

FISKALINĖ POLITIKA IR EKONOMIKOS PLĖTRA EUROPOS SĄJUNGOS ŠALYSE

FISCAL POLICY AND ECONOMIC GROWTH IN EUROPEAN UNION COUNTRIES

Laura IEŠMANTAVIČIŪTĖ

Lietuvos Respublikos Finansų ministerija
Vilniaus Gedimino technikos universitetas

Įvadas

Pastaruoju metu Europoje stengiamasi įveikti giliausią ją per 60 metų ištikusią krizę. Nors Europos Sąjungos (ES) ekonomika po 2009 m. 4,6 proc. BVP nuosmukio po truputį atsigauja – prognozuojamas 2,3 proc. BVP augimas 2010 m. ir 2,2 proc. augimas 2011 m. – tačiau augimui rizika išlieka nemaža. Pasaulio ekonominius santykius paveikę įvykiai verčia ES kovoti su viešojo sektoriaus deficitu ir augančiomis skolomis. Dauguma ES šalių priima sprendimus dėl biudžeto konsolidavimo. Tai labiausia pastebima Jungtinėje Karalystėje, kurioje nauja vyriausybė patvirtino griežtą taupymo politiką, Prancūzijoje, kuri paskelbė apie priemones, turinčias per ateinančius trejus metus ryškiai sumažinti biudžeto deficitą. Italija planuoja, kad biudžeto deficitas iki 2012 m. neturėtų būti didesnis nei 3 proc. BVP. Vokietija pasirinko kitą kelią leisdama deficitui augti iki 2010 m., tačiau iki 2013 m. planuoja jį sumažinti iki 3 proc. BVP. Baltijos regiono šalys taip pat susiduria su didele viešojo sektoriaus skolos augimo perspektyva ir yra priverstos taupyti.

Besikeičianti ekonominė situacija verčia susimąstyti apie aplinkybes, turinčias daugiausia įtakos pasikeitimams. Priežasčių supratimas ir nustatymas sudaro prielaidas tinkamam sprendimų priėmimui, o tai atveria galimybes užtikrinti stabilų šalies ekonomikos ir visuomenės gerovės augimą. Kyla klausimas, ar įmanomas augimas, kai daugiausia vyriausybių dėmesio yra skiriama biudžeto subalansavimo problemoms. Nors sisteminės ir kompleksinės sampratos apie ES plėtros perspektyvas tiek šiuolaikinio mokslinio nagrinėjimo bei pažinimo prasme, tiek ir praktinės veiklos plėtojimo ir efektyvinimo prasme stokojama (Melnikas 2010), poreikis analizuoti ir išskirti šalių vystymuisi įtakos turinčius veiksniai kyla, nors ir suprantama, kad nėra vieno sprendimo, kurį būtų galima pritaikyti kiekvienai iš šalių. Straipsnyje analizuojami, apibendrinami ir pateikiami galimi fiskalinės politikos sprendimų sėkmę lemiantys veiksniai, galintys prisidėti prie sėkmingo šalių ekonomikos augimo. Remiantis nustatytais sėkmę lemiančių veiksnių modeliu, įvertinami konkretūs šalių priimti fiskalinės politikos sprendimai šiuo sunkiu ES ekonomikos vystymuisi laikotarpiu.

Griežtos fiskalinės politikos poveikis ekonomikos plėtrai

Klasikinė ekonomikos teorija teigia, kad, siekiant išvengti ekonomikos cikliškumo, ekonomikai augant reikėtų didinti mokesčius, o esant ekonomikos nuosmukiui – skatinti paklausą, taip padedant ekonomikai augti. Tačiau krizės sąlygomis dėl biudžeto deficito augimo vyriausybės susiduria su paklausos ir vartojimo skatinimo problema, nes yra priverstos taupyti, t. y. laikytis fiskalinės drausmės. Per pastaruosius penketą metų daugumos ES naujokių skolos augo milžinišku greičiu (1 lentelė).

Tokia situacija nepalieka labai daug pasirinkimo laisvės vyriausybėms – verčia jas valdyti šalies finansus, siekiant mažinti biudžeto deficitą, ir kartu stengtis ženkliai nedidinti skolos rodiklių. Įvertinus galimą riziką būtina tinkamai pasirinkti fiskalinės politikos priemones ir jų įgyvendinimo eigą. Svarbu suprasti, kad fiskalinė drausmė nebūtinai lemia ekonomikos nuosmukį, priešingai nei teigia klasikinė keinsizmo teorija. Nagrinėjant ES valstybių priimtus sprendimus, siekiant mažinti biudžeto deficitą, galima įvertinti Airijos ir Danijos pavyzdžius aštuoniasdešimtųjų metų pradžioje. Giavazzi ir Paganno (1990) buvo vieni iš pirmųjų, kurie tyrė ir įrodė, kad fiskalinė drausmė (deficito mažinimas) gali daryti teigiamą įtaką ekonomikos plėtrai. Fiskalinės drausmės poveikį ekonomikos plėtrai taip pat analizavo Alesina ir Ardagna (2002). Analizė rodo, kad fiskalinės drausmės efektas gali daryti teigiamą įtaką tiek pasiūlos, tiek paklausos augimui. Apibendrinant galima teigti, kad paklausos atveju tai veikia dėl dviejų svarbiausių priežasčių: pirma, dėl manymo, kad fiskalinės drausmės žingsniai atliekami siekiant išvengti didesnių fiskalinės drausmės apribojimų ateityje, t. y. remiamasi prielaida, sukuriančia pozityvų efektą, kad laikinas mokesčių didinimas ar (ir) išlaidų mažinimas ankstesniame pertvarkų etape kainuos mažiau nei tokiu atveju, jei būtų atliekamas vėliau; antra priemonė, kurią taikant griežta fiskalinė politika gali teigiamai veikti ekonomikos skatinimą, yra palūkanų normos. Jei yra tikima stabilizavimo priemonių sėkmė, vyriausybė gali tikėtis mokėti mažiau palūkanų už savo leidžiamus vertybinius popierius. Su realių palūkanų normomis tiesiogiai

1 lentelė. Viešojo sektoriaus skola 2007–2011m., proc. nuo BVP

Šalis	2007 m.	2008 m.	2009 m.	2010 m. (prognozė)	2011 m. (prognozė)
Estija	3,7	4,6	7,1	8,1	7,8
Latvija	7,8	17,1	32,8	42,2	49
Lietuva	16,9	15,6	29,5	39,5	42,3
Vengrija	65,8	72,9	78,3	78,4	78,8
Lenkija	45	47,1	50,9	55,2	57,4
Bulgarija	19,8	16,1	16,1	18,2	21,1
Rumunija	19,8	21,3	29,9	35,5	37,7
Čekija	29	30	35,3	40,1	44,4
Slovakija	29,3	27,7	35,7	41,8	44
Slovėnija	23,3	22,5	29,4	34,5	37,2

Šaltinis: Eurostat

susijęs vartojimas gali padidėti, jei vertybinių popierių palūkanų norma sumažėja, o tai savo ruožtu turi įtakos palūkanų normų privačiam sektoriui mažėjimui (Alesina, 2002). Pasiūlos augimą fiskalinė drausmė veikia per darbo rinką ir per tai, kokią įtaką mokesčių augimas ir (arba) išlaidų mažinimas padaro darbo jėgos pasiūlai. Sumažėjusios namų ūkių pajamos gali paskatinti ieškoti papildomo darbo – taip sumažinamos darbo sąnaudos ir skatinamas užimtumas.

Igyvendinant griežtą fiskalinę valstybės finansų subalansavimo politiką, reikia tinkamai pasirinkti jos įgyvendinimo priemones. Tyrimais pagrįsti rezultatai rodo, kad valstybės išlaidų mažinimas yra daug patikimesnis būdas nei mokesčių didinimas siekiant stabilizuoti skolos augimą ir išvengti nuosmukio. Alesina, Perotti ir Tavares (2008) teigia, kad jų nagrinėtų fiskalinės drausmės pavyzdžių sėkmė 70 proc. buvo susijusi su išlaidų mažinimu, o 60 proc. nesėkmingų pavyzdžių buvo susiję su mokesčių didinimu. Jų tyrimas parodė, kad fiskaliniai išlaidų apribojimai yra labiau susiję ir lemiantys augimą nei išlaidų didinimas. Galima nagrinėti ir Romer ir Romer (2007) tyrimą, kuris atskleidžia labai aiškią mokesčių pasikeitimo įtaką augimui, tačiau jie nenagrinėja išlaidų efekto, todėl šiam straipsniui tai mažiau aktualu.

Fiskalinė politika ir politinė valia

Net ir faktiškai įrodžius fiskalinės drausmės būtinybę ir teigiamą įtaką augimui bei žinant priemones, sudarančias prielaidas biudžeto deficito mažinimui, dažniausiai yra sudėtinga priimti ekonomine logika pagrįstus sprendimus, nes tam reikalinga politinė valia. Paprastai vyriausybės nėra linkusios imtis drastiškų sprendimų, padedančių siekti fiskalinės drausmės, nes tokie sprendimai dažniausiai nėra populiarūs ir dažnai labai skausmingi didesniajai visuomenės daliai. Įdomu tai, kad, Perotti ir Tavares (1998) teigimu, drastiškus

sprendimus dėl deficito mažinimo priimančios vyriausybės nebūtinai praranda populiarumą ir pralaimi rinkimus, ypač jei tokie sprendimai yra priimami jų vadovavimo pradžioje ir iki kitų rinkimų yra laiko reformų rezultatams pajusti. Priešingai, galima būtų manyti, kad aktyvią išlaidavimo politiką vykdančios vyriausybės turėtų būti populiarios ir visada laimėti rinkimus, tačiau Brender ir Drazden (2005) darbai įrodo, kad tokio pobūdžio mąstymas yra pritaikomas tik „naujųjų demokratijų“ šalyse, kitaip tariant, nėra tiesioginės priklausomybės tarp biudžeto išlaidų didinimo ir galimybės laimėti rinkimus.

Vis dėlto rinkimai ir populiarumas nėra vienintelės sprendimų atidėjimą nulemiančios priežastys. Nagrinėjant politinės valios svarbą fiskalinės drausmės sėkmei būtina įvertinti įvairių interesų grupių pozicijas. Šiuo atveju būtų naudinga nagrinėti ir atsižvelgti į profsąjungų situaciją šalyje, taip pat pensininkus, kurie gali būti gerai organizuoti ir turi nemažai laiko reikšti savo nuomonę – tai gali turėti svarios įtakos politikų sprendimams karpant išlaidas neliesti pensijų. Dauguma grupių paprastai savo pozicijai išreikšti taiko klasikines tezes, kad išlaidų mažinimas mažina vartojimą, o kartu augimą. Paprastai šį argumentą naudoja tos visuomenės grupės, kurių pajamos tiesiogiai priklauso nuo vyriausybės išlaidų atlyginimams, socialinėms išmokoms ir pensijoms. Sprendimų priėmimą taip pat stabdo negebėjimas pasirinkti tinkamos proporcijos tarp išlaidų mažinimo ir mokesčių didinimo priemonių. Panašaus pobūdžio sprendimų priėmimas gali labai užtrukti ir tik suprantant, kad delsimo kaina yra akivaizdžiai didesnė, galima juos priimti greičiau. 2 lentelėje apibendrinami svarbiausi veiksniai, turintys įtakos sėkmingai fiskalinei konsolidacijai.

S. Ardagna (2004) bandė atsakyti į klausimą, kada šalyse pradedama įgyvendinti fiskalinė drausmė. Pirma, ką jie atrado, buvo tai, kad krizė padeda įgyvendinti reformas.

Galbūt iš pirmo žvilgsnio tai gali pasirodyti kaip akivaizdi ir logiška tiesa, tačiau prielaidos stabilizavimui ir veiksams galimos tik tuomet, kai vyriausybė yra pakankamai stipri atlaikyti opozicijos pasipriešinimą ir gali dirbti veiksmingai. Lengviau atlikti tų sistemų, kuriose egzistuoja mažiau veto teisę turinčių institutų, taip pat tų, kuriose yra stipri valdančioji dauguma, reformas. Vienas iš stipriausių argumentų prieš aktyvios ir didelės fiskalinės drausmės įvedimą yra tas, kad nuo jo stipriausiai nukentės pažeidžiamiausios visuomenės grupės. Kadangi socialinės išlaidos paprastai sudaro gana didelę dalį visų viešųjų išlaidų, vykdant fiskalinį pertvarkymą, būtų neįmanoma jų nemažinti. Bet tai nebūtinai reiškia, kad fiskalinės politikos pokyčiai susiję su didelėmis socialinėmis sąnaudomis. Duomenys rodo, kad sąnaudos priklauso ir nuo socialinės sistemos efektyvumo, kuris atskirose ES šalyse labai skiriasi. Kai kurios socialinės apsaugos sistemos yra brangios, tačiau efektyvios (šiaurės Europos šalys), o kai kurios yra mažiau brangios, bet kartu ir mažiau efektyvios (pietų Europos šalys). Paprastai šios šalys susiduria ir su gilesnėmis fiskalinėmis problemomis. Būtent čia fiskalinė drausmė kartu su socialinės sistemos pertvarka galėtų daryti įtaką sistemos efektyvumo didėjimui, kartu pasiekiant biudžeto deficito stabilizavimą ir apsaugant pažeidžiamiausią visuomenės grupes.

Netgi šalyse, kuriose yra palyginti gerai išvystyta socialinė sistema, fiskalinė drausmė nebūtinai susijusi su skurdžiausio visuomenės sluoksnio gyvenimo kokybės blogėjimu. Apibendrinant galima teigti, kad socialinis fiskalinės drausmės priemonių taikymo aspektas yra dažniausiai naudojamas siekiant apginti savo, o ne pažeidžiamiausią visuomenės sluoksnį interesus.

Fiskalinės politikos reglamentavimas ir skaidrumas

ES prižiūri fiskalinės politikos vykdymą per Stabilumo ir augimo paklą (SAP), kuris numato biudžeto perviršio

procedūrą (BPP) taisyklių nesilaikančioms šalims. Mastrichto sutartyje numatyta, kad euro zonos šalys turėtų vengti jas į BPP patraukiančios situacijos. Sutartis numato, kad šalys yra patraukiamos į BPP, jei jų viešojo sektoriaus deficitas yra daugiau nei 3 proc. BVP arba jų viešojo sektoriaus skola yra didesnė nei 60 proc. BVP. Susidarius tokiai situacijai Europos Viršūnių Taryba (EVT) turi teisę viešai arba uždarai svarstyti susidariusią padėtį šalyje ir, pastarajai nesiimant priemonių situacijai taisyti, taikyti finansines bausmes. Nuo 1993 m., kai įsigaliojo minėtos taisyklės, ne viena euro zonos valstybė buvo viršijusi nustatytus saugumo limitus, tačiau finansinių bausmių skyrimas nebuvo pritaikytas nė vienai šaliai.

Patirtis rodo, kad bendras principas yra toks: taisyklės galioja tik tuomet, kai yra nustatyta pakankama bausmė už jų nevykdymą. Savo arba kitų nustatytos taisyklės be nustatyto baudos dydžio galioja tik toms vyriausybėms, kurios yra tvirtai pasiryžusios vykdyti fiskalinės drausmės priemones. Todėl tokių vyriausybių veikla gali būti veiksminga tik tuomet, kai yra stipri politinė valia. Vienas iš taisyklių kūrimo trūkumų yra tas, kad galima sukurti pagrindą duomenų klastojimui, siekiant dirbtinai pasiekti nustatytą tikslą. Problema galbūt ne tai, ar biudžeto deficitas yra 3 ar 4 proc., – didesnė problema ta, kad biudžeto skaidrumo mažinimas gali turėti vidutinės trukmės padarinių biudžeto kontrolei. Graikijos pavyzdys, kuomet buvo remiamasi kitokia nei įprasta statistikos skaičiavimo metodika, priverstė minėtą šalį kreiptis finansinės paramos iš tarptautinės bendruomenės, siekiant užtikrinti kiek įmanoma stabilesnį šalies valdymą. Biudžeto sudarymo ir biudžeto dokumentų aiškumas ir skaidrumas yra tinkamų sprendimų priėmimo pagrindas, kadangi tokiu atveju įvairioms suinteresuotoms grupuotėms tampa sunkiau įgyvendinti savo neaiškios kilmės neefektyvias programas. Aišku, kad skaidrumo nebuvimas padeda politikams taip išspręsti įvairius užkulisinius

2 lentelė. Svarbiausi veiksniai, turintys įtakos sėkmingai fiskalinei konsolidacijai

Veiksny	Įtakos ribos
Fiskalinių priemonių sudėtis	Biudžeto išlaidų mažinimas yra efektyvesnė priemonė siekiant biudžeto subalansavimo nei mokesčių didinimas. Ypač pasitvirtina viešojo sektoriaus darbuotojų skaičiaus mažinimas ir atlyginimų mažinimas, nors socialinių išmokų mažinimo taip pat nepavyksta išvengti.
Fiskalinių ribojimų dydis	Fiskalinių ribojimų dydis yra svarbus aspektas, nes didesnė konsolidacija paprastai susijusi su patikimesne proceso eiga, tačiau tyrimai to tvirtai neįrodo ir dažniausia šis veiksnys priklauso ir nuo sėkmės veiksnio.
Makroekonominė situacija fiskalinėms priemonėms taikyti	Ekonominė situacija šalyje prieš pradėdant įgyvendinti reformas turi įtakos jų sėkmei. Paprastai griežtą fiskalinę reformą lengviau vykdyti krizės laikotarpiu, nes visuomenė gali lengviau suprasti tokių veiksmų būtinybę.
Politiniai veiksniai	Daugumos vyriausybė paprastai sėkmingiau įgyvendina reformas.

Šaltinis: sudaryta autorės

susitarimus, tačiau vertinant ilgalaikę perspektyvą skaidrumas yra vienas iš svarbiausių finansinį stabilumą užtikrinančių aspektų.

Kiti svarbūs procedūriniai klausimai sprendžiant fiskalinės drausmės užtikrinimą yra galimybė prieš biudžeto svarstymą nustatyti maksimalią skolos ribą, taip užkertant kelią bet kokiems papildomiems mažiau reikalingiems pasiūlymams. Taip pat svarbus parlamento galių klausimas. Jei šalies parlamentas nėra apribotas teikti biudžeto pakeitimus, tuomet minėtai institucijai yra paliekama daugiau laisvės ir galios teikti savo pasiūlymus ir pakeitimus. Tokia situacija sukuria biudžeto teikėjai, t. y. vyriausybei, ne tik galimybes tobulinti pateiktą biudžetą tinkama linkme, bet kelia riziką, kad kiekvienas parlamento pasiūlymas yra susijęs su tam tikros dalies rinkėjų interesų tenkinimu. Todėl daug geriau, kai parlamento darbas tvirtinant biudžetą yra apibrėžtas. Šių nagrinėtų galimybių taikymas turėtų būti lankstus, nes bet koks kraštutinis galėtų neigiamai paveikti siekiamą rezultatą, t. y. fiskalinį stabilumą ir augimą.

Fiskalinės politikos priemonių koordinavimas Europos Sąjungoje

Galima būtų svarstyti fiskalinės politikos delegavimo funkciją nepriklausomai institucijai. Monetarinės politikos srityje nepriklausomos institucijos yra gana populiaros. Europos Centrinis Bankas ES ar Federalinis rezervų departamentas JAV turi pakankamai galių vykdyti savarankišką mažai nuo atskirų valstybių politikų priklausančią monetarinę politiką. Fiskalinė politika paprastai yra labai politizuota ir nepriklausomos institucijos, jei tokių šalyse yra, paprastai turi mažai galių nustatant fiskalinę politiką. Politikai linkę laikyti savo galioje sprendimus, kurie tiesiogiai veikia rinkėjus, pvz., progresinių mokesčių įvedimas, mokesčiai ar subsidijų teikimas ir pan. Politikai taip pat linkę pasilikti teisę perskirstyti biudžeto pajamas ir dažniausia jie tai daro sau naudinga linkme, nors tai gali kelti nemažai rūpesčių, siekiant mažinti deficitą. Nors monetarinė politika taip pat turi perskirstymo efektą, bet jis mažiau matomas ir jaučiamas galutiniam rinkėjui. Panašūs argumentai galioja ir analizuojant supranacionalines struktūras, pvz., ES. Nacionalinės vyriausybės yra delegavusios monetarinės politikos vykdymą Europos Centriniam Bankui, bet nelabai noriai deleguoja fiskalinės politikos koordinavimo sritį. SAP(PILNAS PAVADINIMAS) reikalavimai buvo ne kartą pažeisti tų pačių taisyklės nustačiusių šalių dar prieš prasidedant krizei. Nors šiuo metu svarstomi pasiūlymai dėl fiskalinės politikos veiksmų koordinavimo jau yra žingsnis į priekį, tačiau šios srities rezultatų turbūt teks laukti ilgiau.

ES institucijos, suprasdamos būtinybę stiprinti fiskalinės politikos priežiūrą, 2010 m. pradėjo reglamentų dėl biudžeto situacijos priežiūros ir ekonominės politikos priežiūros ir koordinavimo stiprinimo peržiūrą. Straipsnių pakeitimai daromi siekiant skatinti tvarų ES

augimą, darbo vietų kūrimą ir kartu užtikrinti efektyvų politinį koordinavimą ir nuoseklumą reaguojant į ekonominę krizę. Siūlomi reglamentų pakeitimai yra korekcinė SAP priemonė, kuria siekiama sustiprinti ekonominės politikos koordinavimą – efektyviai stiprinti ES narių fiskalinės politikos priežiūrą taikant tinkamą skatinimą ir sankcijas ir skiriant ypatingą dėmesį valdžios sektoriaus skolai ir fiskaliniam tvarumui, užtikrinant, kad narių biudžeto rengimo ir vykdymo taisyklės atitinka SAP bei statistinių duomenų kokybę. Patirtis rodo, kad ekonominės politikos koordinavimas bei SAP prevencinės ir korekcinės priemonės turi būti ženkliai sustiprintos. Pagal naujus siūlymus fiskalinė politika laikoma apdairia ir prisidedančia prie vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo (VLBT), jei:

- ◆ VLBT pasiekusių valstybių narių metinis išlaidų augimas neviršija vidutinio laikotarpio BVP augimo, nebent augimas susijęs su mokestinėmis priemonėmis, turinčiomis įtakos pajamoms;
- ◆ VLBT nepasiekusių valstybių narių metinis išlaidų augimo lygis yra žemiau vidutinio laikotarpio BVP augimo, nebent augimas susijęs su mokestinėmis priemonėmis, turinčiomis įtakos pajamoms;
- ◆ diskrecinis valdžios sektoriaus pajamų mažinimas atitinka išlaidų mažinimą arba (ir) diskrecinių mokesčių priemonių didėjimą.

Apdairus vidutinio laikotarpio augimas turi būti įvertintas remiantis reguliariai atnaujinamomis projekcijomis per artimiausius 10 metų. Vertinant pažangą siekiant VLBT, atsižvelgiama į įgyvendinamas struktūrines reformas, turinčias tiesioginį ilgalaikį poveikį viešųjų finansų tvarumui.

Išanalizavus labiausia krizės paveiktų naujųjų ES šalių narių programas ir veiksmus, kurių ketinama imtis siekiant stabilizuoti finansinę valstybių padėtį ir mažinti skolą, apibendrinti rezultatai pateikiami 3 lentelėje.

Duomenys rodo, kad šalys naudoja gana skirtingus būdus, taiko įvairias fiskalinės politikos priemones, siekdamas stabilizuoti šalies ekonomikos padėtį. Atliktas tyrimas nustatė, kad šalys dažnai renkasi kompleksines priemones ekonomikos plėtrai užtikrinti, t. y. kartu su biudžeto išlaidų taupymu įgyvendina ir kitas reformas, pvz., atlieka viešojo administravimo efektyvumą didinančių galiojančių teisės aktų pakeitimus. Sprendimų pasirinkimui įtakos turi ir skirtinga šalių makroekonominė situacija prieš krizę, politinė situacija šalyje ir pasirinktų konkrečių fiskalinių priemonių sudėtis.

Išvados

Apibendrinant išdėstytus teiginius būtų galima daryti išvadą, kad vyriausybės, siekiančios subalansuoti šalies biudžeto išlaidas, nedidinti viešojo sektoriaus išsiskolinimų ir krizės laikotarpiu pasirinkusios taupymo politiką, dažniausiai paskatina ilgalaikį ūkio (šalies

3 lentelė. ES šalių veiksmai, siekiant finansinio stabilumo ir ekonomikos augimo

Šalis	Institucijos	Biudžeto procedūros	Kitos susijusios reformos
		Vyriausybė gali sumažinti planuotas išlaidas daugiau, nei nustatyta Biudžeto įstatyme	Tolesni žingsniai fiskalinės decentralizacijos linkme
		Priemonės skaidrumui didinti ir biudžeto planavimo ir įgyvendinimo etapų tobulinimas	
		Laipsniškas perėjimas prie programinio biudžeto, pagrįsto rezultatų siekimu ir apskaityto pagal įsipareigojimus	
		Finansų ministerijai suteikta teisė perskirstyti išteklius tarp programų ir subprogramų. Valstybės biudžetas padalintas į skirtą projektams, finansuojamiems iš ES, ir išlaidoms valstybės funkcijų ir įsipareigojimų vykdymui, siekiant pagerinti išlaidų stebėseną Nauja metodologija, skirta rezultatų ir įgyvendinamų priemonių analizei	
	Aktyvesnis nepriklausomų institucijų ir parlamento vaidmuo vertinant ir prižiūrint fiskalinę politiką	Biudžeto priežiūros mechanizmų stiprinimas, biudžeto proceso centralizavimas Rezultatais pagrįsto biudžeto įvedimas	Nauji teisės aktai, įpareigojantys vyriausybę įgyvendinti antiinfliacinę fiskalinę politiką tinkamu metu Nauji biudžeto indikatoriai, susiję su fiskaliniais rodikliais, siekiant pagerinti fiskalinės politikos įgyvendinimą
	Sukurta nauja nepriklausoma institucija, užtikrinanti fiskalinio planavimo skaidrumą	Konsoliduotas biudžetas centriniam valdymui plius socialinio draudimo fondai ir kiti papildomi biudžeto fondai.	
Už	Nauja nepriklausoma fiskalinė taryba, atliekanti prognozavimą, biudžeto ir makroekonominę analizę	Naujas reglamentavimas, ribojantis polinkį papildyti ir peržiūrėti biudžetą	
	Naujai nepriklausomai fiskalinei institucijai patikėtas fiskalinės politikos vertinimas (pvz., biudžeto proceso kokybės vertinimas, SAP nuostatų laikymasis)	Laipsniškas perėjimas prie rezultatų pagrįsto biudžeto, nustatant išmatuojamus tikslus ir biudžeto programų vertinimo indikatorius.	
as		Įvesta nauja bendra apskaitos ir atsiskaitymo sistema, siekiant pagerinti biudžeto planavimą ir vykdymą Duomenų iš savivaldos institucijų apie biudžeto vykdymą privalomas teikimas	Viešojo administravimo efektyvumą skatinančios priemonės
jų		Biudžete išskiriamos ES lėšos.	

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis šalių pateikta informacija

ekonomikos) augimą. Biudžeto deficitą mažinančios fiskalinės priemonės gali būti sėkmingos ir nebūtinai lemti šalies nuosmukį. Įgyvendinant griežtą fiskalinę politiką valstybės finansams subalansuoti, reikia tinkamai pasirinkti priemones, kuriomis ši politika įgyvendinama. Tyrimais pagrįsti rezultatai rodo, kad valstybės išlaidų mažinimas yra daug patikimesnis būdas nei mokesčių didinimas siekiant stabilizuoti skolos augimą ir išvengti nuosmukio. Dauguma ES šalių minėtiems tikslams pasiekti taiko papildomas struktūrinių reformas užtikrinančias priemones.

Dažni nuogaštavimai, kad fiskalinės drausmės priemonės labiausia paveikia socialinę sritį ir pažeidžiamiausi visuomenės sluoksniai nukenčia labiausia, nebūtinai teisingos. Kaip rodo ES šalių narių patirtis, fiskalinės priemonės nebūtinai susijusios su didelėmis socialinėmis sąnaudomis, ypač tais atvejais, kai jos taikomos kartu su socialinės sistemos reformomis.

Laiko veiksnys įgyvendinant fiskalinės drausmės reformas yra labai svarbus. Delsimas vykdyti reformas dažnai susijęs su politikų baime būti nepopuliariems, tačiau tyrimai rodo, kad tos vyriausybės, kurios imasi griežtų fiskalinės drausmės taisyklių taikymo, esant krizinei situacijai valstybėje, dažniausiai pakartotinai laimi rinkimus, ypač jei pradeda reformas savo kadencijos pradžioje ir iki kitų rinkimų visuomenė spėja pajusti teigiamas priimtų sprendimų pasekmes. Reikalingų sprendimų nesiryžtantys priimti politikai tik dar labiau didina reformų kainą.

Griežti fiskalinės drausmės sprendimai siekiant palengvinti ūkio augimą bus sėkmingi tik tuo atveju, jei valstybėje vyraus tvirta politinė valia tuos sprendimus įgyvendinti. Be politinės valios yra labai sunku įgyvendinti fiskalinės drausmės priemones – nėra bendros galiojančios taisyklės, kuri užtikrintų fiskalinės drausmės taikymą. Vis dėlto nagrinėjant politinės valios svarbą fiskalinės drausmės sėkmei būtina įvertinti ir įvairių interesų grupių pozicijas.

ES šalių narių patirtis įgyvendinant fiskalinės drausmės priemones rodo, kad nustatyti apribojimai ir taisyklės veiksmingesni tuomet, kai yra numatyta atitinkama bausmė už taisyklių nesilaikymą. Šiuo metu ES institucijose pateikti ir aktyviai tarp valstybių narių svarstomi su fiskalinės drausmės užtikrinimu susiję reglamentų pakeitimai numato aiškesnę ir atsakingesnę ES ekonominės politikos koordinavimą, siekiant efektyviai stiprinti ES narių fiskalinės politikos priežiūrą taikant tinkamą skatinimą ir sankcijas, ypatingą dėmesį skiriant valdžios sektoriaus skolai ir fiskaliniam tvarumui.

Literatūra

Alesina, A., Ardagna, S., „Tales of Fiscal Adjustments“, *Economic Policy*, October (2010), 489-545.

Alesina, A., Ardagna S., Perotti R., Schianterelli, F., „Fiscal policy, profits and Investment“, *American economic review*, 92, (2002), No. 3, 571-589

Alesina A., Perotti, R., Tavares J., „The Political Economy of Fiscal Adjustments“, *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring 2008.

Ardagna S., „Fiscal Stabilization. When do they work and why“, *European Economic review*, 48, No. 5 (2004) 1047-1074.

Berglof, E. Korniyenko, Y., Plechanov, A., Zettelmeyer, J., „Understanding the crises in emerging Europe“, EBRD Working Paper No. 109.

Brender, A., Drazen, A. „Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies“, *Journal of Monetary Economics*, 52, 1271-1295 (2005)

Brender, A., Pisani, F., „Global imbalances and the collapse of globalized of Globalized finance“, *Financial markets CEPS Paperbacks*, Center of European Policy Studies (2010).

Brender A., Drazen, A., „Political budget cycles in New, old and established Democracies“, *Comparative studies* (2005).

Darvas Z., „The EU's role in supporting crises - hit countries in Central and Eastern Europe“, *Bruegel policy contribution*, 2009/17.

Giavazzi F., Pagano, M., „Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries“, *NBER Macroeconomics Annual*, (Cambridge, MA, the MIT Press, 1990) 95-122.

European Economy, „National fiscal governance reforms across EU Member States“, *DG ECFIN, Occasional Papers 67*, 2010.

European Commission, „Impact of the current economic and financial crises on potential output“, *DG ECFIN, European Economy, Occasional Papers 49*.

Furceri, D., Mourougane A., „The effect of financial crises on potential output: new empirical evidence from OECD countries“, *OECD economic department, Working Paper No. 699*.

Melnikas, B., „Europos Sąjunga: nauji iššūkiai, raidos alternatyvos, mokslinių tyrimų ir studijų prioritetai“ 2010, Nr. 1–2 (25–26), p. 6–18.

Mountford, A., Uhlig H., „What are the effects of fiscal policy shocks?“ *NBER working papers 14551*, 2008.

Perotti, R., Tavares J., „The political economy of fiscal adjustment“, *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring 1998.

Romer, C., Romer, D., „The macroeconomics Effects of Tax change: estimates based on a new measure of fiscal shocks“, *NBER working paper 13264*, (2007).

Sturzenegger, F., Zettelmeyer, J., „Debt Defaults and Lessons from a decade of crises“ *MIT press*, 2006.

Mankiw, N. ir Elmendorf, D., „Government Debt“ *Handbook of Macroeconomics Vol. 1, Part 3, Ch. 25*, pp 1615–1669.

Von Hagen J., Strauch, R., „Fiscal consolidations: Quality, Economic Consolidations and Success“ *Public Choice*, 109, No 3–4 (2001), 327–346.

Santrauka

Ekonominė krizė neigiamai paveikė ES ekonomikos augimą. Pastaruoju metu ES susiduria su griežtos fiskalinės politikos taikymo priemonių būtinybe. Per pastaruosius penketą metų daugumos ES naujokių skolos augo milžinišku greičiu. Vyriausybės siekia valdyti šalies finansus siekdamas mažinti biudžeto deficitą ir kartu stengiasi smarkiai nedidinti skolos rodiklių. Svarbu suprasti, kad fiskalinė drausmė nebūtinai lemia ekonomikos nuosmukį, priešingai nei teigia klasikinė keinsizmo teorija. Straipsnyje analizuojami ir pateikiami galimi fiskalinės politikos sprendimų sėkmę lemiantys veiksniai, galintys prisidėti prie sėkmingo šalių ekonomikos augimo. Straipsnyje apibendrinami konkretūs šalių priimti fiskalinės politikos sprendimai šiuo sunkiu ES ekonomikos vystymuisi laikotarpiu.

Remiantis tyrimų rezultatais daroma išvada, kad vyriausybės, siekiančios subalansuoti šalies biudžeto išlaidas, nedidinti viešojo sektoriaus išsiskolinimų ir krizės laikotarpiu pasirinkusios taupymo politiką, dažniausia paskatina ilgalaikį ūkio (šalies ekonomikos) augimą. Biudžeto deficitą mažinančios fiskalinės priemonės gali būti sėkmingos ir nebūtinai lemia šalies nuosmukį. Įgyvendinant griežtą fiskalinę politiką valstybės finansams subalansuoti, reikia pasirinkti tinkamas priemones, kuriomis ši politika įgyvendinama. Tyrimais pagrįsti rezultatai rodo, kad valstybės išlaidų mažinimas yra daug patikimesnis būdas nei mokesčių didinimas siekiant stabilizuoti skolos augimą ir išvengti nuosmukio. Dauguma ES šalių minėtiems tikslams pasiekti taiko papildomas struktūrines reformas užtikrinančias priemones. ES šalių narių patirtis, įgyvendinant fiskalinės drausmės priemones, rodo, kad nustatyti apribojimai ir taisyklės veiksmingesni tuomet, kai numatyta atitinkama bausmė už taisyklių nesilaikymą. Šiuo metu ES institucijose pateikti ir aktyviai tarp valstybių narių svarstomi su fiskalinės drausmės užtikrinimu susiję reglamentų pakeitimai numato aiškesnį ir atsakingesnį ES ekonominės politikos koordinavimą, siekiant efektyviai stiprinti ES narių fiskalinės politikos priežiūrą tinkamai skatinant ir taikant sankcijas bei ypatingą dėmesį skiriant valdžios sektoriaus skolai bei fiskaliniam tvarumui.

Straipsnis recenzuotas

FISCAL POLICY AND ECONOMIC GROWTH IN EUROPEAN UNION COUNTRIES

Laura IESMANTAVICIUTE

Ministry of Finance of the Republic of Lithuania
Vilnius Gediminas Technical University

Summary

The economic crises have resulted in a large loss of economic activity in the EU. Recently it faces the challenge of necessity of great fiscal adjustment. Over the past five years almost all the “new” Member States experienced a huge growth of public debt. Governments are trying to manage public finances in order to reduce the budget deficit, while trying to significantly decrease debt ratios. It is important to recognise that fiscal discipline is not necessarily followed by economic recession, unlike the classical theory estimates. The article analyses, summarises and proposes possible fiscal policy decisions, which may contribute to the success of economic growth. The particular fiscal policy decisions in the “new” Member States taken during this difficult period of the EU economic development are summarised in the article.

The analyses indicate that fiscal adjustments, even large ones, which reduce budget deficits, can be successful in reducing relatively quickly debt over GDP ratios without causing recessions. Budget deficit reducing fiscal measures can be successful and do not necessarily lead to economic decline. It is important to choose the right measures for implementation of a strong fiscal policy. The research results are substantial and fully confirm the conclusion that spending cuts are much more efficient than tax increases in stabilising the debt and avoiding economic downturns. Most of the EU Member States apply additional structural reforms to achieve the objective of fiscal consolidation. EU Member States' experience in the implementation of fiscal discipline measures reflects that the restrictions and rules are more efficient when a credible punishment for non-compliance takes place. Currently, Member States are actively discussing new regulations, which foresee clear and more rule-based economic policy coordination in the EU, in order to effectively foster monitoring of Member States' fiscal policy actions with adequate incentives and sanctions, giving the utmost importance to public debt and fiscal policy coordination measures, which are expected to result in a sustainable economic growth.

Copyright of Public Administration (16484541) is the property of Lithuanian Public Administration Training Association and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.