

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedra

Airido Janušio

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

Baigiamasis 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. Vaidotas Vaičaitis

Vilnius

2026

ANOTACIJA IR PAGRINDINIAI ŽODŽIAI

Šiame darbe yra analizuojami Lietuvos Respublikos biudžeto sudarymo procese taikomi ir naudojami principai. Siekiant tinkamai atskleisti principų taikymą biudžeto sudarymo procese, darbe yra aiškinamasi šiam tikslui esminiai klausimai - kaip yra sudaromas valstybės biudžetas, kaip principai yra taikomi įvairiose biudžeto sudarymo stadijose, bei etapuose, principų įtvirtinimas teisės aktuose, pritaikymas praktinėse situacijose. Šiame darbe taip pat analizuojama kokią įtaką valstybės biudžeto sudarymo procesui 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 main questions for this aim - 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 work 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

IVADAS	2
1. Valstybės biudžeto samprata	5
2. Valstybės biudžeto sudarymo proceso principų samprata ir reikšmė	23
2.1 Programinio biudžeto principas	26
2.2 Ilgalaikio ir metinio biudžetinio planavimo derinimo principas	27
2.3 Fiskalinės drausmės (subalansuoto biudžeto) principas	30
2.4 Biudžetinės drausmės principas	34
2.5 Valdžių padalijimo principas bei jo problemos biudžeto sudarymo procese	37
2.6 Įstatymų, turinčių įtakos einamų metų biudžetui, priėmimo ribojimo principas	41
2.7 Biudžeto realumo ir pilnumo principas	43
3. Valstybės biudžeto sudarymo proceso principų įtaka valstybės biudžeto sudarymo procesui bei principų problematika	45
4. Biudžeto sudarymo proceso principų aiškinimas Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo jurisprudencijoje	50
IŠVADOS	56
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	57
SANTRAUKA (lietuvių kalba)	62
SUMMARY (anglų kalba)	63

IŽANGA

Temos aktualumas. Temos aktualumas pasireiškia tiek teoriniu, tiek praktiniu, tiek akademinio požiūriu, kadangi valstybės biudžetas, kaip svarbiausias finansinis dokumentas, lemia valstybės ekonominę ir socialinę raidą – žinoma, prie tokio akto tinkamo priėmimo ir taikymo didele dalimi prisideda ir principai, taikomi biudžeto sudarymo procese. Jie užtikrina viešųjų finansų skaidrumą, teisėtumą, efektyvumą ir atsakomybę visuomenei. Lietuvos teisinėje sistemoje biudžeto sudarymo proceso pagrindas yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, o sudarymo procesas yra detalizuojamas Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymu. Tai vieni svarbiausių teisės aktų apibrėžiančių esminius biudžeto sudarymo proceso principus. Temos aktualumas pasireiškia ir dėl kintančios ekonominės aplinkos: infliacijos, gynybos finansavimo pakitimų, socialinės apsaugos poreikių ir kt. Šios sąlygos įtakoja, jog biudžeto sudarymo proceso principų laikymasis tampa ypač aktualus. Be kita ko, Lietuva ir kaip Europos Sąjungos narė, privalo laikytis ES fiskalinės drausmės reikalavimų ir koordinuoti nacionalinę biudžeto politiką su ES taikomomis taisyklėmis. Tai lemia papildomą teisinį reguliavimą bei stiprina biudžeto planavimo ir kontrolės mechanizmų reikšmę. Akademinio požiūriu, temos aktualumas pasireiškia, analizuojant teisės normų ir jų praktinio įgyvendinimo santykį, vertinant ar biudžeto sudarymo principai užtikrina realų ir efektyvų viešųjų finansų valdymą. Praktiniu požiūriu, tai svarbu valstybės institucijoms, valstybės biudžeto politiką formuojantiems subjektams ir visuomenei, nes nuo biudžeto sudarymo kokybės priklauso viešųjų finansų paslaugų prieinamumas ir valstybės finansų stabilumas. Dėl šios priežasties yra svarbu ne tik kaip tokia procedūra yra įgyvendinama, tačiau kaip principai padeda šį procesą įgyvendinti tiksliau, bei kaip jie prisideda prie bendros valstybės biudžeto sudarymo procedūros tinkamo valdymo – darbe yra nagrinėjamas klausimas kaip biudžeto sudarymo 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.

Darbo tikslas. Remiantis Lietuvos Respublikos norminių teisės aktų analizės, teisės mokslo literatūros, Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo formuojamos praktikos nagrinėjimo pagrindų, 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 sampratas, esminius principų aspektus, teikiamą naudą, išnagrinėti jų problematiką.
2. Išsiaiškinti kaip biudžeto sudarymo 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 sudarymo proceso principai.
5. Nurodyti Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje pateiktus išaiškinimus, susijusius su biudžeto sudarymo 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 sudarymo 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 sudarymo 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, logine 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, principai, jų sampratos ir kt.
- 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 sudarymo 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 sudarymo 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. Darbe yra aptariami ne tik biudžeto sudarymo proceso principai, tačiau analizuojamas jų praktinis taikymas, identifikuojant galimus neatitikimus tarp teorinio reguliavimo ir realios biudžeto formavimo praktikos. Tuo pačiu yra nagrinėjama, kaip biudžeto sudarymo proceso principai veikia esant tam tikriems ekonominiais iššūkiams, kaip užtikrinimas fiskalinis tvarumas bei kaip laikomasi įsipareigojimų Europos Sąjungos kontekste. Taip pat svarbu paminėti, jog yra atsižvelgiama į kitų valstybių praktiką, taikant biudžeto sudarymo proceso principus ir žvelgiama ar jų taikymas yra naudingas ar žalingas. Dėl šių priežasčių yra svarbūs tiek biudžeto sudarymo 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 biudžeto sudarymo ir vykdymo teisinis pagrindas – Lietuvos Respublikos Konstitucija. Konstitucijos taikymą aiškina Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, todėl darbe taip pat svarbus šaltinis yra šio teismo nutarimai, kuriuose įtvirtinti darbui aktualūs išaiškinimai. Taip pat be Konstitucijos, naudoti įstatymai, tokie kaip biudžeto sandaros, fiskalinės drausmės, valstybės išdo, pridėtinės vertės mokesčio įstatymai ir kt., kadangi šie aktai prisideda prie tinkamo biudžeto sudarymo reglamentavimo. Darbe taip pat naudota mokslinė literatūra, poįstatyminiai teisės aktai, vyriausybės nutarimai, bei biudžeto teisės aktai. Panaudota ir 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 bei paskirstymas būtų struktūrizuotas, turi būti sukurtas tam tikras planas, kuriame valstybė numato kiek yra surenkama lėšų į bendrą išdą ir kokios yra valstybės priimtų įsipareigojimų išlaidos, tai yra kam bus panaudojamos tokios surinktos lėšos. Šiam tikslui pasiekti yra pasitelkiamas valstybės biudžetas – 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 – jis taip pat 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. Teisine prasme biudžetą turėtume suprasti kaip įstatymą, kuriuo yra patvirtinamas valstybės biudžetas², arba savivaldybės tarybos sprendimas, kuriuo patvirtinamas atskiros savivaldybės biudžetas³. Taigi, žvelgiant iš teisinės perspektyvos ir vienu ir kitu atveju, biudžetą turėtume suprasti kaip nustatyta tvarka priimtą teisės aktą, kuriuo yra patvirtinamos planuojamos valstybės ar savivaldybės pajamos ir išlaidos. Biudžeto sandaros įstatymas taip pat įtvirtina konsoliduoto biudžeto sąvoką – „biudžetas, kurį sudaro valstybės biudžetas, savivaldybių biudžetai, valstybės socialinių fondų biudžetai ir Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetas sujungus nurodytų

¹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 2000, Nr. 61-1826.

² *Ibidem*

³ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 2000, Nr. 61-1826.

biudžetų rodiklius ir eliminavus planuojamus tarpusavio pervedimus“⁴. 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

⁴ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 2000, Nr. 61-1826.

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

⁶ *Ibidem*.

⁷ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 2000, Nr. 61-1826.

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/>

būdu, kuris nurodytų, kokios yra ateities perspektyvos, kaip siūlymas yra siekiamas įgyvendinti, kokių priemonių reikia imtis ir iš kokių lėšų šis pasiūlymas bus 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 trumpalaikė 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.

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

¹⁰ *Ibid*

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

¹² *Ibid*

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, kad valstybės biudžetas būtų sudarytas tinkamai – įstatymų vykdomoji valdžia yra atsakinga savo kompetencijos srityse, 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 realumo 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 realumo principas - Seimas turi nurodyti išlaidas padengiančius šaltinius, arba kitais žodžiais tariant, Seimo atlikti veiksmai išlaidų planavime turi būti skaidrūs prieš visuomenę, atitikti realią situaciją. 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 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 – tai galioja taip pat finansų ir mokesčių

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

teisės šakoje. Biudžeto sudarymo principai yra biudžeto sudarymo procesą reglamentuojančios pamatinės nuostatos, kurios padeda išvengti tokios problemos, kai už biudžeto sudarymą 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 realus ir pilnas, jo sudarymo procesas vykėtų efektyviai, bei sklandžiai. Kiekviena valstybė, siekdama tinkamai ir sklandžiai vykdyti valstybės biudžeto sudarymo proceso formavimą įtvirtina principines nuostatas, kuriomis vadovaujantis yra nustatomas valstybės biudžeto sudarymo proceso 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 iš šio straipsnio matome, kad, Konstitucija numato biudžeto savarankiškumo principą. 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. Ši sistema įtvirtina savivaldų kompetenciją pačioms tvirtinti savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planą biudžetiniams metams¹⁶. Be kita ko, nors cituojamoje literatūroje yra įtvirtinami skirtingi principo pavadinimai, tačiau labai svarbu, kad biudžetas būtų sudaromas laikantis fiskalinės drausmės (subalansuoto biudžeto) principo - kaip nurodo Vilniaus universiteto Ekonomikos fakulteto Ekonominės politikos katedros mokslininkės Giedrė Dzemydaitė ir Agnė Pupkutė, 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“¹⁷. Svarbu tinkamai nustatyti, kokia yra reali

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 Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 61-1826.

¹⁷ DZEMYDAITĖ, G.; ir PUPKUTĖ, G. (2016) Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. Socialinių mokslų studijos. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, p. 211.

valstybės finansinė situacija, kadangi tik tinkamai nustatčius realią situaciją, galima pagrįstai planuoti valstybės finansavimo galimybes, 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 pakitimą, kai dėl ypatingų aplinkybių (ekonominės krizės, gaivalinės nelaimės ir kt.) valstybėje susiklosto itin sunki ekonominė, finansinė padėtis“¹⁸. 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 nuoseklumu¹⁹. 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. Tam, kad tinkamai suprasti kaip valstybės biudžeto sudarymo 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 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

¹⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2009, Nr. 14/07-17/08-25/08-39/08.

¹⁹ BIVAINIS, J., BUTKEVIČIUS, A. (2002) Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Pinigų studijos, 2002, 20-36.

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 biudžetai²⁰. Taigi, svarbu pažymėti, kad valstybės biudžetas yra sudarytas ne iš vieno valstybės biudžeto, tačiau taip pat ir iš savarankiškų vietos savivaldybių biudžetų. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo jurisprudencijoje išaiškino Konstitucijos 127 straipsnyje įtvirtintą 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“²¹. 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 tariant valstybės piniginių išteklių sukaupimo. Pažymėtina, kad valstybės išdą valdo Finansų ministerija, vadovaudamasi valstybės išdo įstatymu ir kitais valstybės išdo valdymą reglamentuojančiais teisės aktais²². Be to, mokesčiais reguliuojami valstybėje vykstantys socialiniai, ekonominiai procesai, remiamos naudingos ūkinės pastangos, pritraukiamas kapitalas, investicijos arba priešingai – stabdomos nepageidautinos socialinės-ekonominės raidos tendencijos“²³. Papildant Konstitucinio teismo jurisprudencijoje pateiktą išaiškinimą, svarbu nepamiršti ir tai, kad valstybėje vykstančių procesų reguliavimas²⁴ yra atliekamas per tam tikrų prekių ar paslaugų apmokestinimą ar kaip tik mažesnio

²⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. *Valstybės žinios*, 1992, 33-1014.

²¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 67-1696

²² Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymas. 1994 m. gruodžio 28 d., Nr. I-712, TAR, 1999, Nr. 2021-24258.

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

²⁴ UŽUBALIS, Gediminas (2011). Mokesčiai demokratinėje valstybėje, *Teisė* (Vilniaus universiteto leidykla), 92, 170–185. doi: [10.15388/Teise.2011.0.141](https://doi.org/10.15388/Teise.2011.0.141). p. 22.

mokesčio tarifo nustatymą tam tikrai prekei – tokiu būdu yra atliekama mokesčio reguliacinė funkcija. Pavyzdžiui, jei valstybė siekia, kad visuomenė taptų sveikesnė, tokiu atveju yra nustatomi didesni mokesčio tarifai, akcizai tokioms prekėms, kurios daro neigiamą poveikį piliečių sveikatai. Dažnu atveju, akcizai yra nustatomi tokioms prekėms kaip alkoholio ar tabako gaminiai, kadangi tai yra neabejotinai neigiamą įtaką darančios prekės. Dėl šios priežasties valstybei nustatant didesnius tarifus yra reguliuojama, kad tokio tipo 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 siejasi su programinio biudžeto principu, kadangi tam tikrų sričių ribojimas ar skatinimas Lietuvoje 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 subjektai²⁵. Be abejo, šiems poreikiams finansuoti reikalingos pajamos - 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. 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 biudžeto sudarymo proceso 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 apsvarsto ir tvirtina įstatymu Seimas iki naujųjų biudžetinių metų pradžios. Konstitucijoje taip pat

²⁵ UŽUBALIS, Gediminas (2011). Mokesčiai demokratinėje valstybėje, Teisė (Vilniaus universiteto leidykla), 92, 170–185. doi: [10.15388/Teise.2011.0.141](https://doi.org/10.15388/Teise.2011.0.141). p. 22.

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 išlaidų²⁶. 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 išreikšdamas savo nuomonę apie sudarytą planą, ar jis yra tinkamas ar ne. Nors teisinėje literatūroje²⁷ biudžeto sudarymas yra skiriamas į aštuonias, tačiau šis procesas turi keturias esmines stadijas, be kurių biudžeto sudarymas nebūtų įmanomas:

- 1) Biudžeto projekto sudarymas²⁸ – stadija, kai parengiamas pats biudžeto planas ir teisės aktas dėl jo patvirtinimo. Tai yra pirminė viso biudžeto sudarymo 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 kertinis 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

²⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendumu. *Valstybės žinios*, 1992, 33-1014.

²⁷ Birmontienė, T. et al. (2002) Lietuvos konstitucinė teisė: [vadovėlis]. 2-asis leid. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras. p. 727.

²⁸ 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

tikslus²⁹. 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 realumą ir laikytis fiskalinės drausmės principų. Galiausiai, atsižvelgiant į ekonomines prognozes, yra parengiamos preliminaros 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 tikrinimas³⁰ – 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 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. Žinoma, taip pat svarbu, jog sudarytas planas atitiktų biudžeto sudarymo proceso principus, kadangi šių principinių nuostatų laikymasis šiuose etapuose yra esminis veiksnys biudžeto realumui ir fiskalinei drausmei užtikrinti. Apsvarsčius ir patikrinus biudžetą yra pereinama prie kitos biudžeto sudarymo stadijos, tai yra jau patvirtinto biudžeto vykdymo.
- 3) Patvirtinto biudžeto vykdymas³¹ – 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 Vyriausybė³². Įstatyme taip pat įtvirtinta, kad už savivaldybių biudžetų vykdymą yra

²⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 292 „DĖL STRATEGINIO VALDYMO METODIKOS PATVIRTINIMO“. TAR, 2021, Nr. 9093.

³⁰ Birmontienė, T. et al. (2002) Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis. 2-asis leid. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras. p. 727.

³¹ Birmontienė, T. et al. (2002) Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis. 2-asis leid. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras. p. 731.

³² Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 2000, Nr. 61-1826.

atsakingi savivaldybių merai. Toks valdžios padalinimas yra naudingas, kadangi jis palengvina lėšų surinkimą į valstybės biudžetą. Savivaldybių 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 tai būtų fiziškai labai sudėtinga padaryti, taigi tai būtų didelė našta centrinei valdžiai.

- 4) Biudžeto vykdymo įvertinimas³³ – 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. Valstybės metinių ataskaitų rinkinio ataskaitas pasirašo Ministras Pirmininkas ir Finansų ministras³⁴. Toks vertinimas, leidžia nustatyti, kaip buvo panaudoti biudžeto ištekliai ir ar buvo pasiekti numatyti tikslai.

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 abejo įtakoja visų 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 taikomas principus, ekonominius tikslus, socialinius poreikius, fiskalinės drausmės normas. Biudžeto priėmimo ir vykdymo procesas apima nuolatinę kontrolę ir stebėseną, kad būtų užtikrinta finansų valdymo realumas 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

³³ Birmontienė, T. et al. (2002) Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis. 2-asis leid. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras. p. 731.

³⁴ Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas. 2007 m. birželio 26 d., Nr. X-1212, TAR, 2020, Nr. 2020-21245.

užtikrinant principų įgyvendinimą, galima tikėtis, jog plano vykdymas bus sklandus, efektyvus ir realus. Principų taikymas valstybės pajamų rinkimo procese yra esminė sąlyga užtikrinant tvarią ir atsakingą viešųjų finansų politiką. 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 išteklių. Vienas iš būdų 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 didele 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 biudžetų įplaukų sudaro mokesčių pajamos“³⁵. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 127 straipsnis, bei biudžeto sandaros įstatymo (Toliau – LR biudžeto sandaros įstatymas) 8 straipsnis įtvirtina, jog valstybės biudžeto pajamas sudaro mokesčiai, privalomi mokesčiai, rinkliavos, biudžetinių įstaigų pajamos, pajamos iš valstybės turto, Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos įplaukos bei kitos įplaukos. Remiantis šia norma, galima teigti, kad valstybės biudžetą iš esmės sudaro septynios pajamų formos. Šiame kontekste svarbu pažymėti, kad biudžeto realumo ir pilnumo principai reiškia, kad visos valstybės surenkamos pajamos – mokesčiai, rinkliavos, valstybės turto pajamos, dividendai ar skolintos lėšos – turi būti apskaitomos bendroje biudžeto sistemoje. Tai leidžia matyti visą finansinę situaciją ir užtikrina parlamentinę bei visuomeninę kontrolę. Tuo tarpu pilnumo principas reikalauja, kad pajamos ir išlaidos būtų skaičiuojamos pilna apimtimi, jų nemaišant ir neslepiant, taip išvengiant dirbtinio biudžeto rodiklių pagerinimo ar „šešėlinių“ finansinių srautų. Balanso principas užtikrina, kad pajamos būtų planuojamos realistiškai ir atsakingai, atsižvelgiant į ekonomines prognozes bei galimus rizikos veiksnius. Tuo pačiu tai reiškia, kad nuolatinės pajamos turėtų finansuoti nuolatinės išlaidas, o vienkartinės pajamos neturėtų būti naudojamos ilgalaikiams įsipareigojimams. Fiskalinės drausmės principas užtikrina, jog skolinimasis užtikrintų fiskalinės drausmės reikalavimus, būtų pagrįstas ir būtų skolinamasi tik tuo atveju, jei susidaro deficitas. Nors ir rinkliavoms taikomi tie patys principai kaip ir

³⁵ Valstybinė mokesčių inspekcija, „Biudžeto pajamos“, 2026, prieiga internetu: <https://www.vmi.lt/evmi/biudžeto-pajamos>.

mokesčiams, rinkliavos turi esminį skirtumą - „Valstybės rinkliava – privaloma įmoka už valstybės ir vietos savivaldos institucijų, įstaigų, tarnybų ar organizacijų (toliau – institucijos), išskyrus teismus, teikiamas paslaugas“³⁶. Valstybės rinkliava yra užtikrinamas pajamų surinkimas už valstybės teikiamas atitinkamas paslaugas. Dėl to, tiek iš mokesčių, tiek iš rinkliavų surinktas pajamas valstybė turi perskirstyti 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 – atsilyginimas už institucijos asmeniui atliekamas paslaugas yra skirtumas skiriantis mokesčius nuo rinkliavų³⁷. Dažnai naudojamas rinkliavos pavyzdys yra mokėjimas už automobilių parkavimo aikšteles – rinkliavą sumokančiam asmeniui valstybė suteikia naudą - automobilio pastatymą specialiai tam skirtose ir valstybės nustatytose vietose. Kalbant apie iš mokesčių gaunamas pajamas, pridėtinės vertės mokestis (toliau - PVM) yra vienas didžiausių pajamų šaltinių, surenkamų iš mokesčių. Pridėtinės vertės mokestis arba kitaip PVM yra mokestis taikomas prekėms ar paslaugoms, kurios atitinka Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 3 straipsnyje nurodytas sąlygas³⁸. Atitinkantis šias sąlygas objektas yra vadinamas Lietuvos Respublikos PVM objektu ir jam yra taikomas Lietuvos teisinėje sistemoje įtvirtintas standartinis - 21 procento PVM 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 kitoms tokio tipo prekių grupėms yra vadinami akcizais. 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

³⁶ Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas. 2000 m. birželio 13 d., Nr. VIII-1725, TAR, 2020, Nr. 2020-12204.

³⁷ SUDAVIČIUS, Bronius. (2016), Mokesčiai kaip konstitucinė biudžeto pajamų forma. *In Konstitucionalizmo idėja, bendroji Europos teisė ir Lietuvos konstitucinė tradicija*. Vilnius, 2016, p. 168.

³⁸ Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas. 2002 m. kovo 5 d., Nr. IX-751, Valstybės žinios, 2009, Nr. 151-6772.

vertus, tai yra valstybės biudžeto pajamų surinkimo forma, kitą vertus, tai yra visuomenės prekių vartojimo ribojimui ar skatinimui taikoma priemonė. Kitos pajamos gaunamos iš mokesčių pasireiškia gyventojų pajamų mokesčio (toliau - GPM) pavidalu, kuris yra mokestis taikomas asmeniui, uždirbančiam pajamų. 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. – iš esmės pajamų mokestį moka pajamų gavęs ir (arba) pajamų uždirbęs gyventojas³⁹. Lietuvoje taip pat yra taikomas pelno mokestis – tai yra mokestis, kurį moka Lietuvos apmokestinamasis vienetas⁴⁰ (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 proc. iki 3 proc. nekilnojamo turto mokestinės vertės⁴¹. 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 savo esme nėra problema, tačiau tai turi problematiškų aspektų - tai surinktų pajamų į valstybės biudžetą, tačiau tuo pačiu tai padidintų valstybės piliečių mokestinę naštą. Be abejo, toks pokytis sukeltų visuomenės nepasitenkinimą, nors ir atneštų didelę dalį pajamų į valstybės biudžetą. Šio 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

³⁹ Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas. 2002 m. liepos 2 d., Nr. IX-1007, TAR, 2018, Nr. 2018-10977.

⁴⁰ Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas. 2001 m. gruodžio 20 d., Nr. IX-675, Valstybės žinios, 2001, 110-3992.

⁴¹ Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas. 2005 m. birželio 7 d., Nr. X-233, Valstybės žinios, 2005, Nr. 76-2741.

šià 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 sudarymo 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 nustatytais, biudžeto sudarymo proceso principais. Pavyzdžiui, mokesčiai gaunami iš pajamų, tokie kaip gyventojų pajamų mokestis ir pridėtinės vertės mokestis yra svarbiausi valstybės biudžeto finansavimo šaltiniai. Šie mokesčiai yra naudojami socialinei apsaugai, sveikatos draudimui, pensijoms, valstybiniais 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 programoms, akcizai – sveikatos apsaugos programoms, bei aplinkos apsaugai ir energetikai ir kt. Tačiau valstybės nustatomi tarifai turi būti renkami atsižvelgiant į biudžeto sudarymo proceso principus, tai yra pavyzdžiui, 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 sudarymo procesą ir nors jie turi gana didelę įtaką surenkant pajamas, tačiau nėra vienintelis veiksnys priimant sprendimus, bei vertinant biudžeto įvykdymą. Taigi, šių principų nuoseklus taikymas padeda sukurti aiškią, kontroliuojamą ir ekonomiškai pagrįstą valstybės pajamų rinkimo bei paskirstymo sistemą, kuri prisideda socialinio teisingumo ir ilgalaikės šalies raidos. 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 didžiąja dalimi sudarytos iš turto, kuris yra disponuojamas valstybės – valstybė turi tam tikro turto, kurį

gali panaudoti savo reikmėms⁴². Tačiau tam, kad valstybė turėtų pajamų, kuriomis galėtų disponuoti taip pat šias pajamas turi surinkti ir kitais būdais. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje⁴³ 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 pobūdis⁴⁴ – 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 mokėtojų, o nustatoma tarsi „prievolė prisidėti prie valstybės tinkamo funkcionavimo“. Dėl šios priežasties, ši pajamų forma negali tapti susitarimo objektu. Kitais 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 tiesiogiai susimoka už tai, kad valstybė jam 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 asignavimai⁴⁵ – tai yra valstybės ar savivaldybės biudžete nustatyta, biudžeto lėšas gaunančių subjektų, atliekančių viešojo administravimo funkcijas, išlaidoms skirta suma, kurią biudžeto asignavimo valdytojas turi teisę

⁴² Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo Nr. VIII-729 pakeitimo įstatymas, 2014 m., kovo 25 d., TAR, 2014, Nr. 2014-04025.

⁴³ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Valstybės žinios, 1992, 33-1014.

⁴⁴ UŽUBALIS, Gediminas (2011). Mokesčiai demokratinėje valstybėje, Teisė (Vilniaus universiteto leidykla), 92, 170–185. doi: [10.15388/Teise.2011.0.141](https://doi.org/10.15388/Teise.2011.0.141).

⁴⁵ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 2000, Nr. 61-1826.

biudžetinais 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 klasifikavimo esmė yra jog asignavimai yra skirstomi pagal funkcijas ir pagrindas tokiam funkciniam asignavimų ir išlaidų klasifikavimui yra valstybės vykdomos funkcijos. Atsižvelgiant į tai yra skiriamos tam tikros asignavimų sritys⁴⁶: 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 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. Šio principo ypatumas, kad yra remiamos atitinkamos programos, priešingai nei tam tikros institucijos, bei jų veikla - tai suteikia daug privalumų, tokių kaip biudžeto realumas, 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 tikslais⁴⁷. Taigi, šiuo atveju tiek pajamos, tiek išlaidos turi būti surenkamos ir panaudojamos, atsižvelgiant į tokių tikslų pasiekimą. 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

⁴⁶ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 2000, Nr. 61-1826.

⁴⁷ SUDAVIČIUS, Bronius (2013) trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos respublikoje. Teisė (Vilniaus universiteto leidykla). 87, 7-19. doi: <https://epublications.vu.lt/object/elaba:4762249/MAIN>.

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. Valstybės skola yra valdžios sektoriaus subjektų prisiimtų, bet dar neįvykdytų įsipareigojimų grąžinti kreditoriams lėšas, pasiskolintas išplatinant vertybinius popierius, pasirašant paskolų sutartis, finansinės nuomos (lizingo) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus, konsoliduota suma⁴⁸. Subalansuoto biudžeto principas užtikrina, kad būtų atsižvelgta į valstybės skolos situaciją, t. y., kad pajamų prognozės nebūtų per daug optimistinės, 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 kainomis⁴⁹. Biudžetinės drausmės principas užtikrina, kad 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“⁵⁰. 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 vadovaujamas

⁴⁸ Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas. 1996 m. rugpjūčio 22 d., Nr. I-1508, TAR, 2024, Nr. 2024-11293.

⁴⁹ Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas. 2007 m. lapkričio 8 d., Nr. X-1316, TAR, 2025, Nr. 2025-23071.

⁵⁰ MEDELIENĖ, Aistė ir LUKAS, Mindaugas (2015). Vacatio legis mokesčių teisėje. *Teisė*, 94, 132-148. doi: <https://doi.org/10.15388/Teise.2015.94.7353>.

buvusių metų rodikliais ar naudojamosi kitokiais būdais. Atsižvelgiant į pateiktą, medžiagą, žemiau yra nagrinėjami atskiri principai, taikomi biudžeto sudarymo procese.

2. Valstybės biudžeto sudarymo proceso principų samprata ir reikšmė

Teisės principai apskritai, kaip atskiras institutas, visose teisės šakose gali būti suvokiami ir interpretuojami labai įvairiai. Pirmas požiūris numato principus, kaip tam tikras idėjas, kuriomis turi vadovautis teisiniame santykyje dalyvaujantys subjektai. Kitu požiūriu, tai yra viena svarbiausių teismų praktikos formavimo priemonių. Doc. Dr. Giedrė Lastauskienė principą apibrėžia kaip „teisiškai reikšmingą elgesį aprašančią nuostatą, ypatingą preskripciją, tai yra tokį elgesio modelį, kuris turi tikslą (išreikšti ir apsaugoti tam tikrą vertybę) ir numato sumodeliuotą to tikslo siekti padedantį elgesį.“⁵¹ – Taigi, šiuo požiūriu, principai įtvirtina tam tikras valstybės saugomas vertybes, kurias yra siekiama apsaugoti, nustatant tam tikrų priemonių visumą, toms vertybėms apsaugoti. Šios koncepcijos kontekste, biudžeto sudarymo procese vertybė gali būti laikomas pats biudžeto įstatymo priėmimas, o normos ir principai sumodeliuoja tinkamą tokio proceso įgyvendinimą. Principai šiuo atveju nustato, kokia bus vykdoma atitinkamos valstybės biudžetinio plano rengimo politika. Vis dėlto biudžeto sudarymo procesas teisine prasme, turėtų būti suvokiamas kaip procesas su tam tikro teisinio norminio akto priėmimu ir taikymu. Atsižvelgiant į tai, svarbu pažymėti, kad biudžeto sudarymo procesas grindžiamas tiek bendraisiais teisės principais, tiek specialiaisiais, būdingais tik biudžeto sudarymo procesui. Tai užtikrina, kad jie yra susiejami su pagrindinėmis nuostatomis, kurios apibrėžia, kaip turi būti organizuojamas ir vykdomas biudžeto planavimo, bei formavimo procesas - principai nustato esmines taisykles ir kryptis, kuriomis vadovaujantis paskirstomi valstybės viešieji finansiniai ištekliai, bei užtikrinamas skaidrus ir efektyvus jų naudojimas. Jų paskirtis yra užtikrinti biudžeto planavimo nuoseklumą, finansinę drausmę, viešųjų lėšų naudojimo skaidrumą ir racionalų valstybės išteklių naudojimą. Taigi, tokios nuostatos yra įtvirtinamos atskiros teisės šakos teisiniuose aktuose. Tam, kad valstybės biudžeto sudarymo procesas vyktų sklandžiai ir atsakingai jis yra sudaromas remiantis tam tikromis principinėmis nuostatomis, susijusiomis su biudžeto sudarymo procesu, įtvirtintomis svarbiausiuose valstybės teisiniuose aktuose – tai įtvirtinta tokiuose teisės aktuose

⁵¹ LASTAUSKIENĖ, Giedrė (2012). Korektiško teisės principų taikymo prielaidos. Teisė, 85, 45–60. doi: <https://doi.org/10.15388/Teise.2012.0.48>.

kaip Lietuvos Respublikos Konstitucija⁵², 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 sudarymo proceso principų įtvirtinimą minėtuose teisės aktuose. Konstitucijos XI skirsnis nustato svarbiausias nuostatas, užtikrinant 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, problema kyla iš vieningos biudžeto sudarymo proceso principų sistemos nebūvimo. Valstybės biudžeto sudarymo procesas yra sudėtingas ir apima ne vieną etapą, kuriuose yra svarbu laikytis principų, siekiant užtikrinti biudžeto sudarymo realumą ir pilnumą, efektyvumą bei atsakomybę. Lietuvoje šis procesas, kaip ir kitose valstybėse taip pat remiasi tam tikrais principais, kurie padeda pasiekti geriausius finansinius rezultatus 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 teisinės galios aktas turi didesnę įtaką, žvelgiant iš žemesnės teisinės galios akto perspektyvos, taigi skirtingi principai gali būti vertinami skirtingais lygmenimis. Antra, kai nėra vientiso ir stabilaus principų įtvirtinimo tai kelia interpretacijos problemą – skirtingos valdžios institucijos gali skirtingai interpretuoti tą patį principą, kai principas yra formuluojamas gana abstrakčiai. Dėl to taip pat iškyla principų laikymosi tikslumo klausimas. 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 sistemingo požiūrio problema. Sunku vertinti tinkamą principų laikymąsi, kai jie yra išskaidyti skirtinguose teisės aktuose ir nėra tinkamai tarpusavyje koordinuoti – kaip ir kitose teisės šakose, svarbu, jog būtų vientisas požiūris

⁵² Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. *Valstybės žinios*, 1992, 33-1014, XI skirsnis.

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. Sekant kitų teisės šakų pavyzdžiu matome, jog jos turi savo atskirtus kodeksus, kurie užtikrina teisės šakos vientisumą – tai užtikrina teisės šakos stabilumą, vientisumą, bei principų interpretavimo skirtumų problemos. 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. Dėl šios priežasties yra vadovaujasi biudžeto sudarymo proceso principais, kadangi, kaip teisinio akto priėmimo ir taikymo procedūra, ji turi vadovautis principinėmis nuostatomis, užtikrinančiomis teisės akto priėmimo teisėtumą. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas⁵³ 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 kas išdėstyta, toliau bus nagrinėjami specialūs biudžeto formavimo proceso principai.

⁵³ Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. Valstybės žinios, 2004 m. balandžio 13 d., Nr. IX-2112, Valstybės žinios, 2004, Nr. 63-2243.

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“⁵⁴. Šis 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 tokioms programoms, kas organizuoja programų rengimą ir vykdymą savivaldybių mastu⁵⁵. 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. Jeigu paimtume sveikatos sektorių kaip pavyzdį, tai valstybė renkasi finansuoti pirminės sveikatos priežiūrą – tokiu būdu yra užtikrinama, jog būtų finansuojama visų subjektų veikla susijusi su pirminės sveikatos priežiūros užtikrinimu valstybėje. Be abejo svarbu, kad kadangi 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. Šios principinės nuostatos esmė yra valstybės išteklių orientavimas į rezultatų pasiekimą ir efektyvų tų pačių 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 sudarymo procesas vis dar tobulinamas, jis jau įgalina valstybės institucijas detaliau analizuoti biudžeto išlaidas pagal programas, taip pat užtikrina

⁵⁴ Brumby, J. et al. (2022) Introducing the New PPB - Pragmatic Program Budgeting: Overcoming Design Obstacles to Planning, Management, and Control.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 2000, Nr. 61-1826.

didesnį atsakomybės ir skaidrumo lygį. Šiuo metu yra taikoma valstybės pažangos strategija⁵⁶ 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, tačiau tai yra daroma koordinuojant skirtingus biudžetinio planavimo laikotarpius. Lietuvoje biudžetiniam planavimui yra taikomas trejų⁵⁷ metų laikotarpiui, o biudžeto tvirtinimui yra taikomas vienerių metų terminas. Tokie terminai yra taikomi, kadangi trijų metų biudžetas yra sudaromas vadovaujantis Europos Sąjungos reikalavimais, kurie numato kiek pajamų yra planuojama surinkti trejų metų laikotarpyje, tačiau nedetalizuoja pajamų ir asignavimų. Tuo tarpu metinis biudžetas detalizuoja pajamų surinkimą ir asignavimų skyrimą metų bėgyje, remiantis trejų metų rodikliais Lietuvoje. Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymas nurodo, jog yra svarbu, jog būtų sukurta ir plėtojama į rezultatus orientuota strateginio valdymo sistema, valstybės finansai būtų valdomi ne tik trumpuoju laikotarpiu, tačiau ir ilgalaikėje perspektyvoje, taip siekiant finansinio stabilumo ir tvarumo⁵⁸. 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

⁵⁶ Valstybės pažangos strategija „Lietuvos ateities vizija „Lietuva 2050“. Prieiga internetu: <https://lr.lt/lt/apie-vyriausybe/strateginis-valdymas/aktualiui-planavimo-dokumentu-sarasas/>.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 1990 m. rugpjūčio 31 d. Nr. I-430. Valstybės žinios, 2000, Nr. 61-1826.

⁵⁸ Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymas. TAR, 2021, Nr. 2021-27728.

tikslus ilgesniame laikotarpyje⁵⁹. 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 krizės, gamtos nelaimės. Tačiau taip pat svarbu, jog sudarytas ilgalaikis biudžeto planas turi būti lankstus – neabejotinai, kai kurie ilgalaikiai tikslai gali reikalauti 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. 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. Vilniaus universiteto teisės fakulteto Prof. dr. 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)“⁶⁰. Tai puikiai parodo, kad nors yra taikomas skirtingas planavimo laikotarpis, tačiau ilgalaikis

⁵⁹ SUDAVIČIUS, Bronius (2013) trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos respublikoje. Teisė (Vilniaus universiteto leidykla). 87, 7-19. doi: <https://epublications.vu.lt/object/elaba:4762249/MAIN>.

⁶⁰ SUDAVIČIUS, Bronius (2013) trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos respublikoje. Teisė (Vilniaus universiteto leidykla). 87, 7-19. doi: <https://epublications.vu.lt/object/elaba:4762249/MAIN>.

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 aprėpiamu⁶¹. 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 sritys ilgalaikėje perspektyvoje, finansuojamų programų turinys būtų detalizuojamas trumpalaikėje perspektyvoje, 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

⁶¹ 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.

veiksmingumo mažėjimo priežastis: 1. Aiškos strategijos nebūvimas 2. Ryšio tarp strategijos ir biudžeto nebuvimas 3. Individualios atsakomybės už veiklos rezultatus nebuvimas 4. Aiškių darbo kokybės kriterijų nebuvimas“⁶². Aiškos strategijos nebūvimas yra svarbi problema, kadangi, nesant aiškos 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 neprisilaikant atsakomybės yra sudėtingiau įtvirtinti atskaitomybę už biudžeto vykdymą ir kitus veiksmus. Aiškių darbo kokybės kriterijų nebuvimas 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 – nustatyti, kas turėtų būti laikoma sėkmingu biudžeto planu yra ganėtinai sudėtinga. Taigi, nors šis principas turi teigiamų savybių, tačiau taip pat yra ir probleminių aspektų į kuriuos reikėtų atsižvelgti. Taigi, iš esmės ilgalaikis biudžeto planavimas yra glaudžiai susijęs su metiniu biudžeto planavimu, kadangi metinis planavimas detalizuoja ilgalaikio biudžeto planavime numatytas pajamas ir asignavimus – būtų sunku įsivaizduoti kaip atskirus institutus, kadangi trumpalaikėje perspektyvoje atsispindi, tai kas yra numatoma ilgalaikėje perspektyvoje.

2.3 Fiskalinės drausmės (subalansuoto biudžeto) principas

Tai principas reiškiantis, kad siekiama suformuoti subalansuotą biudžetą – biudžetą, kurio suplanuotos išlaidos atitinka suplanuotas gauti pajamas⁶³. 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 procentų⁶⁴. Subalansuoto biudžeto principas remiasi idėja, kad valstybės išlaidos neturėtų viršyti jos pajamų. Tai užtikrina, kad biudžeto deficitas (kai

⁶² Lakis, V. et al. (2010) *Valdymo apskaitos teorija ir praktika: vadovėlis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.

⁶³ 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

⁶⁴ Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas. 2007 m. lapkričio 8 d., Nr. X-1316, TAR, 2025, Nr. 2025-23071.

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 viešųjų 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 pajamos 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“⁶⁵. Taigi, šis principas tam tikra prasme yra priemonių visuma apsauganti valstybę nuo netikėtumų ar kitokių sukrėtimų. Taip pat jis užtikrina, kad biudžeto sudarymo procesas būtų suderintas su ilgo laikotarpio ekonominiais tikslais – tai atliekama per valdžios sektoriaus skolos ribų nustatymą, kuris užtikrina pagrįstą valdžios sektoriaus skolinimąsi. 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, jo 4 straipsnio 2 dalis taikoma kiekvienai savivaldybei, kurios biudžeto planuojamų asignavimų suma viršija 0,3 procento praėjusių metų BVVP⁶⁶. Taigi, fiskalinė drausmė kaip teisinė priemonė, nustato savivaldybių biudžetų balanso ribas, bei įtvirtina teigiamo balanso tarp pajamų ir išlaidų palaikymą. Įstatymas įtvirtina taisykles, kuriomis vadovaujantis yra užtikrinamas ilgalaikis valdžios sektoriaus finansų tvarumas ir stabili ūkio plėtra⁶⁷ - tai apima aiškias taisykles ir metodus, pagal kuriuos valstybės biudžeto išlaidos ir pajamos turi būti valdomos atsakingai. Fiskalinės drausmės principas svarbus, kadangi taip yra

⁶⁵ Lietuvos Bankas. „Visuomenei ir žiniasklaidai“, [interaktyvus], 2013. Prieiga per internetą: <https://www.lb.lt/lt/naujienos/v-vasiliauskas-pagrindine-kryptis-fiskaline-drausme>.

⁶⁶ Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo Konstitucinis įstatymas. 2014 m. lapkričio 6 d., Nr. XII-1289, TAR, 2025, Nr. 2025-23070

⁶⁷ *Ibidem*

apribojamos valstybės galimybės skolintis – užtikrinama, 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 įstatymas⁶⁸. 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). 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. 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 skolos aptarnavimo kaštai. Biudžeto balanso principas reiškia siekį suderinti biudžeto išlaidų ir pajamų dalis⁶⁹. 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 valdomi 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. Šis įtvirtinimas svarbus, kontroliuojant

⁶⁸ Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo Konstitucinis įstatymas. 2014 m. lapkričio 6 d., Nr. XII-1289, TAR, 2025, Nr. 2025-23070.

⁶⁹ BIVAINIS, Juozas, BUTKEVIČIUS, Algirdas. (2002) Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Ekonomikos teorija ir praktika. Pinigų studijos, 2002, p. 20-36.

valstybės finansinę situaciją, kadangi nesant nuostatų, ribojančių valstybės skolinimosi ribas, valstybės finansinė situacija gali greitai tapti neigiama. Žinoma, prie to prisideda ir subalansuoto biudžeto principas, kuris reikalauja, kad biudžetas būtų subalansuotas⁷⁰. 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 principas gali trukdyti valstybei lanksčiai ir efektyviai reaguoti į ekonominius sukrėtimus – 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 gynybą⁷¹. 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.

⁷⁰ BIVAINIS, Juozas, BUTKEVIČIUS, Algirdas. (2002) Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Ekonomikos teorija ir praktika. Pinigų studijos, 2002, p. 20-36.

⁷¹ https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2024/10/20/sweden-ready-to-let-got-of-budget-surplus_6729906_19.html

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 numanomas 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“⁷². 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 sudarymo procesą – kitais žodžiais tariant, biudžetinė drausmė reikalauja, kad biudžeto planavimas ir vykdymas būtų atliekamas laikantis atitinkamų reikalavimų. Tai yra svarbi biudžeto formavimo dalis, kuri kartu su kitais principais siekia išlaikyti finansinį stabilumą ir tvarumą. „Dauguma šalių turi skolos – BVP išlaikymo limitus. Tam tikrais atvejais, planuojama, kad išlaidų augimo norma būtų išlaikoma tokia pati, kaip BVP augimo norma“⁷³. Lietuvoje nustatyta, jog valdžios sektoriaus skola negali viršyti 60 procentų. Pagal šį principą, visos institucijos ir kiti subjektai, kurie dalyvauja biudžeto planavime, vykdyme ir kitose stadijose, savo veikloje privalo laikytis reikalavimų įtvirtintų teisės aktuose, kurie reglamentuoja visą biudžeto sudarymo procesą. Joks subjektas, kuris naudojasi lėšomis, negali nukrypti savo veikloje nuo įstatymuose įtvirtintų reikalavimų. 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 reikalaujama, kad biudžeto išlaidos būtų subalansuotos – išlaidos neturi nuolat viršyti pajamų, kadangi šiuo principu yra siekiama nedeficitinio biudžeto. Europos sąjungos lygmeniu, biudžetinę drausmę reglamentuoja Europos Sąjungos Stabilumo ir augimo paktas – tai taisyklėmis grindžiamas nacionalinių fiskalinių politikų koordinavimo mechanizmas Ekonominėje ir pinigų sąjungoje, įsteigtas 1997 m., siekiant užtikrinti tvarų viešųjų finansų valdymą šalyse

⁷² Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas. 2007 m. lapkričio 8 d., Nr. X-1316, TAR, 2025, Nr. 2025-23071.

⁷³ Premchand, A. (1993) Public expenditure management. 1st edition. Washington, D.C: International Monetary Fund, p. 65-66.

narėse⁷⁴. Taip pat nuo 2013 metų sausio 1 d. įsigaliojo sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos Ekonominėje ir pinigų sąjungoje (taip pat dar vadinama „fiskaliniu susitarimu“)⁷⁵. 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 paklą. 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 koordinavimą⁷⁶. Taigi, Lietuva kaip viena iš susitariančių valstybių šiuose aktuose turi pareigą inkorporuoti šias nuostatas į nacionalinę teisę – be abejo Europos Sąjungos Taryba ir Europos Komisija stebi, kaip biudžeto ir ekonominės partnerystės programa yra įgyvendinama, bei kaip vykdomi su ja suderinti metiniai biudžeto planai. 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 apribojimų⁷⁷. 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

⁷⁴ Europos Parlamento ir Tarybos 1997 m. liepos 7 d. reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos koordinavimo bei priežiūros. OL L 209, 1997, p. 1.

⁷⁵ Europos Parlamento ir tarybos 2012 m. kovo 2 d. sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje. OL L 2012 C 156.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Europos Parlamento ir Tarybos 2012 m. spalio 25 d. reglamentas (EB) Nr. 966/2012 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių ir kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002. OL 2012

užsienio investuotojus. Ketvirta, šio principo laikymasis svarbus ir Europos sąjungos kontekste – valstybės narės privalo laikytis fiskalinių taisyklių, nustatytų stabilumo ir augimo pakte⁷⁸. 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 laiko tarpą leidžia valstybėms turėti galimybę finansuoti būtinas socialines programas, infrastruktūros projektus ir kitas 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 sudarymo proceso kryptingumu – 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 taptų 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

⁷⁸ Europos Komisijos 2023 m. kovo 8 d. komunikatas Tarybai „2024 m. fiskalinės politikos gairės“, OL L, 2023.

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 sudarymo procese vyraujantis, tačiau tai yra šiam procesui labai svarbus principas, kadangi per jį yra išreiškiami atskirų valdžios institucijų vaidmenys biudžeto sudarymo procese. Valdžių padalijimas reiškia, kad kiekviena valdžios institucija, įgyvendinant valstybės biudžetą, 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 principų⁷⁹, kuris užtikrina, kad valstybės valdžia būtų padalyta trimis pagrindinėmis kryptimis: įstatymų leidžiamoji, įstatymų vykdomoji ir teisminė valdžia. 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. Doc., Dr. Haroldas Šinkūnas nagrinėjo valdžių padalijimo principą pranešime⁸⁰, skaitytame 2020 m. spalio 23 d. vykusioje tarptautinėje mokslinėje praktinėje konferencijoje Konstitucijos dienai 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 apsvarstyti 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

⁷⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas. Valstybės žinios, 1995, Nr. 14/07-17/08-25/08-39/08.

⁸⁰ 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]

projekto pasiūlymą, kai tuo tarpu Seimas tokį projektą patvirtina ar atmeta, todėl Seimas tampa tam tikra institucija užtikrinančia Vyriausybės sudaryto biudžeto projekto validumą. Atitinkamai, Seimo galias riboja Valstybės kontrolė. Valstybės kontrolė užtikrina, kad sprendimai būtų priimti skaidriai ir profesionaliai, bei atitiktų teisės aktus⁸¹. 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“⁸². 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 būti pasiektas kompromisas, dėl ko nukenčia biudžeto

⁸¹ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas. 1995 m. gegužės 30 d. Nr. I-907. Valstybės žinios, 51-1243.

⁸² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 26 d. nutarimas. Valstybės žinios, 1995, Nr. 14/07-17/08-25/08-39/08.

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, teismai iš esmės finansavimą gauna atsižvelgiant į vykdomosios valdžios parengtą finansinį planą, kai tuo tarpu teismų nepriklausomumas turėtų būti taikomas visais aspektais. Tačiau šiuo atveju, kyla dar viena susijusi 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. Valdžių padalijimo principas yra vienas iš kertinių demokratinės valstybės veikimo pamatų, kuris yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnyje⁸³. 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.
- 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

⁸³ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume. Valstybės žinios, 1992, 33-1014.

Vyriausybės kompetenciją parengti valstybės biudžetą, bei užtikrinti tinkamą sudaryto biudžetinio plano įgyvendinimą.

- c) Teisminė valdžia – nors ir tiesiogiai biudžeto sudarymo 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 vykduojantys 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 kartą⁸⁴. 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. Lietuvoje, kaip ir kitose valstybėse, kuriose vyrauja demokratijos principas, biudžeto projektą rengia Vyriausybė, galutinį sprendimą priima Seimas, o teisminė valdžia užtikrina, kad šis procesas atitiktų Konstitucinius reikalavimus. Tai sukuria tinkamą valdžios pusiausvyrą ir užtikrina biudžeto realumą ir pilnumą, atsakomybę bei finansinį stabilumą.

⁸⁴ 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

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

Šio principo esmė, kad mokesčių įstatymams, 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 pokyčius⁸⁵. 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 mokėjimui⁸⁶. Pavyzdžiui, jei Seimas nutartų 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 būti taikomas 0 proc. tarifas 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 bazę, 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 priimti įsipareigojimai ar išlaidos būtų proporcingai paskirstytos, bei joms tinkamai pasiruošta⁸⁷. 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

⁸⁵ SUDAVIČIUS, Bronius ir ENDRIJAITYS, Martynas (2020) *Viešųjų finansų teisė: Vilniaus universiteto vadovėlis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.

⁸⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas Nr. 28-2009.

⁸⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas Nr. 28-2009.

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 atsakomybę. Įstatymų priėmimo ribojimas yra taikomas, kad įstatymo pakeitimai, turintys įtakos apmokestinimo struktūrai arba modeliui įsigaliojūt 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 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)“⁸⁸. 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 sukuriama tokios teisinės situacijos, kai įstatymai neįgyvendinami 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. Tai apriboja įstatymų leidėjo teisę priimti reikalingus teisės aktus, norint sureaguoti į socialinius ar ekonominius pokyčius, kadangi tokie apribojimai gali uždelsti svarbių

⁸⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas Nr. 28-2009.

įstatymų priėmimą, kai įvyksta greito reagavimo reikalaujantys įvykiai. Iš šios problemos taip pat kyla ir kita – tai yra nepakankamas lankstumas reaguoti į tokias situacijas. 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 įsigalioji 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 užtikrinti, kad pokyčiai finansinėje sistemoje, įtakojantys mokesčio mokėtojus nebūtų per staigūs, tačiau jis taip pat kelia iššūkių, valstybei siekiant staigiai sureaguoti į susidariusias tam tikras problemas valstybėje, kurias išspręstų teisės akto išleidimas.

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 pajamoms⁸⁹. Taigi, šis principas numato, jog negalima reikalauti, kad biudžete būtų numatytos pajamos, kurios neatitiktų realiai planuojamų priimti pajamų⁹⁰. Tokiu būdu yra neleidžiama, kad būtų nenumatyti tam tikri pajamų ar išlaidų šaltiniai, biudžeto padidinimas ar mažinimas 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 realizmą, 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 ir

⁸⁹ BIVAINIS, J., BUTKEVIČIUS, A. (2002). Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. *Pinigų studijos*, 2002, 4, 20-36.

⁹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas Nr. 28-2009

išlaidos. Taigi, tai yra reikalavimas, jog valstybės finansinės operacijos teisingai atspindėtų valstybės biudžetą, 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 – 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 tikromis prognozėmis, apie prisiimamus įsipareigojimus, pagal kuriuos numatoma, kokias išlaidas valstybė patirs. Negali būti atvejų, kai išlaidos yra planuojamos, tačiau realiai valstybė tokių išlaidų nepatiria. 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. Iš kitos pusės turime pilnumo principą, kuris yra „sunkiai formalizuojamas, o vadovavimasis juo labai priklauso nuo subjektyvaus veiksnio, pirmiausia nuo asmeninių savybių, kurie rengia biudžeto projektą, jį svarsto ir aprobuoja“⁹¹. 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 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, realus, pilnas ir sklandus biudžeto valdymas, tačiau taip pat neabejotinai tai tinkamai įgyvendina viešųjų

⁹¹ BIVAINIS, J., BUTKEVIČIUS, A. (2002) Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Ekonomikos teorija ir praktika. Pinigų studijos, 2002, 20-36.

finansų perskirstymo funkciją. Pilnumo principas užtikrina, jog visos pajamos ir išlaidos būtų pastebėtos, todėl nėra netikėtumų planuojant valstybės biudžetą, 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 nelieka 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 planą⁹². 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 sudarymo 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 valstybės biudžeto

⁹² Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. (2024). 2023 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų pajamų surinkimas. Prieiga: <https://finmin.lrv.lt/lt/naujienos/2023-metu-valstybes-biudžeto-ir-savivaldybiu-biudžetu-pajamu-surinkimas/>.

sudarymo proceso principais yra siekiama apipavidalinti biudžeto sudarymo procesą. Be kita ko, biudžeto sudarymas yra ganėtinai nelengvas ir išsamus procesas, reikalaujantis kiekvieno šiame procese dalyvaujančio subjekto 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, įtakojantiems valstybės finansinę situaciją, sunku staiga 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 keitimas 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. Atsižvelgiant į tai, galime panagrinėti Lietuvos Respublikos 2025-2027 metų biudžeto patvirtinimo įstatymą⁹³ – juo yra tvirtinamos Lietuvos Respublikos biudžeto planas 2025, 2026, 2027 metams. Iš įstatymo matome, jog jame yra nustatomi valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų limitai, valstybės ir savivaldybių biudžeto pajamos, asignavimai pagal valstybės funkcijas, finansiniai parametrai rodikliai visam vidutiniam laikotarpiui. Iš Lietuvos Respublikos 2025-2027 metų biudžeto patvirtinimo įstatymo projekto aiškinamojo rašto⁹⁴ matoma, jog prognozuojama, kad 2026 metais valstybės biudžeto pajamos sieks 16 737,2 mln. Eurų, t. y. 7,8 procento didesnės, nei prognozuojama gauti 2025 metais, kai tuo tarpu 2027 metų valstybės biudžeto pajamos bus 18 093,1 mln. Eurų, t. y. 8,1 procento didesnės, nei prognozuojama gauti 2026 metais. Tai rodo, kad planuojamas gaunamų pajamų stabilus augimas, tai yra kiekvienais metais po apytiksliai 8 procentus. Tokios tendencijos tuo pačiu rodo, kad kylant apyvartinių lėšų kiekiui, didėja ir jų perskirstymo galimybės, todėl gali būti geriau finansuojamos atitinkamos biudžeto asignavimų skyrimo kryptys. Kalbant apie biudžeto asignavimus, apžvalga nurodo, kad 2025-2027 metais biudžeto patvirtinimo įstatymo projekto prioritetinės kryptys yra žmonių pajamų didinimas, saugumo stiprinimas, investicijos Lietuvos ateičiai. Iš to išplaukia, kad vieni svarbiausių prioritetų valstybei šiuo metu yra šios finansuojamos sritys, todėl ir yra skiriamas

⁹³ Lietuvos Respublikos 2025-2027 metų biudžeto patvirtinimo įstatymas. 2024 m. gruodžio 19 d. Nr. XV-89. TAR, 2024, Nr. 23084.

⁹⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybė (2024) Lietuvos Respublikos 2025–2027 metų biudžeto patvirtinimo įstatymo projekto aiškinamojo rašto 1 priedas: 2025–2027 metų biudžeto projekto apžvalga. Prieiga: <https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/patvirtinti-biudzetai/2025-2027-m-patvirtintas-biudzetas/> [žiūrėta 2025-12-29].

padidintas dėmesys, skiriant asignavimus. Visgi, Lietuvos laisvosios rinkos institutas (toliau - LLRI) pažymi, kad „Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) parengtose rekomendacijose dėl į rezultatus orientuoto biudžetavimo nurodoma, kad rodikliai, kuriais matuojami biudžeto finansavimu siekiami tikslai, turėtų būti orientuoti į rezultatus – piliečiams sukurtą vertę, piliečių patirtą naudą, o ne į procesines aplinkybes“⁹⁵. Tuo tarpu, kaip teigia LLRI dalis rodiklių 2025-2027 metų biudžete yra „orientuoti į procesą, o ne į tiesiogiai piliečių patiriamą naudą“⁹⁶. Tai rodo, kad sudarytas biudžetas nėra pilnai atitinkantis realumo principą, kadangi kaip minėta EBPO siekia, jog finansavimo siekiami tikslai turėtų būti orientuoti į rezultatus ir piliečių patirtą naudą. Dėl šios priežasties, kai nėra nurodoma reali nauda, gali susidaryti įvaizdis, jog tos realios naudos iš tiesų nėra, o dėl to, kadangi nėra naudos yra orientuojamasi veikiau į procesą nei į rezultatus. Tai pastebėtina atsižvelgiant į tai, jog LLRI numato deficito išlikimą ir palūkanų naštos ateityje augimą - „Nesilaikant fiskalinės drausmės našta valstybei dėl augančių palūkanų arba dėl mokesčių gali tapti nepakeliama“⁹⁷. Žvelgiant iš principų perspektyvos, matome, jog tai yra 2025-2027 metų biudžeto projektas, kitaip tariant vidutinio laikotarpio biudžeto projektas, todėl jis turėtų būti derinamas su ilgalaikiu ir metiniu biudžeto planais. Biudžeto realumo įgyvendinimas kelia tam tikrų abejonių, kadangi kaip minėta anksčiau nėra orientuojamasi į EBPO pateikiamą realios naudos vertinimą, tai yra informacija pateikiama visuomenei nėra pateikiama visuomenei prieinama ir suprantama forma. Tuo pačiu pažymima ir priklausomybė nuo ES paramos lėšų, bei pajamų perversinio ekonominio neapibrėžtumo sąlygomis rizikos. Kaip ir teigia LLRI ekspertizė, fiskalinės drausmės nesilaikymas gali privesti prie per didelės naštos valstybei, kuri gali tapti nepakeliama⁹⁸, todėl yra svarbu prižiūrėti, kaip yra laikomasi fiskalinės drausmės, vykdam biudžetą. Dėl to nors ir matoma, kad fiskalinės drausmės yra laikomasi, tačiau ilgalaikis tvarumas priklausys nuo ekonomikos augimo. Žinoma, biudžeto projektas puikiai

⁹⁵ (2024). Ekspertizė dėl Lietuvos Respublikos 2025–2027 metų biudžeto patvirtinimo įstatymo projekto ir lydinčiųjų įstatymų projektų. Vilnius: LLRI. Prieiga: https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2024/11/LLRI_EKSPERTIZE_DEL-2025---2027-METU-BIUDZETO-PATVIRTINIMO-ISTATYMO-PROJEKTO-IR-LYDINCIUJU-ISTATYMU-PROJEKTU-10-30.pdf.

⁹⁶ (2024). Ekspertizė dėl Lietuvos Respublikos 2025–2027 metų biudžeto patvirtinimo įstatymo projekto ir lydinčiųjų įstatymų projektų. Vilnius: LLRI. Prieiga: https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2024/11/LLRI_EKSPERTIZE_DEL-2025---2027-METU-BIUDZETO-PATVIRTINIMO-ISTATYMO-PROJEKTO-IR-LYDINCIUJU-ISTATYMU-PROJEKTU-10-30.pdf.

⁹⁷ *Ibidem*

⁹⁸ (2024). Ekspertizė dėl Lietuvos Respublikos 2025–2027 metų biudžeto patvirtinimo įstatymo projekto ir lydinčiųjų įstatymų projektų. Vilnius: LLRI. Prieiga: https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2024/11/LLRI_EKSPERTIZE_DEL-2025---2027-METU-BIUDZETO-PATVIRTINIMO-ISTATYMO-PROJEKTO-IR-LYDINCIUJU-ISTATYMU-PROJEKTU-10-30.pdf.

atskleidžia programinio biudžeto principo esmę, kadangi yra matomos programos, kurias siekiama finansuoti, tačiau rodikliai yra gana formalūs – nėra pilnai aiškiai matuojamas pajamų poveikis programoms. Bendrai, matome, kad 2025-2027 metų biudžeto patvirtinimo įstatymas atitinka pagrindinius biudžeto sudarymo proceso principus, įtvirtintus Lietuvos teisėje. Realumo principas yra įgyvendinamas, tačiau tuo pačiu išlieka prognozių netikslumo rizika, fiskalinės drausmės principas yra užtikrinamas, tačiau ilgalaikio tvarumo klausimai išlieka aktualūs, o programinio biudžeto sistema yra taikoma, tačiau turėtų būti įtvirtintas kokybiškesnis rezultatų vertinimas. Taigi, yra labai svarbu pamatuoti kokią naudą, teikia biudžeto sudarymo 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 sudarymo 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 sudarymo 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 biudžeto sudarymo procesu, bei jo principais. Pavyzdžiui, Konstitucinis Teismas 1997 m. nutarime⁹⁹ 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 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

⁹⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas. Valstybės žinios, 1997, Nr. 67-1696

pastangos, pritraukiamas kapitalas, investicijos arba priešingai – stabdomos nepageidautinos socialinės-ekonominės raidos tendencijos“¹⁰⁰. Taigi, iš esmės galime matyti, jog Konstitucinis Teismas išreiškia, jog valstybės izdo 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.¹⁰¹ ir liepos 11 d.¹⁰² 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“¹⁰³. 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 realumu, 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 biudžeto projekto rengimas (sudarymas), biudžeto svarstymas Seime ir jo patvirtinimas įstatymu, biudžeto vykdymas yra atskiros biudžeto sudarymo proceso stadijos“¹⁰⁴. Šis nutarimas įtvirtino biudžeto sudarymo stadijų skirstymą į atskiras stadijas, tačiau

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas. Valstybės žinios, 1997, Nr. 67-1696

¹⁰¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 67-2501

¹⁰² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 67-4901

¹⁰³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 67-2501

¹⁰⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 67-2501

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 sudarymo 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“¹⁰⁵. 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 dydžiui“¹⁰⁶. 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

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2002, Nr. 67-4901

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2013, Nr. 28-2009

suderinti atitinkamus pakeitimus. Toks įstatymo priėmimas dalimis, būtų nepagrįstas, o tai savo ruožtu įtakotų biudžeto sudarymo proceso realumo ir pilnumo 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 įgyvendinimą. 2021 metų gegužės 13 d. nutarime Konstitucinis Teismas įtvirtino atsakingo valstybės finansų valdymo konstitucinį imperatyvą¹⁰⁷ – Konstitucinis Teismas dar kartą akcentavo, jog iš Konstitucijos kyla pareiga užtikrinti viešųjų finansų tvarumą; draudimas priimti sprendimus, kurie sudarytų nepagrįstą ir nepadengtą finansinę našą; būtinybė įvertinti ilgalaikes fiskalines pasekmes. Teismas pabrėžė, jog valstybės biudžetas negali būti sudaromas ignoruojant realias finansines galimybes. Taip pat nutarime išplėtotą vyriausybės ir Seimo kompetencijų pusiausvyrą – įtvirtinta, jog vyriausybė turi konstitucinę pareigą parengti realų ir subalansuotą biudžeto projektą, kai tuo tarpu Seimas svarstydamas biudžetą ar su juo susijusius įstatymus, negali priimti sprendimų, kurie iš esmės pakeistų fiskalinę pusiausvyrą, neįvertinus vyriausybės pozicijos. 2020 metų lapkričio 3 dienos nutarimu Konstitucinis Teismas išsamiai pasisakė dėl biudžeto sudarymo proceso konstitucinių principų ir jų reikšmės valstybės finansų stabilumui bei valdžių padalijimo principui. Teismas¹⁰⁸ pasisakė dėl konstitucinės biudžeto sampratos: įtvirtinta, jog valstybės biudžetas yra įstatymo forma patvirtinamas finansinis planas, kuris turi būti grindžiamas Konstitucijoje įtvirtintais atsakingo valdymo, teisinės valstybės ir valdžių padalijimo principais, nurodyta, jog biudžetas negali būti vertinamas tik kaip politinis dokumentas, tačiau kad tai yra ir konstitucinės atsakomybės aktas. Nutarimas atribojo vyriausybės ir seimo kompetencijas – remiantis Konstitucija, Vyriausybė turi išimtinę teisę rengti ir teikti Seimui biudžeto projektą, kai tuo tarpu Seimas turi teisę svarstyti ir tvirtinti biudžetą, tačiau negali perimti Vyriausybės funkcijos rengti biudžetą iš esmės iš naujo. Nutarime taip pat konstatuota, jog biudžetas turėtų būti grindžiamas realiomis ekonominėmis prognozėmis, objektyviais duomenimis ir pagrįstais pajamų ir išlaidų skaičiavimais – taigi yra akcentuojama realumo principo laikymosi svarba. Šis nutarimas yra vienas iš svarbiausių nutarimų, formuojant realumo principo aiškinimą ir taikymą. Nors ir šiuose Konstitucinio teismo nutarimuose nėra tiesiogiai įtvirtinta, principų išaiškinimų, tačiau, kiekvienas

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. gegužės 13 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2021, Nr. 7/2020-17/2020

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2020 metų lapkričio 3 d. nutarimas. Valstybės žinios, 2020, Nr. 8/2019

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 nenuoseklumą biudžeto sudarymo procese. Juolab, tokiu atveju, biudžeto sudarymas taptų sunkesnis, kadangi kiltų neaiškumų dėl principų aiškinimo ir taikymo, o jų aiškinimasis užtruktų papildomo 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 sudarymo proceso principų formavimu ir

jų turinio aiškinimu – galime matyti, kad Konstitucinis Teismas formuodamas praktiką atitinkama kryptimi, prisideda prie biudžeto sudarymo proceso principų formavimo.

IŠVADOS

- 1) Biudžeto sudarymo procese taikomų principų analizė rodo, jog jie sudaro esminį viešųjų finansų valdymo pagrindą ir užtikrina skaidrų, atsakingą bei efektyvų valstybės lėšų planavimą. Jų įtvirtinimas leidžia užtikrinti fiskalinę drausmę, ilgalaikį finansinį stabilumą ir strateginį valstybės tikslų įgyvendinimą.
- 2) Valstybės biudžetas tai valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų planas biudžetiniams metams, turintis 4 esminius etapus: a) biudžeto projekto sudarymas b) biudžeto plano svarstymas ir tikrinimas c) patvirtinto biudžeto vykdymas d) Biudžeto vykdymo įvertinimas. Išanalizavus biudžeto sudarymo proceso principų reikšmę valstybės biudžeto pajamų surinkimui ir išlaidų paskirstymui, galima teigti, kad šie principai atlieka sisteminių ir reguliacinį vaidmenį formuojant fiskalinę politiką bei užtikrinant viešųjų finansų tvarumą.
- 3) Valstybės biudžetas yra valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams, kuris iš esmės atspindi valstybės ekonominę politiką, prioritetus ir socialinius bei viešuosius poreikius. Taip pat biudžeto sudarymo procesas yra svarbus siekiant užtikrinti viešųjų funkcijų finansavimą, siekiant ekonomikos stabilumo bei realumo.
- 4) Įvertinus skirtingas pajamų formas, matoma, jog mokesčiai sudaro surenkamų pajamų pagrindą. Valstybės biudžeto išlaidos skirstomos daugiausia socialinei apsaugai, švietimui, sveikatos apsaugai, viešajam saugumui ir infrastruktūrai. Tokių sričių finansavimą reikšmingai lemia biudžeto sudarymo proceso principai, kurie užtikrina, kad lėšų paskirstymas būtų racionalus, bei valstybės finansai būtų valdomi atsakingai. Dėl šios priežasties, principų taikymas tiek pajamų surinkimo, tiek išlaidų skirstymo srityse yra labai svarbus ir turi būti plačiai analizuojamas.
- 5) Analizuojant Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje pateiktus išaiškinimus, galime matyti, kad biudžeto sudarymo proceso principai nėra plačiai, bei sistemiškai įtvirtinti. Vis dėlto Konstitucinio Teismo nutarimuose pateikiami išaiškinimai netiesiogiai formuoja šių principinių nuostatų aiškinimo kryptis ir jų taikymo ribas. Dėl šios priežasties nuoseklus ir išsamus valstybės biudžeto sudarymo proceso principų analizavimas yra reikšmingas, siekiant, kad šie principai būtų tinkamai įtvirtinti teisės aktuose.

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*, 2000, Nr. 61-1826.
3. Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymas. 1994 m. gruodžio 28 d., Nr. I-712, *TAR*, 1999, Nr. 2021-24258.
4. Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas. 2007 m. lapkričio 8 d., Nr. X-1316, *TAR*, 2025, Nr. 2025-23071.
5. Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas. 2001 m. gruodžio 20 d., Nr. IX-675, *Valstybės žinios*, 2001, 110-3992.
6. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas. 2005 m. birželio 7 d., Nr. X-233, *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 76-2741.
7. Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas. 2007 m. birželio 26 d., Nr. X-1212, *TAR*, 2020, Nr. 2020-21245.
8. Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas. 2002 m. kovo 5 d., Nr. IX-751, *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 151-6772.
9. Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo Konstitucinis įstatymas. 2014 m. lapkričio 6 d., Nr. XII-1289, *TAR*, 2025, Nr. 2025-23070.
10. Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas. 2002 m. liepos 2 d., Nr. IX-1007, *TAR*, 2018, Nr. 2018-10977.
11. Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas. 1996 m. rugpjūčio 22 d., Nr. I-1508, *TAR*, 2024, Nr. 2024-11293.
12. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004 m. balandžio 13 d., Nr. IX-2112, *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 63-2243.
13. Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas. 2000 m. birželio 13 d., Nr. VIII-1725, *TAR*, 2020, Nr. 2020-12204.
14. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo Nr. VIII-729 pakeitimo įstatymas, 2014 m., kovo 25 d., *TAR*, 2014, Nr. 2014-04025

15. Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymas. *TAR*, 2021, Nr. 2021-27728.
16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „DĖL STRATEGINIO VALDYMO METODIKOS PATVIRTINIMO“. *TAR*, 2022, Nr. 2022-25849.
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.
18. Europos Parlamento ir Tarybos 1997 m. liepos 7 d. reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos koordinavimo bei priežiūros. OL L 209, 1997, p. 1.
19. Europos Parlamento ir tarybos 2012 m. kovo 2 d. sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje. OL L 2012 C 156.
20. Europos Parlamento ir Tarybos 2012 m. spalio 25 d. reglamentas (EB) Nr. 966/2012 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių ir kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002. OL 2012
21. Europos Komisijos 2023 m. kovo 8 d. komunikatas Tarybai „2024 m. fiskalinės politikos gairės“, OL L, 2023.

Specialioji literatūra:

22. Birmontienė, T. et al. (2002). Lietuvos konstitucinė teisė: [vadovėlis]. 2-asis leid. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras.
23. Dzemydaitė, G. ir Pupkutė, A. (2016). Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. Socialinių mokslų studijos. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
24. Lakis, V. et al. (2010). Valdymo apskaitos teorija ir praktika: vadovėlis. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
25. SUDAVIČIUS, Bronius. (2016). Mokesčiai kaip konstitucinė biudžeto pajamų forma. In Konstitucionalizmo idėja, bendroji Europos teisė ir Lietuvos konstitucinė tradicija. Vilnius, 2016, p. 168.
26. SUDAVIČIUS, Bronius (2013) trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos respublikoje. Teisė (Vilniaus universiteto leidykla). 87, 7-19. doi: <https://epublications.vu.lt/object/elaba:4762249/MAIN>.

27. UŽUBALIS, Gediminas (2011). Mokesčiai demokratinėje valstybėje, Teisė (Vilniaus universiteto leidykla), 92, 170–185. doi: [10.15388/Teise.2011.0.141..](https://doi.org/10.15388/Teise.2011.0.141..)
28. Sudavičius, B. ir Endrijaitis, M. (2020). Viešųjų finansų teisė: Vilniaus universiteto vadovėlis. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.

Teismų praktika:

29. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. kovo 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 25-630.
30. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 67-1696.
31. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. kovo 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 23-585.
32. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 105-3318.
33. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 5-186.
34. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 72-3080.
35. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. rugsėjo 2 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 135-4903.
36. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. lapkričio 13 d. sprendimas. *Valstybės žinios*, Nr. 01-05.
37. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. lapkričio 29 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 126-5132.
38. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. gruodžio 11 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 148-6632.
39. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2012 m. gruodžio 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 149-7634.
40. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 19-938.
41. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. gruodžio 16 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 130-6682.

42. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2015 m. rugsėjo 22 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, Nr. 14100.
43. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2020 metų lapkričio 3 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2020, Nr. 8/2019
44. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2021 m. gegužės 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2021, Nr. 7/2020-17/2020

Elektroniniai dokumentai:

45. 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>
46. 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.
47. Valstybės pažangos strategija „Lietuvos ateities vizija „Lietuva 2050“. Prieiga internetu:
<https://lr.lt/lt/apie-vyriausybe/strateginis-valdymas/aktualiu-planavimo-dokumentu-sarasas/>.
48. Valstybinė mokesčių inspekcija, „Biudžeto pajamos“ 2025, prieiga internetu:
<https://www.vmi.lt/evmi/biudzeto-pajamos>.
49. Lietuvos Bankas. „Bendrasis vidaus produktas“ [interaktyvus], 2024. Prieiga per internetą: <https://www.lb.lt/lt/bvp>.
50. 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/>.
51. 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/>

52. 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 sudarymo 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.