

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedra

Karinos Pupeikytės
V kurso finansų ir mokesčių
teisės šakos studentės

Magistro darbas

**Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas ir jo santykis
su Lietuvos Respublikos valstybės biudžetu**

Vadovas: Prof. dr. Bronius Sudavičius
Recenzentas: Lekt. dr. Gediminas Užubalis

Vilnius
2020

TURINYS

ĮVADAS	2
1. VALSTYBĖS NEBIUDŽETINIAI FONDAI	5
1.1 Valstybės nebiudžetinių fondų sistema Lietuvos Respublikoje	7
2. VALSTYBINIO SOCIALINIO DRAUDIMO VALDYMO SISTEMA	10
2.1 Socialinės apsaugos raida kaip valstybinio socialinio draudimo atsiradimo pagrindas	10
2.2 Valstybinio socialinio draudimo modelis, valdymo sistema ir dalyviai	11
3. VALSTYBINIO SOCIALINIO DRAUDIMO FONDO BIUDŽETAS.....	18
3.1 Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto procesas	18
3.2 Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamos.....	23
3.3 Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto išlaidos.....	29
4. VALSTYBINIO SOCIALINIO DRAUDIMO FONDO BIUDŽETO SĄSAJA SU LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS BIUDŽETO FINANSAIS.....	33
4.1 Valstybinio socialinio draudimo įmokų priskyrimas mokesčiams ir išmokų prilyginimas draudimo išmokoms.....	33
4.2 Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto panašumai ir šių biudžetų sujungimo galimybė	35
IŠVADOS.....	43
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	46
SANTRAUKA	52
SUMMARY	53

IVADAS

Nagrinėjamos temos aktualumas. Socialinės apsaugos užtikrinimas yra viena iš pagrindinių Lietuvos Respublikos valstybės atliekamų funkcijų, kuriai kiekvienais metais iš valstybės biudžeto skiriama daugiausiai lėšų. Skiriamos lėšos siejamos tiek su kasdiniu gyventojų gerovės užtikrinimu, tiek su socialiai atsakingos valstybės egzistavimu ateityje. Lietuvai, kaip ir kitoms Rytų Europos valstybėms, prieš trisdešimt metų reikėjo sukurti socialinio draudimo sistemą nuo pamatų. Pažymėtina, kad ir šiai dienai aptariama sistema iki galo nėra suformuota, nes literatūroje nėra įvardijami pagrindiniai Lietuvoje vyraujančio socialinio draudimo principai. Socialinei apsaugai skirtos lėšos yra skiriamos ne tik iš valstybės biudžeto, tačiau kaupiamos atskirame, savarankiškame Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžete, kuris yra antras pagal dydį po valstybės biudžeto. Būtent šio biudžeto tikslingumas ir mastas nurodo nagrinėjamos temos aktualumą, remiantis tuo, kad lėšų panaudojimas susijęs su daugumos gyventojų interesais. Šio fondo pajamų pagrindas yra gyventojų mokamos privalomos arba savanoriškos įmokos, kurios susiklosčius tam tikroms aplinkybėms, pavyzdžiui, ligos, motinystės, nedarbo, senatvės atveju, suponuoja į teisę gauti atitinkamas socialinio draudimo išmokas. Literatūroje susiduriame su nuomonėmis, kad valstybės turimi finansai yra suvaldomi gerokai efektyviau, kai yra kaupiami centralizuotai – viename biudžete. Tiksliniam lėšų kaupimui ir panaudojimui, Lietuvoje buvo pasirinkta steigti nebiudžetinius fondus. Valstybinis socialinio draudimo fondas yra vienas iš šešių valstybės nebiudžetinių fondų. Su minimo fondo veikla dauguma Lietuvos gyventojų susiduria kasdieniame gyvenime, todėl būtina suprasti jo veikimą, biudžeto procesą, lėšų panaudojimą ir sąsają su pagrindiniu valstybės finansiniu įrankiu – valstybės biudžetu. Atitinkamai, remiantis šio magistro darbo nustatytais uždaviniais tikslui pasiekti, bus bandoma pagrįsti Valstybinio socialinio draudimo fondo atskirumo būtinybę. Kadangi panašus pobūdžio ir tematikos moksliniai darbai nebuvo paskelbti, tai nurodo šio magistro darbo temos aktualumą.

Darbo tikslas. Pagrindinis šio magistro darbo tikslas yra išnagrinėti Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo bruožus ir šio fondo biudžetą. Taip pat, išanalizuoti minėtojo fondo sąsają su Lietuvos Respublikos valstybės biudžetu ir egzistuojantį šių fondų atskirumą.

Darbo uždaviniai:

1. Atskleisti nebiudžetinių fondų steigimo reikiamybę ir išskirti pagrindinius jų požymius.
2. Nustatyti Lietuvos Respublikoje vyraujančią socialinio draudimo modelį.
3. Išnagrinėti Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto procesą, gaunamas pajamas ir patiriamas išlaidas.
4. Įvertinti Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto ir valstybės biudžeto panašumus, skirtumus, tarpusavio sąveiką ir atskirumo būtinybę.

Tyrimo objektas. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondas ir jo biudžetas.

Tyrimo metodai. Darbo tikslui pasiekti buvo taikomi ir tarpusavyje derinami skirtingi tyrimo metodai. Istorinis ir lyginamasis metodai buvo taikomi nagrinėjant atitinkamais metais į Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą gaunamas pajamas ir patiriamas išlaidas, bei nustatomus įmokų tarifus, norint tinkamai išanalizuoti įvardintų rodiklių pokyčius. Taip pat, lyginamasis metodas naudotas nagrinėjant Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto procesus. Istorinis metodas pritaikytas atskleidžiant valstybinio socialinio draudimo atsiradimo pagrindą Lietuvoje. Loginis – sisteminis metodas buvo taikomas analizuojant skirtingose šalyse vyraujančius socialinio draudimo modelius, atitinkamas jų savybes priskiriant Lietuvoje dominuojančiam modeliui. Šis metodas taikytas ir nagrinėjant skirtingų autorių pozicijas dėl valstybės nebiudžetinių fondų steigimo reikiamybės, taip pat socialinio draudimo įmokas gretinant su mokesčiais, o socialinio draudimo išmokas – su draudimo išmokomis. Dokumentų analizės metodas taikytas nagrinėjant Lietuvos Respublikos teisės norminiuose aktuose įtvirtintas nuostatas ir reguliavimą. Siekiant teisingo iškeltų darbo uždavinių įgyvendinimo, kartu su prieš tai minėtais metodais, sistemiškai taikytas aprašomasis metodas.

Darbo originalumas. Šiame magistro darbe pasirinktos temos nagrinėjamos kompleksiskai: Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas gretinamas su Lietuvos Respublikos valstybės biudžetu. Taip pat, socialinio draudimo įmokos lyginamos su mokesčiais, o išmokos – su draudimo išmokomis. Nusibrėžti darbo uždaviniai sujungia kelias skirtingas temas: valstybinių nebiudžetinių fondų sistemą,

valstybinio socialinio draudimo modelio apibūdinimą, Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto procesą, pajamas ir išlaidas, šio biudžeto lyginimą ir santykį su valstybės biudžetu ir jo atskirumo būtinybę. Per pastaruosius penkerius metus, autorės žiniomis nebuvo apgintas nei vienas magistro darbas, kurio tema būtų siejama su autorės pasirinkta. Kaip ir minėta, nustatyti darbo uždaviniai siejami su konkrečiomis temomis, kurios literatūroje nagrinėjamos atskirai. Šio darbo kompleksiskumas ir skirtingų temų aprėpimas nurodo jo originalumą.

Svarbiausi šaltiniai. Pagrindiniai šio magistro darbo šaltiniai yra Lietuvos Respublikos įstatymai, įtvirtinantys nebiudžetinių fondų sistemą, Valstybinio socialinio draudimo fondo veiklą, jo biudžetą ir atskiras socialinio draudimo rūšis. Taip pat, remtasi Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Seimo ir Konstitucinio teismo nutarimais. Norint praktiškai įvertinti Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto teisėtumą, nagrinėtos atitinkamais metais parengtos Valstybės kontrolės audito ataskaitos. Kalbant apie teisės doktrinos šaltinius, būtina paminėti B. Sudavičiaus ir M. Endrijaičio viešųjų finansų teisės vadovėlį (Vilnius, 2020), A. Medelienės ir B. Sudavičiaus mokesčių teisės vadovėlį (Vilnius, 2011) ir A. Bitino, A. Tartilo ir J. Litvaitienės socialinės apsaugos teisės vadovėlį (Vilnius, 2011). Nagrinėjant nebiudžetinių fondų steigimo priežastis, reikiamybę ir jų ypatumus, pasitelkiama užsienio teisės mokslininkų R. Allen, B. Dorotinsky, D. Radev ir C. M. Makeйкина darbais.

1. VALSTYBĖS NEBIUDŽETINIAI FONDAI

Nacionalinio biudžeto sąvoka yra aiškinama dvejopai. Aukščiausią teisinę galią turinčiame valstybės įstatyme – Lietuvos Respublikos Konstitucijoje – biudžetas yra suprantamas kaip savarankiškas valstybės ir savarankiškų vietos savivaldybių biudžetų junginys.¹ Taip ši sąvoka yra vartojama ir viešųjų finansų teisėje, ir pripažįstama kaip biudžeto sąvokos aiškinimas siaurąją prasme. Mokesčių teisėje biudžeto sąvoka aiškinama platesne prasme. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 2 straipsnio 3 dalyje biudžetas yra apibrėžiamas ne tik kaip valstybės ir savivaldybių biudžetų junginys, tačiau taip pat jam priskiriami pinigų fondai, į kuriuos teisės aktų numatyta tvarka mokami (paskirstomi) numatyti mokesčiai.² Apibendrinus šias dvi biudžeto sampratas, galime daryti išvadą, kad viešųjų finansų teisėje biudžetas yra suprantamas kaip nacionalinis, o mokesčių teisė laikosi konsoliduoto biudžeto apibrėžimo.

Konsoliduotas biudžetas yra sudarytas iš nacionalinio biudžeto ir nebiudžetinių fondų. Šis biudžeto apibrėžimas grindžiamas Biudžeto sandaros įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta nuostata, kad Lietuvos Respublikoje surenkami mokesčiai, privalomos įmokos, rinkliavos gali būti perskirstomi tik per valstybės ir savivaldybių biudžetus, Valstybinio socialinio draudimo fondą, Privalomojo sveikatos draudimo fondą, Rezervinį (stabilizavimo) fondą, Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondą, Garantinį fondą ir Ilgalaikio darbo išmokų fondą.³ Taigi, tokių lėšų perskirstymas į minėtuosius fondus identifikuoja nebiudžetinių fondų sistemą egzistuojančią Lietuvoje.

Prioritetinių poreikių tenkinimas yra vykdomas iš pajamų, esančių nacionaliniame biudžete. Šiame biudžete egzistuojančios pajamos neturi tikslinės paskirties. Kiekvienais metais planuojant biudžetą yra išskiriamos svarbiausios visuomenės sritys, kurios yra finansuojamos atitinkamą laikotarpį, tai yra biudžetinius metus. Siekiant efektyvesnio ir tikslingesnio visuomenės poreikių tenkinimo, prie egzistuojančio nacionalinio biudžeto yra steigiami tiksliniai valstybės piniginiai fondai. Nesant griežtos nacionalinio biudžeto tikslinės paskirties, minėtųjų fondų sukūrimas tapo orientyru socialinių ir ekonominių visuomenės gyvenimo sferų finansavimui.⁴

¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

² Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 63-2243.

³ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

⁴ СУДАВИЧУС Б. Государственные внебюджетные денежные фонды в Литовской Республике: фонд прекращения эксплуатации государственного предприятия «Игналинская атомная электростанция». Из *Публичные финансы и налоговое право: ежегодник*. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2015, выпуск 5, с. 52-53.

Pagal Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymo 2 straipsnio 7 dalį valstybės pinigiais fondais yra pripažįstami pagal Lietuvos Respublikos įstatymus įsteigti fondai, kurių sudarymo šaltinis yra valstybės piniginiai ištekliai ir kuriuose sukauptos lėšos naudojamos šių fondų veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose nustatytiems tikslams.⁵ Remiantis tuo, kas pateikta, daroma išvada, kad minėtieji fondai privalo būti steigiami ne jokio kito teisės akto, tačiau įstatymo pagrindu. Šią nuostatą patvirtina to paties įstatymo 9 straipsnis, kuris skelbia, kad visi valstybės piniginiai fondai, išskyrus Rezervinį (stabilizavimo) fondą, gali būti steigiami tik priėmus atitinkamą valstybės pinigų fondo įstatymą.

Kiekviename atitinkamo valstybės piniginio fondo steigimo įstatyme turi būti nurodoma fondo lėšų panaudojimo paskirtis, remiantis kuria yra suformuojami atitinkamo fondo įsteigimo tikslai. Nebiudžetiniai fondai gali būti klasifikuojami pagal įvairius požymius. Pagal finansuojamus tikslus fondai gali būti skirstomi: į fondus, kurie yra steigiami vienam tikslui finansuoti arba fondus, kurių įsteigimo priežastis yra kelių funkcijų finansavimas.⁶ Taip pat, fondus galima klasifikuoti ir pagal funkcinę paskirtį: į ekonominės, socialinės bei mišrios paskirties fondus.⁷ Lietuvos Respublikoje veikia šie valstybės nebiudžetiniai fondai: Valstybinio socialinio draudimo, Privalomojo sveikatos draudimo, Rezervinis (stabilizavimo), Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo, Garantinis ir Ilgalaikio darbo išmokų. Sekančiame šio darbo poskyryje bus trumpai aptarti minėtieji fondai. Atsižvelgiant į tai, kad šio magistrinio darbo objektas yra siejamas su Valstybinio socialinio draudimo fondu, išsami fondo analizė bus pateikta tolimesnėse magistrinio darbo dalyse.

⁵ Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 100-2001.

⁶ СУДАВИЧУС Б. Государственные внебюджетные денежные фонды в Литовской Республике: фонд прекращения эксплуатации государственного предприятия «Игналинская атомная электростанция». Из *Публичные финансы и налоговое право: ежегодник*. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2015, выпуск 5, с. 54.

⁷ KAZLAUSKIENĖ V. *Finansai*: mokojoji knyga. Kaunas: Leidykla „Technologija“, 2012, p. 56.

1.1 Valstybės nebiudžetinių fondų sistema Lietuvos Respublikoje

Privalomojo sveikatos draudimo fondas yra priskiriamas socialinės paskirties fondams. Šis fondas yra įsteigtas Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymo pagrindu. Privalomuoju sveikatos draudimu yra laikoma valstybės nustatyta asmens sveikatos priežiūros ir ekonominių priemonių sistema, garantuojanti privalomuoju sveikatos draudimu draudžiamiesiems asmenims, įvykus draudiminiam įvykiui, sveikatos priežiūros paslaugų teikimą ir išlaidų už suteiktas paslaugas, vaistus ir medicinos pagalbos priemones kompensavimą.⁸ Šios rūšies socialiniu draudimu yra draudžiami visi Lietuvos Respublikos piliečiai ir užsieniečiai, nuolat gyvenantys Lietuvos Respublikoje, taip pat turintys leidimą laikinai gyventi užsieniečiai, kurie teisėtai dirba, bei jų šeimos nariai. Privalomojo sveikatos draudimo fondo pajamas sudaro: minėtųjų asmenų įmokos ir už juos mokamos įmokos, valstybės biudžeto įmokos už asmenis draudžiamus valstybės lėšomis, valstybės biudžeto asignavimai, institucijų, vykdančių privalomąjį sveikatos draudimą, veiklos pajamos, savanoriškos juridinių ir fizinių asmenų įmokos ir kitos pajamos.⁹ Privalomojo sveikatos draudimo fondas turi savarankišką biudžetą, kuris nėra įtrauktas į nacionalinį valstybės biudžetą.

Rezervinis (stabilizavimo) fondas yra nebiudžetinis valstybės išteklių fondas, veikiantis kaip makroekonominis stabilizavimo veiksnys ir netiesioginis pinigų rezervas, iš kurio prireikus būtų skiriamas finansavimas galimų ekstremalių situacijų ir ekonominės grėsmės atveju.¹⁰ Šis fondas yra ekonominės paskirties ir buvo įsteigtas ne vienos, o kelių funkcijų finansavimui. Būtina paminėti ir tai, kad Rezervinis (stabilizavimo) fondas yra vienintelis fondas, kuris nėra įsteigtas atitinkamo valstybės pinigų fondo įstatymo pagrindu. Minėtasis Fondas yra įsteigtas vadovaujantis Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymu.¹¹ Fondo finansinį pagrindą sudaro: 50 procentų lėšų, gautų įstatymų nustatyta tvarka privatizavus valstybei nuosavybės teise priklausančius akcijų paketus, 50 procentų gautų į valstybės biudžetą dividendų, 50 procentų lėšų, gautų pardavus valstybės nekilnojamąjį turtą ir kitus nekilnojamus daiktus viešo aukciono būdu, 50 procentų lėšų, gautų pardavus valstybinės žemės sklypus ir kitos teisėtai gautos lėšos.¹² Fondo lėšos yra

⁸ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. 2019 m. kovo 10 d. Valstybinio audito ataskaita privalomasis sveikatos draudimas, Nr. VA-P-10-2-3.

⁹ Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 55-1287.

¹⁰ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2019 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <<http://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/valstybes-fondai-1/rezervinio-stabilizavimo-fondo-veikla-2>>.

¹¹ SUDAVIČIUS B.; ENDRIJAITIS M. *Viešųjų finansų teisė*: vadovėlis. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2020, p. 232.

¹² Lietuvos Respublikos Seimas. 2002 m. gegužės 30 d. nutarimas „Dėl Rezervinio (stabilizavimo) fondo nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 56-2235.

kaupiamos atskiroje Fondo sąskaitoje ir jį valdo Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. Fondas yra kaupiamosios paskirties ir jame esančios lėšos negali būti skiriamos einamosioms išlaidoms finansuoti. Rezerviniame (stabilizavimo) fonde esančios lėšos gali būti panaudojamos esant išskirtinėms aplinkybėms, kurios yra paskelbiamos įstatymų nustatyta tvarka, taip pat valstybės turiniams įsipareigojimams, susijusiems su valstybės skola, vykdyti.

Pirminiu valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo įsteigimo fondo tikslu buvo laikomas pakankamas lėšų sukaupimas saugiam Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimui ateityje. Lietuvos Respublika, pasirašydama stojimo į Europos Sąjungą sutartį, įsipareigojo uždaryti Ignalinos atominę elektrinę, tad dabartinis šio fondo tikslas yra siejamas su tiesioginiu Ignalinos atominės elektrinės uždarymo darbų finansavimu.¹³ Fondo lėšas sudaro užsienio šalių, tarptautinių organizacijų bei finansinių institucijų, ir Lietuvos Respublikos juridinių bei fizinių asmenų savanoriški tiksliniai įnašai. Taip pat, lėšos gautos už atominės elektrinės perduotą turtą ir pajamos, gautos už laikinai investuotas Fondo lėšas, ir kitos teisėtai įgytos lėšos.¹⁴ Šį Fondą valdo Lietuvos Respublikos Energetikos ministerija, o administruoja valstybės įmonė Energetikos agentūra ir viešoji įstaiga Ignalinos atominės elektrinės regiono plėtros agentūra.¹⁵ Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės fondo lėšos yra kaupiamos atskiroje valstybės išdo sąskaitoje.

Garantinis fondas ir Ilgalaikių darbo išmokų fondas yra panašūs tuo pagrindu, kad lėšų gavėju abiem atvejais tampa darbuotojas. Garantinis fondas yra skirtas užtikrinti garantijas darbuotojams jų darbdaviui tapus nemokiam. Ilgalaikio darbo išmokos fondas yra papildoma finansinė garantija asmeniui, kurio darbo sutartis buvo nutraukta darbdavio iniciatyva be darbuotojo kaltės, kai atleidimo iš darbo dieną darbo santykiai tarp subjektų tęsėsi daugiau negu penkerius metus.¹⁶ Tiek Garantinis, tiek Ilgalaikių darbo išmokų fondai nuo 2017 m. buvo perduoti administruoti Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai. Taip pat, fondus administruoja ir kitos Valstybinio socialinio draudimo fondo administravimo įstaigos. Abiejų fondų lėšos yra kaupiamos ir saugomos Valstybinio

¹³ СУДАВИЧУС Б. Государственные внебюджетные денежные фонды в Литовской Республике: фонд прекращения эксплуатации государственного предприятия «Игналинская атомная электростанция». Из *Публичные финансы и налоговое право: ежегодник*. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2015, выпуск 5, с. 56-57.

¹⁴ Lietuvos Respublikos valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 64-2331.

¹⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. *2008 m. liepos 23 d. nutarimas „Dėl Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo nuostatų patvirtinimo“*. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 745.

¹⁶ Lietuvos Respublikos garantijų darbuotojams jų darbdaviui tapus nemokiam ir ilgalaikio darbo išmokų įstatymas. *TAR*, 2016, Nr. 23708.

socialinio draudimo fondo valdybos sąskaitoje, o laikinai laisvos lėšos – Lietuvos Respublikos valstybės išdo bendroje sąskaitoje.¹⁷ Minėtųjų fondų lėšų panaudojimą stebi iš darbdavių organizacijų, profesinių sąjungų organizacijų ir Vyriausybės atstovų sudaryta Taryba.¹⁸ Garantinio fondo finansavimo pagrindas yra Lietuvos Respublikoje įsteigtų juridinių asmenų, fizinių asmenų, besiverčiančių individualia veikla ir ūkininkų, ir Lietuvos Respublikoje neįsisteigusių valstybių narių juridinių asmenų padalinių mokamos įmokos bei kitos teisėtai gautos pajamos. Minėtieji subjektai į garantinį fondą moka 0,16 procento dydžio įmokas nuo darbuotojams apskaičiuotų pajamų.¹⁹ Ilgalaikių darbo išmokų fondo finansavimas yra analogiškas Garantinio fondo finansavimui, todėl atskirai šiame magistro darbe nagrinėjamas nebus.

Nebudžetiniai fondai yra viena iš konsoliduoto biudžeto sudėtinių dalių. Nepaisant to, kad kiekvienas fondas yra atskiras ir savarankiškas, apibendrinant galime pastebėti bendrus fondų požymius. Nebudžetiniai fondai turi tikslinę paskirtį, į kurią atsižvelgiant finansuojamos konkrečios, fondo tikslą atitinkančios funkcijos. Galima būtų teigti, kad tikslinių fondų steigimas yra lyg pagalbinė priemonė, skirta užtikrinti efektyvų visuomenės poreikių tenkinimą. Minėtieji fondai privalo būti steigiami įstatymo pagrindu, kuriame turi būti nurodoma fondo lėšų panaudojimo paskirtis. Taip pat, fondų lėšos yra kaupiamos atskirose sąskaitose ir taip į nebudžetinių fondų sąskaitas patekusios lėšos yra atskiriamos nuo nacionalinio biudžeto. Tokiu būdu yra užtikrinamas tikslinis sukauptų lėšų panaudojimas. Apibendrinant, nebudžetinius piniginius fondus galima apibūdinti šiais požymiais: 1) fondų išteklių nuosavybės teise priklauso valstybei (savivaldybėms); 2) jie yra steigiami turint konkretų tikslą, kuris siejamas su atitinkamos viešosios funkcijos finansavimu; 3) fondo lėšos nėra apskaitomos valstybės (savivaldybės) biudžete ir yra kaupiamos specialiaame biudžete; 4) fondus steigia kompetentingos institucijos; 5) steigimo teisinis pagrindas yra atitinkamas įstatymas; 6) pajamų kaupimo ir naudojimo tvarka nustatoma remiantis atitinkamu įstatymu ir fondo nuostatais; 7) fondų lėšas dažniausiai administruoja specialiai tam įsteigtos institucijos.²⁰

¹⁷ Lietuvos Respublikos garantijų darbuotojams jų darbdaviui tapus nemokiam ir ilgalaikio darbo išmokų įstatymas. *TAR*, 2016, Nr. 23708.

¹⁸ SUDAVIČIUS B.; ENDRIJAITIS M. *Viešųjų finansų teisė*: vadovėlis. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2020, p. 226.

¹⁹ Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2019 m. gruodžio 17 d.]. Prieiga per internetą: <<https://socmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/socialinis-draudimas/garantinis-fondas>>.

²⁰ SUDAVIČIUS B.; ENDRIJAITIS M. *Viešųjų finansų teisė*: vadovėlis. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2020, p. 208.

2. VALSTYBINIO SOCIALINIO DRAUDIMO VALDYMO SISTEMA

2.1 Socialinės apsaugos raida kaip valstybinio socialinio draudimo atsiradimo pagrindas

Nuo Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo pradžios buvo bandoma kurti socialinio aprūpinimo sistemą, sudarytą iš dviejų dalių: privalomojo valstybinio socialinio draudimo ir socialinio aprūpinimo bei socialinės paramos. Pirmoji būtų finansuojama valstybinio socialinio draudimo lėšomis, o antroji – iš valstybės biudžeto lėšų.²¹

1990 m. buvo priimtas Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas, kuriame padėti socialinės apsaugos sistemos kūrimo pagrindai.²² Šiuo teisės aktu buvo atribotos socialinio draudimo ir socialinės paramos sistemos. Socialinio draudimo sistema atskirta nuo valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų lėšų ir Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas įteisintas kaip savarankiškas, iš kurio lėšų mokamos socialinės išmokos tik šiuo draudimu apdraustiems asmenims ir jų šeimos nariams.²³

Kuriamos socialinio draudimo sistemos tikslu galima būtų laikyti darbuotojų įmokomis įgyjamų teisių į įstatymu numatytas išmokas. 1991 m. priimtas Valstybinio socialinio draudimo įstatymas yra laikomas šio tikslo įgyvendinimo pradžia. Skirtingų finansavimo šaltinių pagrindu kuriama valstybinio socialinio aprūpinimo sistema turėjo padėti išskirti dvi aiškias tokios sistemos dalis. Tačiau iki šiol nėra įtvirtintų bendrų valstybinio socialinio draudimo principų, kurie jį išskirtų socialinės apsaugos sistemoje. Valstybė teisės aktais prisiima įsipareigojimus socialinės politikos srityje, tačiau neužtikrina tinkamo jų įvykdymo valstybės biudžeto lėšomis ir dėl šios priežasties jie finansuojami iš kitiems tikslams skirtų socialinio draudimo fondo lėšų. Esant tokiam reglamentavimui, susidaro situacijos, kai valstybė, siekdama spręsti socialines problemas, gerinti sąlygas šeimoms ir mažiausiai uždirbantiems asmenims, teisės aktais prisiima įsipareigojimus didinti išmokas ar socialinio draudimo lėšomis mokėti išmokas, kurios turi

²¹ Lietuvos Respublikos Valstybės Kontrolė. *2017 m. rugsėjo 29 d. Valstybinio audito ataskaita „Dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo 2016 m. ataskaitų rinkinio teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo“*, Nr. FA-2017-P-10-11-5-1.

²² Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas. *Lietuvos aidas*, 1990, Nr. 111-0.

²³ BITINAS A.; TARTILAS J.; LITVAITIENĖ J. *Socialinės apsaugos teisė: vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, p. 137-138.

socialinės paramos požymių.²⁴ Nepaisant to, kad Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas buvo pripažintas netekusiu galios, galima būtų pritarti 2019 m. Valstybės kontrolės parengtoje audito ataskaitoje pateiktai nuomonei, kad šio įstatymo panaikinimas rodo, kad valstybė kol kas negali sukurti bendros valstybės biudžeto ir Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto lėšomis finansuojamos socialinės apsaugos sistemos, o pagal įtvirtintą valstybinio socialinio draudimo sąvoka leidžia fondo lėšomis mokėti socialinės paramos požymių turinčias išmokas, jei tokių išmokų atvejai yra nustatyti įstatyme.²⁵ Galima teigti, kad minėtojo įstatymo pripažinimas netekusiu galios neišsprendė valstybinio socialinio draudimo principų nebuvimo problematikos. Priimtu Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymu buvo baigtas socialinio draudimo teisinis įtvirtinimas ir iš esmės buvo pakeista jo tvarka ir socialinio draudimo lėšomis teikiamos apsaugos sąlygos.²⁶ Valstybinio socialinio draudimo įstatymas įtvirtina socialinio draudimo rūšis Lietuvoje, kurios papildomai reglamentuojamos atitinkamos draudimo rūšies įstatymais. Išskiriamos tokios socialinio draudimo rūšys: pensijų, ligos, motinystės, nedarbo, nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialiniai draudimai bei privalomasis sveikatos draudimas.

2.2 Valstybinio socialinio draudimo modelis, valdymo sistema ir dalyviai

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 52 straipsnis nustato, kad valstybė laiduoja piliečių teisę gauti senatvės ir invalidumo pensijas, socialinę paramą nedarbo, ligos, našlystės, maitintojo netekimo ir kitais įstatymų nustatytais atvejais.²⁷ Visuomenė prisideda prie narių, negalinčių apsirūpinti iš darbo ir kitokių pajamų arba, kurie yra nepakankamai aprūpinti, išlaikymo. Visuomenės solidarumo idėja padeda asmeniui apsisaugoti nuo galimų socialinių rizikų.²⁸ Kita vertus, solidarumo principas neturi skatinti asmens požiūrio socialine parama naudotis kaip privilegija. Visuomenės narys turi būti suinteresuotas pasirūpinti savimi, siekti didesnių pajamų ir ieškoti galimybių, kurios užtikrintų jam ir jo

²⁴ Lietuvos Respublikos Valstybės Kontrolė. 2019 m. rugsėjo 30 d. Valstybinio audito ataskaita „Dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo 2018 m. konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas“, Nr. FA-2.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ BITINAS A.; TARTILAS J.; LITVAITIENĖ J. *Socialinės apsaugos teisė: vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, p. 140.

²⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

²⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 30 straipsnio (2005 m. gegužės 19 d. redakcija), 32 straipsnio 4 dalies (2005 m. gegužės 19 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, Nr. 26/06.

šeimai žmogaus orumą atitinkančias gyvenimo sąlygas.²⁹ Nagrinėjamų įsipareigojimų našta, kuri yra paskirstyta visuomenės nariams, turi būti nustatyta remiantis proporcingumo, asmenų lygiateisiškumo ir sąžiningumo principais.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ne kartą yra pabrėžęs įstatymų leidėjo pareigą nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris užtikrintų lėšų, būtinų pensijoms ir socialinei paramai, kaupimą ir šių pensijų mokėjimą bei socialinės paramos teikimą. Socialinio draudimo įmokų mokėjimas suponuoja asmens teisę gauti atitinkamo dydžio pensiją ir šis dydis negali nepriklausyti nuo sumokėtų socialinio draudimo įmokų.³⁰ Vertinamais rodikliais, į kuriuos atsižvelgiama mokant senatvės pensiją, laikomi socialinio draudimo įmokos mokėjimo laikas ir sumokėtų įmokų bendras dydis.

Taip pat, Lietuvoje taikomas socialinio draudimo modelis yra grindžiamas ne tik solidarumo, tačiau ir visuotinio principu, kuris nustato pareigą socialinio draudimo įmokas mokėti visiems dirbantiems asmenims, iš savo veiklos gaunantiems draudžiamųjų pajamų. Įtvirtintas valstybinio socialinio draudimo finansavimo einamosiomis pajamomis modelis (angl. *pay as you go*), pagal kurį valstybinis socialinis draudimas yra grindžiamas privalomosiomis įmokomis ir garantuojamas lėšomis, surenkamomis iš einamuoju laikotarpiu dirbančių asmenų, dalį savo uždirbtų lėšų skiriančių visuomenės nariams, kuriems turi būti mokamos išmokos dėl įstatymuose numatytų priežasčių.³¹

Kiekvienoje valstybėje socialinis draudimas formuojamas individualiai, atsižvelgiant į šalies istoriją, laikmečius, ekonominius ir demografinius rodiklius. Nepaisant socialiniam draudimui keliamų užduočių panašumo, valstybių pasirinkti sprendimo būdai labai skiriasi. Daugumoje Europos Sąjungai priklausančių šalių finansavimas vykdomas nebiudžetinių fondų sukūrimo pagrindu, kurių pajamas daugiausiai sudaro tikslinės darbdavių ir darbuotojų įmokos.³² Lietuvos Respublika yra priskiriama Rytų Europos modeliui. Šio modelio skiriamasis bruožas yra tas, kad buvusiose socialistinėse Rytų ir Vidurio Europos valstybėse buvo vykdoma visiško užimtumo politika, kuria nuolatinis darbas buvo

²⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 30 straipsnio (2005 m. gegužės 19 d. redakcija), 32 straipsnio 4 dalies (2005 m. gegužės 19 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, Nr. 26/06.

³⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2007 m. rugsėjo 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 4 straipsnio (2004 m. lapkričio 4 d. redakcija) 3 dalies, 8 straipsnio (2004 m. lapkričio 4 d. redakcija) 2 dalies, 34 straipsnio (2002 m. liepos 4 d., 2003 m. spalio 7 d. redakcijos) 3, 4 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, Nr. 35/04-37/04-72/06.

³¹ *Ibid.*

³² МАКЕЙКИНА С.М. Социальное страхование в странах Европейского Союза. Из *Научно-исследовательский электронный журнал «Экономические исследования и разработки»* [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 8 d.]. Prieiga per internetą: <<http://edrj.ru/article/07-01-17>>.

garantuojamas valstybės ir socialinio draudimo išmokos buvo mokamos centralizuotai.³³ Rytų Europos valstybės turėjo sukurti naują socialinės apsaugos sistemą, kuri keltų visuomenės pasitikėjimą ir atitiktų tarptautinių institucijų rekomendacijas.³⁴ Vis dėlto, Lietuvoje vyraujančiam socialinio draudimo modeliui yra būdingi kelių skirtingų modelių bruožai, tad ją galėtumėme priskirti mišriai sistemai, kurią reikėtų analizuoti atskirais aspektais, o ne bandyti priskirti tik vienam, artimiausiam modeliui. Aktyvi darbo rinkos politika leidžia Lietuvą priskirti Šiaurietiškajam modeliui, kuris būdingas Skandinavijos šalims. Kadangi šių valstybių ekonominis išsivystymas negali būti tapatinamas, tai remiantis socialinio draudimo sistemos sandara, Lietuvos Respubliką galima būtų priskirti Kontinentiniam modeliui, kuris vyrauja Prancūzijoje, Vokietijoje ir Austrijoje. Šio modelio skiriamasis bruožas yra tas, kad valstybė skatina gerovę kurti pačiam asmeniui ir jo šeimai, taip pat vyrauja finansavimo einamosiomis pajamomis modelis. Nagrinėjant privačių pensijų fondų plėtrą, Lietuvą galima būtų priskirti Anglosaksiškojo modelio valstybėms, kuriose būdingas šių fondų steigimas. Remiantis pateiktais požymiais, daroma išvada, kad nereikėtų Lietuvos bandyti priskirti vienam konkrečiam modeliui, nes analizuojant pavienius socialinio draudimo elementus pastebimi kelių sistemų skiriamieji bruožai. Vis dėlto, sukurto teisinio – administracinio modelio ataskaitoje Lietuva priskiriama Kontinentiniam modeliui, į kurį ir rekomenduojama išlaikyti tolimesnę orientaciją.

Valstybinis socialinis draudimas yra valstybinės socialinės apsaugos sistemos dalis, kurios priemonėmis visiškai ar iš dalies kompensuojamos apdraustiesiems asmenims ir įstatymų nustatytais atvejais jų šeimų nariams dėl draudžiamųjų įvykių prarastos darbo pajamos arba įstatymų nustatytais atvejais, minėtiesiems asmenims, išmokamos įstatymų nustatyto dydžio išmokos.³⁵ Nebiudžetinius viešuosius piniginius fondus administruojančios institucijos užima specifinę vietą, viešąją finansų veiklą vykdančių subjektų, sistemoje.³⁶ Socialinio draudimo sistema yra sudaryta iš valdymo institucijų ir dalyvių. Valdymo sistemą sudaro: Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Valstybinio socialinio draudimo fondo taryba (toliau – Fondo taryba), Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – Fondo valdyba) ir Fondo valdybos teritoriniai skyriai.³⁷ Fondo valdyba priklauso valdžios institucijų sistemai,

³³ Darbo santykių ir Valstybinio socialinio draudimo teisinio - administracinio modelio informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 8 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.socmodelis.lt/wp-content/uploads/III-3.pdf>>.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas. *Lietuvos aidas*, 1991, Nr. 107-0.

³⁶ SUDAVIČIUS B.; ENDRIJAITIS M. *Viešųjų finansų teisė: vadovėlis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2020, p. 55.

³⁷ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas. *Lietuvos aidas*, 1991, Nr. 107-0.

o kitos minėtosios grandys nepriklauso, tačiau jos turi teisės aktų suteiktus valdingus įgaliojimus tvarkyti ir naudoti Valstybinio socialinio draudimo fondo lėšas.³⁸

Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, vykdydama socialinio draudimo valdymo funkcijas ir formuodama šios srities valstybės politiką: koordinuoja socialinį draudimą ir jo strateginių kryptių plėtojimą, analizuoja socialinio draudimo teikiamų garantijų atitiktį valstybės bei apdraustųjų asmenų ir išmokų gavėjų interesams, nustato socialinio draudimo uždavinius, kontroliuoja Fondo valdybos veiklą, teikia Vyriausybei Fondo biudžeto projektą, Fondo metinių konsoliduotųjų ataskaitų rinkinį, išvadas ir pasiūlymus dėl vykdomų socialinio draudimo sistemos pertvarkų.³⁹

Fondo taryba Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai teikia pasiūlymus ir išvadas dėl socialinį draudimą reglamentuojančių įstatymo projektų ir kaip įgyvendinami socialinį draudimą reglamentuojantys teisės aktai, ir kaip vykdoma Fondo valdybos veikla, teikia pasiūlymus dėl socialinio draudimo įmokų tarifų, asignavimų iš valstybės biudžeto skyrimo ir Valstybinio socialinio draudimo fondo rezervo sudarymo ir panaudojimo, teikia išvadą dėl Fondo biudžeto audito ir Fondo valdybos veiklos audito rezultatų.⁴⁰ Seimui ne rečiau kaip kas keturis metus teikia išvadą ir prognozes dėl ilgalaikės socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos eigos ir laukiamų rezultatų, teikia išvadas dėl patvirtintų Valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos gairių, teikia pasiūlymus kokių papildomų priemonių reikia socialinio draudimo sistemos finansiniam stabilumui ir išmokų adekvatumui užtikrinti.⁴¹ Taip pat, Fondo taryba tvirtina ir skelbia rodiklius, nustatytus pensijų įstatyme, nagrinėja ir teikia pasiūlymus Fondo valdybai dėl draudėjų prašymų atidėti įmokų skolų, delspinigių ar baudų, viršijančių 30 tūkst. eurų mokėjimą ar atleidimą nuo jų, svarsto ir pateikia išvadą dėl Fondo biudžeto projekto ir sprendžia kitus socialinio draudimo bei turinčius įtakos jo organizavimui ir veiklos rezultatams klausimus.⁴² Apibendrinant pateiktas Fondo tarybos funkcijas, galime daryti išvadą, kad ji yra kolegiali institucija, priimanti sprendimus pasitardama su kitomis valdymą ir administravimą atliekančiomis struktūromis.

³⁸ SUDAVIČIUS B.; ENDRIJAITIS M. *Viešųjų finansų teisė*: vadovėlis. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2020, p. 55.

³⁹ BITINAS A.; TARTILAS J.; LITVAITIENĖ J. *Socialinės apsaugos teisė*: vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, p. 122.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas. *Lietuvos aidas*, 1991, Nr. 107-0.

⁴² *Ibid.*

Fondo valdyba yra viešojo administravimo įstaiga, organizuojanti socialinį draudimą ir vykdanči operatyvų Fondo lėšų tvarkymą ir apskaitą, užtikrindama priskaičiuotų socialinio draudimo įmokų sumų, baudų, delspinigių surinkimą ir jų išieškojimą, teisingą duomenų apie apdraustuosius asmenis tvarkymą bei įstatymuose nustatytų socialinio draudimo išmokų paskyrimą ir mokėjimą gavėjams.⁴³ Be minėtųjų funkcijų, Fondo valdyba rengia ir teikia Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai Fondo biudžeto projektą ir Fondo konsoliduotųjų ataskaitų rinkinį kartu su Fondo tarybos išvada, sudaro sutartis su juridiniais ir fiziniais asmenimis dėl socialinio draudimo funkcijų vykdymo, atsiskaito Socialinės apsaugos ir darbo ministrui bei Fondo tarybai už Fondo veiklą ir teikia informaciją apie Fondo biudžeto vykdymą, tvarko apdraustųjų asmenų, dalyvaujančių pensijų kaupime, pensijų kaupimo sutarčių duomenis, organizuoja įmokų pervedimą į apdraustųjų pasirinktus pensijų kaupimo bendrovių valdomus pensijų fondus, privalomojo sveikatos draudimo įmokų pervedimą į Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto sąskaitą, tvirtina Fondo lėšų naudojimo tvarką ir apskaitos tvarką.⁴⁴ Fondo valdyba steigia pavaldžius Fondo valdybos teritorinius skyrius. Šios įstaigos yra atsakingos už priskaičiuotų socialinio draudimo įmokų surinkimą ir išieškojimą, laiku mokamų išmokų paskyrimą gavėjams. Fondo valdybos teritoriniai skyriai analizuoja socialinio draudimo rodiklius ir įgyvendina priemones šiems rodikliams pagerinti, priima prašymus išmokoms gauti ir jas skiria, nagrinėja skundus ir pareiškimus socialinio draudimo klausimais, kaupia duomenis apie nesukakusių senatvės pensijos amžiaus asmenų įgytą socialinio draudimo ir jam prilyginamą stažą, ir turėtas draudžiamąsias ir joms prilyginamas pajamas, vykdo asmenų, draudžiamų valstybės lėšomis, socialinį draudimą ir apskaitą, patikėjimo teise valdo, naudoja į Fondo apskaitą įtrauktą turtą ir juo disponuoja.⁴⁵ Fondo valdyba ir teritoriniai skyriai sudaro Fondo valdymo struktūrą.

Socialinio draudimo sistemos dalyviai yra draudėjai ir apdraustieji asmenys, Valstybinė mokesčių inspekcija, Užimtumo tarnyba, Valstybinė ligonių kasa ir pensijų kaupimo bendrovės.

⁴³ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas. *Lietuvos aidas*, 1991, Nr. 107-0.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

Draudėjais yra laikomi juridiniai asmenys ir kitos organizacijos ar jų padaliniai, taip pat fiziniai asmenys, kurie įstatymų nustatyta tvarka privalo mokėti valstybinio socialinio draudimo įmokas.⁴⁶ Apdraustaisiais yra laikomi fiziniai asmenys, kurie nustatyta tvarka valstybinio socialinio draudimo įmokas moka patys ir (arba) už juos šias įmokas moka draudėjai.⁴⁷ Apdraustieji asmenys turi teisę, atsitikus atitinkamam įvykiui, gauti jiems priklausančią išmoką. Galime išskirti tokias asmenų grupes, kurios draudžiamos socialiniu draudimu: asmenys, turintys darbo santykius arba savo esme atitinkančius darbo santykius, savarankiškai dirbantys asmenys, dėl socialinio statuso ypatybių draudžiami asmenys, asmenys, galintys draustis savanoriškuoju socialiniu draudimu ir asmenys, galintys dalyvauti pensijų kaupime. Šių subjektų pagrindinė pareiga yra remiantis nustatytais tarifais teisingai apskaičiuoti ir per nurodytą terminą sumokėti socialinio draudimo įmokas.

Valstybinės mokesčių inspekcijos vykdomos funkcijos yra siejamos su socialinio draudimo įmokų apskaičiavimo kontrole ir ginčų nagrinėjimu. Institucija registruoja draudėjus, tikrina draudėjų ir apdraustųjų asmenų socialinio draudimo įmokų apskaičiavimą, sumokėjimą ir skiria baudas už nustatytus pažeidimus, nagrinėja mokestinius ginčus dėl naujai apskaičiuotų įmokų sumų ir paskirtų baudų, atstovauja Fondo interesams įmonėse ir viešose įstaigose, kurioms iškeltos bankroto ar restruktūrizavimo bylos.⁴⁸

Užimtumo tarnyba teikia duomenis Fondo valdybai, kurių reikia teisei į nedarbo išmoką nustatyti ar išsaugoti, nedarbo draudimo išmokos mokėjimui sustabdyti, atnaujinti ar nutraukti.⁴⁹ Pensijų kaupimo bendrovės sudaro pensijų kaupimo sutartis ir apie sudarytas bei nutrauktas sutartis praneša Fondo administravimo įstaigoms. Taip pat, ne rečiau kaip kartą per kalendorinius metus, praneša kiekvienam pensijų kaupimo dalyviui apie jo asmeninėje sąskaitoje apskaičiuoto pensijų turto dydį.⁵⁰ Atsižvelgiant į šių įstaigų funkcijas, daroma išvada, kad jos atlieka informavimą socialinio draudimo srityje.

Valstybinės ligonių kasos vykdo Privalomo sveikatos draudimo fondo biudžetą ir disponuoja iš Fondo gautomis lėšomis.⁵¹ Lyginant šį subjektą su kitais socialinio draudimo dalyviais, ligonių kasos turi išskirtinę pareigą užtikrinti sveikatos priežiūros paslaugų apmokėjimą. Taip pat, įstaiga atlieka privalomojo sveikatos draudimo lėšų naudojimo finansinę ir ekonominę analizę.⁵²

⁴⁶Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas. *Lietuvos aidas*, 1991, Nr. 107-0.

⁴⁷*Ibid.*

⁴⁸*Ibid.*

⁴⁹*Ibid.*

⁵⁰*Ibid.*

⁵¹*Ibid.*

⁵²Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 63-1231.

Socialinio draudimo sistema sudaryta iš valdymo institucijų ir dalyvių. Valdymo institucijų atliekamos skirtingos funkcijos užtikrina vieningos valdymo sistemos veiklą. Pastebėtina, kad vienos institucijos atliekamų funkcijų pobūdis atitinka kitos institucijos vykdomą veiklą - aptinkamas funkcijų sąsajumas. Valstybinio socialinio draudimo įstatyme yra įtvirtinta Fondo valdybos pareiga Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai pateikti biudžeto projektą, kurį ji teikia Vyriausybei. Taip pat, įstaigos kontroliuoja viena kitos atliekamų veiksmų pobūdį. Pavyzdžiui, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ir Fondo taryba kontroliuoja Fondo valdybos veiklą. Remiantis tuo, kas išdėstyta, daroma išvada, kad valdymo institucijos yra viena nuo kitos priklausomos ir susijusios socialinio draudimo srityje, taip pat jos savo veikla papildo viena kitą. Socialinio draudimo sistemos dalyviais yra laikomos ne tik atitinkamos institucijos, tačiau taip pat ir fiziniai bei juridiniai asmenys, kurie yra pripažįstami draudėjais. Užimtumo tarnyba ir Pensijų kaupimo bendrovės atlieka informavimo funkcijas socialinio draudimo srityje: Užimtumo tarnyba teikia duomenis apie teisės į nedarbo išmoką stadijas, o Pensijų kaupimo bendrovės - apie sudarytas ir nutrauktas pensijų kaupimo sutartis. Draudėjai atlieka įmokų apskaičiavimo ir sumokėjimo funkcijas. Kadangi apskaičiavimo kontrolę atlieka Valstybinė mokesčių inspekcija, galime pastebėti dalyvių atliekamos veiklos sąryšį. Valstybinės ligonių kasos užtikrina sveikatos priežiūros paslaugų apmokėjimą. Taigi apibendrinant galime teigti, jog dalyvių atliekamos funkcijos yra siejamos su įmokų apskaičiavimu, sumokėjimu, surinkimu, kaupimu, kontrole ir informacijos teikimu socialinio draudimo srityje.

3. VALSTYBINIO SOCIALINIO DRAUDIMO FONDO BIUDŽETAS

3.1 Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto procesas

Valstybinis socialinio draudimo fondas yra priskiriamas socialinės paskirties nebiudžetiniams fondams ir yra įsteigtas atskiro įstatymo pagrindu. Valstybinis socialinio draudimo fondas yra apibrėžiamas kaip centralizuoti tiksliniai finansiniai ir materialiniai ištekliai, kurie yra įtraukiami į apskaitą nuo valstybės ir savivaldybių biudžetų atskirtame Fondo biudžete ir yra naudojami pensijų, ligos, motinystės, nedarbo bei nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialiniam draudimui finansuoti, valdyti ir administruoti.⁵³ Šio Fondo socialinė paskirtis nulemia fondo patiriamas išlaidas. Valstybinis socialinio draudimo fondas pagal jo atliekamas funkcijas atitinka specialios paskirties valstybės nebiudžetinį fondą, kuriame pagrindinis finansavimas formuojamas iš įstatymų nustatytų specialių mokesčių ir tikslinių įmokų.⁵⁴ Kaupiamų lėšų tikslinė paskirtis yra naudojama siekiant patenkinti svarbiausiems visuomenės poreikiams, tad galime teigti, jog fondo lėšos naudojamos tik iš anksto numatytomis reikmėms finansuoti ir nėra galimas kitų, nesusijusių sričių finansavimas. Vienu svarbiausių uždavinių yra pripažįstamas ilgalaikis visapusiškos socialinės gyventojų gerovės užtikrinimas. Biudžetas – tai sąmata, pagal kurią išlaidos turi atitikti laukiamas pajamas.⁵⁵ Nagrinėjant Lietuvos Respublikos biudžeto reikšmę, reikėtų vadovautis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo pateiktu išaiškinimu. Lietuvos Respublikos 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 ir išlaikyti valstybės valdžios ir valstybės valdymo įstaigas bei stiprinti krašto apsaugą.⁵⁶ Socialinė apsauga yra viena iš sričių, kuriai vykdyti valstybė naudoja sukauptų resursų dalį. Biudžeto procesas yra reikalingų atliekamų veiksmų visuma, kurių rezultatu tampa įtvirtintas biudžetas. Išskiriamos tokios Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto proceso stadijos: fondo biudžeto projekto rengimas ir tvirtinimas, fondo biudžeto vykdymas ir fondo finansinis (teisėtumo) auditas.

⁵³ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas. *Lietuvos aidas*, 1991, Nr. 107-0.

⁵⁴ ALLEN R., RADEV D. Managing and Controlling Extrabudgetary Funds [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 28 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06286.pdf>>.

⁵⁵ SMALENSKAS G. *Finansai*: mokomoji knyga. Vilnius: Leidykla „Homo liber“, 2008, p. 32.

⁵⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. *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”*, Nr. 16/96.

Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto projektas sudaromas biudžetiniams metams, kurie sutampa su kalendoriniais metais (pradžia – sausio 1 d., pabaiga – gruodžio 31 d.). Fondo biudžeto projektą, kartu su Fondo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymo projektu, rengia ir su Socialinės apsaugos ir darbo ministerija suderina Fondo valdyba, ir suderintus projektus pateikia svarstyti Fondo tarybai. Pastarieji yra rengiami atsižvelgiant į šalies ekonominės raidos scenarijų ir valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų preliminarinius pagrindinius rodiklius, taip pat į struktūrinio postūmio užduotį ateinantiems kalendoriniams metams ir jo gaires kitiems dvejiems metams.⁵⁷ Socialinės apsaugos ir darbo ministerija teikia Fondo tarybos išvadą su lydimaisiais dokumentais ir pagrindimais derinti Finansų ministerijai ir Teisingumo ministerijai, o suderinusi – teikia svarstyti Vyriausybei. Vyriausybė, pritarusi Fondo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymo projektui, ne vėliau kaip likus 75 kalendorinėms dienoms iki einamųjų biudžetinių metų pabaigos, pateikia jį Seimui. Kartu teikiami Fondo biudžeto projekto aiškinamasis raštas ir kitų dvejų biudžetinių metų numatomų rodiklių prognozė, Fondo tarybos išvada bei draudėjų ir apdraustųjų įmokų tarifų atskiroms socialinio draudimo rūšims dydžių pagrindimas.⁵⁸ Fondo biudžetas tvirtinamas priimant Fondo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymą. Be minėtųjų rodiklių, Fondo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymu yra numatomi šaltiniai, iš kurių bus kompensuojamas laikinas lėšų trūkumas bei numatomas paskolų, paimtų siekiant vykdyti įsipareigojimus apdraustiesiems, palūkanų dengimas iš valstybės biudžeto lėšų.⁵⁹ Seimas biudžetą tvirtiną ne vėliau kaip likus 14 kalendorinių dienų iki einamųjų biudžetinių metų pabaigos, o jeigu Fondo biudžetas nėra laiku patvirtintas, tai prasidėjus naujiems biudžetiniams metams taikomi praėjusių metų įmokų tarifai, o Fondo veiklos sąnaudos nuo naujų metų pradžios iki Fondo biudžeto patvirtinimo kiekvieną mėnesį negali viršyti 1/12 praėjusiais biudžetiniais metais Fondo veiklos sąnaudoms skirtų lėšų.⁶⁰ Dėl pasikeitusių aplinkybių, kurios siejamos su Seimo ar Vyriausybės teisės aktų priėmimu, darančių įtaką Fondo pajamų arba išlaidų pokyčiui, Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas gali būti tikslinamas. Biudžetas gali būti tikslinamas tokia pačia tvarka, kokia jis tvirtinamas.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 91-3190.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ SUDAVIČIUS B.; ENDRIJAITIS M. *Viešųjų finansų teisė: vadovėlis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2020, p. 216.

⁶⁰ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 91-3190.

Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą vykdo Fondo valdyba, kuri per 10 darbo dienų paskirsto ir patvirtina ketvirčiais Fondo biudžeto pajamas, išlaidas, pinigines įplaukas ir išlaidas, taip pat Fondo administravimo įstaigų veiklos sąnaudų sąmatas.⁶¹ Fondo valdybai yra atidaromos Fondo lėšų, Fondo administravimo įstaigų veiklos finansavimo, valiutinės ir kaupiamųjų pensijų įmokų sąskaitos.⁶² Į Fondo lėšų sąskaitą įskaitomos socialinio draudimo įmokos ir kitos numatytos pajamos, o iš šios sąskaitos finansuojamos Fondo išlaidos atskiroms socialinio draudimo rūšims ir kitos priemonės, taip pat šioje sąskaitoje esančios lėšos naudojamos kaip laikinai laisvos.⁶³ Fondo administravimo įstaigų veiklos finansavimo sąskaitoje atliekamos tokios ūkinės veiklos piniginės operacijos, kurios reikalingos administravimo įstaigų darbuotojų ir tarnautojų darbo užmokesčiui, socialinio draudimo įmokoms, atsargų ir prekių išlaidoms apmokėti.⁶⁴ Kaupiamųjų pensijų įmokų sąskaitoje laikomos kaupiamosios pensijų įmokos iki jas pervedant pensijų fondams. Iki biudžetinių metų paskutinės dienos, įstaigos, vykdančios Fondo operacijas, privalo pervesti kasose esančius grynujų pinigų likučius.⁶⁵ Nepanaudoti valstybės biudžeto asignavimai gražinami į valstybės biudžetą. Fondo finansų pagrindą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas, taip pat fonde sudaromas draudimo rezervinis fondas. Į fondo apskaitą yra įtraukiamos materialios, nematerialios ir finansinės vertybės, įgytos Fondo lėšomis ar gautos iš kitų subjektų neatlygintinai.⁶⁶ Šį turtą patikėjimo teise valdo, naudoja ir juo disponuoja Fondo administravimo įstaigos. Turtas gali būti panaudojamas pajamoms gauti, tačiau tokiu atveju Fondui turi būti kompensuojama turto vertė arba atlyginamos išlaidos. Rezervinis fondas privalomai sudaromas kiekvienais metais. Jeigu atitinkamoms išmokoms finansuoti nepakanka konkretaus socialinio draudimo rūšies fondo pajamų, tai Vyriausybės sprendimu gali būti naudojamos rezervinio fondo lėšos.⁶⁷ Šio fondo kaupimas užtikrina Valstybinio socialinio draudimo fondo stabilumą ir ištikus ekonominiam sunkmečiui garantuoja apsaugą pažeidžiamiausioms visuomenės grupėms. 2008 m. prasidėjus ekonomikos krizei, rezerviniame fonde nebuvo sukaupta pakankamai lėšų, o

⁶¹ SUDAVIČIUS B.; ENDRIJAITIS M. *Viešųjų finansų teisė: vadovėlis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2020, p. 216.

⁶² Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2005 m. birželio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 75-2725.

⁶³ SUDAVIČIUS B.; ENDRIJAITIS M. *Viešųjų finansų teisė: vadovėlis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2020, p. 216.

⁶⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2005 m. birželio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 75-2725.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas. *Lietuvos aidas*, 1991, Nr. 107-0.

⁶⁷ *Ibid.*

biudžetas buvo deficitinis. Tam, kad būtų išmokėtos valstybinio socialinio draudimo išmokos, teko skolintis. 2008 – 2017 m. laikotarpiu už skolas buvo sumokėta 1104 mln. eurų palūkanų.⁶⁸ Norint išvengti tokio tipo įsiskolinimų, rezervinį fondą kaupti buvo numatyta jau 2017 m., tačiau nei 2017 m., nei 2018 m. į rezervinį fondą nebuvo pervesta lėšų – fondas pradėtas kaupti tik nuo 2019 m. ir į jį pervesta 195 mln. eurų. Besitęsiant ekonominiam augimui ir neblogėjant socialinio draudimo įmokų pajamų surinkimui, Vyriausybės numatytas 4 mlrd. eurų rezervas būtų sukauptas per maždaug 20 metų.⁶⁹ Nurodytas terminas yra pakankamai ilgas ir turint omenyje, kad atitinkamų socialinio draudimo rūšių – konkrečiai, ligos socialinio draudimo ir motinystės socialinio draudimo – išlaidos nuolat viršija pajamas, susidaręs lėšų trūkumas dengiamas iš kitų, teigiamą rezultatą turinčių socialinio draudimo rūšių, turėtų būti suplanuotas efektyvesnis rezervinio fondo kaupimas.

Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto metinį ataskaitų rinkinį rengia Fondo valdyba, valdybos teritoriniai skyriai ir kitos Fondo valdybos įstaigos: Užsienio išmokų tarnyba, Karinių ir joms prilygintų struktūrų skyrius. Valstybinio socialinio draudimo fondo konsoliduotųjų ataskaitų rinkinį sudaro Fondo administravimo įstaigų, Fondo ir jo administravimo įstaigų kontroliuojamų viešojo sektoriaus subjektų finansinių ataskaitų rinkinys, parengtas kaip vieno viešojo sektoriaus subjekto finansinių ataskaitų rinkinys, ir Fondo biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinys, kuriame pateikiami Fondo biudžeto vykdymo duomenys.⁷⁰ Kiekvienais metais Valstybės kontrolė audituoja Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto vykdymą ir teikia Seimui audito ataskaitą ir išvadą.⁷¹ Valstybės kontrolės atliekamo audito tikslu yra pripažįstamas Valstybinio socialinio draudimo fondo konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių, fondo lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo įvertinimas ir nepriklausomos nuomonės pareiškimas. Kadangi Valstybės kontrolė išvadą ir ataskaitas Vyriausybei teikia ne vėliau kaip iki spalio 1 d., o Seimui – ne vėliau kaip iki spalio 10 d., tai šio magistrinio darbo rašymo metu duomenys apie 2019 m. ataskaitą nebuvo pateikti. Kartu su audito ataskaita ir išvadomis yra pateikiamos rekomendacijos, kurioms individualiai nustatomas

⁶⁸ Lietuvos Respublikos Valstybės Kontrolė. *2018 m. spalio 1 d. Valstybinio audito ataskaita „Dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo 2017 m. konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas“*, Nr. FA-2018-P-6-4-8-1.

⁶⁹ Lietuvos Respublikos Valstybės Kontrolė. *2019 m. rugsėjo 30 d. Valstybinio audito ataskaita „Dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo 2018 m. konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas“*, Nr. FA-2.

⁷⁰ Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 77-3046.

⁷¹ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 51-1243.

įgyvendinimo laikas. Pavyzdžiui, 2018 m. buvo pateiktos penkios rekomendacijos iš kurių tik viena įgyvendinta, nes dvejoms dar nesibaigęs įvykdymo terminas, o dvi vėluoja.⁷² Išnagrinėję 2016 m., 2017m. ir 2018 m. Valstybinio audito ataskaitas, galime išskirti rezultatus, kurie yra bendrai pažymimi visose Valstybės kontrolės minėtose ataskaitose. Pirmiausia, yra išskiriama neišgryninta valstybinio socialinio draudimo sistemos problematika, o tiksliau – nėra aiškiai įvardinti principai, kurie valstybinį socialinį draudimą išskirtų socialinės apsaugos sistemoje. Antra, Valstybinio socialinio draudimo rezervinio fondo kaupimas. Šiame fondo esančių lėšų trūkumas buvo labiausiai pastebėtas prasidėjus ekonomikos krizei, nes esant rezervinio fondo deficitui teko skolintis. Būtent dėl šios priežasties, Valstybės kontrolė savo ataskaitose jau kelis metus iš eilės minėjo šio fondo sudarymo reikiamybę. Taip pat, trijuose nagrinėtuose ataskaitų rinkiniuose pastebėta reikšmingų iškraipymų. Visi viešojo sektoriaus subjektai buhalterinę apskaitą turi tvarkyti pagal viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartus, o viešojo sektoriaus subjektų grupių konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinius rengti Viešojo sektoriaus apskaitos ir ataskaitų konsolidavimo informacinėje sistemoje.⁷³ Nukrypimai nuo standartų nėra leidžiami, o aplinkybės, dėl kurių būtų būtina nukrypti nuo reikalavimų, turėtų susiklostyti retai ir kiekvienu atveju būtų objektyviai vertinamos. Viešojo sektoriaus subjektai turi vadovautis bendraisiais apskaitos principais, o tarp jų ir subjekto principu, kuris nurodo, kad apskaitoje registruojamas tik to subjekto nuosavas ir patikėjimo teise valdomas, naudojamas ir disponuojamas turtas, finansavimo sumos ir įsipareigojimai, pajamos ir sąnaudos.⁷⁴ Atsižvelgiant į Valstybės Kontrolės pateiktas audito ataskaitas, pažymėtina, kad Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba rengiamose finansinėse ataskaitose pateikė ir kitų administruojamų fondų duomenis, taip pažeisdama subjekto principą. Tai, kad Fondo valdyba įtraukė Privalomojo sveikatos draudimo, Garantinio ir Ilgalaikio darbo išmokų fondus, turėjo įtakos ataskaitų rinkinių tikslumui, Fondo metiniam rezultatui ir Fondo rezervo apskaičiavimo teisingumui.

⁷² Lietuvos Respublikos Valstybės Kontrolė. 2018 m. spalio 1 d. Valstybinio audito ataskaita „Dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo 2017 m. konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas“, Nr. FA-2018-P-6-4-8-1.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 77-3046.

Apibendrinant, Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto procesą sudaro keturi etapai: projekto rengimas ir jo tvirtinimas, biudžeto vykdymas ir vykdymo finansinis auditas. Pagrindinį vaidmenį šiame procese atlieka Fondo valdyba, kuri rengia biudžeto projektą, vykdo biudžetą ir galiausiai rengia metinių ataskaitų rinkinį. Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas įgyja norminio teisės akto formą ir galią, kadangi biudžeto projektą svarsto Vyriausybė ir jam pritarus biudžetą tvirtina Seimas. Minėtasis biudžetas yra antras pagal dydį po nacionalinio biudžeto, tad jam taikomi reikalavimai ir priėmimo procedūra iš esmės nesiskiria nuo valstybės biudžeto. Valstybės kontrolė, atlikdama nepriklausomos biudžeto politikos kontrolės institucijos funkcijas, savo nuomonę ir įvertinimą apie Fondo biudžeto vykdymo teisėtumą teikia Seimui. Taip pat tai, kad Fondo pajamas sudaro valstybės asignavimai, suponuoja ne visišką Fondo biudžeto savarankiškumą. Fondas yra atskaitingas ne tik prieš atitinkamas valdžios institucijas, tačiau ir prieš kiekvieną gyventoją, kuris pagal įstatymus privalo mokėti įmokas ar remiantis įstatymais, turi teisę gauti išmokas.

3.2 Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamos

Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamos sudarytos iš: 1) draudėjų ir apdraustųjų įmokų; 2) savarankiškai dirbančių asmenų įmokų; 3) savanoriškojo socialinio draudimo įmokų; 4) valstybės biudžeto įmokų, mokamų už valstybės lėšomis draudžiamus asmenis; 5) asignavimų iš valstybės biudžeto ir kitų valstybės piniginių išteklių; 6) lėšų už Europos Sąjungos institucijų pensijų sistemoje asmens įgytas pensines teises; 7) delspinigių, palūkanų ir baudų; 8) atgautų į ankstesnių metų Fondo biudžeto išlaidas iškeltų abejotinai atgautinų sumų; 9) Fondo veiklos pajamų ir iš į Fondo apskaitą įtraukto turto gaunamų pajamų.⁷⁵ Kiekvienai grupei pajamos planuojamos atsižvelgiant į atitinkamus rodiklius. Galėtume išskirti pagrindinius konkretų metų planą lemiančius veiksnius: Finansų ministerijos parengtas atitinkamų metų šalies ekonominės raidos scenarijus, atskiroms socialinio draudimo rūšims numatyti įmokų tarifai, draudžiamosios pajamos ir šalies demografiniai rodikliai. 2020 m. patvirtintos Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamos – 4 894 022 tūkst. Eur, ir jos yra maždaug 5,5 proc. didesnės už 2019 m. surinktąsias. Remiantis Valstybinio socialinio draudimo fondo duomenimis, prognozuojama, kad vidutinis apdraustųjų visomis socialinio draudimo rūšimis skaičius 2020 m. bus 1320 tūkst. ir jų vidutinės pajamos, nuo kurių skaičiuojamos socialinio

⁷⁵ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 91-3190.

draudimo įmokos bus 870,8 Eur.⁷⁶ Lyginant šiuos metus su 2018 m. ir 2019 m. apdraustųjų skaičiumi, pastebimas mažėjimas, tačiau proporcingai didėja vidutinės pajamos, nuo kurių skaičiuojamos socialinio draudimo įmokos. Nepaisant demografinių rodiklių svyravimo, 2020 m. planuojamas biudžeto rezultatas yra teigiamas, pajamoms viršijant išlaidas 41 804 tūkst. Eur.

Pajamos, gaunamos iš draudėjų ir apdraustųjų įmokų, planuojamos atsižvelgiant į: šalies ekonominės raidos scenarijų, numatomus įmokų tarifus, draudžiamųjų pajamų bazes ir apdraustųjų asmenų skaičiaus kitimą per paskutiniuosius dvejus metus. Įgyvendinus 2019 m. Mokesčių reformą, darbuotojo ir darbdavio mokami mokesčiai buvo konsoliduoti ir beveik visų įmokų už socialinio draudimo rūšis mokėjimas perkeltas darbuotojui. Proporcingai darbuotojų *bruto* darbo užmokestis padidėjo 28,9 proc. Įgyvendinus minėtąją reformą, pakito socialinio draudimo įmokų sistema ir tarifai. Siekiant pateikti aiškesnę įmokų tarifų analizę, sudaryta lentelė. (*žiūrėti 1 lentelę*)

1 lentelė. Socialinio draudimo nustatytų įmokų tarifai 2018 m. ir 2020 m.

Mokesčio paskirtis	2018 metai				2020 metai				
	Draudėjo įmokos (%)		Apdraustojo įmokos (%)		Draudėjo įmokos (%)		Apdraustojo įmokos (%)		
	Neterminuota darbo sutartis	Terminuota darbo sutartis	Jei nekaupiami savarankiškai II pakopos pensijos fonde	Jeif kaupiami savarankiškai II pakopos pensijos fonde	Neterminuota darbo sutartis	Terminuota darbo sutartis	Jeigu nedalyvauja pensijų kaupime	Jeigu dalyvauja pensijų kaupime ir moka 2,1 % įmoką	Jeigu dalyvauja pensijų kaupime ir moka 3 % įmoką
Pensijų socialiniam draudimui	22,3	22,3	3	5			8,72	10,82	11,72
Ligos socialiniam draudimui	1,4	1,4					2,09	2,09	2,09
Motinystės socialiniam draudimui	2,2	2,2					1,71	1,71	1,71
Nedarbo socialiniam draudimui	1,4	2,8			1,31	2,03			
Privalomajam sveikatos draudimui	3	3	6	6			6,98	6,98	6,98
Garantiniam fondui	0,2	0,2			0,16	0,16			
Ilgalaikio darbo išmokų fondui	0,5	0,5			0,16	0,16			
Nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialiniam draudimui	I-grupė 0,18 II-grupė 0,43 III-grupė 0,9 IV-grupė 1,8	I-grupė 0,18 II-grupė 0,43 III-grupė 0,9 IV-grupė 1,8			I-grupė 0,14 II-grupė 0,4 III-grupė 0,7 IV-grupė 1,4	I-grupė 0,14 II-grupė 0,4 III-grupė 0,7 IV-grupė 1,4			
Bendras socialinio draudimo tarifas	31,18	32,58	9	11	1,79	2,51	19,5	21,6	22,5

Šaltinis: Sudaryta autorės, remiantis Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos duomenimis. Prieiga per internetą: < <https://www.sodra.lt/lt/> >

⁷⁶ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba. 2017 m. spalio 10 d. aiškinamasis raštas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto prognoziinių skaičiavimų 2019 - 2020 metams”, Nr. 17-11346.

1 lentelėje pateikti duomenis padeda suprasti mokamų socialinio draudimo įmokų paskirstymą, tai yra, pateiktoje lentelėje konkretizuojama surenkamo mokesčio paskirtis. 2018 m. apdraustųjų asmenų įmokos buvo mokamos tik už pensijų socialinį draudimą ir privalomąjį sveikatos draudimą, o visos kitos pajamos atskiroms socialinio draudimo rūšims buvo surenkamos iš draudėjų mokamų įmokų. Nuo 2019 m. dalinai įmokų mokėjimą perkėlus apdraustiesiems, draudėjai lieka atsakingi už įmokas nedarbo socialiniam draudimui, garantiniam fondui, ilgalaikio darbo išmokų fondui, nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialiniam draudimui. Pažymėtina, kad 2020 m. yra nustatytas šalies bendrasis nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo įmokų tarifas – 0,16 proc.⁷⁷ Įmokos į Garantinį fondą ir Ilgalaikio darbo išmokų fondą netaikomos biudžetinėms įstaigoms ir Lietuvos bankui. Be išvardintų subjektų, įmokų į Garantinį fondą nemoka politinės partijos, profesinės sąjungos, religinės bendruomenės ir bendrijos. Tiek iki 2019 m. Mokesčių reformos įgyvendinimo, tiek po jos, apdraustojo bendrąjį įmokų tarifą lemia pensijos kaupimo faktas. Pažymėtina, kad sumažinus pensijų įmokų tarifą, padidėjo įmokos Privalomojo sveikatos draudimo fondui ir Ligos socialinio draudimo fondui. Remiantis 2018 m. Valstybės kontrolės parengta audito ataskaita, tokį pokytį galėjo lemti faktas, kad kasmet, rengiant Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto rodiklių įstatymo projektą, nėra suplanuojami tokie įmokų rūšių tarifų dydžiai, kurie užtikrintų pakankamą finansavimą visų rūšių socialiniam draudimui vykdyti. Atsižvelgiant į šią aplinkybę, gali būti daroma išvada, kad tokiam pokyčiui įtakos turėjo ir siekis stabilizuoti biudžetinių metų gale turimą atskirų socialinio draudimo rūšių rezultata. 2020 m. pajamos, gautos iš draudėjų valstybinio socialinio draudimo įmokų sudarys 337 885 tūkst. Eur, o iš apdraustųjų – 2 566 568 tūkst. Eur.⁷⁸ Šiuo metu, šio pobūdžio įmokos sudaro 59 proc. bendrų valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamų. Iki mokesčių reformos, minėtosios įmokos sudarydavo fondo biudžeto pajamų pagrindą, tai yra apie 98 proc. pajamų buvo gaunama būtent iš draudėjų ir apdraustųjų įmokų. Po priimtos Mokesčių reformos, bendrosios pensijos dalis visa apimtimi finansuojama iš valstybės biudžeto, tad 39 proc. pajamų šiuo metu sudaro asignavimai iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto.

⁷⁷ Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 29 d.]. Prieiga per internetą: <<http://socmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/socialinis-draudimas/socialinio-draudimo-imos>>.

⁷⁸ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto 2020 m. rodiklių patvirtinimo įstatymas. TAR, 2019, Nr. 21412.

Valstybės biudžeto už valstybės lėšomis draudžiamus asmenis įmokos, planuojamos atsižvelgiant į šių asmenų skaičiaus kitimą per paskutinius dvejus metus, kitiems biudžetiniams metams numatomus minimaliosios mėnesinės algos dydį ir įmokų tarifus.⁷⁹ Šiuo atveju nėra mokamos įmokos į Garantinį fondą ir Ilgalaikio darbo išmokų fondą. 2020 m. patvirtinti tarifai yra analogiškai draudėjų ir apdraustųjų nustatytiems tarifams, todėl plačiau magistro darbe nagrinėjami nebus. Pažymėtina, kad valstybė moka ir draudėjui ir apdraustajam priklausančias įmokas.

Pajamos, gaunamos iš savarankiškai dirbančių asmenų, yra planuojamos atsižvelgiant į šių asmenų socialiniam draudimui deklaruotų pajamų dydį, asmenų skaičiaus kitimą per paskutinius dvejus metus ir kitiems biudžetiniams metams numatomą minimaliosios mėnesinės algos dydį.⁸⁰ 2020 m. yra nustatyti tokie socialinio draudimo tarifai toliau išvardintoms draudimo rūšims: pensijų – 8,72 proc. (tarifas kinta priklausomai nuo pensijos kaupimo fakto, *žiūrėti 1 lentelę*), ligos – 2,09 proc., motinystės – 1,71 proc., nedarbo – 1,31 proc.⁸¹ Savarankiškai dirbantys asmenys nėra draudžiami visomis socialinio draudimo rūšimis, jos yra nustatomos pagal savarankiškai dirbančio asmens priklausomybę atitinkamai grupei. Pavyzdžiui, asmenys, kurie verčiasi individualia veikla yra draudžiami pensijų, ligos ir motinystės socialiniu draudimu, taip pat sveikatos draudimu, o verslo liudijimus turintys asmenys moka įmokas tik už pensijų socialinį draudimą ir privalomąjį sveikatos draudimą. Pokyčiai, įsigalioję nuo 2019 m. palengvina įgyti pilnų metų stažą senatvės pensijai. Pavyzdžiui, jeigu 2018 m. individualią veiklą vykdančias gyventojas gaudavo 1 000 Eur pajamų, tuomet, atskaičius 30 proc. leistinų atskaitymų ir sumokėjus įmokas nuo pusės draudžiamųjų pajamų, toks dirbantysis neįgydavo pilnų metų stažo, nes tam reikėdavo sumokėti įmokų bent jau nuo minimalaus mėnesinio atlyginimo – 400 Eur – už kiekvieną mėnesį. Įsigalioję pakeitimai turi lemiamą reikšmę ne tik tarifų, tačiau ir apmokestinamų pajamų dydžio pokyčiui. Pavyzdžiui, individualią veiklą vykdančiams asmenims buvo skaičiuojama nuo 50 proc. apmokestinamųjų pajamų. Po mokesčių reformos šis rodiklis išaugo iki 90 proc.⁸² 2020 m. į Valstybinio socialinio draudimo fondo

⁷⁹ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 91-3190.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 29 d.]. Prieiga per internetą: <<http://socmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/socialinis-draudimas/socialinio-draudimo-imokos>>.

⁸² Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.sodra.lt/lt/naujienos/sodra-primena-isigaliojo-nauji-privalomojo-sveikatos-ir-socialinio-draudimo-imoku-tarifai>>.

biudžetą planuojama surinkti 66 085 tūkst. Eur pajamų iš savarankiškai dirbančių asmenų įmokų.

Pajamos, gaunamos iš savanoriškuoju socialiniu draudimu apsidraudusių asmenų įmokų, planuojamos atsižvelgiant į savanoriškojo socialinio draudimo sutarčių skaičiaus kitimą per paskutinius dvejus metus ir numatomus įmokų dydžius.⁸³ Savanoriškai draustis galima arba socialiniu draudimu ligos išmokai, arba socialiniu draudimu ligos ir motinystės išmokai, priklausomai nuo asmens lyties. Nustatytas įmokų dydis yra nuo 2,90 Eur iki 57,92 Eur per mėnesį.⁸⁴ Mokamos įmokos dydį pasirenka sutartį sudarantis asmuo. 2020 m. iš šių įmokų yra numatyta gauti 1 000 Eur, tad galima daryti išvadą, kad ši draudimo rūšis nėra populiari Lietuvos Respublikoje.

Iš delspinigių, palūkanų ir baudų 2020 m. numatoma surinkti 1 184 tūkst. Eur. Šios pajamos planuojamos atsižvelgiant į: sumas, priskaičiuotas per paskutinius dvejus metus, taip pat kitiems biudžetiniams metams numatomus draudėjų įsiskolinimo, delspinigių ir palūkanų dydžius.⁸⁵ Fondo veiklos pajamos ir iš į Fondo apskaitą įtraukto turto gaunamos pajamos planuojamos atsižvelgiant į šių pajamų kitimą per paskutinius dvejus metus ir kitus veiksnius, turinčius įtakos jų dydžiui.⁸⁶ 2020 m. numatyta surinkti 11 659 tūkst. Eur.

2020 m. pajamų iš pensijų fondų grąžintinų lėšų, iš Europos Sąjungos institucijų pensijų sistemoje įgytų pensinių teisių ir iš kitų asignavimų (nepaisant kompensacijos pagrindiniai pensijos daliai) iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto gauti nenumatoma.

Valstybinio socialinio draudimo įmokų tarifai atskiroms socialinio draudimo rūšims atitinkamiems metams yra tvirtinami Seimo kartu su Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetu. Nagrinėjant Fondo biudžeto 2014 – 2020 m. nustatytus įmokų tarifus atskiroms socialinio draudimo rūšims, pažymėtina, kad nuo 2014 m. iki 2017 m. tarifai beveik nekito. Pensijų socialiniam draudimui buvo nustatytas 22,3 proc. įmokų tarifas, ligos ir motinystės socialiniam draudimui (šios socialinio draudimo rūšys buvo išskirtos kaip atskiros nuo 2017 m.) – 3,4 proc. įmokų tarifas, nedarbo socialiniam draudimui – 1,1 proc. (2017 m. – 1,6 proc.) tarifas. 2018 m. augo ligos socialinio draudimo įmokų tarifas ir pradėti taikyti skirtingi nedarbo socialinio draudimo įmokų tarifai pagal neterminuotas ir terminuotas sutartis įdarbintiems asmenims (1,4 proc. ir 2,8 proc.). Nuo 2019 m. ligos socialinio draudimo įmokų tarifas išaugo iki 2,09 proc., tačiau motinystės socialinio draudimo įmokų

⁸³ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 91-3190.

⁸⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 1997 m. spalio 28 d. nutarimas „Dėl Valstybinio savanoriškojo socialinio draudimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 98-2497.

⁸⁵ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 91-3190.

⁸⁶ *Ibid.*

tarifas sumažėjo iki 1,71 proc. Taip pat, sumažėjo ir nedarbo socialinio draudimo įmokų tarifai – 1,31 proc. ir 2,03 proc. 2019 m. Valstybės kontrolės parengtoje audito ataskaitoje yra nagrinėjama įmokų ir išmokų subalansavimo problematika. Kiekvienais metais nėra suplanuoti tokie atskirų socialinio draudimo rūšių įmokų tarifai, kurie užtikrintų pakankamą finansavimą visų rūšių socialiniam draudimui vykdyti. Nors nuo 2017 m. valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto rezultatas tolimesniais metais išlieka teigiamu, tačiau motinystės, ligos, nedarbo, nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo rūšių įmokos ir išmokos nėra subalansuotos. Prognozuojama, kad ir 2020 m. bei 2021 m. minėtųjų socialinio draudimo rūšių (išskyrus ligos socialinį draudimą) rezultatas taip pat bus neigiamas ir šių lėšų trūkumas kompensuojamas pensijų ir kitų galimai teigiamą rezultatą duosiančių socialinio draudimo rūšių pajamomis.⁸⁷ Vis dar nėra vedama atskirų draudimo rūšių kaupimo apskaita, todėl nėra matomas atskirai sukauptas rezultatas, kuris reikalingas ne tik tvirtinant įmokų dydžius, tačiau ir planuojant Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą, rezervinį fondą ir priimant kitus ekonominius sprendimus.

Apibendrinant prieš tai minėtą, didžiausia Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamų dalis yra gaunama iš apdraustųjų ir draudėjų įmokų už atskiras socialinio draudimo rūšis – 59 proc. Kartu su valstybės asignavimais bendrajai pensijos daliai finansuoti, šios pajamos sudaro apie 98 proc. visų Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamų. Kiekvienam pajamų šaltiniui pajamos planuojamos pagal atskirus rodiklius. Kaip bendrus veiksnius, turinčius įtakos kiekvienų metų Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetui, galėtume išskirti: metų šalies ekonominės raidos scenarijų, atskiroms socialinio draudimo rūšims numatytus įmokų tarifus, draudžiamąsias pajamas ir šalies demografinius rodiklius. Valstybinio socialinio draudimo įmokų tarifai yra nustatomi kiekvienais metais. Išnagrinėjus įmokų tarifų pokyčius nuo 2014 m. iki 2020 m., pastebėta, kad 2014 – 2017 m. laikotarpyje rodikliai beveik nekito. Daugiausia pokyčių įvyko po 2019 m. įgyvendintos Mokesčių reformos, nes socialinio draudimo įmokų mokėjimas beveik visiškai perkeltas darbuotojams, tai yra, apdraustiesiems. Po minėtosios reformos sumažėjo motinystės socialinio draudimo ir nedarbo socialinio draudimo įmokų tarifai, tačiau išaugo ligos socialinio draudimo įmokų tarifas. Daugelis socialinio draudimo rūšių turi neigiamą metų rezultatą dėl įmokų ir išmoko nesubalansavimo. Toks trūkumas yra finansuojamas iš teigiamą rezultatą duodančių socialinio draudimo rūšių pajamų. Atskirų socialinio

⁸⁷ Lietuvos Respublikos Valstybės Kontrolė. 2019 m. rugsėjo 30 d. Valstybinio audito ataskaita „Dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo 2018 m. konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas”, Nr. FA-2.

draudimo rūšių kaupimo ataskaita nėra rengiama, tad negalime nagrinėti tikslių sukauptų lėšų atitinkamoms socialinio draudimo rūšims. Remiantis išdėstytu, galima būtų teigti, kad atskirų socialinio draudimo rūšių įmokų kaupimo ataskaitų rengimas iš dalies padėtų išspręsti nesubalansuotų įmokų ir išmokų problemą, nes galima būtų tiksliau orientotis į numatomas surinkti lėšas, užtikrinant jų sąsają su būsimomis išmokomis.

3.3 Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto išlaidos

Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto išlaidų pagrindą sudaro išlaidos atskiroms socialinio draudimo rūšims finansuoti. Taip pat išlaidoms priskiriamos neatgautinos ir abejotinai atgautinos sumos ir fondo veiklos sąnaudos.⁸⁸ Atskiroms socialinio draudimo rūšims išlaidos planuojamos atsižvelgiant į šalies ekonominės raidos scenarijų, demografinius rodiklius, numatomus įmokų tarifus šioms draudimo rūšims, draudžiamųjų pajamų bazes, savarankiškai ar savanoriškuoju socialiniu draudimu apsidraudusių asmenų socialiniam draudimui deklaruotų pajamų sumas, apdraustųjų ir socialinio draudimo išmokų gavėjų skaičiaus kitimą per paskutinius dvejus metus.⁸⁹

Ligos socialiniu draudimu apdraustiems asmenims kompensuojama dėl jų ar dėl jų šeimos narių, arba budinčio globotojo, globėjo ar rūpintojo prižiūrimų vaikų ligos ar dėl dalyvavimo profesinės reabilitacijos programoje prarastas ar negautas pajamas, arba jų dalį, o motinystės socialiniu draudimu apdraustiems asmenims kompensuojamos dėl motinystės, tėvystės ar vaiko priežiūros prarastos pajamos ar jų dalis.⁹⁰ Apdraustiems asmenims, tapusiems laikinai nedarbingais dėl ligos už pirmąsias dvi kalendorines ligos dienas, sutampančias su darbuotojo darbo grafiku, apmoka darbdavys ir apmokama išmoka negali būti mažesnė negu 62,06 proc. ir didesnė negu 100 proc. išmokos gavėjo vidutinio darbo užmokesčio. Iš Valstybinio socialinio draudimo fondo lėšų mokama ligos išmoka yra lygi 62, 06 proc. išmokos gavėjo kompensuojamo uždarbio dydžio. Ligos išmokos, mokamos iš Fondo, skaičiuojamos nuo kompensuojamojo uždarbio dydžio dėl šių aplinkybių: sergančių šeimos narių slaugymas ir vaikų priežiūra – 65, 94 proc., tapus nedarbingam donorystės tikslais – 77,58 proc. Per mėnesį išmokos negali būti mažesnės negu 11, 64 proc. šalies vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio. Ligos išmoka yra skiriama

⁸⁸ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 91-3190.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 111-3574.

išduoto elektroninio nedarbingumo pažymėjimo pagrindu.⁹¹ Motinystės ir tėvystės išmokų dydis – 77,58 proc. išmokos gavėjo uždarbio motinystės atveju, kompensuojamo uždarbio dydžio tėvystės atostogų atveju.

Nedarbo socialiniu draudimu apdraustiems asmenims kompensuojamos dėl nedarbo ar dalinio darbo negautos pajamos arba jų dalis, taip pat finansuojamos aktyvios darbo rinkos politikos priemonės.⁹² Nedarbo draudimo išmoka gali būti mokama 9 mėnesius ir apskaičiuojama kaip pastovios ir kintamos dalių suma. Pastovią nedarbo išmokos dalį sudaro 23,27 proc. minimaliosios mėnesinės algos, o kintamoji dalis apskaičiuojama nuo apdraustojo vidutinių mėnesinių draudžiamųjų pajamų atitinkamais išmokos mokėjimo mėnesiais: 1 – 3 mėn. – 38,79 proc., 4 – 6 mėn. – 31,03 proc., 7 – 9 mėn. – 23, 27 proc.⁹³

Nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialiniu draudimu apdraustiems asmenims yra kompensuojamos dėl draudžiamųjų įvykių negautos pajamos, o jų mirties dėl draudžiamųjų įvykių atveju yra kompensuojama jų šeimos nariams.⁹⁴ Tiek netekus dalies ar viso darbingumo, tiek apdraustajam mirus yra mokama arba vienkartinė, arba periodinė kompensacija.

Išskiriamos tokios socialinio draudimo pensijų rūšys: senatvės, netekto darbingumo, našlių ir našlaičių. Socialinio draudimo pensiją sudaro bendroji, finansuojama iš valstybės biudžeto lėšų, ir individualioji, mokama iš Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto lėšų, dalys.⁹⁵ Bendrosios socialinio draudimo pensijos dalies dydis yra nustatomas pagal asmens įgytą stažą ir patvirtintą bazinės pensijos dydį, o individualiosios – pagal visą laikotarpį už asmenį priskaičiuotų ir (ar) asmens sumokėtų pensijų socialinio draudimo įmokų dydį. Seimo nutarimu, priimtu valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos gairėse, buvo numatyta pakeisti bazinės pensijos skyrimo ir mokėjimo tvarką taip, kad vietoj socialinio draudimo bazinės pensijos, socialinio draudimo našlių pensijos ir šalpos pensijos būtų mokama viena, neįmokinė pensija iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto.⁹⁶ Tokiu būdu buvo siekiama panaikinti Valstybinio socialinio draudimo fondo

⁹¹ Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 10 d.]. Prieiga per internetą: <<http://socmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/socialinis-draudimas/socialinio-draudimo-ismokos/ligos-motinystes-tevystes-vaiko-prieziuros-profesines-reabilitacijos-socialinio-draudimo-ismokos-bei-savanoriskas-ligos-draudimas/ligos-ismoka-ligos-socialinis-draudimas>>.

⁹² Lietuvos Respublikos nedarbo socialinio draudimo įstatymo Nr. IX-1904 pakeitimo įstatymas. TAR, 2016, Nr. 18826.

⁹³ Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 9 d.]. Prieiga per internetą: <<http://socmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/socialinis-draudimas/socialinio-draudimo-ismokos/nedarbo-socialinis-draudimas>>.

⁹⁴ Lietuvos Respublikos nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo įstatymo Nr. VIII-1509 pakeitimo įstatymas. TAR, 2016, Nr. 18827.

⁹⁵ Lietuvos Respublikos socialinio draudimo pensijų įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 59-1153.

⁹⁶ Lietuvos Respublikos Seimas. 2011 m. gegužės 24 d. nutarimas „Dėl Valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos gairių patvirtinimo.“ Valstybės žinios, 2011, Nr. 66-3103.

biudžeto deficitą. 2020 m. valstybės biudžeto asignavimai bendrajai socialinio draudimo pensijos daliai finansuoti sudaro 1 918 527 tūkst. Eur.

Valstybinio socialinio draudimo fondo veiklos sąnaudoms priskiriamos: fondo administravimo įstaigų valstybės tarnautojų ir darbuotojų darbo užmokesčio ir už juos mokamų įmokų sumos, prekių ir paslaugų įsigijimo, ilgalaikio turto nusidėvėjimo sąnaudos, likutinės vertės dalis, viršijanti pajamas, gautinas pardavus šį turtą, ekspertinių paslaugų išlaidos ir kitos sąnaudos, patiriamos administruojant visų rūšių socialinį draudimą. Fondo administravimo įstaigų veiklos sąnaudoms gali būti skiriama iki 3 proc. Fondo biudžeto lėšų.⁹⁷

2 lentelė. **Valstybinio socialinio draudimo fondo išlaidos 2018 m., 2019 m. ir 2020 m.**

	Išlaidos procentais (%)						
	Pensijų socialiniam draudimui	Ligos socialiniam draudimui	Motinystės socialiniam draudimui	Nedarbo socialiniam draudimui	Nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialiniam draudimui	Neatgautinos ir abejotinos atgautinos sumos	Fondo veiklos sąnaudos
2018 m.	73,3	7,4	7,7	4,2	0,7	0,1	1,8
2019 m.	73,3	7,4	7,7	4	0,7	0,1	1,9
2020 m.	70,8	7,1	7,5	3,7	0,7	0,1	1,8

Šaltinis: Sudaryta autorės, remiantis Valstybinio socialinio draudimo fondo 2018, 2019 – 2020 m. biudžetų aiškinamaisiais raštais.

2 lentelėje pateikti duomenis padeda identifikuoti Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto išlaidų atskiroms socialinio draudimo rūšims ir veiklos sąnaudoms finansuoti pasiskirstymą procentais. Daugiausiai išlaidų kiekvienais metais yra numatoma pensijų socialiam draudimui finansuoti. 2018 m. didesnėms patirtoms išlaidoms įtakos turėjo bazinės pensijos padidinimas ir pensijų dydžių perskaičiavimas pagal naujo Valstybinio socialinio draudimo pensijų įstatymo nuostatas.⁹⁸ Dėl tos pačios priežasties išlaidos pensijoms didėja ir 2019 m. bei 2020 m. Ligos socialiniam draudimui paskirtų išlaidų dydį nulėmė atnaujintos ligos ir motinystės įstatymų nuostatos bei augantis apdraustųjų sergamumas. Motinystės socialinio draudimo išlaidoms įtakos turėjo vaiko priežiūros išmokų gavėjų skaičiaus padidėjimas 2018 m. ir 2019 m.⁹⁹ Nedarbo socialinio draudimo išlaidų pokytį sąlygojo nuo 6 mėn. iki 9 mėn. prailginta išmokos mokėjimo trukmė ir sumažintas darbo stažo reikalavimas nuo 12 mėn. per 24 mėn. iki 12 mėn. per 30

⁹⁷ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 91-3190.

⁹⁸ Lietuvos Respublikos Valstybinio socialinio draudimo fondo 2018 metų biudžeto aiškinamasis raštas [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 10 d.]. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/eda07fd0ae4311e7a65c90dfe4655c64?jfwid=5w7avzt2g>>.

⁹⁹ *Ibid.*

mėn. Šis pokytis buvo įtvirtintas pakeitus nedarbo socialinio draudimo įstatymą. Pažymėtina, kad nedarbo socialinio draudimo ir neatgautinų ir abejotinai atgautinų sumų išlaidos kelis metus iš eilės nekinta. Nuo 2018 m. pradėjo mažėti Fondo veiklos sąnaudos ir lemiamą reikšmę šiam pokyčiui turėjo Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sukauptos skolos perdavimas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetui.¹⁰⁰ Remiantis išdėstytu, galima daryti išvadą, kad esminį išlaidų, skiriamų atskiroms socialinio draudimo rūšims finansuoti, didėjimą lėmė nuo 2017 m. pradėti keisti atskirų socialinio draudimo rūšių įstatymai. Praėjus adaptaciniam pokyčių laikotarpiui, nuo 2020 m. numatomos išlaidos turėtų stabilizuotis.

Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto išlaidų pagrindą sudaro atskirų socialinio draudimo rūšių finansavimas. Nuo 2017 m. pradėti keisti atskirų socialinio draudimo rūšių įstatymai, kuriais buvo įtvirtintos sąlygos lėmusios išlaidų padidėjimą. Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto išlaidos yra planuojamos atsižvelgiant į šalies ekonominės raidos scenarijų, demografinius rodiklius, numatomus įmokų tarifus atskiroms draudimo rūšims, draudžiamųjų pajamų bazes, deklaruotų pajamų sumas, išmokų gavėjų skaičiaus kitimą per paskutinius dvejus metus. Taip pat, lemiamą reikšmę turi atitinkamų metų sergančiųjų asmenų kiekis, kurį sunku numatyti jeigu prasideda epidemijos ar pandemijos. Didžiausią išlaidų dalį sudaro išmokos pensijų socialiniam draudimui finansuoti, tačiau tai viena iš nedaugelio socialinio draudimo rūšių, biudžetinių metų gale, turinčių teigiamą rezultatą.

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos Valstybinio socialinio draudimo fondo 2018 metų biudžeto aiškinamasis raštas [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 10 d.]. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/eda07fd0ae4311e7a65c90dfe4655c64?jfwid=5w7avzt2g>>.

4. VALSTYBINIO SOCIALINIO DRAUDIMO FONDO BIUDŽETO ŠĄSAJA SU LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS BIUDŽETO FINANSAIS

4.1 Valstybinio socialinio draudimo įmokų priskyrimas mokesčiams ir išmokų prilyginimas draudimo išmokoms

Konstitucinis Teismas 2000 m. priimtame nutarime konstatavo, kad mokesčiai yra esminė valstybės finansų sistemos dalis ir jie apibrėžiami kaip valstybės nustatyti privalomi ir individualiai neatlygintini juridinių ir fizinių asmenų mokėjimai į valstybės (savivaldybės) biudžetą, nurodant jų dydį bei mokėjimo terminą.¹⁰¹ Pateiktą apibrėžimą reikėtų aiškinti plečiamąja prasme, vadovaujantis kitais teisės aktais. Valstybinio socialinio draudimo įmokos sudaro didžiąją gaunamų pajamų dalį. Kaip jau buvo minėta, valstybės nebiudžetiniai fondai yra pripažįstami konsoliduoto biudžeto sudedamąja dalimi, todėl, remiantis Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymu, valstybinio socialinio draudimo įmokos yra pripažįstamos mokesčiu.¹⁰² Iš mokesčių gautos pajamos yra kaupiamos ne tik valstybės biudžete, tačiau ir kituose pinigų fonduose, o šiuo aptariamu atveju – Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžete. Atitinkamai mokesčiai vertinami kaip pagrindinis visų valstybės pajamų, o ne tik valstybės biudžeto pajamų, gavimo būdas.¹⁰³ Nagrinėjant Konstitucinio Teismo pateiktą mokesčių apibrėžimą, išskiriamas jo individualus negražintinumas. Valstybinio socialinio draudimo mokamu įmokų esmė yra grindžiama visuomenės solidarumo idėja, tačiau tai negali būti siejama su asmens suinteresuotumo mažinimu uždirbti daugiau pajamų ir užsitikrinti gerovę sau ir savo artimiesiems. Atitinkamai, mokėdami valstybinio socialinio draudimo įmokas asmenys užtikrina ne tik savo, tačiau ir visos visuomenės gerovę. Atsiranda ne tik individualus atlygintinumas, tačiau taip pat ir visuotinis, kuriuo remiantis, ateityje atlyginamas įmokų mokėjimas visiems jas mokėjusiems asmenims. Pačio mokesčio visuotinumas pasireiškia tuo, kad asmenims jų indelis atlyginamas pasitelkiant bendrąsias visuomenės reikmes, tokias kaip viešosios tvarkos palaikymas, švietimas, kultūra ir pan., būtent dėl šios priežasties nėra taikomas atlygintinumas, kaip individualaus pobūdžio gražintina nauda. Surenkant mokesčius, neatsiranda mokesčio mokėtojo ir mokesčio rinkėjo pareiga

¹⁰¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1997 m. liepos 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. gegužės 9 d. nutarimo Nr. 546 „Dėl pridėtinės vertės mokesčio“ 1.14 papunkčio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 15 bei 16 straipsniams ir Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos pagrindų įstatymo 4 straipsnio 4 daliai bei 9 straipsniui“, Nr. 22/98.

¹⁰² Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 63-2243.

¹⁰³ MEDELIENĖ A.; SUDAVIČIUS B. *Mokesčių teisė: vadovėlis*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 32.

trečiajam asmeniui, o tuo tarpu, įmokų mokėtojo ir įmokų surinkėjo santykiyje atsiranda tiesioginė pareiga užtikrinti trečiosios šalies – apdraustojo interesus, tiesiogiai priklausančius nuo sumokėtų įmokų.¹⁰⁴ Įmokos atitinka mokesčiams priskiriama reguliuojamą funkciją ir privalomumą.¹⁰⁵ Siekiant surinkti pajamų, kurios metų gale viršytų Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto išlaidas, kiekvienais metais yra nustatomi atitinkami socialinio draudimo įmokų tarifai ir dydžiai. Taip pat pasireiškia ir mokesčių reguliavimas. Reguliavimas iš esmės nukreipia konkrečią valstybės biudžeto finansuojamą sferą rezultatui pasiekti, pavyzdžiui, įvedant skirtingus pelno mokesčio tarifus yra skatinamas atskirų ūkio šakų spartesnis vystymasis.¹⁰⁶ Tiek įmokos, tiek mokesčiai yra privalomi mokėjimai. Remiantis anksčiau aptartais požymiais, galima daryti išvadą, kad nepaisant tam tikrų išlygų, valstybinio socialinio draudimo įmokos atitinka mokesčius. Išskiriami šie mokesčiui tapatūs įmokų požymiai: įmokos yra pagrindinis Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamų šaltinis, įmokoms būdingas visuotinis atlygintinumas ir visuotinio solidarumo puoselėjimas, įtvirtintas privalomumas ir pasireiškia reguliuojamoji funkcija.

Valstybinis socialinis draudimas yra laikomas specifine draudimo forma. Lietuvos Respublikos draudimo įstatyme yra įtvirtinta nuostata, kad įstatyme minimos taisyklės netaikomos valstybinio socialinio draudimo santykiams.¹⁰⁷ Nagrinėjant Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto išlaidas, o konkrečiau – socialinio draudimo išmokas, pastebimi elementai, kurie leistų išmokas atskiroms draudimo rūšims finansuoti priskirti privataus draudimo išmokoms. Teisę į draudimo išmoką asmuo įgyja įvykus atitinkamam draudžiamajam įvykiui, kuris yra numatytas įstatyme ar sutartyje. Nepaisant įmokų mokėjimo laiko ir dydžio, neatsitikus konkrečiam draudžiamajam įvykiui pinigai negali būti išmokėti, tai yra, pasireiškia ne tik individualumo, tačiau ir solidarumo principas: visi draudėjai vykdo finansinius įsipareigojimus, o rezultatu naudojasi tik tam tikra, įstatymų apibrėžta dalis.¹⁰⁸ Draudimo išmoka atitinka kompensacinį mechanizmą, o valstybinio socialinio draudimo išmokų specifika pasireiškia tuo, kad jomis yra padengiamos negautos arba prarastos pajamos, arba jų dalis, tačiau negautų pajamų kompensavimas nepadengia visos žalos. Šiuo atveju nėra neatlyginama neturtinė žala ir patirtos išlaidos dėl sveikatos

¹⁰⁴ Darbo santykių ir Valstybinio socialinio draudimo teisinio - administracinio modelio informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 8 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.socmodelis.lt/wp-content/uploads/III-5.pdf>>.

¹⁰⁵ MEDELIENĖ A.; SUDAVIČIUS B. *Mokesčių teisė*: vadovėlis. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 40.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 94-4246.

¹⁰⁸ GIRDZIJAUSKAS S. *Finansinė analizė (kiekybiniai metodai)*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005, p. 195.

būklės atgavimo.¹⁰⁹ Valstybinio socialinio draudimo atveju, turime įstatymu nustatytus išmokų gavėjus ir draudžiamųjų įvykių sąrašą kiekvienai socialinio draudimo rūšiai. Valstybinio socialinio draudimo ypatumas yra tas, kad visi asmenys (neatsižvelgiant į pasirinktų socialinio draudimo rūšių kiekį) yra draudžiami ta pačia kaina, tai yra, atsižvelgiant į atitinkamais metais nustatytų įmokų tarifus ir dydžius. Privataus draudimo atveju kaina priklauso nuo tam tikrų papildomų aplinkybių, pavyzdžiui, prašoma informuoti draudėją apie hobių, profesinės veiklos pobūdį, buvusias traumas ir pan. Valstybinio socialinio draudimo atveju nėra taikoma atranka – valstybė, nepaisydama asmenų individualių savybių, išsipareigoja prieš visus apdraustuosius juos apdrausdama. Remiantis tuo, kad abiem aptartais atvejais asmuo įgyja teisę į išmoką įvykus sutartyje ar įstatyme numatytam draudžiamajam įvykiui, valstybinio socialinio draudimo išmokos prilygsta draudimo išmokoms. Vis dėlto, valstybinis socialinis draudimas ir privatus draudimas turi daugiau skirtumų nei panašumų. Socialinį draudimą reikėtų laikyti visuomeniniu, kur valstybei kyla pareiga apsaugoti piliečius, o privataus draudimo atveju, kiekvienas asmuo gali rinktis draudiminę riziką, draudimo galiojimo laiką ir taikymo apimtį savarankiškai.

4.2 Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto panašumai ir šių biudžetų sujungimo galimybė

Nebiudžetiniai fondai, o tarp jų Valstybinio socialinio draudimo fondas, ir nacionalinis biudžetas, kurį sudaro valstybės biudžetas ir savivaldybių biudžetai, sudaro konsoliduotojo biudžeto visumą. Konsoliduotojo biudžeto apibrėžimas apjungia šias dvi magistrų darbe nagrinėtas grandis, priskirdamas jas vienai grupei. Nagrinėjant Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto ir valstybės biudžeto procesą ir įtvirtinimą, pastebima daugiau bendrų, o ne juos skiriančių bruožų.

Pirma, B. Sudavičius ir M. Endrijaitis Viešųjų finansų teisės vadovėlyje išskyrė tokius, biudžetą apibūdinančius, požymius: 1) tai universalus finansinis planinis teisės aktas, kurio rodikliai apima visas valstybės socialinės ir ekonominės veiklos sritis; 2) šio piniginio fondo kaupimo ir naudojimo planą rengia vykdomosios valdžios institucijos, o tvirtina įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos, todėl šis planas įgyja norminio teisės akto formą ir galią; 3) patvirtinto ir įsigaliojusio biudžeto tinkamą įgyvendinimą padeda užtikrinti valstybės prievartos priemonės; 4) juo vadovaujantis yra formuojamas,

¹⁰⁹ VERIKAS A. Darbuotojo sveikatai padarytos žalos atlyginimo sistema. Iš *Jurisprudencija: mokslo darbai*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011, p. 66.

paskirstomas ir naudojamas svarbiausias valstybės piniginis fondas; 5) biudžetas, kaip teisės aktas, yra terminuotai galiojantis ir terminuotai taikomas įstatymas; 6) svarbiausia biudžeto paskirtis – suformuluoti pagrindinį valstybės piniginį fondą, sudarantį valstybės veiklos finansinį pagrindą. Valstybinis socialinio draudimo fondas yra socialinės paskirties, tikslinių finansinių išteklių visuma, kaupiama atskirame nuo valstybės biudžeto ar savivaldybių biudžetų Fondo biudžete. Fonde sukauptų lėšų pagrindu yra užtikrinama ilgalaikė visapusiška gyventojų gerovė socialinio draudimo srityje. Tuo tarpu, Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas turi daug platesnį tikslų spektrą. Socialinė apsauga yra viena iš valstybės biudžeto apibrėžtų finansavimo sričių. Išskiriamos tokios Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto proceso stadijos: fondo biudžeto projekto rengimas ir tvirtinimas, fondo biudžeto vykdymas ir fondo finansinis (teisėtumo) auditas. Nagrinėjant Lietuvos Respublikos Konstituciją, galima pastebėti, kad valstybės biudžeto proceso stadijos yra skirstomos į siauresnes sritis: biudžeto projekto rengimas, biudžeto projekto teikimas Seimui ir jo svarstymas Seime, biudžeto tvirtinimas įstatymu, biudžeto vykdymas, biudžeto vykdymo priežiūra ir kontrolė. Tad galima teigti, kad abiejų biudžetų proceso stadijos sutampa ir jas galima skirstyti į: biudžeto projekto rengimo, biudžeto projekto tvirtinimo, biudžeto vykdymo ir biudžeto vykdymo kontrolės etapus. Minimų biudžetų tvirtinimo periodas sutampa: jie rengiami vieneriems kalendoriams metams. Nors biudžetų projektus rengia skirtingi subjektai, tačiau parengti projektai yra perduodami Vyriausybei svarstyti, o ši, jiems pritarusi, perduoda projektus tvirtinti Seimui. Abu biudžetai turi būti patvirtinti ne vėliau kaip 14 darbo dienų iki einamųjų biudžetinių metų pabaigos.¹¹⁰ Tiek Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas, tiek Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas yra tvirtinami priimant atskirus įstatymus. Aptariamų biudžetų vykdymo kontrolę atlieka Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė, kuri, atlikusi auditą, pateikia Seimui išvadą apie biudžetų vykdymo teisingumą ir teisėtumą. Pažymėtina, kad valstybės biudžeto audito ataskaitoje yra nagrinėjami Valstybinio socialinio draudimo fondo probleminiai aspektai. Biudžeto procesas yra ilga ir sudėtinga atliekamų veiksmų visuma, įtraukianti skirtingą kompetenciją turinčias institucijas. Nors aptariamų biudžetų uždaviniai ir tikslai skiriasi, galime pastebėti, kad pačio proceso reglamentavimas iš esmės sutampa.

Antra, Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto ir valstybės biudžeto išlaidos yra susijusios ta prasme, kad dalis valstybinio socialinio draudimo įsipareigojimų yra dengiama iš valstybės biudžeto lėšų. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšos yra naudojamos valstybės funkcijoms įgyvendinti. Išskiriamos šios funkcijos: 1) bendrųjų

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 91-3190.

valstybės paslaugų teikimas; 2) gynyba; 3) viešoji tvarka ir visuomenės apsauga; 4) ekonomika; 5) aplinkos apsauga; 6) būstas ir komunalinis ūkis; 7) sveikatos apsauga; 8) poilsis, kultūra, religija; 9) švietimas; 10) socialinė apsauga.¹¹¹ 2020 m. socialinei apsaugai yra paskirta asignavimų už 3 921 101 tūkst. Eur ir tai yra labiausiai finansuojama sritis, lyginant ją su kitomis valstybės funkcijomis. Į valstybės biudžeto išlaidas socialinei apsaugai įtrauktos išlaidos paslaugoms ir lėšos, pervedamoms pavieniems asmenims ir namų ūkiams, taip pat išlaidos paslaugoms, teikiamoms visuomenei, kurios susijusios su tokia veikla, kaip valstybės politikos formavimas ir administravimas, socialinės apsaugos teisės aktų ir standartų rengimas ir jų vykdymo priežiūra, taikomųjų tyrimų ir eksperimentinės plėtros pritaikymas socialinės apsaugos reikalams ir paslaugoms.¹¹² Išlaidomis yra pripažįstamos įmokos į Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą už valstybės lėšomis draudžiamus asmenis, kuriems priskiriami asmenys atliekantys savanorišką praktiką, slaugantys neįgalų asmenį, auginantys vaiką iki 3 m., turintys meno kūrėjo statusą, valstybės tarnautojų nedirbantys sutuoktiniai, taip pat dvasininkai ir vienuoliai. Pažymėtina, kad šie asmenys nėra draudžiami visų rūšių socialiniu draudimu. Kaip jau buvo minėta, išlaidoms priskiriami valstybės biudžeto asignavimai bendrajai socialinio draudimo pensijos daliai finansuoti. Taip pat, asignavimai iš valstybės biudžeto yra skiriami atsižvelgiant į fondo finansinę padėtį – padidėjus fondo išlaidoms arba sumažėjus pajamoms, kai nekeičiami ar nepakankamai keičiami įmokų tarifai atskiroms socialinio draudimo rūšims.¹¹³ Paskolų, kurios paimtos siekiant įvykdyti įsipareigojimus apdraustiesiems, palūkanos dengiamos iš valstybės biudžeto lėšų. Taip pat, valstybės biudžeto lėšomis yra apmokamas fondo administravimo įstaigoms pavestų funkcijų vykdymas. Nuo 2018 m. Valstybinio socialinio draudimo skolos perkėlimas į Vyriausybės išdą panaikino Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto deficitą. Galima daryti išvadą, kad valstybės biudžetas tampa Valstybinio socialinio draudimo fondo garantu.

Trečia, tiek Valstybės socialinio draudimo fondo biudžetas, tiek valstybės biudžetas sudaro ir kaupia atskirus Rezervinius fondus. Valstybinio socialinio draudimo rezervinis fondas yra naudojamas tik socialinio draudimo reikmėms ir toks kaupimas užtikrina socialinio draudimo biudžeto stabilumą. Šiame rezerviniame fonde sukaupti ištekliai gali būti naudojami atskiroms socialinio draudimo rūšims finansuoti, kai neužtenka šių rūšių pajamų. Priešingai, nei Valstybinio socialinio draudimo rezervinis fondas, valstybės

¹¹¹ Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. 2003 m. liepos 3 d. įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, Nr. 69-3135.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 91-3190.

biudžete sudaromas Vyriausybės rezervinis fondas turi platesnę apibrėžtą tikslų finansavimo grupę. Jis turi būti ne didesnis kaip 1 procentas patvirtintų valstybės biudžeto asignavimų sumos. Šios lėšos naudojamos: 1) ekstremalioms situacijoms likviduoti, jų padariniams pašalinti ir padarytiems nuostoliams iš dalies padengti; 2) įsipareigojimams, susijusiems su dalyvavimu tarptautinėse operacijose, vykdyti; 3) vykdamas arbitražų ar teismų sprendimus, kuriais iš Lietuvos valstybės priteistos mokėtinos sumos, taip pat kitoms išlaidoms, ginant valstybės interesus, padengti; 4) žymių Lietuvos visuomenės veikėjų laidotuvių išlaidoms padengti; 5) Vyriausybės nustatyto dydžio savivaldybių apmokėtoms Lietuvos Nepriklausomybės Akto signataro antkapio pastatymo, kapavietės sutvarkymo, antkapio atributikos pagaminimo ir įmontavimo išlaidoms kompensuoti; 6) humanitarinei pagalbai teikti; 7) perkeliamųjų asmenų perkėlimo į Lietuvos Respubliką išlaidoms kompensuoti.¹¹⁴ 2018 m. Stabilumo programoje buvo numatyta, kad 2021 m. pabaigoje Vyriausybė bus sukaupusi 2 proc. BVP rezervą. Nepaisant to, kad nei 2017 m., nei 2018 m. planuoti rezervai nebuvo sukaupti, 2019 m. stabilumo programoje numatyta iki 2021 m. sukaupiti ne 2 proc., bet 3,9 proc. BVP fiskalinį rezervą.¹¹⁵ Nagrinėjant 2019 m. ir 2018 m. Valstybės kontrolės audito ataskaitas dėl valstybės biudžeto, jose aptinkami pasisakymai ir dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo organizavimo. Pasisakoma dėl rezervinio fondo kaupimo problematikos ir pateiktose ataskaitose aptiktų reikšmingų iškraipymų. Tai suponuoja, kad tikrinant valstybės biudžeto finansinį teisėtumą, nagrinėjami ir pateikiami aptikti nebiudžetinių fondų probleminiai aspektai.

Skiriančiuoju šių biudžetų bruožu yra laikomas jų tikslingumas. Valstybinis socialinio draudimo fondas yra reikalingas socialinei apsaugai šalyje užtikrinti, o tiksliau – kovoti su skurdu ir garantuoti tam tikras pajamas vargingiausiems visuomenės sluoksniams bei kompensuoti dėl socialinės rizikos prarastas pajamas.¹¹⁶ Valstybės biudžeto lėšos yra skirtos valstybės funkcijoms įgyvendinti. Kaip jau ir buvo minėta, valstybės lėšų tikslingumas yra siejamas su numatytų funkcijų vykdymu. Valstybės biudžete esančios lėšos neturi konkretaus tikslo, be to, numatomi tikslai gali būti koreguojami planuojant atitinkamų metų valstybės biudžetus. Biudžeto formavimo principai, kai nenumatyta skirti lėšų atitinkamoms viešosioms funkcijoms finansuoti, lemia, kad šalia biudžetų yra steigiami specialieji nebiudžetiniai piniginiai fondai, kaip specifinė valstybės piniginių

¹¹⁴ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaro įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

¹¹⁵ Lietuvos Respublikos Valstybės Kontrolė. *2019 m. spalio 1 d. Valstybinio audito ataskaita „Dėl 2018 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos duomenų ir jos valdymo vertinimo”*, Nr. FA-9.

¹¹⁶ Darbo santykių ir Valstybinio socialinio draudimo teisinio - administracinio modelio informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 15 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.socmodelis.lt/wp-content/uploads/III-5.pdf>>.

išteklių kaupimo, paskirstymo ir panaudojimo forma.¹¹⁷ Tikslingam ir teisingam lėšų panaudojimui, steigiamų nebiudžetinių fondų sukūrimas priklauso nuo valstybės nustatytų prioritetų bei vykdomos politikos, siekiant išvengti biudžeto vykdymo problemų bei norint užtikrinti nuoseklų prioritetinių sričių finansavimą.¹¹⁸ Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžete esančios lėšos turi numatytus panaudojimo tikslus, kurie yra apibrėžti įstatymo, todėl biudžete esančios lėšos, lyginant jas su esančiomis valstybės biudžete, negalėtų būti nukreiptos kitiems poreikiams tenkinti. Dėl minėtųjų priežasčių, Valstybinio socialinio draudimo fondo atskirumas suponuoja vienos svarbiausių valstybės funkcijų užtikrinimą – socialinę apsaugą.

Valstybinio socialinio draudimo fondo administravimo įtaigos ir Valstybinės mokesčių inspekcijos teritorinės įstaigos iš esmės vykdo panašias funkcijas įmokų ir mokesčių surinkimo srityje, tačiau esminį skirtumą sudaro skirtingas šių įmokų ir mokesčių pobūdis ir paskirtis, todėl jų administravimui taikomi skirtingi surinkimo ir apskaitos principai.¹¹⁹ Kaip jau ir buvo minėta, mokesčiams nėra būdingas tiesioginis atlygintinumas, o tarp įmokų mokėtojo ir įmokų surinkėjo atsiranda tiesioginis santykis ir pareiga užtikrinti apdraustojo interesus, kurie tiesiogiai priklauso nuo sumokėtų įmokų. Valstybinio socialinio draudimo išmokos mokamos atsižvelgiant į darbdavių pateiktus duomenis apie kiekvieną mėnesį apskaičiuojamą ir gaunamą apdraustųjų darbo užmokestį. Nuo pat sistemų sukūrimo, socialinio draudimo ir mokesčių sistemos buvo vystomos atskirai, kaip savarankiškos – informacinės sistemos buvo kuriamos konkrečioms funkcijoms atlikti, todėl negalėjo būti tarpusavyje integruotos.¹²⁰ Norint sujungti įmokų ir mokesčių administravimą, reikėtų įvertinti pereinamojo laikotarpio nesklaidumus. Remiantis rekomendacijomis dėl valstybinio socialinio draudimo įmokų ir administravimo tobulinimo, iškiltų riziką socialinio draudimo sistemos stabilumui. Minėtoje rekomendacijoje buvo pateiktas pasiūlymas bendru informacinių technologijų pagrindu sukurti programas, kurios mažintų administracinę naštą ir panaikintų asmenims prievolės tuo pačiu klausimu teikti informaciją Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai ir Valstybinės mokesčių inspekcijos teritoriniams skyriams. Tokiu būdu būtų užtikrintas tarpinstitucinis bendradarbiavimas ir efektyvus klientų aptarnavimas. Valstybinio socialinio draudimo fondo deficitas ir nepradėtas kaupti Rezervinis fondas yra laikomi

¹¹⁷ SUDAVIČIUS B.; ENDRIJAITIS M. *Viešųjų finansų teisė*: vadovėlis. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2020, p. 208.

¹¹⁸ SKAČKAUSKIENĖ I. et al. *Lietuvos socialinės ekonominės problemos ir jų sprendimo prielaidos*: monografija. Vilnius: VGTU leidykla „Technika“, 2013, p. 34.

¹¹⁹ Darbo santykių ir Valstybinio socialinio draudimo teisinio - administracinio modelio informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 15 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.socmodelis.lt/wp-content/uploads/III-5.pdf>>.

¹²⁰ *Ibid.*

pagrindinėmis priežastimis Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto prijungimui prie valstybės biudžeto. Nuo 2018 m. Valstybinio socialinio draudimo fondo skola buvo perkelta į Valstybės išdą, o nuo 2019 m. buvo pradėtas kaupti Valstybinio socialinio draudimo rezervinis fondas, taip pat bendroji pensijos dalis perduota valstybės biudžetui. Atsižvelgiant į tai, teisine ir administracine prasme biudžetų sujungimas būtų netikslingas.¹²¹

R. Allen publikacijoje apie nebiudžetinius fondus, jų steigimą nagrinėją per „grėsmės“ ir „galimybių“ prizmes.¹²² Autorius rekomenduoja įvertinti nebiudžetinio fondo steigimo būtinybę, atsižvelgiant į toliau nurodytus rodiklius. Pirma, ar yra pakankamas ekonominis, valdymo ir politinės ekonomikos pagrindas nebiudžetinio fondo steigimui. Antra, ar nebiudžetinis fondas yra kvalifikuojamas kaip tinkamas pagal Tarptautinio Valiutos Fondo valstybės finansų statistikos gaires. Trečia, ar nebiudžetinio fondo pajamoms surinkti yra naudojamos tinkamos priemonės. Ketvirta, ar teisinis nebiudžetinio fondo pagrindas nustato tinkamas finansinio valdymo ir atskaitomybės priemones. Penkta, ar nebiudžetinis fondas turi valdymo sistemą, užtikrinančią atskaitomybę ir skatinančią skaidrumą. Šešta, ar nebiudžetinį fondą kontroliuoja ir audituoja valstybinė audito institucija.

B. Dorotinsky publikacijoje apie nebiudžetinių fondų sukuriama rizikos mažinimą pateikia dvejopą požiūrį apie nebiudžetinių fondų steigimą, nagrinėdamas jų poveikį valstybėms, skirstydamas jas pagal ekonominį išsivystymą.¹²³ Autorius laikosi pozicijos, kad nebiudžetiniai fondai silpnai išsivysčiusiose ir besivystančiose valstybėse turėtų būti prijungiami prie valstybės biudžeto, nes jie kenkia finansiniam valstybės stabilumui ir yra nepakankamai „skaidrūs“, nes nėra užtikrinama tinkama jų priežiūra ir kontrolė. Šiose valstybėse siūloma eliminuoti egzistuojančius nebiudžetinius fondus ir ateityje nesteigti naujų. Priešinga pozicija yra pateikiama dėl nebiudžetinių fondų sistemos ir steigimo priežasčių vidutiniškai išsivysčiusiose ir išsivysčiusiose valstybėse. Racionaliu yra laikomas nebiudžetinių fondų, turinčių specifinį tikslą, steigimas ir atskyrimas nuo valstybės biudžeto. Šiems fondams priskiriami socialinės ir sveikatos apsaugos fondai. Be to, minėtoji praktika gali būti įgyvendinama ir atskirose besivystančiose valstybėse. Specifinių fondų atskyrimui lemiamą įtaką turi didelė apimtimi kaupiamos lėšos, skirtos

¹²¹ Darbo santykių ir Valstybinio socialinio draudimo teisinio - administracinio modelio informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 15 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.socmodelis.lt/wp-content/uploads/III-5.pdf>>.

¹²² ALLEN R. Extrabudgetary funds - Threat or Opportunity? [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 18 d.]. Prieiga per internetą: <<https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2007/10/extrabudgetary-.html>>.

¹²³ DOROTINSKY B. Extrabudgetary funds - Removing the 'Extra' and minimizing the risks [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 18 d.]. Prieiga per internetą: <<https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/03/extrabudgetary.html#>>.

tiksliam panaudojimui, garantijų ir įsipareigojimų vykdymas prieš apdraustuosius asmenis, surenkamų įmokų ir mokama išmokų individualumas. Kuriant savarankiškus nebiudžetinius fondus, užtikrinamas naudingesnis ir efektyvesnis socialinės ir sveikatos apsaugos įgyvendinimas, lyginant su minėtųjų funkcijų įgyvendinimo vykdymo perdavimu valstybės biudžetui. Autorius išskiria tolimesnes rekomendacijas dėl nebiudžetinių fondų teisingo įgyvendinimo. Pirma, nebiudžetinių fondų duomenys (planuojamos pajamos, išlaidos, rezultatas) turėtų būti įtraukiami prie valstybės biudžeto dokumentų. Rodikliai turėtų būti aiškūs, konkretūs ir plačiai įvardinti. Neužtektų lakoniškai įvardinti kiek planuojama surinkti pajamų, ar kiek bus patirta išlaidų – šiuos rodiklius reikėtų išskirstyti pagal vykdymo sritis, pavyzdžiui, pagal atitinkamas socialinio draudimo rūšis. Priešingu atveju nebūtų užtikrinamas nebiudžetinio fondo skaidrumo principas. Antra, privalo būti taikoma tokia pati kaip valstybės biudžeto priežiūros, išlaidų ir rezultatų kontrolė, vertinama reali nebiudžetinio fondo teikiama nauda. Turi būti nagrinėjamas lėšų panaudojimo teisėtumas ir efektyvumas. Trečia, auditą turi atlikti nepriklausoma valstybinė audito institucija. Ketvirta, vykdymo ataskaitų periodiškumas ir teikimo laikas maksimaliai turi sutapti su valstybės biudžeto ataskaitų teikimo terminais. Penkta, nebiudžetiniams fondams turi būti taikomi bendrieji atskaitomybės ir veiklos skaidrumo principai. Atsižvelgiant į šias rekomendacijas, galima daryti išvada, kad Valstybinio socialinio draudimo fondas atitinka autoriaus išskirtus teisėtumo rodiklius, kurių įgyvendinimas leidžia suponuoti į tai, kad šis nebiudžetinis fondas turi egzistuoti kaip savarankiškas ir atskirtas nuo Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto.

Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas yra antras pagal lėšų apimtį po Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto. Sutampa minėtųjų biudžetų proceso stadijos, ciklas, taip pat būdingi kaupiami rezerviniai fondai. Valstybės biudžetas yra laikomas Valstybinio socialinio draudimo garantu: esant lėšų trūkumui užtikrinamas skolinimasis iš valstybės biudžeto, į Valstybės išdą perkelti skoliniai įsipareigojimai. Valstybės biudžetas tampa atskaitingu valstybinio socialinio draudimo srityje ir dėl to, kad už atitinkamus asmenis moka socialinio draudimo įmokas. Bene labiausiai šiuos biudžetus skiriantis bruožas yra jų tikslingumas. Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžete esančios lėšos gali būti panaudotos išskirtinai tik socialinio draudimo srityje. Būtent šis skirtumas ir nurodo šio biudžeto, kaip atskiro vieneto, reikiamybę. Analizuojami biudžetai veikia sudarydami bendrą ir kokybišką socialinės apsaugos užtikrinimą šalyje. Išnagrinėjus B. Dorotinsky ir R. Allen publikacijas apie nebiudžetinių fondų steigimo būtinybę, galima daryti išvadą, kad Valstybinio socialinio draudimo fondas, veikdamas kaip atskiras ir turėdamas numatytą tikslą, padeda suvaldyti valstybės finansus vienoje svarbiausių sričių.

Valstybinio socialinio draudimo fondas atitinka visus nagrinėtus nebiudžetiniam fondui reikalingus steigimo rodiklius, taip pat ir teisėtumo rekomendacijas. Vis dėlto Valstybinio socialinio draudimo fondas negali būti laikomas pilnai savarankišku, nes jis yra kontroliuojamas įstatymų leidžiamosios valdžios. Kita vertus, ši aplinkybė nulemia socialinio draudimo skaidrumą ir tinkamą kontrolę, bei sąveiką su Lietuvos Respublikos valstybės biudžetu.

IŠVADOS

1. Norint užtikrinti valstybės finansinį stabilumą, ekonomiškai silpnai išsivysčiusiose valstybėse turi būti vengiama steigti naujus nebiudžetinius fondus, o egzistuojančius nebiudžetinius fondus rekomenduojama prijungti prie valstybės biudžeto. Racionaliu tokių fondų steigimu ir atskyrimu nuo valstybės biudžeto gali būti laikomas jų steigimas vidutiniškai išsivysčiusiose ir išsivysčiusiose valstybėse, jiems turint specifinį tikslą, nes tokiu būdu yra užtikrinamas naudingumas ir efektyvumas lėšų panaudojimo įgyvendinimas. Ypatingai teigiamai literatūroje vertinami fondai, steigiami sveikatos ir socialinei apsaugai finansuoti. Išanalizavus Lietuvoje egzistuojančių valstybės nebiudžetinių fondų steigimo priežastis, jų pobūdį, ir veiklos pagrindą, išskiriami bendri šių fondų požymiai: 1) fonduose esantys ištekliai nuosavybės teise priklauso valstybei; 2) fondai steigiami atitinkamam tikslui finansuoti – lėšos gali būti naudojamos tik nustatytam tikslui pasiekti; 3) fonduose esančios lėšos yra kaupiamos savarankiškuose biudžetuose, kurie yra atskirti nuo nacionalinio biudžeto; 4) fondai yra steigiami kompetentingų institucijų ir jiems administruoti dažniausiai paskiriamos specialiai tam įsteigtos institucijos; 5) fondai privalo būti steigiami priimant atitinkamą piniginio fondo įstatymą (šis požymis nebūdingas Rezerviniam (stabilizavimo) fondui).

2. Lietuvoje taikomas socialinio draudimo modelis yra grindžiamas ne tik solidarumo, tačiau ir visuotinio principu, kuris nustato pareigą socialinio draudimo įmokas mokėti visiems dirbantiems asmenims, iš savo veiklos gaunantiems draudžiamųjų pajamų. Įtvirtintas valstybinio socialinio draudimo finansavimo einamosiomis pajamomis modelis (angl. *pay as you go*). Lietuvoje vyraujančiam socialinio draudimo modeliui yra būdingi kelių skirtingų modelių bruožai, tačiau jis artimiausias Kontinentiniam socialinio draudimo modeliui, kurio skiriamasis bruožas yra tas, kad valstybė skatina gerovę kurti pačiam asmeniui ir jo šeimai, taip pat vyrauja finansavimo einamosiomis pajamomis modelis.

3.1 Remiantis Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymu, išskiriamos tokios biudžeto proceso stadijos: projekto rengimas ir jo tvirtinimas, biudžeto vykdymas ir vykdymo finansinis auditas. Pagrindinį vaidmenį atlieka Fondo valdyba, kuri rengia biudžeto projektą, vykdo biudžetą ir galiausiai rengia metinių ataskaitų rinkinį. Fondo finansų pagrindą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas, taip pat kaupiamas Rezervinis fondas. Kadangi šiame fonde lėšos pradėtos kaupti tik nuo 2019 m., reikalingas rezervas bus sukauptas tik per maždaug 20 metų, kas yra pakankamai ilgas laikotarpis, turint omenyje, kad atitinkamų socialinio draudimo rūšių išlaidos nuolat viršija pajamas, o susidaręs lėšų trūkumas dengiamas iš kitų, teigiamą rezultatą turinčių socialinio draudimo rūšių. Atsižvelgiant į tai, turėtų būti suplanuotas efektyvesnis rezervinio fondo kaupimas.

3.2 Didžiausia Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto pajamų dalis yra gaunama iš apdraustųjų ir draudėjų įmokų už atskiras socialinio draudimo rūšis. Išnagrinėjus socialinio draudimo įmokų tarifų pokyčius nuo 2014 m. iki 2020 m., pastebėta, kad 2014 – 2017 m. laikotarpyje rodikliai beveik nekito. Daugiausia pokyčių įvyko po 2019 m. įgyvendintos Mokesčių reformos. Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto išlaidų pagrindą sudaro atskirų socialinio draudimo rūšių finansavimas. Didžiausią išlaidų dalį sudaro išmokos pensijų socialiniam draudimui finansuoti, tačiau tai viena iš nedaugelio socialinio draudimo rūšių, biudžetinių metų gale turinčių teigiamą rezultatą. Esminį išlaidų, skiriamų atskiroms socialinio draudimo rūšims finansuoti, didėjimą lėmė nuo 2017 m. pradėti keisti atskirų socialinio draudimo rūšių įstatymai ir augantis apdraustųjų sergamumas. Daugelis socialinio draudimo rūšių turi neigiamą metų rezultatą dėl įmokų ir išmokų nesubalansavimo. Atskirų socialinio draudimo rūšių kaupimo ataskaita nėra rengiama, tad negalime nagrinėti atitinkamoms socialinio draudimo rūšims tikslų sukauptų lėšų. Minėtųjų kaupimo ataskaitų rengimas iš dalies padėtų išspręsti nesubalansuotų įmokų ir išmokų problemą, nes galima būtų tiksliau orientuotis į numatomas surinkti lėšas ir užtikrinti jų sąsają su būsimomis išmokomis.

4. Išanalizavus Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą ir valstybės biudžetą, išskiriamos tokios juos siejančios savybės: tapatus biudžeto procesas ir būdingas rezervinių fondų kaupimas. Taip pat, aptariamų biudžetų išlaidos yra susijusios ta prasme, kad dalis valstybinio socialinio draudimo įsipareigojimų yra dengiama iš valstybės biudžeto lėšų. Skiriančiuoju šių biudžetų bruožu yra laikomas jų tikslingumas. Valstybinis socialinio draudimo fondas yra reikalingas socialinei apsaugai šalyje užtikrinti, o valstybės biudžeto lėšos yra skirtos valstybės funkcijoms įgyvendinti. Socialinio draudimo ir mokesčių sistemos buvo vystomos atskirai, kaip savarankiškos, kuriamos konkrečioms funkcijoms

atlikti, todėl negalėjo būti tarpusavyje integruotos. Norint sujungti įmokų ir mokesčių administravimą, iškiltų rizika socialinio draudimo sistemos stabilumui. Valstybinio socialinio draudimo fondo deficitas ir nepradėtas kaupti rezervas yra laikomi pagrindu šio biudžeto prijungimui prie valstybės biudžeto. Tačiau nuo 2018 m. Valstybinio socialinio draudimo fondo skola buvo perkelta į Valstybės išdą, o nuo 2019 m. buvo pradėtas kaupti Valstybinio socialinio draudimo rezervinis fondas, taip pat bendroji pensijos dalis perduota valstybės biudžetui. Atsižvelgiant į tai, teisine ir administracine prasme biudžetų sujungimas būtų netikslingas. Valstybinio socialinio draudimo fondas atitinka darbe nagrinėtus nebiudžetinių fondų teisėtumo rodiklius, kurių įgyvendinimas leidžia suponuoti tai, kad šis nebiudžetinis fondas turi egzistuoti kaip savarankiškas ir atskirtas nuo valstybės biudžeto.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Teisės norminiai aktai.

Lietuvos Respublikos Konstitucija ir įstatymai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.
3. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio aprūpinimo sistemos pagrindų įstatymas. *Lietuvos aidas*, 1990, Nr. 111-0.
4. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymas. *Lietuvos aidas*, 1991, Nr. 107-0.
5. Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 63-1231.
6. Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 100-2001.
7. Lietuvos Respublikos socialinio draudimo pensijų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 59-1153.
8. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 51-1243.
9. Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 55-1287.
10. Lietuvos Respublikos ligos ir motinystės socialinio draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 111-3574.
11. Lietuvos Respublikos valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 64-2331.
12. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 91-3190.
13. Lietuvos Respublikos draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 94-4246.
14. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 63-2243.
15. Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 77-3046.
16. Lietuvos Respublikos nedarbo socialinio draudimo įstatymo Nr. IX-1904 pakeitimo įstatymas. *TAR*, 2016, Nr. 18826.

17. Lietuvos Respublikos garantijų darbuotojams jų darbdaviui tapus nemokiam ir ilgalaikio darbo išmokų įstatymas. *TAR*, 2016, Nr. 23708.
18. Lietuvos Respublikos nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo įstatymo Nr. VIII-1509 pakeitimo įstatymas. *TAR*, 2016, Nr. 18827.
19. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto 2020 m. rodiklių patvirtinimo įstatymas. *TAR*, 2019, Nr. 21412.

Lietuvos Respublikos Seimo nutarimai:

20. Lietuvos Respublikos Seimas. *2002 m. gegužės 30 d. nutarimas „Dėl Rezervinio (stabilizavimo) fondo nuostatų patvirtinimo“*. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 56-2235.
21. Lietuvos Respublikos Seimas. *2011 m. gegužės 24 d. nutarimas „Dėl Valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos gairių patvirtinimo“*. *Valstybės žinios*, 2011, Nr. 66-3103.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai:

22. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. *1997 m. spalio 28 d. nutarimas „Dėl Valstybinio savanoriškojo socialinio draudimo taisyklių patvirtinimo“*. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 98-2497.
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. *2005 m. birželio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“*. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 75-2725.
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. *2008 m. liepos 23 d. nutarimas „Dėl Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo nuostatų patvirtinimo“*. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 745.

Kiti įstatymus įgyvendinantys teisės aktai:

25. Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. *2003 m. liepos 3 d. įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“*, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 69-3135.
26. Lietuvos Respublikos Valstybės Kontrolė. *2017 m. rugsėjo 29 d. Valstybinio audito ataskaita „Dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo 2016 m. ataskaitų rinkinio teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo“*, Nr. FA-2017-P-10-11-5-1.
27. Lietuvos Respublikos Valstybės Kontrolė. *2018 m. spalio 1 d. Valstybinio audito ataskaita „Dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo 2017 m. konsoliduotųjų*

- finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas*”, Nr. FA-2018-P-6-4-8-1.
28. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė. 2019 m. kovo 10 d. Valstybinio audito ataskaita *privalomasis sveikatos draudimas*, Nr. VA-P-10-2-3.
29. Lietuvos Respublikos Valstybės Kontrolė. 2019 m. rugsėjo 30 d. Valstybinio audito ataskaita „Dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo 2018 m. konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas”, Nr. FA-2.
30. Lietuvos Respublikos Valstybės Kontrolė. 2019 m. spalio 1 d. Valstybinio audito ataskaita „Dėl 2018 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos duomenų ir jos valdymo vertinimo”, Nr. FA-9.
31. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba. 2017 m. spalio 10 d. aiškinamasis raštas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto prognozinių skaičiavimų 2019 - 2020 metams”, Nr. 17-11346.
32. Lietuvos Respublikos Valstybinio socialinio draudimo fondo 2018 metų biudžeto aiškinamasis raštas [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 10 d.]. Prieiga per internetą: <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/eda07fd0ae4311e7a65c90dfe4655c64?jfwid=5w7avzt2g>>.

Specialioji literatūra:

1. BITINAS A.; TARTILAS J.; LITVAITIENĖ J. *Socialinės apsaugos teisė: vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011.
2. GIRDZIJAUSKAS S. *Finansinė analizė (kiekybiniai metodai)*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005.
3. KAZLAUSKIENĖ V. *Finansai: mokomoji knyga*. Kaunas: Leidykla „Technologija”, 2012.
4. MEDELIENĖ A.; SUDAVIČIUS B. *Mokesčių teisė: vadovėlis*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011.
5. SKAČKAUSKIENĖ I. et al. *Lietuvos socialinės ekonominės problemos ir jų sprendimo prielaidos: monografija*. Vilnius: VGTU leidykla „Technika”, 2013.
6. SMALENSKAS G. *Finansai: mokomoji knyga*. Vilnius: Leidykla „Homo liber”, 2008.

7. SUDAVIČIUS B.; ENDRIJAITIS M. *Viešųjų finansų teisė: vadovėlis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2020.
8. VERIKAS A. Darbuotojo sveikatai padarytos žalos atlyginimo sistema. Iš *Jurisprudencija: mokslo darbai*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2011.
9. ALLEN R. Extrabudgetary funds - Threat or Opportunity? [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 18 d.]. Prieiga per internetą: <<https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2007/10/extrabudgetary-.html>>.
10. ALLEN R., RADEV D. Managing and Controlling Extrabudgetary Funds [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 28 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06286.pdf>>.
11. DOROTINSKY B. Extrabudgetary funds - Removing the 'Extra' and minimizing the risks [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 18 d.]. Prieiga per internetą: <<https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/03/extrabudgetary.html#>>.
12. МАКЕЙКИНА С.М. Социальное страхование в странах Европейского Союза. Из *Научно-исследовательский электронный журнал «Экономические исследования и разработки»* [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 8 d.]. Prieiga per internetą: <<http://edrv.ru/article/07-01-17>>.
13. СУДАВИЧУС Б. Государственные внебюджетные денежные фонды в Литовской Республике: фонд прекращения эксплуатации государственного предприятия «Игналинская атомная электростанция». Из *Публичные финансы и налоговое право: ежегодник*. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2015, выпуск 5.

Konstitucinio Teismo praktika:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. *1997 m. liepos 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. gegužės 9 d. nutarimo Nr. 546 „Dėl pridėtinės vertės mokesčio“ 1.14 papunkčio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 15 bei 16 straipsniams ir Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos pagrindų įstatymo 4 straipsnio 4 daliai bei 9 straipsniui*”, Nr. 22/98.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. *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*”, Nr. 16/96.

3. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2007 m. rugsėjo 26 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 4 straipsnio (2004 m. lapkričio 4 d. redakcija) 3 dalies, 8 straipsnio (2004 m. lapkričio 4 d. redakcija) 2 dalies, 34 straipsnio (2002 m. liepos 4 d., 2003 m. spalio 7 d. redakcijos) 3, 4 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, Nr. 35/04-37/04-72/06.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2009 m. rugsėjo 2 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 30 straipsnio (2005 m. gegužės 19 d. redakcija), 32 straipsnio 4 dalies (2005 m. gegužės 19 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, Nr. 26/06.

Elektroniniai dokumentai:

1. Darbo santykių ir Valstybinio socialinio draudimo teisinio - administracinio modelio informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 8 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.socmodelis.lt/wp-content/uploads/III-3.pdf>>.
2. Darbo santykių ir Valstybinio socialinio draudimo teisinio - administracinio modelio informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 8 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.socmodelis.lt/wp-content/uploads/III-5.pdf>>.
3. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2019 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <<http://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/valstybes-fondai-1/rezervinio-stabilizavimo-fondo-veikla-2>>.
4. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2019 m. gruodžio 17 d.]. Prieiga per internetą: <<https://socmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/socialinis-draudimas/garantinis-fondas>>.
5. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 10 d.]. Prieiga per internetą: <<http://socmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/socialinis-draudimas/socialinio-draudimo-ismokos/ligos-motinystes-tevystes-vaiko-prieziuros-profesines-reabilitacijos-socialinio-draudimo-ismokos-bei-savanoriskas-ligos-draudimas/ligos-ismoka-ligos-socialinis-draudimas>>.
6. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 9 d.]. Prieiga per internetą: <<http://socmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/socialinis-draudimas/socialinio-draudimo-ismokos/nedarbo-socialinis-draudimas>>.

7. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 29 d.]. Prieiga per internetą: <<http://socmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/socialinis-draudimas/socialinio-draudimo-imokos>>.
8. Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos informacinis tinklapis [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 2 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.sodra.lt/lt/naujienos/sodra-primena-isigaliojo-nauji-privalomojo-sveikatos-ir-socialinio-draudimo-imoku-tarifai>>.

SANTRAUKA

Šiame magistro darbe nagrinėjamas Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas, kuris gretinamas su Lietuvos Respublikos valstybės biudžetu. Darbe analizuojamas Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto procesas, gaunamos pajamos ir patiriamos išlaidos. Taip pat, pateiki minėtųjų biudžetų pagrindiniai panašumai ir skirtumai bei aptariama jų sujungimo problematika.

Pirmoje darbo dalyje yra aptariama biudžeto samprata viešųjų finansų teisės ir mokesčių teisės prasme, nagrinėjama konsoliduoto biudžeto samprata. Taip pat, pateikiama Lietuvoje įsteigtų valstybės nebiudžetinių fondų sistema, įvardijant kiekvieno fondo teisinius steigimo pagrindus ir tikslą. Išskiriami kriterijai, kuriuos turi atitikti valstybės nebiudžetinis fondas.

Antroji darbo dalis yra skirta socialinės raidos, kaip valstybinio socialinio draudimo atsiradimo pagrindui, aptarti. Analizuojant Europos valstybėse įsitvirtinusius socialinio draudimo modelius, nustatomas Lietuvoje vyraujantis Valstybinio socialinio draudimo modelis. Taip pat, pateikiama Valstybinio socialinio draudimo valdymo sistema ir dalyviai.

Trečioje darbo dalyje aptariamas Valstybinio socialinio draudimo biudžeto procesas, išskiriant biudžeto proceso stadijas. Analizuojamos minėtojo biudžeto pajamos ir įmokų tarifų pokytis prieš ir po įsigaliojusios Mokesčių reformos (2014-2020 metų laikotarpyje). Taip pat, analizuojamos fondo biudžeto išlaidos (2018 – 2020 metų laikotarpyje).

Ketvirtoje magistro darbo dalyje įvardijama socialinio draudimo įmokų ir mokesčių, bei socialinio draudimo išmokų ir draudimo išmokų sąsaja – analizuojamas minėtųjų sąvokų sugretinimas. Vėliau pereinama prie nebiudžetinių fondų steigimo priežasčių ir galimybių bei nagrinėjami Valstybinio socialinio draudimo fondo ir valstybės biudžeto panašumai ir skirtumai. Pateikiama pozicija dėl šių fondų sujungimo galimybės.

SUMMARY

Budget of the State Social Insurance Fund of the Republic of Lithuania and its relation to the State Budget of the Republic of Lithuania

In this master's thesis the budget of the State Social Insurance Fund of the Republic of Lithuania is examined in comparison with the state budget of the Republic of Lithuania. The analyses of the process, income and incurred expenditure of the State Social Insurance Fund budget are included. Main similarities and differences of both budgets are analysed and controversy for merging discussed.

In the first part of this thesis the concept of the budget in the sense of public finance law and tax law is analysed and the concept of consolidated budget examined. Moreover, the system of state extra-budgetary funds established in Lithuania is presented, identifying the legal bases and purpose of the establishment of each fund. The criteria to be met by the state extra-budgetary fund are specified.

In the second part of this report social development and its importance as the base for the emergence of state social insurance is discussed. While analysing the social insurance models established in European countries, the prevailing State Social Insurance model in Lithuania is determined. Also, the State Social Insurance Management System and participants are presented.

In the third part of this thesis the process of the State Social Insurance budget is examined, distinguishing the stages of the budget process. The revenues of the State Social Insurance budget and the change of contribution rates before and after the entry into the force of the Tax Reform (in the period of 2014-2020) are analysed. The budget outlay of the fund in the period 2018-2020 are also studied.

In the fourth part of this thesis the relationship between social insurance contributions and taxes, and social insurance benefits and insurance benefits is classified. The correlation of the above stated concept is also discussed. Furthermore, the reasons and possibilities for establishing extra-budgetary funds are discussed and the State Social Insurance Fund and the State Budget are compared. A point of view is presented on the prospects of merging these funds.