

# Individualių (personalinių) įmonių veiklos valstybinis reguliavimas

**Janas Žukovskis**

Doktorantas  
Lietuvos žemės ūkio universitetas  
Socialinės vadybos katedra  
Noreikiškės, Kaunas, Akademija LT-3000  
Tel. (370-7) 39 72 14  
El. paštas: janz@kaunas.omnitel.net

*Straipsnyje apibūdinami ir vertinami valstybės, visuomeninės nuosavybės atstovo, ir individualios (personalinės) įmonės (toliau IPĮ), privačios nuosavybės atstovo, santykiai. Straipsnio pagrindinė idėja – numatyti valstybės poveikio ir įtakos IPĮ veiklai priemones (svertus) ir įvertinti juos pagal objektyvius vertinimo kriterijus bei prognozuoti ekonominius ir socialinius šių santykių reguliavimo padarinius visuomenei.*

## Įvadas

Lietuvoje įmonių veiklos reguliavimą formuojantys procesai turi tendenciją plėtotis pagal pasaulinės praktikos scenarijų. Aišku, kad Lietuvoje šios raidos ypatumai, tradicijos ir požūriai, susiję su perėjimu iš centralizuotai planuojamos į rinkos ekonomiką, yra unikalūs ir neturi analogų Vakarų valstybėse. Todėl jų tyrimai ir apibendrinimas svarbūs valdymo ir ekonomikos mokslo plėtotei.

Darbo aktualumą lemia įmonių ir valstybės santykių plėtotės svarba Lietuvos ekonominiams ir socialiniams gyvenimui. Skiriasi požūriai ir koncepcijos, formuojant reguliavimo sistemą, nustatant principus ir metodus, reglamentuojant fizinių ir juridinių asmenų veiklą. Iki šiol nėra sukurtas visuotinai priimtas subjektų santykių reguliavimo modelis, užtikrinantis efektyvesnę įmonių ir valstybės santykių plėtrą.

Nedidelė Lietuvos naujų ekonominių santykių formavimo patirtis verčia atidžiai studijuoti užsienio šalių reguliavimo teoriją ir praktiką, ieškoti veiksmingesnių sistemos valdymo metodų ir būdų, nuodugniau tirti ir analizuoti įmonių ir valstybės santykių aplinką bei kitus veiksnius, turinčius įtakos subjektų ir valstybės veiklos efektyvumui, kartu įvertinti ir Lietuvos ypatumus šioje srityje.

**Tyrimo objektas** – valstybės priemonės, taikomos reguliuojant IPĮ veiklą.

**Tyrimo tikslas** – įvertinti valstybės priemones (svertus), taikomas reguliuojant IPĮ veiklą.

### Šio straipsnio uždaviniai:

1. Apžvelgti valstybės priemonių, taikomų reguliuojant IPĮ veiklą, atsiradimo priežastis teorijos ir istorijos požūriū.

2. Apibūdinti IPĮ kaip subjektą, kurio veikla yra naudinga visuomenei.

3. Pateikti kriterijus, pagal kuriuos būtų galima įvertinti valstybės priemonės, taikomas reguliuojant IPĮ veiklą.

4. Patikslinti valstybės priemonių, taikomų reguliuojant IPĮ veiklą, mastą ir pobūdį.

5. Sudaryti valstybės priemonių, taikomų reguliuojant IPĮ veiklą, modelio struktūrą.

Šiame straipsnyje nesiekama įvertinti valstybės priemonių, nes tam reikėtų dar daugiau analizės ir mokslinių apibendrinimų.

## Tyrimo metodika

Darbe naudota tyrimų metodika apima mokslinės ir periodinės literatūros, įmonių veiklą reglamentuojančių įstatymų, statistikos duomenų, scenarijų analizę, duomenų grupavimą ir lyginimą, interviu, anketinės apklausos ir kitus metodus.

Atliekant tyrimus panaudota:

- mokslinės literatūros analizė, tiriant valstybinio reguliavimo sistemos sampratą, reguliavimo priemonių veiksmingumą bei jų naudojimo principus ir metodus;
- periodinės literatūros analizė, tiriant visuomenės požiūrį į probleminius verslo subjektų ir valdžios atstovų santykių aspektus;
- Lietuvos įstatymų ir kitų teisės aktų analizė, tiriant verslo teisinę aplinką, teises ir ekonomines poveikio verslo subjektams priemones. Norminių aktų sistemos ir jų turinio loginės analizės ir sintezės, indukcijos ir dedukcijos, grupavimo ir lyginimo būdais buvo siekiama įvertinti norminių aktų pobūdį, apimtį ir jų kokybę;
- lyginamosios analizės metodas, tiriant atskirų laikotarpių veiklos reguliavimą;
- anketinės apklausos ir interviu metodas, išaiškinant atskirų mokslininkų ir praktikų

(įmonių direktorių ir savininkų) nuomonę apie vienų ar kitų veiksmių įtaką verslo plėtrai, siūlomų priemonių efektyvumą.

Straipsnį rengiant išnagrinėta įvairių šalių teisinė bazė, Europos Sąjungos direktyviniai dokumentai, reglamentuojantys įmonių teisę. Analizuojant nustatyta, kad specialių direktyvinių individualių įmonių veiklos reglamentavimo dokumentų nėra. Susipažinta ir išanalizuota Austrijos, Danijos, Prancūzijos, Vokietijos, Graikijos, Airijos, Italijos, Olandijos, Norvegijos, Portugalijos, Lenkijos ir Baltijos šalių patirtis. Minėtose šalyse nėra specialaus IPĮ įstatymo. Individualaus verslo veiklą daugiausiai reglamentuoja civiliniai kodeksai, komercinis kodeksas arba lygiaverčiai aktai. Šie aktai ir visa teisinė sistema labiau pritaikyti tokiam verslui nei Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas.

## Tyrimo rezultatų aptarimas

**Subjekto apibūdinimas.** IPĮ viena iš dažnesnių smulkaus ir vidutinio verslo formų. Teoriškai būtent šioje terpėje turėtų formuotis visuomenės vidutiniojo sluoksnio branduolys. Šios įmonės, būdamos dinamiškos dėl jų įsikūrimo ir veiklos pradžios paprastumo, prasiskverbia į daugelį veiklos sričių, užpildydamos atsirandančias laisvas prekių ir paslaugų nišas rinkoje. Savo veiklumu jos didina pasiūlą rinkoje, o sėkmingai realizuodamos sukuriama produkcija, gaudamos pelną ir jį paskirstydamos naudoti, investicijoms ir pan., didina visuminę paklausą, vartojimą, o įtraukdamos į verslą savo šeimos narius bei samdydamos darbuotojus – didina ir bendrąjį gyventojų užimtumą. Atlikti tyrimai parodė, kad IPĮ sudaro apie 70 proc. visų įmonių. Juose dirba 14,1 proc. visų darbuotojų (Statistikos departamentas, 1996). Pagal darbuotojų užimtumą šios įmonės sudaro

trečią didelę įmonių grupę. Darbuotojų skaičius šiose įmonėse turi tendenciją didėti. Daugiausia darbuotojų (46 proc.) sudaro savininkai, bendrasavininkiai ir jų šeimos nariai, t. y. asmenys, tiesiogiai atsakingi už savo veiklos padarinius ir labiausiai suinteresuoti gerais įmonės veiklos rezultatais. Tūkstančiui gyventojų tenka apie 20 IPĮ ir jų nuolat daugėja (Statistikos departamentas, 1996). Įrodyta (Lukaševičius, 1998), kad įmonių tankis (įmonių skaičius tam tikram gyventojų skaičiui) turi tiesioginę įtaką šalies bendrojo vidaus produkto (BVP) formavimui ir jo dydžiui. Todėl norint didinti BVP reikia sudaryti palankias sąlygas steigti šias įmones bei užtikrinti tinkamas jų veiklos sąlygas.

Žodžio *reguliuoti* prasmė trejopa: 1) reikalavimų, taisyklių vykdymo tikslingumas; 2) reikalavimų, taisyklių nustatymas; 3) reikalavimų,

taisyklių vykdymo užtikrinimas ir kontrolė. Be abejonės, kyla daugiau klausimų. Atsakymų į šiuos klausimus gali būti daug, nelygu kokių aspektu jie apžvelgiami. Pavyzdžiai pateikiami 1 lentelėje. Atsakymuose dažniausiai matoma *visuomenės susitarimo sąvoka*. Be tokio susitarimo negali egzistuoti nė viena valstybė, plėtojanti demokratinius visuomenės raidos principus. Juridiniu požiūriu visuomenės susitarimu būtų galima pavadinti valstybės priimamus įstatymus, kitus norminius dokumentus, kuriuos priima visuomenės vardu jos įgalioti atstovai.

Visuomenė nustato savo raidos ir veiklos tikslus. Siekdama išvengti chaoso įgyvendinanti tikslus, visuomenė nustato tam tikrą tvarką, kurios reikalavimų privalo laikytis visi jos nariai. Nustatomi reikalavimai, jų vykdymo kontrolė, sankcijos už sąlygų nevykdymą ir skati-

1 lentelė. *Reguliacijos sąvokos apibrėžimo analizė*

<i>Klausimas</i>	<i>Atsakymas</i>
1) Kas gali reikalauti	Visuomenės susitarimo pagrindu įgaliotimus turintys asmuo ar grupė asmenų
2) Kokiu juridiniu pagrindu gali reikalauti	Visuomenės susitarimo pagrindu suteiktas įgaliotumas
3) Kas nustato reguliacijos tvarką, taisykles, reikalavimus	Atitinkama tvarka visuomenės priimtas dokumentas – susitarimas
4) Ar nustatantysis tvarką, taisykles, reikalavimus turi moralinę ir juridinę teisę tai daryti	Taip, jeigu jis yra įgaliotas pagal visuomenės nustatytą tvarką (pagal susitarimą)
5) Kas turi paklusti nustatytai tvarkai, taisyklėms, reikalavimams	Visi, kas pagal susitarimą turi vykdyti tam tikras pareigas
6) Ar nebus pažeistos paklusiosios reikalavimams asmeninės teisės	Nebus, jeigu visuomenė susitarė vykdyti šiuos reikalavimus (daugumos principo taikymas)
7) Kokie yra „reguliacijos“ tikslai	Nustatyti adekvačiai vienodas sąlygas, pareigas ir teises
8) Kuo naudingas reguliacijos individualui ir visuomenei	Užtikrins visuomenės raidos tolygumą
9) Kokios sankcijos numatomos už nepaklusimą tvarkai, taisyklėms	Visuomenės susitarimu
10) Kaip skatinti paklusti tvarkai, taisyklėms	Visuomenės susitarimu arba suteikiant naudą paklūstančiam

nimo priemonės. Šiuolaikinė valstybė dažniausiai vykdo „visuomenės susitarimo“ funkcijas.

Kartais vietoje *reguliavimo* sąvokos dažnai vartojama panaši, bet nevisiškai tinkanti nagrinėjamai temai *reglamentavimo* sąvoka. Artimesnį aiškinimą žodžių *reguliuojimas* ir *reglamentavimas* teikia Rusų kalbos aiškinamasis žodynas (1985), kuris apibrėžia *reglamentavimo* sąvoką, kaip teisinių santykių visumą, nustatančią jų dalyviams tam tikras subjektyvias teises ir pareigas.

Šiuolaikinis ekonomikos terminų enciklopedinis žodynas (1991) *Valstybinio reguliavimo* sąvoką apibrėžia taip: „Valstybinis reguliavimas (angl. government public regulation) – tikslingų valstybės veiksmų visuma, siekianti užtikrinti visuomeninių ir asmeninių, privačių ir korporacinių interesų darną. Valstybinis reguliavimas įgyvendinamas panaudojant monetaristinę, fiskalinę bei bankinę politiką, reguliuojant darbo santykius ir pan.“

Šį apibrėžimą laikydami aksioma, galime pagrindinėti jo esmę, analizuodami atskirus elementus.

Tikslingų valstybės veiksmų visuma – tai kryptinga, ekonomiškai pagrįsta metodų, priemonių ir būdų visuma, siekiant nustatytų tikslų.

Siekiant užtikrinti interesų darną – tai tikslas, kurį nustatė „visuomenės narių susitarimas“.

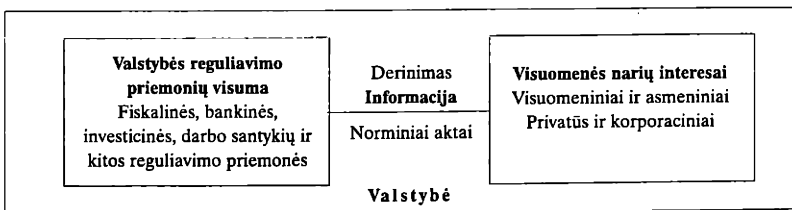
Valstybinio reguliavimo priemonės gali užtikrinti stabilias ekonomines ir socialines ūkio raidos sąlygas, kad aprūpintų gyventojus, užtikrintų verslo sąlygas, sumažintų neigatyvų gamybos poveikį aplinkai ir visuomenei. Jomis galima reguliuoti mokesčių surinkimą, nuosavybės apsaugą, teikti informaciją sistemoms subjektams. Per valstybinį reguliavimą gali būti teikiama pagalba, plėtojama mokslo ir technikos pažanga, remia ūkio veiklos laisvė ir iniciatyva.

Valstybės priemonių, reguliuojančių įmonių veiklą, sistema galėtų apimti:

- reguliavimo tikslus ir uždavinius;
- reguliavimo objektą ir subjektus;
- reguliavimo priemones ir metodus;
- kontrolės mechanizmą.

Dažniausiai tikslas apibrėžiamas kaip kokybiškai išreikštas norimas rezultatas, kuris turi būti pasiektas per tam tikrą laikotarpį. Tikslas yra tai, ką mes siekiame daryti. R. Jucevičius (1998) nurodo, kad tikslai yra tarsi rezultatas; jie sutelkia dėmesį, suteikia pagrindą organizacijos veiklai, pasiūlo darbo atlikimo įvertinimo standartą, įteisina individo ar organizacijos veiklą. Tikslai yra naudingi dėl trijų priežasčių:

- jie aiškiai išdėsto, kas ir kada turi būti pasiekta;
- iškelti tikslai tampa veiklos vertinimo matais;
- logiški tikslai skatina, motyvuoja veikti.



1 pav. Valstybinio reguliavimo mechanizmo principinė schema

Strateginio planavimo teoretikė amerikietė G. Palubinskas (1997) skiria šiuos tikslų formulavimo principus:

- tikslas turi būti susijęs su rezultatu, o ne su veikla;
- su viena konkrečia užduotimi;
- tikslas turi būti išmatuojamas;
- turi būti tiksliai apibrėžtas tikslo siekimo terminas;
- tikslas turi būti pakankamai didelis, bet pasiekiamas.

Valstybės tikslai išdėstomi reguliavimo programose. Pavyzdžiui, valstybė gali turėti šiuos tikslus: padidinti bendrąjį vidaus produktą (BVP) vienu procentu per metus, sumažinti investavimo riziką, sukurti teisinę aplinką nuosavybei ir veiklos rezultatams apsaugoti, skatinti konkurenciją, spręsti socialines problemas (užimtumas, gamtosauga, ekologija, pajamų minimumo užtikrinimas ir t. t.), skatinti eksportą.

Valstybė gali taikyti įvairius metodus savo tikslams pasiekti: administracinius, organizacinius, politinius, ekonominius. Administraciniai ir organizaciniai reguliavimo metodai bendriausiu mastu apibūdinami kaip leidimo, neprieštaravimo, draudimo ar skatinimo priemonių visuma. Šie metodai dažniausiai taikomi pagal priimtus įstatymus: įmonių, mokesčių administravimo, bankroto, konkurencijos ir kt.

Ekonominiai reguliavimo metodai remiasi ekonominio poveikio priemonių taikymu.

Dažniausiai taikomos priemonės grindžiamos valstybės ir įmonės (individo) santykių koncepcijomis. Šiandien ryškiausios yra dvi tų santykių koncepcijos, grindžiamos autoritarinės valstybės ir kooperacijos idėjomis. Visuomenė ieško kas geriau: kad reguliavimo sistema būtų kuo paprastesnė, aptarnavimo požiūriu kuo pigesnė ir kiekvienas individas jaustų naudą iš

veiklos valstybės naudai (kooperacijos idėja) ar kad ši sistema būtų sudėtinga, brangiai kainuojanti ir kontroliuojanti kiekvieno individo veiksmus (autoritarinės valstybės idėja).

Valstybinio reguliavimo priemonėms (svertams) įvertinti gali būti taikoma keletas požiūrių. Vienas iš jų – priemonių (svertų) įvertinimas tų priemonių gavėjo (naudotojo), leidėjo (įstatymų leidėjo) ir vykdytojo požiūriu.

Vertinant valstybinio reguliavimo priemonių sistemą pagal šių priemonių parengimo, veikimo ir kontrolės (grįžtamojo ryšio) mechanizmą, taikomi įvairūs vertinimo kriterijai (2 lentelė).

Subjekto požiūriu, svarbiausia, kaip valstybinio reguliavimo priemonės padeda pasiekti jo keliamus tikslus (gauti pajamas ir pelną, valdyti verslą, naudoti savo nuosavybę, disponuoti savo darbo rezultatais, vykdyti savo pareigas valstybei ir visuomenei, gauti naudą būnant visuomenėje, paklūstant valstybės prievartai).

Dažniausiai valstybės priemonių, lemiančių įmonių veiklą, sistema yra gana plati, apima visas visuomeninio ūkio ir jo aplinkos sritis. Valdžios (įstatymų leidėjų ir vykdytojų) ir gavėjų (naudotojų) labai skiriasi teisinės-organizacinės paramos priemonių sistemos vertinimas.

Valstybinio reguliavimo mechanizmas apima valstybės valdymo priemones, kuriomis siekiama palaikyti ekonominę valstybės pusiausvyrą ir dinamiką ciklinės raidos sąlygomis. Ekonominio nuosmukio metu valstybė skatina investicijas, pakilimo – jas prilaiko. Tiems tikslams panaudoja visuotinai pripažintas reguliavimo priemones: kreditus, mokesčius, investicijas ir valstybinius užsakymus. Kartu imasi skatinti prekių paklausą, permanentinės infliacijos priemones. Valstybinis ekonomikos reguliavimas atsiliepia visam socialiniam-

2 l e n t e l ė. Valstybės priemonių, reguliuojančių įmonių veiklą, vertinimo kriterijai

Kriterijai	Vertinimas
1) Tikslų nustatymas	Tiksiai nustatyti, nenustatyti
2) Problemos įvardijimas	Problema įvardyta, neįvardyta
3) Valstybės priemonių supratimas (traktavimas)	Vienareikšmis, dviprasmis, daugiaprasmis
3) Sudėtingumas	Labai sudėtinga, vidutiniška, paprasta
4) Vykdytojų įvardijimas	Įvardijami konkrečiai, gali būti iš dalies įvardyti, nenurodomi
5) Vykdytojų kompetencija	Pakankama, vidutinė, nepakankama, neturi teisės vykdyti nurodytą priemonę
6) Veikimo apimtys (subjektų įvardijimas)	Visiems, daugumai, mažumai, tik išimtiniais atvejais
7) Reguliavimo sąnaudų ir naudos santykis (reguliuavimo efektyvumas)	Kaštai didesni už naudą, nauda didesnė už kaštus, kriterijai nelyginami
8) Priemonių rengėjų ir vykdytojų atsakomybė	Materialinė, moralinė, jokios
9) Priemonių naudotojų (gavėjų) atsakomybė	Materialinė, moralinė, jokios
10) Suderinimas su kitomis priemonėmis	Suderinta, iš dalies suderinta, prieštarauja, nereikia suderinti
11) Priemonių veikimo pobūdis	Padeda, trukdo, rekomenduoja (neutralus) arba leidžia, nukreipia, skatina, remia
12) Poveikis aplinkai (verslo, visuomenės, gamtos)	Yra, nėra, neutralus
13) Neigiami padariniai (ekonominės, socialinės)	Bus, nebus, tik jeigu susidarys tam tikros sąlygos
14) Priemonių autorių įvardijimas	Įvardijami, neįvardijami
15) Organizacinės priemonės	Nuolatinės, keičiamos retai, keičiamos dažnai
16) Informavimo priemonės	Plačiai informuojama, platinama tik specialiuose leidiniuose, platinama per organizacijas
17) Priemonių kontrolės mechanizmas	Pakankamas, nepakankamas
18) Priemonių tęstinumas	Tęstinos, galutinės

-ekonominiam gyvenimui. Materialinį valstybinio ekonomikos reguliavimo pagrindą sudaro padidėjęs valstybės ekonominis potencialas (valstybės biudžeto ir valstybinio ekonomikos sektoriaus) ir greita informacija apie ekonomikos pasikeitimus. Dažniausiai reguliuojama norminiais aktais. Atitinkamos valstybės institucijos, laikydamosi savo kompetencijos lemia įmonių veiklą. Valstybinio reguliavimo objektas gali būti ūkio šaka, šalies rajonas, pro-

bleminis ekonomikos reiškiny. Išskirtinis atvejis – tam tikros rūšies įmonė, turinti jai vienai būdingų bruožų, ekonominį potencialą. Pagrindinis subjektas – valstybinės valdžios organai, atsakingi už reguliavimo priemonių vykdymą ir jų kontrolę. Pagrindinis lėšų šaltinis – valstybės biudžetas. Taigi valstybinis reguliavimas gali būti indikatyvus, tai yra įgyvendinamas netiesioginio poveikio priemonėmis. Nors kai kurie ekonomistai, nagrinėjantys valstybi-

nio reguliavimo problemas (Shafritz, Hyde, 1987), tvirtina, kad būtent tiesioginio poveikio priemonės yra svarbiausios siekiant tikslų.

Dabar valstybinis ekonomikos reguliavimas dažniausiai skirstomas į konjunktureinį (antiklininį) ir struktūrinį (įmonių veiklos, šakinį, regioninį). Konjunktureinio valstybinio reguliavimo pagrindinė funkcija – garantuoti ekonominę pusiausvyrą, stabilumą; jis apima stabilizuojamąsias priemones (nedarbo pašalpų, progresyviųjų mokesčių įvedimą, kainų palaikymą, kainų ir kredito reguliavimą) ir kompensuojamąsias (valstybiniai supirkimai ir pardavimai, kapitalinės investicijos, eksporto ir importo politika). Struktūrinio valstybinio ekonomikos reguliavimo tikslai – aktyviai veikti šakinę, regioninę struktūrą, ilgalaikio gamybos didėjimo spartą, šalies pozicijas pasaulinėje rinkoje, integraciniuose vienetuose.

Minėta, kad dažniausias valstybinio ekonomikos reguliavimo priemonių sistemos elementas yra programos. Pagal sudarymo pobūdį programos yra paprastos (sudaromos penkeriems, kartais ir daugiau metų, paprastai kasmet koreguojamos ir vieniems metams pratęsimos) ir ypatingos (sudaromos kritinių situacijų, pvz., krizių, infliacijų metu). Dažniausiai tas programos rengia specialūs valstybiniai organai arba ekonomikos ministerijos. Valstybinis programavimas atsirado iš įvairių regioninių ir šakinių programų. Pirmiausia valstybės nacionalinė ekonomika pradėta programuoti Prancūzijoje (pirmoji nacionalinė programa vadinamasis Monė planas, 1947–1952). Dabar tai daroma daugelyje išsivysčiusių ir besivystančių šalių. Ekonomikos internacionalizavimas verčia sudarinti netgi tarpvalstybines programas.

**Valstybinio reguliavimo istoriniai aspektai.** Valstybės ir jos ekonominio reguliavimo mokslinių tyrimų pradžia – XVII a. pirmoji pusė.

Nuo tada iki XVIII a. pabaigos intensyviai kuriami ir tobulinami valstybės valdymo principai, diegiamos vadinamojo teisingo visuomenės valdymo modelio ir tikslų nuostatos. Daugelis Prancūzijos, Anglijos, Vokietijos, Italijos ir kitų šalių mokslininkų pagrindė ir siūlė įvairius valstybės įtakos privačiam kapitalui mažinimo būdus, pasisakė už atsargų požiūrį į pernelyg griežtą administravimą, valstybės vykdomos politikos tikslingumą, siūlė vadovautis ne vien valstybės „virtos rankos“ politikos reikalavimais (gauti ir išdą kuo daugiau pajamų iš mokesčių ir juos panaudoti visuomenės gerovei), bet ir kruopščiai įvertinti realias visuomenės gyvenimo ir veiklos galimybes. Tik įvertinusi realias veiklos sąlygas visuomenė galėjo planuoti ir reguliuoti pirklių veiklos sąlygas, apmokestinimą bei stengtis padėti tuo laiku tik besiformuojančiam socialiniam sluoksniui – kapitalo atstovams.

Remdamasis H. Denis (1967) valstybės įtakos, atsižvelgiant į valstybės aparato ir visuomenės, mokančios mokesčius, interesus, analitinį įvertinimą pirmasis paskelbė merkantilistas A. Monkretjenas (1615). Jo teigimu, užsienio prekyba, ypač pramoninių dirbinių eksportas, yra vienas iš svarbiausių valstybės pajamų didinimo šaltinių. Todėl vyriausybė turi globoti pramoninkus ir pirklius, o šie už tai mokėdami mokesčius gausins valstybės išdo lėšas. A. Monkretjenas siūlė munitais riboti užsienio prekių įvežimą (kad nekliudytų nacionalinei gamybai), turto kadastro (apmokestinamųjų objektų aprašo ir įkainojimo) pagrindu visuotinai taikyti pajamų mokesčių. Deja, ši valstybės valdymo teorijos plėtojimo kryptis nuodugniau buvo suvokta ir praktiškai pradėta diegti gerokai vėliau – tik XVIII amžiuje.

Prancūzijos mokslų akademijos įkūrėjas A. Rišeljė (1635) pateikė ir analizavo valsty-

bės pajamų akumuliavimą iš papildomų įplaukų, atsižvelgiant į valstybės valdymo reformos alternatyvius variantus. Įrodė, kad gerų rezultatų galima pasiekti, jeigu daroma pastangų palaikyti pirklių ir žemvaldžių veiklą. Valstybės pajamos didinamos keičiant paskolų sąlygas (pavyzdžiui, mažinant palūkanas, nukeliant paskolos dengimo terminą) ir reguliuojant apmokestinimą. Kitą minėtos politinės-ekonominės doktrinos alternatyvą – valstybės reikalavimus griežinti paskolų gražinimą ir mokesčių surinkimą žinomas politikas ekonomistas įvertino kritiškai. Prieita išvados, kad pernelyg griežti mokesčių surinkimo reikalavimai, neskatinant pirklių ir žemvaldžių luomų, dar labiau nuskurdina pasiturinčius darbdavius ir atsiliepia jų darbuotojams, sukelia nepasitenkinimą, dažnai peraugantį į bruzdėjimus ir maištus. A. Rišelje, pasmerkęs valstybės mokesčių didinimą, veikale „Politinis testamentas“ suformulavo universalų valstybės ekonominio reguliavimo principą: „Netinka pernelyg apsunkinti mokesčiais, taip pat reikalauti mažiau, negu reikia valstybei.“

Mokslinė analizė ir kritiniu požiūriu į Europoje nuo seno vyravusį tiesioginį valstybės kišimąsi į ekonominių problemų sprendimą išsiskyrė P. Buagilberas (1707), pasiūlęs jį pakeisti daline privačios veiklos kontrole. Esant senai sistemai, kuo didesnis valstybės poveikis tam tikro asmens veiklai, tuo mažesnis mokesčių surinkimo veiksmingumas; esant naujai sistemai, kuo daugiau laisvių duodama fabriko savininkui ir amatininkui, tuo daugiau pajamų jis uždirba, tuo lengviau išreikalauti iš jo mokesčius. Šitokia nuostata buvo radikali, nes įtvirtino visų (neiškiriant diduomenės) subjektų lygiateisiškumą visuomenės nustatytų nuostatų požiūriu; suteikusi tam tikras laisves, aišku, ne atleisdama nuo pareigos mokėti mo-

kesčius, valstybė galėjo sukurti tvirtą socialinių pokių pagrindą. Galima teigti, kad pradėtas visuotinai taikyti vadinamasis vertikalus teisingumo (diferencijuoti individų, turinčių skirtingas galimybes vykdyti tam tikrą veiklą) principas.

A. Smito (1776) parengti valstybės ekonomikos valdymo kriterijai (keturi valdymo sistemos formavimo bendrieji teiginiai), pripažinti klasikiniais ekonominio administravimo ir reguliavimo principais, postulavo: valstybės ir prievolių jai kilmę, mokesčių surinkimo tikslus, apmokestinimo objektus ir periodiškumą; mokėjimo terminus, būdus, sumas; mokėtojui patogiausią mokėjimo laiką; valstybės kontrolės ir mokesčių rinkimo tarnybos organizavimą, siekiant išvengti piktnaudžiavimų imant mokesčius.

Kaip pastebėjome, valstybinis reguliavimas atsirado ikimonopolistinėje stadijoje. Tuo metu buvo siekiama, kad privatus kapitalas būtų naudojamas pelningai. Valstybinis reguliavimas ypač svarbus tapo atsiradus monopolistiniam kapitalizmui. Juo pirmiausia siekta, kad įsigalėtų privatus finansinis kapitalas bei paštrėtų konkurencinė kova. Be to, praktikuotos priemonės, stimuliuojančios ekonomikos augimą, pavyzdžiui, užimtumo didinimas, kova su infliacija ir t. t.

Pirmojo valstybinio ekonomikos reguliavimo etapo pradžią būtų galima tapatinti su 1929 metų didžiąja ekonomine pasaulio krize (1929–1932 m.). Iki šio laikotarpio valstybės įtaka reguliuojant ekonominius santykius nebuvo labai reikšminga. Ištikus perprodukcijos ir finansų pasiūlos krizei bei supratęs, kad privatus kapitalas negali deramai derinti savo santykių su kitais lygiais konkurentais ir partneriais, buvo nutarta pradėti daryti įtaką kai kuriems ekonominiams procesams. JAV ir kai ku-



riose Europos šalyse (Anglijoje, Prancūzijoje) pradėtos taikyti anticiklinio poveikio priemonės. Deja, naudos iš to gauta nedaug (krizės padariniai buvo jaučiami visame pasaulyje iki Antrojo pasaulinio karo), nes buvo labai sunku operatyviai gauti informaciją apie ekonomikos būklę ir raidą.

Antru etapu (1945–1955 m.) valstybinis ekonomikos reguliavimas jau padėjo įveikti ciklinius svyravimus, nors, kai kurių ekonomistų nuomone, laikinai. Buvo rūpinamasi atkurti ir plėtoti ekonomiką. Buvusios TSRS ekonomistai ir tendencingi politikai tvirtino, kad tuo pačiu laikotarpiu susidarius ekonomikoje valstybiniam sektoriui, valstybinis ekonomikos reguliavimas pasidarė efektyvesnis, gerokai padidėjo valstybės biudžeto pajamos. Nors tų laikų ekonomistų tvirtinimai dažnai ideologizuoti, reikia pripažinti, kad didėjančio valstybinio sektoriaus ir valstybinio reguliavimo priemonių efektyvumo tarpusavio ryšį pastebi ir kiti mokslininkai (Hussey, 1990).

Trečiu etapu (1955–1970 m.) išsiplėtė valstybinio ekonomikos reguliavimo sfera, padaugėjo jį taikančių valstybių. Reguliavimo efektyvumui turėjo įtakos elektroninės technikos ir matematinių metodų taikymas ekonominėje analizėje bei informacinių sistemų plėtra. Be anticiklinių, imtasi ir ekonomikos augimą skatinančių priemonių. Valstybinis ekonomikos reguliavimas pasidarė nuolatinis ir beveik kiekvienos valstybės reguliavimo įrankis. Šiuo etapu pasitaikantys ekonomikos sutrikimai būdavo greičiau įveikiami, nes ekonomika plėtojosi daug sparčiau.

Ketvirtu etapu (1970–1988 m.) valstybinis ekonomikos reguliavimo priemonių efektyvumas sumažėjo. 1974–1975 metais įvyko didžiausia po Antrojo pasaulinio karo ekonominė krizė. Padidėjęs kai kurių šalių ekonominis

priklausomumas nuo užsienio rinkų, bendros prekių apyvartos eksporto ir importo mažėjimas sumažino kai kurių valstybių ekonomikos reguliavimo priemonių efektyvumą.

Penktasis valstybinio ekonomikos reguliavimo etapas dažnai tapatinamas su bendros Europos valstybių sąjungos atsiradimo idėja (1989), nors ši idėja gimė 1964 metais.

Dabar valstybinio ekonomikos reguliavimo priemonių taikymo efektyvumas yra unikalus, nors ir turi tam tikrų bendrų bruožų kiekvienoje valstybėje. Tai daugeliu atvejų priklauso nuo valstybės socialinės ir ekonominės bei politinės situacijos šalyje ar regione. Didelę įtaką turi greitesnis informacijos plitimas visoje planetoje. Labai sudėtinga, bet iš principo įmanoma, sugretinti kai kurių pasaulio valstybių ekonomikos valstybinio reguliavimo priemonių spektrus. Nors, pavyzdžiui, Kinijos ir Vokietijos ekonomika bei santvarka yra labai skirtinga, šių mechanizmų panašumu galima neabejoti. Galbūt valstybės valdymo ir ekonomikos organizavimo tikslai bus gana skirtingi, bet įgyvendinimo mechanizmai ir priemonės turėtų būti panašios.

**Valstybės priemonių, taikomų reguliuojant IPĮ veiklą, mastas ir pobūdis.** IPĮ veiklos reguliavimo uždaviniai:

- išanalizuoti IPĮ verslo plėtros sąlygas ir perspektyvas;
- nustatyti IPĮ veiklos reguliavimo tikslus;
- numatyti IPĮ veiklos reguliavimo strategiją;
- numatyti strategijos įgyvendinimo priemones;
- reguliavimo priemonės, įgyvendinamos vykdamas tam tikras programas;
- nuolat tikslinti IPĮ veiklos reguliavimo tikslus ir priemones (monitoringas).

Visuomenė galės įvertinti priemonių veiksmingumą pagal galutinio rezultato kriterijus.

Pavyzdžiui, bus sukurtos naujos darbo vietos ir būtent ten, kur jų trūksta, bus įsteigtos naujos įmonės, kuriose pagerintos veikiančių įmonių veiklos sąlygos, taikomos priemonės mažiau kainuos negu nauda, suteikta įmonėms ir visuomenei, nebus didelės lėšų praradimo rizikos, reguliavimo priemonės bus suderintos su kitomis tokio pobūdžio priemonėmis, atsiras naujų finansinių (nefinansinių) rėmimo formų ir organizacijų, nebus esminio poveikio aplinkai (verslo, gamtos) ir t. t.

IPĮ veiklą reglamentuoja ir valstybė, išleisdama norminius aktus. Tam valstybė turi iškelti pagrindinius uždavinius, atitinkančius principinius įmonių veiklos reguliavimo tikslus:

- norminiai aktai turi drausti (riboti) verslo subjektų veiklą, kuri nėra naudinga arba yra pavojinga visuomenei;
- reglamentuoti verslo formų įvairovę, turint omenyje, kad bus užtikrintas verslo subjektų nuosavybės ir darbo rezultatų saugumas;
- reguliuoti mokesčių surinkimą, išdo pajamas;
- nurodyti verslo apmokestinimo, pajamų gavimo ir mokesčių mokėjimo principus ir tvarką;
- numatyti bausmes už atitinkamų reikalavimų nevykdymą;
- skatinti tam tikrą veiklą.
- valstybė turi teikti ūkio subjektams informaciją, susijusią su verslu ir reikalavimais vykdant pareigas.

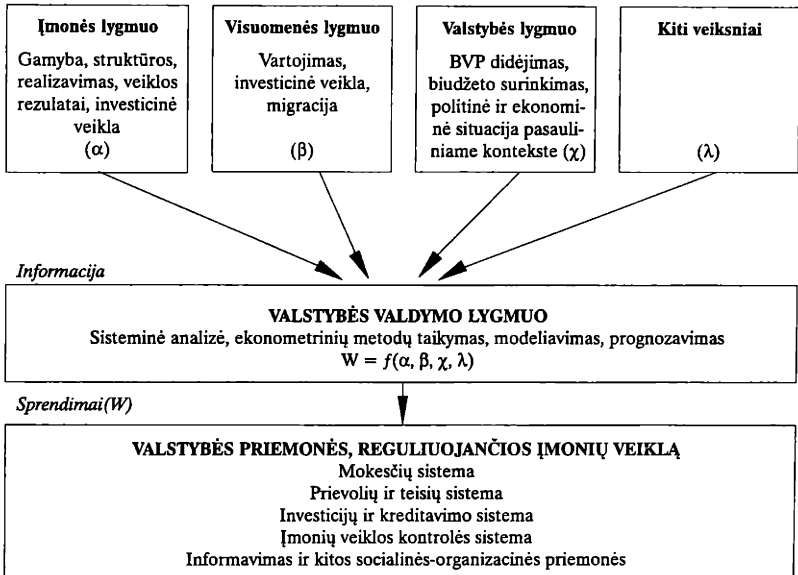
Valstybinio reguliavimo priemonių sistema, lemianti IPĮ veiklą, nagrinėjama: pagal turinį (teisines, fiskalines, organizacines priemones), pagal poveikio pobūdį (tiesioginio ir netiesioginio poveikio priemonės), pagal poveikio objektą (įmonė, rinka, žmogus), pagal finansavimo šaltinius (valstybės išdas, užsienio paskolos, savivaldybės lėšos), pagal taikymo trukmę

(ilgalaikės, vienkartinės, trumpalaikės priemonės), pagal priemonių vykdytojus (valstybė, savivaldybės, kiti).

**Valstybės priemonių modelis.** Valstybės priemonių sistema, lemiančią IPĮ veiklą, gali sudaryti makroekonominės kompleksinės programos, kurias įgyvendinti įmanoma ekonominėmis, administracinėmis ir kitomis organizacinėmis priemonėmis. Pagrindinis uždavinys – užtikrinti ekonominių interesų suderinamumą, garantuoti informacijos pateikimą ir panaudoti mokslą ir technikos pažangą plėtoti ekonomiką visuomenės naudai. Tuo tikslu stengiamasi ilgam laikui sujungti į vientisą sistemą valstybės reguliavimo tikslus, objektus, subjektus ir lėšas.

Valstybės priemonių, taikomų reguliuojant įmonių veiklą, modelį (2 pav.) turi sudaryti valstybė. Tikslas – sukurti tokią sistemą, kuri turėtų teigiamos įtakos IPĮ ir jos savininkų veiklai, užtikrintų visuomenės raidos pažangą. Tam reikia numatyti veiksnius, lemiančius priemonių atsiradimą, analizės kriterijus ir modelio struktūrą. Pagrindiniai veiksniai, lemiantys priemonių susiformavimą, išsidėstę trimis lygmenimis: įmonės, visuomenės ir valstybės valdymo. Atliekant duomenų ir reiškinių analizę valstybės valdymo lygmeniu taikomi įvairūs sisteminės analizės metodai, kaip antai: prognozavimo, lyginamieji, modeliavimo ir kiti. Tikslas – numatyti tik tas priemones, kurios realiai lems įmonių veiklą, nesudarys nepatogumų visuomenei ir kurių panaudojimo efektyvumas bus pasiekiamas mažiausiomis sąnaudomis.

Valstybės priemonių, reguliuojančių IPĮ veiklą, struktūros modelį gali sudaryti šie elementai: mokesčių sistema, prievolių ir teisių sistema, investicijų ir kreditavimo sistema, įmonių veiklos kontrolės sistema, informavimas ir kitos socialinės-organizacinės priemonės.



2 pav. Valstybės priemonių, taikomų reguliuojant įmonių veiklą, modelio struktūra

Vienas iš svarbiausių modelio struktūros elementų yra mokesčių sistema. Ji galėtų aprėpti veiklos reguliavimo svertus, kurių pagrindas – norminiai aktai, reguliuojantys įvairių mokesčių taikymą, mokėjimų reikalavimus, baudas ir lengvatas. Labai svarbus rodiklis – įmonių mokesčių našta, kuris rodo, kiek mokesčiai didina bendrąsias įmonių sąnaudas, t. y. įvertina valstybės reguliavimo mastą.

Kita vertus, mokesčiai – rodiklis, kiek įmonei (individui) reikia valstybės paslaugų. Kuo daugiau įmonė (individas) moka mokesčių, tuo daugiau turėtų gauti iš valstybės (kuo daugiau duodi, tuo daugiau gali gauti). Laikantis šio principo surenkant mokesčius, būtų išspręsta daug administravimo problemų, tokiu principu galėtų būti pagrįstas įmonių mokesčių mokėjimo skatinimas.

Prievolių ir teisių sistema – tai visuma norminių aktų, susijusių su įmonių prievolių (pareigų) ir teisių įgyvendinimu. Ši sistema galėtų aprėpti visus norminius dokumentus, kuriais vienaip arba kitaip apibrėžiamos įmonių ir jų savininkų teisės ir pareigos bei numatomi padariniai už jų nevykdymą arba neteisėtą vykdymą.

Valstybės investicijų ir kreditavimo sistema – tai visuma priemonių, kuriomis siekiama numatyti ir reguliuoti privataus kapitalo investavimo į įmonių veiklą galimybes. Valstybė gali skatinti investavimą į įmonės veiklą, kartu mažindama vartojimą arba skatinti vartojimą mažindama investavimus. Tai yra viena iš ciklinių rinkos svyravimo sušvelninimo priemonių.

Įmonių veiklos kontrolė turi užtikrinti nusikaltimų prevenciją, mokesčių surinkimą ir

savininkų nuosavybės saugumą. Labai pavojingas yra pernelyg griežtas administravimas ir kišimasis į įmonės vidaus reikalus.

Visi išvardyti modelio struktūros elementai, taip pat kitos valstybės priemonės daugiausia pagrįstos normine (aiškinamąja, raginama, įsakomąja ir kita) informacija. Kad šį informaciją pasiektų gavėjus (naudotojus), numatomi informacijos pateikimo būdai. Valstybė turi prisiūti atsakomybę už informacijos, ypač norminės, pateikimą įmonėms.

Apibendrinant modelio struktūros elementus pabrėžtina pagrindinė idėja: valstybė kuria tam, kad atliktų tam tikras jai pavestas užduotis ir funkcijas, o nespręstų visų visuomenės egzistavimo problemų. Visos reguliavimo priemonės šią valstybės kūrimo viziją turi atitikti. Todėl kooperacijos principas tinkamiausias apibūdinant IPĮ ir valstybės ateities santykius.

## Išvados ir siūlymai

Mokslinėje literatūroje skiriama labai daug dėmesio derinti privačius ir valstybinius interesus, kuriems atsirasti turi įtakos labai daug ir įvairių veiksmų bei visuomenėje vykstančių procesų. Analizuojant Lietuvos individualių (personalinių) įmonių veiklos sąlygas, valstybės ir tų įmonių santykius išryškėjo daug ypatybių, leidžiančių lengviau suprasti esamą ekonominę-socialinę situaciją ir kartu siūlyti priemones jai gerinti.

Įrodyta, kad įmonių tankis (įmonių skaičius tam tikram gyventojų skaičiui) turi tiesioginę įtaką bendrojo vidaus produkto (BVP) formavimui ir jo dydžiui. Todėl norint didinti BVP ir darbo vietų skaičių, reikia sudaryti palankias sąlygas steigti IPĮ ir jų veiklai. Valstybė turėtų reguliuoti tų įmonių veiklą teikdama naudą sau ir įmonėms.

Valstybinio reguliavimo sistema turi užtikrinti stabilias ekonomines ir socialines ūkio raidos sąlygas, kad aprūpintų gyventojus, užtikrintų verslo įgyvendinimo sąlygas, sumažintų negatyvų gamybos poveikį aplinkai ir visuomenei. Ši sistema turi reguliuoti mokesčių surinkimą, nuosavybės apsaugą, teikti informaciją sistemos subjektams. Per valstybinį reguliavimą turi būti teikiama pagalba, plėtojama mokslo ir technikos pažanga, remiama ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva.

Valstybės priemonių, reguliuojančių įmonių veiklą, sistema turi apimti:

- reguliavimo tikslus ir uždavinius,
- reguliavimo objektą ir subjektus,
- reguliavimo priemones ir metodus,
- kontrolės mechanizmą.

Dažniausiai tikslas apibrėžiamas kaip kokybiškai išreikštas norimas rezultatas, kurį būtina pasiekti per tam tikrą laikotarpį. Valstybė gali turėti šiuos tikslus: padidinti bendrąjį vidaus produktą (BVP), sumažinti investavimo riziką, sukurti teisingą aplinką nuosavybei ir veiklos rezultatams apsaugoti, skatinti konkurenciją, spręsti socialines problemas (užimtumas, gamtosauga, ekologija, pajamų minimumo užtikrinimas ir t. t.), skatinti eksportą.

Subjektui svarbiausia, kaip valstybinio reguliavimo priemonės padeda pasiekti jo keliamus tikslus (gauti pelną, valdyti verslą, naudoti savo nuosavybę, disponuoti darbo rezultatais, atlikti savo pareigas valstybei ir visuomenei, gauti naudą būnant visuomenėje, paklūstant valstybės prievartai).

Valstybė gali taikyti įvairius metodus savo tikslams pasiekti: administracinius, organizacinius, politinius, ekonominius.

IPĮ veiklos reguliavimo uždaviniai suformuluojami kompleksiskai atlikus pagrindinius darbus.

Svarbiausi iš jų:

- išanalizuoti IPĮ verslo plėtros sąlygas ir perspektyvas;
- nustatyti IPĮ veiklos reguliavimo tikslus;
- numatyti IPĮ veiklos reguliavimo strategiją;
- numatyti strategijos įgyvendinimo priemones;
- nuolat tikslinti IPĮ veiklos reguliavimo tikslus ir priemones (monitoringas).

Pagrindinės valstybės reguliavimo priemonės: mokesčių sistema, prievolių ir teisių sistema, investicijų ir kreditavimo sistema, įmo-

nių veiklos kontrolės sistema ir informacijos teikimo sistema.

Apibendrinant valstybės priemonių, taikomų reguliuojant IPĮ veiklą, modelio struktūros elementus, pabrėžtina pagrindinė idėja: valstybė kuriama tam, kad atliktų tam tikras jai patikėtas užduotis ir funkcijas, o nespęstų visų visuomenės egzistavimo problemų. Visos reguliavimo priemonės turi atitikti šių valstybės kūrimo viziją. Todėl, mūsų manymu, klasikiniai kooperacijos principai tinkamiausi apibūdinant IPĮ ir valstybės ateities santykius.

## LITERATŪRA

1. Jucevičius R. *Strateginis organizacijų vystymas*. Kaunas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras, 1998.

2. *Lietuvių kalbos žodynas*. T. 11. Vilnius: Mokslas, 1978.

3. Lukaševičius K. *Verslas ir apmokestinimo tobulinimo strategija: daktaro disertacija*. Kaunas: KTU, 1998.

4. Palubinskas G. *Strateginis planavimo procesas*. Kaunas: Technologija, 1997.

5. *Rusų kalbos žodynas*. T. 2. Vilnius: Mintis, 1985.

6. Statistikos departamentas. *Lietuvos įmonės Europos panoramoje*. Vilnius: Statistikos departamentas prie LR Vyriausybės, 1996.

7. *Šiuolaikinis ekonomikos terminų enciklopedinis žodynas*. Vilnius: Laisvosios rinkos institutas, 1991.

8. Hussey D. E. *Developments in Strategic Management. International Review of Strategic Management*. Vol. 1. Wiley, 1990.

9. Shafritz J. M. & Hyde A. C. *Classics of public administration*. London: McGraw-Hill, 1987.

10. Denis H. *Histoire de la pensee économique*. Paris: La Rosh, 1967.

11. Любинская А. *Франция при Ришелье. Французский абсолютизм*. Ленинград: Наука, 1982.

12. Буагильбер П. (1707). *Рассуждения о природе богатства, денег и налогов или об обнаружении ошибочности того суждения, которое господствует в мире относительно этих трех предметов*. Пер. с франц. // Черновая Т. Из истории экономической мысли во Франции XVII-XVIII в. в. Горький, 1973.

13. Смит А. (1776). *Исследование о природе и причинах богатства народов*. Москва: Наука, 1962.

## EVALUATION OF STATE MEASURES APPLIED IN REGULATION OF INDIVIDUAL ENTERPRISE

### Summary

The main idea of this research is to evaluate relations between state and individual enterprise and to find the best solutions and decisions for goals and ways of state influence to the private property. If we analyse problems today we will be able to forecast situation and consequences for society in future.

The object of research – state measures applied in regulation of individual enterprise (IE) work.

The aim of research – to evaluate the system of state measures applied in regulation of IE work.

The goals of research:

1. To review the reasons of occurrence of state measures applied in regulation of IE work in theoretical and historical contexts.

2. To describe IE as the subject whose work is useful to society.

3. To make the conception of regulation and state regulation more exact with respect to IE work.

4. To analyse the extent and character of state measures applied in regulation of IE work.

5. To work out the structure of the model of state measures applied in regulation of IE work.

**Research methods.** Methods used in this work include analysis of scientific and periodical literature, of business regulating laws, of statistical scenarios and data, interview, questionnaires and other methods.

It has been proved, that density of enterprises (number of enterprises taken to a certain number of populations) has direct influence on the size and formation of gross national product (GNP). So with the aim of increasing GNP and the number of work places it is necessary to create favourable conditions for establishment and work of IE.

The system of state measures applied in regulation of IE work includes: regulation aims and goals, regulation object and subjects, regulation measures and methods, control mechanism.

The state can have the following aims to increase gross national product (GNP), to decrease business

risk, to create legal environment for protecting property and results of work, to induce competition, to solve social problems (employment, nature protection, ecology, assurance of minimal income etc.), to stimulate export and work. From the point of view of the subject, the most important thing is how state regulation measures help to achieve his/her aims (to profit, to manage business, to use his/her own property, to dispose of the results of his/her work, to meet his/her obligations to the state and society, to profit by being in society, obeying to state compulsion). Basic state regulation measures must be tax system, the system of normative acts (obligations and rights), investment and credits policy, control of enterprise work and presentation of information.

Generalising the elements of the structure of state measures model, it is necessary to emphasise the main idea: a state is founded for fulfilling certain tasks and functions, but not for solving all problems of society existence. All regulation measures must conform to this vision of state foundation. Therefore, in my opinion, cooperation principles are the most suitable characterising future relations of IE and state.

Įteikta 1999 m. rugpjūčio mėn.