

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETO
FINANSŲ IR MOKESČIŲ KATEDRA

EGLĖ SIKORSKAITĖ

Finansų teisės programa

VALSTYBĖS SKOLOS IR BIUDŽETO DEFICITO TEISINĖ ANALIZĖ 1990 – 2005 M.

Legal analysis of public debt and budget deficit 1990 - 2005

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas – lekt.

Vaitiekus Novikevičius

.....

Konsultantas – doc. dr.

Algirdas Miškinis

.....

Vilnius, 2007

TURINYS

Ivadas.....	1
1. Valstybinio kredito ir biudžeto deficito sampratų analizė.....	3
1.1. Valstybinio kredito ir valstybės skolos sampratos.....	3
1.2. Biudžeto deficito samprata ir santykis su valstybės skola.....	8
2. Valstybės skolos ir biudžeto deficito reglamentavimas.....	13
2.1. Valstybės skolos reglamentavimas Lietuvoje.....	13
2.2. Biudžeto deficito teisinis reglamentavimas Lietuvoje.....	19
2.3. Europos Sąjungos pozicija dėl valstybių narių valstybės skolos ir biudžeto deficito.....	23
3. Lietuvos biudžeto bei skolinimosi politika ir ateities perspektyvos.....	31
3.1. Valstybės skolos raida ir biudžeto reforma.....	32
3.2. Lietuvos biudžeto deficito prognozės ir skolinimosi galimybės.....	39
Išvados.....	44
Rekomendacijos.....	45
Santrauka.....	46
Santrauka užsienio kalba.....	47
Literatūros sąrašas.....	48

IVADAS

Tam tikras piniginių lėšų kiekis yra būtina kiekvienos valstybės egzistavimo sąlyga, todėl valstybės skola laikoma ypatinga valstybės finansų sistemos dalis. Valstybės skola, arba valstybinis kreditas laikoma antruoju pagal svarbą valstybės pajamų šaltiniu.

Kaip viena iš svarbiausių valstybės finansų sistemos dalių, valstybės skola įsitvirtino tik XVIII a. pabaigoje, tačiau dabar nėra nei vienos pasaulio valstybės, kuri neturėtų vidaus ar užsienio skolų.

Lietuvos Respublikos skolinimosi politika pradėjo formotis tik atgavus nepriklausomybę, nes Lietuva neperėmė jokių buvusios Tarybų Sąjungos vidaus ar tarptautinių kreditorinių įsipareigojimų. Lietuvoje vyksta dinamiški ekonomikos pertvarkymo procesai, todėl nuolat susiduriama su lėšų šiems procesams finansuoti trūkumu. Dėl objektyvių priežasčių, kai yra riboti finansavimo šaltinių ištekliai valstybių viduje, labai svarbią įtaką stiprinant jų finansines sistemas, aprūpinant jas būtinomis lėšomis, turi valstybės skolinimasis. Valstybės skola taip pat laikoma pagrindiniu biudžeto deficito finansavimo šaltiniu.

Pagrindinis kriterijus renkantis baigiamojo darbo temą buvo problemos aktualumas dabartinėje Lietuvos fiskalinėje politikoje. Tapusi Europos Sąjungos nare Lietuva privalo laikytis Bendrijos politikos ir nuostatų valstybės finansų srityje. Nors Lietuvos fiskaliniai duomenys ir atitinka kai kuriuos Europos Sąjungos konvergencijos kriterijus, (valstybės skola negali būti didesnė nei 60 proc. bendrojo vidaus produkto (toliau BVP), o valstybės biudžeto deficitas 3 proc. BVP), tačiau biudžeto deficito rodiklis kyla. Dėl šios priežasties valstybės skolinimosi poreikį sudaro užsienio ir vidaus paskolų grąžinimas bei biudžeto deficito finansavimas.

Magistriniame darbe norėčiau aptarti tokius klausimus kaip biudžeto deficito bei skolos didėjimas ir šio proceso priežastys; Europos Sąjungos finansinės nuostatos biudžeto deficito ir valstybės skolos srityje; biudžeto deficito ir valstybės skolos mažinimo priemonės; Lietuvos fiskalinės politikos vystymasis ir ateities tendencijos. Pagrindinė baigiamojo darbo problema – valstybės skolos ir biudžeto deficito vykdomos politikos tikslai ir pasiekti realūs rezultatai. Valstybės skolos klausimus nagrinėjo tokie autoriai kaip V. Meidūnas, P. Puzinauskas, E. Buškevičiūtė, K. Levišauskaitė, G. Rūškys, A. Budrė, L. Tursa, O. G. Rakauskienė, tačiau beveik neaptarta valstybės skolos ir biudžeto deficito tarpusavio priklausomybė. Baigiamajame darbe stengsiuosi atskleisti valstybės skolos ir biudžeto deficito ryšį bei efektyviausias fiskalinės politikos priemones. Didžiausias dėmesys baigiamajame darbe skiriamas valstybės skolos ir biudžeto reglamentavimui bei įvykdytai fiskalinei reformai.

Magistrinio darbo pagrindinis tikslas – išnagrinėti Lietuvos vykdomą valstybės skolos ir biudžeto deficito politiką ir pateikti jos teisinę analizę. Šiam tikslui pasiekti keliami tokie uždaviniai:

1. išanalizuoti valstybės skolos bei biudžeto deficito sampratą ir tarpusavio ryšį;
2. atskleisti valstybės skolos valdymo ir panaudojimo pagrindinius bruožus;
3. susipažinti su Europos Sąjungos pozicija valdant valstybės skolą ir mažinant biudžeto deficitą;
4. apibūdinti Lietuvos biudžetinės politikos ateities tendencijas įsigaliojus Fiskalinės drausmės įstatymui.

Rašant magistro baigiamąjį darbą buvo analizuoti ir lyginti Lietuvos bei Europos Sąjungos teisės aktai reglamentuojantys valstybės skolos ir biudžeto deficito valdymą. Darbe taip pat nagrinėta teorinė medžiaga, įvairių autorių nuomonės bei praktiniai pavyzdžiai ir problemų sprendimo būdai. Darbe lyginamas autorių ir Europos Sąjungos institucijų požiūris į valstybės vykdomą skolinimosi politiką. Analizuojant valstybės fiskalinę politiką buvo remiamasi ne tiek statistiniais rodikliais, atskleidžiančiais valstybės skolos ir biudžeto deficito būklę, kiek teisės aktų numatytais reikalavimais. Baigiamajame darbe ypač akcentuojami įstatyminiai Lietuvos Respublikos teisės aktų reikalavimai ir jų atitikimas Bendrijos teisės aktams.

Darbo hipotezė – tinkamas biudžeto deficito valdymas mažina valstybės skolą.

1. VALSTYBINIO KREDITO IR BIUDŽETO DEFICITO SAMPRATŲ ANALIZĖ

Ekonomikos vystymuisi ir plėtrai labai svarbus kapitalo kaupimas. Išeiti už "užburto skurdo rato" gali padėti užsienio pritraukiamos investicijos bei valstybinės lėšos, kurios papildo pradines šalies santaupas. Besivystančiose šalyse nepakankamai išvystyta infrastruktūra, o tam tikras jos plėtros lygis yra būtina sąlyga pritraukiant kapitalą. Skolindamosi valstybės tikisi ne tik sparčiau diegti pranašesnes technologijas, bet ir pagerinti užsienio prekybos balansą, pateikti aukštesnės kokybės prekių vidaus rinkai, padidinti gyventojų užimtumą bei sustiprinti bendradarbiavimą tarp šalių.

1.1. VALSTYBINIO KREDITO IR VALSTYBĖS SKOLOS SAMPRATOS

Ypatinga vieta finansų sistemoje yra skiriama kreditui. "Pagal kreditavimo pobūdį, šio proceso dalyvius ir šaltinius, kreditas skirstomas į tam tikras rūšis. Todėl yra išskiriamos šios kredito rūšys: bankinis, valstybinis, vartotojiškas."¹

Kreditas kilęs iš lotyniško žodžio *crede* – tikėti.² Kredito pradininkais galime laikyti Babilonijos, Finikijos ir Egipto žynius, kadangi būtent jie teikdavo paskolas maisto produktų ar namų apyvokos daiktų pavidalu. Skolininkai, kurie nesugebėdavo laiku grąžinti skolos, būdavo verčiami vergais. Įvairios kreditinės operacijos ypač paplito atsiradus pinigams kaip mokėjimo priemonei.

Prancūzų rašytojo Onore de Balzako (1799 – 1850) mintis "Turėti skolų, vadinasi, šį tą jau turėti" turi gana gilią prasmę. Šioje, sparnuota tapusioje frazėje, kaip pastebi doc. G. Kalčinskas, ištis glūdi paradoksali mintis, labai tinkanti ir šiuolaikinėms įmonėms: "Jeigu įmonė skolinga, ji plečia savo veiklą, pritraukdama svetimas lėšas".³ Tad patį skolinimosi procesą galime vadinti rodikliu, kuris atskleidžia plėtros strategiją, technologijų plėtrą. Kreditas apima piniginius santykius, kai laikinai laisvi įmonių, įstaigų, organizacijų, gyventojų finansiniai ištekliai dažniausiai kaupiami kreditinėse organizacijose ir teikiami juridiniams ar fiziniams asmenims, laikantis jų grąžinimo laiku sąlygos bei taikant palūkanų procentus.⁴ Kai kurie

¹ Meidūnas V., Puzinauskas P. Finansai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P.122.

² Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Kauno technologijos universitetas. P. 332.

³ Martinkus B., Žilinskas V. Ekonomikos pagrindai. Kaunas: Kauno technologijos universitetas. 2001. P. 671.

⁴ Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Kauno technologijos universitetas. P. 332.

autorai apibrėžia kredito sąvoką akcentuodami skolinimosi galimybes: "Kreditas – tai paskolos ir kitokie atidedamojo mokėjimo metodai, įgalinantys vartotojus ir firmas pirkti prekes, paslaugas, žaliavas, medžiagas ar jų dalis"⁵. Tačiau kreditiniuose santykiuose visada svarbiausiu elementu išlieka pasitikėjimas, kuriuo remiantis suteikiama paskola tikintis tam tikrų ekonominių išskaičiavimų (naudos).

Visos kreditinės operacijos turi tam tikrus požymius, kuriuos galima suskirstyti į šias grupes: susitarimas, tikslinis pobūdis, terminuotumas, grąžintinumas, apmokėjimas ir apdraudimas.

Kreditinis susitarimas (credit instrument) – tai raštiškas pasižadėjimas grąžinti kreditą tam tikru metu ateityje.⁶ Kreditas dažniausiai įforminamas kredito sutartimi, kurioje nurodoma kredito objektas ir subjektas, kuriam suteikiamas kreditas, kredito suteikimo trukmė bei mokėtinos palūkanos (procentai). Pažymėtina, jog kreditavimo sutarties objektu gali būti ne tik pinigai, bet ir prekės bei kitas turtas. Tačiau kreditinėse sutartyse, kurių objektas nėra pinigai, privalomu elementu tampa turto pinigine išraiška.

Tikslinis kredito pobūdis pažymi, jog kreditas išduodamas tik sutartyje apibrėžtam konkrečiam tikslui. Jeigu nesilaikoma šio principo, kreditas gali būti atšauktas arba gali būti padidinta mokėtinų palūkanų suma.

Terminuotumo principas reikalauja, kad kreditai būtų išduodami konkrečiam apibrėžtam terminui (gali būti nurodomi palūkanų ar tarpiniai kredito grąžinimo terminai). Kredito sutartis visada yra laikino pobūdžio (kitaip tai būtų dovanojimo sutartis). Laikas, kuriam gali būti suteikiamas kreditas, gali būti labai įvairus. Pagal tai išskiriami trumpalaikiai kreditai (iki 1 m.), vidutinės trukmės kreditai (iki 5 m.) bei ilgalaikiai kreditai (daugiau nei 5 m.). Kai kredito grąžinimo terminas nenustatytas yra laikoma, kad kreditas išduotas neribotam laikui. Tačiau šiuo atveju kapitalas bet kuriuo momentu gali būti pareikalautas grąžinti, ir ši aplinkybė riboja skolinto kapitalo naudojimo galimybes.

Grąžintinumo principas reikalauja, kad kreditas būtų grąžintas iki sutartyje numatyto termino pabaigos. Neįvykdžius šios sąlygos pradedami skaičiuoti delspinigiai ar pradedama vykdyti išieškojimo procedūra.

Apmokėjimo principas – už komercinį pasitikėjimą skolinant pinigus ar parduodant prekes ir paslaugas skolon reikia atsilyginti.⁷ Kreditoriai tikisi gauti tam tikrą palūkanų sumą, t.y. tam tikrą atlyginimą, už naudojimąsi jų laikinai paskolintu kapitalu ir susigrąžinti paskolintą sumą. Palūkanų suma dažniausiai išreiškiama procentiniu dydžiu nuo paskolintos pinigų sumos.

⁵ Martinkus B., Žilinskas V. Ekonomikos pagrindai . Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 2001. P. 671.

⁶ Ten pat.

⁷ Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Kauno technologijos universitetas. P. 333.

Kreditoriaus palūkanų, ar procentų, dydis priklauso nuo dviejų priežasčių: visų pirma nuo kreditoriaus rizikos atiduodant savo kapitalą skolininkui, ir, antra, kreditorius pats jau negali tuo turtu naudotis, nes jis paskolintas kitam.⁸

Apdraudimo požymis reikalauja, kad kreditoriui būtų garantuojamos jo turtinius interesus ginančios priemonės, jeigu skolininkas neįvykdytų sutartyje numatytų įsipareigojimų. Kredito draudimas (credit insurance) – tai draudimo rūšis, kai kreditorius apdraudžia išduodamus kreditus nuo galimo skolų negrąžinimo.⁹ Kredito draudimu apdraudžiama tam tikram laikotarpiui, ir jis saugo draudimo poliso turėtoją nuo finansinių nuostolių, kurių jis gali patirti dėl skolininko nemokumo.

Tiek imant, tiek suteikiant kreditą reikia gerai pagrįsti kredito būtinumą, ekonominę naudą, galimas pasekmes bei kreditoriaus galimybę laiku grąžinti kreditą (kredito rizika).

Kaip jau minėjau, yra išskiriamos šios kredito formos: bankinis, valstybinis, komercinis, vartotojiškas, lizinginis. Valstybinis kreditas yra toks, kai skolinasi valstybė iš šalies ūkio subjektų ir gyventojų, taip pat iš užsienio šalių kreditorių (bankų, kt. ūkio subjektų).¹⁰ Šiuo atveju valstybės pajamos yra formuojamos skolinantis laikinai laisvas kitų subjektų lėšas (šalia privalomų įmokų į biudžetą ir kitus fondus). Sistemingas valstybės skolinimasis finansų rinkose įsitvirtino tik 18 a. pabaigoje. Vystytis valstybių skolinimosi politikai padėjo pramonės ir prekybos plėtra. Valstybės skolinimasis galėjo sistemingai vykti tik šiomis sąlygomis:

1. laikinai esant laisvų lėšų (dauguma gyventojų jų turi); ir
2. esant palankiai viešajai nuomonei.¹¹

Pastaraisiais dešimtmečiais daugelyje valstybių skolinimosi poreikis auga. Anksčiau valstybės skolindavosi tik išimtiniais atvejais – ištikus lokaliems konfliktams ar ekonomikos nuosmukiui. Tai atspindi 1973 – 1974 m. ekonominė krizė, kai naftos kainos pakilo keturgubai. Kai kurioms valstybėms tai buvo klastėjimo metas, o naftos importuotojams – nelaimė. Kad galėtų mokėti didesnes kainas už naftą, importuojančios šalys turėjo sutikti su gyvenimo lygio kritimu arba privalėjo dideles sumas skolintis iš kitų valstybių. Didieji pasaulio bankai norėjo skolinti silpnesnės ekonomikos šalims, kadangi turėjo sukaupę didelių lėšų ir tikėjosi pakankamai aukštos palūkanų normos. Šiuo atveju priimdami naftos eksportuotojų indėlius ir juos skolindami naftos importuotojams, bankai perkeldavo lėšas, o tai švelnino tuometines naftos importuotojų problemas.¹²

Daugelis pasaulio valstybių skolinimąsi laiko neišvengiamu ir netgi teigiamu

⁸ Martinkus B., Žilinskas V. Ekonomikos pagrindai. Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 2001. P. 673.

⁹ Ten pat.

¹⁰ Meidūnas V., Puzinauskas P. Finansai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P.122.

¹¹ Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Kauno technologijos universitetas. P. 336.

¹² Mayer T., Duesenberry J.S., Aliber Z.R. Pinigai, bankai ir ekonomika. Vilnius: Alma littera, 1995. P. 196.

reiškiniu, kuris skatina šalies ūkio plėtrą. Valstybiniam sektoriui skolinantis šalies viduje ir užsienyje, tarp šalių perskirstomi kapitalo ištekliai.¹³ Tačiau nors skolinimasis ir teigiamai veikia ekonomiką, tačiau visada lieka rizika, kad skola gali apsunkinti šalies biudžetą. Todėl vis dar nesutariama ar valstybės skolinimasis teikia daugiau naudos, ar apsunkina ekonomikos vystymąsi. Argumentai valstybės skolinimosi naudai:

1. valstybės skola yra svarbus valstybės pajamų šaltinis, kuris dalinai gali pakeisti kitą šaltinį – mokesčius;
2. valstybės skola yra pagrindinis valstybės biudžeto deficito padengimo šaltinis.¹⁴

Valstybės skola laikoma antru pagal svarbą valstybės pajamų šaltiniu (pirmenybė teikiama iš mokesčių gautoms pajamoms, kurios sudaro didžiausią valstybės biudžeto dalį). Esant ypatingoms sąlygoms (karo, stichinių nelaimių atvejais ir pan.) valstybės skolintos lėšos gali tapti pagrindiniu šalies pajamų šaltiniu, nes gyventojų galimybė gauti pelno ir mokėti mokesčius ženkliai sumažėja.

Argumentai prieš valstybės skolinimąsi:

1. valstybės skolos augimas – tai naštos užkrovimas kitoms valstybės gyventojų kartoms, nes joms teks mokėti palūkanas didinant mokesčius;
2. valstybė gali bankrotuoti, jei ji išmokės visas valstybės skolas;
3. valstybė gali skolintis tik iki tam tikros ribos, nes atsiranda valstybės nemokumo pavojus.¹⁵

Norėčiau pabrėžti, kad valstybės skolinimasis užsienyje yra rizikingesnis nei skolinimasis šalies viduje (lėšos "nepalieka" valstybės). Be to didžiausią neigiamą įtaką daro ne pati valstybės skola, o už skolą mokėtinos palūkanos, kurios dauguma priklauso nuo valstybei suteikto kredito reitingo. Valstybių skolinimosi galimybės ir ribos skirtingoms šalims labai skiriasi, tad ir aukščiau pateikti argumentai turi būti vertinami kiekvienu konkrečiu atveju.

Valstybinis kreditas sudaro specifinę valstybės finansų sistemos dalį, susijusią su valstybės išlaidų atribojimu nuo mokesčių, pajamų perkėlimu iš mokesčių mokėtojų – kreditoriams, skolos vertybinių popierių savininkams, taip pat susijusią su svarbiomis fiskalinės politikos ir pinigų kontrolės problemomis, jų valdymu.¹⁶ Valstybinis kreditas – tai tokie finansiniai – ekonominiai santykiai, kurių pagalba valstybė skolinasi kitų subjektų lėšas, siekdama padengti nuosavų lėšų trūkumą ir reguliuoti nacionalinės valiutos apyvartą.¹⁷

Valstybiniam kreditui be bendrųjų kredito požymių būdingi ir specifiniai bruožai:

¹³ Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Kauno technologijos universitetas. P. 336.

¹⁴ Levišauskaitė K., Rūškys G. Valstybės finansai. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 2003. P. 136.

¹⁵ Ten pat.

¹⁶ Ten pat.

¹⁷ Meidūnas V., Puzinauskas P. Finansai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P.122.

1. valstybinio kredito finansiniuose santykiuose valstybė laikoma skolininku, o fiziniai ir juridiniai asmenys - valstybiniais kreditoriais;
2. valstybiniais kreditoriais gali būti bet kurie asmenys, kurie gali laikinai paskolinti valstybei savo nuosavas lėšas;
3. valstybei yra suteikta teisė pačiai numatyti atitinkamas skolinimosi sąlygas bei terminus.

Valstybės kreditoriai skirstomi į vidaus ir užsienio kreditorius. Vidaus kreditoriai – tai valstybės, kuri skolinasi finansines lėšas, fiziniai ir juridiniai asmenys, skolinantys lėšas valstybei pagal paskolų sutartis ar kitus dokumentus. Tuo tarpu užsienio kreditoriais laikomos įvairios tarptautinės finansinės organizacijos (pvz.: Tarptautinis valiutos fondas, Pasaulio bankas ir kt.), užsienio valstybės, užsienio bankai ir kiti užsienio fiziniai bei juridiniai asmenys. Atsižvelgiant į kreditorių, valstybės skola skirstoma į vidaus ir užsienio skolą.

Vyriausybės skolinimosi poreikiu laikoma biudžetinių metų eigoje atsiradusi išlaidų suma, kuri dengiama skolintomis lėšomis. Svarbiausi valstybės skolinimosi poreikio veiksniai:

1. biudžeto deficitas arba perteklius;
2. vyriausybės skolintų lėšų perskolinimas valstybės institucijoms ir valstybinėms įmonėms (lėšų persikirstymas);
3. refinansuojamos skolos.¹⁸

Pirmoji sąlyga atskleidžia susidariusį skirtumą per kalendorinius metus tarp bendrųjų valstybės pajamų ir išlaidų (skirtumas dengiamas skolintomis lėšomis). Būtent biudžeto deficito dydis yra laikomas lemiamu veiksniu, kuris apsprendžia kiek lėšų valstybė turėtų pasiskolinti.

Perskolinimas – valstybės pasiskolintų lėšų perskolinimas kitiems valstybės valdymo subjektams ar valstybinėms įmonėms. Dažniausiai perskolinimas vykdomas esant lėšų trūkumui valstybiniame sektoriuje.

Refinansuoti – papildyti užsienyje investuotą kapitalą iš to kapitalo gautu pelnu.¹⁹ Vadinasi, anksčiau paimtos valstybės paskolos dengiamos lėšomis gautomis iš naujų skolinių įsipareigojimų.

Išskiriamas bendrasis valstybės skolinimosi poreikis (anksčiau minėtų trijų veiksnių suma) ir grynasis valstybės skolinimosi poreikis (iš bendrojo poreikio atimtos gražinamos paskolos).²⁰

Valstybiniu kreditu įgyvendinami šie valstybės uždaviniai:

1. kompensuojamas nuosavų valstybės pajamų trūkumas;

¹⁸ Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Kauno technologijos universitetas. P. 336.

¹⁹ Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų leidykla, 1985. P. 417.

²⁰ Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Kauno technologijos universitetas. P. 337.

2. finansuojamos valstybės investicijos;
3. papildomos įmonių apyvartinės lėšos;
4. padengiamos išlaidos, susijusios su valstybės skolos aptarnavimu (paskolų grąžinimas, palūkanų sumokėjimas).²¹

Valstybės skolinimosi politika lemia valstybės ekonomikos būklę, politinius pokyčius, tarptautinę reputaciją bei daugelį kitų veiksnių. Skolintos valstybės lėšos laikomos svarbiu pajamų šaltiniu, kuris gali papildyti mokesčius ir padengti fiskalinio biudžeto deficitą. Vykdamt aktyvią skolinimosi politiką reikėtų įvertinti riziką, kad dėl per didelio naudojimosi kreditais, gali atsirasti tokių skolos tvarkymo poreikių, kurie bus nepakeliami šalies biudžetui. Todėl svarbu surasti pusiausvyrą tarp skolintų lėšų teikiamų galimybių ir galimų skolos valdymo problemų.

1.2. BIUDŽETO DEFICITO SAMPRATA IR SANTYKIS SU VALSTYBĖS SKOLA

Biudžetas (angl. budget) gali būti apibūdinamas kaip:

1. įstatymu nustatyta tvarka patvirtintas valstybės pajamų ir išlaidų atitinkamam laikotarpiui aprašas;
2. valstybės, įstaigos arba atskiros asmens laukiamų pajamų ir išlaidų tam tikram laikotarpiui numatomas (ap)skaičiavimas.²²

Tačiau biudžeto sampratoje akcentuojama, jog biudžetas yra valstybės pajamų ir išlaidų sąmata, planas ar aprašas. Valstybės biudžetas – tai valstybės pajamų ir išlaidų planas per tam tikrą laikotarpį (paprastai – per vienerius, trejus ar penkerius metus).²³ „Biudžetas — valstybės išlaidų ir įplaukų sąmata per tam tikrą laikotarpį (dažniausiai per metus). Valstybės biudžetą planuoja vyriausybė ir tvirtina parlamentas.“²⁴ Teorijoje išskiriamas:

1. biudžetas materialine prasme – centralizuotas išteklių fondas skirtas atitinkamiems poreikiams tenkinti;
2. biudžetas ekonomine prasme – tam tikri ekonominiai santykiai susiję su piniginio fondo sudarymu, paskirstymu ir panaudojimu;
3. biudžetas teisine prasme – teisės aktas, kuriame įtvirtinta pajamų ir išlaidų politika

²¹ Meidūnas V., Puzinauskas P. Finansai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P.122.

²² Meidūnas V., Puzinauskas P. Finansai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 74.

²³ Rakauskienė O. G. Valstybės ekonominė politika. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. P 216.

²⁴ Материалы предоставлены издательским домом ИНФРА-М. <http://www.infra-m.ru/live/>. 2007-12-16.

atitinkamam laikotarpiui.

Išsivysčiusiose šalyse biudžetas laikomas pagrindine trumpalaikio (dažniausiai metinio) planavimo forma, kurios svarbiausi formavimo klausimai, žinoma, susiję su pajamų ir išlaidų santykio reguliavimu. Biudžeto balansas yra pageidautinas siekis, tačiau dažnai pasitaiko biudžeto deficitas. Biudžeto deficitas – tai finansinių metų valstybės išlaidų, palyginti su įplaukomis, perteklius. Biudžeto deficito susidarymą lemia neigiamas biudžeto balansas. „Biudžeto balansas – tai skirtumas tarp visų valstybės pajamų ir visų jos išlaidų. Biudžeto balansas gali būti:

1. subalansuotas, kai pajamos lygios išlaidoms, tada biudžeto deficitas lygus nuliui;
2. perteklinis (perviršinis), kai pajamos viršija išlaidas, tada susidaro biudžeto proficitas;
3. deficitinis, kai išlaidos viršija pajamas, ir susidaro biudžeto deficitas“.²⁵

Norint įvertinti biudžeto balansą, ypatingą dėmesį reikia skirti apskaitos sistemai, apskaitos vienetui, konsolidavimo metodams, nereguliarių operacijų ir valstybinio sektoriaus įsipareigojimų apskaitymui. Į valstybės sektoriaus biudžeto balansą įeina valstybės biudžeto balansas ir kvazifiskalinės veiklos balansas, kuris atspindi valstybinių įmonių, įstaigų ir finansinių institucijų duomenis.

Pažymėtina, jog vyriausybės biudžeto balansas, apskaičiuotas grynujų pinigų pagrindu, skiriasi nuo biudžeto balanso, apskaičiuoto kaupiamuoju pagrindu. Kai susidaro dideli mokėtinų sumų įsiskolinimai (nepriemokos), šis skirtumas gali būti labai ženklus. „Įrodyta, kad biudžeto deficitas yra pagrindinis faktorius lemiantis infliacijos padidėjimą. Dėl to, ekonominės politikos užduotis suvesti jį iki minimumo, o geriau iki nulio. Tačiau pagal daugelio ekonomistų nuomonę, kontroliuojamas biudžeto deficitas kartais ne tik priimtinas, bet ir rekomenduojamas, ypač ekonominio nuosmukio metu. Pagal Keinsą, padidintos biudžeto išlaidos gali iššaukti nacionalinio pelno padidėjimą kompensuojantį ir netgi didesnę nei biudžeto deficitą.“²⁶

Pagrindinės biudžeto deficito priežastys gali būti pajamų surinkimo problemos, pernelyg didelės ir neapskaičiuotos valstybės išlaidos ar netinkama biudžeto vykdymo kontrolė. Levišauskaitė ir Rūškys išskiria šias valstybės biudžeto deficito susidarymo priežastis:

1. „biudžeto deficitas, susijęs su stambių valstybinių investicijų į šalies ekonomikos vystymą būtinybe;
2. biudžeto deficitas, susidarantis dėl ypatingų, dažnai neprognozuojamų aplinkybių (karai, stambios stichinės nelaimės ir pan.);
3. biudžeto deficitas kaip krizinių reiškinių valstybės ekonomikoje išraiška (finansinių – kreditinių santykių neefektyvumas, vyriausybės nesugebėjimas kontroliuoti valstybės

²⁵ Rakauskienė O. G. Valstybės ekonominė politika. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. P 216.

²⁶ Лопатников Л. И. Экономико-математический словарь. 2003.

finansinės padėties ir kt.). Šiuo atveju deficitas yra ypatingai pavojingas reiškinys, reikalaujantis imtis ne tik skubių ir veiksmingų ekonominių priemonių, bet ir atitinkamų politinių sprendimų²⁷.

Deficitas beveik visada susidaro vyriausybei pradėjus riboti kainas dėl artėjančio karo grėsmės, bado, pinigų nuvertėjimo, padidėjusios paklausos, didėjančių kainų ir ekonomikos nuosmukio. Esant infliacijai, auga paklausa ir gamybos kaina, o pelnas mažėja. Taip augant paklausai ir mažėjant pasiūlai, paklausa viršija pasiūlą ir atsiranda deficitas. Esant prekių ar paslaugų deficitui, kyla grėsmė atsirasti juodajai rinkai, kur prekės ar paslaugos paprastai kainuoja daugiau, negu esant nereguliuojamoms kainoms. Deficito sąlygomis iškyla problema, kad prekes ir paslaugas suvartoja ne tie, kuriems daugiausiai jų reikia, bet tie, kurie sugeba jas įsigyti.

Ekonomikos nuosmukio metu sumažėja biudžeto įplaukos, susidaro išlaidų perviršis, kas ir lemia biudžeto deficito susidarymą. Bendrosios krizės sąlygomis biudžete yra nuolatinis deficitas, kuris pažeidžia pinigų cirkuliaciją, valstybinį kreditą. Todėl valstybė yra priversta imtis atitinkamų priemonių ekonomikos stabilizacijai. Biudžetinė politika – valstybės priemonių planas, kuriuo siekiama per biudžeto išlaidų ir pajamų santykį reguliuoti makroekonominis procesus.²⁸ Remiantis biudžetine politika yra išskiriami šie biudžeto deficito finansavimo šaltiniai:

1. skolinimasis iš valstybės centrinio banko;
2. skolinimasis iš vietinių komercinių bankų;
3. skolinimasis iš nebankinio privataus sektoriaus;
4. skolinimasis iš užsienio kreditorių;
5. šalies atsargų naudojimas.

Štuopytė teigia, jog biudžeto deficitą galima mažinti šiais būdais:

1. „spausdinant naujus pinigus ir taip paspartinant infliacijos tempus;
2. skolinantis užsienyje ar šalies viduje;
3. eikvojant užsienio valiutos atsargas²⁹.

Tad būtent biudžeto deficito dydis parodo, kiek vyriausybei atitinkamu metu reikia finansavimo ir kokių mastų didėja valstybės skola. Biudžeto deficitas gali suteikti informaciją apie vidaus išteklių mobilizavimo efektyvumą ir valstybės išlaidų valdymą. Biudžeto deficitas turi tiek teigiamų, tiek neigiamų pasekmių:

1. teigiamos pasekmės: biudžeto deficitai gali padėti išlyginti vartojimą ir perskirstyti

²⁷ Levišauskaitė K., Rūškys G. Valstybės finansai. Kaunas: VDU leidykla, 2003. P. 58.

²⁸ Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Rinkos ekonomika ir valstybinis reguliavimas. Vilnius: Baltikon konsultacinė firma. P. 75.

²⁹ Štuopytė Ž. Valstybės skolinimosi poveikio verslo aplinkai prognozavimas. Kaunas: Technologija, 2004. P. 33.

išteklius, perkeldami juos iš „turtingesnių“ būsimųjų kartų „vargingesnėms“ dabartinėms kartoms;

2. neigiamos pusės: biudžeto deficitai gali būti infliaciniai ir mažinti nacionalines santaupas, prisidėti prie išorinės pusiausvyros sutrikimų, vesti prie per didelės valstybės skolos susidarymo, išstumti privatų sektorių iš finansinių rinkų ir perskirstyti išteklius, atimant juos iš vargingiau gyvenančių asmenų ir atiduodant turtingiesiems, turintiems ir valdantiems turtą.

Štuopytė išskiria biudžeto deficito pasekmes trumpuoju ir ilguoju laikotarpiais.

„Biudžeto deficito pasekmės trumpuoju laikotarpiu:

1. kainų augimas;
2. realios gamybos apimties augimas;
3. privačių investuotojų „išstūmimo efektas“.

Pasekmės ilguoju laikotarpiu:

1. kainų lygio augimas;
2. „kapitalo išstūmimo efekto“ sustiprėjimas;
3. realios gamybos apimties sugrįžimas prie įprasto lygio“.³⁰

Įvertinus šias pasekmes galime daryti išvadą, jog biudžeto deficitas – tai pagrindinis (svarbiausias) fiskalinę politiką apibendrinantis rodiklis trumpuoju laikotarpiu, o valstybės skola – ilguoju laikotarpiu.

Biudžeto deficitas dažniausiai dengiamas didinant valstybės skolą t.y. išleidžiant vyriausybės vertybinius popierius. Kitaip sakant, biudžeto deficitas turi tendenciją didinti bendrą valstybės skolą. Esant biudžeto deficitui valstybė priversta nuolat skolintis iš naujo, tam, kad padengtų ankstesnę skolą – vyksta skolos refinansavimo procesas. Tačiau augant valstybės skolai, vis didesnę dalį biudžeto pajamų tenka skirti palūkanų išlaidoms apmokėti. Tokiu būdu vyksta nuolatinis skolinimosi ir biudžeto deficito dengimo skolintomis lėšomis procesas. Norint eliminuoti šią abipusę įtaką ir įvertinti lėšų kitoms išlaidoms poreikio atotrūkį nuo biudžete surinktų pajamų, skaičiuojamas pirminis deficitas. Skirtumas tarp pirminio ir fiskalinio deficitų yra svarbus indikatorius, rodantis šalies ekonominę būklę ir galimybes grąžinti skolas.

Biudžeto deficitas gali susidaryti nebūtinai dėl vyriausybės vykdomos ekonominės veiklos. Kartais neigiamas biudžeto balansas priklauso nuo to, kaip valdomos šalies politikos institucijos, o ne nuo kokio nors ypatingo noro išlyginti vartojimą ar perskirstyti išteklius tarp kartų. Vyriausybės institucinė struktūra turi žymią įtaką biudžeto deficito dydžiui. Vyriausybės gali pateikti biudžetą taip, kad tikrasis deficitas atrodys mažesnis. Neigiama įtaka fiskalinei

³⁰ Štuopytė Ž. Valstybės skolinimosi poveikio verslo aplinkai prognozavimas. Kaunas: Technologija, 2004. P. 33.

politikai daroma pervertinant valstybės ekonomikos augimą, skelbiant per daug optimistines įplaukų surinkimo prognozes ir optimistinę įvairios politikos poveikį biudžetui, naudojant užaukštintas infliacinės prognozes ir priimant daugiamečius biudžetus, kuriuose išlaidos numatytos pirmaisiais metais, o įplaukų mobilizavimas - vėlesniais metais.

Biudžeto deficito susidarymą taip pat gali lemti neefektyvūs biudžeto vykdymo kontrolės mechanizmai, netinkamas biudžeto pajamų ir išlaidų balanso paskirstymas. Kai kurie valstybės finansų valdytojai gali būti silpni, o išlaidų subjektai linkę leisti daugiau nei galima, skolintis, o ne skatinti taupyti ir kaupti nepatvirtintus įsipareigojimus. Visos šios priežastys gali lemti ne tik biudžeto deficito susidarymą, bet ir nuolatinį jo didėjimą.

2. VALSTYBĖS SKOLOS IR BIUDŽETO DEFICITO REGLAMENTAVIMAS

Valstybinio sektoriaus skolinimasis gali paskatinti ekonomikos augimą, tačiau egzistuoja rizika, kad dėl per didelio naudojimosi kreditais, ypač užsienio, gali atsirasti tokių skolos tvarkymo poreikių, kurie bus nepakeliami šalies biudžetui. Pagrindiniai valstybės skolos valdymo tikslai - išnaudoti ir subalansuoti skolinimosi teikiamus privalumus ir stengtis išvengti skolos tvarkymo ir mokėjimų balanso problemų. Valdant valstybės skolą visada reikia balansuoti tarp rizikos kurią norima prisiimti, ir skolinimosi išlaidų. Kaip jau buvo minėta anksčiau, biudžeto deficitą galima finansuoti dviem būdais: vyriausybei skolinantis trūkstamas lėšas arba centriniam šalies bankui išleidžiant į apyvartą papildomą pinigų kiekį. Centrinio šalies banko kompetencija išleidžiant papildomą pinigų kiekį yra ribojama teisės aktu, tad vyriausybė dažniausiai finansuoja valstybės biudžeto deficitą skolintomis lėšomis.

2.1. VALSTYBĖS SKOLOS REGLAMENTAVIMAS LIETUVOJE

Valstybės skolinimasis Lietuvoje griežtai reglamentuojamas Lietuvos Respublikos Konstitucija, Valstybės skolos įstatymu, Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžeto finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu ir kitais teisės aktais. Svarbiausias uždavinys valdant valstybės skolą – užtikrinti visišką valstybės išlaidų finansavimą laiku ir visų skolinių įsipareigojimų vykdymą kuo mažesnėmis sąnaudomis bei rizika, neviršijant nustatytų valstybės skolinimosi limitų. Vyriausybė valstybės vardu gali skolintis šiems tikslams:

1. valstybės biudžeto deficitui finansuoti bei valstybės piniginių išteklių srautams subalansuoti;
2. valstybės investicijoms finansuoti;
3. valstybės skolai dengti;
4. valstybės socialinės apsaugos fondų skoliniam įsipareigojimams dengti bei šių fondų pinigų srautams subalansuoti;
5. kitiems tikslams, kai dėl to yra priimtas atskiras įstatymas.³¹

Bendroji skolinimosi taisyklė – valstybės paskolos imamos tik pinigine forma ir nėra laiduojamos valstybės turtu (Lietuvos Respublikos turtas negali būti įkeistas skolos

³¹ Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas // Valstybės žinios. 1996. Nr. I-1508. 4 str.1d.

įsipareigojimams) bei aukso ir užsienio valiutos atsargomis. Paskolos gali būti gražinamos naudojant valstybės gaunamas pajamas bei iš naujai gautų paskolų. Taip pat reikėtų pabrėžti, kad paskolos netampa viešąja valstybės nuosavybe ir pasibaigus paskolos terminui ar pareikalavus kreditoriui, lėšos turi būti gražintos. Valstybiniam kreditui yra būdingi tam tikri specifiniai požymiai:

1. skolos limitavimas (ribojimas) – valstybė gali skolintis lėšas neviršydamą nustatytų skolinimosi limitų. Šiuos limitus kiekvienais metais tvirtina Seimas priimdamas Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą;
2. savanoriškumas – kreditoriams paliekama teisė nustatyti kreditavimo formas, paskolos dydį bei terminus;
3. atlygintinumas - valstybė už paimtą kreditą įsipareigoja mokėti atitinkamą atlygį pinigais (išimtiniais atvejais ir materialinėmis vertybėmis);
4. gražintinumas – pasibaigus suteikto kredito terminui gauta paskola privalo būti gražinta;
5. terminuotumas – kiekviena išduodama valstybei paskola skirta tam tikram nustatytam laikotarpiui;
6. paskolos naudojimo prioritetų nustatymas.

Realizuojant valstybinio kredito finansinius santykius formuojasi valstybės skola. Valstybės skola gali būti suprantama materialine ir teisine prasme. "Materialine prasme valstybės skola – bendra valstybės įsiskolinimų suma pagal nepadengtus skolos įsipareigojimus ir neišmokėtas palūkanas. Teisine prasme valstybės skola - tai valstybės įsiskolinimas valstybiniam kreditoriams."³² Valstybės skolos įstatymas pateikia tokį apibrėžimą: "valstybės skola - valdžios sektoriui priskirtų subjektų, turinčių teisę skolintis, prisiimtų, bet dar neįvykdytų įsipareigojimų gražinti kreditoriams lėšas, pasiskolintas išplatinus Vyriausybės vertybinius popierius, pasirašius paskolų sutartis, lizingo (finansinės nuomos) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus, konsoliduota suma."³³

Valstybės skolos įstatymas išskiria 2 valstybės skolos rūšis – vidaus skola ir užsienio skola (skirstymas remiantis kreditoriais). Tačiau valstybės skolą galima skirstyti ir remiantis kitais aspektais. Levišauskaitė ir Rūškys išskiria tiesioginę ir netiesioginę valstybės skolą. Tiesioginė skola – tai įsipareigojimai, prisiimti valstybės vardu.³⁴ Tiesioginė skola nuo netiesioginės skiriasi tuo, kad šiuo atveju pati valstybė laikoma skolininku, nes skolinasi lėšas savo vardu išleisdama vertybinius popierius. Netiesioginė skola – tai suteiktos valstybės

³² Meidūnas V., Puzinauskas P. Finansai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P. 126.

³³ Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas // Valstybės žinios. 1996. Nr. I-1508. 2str. 2d.

³⁴ Levišauskaitė K., Rūškys G. Valstybės finansai. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 2003. P. 138.

garantijos dėl paskolų.³⁵ Meidūnas ir Puzinauskas išskiria kapitalinę ir einamąją valstybės skolą. Šiuo atveju kapitalinę skolą sudaro visi turimi valstybės kreditiniai įsipareigojimai, o einamąją – paskolos, kurios turi būti gražintos konkrečiais kalendoriniais metais. Einamąją valstybės skolą sudaro:

1. praėjusiais metais paimtos, bet negražintos paskolos ir palūkanos už jas;
2. einamųjų biudžetinių metų trumpalaikės paskolos ir palūkanos;
3. einamaisiais metais gražintina ilgalaikės paskolos dalis ir mokėtinos palūkanos.³⁶

Kadangi valstybės skola - tai suma įsipareigojimų, prisiimtų praeityje ir planuojamų įvykdyti ateityje, ji ilgą laiką daro įtaką ekonominei politikai ir valstybės valdymui:

1. skola tvarkoma iš biudžeto lėšų;
2. pagal paskolų išėmimų grafikus nustatomas papildomų skolintų lėšų poreikis;
3. pagal skolos gražinimo grafiką galima nustatyti, kada ir kiek reikės vidaus arba užsienio išteklių;
4. skolos struktūra nėra vientisa (svarbu, koks yra skolos likvidumas, kokia skolos trukmė, kokiems kreditoriams valstybė skolinga, kokia valiuta pasiskolintos lėšos).

Dažniausiai išskiriamos šios valstybinio kredito formos:

1. valstybės garantija;
2. valstybės skola (aptarta anksčiau);
3. paskolos iš valstybės lėšų – biudžeto ar kitų nebiudžetinių fondų.

Valstybės garantija – valstybės turtinis įsipareigojimas gražinti visą skolą arba jos dalį ir apmokėti už gražinamą skolą ar jos dalį palūkanas vidaus arba užsienio kreditoriui už skolininką, už kurio įsipareigojimų įvykdymą garantuoja valstybė, jeigu šis neįvykdo arba įvykdo ne visus paskolos sutartyje arba kituose įsipareigojamuosiuose skolos dokumentuose numatytus įsipareigojimus.³⁷ Suteikiant valstybės garantiją realus įsiskolinimas atsiranda tik kreditoriui tapus nemokiam. Šiuo atveju valstybė prisiima riziką dėl kreditoriaus mokumo valstybės prioritetinėse srityse. Valstybės garantijos dažniausiai teikiamos tik užsienio paskoloms, kurios susijusios su atitinkamų projektų finansavimu. Garantija teikiama tik tada, kai už subjekto veiklą visą turtinę atsakomybę prisiima bankai (taip suteikdama garantiją valstybė išvengia didelės rizikos).

Tradiciniu valstybės skolinimosi būdu laikomas skolos vertybinių popierių išleidimas. Pagal teisę išleisti skolos vertybinius popierius skiriami centrinės vyriausybės išleidžiami vertybiniai popieriai ir vietinės valdžios išleidžiami vertybiniai popieriai. Vyriausybės

³⁵ Ten pat.

³⁶ Meidūnas V., Puzinauskas P. Finansai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P.126.

³⁷ Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas // Valstybės žinios. 1996. Nr. I-1508. 2str. 7d.

vertybiniai popieriai – valstybės vardu vyriausybės išleidžiami skoliniai įsipareigojimai, kurie gali būti antrinės vertybinių popierių apyvartos objektu. Lietuvos Respublikos vertybiniai popieriai yra išleidžiami vidaus valiuta. Skolos vertybiniai popieriai vertinami pagal:

1. emisijos kainą – vertybinių popierių kainą pirminėje rinkoje;
2. rinkos kainą – vertybinių popierių kainą antrinėje rinkoje;
3. nominaliąją vertę – vertybinių popierių vertę, kuri nustatyta išleidžiant vertybinių popierių emisiją (ši vertė nurodoma pačiuose vertybinių popierių dokumentuose).

Tačiau anksčiau ar vėliau vertybinių popierių emisija turi būti apmokėta. Tad jos turi būti nuolat keičiamos naujomis emisijomis, kad galėtų refinansuoti egzistuojančią valstybės skolą. Todėl valstybei tikslingiau parduoti ilgalaikius vertybinius popierius, kad atitolintų refinansavimo normą. Vertybiniai popieriai gali būti platinami individualiuoju, viešuoju arba aukciono būdu. Šalies vyriausybei, kaip vertybinių popierių emitentui, atstovauja Finansų ministerija, tačiau vyriausybės vertybiniai popieriai platinami tarpininkaujant centriniam šalies bankui. Lietuvoje Vyriausybės vertybiniai popieriai platinami aukciono būdu, kurį laimi asmenys pasitenkinantys mažesniu vertybinių popierių pajamingumu.

Įvairiose šalyse valstybės skolos valdymo tarnybos organizavimo tvarka yra skirtinga. Jai daro įtaką tokie veiksniai: istoriniai įvykiai, konstitucinis atsakomybės paskirstymas įvairiems vyriausybės lygiams, valdžios sprendimų įtaka privačiajam sektoriui, pačios vyriausybės vidinė struktūra ir valstybės skolos, jos struktūros reikšmė bendrajam šalies ekonominiam valdymui. Valdydama valstybės skolą Lietuva laikosi konservatyvios politikos, nes į valstybės skolos sumą įtraukiamos ir paskolos su valstybės garantija. Lietuvoje valstybės skolą valdo Finansų ministerija, Lietuvos bankas, Seimas, Valstybinė paskolų komisija, Valstybės kontrolė. Įgyvendinant Vyriausybės 2004 – 2008 metų programą, yra laikomasi šių valstybės skolinimosi limitų (Vyriausybės patvirtinti valstybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos limitai):

1. trumpalaikės skolos neturi viršyti 30 proc. visų skolinių įsipareigojimų valstybės vardu;
2. valstybės skolos už kintamąją palūkanų normą turi sudaryti ne daugiau kaip 25 proc. visų skolinių įsipareigojimų;
3. išlaidos palūkanoms už visus valstybės skolinius įsipareigojimus (paskolas, Vyriausybės vertybinius popierius, kitas skolines priemones) neturi viršyti 10 proc. į valstybės biudžetą planuojamų surinkti mokesčių metinės sumos.³⁸

Pažymėtina, jog valstybės skolinimosi limitų nustatymas nėra tikslinga priemonė, nes limitus galima persvarstyti. Tuo tarpu rinka nustato tikrąją padėtį, remiantis kuria kreditoriai

³⁸ Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Kauno technologijos universitetas. P. 354.

priima sprendimus teikti paskolas ar įsigyti Vyriausybės vertybinių popierių.

Paskolos skirstomos į 5 rizikos grupes: standartinės, galimos rizikos, padidėjusios rizikos (ūkio subjektai vykdo savo skolinius įsipareigojimus) ir didelės bei didžiausios rizikos (probleminės paskolos).³⁹ Nemaža dalis paskolų, kurios buvo gautos valstybės vardu ar suteikiant valstybės garantiją, yra laikomos beviltiškomis paskolomis. Vadinasi valstybė, vykdydama savo įsipareigojimus, privalo kreditoriams grąžinti paskolas ir sumokėti atitinkamą palūkanų sumą, delspinigius, kitus turtinius įsipareigojimus už nemokiais tapusius ūkio subjektus. Paskolos pripažįstamos beviltiškomis esant vienai iš šių sąlygų:

1. „mirus skolininkui nėra įpėdinių, galinčių atsakyti už jo turtinius įsipareigojimus valstybei; skolininkas arba skolininkas, už kurio įsipareigojimų įvykdymą garantuoja valstybė, yra likviduotas;
2. skolininkas arba skolininkas, už kurio įsipareigojimų įvykdymą garantuoja valstybė, sanuojamas valstybės arba kai su šiais skolininkais sudaroma Įmonių bankroto įstatyme nurodyta taikos sutartis, arba kai įmonių restruktūrizavimo nustatyta tvarka yra baigta šių skolininkų restruktūrizavimo byla;
3. jeigu, atlygintinai perleidus reikalavimą grąžinti paskolas arba skolas ir įvykdyti su jomis susijusius kitus turtinius įsipareigojimus, gauta suma mažesnė už paskolą arba skolą, beviltiška pripažįstama negauta paskolos arba skolos dalis;
4. praėjus daugiau kaip vieneriems metams nuo tos dienos, kai buvo pradėti išieškojimo veiksmai, nerasta skolininko arba skolininko, už kurio įsipareigojimų įvykdymą garantuoja valstybė, turto arba rastas turtas yra nelikvidus (neįmanoma jo realizuoti), arba jei rasto turto pakanka tik daliai skolos padengti, beviltiška pripažįstama likusi skolos dalis;
5. išieškojimo išlaidos yra didesnės už paskolą arba skolą.⁴⁰

Valstybės skolos įstatymo 11 str. 1 d. 5 p. numato dar vieną aplinkybę, kai skola ar paskola yra pripažįstama beviltiška: „skolininko arba skolininko, už kurio įsipareigojimų įvykdymą garantuoja valstybė – fizinio asmens, taip pat ūkininko, individualios įmonės savininko arba ūkinės bendrijos nario – yra sunki ekonominė (socialinė) padėtis. Sunkią ekonominę (socialinę) padėtį liudijančios aplinkybės turi būti patvirtintos kompetentingų institucijų išduotais dokumentais“⁴¹.

Sprendimą dėl paskolos ar skolos pripažinimo beviltiška priima Vyriausybė Finansų ministerijos siūlymu. Nustačius skolos ar paskolos pripažinimo beviltiška faktą, skola ar

³⁹ Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Kauno technologijos universitetas. P. 359.

⁴⁰ Meidūnas V., Puzinauskas P. Finansai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003. P.129.

⁴¹ Respublikos valstybės skolos įstatymas // Valstybės žinios. 1996. Nr. I-1508. 11 str. 1 d. 5 p.

paskola nurašoma iš valstybės skolinių įsipareigojimų apskaitos dokumentų.

"Sprendimą skolintis valstybės vardu didesnę kaip 40 mln. litų sumą neviršijant įstatymų nustatytų limitų Vyriausybės siūlymu priima Seimas atskiru įstatymu. Sprendimą skolintis valstybės vardu ne didesnę kaip 40 mln. litų sumą neviršijant Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytų limitų priima Vyriausybė arba jos įgaliota institucija."⁴²

Visos valstybės vardu pasiskolintos lėšos gaunamos ir grąžinamos per valstybės fiskalinį agentą t.y. per Lietuvos banką. Lietuvoje valstybės skolą administruojančios institucijos bei jų kompetencija pavaizduota 1 pav.

1 pav.

INSTITUCIJOS	INSTITUCIJŲ KOMPETENCIJA
Seimas	1. Priima teisės aktus dėl valstybės skolinimosi politikos; 2. tvirtina valstybės skolinimosi limitus.
Lietuvos bankas	1. Atlieka valstybės fiskalinio agento funkciją; 2. dalyvauja išleidžiant Vyriausybės vertybinius popierius; 3. kontroliuoja komercinius šalies bankus ir privataus sektoriaus skolas.
Vyriausybė (Finansų ministerija)	1. Atlieka valstybės skolos administravimą; 2. nurašo beviltiškoms pripažintas skolas; 3. atstovauja Vyriausybei skolinantis valstybės vardu; 4. atlieka operacijas su valstybės vertybiniais popieriais; 5. pasirašo paskolos sutartis su skolininkais.
Valstybės kontrolė	1. Vertina valstybės skolos bei suteiktų paskolų ir garantijų ataskaitas; 2. teikia Seimui išvadą dėl metinio valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos.
Valstybinė paskolų komisija	1. Teikia Vyriausybei pasiūlymus dėl paskolų ir valstybės garantijų suteikimo; 2. teikia pasiūlymus Vyriausybei dėl valstybės skolos administravimo priemonių taikymo; 3. vertina valstybės skolinimosi politikos kryptis.

Valstybės skolą Lietuvoje administruojančios institucijos

⁴² Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas // Valstybės žinios. 1996. Nr. I-1508. 5 str. 1 ir 2d.

Kai kurie autoriai prie institucijų administruojančių valstybės skolą priskiria ir Statistikos departamentą. Tačiau jis vykdo kaupiamąją funkciją t.y. teikia informaciją apie valstybės skolos rodiklius ir jų pokyčius, tad būtų netikslinga jį priskirti prie valstybės skolą valdančių institucijų. Valstybės skolą valdančios institucijos siekia išlyginti vartojimą biudžetinio ciklo metu ir laiku reaguoti į ekonominius šokus.

2.2. BIUDŽETO DEFICITO TEISINIS REGLAMENTAVIMAS LIETUVOJE

Biudžeto politiką (fiskalinę politiką) daugelis autorių apibūdina kaip valstybės išdo politiką, kuri įgyvendinama formuojant valstybės pajamas mokesčių pagalba bei reguliuojant valstybės išlaidas ir taip siekiant paveikti visuminę paklausą. Valstybės fiskalinė politika paprastai apima:

1. šalies biudžeto sandarą, biudžeto deficito reguliavimą;
2. mokesčių politiką;
3. valstybės išlaidų politiką;
4. valstybės skolos politiką.⁴³

Lietuvos Respublikos biudžetinės sistemos pagrindus nustato Lietuvos Respublikos Konstitucija, Biudžeto sandaros įstatymas, Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, Vyriausybės patvirtinta biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarka ir kiti teisės aktai. Biudžeto sandaros įstatymas nustato valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų turinį, šių biudžetų pajamų sudarymo ir asignavimų naudojimo teisinius pagrindus, taip pat biudžetų rengimo, tvirtinimo, vykdymo, vertinimo ir kontrolės pagrindines nuostatas, procedūras, asignavimų valdytojų pareigas, teises ir atsakomybę.

Atkūrus nepriklausomybę Lietuvoje įvyko daug fiskalinės politikos formavimo bei jos vykdymo, valstybės finansų sistemos grandžių, biudžetinius santykius reglamentuojančios teisinės bazės permainų, kurios prasidėjo 1998 metais Seimui priėmus rezoliuciją dėl biudžeto sandaros koncepcijos ir inicijavus biudžeto sandaros reformą. Biudžeto sandaros reformų pagrindinės nuostatos yra:

1. įvestas trimetis valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų planavimas, rengiamas programinis biudžetas, siekiama griežtinti biudžeto rengimo procedūras;

⁴³ Rakauskienė O. G. Valstybės ekonominė politika. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. P. 216.

2. valstybės biudžetas rengiamas vadovaujantis Vyriausybės nustatytais strateginio planavimo tikslais (prioritetais);
3. visi Lietuvos Respublikoje surenkami mokesčiai, privalomos įmokos ir rinkliavos gali būti perskirstomos tik per nacionalinį biudžetą arba Valstybinį socialinio draudimo fondą, Privatizavimo fondą, Kelių fondą, Valstybės įmonės „Ignalinos atominė elektrinė“ eksploatavimo fondą;
4. pabrėžiama nacionalinio biudžeto vykdymo kontrolė, valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių institucijų programų vertinimas bei išlaidų naudingumo analizė;
5. įtvirtinta nuostata dėl informacijos apie valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymą, priėmimą, vykdymą, vertinimą ir kontrolę, viešumo bei kiti reikalavimai.⁴⁴

Nuo 2001 m. Lietuvos ekonomikos augimo tempai buvo vieni sparčiausių Europos Sąjungoje ir pasaulyje. Taip sparčiai augant pajamoms, valstybės pajamos lengvai galėjo pasivyti jos išlaidas. Tačiau to neįvyko, nes išlaidos augo taip pat greitai kaip ir pajamos ir gerokai lenkė bendrą BVP augimą. Didėjant valstybės skolai, didėjo ir skolos palūkanų aptarnavimo išlaidos, todėl siekiant išvengti krizės ir buvo vykdoma biudžeto reforma. Ekonomikos stabilizavimui ir Europos Sąjungos reikalavimų laikymuisi, 2007 m. lapkričio 8 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos finansinės drausmės įstatymas.

Biudžeto deficito sampratą apibrėžia Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas: „Biudžeto perteklius arba deficitas – skirtumas tarp biudžeto pajamų ir asignavimų“⁴⁵. Pažymėtina, jog yra išskiriamas aktyvusis (valstybės išlaidos viršija pajamas) ir pasyvusis (valstybėje nesurenkama planuotų mokesčių suma) biudžeto deficitas. Biudžeto deficito valdymas laikomas vienu iš svarbiausių valstybės fiskalinės politikos makroekonominių instrumentų. Besivystančios ekonomikos sąlygomis, kai egzistuoja stabilūs ir efektyvūs tarptautiniai santykiai, biudžeto deficitas yra leistinas tam tikrose ribose. Esant šiam deficitui valstybei nereikia imtis priemonių biudžetui subalansuoti, kadangi daugelis valstybių palaiko tokią skolinimosi politiką. Manoma, kad biudžeto deficito, dengiamo iš valstybės skolos, padėtis yra kontroliuojama, jei biudžeto deficitas neviršija 3-4% nuo bendrojo vidaus produkto. Tačiau esant biudžeto deficitui, susijusiam su ekonominės krizės procesais šalyje, valstybė privalo spręsti deficito sumažinimo klausimą. Valstybė turi atsižvelgti į tai, jog:

1. didesnę neigiamą įtaką finansams daro ne realus biudžeto deficitas, o jo slėpimas

⁴⁴ Rakauskienė O.G. Valstybės ekonominė politika. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. P. 237.

⁴⁵ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. 4-47. 2 str. 5 d.

matematinių skaičiavimų ir manipuliacijų dėka, kai ekonomikos nuosmukis įgauna užslėptą formą;

2. besivystančios ekonomikos šalyse esant specifinėms kiekvienai valstybei sąlygoms, biudžeto deficitas yra pateisinamas;
3. biudžeto deficitui dengti gali būti naudojamos įvairios valstybinio kredito formos, tačiau reikėtų vengti popierinių banknotų išleidimo (taip pažeidžiami pinigų apyvartos dėsniai);
4. viena efektyviausių biudžeto deficito mažinimo priemonių – užsienio kapitalo pritraukimas į šalį. Tai netiesioginė biudžeto deficito mažinimo priemonė, kuri papildoma mokestines valstybės pajamas.

Lietuvos Respublikos teisės aktai detalai nereglamentuoja biudžeto deficito valdymo klausimų. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 128 straipsnyje įtvirtinta nuostata, jog sprendimus dėl valstybinės paskolos ir valstybės kitų esminių turtinių įsipareigojimų priima Seimas Vyriausybės siūlymu. Biudžeto sandaros įstatymas numato, jog Vyriausybė ar jos įgaliota institucija turi teisę: „<....> laikydamasi valstybės grynojo skolinimosi limito, išleisti Vyriausybės vertybinius popierius ir imti paskolas valstybės vardu išlaidoms, susijusioms su valstybės skola, apmokėti ir valstybės skolai dengti, valstybės investicijoms finansuoti, biudžeto deficitui dengti, valstybės pinigų fondų skolinams įsipareigojimams dengti bei šių fondų pinigų srautams subalansuoti ir kitiems tikslams, kai tam yra atskiras Lietuvos Respublikos įstatymas“.⁴⁶

Siekiant ilgalaikio valdžios sektoriaus tvarumo ir stabilios ūkio plėtros buvo patvirtintas Fiskalinės drausmės įstatymas. Šis teisės aktas pirmą kartą Lietuvoje įtvirtino įstatyminę subalansuoto valdžios sektoriaus nuostatą: „valdžios sektoriaus finansai tvarkomi siekiant, kad vidutiniu laikotarpiu valdžios sektorius būtų perteklinis arba artimas subalansuotam. Jeigu paskutinių penkerių pasibaigusių kalendorinių metų statistinių valdžios sektoriaus balanso rodiklių, žinomų valstybės biudžeto projekto rengimo arba valstybės biudžeto pakeitimo projekto rengimo metu, aritmetinis vidurkis yra deficitas (grynasis skolinimasis), tai Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu tvirtinamų arba keičiamų valstybės biudžeto asignavimų (be Europos Sąjungos finansinės paramos lėšų) metinis prieaugis procentais negali viršyti ½ paskutinių penkerių pasibaigusių biudžetinių metų valstybės biudžeto pajamų (be Europos Sąjungos finansinės paramos lėšų) vidutinio metinio prieaugio procentais“⁴⁷. Tačiau ši nuostata netaikoma jeigu yra bent viena iš šių sąlygų:

1. statistinis Lietuvos bendrojo vidaus produkto metinis prieaugis procentais bent vieną kartą

⁴⁶ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. 4-47. 33 str. 1 d. 4 p.

⁴⁷ Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas // 2007 m. lapkričio 8 d. Nr. X-1316. 3 str. 1 ir 2 d.

yra mažesnis už vidutinį paskutinių penkerių pasibaigusių kalendorinių metų statistinio Europos Sąjungos bendrojo vidaus produkto metinį prieaugį procentais, padidintą 2 procentiniais punktais;

2. valstybės biudžeto asignavimai ir pajamos užtikrins valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimą;
3. paskutinių ketverių metų statistinių valdžios sektoriaus balanso rodiklių ir finansų ministerijos prognozuojamo einamųjų metų valdžios sektoriaus balanso rodiklio aritmetinis vidurkis yra perteklinis.

Igyvendinant aukščiau minėtas įstatymines nuostatas einamųjų metų valstybės biudžeto deficitas mažinamas viršplaninėmis pajamomis. 2008 m. valdžios sektoriaus deficitas negali būti didesnis kaip 0,5 procento bendrojo vidaus produkto. Pažymėtina, kad Fiskalinės drausmės įstatymas įsigalios nuo 2008 m. sausio 1 d.

Šiuo metu sparčiai augančios valstybės išlaidos ir nepakankamai greitai mažėjantis biudžeto deficitas didina valstybės skolą bei ateities įsipareigojimus, prisideda prie infliacijos augimo, kuria netvaraus ekonomikos augimo (perkaitimo) pavojų ir apsunkina euro įvedimo galimybes. Dėl šių priežasčių Lietuvos laisvosios rinkos institutas laikosi pozicijos, jog Fiskalinės drausmės įstatymo nuostata numatanti valdžios sektoriaus deficito 2008 metams apribojimą iki 0,5 procentų bendrojo vidaus produkto yra nepakankama siekiant subalansuoti valstybės biudžetą: „<...> reikia paminėti, kad turėti nedeficitinį biudžetą nuo 1999 metų buvo numatyta dar Seimo rezoliucijoje „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“. Lietuvoje jau septintus metus iš eilės tęsiasi spartus ekonomikos augimas. Tokiomis sąlygomis biudžetas turėtų būti perteklinis, kad galima būtų mažinti valstybės skolą ir ateities įsipareigojimus”.⁴⁸ Lietuvos laisvosios rinkos institutas pateikia šiuos siūlymus:

1. numatyti, kad 2008 m. valdžios sektorius būtų subalansuotas;
2. griežtai ir aiškiai reglamentuoti „Sodros“ biudžeto pertekliaus panaudojimą. Jis turėtų būti skirtas arba būsimiems „Sodros“ biudžeto deficitams dengti, arba pensijų reformai gilinti.

Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikė strategija numato, jog griežta fiskalinė politika suteiks galimybę mažinti fiskalinį deficitą bei siekti subalansuoto biudžeto. Tai sudarys galimybes ilgalaikiai fiksuoto valiutos kurso politikai ir didins ekonomikos atsparumą įvairiems išorės poveikiams. Griežta fiskalinė politika padės mažinti valstybinio ir privataus sektorių skolinimosi išlaidas ir vykdyti Ekonominės ir pinigų sąjungos reikalavimus.

⁴⁸ Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Analizė „Kodėl 2007 m. valstybės biudžetas turėtų būti subalansuotas. Vilnius: 2006 m. spalio 13 d.

Norėčiau pabrėžti, jog įvyko 2008 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto Nr.XP-2584 antrasis svarstymas. Šis įstatymo projektas buvo priimtas 2007 m. gruodžio 6 d. Seimo Biudžeto ir finansų komitetas, svarstydamas Vyriausybės pateiktą pirminį kitų metų biudžeto įstatymo projekto variantą, gavo Seimo komitetų, komisijų ir Seimo narių, atskirų valstybės institucijų prašymų ir siūlymų didinti asignavimus 3,299 mlrd. litų. „Seimo paskirtasis pagrindinis – Biudžeto ir finansų komitetas pasiūlė asignavimus padidinti 293,2 mln. litų, o dėl likusios dalies Seimo narių, Seimo komitetų ir atskirų valstybės institucijų prašymų bei pasiūlymų spresti Vyriausybei. Vyriausybė, atsižvelgdama į valstybės finansines galimybes ir Lietuvos ekonomikos realijas, pasiūlė Seimui kitų metų nacionalinio biudžeto asignavimus papildomai padidinti daugiau nei 300 mln.litų“⁴⁹. Kitų metų nacionalinio biudžeto asignavimus siūloma didinti iš kelių finansinių šaltinių: Privatizavimo fondo lėšų, mažinant Finansų ministerijos ir Vyriausybės kanceliarijos vykdomoms programoms numatytus skirti asignavimus bei didinant planuojamas gauti valstybės biudžeto pajamas. Pabrėžtina, jog Finansų ministerija, išanalizavusi ūkio tendencijas bei įvertinusi visas galimybes, sumažino valstybės biudžeto deficitą 80 mln. Lt. 2008 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme prognozuojama, kad nacionalinio biudžeto pajamos su Europos Sąjungos lėšomis kitamet sieks 29,4 mlrd. litų, o tai 7,2 mlrd. litų daugiau nei 2007 m., išlaidos bus 6,8 mlrd. litų arba 28,8 proc. didesnės ir sudarys 30,4 mlrd. litų. Valstybės biudžeto pajamos kartu su Europos Sąjungos lėšomis 2008 m. sudarys 25,6 mlrd. litų, o tai 33,1 proc. daugiau negu buvo planuota gauti 2007 m. Tačiau kitų metų valstybės biudžeto išlaidos bus 28,7 proc. didesnės ir sieks 26,6 mlrd. litų.

2.3. EUROPOS SAJUNGOS POZICIJA DĖL VALSTYBIŲ NARIŲ VALSTYBĖS SKOLOS IR BIUDŽETO DEFICITO

Atsižvelgiant į Lietuvos stojimo partnerystės prioritetus, Europos Komisijos rekomendacijas bei į Nacionalinės teisės derinimo darbų programą, 1998 metais buvo parengta Lietuvos nacionalinė ACQUIS perėmimo programa. 1999 m. patobulinus nacionalinės teisės derinimo bei ACQUIS įgyvendinimo darbų planą, Lietuvos nacionalinė perėmimo programa

⁴⁹ 2007 m. gruodžio 4 d. Vyriausybės pranešimas.

http://209.85.135.104/search?q=cache:VcS1nsj7prYJ:www3.lrs.lt/pls/INTER/w5_show%3Fp_r%3D4445%26p_d%3D72369%26p_k%3D1, 2007-12-15.

tapo Lietuvos pasirengimo narystei Europos Sąjungoje programa. Būtent įgyvendinant Europos Sąjungos biudžeto principus, Lietuva vykdė biudžetinės sandaros reformą. Reforma buvo siekiama konsoliduoti nacionalinį biudžetą, pagerinti biudžeto planavimo procesus bei finansinių išteklių valdymą ir kontrolę, įgyvendinti biudžeto skaidrumo bei viešumo principus. Pažymėtina, jog Lietuva prašė pereinamojo laikotarpio dėl įnašų į Europos Sąjungos biudžetą, nes padidėjusios valstybės išlaidos galėjo sukelti didelį biudžeto deficitą. Pasirengimo narystei programoje buvo patvirtinta Lietuvos finansų sistemai svarbi nuostata, jog „Lietuvos projektai finansuojami bendrai:

1. iš Lietuvos šaltinių (valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšos ir lėšos, neištrauktos į valstybės biudžetą);
2. iš Europos Sąjungos finansinių šaltinių (iki įstojimo iš SAPARD, ISPA IR PHARE; vėliau iš Europos Sąjungos struktūrinių fondų, Sanglaudos fondo ir bendrijos iniciatyvų)⁵⁰.

Europos Sąjunga, siekdama išlaikyti ir sustiprinti savo politinę ir ekonominę įtaką pasaulyje turėjo ryžtis reformoms dėl tolesnės Europos Bendrijos plėtros. Šiuo tikslu 2000 m. Lisabonoje įvykusiame Europos Sąjungos viršūnių susitikime buvo susitarta dėl bendro tikslo – iki 2010 metų Europos Sąjunga turi tapti konkurencingiausia ir dinamiškiausia žiniomis grįsta ekonomika pasaulyje, kuri sugebės užtikrinti tolygų ekonomikos augimą, geresnes darbo vietas ir vienodą valstybių narių išsivystymo lygį. Siekiant įgyvendinti Lisabonos – Barselonos proceso tikslus buvo priimti šie konkretūs dokumentai: rekomendacijos dėl bendrosios ekonominės politikos (Broad Economic Policy Guidelines), Europos Sąjungos vidaus rinkos strategija (Internal Market Strategy), Socialinė darbotvarkė (Social Agenda), Finansinių paslaugų veiksmų planas (Financial Services Action Plan), Europos veiksmų planas 2005 m. (Europe 2005 Action Plan) ir kiti.⁵¹ Įgyvendindama Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimą „Dėl Lisabonos strategijos įgyvendinimo ir koordinavimo Lietuvoje“ ir atsižvelgdama į Briuselio Europos Vadovų Tarybos 2005 m. kovo 22–23 d. išvadas, Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino Nacionalinę Lisabonos strategijos įgyvendinimo programą, šios programos uždavinius bei jų įgyvendinimo priemones. Lisabonos strategijos įgyvendinimo programoje Lietuva yra nustačiusi šiuos nacionalinius prioritetus, kurie bus įgyvendinami siekiant ekonominio augimo ir užimtumo didėjimo:

1. išlaikyti spartų ekonomikos augimą, makroekonominį stabilumą ir siekti visateisės narystės Ekonominėje ir pinigų sąjungoje;

⁵⁰ Buškevičiūtė E. Mokesčių sistema. Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 2005. P. 289.

⁵¹ Rakauskienė O.G. Valstybės ekonominė politika. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. P. 178.

2. skatinti Lietuvos įmonių konkurencingumą;
3. skatinti užimtumą ir investicijų į žmogiškąjį kapitalą plėtrą.

Siekiant pirmojo Lisabonos strategijos įgyvendinimo prioriteto – išlaikyti spartų šalies ekonomikos ūkio augimą ir makroekonominį stabilumą – Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programoje teigiama, jog „<...> šalies ūkio augimas yra pagrindas teigiamai vertinti fiskalinės politikos tvarumą ir siekius artėti prie vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo. Siekti artėti prie vidutinės trukmės laikotarpio fiskalinio deficito užduoties, atsižvelgiant į Stabilumo ir augimo pakto nuostatas dėl biudžeto disciplinos, yra vienas pagrindinių fiskalinės politikos tikslų“⁵². Pažymėtina, jog vieni iš pagrindinių makroekonominės politikos tikslų vidutiniu laikotarpiu yra išlaikyti einamosios sąskaitos balanso tvarumą, įgyvendinant atitinkamas priemones bei siekti valstybės skolos tvarumo ilguoju laikotarpiu. Tuo tarpu vienas iš ilgalaikių valstybės finansų sistemos tvarumo tikslų – užtikrinti valstybės išlaidų ir valstybės vardu priimtų skolinių įsipareigojimų finansavimą iš skolinų lėšų kuo mažesnėmis sąnaudomis ir priimtina rizika, neviršijant nustatytųjų skolos ir skolinimosi limitų.

Nacionalinė Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa nemažai dėmesio skiria valstybės finansų politikai ir tame tarpe valstybės skolai ir biudžeto deficitui. Šios programos pirmoji gairė numato, jog :

1. „pagal Stabilumo ir augimo pakto valstybės narės turėtų vykdyti savo vidutinio laikotarpio biudžeto tikslus. Kol šis tikslas nepasiektas, jos turėtų imtis visų būtinų korekcinų priemonių jam pasiekti. Valstybės narės turėtų vengti prociklinės fiskalinės politikos. Be to, būtina, kad valstybės narės, turinčios perviršinį biudžeto deficitą, imtųsi veiksmingų priemonių jam ištaisyti;
2. valstybės narės, kurių einamosios sąskaitos deficitui gresia nestabilumas, turėtų stengtis jį ištaisyti, įgyvendindamos struktūrines reformas, stiprindamos išorinį konkurencingumą ir prireikus prie jų ištaisymo prisidėdamos fiskaline politika.“⁵³

Antrosios gairės tikslas – užtikrinti ekonominį ir fiskalinį tvarumą, kuris yra didesnio užimtumo pagrindas. Įgyvendinant šį tikslą valstybės narės turėtų sparčiai mažinti valstybės skolą tam, kad sustiprintų viešuosius finansus.

2005 metais įvyko Europos Viršūnių Tarybos pasitarimas dėl pirmųjų penkerių metų Lisabonos strategijos įgyvendinimo. Šio pasitarimo metu buvo nustatyti nauji strategijos prioritetai – ekonominis, socialinis ir aplinkosauginis. „Šios strateginės nuostatos 2005 – 2008

⁵² Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos“//Valstybės žinios. 2005. Nr. 139-5019.

⁵³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos“//Valstybės žinios. 2005. Nr. 139-5019. 4 priedo 1 gairė.

m. laikotarpiu konkretizuotos kaip integruotų gairių paketas. Integruotos gairės įgyvendinamos bendros ekonominės politikos gairių bei užimtumo strategijos gairių realizavimu.⁵⁴ Vadovaudamasi šiomis gairėmis ir atsižvelgdamos į savo šalies situaciją kiekviena Europos Sąjungos valstybė narė turi parengti nacionalinę artimiausių trejų metų reformų programą bei priemones, užtikrinančias ekonominį augimą ir darbo vietų kūrimą.

Lietuvos makroekonominė aplinka ir valdžios sektoriaus fiskalinė politika veikiama išipareigojimų, susijusių su naryste Europos Sąjungoje. Ypač daug dėmesio skiriama biudžeto drausmei t.y. Maastrichto kriterijų nustatytiems reikalavimams, siekiant užsitikrinti galimybę dalyvauti Europos pinigų sąjungoje. Europos Bendrijos steigimo sutartis numato, kad visos valstybės Europos Sąjungos narės privalo derinti ekonominę ir valiutų kurso politiką bei vykdyti tinkamą fiskalinę politiką.

Lietuva, 2004 m. gegužės 1 d. tapusi Europos Sąjungos nare, kaip ir kitos naujosios valstybės narės, eurą galės įvesti tik tada, kai įvykdys Europos Bendrijos sutartyje nustatytus reikalavimus. Valstybės narės privalo vengti paviršinio bendrojo šalies biudžeto deficito. Komisijai yra suteikta teisė priūrėti ir kontroliuoti valstybių narių biudžeto būklę ir valstybės skolos dydį. Ji ypač tikrina biudžetinės drausmės laikymąsi pagal šiuos du kriterijus:

1. ar planuojamo arba faktinio valstybės biudžeto deficito santykis su bendruoju vidaus produktu viršija tam tikrą pamatinę vertę, išskyrus atvejus, kai:
 - a. arba santykis nuolat mažėja ir pasiekė lygį, artimą pamatinei vertei;
 - b. arba antraip – pamatinės vertės paviršius yra tik išimtinis ir laikinas, ir santykis išlieka artimas pamatinei vertei;
2. ar valstybės skolos santykis su bendruoju vidaus produktu viršija tam tikrą pamatinę vertę, išskyrus atvejus, kai tas santykis pakankamai mažėja ir patenkinamai sparčiai artėja prie pamatinės vertės.⁵⁵

Jei valstybė narė neatitinka numatytų reikalavimų pagal anksčiau aptartus kriterijus, Komisija turi teisę pateikti pranešimą ir nuomonę Tarybai. Šiuo atveju Tarybai priėmus sprendimą, jog šalyje narėje yra susidaręs paviršinis deficitas, Tarybos pateiktas rekomendacijas valstybė narė turėtų įgyvendinti. Jei šalis nesiima reikiamų veiksmų, tokiu atveju Taryba gali įspėti valstybę narę ir reikalauti, jog ji reguliariai teiktų ataskaitas apie šalies ekonominę būklę. Jei valstybė narė ir toliau nevykdo Europos Sąjungos institucijų reikalavimų, Taryba gali nuspręsti taikyti vieną iš šių sankcijų:

⁵⁴ Rakauskienė O.G. Valstybės ekonominė politika. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006. P. 179.

⁵⁵ Vitkus G. Europos Sąjunga- steigimo dokumentai ir sutartis dėl Konstitucijos Europai. Vilnius: Eugrimas, 2005. P. 90.

1. „pareikalauti iš atitinkamos valstybės narės prieš išleidžiant obligacijas ir vertybinius popierius paskelbti papildomą informaciją, kurią nurodys Taryba;
2. pasiūlyti Europos investicijų bankui persvarstyti savo paskolų teikimo politiką atitinkamos valstybės narės atžvilgiu;
3. pareikalauti iš atitinkamos valstybės narės įnešti Bendrijai atitinkamo dydžio indėlį be palūkanų, kol perviršinis deficitas, Tarybos manymu, bus ištaisytas;
4. skirti atitinkamo dydžio baudas⁵⁶.

Apie priimtą vieną iš šių sprendimų, Taryba informuoja Europos Parlamentą. Tarybos priimti sprendimai turi teisinę galią iki tada, kai Taryba savo sprendimus panaikina tokia apimtimi, kokia perviršinis deficitas, Tarybos manymu, buvo ištaisytas.

Europos Sąjungos institucijos taip pat vertina valstybės, kuri rengiasi įvesti eurą, ekonominį suartėjimą (konvergenciją) su euro zona ir jos tinkamumą pereiti prie bendros valiutos. Ekonominė ir pinigų sąjunga (Economic and monetary union) – ekonominės ir pinigų politikos derinimas siekiant nacionalinius pinigus pakeisti bendrais pinigais.⁵⁷

1996 m. gruodžio mėnesį Europos Viršūnių Taryba patvirtino Stabilumo ir augimo paktą, kuriame buvo pabrėžiama, jog valstybės, siekdamos tapti Pinigų sąjungos narėmis, turi prisiimti riziką, atsirandančią dėl būtinumo laikytis konvergencijos kriterijų, o ne perkelti problemas Europos Sąjungos institucijoms. Stabilumo ir augimo paktas detalizuoja valstybių narių fiskalinės politikos nuostatas. Ekonomistų nuomonė dėl Steigimo ir augimo pakto skiriasi. „Vieni teigia, kad fiskalinės politikos koordinavimas Ekonominėi ir pinigų sąjungai yra nereikalingas ir netgi žalingas. Kiti mano, jog Steigimo ir augimo paktas atlieka dvigubą vaidmenį:

1. išankstinio perspėjimo apsaugos sistemos, kuri padeda aptikti ir koreguoti valstybės biudžeto neigiamus poslinkius tol, kol jie pasiekia nustatytą 3% deficito ribą;
2. atitinkamo taisyklių rinkinio, kuris daro savotišką spaudimą vengti pernelyg didelio deficito ir verčia jį koreguoti“⁵⁸.

Vis tik subalansuotus valstybių narių biudžetus ir į kainų pastovumą orientuotą pinigų politiką galime laikyti sėkmingos Europos ekonominės ir pinigų sąjungos veiklos sąlygomis.

Norėdamos įsivesti eurą valstybės narės turi pasiekti aukštą tvarios ekonominės

⁵⁶ Vitkus G. Europos Sąjunga- steigimo dokumentai ir sutartis dėl Konstitucijos Europai. Vilnius: Eugrimas, 2005. P. 90. Europos Bendrijos steigimo sutarties 104 str. 11 d.

⁵⁷ Kauno technologijos universitetas. Makroekonomika. Kaunas: Technologija, 2005. P. 629.

⁵⁸ Kauno technologijos universitetas. Makroekonomika. Kaunas: Technologija, 2005. P. 632.

konvergencijos laipsnį, kurio vienas iš elementų yra valstybės skolos ir biudžeto deficito limitavimas. Pasiūlius Europos Komisijai bei po konsultacijų su Europos Parlamentu ir aptarimo Europos Vadovų Tarybos susitikime, Taryba nusprendžia, ar valstybė atitinka būtinas sąlygas euro įvedimui. Ne rečiau kaip kartą per dvejus metus arba paprašius valstybei narei, kuriai taikoma išimtis įstojus į Europos Sąjungą laikinai naudoti nacionalinę valiutą, Komisija ir Europos centrinis bankas parengia pranešimus apie konvergenciją ir juos pateikia Tarybai. Pranešimuose apie konvergenciją nagrinėjama visų euro neįsivedusių valstybių narių, išskyrus specialų statusą turinčias Daniją ir Didžiąją Britaniją, teisinio ir ekonominio suartėjimo su euro zona pažanga. Pažangos rodikliai vertinami remiantis Europos Bendrijos steigimo sutarties 121 straipsnyje išdėstytais Maastrichto konvergencijos kriterijais:

1. kainų stabilumas, kurį parodo vartotojų kainų indeksas. Tai reiškia, kad valstybės narės vidutinis infliacijos lygis per vienerius metus iki tyrimo neturi viršyti daugiau kaip 1,5 procentinio punkto daugiausia trijų valstybių narių, kuriose kainos yra stabiliausios, infliacijos lygio (kainų stabilumas privalo būti ilgalaikis);
2. bendrojo šalies biudžeto tvarumas. Tai reiškia, kad tyrimo metu Taryba neturi manyti, kad valstybėje narėje yra perviršinis deficitas. Tai Taryba nusprendžia atsižvelgdama į planinio arba faktinio valstybės biudžeto santykį su BVP rinkos kainomis, kuris neturėtų viršyti 3% ir valstybės skolos santykį su BVP rinkos kainomis, kuris neturėtų viršyti 60%. Tačiau vertinant, kaip laikomasi biudžetui keliamų reikalavimų, yra atsižvelgiama ir į tokius veiksnius, kaip ankstesnė pažanga mažinant biudžeto nesubalansuotumą ir (arba) išimtinis ir laikinus veiksnius, dėl kurių atsiranda biudžeto nesubalansuotumas;
3. Europos pinigų sistemos valiutų kurso mechanizmų nustatytų norminių svyravimų ribų laikymasis bent dvejus metus išvengiant nuvertėjimo bet kokios kitos valstybės narės valiutos atžvilgiu. Šio kriterijaus tenkinimas vertinamas pirmiausia žiūrint, ar valiutos kursas yra panašus į pagrindinį kursą euro atžvilgiu, taip pat atsižvelgiama į veiksnius, kurie galėjo sąlygoti valiutos kurso padidėjimą;
4. konvergencijos patvarumas (ilgalaikių palūkanų normos būklė). Tai reiškia, kad vienerių metų laikotarpiu iki tyrimo, valstybės narės vidutinė nominali ilgalaikių palūkanų norma neviršija daugiau kaip 2 procentiniais punktais daugiausia trijų valstybių narių, kuriose kainos yra stabiliausios, palūkanų normos. Palūkanų normos yra matuojamos ilgalaikių vyriausybės obligacijų ar palyginamų vertybinių popierių pagrindu, atsižvelgiant į nacionalinių apibrėžtumų skirtumus;
5. kiti kriterijai: rinkų integracijos rezultatai, einamosios sąskaitos mokėjimų balanso būklė ir pokyčiai bei gaminio vienetui tenkančių darbo sąnaudų ir kitų kainų rodiklių pokyčiai.

Europos Komisijos ir Europos Centrinio Banko 2006 m. pranešimuose apie

konvergenciją buvo įvertinta Lietuvos ir Slovėnijos pažanga remiantis turėtais duomenimis iki 2006 m. kovo mėn. (žr. 2 lentelę).

2 pav.

	Lietuva	Konvergencijos kriterijaus dydis
Infliacija	2,7 proc.	2,6 proc.
Valstybės finansai:		
- valdžios sektoriaus deficitas	0,5 proc.	3 proc.
- valdžios sektoriaus skola	18,7 proc.	60 proc.
Valiutos kursas	3,4528 Lt	3,4528 Lt ± 15 proc.
Ilgalaikė palūkanų norma	3,7 proc.	5,9 proc.

Konvergencijos rodikliai Lietuvoje 2006 m. (Lietuvos banko duomenys)

Pranešimuose nurodyta, kad Lietuvoje užtikrinta tvari valstybės finansų padėtis, laikomasi ilgalaikių palūkanų normų kriterijų, išlaikomas stabilus lito kursas euro atžvilgiu. Tačiau Lietuva neatitinka kainų stabilumo kriterijaus. Lietuva, kaip ir kitos Vidurio ir Rytų Europos valstybės, 2007-2013 m. laikotarpiu gaus iš Europos Sąjungos struktūrinių ir Sanglaudos fondo didelę finansinę injekciją, kokios jai niekas dar nebuvo suteikęs. Todėl itin svarbu šia parama pasinaudoti tinkamai ir tikslingai.

Papildomi pinigų srautai paspartins ekonomikos augimą, kuris tokiai šaliai kaip Lietuva suteikia galimybes gyventi geriau - išleisti tik tiek lėšų, kiek gaunama, ir stengtis sutaupyti, o ne skolintis (šios pozicijos laikosi ekonomikos ekspertai, Europos Komisija, tarptautinės organizacijos). Lietuva geresnės nei planuota pajamas bei nepanaudotas 2006 metų lėšas skyrė biudžeto deficitui sumažinti, kaip ir 2005 m.

Lietuva yra įsipareigojusi iki 2009 m. subalansuoti savo biudžetą - tai yra pagrindinė Lietuvos Konvergencijos programos nuostata⁵⁹. Jei šiuo metu valstybė prisiims vis

⁵⁹ 2007-2013 m. sanglaudos politika.

http://209.85.135.104/search?q=cache:d8Nj4PUh1CoJ:www.lrv.lt/main.php%3Fid%3Daktualijos_su_video/p.php%26n%3D4595, 2007-12-16.

naujus įsipareigojimus ji ateityje negalės patenkinti esamų poreikių ir turės vėl skolintis. Tuo metu, kai į biudžetą lėšos dar nėra surinktos, o svarbios programos turi būti įgyvendinamos, skolinasi visos valstybės. Pažymėtina, jog tarptautinės kredito reitingų agentūros nustato kiekvienos valstybės skolinimosi reitingus ir šalys, kurios vykdo išmintingą fiskalinę (arba mokesčių ir išlaidų) politiką, turi aukštesnius skolinimosi reitingus, kurie iš esmės lemia, už kokias palūkanas valstybė gali skolintis savo reikmėms. Kuo geresni reitingai, tuo mažesnės skolinimosi palūkanos, tuo daugiau lėšų lieka valstybės biudžete ir tuo mažesnę sumą turės grąžinti ateities kartos. 2007 metų kovo mėn. tarptautinė reitingų agentūra „Standard & Poor's" patvirtino Lietuvai anksčiau suteiktus A ilgalaikio skolinimosi ir A-1 trumpalaikio skolinimosi reitingus, kurių perspektyva yra stabili.

Europos Sąjungos sutartyje numatyta konvergencijos programa yra pagrindinis dokumentas išreiškiantis valstybės poziciją bei ekonominius įsipareigojimus. Lietuva, kaip ir kitos Europos Sąjungos valstybės narės, siekia valstybės finansų stabilumo. Todėl būtų tikslinga ir toliau vykdyti griežtą fiskalinę politiką, kuri užtikrintų tvarią valstybės finansų padėtį ir šalies ekonomikos augimą.

3. LIETUVOS BIUDŽETO BEI SKOLINIMOSI POLITIKA IR ATEITIES PERSPEKTYVOS

Įsiskolinimas – vienas iš ypatingų šiandieninės pasaulinės ekonomikos bruožų. „Valstybės skola — valstybės finansinio skolinimosi rezultatas, susidarantis norint padengti biudžeto deficitą. Valstybės skola lygi praeitų metų deficitų sumai, atskaičius biudžeto perteklių.“⁶⁰ Pasaulyje praktiškai nėra valstybės, neturinčios vidaus ar užsienio skolų, todėl pateikti vienareikšmiškas valstybės skolos įtakos šalies ekonomikai prognozes yra labai sudėtinga. „Daugelis sėkmingai besiskolinančių pereinamosios ekonomikos ir besivystančių šalių, įskaitant ir tas šalis, kurioms tarptautinė kapitalo rinka laikinai buvo uždaryta, yra visiškai įgyvendinusios daugelį ūkio pertvarkymo priemonių. Jos liberalizavo savo ūkį, padidino privataus sektoriaus reikšmę ekonomikai, skatino tiesiogines užsienio investicijas, pakeitė importo struktūrą ir skatino eksportą, pagerino politinio stabilumo rodiklius bei sumažino šalies išdo deficitą“⁶¹. Tačiau jeigu šalyje neįgyvendinamos atitinkamos pertvarkymo reformos, tai labai greitai ta valstybė gali susidurti su vienokiomis ar kitokiomis problemomis valdydama savo įsipareigojimus. Todėl kiekvienoje šalyje būtinas skolos valdymo politikos egzistavimas ir ūkio pertvarkymo priemonių įgyvendinimas, griežtas skolinimosi ribojimas ir tvirtas skolos limitų laikymasis. Ši griežta politika skatina investuotojų pasitikėjimą šalimi ir taip padidina investicijas bei pagerina šalies skolinimosi galimybes. Šalies skolinimasis taip pat gali būti ir socialinės ekonominės politikos įrankis. Vyriausybė, valdydama skolą ir prisiimdama netiesioginius įsipareigojimus, gali remti tam tikras ūkio šakas arba socialines grupes ir taip siekti savo politinės programos tikslų.

Skolos istorija Lietuvoje siekia feodalizmo laikus, kai valstybė skolindavosi pinigines lėšas iš didikų ir žydų, o jas grąžindavo valstiečių įkeistais dvarais, druska, medumi, javais ar arkliais. „1794 m. birželio 12 d. išdo deficitas sudarė 36 proc. (tiek sudarė vidaus ir užsienio skola). Iki 18 a. pabaigos iš Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo įvairiu laiku išmokėta 7,2 mln. auksinių Žečpospolitos skolų, iš jų 3 mln. auksinių Olandijai.“⁶² Valstybės skolinimosi politika ypač suaktyvėjo po pirmojo pasaulinio karo. Nuo 1922 m. iki 1935 m. Lietuvos vidaus skola buvo itin maža, kai tuo tarpu beveik visos Europos valstybės skolindavosi dideles lėšas. Tačiau jau 1935 m. Lietuva privalėjo skolintis lėšas, nes smarkiai padidėjo valstybės išlaidos krašto apsaugai užtikrinti. 1939 m. pirmą kartą buvo patvirtintas vidaus

⁶⁰ Б.И.Алехин. Государственный долг. Москва: Юнити-Дана, 2004.
<http://ecsocman.edu.ru/db/msg/293500.html> 2007-12-14.

⁶¹ Skolos valdymo politika. [http://209.85.135.104/search?q=cache:XcbpnYOnzqYJ:www.fmnc.lt/skola/p1-2.htm,](http://209.85.135.104/search?q=cache:XcbpnYOnzqYJ:www.fmnc.lt/skola/p1-2.htm,2007-12-15) 2007-12-15.

⁶² Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Kauno technologijos universitetas. P. 348.

paskolos įstatymas, remiantis kuriuo lėšos galėjo būti skiriamos pramonei ir ilgalaikiam kreditui dengti. Sovietinės okupacijos metais augo valstybės išskolinimas šalies gyventojams ir įmonėms (vidaus skola).

Atgavusi nepriklausomybę Lietuva nepaveldėjo jokių buvusios Tarybų Sąjungos vidaus ar tarptautinių kreditorinių įsipareigojimų, todėl nekliudoma pradėjo vykdyti savarankišką skolinimosi politiką.⁶³ Per pastarąjį dešimtmetį fiskalinėje politikoje įvyko daug labai svarbių permainų. „Apibendrinant svarbiausią pastarojo laikotarpio fiskalinės politikos patirtį galėtume pasakyti, kad geriausiai veikti sparčiu tempu, ypač kai ginčijamus klausimus būtina spręsti neatidėliojant. Nuo Nepriklausomybės atkūrimo Lietuvos valstybės finansų sistemoje atlikta esminė reforma - įvestas fiskalinis valdymas tinkantis rinkos sąlygoms. Mokesčių reforma iš esmės pakeitė valstybės pajamų sandarą“⁶⁴.

Vykdant reformas valstybės finansų išlaidų struktūra buvo pakeista perskirstant funkcijas tarp įvairių valstybės valdymo lygių ir institucijų. Valstybės skolos valdymas tapo sudėtine fiskalinės politikos dalimi. Įgyvendinant fiskalinę politiką pirmiausiai buvo stengiamasi atkurti makroekonominį stabilumą. 1990-1994 metais Lietuvos ekonomikos nuosmukis buvo neišvengiamas dėl susidariusios didelės infliacijos, besikeičiančių teisės aktų, kainų kilimo, aukštų persiorientavimo sąnaudų ir naujų investicijų stokos rezultatas. Nuo 1994 m. informacija palaipsniui tapo vertybe, kuri yra svarbiausias ir lemiamas ekonomikos augimo veiksnys. Svarbiausia, kad ne valstybės investicijos lėmė augimą, iš tikrųjų buvo svarbu tai, kad atsirado sugebėjimas išmokti konkuruoti rinkos sąlygomis ir veikti savarankiškai.

Nuo 1992 metų kasmet infliacijos lygis vis krito. Pasiekus pakankamai žemą infliacijos normą, 1995 metais buvo užfiksuotas ekonominis augimas. Kaip jau minėjau, infliacijos pažabojimas ir ekonominio augimo atnaujinimas buvo paremtas fiskalinėmis ir struktūrinėmis valstybės reformomis.

3.1. VALSTYBĖS SKOLOS RAIDA IR BIUDŽETO REFORMA

Lietuvos skolinimosi politiką galima suskirstyti į šiuos etapus:

1. 1992 m. gegužės 28 d. – 1995 m. gruodžio 15 d. – Lietuvos skolinimasis iš tarptautinių

⁶³ Budrė A., Tursa L. Valstybės skolos raida, rizika ir priimtinumo lygis//Pinigų studijos Nr. 4. 2002.

⁶⁴ Lietuvos fiskalinė politika: patirtis ir galimybės. Pagrindiniai 1990-1999 metų fiskalinės politikos bruožai. http://209.85.135.104/search?q=cache:c4QZpbq_wCsJ:www.fmnc.lt/lit/world/paskaita11-2.htm. 2007-12-16.

finansinių institucijų (Tarptautinio valiutos fondo, Pasaulio banko, Europos rekonstrukcijos ir plėtros banko, užsienio šalių vyriausybių);

2. 1995 m. gruodžio 15 d. – 2002 m. kovo 27 d. – Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių platinimo laikotarpis;
3. nuo 2002 m. kovo 27 d. – Lietuvos valstybės pripažinimas tarptautinėje skolinimosi rinkoje.

Pirmajame Lietuvos Respublikos valstybės skolinimosi politikos etape, Lietuvai tapus tarptautinių finansinių organizacijų nare, atsirado galimybės skolintis iš anksčiau minėtų organizacijų. Tačiau šios paskolos pasižymėjo tuo, jog buvo teikiamos tik organizacijų projektams finansuoti. „Tokio skolinimosi privalumai dažniausiai yra mažos palūkanų normos, ilgi skolinimosi terminai (10-30 metų), galimybė gauti lengvatinį laikotarpį (grace period) palūkanoms išmokėti, dažnai suteikiama papildoma 5 – 100 procentų paskolos sudaranti negrąžintina suma (grant) projektui parengti ir įgyvendinti. Tuo tarpu tokio valstybės skolinimosi trūkumais galime laikyti tai, jog lėšas galime naudoti tik konkrečioms projektams finansuoti, skolininkui dažnai numatoma papildomų sąlygų ir išpareigojimų, paskolai gauti reikia ilgo parengiamojo darbo.“⁶⁵

Pirmoji paskola nepriklausomai Lietuvos valstybei buvo suteikta 1992 m. gegužės 28 d. pasirašius sutartį su JAV prekių kredito korporacija. Ši sutartis buvo sudaryta 30 metų terminui (paskolos suma 9,51 mln JAV dolerių). Taigi, pradiniam valstybės skolinimosi etape pagrindinę valstybės paskolos dalį sudarė paskolos iš tarptautinių finansinių institucijų – didžiausią dalį (38 %) sudarė Tarptautinio valiutos fondo paskolintos lėšos. Nuo 1994 metų Lietuvoje veikia vidinė Vyriausybės vertybinių popierių rinka, padedanti finansuoti biudžeto deficitą bei kitus skolinimosi poreikius. 1994 metais 65 procentai centrinio šalies biudžeto deficito buvo finansuojama panaudojant Vyriausybės vertybinius popierius. Po to Vyriausybė pakeitė skolos valdymo strategiją daugiau pasikliaudama užsienio finansavimo šaltiniais. Tiesioginę šių permainų įtaką netrukus patyrė mokėjimų balanso einamosios sąskaitos deficitas.

Antrasis valstybės skolinimosi politikos etapas prasidėjo oficialiu Vyriausybės vertybinių popierių išleidimu 1995 m. gruodžio 15 d. Ši obligacijų emisija užsienio valiuta nebuvo platinama viešai, o platinimą organizavo Nomura bankas. Pirmą kartą viešai Vyriausybės vertybiniai popieriai buvo pradėti platinti 1997 m. liepos 22 d. Šią 200 mln JAV dolerių euroobligacijų emisiją platino JP Morgan bankas. Euroobligacijos, kurios buvo išleistos 5 metams, užtikrino pakankamą vertybinių popierių likvidumą antrinėje rinkoje. Antrame etape Vyriausybė pradėjo naudoti sindikuotas paskolas biudžeto deficitui finansuoti ir išdo pinigų

⁶⁵ Budrė A., Tursa L. Valstybės skolos raida, rizika ir priimtinumo lygis//Pinigų studijos Nr. 4. 2002.

srautams subalansuoti. „Antrasis etapas svarbus ir tuo, jog 1996 m. rugsėjo mėn. tarptautinė agentūra Mood's Lietuvai suteikė neoficialų kredito reitingą (Ba2). Neoficialus kredito reitingas – nustatytas užsienio investuotojų, o ne šalies vyriausybės prašymu.“⁶⁶ Taigi, antrojo etapo bruožais galime laikyti ne tik Vyriausybės vertybinių popierių išleidimą, bet ir platesnes skolinimosi galimybes, didesnę investuotojų pasitikėjimą Lietuva kaip skolinimosi partneriu. Tačiau tokia Vyriausybės politika buvo orientuota į trumpalaikius tikslus, kas ypač sparčiai didino trumpalaikę valstybės skolą. 1998 metų pabaigoje Vyriausybė patvirtino Valstybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos nuostatas, pagal kurias 1999-2001 metais bendra valstybės skola neturi viršyti 24 procentų BVP, o užsienio skola - 16 procentų BVP ir bendra savivaldybių skola neturi viršyti 35 procentų savivaldybių biudžetų pajamų. Nuostatose taip pat reikalaujama, kad trumpalaikė skola neviršytų 20 procentų visos valstybės skolos, o valstybės užsienio skola sudarytų ne daugiau kaip 70 procentų visos valstybės skolos. Bet praėjus kiek daugiau nei pusei numatyto laikotarpio, limitai buvo padidinti: atitinkamai nuo 16 iki 18 procentų (užsienio skola kaip BVP dalis) ir nuo 70 iki 75 procentų (užsienio skola kaip visos valstybės skolos dalis), nes BVP prognozės sumažėjo, o užsienio skolinimosi poreikis augo.

1999 m. Vyriausybės skolos politika, kuri buvo nukreipta į trumpalaikius tikslus, sukėlė krizę. „Dėl prarastų eksporto rinkų rytuose, mažėjo Vyriausybės mokestinės pajamos. Laiku „nesusiveržus diržų“, didėjo išsiskolinimas įmonėms už patiektas prekes ir suteiktas paslaugas. Be to, finansinę valstybės būklę komplikavo nuvertėjusių rublinių indėlių kompensavimo programos vykdymas (1999 išleista apie 2,9 % BVP) ir 1999 m. pabaigoje pasirašyta AB Mažeikių nafta privatizavimo sutartis su JAV bendrove Williams International, pagal kurią Vyriausybė prisiėmė nemažą finansinių išpareigojimų našą. Sparčiai didėjant fiskaliniam deficitui ir padidėjus valstybės skolos refinansavimo poreikiui (dėl trumpalaikio skolinimosi vidaus ir užsienio rinkose), Lietuva atsidūrė ant finansų krizės slenksčio.“⁶⁷ Augant palūkanų normai ir sumažėjus valstybės vertybinių popierių paklausai valstybė turėjo pradėti skolintis užsienio rinkose. Tuo laikotarpiu Lietuva tapo antra valstybe Europoje (po Vengrijos) daugiausiai besiskolinanti išleidžiant obligacijas. Nors ir su didelėmis palūkanomis, Vyriausybė sugebėjo pasiskolinti reikiamas lėšas bei išsaugoti kredito reitingą ir išvengti ekonominės krizės. Vyriausybei ir toliau laikantis griežtos fiskalinės politikos buvo sumažintas valstybės skolinimosi poreikis ir suteikti aukštesni kredito reitingai.

Trečiojo valstybės skolinimosi politikos etapo pradžią žymi 2002 m. kovo 27 d., kai pirmą kartą išleista 10 metų ir 400 mln eurų vertės euroobligacijų emisija (5,9% palūkanų norma). Šio etapo pagrindinis bruožas – pasitikėjimo Lietuva augimas ir skolinimosi sąlygų

⁶⁶ Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Kauno technologijos universitetas. P. 350.

⁶⁷ Budrė A., Tursa L. Valstybės skolos raida, rizika ir priimtumo lygis//Pinigų studijos Nr. 4. 2002.

gerinimas. Vyriausybei vykdant skolinimosi politiką stengiamasi atsisakyti tarptautinių finansinių institucijų paskolų visą skolinimosi poreikį dengiant išleidžiamais Vyriausybės vertybiniais popieriais ir komercinių finansinių institucijų paskolomis. Artimiausiu metu didžiausią dalį valstybės skolinimosi poreikio sudarys paskolų grąžinimas ir biudžeto deficito finansavimas. Prioritetiniai skolinimosi politikos tikslai:

1. mažinti skolinius įsipareigojimus užsienio valiuta didinant vidaus skolos dalį ir tokiu būdu skatinti vidaus taupymą bei Lietuvos kapitalo rinkos plėtrą;
2. mažinti suteikiamų garantijų apimtį;
3. efektyviai valdyti valstybės skolą bei skolinimąsi ir su tuo susijusią finansinę riziką.⁶⁸

Nuo Nepriklausomybės atkūrimo konsoliduotas bendras šalies biudžetas sudarė pakankamai stabilią BVP dalį. „Po 1993 metų valstybinio sektoriaus pajamos kito nuo 27,5 procento iki 32,5 procento BVP, tuo metu visos išlaidos sudarė tik 28 - 34 procentus BVP. Mažiausios pajamos buvo 1992 metais, kai bendrojo šalies biudžeto mokestinės pajamos sudarė 26 procentus BVP. Skirtingai negu kai kurios kitos ekonomiką pertvarkančios kaimyninės valstybės, Lietuva nepatyrė nevaldomo nacionalinio biudžeto pajamų ir išlaidų nuosmukio“.⁶⁹ Nedidelis valstybės išlaidų sumažėjimas net pačiais nepalankiausiais metais atskleidė valstybės galimybes perskirstyti finansinius išteklius ir efektyviau įgyvendinti pajamų, išlaidų ir skolinimosi politiką. 1991 metais konsoliduoto centrinio šalies biudžeto fiskalinis perteklius siekė 1,4 procento BVP, tačiau 1992 metais buvo užfiksuotas paskutinis perteklinis biudžetas. 1993 metais fiskalinis augimas sustojo. Sumažėjus pajamoms, išlaidos buvo sumažintos nuo 33 iki 27,7 procento BVP, tačiau konsoliduotas fiskalinis deficitas dėl nebiudžetinių perskolinimo operacijų pasiekė beveik 5 procentus BVP.

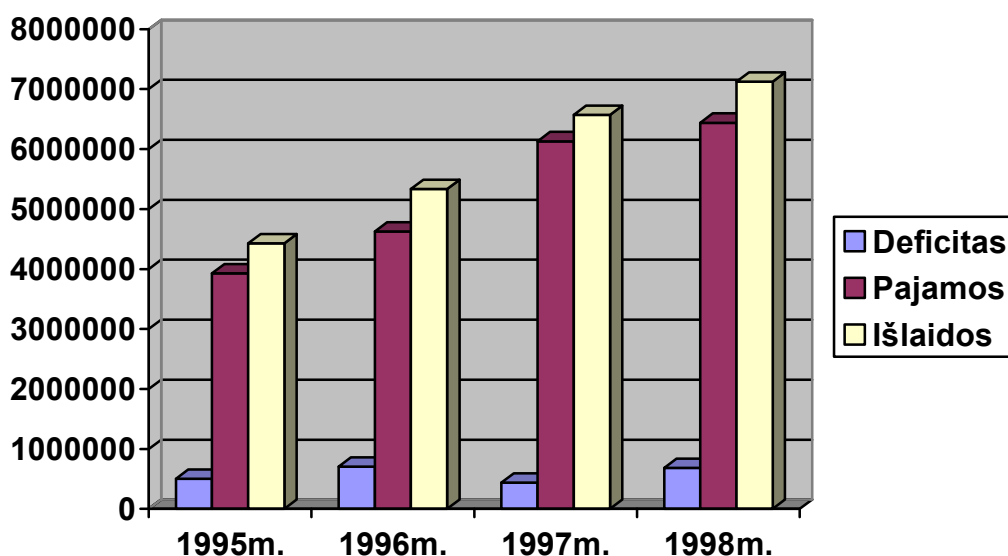
Nuo 1994 iki 1997 metų kasmet buvo mažinamas biudžeto deficitas ir vykdoma griežta fiskalinė politika. Konsoliduoto fiskalinio deficito sumažėjimą iki 1,8 procento BVP 1997 metais daugiausia lėmė perskolinimo mažinimas ir mokesčių naštos didėjimas. Nuo Lietuvos Nepriklausomybės atkūrimo Seimas ir Vyriausybė visada stengėsi neviršyti patvirtinto biudžeto dydžio. Jeigu einamųjų metų viduryje faktinės biudžeto pajamos būdavo mažesnės nei numatyta įstatyme, ir taip atsitikdavo kiekvienais metais, išskyrus 1997 metus (kai pajamų planas buvo viršytas), tai metų viduryje valstybės biudžetas būdavo tikslinamas. Šio proceso tikslas - pajamų ir išlaidų mažinimas nedidinant biudžeto deficito. Valstybė stengėsi stabilizuoti ekonomiką ir sumažinti biudžeto deficitą stabdydama infliaciją ir užsienio skolos susidarymą, mažindama neigiamą įtaką mokėjimų balanso einamosios sąskaitos deficitui.

⁶⁸ Levišauskaitė K., Rūškys G. Valstybės finansai. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 2003. P. 144.

⁶⁹ Lietuvos fiskalinė politika: patirtis ir galimybės. Pagrindiniai 1990-1999 metų fiskalinės politikos bruožai. http://209.85.135.104/search?q=cache:c4QZpbq_wCsJ:www.fmmc.lt/lit/world/paskaita11-2.htm. 2007-12-15.

Fiskalinio deficitas buvo ribojamas mokesčių administravimą reglamentuojančių teisės aktų pakeitimais, mokesčių bazės plėtimu, mokesčių tarifų didinimu, kurie orientuoti į Europos Sąjungos minimalias normas ir mokesčius administruojančių institucijų reorganizavimu. 1999 metais Seimas patvirtino subalansuotą valstybės biudžeto planą. Valstybės pajamų ir išlaidų struktūra 1995 – 1998 m. pavaizduota 3 diagramoje, kuri sudaryta remiantis Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus išvadomis dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos.

3 diagrama



Valstybės pajamų ir išlaidų struktūra 1995 – 1998 m. (tūkst. Lt)

Vyriausybė siekdama fiskalinio balanso 2000 metais griežtino perskolinimo sąlygas, tačiau šiam planui sutrukdė nepakankamai palanki ekonominė raida ir valstybės mokestinių įplaukų nuosmukis 1999 metais.

1992 m. buvo sukurti tik keturi nebiudžetiniai valstybės lėšų fondai, tačiau jų skaičius kasmet didėjo ir 1998 metais egzistavo 30 įvairių fondų bei sąskaitų. Visos biudžetinės įstaigos turi specialiųjų lėšų sąskaitas, į kurias surenkamos lėšos už biudžetinių įstaigų teikiamas paslaugas. Pažymėtina, jog šios lėšos neįtraukiamos į nacionalinį biudžetą. „Nebiudžetiniams fondams leidžiama skolintis tik su valstybės garantijomis, taigi šios paskolos laikomos valstybės skola. Ypač svarbu, kad nebiudžetiniai fondai turi būti subalansuoti, tačiau tai negalioja skolinimosi sąskaitoms arba, tiksliau sakant, programoms, finansuojamoms iš paskolų. Kuriant

naujus fondus kiekvieną kartą būdavo pateikiama daugybė argumentų, siekiant parodyti išankstinį valstybės finansinių išteklių paskirstymo naudingumą, nurodant, kokiems tikslams šio ar kito mokesčio įplaukos turi būti panaudotos.⁷⁰

Pagrindinės valstybės išlaidų politikos nuostatos apibrėžtos Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, parengtoje pačioje pereinamojo laikotarpio pradžioje. Konstitucija reglamentuoja valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetus, bet tiksliai nenusako jų apimties bei turinio ir neapriboja valstybės ir savivaldybių nebiudžetinių fondų kūrimo. Būtent tai sudarė palankias sąlygas sparčiai kurti nebiudžetinius fondus.

Viešųjų finansų išlaidų sistema ir procedūros neišvengiamai turėjo sietis su poreikiais glaudžiai suderinti Vyriausybės programą ir išlaidų struktūrą, numatyti būsimas išlaidas per artimiausius keletą metų, pagerinti nebiudžetinių išteklių naudojimo kontrolę biudžetinėse įstaigose bei pakeisti nebiudžetinių lėšų valdymą. Siekiant spręsti šias problemas, 1998 - 1999 metais siekta įvykdyti viešųjų finansų sistemos reformą. 1998 metais Vyriausybė patvirtino Biudžetinės sandaros koncepciją ir 1999 metais parengė naują Biudžetinės sandaros įstatymą (Valstybės skolos įstatymas buvo patvirtintas tik 1996 m. rugpjūčio 22 d., o Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymas dar Atkuriamosios Tarybos 1990 m. liepos 30 d.). „Biudžeto procesas buvo reformuojamas siekiant įvesti trimetį planavimą, taikyti išlaidų naudingumo analizę bei programinio biudžeto metodologiją, sutelkti biudžeto išlaidas, sugriežtinti biudžeto parengimo procesą ir gerinti išlaidų panaudojimo kontrolę. 1999 metų biudžeto projektas pirmą kartą buvo parengtas laikantis naujų biudžeto procedūrų, padidinusį skaidrumą ir efektyvumą. Programinio biudžeto metodologijos panaudojimas turėjo padėti nustatyti tas valstybės paslaugas, kurios galėtų būti efektyviau teikiamos rinkoje.“⁷¹

Įgyvendinant fiskalinės politikos reformas valstybės biudžetas buvo planuojamas ir vykdomas pagal patvirtintas instrukcijas. Pirmaisiais šio dešimtmečio metais buvo kopijuojama kitų šalių patirtis ir diegiamos jų naudotos fiskalinės priemonės. Tačiau šios priemonės nebuvo efektyvios (palyginti su išplėtos rinkos ekonomikos šalimis), nes vyko staigi ekonominė liberalizacija ir didelis fiskalinės reformos vystymasis. Kilę veiksmų koordinavimo ir įgyvendinimo sunkumai stabdė fiskalinės politikos reformą ir komplikavo valstybės makroekonominį valdymą.

Apibendrinant galime pastebėti, jog pereinamojo laikotarpio pradžioje reformuojant fiskalinę politiką neišvengiamai buvo susidurta su atitinkamais sunkumais. Valstybė vykdydama fiskalinę reformą nesugebėjo sustabdyti neigiamų ekonominių veiksmų.

⁷⁰ Lietuvos fiskalinė politika: patirtis ir galimybės. Pagrindiniai 1990-1999 metų fiskalinės politikos bruožai. http://209.85.135.104/search?q=cache:c4QZpbq_wCsJ:www.fmnc.lt/lit/world/paskaita11-2.htm. 2007-12-17.

⁷¹ Ten pat.

„Ekonominės transformacijos paskatas keičiant ekonominės sanglaudos paskatoms, fiskalinės politikos tolesnės reformos turi būti pagrįstos aiškiomis, racionaliai pagrįstomis ir Europos Sąjungoje pripažintomis procedūromis. Kitaip tariant, svarbesni fiskalinės politikos pakeitimai neatskiriami nuo tinkamos analizės, ekonominio įvertinimo, aiškumo, nepriklausomų nuomonių kritikos, ir atviro aptarimo visuomenėje bei žiniasklaidoje.“⁷² Per pastarąjį dešimtmetį buvo gana ryški tendencija sumažinti pajamas, išleisti Vyriausybės vertybinius popierius arba pasiskolinti užsienyje kompensuojant valstybės pajamų trūkumą. Tačiau toks sprendimas yra skubotas, nes nėra balansuojamos realios valstybės pajamos ir galimos išlaidos. Daug daugiau dėmesio būtina skirti viešųjų išlaidų politikai, kaip pagrindinei fiskalinės politikos priemonei.

Deficito finansavimo srityje Vyriausybės finansinė politika visų pirma turi garantuoti makroekonominį stabilumą, teigiamai paveikti ekonominį aktyvumą ir padėti plėtoti vidaus finansinę sistemą. Mažai atvirai ekonomikai vyriausybė deficitą politiką yra pagrindinė galimybė, kuri gali užtikrinti tolygią mokėjimų balanso dinamiką. Politiką formuojančių institucijų funkcijos ir institucijos, atsakingos už šių tikslų įgyvendinimą, turi būti aiškiai atskirtos. Funkcijų sutapimas arba susikirtimas ne tik stabdo reformas, bet ir sukelia tam tikrų sprendimo priėmimo teisėtumo problemų. Tačiau politikos formavimo ir įgyvendinimo funkcijos turi būti labai aiškiai apibrėžtos ir susijusios. Daugelis fiskalinių reformų būtų įvykusios daug anksčiau, jeigu būtų tiksliai paskirstyta institucinė atsakomybė.

Reikėtų kelti klausimą apie poreikį atskirti fiskalinę politiką nuo valstybės skolos valdymo. Šis tikslas kai kuriose šalyse pasiekiamas griežtai atskiriant politikos padalinių ir išdo kompetenciją. Kai kuriose Europos šalyse yra sėkmingai susikūrusios atskiros skolos valdymo institucijos, kurių veiklą reglamentuoja atitinkamas teisės aktas ir jame nustatyti viešojo skolinimosi limitai ir tikslai.

Fiskalinės politikos formavime ypač vertinga užsienio techninė pagalba ir patirtis, kuri per pastaruosius kelerius metus padėjo gerinti pajamų ir išlaidų prognozavimo tikslumą, sudarantį galimybes Finansų ministerijai atlikti trumpalaikę ir vidutinės trukmės prognozę, kuri turėtų prisidėti prie konservatyvesnių fiskalinių planų sudarymo. „Per pastaruosius 5-6 metus Vyriausybė surinkdavo apie 95 - 96 procentus prognozuotų metinių biudžeto pajamų ir tik vienerius metus buvo planai viršyti. Nėra jokios priežasties, dėl kurios panaudojant pajamų surinkimo ir išlaidų valdymo mechanizmus nebūtų galima įvykdyti biudžeto pagal patvirtintus planus.“⁷³

Dabartiniu metu vyriausybėms atsivėrė didesnė pasirinkimo laisvė formuojant

⁷² Lietuvos fiskalinė politika: patirtis ir galimybės. Pagrindiniai 1990-1999 metų fiskalinės politikos bruožai. http://209.85.135.104/search?q=cache:c4QZpbq_wCsJ:www.fmmc.lt/lit/world/paskaita11-2.htm. 2007-12-15.

⁷³ Ten pat.

fiskalinę politiką, atitinkančią socialinius, politinius ir ekonominius uždavinius, kadangi labai daug pereinamojo laikotarpio uždavinių yra išspręsta. „Monetarinė ir lito kurso politika, galima sakyti, juda pakankamai siauru taku nuo valiutų valdybos link Ekonominės ir monetarinės sąjungos. Prekybos politika nulemia laisvos prekybos susitarimų ir Pasaulinės prekybos organizacijos reikalavimų laikymąsi. Daugelis kitų politikos sričių yra sąlygojamos Europos integracijos strategijos.“⁷⁴ Tačiau nors ir galimas tam tikras fiskalinis laisvumas, fiskalinės politikos raida ir pagrindinės gairės bus ateityje pakankamai griežtai apibrėžtos ES sutartyje. Sutartyje numatyti makroekonominiai ir fiskaliniai kriterijai ir jų priežiūros procedūros, taip pat daugybė vidaus rinkos reguliavimo reikalavimų, priversiančių didinti viešąsias išlaidas. Sunkiausias Vyriausybės fiskalinis uždavinys - tai aiškiai, darniai ir tiksliai nustatyti fiskalinius prioritetus. Įgyvendinant naująją Fiskalinės drausmės įstatymą reikėtų nepamiršti, jog įvedant griežtą tvarką kurioje nors fiskalinėje srityje tam tikri apribojimai gali tapti kliūtimi tada, kai reikia skubiai atlikti fiskalines korekcijas. Kaip ir kiekviena kita rizika, fiskalinė rizika turi būti valdoma ir pritaikyta besikeičiančioms ekonominėms sąlygoms. Esant tam tikroms išorinėms staigių ekonominių pokyčių sąlygoms valstybė turi sugebėti tiksliai ir laiku parengti ir įvykdyti ypatingas fiskalines programas.

Vykdant griežtą fiskalinę politiką reikėtų atkreipti dėmesį į valstybės skolinimosi politiką trumpuoju laikotarpiu ilgalaikiams projektams ar programoms finansuoti. Trumpalaikis skolinimasis visada yra galimo nestabilumo šaltinis. Nors Lietuva yra patvirtinusi skolinimosi limitus, tačiau didelė valstybės vidaus skolos dalis yra trumpalaikė. Antrojoje 1998 metų pusėje matėme, kaip trumpalaikė skola gali komplikuoti fiskalinį valdymą. Trumpalaikio skolinimosi naudą atsveria ilgalaikės skolos valdymo kaštai bei galimybė prognozuoti ir apsisaugoti nuo rinkos nestabilumo ar laikinų ekonominių svyravimų.

3.2. LIETUVOS SKOLINIMOSI GALIMYBĖS

Baltijos šalių raida turi daug panašumų, todėl nagrinėjant Lietuvos skolinimosi politiką tikslinga paminėti ir kitų Baltijos šalių rodiklius. Lietuvos ekonominę būklę galima laikyti žemesne nei Estijos ar Latvijos. Tiek Skandinavijos „gerovės valstybės“, tiek Airija ir Estija jau seniai siekia tik perteklinio biudžeto politikos ir kasmet mažina valstybės skolą.

⁷⁴ Lietuvos fiskalinė politika: patirtis ir galimybės. Svarbiausios problemos.
<http://209.85.135.104/search?q=cache:e2kfpn4N7h4J:www.fmmc.lt/lit/world/paskaita11-3.htm>. 2007-12-15.

Griežtos valstybės skolos mažinimo politikos tarp naujų Europos Sąjungos šalių taip pat laikosi Bulgarija. Deficitinis biudžetas didina valstybės skolą, tad ypač reikėtų atkreipti dėmesį į valstybės skolos ir jos palūkanų mokėjimo problemą. Nors Lietuvos skola ir nėra didelė, valstybė nuo 1990 metų jau pasiskolino beveik 15 milijardų litų. Tokia politika yra vykdoma žemos ekonomikos valstybėse, kur skolinamasi vien tik tam, kad būtų sumokėtos palūkanos už ankstesnius skolinius įsipareigojimus.

„Tiek Lietuva, tiek Estija 1995 m. turėjo panašaus lygio skolą, o Latvijos skola netgi buvo didesnė už Lietuvos. Tačiau Estija tuomet pasirinko skandinavišką skolos mažinimo tendenciją, o Lietuva ėmė ją didinti.“⁷⁵ Galime daryti išvadą, jog susidarė pakankamai paradoksali padėtis – statistiniai duomenys rodo gana sparčią Lietuvos ūkio plėtrą, gerus biudžeto pajamų rodiklius, bet ekspertai kalba apie rizikingą ir prieškrizinę ekonomikos būklę.

Nepaisant nuolatinio ekonomikos ir biudžeto įplaukų augimo buvo patvirtintas deficitinis 2008 – ūjų metų valstybės biudžetas. Biudžeto deficitas ypač neigiamai veikia ekonomiką, esant infliacinei aplinkai bei prognozuojamam ekonomikos augimo lėtėjimui. „2008 m. planuojama išleisti 6,8 milijardais litų daugiau nei buvo planuota 2007 metais, tuo pat metu planuojama surinkti 7,2 milijardais litų daugiau, nei planuota 2007 m. Nepaisant tokio dosnaus įplaukų planavimo, planuojamos išlaidos net 1,1 milijardu litų viršys pajamas.“⁷⁶ Šis mokestinėmis pajamomis nepagrįstas išlaidavimas prisidės prie infliacijos augimo. Tuo tarpu 2009 metų biudžete planuojamas perteklius. Finansų ministras Rimantas Šadžius pateikė Seimo rezoliucijos dėl trejų artimiausių metų nacionalinio biudžeto prognozuojamų rodiklių projektą. Pažymėtina, jog ankstesnėje 2006 m. analogiškoje rezoliucijoje 2009 m. biudžetą buvo planuota subalansuoti, dabar jį ketinama pildyti iki pertekliaus. „Remiantis projektu, paskutinį kartą nacionalinis biudžetas deficitinis bus kitamet – pajamos su ES paramas sudarys 29,407 mlrd. Lt, išlaidos jas viršys milijardu litų ir sudarys 30,408 mlrd. Lt. 2009 m. jau pajamos 1,37 mlrd. Lt viršys išlaidas: pajamos sudarys 31,869 mlrd. Lt, išlaidos – 30,499 mlrd. Lt. 2010 m. pajamos išlaidas viršys keliais milijardais litų: pajamos sudarys 33,79 mlrd. Lt, išlaidos – 31,64 mlrd. Lt.“⁷⁷

Šaliai suteikti kredito reitingai tiesiogiai susiję su skolinimosi ir nemokumo rizika.

⁷⁵ I.Brazauskas. Kodėl Prezidentas turėtų vetuoti biudžeto įstatymą? http://209.85.135.104/search?q=cache:0_svUt2Yv9EJ:www.delfi.lt/news/ringas/lit/article.php%3Fid%3D15270514.2007-12-15.

⁷⁶ Biudžetas: geriau jokio negu toks.. http://209.85.135.104/search?q=cache:kO0VOw2F4XYJ:www.mzinios.lt/lt/2007-12-09/straipsniai/argumentai/biudzetas_geriau_jokio_negu_toks.html. 2007-12-15.

⁷⁷ 2009 m. biudžetas planuojamas jau perteklinis. <http://209.85.135.104/search?q=cache:S335I5bXvVQJ:vz.lt/Default2.aspx%3FArticleID%3D31de5146-d1de-4dad-be48-33fba7abc769%26open%3Dsec+pateike+seimo+rezoliucijos+del+treju&hl=ru&ct=clnk&cd=1&gl=lt>. 2007-12-15.

Vis labiau tikėtina prielaida, jog Lietuvai, kaip ir kitoms Baltijos valstybėms, pasaulio agentūros dar labiau sumažins kredito reitingus ir taip apsunkins valstybės skolinimąsi kapitalo rinkose. „Plačiąja prasme šalies rizika – tai netikrumas, kuris atsiranda, kai skolinamos lėšos kerta kitos valstybės sienas. Kitaip tariant tai rizika, kad užsienio šalies skolininkas nepatenkinamai vykdys užsienio valiuta prisiimtus savo skolos įsipareigojimus.“⁷⁸ Nepakankamai įvertinus šalies riziką gali atsirasti finansinių sunkumų. Budrytė ir Tursa išskiria šias valstybės skolos rizikos rūšis:

1. trumpalaikė valstybės skola, arba refinansavimo rizika;
2. valstybės skolos valiutų kurso svyravimų rizika;
3. valstybės skolos palūkanų normų svyravimų rizika;
4. netiesioginės valstybės skolos rizika;
5. valstybės skolos operacinė rizika.

Šalies rizikos įvertinimas yra paremtas valstybės gebėjimu uždirbti užsienio valiutos pajamas, kurios leistų aptarnauti užsienio valiutos skolą. Kredito reitingas – rodiklis, suteikiantis investuotojams (kreditoriams) koncentruotą informaciją apie skolininko gebėjimo vykdyti savo finansinius įsipareigojimus lygį. Skolininkui gali būti suteikti reitingai nuo apibūdinančių aukščiausią saugumo lygį, kai skolininko pajėgumas laiku įvykdyti finansinius įsipareigojimus ypač didelis, iki atitinkančių finansinių įsipareigojimų nevykdymą. Valstybei suteikti kredito reitingai yra vienas iš pagrindinių šalies rizikos išraiškos būdų. Kredito reitingas nusako, kokia reali tikimybė atgauti paskolintas lėšas. Pažymėtina, jog kredito reitingas gali būti nustatomas ne tik šalims, bet ir atitinkamiems ūkio subjektams. Tačiau ūkio subjektui suteiktas kredito reitingas negali būti didesnis nei šalies, kurioje veikia tas ūkio subjektas, kredito reitingas. Ūkio subjektui suteiktas kredito reitingas yra vienas iš galimų šalies rizikos išraiškos būdų.

Šalies kredito rizika vertinama pagal šiuos kredito reitingus:

1. tarptautinio ilgalaikio kredito reitingai;
2. tarptautinio trumpalaikio kredito reitingai.⁷⁹

Trumpalaikio kredito reitingai suteikiami tiems įsipareigojimams, kurie turi būti įvykdyti per trumpesnę nei 12 mėnesių terminą. Tiek ilgalaikiai, tiek trumpalaikiai kredito reitingai yra skirstomi į investicinius ir spekuliacinius. Kredito reitingus suteikia tokios agentūros kaip Standard&Poor's, Fitch, Canadian bond reiting service, Thomson Bank Watch. Suteikiant kredito reitingus agentūros atsižvelgia į skirtingus kriterijus pvz.: demografinė padėtis, darbo rinka, nacionalinio produkto struktūra, privataus sektoriaus dinamiškumas, paklausos ir pasiūlos balansas, mokėjimų balansas, vidutinio ilgumo augimo analizė,

⁷⁸ Levišauskaitė K., Rūškys G. Valstybės finansai. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 2003. P. 145.

⁷⁹ Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Kauno technologijos universitetas. P. 345.

makroekonominė politika, prekyba ir užsienio investicijos, bankininkystė ir finansai, valstybės turtas ir įsipareigojimai, tarptautinė politika, pajamų ir išlaidų struktūra, ekonomikos augimo perspektyvos, valstybės skolos našta, fiskalinis lankstumas, kainų stabilumas, užsienio skola ir likvidumas ir pan. Teorinėje literatūroje yra išskiriami šie ekonominiai veiksniai, naudojami vertinant šalies riziką: skolos aptarnavimo koeficientas, bendra užsienio skola, skolos terminų analizė, mokėjimų balansas, bendras nacionalinis produktas, infliacija, ekonominė infrastruktūra, natūralieji ištekliai, vidaus santaupos.⁸⁰

Lietuvai pirmą kartą oficialus kredito reitingas buvo suteiktas 1997 m. pradžioje. Tada tarptautinė kreditų agentūra IBCA suteikė Vyriausybei spekuliacinio lygio BB+ vertinimą. Investicinio lygio BBB reitingą Lietuvai suteikė Standard&Poor's agentūra.

Tarptautinė reitingų agentūra Fitch Ratings, įvertinusi valstybės fiskalinę politiką ir ekonomikos plėtrą, 2006 m. padidino Lietuvos ilgalaikio skolinimosi užsienio valiuta reitingą nuo A- iki A, ilgalaikio skolinimosi vietos valiuta – nuo A iki A+. Tuo tarpu trumpalaikio skolinimosi reitingą užsienio valiuta ši agentūra padidino nuo F2 iki F1. Visiems padidintiems kredito reitingams Fitch Ratings nustatė stabilią perspektyvą. Agentūros analitikai pabrėžė, kad šalies kredito reitingų pakėlimas yra stiprios ir dinamiškos ekonomikos išdava. Lietuvos fiskalinė disciplina ir žema valstybės skola buvo pagrindiniai veiksniai, paskatinę apsispręsti padidinti šalies kredito reitingus. Fitch Ratings ekspertai primena, kad Lietuvos BVP augo po aštuonis procentus pastaruosius penkerius metus ir nuo 38 proc. Europos Sąjungos vidurkio vienam gyventojui 2000 m. padidėjo iki 52 proc. Europos Sąjungos vidurkio 2005-aisiais. 2005-ųjų metų fiskalinis Lietuvos deficitas buvo apie 1,3 proc. nuo BVP ir yra žymiai mažesnis nei nustatytas trijų procentų konvergencijos kriterijus.

2006 m. rugsėjo viduryje Lietuvai kredito reitingus padidino ir tarptautinė reitingų agentūra Moody's. „Tarptautinė reitingų agentūra Moody's, įvertinusi gerą valstybės finansų tvarkymą ir ekonomikos plėtrą, padidino Lietuvos ilgalaikio skolinimosi užsienio ir vietos valiuta reitingą nuo A3 iki A2, o trumpalaikio skolinimosi reitingą padidino nuo P-2 iki P-1.“⁸¹ Moody's taip pat padidino ilgalaikių depozitų užsienio valiuta aukščiausią ribą nuo A3 iki A2 ir trumpalaikių depozitų užsienio valiuta ribą nuo P-2 iki P-1. Padidintiems kredito reitingams Moody's nustatė stabilią perspektyvą. Moody's analitikai pabrėžė, kad fiskalinė drausmė, struktūrinės reformos, įskaitant privatizavimą bei mokesčių peržiūrėjimą, gerėjantis administravimo procesas, savivaldos finansų valdymas, socialinė bei sveikatos apsaugos politika leido Lietuvai sumažinti biudžeto deficitą bei labiausiai sumažinti santykinę valstybės skolą tarp

⁸⁰ Levišauskaitė K., Rūškys G. Valstybės finansai. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 2003. P. 151.

⁸¹ „Moody's“ padidino Lietuvos kredito reitingus iki A2.

<http://209.85.135.104/search?q=cache:JTMlNzq3BmYJ:www.euro.lt/old/ivykiai/readnews.php3%3FItemID%3D5106%26TopMenuID%3D1%26MenuItemID%3D180%26LangID%3D1>. 2007- 12-15.

visų Europos Sąjungos naujų narių.

„Ekonominės reformos ilgalaikių teigiamų pasekmių pripažinimas taip pat paskatino Europos Komisiją priskirti Lietuvą prie vos trijų šalių, kurioms buvo leista prisijungti prie Valiutų kurso mechanizmo II tuoj pat po įstojimo į Europos Sąjungą – 2004 metų gegužę. Lietuvos kredito reitingo padidėjimas atspindi pažangą, padarytą stiprinant šalies ūkio atsparumą išorės veiksnių poveikiui bei galimai perkaitimo rizikai.“⁸²

Didėjantis mūsų šalies ekonomikos įvertinimas pasaulyje įpareigoja Lietuvą ir toliau vykdyti nuoseklią finansų politiką bei įgyvendinti apgalvotas reformas. Tačiau Standard & Poor's agentūra pablogino Lietuvos skolinimosi reitingų perspektyvą. Tam įtakos turėjo sulėtėjusi Lietuvos eurointegracijos sparta. Būtent po Europos Komisijos sprendimo, kad Lietuva yra nepasirengusi stoti į euro zoną nuo 2007-ųjų, tarptautinė reitingų agentūra Standard & Poor's pablogino Lietuvos kredito reitingų perspektyvą ir pakeitė ją iš teigiamos į stabilią. Tačiau Standard & Poor's paliko galioti anksčiau Lietuvai suteiktą A ilgalaikio skolinimosi ir A-1 trumpalaikio skolinimosi reitingą. Pažymėtina, jog 2007 m. gruodžio 7 d. dar viena iš trijų pagrindinių pasaulio reitingų agentūrų „Fitch“ taip pat sumažino Lietuvos kredito perspektyvą iš stabilios į neigiamą. Toks sprendimas buvo priimtas dėl didėjančio Lietuvos ekonomikos pažeidžiamumo. Agentūra laikosi pozicijos, jog dėl didėjančios infliacijos Lietuva euro įsivedimą gali atidėti iki 2013 metų. Priimdama tokį sprendimą agentūra rėmėsi infliacijos, einamosios sąskaitos deficito ir valstybės skolos rodikliais. „Negatyvi perspektyva atspindi augančią infliaciją, bei papildomą galimą uždelsimą eurui įvesti – „Fitch“ nesitiki, kad tai bus anksčiau nei 2013-aisiais. Taip pat turėtų pablogėti Lietuvos išorinės prekybos disbalansai, bei nėra aišku, kaip šalis užtikrins palaipsnį perėjimą link tvaresnio ekonomikos augimo“, - taip agentūrai „Reuters“ pareiškė „Fitch“ atstovas.“⁸³

⁸² „Moody's“ padidino Lietuvos kredito reitingus iki A2.
www.euro.lt/old/ivykiai/readnews.php3%3FItemID%3D5106%26TopMenuID%3D1%26MenuItemID%3D18%26LangID%3D1. 2007-12-15.

⁸³ „Fitch“: euras pasirodys ne anksčiau nei 2013 metais.
http://209.85.135.104/search?q=cache:L5vEhq_g6BAJ:www.verslosavaite.lt/content/view/1939/32/. 2007-12-15.

IŠVADOS

1. Valstybės fiskalinė politika įgyvendinama formuojant pajamas iš mokesčių ir paskirstant bei reguliuojant valstybės išlaidas. Valstybės fiskalinę politiką sudaro: šalies biudžeto sandara ir deficito reguliavimas, valstybės pajamų ir išlaidų politika, valstybės skolinimosi politika. Netinkamas net ir vienos fiskalinės politikos srities reguliavimas gali lemti šalies ekonomikos nuosmukį.
2. Valstybės skolinimasis – kartais neišvengiamas ir net teigiamas reiškinys, kuris skatina šalies ekonomikos augimą, perskirsto kapitalą ir dalinai gali pakeisti mokesčius. Tačiau šalies skolinių įsipareigojimų augimas duoda naudą tik iki tam tikros ribos, o vėliau apsunkina šalies biudžetą.
3. Didelis valstybės biudžeto deficitas susidaro esant netinkamai valstybės finansų valdymo politikai t.y. užklupus ekonominei krizei, esant biudžeto pajamų surinkimo problemoms, nustačius neapskaičiuotas valstybės išlaidas ar netinkamą biudžeto vykdymo kontrolę, už kurią yra atsakinga Vyriausybė.
4. Valstybės skolą ir biudžeto deficitą sieja tiesioginis ryšys. Biudžeto deficito dydis yra pagrindinis rodiklis, nusakantis koku mastu valstybei reikia padidinti skolinius įsipareigojimus.
5. Valdant valstybės skolą svarbiausias uždavinys yra užtikrinti visų valstybės skolinių įsipareigojimų vykdymą tinkamai, laiku ir kuo mažesnėmis sąnaudomis bei rizika, neviršijant teisės aktuose numatytų skolinimosi limitų. Tačiau skolinimosi limitų nustatymas yra tik laikina priemonė skolinimosi politikai subalansuoti, nes limitus galima keisti.
6. Siekiant ilgalaikio valstybės ūkio augimo ir tolygios ekonomikos plėtros valstybės biudžetas turėtų būti subalansuotas arba artėti prie šios ribos. Nors Fiskalinės drausmės įstatymas įsigalios nuo 2008 m. sausio 1 d., tačiau jame pirmą kartą įtvirtintas biudžeto subalansuotumo principas nebus įgyvendintas tvirtinant 2008 metų valstybės biudžetą.
7. Lietuvos fiskalinė politika yra veikiamą įsipareigojimų susijusių su naryste Europos Sąjungoje. Lietuva yra įsipareigojusi subalansuoti valstybės biudžetą ir laikytis kitų biudžeto drausmės reikalavimų. Siekiant įsivesti eurą Lietuva turi pasiekti aukštą tvarios ekonominės konvergencijos (suartėjimo) laipsnį. Būtent Maastrichto sutarties reikalavimai įpareigoja Lietuvą laikytis tam tikros biudžetinės politikos, tad nėra tikslinga nustatyti analogišką reguliavimą Fiskalinės drausmės įstatyme.

REKOMENDACIJOS

1. Nuo 2005 m. Lietuvoje ekonominė situacija pradėjo gerėti. Lietuvos valstybės skola lieka viena mažiausių tarp Europos Sąjungos šalių narių, tačiau reikėtų nepamiršti biudžeto deficito augimo tendencijos. Pažymėtina, jog ateityje fiskalinis valstybių narių vystymasis bus pakankamai griežtai apibūdinamas Europos Sąjungos teisės aktuose numatant makroekonominis, fiskalinius kriterijus ir jų vykdymo procedūras. Lietuvai reikėtų griežtai laikytis subalansuoto biudžeto politikos ir taip siekti tapti Ekonominės ir pinigų sąjungos nare.
2. Pagrindiniu Lietuvos fiskalinės politikos uždavinys – tiksliai nustatyti biudžetinius prioritetus ir skatinti ekonomikos augimą. Tai suteiks Lietuvai galimybes išleisti tik tiek lėšų, kiek gaunama, ir stengtis sutaupyti, o ne skolintis. Europos Komisija laikosi nuomonės, jog Lietuva gautas Europos Sąjungos lėšas turėtų panaudoti tikslingai. Jei Lietuva vykdys aktyvią skolinimosi politiką ir prisiims naujus skolinius įsipareigojimus ji ateityje negalės patenkinti esamų poreikių. Tai sąlygos situaciją, kai valstybė bus priversta skolintis vien tam, kad padengtų ankstesnių skolinių įsipareigojimų valdymo išlaidas. Todėl Lietuvai nereikėtų prisiimti naujų skolinių įsipareigojimų.
3. Tarptautinių kredito reitingų agentūros nustato valstybėms aukštesnius kredito reitingus tada, kai jos vykdo tinkamą fiskalinę politiką. Aukštesni skolinimosi reitingai garantuoja kreditorių pasitikėjimą ir palankesnių skolinimosi sąlygų suteikimą valstybėms. Tarptautinių agentūrų pastebėjimai dėl Lietuvos ekonominės politikos turėtų būti dar vienas pagrindas vykdyti išmintingą fiskalinę politiką. Dėl šios priežasties tikslinga stiprinti ekonominę būklę tam kad būtų išlaikytas suteiktas aukštas skolinimosi reitingas.

SANTRAUKA

VALSTYBĖS SKOLOS IR BIUDŽETO DEFICITO TEISINĖ ANALIZĖ 1995 – 2005 M.

Pagrindinės baigiamajame darbe vartojamos sąvokos: valstybės skola, biudžetas, biudžeto deficitas, fiskalinė politika.

Santraukos turinys. Magistro baigiamąjį darbą sudaro trys dalys. Pirmoje dalyje nagrinėjama bendroji valstybės skolos ir biudžeto deficito samprata bei įvairių autorių nuomonė dėl valstybės skolos ir biudžeto deficito pusiausvyros. Antroje darbo dalyje aptariamas valstybės skolos ir biudžeto deficito reglamentavimas, įvykdytos reformos Lietuvoje bei Europos Sąjungos reikalavimai šalies narės fiskalinei politikai. Baigiamojoje dalyje nagrinėjama dabartinė Lietuvos fiskalinė politika ir jos ateities prognozės.

Magistro darbo pabaigoje pateikiamas valstybės skolinimosi ir biudžeto deficito politikos įvertinimas bei pateikiamos efektyvaus valstybės finansų valdymo rekomendacijos.

Rašant baigiamąjį darbą buvo naudotas statistinės analizės metodas ir pateiktos 3 lentelės, kuriose nagrinėjama Lietuvos fiskalinės politikos būklė.

Santrauka. Magistro baigiamajame darbe daugiausia akcentuojama Lietuvos konvergencijos programa ir įsipareigojimai siekiant tapti Ekonominės ir pinigų sąjungos nare. Atkūrus nepriklausomybę Lietuvoje įvyko daug fiskalinės politikos formavimo bei jos vykdymo, valstybės finansų sistemos grandžių, biudžetinius santykius reglamentuojančios teisinės bazės permainų. Nuo 2004 m. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare yra laikomasi nuostatos, jog visos valstybės narės privalo derinti ekonominę ir valiutų kurso politiką. Todėl pagrindinis Lietuvos fiskalinės politikos uždavinys – tiksliai nustatyti biudžetinius prioritetus ir skatinti ekonomikos augimą. Tai suteiks galimybes išleisti tik tiek lėšų, kiek gaunama, ir stengti sutaupyti, o ne skolintis.

SUMMARY

LEGAL ANALYSIS OF PUBLIC DEBT AND BUDGET DEFICIT 1990 - 2005

The main terms used in work: a public debt, the budget, deficiency of the budget, the fiscal policy.

The maintenance of the resume. Work of the master consists of three parts: in the first part the general public debt and deficiency of the budget, as opinion of various authors and experts on balance of a public debt and deficiency of the budget is analyzed. In the second part the rules of a public debt and deficiency of the budget, also the executed reform for the fiscal politician in Lithuania and the European Union is analyzed. In the conclusion of work the present fiscal policy of Lithuania and its forecasts for the future is analyzed.

In the conclusion of work the estimation of the analysis of a public debt, deficiency of the budget and an estimation of policy as recommendations on efficient control of public finances are given is given.

At a writing of work methods of the static analysis have been used and three tablets in which the condition of fiscal policy in Lithuania is shown are given.

The resume. In work basically there was an accent on the Lithuanian program of convergence and the obligation in aspiration to become a member of the economic and monetary union. After declaration about independence of Lithuania following reforms have been accepted: about formation of fiscal policy, about distribution of public finances, about legal base regulating the state budget. Since 2004, after the introduction of Lithuania into the European Union, Lithuania as well as other members of the union is obliged should to coordinate economy and a rate of exchange among themselves. Therefore the main task of fiscal policy of Lithuania - to define priorities of the budget and aspires to the general growth of economy. It will allow, to counterbalance charges and incomes of the state and to avoid credits.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas//Valstybės žinios. 2004, Nr. 4-47.
3. Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas//Valstybės žinios. 2005, Nr.83-3041.
4. Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas//Valstybės žinios. 2007, Nr. X-1316.
5. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas//Valstybės žinios. 2006, Nr. X-963.
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. lapkričio 22 d. nutarimas Nr. 1270 „Dėl nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos“//Valstybės žinios. 2005, Nr. 139-5019.
7. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2006 m. birželio 23 d. įsakymas Nr. 1k-231 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. gegužės 14 d. įsakymo Nr. 1K-189 „Dėl valstybės skolos apskaičiavimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 82-2972.
8. Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos Lietuvos mokslų akademijos projektas Nr. IXP-1774. Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikė strategija. Vilnius, 2002.
9. Vitkus G. Europos Sąjunga – steigimo dokumentai ir Sutartis dėl konstitucijos Europai. Vilnius: Eugrimas, 2005.
10. Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Kauno Technologijos universiteto leidykla, 2006.
11. Levišauskaitė K., Rūškys G. Valstybės finansai. Kaunas: VDU leidykla, 2003.
12. Vaškelaitis V. Pinigai: komerciniai bankai ir jų rizikos valdymas, teorija ir praktika. Vilnius: Lietuvos mokslas, 2003.
13. Buckiūnienė O. Valstybės ir tarptautiniai finansai. Vilnius: Vilniaus kolegija, 2005.
14. Rutkauskas A. V. Finansų rinkos ir institucijos. Vilnius: Vilniaus Gedimino technikos universitetas, 1998.
15. Meilūnas V., Puzinauskas P. Finansai. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
16. Martinkus B., Žilinskas V. Ekonomikos pagrindai. Kaunas: Technologija, 2001.
17. Jakutis A., Petraškevičius V., Stepanovas A., Sekutė L., Zaicev S. Ekonomikos teorija. Vilnius: Eugrimas, 2005.
18. Smolenskas G. Finansai I dalis. Vilnius: Homo Liber, 2001.

19. Rakauskienė O.G. Valstybės ekonominė politika. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
20. Mayer T., Duesenberry S.J. Aliber Z.R. Pinigai, bankai ir ekonomika. Vilnius: Alma litera, 1995.
21. Buškevičiūtė E. Mokesčių sistema. Kaunas: Technologija, 1995.
22. Sniečka V., Čiburienė J. Makroekonomika. Kaunas: Technologija, 2005.
23. Andriulis V., Maksimaitis M., Pakalniškis V., Pečkaitis J.S., Šenavičius A. Lietuvos teisės istorija. Vilnius: Justitia, 2002.
24. Kvietkauskas V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985.
25. Bivainis J. Butkevičius A. Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas//Pinigų studijos. 2003, Nr. 3.
26. Šimašius R. Nauja biudžeto kokybė – mokesčių naštos mažinimo prielaida. Pranešimas konferencijoje 1997 m. gruodžio 5 d. „Proliberalio reformos mokesčių naštai sumažinti“.
27. Šimašius R. Biudžeto reformos esmė ir principai//Laisvoji rinka. 1998, Nr.1.
28. Korzunienė J. Kaip efektyviau naudoti valstybės pinigus//Mokesčių žinios. 2007, Nr. 24.
29. Bivainis J., Rakauskienė O.G. Lietuvos ūkio vidutinės trukmės strategijos gairės// Pinigų studijos. 2007.
30. Gale G.W., Orszag P. R. Ilgalaikės fiskalinės drausmės poveikis ekonomikai//Pinigų studijos. 2005, Nr. 4.
31. Rodzko R. Lietuvos einamosios sąskaitos deficito priimtino vertinimas//Pinigų studijos. 2005, Nr. 4.
32. 2007 m. kovo 20 d. Biudžeto valdytojų konferencijos medžiaga.
33. Б.И.Алехин. Государственный долг. Москва: Юнити-Дана, 2004.
34. Лопатников Л. И. Экономико-математический словарь. Москва, 2003.

INTERNETINIAI ŠALTINIAI

1. www.seimas.lt
2. www.vyriausybė.lt
3. www.finmin.lt
4. www.lb.lt

5. www.verslozinios.lt
6. www.lrinka.lt
7. www.verslosavaite.lt
8. <http://www.infra-m.ru/live/>

Darbas baigtas 2007 m. gruodžio 17 d.

Magistrantė Eglė Sikorskaitė.....

El. p.: egsikor@stud.mruni.lt