

3 intarpas. Valdžios sektoriaus balansas: struktūrinė padėtis ir poveikis Lietuvos ekonomikai 1999–2011 m.

Vyriausybių skolinimasis išlaidoms finansuoti yra vienas iš veiksnių, didinančių vidaus paklausą ir darančių spaudimą infliacijai šalies ekonomikoje. Tai verčia valstybės centrinių bankų trumpuoju laikotarpiu nustatyti didesnę palūkanų normą nei būtų reikalinga siekiant kainų stabilumo. Didelis viešųjų finansų deficitas sparčiai didina viešąją skolą, dėl to mažėja investuotojų pasitikėjimas ir padidėja privačių investicijų išstūmimo tikimybė. Valstybei tapus ES, o ypač Ekonominės ir pinigų sąjungos, nare, jos fiskalinė drausmė gali sumažėti ir gali padidėti polinkis į deficitą (angl. *deficit bias*). Tam daugiausia įtakos turi išnykusi valiutos kurso rizika ir menkesnis palūkanų normos rizikos priedas, nes investuotojai euro zonos valstybę dažniau vertina kaip mažesnės rizikos šalį. Pripažinus, kad Maastrichto sutarties sąlygos negarantuoja fiskalinės drausmės laikymosi ir kelia pavojų pinigų sąjungos egzistavimui, 1997 m. Europos Vadovų Taryba Amsterdamo pasirašė Europos Sąjungos Stabilumo ir augimo paklą (SAP).

Remiantis SAP nuostatomis, ES valstybės narės yra įsipareigojusios siekti subalansuoto arba perteklinio VS balanso, o vykdant anticiklinę politiką, VS deficitai neturėtų būti didesni kaip 3 proc. BVP. 2005 m. Europos Vadovų Taryba pritarė SAP pakeitimams, kuriais iš esmės buvo palengvintas akto reikalavimų įgyvendinimas – valstybių narių fiskalinės padėties ir SAP kriterijų atitiktis buvo pradėta vertinti individualiai, atsižvelgiant į kiekvienos valstybės ekonominę situaciją ir biudžeto būklę. Sutarta, kad bendrasis VS balansas nėra geriausias rodiklis, kuriuo remiantis derėtų vertinti valstybės viešuosius finansus ir fiskalinę politiką. Taip yra dėl dviejų pagrindinių priežasčių. Pirma, VS balansui įtaką daro daug veiksnių, o kai kurie iš jų yra priklausomi nuo valdžios sprendimų. Pagrindinis iš jų – ekonomikos aktyvumo svyravimas. Cikliniai aktyvumo svyravimai daro tiesioginę įtaką VS pajamoms ir išlaidoms, tačiau dėl jų trumpalaikiškumo fiskalinės politikos keisti nereikia – automatiniai stabilizatoriai turi veikti. Viešųjų finansų būklę veikiantys diskretiniai valdžios sprendimai paprastai turi ilgiau trunkantį poveikį VS pajamoms ir išlaidoms – atsiranda fiskalinė inercija. Dėl to svarbu atskirti fiskalinio balanso pokyčius dėl ekonomikos ciklinių svyravimų nuo tų, kuriuos dažniausiai lemia diskretiniai valstybės institucijų sprendimai, t. y. įvertinti cikliškai pakoreguotą (arba struktūrinį)¹ VS balansą. Antra, į bendrąjį VS balansą įtraukiamos gautos ir sumokėtos palūkanos, tačiau vertinant, kiek fiskalinė politika atitinka ekonomines sąlygas, išlaidos palūkanoms nėra svarbios: jos priklauso nuo valstybės skolos, o pastaroji yra ankstesnio laikotarpio fiskalinės politikos padarinys. Todėl, analizuojant fiskalinės politikos poveikį ekonomikai, derėtų iš bendrojo VS balanso atimti palūkanas (jos atimamos iš pajamų ir išlaidų) ir gautą pirminį VS balansą pakoreguoti atsižvelgiant į ciklinius ekonomikos aktyvumo svyravimus. Atlikę šiuos veiksmus, gauname pirminį struktūrinį VS balansą, kuris rodo viešųjų finansų padėtį, kai ekonomikos aktyvumo augimas atitinka ilgo laikotarpio tendą. Tokio balanso metinis pokytis rodo VS finansų poveikį ekonomikos aktyvumui.

Struktūrinio VS balanso rodiklis plačiai naudojamas tarptautinių institucijų (ECB, EK, TVF, EBPO). Jis tapo dar aktualesnis 2012 m. kovo 2 d. Europos valstybių (išskyrus Jungtinę Karalystę ir Čekiją) vadovams pasirašius sutartį dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos Ekonominėje ir pinigų sąjungoje. Pagrindiniai joje įtvirtinti klausimai apima fiskalinę drausmę, ekonominės politikos koordinavimą ir euro zonos valdyseną. Fiskalinės drausmės srityje vieni iš svarbiausių aspektų yra subalansuoto biudžeto taisyklės privalomumas ir perviršinio deficito koregavimo automatinio mechanizmo įtvirtinimas nacionaliniu lygiu. Subalansuoto biudžeto taisyklė reiškia, kad valstybės įsipareigoja turėti subalansuotus arba perteklinius VS balansus, o jų vidutinio laikotarpio tikslas turėtų būti ne didesnis nei 0,5 proc. BVP struktūrinis deficitas². Pagal šią taisyklę taip pat turi būti numatyti automatiniai korekcijos mechanizmai, kurie pradėtų veikti, jei faktinis VS balansas reikšmingai nukryptų nuo nustatyto vidutinio laikotarpio tikslo. Todėl šio intarpo tikslas – apskaičiuoti Lietuvos pirminį struktūrinį VS balansą ir nustatyti fiskalinės politikos poveikį ekonomikai 1999–2011 m.

Pirminio VS balanso išskaidymui ECB kartu su kitų valstybių centriniams bankams yra parengęs metodiką³, kurią trumpai apžvelgsime. Struktūrinis balansas laikotarpiu t gaunamas išskirstant pirminį VS balansą (jį žymėsime B_t) į dvi sudedamąsias dalis: ciklinę ($B_{c,t}$), susijusią su automatinio stabilizatorių veikimu, ir struktūrinę ($B_{s,t}$), susijusią su diskretiniais valdžios sprendimais. Tai rodo 1 išraiška:

$$B_{s,t} = B_t - B_{c,t}. \quad (1)$$

Atsižvelgiant į metinį $B_{s,t}$ pokytį, galima įvertinti šalies fiskalinę poziciją, t. y. valdžios institucijų diskretinių sprendimų formuojamą tęstinę fiskalinės politikos kryptį. Fiskalinė pozicija gali būti švelnėjanti, griežtėjanti arba neutrali. Pirminio VS balanso ciklinė komponentė $B_{c,t}$ apskaičiuojama kaip VS pajamų ($R_{c,t}$) ir išlaidų ($E_{c,t}$) ciklinių komponentių skirtumas. Tai rodo 2 išraiška:

$$B_{c,t} = R_{c,t} - E_{c,t}. \quad (2)$$

Norint įvertinti $R_{c,t}$ ir $E_{c,t}$, pirmiausia būtina nustatyti VS pajamų ir išlaidų sudedamąsias dalis, susijusias su ekonomikos ciklu per mokestinę bazę. Vėliau reikia įvertinti jų elastingumą mokestinės bazės atžvilgiu, o galiausiai – VS pajamų ir išlaidų sudedamųjų dalių cikliškumus pritaikius mokestinių bazių atotrūkius nuo ilgalaikio vidurkio. ECB, rengdamas metodiką, nustatė, kad galima išskirti keturias pajamų ir vieną išlaidų kategoriją, kurios visose ES valstybėse yra priklausomos nuo ekonomikos ciklo. Pajamų pusėje – tai tiesioginiai privačiame sektoriuje dirbančių namų ūkių sumokami mokesčiai (GPM), tiesioginiai įmonių mokesčiai (PM), su privačiu vartojimu susiję netiesioginiai mokesčiai (NTM) ir privačiojo sektoriaus sumokamos socialinės įmokos (SOC). Vienintelė su ekonomikos ciklu susijusi išlaidų dalis – nedar-

bo draudimo išmokos (NED). Dėl kitų pajamų ir išlaidų dedamųjų bendru sutarimu daroma prielaida, kad jų elastingumas ekonomikos ciklo atžvilgiu yra lygus nuliui. Formaliai pajamų ir išlaidų ciklines komponentes galima užrašyti taip, kaip parodyta 3 ir 4 išraiškose:

$$R_{c,t} = GPM_{c,t} + PM_{c,t} + NTM_{c,t} + SOC_{c,t}, \quad (3)$$

$$E_{c,t} = NED_{c,t}. \quad (4)$$

Šioms pajamų ir išlaidų sudedamosioms dalims parinktos makroekonominės bazės, labiausiai rodančios atitinkamas mokesčines bazes. Tiesioginiai namų ūkių mokesčiai ir privačiojo sektoriaus sumokamos socialinės įmokos susieti su privačiojo sektoriaus kompensacijos dirbantiesiems fondu (W^P). Privačiojo sektoriaus kompensacija dirbantiesiems naudojama dėl to, kad VS kompensacija dirbantiesiems nepriklauso nuo ekonomikos ciklo. Netiesioginių mokesčių makroekonominė bazė yra privataus vartojimo išlaidos (PCN), tiesioginių įmonių mokesčių bazė – bendrasis likutinis perteklius (F), nedarbo draudimo išmokų – bedarbių skaičius (U). Pasinaudojus minėtomis makroekonominėmis bazėmis, pajamų ir išlaidų ciklines komponentes galima perrašyti kaip jų sudedamųjų dalių faktinių reikšmių laikotarpiu t , jų elastingumų mokesčines bazės atžvilgiu (ε)⁴ ir mokesčines bazės ciklinės komponentės ($W_{c,t}^P$, $F_{c,t}$, $PCN_{c,t}$, $W_{c,t}^P$ ir $U_{c,t}$) sandaugų sumą. Tai rodo 5 ir 6 išraiška:

$$R_{c,t} = GPM_t \cdot \varepsilon_{GPM;W^P} \cdot W_{c,t}^P + PM_t \cdot \varepsilon_{PM;F} \cdot F_{c,t} + NTM_t \cdot \varepsilon_{NTM;PCN} \cdot PCN_{c,t} + SOC_t \cdot \varepsilon_{SOC;W^P} \cdot W_{c,t}^P, \quad (5)$$

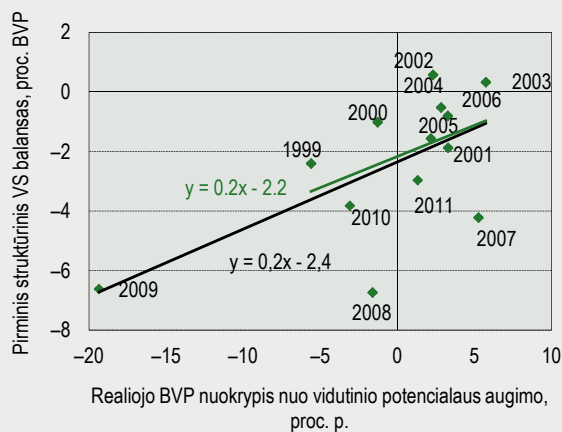
$$E_{c,t} = NED_t \cdot \varepsilon_{NED;U} \cdot U_{c,t}. \quad (6)$$

Atitinkamos mokesčines bazės ciklinė komponentė apskaičiuojama kaip mokesčines bazės atotrūkis nuo jos ilgo laikotarpio trendo, tam naudojamas Hodrick-Prescott filtras. Glodinimo parametro λ reikšmė prilyginta 100, o „galinio taško“ problema išsprendžiama į skaičiavimus įtraukiant trejų metų makroekonominių bazių prognozes. Pažymėtina, kad ciklinė komponentė apskaičiuojama remiantis mokesčines bazės realiais dydžiais, į infliacijos poveikį neatsižvelgiama. Tai grindžiama tuo, kad viso proceso tikslas yra įvertinti fiskalinę poziciją realaus ekonomikos ciklo, bet ne kainų ciklo atžvilgiu. Pajamų ir išlaidų sudedamųjų dalių elastingumo mokesčines bazės atžvilgiu koeficientai kiekvienai valstybei nustatyti atskirai. Tai padaryta įvertinus regresijas tarp sudedamosios dalies ir mokesčines bazės faktinių reikšmių metinių pokyčių. Gauti koeficientai pervertinami maždaug kas penkerius metus.

Toks anksčiau aprašytas atskirų VS pajamų, išlaidų ir jų mokesčių bazių nagrinėjimas ir ciklinės padėties įvertinimas yra viena iš pagrindinių ECB metodikos teigiamų ypatybių, palyginti su dažniau pasitaikančiu cikliškai pakoreguoto balanso vertinimu, remiantis agreguotu produkcijos atotrūkiu ir bendruoju VS balanso elastingumu produkcijos atotrūkiu atžvilgiu. Atskirų mokesčių bazių ciklinės padėties vertinimas leidžia atsižvelgti į kompozicijos efektus, atsirandančius dėl skirtingų veiksmų, lemiančių ekonomikos aktyvumo augimą. To pavyzdys galėtų būti du hipotetiniai BVP augimo scenarijai: pirmu atveju pagrindinis BVP augimo veiksnys yra grynasis eksportas, o antru – privatus vartojimas. Pirmu atveju BVP padidėjimo tiesioginis poveikis VS pajamoms turėtų būti pakankamai mažas, nes eksportas nėra apmokestinamas. Tikėtina, kad tokiu atveju daugiausia VS pajamos padidėtų dėl antrinių efektų, t. y. dėl padidėjusių gyventojų pajamų išaugtų tiesioginių mokesčių ir socialinių įmokų pajamos, o dėl padidėjusio įmonių pelno padidėtų pelno mokesčio pajamos. Antru atveju tiek pat padidėjęs BVP turėtų gerokai didesnį poveikį VS pajamoms, nes sparčiai augantis privatus vartojimas pirmiausia padidintų pajamas iš netiesioginių mokesčių. Su prielaida, kad abiem atvejais BVP padidėjimas yra toks pat, ir pritaikius agreguotą produkcijos atotrūkiu įvertinimą bei tokį patį VS balanso elastingumą produkcijos atotrūkiu atžvilgiu, pagal ciklą pakoreguoti VS balansai turėtų sutapti. Tačiau tai būtų iš esmės klaidinga išvada, kadangi pirmu atveju VS balanso ciklinė komponentė būtų gerokai pervertinta dėl to, kad reikšminga dalis VS pajamų neteisingai būtų laikomos ciklinėmis dėl eksporto nulemtos produkcijos atotrūkiu padidėjimo.

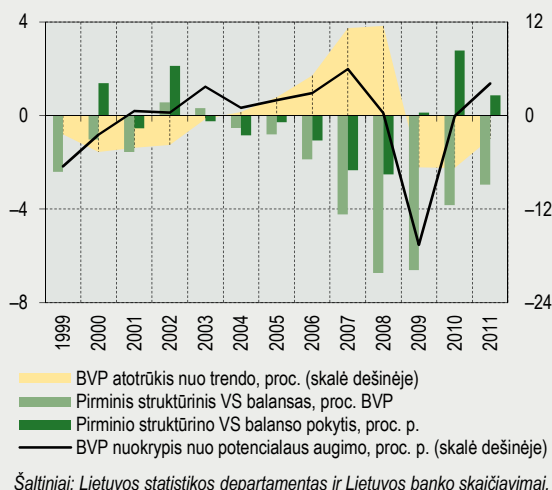
Pasinaudojus anksčiau aprašyta metodika, buvo apskaičiuoti pirminiai struktūriniai Lietuvos VS balansai 1999–2011 m. Tai leidžia pamėginti įvertinti fiskalinės politikos poveikį ekonomikos augimui. Įdomią įžvalgą pateikia įvertinta tiesinė regresija, rodanti pirminio struktūrinio VS balanso ir BVP augimo atotrūkiu nuo potencialaus realiojo BVP augimo (vidutinis realiojo BVP trendo augimas 1999–2011 m. – 4,5 %) sąryšį. Vertinant BVP atotrūkį, daroma prielaida, kad faktinis ekonomikos aktyvumas svyruoja apie potencialų. Iš A pav. matyti, kad realiojo BVP augimas, didesnis už potencialų augimą 1 proc. p., pagerino pirminį struktūrinį VS balansą vidutiniškai 0,2 proc. BVP. VS tampa subalansuotas tik tada, kai ekonomika per metus auga daugiau nei dešimtadaliu, o kai ji auga mažiau, VS deficitas didėja. Tai leidžia Lietuvos fiskalinę politiką analizuojamu laikotarpiu vertinti kaip turinčią labai stiprų polinkį į deficitą. Konstantos įvertis tai patvirtina, nes kai BVP pokytis atitinka potencialų, VS deficitas vidutiniškai sudaro 2,4 proc. BVP. Žinoma, išskirtinė makroekonominė situacija ir realiojo BVP bei VS balanso rodikliai ekonominio sunkmečio laikotarpiu (ypač 2009 m.) gali iškreipti rezultatus, tačiau, sutrumpinus stebėjimo laikotarpį iki 2008 m., pirminės išvados iš esmės nekinta, o vidutinis VS deficitas sudaro 2,2 proc. BVP (žalia linija A pav.). Remiantis Ch. Wyplosz ir S. Krogstrup įžvalga⁵, galima manyti, kad polinkis į deficitą susidarė dėl „bendro katilo“ problemos, kai suinteresuoti ekonomikos dalyviai konkuruoja dėl sau palankių viešųjų išlaidų. Taip pat į deficitą linkstama, kai valdžia nevisiškai atsižvelgia į būsimas skolos tvarkymo sąnaudas arba nėra užtikrinta, kad bus perrinkta artimiausiuose rinkimuose.

A pav. Pirminis struktūrinis VS balansas ir BVP atotrūkis



Šaltiniai: Lietuvos statistikos departamentas ir Lietuvos banko skaičiavimai.

B pav. Pirminis struktūrinis VS balansas ir BVP atotrūkis



Šaltiniai: Lietuvos statistikos departamentas ir Lietuvos banko skaičiavimai.

Norint nustatyti fiskalinės politikos poveikį ekonomikai nagrinėjamu laikotarpiu, nepakaktų remtis paprasčiausia tiesine regresija. Šalies fiskalinės politikos vertinimas vidutiniškai analizuojamu laikotarpiu yra netikslus dėl įgyvendinamos politikos ir ekonomikos ciklo kaitos. Prasmingiau nagrinėti fiskalinės politikos poveikį ūkio ciklui pamečiui. ECB šį poveikį apibrėžia atsižvelgdama į BVP atotrūkio ir fiskalinės paskatos sąryšį. Fiskalinė paskata matuojama pirminio konsoliduoto struktūrinio VS balanso pokyčiu. Teigiama fiskalinė paskata ekonomikos pakilimo laikotarpiu (esant teigiamam BVP atotrūkiui) ir neigiama – ekonomikos nuosmukio laikotarpiu (esant neigiamam BVP atotrūkiui) rodo, kad fiskalinė politika yra prociklinė. Anticiklinė fiskalinė politika mažina ekonomikos svyravimus – fiskalinė paskata ir BVP atotrūkis yra priešingų ženklų.

Iš B pav. matyti, kad 1999–2002 m. realusis BVP buvo žemiau potencialaus lygio ir augo lėčiau. Pirminis struktūrinis VS deficitą 2000 m. sumažėjo, 2001 m. iš esmės nepasikeitė, o dar po metų buvo sukauptas nedidelis perviršis. Dėl to, remiantis anksčiau minėtais ECB apibrėžimais, galima teigti, kad fiskalinė paskata 2000 m. buvo neigiama ir fiskalinė politika vertintina kaip prociklinė, nes stabdė ekonomikos atsigavimą. 2001 m. reikšmingesnės papildomos fiskalinės paskatos nebuvo, todėl jos poveikis ūkio ciklui buvo iš esmės neutralus. Vėliau VS turėjo nedidelius struktūrinius perviršius. Neigiama fiskalinė paskata vėl atsirado 2002 m. Ekonomikos aktyvumas tik pradėjo artėti prie potencialaus lygio, o, vertinant pagal augimo tempą, pereiti į ciklo pakilimo fazę. Fiskalinė politika 2002 m. buvo prociklinė, nes, esant neigiamam BVP atotrūkiui, per metus struktūrinis deficitą pavirto perviršiu. Struktūrinio balanso pokytis 2003 m. buvo labai mažas, todėl fiskalinė politika laikytina beveik neutralia, nes susidaręs nedidelis VS struktūrinis perviršis neleido ekonominiam aktyvumui greitai įsibėgėti. Fiskalinės politikos procikliškumas vėl atsirado 2004 m., o ypač ryškus buvo 2006–2008 m., kada struktūrinio VS deficito padidėjimas sudarė apie 2 proc. p. BVP per metus. VS išlaidos šiuo laikotarpiu vis daugiau viršijo pajamas – fiskalinė paskata ūkio aktyvumui buvo teigiama ir dar labiau jį skatino. Nacionalinė fiskalinė politika šiuo laikotarpiu neatitiko ES reikalavimų ekonomikos pakilimo metu siekti didesnės fiskalinės konsolidacijos, papildomas su ekonomikos ciklo pakilimu susijusias biudžeto pajamas skiriant ne einamosioms išlaidoms didinti, o biudžeto deficitui ir skolai mažinti. Šalies fiskalinė pozicija dėl vis didėjusio struktūrinio VS deficito šiuo laikotarpiu vertintina kaip nuolat laisvėjanti. Tai tęsėsi iki 2009 m., kai dėl gilaus ekonomikos nuosmukio gerokai krito VS pajamos, o išlaidos buvo pradėtos mažinti tik antrąjį pusmetį. Nors jų sumažinimas neatitiko pajamų kryčio (buvo gerokai mažesnis), tačiau to ir padidintų mokesčių pakako struktūrinio deficito augimui stabilizuoti, ir fiskalinė paskata per metus iš esmės nepakito. Dėl to 2009 m. fiskalinę politiką derėtų vertinti kaip neutralią. Tačiau, kaip matyti iš B pav., realusis BVP buvo daug mažesnis už potencialų, ir, vertinant makroekonominiu požiūriu, didesnės VS vartojimo išlaidos teigiamai veikė BVP, nes iš dalies kompensavo privataus vartojimo ir investicijų nuosmukį. Lietuvos fiskalinė politika 2010 m. vertintina kaip prociklinė, nes fiskalinė paskata ūkiui buvo neigiama dėl gerokai per metus sumažėjusio struktūrinio VS deficito, o realusis BVP tebebuvo mažesnis už potencialų. Vyriausybė daugiausia mažino išlaidas dėl Lietuvai taikomos perviršinio deficito procedūros ir norėdama užsitikrinti tarptautinių rinkų finansavimą skolai tvarkyti. Pagrindiniai išlaidas sumažinę veiksniai buvo laikinai sumažintos socialinės išmokos ir kompensacija VS darbuotojams. 2011 m. Lietuvos ekonomika atsigavo, tačiau BVP atotrūkis tebebuvo neigiamas. Fiskalinė paskata taip pat buvo neigiama dėl sumažėjusio struktūrinio deficito. Pagrindinė struktūrinio deficito sumažėjimo priežastis yra ūgtelėjusios pajamos, nes tik maža jų prieaugio dalis vertintina kaip ciklinė dėl palankaus kompozicijos efekto. Sprendimų, galinčių labiau sumažinti išlaidas, priimta nebuvo, tačiau dėl pagerėjusios situacijos darbo rinkoje krito nedarbo draudimo išmokos. Todėl fiskalinė politika vertintina kaip prociklinė.

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad nagrinėjamą 1999–2011 m. laikotarpį iš esmės galima suskirstyti į tris laikotarpius. 1999–2003 m. fiskalinės politikos įtaka ūkio ciklui buvo nevienoda: 2001 ir 2003 m. fiskalinė politika buvo beveik neutrali, o 2000 ir 2002 m. – prociklinė ir neleido ekonominiam aktyvumui greitai įsibėgėti. Antruoju laikotarpiu (2004–

2008 m.) fiskalinės politikos procikliškumas nuolat didėjo. Didelis fiskalinės politikos procikliškumas šiuo laikotarpiu būdingas ne tik Lietuvai, bet ir kitoms ES valstybėms narėms, tarp jų ir euro zonai. Kaip teigia S. Deroose, M. Larch ir A. Schaechter (2008)⁶, euro zonos šalys 1999–2007 m. buvo labiau nei JAV linkusios į fiskalinės politikos procikliškumą. Kaip viena iš pagrindinių to priežasčių, nurodomas paplitęs per daug optimistinis politikos vykdytojų tikėjimas greitu valstybės ekonomikos atsigavimu arba sparčiu augimu ateityje. Trečiajam laikotarpiui (2009–2011 m.) būdingas spartus struktūrinio deficito mažėjimas, tačiau fiskalinės politikos poveikis vertintinas kaip prociklinis. Minėtu laikotarpiu tai būdinga daugumai Europos valstybių. Daugelyje iš jų, finansų krizei tapus valstybių skolos krize ir ekonomikos aktyvumui esant gerokai mažesniau už potencialų, imtasi taupymo priemonių viešiesiems finansams konsoliduoti.

¹ Šiame interpe į vienkartines ir laikinąsias priemones neatsižvelgiama.

² Ši riba gali būti padidinta iki 1 proc. BVP tik toms valstybėms, kurių valdžios sektoriaus skola yra reikšmingai mažesnė kaip 60 proc. BVP, o numatoma dinamika ilguoju laikotarpiu yra tvari.

³ Bouthevillian C., Cour-Thimann P., Van den Dool G., De Cos P. H., Langenus G., Mohr M., Momigliano S., Tujula M. (2001) *Cyclically adjusted budget balances: an alternative approach*, ECB darbo straipsnis, Nr. 077.

⁴ Šiame interpe elastingumas suvokiamas kaip nagrinėjamos VS pajamų (ar išlaidų) sudedamosios dalies ir jos makroekonominės bazės vidutinis metinių pokyčių santykis.

⁵ Wyplosz Ch., Krogstrup S. (2009) *A common pool theory of supranational deficit ceilings*. Spausdinti patvirtintas rankraštis, p. 3–4.

⁶ Deroose S., Larch M., Schaechter A. (2008) *Constricted, lame and pro-cyclical? Fiscal policy in the euro area revisited*, Economic Papers, Nr. 353, p. 25–26.