

Ivadas

Pastarųjų metų ekonomikos, finansų ir valstybių skolų krizė paskatino peržiūrėti ES ekonominės politikos valdymą. Stabilumo ir augimo pakto (SAP) nuostatas papildė teisės aktų „šešeto paketas“ (angl. *six-pack*) ir teisės aktų „dvejeto paketas“ (angl. *two-pack*), taip pat Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje (toliau – Sutartis). Fiskalinės valdysenos sistema galutinai įtvirtinta įvedus Europos semestrą – pagrindinį ES ekonominės politikos formavimo kalendorių. Tikimasi, kad ši integruota sistema užtikrins taisyklių aiškumą ir sudarys sąlygas geriau koordinuoti valstybių vykdomą nacionalinę politiką ES mastu, paskatins glaudesnį valstybių narių ir ES institucijų bendradarbiavimą ir suteiks galimybę greičiau taikyti sankcijas už taisyklių nesilaikymą. Manoma, kad tai padės valstybėms narėms vykdyti fiskalinius įsipareigojimus ir struktūrines reformas, o dėl to EPS taps ekonomiškai tvirtesnė ir atsparesnė ateities iššūkiams.

2012 m. kovo 2 d. Lietuva buvo viena iš 25 valstybių, pasirašiusių Sutartį ir įsipareigojusių jos nuostatas perkelti į nacionalinę teisę. 2012 m. birželio 28 d. Lietuvos Respublikos Seimas šią Sutartį ratifikavo, o 2014 m. lapkričio 6 d. priėmė Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinį įstatymą (FSJKI), kuriuo siekiama Sutartį įgyvendinti. Taip pat priimti su FSJKI susijusių teisės aktų, tarp jų ir 2007 m. Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymo (FDI), pakeitimai. Be to, Lietuvai 2015 m. įsivedus eurą, tapo privalu laikytis ir tų taisyklių, kurios ES taikomos tik euro zonos valstybėms. Atsižvelgiant į išvardytas aplinkybes, šia analize siekiama dviejų pagrindinių tikslų: pirma, aptarti pagrindinius ES fiskalinės valdysenos mechanizmus, jų sukūrimo ir raidos priežastis. Antra, apžvelgus Lietuvos nacionalines fiskalines taisykles, sudaryti aiškią apibendrinamąją Lietuvos fiskalinės valdysenos ir fiskalinių taisyklių schemą.

Stabilumo ir augimo paktas: ištakos ir esminės nuostatos

Žlugusi komunistinė santvarka Europos rytuose ir Vokietijos susivienijimas buvo pagrindinės priežastys, nulėmusios Maastrichto sutarties pasirašymą (1992 m.). Šia sutartimi žengtas esminis žingsnis pirmajame iš numatytų trijų ekonominės ir pinigų sąjungos (EPS) sukūrimo etapų – sukurta ES. Kuriant EPS, atkreiptas dėmesys į JAV ir Europos ekonomistų būgštavimus, kad efektyviam EPS veikimui būtina ne tik mobili darbo jėga, fiskaliniai pervedimai tarp sąjungos narių, verslo ciklų bei ekonominių šokų sinchroniškumas, bet ir adekvačios fiskalinės taisyklės (Jonung, Drea 2009: 28). Manyta, kad tik tvirta nacionalinių vyriausybių fiskalinė disciplina užtikrins sėkmingą EPS veikimą ir padės išvengti „polinkio į deficitą“ (angl. *deficit bias*), susidarancio dėl fragmentiško politinio proceso. Todėl Maastrichto sutartyje įtvirtinti tvariai EPS būtini pagrindiniai principai: draudimai centriniams bankams finansuoti valstybių narių biudžetų deficitą, viešajam sektoriui turėti išskirtines teises skolintis iš finansų įstaigų, draudimas suteikti valstybei narėi finansinę pagalbą, reikalavimas valstybėms narėms vengti perteklinio biudžeto deficito ir skolos. Maastrichto sutartimi taip pat sukurti du svarbūs instituciniai veiksniai: pirma, nustatyti konvergencijos kriterijai, kuriuos privalo atitikti ES valstybė narė, norinti prisijungti prie EPS; antra, ES narės susitarė pasirašyti SAP, kuris padėtų joms praktiškai įgyvendinti Maastrichto sutarties reikalavimą vengti perteklinio biudžeto deficito (Schuknecht ir kt. 2011: 8).

SAP vadinami keturi antriniai ES teisės aktai, kuriais įgyvendinamos Maastrichto sutarties 121 ir 126 straipsniuose įtvirtintos fiskalinės stebėsenos nuostatos: du 1997 m. ES Tarybos patvirtinti reglamentai (EB 1466/97 ir EB 1467/97), ES Tarybos rezoliucija, 1997 m. patvirtinta Amsterdame, ir SAP įgyvendinimo elgesio kodeksas. Pagal minėtų Maastrichto sutarties straipsnių įgyvendinimo tvarką nustatančius ES Tarybos reglamentus SAP skirstomas į prevencinę (angl. *preventive arm*) ir taisomąją (angl. *corrective arm*) dalis.

Previncine SAP dalimi koordinuojama ES valstybių biudžeto politika ir siekiama vidutiniu laikotarpiu užtikrinti tvarius viešuosius finansus. Pirminė prevencinės dalies redakcija (1997 m.) numatė, kad vidutiniu laikotarpiu ES valstybių valdžios sektoriaus balanso rodiklis privalo būti artimas subalansuotam arba perteklinis. Buvo manoma, kad toks vidutinio laikotarpio tikslas yra pakankamas, kad nacionalinė fiskalinė politika būtų pajėgi stabilizuoti ES valstybės ekonomiką jos ciklinio svyravimo metu, o valdžios sektoriaus deficitas ir skola neviršytų atitinkamai 3 ir 60 proc. BVP. Pirmoji prevencinės dalies redakcija taip pat numatė ES valstybių biudžeto stebėsenos mechanizmus – įvesta prievolė EK vertinimui pateikti Stabilumo (euro zonos valstybėms) ar Konvergencijos (ne euro zonos valstybėms) programas. Taip EK ir Europos Vadovų Tarybai buvo sukurta galimybė vertinti ES valstybių biudžeto planus ir jų atitiktį vidutinio laikotarpio tikslui. EK ir Europos Vadovų Tarybai sukurta teisė perspėti ES valstybę, jeigu, įvertinus Stabilumo ar Konvergencijos programą, nustatoma rizika, kad vidutinio laikotarpio tikslo nagrinėjamu laikotarpiu nebus laikomasi. Jeigu valstybė nesiima reikiamų priemonių situacijai valdyti ir tam tikrų metų valdžios sektoriaus deficitas, nesant išskirtinių ekonominių aplinkybių (ne mažesnis nei 2 proc. metinis BVP sumažėjimas), už Maastrichto kriterijų yra didesnis ne laikinai, ima veikti SAP taisomoji dalis. Taisomąja dalimi įgyvendinama perviršinio deficito procedūra (PDP), aprašanti žingsnius, kurių valstybė narė privalo imtis siekdama sumažinti valdžios sektoriaus deficitą iki Maastrichto kriterijaus lygio. 1997 m. taisomosios dalies redakcijoje nebuvo numatyta procedūros, kuri leistų tinkamai įvertinti ES valstybės narės valdžios sektoriaus skolos atitiktį Maastrichto kriterijui, ypač tai, ar skolos ir BVP santykis yra didesnis už 60 proc., bet pakankamai mažėja. Dėl to skolos kriterijus iš esmės buvo neveiksnius (European Commission 2013a: 7–9).

Maastrichto sutartis ir įsigaliojęs SAP prisidėjo prie to, kad XX a. paskutinį dešimtmetį ES ir euro zonos valstybės pasiekė reikšmingos pažangos mažindamos valdžios sektoriaus deficitus: 1993 m. visos būsimos euro zonos valdžios sektoriaus deficitas sudarė apie 5,5 proc. BVP, 1997 m. jis nebesiekė 3 proc. ribos, o 2000 m. buvo artimas nuliui. Tokiam sumažėjimui įtakos turėjo kai kurių ES valstybių pasirengimas įsivesti eurą 1999 m., taip pat po 1997 m. stojęs spartaus

ekonomikos augimo laikotarpis. Tačiau 2000 m. įvykiai akcijų rinkose ir ekonomikos augimo sulėtėjimas parodė, kad ankstesnis valdžios sektoriaus balansų gerėjimas nebuvo visiškai tvarus. Portugalija buvo pirmoji euro zonos valstybė, kurios valdžios sektoriaus deficitas 2001 m. peržengė 3 proc. BVP ribą. 2002 m. prie jos prisijungė Vokietija ir Prancūzija, 2003 m. – Nyderlandai ir Graikija, o po metų ir Italijos valdžios sektoriaus deficitas tapo didesnis nei 3 proc. Tokia euro zonos valstybių viešųjų finansų padėtis atskleidė, kad SAP nuostatos taikomos neefektyviai, ir susidarė prielaidos jas peržiūrėti (González-Páramo 2005: 6). 2005 m. SAP reformą taip pat paskatino ir kiti veiksniai: pirma, 2003 m. Europos Vadovų Tarybos sprendimas nutraukti PDP Vokietijai ir Prancūzijai, nepaisant EK vertinimo. Antra, 2004 m. dešimt Vidurio ir Rytų Europos valstybių prisijungė prie ES, o jų ekonomikos dėl skirtingo išsivystymo lygio gerokai skyrėsi nuo ES senbuvų (European Commission 2013a: 9).

2005 m. Stabilumo ir augimo pakto reforma

Europos Vadovų Taryba 2005 m. patvirtino reglamentus, kuriais buvo papildyti anksčiau priimti teisės aktai, ir sudarė sąlygas labiau atsižvelgti į konkrečias valstybių aplinkybes, tiksliau įvertinti makroekonominę situaciją ir lanksčiau taikyti SAP nuostatas. Pagrindiniai SAP prevencinės dalies pokyčiai buvo tokie: pirma, nuo ankstesnio reikalavimo per vidutinį laikotarpį pasiekti subalansuotą arba perteklinį nominalųjį valdžios sektoriaus balansą pereita prie struktūrinių individualių vidutinio laikotarpio tikslų kėlimo. Kiekvienos valstybės struktūriniu vidutinio laikotarpio tikslu privalo būti atsižvelgta į skolos lygį, visuomenės senėjimą ir užtikrinta galimybė nominaliajam valdžios sektoriaus deficitui neviršyti 3 proc. BVP, nacionalinei fiskalinei politikai atliekant makroekonominio stabilizavimo funkciją. Euro zonos valstybėms ir prie VKM II prisijungusioms šalims buvo nustatyta vidutinio laikotarpio riba – 1 proc. BVP sudarantis struktūrinis deficitas. Antra, nustatytas etaloninis 0,5 proc. BVP dydis, kuriuo tam tikros valstybės struktūrinis valdžios sektoriaus balansas kasmet turi priartėti prie vidutinio laikotarpio tikslo. Trečia, suteikta galimybė valstybėms, vykdančioms struktūrines pensijų sistemos reformas, laikinai nukrypti nuo pasirinktos vidutinio laikotarpio tikslo siekimo strategijos. Nors tokios reformos trumpuoju laikotarpiu reikalauja papildomų išlaidų, ilguoju laikotarpiu jos padeda užtikrinti viešųjų finansų tvarumą. Nagrinėjant SAP taisomosios dalies pakeitimus, paminėtini šie: pirma, patikslintas išskirtinių aplinkybių sąrašas, į kurias atsižvelgiama vertinant, ar valdžios sektoriaus deficitas ne laikinai didesnis už Mastrichto kriterijų. Anksčiau buvo taikomas ne mažesnis nei 2 proc. metinio BVP sumažėjimas, o 2005 m. taisomosios dalies reforma numatyta, kad išskirtinės aplinkybės gali būti bet kokio dydžio BVP kryptis arba užsitęsęs lėtas ekonomikos augimo laikotarpis, kai tas augimas mažesnis nei potencialiojo BVP pokytis. Antra, nustatyta, kad per vienerius perviršinio deficito koregavimo metus struktūrinis deficitas turi pagerėti mažiausiai 0,5 proc. BVP. Trečia, įvesta „sąlyginės atitikties“ sąvoka (angl. *conditional compliance*), numatanti galimybę pratęsti perviršinio deficito ištaisymo terminą, jeigu valstybė struktūrinį deficitą per metus sumažina tiek, kiek numatyta PDP, tačiau nominalusis valdžios sektoriaus balansas dėl nenumatytų aplinkybių tebeviršija Mastrichto kriterijų (European Commission 2013a: 10–11).

Vertinant 2005 m. SAP reformą, nuomonių pareikšta įvairių. Iš dalies buvo sutariama, kad atlikti pakeitimai reikalingi, nes jais, nekeičiant SAP esmės, išryškinta šio pakto ekonominė prasmė, pagerinta fiskalinė stebėseną ES ir užtikrintas didesnis SAP nuostatų taikymo lankstumas. Tačiau ECB (2005: 59) griežtai kritikavo SAP reformą, teigdamas, kad ji mažina taisyklių aiškumą ir paprastumą. Apskritai buvo sutariama, kad esminė efektyvesnio SAP veikimo sąlyga yra griežtas ir tikslus numatytų nuostatų įgyvendinimas (González-Páramo 2005: 6). 2008 m. prasidėjęs ekonomikos sunkmetis parodė, kad tai padaryti nepavyko. Finansų krizei 2009 m. pavirtus valstybių skolos krize, gerokai pamatinę vertę viršijantys kai kurių euro zonos valstybių skolos ir BVP santykiai tapo pagrindiniu nerimo finansų rinkose šaltiniu. Tapo aišku, kad ES ir euro zonos valstybės nepasinaudojo savo ūkių pakilimu 2005–2007 m. ir nesumažino įsiskolinimo iki tvaraus lygio. Skolų krizė akivaizdžiai parodė ir tai, kad tarp euro zonos valstybių veikia stiprus „užkrato efektas“¹⁴. Tai buvo papildomas veiksnys dar kartą persvarstyti SAP veikimo ir ES fiskalinės stebėsenos mechanizmus.

Stabilumo ir augimo pakto pakeitimai 2011–2013 m.

Europos Vadovų Taryba 2011 m. priėmė penkis naujus reglamentus ir vieną direktyvą – vadinamąjį „šešeto paketą“. Juo ES fiskalinio valdymo sistemoje įtvirtinta keletas svarbių naujų elementų: pirma, sukurtas Europos semestras, kuriuo iki tol vykdytos ES fiskalinės stebėsenos ir valdymo procedūros susietos į bendrą sistemą, numatyta jų vykdymo chronologinė tvarka ir kalendorius. Antra, sukurta makroekonominių disbalansų procedūra, kurios pagrindinis tikslas – iš anksto nustatyti makroekonominių disbalansų susidarymą ir sumažinti jų keliamą riziką fiskaliniams rodikliams. Trečia, nustatyti minimalūs reikalavimai nacionaliniams biudžeto sudarymo procesams ir sutarta, kad fiskalinę stebėseną nacionaliniu lygiu turi atlikti nepriklausomos fiskalinės tarybos. SAP prevencinė dalis papildyta valdžios sektoriaus išlaidų augimo ribojimo taisykle, numatančia, kad tam tikros valstybės išlaidos per metus gali didėti ne daugiau nei potencialiojo BVP didėjimo daugiametis vidurkis. Augti sparčiau nei potencialusis BVP išlaidos gali tik tada, jei tas skirtumas yra padengtas papildomomis pajamomis ir nedidėja biudžeto deficitas (European Commission 2013b: 29–33). Be to, prevencinė dalis papildyta galimybe taikyti 0,2 proc. BVP dydžio baudą, jeigu valstybė pakartotinai nesilaiko taisyklių. SAP taisomoji dalis papildyta nuostata, aiškiai apibrėžiančia galimybę pradėti taikyti PDP, jei valstybės skolos ir BVP santykis didesnis už 60 proc. BVP, nors valdžios sektoriaus deficitas ir tenkina Mastrichto kriterijų. Taip pat apibrėžta pakankamo skolos

¹⁴ Daugiausia dėl išryškėjusios sąsajos tarp bankų sektoriaus ir valdžios sektoriaus skolos. Šią problemą bandoma spręsti sukuriant bankų sąjungą.

santykio artėjimo prie 60 proc. BVP sąvoka ir nurodyta, kad vidutinis skolos santykio sumažėjimas per trejus metus turi būti ne mažesnis nei viena dvidešimtoji faktinio skolos lygio ir pamatinės vertės skirtumo. Kaip ir prevencinėje dalyje, „šešto paketu“ sugriežtintos taisomosios dalies sankcijų taikymo sąlygos ir padidintas jų automatiškumas, įvedant atvirkštinės kvalifikuotosios daugumos balsavimo procedūrą. Ja numatyta, kad valstybei nesilaikant tam tikrų PDP reikalavimų, sankcijos turi būti taikomos automatiškai, nebent, surengus balsavimą, kvalifikuotąja valstybių dauguma pasisakoma prieš jų taikymą.

2011 m. lapkričio mėn. oficialiai paskelbus „šešto paketa“ sudarančias teisės aktus, tų pačių metų gruodžio mėn. 9 d. Europos Vadovų Taryba sutarė dalį svarbiausių nuostatų perkelti į nacionalinę teisę. Tai buvo dalis bendros strategijos skolų krizei euro zonoje išspręsti. Nuostatas perkelti sutarta pasirašant naują Sutartį ir vieną iš jos dalių pavadinant Fiskaliniu susitarimu. Tokiai sutarčiai pritarė visos ES valstybės narės, išskyrus Jungtinę Karalystę. Fiskalinio susitarimo pasirašymą Jungtinės Karalystės ministras pirmininkas vetavo dėl to, kad sutartis nenumatė aiškių garantijų, kad nebus paveiktas Jungtinės Karalystės finansinių paslaugų sektorius. Tolesnių derybų metu Čekija išreiškė norą prie Sutarties prisijungti vėliau. Todėl kitos ES valstybės nusprendė Sutartį pasirašyti ne kaip ES sutartį, o kaip tarptautinį tarpvyriausybinių susitarimą (Miller 2012: 1). Jį pasirašius 2012 m. kovo mėn. 2 d., įtvirtintos trys pagrindinės naujovės: pirma, Fiskaliniu susitarimu įsipareigota fiskalinius vidutinio laikotarpio tikslus ir jų siekimo strategijas įtvirtinti nacionalinėje teisėje, pageidautina konstituciniu lygiu. Antra, įsipareigota sukurti automatinius biudžeto taisymo mechanizmus, kurie pradėtų veikti nukrypęs nuo suplanuotos vidutinio laikotarpio tikslo siekimo strategijos. Trečia, nustatytas nepriklausomų fiskalinių tarybų vaidmuo atliekant fiskalinių rodiklių stebėseną ir kontrolę. Sutartį pasirašiusios valstybės įsteigti fiskalines tarybas ir užtikrinti jų efektyvų veikimą, kaip tai apibrėžta kartu su „šešto paketu“ paskelbtuose nacionalinių biudžetų sudarymo procesų principuose (European Commission 2013a: 15, 19).

2008 m. finansų krizė parodė, kad fiskalinės politikos koordinavimas euro zonoje turi trūkumų, o „užkrato efektas“ yra stiprus. Todėl 2012 m. pradžioje, tarp ES valstybių tebevykstant deryboms dėl Sutarties teksto, EK pateikė du papildomus teisės aktus, kuriais būtų padidintas fiskalinės politikos koordinavimas tarp euro zonos valstybių. Šie du teisės aktai, žinomi kaip „dvejeto paketas“, įsigaliojo 2013 m. gegužės mėn. Pirmajame reglamente, pavadintame „Dėl euro zonos valstybių narių biudžeto planų projektų stebėsenos bei vertinimo ir perviršinio deficito padėties ištaisymo užtikrinimo bendrųjų nuostatų“, numatyta, kad valstybės narės privalo ne vėliau kaip iki spalio 15 d. pateikti EK ir Euro grupei ateinančių metų biudžetų projektus. Projektai turi derėti su bendra ES ekonominės politikos koordinavimo sistema, EK ir Europos Vadovų Tarybos metinio priežiūros ciklo – Europos semestro – pradžioje parengtomis bendrosiomis gairėmis, EK rekomendacijomis kiekvienai valstybei ir makroekonominių disbalansų procedūra. EK iki lapkričio 30 d. privalo pateikti šių projektų vertinimą ir, jei nustatoma reikšmingų SAP nuostatų pažeidimų, ji gali paprašyti biudžeto planą pakoreguoti. Antrajame paketa sudarančiame reglamente – „Dėl euro zonos valstybių narių, kurios turi didelių finansinio stabilumo sunkumų arba kurioms tokie sunkumai gresia, ekonominės ir biudžeto priežiūros griežtinimo“ – numatyta griežtesnė valstybių, kurioms kyla finansinių ar fiskalinių sunkumų, stebėseną ir atskaitomybę. Tikimasi, kad tai padės laiku pastebėti valstybių nukrypimus nuo patvirtintos PDP ar makroekonominių disbalansų ištaisymo programos ir imtis reikiamų priemonių.

Lietuvos fiskalinės taisyklės: 2007 m. fiskalinės drausmės įstatymas

Prielaidas stiprinti Lietuvos fiskalinę valdyseną sudarė keletas veiksnių: pirma, 2004 m. Lietuvai prisijungus prie ES, įsipareigota laikytis ES valstybėms taikomų SAP nuostatų. Antra, 2005 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu patvirtinus Nacionalinį euro įvedimo planą (LRV 2005), išsikeltas tikslas 2007 m. prisijungti prie euro zonos ir taip užbaigti Lietuvos integracijos į EPS procesą. Trečia, ypač spartaus ekonomikos augimo laikotarpiu – 2005–2007 m. Lietuvos valdžios sektoriaus balansas tebebuvo deficitinis, todėl tarptautinės institucijos vis garsiau reikė susirūpinimą Lietuvos viešųjų finansų tvarumu: 2007 m. gegužės mėn. kredito reitingų agentūra *Standard and Poor's* sumažino Lietuvos skolinimosi perspektyvą iki neigiamos, tokį sprendimą argumentuodama tuo, kad galiojantys teisės aktai neužtikrina finansų rinkų pasitikėjimo fiskalinės drausmės normų laikymusi, nes pastaraisiais mėnesiais sparčiai didėję palūkanų priedai už riziką (Hawkesworth ir kt. 2009: 9, 11). TVF 2007 m. vertinimo išvadoje taip pat paragino Lietuvą laikytis griežtesnės fiskalinės politikos ir teisės aktu įtvirtinti išlaidų ribojimo taisyklę (IMF 2007: 11). Šie veiksniai lėmė, kad 2007 m. lapkričio 8 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė FDĮ. Pagrindinis šio įstatymo tikslas – valdžios sektoriaus finansus tvarkyti taip, kad vidutiniu laikotarpiu valdžios sektoriaus balansas būtų perteklinis arba artimas subalansuotam (3 str. 1 d.). Šiam tikslui pasiekti buvo numatyta didžiausios valdžios sektoriaus išlaidų dalies – valstybės biudžeto (be ES lėšų) išlaidų ribojimo taisyklė. Ją formalizuoti galima taip:

$$\frac{\Delta(VB \text{ išlaidos})_{t+1}}{(VB \text{ išlaidos})_t} \leq 0,5 \cdot \left(\sqrt[5]{\prod \frac{(VB \text{ pajamos})_{t-j+1}}{(VB \text{ pajamos})_{t-j}} - 1} \right); j = 1, 2, 3, 4,$$

čia: VB išlaidos – valstybės biudžeto asignavimai be ES finansinės paramos lėšų, VB pajamos – valstybės biudžeto pajamos, atmetus ES finansinės paramos lėšas. Išlaidų ribojimo taisykle pirmiausia siekta, kad valstybės biudžeto išlaidos per planuojamus metus nedidėtų sparčiau nei pusė penkerių pasibaigusių metų valstybės biudžeto pajamų vidutinio metinio prieaugio, jeigu nėra tenkinama nė viena iš FDĮ numatytų išimčių. Išlaidų ribojimo taisyklė apėmė penkerių metų laikotarpį, nes manyta, kad vidutiniškai tiek Lietuvoje trunka verslo ciklas (LRFM 2007). Jeigu tam tikrų metų valstybės biudžeto pajamų metinis prieaugis, skaičiuojamas kartais (santykis), yra mažesnis už vieneta, taikant šią taisyklę jis laikomas lygus vienetai.

Fiskalinio susitarimo nuostatų perkėlimas į Lietuvos teisę

2012 m. kovo mėn. Lietuvos Respublikos Prezidentei pasirašius ES tarpvyriausybinių Sutartį, Lietuva įsipareigojo laikytis Fiskalinio susitarimo reikalavimų ir esmines jo nuostatas perkelti į nacionalinę teisę. Tačiau nuo 2015 m., tapusi euro zonos nare, Lietuva privalo laikytis ir tik euro zonos valstybėms taikomų „dvejeto paketo“ nuostatų. Šios aplinkybės lėmė, kad 2014 m. lapkričio mėn. Seimas priėmė FSJKĮ ir su juo susijusių teisės aktų, tarp jų ir FDĮ, pakeitimus.

Įgyvendinant EK rekomendacijas, Fiskaliniame susitarime įtvirtintos fiskalinės taisyklės į Lietuvos nacionalinę teisę perkeltos konstitucinio įstatymo lygmeniu ir galės būti keičiamos tik ne mažesne kaip trijų penktųjų visų Seimo narių balsų dauguma. FSJKĮ pagrindiniai tikslai iš esmės yra panašūs į FDĮ tikslus: siekiama užtikrinti valdžios sektoriaus finansų tvarumą, stabilią ūkio plėtrą ir įgyvendinti Sutartį (FSJKĮ 1 str.). Tačiau FSJKĮ, kitaip nei FDĮ, tai daryti siekiama valdant struktūrinį (ne nominalųjį) valdžios sektoriaus balansą, ir tai yra esminis FSJKĮ ir FDĮ skirtumas. FSJKĮ numatyta, kad vidutinio laikotarpio tikslo bus siekiama kryptingai, t. y. kasmet nustatant metinį priartėjimo prie vidutinio laikotarpio tikslo dydį – struktūrinio postūmio užduotį. Ją einamiesiems ir po jų einantiems metams Seimas nustato iki einamųjų metų birželio 30 d. arba ne vėliau kaip iki einamųjų metų biudžeto pakeitimo įstatymo priėmimo, jeigu negalioja kitos FSJKĮ 6 straipsnyje išvardytos sąlygos. Vidutinio laikotarpio tikslas Seimo priimtu teisės aktu bus nustatomas trejų metų laikotarpiui, tačiau jis negalės būti didesnis nei Fiskaliniame susitarime nustatyta riba – 0,5 proc. BVP¹⁵ sudarantis struktūrinis deficitas.

Palyginti su pirmąja FDĮ redakcija, FSJKĮ įtvirtino visam valdžios sektoriui (ne tik valstybės biudžetui) taikomą fiskalinę taisyklę. Taisyklę galima išskaidyti į tris dalis. Pirmąja dalimi nustatyta, kad kiekvienais metais, išskyrus metus, kuriais susidaro išskirtinės aplinkybės, apibrėžtos FSJKĮ 2 str. 2 dalyje, turi būti tenkinama bent viena iš šių keturių sąlygų:

- 1) metais t struktūrinis valdžios sektoriaus balansas (VSB_t^S) yra perteklinis: $VSB_t^S > 0$;
- 2) metais t struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio absoliučioji reikšmė yra mažesnė už vidutinio laikotarpio tikslo (MTO) absoliučiąją reikšmę ir mažėja, jeigu metais t produkcijos atotrūkis nuo potencialiojo jos lygio (OG) yra neneigiamas: $|VSB_t^S| < |MTO|$, ir $\Delta|VSB_t^S| < 0$, kai $OG_t \geq 0$;
- 3) metais t absoliučioji struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio reikšmė yra mažesnė už vidutinio laikotarpio tikslo absoliučiąją reikšmę, jeigu metais t produkcijos atotrūkis nuo potencialiojo jos lygio yra neigiamas: $|VSB_t^S| < |MTO|$, kai $OG_t < 0$;
- 4) faktinis struktūrinis postūmis vidutinio laikotarpio tikslo link tam tikrais metais t yra ne mažesnis negu tų metų struktūrinio postūmio užduotis (SPU): $\Delta VSB_t^S \geq SPU_t$.

Užtikrinti bent vienos iš šių sąlygų galiojimą siekiama planuojant (arba keičiant) tam tikrų metų $t + 1$ valdžios sektoriaus posektorių biudžetus, kurių asignavimai yra didesni nei 3 proc. BVP, t. y. valdant valstybės biudžeto (VB), Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto ($PSDF$) ir Valstybinio socialinio draudimo fondo ($VSDF$) biudžeto asignavimų visumą, atmetus ES finansinės paramos lėšas. Tai antroji FSJKĮ numatytos fiskalinės taisyklės dalis, panašiai kaip FDĮ, numatanti išlaidų ribojimą. Ją užrašyti galima taip:

$$\frac{\Delta(VB+PSDF+VSDF) \text{ išlaidos}_{t+1}}{(VB+PSDF+VSDF) \text{ išlaidos}_t} \leq 0,5 \cdot \left(\sqrt[10]{\prod_{j=-7}^2 \frac{BVP_{t+j}^{Pot}}{BVP_{t+j}^{Pot}}} \cdot \sqrt[2]{\prod_{k=1}^2 \frac{\frac{nBVP_{t+1,k}^P}{rBVP_{t+1,k}^P}}{\frac{nBVP_{t,k}^P}{rBVP_{t,k}^P}}} - 1 \right), \quad (1)$$

čia: BVP^{Pot} yra potencialusis BVP palyginamosiomis kainomis. Potencialiojo BVP to meto kainomis daugiamečių augimo vidurkis metais $t + 1$ nustatomas potencialiojo BVP palyginamosiomis kainomis vidutinį 10 metų pokytį padauginus iš prognozuojamo BVP defliatoriaus metinio pokyčio metais $t + 1$. Pastarasis apskaičiuojamas kaip dviejų (todėl $k = (1, 2)$) vėliausių Lietuvos Respublikos finansų ministerijos sudaromų BVP defliatoriaus pokyčio $t + 1$ metais prognozių geometrinis vidurkis. Kiekviena BVP defliatoriaus pokyčio prognozė išskaičiuojama pasinaudojant prognozuotu nominaliojo BVP ($nBVP^P$) ir prognozuotu realiojo BVP ($rBVP^P$) santykiu. Šia taisykle pirmiausia siekiama užtikrinti, kad ekonomikos aktyvumui esant didesniai nei potencialus jo lygis, valdžios sektoriaus išlaidos galėtų būti didinamos tik puse potencialiojo BVP augimo tempo. Toks ribojimas užtikrina, kad struktūrinis valdžios sektoriaus balansas neblogės dėl valdžios sektoriaus išlaidų pernelyg greito augimo, palyginti su tikėtiniu valdžios sektoriaus pajamų augimu. Ši taisyklė netaikoma, kai tenkinama bent viena iš toliau nurodomų penkių sąlygų:

- 1) paskutinių keturių ketvirčių Lietuvos nominaliojo BVP metinis augimas yra mažesnis negu daugiamečių ES nominaliojo BVP pokytis, apskaičiuotas kaip geometrinis paskutinių penkerių pasibaigusį kalendorinių metų ES nominaliojo BVP pokyčio vidurkis, padidintas 2 proc. p:

¹⁵ Arba ne didesnis kaip 1 proc. BVP struktūrinis deficitas, jeigu valdžios sektoriaus skolos ir BVP santykis yra mažesnis nei 60 proc. ir rizika dėl Lietuvos valdžios sektoriaus finansų ilgalaikio tvarumo yra maža.

$$\frac{\Delta BVP_t^{LT}}{BVP_{t-1}^{LT}} \cdot 100 \% < \left(\sqrt[5]{\prod_{j=-6}^{-2} \frac{BVP_{t+j+1}^{ES}}{BVP_{t+j}^{ES}}} - 1 \right) \cdot 100 \% + 2 \text{ proc. p.};$$

- 2) numatomas nominaliojo valdžios sektoriaus balanso rodiklio, išreikšto BVP procentais, pagerėjimas sudaro bent 1 proc. p.: $\Delta VSB_{t+1} \geq 1$;
- 3) ne mažiau kaip penkerių iš eilės einančių metų valdžios sektoriaus balanso rodiklio, išreikšto procentais, palyginti su BVP, aritmetinis vidurkis yra ne mažesnis nei 0,1 perteklius:

$$\frac{\sum_{j=1}^5 VSB_{t-j}}{5} \geq 0,1;$$

- 4) pagal Vyriausybės arba jos įgaliotos institucijos viešai paskelbtą ekonominės raidos scenarijų, dėl kurio tvirtinimo biudžeto politikos kontrolės institucija (toliau – BPKI) paskelbė išvadą, apskaičiuotas produkcijos atotrūkis (OG) nuo potencialo planuojamais metais $t + 1$ yra neigiamas: $OG_{t+1} < 0$;
- 5) keičiant einamųjų metų bet kurio iš valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų pajamas ar išlaidas, pakeistas valdžios sektoriaus balansas (VSB_{t^*}) nepablogės, palyginti su buvusiu prieš keitimą (VSB_t): $VSB_{t^*} \geq VSB_t$.

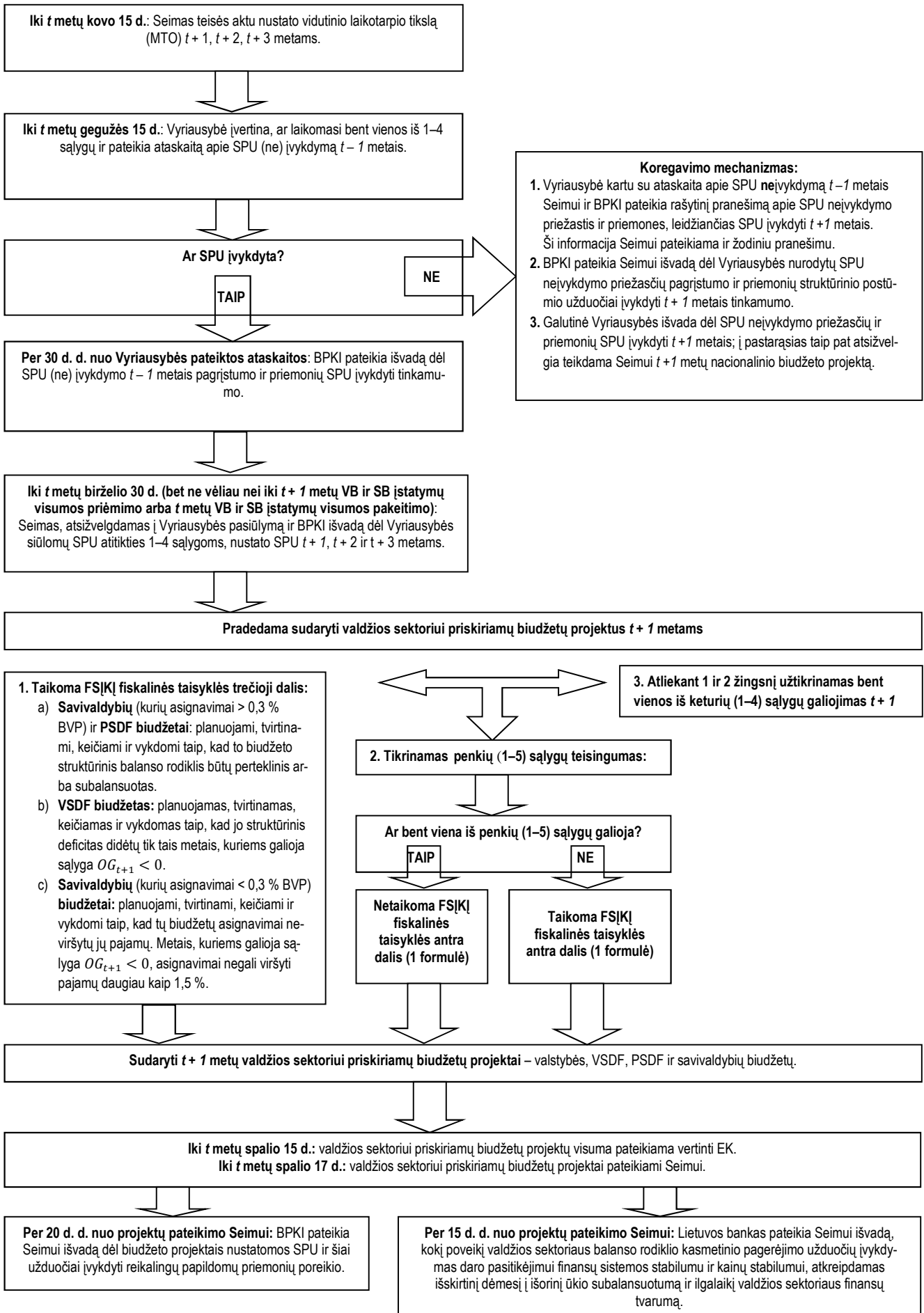
Pažymėtina, kad FSJKĮ nustatytų taisyklių laikymosi ir metinių struktūrinio postūmio užduočių vykdymo stebėseną atliks BPKI, o jos funkcijas pavesta atlikti Lietuvos Respublikos valstybės kontrolei. Pagal Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymą, BPKI per 20 darbo dienų nuo nacionalinio biudžeto projekto pateikimo Seimui dienos turi pateikti Seimui išvadą dėl nacionalinio biudžeto projektu nustatomos struktūrinio postūmio užduoties ir šiai užduočiai įvykdyti reikalingų papildomų priemonių. Tam tikriems metams pasibaigus, BPKI privalo Seimui pateikti išvadą apie praėjusių metų struktūrinio postūmio užduoties vykdymą. Tai ji įpareigojama padaryti per 30 darbo dienų po to, kai savo išvadą apie tai, ar laikomasi bent vienos iš pirmųjų keturių sąlygų, Vyriausybė pateikia Seimui (FSJKĮ 3 str., Valstybės kontrolės įstatymo 4 str.). Jeigu Seimui pateiktoje ataskaitoje konstatuojama, kad praėjusiais metais struktūrinio postūmio užduotis neįvykdyta, ima galioti taisymo mechanizmas (13, 8 str.). Pastarasis numato, kad Vyriausybė pateikia Seimui ir BPKI ataskaitą apie struktūrinio postūmio užduoties neįvykdymo priežastis ir priemones šiai užduočiai įvykdyti ateinančiais metais. Ši informacija Seimui pateikiama ir žodiniu pranešimu. Po to BPKI pateikia Seimui išvadą dėl Vyriausybės nurodytų struktūrinio postūmio užduoties neįvykdymo priežasčių pagrįstumo ir priemonių jai įvykdyti tinkamumo. Taisymo mechanizmo paskutinė grandis – galutinė Vyriausybės išvada dėl struktūrinio postūmio užduoties neįvykdymo priežasčių ir priemonių jai įvykdyti ateinančiais metais. Į šias išvadas Vyriausybė privalo atsižvelgti teikdama Seimui kitų metų nacionalinio biudžeto projektą.

Trečioji FSJKĮ įtvirtintos fiskalinės taisyklės dalis apima tris valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų taisykles (13, 4 str.): pirma, kiekvienas valdžios sektoriui priskiriamas biudžetas (išskyrus valstybės, VSDF biudžetus ir biudžetus, kurių planuojami asignavimai neviršija 0,3 proc. nominaliojo BVP), turi būti planuojamas, tvirtinamas, keičiamas ir vykdomas taip, kad to biudžeto struktūrinis balanso rodiklis būtų perteklinis arba subalansuotas. Atsižvelgiant į apribojimus, ši taisyklė taikytina privalomojo sveikatos fondo biudžetui ir didžiausių savivaldybių biudžetams, tačiau ji įsigalios tik nuo 2018 m. Antra, VSDF biudžetas turi būti planuojamas, tvirtinamas, keičiamas ir vykdomas taip, kad jo struktūrinis deficitas didėtų tik tais metais, kuriems galioja sąlyga $OG_{t+1} < 0$. Šią taisyklę taikyti numatoma nuo 2016 m. sausio 1 d. Trečia, valdžios sektoriui priskiriamas biudžetas, kurio asignavimai neviršija 0,3 proc. nominaliojo BVP, turi būti planuojamas, tvirtinamas, keičiamas ir vykdomas taip, kad to biudžeto asignavimai neviršytų jo pajamų, išskyrus metus, kuriems galioja ta pati sąlyga. Pastaruoju atveju asignavimai negali viršyti pajamų daugiau kaip 1,5 proc. Atsižvelgiant į apribojimus, ši taisyklė taikytina mažesniųjų savivaldybių biudžetams ir įsigalios nuo 2016 m.

Fiskalinės drausmės įstatymo pakeitimai

Kartu su FSJKĮ Seimas pakoregavo ir 2007 m. priimtą FDĮ. Jame įtvirtinta valstybės biudžeto išlaidų ribojimo taisyklė praplėsta ir pritaikyta visam valdžios sektoriui, taigi naujausioje FDĮ redakcijoje ši taisyklė nustatyta tokia pati, kaip 1 formulė. Šiek tiek skiriasi tik dvi FDĮ įtvirtintos taisyklės taikymo išimtys. FSJKĮ nurodyta išimtis $\Delta VSB_{t+1} \geq 1$ priimant FDĮ numatyta griežtesnė: $\Delta VSB_{t+1} \geq 1$, kai $\Delta VSB_t^P - \Delta VSB_t^E \leq 0,5$ proc. p. Tai reiškia, kad išimtis $\Delta VSB_{t+1} \geq 1$ netaikoma, jei $t + 1$ metais planuojamas nominaliojo valdžios sektoriaus balanso rodiklio (VSB), išreikšto BVP procentais, pagerėjimas sudaro bent 1 proc. p., o laukiamas einamųjų t metų valdžios sektoriaus balanso rodiklio (VSB^E) pagerėjimas yra mažesnis už t metams suplanuotą valdžios sektoriaus balanso rodiklio (VSB^P) pagerėjimą ne daugiau kaip 0,5 proc. p. Be to, FDĮ papildyta išimties $OG_{t+1} < 0$ redakcija ir numato pirmosios taisyklės (1) netaikymo galimybę, kai $OG_{t+1} < 0$ ir $\pi_{t+1} \leq 3\%$, t. y. planuojamiems $t + 1$ metams numatomas produkcijos atotrūkis nuo potencialiojo jos lygio yra neigiamas, o $t + 1$ metams numatoma vidutinė metinė infliacija pagal SVKI neviršija 3 proc. Turima informacija rodytų, kad rengiant valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų projektus ir taikant FSJKĮ ir FDĮ įstatymų nuostatas, bus vadovaujamosi griežtesniaisiais išimčių apibrėžimais. FSJKĮ ir FDĮ įtvirtintas Lietuvos fiskalinės valdysenos mechanizmas pavaizduotas toliau pateikiamame paveiksle.

Lietuvos fiskalinės valdysenos mechanizmas ir fiskalinės taisyklės



Apibendrinimas

2012 m. kovo mėn. pasirašius Sutartį ir 2015 m. Lietuvai tapus euro zonos nare, susidarė tinkamos aplinkybės stiprinti nacionalinę fiskalinę valdyseną ir tobulinti fiskalines taisykles. Priėmus FSJKĮ ir atitinkamai pakoregavus FDĮ, Lietuva į nacionalinę teisę perkėlė esminius Fiskalinio susitarimo reikalavimus ir nuostatas. Tai padaryta laikantis EK rekomendacijų, Fiskalinio susitarimo nuostatos į Lietuvos nacionalinę teisę perkeltos konstitucinio įstatymo lygmeniu, todėl negalės būti lengvai keičiamos. Svarbiausias FSJKĮ tikslas yra užtikrinti valdžios sektoriaus finansų tvarumą ir stabilią ūkio plėtrą valdant struktūrinį (ne nominalųjį, kaip siekta pirmąja FDĮ redakcija) valdžios sektoriaus balansą. Tai esminis fiskalinės valdysenos mechanizmo pagerinimas. Be to, 2015 m. įvedus eurą Lietuvoje įsigaliojusios „dvejeto paketo“ nuostatos irgi turėtų didinti Lietuvos fiskalinę drausmę, nes bus taikoma griežtesnė EK kontrolė. Šios nuostatos taip pat padės kuo anksčiau nustatyti besiformuojančius makroekonominis disbalansus ir imtis priemonių jiems mažinti. Vis dėlto naujųjų fiskalinės valdysenos mechanizmų efektyvumas labai priklausys nuo to, kaip Lietuvos ir Europos valdžios institucijos sugebės tas nuostatas įgyvendinti. Griežtas ir tikslus numatytų nuostatų įgyvendinimas bus lemiamas efektyvesnės fiskalinės valdysenos veiksnys.

Literatūra

European Commission 2012: *Common Principles on National Fiscal Correction Mechanisms*: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0342:FIN:EN:PDF>.

European Commission 2013a: *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*. Occasional Papers, No. 151.

European Commission 2013b: *Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: a Guide to the Stability and the Growth Pact*. Occasional Papers, No. 151.

European Commission 2014: *The EU's Economic Governance Explained*: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-979_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-979_en.htm).

González-Páramo J. M. 2005: *The Reform of the Stability and Growth Pact: an Assessment*: <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2005/html/sp051013.en.html>.

Hawkesworth I., Emery R., Wehner J., Saegert J. 2010: Budgeting in Lithuania. – *OECD Journal on Budgeting* 3, 79–114.

IMF 2007: International Monetary Fund. *Lithuania – 2007 Article IV Consultation Concluding Statement of the IMF Mission*: <http://www.imf.org/external/np/ms/2007/013007.htm>.

Jonung L., Drea E. 2009: *The Euro: It Can't Happen, It's a Bad Idea, It Won't Last. US Economists on the EMU, 1989–2002*. Economic Paper, No. 398.

LRFM 2007: Lietuvos Respublikos finansų ministerija. *Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymo projekto*, Nr. XP-2394.

LRS 2007: Lietuvos Respublikos Seimas. *Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas*, Nr. X-1316, 2007 m. lapkričio 8 d.

LRS 2014a: Lietuvos Respublikos Seimas. *Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas*, Nr. XII-1289, 2014 m. lapkričio 6 d.

LRS 2014b: Lietuvos Respublikos Seimas. *Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo Nr. I-907 2, 4, 6, 9 ir 23 straipsnių pakeitimo įstatymas*, Nr. XII-1291, 2014 m. lapkričio 6 d.

LRV 2005: Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl nacionalinio euro įvedimo plano bei Lietuvos visuomenės informavimo apie euro įvedimą ir komunikacijos strategijos patvirtinimo, Nr. 1050, 2005 m. rugsėjo mėn. 29 d.

Miller V. 2012: *The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union: Political Issues*. Working Paper No. 12/14.

Schuknecht L., Moutot P., Rother P., Stark J. 2011: *The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform*. European Central Bank Working Paper Series, No. 129.