

VALSTYBĖS BIUDŽETO IR BIUDŽETINIO PROCESO ISTORINIAI ASPEKTAI

Doktorantas Vaitiekus Novikevičius

Lietuvos teisės universitetas, Teisės fakultetas, Finansų ir mokesčių teisės katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 271 45 21
Elektroninis paštas fmtk@ltu.lt

Pateikta 2002 m. kovo 29 d.

Parengta spausdinti 2002 m. gruodžio 30 d.

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Baudžiamojo proceso katedros vedėjas
dr. Alvydas Barkauskas ir Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Finansų ir mokesčių teisės katedros
vedėjas dr. Algirdas Miškinis*

S a n t r a u k a

Straipsnyje nagrinėjamos biudžeto ir biudžetinio proceso atsiradimo priežastys ir sąlygos. Jame pateikiama termino „biudžetas“ atsiradimo istorija, biudžeto, kaip valstybės finansinio–teisinio plano, susiformavimas, pradedant valstybės pajamų ir išlaidų sąmatų einamiesiems metams sudarymu ir baigiant pirmųjų biudžetinių įstatymų priėmimu. Straipsnyje nemažai dėmesio skiriama Lietuvos biudžeto ir biudžetinio proceso Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje XV–XVIII a. atsiradimo bei jo problemų analizei. Drauge atskleidžiama biudžetinio proceso problematika skirtingais laikotarpiais: Lietuvai esant Rusijos imperijos sudėtyje XVIII a. pabaigoje ir XIX a., Lietuvos nepriklausomybės laikotarpiu nuo 1918 m. iki 1940 m. bei sovietų okupacijos metais.

Teisinėje literatūroje biudžetas suprantamas kaip pagrindinis valstybės ar savivaldybės centralizuoto pinigų fondo, skirto valstybės funkcijoms vykdyti, sudarymo, paskirstymo ir panaudojimo finansinis planas, kurį tvirtina atitinkamos valdžios institucijos [1, p. 17]. Toks finansinis planas įtvirtina biudžetinių santykių dalyvių teises ir pareigas.

Biudžetas yra pagrindinė kiekvienos valstybės finansų sistemos grandis. Naudodama jo lėšas valstybė paskirsto nacionalines pajamas, įgyvendina socialines reformas, daro įtaką šalies ūkio rezultatams. Bet kurioje valstybėje, net ir pereinančioje iš vienos socialinės–ekonominės formacijos į kitą, pagrindinių biudžeto sąvokos kategorijų, tokių kaip mokesčiai, skolos, išlaidos, esmė nesikeičia.

Šiandien biudžetas būtinas kiekvienai valstybei, jos valstybiniam ir visuomeniniam poreikiams užtikrinti. Jo atsiradimas ir vystymasis organiškai susijęs su pačios valstybės susiformavimu bei tolesne jos plėtra. Biudžetinių santykių formavimąsi lemia atitinkamos aplinkybės, grindžiamos tuo, kad valstybėje turi būti sutelkta dalis nacionalinių pajamų, reikalingų valstybės uždaviniams vykdyti, bei atsiradusia būtinybe skaičiuoti valstybės pajamas ir išlaidas iki planuojamų metų pradžios. Biudžetas taip pat atlieka svarbų vaidmenį reguliuojant gamybinius ekonomikos procesus. Todėl visa tai leidžia jį panaudoti kaip pagrindinį valstybės finansų politikos instrumentą.

Biudžetinį procesą galima apibrėžti kaip teisės normomis reglamentuotą valstybinės valdžios institucijų veiklą sudarant ir peržiūrint biudžetų projektus, tvirtinant ir vykdant biudžetus bei kontroliuojant jų vykdymą [2, p. 64].

Vis dėlto finansų istorija liudija, kad biudžetas buvo būdingas ne visoms valstybės vystymosi pakopoms. Daugelį metų valstybės, tarp jų ir Lietuva, visai neturėjo biudžeto. Plėtojantis mainams ir produktams virstant prekėmis pasirodo bendra žmonių tarpusavio atsiskaitymo prekė – pinigai, o susiformavus pirklių klasei – ir pirmieji metaliniai pinigai. Vals-

tybė, kuri skirtingomis formomis atsirado suirus gimininių bendruomenių santvarkai, pamažu pradeda įvesti piniginės išraiškos mokesčius ir muitus bei nustato savo išskirtinę teisę kaldinti metalines monetas. Monetų regalija – feodalų monopolinė teisė gauti pajamas iš monetų kalimo – tampa vienu iš būdų valstybei gauti atitinkamas lėšas, išleidžiant į apyvertą tam laikotarpiui būdingas nevienodo dydžio ir svorio monetas [1, p. 18].

Kuo sudėtingiau valstybei buvo surinkti dalį bendro produkto ir jį paskirstyti, tuo sunkiau buvo valdyti šį procesą. Taip valstybei atsirado būtinybė skaičiuoti savo pajamas ir išlaidas, sudaryti atskiras pajamų ir išlaidų sąmatas, kad būtų galima pagrįsti atitinkamų lėšų poreikius bei konkrečias jų panaudojimo kryptis. Didėjant metams prognozuojamų išlaidų bei jų padengimo šaltinių kiekiui taip pat daugėjo ir atskirų, nevienodų sąmatų. Siekiant galimybės teisingai apskaičiuoti savo finansinius išteklius atskiras išlaidų ir pajamų sąmatas bandoma jungti į vieną bendrą išlaidų ir pajamų sąmatą. XVII a. pabaigoje Anglijoje buvo bandyta sudaryti visuotinę, bendrą valstybės pajamų ir išlaidų sąmatą [1, p. 21]. Taip valstybė išrado finansinį planą – biudžetą. Šis procesas vyko ir kitose valstybėse.

Pats žodis „biudžetas“, kaip teigia dauguma istorijos šaltinių, yra kilęs iš senovės Prancūzijos žodžio „*bougette*“ – odinis maišiuokas. Vėliau žodį „*bougette*“ anglai perėmė iš Prancūzijoje apsigyvenusių normanų ir suteikė jam ypatingą reikšmę bei pervadino į „*budget*“ [2, p. 11]. Angliško žodžio „*budget*“ reikšmė kilusi iš tam tikrų anglų parlamento papročių. Baigdami parlamento sesiją, prieš išsiskirstydami, atstovai svarstydavo karaliui leidžiamus rinkti mokesčius. Kai parlamentas eidavo svarstyti prašomų mokesčių, išdo kancleris atidarydavo tam tikrą odinį portfelį, kuriame būdavo įdėtas prašomųjų mokesčių sąrašas. Šis išdo kanclerio veiksmas, tai yra mokesčių sąrašo išėmimas iš portfelio, buvo vadinamas biudžeto arba odinio maišelio atidarymu. Laipsniškai biudžeto vardą pradėjo įgyti nebe odinis portfelis, bet jame esantis valstybės pajamų įstatymas. Dabar biudžeto priėmimas pradeda reikšti nebe portfelio atidarymą, bet mokesčių, valstybės pajamų įstatymo projekto paskelbimą [1, p. 15]. Po kiek laiko pats terminas „*budget*“, Anglijoje įgijęs savo naująją prasmę, XIX a. pradžioje grįžta atgal į Prancūziją. Tai įvyko 1802 m., kai prancūzai pirmą kartą pavartojo terminą „*budget*“ valstybės pajamų bei išlaidų sąmatos prasme [2, p. 12].

Paties biudžeto, kaip valstybės finansinio plano, nei kilmės vieta, nei laikas nėra tiksliai žinomi. Turima duomenų, kad dar Romos imperatorius Augustas sudarydavęs pajamų bei išlaidų aktus, bet neaišku, ar tai buvo ateinančiųjų metų sąmatos, ar praėjusiųjų metų apyskaitos [3, p. 128].

Viduramžių Vakarų Europos biudžeto klausimas dar ir šiandien yra mažai nagrinėtas. Vieni finansų istorikai biudžeto pradininkais šiuo laikotarpiu laiko Anglijos ir Sicilijos normanus, kurie sudarydavo praėjusiųjų metų apyskaitas [3, p. 128]. Kiti teigia, kad biudžeto pradininke reikia laikyti Romos Kuriją, kitaip dar vadinamą „Pinigų motina“. Pastarųjų teigimu, Romos Kurija savo pajamų ir išlaidų apyskaitas pradėjo tvarkyti anksčiau už normanus. Tvarkant šios Kurijos išdą nemažai prisidėjo popiežiai: Honorius III (1216–1227), sudaręs pastovių pajamų sąrašą, Klemensas V (1305–1314) bei iš prekybininkų ir bankininkų miesto Kahoros kilęs Jonas XXII (1316–1334), kuriam Kurijos finansiniai reikalai buvo svarbesni negu žmonių sielos. Kai kurie finansų istorikai nenori sutikti su šiomis mintimis. Jie teigia, kad pačių pirmųjų Viduramžių Europos biudžeto užuomazgų reikia ieškoti ne Romos Kurijoje, bet jai priklausančiuose vienuolynuose. Vienuoliai savo stambiuose ūkiuose pildydavo tam tikras pajamų knygas, kuriose buvo registruojamos kiekvienais metais planuojamos ir nuolat grįžtančios pajamos. Vėliau šią vienuolynų praktiką pradėta įgyvendinti jau ir pačios Kurijos sąskaityboje. Taip pat manoma, kad būsimieji valdovų administratoriai, Romos Kurijoje mokydavęsi finansų valdymo meno, tik įsisąmoninę vienuolių sąskaitybos sistemą pradėdavo sudarinėti pirmąsias planuojamų pajamų ir numatomų išlaidų sąmatas. Tokioms sąmatoms atsirasti buvo reikalingos trys sąlygos: 1) pinigų ūkis; 2) tobula skaičiavimo technika; 3) viešųjų kasų bei viešosios atskaitomybės centralizacija [4, p. 90]. Tačiau šiomis sąlygomis susikūrusiai pajamų ir išlaidų sąmatai tapti šiuolaikinės teise grindžiamos valstybės biudžetu reikėjo daug laiko.

Šiuolaikinis biudžetas, tikrąja šio žodžio prasme, anksčiausiai atsirado Anglijoje. Seniausi anglų dokumentai skelbia biudžetines krašto teises, draudžiančias rinkti tokius mo-

kesčius, kurie nėra leisti pačių žmonių atstovų (parlamento). Išėities taškas buvo tai, kad numatomas rinkti mokesčiai turėjo būti patvirtinamas mokesčių mokėtojų atstovų. Tik įsisąmoninus šią nuostatą, o tai sunkiai sekėsi, mokesčių mokėtojų atstovai pradėjo įrodinėti, kad teisė balsuoti už atitinkamų mokesčių įvedimą suponuoja ir teisę stebėti surinktų lėšų panaudojimą bei svarstyti jų (mokesčių ir išlaidų) reikalingumą. Pasak anglų istoriko ir politiko McAulay (1800–1859), „tos teisės yra tokios senos, kad niekas negali nurodyti jų kilmės. Tas teises mes randame visuose mūsų senuose ir garbinguose statutuose ir, svarbiausia, tos teisės jau prieš keturis šimtus metų yra įrašytos visų anglų širdyse“ [4, p. 91]. 1689 m. pasirašoma teisių deklaracija, laiduojanti anglų tautos biudžetines teises. Pagal jos nuostatas asmeniniai karaliaus turtai buvo atskirti nuo valstybinių lėšų, valstybės pajamų surinkimo ir jų panaudojimo priežiūros teisė buvo palikta parlamentui. Buvo nustatyta anglų parlamento teisė kiekvienais metais peržiūrėti ir tvirtinti valstybės pajamas bei išlaidas [5, p. 376].

Tokį patį biudžetinių teisių įgyvendinimo etapą praėjo ir prancūzai. Skirtingai nei Anglijoje, daugiau kaip pusantro šimto metų, nuo 1614 m. iki 1789 m., Prancūzijos luomų atstovai nebuvo šaukiami, o biudžetines teises buvo pradėjęs savintis Prancūzijos Parlamentas bei šalį valdę karaliai, kurie rinko mokesčius vien savo autoritetu. Tačiau pati tauta buvo įsitikinusi, kad mokesčiai negali būti įvesti be pačių mokesčių mokėtojų sutikimo. Tokią mintį XVIII a. išreiškė ir prancūzų mokslininkai Ž. Ruso, Raynolas, Monteskjė, pagrindine tautos teise laikę teisę nustatyti valstybės pajamas ir išlaidas [4, p. 94]. Tik 1789 m., susirinkus tautos atstovams (luomų atstovams), buvo priimtas biudžeto įstatymas, kurio pagrindinėmis nuostatomis tebegyvena ir šiandieninė Prancūzija. Šis įstatymas skelbia, kad leisti rinkti mokesčius gali tik tautos atstovybė, kuriai už visas padarytas išlaidas atsakinga vykdomoji valdžia. Tačiau kurį laiką dėl šalies biudžeto klausimų tarp luomų atstovų ir karaliaus rūmų dar kildavo nesusipratimų, kol 1793 m. karaliui Liudvikui XVI nebuvo įvykdyta mirties bausmė.

XVIII a. pabaigoje–XIX a. pradžioje praktiškai visos Europos valstybės turėjo savo biudžetus, kuriuose buvo numatytos einamųjų metų pajamos ir išlaidos. Tačiau reikėtų pabrėžti, kad daugelyje valstybių (Anglijoje, Prancūzijoje, Rusijoje) pirmieji biudžetai buvo griežtai įslaptinti. Prancūzijoje XIX a. antroje pusėje egzistavo įstatymai, draudę aptarinėti valstybės finansinę veiklą ar įvairiais būdais teikti duomenis apie jos biudžetą. Už tokią veiklą buvo numatyta netgi mirties bausmė [1, p. 18].

Dabar atkreipsime dėmesį į kai kuriuos istorinius Lietuvos biudžeto evoliucijos aspektus.

Kada atsirado biudžetas Lietuvoje, tiksliai neaišku. Kartais biudžeto užuomazga siejama su XV a. Lietuvos didikų kunigaikščių reikalautomis pajamų ir išlaidų sąmatomis, vadinamomis „Skaičiumi“ [6, p. 81]. Tuo tarpu garsus lietuvių finansininkas V. Jurgutis nesutinka su tokia nuomone. Jis abejoja, ar Lietuvoje iki XVIII a. buvo biudžetas, nebent jo užuomazga būtų galima laikyti 1717 m. sudarytą kariuomenės sąmatą. Tačiau galime su juo ir nesutikti, jeigu biudžetu laikysime tam tikram laikotarpiui numatytą pajamų ir išlaidų sąmatą. Tokiu atveju prie biudžeto būtų galima priskirti ir jam savo prasme artimas valstybės išdo sąmatas, nes, kaip žinome, pats terminas „biudžetas“ finansų istorijoje atsirado žymiai vėliau. Išdas suprantamas kaip pinigų ir kitų materialinių vertybių saugykla. Seniau išdo buvo vadinamos valstybės lėšos, pinigų kasa, taip pat išlaidos [3, p. 129].

Jau XV–XVI a. didieji kunigaikščiai iš sričių valdytojų reikalaudavo teritorinių sąmatų. Tačiau itin susirūpinta provizorinėmis pajamų ir išlaidų sąmatomis buvo tik Karalienės Bonos ir Stepono Batoro laikais (1576–1586). Tai visų pirma buvo susiję su piniginių mokesčių įsivyravimu bei siekimu geriau tvarkyti šalies finansinius reikalus. Steponas Batoras nustatė valstybės pajamų ir išlaidų projekto sudarymo, peržiūrėjimo ir tvirtinimo tvarką, t. y. išdo proceso pagrindus. Tai būtų galima laikyti biudžetinio proceso užuomazga Lietuvoje. Valstybės pajamų ir išlaidų plano projektą turėjo sudaryti iš senatorių ir Seimo atstovų renkama komisija, kuri turėjo pati svarstyti šį projektą. Galutinai peržiūrėtas sąmatos projektas buvo pateikiamas Seimui, kuris, atsižvelgdamas į pataisas, jį ir priimdavo [6, p. 82]. Pagrindinis trūkumas sudarant ir svarstant Valstybės pajamų ir išlaidų plano projektą buvo objektyvumo stoka, kadangi ta pati komisija turėjo teisę jį ir sudaryti, ir svarstyti.

Seimas taip pat tvirtindavo ir valstybės pajamų bei išlaidų sąmatos įvykdymo apyskaitą, kurią sudarydavo išdininkas. Tuometinė Lietuvos Didžioji Kunigaikštystė neturėjo bendros išdo kasos, nes į valstybės išdą patekdavo ne visos numatytos pajamos. Dalis jų bajorų reikalavimu buvo paliekama pavietuose [7, p. 22]. Visa tai silpnino centralizuotos valstybės finansinį, karinį ir politinį pajėgumą bei ribojo šalies valdovo veiklą.

Iki XV a. valstybės finansams bendrai vadovavo Lietuvos didysis kunigaikštis, padedamas savo tarybos. Jis nustatydavo valstybines finansines prievoles, rūpinosi jų vykdymu, valstybės išteklių panaudojimu bei finansų kontrole.

Ilgą laiką LDK valstybinis išdas vadinosi valdovo išdu, nors valdovas jo nevaldė nei faktiškai, nei teisiškai. Pagal 1492 m. privilegiją valstybės pajamas ir išlaidas kontroliavo Didžiojo kunigaikščio taryba, o Lietuvos didžiojo kunigaikščio finansinės teisės juridškai buvo neribotos [8, p. 10]. Buvo įsteigti du valstybės pareigūnų etatai, t. y. žemės išdininko, tvarkančio bendrą valstybės išdą, ir kiemo išdininko, kuriam buvo pavesta tvarkyti valstybės valdovo pajamas ir išlaidas [9, p. 262]. Tačiau formaliai valdovo asmeninis išdas dar nebuvo atskirtas nuo valstybės, ir tai labai piktino visą bajoriją. Tik 1588 m., valdant Zigmantui Vazai, didžiojo kunigaikščio išdas buvo atskirtas nuo valstybės išdo. Taip valdovo finansinė galia buvo labai apribota ir nustatyta, kokios pajamos priklausė asmeniniam jo išdui. Valdant Vazoms LDK išdas buvo visiškai apleistas, pajamos buvo skurdžios ir negalėjo padengti būtinų išlaidų. Tuo tarpu bajorija gyveno aukso amžių ir retai siūlė stiprinti išdą, apeliuodama į sunkią savo valstiečių bei jų pačių padėtį, nenorėdama stipraus valstybės išdo, o kartu ir didesnės valdovo galios [10, p. 6–7]. Valstybės išdo nestiprino ir bajorams suteiktos mokesstinės privilegijos, išdo išekvojimas arba dalies surinktų mokesčių pasisavinimas.

Ponų taryba, pakeitusi didžiojo kunigaikščio tarybą, nuo XV a. vidurio faktiškai tapo XV–XVI a. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės vyriausybe, šalies vykdomąja valdžia. Ji kartu su didžiuoju kunigaikščiu leisdavo įstatymus. Šiai tarybai priklausė katalikų vyskupai, sričių valdytojai, vietininkai, kiek vėliau ir išdininkas bei kancleris [11, p. 21–22].

Ypač svarbus valdant ir organizuojant valstybės finansus, be Ponų tarybos, buvo Seimas, atsiradęs XV a. antrojoje pusėje. Seimas, kurį sudarė Senatas – aukštieji ir atstovų rūmai – buvo LDK ir vėlesnės Žečpospolitos aukščiausioji įstatymų leidimo ir valstybės valdymo institucija, veikusi XVI–XVIII a. Karaliaus pirmininkaujamas Senatas svarstė įvairius įstatymų projektus, taip pat ir finansinius. Po 1564–1566 m. teismų ir administracijos reformų Seimas tapo įstatymų leidimo ir valstybinės valdžios organu. Bajorams buvo labai svarbu, kad Seimas nepakeistų jų finansinių privilegijų ir nepaskirtų kokių nors naujų prievolių. Todėl jie į Seimą renkamus savo atstovus įgaliodavo neįvesti, nenustatyti jokių mokesčių. Bajorai atsisakydami mokėti mokesčius dažnai siekdavo mokesčių naštą uždėti kitiems gyventojams, pirmiausia miestiečiams ir žydams [12, p. 341]. Nereikia pamiršti ir *liberum veto*, kai vienas Seimo atstovas formaliai galėjo užprotestuoti kiekvieną jam nepatikusį Seimo nutarimą. Šis liūdnai pagarsėjęs *liberum veto* buvo panaikintas tik XVIII a. pabaigoje ketverių metų (1788–1792) Seimo reforma, kuri numatė, kad visi klausimai seimuose ir seimeliuose turi būti sprendžiami demokratiškai, balsų dauguma [9, p. 272].

Po Liublino unijos LDK išsaugojo savo atskirą išdą, ir tai stiprino mūsų valstybės savarankiškumą. Atskiras LDK išdas išsilaikė iki XVIII a. pabaigos, kol ketverių metų (1788–1792) Seimas sujungė Lenkijos ir Lietuvos išdus [6, p. 83]. Itin svarbi valstybės išdo problema buvo jo pajamų ir išlaidų suderinimas, ypač karo metais. Pagrindinė to laikotarpio valstybės išdo nesuderinamumo priežastis – skeptiškas bajorijos požiūris į valstybės išdo reikalus bei neribota jos valdžia. LDK išdo apimčiai neigiamos įtakos turėjo karų sunaikintas ūkis, maras, XVIII a. pradžioje nusinešęs trečdalis šalies gyventojų, 1769 m. prasidėję vidaus karai tarp atskirų didikų grupių, rusų kariuomenės šeiminkavimas šalyje. Įdomu tai, kad tuometinis valstybės biudžetas buvo mažesnis už kai kurių didikų (Radvilų, Chreptavičių, Sapiegų ir kt.) pajamas [8, p. 117]. Dėl tokio apsilaidavimo LDK prarado daug žemių bei savo galią, o 1795 m. neteko suvereniteto ir finansų.

Patekusi į rusų vergiją, Lietuva prarado visas biudžetines teises, nes tuo metu jų neturėjo ir pati Rusija, o carams šie klausimai visai nerūpėjo.

1802 m. rugsėjo 8 d. rusų imperatoriaus Aleksandro I potvarkiu „Dėl ministerijų įkūrimo“ Rusijoje buvo įdiegta valstybės valdymo ministerijų pagrindu sistema. Taip pat buvo įkurta Finansų ministerija, įpareigota kasmet remdamasi ministerijų sąmatomis sudaryti pajamų ir išlaidų paraiškas. Nuo 1803 m. buvo pradėti sudarinėti kasmečiai valstybiniai biudžetai, atspindintys ministerijų pajamų ir išlaidų sąmatas [13, p. 31].

Pagrindinis Finansų ministerijos uždavinys buvo tvarkyti biudžetinį ūkį, kadangi šalies biudžetas dažnai būdavo deficitinis. Vienas pirmųjų šią problemą stengėsi išspręsti rusų Valstybės tarybos sekretorius M. M. Speranskis. Jis parengė finansinių reformų programą, kurią 1810 m. išdėstė savo moksliniame veikale „Finansų planas“. M. M. Speranskis siūlė valstybės biudžetui suteikti teisinį pobūdį, pirmasis pateikė pajamų klasifikaciją bei teigė, kad pajamos turi atitikti išlaidas (subalansuotas) [13, p. 32]. Reikėtų pažymėti, kad jo idėjos turėjo didelės įtakos tiek bendrai finansų plėtrai, tiek pačios Rusijos finansų sistemai kurti ir tobulinti.

Vėliau Rusiją valdęs Aleksandras II (1855–1881) norėjo sutvarkyti šalies biudžetą pagal Vakarų Europos valstybių pavyzdžius. 1858 m. atsižvelgiant į kitų šalių praktiką prie Valstybės kontrolės įkurta sąmatų sudarymo, kasos ir revizijos parengimo taisyklių komisija. Iki 1862 m. biudžetinė teisė teisės normų prasme neegzistavo. Priimti biudžetai niekur nepublikuoti, laikyti valstybės paslaptimi. Ir tik 1862 m. buvo patvirtintos „Pagrindinės valstybės paraiškų ir ministerijų finansinių sąmatų, jų tvarkymo, sudarymo, peržiūrėjimo, tvirtinimo ir vykdymo taisyklės“, trumpiau vadinamos „Bendrosiomis sąmatinėmis taisyklėmis“ [1, p. 62]. Galima tvirtinti, kad būtent nuo šių taisyklių patvirtinimo prasidėjo Rusijos, taip pat ir to laikotarpio Lietuvos biudžetinė teisė. Šiose taisyklėse buvo įtvirtintos trys pagrindinės nuostatos: 1) valstybės paraiška – tai visos valstybės pajamos ir išlaidos, išskyrus specialios paskirties lėšas bei šalies išdui nepriklausančias sumas; 2) visos valstybės pajamos, kaupiamos Finansų ministerijos kasose; 3) pajamos ir išlaidas tikrina nepriklausomi valstybės kontrolės pareigūnai pagal originalius dokumentus. Pagal šias taisykles visos ministerijų sąmatos vienu metu atitinkamai buvo pateikiamos Finansų ministerijai, valstybės kontrolieriui ir Valstybės tarybai. Finansų ministerija ir valstybės kontrolierius patikrindavo gautų sąmatų atitiktį galiojusiems įstatymams. Tuomet Finansų ministerija parengdavo bendrą biudžeto projektą ir teikdavo Valstybės tarybai, o pastaroji jį apsvarsčiusi teikdavo tvirtinti šalies vadovui. Vėliau šis projektas būdavo publikuojamas atitinkamuose leidiniuose [1, p. 70]. Įdomu tai, kad pirmą kartą rusų biudžetas buvo viešai paskelbtas ne savo šalies gyventojams, bet užsienio valstybėms. Tai buvo padaryta Rusijos kreditingumui užsienyje stiprinti.

Svarbus etapas tobulinant ikirevoliucinės Rusijos biudžetinį procesą susijęs su pirmosios Valstybės Dūmos išrinkimu 1906 m. Tais pačiais metais buvo priimtos taisyklės „Dėl Valstybės pajamų ir išlaidų paraiškos svarstymo tvarkos“, nustatančios biudžeto peržiūrėjimo tvarką Valstybės Dūmoje ir Valstybės taryboje. Pagal šias taisykles visi biudžeto kreditai (asignavimai) skirstomi į tris dalis: 1) kreditai, nepriklausantys įstatymus leidžiančioms institucijoms svarstyti ir mažinti; 2) kreditai, grindžiami veikiančiais įstatymais; 3) kreditai, galimi laisvai svarstyti. Svarstant pastaruosius buvo apribotos įstatymų leidėjo teisės. Jis neturėjo teisės įtraukti į pajamų ir išlaidų paraišką naujų reikalavimų, o tik sumažinti arba padidinti skirtus asignavimus. Šiuo atžvilgiu Valstybės Dūma buvo už biudžetinių teisių padidinimą, o Valstybės taryba – prieš [13, p. 42].

Tačiau visi anksčiau minėti Rusijos biudžeto įstatymai ir įvairios taisyklės buvo sunkiai pritaikomi Lietuvoje dėl visiškai skirtingų šalies ūkio sąlygų, pasikeitusios administracijos struktūros ir naujos politinės santvarkos.

Po Pirmojo pasaulinio karo, 1918 m. susikūrus Lietuvos Respublikai, susidarė palankios sąlygos ūkiui plėtoti. Tačiau pirmaisiais nepriklausomybės metais (1918–1926) vyravo politinės nepriklausomybės euforija, vyko aštrios skirtingų partijų ir grupių politinės diskusijos, aiškinantis Lietuvos ateities kelio gaires.

Ilgą laiką Lietuvoje, tiek iki Steigiamojo Seimo, tiek jo laikais pasigendama biudžetinių įstatymų. 1919 m. balandžio 4 d. trečiuoju skaitymu Lietuvos valstybės taryba, kol Steigiamasis Seimas apsispręs dėl Lietuvos Valstybės valdymo formos ir konstitucijos, priėmė Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos Pamatinius Dėsnius. Jie nustatė valstybės Prezi-

dento, Valstybės Tarybos, Ministrų Kabineto, Valstybės kontrolės kompetenciją. Ten konkrečiai nėra užsiminta apie šalies biudžetą, bet 34–ajame paragrafe, kuriame kalbama apie valstybės kontrolę, užsiminta apie Valstybės kontrolės vykdomą valstybės pajamų, išlaidų ir kitokio valstybės turto saugojimo priežiūrą [15, p. 4]. 1922 m. rugpjūčio 1 d. Steigiamasis Seimas priėmė Lietuvos valstybės Konstituciją, kurios 29–ajame paragrafe teigiama, kad Valstybės biudžetas ir jo vykdymas yra tvirtinami Seimo [15, p. 9]. Tik 1925 m. sudaromas pirmasis Valstybės biudžeto įstatymo projektas, priimtas tais pačiais metais spalio 23 d. po dviejų skaitymų. Tačiau jau trečiajame Seime 1926 m. lapkričio 12 d. pateikiamas svarstyti šiek tiek pakeistas Valstybės biudžeto įstatymo projektas. Jame žymiai praplėsti biudžeto priėmimo, vykdymo ir įvykdymo skyriai, susiaurinti nuostatai dėl biudžeto parengimo. Šis biudžeto įstatymo projektas kaip ir pirmasis tesulaukė dviejų skaitymų, todėl abu biudžeto įstatymo projektai ir liko tik projektai, neturintys juridinės galios, nors jais ir buvo vadovaujama. Jie turėjo palyginti gerą biudžeto projekto sudarymo ir jo priėmimo dalį, tačiau visai neturėjo biudžeto atskaitomybės, teisminės biudžeto kontrolės (ko nėra ir dabartiniuose biudžeto įstatymuose), jo apyskaitų sudarymo ir tvirtinimo bei kasų santvarkos teisės normų [14, p. 35]. Nors 1926 m. buvo priimtas kontrolės įstatymas, tačiau jis neužpildė visų su biudžeto kontrole susijusių spragų.

Bene didžiausią galią rengiant, svarstant ir vykdant biudžetą turėjo tuometiniai finansų ministrai. Dar 1925 m. biudžeto projekte buvo nustatyta, kad už šalies biudžeto sudarymą atsakingas finansų ministras. Tai pasireiškė sudarant provizorines atskirų žinybų išlaidų sąmatas. 17–ajame paragrafe numatyta, kad „finansų ministras praneša spėjamas išlaidų sumas, kurias bus galima paskirti ateinančiais metais atskiroms valdyboms ir ministerijoms, skaitantis su valstybės išdo išmokėjimo pajėgomis“. Ši projekto nuostata reiškia, kad valstybinės žinybos sudarydamos savo pajamų ir išlaidų sąmatas turi vadovautis finansų ministro nustatytomis finansinių lėšų sumomis. Taip pat labai svarbi šio projekto 4–ojo paragrafo nuostata, skelbianti, kad kiekviena biudžeto pozicija turi būti paremta įstatymu. Neatidėliotiems reikalams Ministrų Kabineto numatomos, bet įstatymais, statutais ar etatais neparemtos atskirų sričių išlaidos gali būti įtrauktos į išlaidų sąmatą ir vykdomos finansų ministrui sutikus [14, p. 45]. Tai reiškia, kad kai sudarant biudžetą nėra įstatymų, kuriais galėtų vadovautis atitinkamų ministerijų vadovai, reikalaujami lėšų, finansų ministras gali argumentuotai riboti visą Ministrų kabineto programos vykdymą. Tai taip pat susiję su 1925 m. bei 1926 m. biudžeto projektų nuostata, kad finansų ministras galutinai ruošdamas valstybės biudžeto projektą ir lygindamas ministerijų išlaidas su Valstybės Išdo išmokėjimo pajėgumu turi teisę perskirstyti arba mažinti kiekvieną įstatymais neparemtą išlaidų sumą, apie tai pranešdamas atitinkamam ministrui ir valstybės kontrolieriui. Nors Ministrų kabinetas svarstydamas savo posėdyje finansų ministro parengtą šalies biudžeto projektą galėjo viską nutarti balsų dauguma, išskyrus aptartą 4–ojo paragrafo apribojimą (tai numatyta ir 1928 m. Konstitucijoje) [15, p. 14–20], galime daryti išvadą, kad finansų ministras, turėdamas plačiausius įgaliojimus, galėjo kiekvienu atveju protestuoti prieš savo sudaryto biudžeto projekto ar atskirų dalių keitimą, tai pagrįsdamas realiais finansiniais argumentais (ekonominiu krašto pajėgumu ir pan.).

Gana plačius įgaliojimus finansų ministras turėjo ir vykdant biudžetą. Remdamasis 1926 m. biudžeto projekto 32–uoju paragrafu finansų ministras galėjo reikalauti, kad atitinkamos valstybinės institucijos pristatytų būsimo mėnesio išlaidų sąmatą, nors priimtu biudžetu jau ir būtų leisti kreditai (skirti asignavimai). Atsižvelgdamas į išdo mokėjimo pajėgumą finansų ministras galėjo reguliuoti sumų išmokėjimą, nesvarbu, ar tos lėšos yra biudžeto leistos [12, p. 50]. Skirtingai nei Lietuvoje, Prancūzijoje įstatymo taip pat ir biudžeto iniciatyvos ir jų keitimo teisę turėjo Parlamentas. Biudžeto projektas buvo rengiamas ir svarstomas Finansų komisijoje, užėmusioje reikšmingą vietą abiejuose Parlamento rūmuose. Faktiškai Komisijos pirmininkas ar referentas patikrintą biudžetą teikė Parlamentui bei turėjo didesnes galias negu finansų ministras, kuris galėjo būti pašauktas į ją arba ne [4, p. 134]. Tuo tarpu Anglijoje už biudžeto parengimą ir vykdymą buvo atsakingas išdo kancleris. Jis turėdamas geriausių finansininkų štabą biudžeto priėmimo dieną pasiūlydavo Parlamento rūmams

priimti visus svarbiausius mokesčių pakeitimus bei naujas biudžeto subalansavimo priemones. Tai Parlamentas paprastai darydavo tą pačią dieną [5, p. 378].

Pradedant nagrinėti to laikotarpio Lietuvos Seimo vaidmenį rengiant, svarstant, tvirtinant, vykdant šalies biudžetą, reikėtų paminėti, kad to meto Lietuvos Seimo veikla šalies finansiniuose reikaluose buvo ribota. Remiantis 1922 m. Konstitucija galima daryti išvadą, jog Lietuvos biudžetas tikrai buvo vyriausybės aktas, tvirtinamas Seimo. Priimdamas 1922 m. Seimo statutą jis pats apribojo savo finansines teises. Jame nustatyta, kad jeigu Seimas norėtų padidinti Ministrų kabineto pasiūlytas išlaidas, tas pasiūlymas turėtų būti apsvarstytas pastarojo, atitinkamų Seimo narių ir priimtas kvalifikuotos Seimo narių daugumos. Svarstydamas valstybės išlaidų sąmatą ar lėšų skyrimą naujoms išlaidoms Seimas negalėjo keisti pateiktos išlaidų sąmatos ribų [15, p. 55]. 1925 m. biudžeto įstatymo projekto 9 straipsnyje numatyta, kad Seimas atsisako daryti įtaką biudžeto lėšų paskirstymui, nes biudžeto pajamų ir išlaidų klasifikaciją nustato finansų ministras kartu su Valstybės kontrolieriumi. Pagal tą patį projektą Seimas tik tikrina ir tvirtina valstybės biudžetą [5, p. 53]. Seimui faktiškai priklausė biudžeto kontrolė, bet ne iniciatyvos teisė.

1936 m. buvo priimtas naujas Seimo statutas, nustatęs, kad biudžetą ir biudžeto vykdymo apyskaitą, jei kitaip nenumatyta 102 ir 103 straipsniuose, Seimas tvirtina ta pačia tvarka, kuri yra nustatyta Ministrų kabineto siūlomiesiems įstatymams priimti (101 str.). Biudžeto projektą kaip ir kitus įstatymų projektus svarsto atitinkama komisija ir su atstovų pastabomis siunčia Ministrų kabinetui. Komisija savo darbus turi baigti per 15 dienų, nebent Seimo Prezidiumas pasiūlytų kitaip. Gavusi Ministrų kabineto projektą komisija 10 dienų laikotarpiu jį apsvarsto ir motyvuodama savo priimtą sprendimą siunčia Seimo pirmininkui, kuris pateiktą įstatymo projektą įrašo į Seimo darbotvarkę. Vėliau, po tam tikrų procedūrų, buvo balsuojama už visą biudžeto įstatymo projektą iš karto, neatsižvelgiant į tai, ar biudžetas buvo tvirtinamas, ar ne [15, p. 90]. Seimo statute neužsimenama, ar biudžeto komisijos nariai ir visi kiti atstovai, teikę pastabas dėl biudžeto, gali siūlyti didesnes išlaidas nei buvo numatyta Ministrų kabinetu.

Svarbu ir tai, jog 1938 m. buvo priimta nauja Lietuvos Konstitucija. Pagal šią Konstituciją Seimas, svarstydamas Ministrų Tarybos sudarytą biudžeto projektą, galėjo didinti išlaidas tik įstatymu nustatęs naujas pajamas joms padengti. Išlaidų, nustatytų įstatymais arba sutartimis, Seimas visai negalėjo mažinti. Respublikos Prezidento biudžetinės teisės buvo žymiai didesnės negu Seimo. Seimas tik priimdavo biudžeto projektą, o jį tvirtindavo Prezidentas (Konstitucijos 115 str.). Pagal 117 straipsnį, kai Seimo nėra arba jeigu Seimas iki rudens sesijos pabaigos nepriima biudžeto įstatymo projekto ir Respublikos Prezidentas nešaukia nepaprastosios Seimo sesijos biudžeto projektui svarstyti, Ministrų Taryba galėdavo pristatyti tvirtinti biudžeto projektą tiesiog Prezidentui [15, p. 9]. Ji suteikė šalies Prezidentui ir jo skiriamai Ministrų Tarybai didesnes teises biudžeto srityje negu Seimui.

1940 m. rugpjūčio 3 d. Lietuva buvo pajungta okupaciniam TSRS režimui. Patekus į Tarybų Sąjungos sudėtį nuo pirmųjų egzistavimo joje dienų buvo pertvarkoma visa socialinė–ekonominė sfera. Buvo priimta daugybė naujų įstatymų, taip pat ir konstitucija, griežtai reguliavusių visas visuomeninio gyvenimo sritis. Taip buvo sunaikintas visas ankstesnis tautos įdirbis valstybės finansų srityje.

Okupacijos metu Lietuvos biudžetas kartu su kitų sąjunginių respublikų biudžetais priklausė TSRS centralizuotam valstybiniam biudžetui, kuris buvo tiesiogiai pavaldus Sąjunginės vyriausybės žiniai. Per šį sąjunginį biudžetą sąjunginėms respublikoms buvo paskirstomos finansinių išteklių dalys [16, p. 21]. TSRS ir sąjunginių respublikų, taip pat ir Lietuvos Aukščiausiųjų Tarybų išrinktos biudžeto komisijos, iš anksto išnagrinėjusios sudarytus biudžetų projektus, detalai susipažinusios su visais biudžeto pajamų bei išlaidų apskaičiavimais, siūlydavo taryboms atitinkamai pakeisti biudžetų pajamas bei išlaidas. Kiekvienas deputatas turėjo teisę siūlyti pakeisti biudžeto pajamas ir išlaidas bei išlaidų paskirtį [17, p. 4–5].

Kiekviena sąjunginė respublika turėjo savo valstybinį biudžetą, kurį tvirtindavo sąjunginės respublikos Aukščiausioji Taryba (toliau – AT).

Pagrindiniai biudžetinių teisių šaltiniai buvo TSRS ir sąjunginių respublikų konstitucijos (Lietuvoje – 1940 m. LTSR, 1977 m. LTSR ir 1978 m. LTSR konstitucijos) bei 1959 m. TSRS ir sąjunginių respublikų biudžetinių teisių įstatymas.

1940 m. TSRS Konstitucijos 14 straipsniu aukščiausios TSRS valstybinės valdžios ir valstybinio valdymo institucijoms buvo pavesta tvirtinti TSRS valstybinį biudžetą ir jo vykdymo apyskaitą, nustatyti mokesčius ir pajamas, skirtas sąjunginiams ir sąjunginių respublikų valstybiniams biudžetams sudaryti. TSRS AT tvirtindavo valstybinį ūkio planą, kuriuo vadovaujantis buvo sudaromas TSRS biudžetas. Pagal TSRS Konstitucijos 68 straipsnį TSRS valstybinį biudžetą vykdo TSRS Ministrų Taryba per TSRS Finansų ministeriją, TSRS ministerijas bei žinybas ir sąjunginių respublikų Ministrų Tarybas. Pagal TSRS ir sąjunginių respublikų biudžetinių teisių įstatymą TSRS Ministrų Taryba nustatydavo Tarybų Sąjungos valstybinio biudžeto projekto sudarymo tvarką ir terminus, svarstydavo sudarytą biudžeto projektą ir pateikdavo jį TSRS AT tvirtinti. Prieš tvirtinimą jį svarstydavo Sąjungos Tarybos ir Tautybių Tarybos Biudžeto komisijos [18, p. 31].

TSRS AT svarstydavo TSRS valstybinį biudžetą pagal TSRS Ministrų Tarybos pranešimą ir Sąjungos Tarybos bei Tautybių Tarybos Biudžeto komisijų nuomones, atsižvelgdama ir į AT deputatų pasiūlymus, pateiktus svarstant biudžetą.

Sąjunginių respublikų valstybinį biudžetą ir jo vykdymo apyskaitą tvirtindavo sąjunginių respublikų Aukščiausiosios Tarybos atskiru įstatyminiu aktu. Be to, sąjunginių respublikų AT tvirtindamos respublikos valstybinį biudžetą galėjo padidinti bendrą pajamų ir išlaidų sumą. Tačiau jos negalėjo pakeisti TSRS AT patvirtintų atskaitymų iš bendrų sąjungos valstybinių mokesčių ir pajamų dydžių [17, p. 47]. Sąjunginių respublikų valstybinio biudžeto pajamų ir išlaidų paskirstymas respublikiniams biudžetams priklausė sąjunginių respublikų kompetencijai.

Pagal 1940 m. LTSR Konstituciją už šalies biudžeto sudarymą buvo atsakinga LTSR Liaudies Komisarų Taryba, kuri jį pateikdavo tvirtinti LTSR AT. Prieš tai Aukščiausioji Taryba išrinkdavo Biudžeto komisiją, kuri pranešdavo savo išvadas dėl LTSR valstybės biudžeto. Tačiau ši komisija buvo ne nuolatinė, o buvo sudaroma kiekvienais metais, kai reikėjo priimti šalies biudžetą [19, p. 105]. 1977 m. priėmus naują konstituciją nebeliko ankstesnės LTSR Liaudies Komisarų Tarybos. Vietoj jos buvo įsteigta LTSR Ministrų Taryba, kuriai buvo pavesta rengti valstybės biudžetą bei teikti LTSR AT biudžeto įvykdymo apyskaitą. Ta pati nuostata išliko ir 1978 m. priimtoje LTSR Konstitucijoje.

Jei patvirtinus TSRS valstybinį biudžetą buvo priimami TSRS įstatymai arba TSRS Ministrų Tarybos nutarimai, kuriais buvo padidinamos sąjunginių respublikų valstybinių biudžetų išlaidos arba sumažinamos pajamos, pastariesiems būdavo pridėdama lėšų iš sąjunginio biudžeto. Jeigu sąjunginių respublikų valstybinių biudžetų išlaidos būdavo sumažinamos arba pajamos padidinamos, tai atitinkamos sumos būdavo perduodamos į sąjunginį biudžetą [17, p. 43]. Tai yra vienas iš teigiamų to laikotarpio biudžetinio proceso bruožų, leidusių geriau derinti biudžeto pajamas ir išlaidas.

Išvados

Dauguma darbų biudžeto tema, išleistų sovietinėje Lietuvoje, yra menkos istorinės vertės. Visose valstybės gyvenimo srityse uoliai ir sistemingai buvo vykdoma sovietų propaganda, tai nepaliko nuošaly ir biudžeto. Buvo bandoma valstybės ir jos finansų valdymą pateikti kaip nepriekaištingą, jaučiama objektyvios nuomonės stoka.

Apibendrinami biudžeto ir biudžetinio proceso raidą galime teigti, kad šis finansų teisės institutas itin svarbus kiekvienos valstybės gyvavimui. Netinkamas valstybės finansų valdymas gali lemti net ir pačių galingiausių valstybių žlugimą. Formuojant šalies finansus taip pat labai aktuali darni atitinkamų valdžios institucijų veikla, jų tarpusavio bendradarbiavimas. Kaip rodo istorija, tarp atskirų valstybės valdymo sistemos grandžių nesant sutarimo dėl finansų ūkio, priimant prieštarigus teisės aktus, daroma labai neigiama įtaka šalies socialinei–ekonominei politikai. Pavyzdys būtų Lietuvos Didžioji Kunigaikštystė, kada vykdomajai valdžiai – Ponų Tarybai kartu su bajorija ignoruojant šalies valdovą, Seimą, priimant sau

naudingus sprendimus, šalis visiškai sunyko. Tą patį galima pasakyti ir apie Lietuvos nepriklausomybės laikotarpį nuo 1918 m. iki 1940 m., kai finansų ministras buvo pas svarbiausias formuojant ir vykdant valstybės biudžetą. Nesutikdamas su Seimo bei Ministrų Tarybos nuostatomis, susijusiomis su šalies biudžetu, galėjo užprotestuoti sudaryto biudžeto projekto ar atskirų jo dalių keitimą. Taip pat sudarant biudžetą ir nesant įstatymų, kuriais galėtų vadovautis atitinkamos ministerijos, reikalaujamos lėšų, finansų ministras galėjo argumentuotai riboti visą Ministrų kabineto programos vykdymą.

Valstybinės valdžios institucijų funkcijų disharmonija – labai nepageidaujamas veiksnys biudžetiniame procese. Todėl biudžetas visuomenėje, nuolat besivystančioje ir savireguliacinėje sistemoje, tampa viena iš aktualiausių finansų mokslo bei praktikos problemų. Tad kiekvienos teisinės valstybės finansinės sistemos pagrindai turėtų būti grindžiami tvirtais juridiniais pamatais.



LITERATŪRA

1. **Жез Г.** Общая теория бюджета. – Москва, 1930.
2. **Бюджетное право** / Под.ред. А. М. Никитина. – Москва, 2001.
3. **Эриашвили М. Д.** Финансовое право. – Москва, 2000.
4. **Jurgutis V.** Finansų mokslo pagrindai. – Kaunas, 1938.
5. **Pokrovskis M.** Finansų mokslo pagrindai. – Kaunas, 1926.
6. **Žilėnas A.** Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės finansų pagrindai. II dalis. – Vilnius, 1999.
7. **Ivinskis Z.** Didžiųjų Lietuvos kunigaikščių ekonominė politika savo dvaruose iki XVI a. pusės. – Kaunas: Lietuvos praeitis, 1939-12-14.
8. **Žilėnas A.** Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės finansų pagrindai. I dalis. – Vilnius, 1996.
9. **Lietuvos istorija** / Redagavo A. Šapoka. – Kaunas, 1936.
10. **Šabūnas L.** Didžiosios Lietuvos Kunigaikštystės Iždo tribunolas. – Kaunas: VDU Teisės fakulteto leidinys, 1936.
11. **Jablonskis K.** Lietuvos valstybės ir teisės istorija nuo XIV a. pabaigos iki XVI a. vidurio. – Vilnius, 1971.
12. **Avižonis K.** Rinktiniai raštai. – Roma: Lietuvių katalikų mokslų akademija, 1975.
13. **Озеров И. Х.** Основы финансовой науки. Вып. 2. – Москва, 1914.
14. **Pažemeckas J.** Biudžeto teisės reformų problemos ir Lietuvos biudžetas. *Ekonomika*. 1936. Nr. 1.
15. **Lietuvos valstybės teisės aktai**. 1918-02-16–1940-06-15. – Vilnius, 1996.
16. **Jablonskis A.** Lietuvos ekonomika TSRS liaudies ūkio komplekse. – Vilnius, 1980.
17. **Daukša A.** TSRS biudžetinė sistema. – Vilnius, 1961.
18. **Конституция и законы СССР**. – Москва, 1983.
19. **Valančius K.** Lietuvos valstybės konstitucijos. – Vilnius, 1989.



The History Points of State Budget and Budget Process

Doctoral Candidate Vaitiekus Novikevičius

Law University of Lithuania

SUMMARY

The author of this article presents the origin of term „budget“, the form of budget as state's financial–legal act from the beginning to estimate of state's income and expenditures for current years and to the adoption of first budget laws.

Particular attention is paid to the problems of Lithuania's budget history and budget process of the Grand Duchy of Lithuania in 15-18 centuries.

The author also analyses the budget process at different periods: Lithuania being part of the Russian Empire, Lithuania's Independence (1918-1940) and Soviet Occupation period.

