

2 VIEŠOJO SEKTORIAUS IŠSIVYSCIOUSIOSE ŠALYSE (IR LIETUVOJE) APŽVALGA

- 2.1 Valstybės veiklos tipai
 - 2.1.1 Teisinės sistemos sukūrimas
 - 2.1.2 Valdžios gamybinė veikla
 - 2.1.3 Valdžios įtaka privačiai gamybai
 - 2.1.4 Valstybiniai prekių ar paslaugų pirkimai
 - 2.1.5 Pajamų perskirstymas
 - 2.1.6 Kitos viešosios išlaidos
- 2.2 Viešojo sektoriaus dydžio matavimas
 - 2.2.1 Šalių palyginimai pagal viešąsias išlaidas
- 2.3 Valstybės pajamos
- 2.4 Mokesčių struktūra
- 2.5 Vietiniai mokesčiai
- 2.6 Apmokestinimo palyginimas tarp šalių
- 2.7 Deficito finansavimas
- 2.8 Manipuliavimas biudžeto duomenimis
- 2.9 Pagrindinės sąvokos
- 2.10 Literatūra

Pagrindiniai klausimai

1. Kokios yra pagrindinės valdžios veiklos?
2. Kaip valdžia išleidžia pinigus? Kaip bėgant laikui keitėsi šių išlaidų struktūra? Kurios išlaidos daromos centriniame lygyje, o kurios – savivaldos?
3. Kaip valstybės finansuoja savo išlaidas? Kaip skiriasi mokesčių įplaukų šaltiniai šiuose lygiuose?

■ **Pagrindinė debatų išsivysčiusiose mišriose ekonomikose tema yra tinkamas viešojo sektoriaus dydis:**

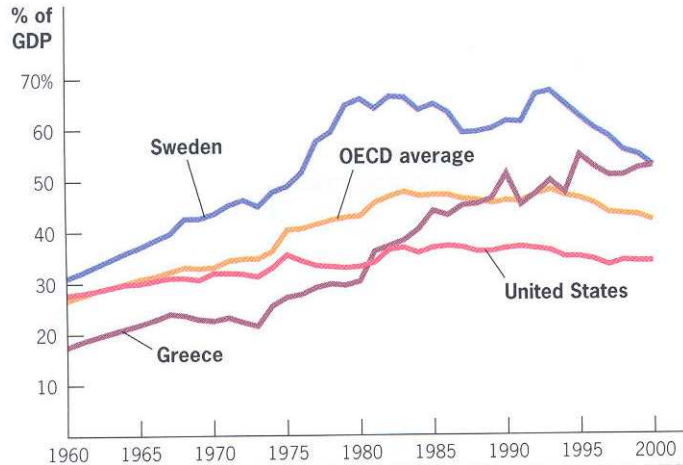
- kai kurie mano, kad **viešasis sektorius yra per didelis**, o “žmonės – per maži”. Jie yra **skeptiški dėl valstybės gebėjimo spręsti socialines ir ekonomines problemas dėl valdžios ydų**, kurias trumpai aptarėme 1 paskaitoje. Jie gali **tikėti ribota valstybe ir dėl filosofinių priežasčių**, dėl baimės, kad didelės valdžios užgožia ekonomines ir politines laisves.³
- **kiti mano, kad viešasis sektorius yra per mažas**. Jų požiūriu, **didesnės valstybės išlaidos galėtų išspręsti nepakankamo švietimo ar skurdo problemas**.

■ **Koks bebūtų jūsų požiūris, nėra abejonės, kad valdžios svoris ekonomikoje šiandien yra gerokai didesnis nei buvo prieš Pirmąjį pasaulinį karą:**

³ Pagrindinis šio požiūrio, libertarizmo formos, propaguotojas yra Robertas Nozickas. Jo idėjos apibendrintos įvade į jo *Anarchy, State, and Utopia* (Oxford: Basil Blackwell, 1974). Žiūrėkite taip pat Milton Friedmano *Capitalism and Freedom* (Chicago: University of Chicago Press, 1962).



- dabar **mokesčių įplaukos** (ir kitos nemokestinės įplaukos) visuose JAV, Japonijos (ar Lietuvos) valdžios lygiuose sudaro apie 30% BVP, ir gerokai **virš 40% Vakarų Europoje**
 - **valdžios išlaidos** yra panašaus lygio, dažnai net didesnės, kas lemia **biudžetų deficitus**;
 - priešingai, prieš Pirmąjį pasaulinį karą, mokesčiai ir valstybės išlaidos paprastai sudarydavo <10% BVP.
- Kaip galima **paaikškinti** šį dramatišką valdžios dydžio pokytį? **Kam** valdžia išleidžia šiuos pinigus?



Pav. 2.1. Bendrosios valdžios išlaidos išsivysčiusiose šalyse (1960-2001 m.)

Šaltinis: OECD

- Šioje paskaitoje **apžvelgsime:**
 - **tipinės išsivysčiusios valstybės viešojo sektoriaus funkcijas,**
 - ir kaip jos **platėjo bėgant laikui;**
 - taip pat parodysime **būdus,** kuriais valdžios veiksmai **įtakoja privačią rinką.**

2.1 Valstybės veiklos tipai

■ **Pagrindinis valstybės uždavinys yra sukurti teisinę sistemą**, kurios rėmuose vyktų ekonominiai santykiai. **Be šios funkcijos, valstybės veiklą galima suskirstyti į 4 grupes:**

- prekių ir paslaugų **gamyba**;
- privačios gamybos **reguliavimas, apmokestinimas ir subsidijavimas**;
- prekių ir paslaugų **pirkimas**;
- **pajamų perskirstymas**, t.y. tokie mokėjimai kaip nedarbo pašalpos tam tikroms žmonių grupėms, kurie leidžia joms išleisti daugiau, nei galėtų priešingu atveju. **Mokėjimai ne mainais už prekes ar paslaugas yra vadinami transferais** (transfers).

■ Šios **4 veiklų grupės** – gamyba, reguliavimas (apmokestinimas, subsidijavimas), pirkimas ir perskirstymas – yra:

- **patogus būdas klasifikuoti gausybę valdžios veiklų**;
- tačiau jis **neatitinka valstybės biudžeto išlaidų klasifikavimo būdų**,
- ar **funkcijų bei įvairių valstybinių agentūrų pavadinimų**;
- be to, valdžios veiklos yra vykdomos tiek **centriniame** lygyje, tiek **savivaldos** ir t.t.

■ Papildoma **komplikacija** yra ta, kad kai kurių **valdžios išlaidų pobūdis yra nevienareikšmis**. **Pavyzdžiui**, valstybės **subsidijos ūkininkams gali būti suprastos kaip gamybos subsidijos ar kaip transferas**. Pensijų mokėjimai atsargos kariškiams yra dažnai

laikomi transferais, tačiau jie daugiau yra dalis išlaidų nacionalinei gynybai, lygiai kaip ir privačių įmonių įnašai į pensijų fondus yra laikomi darbo sąnaudomis. Todėl **kiekybiškai apibūdinti valstybės veiklas nėra lengva užduotis.**

2.1.1 Teisinės sistemos sukūrimas

■ **Svarbi valstybės veikla**, tačiau kuri **daug nekainuoja**, yra **teisinės sistemos sukūrimas**. Ekonomistai ir filosofai dažnai bando įsivaizduoti **koks būtų gyvenimas visiškai nesant valdžios. Be įstatymų, apibrėžiančių nuosavybės teises, turbūt tik jėga sustabdytų žmones, vagiančius vienas iš kito. Be gebėjimo apsaugoti nuosavybę, žmonės turėtų mažai paskatų kaupti turtą.** Akivaizdu, kad ekonominė veikla būtų labai apsunkinta.

■ **Teisinė sistema** daro daugiau nei tik kad saugo nuosavybės teises:

- ji verčia **laikytis sutarčių**,
- ji reglamentuoja kaip **padengti žalą**;
- **bankroto įstatymai** reguliuoja investuotojų santykius;
- **antimonopoliniai įstatymai** skatina konkurenciją tarp įmonių bei mėgina užkirsti kelią **nesąžiningai verslo praktikai** etc.

2.1.2 Valdžios gamybinė veikla

- Valdžia tiesiogiai gamina tam tikrą **produkciją**. Ši veikla yra panaši į veiklas vykdomas privačių įmonių. Pavyzdžiui, ir privačios, ir valstybei priklausančios įmonės:
 - gamina **šilumą ir elektrą**,
 - atlieka **pašto paslaugas**,
 - **kuria pinigus** ir pan.;
 - savivaldos lygyje dažnai teikiamas **vanduo** ir renkamos **šiukšlės**,
 - dauguma vaikų eina į **valstybines mokyklas**,
 - studentai į **viešąsias aukštąsias mokyklas**,
 - o žmonės gydomi **viešosiose ligoninėse**;
 - **viešojo valdymo, gynybos ir viešosios tvarkos užtikrinimas** taip pat yra viena iš veiklų, kurioje dominuoja valstybė.

- Lygindami viešąjį ir privatų sektorių įvairiose šalyse matome, kad **kai kuriose šakose dominuoja viešasis sektorius**, o kitose – privatus:
 - **žemės ūkis**,
 - **mažmeninė prekyba**,
 - **statyba**,
 - **pramonė** (gal išskyrus energetiką),
 - **finansinės ir draudimo paslaugos** retai yra viešojo sektoriaus reikalas.

- Skiriamoji linija tarp viešosios ir privačios gamybos bėgant laikui kito. Per paskutiniuosius kelis dešimtmečius daug Europos šalių pardavė valstybines įmones

privatiems investuotojams – šis procesas vadinamas **privatizacija** (privatization). Atvirkštinis procesas vadinamas **nacionalizacija** (nationalization). **Pavyzdžiui:**

- **britų** vyriausybė privatizavo įmones nuo telekomunikacijų iki energijos, automobilių, lėktuvų ir plieno gamybos;
- **Prancūzijoje** privatizacijos banga prasidėjo 1986 m. – buvo privatizuotos įmonės, kurias dešimtmečio pradžioje nacionalizavo tuo metu valdžiusi socialistų partija⁴.

■ **Vienas iš būdų matuoti valdžios gaminamos produkcijos dydį** yra pažiūrėti į **užimtumą viešajame sektoriuje**. Daugelyje šalių **viešojo sektoriaus darbuotojai** sudaro **20-25% dirbančiųjų**. Tai yra maždaug **dvigubai daugiau** nei prieš **1930-uosius**.

2.1.3 Valdžios įtaka privačiai gamybai

■ Tose ūkio šakose, kuriose **valdžia** yra nei gamintoja, nei vartotoja, ji, nepaisant to, **gali labai įtakoti privačių gamintojų sprendimus**. Ši įtaka pasireiškia per:

- **subsidijas;**
- **mokesčius** (tiek **tiesioginius** bei **netiesioginius**);
- bei per **reguliavimą**.

⁴ Plačiau žr. Pierre Guislain, *The Privatization Challenge: A Strategic, Legal, and Institutional Analysis of International Experience* (Washington, D.C.: World Bank, 1997).

- Yra **daug motyvų** tokiai valdžios įtakai:
 - ji gali būti **nepatenkinta** tam tikrais **įmonių veiksmais**, **pavyzdžiui**, **teršimu**;
 - gali būti susirūpinimas dėl kai kurių įmonių (pavyzdžiui, natūralių monopolijų) **monopolinės jėgos**;
 - **interesu grupės** gali įtikinti parlamentą, kad jos yra ypač nusipelniusios gauti pagalbą;
 - **privati rinka gali nesugebėti pateikti** tam tikrų **prekių ir paslaugų**, kurios, anot valdžios, yra **svarbios visuomenei**.

- **Subsidijos ir mokesčiai**. Valstybės subsidijuoja privačią gamybą 3 plačiais būdais:
 - **tiesioginiais mokėjimais** gamintojams;
 - **netiesioginiais mokėjimais** per mokesčių sistemą;
 - kitomis **paslėptomis išlaidomis**.

- **Didžiausios valstybių subsidijų programos yra žemės ūkiui**, tiek JAV, ir ypač Europos Sąjungoje. **Pavyzdžiui**, JAV tiesioginiai mokėjimai sudaro apie **1/3 pajamų** iš grūdų auginimo. Apie 1/5 ūkininkų pajamų sudaro valstybės transferai. **Didžioji ES biudžeto dalis** taip pat yra skirta paramai žemės ūkiui. **Vyriausybės** kartas nuo karto skelbia **siekius mažinti subsidijų kiekį žemės ūkiui**, tačiau tai **politiškai komplikotas procesas**, nes žemdirbiai yra **gerai organizuoti**.



- **Mokesčių sistema** taip pat kartais naudojama **subsidiuoti gamybą**. Pavyzdžiui, Lietuvoje ilgą laiką **ūkininkai** buvo praktiškai **atleisti nuo mokesčių**.
- Daug valdžios **subsidių** iš viso **neatsispindi jos išlaidų statistikoje**. Pavyzdžiui, kai ji **apriboja** kai kurių užsienio **prekių importą** ar įveda **muito mokestį**, tai:
 - padidina atitinkamų prekių kainas;
 - vietos gamintojai gauna **pagalbą, kurią apmoka** ne tiesiogiai valdžia, o **vartotojai**.
- Specialus subsidijos tipas yra:
 - **valstybės kreditas** su mažesne nei rinkoje **palūkanų norma**;
 - arba suteikiant **paskolų garantijas**.
- Tai lemia **subsidiuojamos srities plėtrą**, nes jos **kapitalo kaštai** tampa santykinai mažesni.
- Yra ir kitų valstybės programų, kurios veikia kredito ir, tokiu būdu, išteklių paskirstymą. **Valstybės dažnai subsidiuoja** tam tikrų **prekių ir paslaugų pirkimą**. Pavyzdžiui, būsto, kompiuterių ar aukštojo mokslo paslaugų pirkimą ar investavimą į pensijų fondus bei gyvybės draudimo produktus, kaip buvo Lietuvoje nuo 2003 m. pradžios.
- **Verslo reguliavimas**. Valstybės reguliuoja verslą, mėgindamos:
 - apsaugoti **darbuotojus**,



- **virtotojus,**
 - **ir aplinką;**
 - **neleisti antikonkurencinių veiksmy,**
 - **ir diskriminavimo.**
- Mėginama užtikrinti, kad:
- darbuotojų **darbo vietos atitiktų tam tikrus minimalius standartus,**
 - kad **virtotojai nebūtų apgaulinėjami klaidinga reklama,**
 - kad žmonės mažiau kentėtų dėl **aplinkos teršimo.**
- Be šių plačių veiklų, **reguliuojamos** ir beveik visos **ūkio šakos:**
- **bankai** yra reguliuojami centrinių bankų;
 - **avialinijos, telekomunikacijos, energetika, vertybinių popierių rinka** yra kiti pavyzdžiai.
- Pradedant XX a. 8 deš. pabaiga, daugelyje šalių buvo:
- **dereguliavimo banga,**
 - be to, **keitėsi reguliavimo pobūdis** – buvo labiau **orientuojamasi į rinkos mechanizmus** (market mechanisms), kurie pakreiptų reguliuojamųjų **paskatas** reikiama linkme.

■ Išlaidos reguliuojančioms institucijoms išlaikyti yra palyginti **nedidelės**, tačiau jos **neatspindi reguliavimo įtakos**. Daug reguliavimo efektų yra **panašūs į mokesčių ir subsidijų įtaką**. **Pavyzdžiui**, elektros ar šildymo kainų reguliavimas gali **sumažinti kainas gyventojams**, tačiau jas **padidinti kitiems vartotojams**.

2.1.4 Valstybiniai prekių ar paslaugų pirkimai (viešieji pirkimai)

■ Kiekvienais metais **valstybės institucijos** perka prekių ir paslaugų **už milijardus**. Jos perka:

- **įrangą policijai ir gynybai,**
- **kelių taisymo paslaugas,**
- **elektrą ir šildymą mokykloms ir ligoninėms,**
- **išlaiko gaisrines, tvarko parkus ir t.t.**

■ Tokie prekių ir paslaugų **pirkimai dažniausiai sudaro keliolika proc. BVP išsivysčiusiose šalyse**.

■ Dalis valstybės pirkimų yra **investicinės prekės** (investment goods). Tokios **išlaidos infrastruktūrai didina privataus sektoriaus našumą**. Valstybės investicijų **statistika neapima investicijų į žmogiškąjį kapitalą per švietimą ir sveikatos apsaugą**, t.y. šios išlaidos parodomos kaip **einamosios išlaidos** (current expenditures).

- Ką vadiname **viešaisiais pirkimais** yra lėšos, išleistos prekėms ir paslaugoms, kurias **kolektyviai vartoja visuomenė** (nacionalinė gynyba, viešosios mokyklos, keliai, valstybės valdymas, švietimas ir sveikatos apsauga) pirkti.
- Valstybės mokėjimai **pensininkams, bedarbiams, kitoms remtinoms grupėms yra transferai, o ne tiesioginiai viešieji pirkimai**. Juos dabar ir aptarsime.

2.1.5 Pajamų perskirstymas

- Valstybės vaidina aktyvų vaidmenį perskirstant pajamas, t.y. jos paima pinigus iš vienu ir duoda juos kitiems. Yra 2 pagrindinės perskirstymo programos:
 - **socialinės paramos programos** (social assistance programs), kurios teikia **pašalpas skurstantiems žmonėms**,
 - ir **socialinis draudimas** (social insurance), kuris atlieka **mokėjimus išėjusiems į pensiją, bedarbiams ir sergantiems**. Pastarieji gali būti **tiesioginiai, tiek ir neturtingi žmonės**.
- Kaip buvo minėta, **išlaidos perskirstymo programoms** yra vadinamos **transferais**. Šios išlaidos yra **kokybiškai skirtingos** nuo valstybės išlaidų, tarkim, keliams ar ginklams:
 - **transferai** paprasčiausiai **keičia teises kas turi vartoti prekės**;
 - priešingai, **valdžios išlaidos sumažina kitų prekių (pavyzdžiui, privataus vartojimo prekių), kurias visuomenė gali vartoti, kiekį**;

- transferai įtakoja būdą, kuriuo visuomenės bendrosios pajamos yra paskirstomos tarp jos narių, tačiau, **nekreipiant dėmesio į gamybos nuostolius dėl transferu iškraipytų paskatų, transferai neįtakoja bendrojo privačių prekių, kurios gali būti vartojamos, kiekio.**
- **Socialinės paramos programos.** Socialinės paramos programos yra 2 formų:
 - kai kurios teikia **piniginę paramą** (cash benefits),
 - o kitos teikia mokėjimus tik už specifines paslaugas ar prekes. Pastarosios vadinamos **natūrinėmis pašalpomis** (in-kind benefits).
- **Lietuvoje:**
 - **pinigais** mokamos socialinės pašalpos,
 - o **natūrinė pagalba** yra vaistų kompensavimas, būsto šildymo, transporto paslaugų subsidijavimas ir pan.
- **Socialinio draudimo programos.** **Socialinis draudimas** skiriasi nuo socialinės paramos tuo, kad žmogaus gaunama pagalba **dalinai priklauso nuo jo įnašų**, kurios gali būti laikomos **draudimo įmokomis**:
 - tuo mastu, kuriuo žmogaus gaunama pagalba yra **proporcinga jo įnašams**, socialinis draudimas gali būti laikomas valdžios **gamybine veikla** (kaip privatus draudimas), o ne perskirstymo veikla;

- tačiau **kadangi daug žmonių gauna gerokai daugiau už inašus (aktuariniu principu)**, o kiti – mažiau, valstybės socialinio draudimo programose yra **didelis perskirstymo elementas**.

- **Didžiausia** iš šių programų yra tai, kas **Lietuvoje vadinama “Sodra”** (Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, www.sodra.lt). Ji teikia lėšas:
 - net tik išėjusiems į pensiją,
 - tačiau taip pat našlėms,
 - neįgaliems,
 - laikinai nedarbingiems,
 - dėl ligų,
 - traumų darbe,
 - bedarbiams,
 - pagimdžiusioms motinoms.

- **Kita socialinio draudimo programa su dideliu perskirstymo elementu** yra privalomieji **sveikatos** draudimo fondai.

- Lietuvoje privalomąjį sveikatos draudimą vykdo šios institucijos⁵ (žr. www.vlk.lt):

⁵ Žr. LR Sveikatos draudimo įstatymą (www.lrs.lt).



- Privalomojo sveikatos draudimo taryba;
 - Valstybinė ligonių kasa prie Sveikatos apsaugos ministerijos;
 - teritorinės ligonių kasos.
- **Teisę į socialinio draudimo ir sveikatos draudimo programas** suteikia tam tikri **kriterijai**, pavyzdžiui:
- **amžius**,
 - **sveikatos būklė**,
 - **socialinė būseną**.
- **Paslėpto persikirstymo programos**. Valstybė veikia pajamų pasiskirstymą:
- **ne tik per tiesioginius transferus**,
 - tačiau taip pat **per netiesioginius mokesčių sistemas ir kitų viešųjų programų efektus**.
- Įsivaizduokite valstybę, kuri:
- nustato **vienodą pajamų mokesčio tarifą** visiems,
 - tačiau duoda **pašalpas tiems, kurių pajamos yra žemiau tam tikro lygio**.
- Tai būtų **tas pats kaip apmokestinti mažų pajamų žmones mažesniu tarifu**. Tokiu būdu, yra tam tikras **pakeičiamumas tarp**:
- **transferu per pagalbos programas**,

- ir **netiesioginių transferų per mokesčių sistemą**;
 - be to, **tam tikros pajamos yra neapmokestinamos**, kaip (Lietuvoje) bedarbių pašalpos, ir tai gali būti traktuojama kaip **mokestinės pagalbos forma**.
- Pagrindinis **transferų per mokesčių sistemą pavyzdys yra pajamų neapmokestinamasis minimumas** (minimum deductible) (Lietuvoje iki 2009 metų buvo 320 litų; nuo 2009 m. (dėstytojo dėka:) mažėja didėjant pajamoms, kol tampa lygus nuliui). Tai suteikia **daugiau disponuojamų pajamų mažai uždirbantiems, kad jie turėtų**:
- **mažiau paskatų nedirbti**,
 - ir **naudotis** socialinės paramos sistema.
- Valstybės taip pat **netiesiogiai perskirsto pajamas per**:
- **subsidijų programas**,
 - **kvotas**,
 - **muitus**.
- **Viešosios išlaidos prekėms ir paslaugoms taip pat turi perskirstymo efektus**: viešojo transporto paslaugų pirkimas ir jų pardavimas pigiau darbininkams ir pensininkams, skirtumą **subsidijuojant**, padeda mažai uždirbantiems.

2.1.6 Kitos viešosios išlaidos

■ Apžvelgę valstybinius pirkimus ir transferus, turime neužmiršti, kad valstybės dar moka **palūkanas už valstybės skolą**, kurios smarkiai įsiskolinusiose šalyse sudaro kelis procentus BVP. Apie tai daugiau skaitykite makroekonomikos vadovėliuose.

2.2 Viešojo sektoriaus dydžio matavimas

■ Kadangi valstybės įtaka privačiam sektoriui priklauso nuo jos reguliavimo veiklos, mokesčių politikos ir jos išlaidų:

- **nei vienas atskiras skaičius negali būti tiksliu rodikliu**, rodančių valstybės įtaką ekonomikai;
- nepaisant to, vienas rodiklis, kurį labiausiai naudoja ekonomistai, yra **valstybės išlaidų dydis**, palyginti su bendrąją ekonomika, t.y. **BVP**.

■ XX amžiuje visame industriniame pasaulyje šis rodiklis padidėjo **nuo 10 iki 30-50%**. **Socialinės apsaugos sistemų išlaidų ir palūkanų už valstybės skolą didėjimas paaiškina didžiąją dalį šio rodiklio padidėjimo po 1950 m.** Daug vakarų valstybių vykdė didelių deficitų politiką (ypač JAV, prezidento Ronaldo Reagano valdymo metais), todėl palūkanų mokėjimai tapo dideli.

■ **Interneto burbulo** laikotarpiu (1996-2000 metais) nemažai valstybių galų gale ėmė labiau balansuoti biudžetus, bet **dėl 2008-2009 m. Didžiojo nuosmukio vėl lenda į skolas**. JAV prezidentas Billas Clintonas netgi turėjo perteklinį biudžetą XX amžiaus pabaigoje, o **Europa**

biudžetus (nesėkmingai) **balansavo siekdama makroekonominio stabilumo euro įvedimo vardan**. Priešingai, Japonija, patekusi į defliacinę spiralę, bandė valstybės išlaidų didinimu ekonomiką iš jos išvesti. **Senstančių visuomenių šalyse pastaraisiais metais imta labai nerimauti dėl būsimo sveikatos apsaugos ir socialinių išlaidų didėjimo.**

■ **Konservatyvios vyriausybės kartas nuo karto bando “sumažinti valstybę”.** Tačiau, pavyzdžiui, **nei R. Reaganui, nei abiem Bushams to nepavyko padaryti.** Viena priežasčių yra **didžiulė inercija fiskalinėse sistemose** (fiscal inertia):

- socialinių programų ekonominės **pasekmės** dažnai išskyla tik **po dešimtmečių**, dėl tokių sunkiai prognozuojamų procesų kaip senėjimas ir pan.,
- todėl vyriausybėms **erdvė diskretiškumui ir žymiems pokyčiams yra ribota.**

2.2.1 Šalių palyginimai pagal viešąsias išlaidas

■ Valdžios dalis yra mažesnė JAV, nei daugumoje kitų vakarų šalių. Atmetus santykinai dideles gynybos išlaidas, **JAV valstybės įtaka tarptautinėje perspektyvoje yra nedidelė, o Europos šalyse yra priešingai. Lietuva su savo santykinai mažu biudžetu aiškiai iškrenta iš europinės tendencijos** (žr. Lent. 2.1).

2.3 Valstybės pajamos

■ Aptarę kam valdžios išleidžia pinigus, trumpai aptarsime **kaip jos gauna pajamas sumokėti už šias išlaidas**. Valstybės renka įvairius mokesčius. Kai pajamos iš mokesčių mažesnės nei išlaidos, ji turi arba sumažinti išlaidas ar trūkstačią sumą pasiskolinti.

2.4 Mokesčių struktūra

- Išsivysčiusios šalys šiandien iš esmės remiasi penkiais pagrindiniais mokesčių tipais:
 - **gyventojų pajamų** mokesčių;
 - **socialinio draudimo** mokesčiais (payroll taxes) finansuoti socialinį draudimą ir sveikatos apsaugą;
 - įmonių **pelno** mokesčiais;
 - **pridėtinės vertės** (beveik visoms vartojimo prekėms) ir **akcizo** mokesčiais (benzinas, cigaretės, alkoholis).

- **Gyventojų pajamų ir socialinio draudimo mokesčiai dažniausiai yra didžiausi mokesčių įplaukų šaltiniai** išsivysčiusiose šalyse. Kaip ir valstybių išlaidų struktūra per paskutinius 50 metų, taip ir valstybių pajamų struktūros labai pasikeitė – **gerokai padidėjo gyventojų pajamų mokesčių ir socialinio draudimo mokesčių dalis**, o įmonių mokesčių ir maitų dalis sumažėjo. Pavyzdžiui, JAV tarp 1789 ir 1909 m., federalinė vyriausybė beveik visas pajamas gavo iš akcizų ir maitų. Socialinio draudimo mokesčiai buvo įvesti tik nuo 1935 m.

Lent. 2.1. Lietuvos valdžios sektoriaus pajamos, išlaidos ir skolinimasis, proc. BVP

	2005	2006	2007	2008	2009	2009	2010	2011
						Budget 1/	Projections	
Revenue	32,8	33,1	33,9	34,0	35,8	37,0	37,2	37,6
Revenue excluding EU grants	32,0	32,1	32,5	32,9	32,3	30,9	30,5	31,1
Tax revenue	20,0	20,7	20,9	20,9	19,4	17,7	17,5	17,9
Direct taxes	9,0	9,6	9,3	9,3	7,1	6,4	5,9	6,3
Personal income tax	6,9	6,8	6,7	6,6	4,3	4,2	4,1	4,3
Corporate income tax	2,1	2,8	2,6	2,5	2,5	1,9	1,4	1,7
Other	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Indirect taxes	11,0	11,1	11,6	11,5	12,6	11,6	11,8	11,8
VAT	7,0	7,5	8,0	7,9	6,1	7,0	7,1	7,1
Excises	2,9	2,9	2,9	3,0	3,5	3,7	3,7	3,7
Other	1,1	0,7	0,7	0,7	1,0	1,0	1,0	1,0
Social contributions	8,4	8,7	8,9	9,3	11,2	11,3	11,2	11,5
Grants	0,8	1,0	1,5	1,1	3,5	6,2	6,7	6,5
Other revenue	3,6	2,7	2,6	2,7	1,6	1,8	1,8	1,8
Total expenditure	33,3	33,6	34,9	37,2	37,8	46,1	44,4	40,6
Current spending	30,0	29,5	29,8	32,3	32,7	39,5	41,5	41,8
Compensation of employees	10,3	10,4	10,0	10,8	10,2	12,7	12,9	13,0
Goods and services	5,7	5,9	5,4	5,7	5,4	5,5	5,5	5,5
Interest payments	0,8	0,7	0,7	0,6	0,9	1,3	2,0	2,6
Foreign	0,5	0,5	0,4	0,4	0,6	0,8	1,3	1,6
Domestic	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,5	0,8	1,0
Subsidies	0,7	0,7	0,9	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5
Grants	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	1,0	1,0	1,0
Social benefits	10,4	10,2	10,9	12,8	13,9	17,1	18,0	17,8
Other expense	1,4	0,8	1,2	1,0	1,1	1,4	1,4	1,4
Capital spending	3,3	4,1	5,2	5,0	5,1	6,6	6,9	5,8
Unidentified measures (cumulative deficit-reducing)	-4,0	-3,1
Net lending (+) / borrowing (-) 2/	-0,5	-0,4	-1,0	-3,2	-2,1	-9,1	-7,2	-3,0

Table 2. Republic of Lithuania: General Government Operations, 2013–21
(ESA 2010 aggregates, in percent of GDP)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Projections								
Statement of Operations									
Revenue	32.8	34.1	34.9	34.6	34.7	34.9	35.0	35.0	35.1
Revenue excluding EU grants	30.9	31.4	33.0	32.6	32.8	32.8	33.0	33.1	33.1
Tax revenue	16.1	16.4	17.3	17.1	17.3	17.3	17.5	17.6	17.6
Direct taxes	5.0	5.1	5.5	5.5	5.5	5.6	5.6	5.7	5.7
Personal income tax	3.6	3.6	3.9	3.9	3.9	3.9	4.0	4.0	4.0
Corporate income tax	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
Indirect taxes	11.1	11.3	11.8	11.6	11.7	11.7	11.8	11.9	11.9
VAT	7.5	7.6	7.8	7.8	7.8	7.9	8.0	8.0	8.0
Excises	2.8	2.9	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1
Other	0.8	0.8	1.0	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Social contributions	11.0	11.3	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0
Grants	1.9	2.8	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Other revenue	3.8	3.7	3.7	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
Total expenditure	35.5	34.8	35.1	35.7	35.7	35.6	35.6	35.6	35.6
Current spending	32.1	31.5	31.5	32.3	32.3	32.3	32.3	32.3	32.3
Compensation of employees	9.5	9.5	9.7	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
Goods and services	4.7	4.8	5.2	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8
Interest payments	1.8	1.6	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.5
Foreign	1.5	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1
Domestic	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
Subsidies	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Grants	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
Social benefits	12.9	12.5	12.6	12.7	12.7	12.7	12.7	12.7	12.7
Other expense	2.0	2.0	1.3	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Capital spending	3.3	3.3	3.6	3.4	3.4	3.3	3.3	3.3	3.3
Net lending (+) / borrowing (-)	-2.6	-0.7	-0.2	-1.1	-0.9	-0.7	-0.6	-0.6	-0.6
Net lending (+) / borrowing (-) excl. one-offs	-2.2	-1.1	-0.5	-1.1	-0.9	-0.7	-0.6	-0.6	-0.6

Šaltinis: Tarptautinis valiutos fondas (www.imf.org)

2.5 Vietiniai mokesčiai

- **Savivaldybės dažniausiai remiasi turto mokesčiais** (JAV ir pardavimų mokesčiais, o Lietuvoje, kurioje bendrojo nekilnojamojo turto mokesčio gyventojams vis dar nėra, **dalimi gyventojų pajamų mokesčių ir centrinio biudžeto subsidijomis**).
- **Konkurencija tarp savivaldybių už investicijas neleidžia joms deleguoti įmonių pelno mokesčių rinkimo.** Valstybės, be to, teikia savivaldybių biudžetams transferus bei padeda investicijomis į infrastruktūrą, švietimą ir pan., kad išlygintų vystymosi netolygumus.

2.6 Apmokestinimo palyginimas tarp šalių

- Apmokestinimas tarp išsivysčiusių šalių skiriasi. **Daugumoje Europos šalių gyventojų pajamų mokesčiai yra mažiau svarbūs nei JAV**, o **gerokai svarbesnis** mokestis yra prekių ir paslaugų vartojimui, t.y. pridėtinės vertės mokestis (PVM). **Socialinės apsaugos mokesčiai sudaro maždaug tą pačią valstybės pajamų dalį Japonijoje, Europoje ir JAV.** (Žr. OECD statistiką, www.oecd.org).

2.7 Deficito finansavimas

- Pagrindinis valstybės išlaidų finansavimo šaltinis yra mokesčiai. Tačiau daug valstybių, ypač pastaraisiais dešimtmečiais, nuolat turėjo biudžeto deficitus, kurie finansuojami skolinantis. Įmonių, namų ūkių ar valstybių kasmetinio skolinimosi – **biudžeto deficitų** – sumos laike yra jų **skola**.
- Nei įmonės, nei namų ūkiai, nei valstybės, kurios nuolat turi biudžeto deficitus, negali skolintis be galo, ir bus priversti bankrutuoti, jei skola taps per didelė. **Dėl valstybių gebėjimo apmokestinti** ir todėl didelio potencialaus pajamų šaltinio, **jų biudžeto deficitai paprastai nesukelia tokių didelių problemų kaip didelės privačių įmonių ar žmonių skolos**. Skolintojai dažnai noriai finansuoja valstybių biudžeto deficitus, ypač jei palūkanų norma yra pakankamai didelė.
- Dėl didelių deficitų finansavimo **išsivysčiusių šalių vyriausybės tapo didelės žaidėjos tarptautinėse finansų rinkose**.
- Nominali skolos vertė kiekvienais metais didėja biudžeto deficito suma, o biudžeto perteklius sumažina skolą. Tačiau **reali skolos vertė priklauso nuo infliacijos**. Pavyzdžiui, **JAV realios skolos padidėjimas po 1980 m. buvo dramatiškas**. Didelių deficitų ir mažesnės infliacijos pasekmėje per 1980-1986 m. viešoji reali skola padvigubėjo nuo \$1 147 mlrd. 1980 m. iki \$2 264 mlrd. 1997 m. (1997 m. kainomis). Taigi, per pirmus šešis R. Reagano administracijos metus bendroji reali skola padidėjo tiek, kiek per pirmus du šalis

gyvavimo šimtmečius, apimant ir skolą, susidariusią dėl JAV dalyvavimo Antrajame pasauliniame kare finansavimo.

- Lietuva nepaveldėjo TSRS skolų, todėl valdžios skola 2008 m. pabaigoje tesudarė 15,6 proc. BVP.

2.8 Manipuliacijos biudžeto duomenimis

- Kaip pamatėme, valstybės biudžetas tik iš dalies atspindi jos dydį ir poveikį ekonominei veiklai. Dėl to **į viešojo sektoriaus statistiką ir tarptautinius palyginimus reikia žiūrėti atsargiai**. Anksčiau taip pat pamatėme, kad valstybės subsidijų ir mokesčių lengvatos gali sudaryti netikrą vaizdą ir apie viešojo sektoriaus dydį, taip pat apie išlaidų sudėtį. **Jei vyriausybė nori paslėpti subsidijų dydį, ji suteikia mokesčių lengvatą ar kreditą.**

- Kitas būdas sumažinti einamąjį deficitą yra pagreitinti avansinių mokesčių gavimą (kas priklauso mokėti sausi, priversti sumokėti gruodį), atidėti PVM grąžinimą ar padidinti baudas už mokesčių nesumokėjimą laiku.

- Bendrasis viešojo sektoriaus (bet ne deficito) dydis gali būti sumažintas įkuriant nepriklausomas agentūras ir įmones. Nėra skirtumo ar paštas yra vyriausybės departamentas ar atskira “įmonė”, gaunanti subsidijas iš išdo. Tačiau jei jis yra

departamentas, visos jo pajamos ir išlaidos bus valstybės biudžete; jei jis yra atskira įmonė, tik deficitas (skirtumas tarp jo išlaidų ir pajamų) atspindės biudžete.

■ Nors šie **triukai leidžia politikams taip parinkti statistiką, kad ji “atspindėtų” jų pažiūras**, išlaidų lygio ir struktūros pokyčiai išsivysčiusiose šalyse per paskutinį pusę amžiaus buvo tokie dideli, kad **būtų sunku nuslėpti valstybės įtakos ekonomikoje padidėjimą, pirmiausiai dėl socialinių programų.**

2.9 Pagrindinės sąvokos

Transferai (transfers)

Natūriniai transferai (transfers in-kind)

Socialinis draudimas (social insurance)

Biudžeto deficitas (budget deficit)

Valstybės skola (public debt)

2.10 Literatūra

Robert Nozick (1974), *Anarchy, State, and Utopia*, Oxford: Basil Blackwell.

Milton Friedman (1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press.

Raimondas Kuodis (2004), “*Dėl mokesčių naštos Lietuvoje*”, Socialinės politikos grupė.