinio biudžeto pajamos nuo 2001 iki 2005 m padidėjo - 78,9 proc.

Namų ūkių vartojimo išlaidų apimtys ir procentiniai pokyčiai 2001 – 2005 m. (palyginamosiomis 2000 m. kainomis) pateikti 12 paveiksle.



12 pav. Namų ūkių vartojimo išlaidos (mln. Lt) ir augimo tempai (proc.) 2001 – 2005 m., palyginamosiomis 2000 m. kainomis

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus remiantis LR Statistikos departamento duomenimis.

Kaip matoma iš 12 paveikslo, sparčiausias namų ūkių vartojimo išlaidų prieaugis pastebimas 2003 m. Remiantis LR Statistikos departamento duomenimis 2003 m., palyginti su 2002 m. realus vidutinis mėnesinis darbo užmokestis padidėjo 9,3 proc., vidutinė senatvės pensija išaugo 105,4 proc. ir sudarė 340,5 Lt, o infliacijos rodiklis sumažėjo 1,2 proc. tai buvo bene svarbiausios priežastys, lėmusios didėjančias namų ūkių vartojimo išlaidas.

2004 m.. palyginti su 2003 m., vartotojų išlaidos veikusiomis tų metų kainomis didėjo 10,8 proc. ir sudarė 40462,3 mln. Lt, tačiau, atsižvelgus į tai, kad tų metų vartotojų kainų indeksas padidėjo 1,2 proc., reali gyventojų perkamoji galia mažėjo, o realus namų ūkių vartojimo išlaidų prieaugis sudarė 9,6 proc. Didėjančią gyventojų perkamąją galią skatino socialinės apsaugos plėtojimas, darbo užmokesčio didėjimas, augančios pensijos. STD duomenimis, 2004 m., palyginus su 2003 m., vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis padidėjo 7,2 proc. ir sudarė 1149,3 Lt, vidutinė senatvės pensija padidėjo 9,1 proc. ir sudarė 371,6 Lt, o vidutinė invalidumo pensija padidėjo 9,7 proc. ir sudarė 325,6 Lt.

2005 m., lyginant su ankstesniais metais, namų ūkių vartojimo išlaidos, tų metų kainomis, padidėjo net 14,1 proc., tačiau įvertinus infliacijos įtaką, realus namų ūkių vartojimas išaugo mažiau, t.y. 9,4 proc. Didėjančią vartojimą skatino tai, kad praėjusiais metais toliau buvo plėtojama socialinė apsauga, didinamos pensijos. 2005 metais gruodžio mėnesio vidutinė valstybinė socialinio draudimo senatvės pensija, turint būtinajį stažą, lyginant su 2004 metų gruodžiu padidėjo 54,5 lito arba 13,6 proc. Pernai Vyriausybės vykdytos užimtumo politikos dėka toliau mažėjo nedarbas, augo gyventojų pajamos. Remiantis Statistikos Departamento duomenimis, nedarbo lygis sumažėjo nuo 11,4 proc. 2004 metais iki 8,3 proc. 2005 metais ir buvo mažesnis negu vidutinis nedarbo lygis

Europos Sąjungoje (8,7 proc.). Vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis šalies ūkyje 2005 metais sudarė 1289,5 lito ir, palyginti su 2004 m., padidėjo 12,2 procento, o realusis darbo užmokestis, įvertinus infliacijos įtaką, pernai padidėjo 7,8 proc. Prognozuojama, kad namų ūkių vartojimo augimo tempai ateinančiu 2006 – 2007 m. laikotarpiu atitinkamai padidės 6.8 proc. ir 7.4 proc. (sudarys 50890.3 mln. Lt).

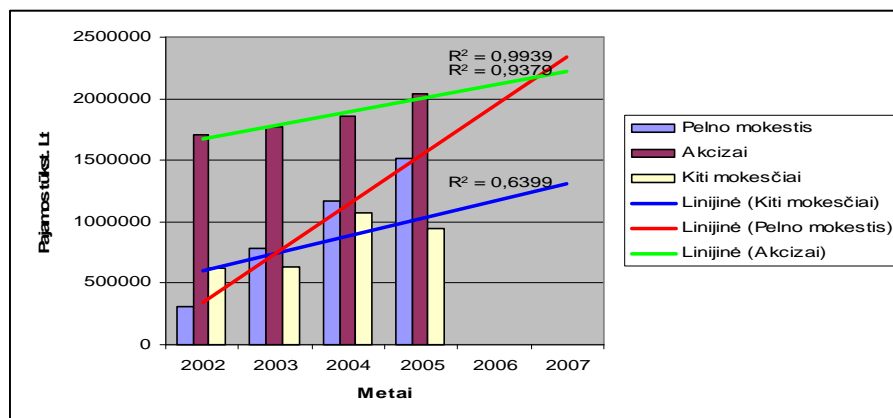
Nacionalinio biudžeto pajamos palyginus su BVP kiekvienais metais analizuojamu laikotarpiu svyravo. 2000 ir 2001 m. nacionalinės pajamos palyginus su BVP buvo apie 19%, 2002 ir 2003 m. – apie 20%. Didžiausios nacionalinės pajamos palyginus su BVP yra 2005 m., tai yra 29.6 proc. Didesnis nei 2004m 22,1%., tai yra 7,5 proc. (71 mlrd.lt) didesnis. Vidutinė metinė infliacija sudarė 2.7 proc., pramonės produkcijos pardavimas per 2005m, palyginant 2004m., 7.3 proc. padidėjo, bendroji žemės ūkio produkcija - 13 proc., užbaigti statybos darbai – 10.9 proc. prekių eksportas - 27.1 proc., prekių importas – 25 proc.

Atlikus dinaminę ir struktūrinę valstybės biudžeto pajamų kitimo analizę, yra apskaičiuojama biudžetinių įplaukų prognozė dvejiems metams į priekį 2006 – 2007m. Prognozavimas – tai būsimo nagrinėjimo objekto eigos numatymas, atsižvelgiant į turimą praktinį patyrimą ir priimtas teorines prielaidas. Kiekybinė įplaukų prognozė remiasi dinaminėmis intervalinėmis eilutėmis. Ši prognozė yra atliekama naudojantis statistinę trendo funkciją, kuri yra apskaičiuojama pagal buvusias reikšmes, pastumiant jas į priekį 13 paveikslėlyje yra pateikiama valstybės biudžeto pajamų prognozė 2006 – 2007 metams.

Prognozė yra sudaryta naudojantis Trendo funkcija. Šiuo atveju prognozės tikslumas yra 97.77 proc. Tai reiškia, kad kiti prognozėje neįvertinti veiksniai sudaro 2.23 proc.

Valstybės biudžeto pajamos pagal apskaičiuotą Trendo funkciją 2006 m. turėjo sudaryti 15,8 mlrd. Lt. Finansų ministerija prognozavo, kad 2006 metais valstybės biudžeto pajamos, įskaitant dotacijas iš Europos Sąjungos biudžeto, palyginti su 2005 m., augs 11,9 proc. ir sieks 16,2 mlrd. litų. Paskesniais 2006 ir 2007 m. pajamos toliau augs ir, išankstiniais vertinimais, prilygs atitinkamai 16,9 mlrd. litų ir 17,4 mlrd. litų.

Pagal regresijos lygtį apskaičiavimus prognozuojama valstybės biudžeto apimtį ir patikslinus nukrypimą, gauti intervalai, 2006 m.- [4097;17735] mln.lt. ir 2007 m. [5148;18786] mln.lt., kuriuose faktinių dydžių tikimybė 99 proc. Tikslinę valstybės biudžeto pajamų prognozė pateikti sunku, nors nuolat keitėsi įplaukų klasifikacija. Statistinių duomenų problemos, tokios kaip prastas palyginamumas, prieinamumas, yra vienas didžiausių kliūčių ne tik biudžeto pajamų, bet ir išlaidų analizei.



13 pav. Valstybės biudžeto pajamų prognozė 2006 – 2007 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus remiantis LR Statistikos departamento duomenimis.

Atlikus prognozę, pasinaudojant Tiesinio trendo funkcija, matyti, kad 2006 metais pajamos iš pelno mokesčio turėtų būti didesnės už pajamas iš akcizų. Tokiu būdu pajamos iš pelno mokesčio būtų trečioje vietoje pagal pajamų surinkimo dydį į nacionalinį biudžetą, o pajamos iš akcizų – ketvirtoje. Pajamos, surenkamos į nacionalinį biudžetą iš kitų mokesčių, artimiausius dvejus metus savo dydžiu neturėtų pralenkti pajamų, gaunamų iš pagrindinių mokesčių. Mažai tikėtina ir tai, kad pajamos iš akcizų, pelno mokesčio ir kitos pajamos per artimiausius kelerius metus savo dydžiu viršys nacionalinio biudžeto pajamas, surenkamas iš pridėtinės vertės ir gyventojų pajamų mokesčio, nes šių pajamų procentinė dalis bendrose nacionalinio biudžeto pajamose ženkliai didesnė.

Lentelėje pateikti apskaičiavimai apie galimus nukrypimus nuo prognozuojamos reikšmės. Šiems nukrypimams išreikšti būtinos standartinės regresijos ir prognozės paklaidos. Turint šias paklaidas randama apatinė ir viršutinė prognozės ribos. Šios ribos parodo, kokuose intervaluose gali svyruoti prognozuojamos valstybės biudžeto pajamos. Kad prognozuotos reikšmės intervalas apskaičiuotas 99 proc. tikslumu, tai standartinė prognozės paklaida trigubinta (kaip pateikta apatinėje ir viršutinėje riboje).

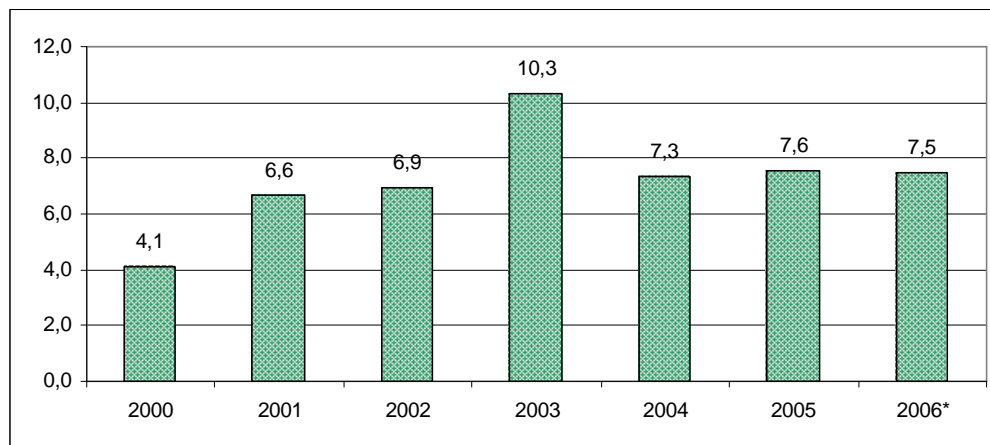
3 lentelėje pateikti duomenys – apskaičiuota nacionalinio biudžeto pajamų prognozė pagal regresijos lygtį.

3 lentelė

Valstybės biudžeto pajamų prognozė pagal regresijos lygtį, mln. Lt

Prognozuojamas Periodas	Prognozuojamo periodo eilės Nr.	Standartinė regresijos paklaida	Standartinė prognozės paklaida	Pagal lygtį prognozuojama reikšmė	Apatinė riba	Viršutinė riba
2006	6	1659,1	2273	10916	4097	17735
2007	7	1659,1	2488,7	11967	5148	18786

Kad valstybės planuotas biudžetas būtų įvykdytas, vyriausybė turi imtis priemonių ir įvesti naujus mokesčius ar sumažinti esančius mokesčius.



*Antrasis įvertis

14 pav. Bendrojo vidaus produkto kitimo tempai

Šaltinis: Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės

Prognozinius skaičiavimus keičia ekonominiai rodikliai, kurie 2006 metais kito, kas yra matuojama BVP pokyčiais.

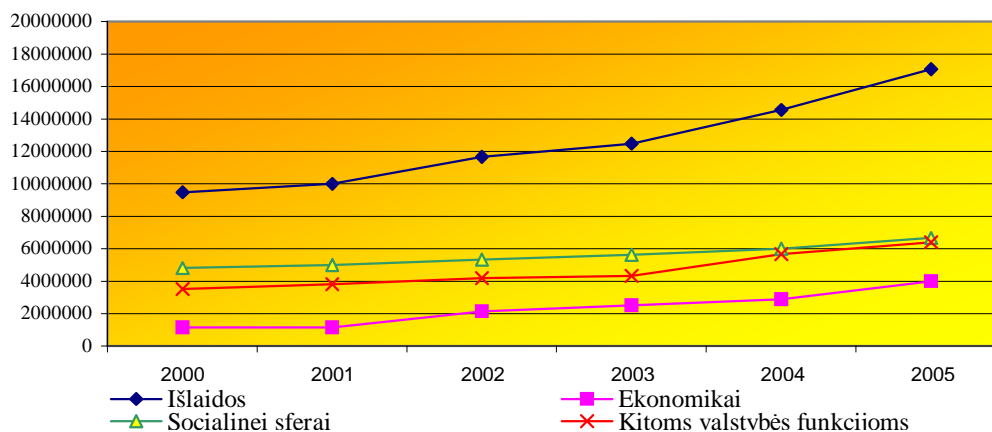
Kaip buvo rašyta 2.1. pastraipoje nacionalinio biudžeto pajamos sudarys iš viso 2006 metais 18070,5 mln. Lt arba 24 proc. BVP, 2007m.- 19194,8 mln. Lt arba 23,5 proc.

Nacionalinio biudžeto išlaidos - 2006 -2390,7 mln. Lt, 2007-2483,2 mln. Lt, 2008-2492,2 mln.Lt.

Didžioji valstybės išlaidų dalis Lietuvoje yra skirta viešųjų prekių (valstybės gynimas, viešoji tvarka, valstybės valdymas) ir viešai teikiamų privačių gėrybių (švietimas, sveikatos apsauga) teikimui. Be to, valstybė, kaip ir kitose šalyse, siekia sušvelninti socialinę nelygybę transferais perskirstydama pajamas tarp socialinių grupių.

Tačiau be šių, kiekvienai valstybei būdingų, išlaidų, šiuo Lietuvos istorinės raidos laikotarpiu yra būtina užtikrinti kitų, daugiau vienkartinio pobūdžio, programų finansavimą: reikia vykdyti didelio masto struktūrines reformas, kurios yra savitos viešosios prekės – jų negali atlikti privatus sektorius (žemės reforma, sveikatos apsaugos sistemos, švietimo, pensijų sistemos, energetikos sektoriaus reforma ir pan.); reikia bendrafinansuoti ES lėšomis vykdomus projektus; valstybė yra įsipareigojusi vykdyti specialias, istorinį teisingumą atstatančias, programas (rublinių indėlių grąžinimas, žemės ir pastatų restitucija ir pan.)

Išlaidos, tūkst. Lt

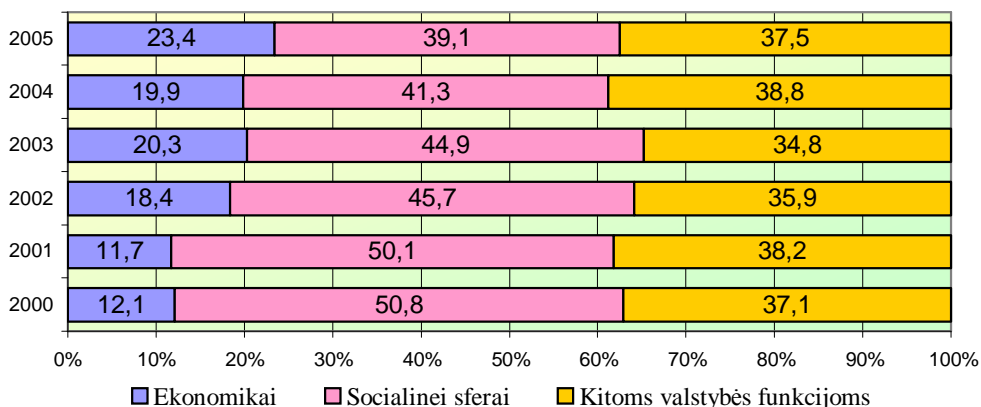


15 pav. Valstybės išlaidų dinamika pagal valstybės funkcijas

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus remiantis LR Statistikos departamento duomenimis.

Valstybės lėšų poreikis šioms programoms finansuoti yra didelis (pav.), tačiau valstybės pajamų Lietuvoje tam akivaizdžiai nepakanka. Todėl nuo 1995 Lietuva vidutiniškai turėjo santykinai didelį apie 4% BVP bendrąjį biudžeto deficitą. Tokio ilgalaikio vidutinio valstybės biudžeto deficito negalima paaiškinti ekonomikos ciklu, todėl didžioji dalis Lietuvos biudžeto deficito yra *struktūrinė*. Valstybės finansų padėtį iki šiol švelnino ir finansų reformą atidėlioti leido faktas, kad po nepriklausomybės atstatymo Lietuva nepaveldėjo TSRS skolų. Tačiau per 14 nepriklausomybės metų Lietuva dėl didelių biudžeto deficitų greitai sukaupe maždaug 20% BVP bendrąją valstybės skolą.

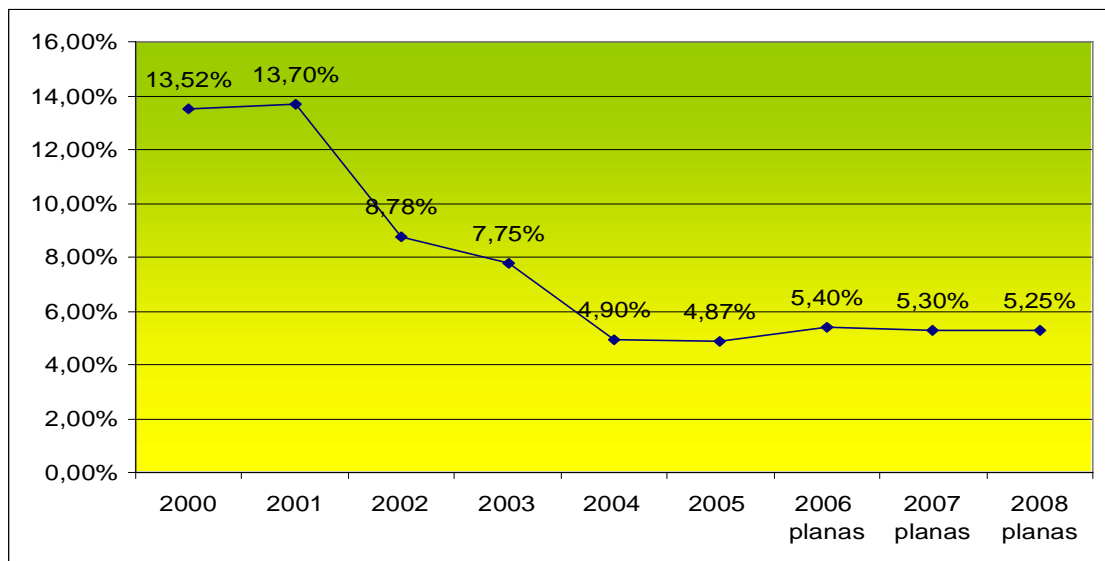
Išlaidos, proc.



16 pav. Išlaidų pasiskirstymas pagal ekonomikos, socialines bei kitas valstybės funkcijas.

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus remiantis LR Statistikos departamento duomenimis.

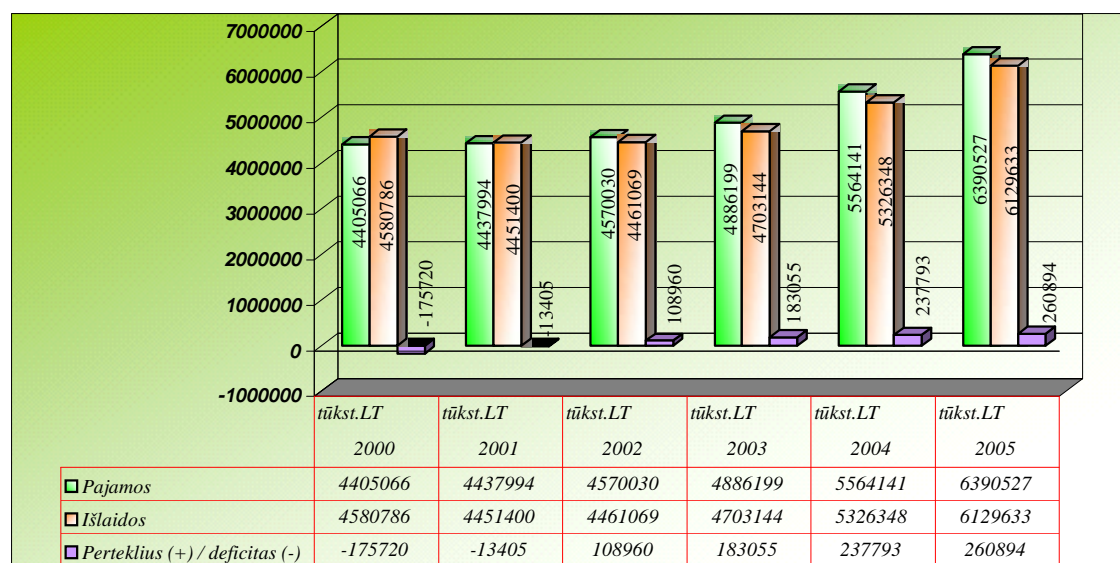
Dėl šių priežasčių chroniškų biudžeto deficitų politika ilgai tęstis negali, nes tai mažins makroekonominį stabilumą ir ilgalaikį ekonomikos augimą. Makroekonominiai parodė (Gale and Orszag, 2003), kad valstybės fiskalinės disciplinos stoka (dideli ir nuolatiniai biudžeto deficitai ir valstybės skola) didina realias palūkanų normas šalyje (17 pav.), tai mažina investicijas ir ekonominį augimą, o kartkartėmis įvykstančios krizės lemia nestabilią augimo trajektoriją.



17 pav. Palūkanų norma už skolą paimtą valstybės vardu.

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus remiantis LR Statistikos departamento duomenimis.

Lietuva vieną kartą (1999 m.) jau susidūrė su rimta fiskaline krize, kai dėl didžiulio biudžeto deficito finansų rinkos pradėjo kratytis vyriausybės vertybinių popierių.



18 pav. "Sodros" pajamų ir išlaidų kitimo dinamika 2000-2005 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus remiantis LR Statistikos departamento duomenimis.

Lietuvos vyriausybė, reaguodama į fiskalinės kontrolės praradimo grėsmes, nuo 1999 m. taikė „gaisrų gesinimo“ strategiją. Iš vienos pusės, ji bandė pagerinti biudžeto padėtį didindama mokesčius (18 pav.) (įnašų „Sodrai“ padidinimas nuo 31% iki 34%, pensinio amžiaus didinimas, pensijų sumažinimas dirbantiems pensininkams, akcizų didinimas ir pan.), iš kitos pusės, ji ėmėsi mažinti išlaidas, kurios, dėl lėšų trūkumo, ir taip yra santykinai nedidelės palyginti su kitomis regiono šalimis.

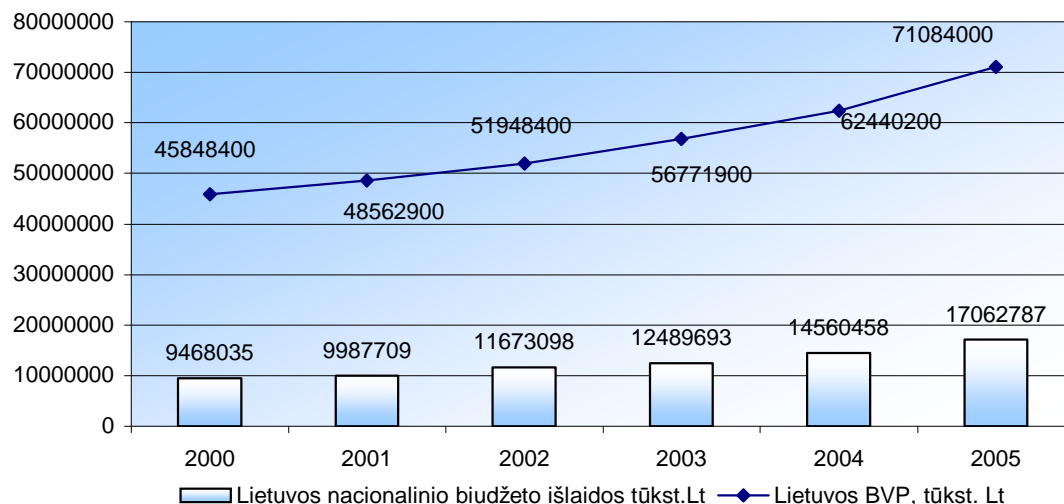
Buvo apkarpyta ir valstybės investicijų programa. Pasaulio banko ir TVF specialistai, dar prieš valstybės investicijų apkarpyimą kriziniu laikotarpiu, yra ne kartą teigę, kad valstybės investicijų lygis Lietuvoje yra nepakankamas tvariai ekonominei plėtrai, be to, su pertrūkiais finansuojami infrastruktūriniai projektai dėl šios priežasties tampa gerokai brangesni.

Abizadeh ir Yousefi (1996) rašo apie Vagnerio dėsnį (*Wagner's law*), kuris teigia, jog didėjant valstybės gerovei, didėja ir valstybės išlaidų dalis ekonomikoje. Vagnerio dėsnis teigia, jog valstybės išlaidų elastingumas nacionalinių pajamų atžvilgiu yra teigiamas ir didesnis už 1:

$$h_{BVP} = \frac{\partial G}{\partial Y} * \frac{Y}{G} > 1$$

Tai reiškia, jog didėjant nacionalinėms pajamoms (arba BVP), valstybės išlaidos turėtų didėti daugiau nei proporcingai.

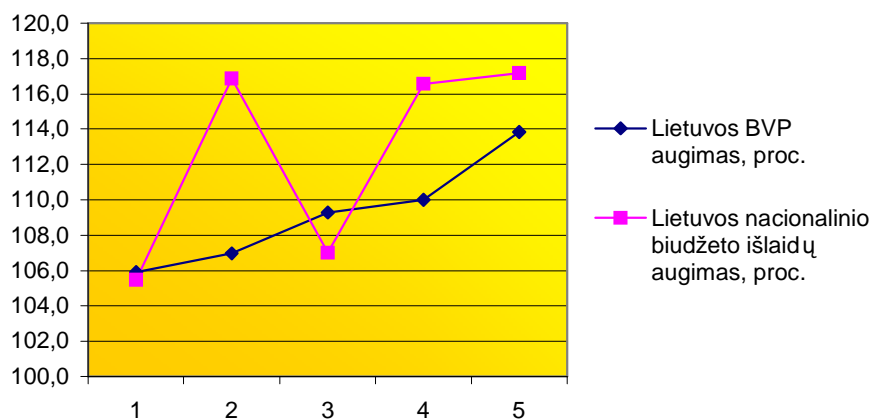
Vagnerio dėsnis, kuris skelbia, jog greitai augančiose valstybėse valstybės išlaidos yra elastingos nacionalinių pajamų atžvilgiu, tačiau imant atskirus paskutinių trejų metų duomenis galima stebėti panašias į Vagnerio dėsnį aprašytas tendencijas (Statistiškai įrodyti Vagnerio dėsnio veikimą Lietuvos atveju negalima, nes per mažas stebėjimų skaičius).



19 pav. Nacionalinio biudžeto 2000-2005 m. išlaidų ir BVP augimas tūkst. Lt

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus remiantis LR Statistikos departamento duomenimis.

Išlaidų mažinimas turi objektyvias ribas, sąlygotas būtinybės vykdyti reformas ir valstybės investicijų programą, deramai finansuoti socialinę politiką. Be to, išlaidų mažinimas yra brangus procesas, ypač jei tai reikia daryti greitai. Tiesa, biudžeto deficitus taip pat turi ir kitos naujosios ES narės (išskyrus Estiją), tačiau tai rodo, kad šioms valstybėms nepakanka netgi gerokai didesnių pajamų nei Lietuvos valstybės.



20 pav. Lietuvos BVP augimo ir nacionalinio biudžeto išlaidų pasiskirstymas proc.

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus remiantis LR Statistikos departamento duomenimis.

20 paveikslas atspindi, kad išlaidos yra paskirstomos 2000-2001 metais ženkliai, kadangi, daroma prielaida, toks skirstymas susijęs su rinkimais į seimą, todėl išlaidos mažinamos „suveržami diržai“, vykdoma mokesčių reforma. 2003 metais staigus išlaidų padidėjimą lemia nauji rinkimai. 2004-2005 metais pasiruošimas stojimui į ES įpareigoja stabilizuoti išlaidų šuolių kitimus, nes Konvergencijos programa įpareigoja tvarkyti valstybės išlaidų politiką.

Lietuvos Respublikos 2006 m. asignavimų planas – 18833,2 mln. litų. Asignavimų valdytojams pervesta arba tiesiogiai apmokėta tiekėjams, kurie biudžetinėms įstaigoms tiekia prekes, atlieka darbus ir teikia paslaugas, 18013,7 mln. litų iš valstybės biudžeto lėšų, skirtų numatytoms programoms finansuoti. Tai sudaro 95,6 procento metinio plano.

Valstybės biudžeto 2006 m. pervesti asignavimai pagal valstybės funkcijas pateikiami 4 lentelėje:

4 lentelė

2006 m. pervesti asignavimai pagal valstybės funkcijas, tūkst. Lt

Pavadinimas	Metinis planas	Pervesta asignavimų	Skirtumas +,-	Planas įvykdytas, %
Bendros valstybės paslaugos	5958858	5612382	-346476	94,2
Gynyba	1291563	1293580	2017	100,2
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	1429881	1416112	-13769	99,0
Ekonomika	4946170	4604993	-341177	93,1
Aplinkos apsauga	568962	473183	-95779	83,2
Būstas ir komunalinis ūkis	7400	3849	-3551	52,0
Sveikatos apsauga	1187327	1172649	-14678	98,8
Poilsis, kultūra ir religija	464153	467812	3659	100,8
Švietimas	1661367	1697610	36243	102,2
Socialinė apsauga	1317500	1271530	-45970	96,5
Iš viso asignavimų	18833181	18013700	-819481	95,6

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus remiantis LR Statistikos departamento duomenimis.

Kaip matoma iš pateiktos lentelės, didžiausią asignavimų dalį valstybės biudžete sudaro bendros valstybės paslaugos, į kurių sudėtį įtrauktos dotacijos ir kompensacija savivaldybių biudžetams bei valstybės skolos aptarnavimo išlaidos. Ženkli asignavimų dalis tenka ekonomikai, švietimui, viešajai tvarkai ir visuomenės apsaugai bei socialinei apsaugai.

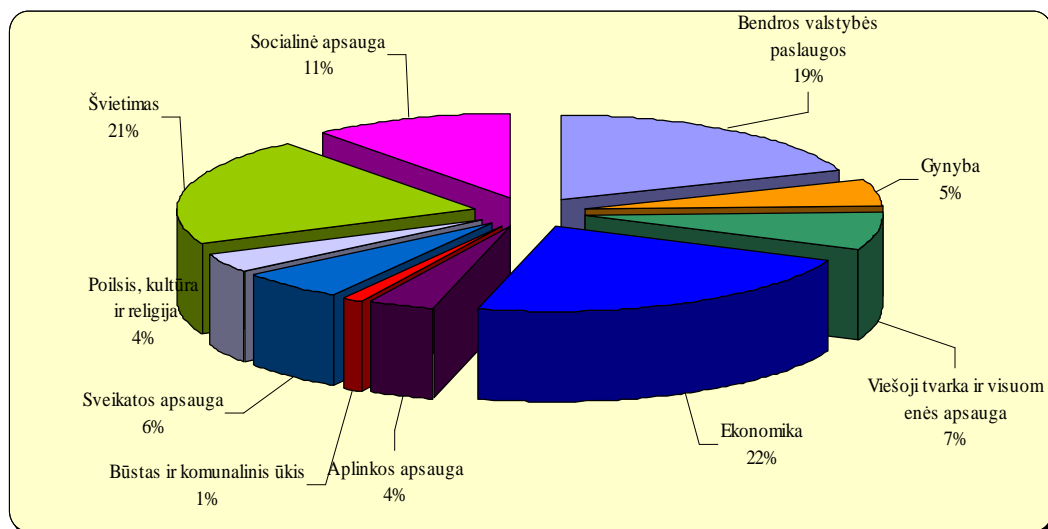
Šiuo metu išlaidų mažinimo ribos jau yra pasiektos, nebent vyriausybė atliktų didelę struktūrinę savo finansavimo prioritetų reformą. Teoriškai išlaidas būtų galima sumažinti dar labiau, jei valstybė imtų privatizuoti sveikatos apsaugą, švietimą (ypač aukštąjį), ir kitas paslaugų sritis, kurios gali būti teikiamos privataus sektoriaus, kadangi nėra grynosios viešosios prekės, ir orientuotųsi vien tik į viešųjų gėrybių teikimą. Be abejo, tai būtų radikalus valstybės vietos ekonominėje sistemoje vizijos lūžis. Bet 2007 m. Nacionalinis biudžetas jau sudaro 23 523 199 tūkst. Lt

5 lentelė

2007 m. Nacionalinis biudžetas asignavimai 23 523 199 tūkst. Lt

Bendros valstybės paslaugos	4492635	19,1
Gynyba	1281296	5,4
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	1648390	7
Ekonomika	5319497	22,6
Aplinkos apsauga	856942	3,6
Būstas ir komunalinis ūkis	231926	1
Sveikatos apsauga	1395892	5,9
Poilsis, kultūra ir religija	849768	3,6
Švietimas	4919845	20,9
Socialinė apsauga	2527008	10,7
IŠ VISO	23523199	100

Tačiau tokių radikalių žingsnių žengimas trumpu laikotarpiu yra mažai tikėtinas, kadangi yra socialiai rizikingas: minėtų sričių paruošimo privatizavimui procesas yra ilgas, privatizavimo sėkmės tikimybė yra gana neapibrėžta, o šių paslaugų nenutrūkstamas tiekimas yra sistemiskai kritinis stabiliai šalies raidai, nes sveikatos apsaugos ir švietimo sistemos yra pagrindiniai veiksniai, didinantys žmogiškąjį kapitalą, kuris yra pagrindinis ekonominio augimo šaltinis.



21 pav. Nacionalinio biudžeto 2007 paskirstymas pagal bendrąsias valstybės paslaugas (proc.)

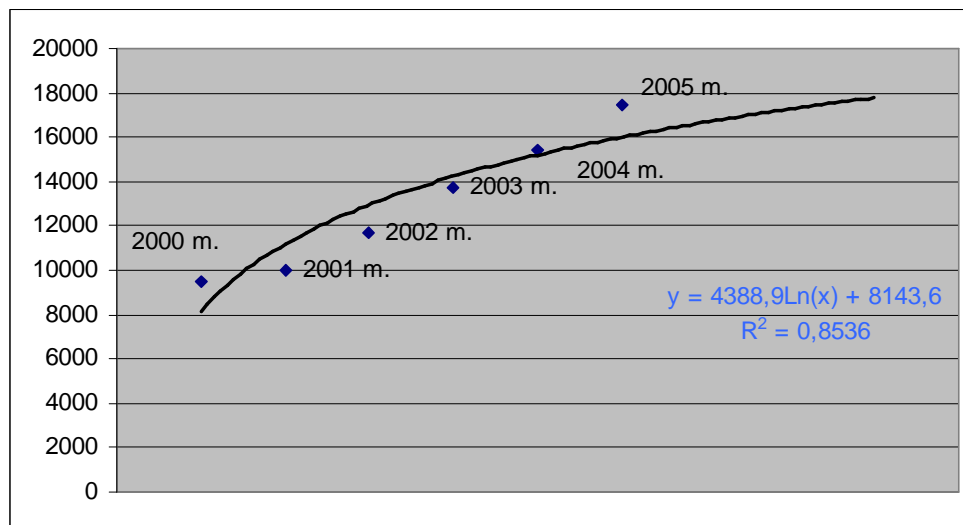
Iš viso reikėtų gerai pasverti tokio žingsnio socialinius kaštus. Yra svarbus neigiamas tokio žingsnio aspektas ekonominės plėtros kontekste – po švietimo ir sveikatos apsaugos privatizavimo žymiai didesnė nedidelių ir vidutinių pajamų žmonių dalis negalės pirkti pakankamo šių paslaugų kiekio.

6 lentelė

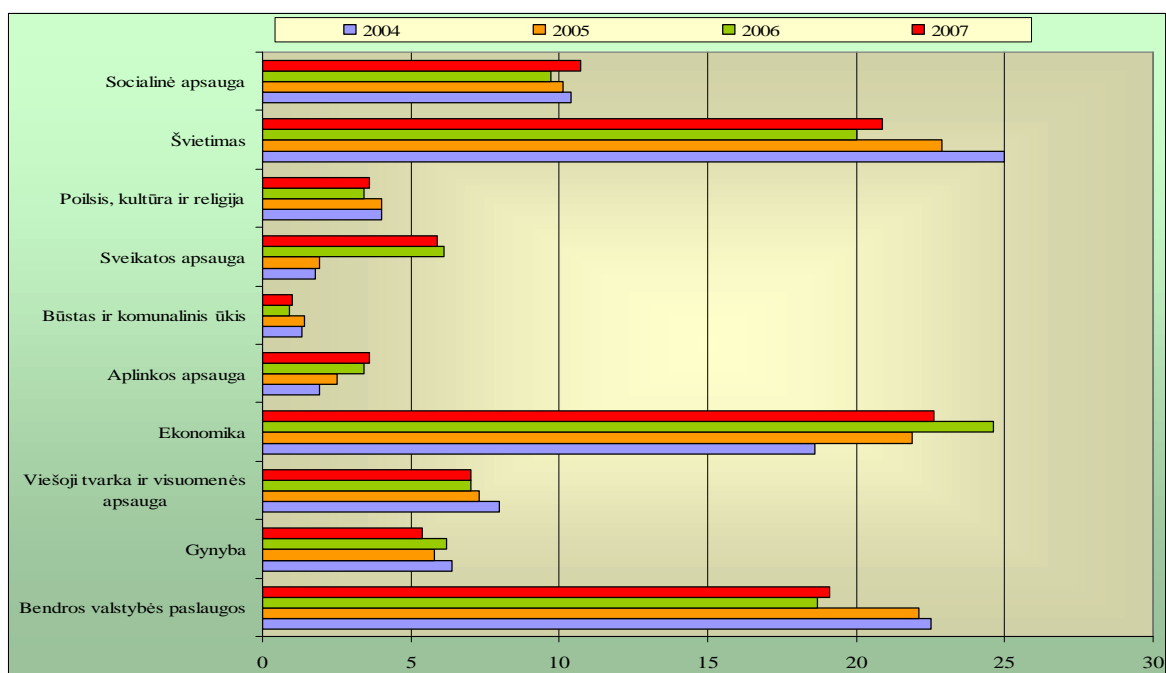
Lietuvos Respublikos nacionalinio biudžeto asignavimų struktūra 2004 – 2007 m.

	2004		2005		2006		2007	
	faktas	% nuo visų išlaidų	faktas	% nuo visų išlaidų	patikslintas planas	% nuo visų išlaidų	projektas	% nuo visų išlaidų
Bendros valstybės paslaugos	3276232	22,5	3770516	22,1	3940622	18,7	4492635	19,1
Gynyba	934139	6,4	987254	5,8	1306479	6,2	1281296	5,4
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	1156548	8	1254106	7,3	1464138	7	1648390	7
Ekonomika	2701945	18,6	3742717	21,9	5171194	24,6	5319497	22,6
Aplinkos apsauga	269786	1,9	427555	2,5	717093	3,4	856942	3,6
Būstas ir komunalinis ūkis	192939	1,3	243426	1,4	195200	0,9	231926	1
Sveikatos apsauga	260377	1,8	332114	1,9	1279377	6,1	1395892	5,9
Poilsis, kultūra ir religija	587296	4	688698	4	713941	3,4	849768	3,6
Švietimas	3642002	25	3917461	22,9	4208876	20	4919845	20,9
Socialinė apsauga	1519148	10,4	1731597	10,1	2051264	9,7	2527008	10,7
Iš viso	14540412	100	17095444	100	21048184	100	23523199	100

6 lentelė akivaizdžiai atspindi išlaidų didėjimą paskutiniaisiais 2006-2007 metais. Suvedus Nacionalinio biudžeto išlaidas 2000 – 2005 m. laikotarpiu ir atliekant Trendo funkciją, kuri patvirtina, kad nacionalinio biudžeto išlaidos turi augimo tendencijas (22 pav.)



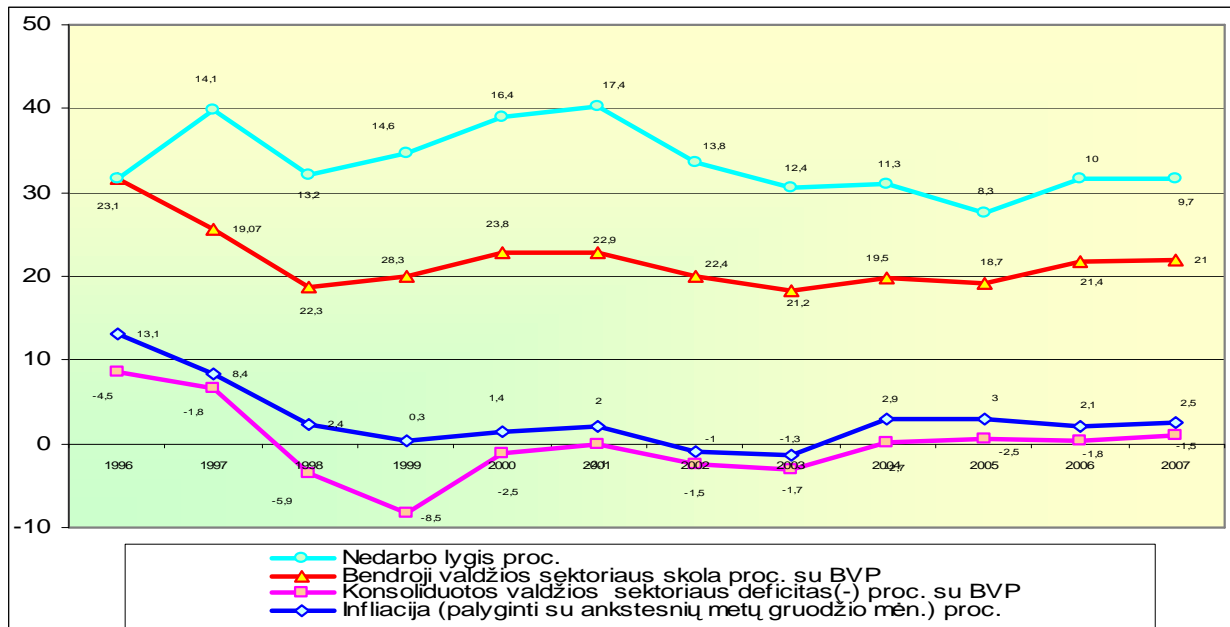
22 pav. Nacionalinio biudžeto išlaidų didėjimas pagal trendo funkciją



23 pav. Nacionalinio biudžeto išlaidų struktūra 2004-2007 m.

Aukščiau pateikti argumentai rodo, kodėl nedidelis valstybės pajamų lygis yra problema, turinti dideles neigiamas socialines, ekonomines ir galbūt net politines pasekmes. Norint išspręsti šią problemą, reikia išnagrinėti, kokios priežastys lėmė tokį pajamų lygį.

Ar valstybės fiskalinė politika yra efektyvi, galima spręsti pagal tam tikrus biudžeto valdymo rodiklius (1.7 poskyris). Suvedus visus reikiamus rodiklius nuo 1996-2006 metų, galima matyti, kaip biudžetas įtakojo šalies ekonomiką (24 pav.)



24 pav. Nacionalinio biudžeto 1996-2006 metais įtaka šalies ekonomikai bei įtaka 2007 m.

2.3. Nacionalinio biudžeto vykdymo analizė ir tendencijos

Į nacionalinį biudžetą, 2006 m. preliminariais duomenimis, įplaukė (be Europos Sąjungos (ES) paramos lėšų) 17200,1 mln. litų pajamų. Buvo prognozuota, kad į nacionalinį biudžetą 2006 m. įplauks 15975 mln. litų. Faktiškai įplaukė 1225,1 mln. litų arba 7,7 proc. daugiau.

Į valstybės biudžetą 2006 m. įplaukė (be ES paramos lėšų) 14642,3 mln. litų pajamų. Planuota, kad į valstybės biudžetą 2006 m. įplauks 13760 mln. litų. Faktiškai įplaukė 882,3 mln. Litų arba 6,4 proc. daugiau.

Į savivaldybių biudžetus, 2006 m. preliminariais duomenimis, įplaukė 2557,8 mln. litų. Buvo prognozuota, kad į savivaldybių biudžetą 2006 m. įplauks 2215 mln. litų. Faktiškai įplaukė 342,8 mln. litų, arba 15,5 proc. daugiau.

PVM 2006 metais gauta 6 152,2 mln. litų. PVM įplaukų planas (buvo planuota, kad 2006 m. turėtų įplaukti 5 941,1 mln. litų) viršytas 3,6 proc. ir į biudžetą surinkta 211,1 mln. litų pajamų daugiau nei buvo planuota ir 1 310,5 mln. litų arba 27,1 proc. daugiau nei praėjusiais metais.

7 lentelė

Pridėtinės vertės mokestis (mln. litų)

	2005 m. faktas	2006 m. planas	2006 m. faktas	Skirtumas nuo plano (+,-)	Skirtumas nuo plano (%)
VMI	3693,1	4666,7	4822,3	+155,6	+3,3 %
Muitinė	1148,6	1274,4	1329,9	+55,5	+4,4 %
Iš viso	4841,7	5941,1	6152,2	+211,1	+3,6 %

Pagrindiniai veiksniai, turėję įtakos PVM pajamų surinkimui:

1. Pagrindinė ženkliai padidėjusio PVM pajamų surinkimo į valstybės biudžetą priežastis yra dėl sparčiai augančių gyventojų disponuojamų pajamų išaugęs vartojimas. Sudarant 2006 m. biudžetą, buvo prognozuojama, jog bendrojo vidaus produkto (BVP) augimas sieks 9,9 proc. bei galutinio vartojimo išlaidų (GVI) augimas sieks 8,6 proc. 2006 m. gruodžio 18 d. patikslinus makroekonominių rodiklių projekcijas, prognozuojamas BVP augimas – 14,4 proc., GVI augimas – 13,7 proc.

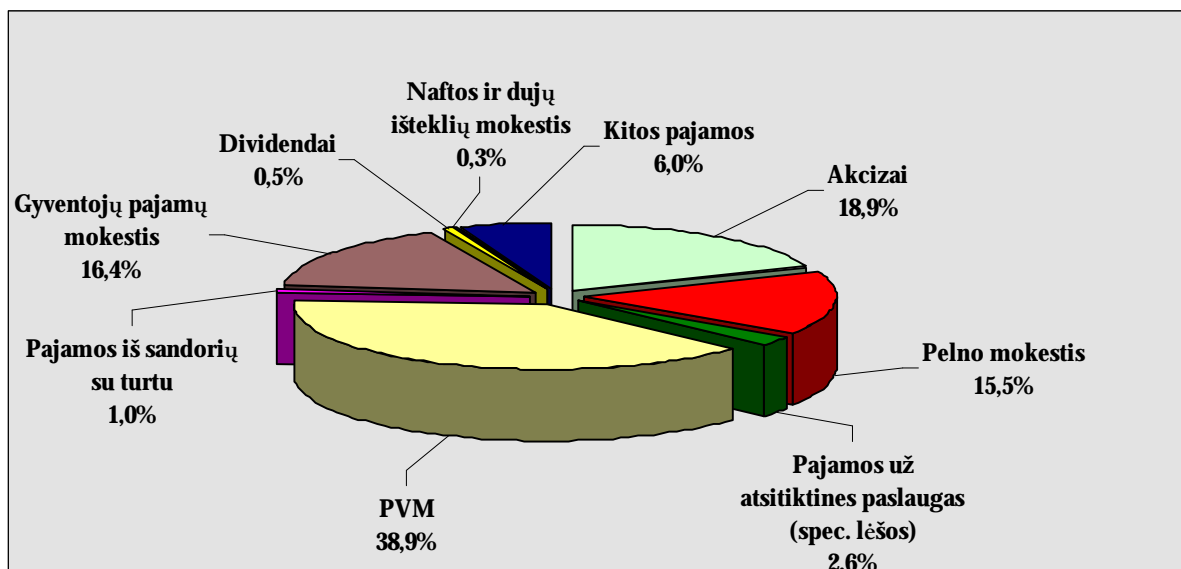
2. Išaugusios namų ūkių vartojimo išlaidos. Statistikos departamento duomenimis, 2006 m. I-III pusmečių namų ūkių vartojimo išlaidos veikusiomis kainomis sudarė 39 173,0 mln. litų ir, palyginti su tuo pačiu laikotarpiu pernai, išaugo 16,6 proc.

3. Padidėjusios prekių ir paslaugų kainos. Statistikos departamento duomenimis, 2006 m. gruodžio mėn., lyginant su atitinkamu praėjusių metų laikotarpiu, vartotojų kainų indeksai išaugo 4,5 proc., vidutiniai metiniai gamintojų parduotos pramonės produkcijos kainų indeksai 2006 m. palyginus su 2005 m. padidėjo 7,4 proc., statybos kainų indeksai (2006 m. lapkričio mėn. palyginti su 2005 m. gruodžiu) – 9,0 proc.

4. Išaugęs PVM mokėtojų skaičius. Valstybinės mokesčių inspekcijos PVM mokėtojų registre 2007 m. sausio 1 d. buvo įregistruoti 57 609 PVM mokėtojai. Per 2006 m. PVM mokėtojų skaičius padidėjo 8,2 proc. arba 4 420 asmenų.

5. Išaugusi mokesčių mokėtojų deklaruota parduotų prekių ir paslaugų vertė. Per 2006 m., lyginant su 2005 m., ši vertė išaugo 42 399,9 mln. litų arba 27,6 proc. daugiau.

6. Išaugęs mokėtinas ir grąžintinas PVM. 2006 m. PVM balansas (mokėtino ir grąžintino PVM skirtumas) apskaičiuotas teigiamas ir buvo 975,6 mln. litų arba 25,0 proc. didesnis, nei praėjusių metų tą patį laikotarpį.



25 pav. Valstybės biudžeto pajamų struktūra 2006 m.

Šaltinis: Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos

Gyventojų pajamų mokestis.

Į nacionalinį biudžetą 2006 m. buvo planuota surinkti 3757,5 mln. litų, o faktiškai įplaukė 4059,2 mln. litų, t. y. 301,7 mln. litų arba 8 proc. daugiau nei planuota ir 492,9 mln. litų arba 13,8 proc. daugiau negu 2005 m.

Į valstybės biudžetą 2006 m. surinkta 2038,4 mln. litų. Gyventojų pajamų mokesčio įplaukų planas (planuota, kad 2006 m. turėtų įplaukti 1885,1 mln. litų) įvykdytas 108,1 proc. ir į biudžetą gauta 153,3 mln. litų daugiau pajamų. Palyginti su 2005 m., gauta 163,2 mln. litų arba 8,7 proc. daugiau pajamų.

Į savivaldybių biudžetus 2006 m. surinkta 2020,8 mln. litų gyventojų pajamų mokesčio. Palyginti su 2005 m., gyventojų pajamų mokesčio 2006 m. gauta 329,8 mln. litų arba 19,5 proc. daugiau. Palyginti su planu, 2006 m. gauta 148,5 mln. litų arba 7,9 proc. daugiau pajamų.

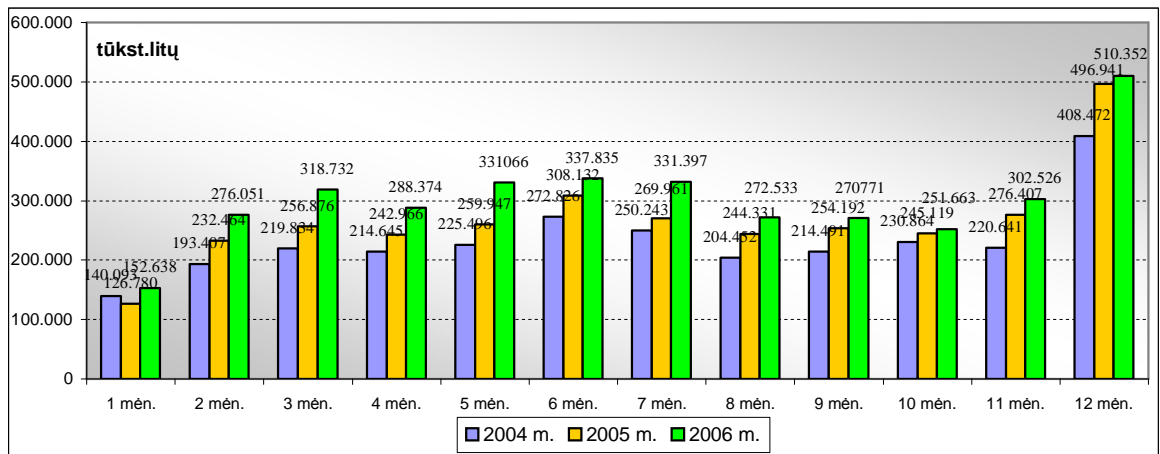
Pagrindinės gyventojų pajamų mokesčio surinkimą sąlygojusios priežastys:

1. Spartesnis, nei buvo prognozuota, vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio augimas. Statistikos departamento paskelbtais duomenimis, šalies vidutinis mėnesinis darbo užmokestis 2006 m. III ketv. sudarė 1653,5 lito ir, palyginti su 2005 m. III ketv., išaugo 19,9 proc. (sudarant 2006 m. biudžetą planuota, kad darbo užmokestis augs 8 proc.)

2. Padidėjęs gyventojų užimtumas. Statistikos departamento paskelbtais gyventojų užimtumo tyrimo duomenimis, 2006 m. III ketv. užimtųjų skaičius buvo 1,5 mln., ir, palyginti su 2005 m. III ketv., jis padidėjo 19,3 tūkst., arba 1,3 proc.

3. Padidėjusi minimali mėnesinė alga. 2006 m. kovo 27 d. vyriausybė priėmė nutarimą Nr.298 „Dėl minimaliojo darbo užmokesčio didinimo“ ir minimali mėnesinė alga nuo 2006 m. liepos 1 d. buvo padidinta nuo 550 iki 600 litų. Dėl to nacionalinis biudžetas papildomai gavo apie 17 mln. litų pajamų.

4. Sumažėjęs nedarbo lygis. Spartus šalies ekonomikos kilimas bei gerėjantys makroekonominiai rodikliai lėmė nedarbo lygio sumažėjimą iki 3,7 proc. 2007 m. sausio 1 dienai. 2007 m. sausio 1 d. šalyje buvo 79,3 tūkst. registruotų bedarbių, lyginant su 2006 m. sausio 1 d., jų skaičius sumažėjo 7,9 tūkst. arba 9,1 proc.



26 pav. Sumokėtas GPM nuo pajamų susijusių su darbo santykiais (be įmokų į PSDF) 2004-2006 m.

Šaltinis: Lietuvos VMI

5. Mokesčių administravimo pagerinimas. Kovos su neapskaiyta ekonomika ir mokesčių vengimu priemonių planas duoda teigiamą rezultatą – mažėja darbuotojų, gaunančių pačius žemiausius atlyginimus, procentas. Įplaukų iš gyventojų pajamų mokesčio rezultatai patvirtina faktą, jog vis mažiau atlyginimų mokama „vokeliuose“.

Dėl minėtų priežasčių sparčiau nei buvo prognozuota išaugo darbo užmokesčio fondas (sudarant 2006 metų biudžetą buvo numatytas 10,2 % darbo užmokesčio fondo augimas, o atnaujinus ekonominių rodiklių projekcijas 2006 m. numatytas 16,4 % darbo užmokesčio fondo augimas). Dėl to nacionalinis biudžetas papildomai gavo apie 270 mln. litų pajamų.

6. Sumažėjusi mokesčio nepriemoka. Gyventojų pajamų mokesčio nepriemoka nacionaliniam biudžetui 2007 m. sausio mėn. 1 d., palyginti su 2006 m. sausio mėn. 1 d., sumažėjo 31,7 mln. Litų arba 15,4 proc.

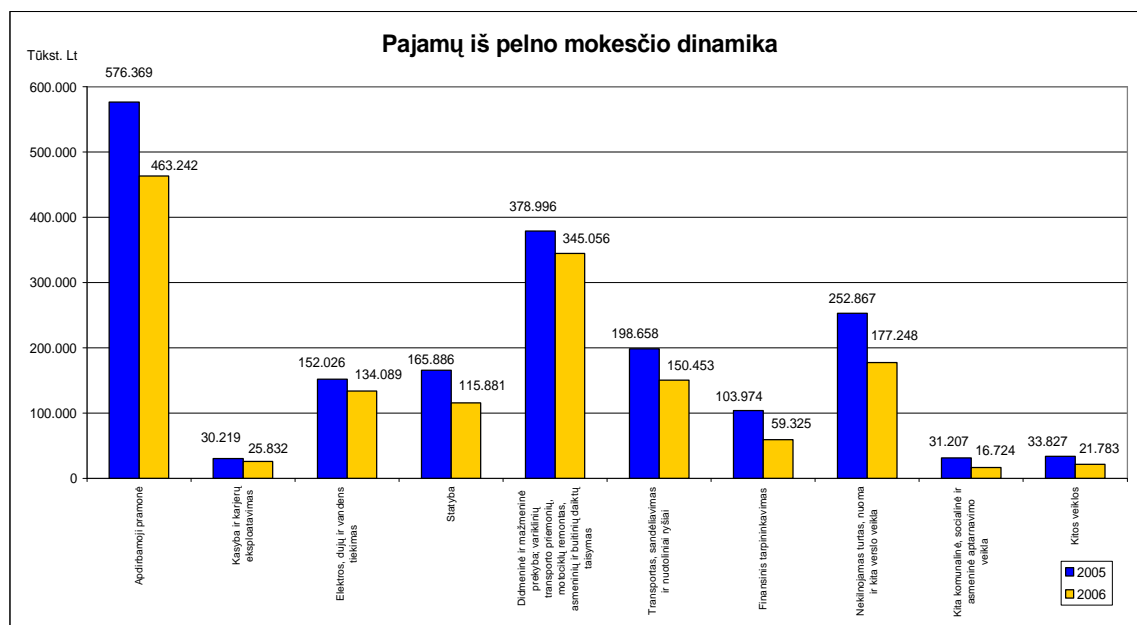
Per 2006 m. į nacionalinį biudžetą įplaukė 1924,5 mln. litų pelno mokesčio. Pelno mokesčio įplaukų prognozė įvykdyta 113,5 proc., surinkta 229,1 mln. litų daugiau nei buvo prognozuota. Palyginti su 2005 m., surinkta 416,8 mln. litų arba 27,6 proc. daugiau pajamų.

Pelno mokesčio surinkimą lėmė šie pagrindiniai veiksniai:

Pagrindinis veiksnys, turėjęs įtakos pelno mokesčio surinkimui – išaugęs įmonių pelningumas. Valstybinės mokesčių inspekcijos duomenimis, pagal 2005 m. metines pelno mokesčio deklaracijas, įmonių pelningumas, palyginti su 2004 m., išaugo 2311,2 mln. litų arba 27,2 proc.

Palyginti su praėjusiais metais, pajamos iš pelno mokesčio labiausiai didėjo šiose įmonių ekonominės veiklos srityse: apdirbamojoje pramonėje (113,1 mln. litų, arba 24,4 proc.), nekilnojamo turto, nuomos ir kitoje verslo veikloje (75,6 mln. litų, arba 42,7 proc.) ir statyboje (50,0 mln. litų arba 43,2 proc.).

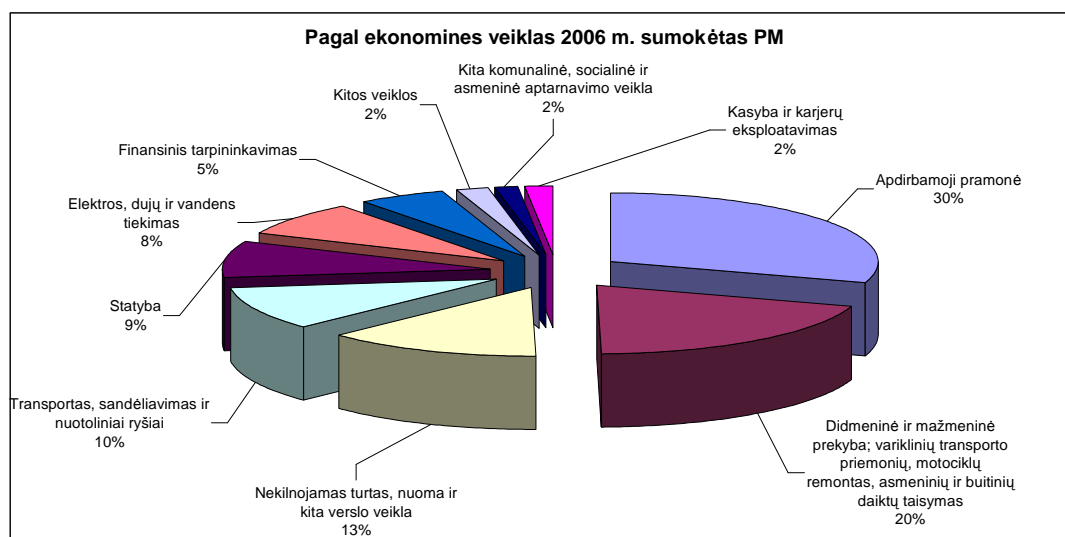
Pajamos iš pelno mokesčio procentine išraiška labiausiai padidėjo kitoje komunalinėje, socialinėje ir asmeninėje aptarnavimo veikloje (86,6 proc.) ir finansinio tarpininkavimo veikloje (75,3 proc.).



27 pav. 2005 – 2006 m. sumokėto PM pajamų dinamika pagal įmonių ekonominės veiklos rūšis

Pažymėtina, kad daugiausiai – net 30 proc. – pelno mokesčio pajamų 2006 m. sudarė šio mokesčio pajamos iš apdirbamosios pramonės. Be to, šioje veikloje vertine išraiška daugiausiai išaugo pajamos iš pelno mokesčio. Antroje vietoje – 20 proc. – yra 2006 m. gautos pelno mokesčio

pajamos iš didmeninės ir mažmeninės prekybos, variklinių transporto priemonių, motociklų remonto, asmeninių ir buitinių daiktų taisymo ekonominės veiklos.



28 pav. 2006 m. sumokėto PM pasiskirstymo struktūra pagal įmonių ekonominės veiklos rūšis

2006 m. gauta 365,5 mln. litų pajamų iš socialinio mokesčio, planas įvykdytas 91,4 proc., gauta 34,5 mln. litų pajamų mažiau negu buvo planuota. Šis mokestis renkamas nuo 2006 m. sausio 1 d. ir jį moka juridiniai asmenys, kurie už tą patį mokestinį laikotarpį privalo mokėti pelno mokestį nuo apmokestinamojo pelno.

2006 m. akcizo mokesčio pajamų į nacionalinį biudžetą surinkta 2374,4 mln. litų. Akcizų įplaukų planas įvykdytas 106,4 proc., į biudžetą gauta 143,4 mln. litų pajamų daugiau nei buvo planuota ir 334,3 mln. litų arba 16,4 proc. daugiau nei buvo surinkta 2005 m.

7 lentelė

Pajamos iš akcizų (mln. Lt)

	2006 m. planas	2006 m. faktas	Skirtumas nuo plano (+,-)	Skirtumas nuo plano (%)
VMI	2181,7	2339,5	+157,8	+7,2
Muitinė	49,3	34,9	-14,4	-29,2
Iš viso	2231,0	2374,4	+143,4	+6,4

Pagrindinės sėkmingo akcizo pajamų surinkimo į nacionalinį biudžetą priežastys yra dėl padidėjusių vartotojų disponuojamų pajamų išaugęs vartojimas bei dėl to pakitę vartotojų įpročiai.

Nekintančios tabako mažmeninės kainos bei vartotojų realiai disponuojamos didesnės pajamos sudarė teigiamas prielaidas rinktis brangesnes, tuo pačiu ir kokybiškesnes cigaretes, už kurias

mokamo akcizo įplaukos į nacionalinį biudžetą yra santykinai didesnės. 2006 m. populiariausių kainų kategoriją reprezentuojančių cigarečių išleista į apyvartą 57,8 proc. daugiau nei 2005 m. Jų lyginamasis svoris visame išleistų į apyvartą 2006 m., palyginti su 2005 m., cigarečių kiekyje padidėjo 5 proc. punktais.

Pastebima žymiai išaugusi natūralių fermentuotų gėrimų bei stipriųjų alkoholinių gėrimų paklausa, kurią lėmė auganti vartotojų perkamoji galia ir beveik nedidėjusios kainos. Vynų ir fermentuotų gėrimų 2006 m. realizuota 18,2 proc. daugiau nei 2005m., stipriųjų etilo alkoholinių gėrimų – atitinkamai 22,2 proc. daugiau.

Akcizo už kurą (išskyrus suskystintas dujas) pajamų spartų augimą lėmė šių kuro rūšių gausesnis vartojimas.

Akcizų pajamos į nacionalinį biudžetą pagal akcizų objektą:

1. Akcizo už kurą (išskyrus suskystintas dujas) 2006 m. surinkta 1203,2 mln. litų, t. y. 115 mln. litų arba 10,6 proc. daugiau nei 2005 m.
2. 2006 m. akcizo už suskystintas automobilių dujas surinkta beveik tiek pat kaip ir 2005 m. – 97,9 mln. litų, t. y. tik 0,04 mln. litų arba 0,04 proc. daugiau nei 2005 m.
3. Akcizo už alkoholinius gėrimus (išskyrus alų) 2006 m. surinkta 594,4 mln. litų, t. y. 120,5 mln. litų arba 25,4 proc. daugiau nei 2005 m.
4. Akcizo už alų gauta 126,9 mln. litų, t. y. 4,8 mln. litų arba 3,9 proc. daugiau nei 2005 m.
5. Akcizo už tabaką surinkta 352,7 mln. litų, t. y. 94,2 mln. litų arba 36,5 proc. daugiau nei 2005 m.

Palyginamoji Lietuvos ir kitų mokestinių pajamų struktūrų analizė rodo, kad surinkimu, o ne su netiesioginiais (vartojimo) mokesčiais. Apie tai byloja ir mokestinių pajamų struktūra: pvz. 2004 m. valstybė iš vartojimo mokesčių (PVM ir akcizų) surinko 10.8 % BVP, o iš gyventojų pajamų ir pelno tik 8.1 % BVP. Tai yra paradoksalu, kadangi, pirma, privatus vartojimas, kuris yra vartojimo mokesčių bazė, paprastai yra mažesnis už gyventojų pajamas, kurios yra pajamų mokesčio bazė, ir, antra, pagrindinis gyventojų pajamų mokesčio (GPM) tarifas (33 %) yra beveik dvigubai didesnis už pagrindinį PVM tarifą (18 %). Visa tai byloja, kad pajamų mokesčių sistema yra labai „skylėta”.

Dvi didžiausios gyventojų grupės, kurios moka privilegijuotą pajamų mokestį yra patentininkai ir dirbantys pagal autorines sutartis. Be to, pirmieji moka socialinio draudimo įnašus tik bazinei pensijai, o antrieji šių įnašų nemoka iš viso.

Kuodis (2004) apskaičiavo, kad patentininkai sumoka apie 8 kartus mažiau mokesčių už kitus dirbančiuosius. Todėl patento mokestis, be kitų jo trūkumų, yra ir labai neteisingas.

Autorinės sutartys yra kitas neteisingo mokesčio pavyzdys. Pagal autorines sutartis dirba aukštesnės kvalifikacijos profesijų atstovai (konsultantai, dėstytojai, žiniasklaidos, reklamos sričių darbuotojai ir pan.), tačiau jie moka santykinai mažesnius mokesčius (15%) nei dirbantys mažiau kvalifikuotą ir apmokamą darbą pagal darbo sutartis. Kadangi kas gali dirbti pagal autorinius atlyginimus Lietuvos mokesčių teisė aiškiai nereguliuoja, vis didesnė dalis dirbančiųjų plačiai interpretuoja „kūrybinį darbą“ ir renkasi šią institucinę veiklos formą.

Didelė anomalija, mažinanti valstybės pajamų bazę, yra paplitęs privatus vartojimas per firmų balansus bei pajamų darbuotojams mokėjimas natūra. Siekdama to išvengti, valstybė turi rasti būdus kaip efektyviai apmokestinti firmų išlaidas tiesiogiai pridėtąją vertę nekuriančioms prekėms (automobiliai, butai, ilgalaikio vartojimo prekės ir vis dažniau maistas, pramogos), t.y. mokestine prasme traktuoti tokias išlaidas kaip pelno paskirstymą įmonės savininkams vartojimo tikslui. T.y. už tokias išlaidas firma turėtų sumokėti dividendų mokestį, jai turi būti neleidžiama atimti tokios prekės pirkimo PVM, tokie daiktai neturi būti amortizuojami (taip mažinant pelno mokestį), jų naudojimo išlaidos (pvz. benzinas automobiliui) taip pat turi būti traktuojami atitinkamai. Šiuo metu įstatymais tik dalinai buvo išspręsta ši problema – uždrausta atsiimti PVM daugumai lengvųjų automobilių. Tačiau netgi po šio žingsnio verslininkui pirkti automobilį per savo įmonę ir naudoti jį asmeniniams tikslams mokestine prasme apsimoka. Akivaizdu, kad tokia vartojimo per firmų balansus sistema nėra taip pat ydinga ir teisingumo požiūriu.

Pridėtosios vertės mokestis (PVM), jei jo tarifas vienodas visoms prekėms, ekonominio efektyvumo prasme laikomas geru mokesčiu, kadangi jis nepakeičia *santykinių* prekių kainų ir tai neskatina vartotojų keisti elgseną dėl mokesčio įvedimo. Tačiau Lietuvoje PVM tarifas anaipol nėra vienodas. Ryškiausias pavyzdys kaip lobistai sugebėjo paveikti netgi šią apmokestinimo sritį yra 2003 m. įvestas lengvatinis 5 % PVM tarifas atšaldytai mėsei, kuris iškraipo konkurenciją su artimų pakaitalų gamintojais kitose maisto gamybos šakose ir netgi su likusių vartojimo prekių gamintojais, kadangi santykinai daugiau bus vartojama maisto kitų prekių sąskaita. Mėsos perdirbėjų lobistai, paskatinti šios sėkmės, ėmė siūlyti dar įžūlesnes priemones, nori sumažinti PVM tarifą ir mėsos produktams. Neatsilieka ir kitos interesų grupės. Žuvies gamintojai, kurie atkreipė dėmesį į nelygias mokestines sąlygas su mėsos gamintojais, taip pat išsikovojo lengvatinį PVM tarifą.

Šis PVM tarifų mažinimas maisto produktams potencialiai gali turėti didelę įtaką valstybės pajamoms, kadangi maisto produktų vartojimas vartojimo struktūroje sudaro didžiausią dalį – apie 30 %. Tačiau tokios apmokestinimo tendencijos gali turėti kitą neigiamą efektą šalies gerovei per išteklių paskirstymą ilgu laikotarpiu. Žemės ūkyje dirba 17 % darbo jėgos, tačiau jie sukuria tik 7 % BVP. Likusioje ekonomikoje, atitinkamai dirba 83 % darbo jėgos, ir ji sukuria 93 % BVP. T.y.

vidutinis darbo našumas likusioje ekonomikoje yra beveik 3 kartus didesnis nei žemės ūkyje. PVM lengvatos mėsai ir kitiems maisto produktams, priešingai, skatina išteklius perkelti į neefektyvų žemės ūkį. Tokį perkėlimą skatina ir lengvatiniis ūkininkų pajamų apmokestinimas Lietuvoje. Šie faktai iliustruoja, kaip atskirų interesų grupių interesai prieštarauja nacionaliniams interesams ir kaip politinė valdžia, formuojanti mokesčių „sistemą“, nesugeba apginti netgi ilgalaikėje ūkio strategijoje deklaruojamo nacionalinio intereso - kurti konkurencingą ir žiniomis grįstą ekonomiką.

Dabartinei mokesčių sistema *de facto* yra santykinai regresyvi. Vienodą PVM ir akcizo tarifą moka tiek turtingi, tiek neturtingi, kadangi, administravimo prasme, jų diferencijavimas praktiškai neįmanomas, priešingai, nei pajamų mokesčių. Tačiau 18 centų nuo lito sumokėto už, pavyzdžiui, duoną gerovės nuostolių prasme yra žymiai skausmingesni nedidelių pajamų gyventojams nei vidutinei klasei ar turtingiesiems. Todėl kuo didesnė vartojimo mokesčių dalis valstybės pajamose, tuo didesnis sistemos regresyvumas. Aukščiau atliktas Lietuvos viešųjų finansų problemų identifikavimas yra pirmas žingsnis siekiant jas pašalinti.

Valstybės pajamos turi užtikrinti cikliška subalansuotą biudžetą, ilgalaikį ekonominį augimą, pakankamą socialinę paramą, integracinių procesų ir vidaus reformų pakankamą finansavimą. Tam reikėtų valstybės pajamų lygį pakelti iki maždaug 35-36 proc. BVP, t.y. Lietuva turėtų priartėti prie tokių šalių kaip Airija, Estija lygio.

2.4. Lietuvos nacionalinio biudžeto pajamų, išlaidų ir skolos kitimo tendencijos

Lietuvos biudžeto išlaidos ir pajamos didėja su kiekvienais metais. Per 2000-2006 metų laikotarpį biudžeto išlaidos padidėjo beveik du kartus. Panašu, kad ir toliau didėjant biudžeto pajamoms, žymiai augs ir išlaidos. 2006 m. Lietuva tikisi surinkti iki šiol rekordinį kiekį lėšų į nacionalinį biudžetą – 19 301,4 mln. litų, neįskaitant Valstybinio socialinio draudimo fondo („Sodra“) ir Privalomojo sveikatos draudimo fondo (PSDF).

Tačiau taip pat pasiektas rekordinis išlaidų lygis – 21 040,2 mln. litų. Ateityje prognozuojama, kad šie biudžeto rekordai pasieks naujas aukštumas, bet biudžetas bus deficitinis dar bent dvejus ateinančius metus.

Toks didelis prognozuojamo biudžeto pajamų augimas planuojamas pamirštant atsargumo principą, nes tikimasi, kad 2007 pajamos išaugs 14,4 %, palyginti su 2006 m. Toks pajamų augimas pagrįstas vis gerėjančiu mokesčių surinkimu – per pirmąjį 2006 metų pusmetį pajamos buvo 18,9 % didesnės negu per tą patį praėjusių metų laikotarpį. Be to, pardavusi 30,66% AB „Mažeikių nafta“ akcijų, valstybė gaus apie 2,3 milijardus litų 2007 m. pradžioje. Tačiau reikia prisiminti, kad vyriausybė yra įsipareigojusi mažinti mokesčius, o BVP augimo tempai sulėtės jau nuo šio

pusmečio dėl Ignalinos atominės elektrinės remonto, AB „Mažeikių nafta“ problemų (ji viena daro įtaką maždaug 5 % BVP kitimui), brangstančių gamtinių dujų, sausros padarinių ir vis didėjančio darbo jėgos trūkumo. Todėl egzistuoja rizika, jog nepavyks surinkti tiek pajamų, o numatytoms ir vykdomoms programoms mažinti finansavimą ne visada yra lengva, todėl biudžeto deficitas gali būti didesnis negu numatyta planuose.

Nors dar pernai Jo Ekscelencija Lietuvos Respublikos Prezidentas laiške Seimui dėl 2005 m. valstybės biudžeto projekto nurodė Europos Komisijos rekomendacijas, kad „pastaraisiais metais Lietuvoje, esant tokioms palankioms makroekonominėms sąlygoms, būtina stengtis mažinti valstybės išpareigojimus ir siekti subalansuoto, o ilgainiui ir perviršinio biudžeto“, atrodo, kad nei šiais, nei ateinančiais metais į tai nebus įsiklausyta.

Valstybei surenkant vis daugiau pajamų, didinamos išlaidos, kurios trukdo pasiekti subalansuotą biudžetą. 2006 m. viduryje paaiškėjus, kad surinkta 195,3 mln. litų pertekliaus, vyriausybė nusprendė „perskirstyti“ biudžeto išlaidas – jas padidinti 523 mln. litų. Tai aiškiai rodo, kad mažinti arba palikti esamas išlaidas trūksta politinės valios. Didėjant valstybės išlaidoms, neišvengiamai spartėja infliacijos augimo tempai. Prie to prisideda augančios energetinių išteklių kainos ir darbo jėgos trūkumas, kuris verčia darbdavius kelti atlyginimus ir dėl to didinti paslaugų ir produktų kainas. Todėl netaikydama jokių antiinfliacinių priemonių, vyriausybė vis labiau atitolina euro įvedimo galimybes.

LR Vyriausybė dar neturėjo perteklinio biudžeto, todėl valstybės skola auga kasmet ir šiuo metu siekia 18,7 % nuo BVP. Tačiau lyginant su kitomis ES šalimis narėmis, valstybės skola nuo BVP yra mažesnė tik Liuksemburge, Estijoje ir Latvijoje. Skola, palyginti su BVP, mažėja, nes BVP augimas pralenkia skolos augimo tempą. Valdžios sektoriaus skolos aptarnavimo kaštai auga kiekvienais metais. Prognozuojama, kad aptarnavimo kaštai augs ir ateityje. O tai neišvengiamai reikalaus daugiau mokesčių pajamų ir mažiau išlaidų kitoms valstybės reikmėms (prarandamas fiskalinės politikos lankstumas).

Lietuvoje viešosios išlaidos nuo BVP yra pačios mažiausios Europos Sąjungoje. Tik Rusijos krizės metu valstybės išlaidos viršijo ES vidurkį ir siekė net 50,9% nuo BVP. Tačiau po Rusijos krizės buvo vykdomas biudžeto konsolidavimo planas, kuris stipriai sumažino išmokas fiziniams asmenims (atidėtas rublinių indėlių gražinimo planas) ir apribojo valstybės skolinimo veiklą.

Statistikos departamento duomenimis Lietuva vien per 2005 metus neteko apie 90 tūkstančių žmonių. Per ateinančius 50 metų sumažės 24,3 % darbingo amžiaus žmonių ir 12,4 % padidės pensininkų, o tai lems dar didesnes išlaidas sveikatos apsaugai ir socialinei paramai. Dėl padidėjusio pensinio amžiaus žmonių ir dirbančiųjų santykio (2004 metais ES jis buvo apie 24 %, o

2050 m. prognozuojama jau 47 %) vis mažiau pajamų gaus valstybės biudžetas, o išlaidos socialinei paramai didės.

Į Lietuvą 2007 – 2013 metais pateks daugiau nei 36 milijardai litų iš Europos Sąjungos fondų 14. Tai yra 56 % daugiau lėšų negu Lietuvai vidutiniškai skiriama 2004 – 2006 metų laikotarpiu. Tam tikslui kuriamos trys veiksmų programos – „Žmonių išteklių plėtros“, „Ekonomikos augimo“ ir „Sanglaudos skatinimo“. Tačiau valstybė negali laisvai disponuoti šiais fondais, nes jie yra skirti konkrečioms programoms ir reikalauja kofinansavimo.

8 lentelė

Nacionalinio biudžeto pajamos, išlaidos, deficitas ir kitimo tendencijos

Biudžetas	Suma (mln. litų)			Kitimas	
	Metai	Pajamos	Išlaidos	Deficitas	Pajamų
2009	23969,7	23969,7	0	5,6%	0,4%
2008	22690,3	23880,3	-1190	2,8%	1,5%
2007	22082,0	23523,0	-1441	14,4%	11,8%
2006	19301,4	21040,2	-1738,8	17,1%	23,3%
2005	16480,2	17062,8	-582,6	19,4%	17,2%
2004	13804,5	14560,5	-756	23,1%	16,6%
2003	11214,3	12489,7	-1275,4	7,1%	7,0%
2002	10474,0	11673,1	-1199,1	13,7%	16,9%
2001	9211,9	9987,7	-775,8	6,3%	5,5%
2000	8663,7	9468	-804,3	–	–

Šaltinis:LR STD

Nors Lietuvos makroekonomikos situacija kasmet gerėja, galima teigti, kad vyriausybei trūksta politinės valios vykdyti reikiamas reformas. Esant tokiam ekonomikos pakilimui, yra visos sąlygos subalansuotam biudžetui pasiekti. Tai padaryti ne tik galima, bet ir reikia, nes auganti skola varžo fiskalinės politikos lankstumą, vis geriau surenkami mokesčiai, didelės išlaidos didina infliaciją. Tačiau vyriausybė tai atideda ateičiai (8 lentelė), kada ekonominė situacija gali būti ne tokia palanki reformoms.

2.5. 2006 metų nacionalinio biudžeto sudarymo ypatumai

Teigiamas pasikeitimas 2006 metų biudžete, palyginti su visais ankstesniais, yra jo programinis sudarymas, nors jau keli metai prieš tai buvo teigiama, kad biudžetas yra programinis. Naujoji sistema yra pagrįsta iš verslo perimta praktika – susieti išlaidas su konkrečiais tikslais ir tų programų efektyvumą įvertinti skaičiais išreikštais kriterijais (panašiai kaip kad versle skaičiais gali būti vertinamas pelningumas, apyvarta, pardavimai, investicijos, kaštai, skola ir t.t.). Pagal naująją metodiką ministerijos paruošia strateginį veiklos planą būsimiems ir dar dvejiems metams į priekį,

nurodydamos programų tikslus, vertinimo kriterijus ir numatomus asignavimus (iš viso trejiems metams). Tačiau, pasak Valstybės kontrolierės Rasos Budberkytės, „Viešajame sektoriuje ypač svarbus tampa ne formalus teisės aktų laikymasis, o efektyvus, rezultatyvus ir ekonomišką valdymas“, o tai ir yra vienas iš Lietuvos nacionalinio biudžeto trūkumų.

2006 m. ministerijos valdo apie 62,4% viso biudžeto ir vykdo daugiau nei pusantro šimto skirtingų programų, kurios dažnai turi po kelis tikslus ir dar daugiau vertinimo kriterijų. Papildomas programas vykdo ir įstaigos prie ministerijų, kurioms tenka 24,4% visų biudžeto asignavimų. 13% likusių lėšų valdo valstybės institucijos ir įstaigos, apskritys, vyriausybės įstaigos, teisėsaugos valdžios institucijos ir švietimo bei kultūros įstaigos.

Kiekviena ministerija paruošia Strateginį veiklos planą, kuriame yra padaromos PEST (politinė, ekonominė, socialinė ir technologinė) išorės veiksnių analizė ir SSGG (stiprybės, silpnybės, galimybės ir grėsmės) analizė. Abu įrankiai paprastai yra naudojami privačiame sektoriuje (verslo ir rinkodaros planuose), norint geriau išanalizuoti išorinę ir vidinę aplinką, surasti sau veikos nišą, įvertinti veiklos perspektyvą.

Tačiau panagrinėjus šias analizes tampa aišku, kad ne visoms ministerijoms sekasi suprasti, kas yra tokia analizė ir koks jos pritaikymas praktikoje, todėl kartais gaunami „valstybiniai“ PEST ir SSGG analizių variantai.

Taip pat ministerijos paruošia kiekvienos programos aprašymą su reikiamais asignavimais, finansavimo šaltiniais, tikslais ir vertinimo kriterijais. Tačiau išlieka nemažai problemų su dabartine metodika, nes labai dažnai kiekviena problema turi labai daug tikslų (kartais sunku surasti ryšį tarp skirtingų vienos programos tikslų). Tai ypač būdinga ES remiamoms problemoms. Asignavimai yra skiriami visai tokiai programai įgyvendinti, nebeskaidant išlaidų į mažesnius tikslus (bent jau niekur nėra nurodyta). Tokia politika mažina išlaidų skaidrumą, nes ne visai yra aišku, kiek lėšų yra skiriama konkrečiam tikslui iš viso jų spektro. Tokiu būdu didelę lėšų dalį galima skirti vienam tikslui (nenurodant kuriam), o kitiems tikslams skirti tik simbolinius asignavimus.

Kita problema su dabartine metodika yra ta, kad skirtingų programų tikslai vienas su kitu visiškai sutampa (tų pačių tikslų siekia skirtingos institucijos ir programos, todėl sunku įvertinti konkrečių programų ir institucijų poveikį įvairioms sritims), todėl vertinimo kriterijų patikimumas tampa abejotinu.

Kriterijai (laukiami rezultatai) paprastai pasirenkami atsižvelgiant į svarbiausius visuomenės aspektus – mažinti nedarbą, skatinti verslumą, užtikrinti valstybės apsaugą, gerinti švietimo sistemą, stiprinti sveikatos apsaugą, didinti administracijos efektyvumą ir t.t.

Kriterijai dar yra suskirstomi į produkto, rezultato ir efekto dalis. Visi šie aspektai yra išreiškiami konkrečiais skaičiais tam, kad būtų galima patikrinti, ar konkretūs tikslai pasiekti.

Tačiau yra daug kriterijų, kurie nėra aiškiai išreiškiami ir suprantami, todėl jie negali tapti valstybės programų efektyvumo matavimo vienetais:

Programoms reikėtų priskirti aiškesnius tikslus, sumažinti tikslų kiekį kiekvienai programai ir vengti besidubliuojančių savo tikslais programų. Kriterijai, išmatuojantys planų rezultatyvumą,

turėtų būti mikro lygmens, nes ir priemonės yra mikro lygmens. Tokiu būdu bus galima aiškiau įvertinti programų įtaką, o keičiant programų finansavimą – nustatyti, kokia konkreti įtaka bus padaryta rezultatams. Svarbiausias 2006 metų biudžeto ypatumas, pasak buvusio Finansų ministro Zigmanto Balčyčio, yra jo ryški socialinė pakraipa. Socialinėms reikmėms (viešajai tvarkai ir visuomenės apsaugai, būstui ir komunaliniam ūkiui, sveikatos apsaugai poilsui, kultūrai ir religijai, švietimui ir socialinei apsaugai) skiriama 31,35%, nors praeitais metais buvo skiriama panaši dalis nuo BVP – 28,7 % ir 29,2 % atitinkamai 2004 ir 2005 m. Tačiau reikia nepamiršti, jog pagrindinis socialinių valstybės funkcijų finansavimo šaltinis yra Socialinio draudimo („Sodra“) ir Privalomojo sveikatos draudimo fondo (PSDF) biudžetai, kurie yra 7,4 ir 2,9 mlrd. litų (daugiau nei 50 % viso biudžeto). Dauguma Lietuvos įmonių atstovų biudžetą laiko išlaidžiu (PEFHU duomenimis net 62,2 % respondentų), nes, panagrinėjus biudžeto išlaidas išsamiau, galima pamatyti, kad iš ekonomikos 26,25 % daugiau nei pusę sudaro parama žemės ūkiui ir konkurenciją iškraipančios subsidijos verslui.

2.6. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas pereinant prie subalansuoto biudžeto pagrindinės prielaidos

Sunku būtų tikėtis, kad Lietuva artimiausiu metu turės tokį spartų biudžeto pajamų augimą, nes Finansų ministerija prognozuoja vis lėtėjančius BVP augimo tempus, kurie nuo 7,8 proc. 2006 m. turėtų sumažėti iki 4,5 proc. 2009 m. Sulėtėjus ekonomikos augimui bei mokesčių surinkimo efektyvinimui pasiekus tam tikrą ribą, anot Vyriausybės prognozių (2006 m. birželio 1 d. nutarimas Nr. 520) 2008 m. nacionalinio biudžeto pajamos didės 9,8, o 2009 m. tik 5,6 proc. **Tuo tarpu 2004-2006 m. biudžeto pajamų augimo tempai siekė 20 proc. kasmet.**

Jau nuo 2004 m. buvo matomi valstybės biudžeto pajamų augimo lėtėjimo tempai – 2004 m. pajamos augo 22,5 proc., 2005 m. – 20 proc., 2006 m. – 18 proc. Finansų ministerija prognozuoja, kad 2007 m. pajamos augs 12,1 proc.. Todėl dabar yra pats tinkamiausias laikas įvesti subalansuoto biudžeto tradiciją Lietuvoje, nes šiuo metu dar galima turėti subalansuotą biudžetą, nemažinant 2007 m. išlaidų, palyginus su 2006 m. Tiesiog reikia, kad 2007 m. biudžete išlaidų padidėjimas būtų nedidelis ir leidžiantis pagaliau išsilyginti biudžeto pajamoms ir išlaidoms.

Finansų ministerijos planas 2009 m. turėti subalansuotą biudžetą yra politizuotas ir nukeliantis nepopuliarų ir sunkiai įgyvendinamą sprendimą po rinkimų, šio sprendimo naujas Seimas tikriausiai nevykdytų. Pagal naujausią Finansų ministerijos prognozę (2006 m. spalio 4 d.), 2007 nacionalinio biudžeto išlaidos augs 11,8 proc. Pagal šį planą (Vyriausybės nutarimas Nr.520, 2006 m. birželio 1 d.) siūloma nacionalinio biudžeto išlaidas 2008 m. didinti dar 6,2 proc., o 2009 tik 0,4 proc. Tai vargu ar įmanoma vien dėl to, kad iš tiesų tai lemtų realių biudžeto išlaidų mažėjimą 2009 m., nes 0,4 proc. didėjimas nekompensuotų gerokai didesnės infliacijos.

Ryžtas biudžeto išlaidas didinti tik 0,4 proc. 2009 m. atrodo ganėtinai keistai, žinant, kad nuo 2000 m. biudžetas kasmet didėdavo nemažiau 5,5 proc. Pagal šią programą 2009 m. nacionalinio biudžeto išlaidos palyginus su 2008 m. augs tik 90 milijonų litų, nors 2007 m. yra numatytas 2483 milijonų litų, o 2008 m. numatytas 1400 milijonų litų augimas.

Teiginys, kad biudžeto deficitas gali būti pasiektas tik apkarplant dabartinės biudžeto išlaidas yra visiškai klaidingas. Reikia apkarpyti ne biudžeto išlaidas, bet pernelyg spartų jų augimą. Tam, kad Lietuva turėtų subalansuotą valstybės biudžetą 2007 m., jai nereikia nei mažinti valstybės išlaidų palyginus su 2006 m., nei smarkiai riboti jų augimo. Pagal Finansų ministerijos spalio 4 d. prognozę, nacionalinio biudžeto pajamos augs 14,4 proc. arba 2780 milijonų litų. **Tam, kad biudžetas būtų subalansuotas tereikia, kad jo išlaidos didėtų nedaugiau nei 5 proc. arba 1040 milijonų litų.** Tuo tarpu Finansų ministerija siūlo išlaidas didinti net 11,8 proc. arba 2473 milijonais litų. Šiuo atveju biudžeto išlaidos augtų greičiau nei BVP, atsižvelgiant į infliaciją. Jei būtų pritarta šiam Finansų ministerijos siūlymui, nacionalinio biudžeto deficitas 2007 m. būtų 1441 milijonai litų.

Žvelgiant į Lietuvos valstybės biudžetą atrodo, jog jo prioritetinga ūkio sritis yra žemės ūkis. **2006 m. biudžete žemės ūkiui buvo skirta 2,2 milijardo litų – 11,6 proc. viso valstybės biudžeto lėšų arba tiek kiek aplinkos, kultūros, socialinės apsaugos, sveikatos, švietimo, teisingumo, užsienio reikalų ir vidaus reikalų ministerijoms kartu sudėjus.** Išlaidos, skiriamos žemės ūkio ministerijai, per 2003 – 2006 m. laikotarpį išaugo daugiau nei 4 kartus nuo 467 iki 2156 milijardų litų.

Lietuvos valstybės biudžeto išlaidos turėtų būti lygios arba net mažesnės už jo pajamas. Jei pagal naujausias Finansų ministerijos prognozes nacionalinio biudžeto pajamos 2007 m. bus apie 22 milijardų litų, biudžeto išlaidos turėtų būti irgi apie 22 milijardų litų.

Biudžeto įstatymas turėtų turėti straipsnį, kad visos perviršinės pajamos ir sutaupytos išlaidos turėtų būti automatiškai nukreiptos skolos mažinimui. Taigi, metų bėgyje neturėtų būti grįžtama ir užsiimama „papildomų pajamų“ persikirstymu. Kita vertus, netgi suplanavus išlaidas reikia metų

bėgyje ieškoti taupymo būdų ir visos sutaupytos lėšos turėtų būti skirtos valstybės skolos mažinimui.

Nors Vyriausybė 2001 m. ir priėmė potvarkį (nutarimas Nr. 543, 2001 m. gegužės 14 d.) kad Lietuvos biudžetai turi būti sudaromi ne instituciniu, bet programiniu pagrindu, tačiau Finansų ministerija teigia, kad biudžeto įstatyme „yra tvirtinami asignavimai institucijoms“, nors jie ir yra nustatomi „pagal asignavimų valdytojų parengtas programų sąmatas“. Taigi iš esmės biudžetas tebėra sudaromas instituciniu pagrindu ir lėšos kaip ir anksčiau yra paskirstomos konkrečioms ministerijoms, apskritims, universitetams, institutams ir kitoms įstaigoms.

Biudžeto sudarymas iš tiesų programiniu pagrindu leistų tiek Seimui, tiek visuomenei geriau suprasti, kam yra paskirstomos visų mokesčių mokėtojų lėšos, jas kontroliuoti ir didinti jų efektyvumą. Tai labai prisidėtų ir prie galimo biudžeto lėšų taupymo, nes šiuo metu yra neįmanoma matyti kam konkrečiai yra skirstomos biudžeto lėšos.

Galima teigti, jog biudžeto sudarymo ir jo išlaidų pristatymo visuomenei procesas yra neskaidrus, o taip pat nesimato aiškios biudžeto strategijos ir tikslingumo.

Reikalinga priimti sekančius veiksmus:

- rezoliucija turėtų įpareigoti Finansų ministerija taip planuoti biudžeto išlaidas, kad jos neviršytų planuojamų pajamų;
- papildomas išlaidas ar naujas programas, turėtų atsižvelgti į subalansuoto biudžeto principą ir rasti, kur būtų galima sutaupyti lėšų prioritetinėms programoms;
- skolos mažinimo strategija. Šioje strategijoje turėtų būti numatyta, kaip ir kiek valstybės skola turėtų sumažėti 2007 – 2013 m. laikotarpiu, kuomet Lietuva gaus gausią ES paramą. Seimas turėtų įsipareigoti sumažinti skolą bent jau nuo 13 iki 10 milijardų Lt.

IŠVADOS

Išanalizavus mokslinėje literatūroje pateikiamą medžiagą apie valstybės ekonominę politiką, galima teigti, kad valstybės biudžetas visada buvo svarbiausias valdžios rūpestis, nes jis yra valdžios prioritetinga ekonominės ir socialinės sričių planavimo dalis ir valdžios galios išraiška. Valstybės biudžeto svarba per pastaruosius du dešimtmečius tik padidėjo, nes daugelyje šalių kilo konservatyvesnės politinės nuotaikos ir reikalavimai apriboti vyriausybinius mokesčius bei išlaidas. Šią svarbą taip pat lėmė ir daugelio valstybių nesugebėjimas suderinti mokesčių surinkimo ir išlaidų, todėl svarbiausias tokios veiklos padarinys yra didžiuliai valstybės deficitai.

Vertinant analizuojamus ekonominius teorinius aspektus išryškėja mokesčių dydžio ir išlaidų suderinimo problematika. Abi šios valstybės biudžeto dalys turi stiprų tarpusavio ryšį: gaunamos pajamos skatina didinti išlaidas, didinant išlaidas reikalauja didesnių pajamų. Minėtos valstybės biudžeto dalys glaudžiai susijusios, bet sudarinėjamos atskirai, todėl atsiranda akivaizdžių prieštaravimų. Dėl ribotų galimybių numatyti abu biudžeto komponentus, dviejų klaidingų prognozių derinys lemia tai, kad biudžeto formavimas grindžiamas miglotais apskaičiavimais, o pats biudžetas dažnai taisomas.

Valstybės finansinių išteklių paskirstymas ir jų pagrįstumas yra problema. Problemai spręsti siūlomi (teoriniai) du biudžeto programų kompleksinio vertinimo modeliai - vienas naujoms, antras tęstinėms programoms vertinti. Vertinimo modeliai leidžia padidinti programų įvertinimo visapusiškumą ir kartu objektyvumą bei sudaro prielaidas palyginti programas tarpusavyje.

Apibendrinus įvairias nuomones apie pastarojo laikotarpio valstybės biudžeto planavimo reformas, neabejotinai galima daryti išvadą, kad programinio biudžeto sudarymo metodas daugeliu aspektų traktuotinas kaip pažangus, tinkamas daugeliu atvejų ir, be abejo, perspektyvus. Valstybės finansinių išteklių paskirstymo rezultatas tiesiogiai priklauso nuo taikomo biudžeto išlaidų planavimo metodo. Tam pastaruoju metu dažniausiai propaguojamas biudžeto sudarymo programinis principas (kaip tinkamiausias) ir įvairios juo grindžiamo metodo modifikacijos.

Darbe buvo pateikta hipotezė, kad Lietuvos viešųjų *pajamų* lygis šiuo metu yra neoptimalus ir valstybės lėšų poreikis biudžeto programoms finansuoti yra didelis, tačiau valstybės pajamų Lietuvoje tam akivaizdžiai nepakanka. Todėl galima teigti, kad Lietuvos viešieji finansai yra krizės būklėje dėl išlaidų didėjimo. Pateikti išlaidų planuojami ir faktiniai skaičiai Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimo sistemoje rodo stiprią priklausomybę nuo pajamų, tačiau pajamų augimo tempas stipriai lėtėja. O tuo tarpu išlaidų poreikis didėja, tai parodo planuojamos 2007 m. Nacionalinio biudžeto išlaidos, kurios turėtų siekti 23 milijardus litų.

Įvertinus Nacionalinio biudžeto pajamas galima įrodyti, kaip jos įtakoja nacionalinio biudžeto išlaidų kitimą. Apskaičiuotas determinacijos koeficientas $R^2 = 0,9967 = 0,9967 * 100\% \approx 99,67\%$ parodo, kad 99,67 % faktorinis požymis įtakoja rezultata, t.y. 99,67 % gautos Nacionalinio biudžeto pajamos turi įtakos Nacionalinio biudžeto išlaidoms.

Atlikus nacionalinių išlaidų analizę ir įvertinus gautus duomenis, galima teigti, kad Nacionalinio biudžeto išlaidos Lietuvoje, lyginant su bendruoju vidaus produktu 1996 - 2005 m. laikotarpiu, kito nevienodai.

Nacionalinio biudžeto išlaidos ir BVP 2005 m., lyginant su 1996 m. išaugo tolygiai – atitinkamai 2,3 ir 2,2 kartus, tačiau nacionalinio biudžeto išlaidos 2005 m. sudarė 24,6 % nuo BVP, kai 1996 metais minėtų rodiklių santykis buvo mažesnis, t.y. 23,3 %. 2001 m. Lietuvos nacionalinio biudžeto išlaidos buvo pasiekusios mažiausią lygį per visą nepriklausomybės laikotarpį - 20,6 % nuo BVP, tačiau jau 2002-aisiais m. jos šoktelėjo iki 22,5 %. Atlikus pajamų – išlaidų kitimo tendencijas už minėtą laikotarpį daroma išvada: Lietuvos viešieji finansai yra nuolatinės struktūrinės krizės padėtyje.

Tyrimo rezultatai parodė, kad didžioji valstybės išlaidų dalis Lietuvoje yra skirta viešųjų prekių (valstybės gynimas, viešoji tvarka, valstybės valdymas) ir viešai teikiamų privačių gėrybių (švietimas, sveikatos apsauga) teikimui. Be to, valstybė, kaip ir kitose šalyse, siekia sušvelninti socialinę nelygybę transferais perskirstydama pajamas tarp socialinių grupių. Valstybės lėšų poreikis šioms programoms finansuoti yra didelis, tačiau valstybės pajamų Lietuvoje tam akivaizdžiai nepakanka. Jau nuo 2004 m. buvo matomi valstybės biudžeto pajamų augimo lėtėjimo tempai – 2004 m. pajamos augo 22,5 %, 2005 m. – 20 %, 2006 m. – 18 % finansų ministerija prognozuoja, kad 2007 m. pajamos augs tik 12,1 %.

Darbe nustatyta, kad bendroji mokesčių našta, kurią makroekonominiu lygiu parodo visų konsoliduotų valstybės pajamų santykis su šalies BVP, Lietuvoje yra *gerokai* mažesnė, nei šalyse - kandidatėse ir ES šalyse. Lietuvos valstybės pajamos (apie 30 % 2002-2005 m.) yra labiau artimas NVS šalių vidurkiui (25,4%, 1995-2002 m.). ES šalių pajamos sudaro 40 – 45 % . Šie rodikliai leidžia daryti išvadą, kad Lietuvos valstybės pajamų lygis skiriasi nuo kitų panašios raidos šalių ir įtakoja valstybės skolinimosi bei biudžeto deficito pastovumą ir išlaidų politiką.

Deja, tenka konstatuoti, kad Valstybės skola per 2006 metus padidėjo 1.662,5 mln. litų ir metų pabaigoje buvo lygi 14.938,7 mln. litų (2005-13.3 mln.Lt). Nors per metus valdžios skola ir padidėjo, tačiau jos santykis su BVP ir toliau mažėja (2006 m. valstybės skola sudarė 18,3 % BVP, o 2005 m. 18,6 %). Didžioji dalis skolintų lėšų yra panaudota valstybės socialinės apsaugos fondų skoliniamis įsipareigojimams dengti bei šių fondų pinigų srautams subalansuoti, valstybės skolai dengti, valstybės investicijoms finansuoti.

Pagal gautus duomenis apie nacionalinio biudžeto išlaidas nuo 1997-2007 metų galima daryti išvadą, kad valdžios sektoriaus išlaidų kitimas tiesiogiai priklausė nuo šalies ekonominės būklės pokyčių ir fiskalinės politikos tikslų.

LITERATŪRA

1. 2004 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymas pagal programas. *Valstybės žinios*, 2004, 19- 593.
2. 2005 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymas pagal programas.. *Valstybės žinios*, 2005, 12- 373.
3. 2006 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymas pagal programas. *Valstybės žinios*, 2006, 14-490.
4. Biudžetas [Žiūrėta: 2006–03–20]. Prieiga per internetą: <<http://www.fmmc.lt/lit/world/>>.
5. Bivainis J. Lietuvos valstybės išlaidų masto ir struktūros lyginamieji verinimai // Ūkio technologinis ir ekonominis vystymas. Vilnius: Technika, 2005, t. 11, Nr. 2, p. 71-77.
6. Bivainis, I., Butkevičius, A., (2002). *Nacionalinio Biudžeto išlaidų planavimas*. Vilnius.
7. Brown C. V. , Jackson P. M. Public sector Economics. Basil Blackwell, 1990.
8. Buckiūnienė, O., Meidūnas, V., Puzinauskas, P., (2003). *Lietuvos finansų sistema*. Vilnius : Teisinės informacijos centras.
9. Buškevičienė E. (2006). *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija.
10. Buškevičiūtė E., Pukelienė V.,(2003).*Valstybės mokesčių sistema*. Kaunas: Technologija.
11. Chlivickas E., Čepienė I., Meidūnas V., Puzinauskas P. Lietuvos mokesčių sistema. – Vilnius : FM mokymo centras, 1996. – 65 p.
12. Devis E. W. Finance and the firm: an introduction to corporate finance. – Oxford Univ. Press, 1994.
13. Ehrhart K. Biudžetas ir finansai. – Vilnius: Pradai, 1996. – 164 p.
14. Ehrhart, K., Schwarz – Jung, S. R., Welge, H. (1996). *Biudžetas ir finansai*. Vilnius; Pradai.
15. Finansų ministerija pristato 2005–2007 m. prognozuojamus nacionalinio biudžeto pagrindinius rodiklius [Žiūrėta: 2006–03–23]. Prieiga per internetą: <<http://www.finmin.lt/finmin/>>.
16. Finansų ministerija pristato nacionalinio biudžeto pagrindinius rodiklius [Žiūrėta: 2006–03–23]. Prieiga per internetą: <<http://www.finmin.lt/finmin/>>.
17. Finansų ministerijos fiskalinės politikos Interneto kursas. *Valstybės pajamų politika*. Prieiga per internetą:< [www.std.lt, www.finansai.tripod.com]
18. Hyman D. H. Public Finance: A contemporary application of theory to policy. - 2. Ed. – Chicago a. o. : The Dryden Press, 1987.
19. Informacija apie studijų modulį „FINANSAI“ [žiūrėta 2006-03-28]. Prieiga per internetą: <http://www.socmf.ktu.lt/finansai/Finansai_Medziaga_1dalis.doc>.
20. Jakutis, A., Petraškevičius, V., Stepanovas, A., Šečkutė, L., Zaicev, S. (2005). *Ekonomikos teorija. Vadovėlis*. Vilnius: Eugrimas.

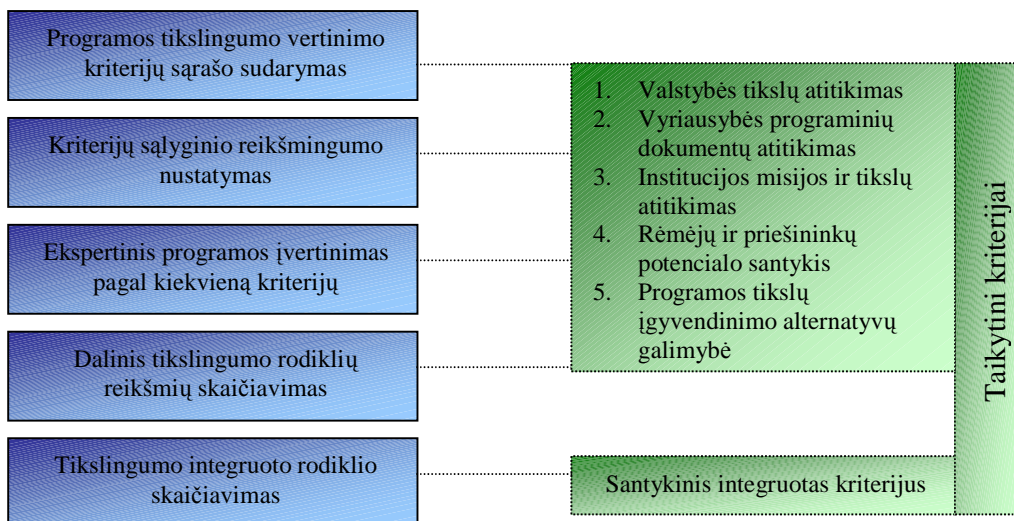
21. Junevičius, A., Matakas, J., (1996). *Valstybės pagrindai*. Pirmoji dalis. Kaunas – Technologija.
22. Juozaitienė L., Tijūnaitienė R., (2004). *Studentų savarankiškų ir mokslo tiriamųjų darbų rašymo ir įforminimo tvarka*. Šiaulių universiteto leidykla.
23. Jurgutis, V., (1938) *Finansų mokslo pagrindai* . Kaunas. Šviesa.
24. Katkus, A. (1997). *Valstybinė ekonominė kontrolė*. Vilnius: Mintis.
25. Kazlauskas, A., Misiūnas A. (2005). Bendras vidaus produktas. *Lietuvos ekonomikos apžvalga*, 11, p. 5.
26. Kitų metų valstybės biudžetas bus pilnesnis 800 mln. Litų. Finansų ministerija [Žiūrėta: 2006–03–25]. Prieiga per internetą: <<http://verslas.banga.lt/lt/spaudai>>.
27. *Knyga 2004-2008 Seimo nariams ir rinkėjams* (2004). Ats. red. R. Šimašius. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas.
28. Levišauskaitė, K., Rūškys, G., (2003). *Valstybės finansai. Vadovėlis*. Kaunas: Vytauto Didžiojo Universitetas.
29. Lietuviška enciklopedija. Aštuntas tomas. (1940). Kaunas: Spaudos fondas
30. Lietuvos konvergencijos 2005 metų programa (2005). *Vyriausybės Nutarimas Nr. 1323. Valstybės žinios*, 2005, 146- 5320.
31. Lietuvos Respublikos 2005, 2006 ir 2007 metų nacionalinio biudžeto preliminarūs pagrindiniai rodikliai. *Valstybės žinios*, 2004, 88-3218.
32. Lietuvos Respublikos 2006, 2007 ir 2008 metų nacionalinio biudžeto preliminarūs pagrindiniai rodikliai. *Valstybės žinios*, 2005, 60- 2101.
33. Lietuvos Respublikos akcizų įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, 98-3482Lietuvos
34. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 61-1826.
35. Lietuvos Respublikos Finansų Ministerijos internetinis puslapis www.finmin.lt
36. Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 73-3085.
37. Lietuvos Respublikos laikinasis socialinio mokesčio įstatymas. *Valstybės žinios*,
38. Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 110-3992.
39. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikavimas. *Valstybės žinios*, 2003, 69- 3135.
40. Lietuvos statistikos metraštis (2002). Vilnius: Statistikos departamentas prie LR Vyriausybės.
41. Lietuvos statistikos metraštis (2003). Vilnius: Statistikos departamentas prie LR Vyriausybės.
42. Lietuvos statistikos metraštis (2004). Vilnius: Statistikos departamentas prie LR Vyriausybės.
43. Lietuvos statistikos metraštis (2005). Vilnius: Statistikos departamentas prie LR Vyriausybės.

44. LR biudžetas [Žiūrėta: 2006–03–20]. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania>>.
45. LR Statistikos departamento internetinis puslapis www.std.lt
46. Mackevičius J., Poškaitė D., *Finansinė analizė.* (1998). Vilnius.
47. Makroekonomika (2001). Ats. red. V. Snieška. Kaunas: Technologija.
48. Martinkus, B., Žilinskas V. (2001). *Ekonomikos pagrindai.* Kaunas: Technologija.
49. Martišius S.A., Vaičiūnas G. P., (2001). *Taikomoji statistika ekonomistams ir vadybininkams.* Š: Šu leidykla.Šiauliai
50. Meilūnas V., Puzinauskas P., (2003) *Finansai* . Vilnius
51. Melicher, Ronald W. (2003). Finance. Introduction to institutions, investments, and management (eleventh edition). New York : John Wiley & Sonc, Inc.
52. Naraškevičiūtė, V., Lakštutienė , A., (2003). *Valstybės finansai.* Kaunas: Technologija.
53. Naraškevičiūtė, V., Makštutienė, A. (2005). *Valstybės finansai: Mokomoji knyga.* Kaunas: Technologija.
54. Novikevičius , V., (2002). Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai. Jurisprudencija. Mokslo darbai 31 (23) tomas. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
55. Prokopavičienė L. Valstybės biudžeto pajamos [Žiūrėta: 2006–03–22]. Prieiga per internetą <<http://www.finmin.lt>>.
56. Rakauskienė O. A. (2006). *Valstybės ekonominė politika: monografoja.* Vilnius: Mykolo Riomerio universitetas.
57. Remigijus Š. Biudžeto reformos esmė ir prasmė [Žiūrėta: 2006–03–23]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrinka.lt/Leidiny/mokesciai.biudzetas/>>.
58. *Respublikos biudžeto sandaros įstatymas.* Valstybės žinios, 2001, 98-3482
59. Rimas, J., Stačiokas, R., (1996). *Verslininkas ir mokesčiai.* Kaunas.
60. Savivaldybių biudžetai [Žiūrėta: 2006–02–26]. Prieiga per internetą: <<http://finansai.tripod.com/>>.
61. Smolenskas G., (2002) *Finansai, III dalis.* Vilnius: Homo liber.
62. *Statistiniai šalies ūkio rodikliai* [Internete]. Lietuvos Respublikos Statistikos departamentas. Prieiga per internetą: <http://std.lt>
63. Stoikas R., (2003). *Lietuva ir Europos sąjunga: mokesčių harmonizavimas.* Vilnius
64. Strange, S., (1998). Valstybės ir rinkos. Vilnius: ALF
65. Šivickas, G. (2001). *Nacionalinio biudžeto subalansavimas: Mokomoji knyga. Mokomoji knyga.* Kaunas: Technologija.
66. Valstybės biudžetas [Žiūrėta:2006–02–26]. Prieiga per internetą: <<http://www.lietuva.lt>>.

67. *Valstybės finansų statistika* [Internete]. Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. Prieiga per internetą: <http://finmin.lt>.
68. Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamos ir išlaidos 2001–2005 [Žiūrėta: 2006–02–28]. Prieiga per internetą: <<http://www.std.lt/web/>>.
69. Žvirblis A., (1998). *Mokesčių žinynas*. Vilnius.

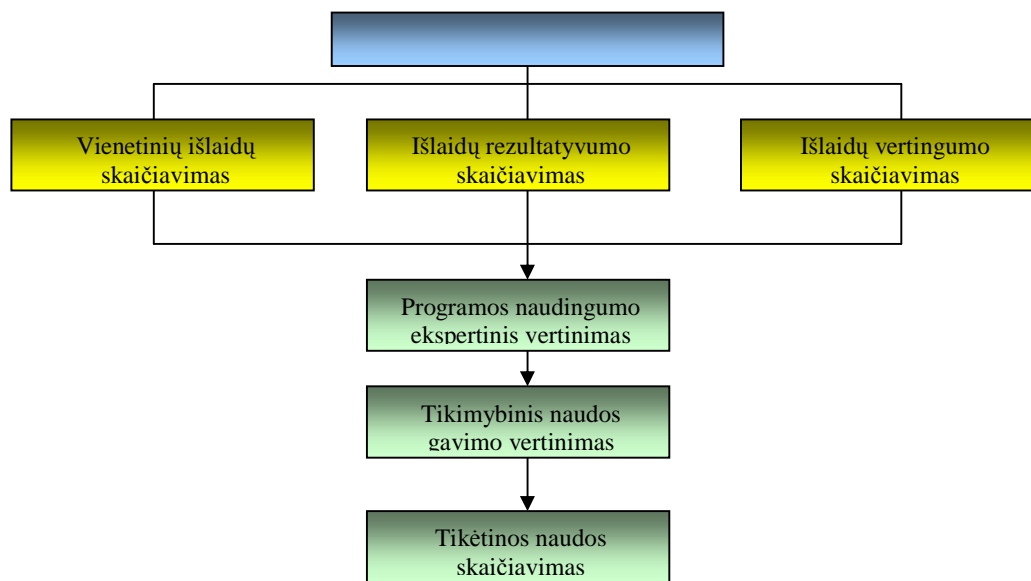
PRIEDAI

1 PRIEDAS



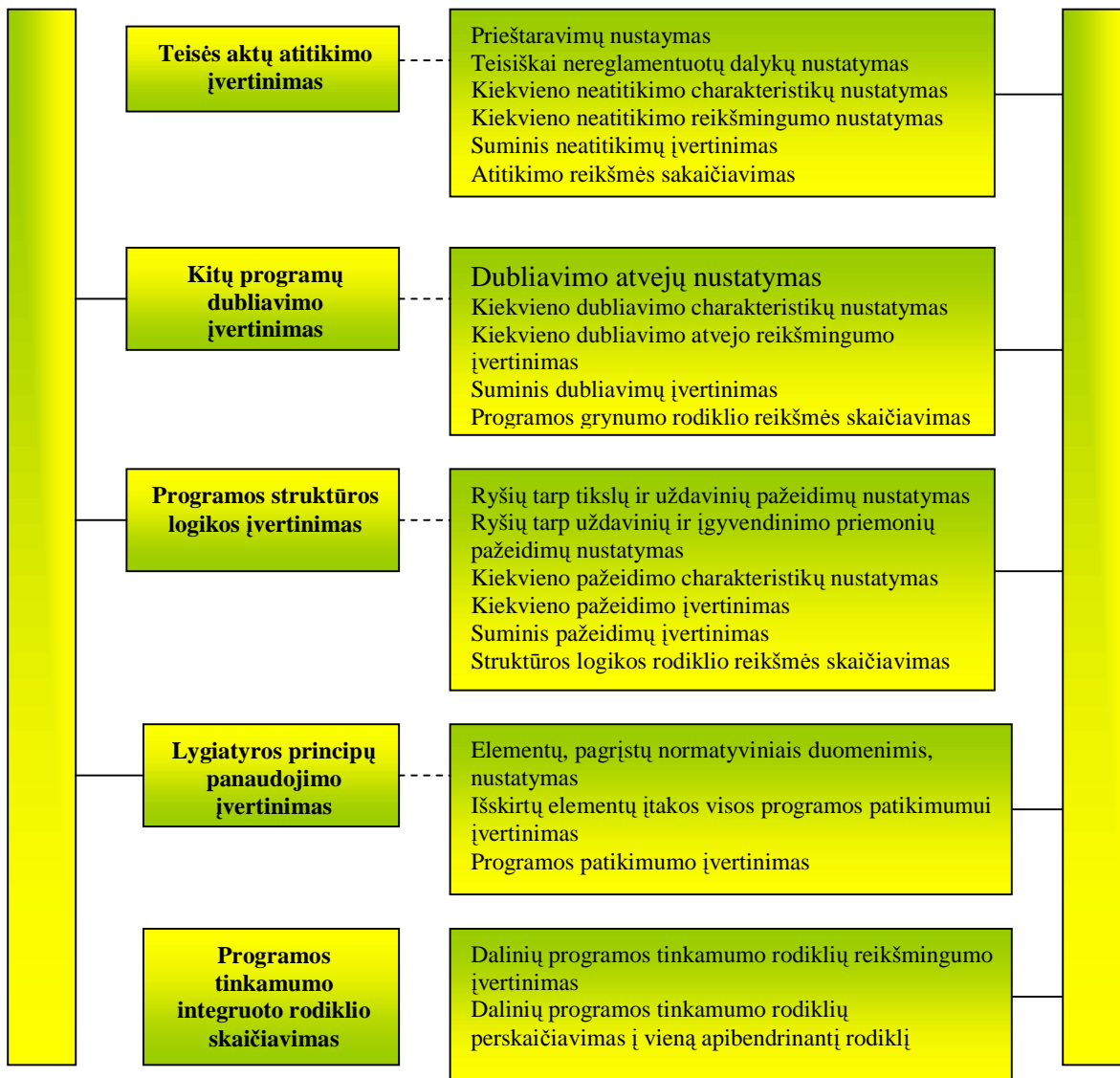
1 pav. Daliniai programų vertinimo kriterijai

Šaltinis: Bivainis, J., Butkevičius A. (2002) Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Vilnius



2 pav. Programos efektyvumo vertinimo principai

Šaltinis: Bivainis, J., Butkevičius A. (2003). Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas



3 pav. Programų parengimas ir tinkamumo vertinimas

Šaltinis: Bivainis, J., Butkevičius A. (2003). Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas



4 pav. Biudžeto programų kompleksinio vertinimo principinė schema

Šaltinis: Bivainis, J., Butkevičius A. (2003). Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas

1 lentelė

Autonomiško programos įgyvendinimo efektyvumo vertinimo rodikliai

Skaičiuojamo rodiklio	Skaičiavimo išraiška	Žymėjimų paaiškinimas
Faktinių ir planinių rodiklių skirtumas	$\Delta R = R^f - R^p$	R - programos rezultato rodiklis
	$\Delta S = S^f - S^p$	
Faktinių ir planinių rodiklių santykis	$IR = \frac{R^f}{R^p}$	S - programos įgyvendinimo išlaidos
	$IS = \frac{S^f}{S^p}$	f - faktinio rodiklio požymis
		p - planinio rodiklio požymis
	$IR = \frac{R^f}{R^p} \cdot 100$	Δ - reikšmių skirtumas
$IS = \frac{S^f}{S^p} \cdot 100$	k - reikšmių santykis	
Išlaidų rezultatyvumas	$r^p = \frac{R^p}{S^p}$	r - išlaidų rezultatyvumas
	$r^f = \frac{R^f}{S^f}$	s - vienetinės išlaidos
Vienetinės išlaidos	$s^p = \frac{S^p}{R^p}$	
	$s^f = \frac{S^f}{R^f}$	
Faktinio ir planinio išlaidų rezultatyvumo ir vienetinių išlaidų skirtumas	$\Delta r = r^f - r^p$	
	$\Delta s = s^f - s^p$	
Faktinio ir planinio išlaidų rezultatyvumo ir vienetinių išlaidų santykis	$Ir = \frac{r^f}{r^p}$	
	$Is = \frac{s^f}{s^p}$	
	$I'r = \frac{r^f}{r^p} \cdot 100$	
	$I's = \frac{s^f}{s^p} \cdot 100$	

Šaltinis: Bivainis, J., Butkevičius A. (2003). Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas

2 PRIEDAS

Valdžios sektoriaus biudžeto projekcijos 2004-2007 metais (BVP procentais)

BVP%	2003	2004	2005	2006	2007
Grynasis skolinimasis					
1. Valdžios sektorius*	-1,9	-2,5	-2,5	-1,8	-1,5
2. Centrinės valdžios biudžetas	-2,38	-2,69	-2,55	-1,82	-1,51
3. Valstijų biudžetas					
4. Savivaldybių biudžetas	0,03	0,05	0,02	0,02	0,02
5. Socialinio draudimo fondų biudžetai	0,5	0,11	0,03	0	0
Valdžios sektoriaus biudžetas					
6. Visos pajamos	32,3	32,9	34,4	34,8	34,5
7. Visos išlaidos	34,1	35,5	36,9	36,6	36
8. Biudžeto balansas	-1,9	-2,5	-2,5	-1,8	-1,5
9. Grynosios palūkanos	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6
10. Pirminis balansas	-0,6	-1,5	-1,4	-0,8	-0,5
Pajamos					
11. Pajamos iš mokesčių	19,9	19,8	20,4	20,4	20,5
12. Socialinio draudimo įmokos	8,7	8,7	8,6	8,5	8,4
13. Pajamos iš turto	0,9	0,6	0,5	0,4	0,4
14. Kitos	2,8	3,8	4,9	5,4	5,2
15. Visos pajamos	32,3	32,9	34,4	34,7	34,5
Išlaidos					
16. Kolektyvinio vartojimo išlaidos	7,9	7,1	7,1	6,6	6,3
17. Socialiniai pervedimai natūra	10,8	10,8	10,8	10,3	9,9
18. Socialinės išmokos, išskyrus	9,2	9,3	9,2	9,2	9
19. Palūkanos	1,3	1,1	1,1	1	1
20. Subsidijos	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8
21. Bendrojo pagrindinio kapitalo	3	3,4	4,9	5,2	5
22. Kitos	1,1	2,9	2,9	3,4	3,8
23. Visos išlaidos	34,1	35,5	36,9	36,5	36

Šaltinis: Lietuvos statistikos metraštis 2005 m., Vilnius: Statistikos departamentas prie LR Vyriausybės. LR Finansų ministerijos interneto tinklapis www.finmin.lt

Valdžios sektoriaus biudžeto projekcijos 2005–2008 metais (BVP procentais) lent.

	ESS kodas	2004	2004	2005	2006	2007	2008
		metai	metai	metai	metai	metai	metai
		rodiklio reikšmė	BVP procentais	BVP procentais	BVP procentais	BVP procentais	BVP procentais
1. Valdžios sektorius	S.13	-888,9	-1,4	-1,5	-1,4	-1,3	-1,0
2. Centrinė valdžia	S.1311	-1398,9	-2,2	-1,7	-1,4	-1,3	-1,0
3. Valstijų subsektorius	S.1312	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
4. Vietinės valdžios subsektorius	S.1313	91,8	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
5. Socialinio draudimo fondų subsektorius	S.1314	418,2	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Valdžios sektorius (S13)							
6. Visos pajamos	TR	19855,7	31,8	33,5	33,8	33,3	33,0
7. Visos išlaidos	TE	20744,7	33,2	35,1	35,2	34,6	34,0
8. Grynasis skolinimas/skolinimasis	B.9	-888,9	-1,4	-1,5	-1,4	-1,3	-1,0
9. Išlaidos palūkanoms	D.41	623,8	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8
10. Pirminis balansas		-265,0	-0,7	-0,9	-0,8	-0,7	-0,4
Pajamos							
11. Pajamos iš netiesioginių mokesčių	D.2	6937,5	11,1	11,6	11,6	11,8	12,1
12. Pajamos iš tiesioginių mokesčių	D.5	5464,0	8,8	9,4	9,3	8,6	7,6
13. Kapitalo mokesčiai	D.91	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
14. Socialinio draudimo įmokos	D.61	5440,0	8,7	8,2	7,9	7,8	7,8
15. Pajamos iš turto	D.4	453,2	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
16. Kitos (16=17-(11+12+13+14+15))		1559,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
17. Visos pajamos (17=6)	TR	19855,7	31,8	33,5	33,8	33,3	33,0
p.m.: mokesčių našta (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		12403,2	19,9	21,0	20,9	20,5	19,7
Išlaidos							
18. Kolektyvinio vartojimo išlaidos	P.32	4531,4	7,3	7,1	7,0	6,4	6,1
19. Socialiniai pervedimai natūra	P.31=D.63	6498,1	10,4	9,5	9,9	10,0	9,2
20. Socialinės išmokos, išskyrus socialinius pervedimus natūra	D.62	5653,6	9,1	9,4	9,3	9,3	9,2
21. Palūkanos (21=9)	D.41	623,8	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8
22. Subsidijos	D.3	341,6	0,5	0,7	0,7	0,9	0,9
23. Bendrojo pagrindinio kapitalo kaupimas*	P.51	2148,7	3,4	4,1	4,5	5,1	5,2
24. Kitos (24=25-(18+19+20+21+22+23))		947,4	1,5	3,4	3,0	2,1	2,7
25. Visos išlaidos (25=7)	TE	20744,7	33,2	35,1	35,2	34,6	34,0

	ESS kodas	2004	2004	2005	2006	2007	2008
		metai	metai	metai	metai	metai	metai
		rodiklio	BVP	BVP	BVP	BVP	BVP
		reikšmė	procentais	procentais	procentais	procentais	procentais
kompensacijos dirbantiems	D1	6747,2	10,8	11,0	11,0	10,1	9,8

*ESS – Europos sąskaitų sistema. Šaltiniai: Statistikos departamentas, Finansų ministerija

LIETUVOS RESPUBLIKOS NACIONALINIO BIUDŽETO IŠLAIDŲ STRUKTŪRA

(tūkst.Lt)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	patvirtinta	% nuo visų išlaidų	projektas	% nuo visų išlaidų
Bendrosios valstybės paslaugos	723053	8,4	867200	8,7	760955	8,4	736498	7,8	829537	8,1	902163	8
Krašto apsauga	325602	3,8	446555	4,5	494274	5,4	611391	6,5	721157	7	848577	7,5
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	1062543	12,3	1222739	12,3	973069	10,7	932568	9,8	957592	9,3	979826	8,7
Švietimas	2206077	25,6	2749894	27,7	2787578	30,6	2704121	28,6	2887700	28	3069376	27,1
Sveikatos apsauga	656434	7,6	658424	6,6	562157	6,2	607088	6,4	628940	6,1	575250	5,1
Socialinė apsauga, globa ir rūpyba	792272	9,2	990479	10	1023648	11,2	1116316	11,8	1087265	10,6	1112378	9,8
Butų ir komunalinis ūkis	395504	4,6	482648	4,9	273762	3	231974	2,5	209960	2	246657	2,2
Sveikatingumas (sportas), rekreacija, kultūra	378285	4,4	491679	5	395683	4,3	380045	4	370103	3,6	391938	3,5
Kuro ir energijos tiekimo paslaugos	224779	2,6	129225	1,3	90797	1	86319	0,9	82173	0,8	84025	0,7
Žemės ūkis, miškininkystė, žuvininkystė ir veterinarija	696407	8,1	658852	6,6	469908	5,2	589580	6,2	619356	6	612985	5,4
Mineralinių išteklių gavyba (išskyrus kūrą), pramonė, statyba	92871	1,1	82531	0,8	38920	0,4	47058	0,5	128048	1,2	74683	0,7
Transportas ir ryšiai	217496	2,5	177262	1,8	166265	1,8	127434	1,3	133131	1,3	849852	7,5
Kita ekonominė veikla	59338	0,7	77999	0,8	76195	0,8	65457	0,7	72102	0,7	84202	0,7
Išlaidos, nepriskirtos pagrindinių funkcijų grupėms	781768	9,1	880080	8,9	995512	10,9	1232186	13	1575086	15,3	1488888	13,2
Iš viso	8612429	100	9915567	100	9108723	100	9468035	100	10302150	100	1,1E+07	100

LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS BIUDŽETO IŠLAIDŲ STRUKTŪRA

(tūkst.Lt)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002		
	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	patvirtinta	% nuo visų išlaidų	projektas	% nuo visų išlaidų	% nuo BVP
Bendrosios valstybės paslaugos	604123	9,2	701096	9,8	602262	10,1	581267	9,4	669650	9,1	738611	7,5	1,5
Krašto apsauga	325602	5	446555	6,3	494274	8,3	611390	9,9	718443	9,8	845445	8,6	1,7
Viešojo tvarka ir visuomenės apsauga	1038486	15,8	1194453	16,8	946679	15,9	906716	14,6	930590	12,7	952146	9,7	1,9
Švietimas	801174	12,2	922260	12,9	883711	14,9	832306	13,4	1005953	13,7	1054361	10,7	2,1
Sveikatos apsauga	501888	7,6	614341	8,6	544238	9,2	593823	9,6	617823	8,4	556479	5,6	1,1
Socialinė apsauga, globa ir rūpyba	474824	7,2	566917	8	578524	9,7	638016	10,3	638599	8,7	652445	6,6	1,3
Butų ir komunalinis ūkis	662		49		19		82						
Sveikatingumas (sportas), rekreacija, kultūra	254451	3,9	303782	4,3	230879	3,9	230877	3,7	228996	3,1	246422	2,5	0,5
Kuro ir energijos tiekimo paslaugos	166772	2,5	32058	0,5	6075	0,1	5705	0,1	6099	0,1	6041	0,1	
Žemės ūkis, miškininkystė, žuvininkystė ir veterinarija	696371	10,6	658761	9,2	469834	7,9	589532	9,5	618736	8,4	612349	6,2	1,2
Mineralinių išteklių gavyba (išskyrus kūrą), pramonė, statyba	91171	1,4	82419	1,2	38920	0,7	47058	0,8	128048	1,7	74683	0,8	0,1
Transportas ir ryšiai	137817	2,1	83258	1,2	73035	1,2	53093	0,9	58333	0,8	773176	7,8	1,5
Kita ekonominė veikla	59120	0,9	77084	1,1	74934	1,3	64411	1	69381	0,9	81413	0,8	0,2
Išlaidos, nepriskirtos pagrindinių funkcijų grupėms	1418394	21,6	1440153	20,2	998605	16,8	1047873	16,9	1643483	22,4	3264066	33,1	6,5
Iš viso	6570855	100	7123186	100	5941989	100	6202149	100	7334134	100	9857637	100	19,6

LIETUVOS RESPUBLIKOS SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ IŠLAIDŲ STRUKTŪRA

(tūkst.Lt)

	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	patvirtinta	% nuo visų išlaidų	projektas	% nuo visų išlaidų
Bendrosios valstybės paslaugos	118930	4,1	166104	4,6	158693	4,8	155231	4,8	159887	5	163552	4,8
Krašto apsauga									2714	0,1	3132	0,1
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	24057	0,8	28286	0,8	26389	0,8	25852	0,8	27002	0,8	27680	0,8
Švietimas	1404902	48,5	1827634	51,1	1903868	57,8	1871815	57,3	1881747	58,6	2015015	59
Sveikatos apsauga	154546	5,3	44083	1,2	17919	0,5	13266	0,4	11117	0,3	18771	0,5
Socialinė apsauga, globa ir rūpyba	317448	11	423562	11,9	445123	13,5	478300	14,6	448666	14	459933	13,5
Butų ir komunalinis ūkis	394842	13,6	482599	13,5	273743	8,3	231892	7,1	209960	6,5	246657	7,2
Sveikatingumas (sportas), rekreacija, kultūra	123834	4,3	187897	5,3	164804	5	149168	4,6	141107	4,4	145516	4,3
Kuro ir energijos tiekimo paslaugos	58007	2	97167	2,7	84723	2,6	80614	2,5	76074	2,4	77984	2,3
Žemės ūkis, miškininkystė, žuvininkystė ir veterinarija	36		91				49		620		636	
Mineralinių išteklių gavyba (išskyrus kūrą), pramonė, statyba	1700	0,1	112									
Transportas ir ryšiai	79679	2,8	94004	2,6	93230	2,8	74341	2,3	74798	2,3	76676	2,2
Kita ekonominė veikla	218		915		1335		1045		2721		2789	0,1
Išlaidos, nepriskirtos pagrindinių funkcijų grupėms	218706	7,5	221702	6,2	125339	3,8	184313	5,6	173438	5,4	177795	5,2
Iš viso	2896905	100	3574156	100	3295166	100	3265886	100	3209851	100	3416136	100

LIETUVOS RESPUBLIKOS NACIONALINIO BIUDŽETO ASIGNAVIMŲ STRUKTŪRA

(tūkst.Lt)

	1999		2000		2001		2002		2003	
	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	patvirtinta	% nuo visų išlaidų	projektas	% nuo visų išlaidų
Bendrosios valstybės paslaugos	760955	8,4	736498	7,8	817161	8,2	903193	7,8	1060476	7,4
Krašto apsauga	494274	5,4	611391	6,5	700331	7	857516	7,4	952521	6,6
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	973069	10,7	932568	9,8	966390	9,7	1008820	8,8	1071491	7,5
Švietimas	2787578	30,6	2704121	28,6	2949302	29,5	3073578	26,7	3159394	22,1
Sveikatos apsauga	562157	6,2	607088	6,4	592142	5,9	612863	5,3	705422	4,9
Socialinė apsauga, globa ir rūpyba	1023648	11,2	1116316	11,8	1081831	10,8	1149609	10	1188636	8,3
Butų ir komunalinis ūkis	273762	3	231974	2,5	215158	2,2	222329	1,9	236775	1,7
Sveikatingumas (sportas), rekreacija, kultūra	395683	4,3	380045	4	382870	3,8	404496	3,5	433874	3
Kuro ir energijos tiekimo paslaugos	90797	1	86319	0,9	87937	0,9	91437	0,8	130545	0,9
Žemės ūkis, miškininkystė, žuvininkystė ir veterinarija	469908	5,2	589580	6,2	589319	5,9	659281	5,8	656062	4,6
Mineralinių išteklių gavyba (išskyrus kūrą), pramonė, statyba	38920	0,4	47058	0,5	69466	0,7	74827	0,6	126538	0,9
Transportas ir ryšiai	166265	1,8	127434	1,3	130064	1,3	844116	7,3	1010448	7,1
Kita ekonominė veikla	76195	0,8	65457	0,7	72061	0,7	90844	0,8	112634	0,8
Išlaidos, nepriskirtos pagrindinių funkcijų grupėms	995512	10,9	1232186	13	1333677	13,4	1530065	13,3	1437131	24,2
Iš viso	9108723	100	9468035	100	9987709	100	1,2E+07	100	12281947	100

LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS BIUDŽETO ASIGNAVIMŲ STRUKTŪRA

(tūkst.Lt)

	1999		2000		2001		2002		2003		
	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	patvirtinta	% nuo visų išlaidų	projektas	% nuo visų išlaidų	% nuo BVP
Bendrosios valstybės paslaugos	602262	10,1	581267	8,9	654434	9,4	735042	7,3	885691	8,2	1,6
Krašto apsauga	494274	8,3	611390	9,4	698071	10	855181	8,5	949656	8,8	1,8
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	946679	15,9	906716	13,9	939088	13,5	980608	9,8	1042954	9,7	1,9
Švietimas	883711	14,9	832306	12,7	1024726	14,7	1084860	10,8	1140937	10,6	2,1
Sveikatos apsauga	544238	9,2	593823	9,1	579335	8,3	599629	6	685852	6,4	1,3
Socialinė apsauga, globa ir rūpyba	578524	9,7	638016	9,8	601076	8,6	652831	6,5	682374	6,3	1,3
Butų ir komunalinis ūkis	19		82								
Sveikatingumas (sportas), rekreacija, kultūra	230879	3,9	230877	3,5	235192	3,4	251897	2,5	271382	2,5	0,5
Kuro ir energijos tiekimo paslaugos	6075	0,1	5705	0,1	5972	0,1	6741	0,1	7431	0,1	0
Žemės ūkis, miškininkystė, žuvininkystė ir veterinarija	469834	7,9	589532	9	588826	8,4	658772	6,6	602837	5,6	1,1
Mineralinių išteklių gavyba (išskyrus kūrą), pramonė, statyba	38920	0,7	47058	0,7	69466	1	74827	0,7	126538	1,2	0,2
Transportas ir ryšiai	73035	1,2	53093	0,8	52518	0,8	763986	7,6	928085	8,6	1,7
Kita ekonominė veikla	74934	1,3	64411	1	68672	1	87342	0,9	109154	1	0,2
Išlaidos, nepriskirtos pagrindinių funkcijų grupėms	998605	16,8	1379793	21,1	1457462	20,9	3251695	32,5	3328999	30,9	6,2
Iš viso	5941989	100	6534069	100	6974838	100	1E+07	100	10761890	100	20

LIETUVOS RESPUBLIKOS SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ ASIGNAVIMŲ STRUKTŪRA

(tūkst.Lt)

	1999		2000		2001		2002		2003	
	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	faktinės išlaidos	% nuo visų išlaidų	patvirtinta	% nuo visų išlaidų	projektas	% nuo visų išlaidų
Bendrosios valstybės paslaugos	158693	4,8	155231	4,8	162727	4,9	168151	4,8	174785	4,9
Krašto apsauga					2260	0,1	2335	0,1	2865	0,1
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	26389	0,8	25852	0,8	27302	0,8	28212	0,8	28537	0,8
Švietimas	1903868	57,8	1871815	57,3	1924576	58	1988718	56,8	2018457	56,8
Sveikatos apsauga	17919	0,5	13266	0,4	12807	0,4	13234	0,4	19570	0,6
Socialinė apsauga, globa ir rūpyba	445123	13,5	478300	14,6	480755	14,5	496778	14,2	506262	14,2
Butų ir komunalinis ūkis	273743	8,3	231892	7,1	215158	6,5	222329	6,4	236775	6,7
Sveikatingumas (sportas), rekreacija, kultūra	164804	5	149168	4,6	147678	4,5	152599	4,4	162492	4,6
Kuro ir energijos tiekimo paslaugos	84723	2,6	80614	2,5	81965	2,5	84696	2,4	123114	3,5
Žemės ūkis, miškininkystė, žuvininkystė ir veterinarija			49		493		509		53225	1,5
Mineralinių išteklių gavyba (išskyrus kūrą), pramonė, statyba										
Transportas ir ryšiai	93230	2,8	74341	2,3	77546	2,3	80130	2,3	82363	2,3
Kita ekonominė veikla	1335		1045		3389		3502	0,1	3480	0,1
Išlaidos, nepriskirtos pagrindinių funkcijų grupėms	125339	3,8	184313	5,6	179147	5,4	258987	7,4	141356	4
Iš viso	3295166	100	3265886	100	3315803	100	3500180	100	3553281 *)	100

LIETUVOS RESPUBLIKOS NACIONALINIO BIUDŽETO ASIGNAVIMŲ STRUKTŪRA

(tūkst.Lt)

	2004		2005		2006	
	faktas	% nuo visų	faktas	% nuo visų	faktas	% nuo visų
Bendros valstybės paslaugos	3256185	22,4	3264626	18,7	3984716	19,5
Gynyba	934139	6,4	1245037	7,1	1258284	6,2
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	1156548	8	1270039	7,3	159599	6,7
Ekonomika	2701945	18,6	3887450	22,3	5035827	24,6
Aplinkos apsauga	269786	1,9	476646	2,7	697242	3,4
Būstas ir komunalinis ūkis	192939	1,3	150887	0,9	191200	0,9
Sveikatos apsauga	260377	1,8	1018127	5,8	1216905	6
Poilsis, kultūra ir religija	587296	4	612325	3,5	667845	3,3
Švietimas	3642002	25,1	3713742	21,3	4010215	19,6
Socialinė apsauga	1519148	10,5	1792161	10,3	2011290	9,8
Iš viso	14520365	100	17431040	100	20433123	100

LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS BIUDŽETO ASIGNAVIMŲ STRUKTŪRA

(tūkst.Lt)

	2004		2005		2006	
	faktas	% nuo visų išlaidų	faktas	% nuo visų išlaidų	faktas	% nuo visų išlaidų
Bendros valstybės paslaugos	5162103	40,9	5165954	33	5901947	32,4
Gynyba	926018	7,3	1236859	7,9	1245595	6,8
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	1124363	8,9	1241066	7,9	1322999	7,3
Ekonomika	2501742	19,8	3708249	23,7	4811893	26,4
Aplinkos apsauga	148507	1,2	368791	2,4	553847	3
Būstas ir komunalinis ūkis	400	0	3400	0	7400	0
Sveikatos apsauga	207443	1,6	968944	6,2	1132997	6,2
Poilsis, kultūra ir religija	346465	2,7	397619	2,5	417647	2,3
Švietimas	1343119	10,6	1443619	9,2	1552101	8,5
Socialinė apsauga	872283	6,9	1134759	7,2	1271285	7
Iš viso	12632443	100	15669260	100	18217711	100

LIETUVOS RESPUBLIKOS SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ ASIGNAVIMŲ STRUKTŪRA

(tūkst.Lt)

	2004		2005		2006	
	faktas	% nuo visų išlaidų	faktas	% nuo visų išlaidų	faktas	% nuo visų išlaidų
Bendros valstybės paslaugos	400277	9,5	351676	8,8	394798	8,7
Bendrosios dotacijos kompensacija valstybės biudžetui	20047		41511		204056	
Gynyba	8121	0,2	8178	0,2	12689	0,3
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	32185	0,8	28973	0,7	36600	0,8
Ekonomika	200203	4,8	179201	4,5	223934	4,9
Aplinkos apsauga	121279	2,9	107855	2,7	143395	3,2
Būstas ir komunalinis ūkis	192539	4,6	147487	3,7	183800	4,1
Sveikatos apsauga	52934	1,3	49183	1,2	83908	1,9
Poilsis, kultūra ir religija	240831	5,7	214706	5,3	250198	5,5
Švietimas	2298883	54,8	2270123	56,5	2458114	54,3
Socialinė apsauga	646865	15,4	657402	16,4	740005	16,3
Iš viso	4214164		4056295		4731497	
Iš viso be bendrosios dotacijos kompensacijos	4194117	100	4014784	100	4527441	100