

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedra

Airido Janušio

V kurso, Viešosios teisės: finansų ir mokesčių teisės
studijų šakos studento

Magistro darbas

Biudžeto sudarymo proceso principai: teisinis įtvirtinimas ir taikymas
Principles of budget process: legal reinforcement and application

Vadovas: Prof. dr. Bronius Sudavičius

Recenzentas: Doc. dr. V. Vaičaitis

Vilnius

2025

ANOTACIJA IR PAGRINDINIAI ŽODŽIAI

Šiame darbe yra analizuojami Lietuvos respublikos biudžeto sudarymo procese taikomi ir naudojami principai. Siekiant tinkamai atskleisti principų panaudojimą darbe yra aiškinamasi, koks yra biudžeto sudarymo procesas, kaip šie principai yra taikomi įvairiose biudžeto sudarymo stadijose, bei etapuose, principų įtvirtinimas teisės aktuose, pritaikymas praktinėse situacijose. Šiame darbe taip pat analizuojama kokia įtaką valstybės biudžeto sudarymui turi principai, bei kokios svarbiausios institucijos dalyvauja biudžeto sudarymo procese, kokios yra šių institucijų funkcijos atitinkamuose proceso etapuose, kaip kiekviena iš jų pritaiko principus savo kompetencijų ribose.

Pagrindiniai žodžiai: Valstybės biudžetas, biudžeto sudarymo principai, valstybės pajamos.

This paper analyses the principles that are used and applied in the budget formation process of the Republic of Lithuania. To properly reveal the use of the principles, the paper explains what the budget formation process is, how these principles are applied at various stages and phases of budget formation, the consolidation of the principles in legal acts, and their application in practical situations. This paper also analyses the influence of the principles on the formation of the state budget, and what are the most important institutions involved in the budget formation process, what are the functions of these institutions at the relevant stages of the process, and how each of them applies said principles within the limits of its competences.

Keywords: State budget, budget formulation principles, state income.

TURINYS

ĮVADAS	1
1. Valstybės biudžeto samprata	4
1.1 Valstybės biudžeto sudarymo procesas	9
1.2 Pajamos, iš kurių yra formuojamas valstybės biudžetas ir jų formos	15
1.3 Principų taikymas, valstybės pajamų perskirstymo procese	19
2. Valstybės biudžeto sudarymo proceso principų samprata ir reikšmė	22
2.1 Programinio biudžeto principas.....	24
2.2 Ilgalaikio ir metinio biudžetinio planavimo derinimo principas.....	26
2.2.1 Ilgalaikio biudžetinio planavimo ir metinio biudžetinio planavimo principų tarpusavio ryšys.....	27
2.3 Fiskalinės drausmės (subalansuoto biudžeto) principas	29
2.3.1 Subalansuoto biudžeto ir fiskalinės drausmės principų sąveika bei probleminiai aspektai	31
2.4 Biudžetinės drausmės principas.....	33
2.4.1 Biudžetinės drausmės principo reikšmė ir probleminiai aspektai	35
2.5 Valdžių padalijimo principas bei jo problemos biudžeto sudarymo procese	37
2.5.1 Valdžių padalijimo principo įtaka biudžeto sudarymo procesui	39
2.6 Įstatymų, turinčių įtakos einamų metų biudžetui, priėmimo ribojimo principas	41
2.6.1 Įstatymų priėmimo proceso derinimas su įstatymų priėmimo ribojimu bei probleminiai aspektai	42
2.7 Biudžeto realumo ir pilnumo principas	44
2.7.1 Biudžeto realumo ir pilnumo principų sąveika, bei problemiški aspektai.....	45
3. Valstybės biudžeto proceso principų įtaka valstybės biudžeto sudarymo procesui bei principų problematika	46
4. Biudžeto proceso principų aiškinimas Lietuvos respublikos Konstitucinio teismo jurisprudencijoje	49
IŠVADOS.....	54
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	56
SANTRAUKA (lietuvių kalba)	61
SUMMARY (anglų kalba).....	62

IVADAS

Temos aktualumas. Kiekviena valstybė yra tam tikras visuomenės bendro darbo darinys, siekiantis įgyvendinti tikslus atitinkančius bendrą visuomenės požiūrį, bei padedančius tinkamam tokios visuomenės funkcionavimui. Tam, kad tokių funkcijų įgyvendinimas būtų kokybiškas, šis procesas reikalauja finansinių išteklių - siekiant tinkamai valdyti iš tam tikrų šaltinių gaunamas pajamas, valstybės valdžios organai turi įvesti į šią sritį sistemą, tokių pajamų surinkimui, bei paskirstymui. Dėl to yra suformuojamas bendras išdas į kurį šios pajamos yra surenkamos ir nustatoma, kokiems tikslams jos bus panaudotos. Toks lėšų surinkimo būdas turi būti ne chaotiškas piliečių pinigų surinkimas, o sistemingas, principais bei tam tikromis normomis grįstas procesas. Dėl šios priežasties, tokio proceso apipavidalinimui didelę reikšmę sudaro valstybės įtvirtinamos principinės nuostatos, bei jų tinkamas įgyvendinimas - jos užtikrina, kad procesas būtų skaidrus, efektyvus ir atitinkantis valstybės biudžetui keliamus reikalavimus konkrečioje valstybėje. Dėl šios priežasties yra svarbu ne tik kaip tokia procedūra yra įgyvendinama, tačiau kaip principai padeda šį procesą įgyvendinti tikslingiau, bei kaip jie prisideda prie bendros valstybės biudžeto sudarymo procedūros tinkamo valdymo – darbe yra nagrinėjamas klausimas kaip biudžeto procesui aktualūs principai yra įtvirtinami Lietuvos teisiniame reguliavime, bei kaip jie yra pritaikomi, kaip aiškinami teismų praktikoje. Problema kyla tame, kad biudžeto sudarymo proceso principai nėra plačiai nagrinėjami teisinėje literatūroje, todėl aiškinantis šių principų turinį ir esmę, kiekvieno atskiro principo turinys turi būti aiškinamasis iš atskirų šaltinių, mokslinės literatūros ir kitų šaltinių, kadangi kiekvienas principas yra įtvirtintas skirtinguose teisės aktuose. Atitinkamai, yra aktualu išsiaiškinti kaip biudžetas yra suprantamas Lietuvos respublikoje, kokios pajamos yra laikomos kartinėmis jį suformuojant, kadangi norint suprasti biudžeto proceso principų teikiamą naudą, turime tinkamai suprasti šias sąvokas ir procesus. Tinkama biudžeto proceso principų analizė leidžia įtvirtinti jų turinį teisės moksle, todėl yra kryptingiau ir efektyviau formuojamas biudžetas, bei procedūros, kuriomis vadovaujasi šiame procese dalyvaujantys subjektai, taip pat yra atkreipiamas dėmesys į reguliavimo probleminius aspektus. Dėl šių priežasčių valstybės biudžeto sudarymo procesas ir jame taikomi biudžeto formavimo principai turėtų būti plačiai analizuojami.

Darbo tikslas. Remiantis Lietuvos Respublikos norminių teisės aktų analizės, teisės mokslo literatūros, Lietuvos respublikos Konstitucinio teismo formuojamos praktikos nagrinėjimo pagrindu, išanalizuoti kokie principai yra aktualūs biudžeto sudarymo procesui, iš ko susideda jų

turinys, kaip jie yra pritaikomi. Šiai analizei taip pat svarbu nustatyti, kaip ir iš kokių pajamų yra sudaromas valstybės biudžetas, kokia naudą principai teikia, bei kokias problemas kelia atskirose proceso stadijose, todėl tai yra papildomas darbo tikslas.

Darbo uždaviniai:

1. Išanalizuoti atskirus principus, taikomus biudžeto sudarymo procese, įvertinti ir pateikti jų sampratą, esminius principų aspektus, teikiamą naudą, išnagrinėti jų problematiką.
2. Išsiaiškinti kaip biudžeto proceso principai padeda formuoti valstybės biudžeto pajamų surinkimą, bei išlaidų paskirstymą.
3. Atskleisti valstybės biudžeto sampratą, kaip vyksta biudžeto plano sudarymo procesas.
4. Įvertinti ir palyginti valstybės biudžeto pajamų surinkimo formas, nustatyti išlaidų paskirstymo sritis, išsiaiškinti kaip šias sritis įtakoja biudžeto proceso principai.
5. Nurodyti Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje pateiktus išaiškinimus, susijusius su biudžeto proceso principais – koks yra Konstitucinio Teismo ryšys su šiais principais.

Darbo objektas. Šio magistro darbo objektas yra teisės aktuose, specialioje literatūroje, Konstitucinio teismo jurisprudencijoje įtvirtinti, valstybės biudžeto proceso principai, todėl yra analizuojama, kaip jie yra įtvirtinami, aptariama jų problematika, bei lyginama kaip jie yra susiję tarpusavyje.

Darbe naudojami tyrimo metodai:

- 1) Sisteminis – aiškinamasi, biudžeto proceso principų vieta Lietuvos teisės sistemoje. Analizuojama kaip biudžeto principai įtakoja valstybės finansų sistemą, bei koks yra jų poveikis Lietuvos finansų sistemai.
- 2) Loginis – darbas grindžiamas nuoseklumu, tinkama teisės institutų analize, bei jų tarpusavio ryšių nustatymu, kurių pagrindu pateikiamos išvados analizuojamiems klausimams apibendrinti.
- 3) Aprašomasis – darbe yra aprašoma biudžeto sudarymo procesas, jo stadijos, bei šį procesą reglamentuojančios normos.
- 4) Analizė – analizuojami atskiri teisiniai institutai, siekiant geriau suprasti kaip principai padeda šių institutų įgyvendinimui. Aiškinamasi atskirų sąvokų esmės, o taip pat kaip kiekvienas principas įtakoja šių institutų tinkamą taikymą, bei aiškinimą.
- 5) Lyginamasis – siekiama palyginti skirtingas valstybės biudžeto pajamų formas, geriau suvokiant kokią įtaką šių pajamų rūšims daro biudžeto proceso principai. Siekiama

palyginti atskirus mokesčių teisės institutus, tam, kad tinkamai išsiaiškinti jų tarpusavio ryšį.

- 6) Lingvistinis – aiškinamasi atskirų sąvokų, principų turinys, analizuojant šias sąvokas, Konstitucinio teismo jurisprudenciją. Nagrinėjamas teksto turinys, siekiant išanalizuoti atitinkamas sąvokas, svarbias nagrinėjamai temai.

Darbo originalumas. Mokslinės literatūros, teisės aktų, konstitucinio teismo jurisprudencijos, susijusios su valstybės biudžeto ir jo sudarymo procesu, analizės kontekste, matoma, kad šiame procese taikomi principai nėra plačiai analizuojami, kadangi šie šaltiniai didžiąja dalimi analizuoja patį biudžeto sudarymo procesą, o principai tarsi paliekami nuošalėje. Visgi yra labai svarbu nagrinėti atskirus, biudžeto procesui specialiai taikomus principus, kadangi tai yra šio proceso sudedamoji dalis, nes jie užtikrina, kad toks procesas būtų tinkamai įgyvendintas, šį procesą „įstato į rėmus“, tai yra nuostatos, kuriomis turi vadovautis atitinkamame santykiuose dalyvaujantys subjektai. Būtent dėl šios priežasties yra svarbu atskleisti jų turinį ir prasmę, kadangi tik tokiu būdu biudžeto sudarymas bus skaidrus, efektyvus ir teisėtas, bei taikomas visiems subjektams vienodai. Svarbu pažymėti ir tai, kad didele dalimi moksliniuose darbuose, valstybės biudžeto sudarymo procesas yra analizuojamas ne finansų ir mokesčių teisės mokslo, o ekonomikos bei finansų mokslų kontekste, todėl šis nagrinėjimas yra dar svarbesnis, kadangi atkreipiamas dėmesys į platesnį nagrinėjimą, finansų teisės mokslo požiūriu. Dėl šių priežasčių yra svarbūs tiek biudžeto proceso principų nagrinėjimas, tiek ir analizė, siekiant pritaikyti šiuos principus kuo efektyviau ir naudingiau sudarant valstybės biudžetą, susisteminant bei kuo aiškiau nustatant, kaip jie yra taikomi, koks yra šių principų įtvirtinimo tikslas.

Literatūros šaltiniai. Šiame darbe, siekiant atskleisti darbo temą, naudojami įvairūs šaltiniai: kaip Lietuvos aukščiausios teisinės galios aktas – Lietuvos respublikos Konstitucija, kuriame yra įtvirtinti svarbiausi valstybės biudžeto sudarymo principai. Konstitucijos taikymą aiškina Lietuvos respublikos Konstitucinis teismas, todėl darbe taip pat svarbus šaltiniai yra šio teismo nutarimai, kuriuose įtvirtinami darbui aktualūs išaiškinimai. Taip pat be Konstitucijos, naudoti įstatymai, aktualūs biudžeto sudarymui, tokie kaip biudžeto sandaros įstatymas, fiskalinės drausmės įstatymas, valstybės išdo įstatymas, pridėtinės vertės mokesčio įstatymas ir kt., poįstatyminiai teisės aktai, vyriausybės nutarimai, bei biudžeto teisės aktai. Taip pat naudota oficialiame Finansų ministerijos tinklalapyje, bei Lietuvos banko tinklalapyje pateikta informacija.

1. Valstybės biudžeto samprata

Kiekviena valstybė tam tikra prasme yra darinys sudarytas iš įvairių institucijų, kurios atlieka atitinkamas, jų kompetencijos ribose nustatytas, funkcijas valstybėje. Vienos užtikrina piliečių sveikatos apsaugą, kitos užtikrina piliečių saugumą, dar kitos garantuoja tinkamą švietimą, socialinę apsaugą ir t.t. Tačiau, šioms funkcijoms įgyvendinti reikia lėšų. Taigi, siekiant patenkinti šių funkcijų įgyvendinimą, valstybės vienokia ar kitokia forma renka pajamas iš piliečių su tikslu vėliau šiuos surinktus išteklius panaudoti minėtoms funkcijoms įgyvendinti. Taigi tam, kad nebūtų chaoso ir pajamų surinkimas ir paskirstymas būtų struktūrizuotas, turi būti sukurtas tam tikras planas, kuriame valstybė numato kiek yra surenkama lėšų į bendrą išdą ir kokios yra valstybės prisiimtų įsipareigojimų išlaidos, tai yra kam bus panaudojamos tokios surinktos lėšos. Šiam tikslui pasiekti yra pasitelkiamas valstybės biudžetas – tam tikra priemonė skirta surinkti ir perskirstyti iš visuomenės surinktas pajamas. Tai yra valstybės numatomų biudžetinių metų pajamų ir išlaidų sąmata, nustatytam laikotarpiui arba kaip ši sąvoka yra pateikiama finansų ministerijos: „Valstybės biudžetas yra valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams. Valstybės biudžetą tvirtina Seimas priimdamas atitinkamų metų Biudžeto patvirtinimo įstatymą.“¹. Biudžetas gali būti suprantamas keliomis prasmėmis - dar gali būti suprantamas kaip tam tikri ištekliai, skirti panaudoti valstybės siekiamiems tikslams įgyvendinti arba kaip valstybės planas, nustatantis, kiek lėšų bus surinkta, bei kiek išlaidų bus patiriama, tam tikriems valstybės nustatytiems tikslams įgyvendinti, per valstybės nustatytą laikotarpį, tačiau teisine prasme biudžetą turėtume suprasti kaip įstatymą, kuriuo yra patvirtinamas valstybės biudžetas², arba savivaldybės tarybos sprendimas, kuriuo patvirtinamas atskiros savivaldybės biudžetas³. Taigi iš esmės ir vienu ir kitu atveju, biudžetą, žvelgiant iš teisinės perspektyvos, turėtume suprasti kaip nustatyta tvarka priimtą teisės aktą, kuriuo yra patvirtinamos planuojamos valstybės ar savivaldybės pajamos ir išlaidos. Biudžeto sandaros įstatymas taip pat nurodo konsoliduoto biudžeto sąvoką – „biudžetas, kurį sudaro valstybės biudžetas, savivaldybių biudžetai, valstybės socialinių fondų biudžetai ir Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetas sujungus nurodytų biudžetų rodiklius ir eliminavus planuojamus tarpusavio pervedimus“⁴.

¹ Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. „Biudžetas“, [interaktyvus], 2024. Prieiga per internetą: <https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/>

² Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 24-596.

³ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 24-596

⁴ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 24-596

Atitinkamai skirtingose valstybėse biudžetas turi skirtingą laikotarpį, kuriam jis yra sudaromas, todėl svarbu žinoti kokiam laikotarpiui biudžetas yra planuojamas Lietuvos Respublikoje - nustatytas biudžeto vykdymo laikotarpis yra biudžetiniai metai – kaip tai yra įtvirtinta Lietuvos respublikos Konstitucijos (toliau – LR Konstitucija; Konstitucija) 129 straipsnyje. Šis laikotarpis prasideda sausio 1 dieną, bei baigiasi gruodžio 31 dieną⁵. Taigi, LR Konstitucija įtvirtina laikotarpį, biudžetinio plano įvykdymui – atitinkamai suplanuotas biudžetinis planas, bei biudžeto tikslai turi būti įgyvendinti per šį laikotarpį. Be abejo, toks plano parengimas valstybėse yra deleguojamas atitinkamoms institucijoms, nuo kurių priklauso, kad jis būtų sudarytas tinkamai. Šiam tikslui valstybės suteikia valdžios institucijoms kompetenciją atlikti atitinkamas funkcijas, susijusias su biudžeto sudarymu ir kurios bus atsakingos už šio plano parengimą, bei patvirtinimą. Lietuvos respublikos Konstitucijos 130 straipsnyje įtvirtinta, kad už valstybės biudžeto parengimą yra atsakinga Lietuvos Respublikos vyriausybė⁶. Tačiau nors ir tiesiogiai Konstitucijoje nėra įtvirtinta, finansų ministerija⁷, parengia planą, pagal kitų ministerijų, bei institucijų poreikius ir veiklas, o vėliau šį planą pateikia Seimui svarstyti. Pavyzdžiui, žvelgiant į paskutiniu metu teiktas iniciatyvas, finansų ministerija pasiūlė padidinti finansavimą šalies apsaugai⁸. Atitinkamai, 2024 m. birželio 20 d. Vyriausybė pritarė tokiam finansų ministerijos pasiūlymui, todėl su šiomis papildomomis lėšomis gynybos finansavimas šiemet pasieks 3 proc. Lietuvos Bendrojo vidaus produkto (toliau - BVP) laikotarpiu nuo 2025 iki 2030 metų. Taigi, galime matyti, kad finansų ministerija pateikė pasiūlymą didinti gynybos finansavimą, todėl planuojant valstybės biudžetą buvo numatyta, jog krašto apsauga turėtų sudaryti esminę dalį biudžeto, kadangi tai buvo viena iš labiausiai aktualių sričių biudžeto formavimo metu. Šis finansavimo didinimas susideda iš: solidarumo įnašo pratęsimo, pelno mokesčio sprendimų, akcizų sprendimų ir saugumo įnašo koncepcijos. Taigi, šis pavyzdys puikiai parodo, kaip yra pritaikomas ilgalaikio ir metinio biudžeto planavimo principas, kadangi yra matoma, jog finansų ministerija siūlydama tokius pokyčius, pasiūlymą formuoja tokiu būdu, kuris nurodytų, kokios yra ateities perspektyvos, kaip siūlymas yra siekiamas įgyvendinti, kokių priemonių reikia imtis ir iš kokių lėšų šis pasiūlymas bus

⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. *Valstybės žinios*, 1992, 33-1014.

⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. *Valstybės žinios*, 1992, 33-1014.

⁷ Baubkutė, G. et al. (2018) Savivaldybės biudžeto sudarymo (planavimo) ypatumai. Vilnius: Vilniaus universitetas.

⁸ Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. „Seimas patvirtino Gynybos fondo paketą“, [interaktyvus], 2024. Prieiga per internetą: <https://finmin.lrv.lt/lt/naujienos/seimas-patvirtino-gynybos-fondo-paketa/>

įgyvendinamas. Teikiant pasiūlymus ir rengiant valstybės biudžeto planą yra svarbu atsižvelgti į įvairius rodiklius, tačiau vienas iš pagrindinių yra bendrasis vidaus produktas ar kitaip BVP⁹ – rodiklis, parodantis, kiek buvo pagaminta prekių ir suteikta paslaugų šalies teritorijoje per tam tikrą laiką – įprastai per ketvirtį arba per metus. BVP leidžia įvertinti kokia yra ekonominė situacija valstybėje ilguoju laikotarpiu, lyginant su kitomis šalimis arba lyginant su praėjusiu laikotarpiu buvusia situacija valstybėje – taigi atitinkamai ilgalaikio ir metinio biudžeto planavimo derinimo principas sudaro didelę reikšmę, šiame kontekste, kadangi būtent šis principas užtikrina, jog ilgalaikėje perspektyvoje sukurtas planas būtų suderintas su trumpalaikės perspektyva, o tam yra svarbu jog būtų tinkamai įvertinta situacija valstybėje. Žinoma, kaip ir kiekvienas, šis rodiklis turi savo tam tikrus įvertinimo kriterijus, kurie yra treji: išlaidų, gamybos arba pajamų¹⁰ - valstybės BVP yra įvertinamas pagal valstybės išlaidas, gamybos pajėgumus arba surinktas pajamas. Bendrasis vidaus produktas yra labai svarbus biudžeto sudarymo etape, kadangi yra svarbu nustatyti kokia yra valstybės ekonominė situacija plano sudarymo metu, kokios yra ekonominės valstybės perspektyvos ir kt. Svarbu nepamiršti, kad biudžeto sudarymo procesas yra gana sudėtingas ir susidedantis iš daugelio veiksmų, todėl yra labai svarbu, kad kaip ir valstybės BVP įvertinimas, taip ir kiekvienas kitas biudžeto sudarymo žingsnis būtų atliktas tinkamai, bei skrupulingai. Tai reiškia, jog taip pat turi būti laikomasi ir terminų, nustatytų šio biudžeto projekto sudarymui. Lietuvos respublikos Konstitucijos¹¹ (toliau – LR Konstitucija; Konstitucija) 131 straipsnis nurodo, kad Lietuvoje valstybės biudžeto projektą svarsto Seimas ir tvirtina įstatymu iki naujųjų biudžetinių metų pradžios. Tai reiškia, kad Seimas yra viena iš svarbiausių institucijų, svarstant bei tvirtinant valstybės biudžetą, tačiau ne kiek mažiau svarbus yra ir kitų institucijų vaidmuo. Pavyzdžiui, Konstitucijos 130 straipsnyje įtvirtinta ir tai, jog valstybės biudžeto projektą sudaro vyriausybė¹², bei pateikia Seimui ne vėliau kaip prieš 75 dienas iki biudžetinių metų pabaigos. Vyriausybė yra atsakinga už tai, kad biudžeto projektas būtų parengtas atsižvelgiant į valstybės poreikius ir svarbiausias, bei aktualiausias sritis, kurioms valstybės pajamos turėtų būti skirtos. Tačiau nors ir biudžeto projektą sudaro vyriausybė, svarstant biudžeto projektą, išlaidas gali didinti Seimas. Tai labai puikiai parodo, kaip visos valstybės institucijos turi dirbti iš vien tam,

⁹ Lietuvos Bankas. „Bendrasis vidaus produktas“ [interaktyvus], 2024. Prieiga per internetą: <https://www.lb.lt/lt/bvp>

¹⁰ Baubkutė, G. et al. (2018) *Savivaldybės biudžeto sudarymo (planavimo) ypatumai*. Vilnius: Vilniaus universitetas.

¹¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. *Valstybės žinios*, 1992, 33-1014.

¹² Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. *Valstybės žinios*, 1992, 33-1014

kad valstybės biudžetas būtų sudarytas tinkamai – įstatymų vykdomoji valdžia yra atsakinga už vienas sritis, kai tuo tarpu įstatymų leidžiamoji ir teisminė valdžios atlieka kitas funkcijas svarbias biudžeto sudarymui, tačiau be vienos ar kitos institucijos funkcijų, biudžeto sudarymas būtų problematiškas. Be Seimo, biudžeto planą turėtų patvirtinti kitos institucijos, tačiau tai iškreiptų visą biudžeto sudarymo procedūrą, kadangi jei biudžetą galėtų patvirtinti institucijos, sudarančios biudžeto planą, kiltų klausimų dėl skaidrumo principo įgyvendinimo ir pan. Svarbu pažymėti ir tai, kad didinti¹³ išlaidas Seimas gali tik nurodydamas šių išlaidų finansavimo šaltinius. Mažinti įstatymų numatytų išlaidų Seimas negali, kadangi tokios išlaidos ir yra numatytos būtent įstatymuose - tačiau įstatymuose numatytos išlaidos gali būti pakeistos, koreguojant tuos pačius įstatymus. Toks teisinis įtvirtinimas rodo, kad Seimas norėdamas padidinti išlaidas, turi nurodyti iš kokių lėšų šios padidintos išlaidos bus finansuojamos. Tai be abejo reiškia, kad Seimas norėdamas padidinti išlaidas, turi iš anksto numatyti kokiomis pajamomis šios išlaidos bus padengtos, todėl galime matyti, kad Seimas neturi pilnos kompetencijos padidinti biudžeto išlaidas, nepaisydamas išlaidų padengimo šaltinių. Seimui priskirta kompetencija pagrįsti išlaidų didinimą tam tikra prasme rodo, kad Seimas yra atskaitingas prieš visuomenę, kadangi turi atsiskaityti ir pagrįsti savo veiksmus, pasiaiškinti, kokios yra tokių pokyčių priežastys ir kaip planuojama tas išlaidas padengti. Tuo pačiu, galime matyti, jog išlaidų mažinimas taip pat nėra lengvas klausimas Seimui, kadangi siekiant sumažinti įstatymų numatytas išlaidas, visų pirma turi būti pakeisti įstatymai. Be abejo, šiame kontekste yra svarbu kaip įgyvendinamas biudžeto skaidrumo principas - Seimas turi nurodyti išlaidas padengiančius šaltinius, arba kitais žodžiais tariant Seimo atlikti veiksmai išlaidų planavime turi būti skaidrūs prieš visuomenę. Taigi, valstybės biudžetas turi būti formuojamas tokiu būdu, kad valstybės finansiniai ištekliai būtų planuojami, perskirstomi ir valdomi užtikrinant efektyvų valstybės funkcijų įgyvendinimą, bei valstybės ekonomikos vystymąsi, tačiau tuo pačiu toks valdymas turi būti skaidrus, teisėtas ir pagrįstas. Teisės aktuose yra įtvirtinami principai, specifiniai biudžeto sudarymo procesui, kurie užtikrina, jog šie tikslai būtų įgyvendinami. Tai yra tam tikros atskiros teisės šakos pamatinės nuostatos, kuriomis vadovaujasi tos teisės šakos santykio subjektai – ne išimtis finansų ir mokesčių teisė. Biudžeto sudarymo principai tai yra biudžeto sudarymo procesą reglamentuojančios pamatinės nuostatos, kurios padeda išvengti tokios problemos, kai už biudžeto sudarymą

¹³Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Valstybės žinios, 1992, 33-1014.

atsakingos institucijos, nereaguoja ar nepakankamai sureaguoja į valstybėje vykstančius procesus, bloginančius finansinę padėtį ar yra neatsakingas valstybės institucijų požiūris į valstybės biudžeto sudarymą - būtent jų laikymasis padeda užtikrinti, kad biudžetas būtų sudaromas skaidriai, efektyviai, bei sklandžiai. Kiekviena valstybė, siekdama tinkamai ir sklandžiai vykdyti valstybės biudžeto proceso formavimą įtvirtina principines nuostatas, kuriomis vadovaujantis yra nustatomas valstybės biudžeto politikos kryptingumas. Šie principai užtikrina, kad kiekvienas biudžeto sudarymo etapas būtų teisėtas ir remtųsi teisės aktais. Nors ir Lietuvoje teisingumą vykdo teisminė valdžia, tačiau šią proceso dalį užtikrina valstybės kontrolė¹⁴ – Lietuvos Respublikos Seimui atskaitinga aukščiausioji audito institucija¹⁵. Lietuvos Konstitucijos 127 straipsnyje numatyta, jog Lietuvos biudžetinę sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai. Taigi, Konstitucija numato biudžeto savarankiškumo principą – „Įstatymiškai įtvirtinta, jog tiek valstybės, tiek savivaldybių biudžetai yra savarankiški, turi savarankiškas, priskirtąsias pajamas, savarankiškas išlaidų kryptis, savarankišką biudžetinę kompetenciją“¹⁶. Toks įtvirtinimas rodo, jog yra vienas bendras biudžetas į kurį yra surenkamos pajamos, gaunamos iš įvairių šaltinių, tačiau taip pat vietos savivaldybės turi atskirtus ir savarankiškus savo biudžetus. Tokia sistema reiškia, kad savivaldos turi kompetenciją pačios tvirtinti savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planą biudžetiniams metams¹⁷. Be kita ko labai svarbu, kad biudžetas būtų sudaromas laikantis subalansuotumo principo - Vilniaus universiteto Ekonomikos fakulteto Ekonominės politikos katedros mokslininkės Giedrė Dzemydaitė ir Agnė Pupkutė nurodo, jog „Biudžeto subalansuotumas, dar kitaip vadinamas balanso principas, yra išskiriamas daugelyje šaltinių. Valstybės biudžetas gali būti 3 rūšių: perteklinis, subalansuotas arba deficitinis. Biudžeto perteklius reiškia, kad pajamos yra didesnės už išlaidas, o deficitas – atvirkščiai – pajamos mažesnės už išlaidas. Balanso principas nurodo, kad einamųjų metų pajamos turi atitikti tų metų išlaidas – biudžetas turi būti subalansuotas“¹⁸. Svarbu tinkamai nustatyti, kokia yra reali valstybės finansinė situacija, kadangi tik tinkamai nustatčius realią situaciją, galima pagrįstai planuoti valstybės finansavimo galimybes,

¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. *Valstybės žinios*, 1992, 33-1014.

¹⁵ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės įstatymas. 1995 m. gegužės 30 d. Nr. I-907. *Valstybės žinios*, 51-1243.

¹⁶ Rinkevičiūtė, A. et al. (2019) Biudžeto samprata ir jos problematika. Vilnius: Vilniaus universitetas.

¹⁷ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. *Valstybės žinios*, 24-596.

¹⁸ DZEMYDAITĖ, G.; ir PUPKUTĖ, G. (2016) Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. Socialinių mokslų studijos. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.

bei skirstyti finansavimą skirtingoms programoms. Tuo pačiu, realiai įvertinus, kokia yra finansinė valstybės situacija, galima matyti, kokias sritis valstybė finansuoja, kokias programas remia, kokias kryptis ir socialines veiklas valstybė propaguoja arba kaip tik atvirkščiai – siekia sustabdyti, bei sumažinti prekių ar paslaugų vartojimo. Taip pat ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas yra pažymėjęs, kad už biudžeto sudarymą atsakingos institucijos „negali nereaguoti į tokį esminį valstybės ekonominės ir finansinės būklės pokytį, kai dėl ypatingų aplinkybių (ekonominės krizės, gaivalinės nelaimės ir kt.) valstybėje susiklosto itin sunki ekonominė, finansinė padėtis“¹⁹. Taigi, iš esmės Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas patvirtina, jog valstybė negali nepaisyti bei turi reaguoti į valstybės finansinės ir ekonominės būklės pokyčių situaciją, o tai siejasi ir su balanso principu, kadangi valstybė turi numatyti tam tikras pajamas, kurios būtų naudojamos ištikus staigiam finansinės ir ekonominės situacijos pasikeitimui, tai yra įtvirtinti dalį pajamų ypatingų aplinkybių atsiradimui. Be abejo svarbu pažymėti ir tai, kad metodinėje literatūroje ir valstybės biudžeto sudarymą reglamentuojančiuose teisės aktuose, nurodomų tam tikrų biudžeto išlaidų dalies planavimo reikalavimų sąrašo nėra, o ir dažniausiai pasitaikantys reikalavimai pateikiami nevienodu nuoseklumu²⁰. Taigi, tai reiškia, jog nėra konkrečiai nurodoma, biudžeto išlaidų dalies planavimo reikalavimų, o pateikiami reikalavimai nėra pastovūs, dėl ko biudžeto išlaidų dalies planavimas gali būti sunkiau nuspėjamas, o tai savo ruožtu sunkina stabilaus finansavimo planavimą.

1.1 Valstybės biudžeto sudarymo procesas

Tam, kad tinkamai suprasti kaip valstybės biudžeto procese yra panaudojamos teisės aktuose įtvirtintos principinės nuostatos, turime suprasti kaip yra sudaromas valstybės biudžetas, o tik vėliau galima nagrinėti, kaip kiekvienas iš principų yra suderinamas su šiuo procesu. Valstybės biudžeto sudarymo procesas yra sudėtingas ir kruopščiai reglamentuotas Lietuvos respublikos įstatymais, kadangi tai yra ne tik labai svarbi valstybės pajamų surinkimo priemonė, bet taip pat ir valstybės finansų sistemos didžioji dalis, kuriai yra būdingas principų pritaikymas. Be abejo, reikia pažymėti ir tai, kad biudžeto planą sudaro ne viena, o kelios

¹⁹ Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2009, Nr. 14/07-17/08-25/08-39/08.

²⁰ BIVAINIS, J., BUTKEVIČIUS, A. (2002) Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Ekonomikos teorija ir praktika. Pinigų studijos, 2002.

skirtingos institucijos, kurios remiasi tarpusavio bendradarbiavimu, todėl yra labai svarbus tinkamas komunikavimas ir bendras šių institucijų sutarimas, siekiant, kad biudžetas būtų sudarytas, kuo palankiau valstybės, bei jos piliečių interesais. Lietuvos teisinėje sistemoje yra įtvirtintas valdžių padalijimo principas, kuris yra aktualus šiame kontekste – jis įstatymais nustato visoms valdžios institucijoms kompetencijas, kurių jos negali viršyti, susijusias su biudžeto vykdymu ir sudarymu. Šis procesas priklausomai nuo valstybės, dažnai apima keletą svarbių etapų. Lietuvos respublikos Konstitucijos (toliau - Konstitucija) 127 straipsnis nurodo, jog Lietuvos biudžetinę sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai²¹. Taigi, svarbu pažymėti, kad valstybės biudžetas yra sudarytas ne iš vieno valstybės biudžeto, tačiau taip pat ir iš savarankiškų vietos savivaldybių biudžetų – Konstitucija numato, kad nors ir savivaldybių biudžetai yra savarankiški, tačiau valstybės nustatomas įplaukų dydžiai riboja tokį jų savarankiškumą²². Lietuvos respublikos Konstitucinis teismas savo jurisprudencijoje išaiškino Konstitucijos 127 straipsnyje įtvirtinta normą – nutarime teismas aiškino, jog „Konstitucijos 127 straipsnio antrojoje dalyje nustatyta, kad „valstybės biudžeto pajamos formuojamos iš mokesčių, privalomų mokėjimų, rinkliavų, pajamų iš valstybinio turto ir kitų įplaukų“²³. Taigi, vienas iš pagrindinių valstybės biudžeto šaltinių yra mokesčiai, o šių pajamų dalis yra perskirstoma ir savivaldybių biudžetams. Remiantis Konstitucijos 67 straipsnio 15 punktu galima tvirtinti, kad mokesčiai – tai įstatymu nustatyti privalomi, neatlygintini juridinių ir fizinių asmenų atitinkamo dydžio mokėjimai nustatytu laiku į valstybės (savivaldybės) biudžetą (tam tikrais atvejais – į nebiudžetinius tikslinius fondus). Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas taip pat yra išaiškinęs mokesčio paskirtį: „Akivaizdu, kad pagrindinė mokesčių paskirtis – fiskalinė, jie naudojami sudaryti valstybės išdui, skirtam visuomenės ir valstybės viešiesiems poreikiams tenkinti arba kitaip tarant valstybės piniginių išteklių sukaupimo. Be to, mokesčiais reguliuojami valstybėje vykstantys socialiniai, ekonominiai procesai, remiamos naudingos ūkinės pastangos, pritraukiamas kapitalas, investicijos arba priešingai – stabdomos nepageidautinos socialinės-ekonominės raidos

²¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. *Valstybės žinios*, 1992, 33-1014.

²² Rinkevičiūtė, A. et al. (2019) Biudžeto samprata ir jos problematika. Vilnius: Vilniaus universitetas, 40 psl.

²³ Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 67-1696

tendencijos²⁴. Papildant Konstitucinio teismo jurisprudencijoje pateiktą išaiškinimą, svarbu nepamiršti ir tai, kad valstybėje vykstančių procesų reguliavimas²⁵ yra atliekamas per tam tikrų prekių ar paslaugų apmokestinimą ar kaip tik mažesnio mokesčio tarifo nustatymą tam tikrai prekei – kitaip vadinama mokesčio reguliacine funkcija. Pavyzdžiui, jei valstybė siekia, kad visuomenė taptų sveikesnė yra nustatomi didesni mokesčio tarifai, akcizai tokioms prekėms, kurios daro neigiamą poveikį piliečių sveikatai. Dažnu atveju, valstybė siekia nustatyti didesnius tarifus tokioms prekėms kaip alkoholio ar tabako gaminiai. Tai yra neabejotinai neigiamą įtaką darančios prekės, todėl valstybė nustato didesnius tarifus ir tokiu būdu reguliuoja, kad šių prekių vartojimas būtų mažesnis. Nepaisant to, kad centrinė valdžia, nepriklausomai nuo vietos savivaldų, turi teisę nusistatyti savo finansinius prioritetus, rengti ir vykdyti biudžetus, kurie atspindi jų ekonominius tikslus ir uždavinius, tai taip pat siejasi su programinio biudžeto principu, kadangi tam tikrų sričių ribojimas ar skatinimas remiasi specifinių programų finansavimu. Programinio finansavimo principo problema kyla svarstant klausimą dėl išlaidų paskirstymo – biudžeto sandaros įstatymo 9 straipsnis numato valstybės interesus, kuriuos yra galima finansuoti iš valstybės biudžeto, tačiau nenustatomas detalus finansavimas. Valstybė finansuoja ir tokias valstybės teikiamas paslaugas, kurių negali suteikti privatūs subjektai²⁶. Be abejo, šiems poreikiams finansuoti reikalingas finansavimas - valstybės biudžetas susideda iš finansinių išteklių, kurie yra skirti centrinių institucijų veiklai, tačiau taip pat ir iš išlaidų, susijusių su nacionalinio lygmens politikos įgyvendinimu, tokiose srityse, kaip švietimas, sveikata, gynyba, infrastruktūra ir socialinė apsauga. Kita vertus, vietos savivaldų biudžetai yra skirti funkcijoms, tokioms pačioms, kaip ir nacionaliniu lygiu, tačiau vietos savivaldos lygiu. Skirtingai, nei nacionaliniu lygiu, savivaldų biudžetai yra sudaromi pagal savivaldybės gyventojų poreikius ir prioritetus, derinant šiuos biudžetus su valstybės biudžetu, bei valstybės teisės aktais ir nuostatomis - „Vietiniai biudžetai yra priklausomi nuo vietos savivaldos organų ir atlieka vietinės valdžios aprūpinimo reikalingais finansiniais ištekliais funkciją. Kiekvienas administracinis - teritorinis vienetas turi savo biudžetą. Šie biudžetai yra atskirti nuo centrinio valstybės biudžeto ir funkcionuoja

²⁴ Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 67-1696.

²⁵ Šaltienė, I. et al. (2010) Mokesčių sistemos įvertinimas. Mokesčių sistemų lyginamoji analizė / Ilma Šaltienė . Kaunas: Lithuanian Academic Libraries Network LABT.

²⁶ Užubalis, G. et al. (2012) Mokesčių teisės paskirtis ir funkcijos (apmokestinimo teorijų kritinė analizė). Kaunas: Lithuanian Academic Libraries Network LABT.

autonomiškai²⁷. Toks biudžeto sistemos modelis užtikrina dvigubą – centralizuotą (valstybės mastu) ir decentralizuotą (savivaldybių mastu) valdymą, kuris leidžia efektyviai paskirstyti finansinius išteklius tarp centrinių ir vietos valdžios institucijų, tačiau tuo pačiu ir leidžia kiekvienai biudžetinei institucijai atlikti savo funkcijas pagal savo kompetenciją, nepažeidžiant bendrų fiskalinės atsakomybės ir stabilumo principų. Pagal Konstitucijos 129 straipsnį, Lietuvoje biudžetiniai metai prasideda sausio 1 dieną ir baigiasi gruodžio 31 dieną. Atitinkamai, kaip nurodo Konstitucijos 130 straipsnis, Vyriausybė turi sudaryti ir pateikti valstybės biudžeto projektą ne vėliau kaip prieš 75 dienas iki biudžetinių metų pabaigos, tačiau biudžeto projektą apsversto ir tvirtina įstatymu Seimas iki naujųjų biudžetinių metų pradžios. Konstitucijoje taip pat yra įtvirtinta valstybės biudžeto nepatvirtinimo laiku pasekmės – 132 straipsnyje įtvirtinta, jog, biudžeto išlaidos biudžetinių metų pradžioje kiekvieną mėnesį negali viršyti praėjusių metų valstybės biudžeto 1/12 išlaidų. Taigi, biudžeto projektas turi laikytis nustatytų terminų, bei yra numatytos ribos, išlaidoms, biudžeto planui. Be to, biudžetiniais metais Seimas gali ir pakeisti biudžetą - jis keičiamas pagal tą pačią tvarką, pagal kurią sudaromas, priimamas ir patvirtinamas. Prireikus Seimas gali patvirtinti papildomą biudžetą. Vyriausybės parengtame biudžeto projekte turi būti numatytos lėšos, reikalingos įstatymams įgyvendinti. Iš esmės, biudžeto sudarymas yra vyriausybės ir finansų ministerijos kompetencija, kai tuo tarpu biudžeto priėmimas yra Seimo kompetencija – vyriausybė kartu su finansų ministerija parengia biudžeto planą, kurį Seimas vėliau turi patvirtinti, taip išreiškdamas savo nuomonę apie sudarytą planą, ar jis yra tinkamas ar ne. Kadangi biudžeto sudarymo procesas yra įtvirtintas Konstitucijoje, tai tokia samprata leidžia daryti prielaidą, kad visi valstybės biudžeto pajamų šaltiniai, planuojamos pajamos, išlaidos, kurioms valstybės biudžeto lėšos skiriamos, tų lėšų dydis, subjektai, kuriems skiriami valstybės biudžeto asignavimai, privalo būti nurodyti valstybės biudžeto įstatyme. Nors teisinėje literatūroje²⁸ biudžeto sudarymas yra skiriamas į aštuonias, tačiau šis procesas turi keturias esmines stadijas, be kurių biudžeto sudarymas nebūtų įmanomas:

²⁷ Baubkutė, G. et al. (2018) Savivaldybės biudžeto sudarymo (planavimo) ypatumai / Gintarė Baubkutė. Vilnius: Vilniaus universitetas.

²⁸ Birmontienė, T. et al. (2002) Lietuvos konstitucinė teisė: [vadovėlis]. 2nd-asis leid. edition. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras.

- 1) Biudžeto projekto sudarymas²⁹ – stadija, kai parengiamas biudžetas ir parengiamas teisės aktas dėl patvirtinimo. Tai yra pirminė viso biudžeto proceso stadija, kurios metu yra suplanuojamos biudžeto pajamos bei asignavimai atitinkamam laikotarpiui, atliekamas jų įvertinimas bei suderinimas ir kartu yra parengiamas teisės akto projektas, kuriuo bus patvirtintas biudžetas ateinantiems biudžeto metams. Šios proceso stadijos esmė yra pačio biudžeto parengimas – planas yra rengiamas, koreguojamas, tvirtinamas, taip pat yra atsižvelgiama į įvairius valstybės finansinės būklės kriterijus, šiam planui parengti. Tinkamas kriterijų nustatymas yra esminis biudžeto projekto sudarymo pagrindas, kadangi tinkamai įvertinus kokia yra valstybės finansinė situacija galima nustatyti kokių išteklių valstybė atitinkamu laikotarpiu turi daugiausiai ir kurios vietos valstybės finansuose yra silpnesnės. Svarbiausias biudžeto projekto sudarymo tikslas yra parengti valstybės biudžetą, kuris atitiktų šalies ekonominius tikslus ir užtikrintų tinkamą valstybės funkcijų vykdymą. Visų pirma, biudžeto projekto sudarymas prasideda nuo Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, kuri kartu su vyriausybe nustato biudžeto strategines gaires ir tikslus. Šios gairės yra skelbiamos viešai, kiekvienam piliečiui, todėl taip yra užtikrinamas skaidrumo principo įgyvendinimas³⁰. Šio etapo metu yra nustatomi tokie ekonominiai rodikliai, kaip BVP augimas, infliacija, darbo rinkos būklė ir numatomos surinkti valstybės pajamos. Vėliau yra nustatomi fiskaliniai tikslai, kuriais kartu yra siekiama užtikrinti valstybės biudžeto tvarumą ir laikytis fiskalinės atsakomybės principų. Galiausiai, atsižvelgiant į ekonomines prognozes, yra parengiamos preliminarios pajamų ir išlaidų prognozės, į kurias yra atsižvelgiama sudarant biudžeto projekto pagrindą. Sudarius tokį biudžeto planą jis teikiamas Seimui svarstyti ir taip yra pereinama prie kitos biudžeto sudarymo proceso stadijos – biudžeto svarstymo ir tikrinimo.
- 2) Biudžeto svarstymas ir tikrinimas³¹ – priimamas įstatymas, kuriuo yra patvirtinami pagrindiniai biudžeto rodikliai. Parengtas valstybės biudžeto projektas yra pateikiamas Vyriausybei, kuri peržiūri ir svarsto visus pateiktus duomenis, siekiant užtikrinti, kad šis projektas atitiktų valstybės prioritetus. Esant būtinumui, Vyriausybė gali atlikti pataisas ir

²⁹ Lietuvos Respublikos Seimas. „Visuomenei ir žiniasklaidai“, [interaktyvus], 2024. Prieiga per internetą: https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=37295&p_k=1&p_t=269046&p_a=1000&p_kade_id=10

³⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. TAR, 2021, Nr. 9093.

³¹ Birmontienė, T. et al. (2002) Lietuvos konstitucinė teisė: [vadovėlis]. 2nd-asis leid. edition. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras.

pakoreguoti valstybės biudžeto projektą pagal savo prioritetus ar siūlymus iš ministerijų. Po šių veiksmų atlikimo valstybės biudžeto projektas yra pateikiamas Seimui svarstyti. Seimas apsveria ar šioje stadijoje sudarytas biudžeto planas yra atitinkantis visus teisės aktus, bei yra patvirtinti visi biudžeto rodikliai. Taip pat svarbu, jog sudarytas planas atitiktų biudžeto sudarymo proceso principus, kadangi šių principinių nuostatų laikymasis šiuose etapuose yra esminis veiksnys biudžeto skaidrumui ir teisėtumui užtikrinti. Apsvarsčius ir patikrinus biudžetą yra pereinama prie kitos biudžeto sudarymo stadijos, tai yra jau patvirtinto biudžeto vykdymo.

- 3) Patvirtinto biudžeto vykdymas³² – lėšų numatytų, teisės akte surinkimas ir suplanuotų asignavimų skyrimas finansuoti tas programas, kurios numatytos biudžete. Iš esmės šioje stadijoje yra surenkamos lėšos pagal nustatytą biudžeto projektą ir yra finansuojamos taip pat šiame plane numatytos programos. Pagal biudžeto sandaros įstatymo VI skyrių, kuriame reglamentuojamas biudžetų vykdymas, už biudžeto vykdymą yra atsakinga vyriausybė³³. Įstatyme taip pat įtvirtinta, kad už savivaldybių biudžetų vykdymą yra atsakingi merai. Toks valdžios padalinimas yra naudingas, kadangi jis palengvina lėšų surinkimą į valstybės biudžetą. Merai organizuoja savivaldybių biudžetų vykdymą, o tai užtikrina savivaldybių autonomiją, biudžeto pajamų surinkimo klausimo kontekste. Pažymėtina ir tai, kad toks surinkimas tampa ganėtinai paprastesnis, nei tuo atveju, jei centrinė valdžia būtų atsakinga už kiekvienos savivaldos pajamų surinkimą, nes tada įsivyratų chaosas ir tai būtų fiziškai labai sudėtinga padaryti.
- 4) Biudžeto vykdymo įvertinimas³⁴ – šioje stadijoje yra įvertinama ar buvo pasiektas rezultatas, kurio buvo siekiama sudarant biudžetą. Biudžeto vykdymas yra nuolatos stebimas ir vertinamas jo vykdymas. Finansų ministerija bei kitos institucijos užtikrina, kad biudžeto išlaidos būtų atliekamos pagal patvirtintą planą. Pasibaigus finansiniams metams, teikiama metinė ataskaita apie biudžeto vykdymą, kurią analizuoja Seimas, vyriausybė ir valstybės kontrolės institucijos. Toks vertinimas, leidžia įvertinti, kaip buvo panaudoti biudžeto ištekliai ir ar buvo pasiekti numatyti tikslai.

³² Birmontienė, T. et al. (2002) Lietuvos konstitucinė teisė: [vadovėlis]. 2nd-asis leid. edition. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras.

³³ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 24-596.

³⁴ Birmontienė, T. et al. (2002) Lietuvos konstitucinė teisė: [vadovėlis]. 2nd-asis leid. edition. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras.

Taigi, valstybės biudžeto sudarymo procesas yra ganėtinai sudėtinga ir didelio dėmesio reikalaujanti procedūra, kurios metu negali būti palikta vietos klaidoms, kadangi nuo jos priklauso visos valstybės finansų paskirstymas, o tai be abejojimo įtakoja ir visos valstybės institucijų veiklą. Tai yra detali ir struktūrizuota procedūra, apimanti daugybę etapų, nuo biudžetinės strategijos nustatymo iki galutinio biudžeto tvirtinimo. Kadangi biudžetas yra sudaromas ilgam laikotarpiui, labai svarbu, jog būtų atliekama periodinė šio plano vykdymo stebėseną – tai užtikrina, jog biudžeto būtų laikomasi tam tikrais jo etapais. Biudžetas užtikrina, kad valstybės ištekliai būtų paskirstyti tikslingai ir atsakingai, atsižvelgiant į valstybės finansinės sistemos taikomus principus, ekonominius tikslus, socialinius poreikius, fiskalinės atsakomybės normas. Biudžeto priėmimo ir vykdymo procesas apima nuolatinę kontrolę ir stebėseną, kad būtų užtikrinta finansų valdymo skaidrumas ir efektyvumas. Kiekviena iš stadijų turi tam tikrą specifiką ir dėl ko jos yra tokios svarbios užtikrinant tinkamą biudžeto plano parengimą ir įgyvendinimą, tačiau svarbu nepamiršti, jog kiekviena stadija turi atitikti principines nuostatas, taikomas tokio plano parengimui, kadangi užtikrinant principų įgyvendinimą, galima tikėtis, jog plano vykdymas bus sklandus, efektyvus, bei skaidrus, priklausomai nuo to kokia yra valstybės biudžeto sudarymo principų taikymo politika.

1.2 Pajamos, iš kurių yra formuojamas valstybės biudžetas ir jų formos

Kokiu būdu į valstybės biudžetą patenka pajamos ir kokios yra surenkamų pajamų formos padeda tinkamai suprasti, kaip principai prisideda prie konkrečios pajamų formos surinkimo, bei ir atvirkščiai kaip kiekvienos pajamų formos surinkimo procesas įtakoja šių principinių nuostatų įgyvendinimą. Visuotinai pripažįstama, kad mokesčiai yra pagrindinis valstybės pajamų šaltinis, o be jų valstybės prarastų didžiąją dalį savų išteklių³⁵. Vienas iš būdų ir surinkti pajamas į valstybės biudžetą yra mokesčių pavidalu - mokesčiai kaip pagrindinis valstybės biudžeto pajamų šaltinis, formuoja valstybės finansinių išteklių kapitalą, į kurį surinktos sumos, gana didelė dalimi remia valstybės finansuojamas sritis, nes šie ištekliai yra perskirstomi. Dėl šios priežasties, iš mokesčių surenkamos pajamos yra labai svarbios valstybės finansinei sistemai – „Lietuvoje virš 90 procentų valstybės bei savivaldybės

³⁵ Užubalis, G. et al. (2012) Mokesčių teisės paskirtis ir funkcijos (apmokestinimo teorijų kritinė analizė). Kaunas: Lithuanian Academic Libraries Network LABT.

biudžetų įplaukų sudaro mokesčių pajamos³⁶. Lietuvos Respublikos Konstitucijos³⁷ 127 straipsnis, bei biudžeto sandaros įstatymo³⁸ (Toliau – LR biudžeto sandaros įstatymas) 8 straipsnis įtvirtina, jog valstybės biudžeto pajamas sudaro mokesčiai, privalomi mokėjimai, rinkliavos, biudžetinių įstaigų pajamos, pajamos iš valstybės turto, Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos įplaukos ir kitos įplaukos. Remiantis šia norma, galima teigti, kad valstybės biudžetą iš esmės sudaro septynios pajamų formos. Kiekviena iš šių pajamų formų turi savo specifiką, bei skirtingus jų surinkimo ypatumus, tačiau svarbiausia, kad kiekvieną pajamų formą principai įtakoja skirtingai. Pavyzdžiui, mokesčių specifiška yra ta, kad jie yra individualiai neatlygintino pobūdžio. Tai reiškia, jog skirtingai nei pavyzdžiui rinkliavos, mokestį mokantis asmuo negauna jokios naudos iš tokio mokesčio sumokėjimo. „Valstybės rinkliava – privaloma įmoka už valstybės ir vietos savivaldos institucijų, įstaigų, tarnybų ar organizacijų (toliau – institucijos), išskyrus teismus, teikiamas paslaugas“³⁹. Be abejo, iš mokesčių surinktas sumas valstybė turi perskirstyti atitinkamai laikantis biudžeto principų – balanso, realumo ir kt. Žvelgiant į šiuos principus, kaip į reikalavimus valstybei surenkant mokesčius, valstybė turi atsižvelgti, jog surenkami mokesčiai realiai atspindėtų situaciją valstybėje, pagal planuojamas išlaidas ir jų surinkimas būtų subalansuotas su planuojamomis išlaidomis. Valstybė yra ribojama pajamų surinkimo, kurios yra nepagrįstai varžančios piliečius ar nesuderintos su planuojamomis išlaidomis. Rinkliavos atveju, už tai, kad atlieka šį mokėjimą, jį sumokantis asmuo gauna tam tikrą ekvivalentą iš valstybės. Dažniausiai naudojamas rinkliavos pavyzdys yra mokėjimas už automobilių parkavimo aikšteles – rinkliavą sumokančiam asmeniui valstybė suteikia naudą, tai yra automobilio pastatymą specialiai tam skirtose ir valstybės nustatytose vietose. Skirtingai nuo rinkliavų, pridėtinės vertės mokestis (toliau - PVM) yra vienas didžiausių pajamų šaltinių, surenkamų iš mokesčių⁴⁰. Pridėtinės vertės mokestis arba kitaip PVM yra mokestis taikomas prekėms ar paslaugoms, kurios atitinka Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 3 straipsnyje nurodytas sąlygas⁴¹. Atitinkantis šias sąlygas objektas yra vadinamas Lietuvos

³⁶ Valstybinė mokesčių inspekcija, 2025, prieiga internetu: <https://www.vmi.lt/evmi/biudzeto-pajamos>.

³⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Valstybės žinios, 1992, 33-1014.

³⁸ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 24-596.

³⁹ Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas. 2000 m. birželio 13 d. Nr. VIII-1725. *valstybės žinios*, 52-1484.

⁴⁰ Valstybinė mokesčių inspekcija, 2025, prieiga internetu: <https://www.vmi.lt/evmi/biudzeto-pajamos>.

⁴¹ Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas. 2002 m. kovo 5 d., Nr. IX-751, Valstybės žinios Nr. 35-1271.

Respublikos PVM objektu ir jam yra taikomas standartinis 21 procento PVM tarifas⁴² - šiuo metu Lietuvoje yra įtvirtintas toks tarifas. Šis mokestis taikomas daugeliui prekių ir paslaugų, išskiriant tam tikras išimtis. Pridėtinės vertės mokesčio tarifas yra nustatomas įstatymu, o tiksliau pridėtinės vertės mokesčio įstatymu, o šio mokesčio pajamos sudaro gana didelę dalį biudžeto pajamų. Mokesčiai taikomi tam tikroms prekių grupėms, pavyzdžiui, alkoholiui, tabakui, kuro produktams, energetiniams ištekliams ir kt. yra vadinami akcizais⁴³. Tai netiesioginiai mokesčiai, kurie paprastai taikomi prekėms, laikomoms „ne pirmo būtinumo“ arba tam tikroms prekių grupėms, kurias valstybė siekia kontroliuoti dėl visuomenės sveikatos, aplinkosaugos ar kitų priežasčių. Akcizai atlieka dvejopą funkciją valstybėje – viena vertus, tai yra valstybės biudžeto pajamų surinkimo forma, kitą vertus, tai yra visuomenės prekių vartojimo ribojimui ar skatinimui taikoma priemonė. Gyventojų pajamų mokestis (toliau - GPM) yra mokestis taikomas asmeniui uždirbančiam tam tikrų pajamų⁴⁴. GPM yra taikomas darbo užmokesčiui, įmonių dividendams, pajamoms gautoms iš individualios veiklos, bei kitoms pajamoms, tokioms kaip pajamos iš nekilnojamo turto pardavimo, palūkanų už paskolas, autorinius atlyginimus ir kt. Lietuvoje taip pat yra taikomas pelno mokestis – tai yra mokestis, kurį moka Lietuvos apmokestinamasis vienetas⁴⁵ (PMĮ 2 str.) už savo pelną. Šio mokesčio tarifas yra nustatomas įstatymu, taikomas proporcinis apmokestinimas – taikomas vienodas tarifas visoms įmonėms, nepriklausomai nuo jų dydžio, tačiau pelno mokesčio tarifas yra skirstomas pagal apmokestinamojo vieneto gaunamas pajamas. Jį dažniausiai moka įmonės, už pelną uždirbtą per tam tikrą laikotarpį. Nekilnojamo turto mokestis, kaip ir sako šio mokesčio pavadinimas, yra taikomas asmenims turintiems, nekilnojamo turto - jo tarifas yra skaičiuojamas pagal turimo turto dydžio vertę. Nekilnojamojo turto mokesčio objektai yra žemės sklypai, gyvenamieji pastatai, negyvenamieji pastatai (komerciniai, administraciniai pastatai ir kt.). Šio mokesčio tarifas yra nustatomas vietos savivaldybių, tačiau valstybiniu lygiu yra nustatomos tam tikros ribos, iš kurių negali išeiti ir vietos savivaldos – šiuo metu Lietuvoje NT mokesčio tarifas yra nuo 0,5

⁴² Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas. 2002 m. kovo 5 d., Nr. IX-751, Valstybės žinios Nr. 35-1271.

⁴³ Užubalis, G. (2011) „Mokesčiai demokratinėje valstybėje“, Teisė, 81, psl. 170–185.
doi:10.15388/Teise.2011.0.141.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas. 2002 m. liepos 2 d., Nr. IX-1007, Valstybės žinios, 73-3085.

⁴⁵ Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas. 2001 m. gruodžio 20 d., Nr. IX-675, Valstybės žinios, 2001, 110-3992.

proc. iki 3 proc. nekilnojamo turto mokestinės vertės⁴⁶. Šiuo metu visuomenėje vyksta diskusijos ar reikėtų keisti mokesčio tarifus. Tačiau tai sukeltų problemų visuomenėje, kadangi tokiu būdu būtų apmokestinta ta dalis visuomenės, kuri šio mokesčio iki šiol nemokėjo. Nors tai ir surinktų pajamų į valstybės biudžetą, tačiau tuo pačiu tai padidintų valstybės piliečių mokestinę naštą - tai be abejo, sukeltų visuomenės nepasitenkinimą, nors ir atneštų didelę dalį pajamų į valstybės biudžetą. Nekilnojamo turto mokesčio bazė yra nustatoma pagal nekilnojamo turto rinkos vertę arba vidutinę mokesčio objekto rinkos vertę, todėl pakeitus šį mokestį, pasikeistų nekilnojamo turto rinkos vertės vertinimas, dėl ko būtų apmokestinti mažesnės turto vertės savininkai. Nekilnojamo turto mokesčio bazė yra nustatoma remiantis nekilnojamo turto objekto vidutine verte rinkoje, o šią nustato nekilnojamo turto vertintojai. Taigi, šioje situacijoje įvedamų mokesčių pokyčių atžvilgiu, turėtų būti įvertinama ar šie pokyčiai yra suderinami su biudžeto principais – įvedami pokyčiai turi ne tik atnešti pajamas į valstybės biudžetą, tačiau tai taip pat turi būti daroma skaidriai, subalansuotai su planuojamomis išlaidomis, žvelgiant į realią valstybės finansinę ir ekonominę situaciją. Visos pajamų formos tam tikra prasme, turi būti derinamos, žvelgiant per biudžeto proceso principų prizmę, kadangi šios pajamos formuoja valstybės biudžetą – pajamų surinkimas yra valstybės biudžeto vykdymo stadija. Skirtingos pajamų formos valstybėje turi skirtingus panaudojimo būdus, kurie gali apimti tiek valstybės biudžeto finansavimą, tiek socialinę apsaugą, tiek infrastruktūros plėtrą ir aplinkosaugos programas, tačiau tai vėlgi turi būti suderinta su valstybės finansinės politikos principais. Pavyzdžiui, mokesčiai gaunami iš pajamų, tokie kaip gyventojų pajamų mokestis ir pridėtinės vertės mokestis yra svarbiausi valstybės biudžeto finansavimo šaltiniai⁴⁷. Šie mokesčiai yra naudojami socialinei apsaugai, sveikatos draudimui, pensijoms, valstybiniam universitetams, mokykloms, švietimo programoms, mokslo tyrimams, viešosioms paslaugoms, infrastruktūrai finansuoti. Prekių ir paslaugų mokesčiai, tokie kaip pavyzdžiui, PVM ir akcizai naudojami infrastruktūros plėtrai ir socialinei pagalbai, bei viešosioms paslaugoms, nekilnojamo turto mokestis naudojamas vietos savivaldybių finansavimui, bei aplinkosaugos ir urbanizacijos

⁴⁶ Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas. 2005 m. birželio 7 d., Nr. X-233, Valstybės žinios, 2005, Nr. 76-2741.

⁴⁷ Valstybinė mokesčių inspekcija, 2025, „nacionalinio biudžeto pajamos“, prieiga internetu: https://www.vmi.lt/evmi/documents/20142/753727/2024_12_NB_lenteles_VMI_internetas.pdf/6cddc611-9473-7275-0de2-639438e212d0?t=1738932094370.

programoms, akcizai – sveikatos apsaugos programoms, bei aplinkos apsaugai ir energetikai ir kt. Tačiau valstybė negali neatsižvelgti į principus ir nustatyti neproporcingus tarifus ar nesuderintus su realiomis valstybės planuojamomis išlaidomis. Taigi, kiekviena pajamų forma turi ne tik atnešti pajamas į valstybės biudžetą, tačiau ir tuo pačiu turi tai padaryti atsižvelgiant į principų turinį, kurie kiekvienos valstybės yra įtvirtinami skirtingai. Principai nustato ribas valstybei vykdant biudžeto procesą ir nors jie turi gana didelę įtaką surenkant pajamas, tačiau nėra vienintelis veiksnys priimant sprendimus, bei vertinant biudžeto įvykdymą⁴⁸.

1.3 Principų taikymas, valstybės pajamų rinkimo ir skirstymo procese

Kiekviena valstybės biudžeto pajamų forma turi atitinkamą specifiką, todėl yra svarbu įvertinti, kuri pajamų forma yra aktualiausia skirtingų klausimų kontekste. Pavyzdžiui, mokesčiai yra aktualūs biudžeto formavimo prasme, kadangi iš jų yra sudaryta didžioji dalis valstybės biudžeto. Tuo tarpu pajamos iš valstybinio turto yra didžiaja dalimi sudarytos iš turto, kuris yra disponuojamas valstybės – valstybė turi tam tikro turto, kurį gali panaudoti savo reikmėms⁴⁹. Tačiau tam, kad valstybė turėtų pajamų, kuriomis galėtų disponuoti taip pat šias pajamas turi surinkti ir kitais būdais. Lietuvos respublikos Konstitucijoje⁵⁰ yra skiriamos penkios konstitucinės valstybės pajamų formos: mokesčiai, privalomi mokėjimai, rinkliavos, pajamos iš valstybinio turto, kitos įplaukos. Kiekviena biudžeto pajamų forma turi tam tikrą savo specifiką, pagal kurią jos yra skiriamos iš kitų pajamų formų. Pavyzdžiui, vienas svarbiausių požymių išskiriančių mokestį iš kitų valstybės biudžeto pajamų yra jų neatlygintinumo pobūdis⁵¹ – mokestis yra pagrindinis viešųjų pajamų šaltinis, todėl valstybė siekdama surinkti pajamas, kurias galėtų vėliau disponuoti, nustato, jog tam tikros dalies pajamų surinkimas turi būti privalomas. Tai reiškia, jog mokestis nėra siejamas su tam tikra nauda mokesčio mokėtojui, o nustatoma tarsi „prievolė prisidėti prie valstybės tinkamo funkcionavimo“. Dėl šios priežasties, ši pajamų forma negali tapti susitarimo objektu. Kitais

⁴⁸ BIVAINIS, J., BUTKEVIČIUS, A. (2002) Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Ekonomikos teorija ir praktika. Pinigų studijos, 2002.

⁴⁹ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo Nr. VIII-729 pakeitimo įstatymas, 2014 m., kovo 25 d., TAR, Nr. 4025.

⁵⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Valstybės žinios, 1992, 33-1014.

⁵¹ Užubalis, G. (2011) „Mokesčiai demokratinėje valstybėje“, Teisė, 81, pp. 170–185. doi: [10.15388/Teise.2011.0.141](https://doi.org/10.15388/Teise.2011.0.141).

žodžiais tariant, mokesčio mokėtojas neturėtų tikėtis, jog sumokėjęs tokį mokestį, jis gaus tam tikrą naudą, kaip pavyzdžiui, tam tikrų teisių apsaugą, finansinę naudą, paslaugą iš valstybės ir kt. Tačiau svarbu nepamiršti ir tai, kad šios pajamos yra panaudojamos, siekiant pagerinti visuomenės gyvenimą – aprūpinama sveikatos apsauga, edukacinė infrastruktūra ir kitos sritys. Dėl to, mokesčio mokėtojas, atitinkamai, gali gauti geresnę sveikatos priežiūrą, gaunamas išsilavinimas yra geresnis, valstybė pasirūpina valstybės piliečių gyvenamaisiais būstais geriau ir pan. Taigi, nors mokesčio mokėtojas ir neturėtų tikėtis, jog šie mokėjimai, bus jam atlyginti tam tikru būdu, tuo momentu, kai jis moka mokestį, tačiau jis netiesiogiai gauna naudą per šiuos gyvenimo pagerinimus - rinkliavos mokėtojas gali tikėtis, jog bus gauta tam tikra nauda, kuria rinkliavos mokėtojas galės pasinaudoti netiesiogiai. Kitu atveju, rinkliavos mokėtojas susimoka rinkliavą už tai, kad jam valstybė padarytų tam tikrą paslaugą, kaip antai, leistų pasinaudoti tam tikrais valstybės valdomais objektais, išduotų jam reikalingą dokumentą, suteiktų tam tikrą informaciją ir kt. Kiekvienos valstybės biudžeto dalis yra biudžeto asignavimai⁵² – tai yra valstybės ar savivaldybės biudžete nustatyta, biudžeto lėšas gaunančių subjektų, atliekančių viešojo administravimo funkcijas, išlaidoms skirta suma, kurią biudžeto asignavimo valdytojas turi teisę biudžetinėmis metais gauti iš biudžeto pateikęs paraišką arba valstybės išdą tvarkančiai institucijai arba savivaldybės administracijai. Šiame kontekste yra svarbu biudžeto pajamų ir išlaidų klasifikacija – tai yra esminis dokumentas, pagal kurį yra planuojami kiekvieno biudžeto asignavimai, juo remiantis yra vykdomos arba apmokamos kiekvieno biudžeto išlaidos ir kuris turi esmės vertinant kiekvieno biudžeto asignavimo plano vykdymą. Taigi, tokio esmės yra jog asignavimai yra skirstomi pagal funkcijas ir pagrindas tokiam funkciniam asignavimų ir išlaidų klasifikavimui yra valstybės vykdomos funkcijos. Atsižvelgiant į tai yra skiriami tam tikros asignavimų sritys⁵³: 1) valstybės funkcijoms atlikti; 2) dotacijoms savivaldybių biudžetams teikti; 3) valstybės įsipareigojimams vykdyti. Šiuo požiūriu yra skiriami išlaidų sektoriai, kurie patenka į šias tris sritis – 1) bendrosios valstybės paslaugos; 2) gynyba; 3) viešoji tvarka ir visuomenės apsauga; 4) būstas ir komunalinis ūkis; 5) poilsis, kultūra ir religija; 6) švietimas; 7) ekonomika; 8) aplinkos apsauga; 9) sveikatos apsauga; 10) socialinė apsauga. Taigi, nepriklausomai nuo

⁵² Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 24-596.

⁵³ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 24-596.

pajamų surinkimo formos, tam, kad jos būtų renkamos, o išlaidos panaudojamos efektyviausiu būdu, valstybė reglamentuoja tam tikrus principus, kuriais turi vadovautis institucijos atsakingos už finansų valdymą. Kiekvienas iš šių principų atlieka skirtingą funkciją, tačiau visi jie yra vienodai svarbūs piniginių valstybės išteklių perskirstymo procese. Programinio biudžeto principas nustato biudžeto panaudojimo kryptingumą – biudžetas planuojamas tokiu būdu, kad tiek pajamos, tiek išlaidos būtų derinamos su finansavimo skyrimu tam tikroms valstybės remiamoms programoms⁵⁴. Tokio pajamų skyrimo pagrindas yra šio principo ypatumas, kad yra remiamos atitinkamos programos, priešingai nei tam tikros institucijos, bei jų veikla. Tai suteikia daug privalumų, tokių kaip biudžeto skaidrumas, pajamų tikslingumas, efektyvus išlaidų panaudojimas, tačiau tuo pačiu tai gali kelti ir nemažai iššūkių siekiant lanksčiai ir greitai reaguoti į staiga iškilusias problemas valstybėje, kadangi biudžetas planuojamas atsižvelgiant į anksčiau valstybės finansuotas sritis, bei planavimo metu aktualias problemas. Ilgalaikio ir metinio biudžetinio planavimo derinimo principas reiškia, kad valstybės pajamos turėtų būti planuojamos tokiu būdu, jog trumpuoju laikotarpiu prognozuojamos gauti pajamos būtų suderintos su valstybės ilgalaikėje perspektyvoje nusistatytais tikslais⁵⁵. Taigi, šiuo atveju tiek pajamos, tiek išlaidos turi būti surenkamos ir panaudojamos, atsižvelgiant į tokių tikslų pasiekimą, tai yra pajamų rinkimas ir panaudojimas turi būti planuojamas atsižvelgiant ne tik į trumpuoju laikotarpiu nustatytus tikslus, tačiau atsižvelgiama ir į ilgalaikėje perspektyvoje numatytus tikslus. Subalansuoto biudžeto ir fiskalinės drausmės principai pajamų ir išlaidų skirstyme atlieka taip pat gana svarbų vaidmenį - jie padeda užtikrinti, kad valstybės finansai būtų valdomi atsakingai, o biudžeto deficitas ir valstybės skola būtų kontroliuojami ne tik trumpuoju laikotarpiu, tačiau ir ilguoju laikotarpiu. Subalansuoto biudžeto principas užtikrina, kad pajamų prognozės nebūtų per daug optimistinės, o išlaidos neviršytų turimų pajamų lygio⁵⁶, kai tuo tarpu fiskalinės drausmės principas užtikrina, kad mokesčių politika būtų tvari, bei nepažeidžianti ekonominio stabilumo, o išlaidų viršijimas būtų pagrįstas ir suderintas su pajamų galimybėmis, tai yra neviršytų 60 procentų BVP to meto kainomis⁵⁷. Biudžetinės drausmės principas užtikrina, kad

⁵⁴ Petračkova E., (2021) „Valstybės biudžeto analizė ir prognozė“, Bakalauro baigiamasis darbas. Doi: <https://hdl.handle.net/20.500.12259/126458>.

⁵⁵ B. Sudavičius (2013), Teisė (Vilniaus universiteto leidykla). [Online] 87.

⁵⁶ Rinkevičiūtė, A. et al. (2019) Biudžeto samprata ir jos problematika. Vilnius: Vilniaus universitetas.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007 m. lapkričio 8 d., X-1316, Valstybės žinios, Nr. 120-4881.

surenkant ir skirstant pajamas, išlaidos būtų ribojamos pagal pajamų galimybes, o išlaidų augimas apribojamas, tokiu būdu, kad jis būtų pagrįstas. Be abejo taip pat svarbu ir tai, kad pajamos būtų planuojamos tvariai ir realistiškai, o skolos būtų kontroliuojamos, siekiant neviršyti deficito ribų. Valdžių padalijimo principas užtikrina, kad būtų paskirstomos kompetencijos biudžeto sudarymo ir vykdymo procesuose, o pajamų surinkimas būtų nustatomas tik įstatymu - pajamų prognozavimas ir plano pateikimas paliekamas vykdomajai valdžiai. Išlaidų kontekste, biudžeto tvirtinimas yra paliekamas Seimo kompetencijai, už biudžeto vykdymą atsakinga vykdomoji valdžia, o teisminė valdžia pasirūpina, jog biudžeto sudarymo procesas būtų skaidrus ir teisėtas. Įstatymų, turinčių įtakos einamų metų biudžetui, priėmimo ribojimo principo esmė yra užtikrinti biudžeto stabilumą per biudžetinius metus, vengti spontaniškų sprendimų, drausti priimti naujus finansinius įstatymus be aiškaus pagrindo – „reikalaujama, kad įstatymai būtų kuriami ir taikomi taip, kad nesukurtų „spąstų“ piliečiams“⁵⁸. Be abejo seimas taip pat negali įstatymu padidinti išlaidų, jei nėra nurodyta iš kur gautos lėšos, bei jei tai pažeidžia jau patvirtiną biudžeto pusiausvyrą. Biudžeto realumo ir pilnumo principas užtikrina, kad tiek pajamos, tiek išlaidos būtų planuojamos atsižvelgiant į tam tikrus kriterijus, tokius kaip faktinę ekonominę padėtį, galiojančius teisės aktus, bei realias įgyvendinimo ypatybes. Taigi, tai užtikrina, kad biudžetas būtų koreguojamas atsižvelgiant į realias aplinkybes, bei tikrus kriterijus, o ne vadovaujamosi buvusių metų rodikliais ar naudojamosi kitokiais būdais.

2. Valstybės biudžeto sudarymo proceso principų samprata ir reikšmė

Valstybės biudžeto procesas turi remtis tam tikromis principinėmis nuostatomis, pagal kurias yra rengiamas biudžetas, jis vykdomas ir vertinami biudžeto tikslai, nes principai nustato kokia bus vykdoma atitinkamos valstybės biudžetinio plano rengimo politika. Taigi, tokios nuostatos yra įtvirtinamos teisės aktuose. Tam, kad valstybės biudžeto sudarymo procesas vyktų sklandžiai, skaidriai ir atsakingai jis yra sudaromas remiantis tam tikromis principinėmis nuostatomis įtvirtintomis svarbiausiuose valstybės teisiniuose aktuose – tai įtvirtinta tokiuose teisės aktuose

⁵⁸ Medelienė, A. & Lukas, M. (2015) Vacatio legis mokesčių teisėje / Aistė Medelienė, Mindaugas Lukas. *Teisė*. [Online] [online]. Available from: <https://doi.org/10.15388/Teise.2015.94.7353>.

kaip Lietuvos respublikos Konstitucija⁵⁹, fiskalinės drausmės įstatymas, biudžeto sandaros įstatymas ir kt. Vykdamas biudžeto sudarymo procesą remiantis šiais teisės aktais, užtikrinama, jog biudžeto rengimas, tvirtinimas ir vykdymas būtų siejamas su teisinės valstybės finansų tvarka, tačiau taip pat svarbu, jog valstybė užtikrintų tinkamą biudžeto proceso principų įtvirtinimą minėtuose teisės aktuose. Konstitucijos XI skirsnis nustato svarbiausias nuostatas, užtikrinančias tinkamą Lietuvos respublikos finansų ir biudžeto sudarymo procesą, tvirtinimą, bei vykdymą, valdymą, tačiau matome, jog kituose teisės aktuose taip pat yra įtvirtinti principai svarbūs šiam procesui, nors ir tiesiogiai teisės aktuose tai nėra įtvirtinama kaip principai. Nepaisant to, kad tai nekelia didelių iššūkių kalbant apie principų turinio esmę, tačiau problema kyla iš vieningos biudžeto proceso principų sistemos nebūvimo. Valstybės biudžeto sudarymo procesas yra sudėtingas ir apima ne vieną etapą, kuriuose yra svarbu laikytis principų, siekiant užtikrinti biudžeto sudarymo skaidrumą, efektyvumą ir fiskalinę atsakomybę. Lietuvoje šis procesas, kaip ir kitose valstybėse taip pat remiasi tam tikrais principais, kurie padeda pasiekti geriausių finansinių rezultatų ir užtikrinti visuomenės interesus. Kaip ir kiti institutai teisės moksle, taip ir biudžeto sudarymo principai ne tik suteikia naudą valstybei, tačiau ir sukuria tam tikrų problemų. Svarbu pažymėti tai, kad principai nėra reglamentuoti viename teisės akte, todėl tai sukelia tam tikrų problemų. Pirma, skirtingi norminiai teisės aktai turi skirtingą teisinę galią – skiriasi principo įtvirtinimas pavyzdžiui Konstitucijoje, nuo įtvirtinimo įstatyme. Esant tokiam įtvirtinimui gali kilti tam tikrų normų kolizijos problemų. Aišku svarbu ir tai, jog aukštesnės teisės galios aktas turi didesnę įtaką, žvelgiant iš žemesnės teisės galios akto perspektyvos, taigi skirtingi principai gali būti vertinami skirtingais lygmenimis – skirtingą reikšmę turi principo įtvirtinimas Konstitucijoje ir principo įtvirtinimas įstatyme. Antra, kai nėra vientiso ir stabilaus principų įtvirtino tai kelia interpretacijos problemą – skirtingos valdžios institucijos gali skirtingai interpretuoti tą patį principą, kai principas yra formuluojamas gana abstrakčiai. Dėl to taip pat iškyla klausimas kas yra atsakingas už principų laikymosi tikslumą. Skirtingos institucijos atlieka skirtingą vaidmenį biudžeto sudarymo procese, todėl teisiškai neapibrėžus konkrečių atsakomybės ribų yra sunku nustatyti konkrečius subjektus atsakingus, už šių principų laikymąsi. Vėlgi, dėl to, kad principai nėra susisteminti viename teisės akte, taip pat kyla vientiso ir sisteminio požiūrio problema. Sunku vertinti tinkamą principų laikymąsi, kai jie yra išskaidyti skirtinguose teisės aktuose ir nėra

⁵⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. *Valstybės žinios*, 1992, 33-1014.

tinkamai tarpusavyje koordinuoti – kaip ir kitose teisės šakose, svarbu, jog būtų vientisas požiūris į toje teisės šakoje vyraujančius principus. Šiuo metu biudžeto sudarymo principai yra išskaidyti tarp Konstitucijos, Biudžeto sandaros įstatymo, Europos Sąjungos teisės ir kitų norminių teisės aktų, todėl dėl tokio principų išskaidymo yra mažesnis finansinės sistemos vientisumas, žvelgiant principų kontekste. Konstitucinis teismas 2002 m. nutarime yra nurodęs, jog: „Teisine prasme valstybės biudžetas yra įstatymas, kuriuo biudžetiniams metams patvirtinamas valstybės biudžetas – pajamų ir išlaidų planas. Pagal konstitucinę valstybės biudžeto sampratą biudžetiniams metams planuojamos valstybės pajamos ir išlaidos turi būti numatytos įstatymu patvirtintame valstybės biudžete“. Taigi, teisine prasme, biudžetinį procesą turėtume suprasti, kaip norminio teisinio akto priėmimo ir taikymo procesą. Biudžetinio proceso principų kontekste turime atsiminti, kad, jis vyksta pagal bendruosius teisės principus, kuriuos papildo ir tam tikri specialūs principai, būdingi tik biudžeto sudarymo procesui. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas⁶⁰ yra vienintelis įstatymas, kurio 6 straipsnis nurodo konkrečius viešųjų finansų teisės principus, tačiau kalbant apie kitus finansų teisės institutus, principai nėra aiškiai įtvirtinti, o veikiau išplaukia iš atitinkamo teisės akto turinio analizės. Dėl šios priežasties, kad nuspręsti ar konkrečią normą laikyti principu ar norma pirmiausia reikia atsižvelgti į normos adresatą – jei norma turi konkretų adresatą, tai negali būti laikoma principu. Be abejo, toks teisinis reguliavimas sukelia painumo ir interpretacijos problemų, kadangi netinkamai įvertinus, norma gali būti taikoma kaip principas ir atvirkščiai. Taigi, atsižvelgiant į tai, toliau bus nagrinėjami specialūs biudžeto formavimo proceso principai.

2.1 Programinio biudžeto principas

Pasaulio bankas programinį biudžetą išreiškė ganėtinai aiškiu sakiniu - „Programinis biudžetas daugiausia dėmesio skiria tam, ką daro vyriausybė, o ne ką perka“⁶¹. Programinio biudžeto principas pagal galiojantį teisinį reguliavimą Lietuvoje yra įtvirtintas biudžeto sandaros įstatymo 4 straipsnyje, kuris nurodo jog valstybės biudžeto asignavimų valdytojų vadovai organizuoja programų rengimą ir vykdymą, nurodo kaip turi būti skiriamos lėšos

⁶⁰ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. Valstybės žinios, 2004 m. balandžio 13 d., Nr. IX-2112, Valstybės žinios, Nr. 63-2243.

⁶¹ 2022. Introducing The New PPB – Pragmatic Program Budgeting. Overcoming Design Obstacles to Planning, Management, and Control. EFI Insight-Governance. Washington, DC: World Bank.

tokioms programoms, kas organizuoja programų rengimą ir vykdymą savivaldybių mastu⁶². Toks įtvirtinimas aiškiai ir trumpai atskleidžia programinio biudžeto principo esmę – vyriausybė nukreipia finansavimą į tam tikras biudžetines programas, o ne į atskiras institucijas ar subjektus. Tai reiškia, kad jei valstybė pasirenka remti tam tikrą programą, ji renkasi paremti tam tikrą visuomenėje socialiai priimtina veiklą, veikiau nei konkrečią instituciją. Taigi, programinio biudžeto principas reiškia jog biudžetas yra sudarytas tokiu būdu, kuomet patiriamos biudžeto išlaidos skiriamos tam tikroms programoms finansuoti⁶³. Jeigu paimtume sveikatos sektorių kaip pavyzdį, tai valstybė gali finansuoti pirminės sveikatos priežiūrą – tokiu būdu yra finansuojama visų subjektų veikla susijusi su pirminės sveikatos priežiūros užtikrinimu valstybėje. Taigi yra finansuojama ne tam tikras atskiras subjektas, o tai kokią veiklą jis atlieka - iš esmės biudžeto asignavimai yra planuojami ir naudojami ne pagal atskirus subjektus, bet pagal tų subjektų vykdomas programas⁶⁴. Be abejo svarbu, kad dalį Lietuvos valstybės biudžeto sudaro Europos Sąjungos parama, todėl turi būti atsižvelgiama ir į Europos Sąjungos strateginius planus, kadangi finansuojamos programos turi atitikti ir Europos Sąjungos numatytas strategijas, bei finansavimo sritis. Tokios principinės nuostatos siekis yra orientuotas į rezultatų pasiekimą ir efektyvų išteklių panaudojimą. Tai padeda valstybei užtikrinti lėšų paskirstymą ir kontroliuoti tai, kokie rezultatai pasiekiami pagal kiekvieną biudžeto programą, bei jai skirtą finansavimą – žinoma, tai leidžia geriau suprasti, kur ir kam yra paskirstomos lėšos ir koks yra kiekvienos programos poveikis, o tai savo ruožtu leidžia politinėms institucijoms ir visuomenei geriau suprasti kaip naudojamos valstybinės lėšos. Be abejo, valstybė taip pat nėra įpareigota sekti kiekvieno, atskiro finansuojamo subjekto veiklos rezultatų, kadangi yra sekamos finansuojamos programos ir stebima, kaip vyksta šių programų įgyvendinimas. Taip pat šis principas padeda konkrečiau numatyti, kam ir kokiems tikslams lėšos bus skiriamos, kas pagerina valdymą ir atskaitomybę. Nors Lietuvoje programinio biudžeto procesas vis dar tobulinamas, jis jau įgalina valstybės institucijas detaliau analizuoti biudžeto išlaidas pagal programas, taip pat užtikrina didesnę atsakomybę ir skaidrumo lygį. Šiuo metu yra taikoma valstybės pažangos

⁶² Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 24-596.

⁶³ Petračkova E., (2021) „Valstybės biudžeto analizė ir prognozė“, Bakalauro baigiamasis darbas. Doi: <https://hdl.handle.net/20.500.12259/126458>.

⁶⁴ Petračkova E., (2021) „Valstybės biudžeto analizė ir prognozė“, Bakalauro baigiamasis darbas. Doi: <https://hdl.handle.net/20.500.12259/126458>.

strategija⁶⁵ Lietuvos ateities vizija „Lietuva 2050“ – ji nustato ilgalaikius valstybės tikslus ir kryptis, įskaitant finansų valdymo tobulinimą. Tai yra vienas iš pavyzdžių, kaip programinis biudžetas yra vykdomas Lietuvoje, kaip tai padeda geriau valdyti valstybės išteklius, geriau atitikti prioritetus ir pasiekti numatytus socialinius bei ekonominius tikslus. Kalbant apie biudžeto vykdymo stadiją, atitinkamai, jei tam tikras subjektas siekia gauti valstybės paramą, jis turi pateikti paraišką šioms lėšoms gauti, tačiau ji turi būti sudaryta pagal tai kokią veiklą jis atlieka, derinant su programomis įtrauktomis į biudžeto projektą. Apibendrinant, tai yra universalus principas, suteikiantis valstybei galimybę suprasti, koks yra kiekvienos valstybės programos poveikis, bei efektyviau skirstyti lėšas, neskaidant jų kiekvieno subjekto atžvilgiu.

2.2 Ilgalaikio ir metinio biudžetinio planavimo derinimo principas

Šio principo esmė yra, kad biudžeto pajamos, tiek asignavimai turi būti planuojami ne tik vienu metų laikotarpiui, bet ir ilgesniam, nei šis. Lietuvoje biudžetiniame planavime yra taikomas trejų⁶⁶ metų laikotarpiui, o biudžeto tvirtinimui yra taikomas vienerių metų terminas. Tokie terminai yra taikomi, kadangi trijų metų biudžetas yra sudaromas vadovaujantis Europos Sąjungos reikalavimais, kuriame yra numatomas kiek pajamų yra planuojama surinkti trejų metų laikotarpyje, tačiau nėra detalizuojamos pajamos ir asignavimai. Kai tuo tarpu metinis biudžetas yra sudaromas remiantis trejų metų rodikliais Lietuvoje, tačiau metinis biudžetas numato jau detalų pajamų ir asignavimų planą. Šis principas yra svarbus siekiant, kad valstybės finansai būtų valdomi ne trumpuoju laikotarpiu, o ilgalaikėje perspektyvoje, taip siekiant finansinio stabilumo ir tvarumo⁶⁷. Jis apima tam tikrų finansinių strategijų ir planų suderinimą, siekiant užtikrinti, kad metiniai biudžetai atitiktų ilgalaikius ekonominius ir socialinius tikslus. Ilgalaikis biudžetinis planavimas leidžia nustatyti strateginius prioritetus – biudžetas turi užtikrinti nuolatinį šių prioritetų finansavimą ir pasiekti nustatytus tikslus ilgesniame laikotarpyje⁶⁸. Ilgalaikis metinio biudžeto planavimas yra paremtas įvairiomis prognozėmis apie tam tikrus ekonomiką įtakančius veiksnius, todėl metinis biudžetas turėtų atspindėti šias prognozes ir parengti planą įvairioms rizikoms, tokioms kaip ekonominės

⁶⁵ Valstybės pažangos strategija „Lietuvos ateities vizija „Lietuva 2050“. Prieiga internetu: <https://lr.lt/lt/apie-vyriausybe/strateginis-valdymas/aktualiu-planavimo-dokumentu-sarasas/>.

⁶⁶ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 24-596

⁶⁷ Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymas, 2020 m. birželio 25 d., XIII-3096, TAR, Nr. 15358.

⁶⁸ B. Sudavičius (2013) *Teisė (Vilniaus universiteto leidykla)*. [Online] 87.

krizės, gamtos nelaimės. Tačiau taip pat svarbu, jog sudarytas ilgalaikis biudžeto planas turi būti lankstus – neabejotinai, kai kurie ilgalaikiai tikslai gali reikalausti pokyčių, atsižvelgiant į trumpalaikio biudžeto planus. Dėl to yra labai svarbu, jog metinis biudžetas būtų suderintas su galimybėmis koreguoti ilgalaikes prognozes ir tikslus. Ilgalaikio ir metinio biudžetinio planavimo derinimo principas yra svarbus siekiant užtikrinti valstybės finansų tvarumą, atsakomybę. Ilgalaikis planavimas suteikia pagrindą metinių biudžetų formavimui, o metinis biudžetas leidžia įgyvendinti ilgalaikius tikslus ir užtikrinti nuoseklų finansavimą strateginiams prioritetams. Tai padeda efektyviai paskirstyti išteklius ir pasiekti tiek trumpalaikius, tiek ilgalaikius valstybės tikslus.

2.2.1 Ilgalaikio biudžetinio planavimo ir metinio biudžetinio planavimo principų tarpusavio sąveika

Ilgalaikio ir metinio biudžetinio planavimo principų tarpusavio ryšys yra svarbus užtikrinant tvarų ir efektyvų valstybės finansų valdymą. Nors šie planavimo tipai apima skirtingus laikotarpius (ilgalaikis planavimas orientuotas į ateities perspektyvas, o metinis – į trumpalaikius tikslus), jų tarpusavio sąveika yra būtina, kad būtų pasiekti strateginiai tikslai, o finansai būtų valdomi atsakingai ir efektyviai – trumpalaikiai tikslai turi būti planuojami atsižvelgiant į valstybės numatomą ateities viziją ilgalaikėje perspektyvoje. Pavyzdžiui, ilgalaikis biudžetas yra nustatomas, siekiant numatyti valstybės norimus pasiekti finansų tikslus ir prioritetus, tuo tarpu metinis biudžetas užtikrina, kad šie ilgalaikės perspektyvos tikslai būtų pasiekti tam tikru konkrečiu laikotarpiu. Bronius Sudavičius nurodo, kad: „Lyginant ilgalaikio (daugiamečio) ir trumpalaikio (metinio) biudžeto planavimo principus galima pažymėti, kad ilgalaikis planavimas iš esmės reiškia tik viešųjų finansų (biudžeto) planavimą ilgesniam nei vienerių metų laikotarpiui, tačiau šio principo praktinis įgyvendinimas sukelia tuos pačius teisinius padarinius kaip ir metinis planavimas – atitinkamos institucijos (laikantis finansų teisės terminijos biudžeto asignavimų valdytojai, taip pat už biudžeto sudarymą atsakingos institucijos) privalo laikytis nustatyta tvarka patvirtintų tiek ilgalaikio, tiek metinio planavimo rodiklių kaip atitinkamo teisės akto reikalavimų (t. y. kaip atitinkamų teisės normų)“⁶⁹. Tai puikiai parodo, kad nors yra taikomas

⁶⁹ B. Sudavičius (2013), *Teisė (Vilniaus universiteto leidykla)*. [Online] 87.

skirtingas planavimo laikotarpis, tačiau ilgalaikis biudžeto planavimas savo esme yra labai panašus į trumpalaikį biudžeto planavimą, kadangi institucijos atsakingos už biudžeto sudarymą privalo laikytis tų pačių rodiklių. Kaip ir minėta anksčiau trejų metų ilgalaikis biudžeto planas nurodo, kiek bendrai yra siekiama surinkti pajamų, tačiau jų surinkimas ir kitos aplinkybės nėra detalizuojamos, kai tuo tarpu trumpalaikis biudžeto planas jau detalizuoja ilgalaikio plano numatytas pajamas ir asignavimus. Taip pat matome, kad ilgalaikis biudžeto planavimas gali būti derinamas su trumpalaikio biudžeto planavimo principu sėkmingai, nors ir yra probleminių aspektų. Viena vertus, tam tikri ekonominiai įvykiai gali netikėtai įtakoti biudžetą – tokios situacijos kaip pandemijos, ekonominės krizės ir kt. todėl sunku prognozuoti kaip tokie įvykiai gali įtakoti biudžeto tinkamą vykdymą. Pavyzdžiui, numatoma, kad trejų metų laikotarpyje turėtų būti surenkamas tam tikras kiekis pajamų, tačiau dėl nenumatytų įvykių toks kiekis pajamų nėra surinkta, todėl atitinkamai tampa sunkiau detalizuoti pajamas trumpalaikėje perspektyvoje. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros asociacija (toliau - EBPO) atliko Lietuvos viešojo valdymo priežiūrą – buvo atkreiptas dėmesys į tai, jog Lietuvos valstybei reikėtų stengtis mažinti strateginio planavimo dokumentų kiekį ir padaryti tokį planavimą realiai aprėpiamu⁷⁰. Taigi, matome, jog EBPO ekspertų nuomone, Lietuvos teisinis reguliavimas yra per gausus ir sunkiai įgyvendinamas. Nors ir turi būti pasiruošta visiems galintiems atsitikti įvykiams, tačiau yra sunku numatyti juos visus iki vieno. Kita vertus, valstybės prioritetai gali keistis bet kuriuo metu, todėl ilgalaikiai planai gali likti neįgyvendinti – nauji valstybės įsipareigojimai gali neatitikti senų ilgalaikių įsipareigojimų. Todėl toks finansavimo sričių staigus pasikeitimas ir prioritetų koregavimas gali sukelti nestabilumą valstybės finansuose. Šie planai yra priimami skirtingai, todėl turi skirtingą teisinę galią – metinis biudžetas yra įtvirtinamas įstatymu, kai tuo tarpu ilgalaikis planas yra tvirtinamas Seimo nutarimu. Svarbu nepamiršti ir to aspekto, jog biudžeto planavimas ir jo įgyvendinimas yra skirtingos sąvokos, kadangi realus lėšų paskirstymas gali skirtis nuo biudžeto plane numatytų tikslų finansavimo – todėl esminė šio principo nuostata ir reikalauja, kad būtų numatytos finansuojamos sritis ilgalaikėje perspektyvoje, o trumpalaikėje perspektyvoje būtų detalizuojamas finansuojamų programų

⁷⁰ OECD Public Governance reviews. Lithuania: Fostering Open and Inclusive Policy Making. OECD Publishing, Paris, 2015, p. 90 [žiūrėta 2025 m. spalio 25 d.] Prieiga per internetą: https://read.oecdilibrary.org/governance/lithuania-fostering-open-and-inclusive-policy-making_9789264235762-en#page3.

turinys, o tokie planai būtų suderinti vienas kito atžvilgiu. Vilniaus universiteto Ekonomikos fakulteto apskaitos ir audito katedros mokslininkai nurodo, kad: „JAV finansų analitikai pagal svarbumą įvardija keturias biudžetų veiksmingumo mažėjimo priežastis: 1. Aiškios strategijos nebūvimas 2. Ryšio tarp strategijos ir biudžeto nebūvimas 3. Individualios atsakomybės už veiklos rezultatus nebūvimas 4. Aiškių darbo kokybės kriterijų nebūvimas“⁷¹. Aiškios strategijos nebūvimas yra svarbi problema, kadangi, nesant aiškios strategijos biudžetų ilgalaikiai tikslai yra sunkiai suderinami su trumpalaikiais tikslais – kai nėra žinoma kuria kryptimi eina valstybės finansų sistema yra sunku planuoti ir numatyti planus ir ateityje. Antra problema, kyla kai nėra tikslaus ryšio tarp valstybės strategijos ir biudžeto. Tai atvejai, kai valstybės keliama tikslai neatitinka biudžete nurodytų tikslų, todėl tai sukuria nestabilumą valstybės finansuose. Svarbu tinkamai įvertinti, kas yra atsakingas už veiklos rezultatus, kadangi niekam neprisiimant atsakomybės yra sudėtingiau įtvirtinti atskaitomybę už biudžeto vykdymą ir kitus veiksmus. Aiškių darbo kokybės kriterijų nebūvimas turėtų būti aiškinamas, kaip mato, kuriuo būtų matuojamas biudžeto plano pasisekimas, nebūvimas, galime matyti, kad juo labiau yra dar sunkiau pamatuoti, kaip prie tokio proceso prisideda principai – yra sunku nustatyti, kas yra sėkmingas biudžetinis planas. Taigi, nors šis principas turi teigiamų savybių, tačiau taip pat yra ir probleminių aspektų į kuriuos reikėtų atsižvelgti. Ilgalaikis biudžeto planavimas yra glaudžiai susijęs su metiniu biudžeto planavimu, kadangi metinis planavimas detalizuoja ilgalaikio planavime numatytas pajamas ir asignavimus.

2.3 Fiskalinės drausmės (subalansuoto biudžeto) principas

Tai principas reiškiantis, kad siekiama suformuoti subalansuotą biudžetą – biudžetą, kurio suplanuotos išlaidos atitinka suplanuotas gauti pajamas⁷². Tuo pačiu yra keliamas reikalavimas užtikrinti ir viršplaninio biudžeto surinkimą – suplanuoti tokį biudžetą, kuris leistų surinkti daugiau pajamų, nei yra suplanuota apmokėti išlaidų. Šį principą reglamentuoja fiskalinės drausmės įstatymas, kurio 2 straipsnio 1 punktas nurodo, kad tai yra visuma priemonių, kuriomis siekiama, kad valdžios sektoriaus skola neviršytų 60 procentų⁷³. Kaip

⁷¹ Lakis, V. et al. (2010) *Valdymo apskaitos teorija ir praktika: vadovėlis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.

⁷² Europos parlamento ir tarybos reglamentas Nr. 966/2012

⁷³ Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007 m. lapkričio 8 d., X-1316, Valstybės žinios, Nr. 120-4881.

pažymėjo Emilija Petračkova, šiuo principu yra siekiama, kad išlaidos būtų subalansuotos taip, kad būtų lygios pajamoms⁷⁴. Subalansuoto biudžeto principas remiasi idėja, kad valstybės išlaidos neturėtų viršyti jos pajamų. Tai užtikrina, kad biudžeto deficitas (kai išlaidos viršija pajamas) būtų minimalus arba visiškai nepasireikštų, o valstybės skola būtų kontroliuojama. Subalansuoto biudžeto principas susideda iš kelių principinių nuostatų:

- a) Biudžeto pusiausvyra – Valstybė turi siekti, kad jos biudžetas būtų subalansuotas, t. y., kad pajamos atitiktų arba viršytų išlaidas. Tai ne tik sumažina poreikį skolintis, bet ir padeda išlaikyti finansinį stabilumą.
- b) Ilgalaikis skolos tvarumo užtikrinimas – Subalansuotas biudžetas padeda užkirsti kelią pernelyg dideliame viešajam skolų augimui, kuris gali tapti našta ateities kartoms. Tai leidžia valstybei valdyti savo skolą ir užtikrinti, kad ji būtų tvari ilgalaikėje perspektyvoje.
- c) Ekonominė atsakomybė – Valstybė turi atsakingai valdyti savo finansus ir vengti per didelių išlaidų ir siekti, kad viešosios išlaidos būtų protingai paskirstytos pagal ekonominius poreikius.

Subalansuoto biudžeto principas padeda išvengti didžiulių biudžeto deficitų ir neproporcingų skolų augimo. Kaip ir Lietuvos banko valdybos pirmininkas Vitas Vasiliauskas nurodo, kad: „viešųjų finansų drausmė yra skydas, apsaugantis valstybę nuo galimų išorės sukrėtimų“⁷⁵. Taigi, šis principas tam tikra prasme yra priemonių visuma apsauganti valstybę nuo netikėtumų ar kitokių sukrėtimų. Taip pat šis principas užtikrina, kad biudžeto politika būtų suderinta su ilgo laikotarpio ekonominiais tikslais – tai yra atliekama per tai, kad yra ribojama valdžios sektoriaus skolos ribos, dėl ko valdžios sektorius negali skolintis nepagrįstai. Fiskalinės drausmės principas Lietuvoje yra įtvirtintas fiskalinės drausmės įstatyme. Šis principas taip pat reiškia, jog kiekviena Europos Sąjungos valstybė narė turi vadovautis nuostata, kurios apsprendžia valstybės skolinimosi galimybes. Pagal bendrą konstitucinį įstatymą, Lietuvos planuojamos biudžeto skolinimasis negali viršyti 0.3 praėjusių metų BVP⁷⁶. Taigi, fiskalinė drausmė tai teisinės priemonės, kurios užtikrina, kad jų laikantis valdžios sektoriaus skola neviršytų nustatytos ribos bendrojo vidaus produkto. Įstatymas

⁷⁴ Petračkova E., (2021) „Valstybės biudžeto analizė ir prognozė“, Bakalauro baigiamasis darbas. Doi: <https://hdl.handle.net/20.500.12259/126458>.

⁷⁵ Lietuvos Bankas. „Visuomenei ir žiniasklaidai“, [interaktyvus], 2013. Prieiga per internetą: <https://www.lb.lt/lt/naujienos/v-vasiliauskas-pagrindine-kryptis-fiskaline-drausme>.

⁷⁶ Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas. 2014 m. lapkričio 6 d., Nr. XII-1289, TAR, Nr. 17028.

įtvirtina taisyklės, kuriomis vadovaujantis yra užtikrinamas ilgalaikis valdžios sektoriaus finansų tvarumas ir stabili ūkio plėtra⁷⁷ - tai apima aiškias taisykles ir metodus, pagal kuriuos valstybės biudžeto išlaidos ir pajamos turi būti valdomos atsakingai ir skaidriai. Fiskalinės drausmės principas svarbus, kadangi taip yra apribojamos valstybės galimybės skolintis – tokie apribojimai užtikrina, kad valstybės skolinimasis nebūtų neproporcingas, bei būtų skolinamasi protingai, numatant iš kokių pajamų tokia skola bus atiduota, bei kaip bus tinkamai išnaudotos pasiskolintos pajamos. Būtent tai užtikrina, kad biudžeto sudarymas ir vykdymas būtų teisėtas, bei neviršytų nustatytų skolinimosi limitų. Nors ir Lietuvoje fiskalinė drausmė yra įtvirtinta Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatyme (toliau – fiskalinės drausmės įstatymas), tačiau ne kiek mažiau svarbus šaltinis yra Lietuvos Respublikos Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas⁷⁸. Šis įstatymas papildo fiskalinės drausmės įstatymą, užtikrina valdžios sektoriaus finansų tvarumą, stabilią ūkio plėtrą ir įgyvendina 2012 m. kovo 2 d. įstatyme nurodytų valstybių sutartį dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje (fiskalinėje sutartyje). Šis įstatymas nurodo, kad Lietuvos planuojamas biudžeto skolinimasis negali viršyti 0.3 praėjusių metų BVP⁷⁹. Taigi, apibendrinant fiskalinės drausmės principas užtikrina priemones, kuriomis naudojantis yra išvengiama didelių valdžios sektoriaus deficitų, bei neproporcingų skolų augimo – tai yra priemonių rinkinys skirtas apsaugoti valstybę nuo galimų kilti neigiamų padarinių.

2.3.1 Subalansuoto biudžeto ir fiskalinės drausmės principų sąveika bei probleminiai aspektai

Subalansuoto biudžeto ir fiskalinės drausmės principai yra glaudžiai susiję vienas su kitu – subalansuotas biudžetas padeda užtikrinti, kad valstybės išlaidos neviršytų pajamų, o fiskalinės drausmės principai nustato aiškias taisykles, kaip valdyti išlaidas ir užtikrinti, kad deficitas būtų kontroliuojamas. Tuo pačiu fiskalinės drausmės principas padeda valdyti valstybės skolą, o subalansuotas biudžetas leidžia mažinti poreikį skolintis, todėl sumažėja

⁷⁷ Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007 m. lapkričio 8 d., X-1316, Valstybės žinios, Nr. 120-4881 3 str.

⁷⁸ Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas. 2014 m. lapkričio 6 d., Nr. XII-1289, TAR, Nr. 17028.

⁷⁹ Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas. 2014 m. lapkričio 6 d., Nr. XII-1289, TAR, Nr. 17028.

skolos aptarnavimo skolos. Biudžeto balanso principas reiškia siekį suderinti biudžeto išlaidų ir pajamų dalis⁸⁰. Tuo tarpu, fiskalinės drausmės principas nustato aiškias taisykles valdyti išlaidas, bei deficitą. Abi šios principinės nuostatos užtikrina ilgalaikį ekonominį stabilumą ir pasitikėjimą tiek vidaus, tiek užsienio investuotojais. Subalansuoto biudžeto ir fiskalinės drausmės principai yra esminiai siekiant užtikrinti valstybės finansų tvarumą ir atsakingą biudžeto valdymą. Jie padeda pasiekti ilgalaikį fiskalinį stabilumą, užkirsti kelią neatsakingam skolų kaupimui ir užtikrinti, kad viešieji finansai būtų valdoma efektyviai ir skaidriai - subalansuoto biudžeto ir fiskalinės drausmės principai yra kertiniai elementai, leidžiantys šaliai pasiekti ekonominį augimą ir tvarumą ilgalaikėje perspektyvoje. Fiskalinės drausmės esmė yra nustatyti ribojimus valstybėms, įtvirtinusioms fiskalinę sutartį. Tai sutartis, kurioje yra numatytos kiekvienos Europos Sąjungos narės skolinimosi galimybės, kuriomis jos turi vadovautis. Taigi, toks įtvirtinimas svarbus, kontroliuojant valstybės finansinę situaciją, kadangi nesant nuostatų, ribojančių valstybės skolinimosi ribas, valstybės finansinė situacija gali greitai tapti neigiamą. Žinoma, prie to prisideda ir subalansuoto biudžeto principas, kuris reikalauja, kad biudžetas būtų subalansuotas⁸¹. Subalansuotas biudžetas yra svarbus tinkamos valstybės finansų sistemos funkcionavimo pagrindas⁸², kadangi jis užtikrina, kad valstybės gaunamos pajamos atitiktų planuojamas išlaidas. Kai tinkamai yra planuojamas biudžetas, nėra per didelių finansinių įsipareigojimų, smarkiai didinančių valstybės planuojamas išlaidas, valstybė neturi didelio poreikio skolintis iš kitų valstybių. Atitinkamai, kai valstybė neturi daug skolų įsipareigojimų, ji didžiąja dalimi gali pasikliauti finansavimo šaltiniais, kylančiais valstybės viduje. Fiskalinės drausmės principas įgalina, kad subalansuoto biudžeto principas būtų tinkamai įgyvendinamas – Fiskalinė drausmė leidžia tinkamai subalansuoti biudžetą, o neviršijant skolinimosi įsipareigojimų valstybių biudžetai yra formuojami didele dalimi vidaus finansų šaltiniais, kurie neįpareigoja priklausyti nuo kitų valstybių. Tačiau svarbu nepamiršti ir problematiškų šio principo aspektų – poreikis mažinti išlaidas, net kai jos būtinos; nepakankamas lankstumas; duomenų nepakankamumas ar tam tikri netikslumai. Fiskalinės drausmės principai neleidžia lanksčiai ir efektyviai reaguoti į valstybės

⁸⁰ BIVAINIS, J., BUTKEVIČIUS, A. (2002) Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Ekonomikos teorija ir praktika. Pinigų studijos, 2002.

⁸¹ BIVAINIS, J., BUTKEVIČIUS, A. (2002) Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Ekonomikos teorija ir praktika. Pinigų studijos, 2002.

⁸² DZEMYDAITĖ, G.; ir PUPKUTĖ, G. (2016) Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. Socialinių mokslų studijos. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.

ekonominius sukrėtumus – pajamų mažėjimas ir išlaidų didėjimas gali dar labiau pabloginti ekonominę situaciją. Pavyzdžiui, Prancūzijos portalas „Le Monde“, skelbiantis naujienas, susijusias su tarptautine ekonomika, nurodė, kad Švedija, siekiant didesnio lankstumo, bei efektyvesnio reagavimo į tam tikrus ekonominius valstybės pokyčius, nusprendė atsisakyti savo 25 metus trukusio biudžeto subalansuotumo reikalavimų, kad galėtų daugiau investuoti į infrastruktūrą ir gynybą⁸³. Todėl kyla klausimas ar fiskalinės drausmės taisyklės iš tikro yra naudingos valstybių biudžetinėms sistemoms. Kiekvienos valstybės atvejis turėtų būti nagrinėjamas skirtingai ir individualiai, tačiau svarbu atsižvelgti į skirtingų šalių praktiką biudžeto sudarymo proceso principų pritaikyme, kadangi sekant jų pavyzdžių, galime matyti, koks yra šių principų efektyvumas jose. Švedijos pavyzdys rodo, jog jos biudžetinėje sistemoje šis principas nėra efektyvus ir naudingas, todėl buvo priimtas sprendimas jo atsisakyti. Taigi, kiekvienu atveju, reikėtų pasverti ar principai yra tikslingai išnaudojami, bei nors ir taikomi ilgą laiką, tačiau ar jie vis dar yra veiksmingi.

2.4 Biudžetinės drausmės principas

Lietuvos respublikos fiskalinės drausmės įstatymo 2 straipsnio 1 punktą nurodo, jog fiskalinė drausmė tai „visuma teisinių priemonių, kuriomis siekiama užtikrinti, kad prognozuojama valdžios sektoriaus skola, atsižvelgiant į numanomus valdžios sektoriaus įsipareigojimus, įskaitant ir įsipareigojimus, atsirandančius dėl Lietuvos gyventojų demografinių pokyčių, keliasdešimt metų atitiktų finansų tvarumo kriterijus, tai yra valdžios sektoriaus skola neviršytų 60 procentų bendrojo vidaus produkto (toliau – BVP) to meto kainomis“⁸⁴. Tačiau, nors ir skamba kaip panaši sąvoka, biudžetinė ir fiskalinė drausmė turi skirtingas reikšmes. Fiskalinė drausmė apriboja valstybės skolinimosi ribas, kai tuo tarpu biudžetinės drausmės principas reikalauja visų subjektų, dalyvaujančių biudžeto planavime ir vykdyme, savo veikloje laikytis reikalavimų įtvirtintų teisės aktuose, reglamentuojančiuose biudžeto procesą – kitais žodžiais tariant, biudžetinė drausmė reikalauja, kad biudžeto planavimas ir vykdymas būtų atliekamas laikantis atitinkamų reikalavimų. Tai yra svarbi fiskalinės politikos dalis, kuri

⁸³ https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2024/10/20/sweden-ready-to-let-got-of-budget-surplus_6729906_19.html

⁸⁴ Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007 m. lapkričio 8 d., X-1316, Valstybės žinios, Nr. 120-4881.

kaip ir kiti principai siekia išlaikyti finansinį stabilumą ir tvarumą. „Daugumą šalių turi skolos – BVP išlaikymo limitus. Tam tikrais atvejais, planuojama, kad išlaidų augimo norma būtų išlaikoma tokia pati, kaip BVP augimo norma“⁸⁵. Lietuvos respublikoje nustatyta, jog valdžios sektoriaus skola negali viršyti 60 procentų. Pagal šį principą, visos institucijos ir kiti subjektai, kurie dalyvauja biudžeto planavime ir vykdyme, savo veikloje privalo laikytis reikalavimų įtvirtintų teisės aktuose, kurie reglamentuoja visą biudžeto procesą. Joks subjektas, kuris naudojasi lėšomis, negali nukrypti savo veikloje nuo įstatymuose įtvirtintų reikalavimų, įtvirtintų biudžeto sandaros įstatyme. Tai yra svarbi principinė nuostata, siekiant užtikrinti atsakingą valstybės finansų valdymą, kad biudžeto išlaidos būtų subalansuotos ir tvarios, o valstybės skola ir deficitas būtų kontroliuojami. Biudžetinė drausmė yra susijusi su balanso principu, kadangi reikalauja, kad biudžeto išlaidos būtų subalansuotos – išlaidos neturi nuolat viršyti pajamų, kadangi šiuo principu yra siekiama nedeficitinio biudžeto. Europos sąjungos lygmeniu, biudžetinė drausmė reglamentuoja Europos Sąjungos Stabilumo ir augimo paktas – tai taisyklėmis grindžiamas nacionalinių fiskalinių politikų koordinavimo mechanizmas Ekonominėje ir pinigų sąjungoje, 1997 m. įsteigtas siekiant užtikrinti tvarų viešųjų finansų valdymą šalyse narėse⁸⁶. Taip pat nuo 2013 metų sausio 1d. įsigaliojo sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos Ekonominėje ir pinigų sąjungoje (taip pat dar vadinama „fiskaliniu susitarimu“)⁸⁷. Ši sutartis stiprina euro zonos šalių vyriausybių biudžetinę drausmę po 2010 metų prasidėjusios valstybinių skolų krizės – ji nustato biudžeto politikos reikalavimus euro zonos šalims ir remia stabilumo ir augimo paktą. Susitarimu yra siekiama trijų pagrindinių tikslų: užtikrinti, kad nacionaliniai biudžetai būtų subalansuoti arba pertekliniai (balanso principas); padidinti Europos Komisijos rekomendacijų poveikį, kai euro zonos šalių biudžeto deficitas tampa per didelis (biudžetinės drausmės principas); gerinti nacionalinės ekonomikos politikos koordinavimą⁸⁸. Taigi, Lietuva kaip viena iš susitariančių valstybių šiuose paktuose turi pareigą inkorporuoti šias nuostatas į nacionalinę teisę – be abejo

⁸⁵ Premchand, A. (1993) Public expenditure management. 1st edition. Washington, D.C: International Monetary Fund.

⁸⁶ Europos sąjungos Stabilumo ir augimo paktas (SAP)

⁸⁷ 2012 m. kovo 2 d. Belgijos Karalystės, Bulgarijos Respublikos, Danijos Karalystės, Vokietijos Federacinės Respublikos, Estijos Respublikos, Airijos, Graikijos Respublikos, Ispanijos Karalystės, Prancūzijos Respublikos, Italijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės, Vengrijos, Maltos, Nyderlandų Karalystės, Austrijos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Portugalijos Respublikos, Rumunijos, Slovėnijos Respublikos, Slovakijos Respublikos, Suomijos Respublikos ir Švedijos Karalystės sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje.

⁸⁸ 2012 m. kovo mėn. 2 d. Europos sąjungos „fiskalinis susitarimas“.

Europos Sąjungos Taryba ir Europos Komisija stebi, kaip biudžeto ir ekonominės partnerystės programa yra įgyvendinama, bei kaip vykdomi su ja suderinti metiniai biudžeto planai.

2.4.1 Biudžetinės drausmės principo reikšmė ir probleminiai aspektai

Biudžetinės drausmės principas turi gana didelę reikšmę tinkamai įgyvendinant valstybės biudžeto sudarymo procesą. Tai yra svarbu dėl keleto priežasčių, kurios sudaro biudžetinės drausmės principo laikymosi pagrindą. Pirma, jis užtikrina valstybės finansų stabilumą – šiuo principu yra užtikrinama, kad valstybės išlaidos neviršytų pajamų, išvengiant per didelio valstybės deficito ir skolos. Tai esminis komponentas siekiant finansinio stabilumo, kadangi ilgalaikis biudžeto deficitas gali sukelti neigiamų pasekmių ekonomikai, pavyzdžiui, infliaciją, skolos augimą ir mažėjantį pasitikėjimą šalies ekonominiu stabilumu. Antra, biudžetinė drausmė reikalauja, kad valstybė būtų atsakinga už savo finansus ir laikytųsi griežtų išlaidų apribojimų⁸⁹. Tuo pačiu tai reiškia ir tai, kad valstybės privalo laikytis teisinių ir fiskalinių taisyklių, kurios numato ne tik biudžeto subalansavimą, bet ir reikalavimus dėl skolos valdymo, fiskalinių deficitų ir valstybės investicijų. Toks fiskalinis atsakingumas padeda užtikrinti tvarų ekonomikos augimą. Trečia, kai valstybės laikosi biudžetinės drausmės, tai padeda stiprinti pasitikėjimą tiek valstybės viduje, tiek už valstybės ribų – piliečiai, investuotojai ir kitos valstybės pastebi, valstybės gerą finansų valdymo praktiką, neviršijančią savo galimybių ir besilaikančią atsakingos politikos. Tai gali padėti sumažinti valstybės skolą ir palūkanų normas, bei pritraukti užsienio investuotojus. Ketvirta, šio principo laikymasis svarbus ir Europos sąjungos kontekste – valstybės narės privalo laikytis fiskalinių taisyklių, nustatytų stabilumo ir augimo pakte⁹⁰. Tai apima deficito ir skolos ribas, kurių viršijimas gali sukelti sankcijas, todėl biudžetinės drausmės laikymasis, padeda išlaikyti valstybės finansų valdymą suderinamą su kitų šalių ekonominėmis strategijomis ir užtikrina bendrą ekonominį stabilumą. Biudžetinės drausmės principas taip pat reiškia, kad biudžeto išlaidos turi būti tiksliai numatytos ir kontroliuojamos. Tai leidžia užkirsti kelią neefektyviam viešųjų lėšų panaudojimui. Šio principo laikymasis ilgesnį laiką leidžia valstybėms turėti galimybę finansuoti būtinas socialines programas, infrastruktūros projektus ir kitas

⁸⁹ Europos parlamento ir tarybos reglamentas Nr. 966/2012

⁹⁰ Europos Komisijos komunikatas tarybai 2024 m. fiskalinės politikos gairės, Nr. 52023DC0141

investicijas, nes valstybės užtikrina stabilų finansinį valdymą ir gebėjimą skolintis palankesnėmis sąlygomis. Tuo pačiu tai prisideda ir prie tinkamo pasiruošimo ekonominėms krizėms ar kitokioms nepalankioms situacijoms - biudžetinės drausmės principas užtikrina finansinį stabilumą, tvarų augimą, atsakingą išlaidų paskirstymą ir ekonominį saugumą tiek valstybės viduje, tiek tarptautiniu lygmeniu. Tuo pačiu jis prisideda prie viešųjų lėšų skaidraus ir efektyvaus naudojimo, o ilgainiui užtikrina geresnes sąlygas ekonomikos plėtrai ir socialinei gerovei. Šio principo problema kyla tame, kad sprendimai gali būti priimami remiantis valstybės biudžeto politika – nors ir biudžetinė drausmė reikalauja ilgalaikiu požiūriu užtikrinti tinkamą teisės aktų laikymąsi, tačiau šis įgyvendinimas gali būti atliekamas formaliai, t. y. be realios naudos valstybei, siekiant paskirstyti biudžeto asignavimus ne pagal realią naudą, tačiau pagal politiškai naudingas sritis, siekiant pritraukti rinkėjų palankumą. Toks finansų skirstymas nors ir atitiktų biudžetinės drausmės principą, tačiau neatneštų realios naudos atsakingai valdant valstybės finansus. Tuo pačiu biudžetinės drausmės principas kelia grėsmę tapti ne realia finansinės situacijos valdymo priemone, tačiau įtvirtinti biurokratiją valstybės finansų valdyme. Taip atsitiktų tuo atveju, jei tinkamam taisyklių, įtvirtintų teisės aktuose įgyvendinimui būtų skirta daugiau dėmesio, nei realių problemų sprendimui ar biudžeto tikslų pasiekimui. Svarbu, kad biudžetas būtų įgyvendinamas tinkamai bei efektyviai, o taisyklės nustatytos teisės aktuose įtvirtintų palankias sąlygas pasiekti šiuos tikslus naudingiau ir kuo mažesniais kaštais, o ne tapti našta subjektams įgyvendinantiems, valstybės pajamų planą. Taigi, įtvirtinus tokį teisinį reguliavimą, kuris užtikrintų biudžetinės drausmės principo tinkamą įgyvendinimą, bei tuo tarpu, reguliavimu neužkrautų, finansų sistemą valdančių subjektų, biudžetinės drausmės principas galėtų būti įgyvendinamas ganėtinai sėkmingai, kadangi nauda pasireikštų per taisyklių ribojančių, subjektų kompetenciją, pakankamą išnaudojimą, tačiau neapribotų šių subjektų per daug.

2.5 Valdžių padalijimo principas bei jo problemos biudžeto sudarymo procese

Nors tai yra bendras teisinis principas ir nėra atskirai biudžeto procese vyraujantis, tačiau tai yra šiam procesui labai svarbus principas, kadangi per jį yra išreiškiami atskirų valdžios institucijų vaidmenys. Valdžių padalijimas reiškia, kad kiekviena valdžios institucija, įgyvendinant valstybės biudžeto plano sudarymą, turi griežtai joms nustatytas įstatymų kompetencijas, kurių jos negali viršyti – tai joms nustatytos kompetencijos ribos, susietos su biudžeto vykdymu ir sudarymu. Valdžių padalijimo principas yra vienas iš pagrindinių demokratinės valstybės principų⁹¹, kuris užtikrina, kad valstybės valdžia būtų padalyta trimis pagrindinėmis kryptimis: įstatymų leidžiamąją, įstatymų vykdomąją ir teisminę valdžias. Taigi, jo esmę sudaro koncentracijos ir piktnaudžiavimo valdžia užkirtimas, užtikrinant efektyvų ir atsakingą valdymą, kuris taip pat yra taikomas ir biudžeto sudarymo procese. Taip yra todėl, kad biudžeto sudarymas yra sudėtingas procesas, apimantis visas šias valdžias ir reikalauja jų bendradarbiavimo, siekiant užtikrinti skaidrų, tvarų ir atsakingą valstybės finansų valdymą. Docentas Daktaras Haroldas Šinkūnas nagrinėjo valdžių padalijimo principą pranešime⁹², skaitytame 2020 m. spalio 23 d. vykusioje tarptautinėje mokslinėje praktinėje konferencijoje Konstitucijos dienos paminėti. Šiame pranešime mokslininkas teigė, jog: „Žvelgiant holistiškai, valdžių padalijimas nebūtinai reiškia vien tik teigiamus dalykus: pavyzdžiui, politikos tyrėjai pastebi, kad valdžių padalijimas neretai pakenkia valdymo efektyvumui, prailgina sprendimų priėmimo laiką, sprendimų priėmimą daro sudėtingesnį ir pan.“. Taigi, svarbu apsvaistyti ne tik teigiamas šio principo puses, bet ir neigiamas – tai yra sprendimų priėmimo pasunkėjimą ir pailgėjimą. Tačiau, mokslininkas taip pat teigia, jog šio principo minusai nepersveria privalumų. Valdžių padalijimo principas biudžeto sudarymo procese užtikrina, jog nebūtų priimami vienašaliai sprendimai, pagrįsti vienos valdžios institucijos nuomone. Tai reiškia, jog yra apribojamos galimybės valdžios institucijoms piktnaudžiauti valdžia, bei joms suteiktais įgaliojimais. Vyriausybė pateikia biudžeto projekto pasiūlymą, kai tuo tarpu Seimas tokį projektą patvirtina ar atmeta, todėl Seimas tampa tam tikra institucija užtikrinančia vyriausybės sudaryto biudžeto projekto validumą. Atitinkamai,

⁹¹ Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas. Valstybės žinios, 1995, Nr. 14/07-17/08-25/08-39/08.

⁹² Šinkūnas, Haroldas (2020) „Valstybės valdžių santykiai: harmoningas bendradarbiavimas?“. *Teisė Pro*. Prieiga internetu: <https://www.teise.pro/index.php/2020/10/24/h-sinkunas-valstybes-valdziu-santykiai-harmoningas-bendradarbiavimas/> [žiūrėta 2025-02-20]

Seimo galias riboja valstybės kontrolė. Valstybės kontrolė užtikrina, kad sprendimai būtų priimti skaidriai ir sklandžiai, bei atitiktų teisės aktus, tai yra atlieka biudžeto politikos kontrolę⁹³. Teisminė valdžia tiesiogiai biudžeto sudarymo procese nedalyvauja, tačiau teismų sistema teikia biudžeto lėšų poreikius, kai tuo tarpu Konstitucinis Teismas atlieka netiesioginę kontrolę. Konstitucinis Teismas tikrina ar biudžeto įstatymai neprieštarauja Konstitucijai ir ar nepažeidžiamos tam tikros biudžeto sudarymo subjektų teisės priimant tam tikrus finansinius sprendimus. Taigi, tokiu būdu yra užtikrinama, jog valdžios pasidalinimas sumažintų vienašalių sprendimų priėmimo rizikas, valdžios įgaliojimai būtų ribojami, bei stabdomas piktnaudžiavimas įgaliojimais. Lietuvos respublikos Konstitucinis teismas taip pat pateikė išaiškinimą, aktualų valdžių padalijimo principo kontekste: „Atsakymas į klausimą, ar Seimas galėjo deleguoti Vyriausybei teisę nustatyti nuosavybės teisių atstatymo sąlygas, sietinas su Konstitucijos 5 straipsnyje įtvirtintu valstybės valdžios padalijimo principu. Jis reiškia, kad įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios turi būti atskirtos, pakankamai savarankiškos, bet kartu tarp jų turi būti pusiausvyra. Kiekvienam valdžios organui suteikiama jo paskirtį atitinkanti kompetencija, kurios konkretus turinys priklauso nuo to organo vietos tarp kitų valdžios organų, jo įgaliojimų santykio su kitų organų įgaliojimais“⁹⁴. Teismas aiškiai išreiškė, jog valdžios turi būti atskirtos į atskiras: įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžias, kurios nors ir yra ganėtinai savarankiškos ir vienos, tačiau taip pat svarbu, jog tarp šių institucijų būtų ryšys, kuris būtų pagrįstas tinkamu kompetencijų pasidalinimu. Tokia kompetencija yra dalinama pagal tai, kokia yra atitinkamo valdžios organo funkcija valstybėje, todėl svarbu, jog konkretūs valdžios organai nebūtų įgaliojami, jiems nepriklausančioms funkcijoms vykdyti, atsižvelgiant į jų funkcinę paskirtį. Vienareikšmiškai tai taip pat yra taikoma ir biudžeto sudarymo kontekste, kadangi tokiu atveju, kai yra tinkamas valdžios organų kompetencijų pasidalinimas, kiekviena institucija turi atitinkamą „vaidmenį“, kurį atlieka sudarant biudžetą. Taip yra užtikrinama, kad nebūtų viršijamos kompetencijos, bei yra valdžios organų tarpusavio sutarimas, bendradarbiavimas, kadangi atskiros institucijos neatliktų savo funkcijų be kitų valdžios organų. Be abejo, problematiška tai, kad gali kilti problemų dėl skirtingų valdžių prioritetų. Siekiant suderinti šių valdžios šakų prioritetus, turi

⁹³ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės įstatymas. 1995 m. gegužės 30 d. Nr. I-907. Valstybės žinios, 51-1243.

⁹⁴ Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas. Valstybės žinios, 1995, Nr. 14/07-17/08-25/08-39/08.

būti pasiektas, kompromisas, dėl ko nukenčia biudžeto kokybė, bei prarandama laiko derinant skirtingų institucijų poreikius, kadangi įstatymų leidžiamoji gali turėti skirtingus prioritetus, nei turi vykdomoji valdžia – Seimas gali nesutikti su jam pateiktu biudžeto projektu, todėl gali kilti nesutarimų, dėl bendros finansinės politikos valstybėje, tarp šių subjektų. Be abejo, svarbu nepamiršti ir tai, kad teisminė valdžia teoriškai turėtų būti nepriklausoma, tačiau vykdomosios valdžios parengtas biudžetas numato finansavimą teisminei valdžiai. Taigi, teismas iš esmės finansavimą gauna atsižvelgiant į vykdomosios valdžios parengtą finansinį planą, kai tuo tarpu teismo nepriklausomumas turėtų būti taikomas visais aspektais. Tačiau šiuo atveju, kyla dar viena problema – iš kokių šaltinių teismų sistema turėtų būti finansuojama, kad būtų išlaikomas jų nepriklausomumas, kadangi nors ir finansavimas iš valstybės šaltinių yra teisėtas ir būtinas, tačiau turėtų būti užtikrinamas faktinis finansinis nepriklausomumas, o ne formali konstitucinio įtvirtinimo išraiška.

2.5.1 Valdžių padalijimo principo įtaka biudžeto sudarymo procesui

Valdžių padalijimo principas yra vienas iš kertinių demokratinės valstybės veikimo pamatų, kuris yra įtvirtintas Lietuvos respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje⁹⁵. Kaip ir minėta anksčiau, kadangi Lietuvoje vyrauja valdžių padalijimo principas, valdžia yra padalinta į tris pagrindines valdžios šakas - Įstatymų leidžiamoji valdžia, įstatymų vykdomoji valdžia ir teisminė valdžia. Taigi, šis principas tiesiogiai veikia valstybės biudžeto sudarymo, tvirtinimo ir vykdymo procesą. Kiekvienos iš šių valdžios šakų įtaka biudžeto sudarymo procesui yra skirtinga ir atlieka reikšmingą vaidmenį, savo atitinkamose srityse:

- a) Įstatymų leidžiamoji valdžia – Lietuvoje už įstatymų leidžiamąją valdžią yra atsakingas Seimas. Seimas užtikrina demokratinį biudžeto patvirtinimą. Toks patvirtinimas garantuoja visuomenės interesų atspindį, bei atsižvelgimą į skirtingų politinių jėgų nuomones bei prioritetus. Biudžeto patvirtinimas įstatymų leidžiamosios valdžios užtikrina, kad biudžetas būtų parengtas ir įgyvendinamas ne tik vykdomosios valdžios, tačiau ir patvirtinamas Seimo, todėl tai taip pat užtikrina demokratijos principo laikymosi.

⁹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Valstybės žinios, 1992, 33-1014.

- b) Įstatymų vykdomoji valdžia – Lietuvoje už įstatymų vykdomąją valdžią yra atsakinga Vyriausybė. Ji parengia ir įgyvendina Seimo priimtą biudžetą ir užtikrina jo įgyvendinimą per valstybines institucijas. Įstatymų leidžiamoji valdžia Lietuvoje taip pat yra atsakinga už biudžeto išlaidas ir užtikrina, kad biudžeto tikslai būtų pasiekti, vadovaujantis Seimo patvirtintomis gairėmis ir taisyklėmis. Valdžių padalijimo principas įgyvendina vyriausybės kompetenciją parengti valstybės biudžetą, bei užtikrinti tinkamą sudaryto biudžetinio plano įgyvendinimą.
- c) Teisminė valdžia – Nors ir tiesiogiai biudžeto procese nedalyvauja, tačiau teisminė valdžia užtikrina, kad biudžeto sudarymo procese būtų užtikrintas teisės viršenybės principas. Tai garantuoja, kad visi valdžios sprendimai dėl biudžeto būtų priimti laikantis teisės aktų ir konstitucinių normų, taip pat suteikia piliečiams galimybę apskųsti bet kokius neteisėtus sprendimus, dėl kurių atsiranda netinkamas biudžeto įgyvendinimas. Taip pat Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas aiškina kaip turėtų būti tinkamai taikoma Konstitucija ir į tai įeina Konstitucijos nuostatų dėl valstybės biudžeto sudarymo aiškinimas, o tokiais išaiškinimais turi remtis biudžetą sudarantys ir vykduantys subjektai, todėl tai užtikrina teisėtumo principo įgyvendinimą.

Biudžeto sudarymo procesas Lietuvoje užtikrina demokratinį valdymą, kadangi Seimas, kaip įstatymų leidžiamoji valdžia, svarsto ir priima galutinį biudžeto projektą. Vykdomoji valdžia siūlo biudžeto projektą, tačiau galutinį sprendimą dėl jo priima Seimas, taip garantuojant, kad biudžetas būtų sudarytas atsižvelgiant į visuomenės poreikius. Nors vykdomoji valdžia ir parengia biudžeto projektą, tačiau ji nuolatos yra kontroliuojama įstatymų leidžiamosios valdžios. Seimas atlieka kontrolės funkciją, teikdamas pasiūlymus ir tvirtindamas biudžetą – Seimas nepagrįstą ar nepilnai tinkamai sukomplektuotą biudžetą gali atmesti ir vėliau svarstyti dar kartą⁹⁶. Tai leidžia išvengti valdžios koncentracijos ir skatina atsakingą valstybės finansų valdymą. Svarbu nepamiršti ir teisminės valdžios, kuri užtikrina, kad visas biudžeto sudarymo ir įgyvendinimo procesas būtų teisėtas ir atitiktų Konstituciją. Teismai nagrinėja ginčus dėl biudžeto įgyvendinimo ir priima sprendimus dėl galimų teisės aktų neatitikimų ar asmenų teisių pažeidimų. Valdžių padalijimo principas yra kertinis principas užtikrinantis demokratijos ir teisinės valstybės principų įgyvendinimą biudžeto sudarymo procese.

⁹⁶ Lietuvos Respublikos Seimas. „Visuomenei ir žiniasklaidai“, [interaktyvus], 2024. Prieiga per internetą: https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=37295&p_k=1&p_t=269046&p_a=1000&p_kade_id=10

Lietuvoje, kaip ir kitose valstybėse, kuriose vyrauja demokratijos principas, biudžeto projektą rengia vyriausybė, galutinį sprendimą priima Seimas, o teisminė valdžia užtikrina, kad šis procesas būtų teisės ir atitiktų konstitucinius reikalavimus. Tai sukuria tinkamą valdžios pusiausvyrą ir užtikrina skaidrumą, atsakomybę bei finansinį stabilumą.

2.6 Įstatymų, turinčių įtakos einamų metų biudžetui, priėmimo ribojimo principas

Šio principo esmė, kad mokesčių įstatymai, kurie turi įtakos apmokestinimo struktūrai arba modeliui turi būti numatytas pakankamas laiko tarpas nuo priėmimo dienos iki taikymo pradžios, kurie reikštų reikšmingus papildomus išlaidų arba pajamų pokyčius⁹⁷. Toks ribojimas yra taikomas įstatymams, kurie sukeltų biudžeto vykdymo destabilizaciją ir trukdytų įgyvendinti numatytas finansines programas. Šio principo įtvirtinimas yra svarbus, kadangi jis leidžia mokesčio mokėtojai pasiruošti atitinkamo mokesčio mokėjimui⁹⁸. Pavyzdžiui, jei Seimas nutaria sumažinti Pridėtinės vertės mokestį už centralizuotą šildymą, tai pagal nuostatą toks įstatymas galėtų įsigalioti tik po 6 mėn. (tai reikštų, kad jis taptų niekiniu, nes turėtų pritaikyti 0 proc. tarifą tuo metu, kai nebūtų šildymo). Tai užtikrina, jog mokesčio mokėtojas galėtų tinkamai pasiruošti mokėti atitinkamą mokestį ar tam tikram mokesčio pokyčiui. Centralizuoto šildymo pavyzdys rodo, kad apie mokesčio tam tikros dalies, kaip bazė, objektas ar kitos sudėtinės dalies pokyčius mokesčio mokėtojas turi būti tinkamai įspėtas, tam, kad tokie pakeitimai nesudarytų per didelės mokestinės naštos per neproporcingai trumpą laiko tarpą. Šis principas užtikrina stabilumą ir galimybę prognozuoti valstybės finansus – mokesčio mokėtojas gali būti užtikrintas, jog mokesčio pokyčiai nebūtų per staigūs, o valstybė savo ruožtu, užsitikrina, jog įstatymo pakeitimų įsigaliojimas nepadarytų staigaus šuolio valstybės gaunamose pajamose iš mokesčių. Tai principinė nuostata, siekianti užtikrinti biudžeto stabilumą – priimami nauji įstatymai, turintys įtakos biudžetui, pavyzdžiui mokesčių pakeitimai, nauji išlaidų įsipareigojimai ar subsidijos, gali sukelti didelius finansinius svyravimus ir nebeatitikti biudžeto planų. Dėl šios priežasties, ribojimo principas padeda užtikrinti, kad būtų išvengiama neprognozuojamų finansinių pasekmių – pakeitimai daromi atsižvelgiant į biudžeto planą, tam kad įstatymais prisiimti

⁹⁷ Sudavičius, B. & Endrijaitis, M. (2020) *Viešųjų finansų teisė : Vilniaus universiteto vadovėlis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.

⁹⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas Nr. 28-2009.

įsipareigojimai ar išlaidos būtų proporcingai paskirstytos, bei joms tinkamai pasiruošta⁹⁹. Taip pat svarbu ir tai, kad jis leidžia užtikrinti, jog Lietuvos finansų sistema būtų skaidri ir prognozuojama - kai biudžetas jau patvirtintas, tiek valdžios institucijos, tiek piliečiai gali remtis aiškiomis prognozėmis ir suprasti, kokie bus valstybės pajamų ir išlaidų srautai. Valstybės finansų srityje įvedus naujus įstatymus, turinčius įtakos biudžetui, gali kilti neaiškumų, tokių kaip perėjimas prie naujos, priimtu ar pakeistu įstatymu pakeistos sistemos, įstatymų skirtingų interpretacijų įvairovės, nežinojimas dėl įstatymų įgyvendinimo ir pan. Būtent dėl to, šis principas užtikrina, jog įstatymų pokyčiai ar naujų įstatymų priėmimas būtų ne per staigus, o veikiau kryptingas, kad tiek valstybė, tiek valstybės piliečiai galėtų tinkamai pasiruošti tokiems pakeitimams. Tai be abejo užtikrina ir tai, kad valstybės surenkamos pajamos būtų valdomos tinkamai, bei atsakingai, be radikalių sprendimų, kurie galėtų įvesti chaosą į valstybės finansų sistemą. Tokios principinės nuostatos įtvirtinimas taip pat užtikrina ilgalaikę finansinę atsakomybę – ribojant įstatymų priėmimą, kurie turi tiesioginės įtakos einamų metų biudžetui, užtikrinama, kad valstybės finansai būtų valdomi atsakingai ir nepriklausytų nuo dažnų, neapgalvotų ar politinių sprendimų. Tai padeda išlaikyti valstybės biudžetą subalansuotą ir skatina fiskalinę atsakomybę.

2.6.1 Įstatymų priėmimo proceso derinimas su įstatymų priėmimo ribojimu bei probleminiai aspektai

Įstatymų priėmimo ribojimas yra taikomas, kad įstatymo pakeitimai, turintys įtakos apmokestinimo struktūrai arba modeliui įsigaliotų ne vėliau kaip po 6 mėnesių nuo priėmimo dienos. Svarbu nepamiršti, jog toks ribojimas yra taikomas jei šie įstatymo pakeitimai turėtų įtakos papildomų išlaidų ar pajamų pokyčiams. Tačiau pažymėtina, kad toks principas neriboja įstatymų leidžiamosios valdžios leisti įstatymus apskritai, o yra apribojama galimybė suvaržyti piliečius staigiais įstatymų pakeitimais, kurie įtakotų valstybės biudžetą. Negali būti išleidžiamas ar pakeičiamas esamas, įstatymas, kuriuo būtų nustatomi mokesčiai, pavyzdžiui kitą dieną po įstatymo paskelbimo ar pakeitimo. Turi būti atitinkamas laikotarpis, per kurį visuomenė galėtų pasiruošti tokio įstatymo įsigaliojimui, kadangi priešingu atveju, būtų pažeidžiamos asmens teisės, kadangi „įstatymų leidėjas negali sukurti tokios teisinės

⁹⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas Nr. 28-2009.

situacijos, kai išleidžiamas įstatymas arba kitas teisės aktas, kuriam įgyvendinti reikia lėšų, bet tokių lėšų neskiriama arba jų skiriama nepakankamai (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. gruodžio 21 d., 2010 m. birželio 29 d. nutarimai)¹⁰⁰. Tai atitinkamai reiškia, jog įstatymų leidėjas išleisdamas teisės aktą, turi numatyti, kad būtų skiriama pakankamai lėšų, įstatymo ar teisės akto įgyvendinimui. Konstitucinis teismas šiuo išaiškinimu numatė įstatymų leidėjo pareigą užtikrinti, kad išleistas teisės aktas ar įstatymas būtų tinkamai įgyvendinamas, bei nebūtų sukuriamos tokios teisinės situacijos, kai įstatymai neišgyvendinami dėl lėšų trūkumo ar tokių lėšų neskyrimo. Nors šis principas yra naudingas apsaugoti asmenų teises, tačiau su tokio principo įtvirtinimu kyla ir tam tikrų problemų. Pirma, tai šiuo principu yra ribojamas demokratinis teisėkūros procesas. Savo ruožtu, tai apriboja įstatymų leidėjo teisę priimti reikalingus teisės aktus, norint sureaguoti į socialinius ar ekonominius pokyčius, kadangi tokie apribojimai gali uždelsti svarbių įstatymų priėmimą, kai įvyksta greito reagavimo reikalaujantys įvykiai. Savo ruožtu iš šios problemos taip pat kyla ir kita – tai yra nepakankamas lankstumas reaguoti į tokias situacijas. Tokie ribojimai neleidžia Seimui reaguoti į biudžeto vykdymo procese atsirandančius naujus poreikius, kadangi sudarant biudžeto planą būtų sunku numatyti visas galimas iškilti problemas vykdant biudžetą, o esant reikalui staigiai sureaguoti, Seimui yra tarsi „surakintos rankos“, kadangi bet koks įstatymas priimtas finansų klausimais gali įsigalioti tik po tam tikro laikotarpio – taigi gali susidaryti situacijos, kai išleidžiamas ar pakeičiamas teisės aktas, siekiantis pataisyti tam tikrą problemą valstybėje, tačiau kol jis įsigalioja, problema jau tampa nebe aktuali – įsigaliojus naujam įstatymui ar jo pakeitimui, praėjus tam tikram laiko tarpui teisės aktas gali tapti nenaudingas. Svarbu, kad išleidžiami įstatymai ar pakeitimai, nekeistų visuomenės situacijos ir gyventojų mokestinės naštos ganėtinai staigiai, tačiau taip pat svarbu, kad ir valstybė galėtų lanksčiai ir efektyviai reaguoti į problemas valstybėje. Apibendrinant, šis principas yra svarbus, siekiant, kad mokesčio mokėtojams nebūtų per staigūs, juos įtakojojantys, pokyčiai finansinėje sistemoje, tačiau taip pat tai kelia iššūkių, valstybei siekiant staigiai sureaguoti į susidariusias tam tikras problemas valstybėje, kurias išspręstų teisės akto išleidimas.

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas Nr. 28-2009

2.7 Biudžeto realumo ir pilnumo principas

Biudžeto realumo principo esmė yra, kad sudarytas biudžetas, turi realiai atspindėti galimas surinkti pajamas į biudžetą ir tas pajamas atitinkančius asignavimus bei išlaidų mastus – tai yra taikoma tiek išlaidoms, tiek pajamoms¹⁰¹. Taigi, šis principas numato, jog negalima reikalauti, kad biudžete būtų numatytos pajamos, kurios neatitiktų realiai planuojamų priimti pajamų¹⁰². Iš esmės, biudžeto realumo principas reikalauja, kad Seimo patvirtintas biudžetas atitiktų realią finansinę situaciją valstybėje, nepagražinant jos tam tikru per daug neobjektyviu ar nepagrįstu vertinimu – jis turi realiai atspindėti teisingas finansines operacijas valstybės biudžete¹⁰³. Tokiu būdu yra neleidžiama, kad būtų nenumatyti tam tikri pajamų ar išlaidų šaltiniai, biudžeto padidėjimas ar mažėjimas turi turėti realius objektyvius duomenis, kad tokie pokyčiai neturės per didelio poveikio ar per didelės naštos. Tai yra svarbus principas siekiant tinkamai valdyti valstybės finansus, kadangi jis užtikrina biudžeto realumą, nustato siekį, jog biudžetas atspindėtų tikrą situaciją. Svarbu tai, kad valstybės kontrolė vertina ar biudžeto projektai yra pagrįsti ir realūs, todėl tai užtikrina, kad biudžeto realumo principas būtų įgyvendinamas. Biudžeto pilnumo principas reiškia, jog į valstybės sudaromą biudžetą turi būti įtrauktos pilnos valstybės pajamos iš išlaidos. Taigi, tai yra reikalavimas, jog valstybės finansinės operacijos teisingai atspindėtų valstybės biudžete, o valstybės finansinė situacija būtų įvertinta pagal objektyvias prognozes, o biudžeto vykdymas nepriklausytų nuo nepatikimų ar neapibrėžtų veiksnių. Be abejo, šiame kontekste yra svarbus ir biudžeto realumo principas – jis numato, kad „į biudžetą turi būti įtraukiamos tik realiai numatomos gauti pajamos ir realiai teksiančios išlaidos“¹⁰⁴. Taigi, šis principas nustato, kad pajamos surenkamos į valstybės biudžetą turi būti realios, o ne įsivaizduojamos ar planuojamos, o išlaidos turi būti planuojamos pagal tas sritis, kurios bus realiai finansuojamos. Valstybės biudžeto pajamos turi būti planuojamos remiantis realiais rodikliais, negalima planuoti valstybės biudžeto iš pajamų, kurios nėra prieinamos, tačiau yra numanoma, kad gali būti kada nors pasiekiamos. Tuo tarpu, kalbant apie išlaidas, jų planavimas turi būti pagrįstas taip pat

¹⁰¹ BIVAINIS, J., BUTKEVIČIUS, A. (2002) Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Ekonomikos teorija ir praktika. Pinigų studijos, 2002.

¹⁰² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas Nr. 28-2009

¹⁰³ DZEMYDAITĖ, G.; ir PUPKUTĖ, G. (2016) Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. Socialinių mokslų studijos. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.

¹⁰⁴ DZEMYDAITĖ, G.; ir PUPKUTĖ, G. (2016) Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. Socialinių mokslų studijos. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.

tikromis prognozėmis, apie prisiimtus įsipareigojimus, pagal kuriuos numatoma, kokias išlaidas valstybė patirs. Negali būti atvejų, kai išlaidos yra planuojamos, tačiau realiai valstybė tokių išlaidų nepatiria.

2.7.1 Biudžeto realumo ir pilnumo principų sąveika, bei problematiški aspektai

Tai dvi principinės nuostatos, kurios galima sakyti negali egzistuoti viena be kitos. Iš vienos pusės turime biudžeto realumo principą, kuris reiškia, kad biudžetas turi atspindėti realią valstybės finansinę situaciją - „Biudžeto realumo arba teisingumo principas numato teisingą finansinių operacijų atvaizdavimą biudžete“¹⁰⁵. Iš kitos pusės turime pilnumo principą, kuris yra „sunkiai formalizuojamas, o vadovavimasis juo labai priklauso nuo subjektyvaus veiksnio, pirmiausia nuo asmeninių savybių tų, kurie rengia biudžeto projektą, jį svarsto ir aprobuoja“¹⁰⁶. Pilnumo principas papildo realumo principą ta prasme, kad kadangi pagal realumo principą, biudžetas turi atspindėti realią situaciją, ją būtų sunku pavaizduoti biudžete neįtraukiant tam tikrų išlaidų ar pajamų – tai neatitiktų pilnumo principo reikalavimų. Todėl yra labai svarbu, kad abu šie principai sąveikautų tarpusavyje, kadangi esant vieno iš principų netinkamam veikimui būtų sudėtinga sudaryti valstybės biudžetą skaidriai. Valstybės biudžeto sudarymo procesas turi būti sudarytas skaidriai, kadangi jis yra formuojamas iš valstybės piliečių lėšų - tai reiškia, kad atitinkamai, kaip yra minėta anksčiau, Seimas patvirtindamas valstybės biudžetą turi atskaitomybę prieš valstybės piliečius. Be abejo, nesant tokio skaidrumo biudžeto sudarymas pasunkėtų, kadangi atitinkamai kiltų piliečių nepasitikėjimas valdžios institucijomis, kuris vėliau sukeltų tik didesnę chaosą valstybėje – piliečiai nebūtų nusiteikę suteikti lėšų valstybės biudžetui, todėl pasunkėtų lėšų surinkimas, o toks lėšų trūkumas įtakotų visų sričių, tokių kaip medicinos, infrastruktūros, energetikos ir kitų aptarnavimą, bei tobulinimą. Tinkamas šių principų suderinimas leidžia, kad būtų užtikrintas efektyvus, skaidrus ir sklandus biudžeto valdymas, tačiau taip pat neabejotinai tai tinkamai įgyvendina viešųjų finansų perskirstymo funkciją. Pilnumo principas užtikrina, jog visos pajamos ir išlaidos būtų pastebėtos, todėl nėra netikėtų planuojant valstybės biudžetą,

¹⁰⁵ DZEMYDAITĖ, G.; ir PUPKUTĖ, G. (2016) Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. Socialinių mokslų studijos. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.

¹⁰⁶ BIVAINIS, J., BUTKEVIČIUS, A. (2002) Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Ekonomikos teorija ir praktika. Pinigų studijos, 2002.

o realumo principas užtikrina, kad būtų tinkamai atspindėtos galimos surinkti ir numatomos išlaidos, todėl tinkamai ir efektyviai išnaudojant abu šiuos principus, valstybės finansai tampa valdomi realiai ir pilna apimtimi – tai yra nelieta neapskaitytų pajamų, nenumatytų išlaidų, nėra iškeliami neįgyvendinami tikslai. Problemos kyla tada, kai biudžetas yra planuojamas gana per daug optimistiškai ir nerealiai – valstybės institucijos netinkamai įvertina valstybės finansinę situaciją ir dėl to surenkamos pajamos neatitinka biudžeto tikslų. Dėl to gali susidaryti tokios situacijos, kai pagal planavimą yra tikėtina surinkti daugiau pajamų, tačiau jų nesurinkus, tenka skolintis valstybės vardu arba mažinti planuotas išlaidas, tam, kad būtų įgyvendinti biudžeto tikslai. Tokios situacijos nesukelia užtikrintumo, kad sudarytas biudžeto planas visais atvejais bus įvykdytas taip kaip suplanuota. Pavyzdžiui, 2023 metais Lietuvos biudžeto vykdymo rezultatai parodė, kad kai kurios suplanuotos pajamos buvo įvertintos per daug optimistiškai dėl to teko koreguoti biudžeto planą¹⁰⁷. Be abejo svarbu ir tai, kad biudžete ne visada gali būti tinkamai įvertinti ilgalaikiai įsipareigojimai, kurie įtakos valstybės finansinę padėtį po ilgesnio laikotarpio, todėl tai klaidina visuomenę apie valstybės finansinę padėtį, bei atvaizduoja situaciją duotuoju momentu, tačiau neįvertina bendros ilgalaikės perspektyvos. Svarbu, kad šie principai būtų realiai įgyvendinami, o ne įtvirtinami teoriniu pagrindu, bei nustatomi teisės aktuose, kaip principinės nuostatos, kurios nesuteikia realios naudos, todėl siekiant, kad taip neatsitiktų yra būtinas praktinis šio principo pritaikymas.

3. Valstybės biudžeto proceso principų įtaka valstybės biudžeto sudarymo procesui bei principų problematika

Biudžeto sudarymo principai yra svarbi tinkamo valstybės finansų valdymo dalis. Principai užtikrina, kad valstybės biudžeto planas būtų sudaromas atsakingai ir skaidriai, tačiau tuo pačiu ir efektyviai - įtvirtinamos valstybei svarbios nuostatos, kuriomis ji siekia vadovautis, todėl tai tampa tam tikra prasme gairėmis, kuriomis vadovaujasi valstybės institucijos, atliekančios savo funkcijas valstybės biudžeto sudarymo procese. Be tinkamo principų įgyvendinimo, valstybės finansų sektoriuje kiltų chaosas nebūtų tvarkos ir konkretumo – kitais žodžiais tariant principai apipavidalina biudžeto sudarymo procesą. Be kita ko, biudžeto sudarymas yra ganėtinai nelengvas ir išsamus procesas reikalaujantis, kiekvienos šiame procese dalyvaujančios institucijos

¹⁰⁷ Lietuvos biudžeto vykdymo rezultatai, 2023.

įsitraukimo ir nuoseklumo. Būtent dėl to, principinės nuostatos turi labai svarbią ir kitą reikšmę – kalbant apie biudžeto sudarymą, jos užtikrina piliečių pasitikėjimą valstybės institucijomis. Valstybės gyventojai gali tikėtis, jog biudžeto sudarymo procesas bus atliekamas remiantis tam tikromis normomis, teisės aktais, principais, todėl tai kelia didesnę pasitikėjimą valstybės institucijomis. Tvarkingai mokantis mokesčius asmuo, gali matyti, kaip yra skirstomas valstybės biudžetas, kokie yra biudžeto finansavimo šaltiniai, kokios programos yra remiamos valstybės. Kiekvienas principas biudžeto sudarymo procesą įtakoja skirtingai. Pavyzdžiui, biudžetinės drausmės principas leidžia užtikrinti, kad biudžeto sudarymo procese dalyvaujantys subjektai laikytųsi teisės aktuose nustatytos biudžeto sudarymo tvarkos, tuo tarpu realumo principas užtikrina, jog valstybės finansų biudžetai atspindėtų realią situaciją. Todėl tokių principinių nuostatų laikymasis padeda pasiekti, kad biudžeto sudarymo procese dalyvaujantys subjektai tinkamai naudotųsi jų kompetencijomis, bei neviršytų įgaliojimų. Biudžeto sudarymo principai yra svarbūs siekiant efektyvaus, skaidraus biudžetinio plano sudarymui, tačiau jų taikyme gali susidaryti tam tikrų iššūkių. Šie principai ir yra įtvirtinami, siekiant sudaryti skaidrų, efektyvų ir naudingą biudžeto planą, tačiau jų realus pritaikymas skiriasi nuo teorinių įtvirtinimo aspektų. Kadangi šis procesas yra ganėtinai sudėtingas, bei struktūrizuotas, kiekviename proceso etape gali kilti įvairių problemų. Programinio biudžeto principas kelia iššūkių, įvertinant kaip yra pasiekiami užsibrėžti tikslai, o taip pat kadangi didelis dėmesys yra skiriamas ne finansavimo rezultatams, o biudžeto išlaidoms, programinis biudžetas tampa tam tikru formalumu. Ilgalaikio ir metinio biudžeto problematika yra mažesnis lankstumas, nes keičiantis politinei situacijai ir atsitinkant tam tikriems įvykiams, įtakojančioms valstybės finansinę situaciją, sunku staigiai keisti sudarytą ilgalaikį biudžeto planą. Juolab, kad ir staigiai pakeisti sudarytą planą apsunkina ir ribojimas, priimti įstatymus, turinčius įtakos einamų metų biudžetui. Taip pat žvelgiant į programinio biudžeto principą, reikia pastebėti valstybės finansuojamų programų kiekį. Tuo atveju, jei valstybės finansuojamų programų nėra daug šis principas gali būti išties naudingas, tačiau tuo atveju, kai programų kiekis yra pakankamai didelis, gali tapti gana sunku išlaikyti pusiausvyrą tarp jų visų finansavimo, bei tinkamo resursų paskirstymo. Be abejo, toks pusiausvyros nebūvimas lemia, tai jog yra kuriamos naujos programos, o senos naikinamos. Toks staigus programų kaitaliojimas veda prie nestabilumo ilgalaikėje perspektyvoje. Svarbu atsižvelgti į subalansuoto biudžeto principo efektyvumą, kadangi pateiktas Švedijos karalystės pavyzdys rodo, kad valstybei, bei jos finansinei sistemai keičiantis ir evoliucionuojant, skirtingi principai gali nebeturėti tokios

pačios naudos, kaip tada kai jie buvo pradėti taikyti. Fiskalinė drausmė sunkina reagavimą į tam tikrus sunkiai nuspėjamus įvykius, tokius kaip pandemijos, karai ir t.t. Taigi, tai apsunkina valstybės gebėjimą lanksčiai reaguoti į tokias situacijas, kadangi jos reikalauja skubių ir didelių išlaidų, kai tuo tarpu fiskalinė drausmė skatina, jog priešingai išlaidos nebūtų staigios ir didelės. Tuo pačiu tai yra apsunkinama ir perteklinių įsipareigojimų, kadangi tam tikriems įsipareigojimams skirtas išlaidas gali būti sunku sumažinti. Neatmestinos ir tokios aplinkybės, kai pajamų surinkimas sumažėja dėl mokesčių mokėtojų vengimo mokėti mokesčius ar per lėto surinkimo, kadangi tokiu atveju pajamos neauga, o fiskalinė drausmė siekia sureguliuoti biudžetą, jog išlaidos atitiktų planuojamas gauti pajamas. Biudžetinės drausmės principas įveda daugiau biurokratijos į valstybės finansų valdymo sritį, todėl tai savo ruožtu mažina biudžeto prisitaikymo lankstumą įvairioms krizėms, galinčioms atsitikti valstybės viduje. Biudžetinės drausmės principas gali kelti problemų dėl neefektyvaus viešųjų finansų valdymo. Kai biudžetinėse įstaigose yra silpnos kompetencijos, tuo atveju lėšų naudojimas tampa neefektyvus, o tai lemia vėluojančius ar netikslius finansinius duomenis. Tačiau, ne mažiau svarbu yra programinio biudžeto ir biudžetinės drausmės tarpusavio sąveika. Programinis biudžeto principas reikalauja lankstumo, kadangi yra reikalaujama keisti išlaidas pagal programų rezultatus, kai tuo tarpu biudžetinė drausmė reikalauja griežtai laikytis asignavimų. Be visa to pažymėtina, kad už biudžeto viršijimą pasekmės yra minimalios, o drausmė negali veikti be atsakomybės. Padalijant valdžias yra teigiamas aspektas, jog yra pasidalinama kompetencija tarp skirtingų valstybės institucijų, tačiau taip pat kyla ir teismų priklausomumo nuo kitų valdžių sukurto biudžeto, pajamų, problema – gaunasi situacija, kai dvi valdžios institucijos finansuoja trečią, todėl nors ir iš esmės teismų sistema yra nepriklausoma, tačiau ji finansiškai priklauso nuo kitų valdžios šakų skiriamo finansavimo. Nors biudžetą tvirtina Seimas, tačiau didelę dalį kompetencijos atlieka vyriausybė ir ministerijos, kadangi jos sudaro biudžeto projektą, nustato prioritetus, paskirsto išlaidas. Dėl to Seimo vaidmuo šiame procese yra ganėtinai ribotas, o taip pat jo galimybės esmingai koreguoti biudžetą yra taip pat ribotos. Pažymėtina ir tai, kad teismų sistema gali tik vertinti procedūrų teisėtumą, bei konstitucingumą, bet negali nustatyti biudžetinių prioritetų, todėl teisminė kontrolė biudžeto srityje yra ribota, o dauguma sprendimų priklauso įstatymų vykdomajai ir leidžiamajai valdžioms. Galiausiai biudžeto realumo ir pilnumo principai užtikrina, kad biudžete būtų numatyta reali ir išsami valstybės finansinė situacija, tačiau čia kyla problema tuo atveju, jei pajamos ir išlaidos yra įvertinamos per daug optimistiškai. Tokiu atveju, įvertinimas tampa ne visai tikslus,

kadangi yra surenkama per mažai pajamų, pagal planą, todėl tenka koreguoti planą pagal šį netikslų įvertinimą. Biudžeto realumo ir pilnumo principas gali kelti problemų dėl nepakankamo rizikų įvertinimo. Kai biudžete rizikos yra nepakankamai įvertinamos, kyla netinkamo pajamų įvertinimo rizikos – biudžeto pajamos ir išlaidos tampa nepagrįstos, o tokiu atveju biudžeto realumas yra pažeidžiamas. Taip pat ir nepagrįstos ekonominės prognozės suplanuotas pajamas daro nepagrįstomis. Mokesčių lengvatų kaštai neatsispindi biudžete, kadangi jos yra planuojamos, kaip negautos pajamos, todėl sumažėja realios biudžeto galimybės – kyla problema dėl pilnumo principo įgyvendinimo. Taip pat atsižvelgtina ir į ES lėšas, kurios neatsispindi nacionaliniuose biudžetuose – jos yra planuojamos atskirai todėl visuomenė nemato viso realaus viešųjų finansų masto. Taigi, yra labai svarbu pamatuoti kokią naudą, teikia biudžeto proceso principai, bei ar ši teikiama nauda yra didesnė nei problemos, galinčios atsirasti dėl jų įtvirtinimo. Kiekvienas principas, kaip ir teikia naudą, taip ir sukelia problemas, kurios turėtų būti išsprendžiamos, siekiant tinkamai pritaikyti šiuos principus, bei gauti kuo didesnę naudą iš jų.

4. Biudžeto proceso principų aiškinimas Lietuvos respublikos Konstitucinio teismo jurisprudencijoje

Lietuvos respublikos Konstitucinis Teismas yra suformulavęs ne vieną valstybinio biudžeto sudarymo proceso aiškinimą savo jurisprudencijoje. Nors daugelis pateiktų išaiškinimų tiesiogiai neišreiškia biudžeto proceso principų, tačiau yra pateikta ne viena nuostata, kuri viena ar kita prasme yra susijusi su šiais principais - Konstitucinis teismas savo jurisprudencijoje aiškina nuostatas, svarbias biudžeto sudarymui, kurios be kita ko kyla iš Konstitucijos. Tai reiškia, kad šiomis nuostatomis turi vadovautis biudžeto sudaryme dalyvaujantys subjektai, o taip pat jie vadovaujasi šio teismo pateiktais tokių nuostatų išaiškinimais. Konstitucinio teismo jurisprudencijoje suformuluota pakankamai daug svarbių nuostatų susijusių su biudžetu sudarymo procesu. Pavyzdžiui, Konstitucinis Teismas 1997 m. nutarime¹⁰⁸ analizavo Konstitucijos 127 straipsnyje įtvirtintas nuostatas. Šiame nutarime įtvirtinta, jog mokesčiai yra vienas iš pagrindinių valstybės biudžeto pajamų šaltinių. Taip pat išaiškinta, jog išskiriama pagrindinė mokesčių paskirtis – fiskalinė. Tai reiškia, kad iš mokesčių surenkamos pajamos yra naudojamos sudaryti

¹⁰⁸ Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas. Valstybės žinios, 1997, Nr. 67-1696.

valstybės išdui, kuris yra vėliau panaudojamas visuomenės poreikiams tenkinti, o tuo pačiu išaiškinta, kad mokesčiai turi ir reguliacinę funkciją – tai yra „mokesčiais reguliuojami valstybėje vykstantys socialiniai, ekonominiai procesai, remiamos naudingos ūkinės pastangos, pritraukiamas kapitalas, investicijos arba priešingai – stabdomos nepageidautinos socialinės-ekonominės raidos tendencijos“¹⁰⁹. Taigi, iš esmės galime matyti, jog Konstitucinis teismas išreiškia, jog valstybės išdo formavimas nėra vien tik techninis pajamų surinkimas, tačiau yra grindžiamas finansų ir mokesčių teisės principais – mokesčiai yra principais paremta valstybėje vykstančių procesų reguliavimo priemonė, kai tuo tarpu iš mokesčių suformuotas valstybės biudžetas yra tokio reguliavimo rezultatas. Konstitucinis Teismas išaiškino ne tik mokesčio esminius požymius – 2002 metais, o tiksliau minėtų metų sausio 14 d.¹¹⁰ ir liepos 11 d.¹¹¹ nutarimais teismas sprendė klausimus dėl valstybinio biudžeto ir kaip tai siejasi su konstituciniais teisinės valstybės, bei valdžių padalijimo principais. Taigi, šiuo nutarimu teismas išaiškino labai svarbų mokestinį aspektą – mokesčio funkcijas. Mokesčio funkcijų įtvirtinimas svarbus tinkamam mokesčių surinkimui, bei iš jų gautų pajamų tinkamam panaudojimui, kadangi kai yra žinoma, kokia yra mokesčio kaip instituto funkcija valstybės finansų teisės sistemoje, tik tada jis gali būti panaudojamas efektyviai. Taip pat tai užtikrina tinkamas valstybės socialinės ir ekonominės raidos tendencijas, nes mokesčio tinkamas panaudojimas suteikia galimybių pagrįstai ir efektyviai reguliuoti valstybėje vykstančius procesus. Sausio 14 d. nutarime išaiškinta, kad „Teisine prasme valstybės biudžetas yra įstatymas, kuriuo biudžetiniams metams patvirtinamas valstybės biudžetas – pajamų ir išlaidų planas“¹¹². Teismas įtvirtino, tai, jog teisine prasme biudžetas turėtų būti suprantamas kaip įstatymo priėmimas. Matome, jog išaiškinime įtvirtinama, kad biudžetas nėra tik finansinis planas, tačiau teisės aktas, kuris turi būti tvirtinamas pagal teisės aktams keliamus reikalavimus. Dėl šios priežasties biudžetas yra sietinas su viešumu ir skaidrumu, periodiškumu. Nutarime išaiškinta, kad nustatant subjektus, kuriems yra skiriami valstybės biudžeto asignavimai yra tik Seimo kompetencija, o ją perduodant kitoms institucijoms būtų paneigta ne tik Seimo kompetencija formuoti valstybės biudžetą, tačiau ir konstitucinis valdžių padalijimo principas. Taip pat teismas nurodė: „Konstitucinė valstybės biudžeto samprata suponuoja tai, kad valstybės

¹⁰⁹ Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas. Valstybės žinios, 1997, Nr. 67-1696.

¹¹⁰ Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 67-2501

¹¹¹ Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 67-4901

¹¹² Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 67-2501

biudžeto projekto rengimas (sudarymas), biudžeto svarstymas Seime ir jo patvirtinimas įstatymu, biudžeto vykdymas yra atskiros biudžeto proceso stadijos¹¹³. Šis nutarimas įtvirtino biudžeto sudarymo stadijų skirstymą į atskiras stadijas, tačiau taip pat išaiškinta, kad valdžių padalijimo principas yra esminis biudžeto sudarymo procese, kadangi jis įtvirtina kompetencijų pasidalinimą tarp skirtingų valstybės institucijų. Tai užtikrina, kad biudžeto procese dalyvaujančių subjektų kompetencijos būtų įgyvendinamos tinkamai ir jų ribose, o tai be kita ko leidžia apriboti piktnaudžiavimą savo įgaliojimais. Liepos 11 d. nutarimas išplėtė valdžių padalijimo principo aiškinimą ir nurodė, kad: „Minėta, kad Konstitucijoje yra įtvirtintas valdžių padalijimo principas. Nagrinėjamos bylos kontekste pažymėtina, jog teisinės valstybės principas suponuoja ir tai, kad valstybės valdžią vykdančios institucijos negali viršyti Konstitucijoje joms nustatytų įgaliojimų, kad viena valstybės valdžios institucija negali įsiterpti į kitai valstybės valdžios institucijai Konstitucijoje nustatytus įgaliojimus“¹¹⁴. Išaiškinimas aiškiai nurodė, jog valstybės valdžios institucijų kompetencijos yra atskirtos, o tai reiškia, jog kiekviena iš jų yra savarankiškos jų kompetencijos srityse. Kompetencijų atskyrimas reiškia, jog valdžios institucijos negali viršyti kompetencijų, kurios joms yra paskirtos, bei negali kištis į kitų institucijų kompetencijai patenkančias sritis – tai užtikrina valdžių padalijimo ir teisinės valstybės principai, kurie tarpusavyje sudaro valdžios institucijų kompetencijas išskiriančią, tačiau apribojančią sistemą. Taip pat sausio 14 dienos nutarime išaiškinta, jog Konstitucijos 131 straipsnio 2 dalyje numatyta nuostata, kad šiame straipsnyje nurodyti įstatymai, neatstoja ar pakeičia valstybės biudžeto įstatymo. Šiais įstatymais gali būti numatomos išlaidos, kai neįmanoma jų patenkinti per vienerius biudžetinius metus ir jais negalima numatyti išlaidų valstybės nuolatinėms funkcijoms vykdyti. Šiame nutarime, kaip ir sausio 14 dienos nutarime yra aiškinamas valdžių padalijimo principas, tačiau yra išplečiamos minėto nutarimo išaiškinimo ribos – valdžios padalijimo principas susietas su konstituciniu teisinės valstybės principu, taip pat įtvirtinta, kad valdžios institucijos negali įsiterpti į kitai institucijai nustatytus įgaliojimus. 2013 metų vasario 15 d. nutarimu Konstitucinis teismas išaiškino, kad norminio teisės akto dalys sudaro visumą, turi vienodą teisinę galią. „Taigi priimant valstybės biudžeto įstatymą negali būti balsuojama atskirai dėl jo projekto dalių ir negali būti patvirtintas ne visas biudžetas, paliekant galimybę atskiras jo dalis vėliau suderinti su atitinkamais numatomais įstatymų pakeitimais, turinčiais įtakos šio biudžeto pajamų ar išlaidų

¹¹³ Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 67-2501

¹¹⁴ Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 67-4901

dydžiui“¹¹⁵. Kiekviena šio teisinio akto dalis turi vienodą teisinę galią ir sudaro vientisą teisės aktą – negali būti balsuojama dėl dalies akto priėmimo ar pakeitimo, kadangi tokiu atveju, būtų paliekama galimybė vėliau suderinti atitinkamus pakeitimus. Toks įstatymo priėmimas dalimis, būtų nepagrįstas, o tai savo ruožtu įtakotų biudžeto sudarymo proceso skaidrumo principą, todėl tokios nuostatos aiškinimas yra svarbus siekiant užtikrinti skaidrų ir teisės aktais pagrįstą biudžeto sudarymo procesą. Tai užtikrina, jog biudžeto sudarymas būtų vientiso akto priėmimas, kadangi priešingu atveju, tai galėtų apsunkinti subalansuoto biudžeto principo įgyvendinimui. Nors ir šiuose Konstitucinio teismo nutarimuose nėra tiesiogiai įtvirtinta, principų išaiškinimų, tačiau, kiekvienas iš jų yra netiesiogiai susijęs su principinių nuostatų aiškinimu ir taikymu biudžeto sudarymo procese. Kiekvienas iš šių teismo pateiktų aiškinimų yra labai svarbus tinkamam biudžeto sudarymo procesui - juose pateikiamos nuostatos, kurios užtikrina, kad jomis vadovaujantis biudžeto sudarymo procesas būtų sklandus ir efektyvus, o taip pat teisėtas. Tačiau vienas iš kertinių aspektų yra tai, kad biudžeto sudarymo procese dalyvaujantys ir jį įgyvendinantys subjektai šiomis nuostatomis vadovautųsi, kadangi priešingu atveju kiltų problemų, dėl principų įgyvendinimo. Pavyzdžiui, nesilaikant Konstitucinio teismo 1997 m. nutarime išreikštų nuostatų, kiltų problemų, dėl biudžeto realumo principo įgyvendinimo, kadangi atsižvelgiant į tai, kad biudžeto realumo principas reikalauja, jog būtų numatomos realios išlaidos ir pajamos, jos galėtų būti panaudojamos ne tik visuomenės poreikiams tenkinti, nes nebūtų nurodomos realios pajamos ir išlaidos. Arba galime paimti ir kitą pavyzdį – 2013 metų Konstitucinio teismo nutarimą. Nesilaikant šio nutarimo, būtų sunkiai įgyvendinamas biudžetinės drausmės principas - tokia situacija susidarytų, nes nesilaikant šio nutarimo, galėtų būti koreguojamos atskiros biudžeto dalys, o taip pat atskiros biudžeto dalys galėtų būti patvirtinamos atskirai. Konstitucinio teismo išaiškinimai yra glaudžiai susiję su valstybės biudžeto sudarymo procesu, bei jo metu taikomais principais, todėl labai svarbu vadovautis šiais išaiškinimais - principai gali būti aiškinami plačiau, išsamiau, bei detaliau. Taip pat tokia praktika padeda formuoti šių principų aiškinimą tam tikra kryptimi. Pavyzdžiui, Konstitucinis teismas gali išaiškinti konkrečioje byloje nagrinėjamo principo turinį tam tikra linkme, kuria vėliau turėtų vadovautis ir kiti teismai aiškinant tokį principą. Dėl šios priežasties yra labai svarbu, jog Konstitucinio teismo praktika būtų kryptinga ir nuosekli, kadangi priešingu atveju, vienas nutarimas paaiškintų taisyklę, tačiau kitas nutarimas jam prieštarautų, o tai savo ruožtu sukeltų

¹¹⁵ Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2013, Nr. 28-2009

nenuoseklumą biudžeto sudarymo procese. Juolab, tokiu atveju, biudžeto sudarymas taptų sunkesnis, kadangi kiltų neaiškumų principų aiškinimo ir taikymo, o jų aiškinimasis užtruktų laiko. Taigi, įvertinus visą tai galima teigti, jog Konstitucinio teismo jurisprudencija, nors ir netiesiogiai, tačiau yra išnagrinėjusi ir su biudžeto sudarymo proceso principais, bei su mokesčiais ir valstybės finansais susijusius klausimus. Be abejo, labai svarbu vadovautis šio teismo jurisprudencija, kadangi jis išaiškina aukščiausios teisinės galios akto Lietuvoje, t. y. Konstitucijos, taikymą, subjektams, dalyvaujantiems biudžeto sudarymo procese. Tiesiogiai Konstitucinis teismas išaiškino tik valdžios padalijimo principą, tačiau galime matyti, kad kiti išaiškinimai yra netiesiogiai susiję su biudžeto proceso principų formavimu ir jų turinio aiškinimu – galime matyti, kad Konstitucinis teismas formuodamas praktiką atitinkama kryptimi, prisideda prie biudžeto proceso principų formavimo.

IŠVADOS

- 1) Lietuvos valstybės biudžeto sudarymo procesas yra ganėtinai sudėtingas ir tiksliai aprašytas finansų ir mokesčių teisės mokslo institutas. Jis yra detalai reglamentuojamas Lietuvos Respublikos biudžeto teisės aktuose – įtvirtinta tiek biudžeto sudarymas, tiek tvirtinimas, tiek vykdymas, bei šio proceso kontrolė. Šis procesas yra atliekamas valstybės institucijų, dirbančių kartu, todėl yra svarbus tinkamas šių institucijų kompetencijų pasidalinimas ir tarpusavio santykis.
- 2) Valstybės biudžetas tai valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų planas biudžetiniams metams. Šis procesas yra ganėtinai tiksliai reglamentuojamas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, įstatymuose ir kituose teisės aktuose, bei taip pat yra gana plačiai aiškinamas ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo jurisprudencijoje. Valstybės biudžeto sudarymo procesas turi 4 pagrindinius etapus: a) biudžeto projekto sudarymas; b) biudžeto plano svarstymas ir tikrinimas; c) patvirtinto biudžeto vykdymas d) Biudžeto vykdymo įvertinimas;
- 3) Principai sudaro esminę reikšmę valstybės finansų valdymo ir biudžeto sudarymo procese, todėl yra svarbu kuo išsamesnis jų nagrinėjimas, siekiant atskleisti jų esmę kuo plačiau, juos pritaikyti kuo efektyviau. Nors ir atskiri principai gali vyrauti ir nustatyti tam tikrus imperatyvus, tačiau jų sąveika tarpusavyje sukuria sistemą, kuria turi vadovautis valstybės ir savivaldybių, biudžeto rengime ir vykdyme dalyvaujantys subjektai. Svarbu atsižvelgti į principų keliamus probleminius aspektus, kadangi nors jie ir teikia naudos, tačiau taip pat turi būti atsižvelgta į jų sukeltas problemas valstybėje. Žvelgiant į Švedijos Karalystės pavyzdį galime matyti, kad ne visais atvejais, principinės nuostatos yra naudingos, o kaip tik užkerta kelią pasiekti tam tikrus valstybės užsibrėžtus tikslus, todėl yra tikslingiau jų atsisakyti, užtikrinant minėtų tikslų įgyvendinimą.
- 4) Valstybės biudžeto sudarymo proceso principų įtvirtinimas teisės aktuose ir mokesčių teisės doktrinoje yra svarbi biudžeto sudarymo proceso dalis – tai normos, kurios reglamentuoja biudžeto sudarymo procesą. Jie užtikrina, kad būtų tinkamai įgyvendinamas valstybės biudžeto sudarymo procesas, o taip pat suteikia stabilumo valstybės finansinei sistemai. Labai svarbu tinkamas tokių principų pritaikymas, kadangi tuo atveju, užtikrinamas valstybės biudžeto tinkamas rengimo, patvirtinimo, vykdymo ir teisėtumo įvertinimo procedūros.

- 5) Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktikoje nėra plačiai aptarinėjama specializuotų biudžeto sudarymo proceso principų turinys, bei jų esmė, tačiau šie išaiškinimai netiesiogiai formuoja šių principinių nuostatų aiškinimą. Konstitucinio Teismo jurisprudencija yra labai svarbi tinkamai formuoti valstybės biudžeto sudarymo proceso principų turinius. Svarbu plačiai nagrinėti valstybės biudžeto sudarymo proceso principus, kadangi tokiu atveju, šie principai būtų tiesiogiai įtvirtinti Konstitucinio teismo jurisprudencijoje, kuria vėliau turėtų vadovautis visi kiti, žemesnės instancijos, teismai.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Teisės norminiai aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Valstybės žinios, 1992, 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 24-596.
3. Lietuvos Respublikos valstybės izdo įstatymas. 1994 m. gruodžio 28 d., Nr. I-712, Valstybės žinios, 100-2001.
4. Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas. 2007 m. lapkričio 8 d., Nr. X-1316, Valstybės žinios, 120-4881.
5. Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas. 2001 m. gruodžio 20 d., Nr. IX-675, Valstybės žinios, 110-3992.
6. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas. 2005 m. birželio 7 d., Nr. X-233, Valstybės žinios, Nr. 76-2741.
7. Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas. 2007 m. birželio 26 d., Nr. X-1212 Valstybės žinios, Nr. 77-3046.
8. Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas. 2002 m. kovo 5 d., Nr. IX-751, Valstybės žinios, Nr. 35-1271.
9. Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas. 2014 m. lapkričio 6 d., Nr. XII-1289, TAR, Nr. 17028.
10. Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas. 2002 m. liepos 2 d., Nr. IX-1007, Valstybės žinios, 73-3085.
11. Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas. 1996 m. rugpjūčio 22 d., Nr. I-1508, Valstybės žinios, Nr. 86-2045.
12. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. Valstybės žinios, 2004 m. balandžio 13 d., Nr. IX-2112, Valstybės žinios, Nr. 63-2243.
13. Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas. 2000 m. birželio 13 d., Nr. VIII-1725, valstybės žinios, Nr. 52-1484.
14. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo Nr. VIII-729 pakeitimo įstatymas, 2014 m., kovo 25 d., TAR, Nr. 4025
15. Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymas. TAR, 2020, Nr. 15358.

16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas DĖL „STRATEGINIO VALDYMO METODIKOS PATVIRTINIMO“. *TAR*, 2021, Nr. 9093.
17. 2012 m. spalio 25 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 966/2012 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių ir kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002. OL 2012.

Specialioji literatūra:

18. Birmontienė, T. et al. (2002). Lietuvos konstitucinė teisė: [vadovėlis]. 2-asis leid. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras.
19. Buckiūnienė, O. et al. (2003). Lietuvos finansų sistema: mokomoji knyga. Vilnius: Teisinės informacijos centras.
20. Baubkutė, G. et al. (2018). *Savivaldybės biudžeto sudarymo (planavimo) ypatumai / Gintarė Baubkutė*. Vilnius: Vilniaus universitetas.
21. Dzemydaitė, Giedrė ir Pupkutė, Agnė (2016). Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. Socialinių mokslų studijos. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
22. Daščioras, P. (2007). Biudžetinio proceso samprata ir stadijos. Mykolo Romerio universitetas. Prieiga per eLABa – nacionalinė Lietuvos akademinė elektroninė biblioteka.
23. Jarutienė, A. (2012). Biudžeto proceso samprata ir struktūra. Mykolo Romerio universitetas. Prieiga per eLABa – nacionalinė Lietuvos akademinė elektroninė biblioteka.
24. Lakis, V. et al. (2010). Valdymo apskaitos teorija ir praktika: vadovėlis. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
25. Marcijonas, A. et al. (1998). Mokesčių teisė: mokomoji priemonė. Vilnius: VU I-kla.
26. Palinskaitė, L. (2007). Valstybės biudžeto vykdymo problemos. Mykolo Romerio universitetas. Prieiga per eLABa – nacionalinė Lietuvos akademinė elektroninė biblioteka.
27. Petračkova, E., (2021). Valstybės biudžeto analizė ir prognozė. Bakalauro baigiamasis darbas. Doi: <https://hdl.handle.net/20.500.12259/126458>.
28. Rinkevičiūtė, A. (2019). Biudžeto samprata ir jos problematika. Vilniaus universitetas. Prieiga per eLABa – nacionalinė Lietuvos akademinė elektroninė biblioteka.

29. Sudavičius, B. (2019). Biudžeto proceso principai Lietuvos Respublikoje. *Central and Eastern European legal studies*, 2, 329–347.
30. Sudavičius, B. (2016). Mokesčiai kaip konstitucinė biudžeto pajamų forma. In *Konstitucionalizmo idėja, bendroji Europos teisė ir Lietuvos konstitucinė tradicija*. Vilnius, 2016, p. 159.
31. Sudavičius, B. (2013) *Teisė* (Vilniaus universiteto leidykla). [Online] 87.
32. Šaltienė, I. et al. (2010) *Mokesčių sistemos įvertinimas. Mokesčių sistemų lyginamoji analizė*. Kaunas: Lithuanian Academic Libraries Network LABT.
33. Užubalis, G. (2011) “Mokesčiai demokratinėje valstybėje”, *Teisė*, 81, pp. 170–185. doi: 10.15388/Teise.2011.0.141.
34. Sudavičius, Bronius ir Endrijaitis, Martynas (2020). *Viešųjų finansų teisė: Vilniaus universiteto vadovėlis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.

Teismų praktika:

35. Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. kovo 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 25-630.
36. Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 67-1696.
37. Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. kovo 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 23-585.
38. Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 105-3318.
39. Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 5-186.
40. Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 72-3080.
41. Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. rugsėjo 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 135-4903.
42. Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. lapkričio 13 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, Nr. 01-05.
43. Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. lapkričio 29 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 126-5132.

44. Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 148-6632.
45. Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. gruodžio 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 149-7634.
46. Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 19-938.
47. Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. gruodžio 16 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 130-6682.
48. Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. rugsėjo 22 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 14100.

Elektroniniai dokumentai:

49. 2022. Introducing The New PPB – Pragmatic Program Budgeting. Overcoming Design Obstacles to Planning, Management, and Control. EFI Insight-Governance. Washington, DC: World Bank. Prieiga internetu:
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/601921643045774672/pdf/Introducing-The-New-PPB-Pragmatic-Program-Budgeting-Overcoming-Design-Obstacles-to-Planning-Management-and-Control.pdf>
50. Lietuvos Respublikos Seimas. „Visuomenei ir žiniasklaidai“, [interaktyvus], 2024. Prieiga per internetą:
https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=37295&p_k=1&p_t=269046&p_a=1000&p_kade_id=10.
51. Valstybės pažangos strategija „Lietuvos ateities vizija „Lietuva 2050“. Prieiga internetu:
<https://lr.lt/lt/apie-vyriausybe/strateginis-valdymas/aktualiu-planavimo-dokumentu-sarasas/>.
52. Valstybinė mokesčių inspekcija, „Biudžeto pajamos“ 2025, prieiga internetu:
<https://www.vmi.lt/evmi/biudzeto-pajamos>.
53. Lietuvos Bankas. „Bendrasis vidaus produktas“ [interaktyvus], 2024. Prieiga per internetą: <https://www.lb.lt/lt/bvp>.
54. Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. „Seimas patvirtino Gynybos fondo paketą“, [interaktyvus], 2024. Prieiga per internetą: <https://finmin.lrv.lt/lt/naujienos/seimas-patvirtino-gynybos-fondo-paketa/>.

55. Šinkūnas, Haroldas (2020) „Valstybės valdžių santykiai: harmoningas bendradarbiavimas?“. Teisė Pro. Prieiga internetu: <https://www.teise.pro/index.php/2020/10/24/h-sinkunas-valstybes-valdziu-santykiai-harmoningas-bendradarbiavimas/>
56. Prancūzijos naujienų portalas Le Monde „Švedija pasiruošusi paleisti biudžeto perteklių“. Prieiga internetu: https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2024/10/20/sweden-ready-to-let-got-of-budget-surplus_6729906_19.html

SANTRAUKA (lietuvių kalba)

Magistro darbe analizuojami principai naudojami Lietuvos Respublikos biudžeto sudarymo procese. Siekiant atskleisti šių principų ypatumus, bei specifiką, taip pat yra nagrinėjamas Lietuvos Respublikos biudžetas, kaip atskiras finansų ir mokesčių teisės mokslo institutas, bei analizuojama Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo praktika, siekiant išsiaiškinti, kaip biudžeto sudarymo proceso teisinį reglamentavimą savo jurisprudencijoje aiškina teismas. Šie nutarimai turi didelę reikšmę įtvirtinant aiškų, vienodą ir nuoseklų teisės aiškinimą, todėl tai stabilizuoja biudžeto sudarymo procesą. Temos aktualumas pasireiškia tuo, kad biudžeto proceso sudarymo principai yra vienas svarbiausių institutų biudžeto sudarymo procese, nuo kurių priklauso, kaip yra sudaromas biudžetas. Atsižvelgiant į tai, kad teisinis šių principinių nuostatų įtvirtinimas nėra pakankamai detalizuotas, tikslinga išsamiau nagrinėti teisės aktus, bei teisinę literatūrą, siekiant kuo tiksliau pateikti šių principų turinį.

Finansų ir mokesčių teisės aktų ir doktrinos analizės taikymas leido nustatyti, kad biudžeto sudarymo proceso principų įtvirtinimas teisės aktuose ir doktrinoje yra ganėtinai ribotas. Tačiau, atskleistas atskirų principų turinys, todėl darbe akcentuotina, kad skirtingi biudžeto sudarymo proceso principai turi skirtingą pritaikymą. Taip pat akcentuotina ir tai, kad norint panaudoti principus kuo efektyviau ir naudingiau, jie turėtų būti sisteminami viename teisės akte.

Magistro darbo temai atskleisti ir darbo tikslui pasiekti buvo naudotas sisteminis, loginis aprašomasis, analizės, lingvistinis bei lyginamasis metodas.

SUMMARY (anglų kalba)

The principles analysed in the master's thesis are used in the budget formation process of the Republic of Lithuania. To reveal the peculiarities and specifics of these principles, the budget of the Republic of Lithuania is also examined as a separate institute of financial and tax law, and the practice of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania is analysed to clarify how the court interprets the legal regulation of the budget formation process in its jurisprudence. These decisions are of great importance in establishing a clear, uniform and consistent interpretation of the law, therefore it stabilizes the budget formation process. The relevance of the topic is manifested in the fact that the principles of the budget process are one of the most important institutes in the budget formation process, on which the budget is formed depends. Considering that the legal consolidation of these principles is not sufficiently detailed, it is appropriate to examine the legal acts and legal literature in more detail to present the content of these principles as accurately as possible.

The application of the analysis of financial and tax legislation and doctrine has allowed us to determine that the consolidation of the principles of the budgeting process in legislation and doctrine is quite limited. However, the content of individual principles has been revealed, therefore it should be emphasized in the work that different principles of the budgeting process have different applications.