

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto

Viešosios teisės katedra

V kurso viešųjų finansų ir mokesčių
teisės šakos studentės
Agotos Rinkevičiūtės

Magistro darbas

Biudžeto samprata ir jos problematika

Vadovas: Lekt. dr. Gediminas Užubalis

Recenzentas: Prof. dr. Bronius Sudavičius

Vilnius
2019

TURINYS

ĮVADAS	3
1. BIUDŽETO SAMPRATOS TEORINIAI ASPEKTAI	6
1.1. Biudžeto sampratos kilmė ir raida.....	6
1.2. Biudžeto sąvokos apibrėžimas.....	8
2. BIUDŽETO STRUKTŪRA KAIP JĮ APIBŪDINANTIS POŽYMIŠ	18
2.1. Nacionalinio biudžeto samprata	18
2.2. Konsoliduotojo biudžeto samprata	21
2.3. Biudžeto sampratos ribos	26
2.3.1. Biudžeto sampratos ribos procesine prasme.....	27
2.3.2. Biudžetinės sistemos vieningumas	31
2.4. Prancūzijos ir Lietuvos Respublikos biudžeto sistemos panašumui.....	35
3. BIUDŽETO SAMPRATOS ĮTVIRTINIMAS TEISINIAME REGULIAVIME	36
3.1. Biudžeto teisinis reguliavimas.....	36
3.2. Biudžeto sudarymo principų reikšmė	37
IŠVADOS	44
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	46
SANTRAUKA	52
SUMMARY	53

IVADAS

Temos aktualumas. Kiekviena institucija, organizacija ar vienetas, pradėdant šeima ir baigiant valstybe, vykdydama veiklą ir siekdama nustatytų tikslų, sudaro savo biudžetą. Biudžetas yra visos valstybės, organizacijos ar struktūrinio vieneto veiklos pagrindas, suteikiantis savarankiškumo ir nepriklausomumo. Šio magistrinio darbo tema gana aktuali, nes biudžetas užima svarbiausią vietą šalies finansų valdyme. Valstybės biudžetas yra savarankiška ekonominė kategorija, biudžeto dėka valstybė turi didelę galimybę sukonzcentruoti savo rankose didžiulius išteklius svarbiausioms ekonominėms ir socialinėms problemoms spręsti, gali įtakoti valstybės piliečių gyvenimo kokybę.¹ Valstybės biudžetas yra didžiausias centralizuotas valstybės piniginių išteklių fondas, per kurį yra generuojamos lėšos, reikalingos valstybei deleguotoms funkcijoms finansuoti. Valstybės biudžeto egzistavimas yra objektyvus būtinumas dėl valstybės prigimties ir funkcijų.² Kiekvienai valstybei svarbu kurti bei tobulinti socialinę, ekonominę bei kultūrinę valdomos teritorijos aplinką. Šie tikslai pasiekiami surenkant ir paskirstant biudžeto lėšas, todėl svarbu yra numatyti prerogatyvas kaip ir ar tinkamai šios lėšos yra panaudojamos. Biudžeto sąvoka jungia dvi skirtingas prigimtis: ekonominę ir teisinę. Ekonominė biudžeto sąvokos prasmė yra perskirstomieji santykiai, dėl kurių valstybė sukaupia lėšas į savo pagrindinį piniginių fondą, kurį panaudoja savo funkcijoms vykdyti. Teisinė biudžeto sąvokos prasmė yra ta, kad piliečių atstovai teisiniu aktu leidžia šalies vyriausybei mokesčių pavidalu surinkti tam tikrą lėšų kiekį ir nurodo, kam ir kiek tų lėšų turi būti panaudota. Be minėtųjų biudžeto sampratų, analizuojant plačiau, galimos įvairios biudžeto sampratos, susijusios su jo atliekamomis funkcijomis, sudarymo aspektais bei tarptautinių finansų teisės principų kontekste.

Atsižvelgiant į tai, jog Lietuvos valstybėje biudžeto apibrėžimų gali būti daug ir skirtingų, kyla klausimas dėl biudžeto sampratos apimties. Nėra pakankamai aišku, ar savarankiškus nebiudžetinius fondus, tokius kaip privalomojo sveikatos draudimo fondas bei valstybinio socialinio draudimo fondas, galime laikyti atskira valstybės viešųjų finansų grandimi, ar tai yra biudžeto sistemos dalis. Atsižvelgiant į tai, kad gyventojų gerovės užtikrinimas yra vienas iš svarbiausių valstybės egzistavimo pagrindų, biudžeto samprata ir jos neapibrėžtumas turi būti plačiai analizuojamas ir nagrinėjamas.

¹ JARUTIENĖ, A. *Biudžeto proceso samprata ir struktūra*. Magistro darbas, Mykolo Romerio universitetas, 2011, p. 6.

² Афанасьев, М.П. *Экономика*. Москва: юрайт, 2016, p. 226.

Darbo tikslas. Magistro darbo tikslas yra remiantis Lietuvos Respublikos teisės aktų analize, teisės mokslo doktrina išanalizuoti Lietuvos Respublikos nacionalinio biudžeto sampratą, siekiant išsiaiškinti valstybės biudžeto sąvokos apibrėžtumą bei savarankiškumą, santykį su savivaldybių bei valstybinio socialinio draudimo fondo, privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetu ir kitų nebiudžetinių fondų biudžetais.

Darbo uždaviniai.

1. Atskleisti kaip vystėsi biudžeto samprata ir kokie reikšmingi jos požymiai;
2. Išanalizuoti Lietuvos biudžeto struktūrą;
3. Aptarti biudžeto sampratos problematiką;
4. Palyginti Lietuvos ir užsienio valstybės biudžetinę sistemą;
5. Išanalizuoti kaip pagrindiniai biudžeto požymiai pasireiškia teisiniame reguliavime.

Darbo objektas. Magistrinio darbo pagrindinis objektas yra Lietuvos valstybės biudžeto samprata viešųjų finansų teisėje.

Darbe naudoti tyrimo metodai. Magistro darbe yra naudojamas loginis metodas, nes darbas grindžiamas nuoseklumu, tinkamais reiškiniais, kategorijomis, sąvokų ryšiais, kurių pagrindu pateikiamos išvados analizuojamiems klausimams apibendrinti. Kitas magistro darbe panaudotas metodas – tai istorinis metodas, kuriuo buvo remtasi analizuojant biudžeto bei jo proceso istoriją, ir raidą, sąvokos kilmę iki šių dienų.

Taip pat taikomas lingvistinis metodas, kuris buvo reikalingas gramatiškai nagrinėjant darbe pateiktas sąvokas, siekiant išsiaiškinti valstybės biudžeto sampratą nacionaline, konsoliduotąja, teisine, ekonomine, funkcinė prasme. Kitas rašto darbe pritaikytas metodas – tai sisteminis metodas, kadangi nagrinėjant ir siekiant atskleisti darbo temą, turinį ir esmę, buvo naudojamosi tam tikra sistema. Sisteminis metodas skatina sisteminį požiūrį į tyrimo objektą ir padeda jį išanalizuoti platesniame kontekste. Darbe taip pat buvo naudojamas dokumentų analizės metodas, kadangi buvo renkami duomenys iš priimtų įstatymų, vyriausybės nutarimų, monografijų bei įvairių elektroninių dokumentų. Lyginamasis metodas, lyginant valstybės viešųjų finansų fondus – valstybės, savivaldybės biudžetų sąvokas, sandarą, sudarymą, taip pat lyginant nebiudžetinius fondus su nacionaliniu biudžetu, nustatant jų vietą nacionalinio biudžeto sistemoje.

Darbo originalumas. Analizuojant teisės aktus bei literatūrą, susijusius su nacionaliniu biudžetu, pastebėtina, kad didesnis dėmesys skiriamas valstybės biudžeto ir jo sudarymo procedūrai nei pačiai biudžeto sampratai. Nei Lietuvoje, nei užsienyje nėra atliktas tyrimas, kuriame būtų analizuojamas valstybės biudžeto ryšys su savivaldybių biudžetais, bei nebiudžetinių fondų biudžetais, nustatant jų apibrėžtį ir sampratos ribas. Iš biudžeto sąvokos nėra aišku, kokie valstybės piniginiai fondai sudaro valstybės biudžeto

sistemą. Būtent tuo pasireiškia šio darbo originalumas. Pateikiamame magistro darbe bus analizuojame biudžeto samprata, sandara, pagrindiniai sudarymo principai, reikšmė nacionaliniu mastu.

Svarbiausi naudoti šaltiniai. Šiame darbe vyrauja šaltinių įvairovė. Pagrindiniai šiame darbe naudojami šaltiniai yra Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, straipsniai, mokomoji literatūra tiek lietuvių, tiek užsienio kalba, internetiniai informacijos šaltiniai. Magistro darbe naudoti literatūros šaltiniai: 1) autorių – A. Medelienės, B. Sudavičiaus, A. Balkevičiaus, E. Buškevičiūtės, knygų, kuriose analizuojama biudžeto sistema 2) autorių – J. Bivainio, A. Butkevičiaus, G. Davulio, G. Dzemydaitės, A. Pupkutės straipsniai, kuriais remiantis buvo atskleidžiama biudžeto reikšmę visuomenei ir pan. Be išvardintos mokslinės literatūros, magistro darbe buvo plačiai remtasi teisės aktais, pradedant Konstitucija, įstatymais, poįstatyminiais teisės aktais, Vyriausybės nutarimais ir baigiant savivaldybių lygmenyje priimtais teisės aktais, tokiais kaip savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymais, savivaldybės tarybos sprendimais. Magistro darbe taip pat plačiai naudojami ir elektroniniai šaltiniai lietuvių bei užsienio kalbomis.

1. BIUDŽETO SAMPRATOS TEORINIAI ASPEKTAI

1.1. Biudžeto sampratos kilmė ir raida

Mokesčių sistemos egzistavo visais laikais ir tai yra neatsiejama valstybinio mechanizmo dalis, kurios dėka valstybė gali atlikti socialines, ekonomines, politines funkcijas. Paties biudžeto, kaip valstybės finansinio plano, nei kilmės vieta, nei laikas nėra tiksliai žinomi, tačiau pats biudžeto institutas egzistavo nuo seniausiųjų Romos imperijos laikų. Turima duomenų, jog Romos pirmasis imperatorius Augustas sudarydavęs pajamų bei išlaidų aktus, bet neaišku, ar tai buvo ateinančiųjų metų sąmatos, ar praėjusiųjų metų apyskaitos.³

Mokesčių sistema Lietuvos valstybėje pradėjo formuotis ir gyvavo dar Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės laikais, XIII a., kuomet mokesčiai buvo renkami tam, jog būtų galimybė išlaikyti valdžios institucijas, užtikrinant stabilų valstybės funkcionavimą, surenkant pajamų į valstybės išdą. Seniausieji feodalinės Lietuvos mokesčiai (rinkliavos) buvo mokami augalininkystės produktais.⁴ Tik XVI a. valstybėse atsirado piniginis vienetas, išreikštas metalinėmis monetomis. Kartu su piniginiu vieneto atsiradimu, atsirado ir būtinybė sudaryti bendrą išdą, kuriame būtų kaupiamos lėšos valstybės poreikiams finansuoti. Tokiu būdu valstybėms buvo būtina skaičiuoti savo pajamas ir išlaidas, sudaryti atskiras pajamų ir išlaidų sąmatas, pagrįsti atitinkamų lėšų poreikius bei konkrečias jų panaudojimo kryptis.⁵ Bėgant metams, didėjant prognozuojamų išlaidų bei jų padengimo šaltinių kiekiui, taip pat daugėjo ir sudaromų sąmatų.⁶ Siekiant teisingai apskaičiuoti savo finansinius išteklius, atskiras išlaidų ir pajamų sąmatas buvo bandoma jungti į vieną bendrą išlaidų ir pajamų sąmatą.⁷ Anksčiausiai iš visų valstybių, XVII a. pabaigoje, Anglijoje buvo bandyta sudaryti visuotinę, bendrą valstybės pajamų ir išlaidų sąmatą ir taip valstybė išrado finansinį planą – biudžetą.⁸ Biudžetui susikūrus Anglijoje, galime pastebėti, jog anglų istoriniuose dokumentuose yra įtvirtinti įstatymai, susiję su biudžetu, pavyzdžiui, buvo skelbiamos biudžetinės krašto teisės, draudžiančios rinkti tokius mokesčius, kurie nėra leistini valdžios atstovų. Anuomet galiojo nuostatos, jog numatomas rinkti mokestis turėjo

³ NOVIKEVIČIUS, V. Valstybės biudžeto ir biudžeto proceso istoriniai aspektai. *Jurisprudencija*. 2002, Nr. 31(23), p. 37.

⁴ JUKNELIENĖ, D. Lietuvos mokesčių sistemos raida. *Jaunųjų mokslininkų darbai*, 2005, Nr. 5(1), p. 124.

⁵ NOVIKEVIČIUS, V. Valstybės biudžeto ir biudžeto proceso istoriniai aspektai. *Jurisprudencija*. 2002, Nr. 31(23), p. 37

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, p. 38.

⁸ *Ibid.*

būti patvirtinamas mokesčių mokėtojų atstovų.⁹ Vėliau, 1689 m. Anglijoje pasirašoma teisių deklaracija, laiduojanti anglų tautos biudžetines teises. Pagal jos nuostatas asmeniniai karaliaus turtai buvo atskirti nuo valstybinių lėšų, valstybės pajamų surinkimo ir jų panaudojimo priežiūros teisė buvo palikta parlamentui. Buvo nustatyta anglų parlamento teisė kiekvienais metais peržiūrėti ir tvirtinti valstybės pajamas bei išlaidas.¹⁰ XVIII a. pabaigoje – XIX a. pradžioje praktiškai visos Europos valstybės turėjo savo biudžetus, kuriuose buvo numatytos einamųjų metų pajamos ir išlaidos.¹¹

Lietuvoje biudžeto užuomazgos yra siejamos su XV amžiuje Lietuvos didžiųjų kunigaikščių pajamų ir išlaidų sąmatomis, vadintomis „skaičiumi“¹². Biudžetui būtų galima priskirti ir jam savo prasme artimas valstybės išdo sąmatas, nes išdas buvo suprantamas kaip pinigų ir kitų materialinių vertybių saugykla.¹³ Dėl šių priežasčių, galima teigti, jog biudžetas Lietuvoje susiformavo Renesanso pradžioje, Lietuvos Didžiosios kunigaikštystės laikais, nes vyraujant feodalizmui, mokesčiai buvo renkami pavietų seimeliuose išrinktų mokesčių komisarų. Surinkti iš mokesčių pinigai buvo mokami pagal Lietuvos didžiojo etmono pasirašytus mokesčių pavedimus – asignacijas, formuojant bendrą valstybės išdą. Po I pasaulinio karo įsikūrus Lietuvos valstybei, pirmas biudžetas buvo sudarytas 1919 m., tačiau šis biudžeto projektas, kaip ir 1925 m. bei 1926 m. projektai neturėjo juridinės galios, nors jais ir buvo vadovaujama.¹⁴ Sovietmečiu už šalies biudžeto sudarymą buvo atsakinga Lietuvos tarybų socialistinės Respublikos Liaudies Komisarų Taryba, kuri jį pateikdavo tvirtinti Lietuvos tarybų socialistinės Respublikos Aukščiausiajai tarybai. Tarybų sąjungos Lietuvoje buvo priimamas biudžetas, kuris neatspindėjo šiuolaikinio biudžeto pobūdžio ir problemų.

Tik XX amžiuje valstybės biudžetas įgyja dabartinės reikšmės ir viešosios teisės pobūdį, kai visos valstybės pajamos ir išlaidos įtraukiamos į vieną bendrą sąrašą ir kiekviena valdymo šaka tenkinasi tik tomis sumomis, kurios tuo sąrašu jai paskirtos ir leistos.¹⁵ Ypatingai, atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę, buvo būtinybė ir sukurti ir nustatyti naują mokesčių sistemą. Biudžeto svarbą valstybei ir visuomenei patvirtina tai, jog Lietuvos valstybės 1922 m., 1938 m. 1992 m. Konstitucijose yra įtvirtintas atskiras skirsnis valstybės biudžeto santykių reglamentavimui. Šio skirsnio

⁹ *Ibid.*

¹⁰ ŠAPOKA, A. *Lietuvos istorija*. Kaunas: Šviesos spaustuvė Kaune, 1936, p. 278.

¹¹ BUTKEVIČIUS A. *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimo pagrįstumo didinimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai. Ekonomika Nr. (04S). Vilnius: Vilniaus technika, 2008, p. 20.

¹² ŽILĖNAS, A. *Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės finansų pagrindai. II dalis*. Vilnius: 1999, p. 56.

¹³ JURGUTIS V. *Finansų mokslo pagrindai*. Kaunas: Kaunas, 1938, p. 25.

¹⁴ NOVIKEVIČIUS, V. Valstybės biudžeto ir biudžeto proceso istoriniai aspektai. *Jurisprudencija*. 2002, Nr. 31(23), p. 43.

¹⁵ *Ibid.*

nuostatos reglamentuoja biudžeto sudarymo laikotarpį, rengimo bei tvirtinimo ypatybes, pažymint, jog visi valstybės finansai yra patikėti sudarant nacionalinį biudžetą. 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje¹⁶ biudžeto institutas reglamentuojamas dar išsamiau nei ankstesnėse Lietuvos valstybės Konstitucijose.

1.2. Biudžeto sąvokos apibrėžimas

Šiuolaikinės biudžeto sampratos apibrėžimų galima rasti labai daug. Lietuvių kalbos enciklopedijoje žodis „samprata“ apibūdinamas kaip pažiūrų į kuriuos nors reiškinius sistema, suvokimo būdas, koncepcija.¹⁷ Priklausomai nuo srities, kurioje biudžetas yra apžvelgiamas, jis gali būti suprantamas skirtingai, tačiau paprasčiausias ir aiškiausias biudžeto apibrėžimas - tai tam tikro laikotarpio pajamų ir išlaidų planas. Biudžetas gali būti suprantamas keliais aspektais:

1. istoriniu;
2. moksliniu;
3. formaliu;
4. materialiu;
5. ekonominiu;
6. funkcinu;
7. Konstitucinio teismo jurisprudencijoje;

Biudžetas istoriniu aspektu. Pats žodis „biudžetas“, kaip teigia dauguma istorijos šaltinių, yra kilęs iš senovės Prancūzijos žodžio „bougette“ – odinis maišiukas.¹⁸ Kai kuriuose istoriniuose šaltiniuose minima, kad biudžeto kilmė yra lotyniška, kilusi iš žodžio „bulga“ – maišelis, o vėliau susijungė su žydu bei prancūzų kilmės žodžiais.¹⁹

¹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.

¹⁷ Lietuvių kalbos žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.lkz.lt/Visas.asp?zodis=samprata&lns=-1&les=-1>>.

¹⁸ NOVIKEVIČIUS, V. Valstybės biudžeto ir biudžeto proceso istoriniai aspektai. *Jurisprudencija*. 2002, Nr. 31(23), p. 37

¹⁹ World Wide Worlds anglų kalbos žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 27 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.worldwidewords.org/topicalwords/tw-bud1.htm>>.

Biudžetas moksliniu aspektu. Lietuvių kalbos žodyne²⁰ biudžetas apibūdinamas kaip valstybės, įstaigos ar atskiro asmens pajamų ir išlaidų sąmata tam tikram laikui arba planuojamas valstybės, įstaigos, įmonės ar atskiro asmens numatomų pajamų ir išlaidų apskaičiavimas tam tikram laikui. Ekonomikos terminų žodyne²¹ biudžetas yra apibūdinamas kaip pajamų ir išlaidų sąmata, o sąvoka labai dažnai vartojama kalbant apie valstybės pajamas ir išlaidas.

Biudžetas formaliu aspektu. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 127 str.²² nurodyta, kad Lietuvos biudžetinę sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai. Taip pat nustatyta, kad valstybės biudžeto pajamos formuojamos iš mokesčių, privalomų mokėjimų, rinkliavų, pajamų iš valstybinio turto ir kitų įplaukų. Lietuvos valstybės biudžeto sandaros įstatyme²³ biudžetas apibrėžiamas kaip Lietuvos Respublikos Seimo tvirtinamas valstybės pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams.

Biudžetas materialiu aspektu - centralizuotas valstybės (savivaldybės) piniginių išteklių fondas, naudojamas valstybės (savivaldybės) reikmėms tenkinti. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas biudžeto sąvoką apibrėžia kaip centralizuotą finansinių išteklių fondą, kuriame sukaupiama ir perskirstoma dalis nacionalinių pajamų.²⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas biudžetą taip pat apibūdina kaip valstybės finansinį planą, kuriuo perskirstomos viešosios lėšos.²⁵

Biudžetas ekonominiu aspektu. Biudžetas gali būti suprantamas kaip kiekvienos valstybės pagrindinis ir centralizuotas piniginių išteklių fondas.²⁶ Biudžetas taip pat gali būti suprantamas kaip įstatymų leidžiamosios įstaigos aktas, kuriuo iš anksto numatomos ir sutvarkomos viešojo finansų ūkio pajamos ir išlaidos.²⁷ Biudžetas - spėjamas valstybės, įstaigos, įmonės arba pavienio asmens pajamų ir išlaidų apskaičiavimas tam tikram laikui.²⁸ Biudžetas – tai piniginiai santykiai, jungiantys valstybę ir fizinius bei juridinius asmenis.²⁹

²⁰ Lietuvių kalbos žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.lkz.lt/Visas.asp?zodis=samprata&lns=-1&les=-1>>.

²¹ VAINIENĖ, R. *Ekonomikos terminų žodynas*. Vilnius: Tyto alba, 2005, p. 20.

²² Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

²³ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

²⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. vasario 28 d. nutarimas „Dėl dalies Žemės ūkio ministerijos įmonių paskolų kapitalizavimo“. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 20-537.

²⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl valstybės ir savivaldybių biudžetų rodiklių“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 5-186.

²⁶ SUDAVIČIUS, B. Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje. *Teisė*. 2013, Nr. 87, p. 8.

²⁷ NARAŠKEVIČIŪTĖ, V., LAKŠTIENĖ, A. *Valstybės finansai*. Kaunas: Technologija, 2003, p. 60.

²⁸ BUCKIŪNIENĖ, O., MEIDŪNAS, V., PUZNIAUSKAS, P. *Lietuvos finansų sistema*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 168

²⁹ LEVIŠAUSKAITĖ, K., RŪŠKYS, G. *Valstybės finansai*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2003, p. 19.

Kita vertus, mokesčių teisės vadovėlyje valstybės ir savivaldybių biudžetas apibrėžiamas kaip pagrindinis pinigų fondas, kuriame kaupiamos valstybės pajamos ir kurios naudojamos įstatymų nustatytoms sritims: švietimo, kultūros, sveikatos apsaugos programoms finansuoti viešajai tvarkai ir visuomenės apsaugai, valstybės (savivaldybių) institucijoms išlaikyti.³⁰ Literatūroje minima, jog nacionalinis biudžetas yra centrinės vyriausybės ir vietinės valdžios organų gaunamų pajamų ir daromų išlaidų tam tikro laikotarpio apyskaita, pateikta detalizuotais straipsniais.³¹

Biudžetas funkciniu aspektu. Biudžetas gali būti organizacinis ir kontrolinis. Organizacinis biudžeto pobūdis pasireiškia tuo, jog užtikrinamas prisiimtų funkcijų įgyvendinimas, planavimas (pajamų surinkimas, kaupimas, išmokėjimas). Jog funkcijų vykdymas taptų realus, turi būtų nustatomos taisyklės vykdomajai valdžiai. Viešieji finansai yra valstybės ir savivaldybių organizuojami ir įgyvendinami ekonominiai piniginiai santykiai, susiję su viešųjų piniginių išteklių kaupimu, paskirstymu ir panaudojimu viešosioms išlaidoms apmokėti. Viešieji finansai yra naudojami viešosioms funkcijoms, kurias vykdo valstybė ir savivaldybės, siekdamas užtikrinti viešąjį interesą, įgyvendinti. Viešosios funkcijos yra šios:

- 1) ekonominė funkcija – darnaus valstybės ūkio funkcionavimo ir raidos užtikrinimas, valstybės nacionalinių pajamų perskirstymas, nuosavybės apsauga, tarptautinių ekonominių ryšių palaikymas. Taikydama įvairias tiesioginio ir netiesioginio poveikio ekonomikai priemones, valstybė gali tobulinti visuomenės gamybos struktūrą.³²
- 2) politinė funkcija – viešasis administravimas, valstybės ir visuomenės saugumo užtikrinimas, socialinės ir nacionalinės santarvės palaikymas, socialinių ir nacionalinių prieštaravimų slopinimas, valstybės suvereniteto išsaugojimas.
- 3) socialinė funkcija. Valstybės biudžeto lėtomis yra finansuojamos valstybės socialinio aprūpinimo sritys: švietimas, žmogaus teisių ir laisvių apsauga, minimalaus pragyvenimo lygio užtikrinimas, socialinių reikmių tenkinimas, sveikatos apsauga.³³ Teigiamus socialinius poslinkius lemia būtent valstybės biudžete numatytos socialinės srities finansavimo lėšos, skiriamos įgyvendinti valstybės socialinę politiką.³⁴

³⁰ MACIJONAS, A., GUDAVIČIUS, B. *Mokesčių teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras. 2003, p. 19.

³¹ SENDA, A., SKAČKAUSKIENĖ, I. Veiksnių, turinčių įtakos nacionaliniam biudžeto balansui tyrimas. *Verslas XXI a.* Nr. 6(1): 49–55, 2014, p. 50.

³² BALKEVIČIUS, A. *Biudžeto rizikos valdymas*. Vilnius: Registrų centras, 2017, p. 301.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

- 4) kultūrinė funkcija – tam tikros ideologijos palaikymas, švietimo organizavimas, parama mokslui ir kultūrai.

Šioms valstybės viešosioms funkcijoms atlikti yra reikalinga specializuota visuotinė sąmata. Taigi, biudžetas suvokiamas kaip valstybės viešųjų funkcijų įgyvendinimo priemonė. Ekonomisto J. Bivainio teigimu, biudžetas yra svarbiausias valstybės finansinis dokumentas, kuriuos paskirstomi valstybės ištekliai pagal funkcinę, ekonominę, programinę ir kitas klasifikacijas, kartu tai ne tik finansinis, bet ir politinis dokumentas, nes būtent jis sudaro prielaidas vykdyti valstybės funkcijas.³⁵ Valstybės funkcijų įgyvendinimui, kurių metu užtikrinamas viešųjų gėrybių teikimas, reikalingi finansiniai resursai, kurių svarbiausias šaltinis yra valstybės pajamos, surenkamos į biudžetą iš įvairių mokesčių ir kitų piniginių įplaukų. Biudžeto politika yra pagrįsta tikslu užtikrinti ilgalaikę, visapusišką ekonominę ir socialinę piliečių gerovę. Visuomenės poreikiai – tai visos visuomenės ar jos dalies interesai, kuriuos valstybė, vykdydama savo funkcijas, yra konstituciškai įpareigota užtikrinti ir tenkinti.³⁶ Iš viso valstybė atlieka dešimt funkcijų: 1) bendros valstybės paslaugos 2) gynyba: karinė pagalba užsieniui, kariuomenės plėtra 3) viešoji tvarka ir visuomenės apsauga: policijos institucijos, teismai, bausmių vykdymo institucijos, mokslinių tyrimų institucijos 4) švietimas: ikimokyklinis, pradinis, vidurinis ugdymas, profesinis mokymas, aukštojo mokslo studijos 5) sveikatos apsauga: medikamentai, prietaisai, įranga, ambulatorinės paslaugos, sveikatos apsaugos paslaugos 6) socialinė apsauga: socialinės paramos teikimas, senatvės pensijos 7) būstas ir komunalinis ūkis: komunalinio ūkio ir būsto plėtra, kelių priežiūra, 8) poilsis, kultūra ir religija: polio, sporto pasaugų tiekimas, kultūros objektų plėtra, parama religinėms bendrijoms ir nevyriausybinėms organizacijoms 9) ekonomika: dotacijos, paskolos remiant bendrąją ekonominę ir komercinę politiką 10) aplinkos apsauga: atliekų tvarkymas, gamtos apsauga.³⁷

Biudžeto pajamos, naudojamos valstybės įstatymų vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios išlaikymui, yra susijusios su pagrindinių valstybinių poreikių

³⁵ BIVAINIS, J., BUTKEVIČIUS, A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Ekonomikos teorija ir praktika. *Pinigų studijos*, 2002, p. 21

³⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" 14 straipsnio (1993 m. sausio 12 d. redakcija), Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalies bei šios dalies 5 punkto, 15, 20 ir 21 straipsnių (2002 m. sausio 15 d. redakcija), Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 2, 4, 5 ir 6 punktų, šio straipsnio 2 ir 4 dalių, 16 straipsnio 10 dalies, 20 straipsnio (2002 m. spalio 29 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. sausio 17 d. nutarimo Nr. 27 "Dėl gyvenamųjų namų, būtinų valstybės reikmėms, išpirkimo" atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 24-1004.

³⁷ BALKEVIČIUS, A. *Biudžeto rizikos valdymas*. Vilnius: Registrų centras, 2017, p. 317

tenkinimo užtikrinimu. Būtent dėl to, jog valstybės rankose kasmet turi būti sutelkta tam tikra nacionalinių pajamų dalis, reikalinga siekiant patenkinti socialinius ir kultūrinius piliečių poreikius, išspręsti gynybos užduotis ir padengti visas valdžios išlaidas, biudžeto santykiškai įgauna atitinkamą materialinę išraišką - jie įgyvendinami šalies biudžeto fonde, kuris turi plačią veiklos sferą. Valstybės santykių derinimas su šalies biudžeto fondo formavimu ir naudojimu yra valstybės biudžeto koncepcija. Šioje vietoje galime išskirti ir sąvoką „programinis biudžetas“ - tai toks biudžetas, kuris finansuoja valstybės funkcijas pagal patvirtintas programas, nurodant siekiamus tikslus bei jiems pasiekti reikalingus išteklius. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme reglamentuotas valstybės biudžeto sudarymo tikslas – siekiant ilgalaikės, visapusiškos ekonomines ir socialines Lietuvos Respublikos piliečių geroves, užtikrinti, kad sudarant ir vykdant biudžetą piniginiai išteklių būtų naudojami efektyviai. Vadovaujantis valstybinės nacionalinės pažangos, Vyriausybės veiklos prioritetais ir tikslais, bei strateginio planavimo dokumentais, Lietuvos Respublikos biudžetas yra sudaromas atsižvelgiant į asignavimų valdytojų programas. Tokios programos ir planai sudaromi atsižvelgiant į Vyriausybės strateginius tikslus ir finansų politikos gaires.³⁸ Valstybės biudžeto projektas rengiamas trejiems biudžetiniams metams remiantis:

- 1) Vyriausybės programa;
- 2) valstybės ilgalaikės raidos strategija ir strateginio planavimo principais;
- 3) valstybės ūkio plėtros makroekonominėmis prognozėmis;
- 4) Europos sąjungos paramos strateginiais dokumentais;
- 5) Vyriausybės patvirtintais biudžeto prognozuojamais pagrindiniais rodikliais;
- 6) asignavimų valdytojų pateiktomis programomis ir sąmatų projektais.³⁹

Tai atspindi biudžeto ilgalaikį planavimą laikantis strateginių tikslų. Programinis biudžeto asignavimų paskirstymas reikalauja biudžetą rengti, pateikti ir svarstyti vadovaujantis strateginio planavimo principu, kuris leidžia numatyti konkrečius išmatuojamus tikslus, rezultatus bei jiems pasiekti numatomas priemones. Taip užtikrinamas tikslinis pinigų panaudojimas, paprastėja finansų valdymas ir apskaita, stiprėja valstybės finansinių išteklių valdymas bei kartu padidėja asignavimų valdytojų atsakomybė.⁴⁰

³⁸ BALKEVIČIUS, A. *Biudžeto rizikos valdymas*. Vilnius: Registrų centras, 2017, p. 305

³⁹ *Ibid*, p. 306.

⁴⁰ *Ibid*, p. 299.

Valstybės biudžeto sudarymo tikslas yra kuo efektyviau naudoti mokesčių mokėtojų pinigus maksimaliai užtikrinant visuomeninių poreikių tenkinimą. Valstybės finansinis įgalinimas yra pagrindas socialinių problemų sprendime. Svarbi atsakingos valstybės užduotis yra sukurti šalies vystymosi sąlygas. Išlaikant finansinį stabilumą, piliečiai gali būti tikri dėl savo ateities kartų socialinės, ekonominės gerovės. Ekonomikos augimo lygis garantuoja naujų darbo vietų kūrimą ir darbo užmokesčio augimą, geresnes socialines garantijas, švietimo sistemos konkurencingumą, efektyviau ginamas piliečių teises ir laisves, plėtoti demokratiją ir kurti pilietinę visuomenę, kuri įsitrauktų į veiksmingą valstybės organizavimą. Kaip minėta, valstybės biudžeto išlaidomis siekiama įgyvendinti valstybės funkcijas ir užtikrinti šalies ekonominę gerovę, jos yra skirtos svarbiausiems visuomenės poreikiams tenkinti, o tai atspindi biudžeto, kaip visuomenės poreikių užtikrinimo priemonės pobūdį. Pagal 2019 m. valstybės biudžetą, formuotą priėmus 2019 metų valstybės ir savivaldybių biudžetinių finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą, svarbiausios valstybės išlaidų kryptys yra šios:⁴¹ 1) socialinė apsauga (35,5 %); 2) sveikatos priežiūra (13,86 %); 3) saugumas (11,02 %); 4) švietimas (9,63 %). Kitos išlaidų kryptys – valstybingumas, ekonomikos skatinimas, žemės ūkis, aplinka, kultūra sportas, teisingumas sudaro apie 31,4 proc. valstybės biudžeto asignavimų. Pagal 2018 metų valstybės biudžetą svarbiausios valstybės išlaidų kryptys buvo: 1) ekonomika (24,0%); 2) bendros valstybės paslaugos (15,74%); 3) socialinė apsauga (14,93%); 4) švietimas (13,93%). Per 2018 m. pastebėtinai valstybės biudžeto pajamų augimas, kuris yra pagrindas manyti, jog valstybės biudžetas, kaip visuomenės poreikių užtikrinimo priemonė, ženkliai efektyviau užtikrina visuomenės poreikius socialinės apsaugos, gynybos, sveikatos apsaugos srityje.

Remiantis užsienio valstybių, Prancūzijos, praktika, galime taip pat akcentuoti programinį biudžeto pobūdį. Prancūzijos valstybės biudžeto lėšos yra paskirstomos pagal tam tikrų administracinių vienetų, įgyvendinančių valstybės funkcijas, socialines, ekonomines, aplinkos apsaugos programas. 2019 m. Prancūzijos biudžeto lėšos pagal programas yra skiriamos viešųjų įstaigų priežiūrai, modernizavimui, žmogiškųjų išteklių vystymui, žemės ūkio paramai, teritorijų sanglaudai, kultūrai, gynybai, saugumui, aplinkosaugai, ekonomikai, kelių transportui, infrastruktūros gerinimui, švietimui, sportui, imigracijai ir integracijai, teisingumui, valstybės skolos stabilizavimui, sveikatos apsaugai bei solidarumo stiprinimui.⁴²

⁴¹ Lietuvos Respublikos finansų ministerija [interaktyvus]. [žiūrėta 2019 m. kovo 11 d.]. Prieiga per internetą: <[https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/2019%20m_%20biudzetas%20glaustai\(1\).pdf](https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/2019%20m_%20biudzetas%20glaustai(1).pdf)>.

⁴² Budget 2019: soutien le travail, investir pour l'avenir [interaktyvus]. [žiūrėta 2019 m. balandžio 11 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.economie.gouv.fr/files/files/Actus2018/dp_plf2019.pdf>.

Biudžeto formavimą lemia atitinkamos aplinkybės, grindžiamos tuo, kad valstybėje turi būti sutelkta dalis nacionalinio biudžeto pajamų, reikalingų valstybės uždaviniams įvykdyti. Todėl, visa tai leidžia jį panaudoti kaip pagrindinį valstybės finansų politikos instrumentą. Visuomenės poreikių tenkinimo kontekste galime išskirti, jog valstybės išlaidų, skiriamų sveikatos apsaugai, socialinei apsaugai, gynybai augimas bei faktai, jog kas met, vis daugiau biudžeto lėšų yra skiriama socialinėms piliečių garantijoms užtikrinti parodo, jog biudžetas yra visuomenės poreikių tenkinimo mechanizmas, skirtas valstybinei gerovei užtikrinti bei įgyvendinti valstybės ekonominę, fiskalinę, socialinę politiką.

Biudžeto samprata Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo praktikoje. Valstybės biudžetas svarbus analizuojant ir nustatant valstybės ekonominę situaciją, įgyvendinant valstybės ekonominės funkcijos apraiškas. Bet kurioje valstybėje, valstybės biudžeto politiką formuojanti institucija privalo turėti tikslinę orientaciją, kurią skirtingais detalizavimo lygiais apibrėžia šalies biudžeto politikos vizija, ir strateginiai tikslai (politiniai, socialiniai ir ekonominiai). Ekonominį biudžeto politikos strategijos įgyvendinimo pagrindą sudaro valstybės disponuojami finansų ištekliai ir jų paskirstymo sistema. Konstitucinis teismas yra konstatavęs, kad iš konstitucinio biudžetinių metų instituto įstatymų leidėjui kyla pareiga svarstant ir tvirtinant kitų metų valstybės biudžetą iš naujo įvertinti realią valstybėje susiklosčiusią ekonominę, finansinę padėtį ir spręsti, ar ji vis dar yra itin sunki, inter alia ar pajamų į valstybės biudžetą surinkimas vis dar yra taip sutrikęs, kad dėl to valstybė negali vykdyti prisiimtų įsipareigojimų.⁴³ Ekonominis valstybės būklės vertinimas pasireiškia, tuomet, kai vyriausybė, teikdama Seimui valstybės biudžeto projektą, privalo jame nurodytas pajamas ir asignavimus pagrįsti naudojamoms visuomenės reikmėms. Atitinkamai, rengiant valstybės biudžeto projektą, kartu yra analizuojame ir vertinama valstybės finansinė ekonominė situacija, prisiimtų įsipareigojimų santykis. Tai daroma atsižvelgus, kad neatsiejama strategijos sudėtinė dalis yra bendroji šalies politika, ekonomikos ir biudžeto reformos, svarbiausi veiksmai ir pagrindinės priemonės strateginiams tikslams įgyvendinti. Apskritai, biudžeto reguliavimas yra grindžiamas racionalaus finansinio planavimo, visuomenės pajamų ir išlaidų visumos subalansavimo, kokybinio ir kiekybinio jų išlyginimo principais. Biudžeto formavimo politikos gairės sudaromos atsižvelgiant į šalies ūkio raidos tendencijas bei ekonominės plėtros prielaidas, todėl formuojant šalies biudžeto politiką būtinas strateginių tikslų, veiksnių ir priemonių detalizavimas ir konkretizavimas nacionalinėse programose, valstybės institucijų

⁴³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. balandžio 16 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimo kai kurių nuostatų išaiškinimo“. *Valstybės žinios*, 2014, Nr. 4507.

strateginiuose veiklos planuose. Bendroji šalies socialinė/ekonominė politika sąlygoja biudžeto politikos efektyvumą, planuojant ir skatinant verslo nevaržymą, komercinę ūkinę veiklą Lietuvoje, ateities biudžeto politikos gaires.

Siekiant apibrėžti biudžeto socialinį pobūdį, galime teigti, jog valstybės biudžeto pagalba yra užtikrinamos asmenų socialinė apsauga, prigimtinės teisės ir esminiai poreikiai. Konstitucinis teismas, pasisakydamas apie biudžeto rengimą, yra akcentavęs valdžios pareigas prieš visuomenę rengiant biudžeto projektą. Konstitucinis atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės imperatyvas, būtinumas užtikrinti konstitucines asmens teises ir laisves bei apsaugoti kitas Konstitucijoje įtvirtintas vertybes suponuoja Vyriausybės pareigą rengiant valstybės biudžeto projektą ir Seimo pareigą svarstant ir tvirtinant valstybės biudžetą atsižvelgti į Konstitucijoje įtvirtintas valstybės funkcijas, į esamą ekonominę ir socialinę padėtį, į visuomenės ir valstybės poreikius bei galimybes, į turimus ir numatomus gauti finansinius išteklius bei valstybės įsipareigojimus, kitus svarbius veiksnius.⁴⁴

Remiantis požiūriu, jog biudžetas yra išskirtinės Seimo kompetencijos teisės aktas, biudžetas suprantamas kaip biudžeto politikos rezultatas, kuriam pasiekti būtinas biudžeto formavimo ir vykdymo politikoje dalyvaujančių subjektų bendras sprendimas. Šio vieningo sprendimo rezultatas yra biudžetas – pagrindinis finansinis valstybės (savivaldybių) piniginių fondų surinkimo, paskirstymo ir panaudojimo planas, kurį priima ir tvirtina atitinkamos valstybės ir savivaldybių institucijos. Valstybės biudžetas yra pagrindinis šalies finansinis planas, turintis įstatymo galią, nes biudžeto projektą kasmet aptaria ir priima įstatymų leidėjas. Seimo išskirtinė teisė valstybės biudžeto srityje pasireiškia tuo, jog patvirtindamas valstybės biudžetą, Seimas numato valstybės biudžeto pajamas ir asignavimus, grindžiamus visuomenės ir valstybės reikmių ir galimybių įvertinimu. Teisinė biudžeto samprata suponuoja tai, kad visi valstybės biudžeto pajamų šaltiniai, planuojamos pajamos, išlaidos, kurioms valstybės biudžeto lėšos skiriamos, tų lėšų dydis, subjektai, kuriems skiriami valstybės biudžeto asignavimai, privalo būti nurodyti valstybės biudžeto įstatyme. Išskirtinai svarbus Seimo vaidmuo biudžeto procese pasireiškia keliais aspektais. Visų pirma, biudžeto rengimo procese, kadangi pats biudžetas yra rengiamas dalyvaujant Seimui. Rengiant biudžeto projektą, Seimo komitetai pateikia išvadas dėl kiekvienam asignavimų valdytojui skiriamų lėšų. Nustatyti subjektus, kuriems skiriami valstybės biudžeto asignavimai, priklauso tik Seimo kompetencijai. Seimas negali jos atsisakyti arba

⁴⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo, Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto 2009 metų rodiklių patvirtinimo, Lietuvos Respublikos 2009 metų privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymų, su jais susijusių kai kurių įstatymų ir kitų teisės aktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 19-938.

perduoti kitoms institucijoms, o šios negali tos kompetencijos perimti. Tarkime, vykdomosios valdžios institucijų aktai negali konkuruoti su valstybės biudžeto įstatymu, juo labiau jo pakeisti. Priešingu atveju, būtų paneigta Seimo kompetencija suformuoti valstybės biudžetą, dalis šios kompetencijos būtų perduota vykdomajai valdžiai, pažeidžiant konstitucinį valdžių padalijimo principą. Antra, Seimas, dalyvaudamas biudžeto rengimo procese, svarbų pagrindinį vaidmenį atlieka ir biudžeto tvirtinimo procedūroje, kadangi būtent Seimas balsų dauguma turi balsuoti, jog būtų priimtas biudžeto įstatymas. Trečia, išskirtinė Seimo kompetenciją pasireiškia taip pat ir biudžeto sudarymo principuose. Tai suponuoja Seimo, kaip tautos atstovo pareigą svarstant ir tvirtinant valstybės biudžetą atsižvelgti į sudaromo biudžeto subalansuotumą, efektyvų lėšų naudojimą, teisėtumą, skaidrumą, racionalų valstybės lėšų panaudojimą vadovaujantis visuomenės interesais ir poreikiais.

Galime pastebėti, jog nėra įtvirtintos tikslios ir vieningos biudžeto sąvokos, kiekvieno autoriaus ji yra apibrėžiama skirtingai, tačiau apibendrinus visus pateikiamus biudžeto apibūdinimus, galima sutikti, jog biudžetas paprasčiausiai yra pajamų ir išlaidų planas, nustatomas tam tikram laikotarpiui. Prancūzijoje biudžetas suvokiamas kaip valstybės pajamų ir išlaidų sąmata, esminis viešųjų finansų struktūrizavimo ir valdymo mechanizmas, atstovaujamosios demokratijos struktūrinis elementas, finansinė priemonė Vyriausybei, leidžianti įgyvendinti projektus, neapimant regionų ir savivaldybių biudžetų bei socialines apsaugos fondo biudžeto.⁴⁵ Taigi, apibendrinus minėtą biudžeto suvokimą įvairiais aspektais, nustatyti biudžetui būdingi požymiai:

1. valstybės pajamų ir išlaidų planas;
2. valstybės lygmeniu sudaromas piniginis fondas;
3. socialinės apsaugos užtikrinimo priemonė;
4. valstybės fiskalinės politikos reguliavimo priemonė;
5. Išskirtinės seimo kompetencijos teisės aktas;
6. valstybės funkcijų finansavimo ir įgyvendinimo priemonė;

Pabrėžtina, jog biudžetas yra ne bet koks pajamų ir išlaidų planas, tačiau jo išskirtinumas pasireiškia, jog jis sudaromas valstybės valdymo lygmenyje. Biudžetas yra svarbus tuo, jog remiantis juo yra priimami ir vykdomi kiti įstatymai. Remiantis valstybės biudžetu yra paskirtomis lėšos valstybės viduje. Biudžeto supratimas istoriniu aspektu parodo jo formavimosi ypatybes, moksliniu aspektu apibrėžia tikslias sąvokas, ekonominiu

⁴⁵ Laisvoji enciklopedija [interaktyvus]. [žiūrėta 2019 m. vasario 28 d.]. Prieiga per internetą: <https://fr.wikipedia.org/wiki/Budget_de_1%27%C3%89tat_fran%C3%A7ais>.

aspektu atskleidžiama biudžeto svarba šalies ekonominei sistemai, teismų praktikoje atskleidžiama biudžeto reikšmė ir pobūdis, kuris nėra tiesiogiai reglamentuotas įstatyme. Taigi, biudžeto analizė įvairiais aspektais leidžia suformuoti pagrindinius biudžeto ir jo sampratos bruožus.

2. BIUDŽETO STRUKTŪRA KAIP JŲ APIBŪDINANTIS POŽYMIŠ

2.1. Nacionalinio biudžeto samprata

Biudžetas gali būti suvokiamas plačiąja arba siaurąja prasme. Plačiąja prasme, arba konsoliduotąją prasme biudžetas suprantamas kaip bendras valstybės finansinis fondas, įskaitant valstybės, savivaldybių ir nebiudžetinių fondų biudžetus. Siaurąja arba nacionaline prasme, biudžetas suprantamas kaip savarankiškas valstybės ir savivaldybių pajamų ir išlaidų planas. Viešųjų finansų teisės kategorijoje vyrauja biudžeto samprata siaurąja prasme.

Nacionalinio biudžeto samprata arba dar kitaip vadinama valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotoji visuma, apima tik valstybės ir savivaldybių biudžetus, kurie pagal šią sampratą sudaro vieningą valstybės finansų sistemą. Galima teigti, jog Lietuvos Respublikos Konstitucijos 127 str.⁴⁶ įtvirtinta nacionalinio biudžeto samprata, kadangi numatyta, jog Lietuvos valstybės biudžetinę sistemą sudaro valstybės ir savivaldybės biudžetai. Pagrindinį vaidmenį nacionalinio biudžeto sampratos prasme, vaidina valstybės biudžetas, kurio dėka centrinė valdžia generuoja savo žinioje didžiąją perskirstomų per finansinę sistemą nacionalinių pajamų dalį. Valstybės biudžetas, kaip finansinis instrumentas, atlieka svarbų vaidmenį reguliuojant valstybės ekonomiką ir socialinius procesus, įtakojant investicijas, stiprinant valstybės ekonominę, socialinę ir politinę galią. Per valstybės biudžetą surenkamos pagrindinės pajamos, o taip pat padengiamos ir svarbiausios valstybės išlaidos, susijusios su valstybės valdymo funkcijų atlikimu, gynybos, socialinių ir ekonominių funkcijų vykdymu.

Siekiant įsigilinti į nagrinėjamą sąvoką, yra būtina suvokti iš ko susideda valstybės biudžetas. Kaip jau žinome, valstybės biudžetą sudaro du komponentai - pajamos ir išlaidos. Mokesčių teisės literatūroje valstybės įtvirtinamas valstybės biudžeto pajamų apibrėžimas – tai piniginiai ištekliai, kurie paskirstant ir perskirstant visuomenės nacionalines pajamas pereina valstybės (savivaldybės) žinion, yra kaupiami valstybės (savivaldybių) biudžete bei kituose valstybės pinigų fonduose ir yra naudojami valstybės (savivaldybių) funkcijoms finansuoti.⁴⁷

⁴⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

⁴⁷ MEDELIENĖ, A., SUDAVIČIUS, B. *Mokesčių teisė*. Vilnius: Valstybės įmonė registrų centras, 2011, p. 24.

Konstitucinis teismas yra konstatavęs, kad mokesčiai yra esminė valstybės finansų sistemos dalis, jie sudaro pagrindinę valstybės biudžeto pajamų dalį. Valstybės biudžetas, formuojamas iš šių įstatymu nustatytų mokesčių:

- 1) pelno mokesčio;
- 2) gyventojų pajamų mokesčio;
- 3) fizinių asmenų mokamas nekilnojamojo turto mokesčio;
- 4) PVM;
- 5) atskaitymų pagal LR miškų įstatymą;
- 6) akcizų;
- 7) cukraus sektoriaus mokesčio;
- 8) loterijų ir lošimų mokesčio;
- 9) mokesčio už aplinkos teršimą;

Nors valstybės biudžeto pajamas sudaro surenkami mokesčiai iš Lietuvos Respublikoje veikiančių subjektų, tačiau, be to, valstybės biudžeto pajamas taip pat sudaro:⁴⁸

- 1) pajamos iš valstybės turto;
- 2) valstybės biudžetinių įstaigų pajamos
- 3) negrąžintina finansinė parama
- 4) dotacijos
- 5) įmokos už ilgalaikio materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimą;
- 6) kitos pajamos

Valstybės biudžetas yra išskirtinis tuo, jog neturi baigtinio savo pajamų sąrašo. Valstybė gali gauti ir kaupti biudžete pajamas, gaunamas iš įvairiausių objektų, kurie nėra apibrėžti, o esamas jų sąrašas gali būti plečiamas.

Savivaldybių biudžetai yra atskirti nuo valstybės biudžeto, skiriamas valstybės teritoriniams vienetams, savivaldoms finansuoti. Savivaldybės biudžetas apibūdinamas kaip savivaldybės tarybos tvirtinamas savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams.⁴⁹ Savivaldybių biudžetų savarankiškumas suprantamas kaip biudžeto sudarymo bei vykdymo funkcijos priskyrimas savivaldybių tarybos kompetencijai

⁴⁸ MACIJONAS, A., SUDAVIČIUS, B. *Mokesčių teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 19.

⁴⁹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

ir savivaldybių teisė įstatymuose numatytais asignavimais disponuoti savarankiškai.⁵⁰ Savivaldybių biudžetuose yra surenkamos ir paskirstomos lėšos savivaldybių reikmėms, taip pat gaunamos valstybės biudžeto dotacijos. Lietuvos Respublikoje šiuo metu yra įsteigta 12 miesto savivaldybių ir 48 rajonų savivaldybės, taigi viso yra sudarinėjami ir veikia 60 savarankiškų vietos savivaldos biudžetų. Kiekviena savivaldybė turi atskirą savo biudžetą, kurį tvirtina savivaldybės taryba.⁵¹ Savivaldybių biudžetai turi būti suformuojami be deficito, t. y. išlaidos negali būti didesnės už pajamas. Taigi, savivaldybės biudžetas yra vadinamas nedeficitinis, skirtingai nuo valstybės biudžeto, savivaldybių biudžete turimos lėšos negali būti skiriamos kitiems tikslams, kaip įstatymų priskirtoms savivaldybių funkcijoms įgyvendinti bei programoms įgyvendinti.

Savivaldybių biudžeto pajamas sudaro⁵²:

- 1) pajamos iš mokesčių – gyventojų pajamų mokesčio, fizinių asmenų pajamų mokesčio, žemės mokesčio, nekilnojamojo turto mokesčio, paveldimo turto mokesčio, prekių ir paslaugų mokesčio, mokesčio už aplinkos teršimą, valstybės rinkliavų, vietinių rinkliavų.
- 2) nemokestinės pajamos – pajamos iš savivaldybės turto, nuomos mokesčio už valstybinę žemę ir valstybinius vandens fondo vandens telkinius, mokesčio už valstybinius gamtos išteklius, palūkanų, dividendų, pajamų už prekes ir paslaugas, pajamų iš baudų ir konfiskacijos ir kt.
- 3) valstybės biudžeto dotacijos.

Nacionalinio biudžeto svarbus bruožas yra tas, jog nacionalinio biudžeto pajamos formuojamos pagrinde iš mokesčių, o nemokestinės pajamos yra kaip šalutinės biudžeto pajamos. Valstybės biudžeto išlaidos, kitaip nei savivaldybių biudžeto, neturi iš anksto numatytos paskirties, o tai reiškia, jog Seimui ir Vyriausybei yra palikta plati diskrecija prioritetų pasirinkimo klausimais tiek rengiant, tiek tvirtinant biudžetą.

Prancūzijos Konstituciniame biudžeto įstatyme reglamentuota, jog valstybės ištekliai ir išlaidos apima biudžeto išteklius ir išlaidas.⁵³ Prancūzijos Konstitucinio biudžeto

⁵⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. lapkričio 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1997 metų valstybės ir savivaldybių biudžetų pakeitimo įstatymo 6 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 96-3042.

⁵¹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

⁵² VMI prie LR Finansų ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.vmi.lt/cms/documents/10162/9356963/Forma_1-VP_2018_07/b1af6fe9-c84c-4c84-b99e-2c57a1b028e3>.

⁵³ LOI organique no 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (1) [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.] Prieiga per internetą: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028&categorieLien=cid%20_blank>.

įstatymo 3 str.⁵⁴ įtvirtinama, kad pajamos gali būti gaunamos iš mokesčių, pajamos iš valstybės turto, komercinės veiklos, socialiniai įnašai, pajamos iš paskolų, dotacijos, pajamos iš finansinės veiklos. Daugiausiai pajamų, kaip ir Lietuvos Respublikos biudžetas, Prancūzijos biudžetas gauna iš mokesčių – PVM, pajamų mokesčio, įmonių mokesčio, naftos produktų mokesčio.⁵⁵ Prancūzijos centrinis (valstybinis) ir vietos savivaldos biudžetų pajamos yra atskirtos. Centrinio biudžeto pajamos gaunamos iš GPM, pelno mokesčio, PVM, turto mokesčio, o vietinių biudžetų pajamos susideda iš įmonių profesinės veiklos ir pelno mokesčių, žemės ir nekilnojamojo turto mokesčių.⁵⁶ Taigi, šiuo aspektu, Prancūzijos biudžetas turi panašumo su Lietuvos nacionaliniu biudžetu.

2.2. Konsoliduotojo biudžeto samprata

Analizuojant biudžeto sampratą plačiąja prasme bei mokesčių teisės prasme, skirtingai nei viešųjų finansų teisėje, biudžetas yra suvokiamas ne tik kaip valstybės ir administracinių vienetų - savivaldybių biudžetas, tačiau kaip bendras visų valstybės ir jos piniginių fondų biudžetai, per kurios yra paskirstomi surinkti mokesčiai. Toks biudžetas vadinamas konsoliduotuoju biudžetu. Konsoliduotą Lietuvos Respublikos biudžetą sudaro dvi pagrindinės dalys: nacionalinis biudžetas ir nebiudžetiniai fondai. Atitinkamai, valstybėje surenkamos pajamos perskirstomos per nebiudžetinius fondus – valstybinio socialinio draudimo fondą, privalomojo sveikatos draudimo fondą, garantinį fondą, ilgalaikio darbo išmokų fondą, valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondą, rezervinį fondą.

Nebiudžetiniai fondai Lietuvoje:

1) *Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas*. Paminėtina, jog šalia valstybės ir savivaldybės biudžetų, kaip nacionalinio biudžeto, žvelgiant į biudžeto sampratą plačiąja prasme, valstybėje taip pat yra sudaromas atskiras biudžetas, skirtas valstybės socialinės apsaugos sektoriui finansuoti – valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas, sudaromas iš valstybinio socialinio draudimo įmokų bei yra didžiausias po nacionalinio biudžeto. Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas yra finansinis socialinės

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ LOI organique no 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (1) [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028&categorieLien=cid%20_blank>.

⁵⁶ BUŠKEVIČIŪTĖ, E., PUKELIONĖ, V. *Valstybės mokesčių sistema*. Kaunas: Technologija, 1998, p. 149.

apsaugos sistemos pagrindas ir jos funkcionavimo garantas. Išlaidos socialiniam draudimui yra didžiausia valstybės viešųjų finansų programa. Socialinio draudimo biudžeto atskyrimas nuo valstybės biudžeto pasireiškia tuo, kad jo lėšos naudojamos tik valstybinio socialinio draudimo įstatyme numatytiems išmokoms, nenaudojant jų kitiems, su socialiniu draudimu nesusijusiems tikslams.⁵⁷ Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetui reguliuoti yra priimtas atskiras įstatymas - Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas. Šiame įstatyme yra įtvirtinama socialinio draudimo apibrėžimas – valstybės nustatytų socialinių ekonominių priemonių sistema, teikianti apdraustiesiems Respublikos gyventojams, taip pat įstatymo numatytais atvejais apdraustųjų šeimų nariams gyvenimui reikalingų lėšų ir paslaugų, jei jie negali dėl įstatymo numatytų priežasčių apsirūpinti iš darbo ir kitokių pajamų arba dėl įstatymo numatytų svarbių priežasčių turi papildomų išlaidų.⁵⁸ Valstybinio socialinio draudimo fondo ir valstybės biudžetai yra atskiri, tačiau Lietuvos Respublikoje egzistuojantys neatskiriama vienas šalia kito. Išlaidos socialiniam draudimui yra didžiausia valstybės viešųjų finansų programa.

Žvelgiant į Lietuvos istoriją, galime pastebėti, jog socialinio draudimo fondas Lietuvoje buvo įkurtas gana seniai. Įvykus Sovietų sąjungos okupacijai, Lietuvoje buvo taikomas socializmo socialinio draudimo modelis, kuomet socialinis draudimas galiojo bei išmokos buvo mokamos visiems darbininkams nepriklausomai nuo įmokų mokėjimo fakto ir įmokėtų įmokų sumos. Apskritai, tuo laikotarpiu atskiro socialinio draudimo biudžeto Lietuvoje nebuvo, visos lėšos buvo kaupiamos į bendrą valstybės biudžetą bei paskirstomos proporcingai asmenų nedarbingumo, invalidumo, ligos, motinystės ir išmokoms, pensijoms. Valstybės biudžeto ir socialinio draudimo biudžeto atskyrimas įvyko tik atgavus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę ir priėmus valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymą.⁵⁹ Vėliau, 1991 m. sekė Lietuvos Respublikos socialinio draudimo įstatymo priėmimas, kuris suformulavo visiškai savarankišką biudžeto sistemą.

Valstybinio socialinio draudimo fondo pajamos susideda iš skirtingų įmokų, nei valstybės biudžetas, jas pagrįs sudaro draudėjų valstybinio socialinio draudimo įmokos, apdraustųjų valstybinio socialinio draudimo įmokos ir savarankiškai dirbančių asmenų valstybinio socialinio draudimo įmokos. Kaip jau minėta, valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas yra savarankiškas biudžetas, kuris didžiausia dalimi finansuojamas iš draudėjų ir apdraustųjų įmokų. Rengiant valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto projektą, vadovaujamosi valstybinio socialinio draudimo biudžeto sandaros, valstybinių

⁵⁷ RAKAUSINENĖ, O. R. *Valstybės ekonominė politika*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 546.

⁵⁸ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas. *Lietuvos aidas*, 1991, Nr. 107-0.

⁵⁹ *Ibid.*

socialinio draudimo pensijų, ligos ir motinystės socialinio draudimo, nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo įstatymais.⁶⁰ Taip pat atsižvelgiama į kitus Vyriausybės nutarimus bei potvarkius, paskutines įstatymų pataisas, nustatančias valstybinio socialinio draudimo įmokų bei išmokų normas. Pagal Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto taisykles biudžeto projektas sudaromas vieneriems biudžetiniams metams.

2) *Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetas.* Šalia valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto, Lietuvos Respublikoje veikia kita socialinei apsaugai reikšminga institucija - privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetas, kuris užtikrina sveikatos draudimo sistemos veiklą ir yra vienas iš Lietuvoje veikiančių nebiudžetinių fondų. Privalomuoju sveikatos draudimu siekiama šalies gyventojams užtikrinti valstybės laiduojamos (nemokamos) sveikatos priežiūros prieinamumą.⁶¹ Sveikatos draudimo fondo biudžeto sudarymą reglamentuoja Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas.⁶² Šiuo įstatymu įtvirtinama, kad Lietuvos Respublikos gyventojai, vykdydami savo pareigas sveikatinimo veikloje, privalo mokėti privalomojo sveikatos draudimo įmokas. Nuo minėto fondo lėšų priklauso galimybė užtikrinti apdraustųjų asmens sveikatos priežiūrą, kompensuojant gydymo įstaigoms jų suteiktų asmens sveikatos priežiūros paslaugų išlaidas.⁶³ Privalomojo sveikatos draudimo finansų pagrindą sudaro savarankiškas biudžetas, kurio lėšos yra atskiros, neįtrauktos į valstybės ir savivaldybių biudžetus. Atsižvelgiant į tai, jog privalomuoju sveikatos draudimu draudžiami visi Lietuvos Respublikos teritorijoje gyvenantys Lietuvos piliečiai ir užsieniečiai bei leidimą Lietuvoje turintys gyventi asmenys, privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto pajamas sudaro draudėjų už dirbančius asmenis mokamos įmokos, apdraustųjų mokamos įmokos, valstybės biudžeto skiriamos lėšos už apdraustuosius, draudžiamus valstybės lėšomis, ir papildomi valstybės biudžeto asignavimai, kitos pajamos, pavyzdžiui, privalomąjį sveikatos draudimą vykdančių institucijų veiklos pajamos, savanoriškos juridinių ir fizinių asmenų įmokos, išieškotos lėšos už žalą. Seimas, kiekvienais metais tvirtindamas valstybės biudžetą, Vyriausybės teikimu tvirtina į privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą pervedamos

⁶⁰ Lietuvos Respublikos Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto 2019 metų rodiklių patvirtinimo įstatymo projektas. *Lietuvos Respublikos Seimas*, Nr. XIII P-2719 (2).

⁶¹ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. *Valstybinio audito ataskaita privalomasis sveikatos draudimas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2019 m. vasario 23 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=2309>>.

⁶² Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. I-1343.

⁶³ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. *Valstybinio audito ataskaita privalomasis sveikatos draudimas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2019 m. vasario 23 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=2309>>.

įmokos vienam apdraustajam, draudžiamam valstybės lėšomis, dydį.⁶⁴ Taigi, be savarankiškų draudėjų įmokų, į privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą įstatymų nustatyta tvarka yra pervedamas lėšos iš valstybės biudžeto.

3) *Garantinio ir ilgalaikio darbo išmokų fondų biudžetas*. Garantinis fondas yra valstybės išteklių fondas, skirtas užtikrinti garantijas darbuotojams jų darbdaviui tapus nemokiam.⁶⁵ Nuo 2017 m. sausio 1 d. garantinis fondas kaip savarankiškas subjektas yra išnykęs, jį administruoja valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba. Garantiniame fonde esančiomis lėšomis yra užtikrinamos išmokos darbuotojams, dirbusiems iki bankroto bylos įmonei iškėlimo ar kreditorių susirinkimo nutarimo bankroto procesą vykdyti ne teismo tvarka ir jų darbdaviui tapus nemokiam, negalint išmokėti jiems priklausančio darbo užmokesčių bei kitų priklausančių išmokų. Garantinio fondo biudžeto lėšos yra gaunamos iš Lietuvos Respublikoje įsteigtų juridinių, bei fizinių asmenų, besiverčiančių individualia veikla, taip pat Lietuvos Respublikoje neįsisteigusių valstybių narių juridinių asmenų, kitų organizacijų ir jų padalinių, fizinių asmenų įmokų, iš darbdavių ir savanoriškais įmokomis gautų lėšų, bei kitų teisėtai gautų lėšų. Pažymėtina, jog kiekvienas Lietuvos Respublikoje veikiantis verslo subjektas (darbdavys) privalo mokėti 0,16 proc. dydžio įmokas nuo darbuotojams apskaičiuotų pajamų. Garantinio fondo lėšos kaupiamos ir saugomos valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos sąskaitoje, o laikinai laisvos garantinio fondo lėšos kaupiamos Lietuvos Respublikos valstybės išdo bendrojoje sąskaitoje.⁶⁶ Manytina, jog garantinio fondo biudžetas nėra savarankiškas, tačiau valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto dalis, suformuota iš specifinių įmokų bei naudojama siekiant kompensuoti asmenų, sąžiningai dirbusių įmonėje interesus gauti jiems priklausančią darbo išmoką. Šalia garantinio fondo veikia ir ilgalaikio darbo išmokų fondas, skirtas darbuotojų papildomoms finansinėms garantijoms užtikrinti. Šio fondo steigimo, valdymo subjektai, surenkamos įmokos ir jų disponavimo tvarka yra analogiška garantinio fondo nustatytais.

4) *Rezervinio fondo biudžetas*. Lietuvos Respublikos rezervinio fondo nuostatose įtvirtinama, kad rezervinis (stabilizavimo) fondas – valstybės pinigų fondas, kurio tikslas – kaupti valstybės piniginius išteklius, reikalingus valstybės biudžeto išlaidoms finansuoti Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinio įstatymo nustatyta tvarka nustačius išskirtines aplinkybes ir jas paskelbus įstatymų nustatyta tvarka

⁶⁴ Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. I-1343.

⁶⁵ Lietuvos Respublikos garantijų darbuotojams jų darbdaviui tapus nemokiam ir ilgalaikio darbo išmokų įstatymas. *TAR*, 2016, Nr. 23708.

⁶⁶ Lietuvos Respublikos garantijų darbuotojams jų darbdaviui tapus nemokiam ir ilgalaikio darbo išmokų įstatymas. *TAR*, 2016, Nr. 23708.

ir valstybės turiniams įsipareigojimams, susijusiems su valstybės skola, Europos Sąjungos politikos įgyvendinimu ir (arba) su tuo susijusiomis sutartimis ar susitarimais, vykdyti (gražintinai).⁶⁷ Fondo lėšas sudaro įstatymų nustatyta tvarka privatizavus valstybei nuosavybės teise priklausančius akcijų paketus, pardavus viešo aukciono būdu valstybės nekilnojamąjį turtą ar valstybinės žemės ūkio paskirties žemės sklypus gautos lėšos bei iš dividendų gaunamos lėšos. Rezervinis fondas yra kaupiamasis, todėl jame esančios lėšos yra kaupiamos fondo biudžete, valstybės išde. Seimo nutarime „dėl rezervinio fondo nuostatų patvirtinimo“⁶⁸ įtvirtinama, jog rezervinio fondo lėšos yra naudojamos valstybės biudžeto išlaidoms finansuoti Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinio įstatymo nustatyta tvarka nustačius išskirtines aplinkybes ir jas paskelbus įstatymų nustatyta tvarka.

5) *VĮ Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo biudžetas*. VĮ Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondas yra valstybės pinigų fondas, įsteigtas vadovaujantis Lietuvos Respublikos valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo įstatymu.⁶⁹ Šis fondas yra įsteigtas Vyriausybės bei valdomas fondo tarybos, jo veiklą kontroliuoja finansų ir ūkio ministerijos. Fondas veikia pagal Vyriausybės patvirtintus fondo nuostatus. Fondo pajamos gaunamos iš Ignalinos atominės elektrinės atskaitymų nuo pajamų, gautų už parduotą elektros energiją, juridinių bei fizinių asmenų savanoriškų įnašų, lėšų pardavus uždarymo metu realizuojamą turtą, palūkanų, vertybinių popierių. Šio fondo paskirtis yra finansuoti Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo darbus.

Išvardinami fondai yra atskiri ir savarankiškai. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo sandaros įstatymo 12 str. tiesiogiai įtvirtinama, jog Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo finansų pagrindą sudaro savarankiškas valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas. Šis biudžetas į valstybės ir savivaldybių biudžetus (nacionalinį biudžetą) neįtraukiamas.⁷⁰ Privalomojo sveikatos draudimo įstatymo 13 str. taip pat įvardijama, jog privalomojo sveikatos draudimo finansų pagrindą sudaro savarankiškas valstybinio Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetas, neįtrauktas į

⁶⁷ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2019 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <<http://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/valstybes-fondai-1/rezervinio-stabilizavimo-fondo-veikla-2>>.

⁶⁸ Lietuvos Respublikos Seimas. 2002 m. gegužės 30 d. nutarimas „Dėl rezervinio (stabilizavimo) fondo nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 56-2235.

⁶⁹ Lietuvos Respublikos energetikos ministro 2011 m. rugpjūčio 18 d. įsakymas „Dėl Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo nuostatų įgyvendinimo taisyklių patvirtinimo“. *TAR*, 2017, Nr. 21062.

⁷⁰ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 91-3190.

valstybės ir savivaldybių biudžetus.⁷¹ Taigi, šių nebiudžetinių fondų savarankiškumas yra įtvirtinamas įstatymiškai, pabrėžiant šių institucijų pajamų ir išlaidų atskirumą. Kiekvienas nebiudžetinis fondas yra įsteigtas priėmus atskirą įstatymą, kiekvienas fondas turi fondo valdytoją kuris rūpinasi fondo lėšų tvarkymu ir administravimu, taip pat, veiklos kontrolę paskiriant skirtingiems valstybės biudžeto asignavimų valdytojams. Nebiudžetinių fondų pajamos yra naudojamos specialiais tikslais, nurodytais šių fondų teisinį režimą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Biudžeto pajamos, skirtingai nuo nebiudžetinių fondų pajamų, neturi tikslinės paskirties ir yra naudojamos pagal svarbiausius valstybės ir savivaldybių atitinkamo laikotarpio poreikius. Pagrindinė nebiudžetinių fondų paskirtis yra tikslinių priemonių finansavimas, panaudojant specialius tikslinius atskaitymus ir kitus lėšų šaltinius.⁷² Savarankiškumas nebiudžetinių fondų veiklos procese yra itin svarbus, nes kiekvieno fondo biudžeto lėšos yra skiriamos skirtingiems visuomenės poreikiams finansuoti. Ši sistema padeda lengviau ir efektyviau paskirstyti lėšas bei įgyvendinti valstybei priskirtas funkcijas.

2.3. Biudžeto sampratos ribos

Kadangi nebiudžetiniai fondai traktuojami kaip savarankiški valstybės piniginių išteklių fondai, iškyla klausimas dėl jų įtraukimo į valstybės biudžetinę sistemą. Nors Lietuvos Respublikos Konstitucijoje valstybės biudžetas suprantamas kaip piniginių išteklių fondas, jungiantis valstybės ir savivaldybės biudžetus, tačiau, kaip minėta, mokesčių teisėje ši samprata yra kiek platesnė. Biudžetas suprantamas kaip valstybės biudžetas, savivaldybių biudžetai, taip pat pinigų fondai, į kuriuos teisės aktų nustatyta tvarka įskaitomi ir perskirstomi mokesčiai.⁷³ Atitinkamai, mokesčių teisėje bei vadovaujantis biudžeto sandaros įstatymu, biudžeto kategorija apima: valstybės biudžetą, savivaldybių biudžetus, valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą, privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą, garantinio fondo biudžetą, ilgalaikio darbo išmokų fondo biudžetą, rezervinio fondo biudžetą, Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo biudžetą. Dėl minėtos biudžeto sąvokos diferenciacijos, nėra aiški biudžeto apimtis, kas iš tiesų sudaro Lietuvos Respublikos biudžetinę sistemą bei ar nebiudžetiniai fondai yra šios sistemos dalis. Kadangi šis klausimas nėra reglamentuotas nei įstatymuose, nei

⁷¹ Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. Nr. 55-1287.

⁷² DAVULIS, G. Lietuvos savivaldybių finansų struktūra ir raida. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Šiaulių universitetas, 2006, p. 70.

⁷³ MEDELIENĖ, A., SUDAVIČIUS, B. *Mokesčių teisė*. Vilnius: Valstybės įmonė registrų centras, 2011, p. 25.

poįstatyminiuose teisės aktuose ar teismų praktikoje, o Lietuvos Respublikos Konstitucijos 127 str.⁷⁴ numatyta, kad Lietuvos valstybės biudžetinę sistemą sudaro valstybės ir savivaldybių biudžetai, atsakymo reikėtų ieškoti analizuojant biudžeto sampratos ribas.

2.3.1. Biudžeto sampratos ribos procesine prasme

Siekiant nustatyti biudžeto sampratos ribas, svarbu yra išaiškinti biudžeto sudarymo, rengimo, tvirtinimo procedūras. Nacionalinio biudžeto sudarymo procesas prasideda, kai kiekvienų metų pradžioje priimamas valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projekto rengimo planas.⁷⁵ Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų metinių finansinių rodiklių patvirtinimo projektą rengia finansų ministerija.⁷⁶ Projekte turi būti atsižvelgiama į prognozes trejų metų laikotarpiui. Finansų ministerija pateikia Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą Vyriausybei ir savivaldybių asociacijai. Vyriausybė, dalyvaujant savivaldybių asociacijos atstovams, apsparsto Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą ir teikia jį svarstyti Seimui. Kartu su šiuo projektu, Lietuvos bankas teikia Seimui išvadas dėl valdžios sektoriaus balanso rodiklio stabilumo. Seimas svarsto Lietuvos Respublikos tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą atsižvelgdamas į Seimo komitetų pasiūlymus bei išvadas ir papildomus pranešimus Seimo statute nustatyta tvarka. Seimo komitetai išnagrinėja jų kompetenciją atitinkančius valstybės biudžeto projekto skyrius, suformuluoja savo išvadas bei pataisas ir pateikia jas pagrindiniam už biudžeto projekto svarstymą atsakingam biudžeto ir finansų komitetui. Biudžeto ir finansų komitetas apsparsto biudžeto projektą ir teikia apibendrintas iš visų komitetų gautas išvadas, Vyriausybės atstovų nuomones, suformuluoja galutinę išvadą dėl pateikto projekto. Biudžeto ir finansų komitetas privalo arba priimti kito komiteto siūlomas valstybės biudžeto įstatymo pataisas, jeigu jos atitinka šio komiteto kompetenciją, arba atmesti, pateikdamas motyvuotą atsakymą. Valstybės biudžeto projekto pirmasis svarstymas Seimo posėdyje turi įvykti iki lapkričio 25

⁷⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

⁷⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2018 m. kovo 7 d. nutarimas Nr. 203 „Dėl Lietuvos Respublikos 2019 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo“. *TAR*, 2018, Nr. 3801.

⁷⁶ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

dienos, šiame posėdyje yra patiekiamos visų suinteresuotų asmenų nuomonės ir pastabos.⁷⁷ Ne vėliau kaip per 15 dienų nuo valstybės biudžeto projekto pirmojo svarstymo skiriamas antrasis svarstymas. Antrame svarstyme balsuojama dėl įstatymo, patvirtinančio valstybės biudžetą priėmimo. Jei balsų daugumos pakanka, priimamas įstatymas dėl biudžeto priėmimo, jei ne, projektas gražinamas pataisymui Vyriausybei. Jei pataisytas projektas vėl atmetamas, Seimas skiria dar vieną biudžeto projekto svarstymo posėdį, nes seimas valstybės biudžetą turi patvirtinti ne vėliau kaip likus 14 kalendorinių dienų iki biudžetinių metų pradžios.

Savivaldybių biudžetų projektus rengia savivaldybių vykdomosios institucijos pagal savivaldybių strateginio planavimo dokumentus, savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų programas ir jų sąmatų projektus. Už biudžetų projektų parengimą atitinkamoje savivaldybėje yra atsakinga savivaldybės administracija. Savivaldybės biudžeto projektas pradedamas rengti, kuomet savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojo vadovaujama įstaiga, vykdanči asignavimų valdytojo programas, sudaro savo programų sąmatų projektus. Savivaldybių biudžetai yra sudaromi pagal šias programas. Savivaldybių vykdomosios institucijos parengtus biudžetų projektus teikia savivaldybių taryboms svarstyti. Tuomet kai biudžeto projektas yra apsvarstomas komitetuose viešame svarstyme, savivaldybės administracijos direktorius teikia projektą svarstyti savivaldybių taryboms. Savivaldybių tarybos svarsto biudžetų projektus atsižvelgdamos į savivaldybių vykdomųjų institucijų pranešimus, tarybos komitetų pasiūlymus ir išvadas. Savivaldybės biudžeto projektas patvirtinamas savivaldybės tarybos sprendimu bei pateikiamas finansų ministerijai. Savivaldybės taryba, tvirtindama savivaldybės biudžeto pajamas, lėšas iš valstybės biudžeto numato pagal Lietuvos Respublikos tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą, o asignavimų paskirstymą programoms vykdyti tvirtina pagal finansavimo šaltinius.⁷⁸

Nacionalinio biudžeto rengimas baigiasi tuomet, kai priimamas atitinkamų metų biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymas, kuriuo yra patvirtinamas būsimasis valstybės ir savivaldybių biudžetas. Atitinkamai, galime daryti išvadą, jog siekiant apibrėžti biudžeto sąvokos ribas procesiniu aspektu, matyti, jog biudžeto procedūros yra vykdomos valstybinių institucijų - Seimo, Vyriausybės, finansų ministerijos ir savivaldybių. Valstybės ir savivaldybių finansinių rodiklių patvirtinimo procedūra yra bendra, nes biudžetas formuojamas kaip vientisas, o minėtu įstatymu yra nustatoma, kiek lėšų bus skiriama

⁷⁷ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

⁷⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 patvirtintos „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455.

dotuojant savivaldybių biudžetus, taip pat, kiek surinktų pajamų iš gyventojų pajamų mokesčio skiriama savivaldybių biudžetams, tuo pačiu, patvirtinamos ir rezervinio, garantinio, ilgalaikio darbo išmokų, Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondų sąmatos (biudžetai). Taigi, tiek valstybės, tiek savivaldybių finansiniai rodikliai yra tvirtinami Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu Lietuvos Respublikos Seimo, nors ir numatomos atskiros biudžeto rengimo ir priėmimo procedūros.

Palyginus su Prancūzijoje vyraujančiu teisiniu reguliavimu, Prancūzijos finansų valdymą reglamentuoja konstitucinis biudžeto įstatymas. Įstatyme numatyta, kad biudžeto projektą svarsto parlamentas, diskusijose dėl biudžeto Parlamente daugiausia dėmesio skiriama asignavimų tikslui ir asignavimų panaudojimui, siekiant viešajai politikai įgyvendinti. Rengiant biudžeto projektą yra atsižvelgiama į ilgamečius rodiklius, tai pat pajamos, asignavimai ir išlaidos yra suskirstomos pagal biudžeto programas. Prie biudžeto įstatymo projekto pridedama ekonominė, socialinė ir finansinė ataskaita, kurioje pateikiama visos valdžios sektoriaus pajamų, išlaidų ir balanso augimo prognozės, atsižvelgiant į Prancūzijos Europos sąjungos įsipareigojimus, mokesčių ir socialinio draudimo įmokų augimo ataskaita ir trijų metų finansinių rodiklių vertinimas. Parlamentas informuojamas ir kviečiamas pateikti pastabas dėl biudžeto gairių prieš pateikiant svarstyti, biudžeto projektą, visos pastabos ir nuomonės yra pateikiamos raštu. Tokiu būdu Vyriausybė užtikrina skaidrumą biudžeto sudarymo procedūros metu. Be to, Parlamentui yra suteikiama teisė keisti siūlomas biudžeto išlaidas, perkelti sumas skirstomos tarp tų pačių programų.⁷⁹ Pažymėtina, jog Prancūzijos Konstitucija įvestas teisinis reguliavimas tvirtinant trejų metų laikotarpio nacionalinio biudžeto prognozavimo rodiklius, o tai atspindi jog biudžetas yra stabilus teisės aktas. Prancūzijoje biudžeto projektas yra nagrinėjamas Parlamente, kurį sudaro dveji rūmai: nacionalinė asamblėja ir senatas. Pirmiausia projektas svarstomas nacionalinėje asamblėjoje. Organizuojamas svarstymas, kuriame dalyvauja įvairių partijų atstovai. Projektas nacionalinėje asamblėjoje turi būti patvirtintas per 40 dienų po to, kai Vyriausybė įteikė projektą. Vėliau projektas svarstomas senate.⁸⁰ Jei senatas nesutinka su nacionalinės asamblėjos priimtais nutarimais, vyksta diskusija, kol galiausiai pasiekiamas kompromisas ir priimamas biudžeto įstatymas. Tiek nacionalinė asamblėja, tiek senatas gali vykdyti biudžeto projekto pakeitimus, tačiau tik atsižvelgdami į Vyriausybės patvirtintus rodiklius. Tai atspindi Prancūzijos biudžeto

⁷⁹ High Council for Public Finances (Haut Conseil des finances publiques, HCFP) [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 27 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/France.pdf>>.

⁸⁰ JARUTIENĖ, A. *Biudžeto proceso samprata ir struktūra*. Magistro darbas. Mykolo Romerio universitetas, 2011, p. 61.

valdžių padalijimo principo išraišką, nes jo procese dalyvauja įstatymų leidybos ir vykdomosios valstybės institucijos, tiek Vyriausybė, tiek parlamentas. Departamentams suteikta daugiau laisvės, kad būtų užtikrintas geresnis viešųjų pinigų paskirstymas tarp biudžeto programų ir asignavimų valdytojų, tačiau biudžeto vykdymo kontrolė priklauso parlamento kompetencijai. Nacionalinės asamblėjos ir Senato finansų komitetai stebi biudžeto aktų vykdymą ir įvertina bet kokį valstybės finansų klausimą.

Apžvelgus nacionalinio biudžeto rengimo procedūras, galima analizuoti valstybinio socialinio draudimo fondo ir sveikatos draudimo fondo biudžeto ribas formuojant biudžetinę sistemą. Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto projektas yra rengiamas fondo valdybos bei pateikiamas svarstyti Vyriausybei. Vyriausybė, apsvarsčiusi atitinkamų metų biudžeto projektą ir pateikusi savo pinigų ir išlaidų klasifikaciją ir lydimuosius aktus, teikia šį projektą tvirtinti Seimui iki biudžetinių metų pabaigos. Paminėtina, jog Seime svarstant valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą, turi būti atsižvelgiama į valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamas ir išlaidas. Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto projektas Seime yra svarstomas ta pačia seka kaip ir valstybės biudžeto projektas bei patvirtinamas priėmus atitinkamų metų valstybinio socialinio draudimo fondo finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą.⁸¹ Šiame Seimo tvirtiname įstatyme yra numatyta valstybinio socialinio draudimo fondo biudžete gautos įplaukos ir skiriamos išlaidos, nustatant Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sudarymo ir vykdymo tvarką bei rodiklius, pagal kuriuos tvirtinamas fondo biudžetas.⁸²

Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto projektą rengia valstybinė ligonių kasa.⁸³ Parengtą biudžeto projektą ir biudžeto ateinančių dvejų metų prognozuojamus rodiklius Lietuvos Respublikos Vyriausybei teikia sveikatos apsaugos ministerija kartu su privalomojo sveikatos draudimo tarybos išvada. Vyriausybė apsvarsto atitinkamų metų privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto projektą ir privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto ateinančių dvejų metų prognozuojamus rodiklius ir teikia Seimui svarstyti kartu su Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektu.⁸⁴ Privalomojo sveikatos

⁸¹ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo 2019 metų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *TAR*, 2018, Nr. 20701.

⁸² Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 91-3190.

⁸³ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2018 m. rugsėjo 26 d. nutarimas Nr. 973 „Dėl privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 48-2122.

⁸⁴ Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. Nr. 55-1287.

draudimo fondo biudžetas taip pat yra tvirtinamas Seimo priimant atitinkamų metų privalomojo sveikatos draudimo fondo finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą.⁸⁵

Valstybės nebiudžetinių fondų biudžeto projektus rengia finansų ministerija, šiame procese dalyvauja ir kiekvieno iš fondų valdyba. Fondo valdyba turi pritarti finansų ministerijos parengtam sąmatos projektui bei gavus fondo valdybos pritarimą, finansų ministerija teikia jį Vyriausybei. Šią sąmatą Lietuvos Respublikos Vyriausybė kartu su atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektu teikia svarstyti ir tvirtinti Lietuvos Respublikos Seimui. Seimas valstybės piniginių fondų biudžetus svarsto ir tvirtina kartu su nacionaliniu biudžeto projektu ir priima valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą.

Peržvelgus nebiudžetinių fondų rengimo procedūras, pastebėtina, jog garantinio, rezervinio (stabilizavimo) fondo, ilgalaikio darbo išmokų fondo bei Ignalinos atominės elektrinės eksploatacijos nutraukimo fondo biudžetai yra tvirtinami atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu, taigi šie fondai procesine prasme nėra savarankiški, priklausomi nuo valstybinio biudžeto ir esantys jo dalimi. Valstybinio socialinio draudimo fondo ir privalomojo sveikatos draudimo fondų biudžetai yra tvirtinami atskirais įstatymais, tačiau taip pat priklausomi nuo valstybės biudžeto, kadangi rengiant finansinis rodiklius, yra atsižvelgiama į bendrąsias valstybės gautas viešąsias pajamas. Atitinkamai, galime teigti, jog nebiudžetinių fondų biudžetai yra tvirtinami Seimo, kaip deleguoto tautos atstovo, nors jų formavimo ir sudarymo procedūros gali skirtis, o tai lemia, jog vis dėlto, biudžeto samprata turėtų atspindėti vieningo valstybės pajamų ir išlaidų plano koncepciją. Dėl minėtų priežasčių, procesine prasme nebiudžetiniai fondai dėl jų priklausomumo nuo formuojamo nacionalinio biudžeto nėra savarankiški, kadangi fondų biudžeto tvirtinimas priklauso Seimo kompetencijai, atsižvelgiant į nacionalinio biudžeto gaires. Išanalizavus biudžeto sampratos ribas procesine prasme galime daryti išvadą, jog nacionalinis biudžetas ir nebiudžetiniai fondai sudaro vieningą valstybinę biudžetinę sistemą.

2.3.2. Biudžetinės sistemos vieningumas

Lietuvos Respublikos finansinė sistema susideda iš grandžių:

⁸⁵ Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. Nr. 55-1287.

1. valstybės finansai:
 - 1) valstybės biudžetas;
 - 2) valstybės socialinis draudimas;
 - 3) sveikatos draudimas;
 - 4) nebiudžetiniai fondai;
2. savivaldybių finansai:
 - 1) savivaldybių biudžetai;
 - 2) nebiudžetiniai fondai;
3. įmonių (organizacijų) finansai:
 - 1) valstybiniai;
 - 2) privatūs.⁸⁶

Valstybės finansų sistemos esmė yra nacionalinių pajamų paskirstymas, susijęs su valstybės finansinių išteklių formavimu ir su valstybinių lėšų panaudojimu valstybės funkcijoms įgyvendinti. Biudžetas pasižymi tuo, jog yra pagrindinis fiskalinis instrumentas - fiskalinio susitarimo įgyvendinimo konstituciniu įstatymu nustatyti reikalavimai valdžios sektoriui ir kiti fiskaliniai rodikliai pasiekiami jo rėmuose. Remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo išaiškinimu, 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).⁸⁷ Biudžeto dėka surenkamos valstybės piniginės lėšos yra centralizuojamos ir sudaro bendrąjį biudžetą. Biudžeto sandaros įstatyme įvardijama, kad Lietuvos Respublikoje surenkami mokesčiai, privalomos įmokos ir rinkliavos gali būti perskirstomi tik per valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetus, valstybinio socialinio draudimo fondą, privalomojo sveikatos draudimo fondą, rezervinį (stabilizavimo) fondą, valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondą, garantinį fondą, ilgalaikio darbo išmokų fondą, savivaldybių privatizavimo fondus. Kadangi surenkami ir paskirstomi mokesčiai yra pagrindinė viešųjų finansų koncepcija, šios gautos pajamos iš mokesčių, paskirstytos per valstybės, savivaldybių bei valstybės nebiudžetinius fondus yra vieninga ir neatsiejama valstybės biudžetinės sistemos dalis, o biudžetas suprantamas kaip vieninga valstybės viešųjų finansų ekonominės struktūros grandis. Taigi, pinigų centralizavimas turi svarbią ekonominę ir politinę reikšmę, nes suteikia galimybę vykdyti bendrą ekonominę ir

⁸⁶ BUŠKEVIČIŪTĖ, E. *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 17.

⁸⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 55 straipsnio antrosios dalies 1 punkto, 56 straipsnio ketvirtosios dalies 1, 2 punktų ir 58 straipsnio trečiosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 67-1696.

finansinę politiką šalies mastu, atsižvelgiant į ekonominės ir socialinės plėtros prioritetus ir lanksčiai panaudojant turimus išteklius.⁸⁸ Biudžetas tampa lyg koordinuojantis centras, galintis suteikti kitoms grandims, kitaip tariant, tiek savivaldybių biudžetams, tiek nebiudžetiniams fondams būtiną finansavimą. Be to, biudžeto institute egzistuoja biudžetinės sistemos vienybės principas, paremtas teisinės sistemos vienybe. Tai reikalinga tam, kad biudžeto sistema galėtų veiksmingai atlikti jai pavestas funkcijas <...> Lietuvos biudžetinė sistema yra vieninga, o jos dalių <...> savarankiškumas gali būti aiškinamas tik atsižvelgiant į Konstitucijoje įtvirtintą Lietuvos biudžetinės sistemos vieningumą.⁸⁹ Kita vertus, valstybinė biudžetinė sistema turi būti vieninga, nes valstybei tenka pareiga vykdyti fiskalinę politiką, patenkinti visuomenės poreikius. Diferencijuotą finansinių išteklių perskirstymą per biudžetinę sistemą lemia skirtingi visuomenės, plėtros, socialinių sferų poreikiai, valstybės struktūrų funkcionavimas. Galų gale, siekiant organizuoti nepertraukiamą lėšų judėjimą visoje ekonomikoje ir teikti socialinę paramą gyventojams, būtina centralizuoti finansinius išteklius valstybės lygmeniu. Lietuvos konsoliduoto biudžeto pajamos sudaro valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų ir nebiudžetinių fondų pajamos, taip pat, asignavimai skirti valstybės, savivaldybių ir fondų funkcijoms įgyvendinti.⁹⁰ Tai suvokiama kaip vieninga valstybės finansų sistemos grandis. Atitinkamai, valstybėje surenkami piniginiai ištekliai gali cirkuliuoti sudarant viešųjų pajamų ir išlaidų sąmatą, vadinamą bendruoju šalies biudžetu.

Pabrėžtina, jog valstybės pajamos ir valstybės biudžeto pajamos negali būti tapatinamos, nes valstybės pajamos yra platesnė sąvoka, kuri apima ne tik valstybės biudžetą, bet ir savivaldybių biudžetuose bei kituose valstybės pinigų fonduose kaupiamas valstybės piniginius išteklius.⁹¹ Konstitucinis teismas, pasisakydamas apie Lietuvos biudžetinę sistemą ir valstybės biudžetą, yra išaiškinęs, jog Lietuvos Respublikos biudžetas yra centralizuotas piniginių išteklių fondas, kuriame sukaupiama ir paskirstoma dalis nacionalinių pajamų, biudžete sukaupiama nacionalinių pajamų dalis, kuri sudaro būtinas sąlygas įgyvendinti valstybės švietimo, kultūros, mokslo, sveikatos apsaugos, socialinio aprūpinimo bei socialinės šalpos, gamtos apsaugos programas, plėtoti ūkį,

⁸⁸ Kauno technologijos universitetas. Valstybės finansų sistema [interaktyvus]. [žiūrėta 2019 m. kovo 9 d.]. Prieiga per internetą: <http://distance.ktu.lt/kursai/verslumai/finansu_valdymas_II/116991.html>.

⁸⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas "Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams". *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 181-6708.

⁹⁰ PAPRAITĖ, V., PROPOKOVIČIENĖ Ž., URNIEŽIENĖ, R. Lietuvos biudžeto sistema ir kontrolė. *Ekonomikos vystymasis: procesai ir tendencijos*. Vilniaus kolegija, 2017, p. 210.-217.

⁹¹ BALKEVIČIUS, A. *Biudžeto rizikos valdymas*. Vilnius: Registrų centras, 2017, p. 328.

išlaikyti valstybės valdžios ir valstybės valdymo įstaigas bei stiprinti krašto apsaugą.⁹² Iš šio teismo išsaikinimo galima spręsti, jog visos Lietuvos valstybės surenkamos pajamos, tame tarpe ir nebiudžetinių fondų pajamos yra skiriamos bendrai valstybės biudžetinei politikai įgyvendinti. Remiantis šiuo požiūriu, galime teigti, jog nacionalinis valstybės biudžetas ir nebiudžetiniai fondai sudaro vieningą valstybės biudžetinę sistemą.

Prancūzijos, kuri yra unitarinė valstybė, finansinę sistemą sudaro šie elementai:

1. centrinis šalies biudžetas;
2. vietiniai (savivaldų) biudžetai;
3. specialūs fondai;
4. valstybinių įmonių finansai;

Paminėtina, jog į Prancūzijos biudžetinę sistemą įtraukiami sveikatos apsaugą ir socialinį draudimą užtikrinantys fondai ir jų biudžetai, jie vadinami specialiaisiais fondais, kuriose kaupiamos lėšos skirtos socialiniam, ekonominiam sveikatos, administravimo ir kitiems sektoriams finansuoti. Nors toks teisinis reguliavimas nėra tiesiogiai įtvirtintas Prancūzijos biudžetiniame įstatyme, tačiau tai galima spręsti pagal finansų sistemos modelį. Prancūzijos finansų sistema yra valdoma centralizuotai, todėl visi valstybiniai mokesčiai yra sutelkti valstybės biudžete. Griežtai atskiri mokesčiai, imami į centrinį ir vietinį biudžetus.⁹³ Tai susiję su griežta valstybės politika: vietiniai biudžetai turi būti nedeficitiniai ir užtikrinti vietos poreikių pakankamą finansavimą.⁹⁴ Taigi, viena vertus, pabrėžiamas valstybės, vietos savivaldos biudžetų bei pinginių fondų savarankiškumas, tačiau kita vertus, šie visi elementai sudaro bendrąjį šalies biudžetą. Atitinkamai, į Prancūzijos biudžetinę sistemą ir biudžeto sampratos suvokimą įtraukiami ir nebiudžetiniai fondai.

Apibendrinant galima teigti, jog biudžeto sampratos kategorija mokesčių teisės prasme yra gana plati, apimanti valstybės biudžetą, savivaldybių, valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą, privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą, garantinio fondo biudžetą, rezervinį (stabilizavimo) fondo biudžetą, VĮ Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo biudžetą, ilgalaikio darbo išmokų fondo biudžetą, per kurios yra paskirstomi valstybės surinkti mokesčiai. Nacionalinio biudžeto kategorija apima tik

⁹² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 55 straipsnio antrosios dalies 1 punkto, 56 straipsnio ketvirtosios dalies 1, 2 punktų ir 58 straipsnio trečiosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 67-1696.

⁹³ BUŠKEVIČIŪTĖ, E., PUKELIONĖ, V. *Valstybės mokesčių sistema*. Kaunas: Technologija, 1998, p. 148.

⁹⁴ *Ibid.*

valstybės ir savivaldybės savarankiškus biudžetus. Galime daryti išvadą, jog biudžeto samprata siaurąja ir plačiąja prasme yra skirtingos, bei priklausomai nuo pasirinktos stebėjimo prizmės gali būti suvokiama skirtingai, tačiau abi sampratos yra teisingos, vertinant iš perspektyvos, jog valstybės biudžetas yra suformuotas iš įstatymais nustatytų mokesčių ir yra vientisas pajamų ir išlaidų planas biudžetiniams metams.

2.4. Prancūzijos ir Lietuvos Respublikos biudžeto sistemos panašumui

Atlikus Lietuvos ir Prancūzijos biudžetinės sistemos palyginimą galime nustatyti daugiau panašumų nei skirtumų. Galbūt dėl susiklosčiusios romų - germanų teisės tradicijos ar istorinių veiksnių, abi biudžetinės sistemos yra gana artimos:

- 1) biudžetas apibūdinamas kaip parlamento priimamas, subalansuotas, periodiškasis, viešas ir visuomenei prieinamas teisės aktas, numatantis valstybės pajamų ir išlaidų paskirstymą biudžetinių metų laikotarpiui;
- 2) biudžetas yra reglamentuotas Konstituciniu lygmeniu, kaip neatsiejama valstybės dalis. Skirtingai nei Lietuvoje, Prancūzijoje biudžeto sandaros įstatymas yra Konstitucinis;
- 3) biudžetas susaistytas tarptautiniais viešųjų finansų teisės principais, siekiant kuo efektyviau panaudoti valstybės piniginius išteklius, svarbiausiai, viešumo, skaidrumo, subalansuotumo;
- 4) Prancūzijoje valstybės biudžetas tvirtinamas vieniems biudžetiniams metams, kurie sutampa su kalendoriniais metais, t.y, nuo sausio 1 d. iki gruodžio 31 d, tokiu būdu atspindimas biudžeto periodiškumo principas;
- 5) biudžetas suvokiamas kaip parlamento išskirtinės kompetencijos teisės aktas, kuris, analogiškai Lietuvos valstybei, yra įgyvendinamas vykdomosios institucijos;
- 6) Prancūzijos biudžetinė sistema, taip pat kaip ir Lietuvoje, sudaro valstybės, administracinių vienetų ir specialiųjų fondų biudžetą, kuriose kaupiamos lėšos skirtos socialiniam, ekonominiam sveikatos, administravimo ir kitiems sektoriams finansuoti;
- 7) biudžetas yra programinis pajamų ir išlaidų planas, kadangi jo lėšos yra paskirstomos pagal valstybės programas, kuriomis siekiama pagerinti visuomenės socialinę, ekonominę, sveikatos apsaugos būklę.

3. BIUDŽETO SAMPRATOS ĮTVIRTINIMAS TEISINIAME REGULIAVIME

3.1. Biudžeto teisinis reguliavimas

Kalbant apie valstybės biudžeto santykių reguliavimą, galime pastebėti, jog valstybės biudžeto sudarymas yra reglamentuotas įvairaus lygio teisės aktais: Lietuvos Respublikos Konstitucija, biudžeto sandaros įstatymu, valstybės išdo įstatymu, savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu, Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtinta strateginio planavimo metodika bei valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėmis.

- 1) Lietuvos Respublikos Konstitucijoje⁹⁵, biudžetas reglamentuotas 121 str. - 132 str., apibūdinta biudžeto sistema, nustatyti biudžeto pajamų šaltiniai bei biudžetinių metų pradžia ir pabaiga, nurodyta, kad biudžeto projektą rengia Vyriausybė, svarsto ir įstatymą priima Seimas. Konstitucijoje biudžeto nuostatos yra gana lakoniškos ir trumpos, todėl galime teigti, jog Konstitucija nesuvaržo ir palieka galimybę pagal poreikį, keliamus tikslus ir atsižvelgiant į visas kitas aplinkybes reglamentuoti biudžeto sandarą ir procesą.⁹⁶ Atitinkamai, Konstitucijos lygiu yra palikta didelė valstybės autonomija nusistatyti biudžeto ir jo proceso kryptis.
- 2) biudžeto sandaros įstatymas išsamiau reglamentuoja biudžeto tikslus, sudarymą, priėmimą ir vykdymą. Šis įstatymas yra pagrindais įstatymas, kuris nustato biudžeto planavimo, lėšų naudojimo kryptis, kontrolės nuostatas.⁹⁷
- 3) valstybės išdo įstatymas⁹⁸ reglamentuoja valstybės išdo funkcijas, paskirtis, nurodo kokie valstybės biudžetui priskirti surinkti mokesčiai, kitos įmokos ir rinkliavos pervedami į valstybės išdo bendrąją sąskaitą.
- 4) savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas⁹⁹ reglamentuoja savivaldybių biudžeto lėšų paskirstymą, planavimą ir vykdymą.

⁹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybes žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

⁹⁶ BUTKEVIČIUS A. *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimo pagrįstumo didinimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai. Ekonomika Nr. (04S). Vilnius: Vilniaus technika, 2008, p. 36.

⁹⁷ BIDVAINIS, J, BUTKEVIČIUS, A. *Ekonomikos teorija ir praktika*. Vilnius: Lietuvos bankas, 2003, p.20.

⁹⁸ Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 100-2001.

⁹⁹ Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. *Valstybes žinios*, 1997, Nr. 69-1743.

- 5) valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės.¹⁰⁰ Šiose taisyklėse išsamiai yra reglamentuotos biudžeto įgyvendinimo procedūros. Nuo biudžeto priėmimo iki jo vykdymo, įskaitant biudžeto rengimą, finansinių rodiklių nustatymą, tvirtinimą, vykdytojo atsakomybės klausimus.
- 6) Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtinta strateginio planavimo metodika.¹⁰¹ Įtvirtinamos strateginio planavimo taisyklės, programos.

Vienoje iš labiausiai išsivysčiusių Europos sąjungos valstybėje, tokioje kaip Prancūzija, valstybės biudžeto sudarymo, vykdymo ir kontrolės teisinis pagrindas yra 1958 metų Prancūzijos Respublikos Konstitucija.¹⁰² Konstitucijos 34 str. biudžetas yra apibūdinamas kaip „finansų aktas“, kuris nustato valstybės pajamas ir išlaidas. Panašiai kaip ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, Prancūzijos Konstitucijoje nėra plačiai reglamentuojama valstybės finansų sritis. Konstitucijoje yra įtvirtinta, jog socialinės apsaugos finansavimo įstatymai detaliau reglamentuoja valstybės finansų sritį ir, atsižvelgiant į numatomas pajamas, nustato išlaidų tikslus. Konstitucijos 47 str. numatyta, kad finansų aktus prima parlamentas, „*Cour des comptes*“ stebi Vyriausybės veiksmus įgyvendinant finansų akto projektą, padeda parlamentui kontroliuoti šį vykdymo procesą.¹⁰³ Pagrindinis įstatymas, reglamentuojantis Prancūzijos biudžeto rengimo, priėmimo ir vykdymo nuostatas yra 2001 m. Konstitucinis biudžeto įstatymas, vadinamas *Loi organique relative aux lois de finances*, po jo seka kiti teisės aktai, smulkiau reglamentuojantys biudžeto procedūras. Atitinkamai, Prancūzijos biudžetas yra reglamentuotas konstituciniu įstatymu.

3.2. Biudžeto sudarymo principų reikšmė

Svarbu paminėti, jog viešojoje finansų teisėje, kuri reglamentuoja viešųjų pajamų gavimo ir paskirstymo procesą, yra nustatyti tam tikri standartai, dar vadinami principais, kurie nustato valstybės finansinės politikos kryptis. Principais remiantis yra sudaromas

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“ *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455.

¹⁰¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-2312.

¹⁰² France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008 [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 10 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en>.

¹⁰³ *Ibid.*

valstybei gyvybiškai svarbus centralizuotas pajamų ir išlaidų planas. Tai yra priemonė, užtikrinanti, kad valstybės lėšos būtų panaudotos efektingai, naudingai, o biudžetas suprantamas kaip šių lėšų naudojimo ir kontrolės instrumentas.

Biudžeto sudarymo principai yra reglamentuoti tarptautiniu, Europos sąjungos nacionaliniu lygiu. Tarptautinio valiutos fondo steigimo sutarties 4 str.¹⁰⁴ numatyta, kad šalys, pasirašiusios Tarptautinę valiutos fondo steigimo sutartį, kurios tikslas yra skatinti tarptautinį bendradarbiavimą pinigų politikos srityje, spręsti tarptautinio masto problemas, susijusias su pinigų politika yra įpareigosotos siekti vykdyti tokią ekonominę ir finansų politiką, kuri užtikrintų šalies finansinį ir ekonominį stabilumą, atitinkamai, privalo įgyvendinti sutartimi reglamentuotus tarptautinius principus. Vertinant Europos sąjungos viešosios finansų teisės principus, galime pastebėti, jog principai yra tiesiogiai įtvirtinti Europos sąjungos Maastrichto sutartyje ir Europos tarybos Finansų reglamente Nr. 966/2012.¹⁰⁵ Reglamente yra išskiriami periodiškumo, vieningumo principai, skaidrumo, patikimo finansų valdymo, subalansuotumo, konkretumo, universalumo, periodiškumo ir apskaitos vieneto principai.¹⁰⁶ Biudžetas yra viešosios finansų teisės lygmeniu sudarytas pajamų ir išlaidų planas, kuris būdamas lėšų panaudojimo instrumentu, padeda užtikrinti valstybės ekonominį valdymą. Remiantis viešosios finansų teisės principais, galima suformuluoti atitinkamą biudžeto sampratą, kartu akcentuojant neatsiejamą ryšį tarp principų bei formuojamo biudžeto, atitinkamai, biudžetas yra ne bet koks pajamų ir išlaidų planas, tačiau paremtas žemiau išvardintais griežtais kriterijais, pamatinėmis nuostatomis.¹⁰⁷

Biudžetas kaip periodiškasis teisės aktas. Periodiškumo principas reiškia, kad biudžetas turi būti sudaromas tam tikram laikotarpiui, paprastai Lietuvoje jis sudaromas 12 mėnesių, skaičiuojant nuo sausio 1 d. iki gruodžio 31 d. Šis principas įgyvendina poreikį formuoti daugiafunkcines operacijas, reiškiant, jog įsipareigojimai įvedami per ilgesnį laikotarpį negu per finansinius metus, kas skatina sudaryti ilgalaikius įsipareigojamus laikantis griežtų terminų.

Biudžetas kaip vieningas mechanizmas. Vieningumo principas reiškia, kad visos pajamos ir išlaidos turėtų atsispindėti viename dokumente, į biudžeto projektą privalo būti įtrauktos visos valstybės ir savivaldybės gaunamos pajamos bei visos išlaidos. Tiek

¹⁰⁴ 1944 m. liepos 22 d. Tarptautinio valiutos fondo steigimo sutartis. TAR, 2017, Nr. 16524

¹⁰⁵ 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, specialusis leidimas, 4 skyrius, p. 56

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ 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, specialusis leidimas, 4 skyrius, p. 56.

valstybės, tiek savivaldybės biudžetai sudaromi ir vykdomi remiantis vieningais teisės aktais, vieninga finansine atskaitomybe ir vieninga biudžeto išlaidų ir pajamų klasifikacija.

Biudžeto savarankiškumas. Įstatymiškai įtvirtinta, jog tiek valstybės, tiek savivaldybių biudžetai yra savarankiški, turi savarankiškas, priskirtąsias pajamas, savarankiškas išlaidų kryptis, savarankišką biudžetinę kompetenciją. Analizuojant valstybės ir savivaldybių biudžetų santykį, atkreiptinas dėmesys, jog vienas iš svarbiausių biudžeto instituto principų yra biudžeto vieningumo principas, kuris numato, jog visos valstybės pajamos yra kaupiamos bendrai viename izde, o tik vėliau yra paskirstomos pagal finansavimo kryptis. Tačiau, kaip tokiu atveju būtų su valstybės ir savivaldybės biudžeto bendrumu, ar galime teigti, jog valstybės ir savivaldybės biudžetas sudaro bendrą valstybės biudžetinę sistemą ir biudžeto apibrėžimą? Iš esmės valstybės ir savivaldybės biudžetai yra sudaromi skirtingai – iš skirtingų pajamų, yra rengiami ir tvirtinamas skirtingų subjektų. Kita vertus, galime teigti, jog valstybės ir savivaldybės biudžetas yra bendras dėl kelių priežasčių. Visų pirma, valstybės finansų sistemą sudaro visuma finansinių grandžių, kurių paskirtis aprūpinti valstybę pinigineis lėšomis, būtinoms jai vykdant ekonomines, socialines ir politines funkcijas.¹⁰⁸ Kiekviena iš grandžių yra savarankiška, tačiau tuo pačiu priklauso bendrai biudžetų sistemai. Viena iš grandžių – savivaldybės biudžetai, kuriuose yra kaupiamos lėšos socialinėms, ekonominėms, bei kitoms vietinės reikšmės programoms finansuoti ir vietos savivaldos įstaigoms ir institucijoms išlaikyti. Savivaldybių biudžetų lėšų surinkimas grindžiamas vietinės reikšmės programų įgyvendinimo finansavimo būtinybe. Antra, valstybės ir savivaldybių finansiniai rodikliai yra patvirtinami bendru Seimo priimamu įstatymu. Trečia, valstybės biudžeto lėšomis yra dengiamos savivaldybių biudžeto išlaidos, skiriami asignavimai savivaldybėms. Dotacijos Lietuvos savivaldybėms yra skiriamos iš valstybės biudžeto. Valstybės biudžeto lėšos kaip dotacijos Lietuvos savivaldybių biudžetams skiriamos siekiant šių tikslų:¹⁰⁹ savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginti, valstybinėms, savivaldybei perduotoms, funkcijoms atlikti, Seimo ir Vyriausybės patvirtintoms programoms vykdyti. Dotacijų dydžiai savivaldybėms tvirtinami atitinkamų biudžetinių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu. Šiuo įstatymu tvirtinama valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos bei valstybės biudžeto bendrosios dotacijos ir jų kompensacijos. Tiek valstybės pajamos, tiek savivaldybių biudžetų pajamos yra piniginiai ištekliai, kurie yra valstybės ar

¹⁰⁸ Kauno technologijos universitetas. Valstybės finansų sistema [interaktyvus]. [žiūrėta 2019 m. kovo 9 d.]. Prieiga per internetą: <http://distance.ktu.lt/kursai/verslumas/finansu_valdymas_II/116991.html>.

¹⁰⁹ BIVAINIS, J., BUTKEVIČIUS, A. Tarpbiudžetinių lėšų paskirstymas. *Pinigų studijos*, 2003, p. 38.

savivaldybių nuosavybė ir pervedami į valstybės arba savivaldybių biudžetus. Šie resursai yra panaudojami vykdyti savivaldybių (valstybės) funkcijas ir uždavinius. Metų pabaigoje, savivaldybių nepanaudotos valstybės biudžeto lėšos privalo būti gražinamos į valstybės biudžetą. Pasak autorių, Juozo Bivainio ir Algirdo Butkevičiaus¹¹⁰, savivaldybių finansavimas yra tiesiogiai priklausomas nuo savivaldybėms priskirtų funkcijų ir uždavinių įgyvendinimo masto. Todėl galima teigti, jog savivaldybių biudžetų pajamos ir išlaidos yra priklausomos nuo savarankiškai savivaldybėms paskirtų ir centrinės valdžios deleguotų funkcijų įgyvendinimo apimties. Pažymėtina ir kita pozicija, jog savivaldybių biudžetai nėra visiškai nepriklausomi ir savarankiški. Nėra aiškiai nustatyta kiek centrinė įstatymų leidžiamoji bei vykdomoji valdžia gali kištis į savivaldybių funkcijų vykdymą, pajamų perskirstymas per valstybės ir savivaldybių biudžetus yra problemiškas. Detalus ir tinkamas funkcijų paskirstymas tarp valstybės ir savivaldos institucijų savaime užtikrintų racionalų išteklių paskirstymą. Konstitucijoje numatyta, kad savivaldybių biudžetai yra savarankiški, tačiau valstybė, nustatydamą įplaukų dydį į savivaldybių biudžetus riboja jų savarankiškumą. Tai pasireiškia, kuomet Seimas kiekvienais metais tvirtindamas valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą, nustato valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų dydžius. Savivaldybėms šiuo įstatymu tvirtinama gyventojų pajamų mokesčio dalis, tenkanti visų savivaldybių biudžetams nuo pajamų į nacionalinį biudžetą. Atitinkamai, nemažą dalį savivaldybių biudžetų sudaro iš valstybės biudžeto gaunamų pajamų ir asignavimų dydžiai, kurie paskaičiuojami teisės aktų nustatyta tvarka.

Taigi, nors valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamos yra atskiras reiškinys, šios pajamos sudaro vientisą sistemą. Galima teigti, jog valstybės biudžetas yra valstybės suverenumo atributas, o savivaldybių biudžetai yra jų nepriklausomumo garantas. Savivaldybių biudžetuose yra lėšos, kuriomis savivaldybės disponuoja savo nuožiūra, tiksliau sakant, tenkina tam tikros bendruomenės poreikius, taigi, savivaldybių biudžete esančios lėšos yra savivaldybės nuosavybė. Dėl išvardijamų aplinkybių, galime teigti, jog valstybės ir savivaldybių biudžetai yra savarankiški ir nepriklausomi, jų sudarymas, patvirtinimas ir vykdymas yra reglamentuojamas skirtingų įstatymų bei skirtingų subjektų, tačiau kartu jie sudaro bendrą nacionalinį valstybės biudžetą, reikalingą valstybės socialinei ir ekonominei gerovei užtikrinti. Dėl šių priežasčių, galime teigti, jog valstybės ir savivaldybės biudžetai, būdami savarankiški, sudaro bendrą biudžetinę sistemą.

¹¹⁰ *Ibid.*

Biudžetas kaip subalansuotas pajamų ir išlaidų planas. Subalansuotumo principas pasireiškia tuo, jog išlaidos turi atitikti pajamas. Ekonominiu požiūriu ši taisyklė nurodo subalansuoti valstybės biudžeto išlaidas pagal pajamas ir finansavimą. Įstatyme turi būti nustatytos ir apibrėžtos pajamos, išlaidos ir jų subalansavimo koncepcija. Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, jog iš konstitucinės valstybės biudžeto sampratos, konstitucinio atsakingo valdymo principo kyla būtinybė, jog valstybės biudžetas turi būti realus, jame numatytos pajamos ir išlaidos turi būti pagrįstos visuomenės ir valstybės reikmių bei galimybių įvertinimu.¹¹¹ Seimas turi nustatyti išlaidų ir pajamų ribas. Dar kitaip šis principas gali būti vadinamas balanso principu. Biudžeto pajamos ir išlaidos turėtų sutapti arba būti labai panašios, tačiau, kaip rodo praktika, tai įvykdyti pavyksta nedaugeliui valstybių.¹¹²

Biudžetas kaip skaidrumo principo įgyvendinimas. Skaidrumo principas reiškia, jog priimant biudžetą turi būti laikomais atitinkamų reikalavimų. Vyriausybė, kuri sudaro biudžeto projektą, turi skelbti viešai apie planuojamas valstybės išlaidas ir pajamas. Priimant biudžeto projektą jis turi būti svarstomas viešai. Vykdamas biudžetą, turi būti viešai skelbiama apie šalies biudžeto vykdymą. Tai svarbus principas, kurio dėka didinamas viešųjų finansų ir valstybės politikos skaidrumas bei vykdoma visuomeninė kontrolė, leidžiant visiems asmenims žinoti kam bus paskirstomos valstybės surinktos lėšos. Skaidrumo principas praktikoje yra tapatinamas su viešumo principu, jog biudžetas būtų viešai skelbiamas ir visiems norintiems lengvai prieinamas. Tai reiškia biudžeto sistemos atvirumą ne tik valstybės institucijoms, bet ir visai visuomenei, siekį visapusiškai atspindėti biudžeto pajamas ir išlaidas, atskirų elementų skaičiavimo metodikos atvirumą, biudžeto vykdymo ataskaitų tikslumą patikimumą ir efektyvumą, taip pat aiškiai apibrėžti jo rengimo, patvirtinimo ir vykdymo procedūras, kontrolės mechanizmus.

Biudžetas kaip efektyvi išteklių naudojimo priemonė. Efektyvumo principas reiškia, jog vis labiau akcentuojamas efektyvių biudžeto rezultatų siekimas nuolat tobulinant biudžeto procesą, remiantis kitų šalių praktika bei rekomendacijomis. Šio principo reikalavimai turėtų būti nustatyti įstatyme, pavyzdžiui, kartu su biudžeto projekto pateikimu įstatymų leidėjui vykdomoji valdžia turi pateikti informaciją apie pasiektus bei

¹¹¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2002 m. liepos 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo 39 straipsnio, Lietuvos Respublikos mokslo ir švietimo ilgalaikio finansavimo įstatymo 1, 2 ir 3 straipsnių, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 18 straipsnio 2 dalies ir Lietuvos Respublikos Seimo statuto 172 straipsnio 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 72-3080.

¹¹² PUPKUTĖ, A. *Lietuvos valstybės biudžetas ir jo balansavimas*. [interaktyvus] [žiūrėta 2019 m. kovo 9 d.]. Prieiga per internetą: <<https://epublications.vu.lt/object/elaba:16251275/16251275.pdf>>.

ateityje siektinus rezultatus. Biudžeto valdytojai pasibaigus biudžetiniams metams turėtų taip pat pateikti įstatymų leidėjui ataskaitą apie rezultatus.

Biudžetas kaip stabilus teisės aktas. Stabilumo principas reiškia, jog vyriausybės turi pateikti vidutinio laikotarpio finansinį planą, kuriame turi atsispindėti tikslai, nustatantys biudžetą ir valstybės skolą. Toks planas užtikrina tam tikrą stabilumą bei nuspėjamumą. Toks biudžeto nuspėjamumas turi užtikrinti teisinį stabilumą ir teisėtus lūkesčius.

Biudžetas kaip tikslus pajamų ir išlaidų planas. Biudžeto tikslingumo principas reiškia, jog biudžetas gali būti suprantamas kaip tikslus pajamų ir išlaidų planas nustatytam laikotarpiui. Tikslingumo principas pasireiškia tuo, jog biudžeto planuojamos pajamos ir išlaidos, joms skirtinos sumos ir laikotarpiai turi būti tiksliai nurodytos biudžeto dokumente. Šiame kontekste, paminėtina, jog valstybės biudžetas yra gana lankstus vertinant pajamų gavimo būdus bei paskirstant išlaidas. Kiti biudžetai nėra tokie kaip valstybės biudžetas, jie turi iš anksto numatytas ar ekonominių rodiklių sąlygotas pajamas ir išlaidas. Tarkime, valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas, kurio pajamos ir išlaidos yra griežtai paskirstytos ir ribojamos socialinio draudimo kontekste. Savivaldybių atžvilgiu, pajamos nėra griežtai apibrėžtos, nes visgi, savivaldybės tarnyba gali numatyti įvairius pajamų gavimo šaltinius, tačiau išlaidos yra gana griežtai reglamentuotos, kadangi turi iš anksto numatytą paskirtį. Skirtingai, valstybės biudžetas neturi apibrėžto ir baigtinio biudžeto pajamų sąrašo, taip pat, neturi ir apibrėžtų biudžeto išlaidų kryptių, nes numatytosios gali būti keičiamos pagal valstybėje susiklosčiusius poreikius ir būtinumą.

Biudžetas kaip taupus valstybės išteklių panaudojimo mechanizmas. Taupumo principas reiškia, jog valstybės kaupiamos lėšos neturi būti švaistomos, turi būti panaudotos racionaliai, įgyvendinant kuo daugiau rezultatų mažesnėmis sąnaudomis. Taupumo ir ekonomiškumo principo įgyvendinimas yra išties sudėtingas uždavinys: nėra lengva rasti geriausios kainos ir didžiausios naudos santykį, taip pat nustatyti, ar buvo galima atrasti geresnę alternatyvą.¹¹³

Biudžetas kaip valstybės funkcijų atlikimo priemonė. Valstybės funkcijų atlikimo principas reiškia, jog turi būti sukurtas ir finansuojamas mechanizmas, kurio reikia efektyviam valstybės funkcionavimui. Visos valstybės vykdo tokias funkcijas: tvarkos palaikymas, krašto apsauga, socialinė ir kultūros politika, krašto administravimas.¹¹⁴ Siekiant tinkamai įgyvendinti šiais funkcijas, yra reikalingos lėšos, skirtinos tiek valstybės administraciniam aparatui finansuoti, tiek tiksliniams fondams, per kurios būtų

¹¹³ DZEMYDAITE, G, PUPKUTĖ, A. Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*. 2016, Nr. 8(2), p. 217.

¹¹⁴ BUTKEVIČIUS A. *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimo pagrįstumo didinimas*. Daktaro disertacija. Vilniaus Gedimino technikos universitetas. *Socialiniai mokslai. Ekonomika Nr. (04S)*, 2008, p. 28.

įgyvendintos minėtos funkcijos. Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad konstitucinis atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės imperatyvas, būtinumas užtikrinti konstitucines asmens teises ir laisves bei apsaugoti kitas Konstitucijoje įtvirtintas vertybes suponuoja vyriausybės pareigą rengiant valstybės biudžeto projektą ir Seimo pareigą svarstant ir tvirtinant valstybės biudžetą atsižvelgti į Konstitucijoje įtvirtintas valstybės funkcijas, į esamą ekonominę ir socialinę padėtį, į visuomenės ir valstybės poreikius bei galimybes, į turimus ir numatomus gauti finansinius išteklius bei valstybės įsipareigojimus.¹¹⁵ Atitinkamai per biudžeto vykdymą turi būtų užtikrintas stabilus ir efektyvus priskiriamų funkcijų atlikimas.

Siekiant efektyviai, sklandžiai bei taupiai suformuoti bei valdyti valstybės lėšas praktikoje yra taikomi įvairūs biudžeto formavimo principų rinkiniai. Galima daryti prielaidą, jog jei valstybė, formuodama biudžetą vadovausis minėtais principais, biudžetas bus suformuotas tinkamai ir sklandžiai, atliks visuomenės gerovės poreikių tenkinimo funkciją.¹¹⁶ Autorių G. Dzemydaitės ir G. Pupkutės teigimu, sėkmingas biudžeto formavimo principų įgyvendinimas prisideda prie skaidrumo, sąžiningumo, atvirumo, piliečių įsitraukimo, atsakomybės didėjimo bei strateginio požiūrio formavimo, kadangi po pasaulinės ekonominės krizės šalims susiduriant su finansinio nestabilumo problemomis išryškėjo poreikis griežčiau kontroliuoti viešuosius finansus, siekiama atkreipti daugiau dėmesio į fiskalinių taisyklių ir biudžeto formavimo principų įgyvendinimo svarbą.¹¹⁷ Nagrinėjamu atveju, yra svarbu akcentuoti, jog biudžetas yra instrumentas, per kurį, naudojant yra įgyvendama valstybės fiskalinė politika.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ BALKEVIČIUS, A. *Biudžeto rizikos valdymas*. Vilnius: Registrų centras, 2017, p. 303.

¹¹⁷ DZEMYDAITĖ, G., PUPKUTĖ, A. Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*. 2016, Nr. 8(2), p. 211.

IŠVADOS

1. Biudžetas yra pagrindinis bet kurios valstybės finansų sistemos elementas ir atlieka svarbų ekonominį ir politinį vaidmenį bet kurioje šiuolaikinėje visuomenėje. Biudžetas bendrąja prasme suprantamas kaip valstybės lygmeniu sudarytas pajamų ir išlaidų planas. Biudžetas tuo pačiu yra suvokavimas kaip tautos valią ir interesus atspindintis finansinis planas, paremtas tarptautiniais, europiniais ir nacionaliniais viešųjų finansų standartais, padedančiais įgyvendinti tikslingą ir efektyvų viešųjų piniginių išteklių panaudojimą.
2. Biudžetas - tai sistema, apimanti nacionalinį ir konsoliduotą biudžetą. Vertinant siaurąją prasme arba finansų teises kontekste, biudžetas gali būti savarankiški valstybės ir savivaldybių biudžetai, sudarantys Lietuvos Respublikos finansinę sistemą. Vertinant biudžetą plačiąja prasme arba mokesčių teisės kontekste, biudžeto sąvoka yra kiek platesnė – apima valstybės, savivaldybių ir valstybės piniginių fondų biudžetus, kurie sudaro vientisą Lietuvos valstybės biudžetinę sistemą.
3. Biudžeto sampratos ribų nustatymui tam tikrą problemą kelia tai, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos 127 str. 1 d. įtvirtinta tik siauroji biudžeto samprata, pagal kurią nebiudžetiniai fondai į Lietuvos biudžetinę sistemą neįeina. Kyla klausimas dėl Lietuvos biudžetinės sistemos sampratos ribų. Nors įstatymiškai ir pabrėžiamas nebiudžetinių fondų ir savivaldybių biudžetų savarankiškumas, tačiau konsoliduotasis biudžetas sudaro vieningą Lietuvos valstybės viešųjų finansų sistemos grandį.
4. Lietuvos Respublikos biudžeto sistema yra iš esmės panaši į Prancūzijos biudžetinę sistemą. Prancūzijoje, parlamento patvirtinamas biudžetas yra suprantamas kaip „finansų aktas“, kuris nustato valstybės pajamas ir išlaidas. Prancūzijoje biudžetinė sistemą susideda iš valstybės biudžeto, savarankiškų vienetų biudžetų, savivaldų biudžetų, specialių fondų ir valstybės finansų įmonių biudžetų. Kaip ir Lietuvoje, į Prancūzijos valstybinę biudžetinę sistemą įtraukiami socialinio ir sveikatos draudimo fondų biudžetai, nors kartu akcentuojamas jų savarankiškumas. Tai parodo, jog nebiudžetiniai fondai iš esmės yra neatsiejama viešųjų finansų sistemos dalis bet kurioje valstybėje.
5. Biudžeto Lietuvos Respublikos teisės aktuose yra gana plačiai reglamentuotas. Įtvirtinama tiek biudžeto sudarymo, tvirtinimo, vykdymo bei kontrolės procedūros. Biudžeto sudarymo principai atlieka svarbų vaidmenį biudžeto funkcijų

įgyvendinime, nes biudžetas paremtas tarptautiniais viešosios finansų teisės standartais, kurie nustato tam tikrus biudžetinės sistemos rėmus bei yra biudžeto funkcijų įgyvendinimo instrumentas.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Teisės norminiai aktai

1. 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, specialusis leidimas, 4 skyrius, p. 56
2. 1944 m. liepos 22 d. Tarptautinio valiutos fondo steigimo sutartis. *TAR*, 2017, Nr. 16524.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.
4. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.
5. Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 100-2001.
6. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 69-1743.
7. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 91-3190.
8. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo 2019 metų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *TAR*, 2018, Nr. 20701.
9. Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 55-1287.
10. Lietuvos Respublikos garantijų darbuotojams jų darbdaviui tapus nemokiam ir ilgalaikio darbo išmokų įstatymas. *TAR*, 2016, Nr. 23708.
11. Lietuvos Respublikos Seimas. 2002 m. gegužės 30 d. nutarimas „Dėl rezervinio (stabilizavimo) fondo nuostatų patvirtinimo. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 56-2235.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“ *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-2312.

14. Lietuvos Respublikos energetikos ministro 2011 m. rugpjūčio 18 d. įsakymas „Dėl Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo nuostatų įgyvendinimo taisyklių patvirtinimo“. TAR, 2017, Nr. 21062.
15. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2017 m. kovo 13 d. nutarimas Nr. 167 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo plano patvirtinimo“. TAR, 2017, Nr. 417.
16. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2018 m. kovo 7 d. nutarimas Nr. 203 „Dėl Lietuvos Respublikos 2019 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo“. TAR, 2018, Nr. 3801.
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 patvirtintos „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 42-1455.
18. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2018 m. rugsėjo 26 d. nutarimas Nr. 973 „Dėl privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 48-2122.

Specialioji literatūra

1. Афанасьев, М.П. Экономика. Москва: юрайт, 2016, p. 226.
2. BALKEVIČIUS, A. *Biudžeto rizikos valdymas*. Vilnius: Registrų centras, 2017, p. 295- 320.
3. BIDVAINIS, J, BUTKEVIČIUS, A. *Ekonomikos teorija ir praktika*. Vilnius: Lietuvos bankas, 2003, p. 1- 20.
4. BUCKIŪNIENĖ, O., MEIDŪNAS, V., PUZNIAUSKAS, P. *Lietuvos finansų sistema*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 165 -168.
5. BUŠKEVIČIŪTĖ, E. *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 15-27.
6. BUŠKEVIČIŪTĖ, E., PUKELIONĖ, V. *Valstybės mokesčių sistema*. Kaunas: Technologija, 1998, p. 148-295.
7. JURGUTIS V. *Finansų mokslo pagrindai*. Kaunas: Kaunas, 1938, p. 24-25.
8. LEVIŠAUSKAITĖ, K., RŪŠKYS, G. *Valstybės finansai*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2003, p. 22-69.
9. MEDELIENĖ, A., SUDAVIČIUS, B. *Mokesčių teisė*. Vilnius: Valstybės įmonė registrų centras, 2011, p. 24-400.

10. RAKAUSINENĖ, O. R. *Valstybės ekonominė politika*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 500-546.
11. SMALENSKAS, G. *Finansai*. Vilnius: Homo liber, 2007, p. 300-318.
12. ŠAPOKA, A. *Lietuvos istorija*. Kaunas: Šviesos spaustuvė, 1936, p. 278-280.
13. VAINIENĖ, R. *Ekonomikos terminų žodynas*. Vilnius: Tyto alba, 2005, p. 1- 20.
14. ŽILĖNAS, A. *Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės finansų pagrindai. II dalis*. Vilnius: Lietuvos bankas, 1999, p. 50-56.
5. BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinė valstybės biudžeto doktrina. *Konstitucinė jurisprudencija*. 2012, Nr. 3 (27), p. 101.
6. BIVAINIS, J., BUTKEVIČIUS, A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. *Pinigų studijos*. 2002, p. 20-36.
7. DAVULIS, G. Lietuvos savivaldybių finansų struktūra ir raida. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2006, p. 69-78.
8. DZEMYDAITE, G, PUPKUTĖ, A. Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*. 2016, Nr. 8(2), p. 209-223.
9. JUKNELIENĖ, D. Lietuvos mokesčių sistemos raida. *Jaunųjų mokslininkų darbai*. 2005, Nr. 5(1), p. 127-130.
10. NOVIKEVIČIUS, V. Valstybės biudžeto ir biudžeto proceso istoriniai aspektai. *Jurisprudencija*. 2002, Nr. 31(23), p. 36-45.
11. PAPRAITĖ, V., PROPOKOVIČIENĖ Ž., URNIEŽIENĖ, R. Lietuvos biudžeto sistema ir kontrolė. *Ekonomikos vystamasis: procesai ir tendencijos*. 2017, p. 210.-217.
12. SENDA, A., SKAČKAUSKIENĖ, I. Veiksnių, turinčių įtakos nacionaliniam biudžeto balansui tyrimas. *Verslas XXI a.* 2014, Nr. 6(1), p. 50-55.
13. SUDAVIČIUS, B. Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje. *Teisė*. 2013, Nr. 87, p. 7-19.
14. BUTKEVIČIUS A. *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimo pagrįstumo didinimas*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai. *Ekonomika* Nr. (04S). Vilnius: Vilniaus technika, 2008, p. 20-36.
15. JARUTIENĖ, A. *Biudžeto proceso samprata ir struktūra*. Magistro darbas, Mykolo Romerio universitetas, 2011, p. 6-61.

Elektroniniai dokumentai:

1. STANKAITIENĖ, A. *Biudžetinių rodiklių analizė ir kai kurie priimtimumo kriterijai*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2019 m. kovo 9 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.lb.lt/uploads/documents/docs/publications/stankaitiene.pdf>>.
2. Lietuvių kalbos žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 7 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.lkz.lt/Visas.asp?zodis=samprata&lns=-1&les=-1>>.
3. World Wide Words anglų kalbos žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 27 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.worldwidewords.org/topicalwords/tw-bud1.htm>>.
4. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. sausio 28 d.]. Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas>>.
5. VMI prie LR finansų ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.vmi.lt/cms/documents/10162/9356963/Forma_1-VP_2018_07/b1af6fe9-c84c-4c84-b99e-2c57a1b028e3>.
6. Budget 2019: soutien le travail, investir pour l'avenir [interaktyvus]. [žiūrėta 2019 m. balandžio 11 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.economie.gouv.fr/files/files/Actus2018/dp_plf2019.pdf>
7. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2019 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <<http://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/valstybes-fondai-1/rezervinio-stabilizavimo-fondo-veikla-2>>.
8. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 17 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.sodra.lt/lt/socialinis-draudimas/sodros-istorija>>.
9. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2019 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <<http://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/valstybes-fondai-1/rezervinio-stabilizavimo-fondo-veikla-2>>.
10. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus]. [žiūrėta 2019 m. kovo 11 d.]. Prieiga per internetą: <[https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/2019%20m_%20biudzetas%20glaustai\(1\).pdf](https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/2019%20m_%20biudzetas%20glaustai(1).pdf)> .
11. France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008 [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 10 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en>.

12. LOI organique no 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (1) [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 2 d.] Prieiga per internetą: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000394028&categorieLien=cid%20_blank>.
13. Laisvoji enciklopedija [interaktyvus]. [žiūrėta 2019 m. vasario 28 d.] Prieiga per internetą: <https://fr.wikipedia.org/wiki/Budget_de_1%27%C3%89tat_fran%C3%A7ais>.
14. High Council for Public Finances (Haut Conseil des finances publiques, HCFP) [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. vasario 27 d.] Prieiga per internetą: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/France.pdf>>.
15. Kauno technologijos universitetas. Valstybės finansų sistema [interaktyvus]. [žiūrėta 2019 m. kovo 9 d.] Prieiga per internetą: <http://distance.ktu.lt/kursai/verslumas/finansu_v_aldymas_II/116991.html>.
17. PUPKUTĖ, A. *Lietuvos valstybės biudžetas ir jo balansavimas*. [interaktyvus] [žiūrėta 2019 m. kovo 9 d.] Prieiga per internetą: <<https://epublications.vu.lt/object/elaba:1651275/16251275.pdf>>.
18. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. *Valstybinio audito ataskaita privalomasis sveikatos draudimas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2019 m. vasario 23 d.] Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=2309>>.

Teismų praktika

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. liepos 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo 39 straipsnio, Lietuvos Respublikos mokslo ir švietimo ilgalaikio finansavimo įstatymo 1, 2 ir 3 straipsnių, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 18 straipsnio 2 dalies ir Lietuvos Respublikos Seimo statuto 172 straipsnio 1 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 72-3080.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. lapkričio 8 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1997 metų valstybės ir savivaldybių biudžetų pakeitimo įstatymo 6 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 96-3042.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl valstybės ir savivaldybių biudžetų rodiklių“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 5-186.

4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo, Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai.“ *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 5-186.
5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo, Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto 2009 metų rodiklių patvirtinimo, Lietuvos Respublikos 2009 metų privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymų, su jais susijusių kai kurių įstatymų ir kitų teisės aktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 19-938.
6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. balandžio 16 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 1 d. nutarimo kai kurių nuostatų išaiškinimo“. *Valstybės žinios*, 2014, Nr. 4507.
7. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų" 14 straipsnio (1993 m. sausio 12 d. redakcija), Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalies bei šios dalies 5 punkto, 15, 20 ir 21 straipsnių (2002 m. sausio 15 d. redakcija), Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 15 straipsnio 1 dalies 2, 4, 5 ir 6 punktų, šio straipsnio 2 ir 4 dalių, 16 straipsnio 10 dalies, 20 straipsnio (2002 m. spalio 29 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. sausio 17 d. nutarimo Nr. 27 "Dėl gyvenamųjų namų, būtinų valstybės reikmėms, išpirkimo" atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 24-1004.
8. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1997 m. liepos 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 55 straipsnio antrosios dalies 1 punkto, 56 straipsnio ketvirtosios dalies 1, 2 punktų ir 58 straipsnio trečiosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 67-1696.

SANTRAUKA

Magistro darbe analizuojama Lietuvos Respublikos biudžeto samprata ir reikšmė įvairiais aspektais. Darbe taip pat nagrinėjama valstybės ir savivaldybių biudžetų konsoliduota visuma ir konsoliduotasis biudžetas, siekiant palyginti biudžeto sampratą viešųjų finansų ir mokesčių teisės prasme. Siekiant atskleisti biudžeto sampratos ypatumus, darbe taip pat nagrinėjama savivaldybių biudžetų, valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto, privalomojo sveikatos draudimo fondo bei kitų tikslinių fondų vieta Lietuvos Respublikos biudžetinėje sistemoje, aptariama minėtųjų fondų biudžetų sandara ir santykis su nacionaliniu biudžetu. Magistro darbe keliama problematika dėl biudžeto, kaip centralizuoto valstybės pajamų ir išlaidų plano apimties ribų, nes pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintą biudžeto sampratą, į ją nepatenka valstybės pinigų fondai, o įstatymuose nėra tiesiogiai reglamentuota kas sudaro Lietuvos valstybės biudžetinę sistemą. Kaip tyrimo rezultatą galime teigti kad, valstybės biudžetas suprantamas kaip vientisas pajamų ir išlaidų planas, visuomenės poreikių tenkinimo mechanizmas, skirtas valstybės užduotims ir funkcijoms užtikrinti, vykdyti valstybinę fiskalinę politiką. Biudžeto funkcijų atlikimui didelę svarbą turi biudžeto principai, kurių dėka, biudžetui yra nustatomi griežti reikalavimai. Nustatyta, jog Lietuvos valstybės biudžetinę sistemą sudaro ne tik valstybės ir savivaldybių biudžetai, tačiau ir valstybės pinigų fondai. Toks reguliavimas suprantamas valstybės finansų centralizavimo kontekste, kadangi valstybės finansinė sistema yra paremta vieningumo principu.

SUMMARY

This master thesis analyzes the concept and significance of the budget of the Republic of Lithuania in order to clarify the concept of budget due to the prevailing variety of concepts and to define it in various aspects. The master thesis also analyzes the consolidated totality of the state and municipal budgets and the consolidated state budget in order to reveal the concept of the budget within the meaning of public finance and tax law. In order to reveal the peculiarities of the budget concept, the work also analyzes the location of municipal budgets, the state social insurance fund budget, compulsory health insurance fund and other target funds in the budget system of the Republic of Lithuania, discusses the structure of the budgets of the said funds and their relation to the national budget. The master thesis raises problems with the budget as a centralized scope of the central government revenue and expenditure plan, as the law does not directly regulate whether non-budgetary funds fall into the budgetary concept. In conclusion, the state budget is understood as a centralized and unified plan of income and expenditure, a mechanism for satisfying the needs of the society, for ensuring the tasks and functions of the state and for carrying out state fiscal policy. Budgetary principles, which make the budget strict requirements, are important for the budget function implementation. The state budget is a mechanism for meeting the needs of the society, to ensure the state tasks and functions and to strengthen the country's financial situation. The Lithuania budget system consists not only of the state and municipal budgets, but also of the state monetary funds. Such regulation is understood in the context of centralization of public finances, because the state financial system is based on the principle of unity.