



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA PROGRAMINIO BIUDŽETO SISTEMA

2007 m. kovo 30 d. Nr. VA-60-1P-1
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant
Valstybės kontrolės 6-ojo audito departamento direktorės Jolitos Korzunienės
2006-07-14 pavedimą Nr. 60-1P,
2006-09-18 pavedimą Nr. 8000-1P-1.

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:
Inga Tarakavičiūtė (grupės vadovė)
Aušra Maziukaitė
Natalija Bryžachina

Auditas pradėtas 2006-07-14
Auditas baigtas 2007-03-30

Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje www.vkontrole.lt

TURINYS

Santrauka	3
Įžanga	5
Audito rezultatai	7
1. Biudžeto sandaros reforma	7
1.1. Reformos principai ir jų įgyvendinimas	7
2. Biudžeto sudarymas	10
2.1. Biudžeto mastas: asignavimų valdytojai ir jų vykdomos programos	10
2.2. Vadovavimasis Vyriausybės nustatytais prioritetais ir trejų metų biudžeto planavimas	16
2.3. Biudžeto tvirtinimas	20
2.4. Biudžeto proceso viešumas	22
3. Veiklos orientavimas į rezultatus	25
3.1. Institucinių programų rengimas	25
3.2. Atsiskaitymas už rezultatus	33
3.3. Programų vertinimas	35
Išvados ir rekomendacijos	41
Priedai	44

SANTRAUKA

Siekdamas efektyvesnio valstybės finansinių išteklių valdymo Lietuvoje, Seimas 1998 m. priėmė rezoliuciją dėl biudžeto sandaros koncepcijos¹ ir inicijavo biudžeto sandaros reformą.

Pasaulio banko ekspertai Lietuvą išskyrė kaip vieną iš sėkmingiausių pavyzdžių Europos Sąjungos valstybėse programinio biudžeto, strateginio veiklos organizavimo ir finansų planavimo srityse. Audito metu atliktos asignavimų valdytojų apklausos duomenys rodo, kad pagerėjo: valstybės institucijų ir įstaigų veiklos prioritetų nustatymas ir vadovavimasis jais (taip mano 78 proc. asignavimų valdytojų), atsiskaitymas visuomenei už veiklos rezultatus (72 proc. asignavimų valdytojų); veiklos finansavimas tapo aiškesnis (59 proc. asignavimų valdytojų); veikla tapo daugiau orientuota rezultatams pasiekti (69 proc. asignavimų valdytojų). Teigiamai vertindami biudžeto proceso pažangą, manome, kad reikėtų atkreipti dėmesį į toliau aptariamą tobulintinas sritis.

Valstybės ilgalaikės raidos strategija turi tapti vienu iš svarbiausių dokumentų rengiant valstybės biudžetą ir atsiskaitant už panaudotų lėšų efektyvumą ir rezultatyvumą. Iki šiol trūko aiškių ryšių tarp valstybės ilgalaikių strateginių dokumentų ir institucinių programų (jų tikslų ir rodiklių). Nuo 2006 m. Vyriausybės nutarimu paskirtos valstybės institucijos, atsakingos už ilgalaikių valstybės raidos prioritetų įgyvendinimo krypčių koordinavimą ir administravimą kompiuterizuotoje stebėsenos (monitoringo) sistemoje, numatytos priemonės šiai stebėsenai įgyvendinti. Tikėtina, kad tai pagerins veiklos planavimą pagal Seimo ir Vyriausybės nustatytus prioritetus ir šių prioritetų įgyvendinimo vertinimą.

Iki 2007 m. atsiskaitymas už valstybės institucijų ir įstaigų pasiektus rezultatus nebuvo tinkamas. Teigiamai vertindami Vyriausybės patvirtintą patobulintą asignavimų valdytojų metinės veiklos ataskaitos teikimo tvarką, atkreipiame dėmesį, kad būtina programų planuotus ir pasiektus rezultatus aiškiau susieti su panaudotais biudžeto asignavimais. Valstybinių auditų rezultatų duomenimis, patys asignavimų valdytojai neskiria pakankamai dėmesio programų vykdymo stebėsenai, ne visada tinkamai atsiskaito už lėšų panaudojimą.

Pagirtina, kad Vyriausybė, sudariusi nuolatinę Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisiją, imasi priemonių asignavimų valdytojų skaičiui peržiūrėti. Lietuvoje, 2007 m. duomenimis, penktadalį visų biudžeto asignavimų valdytojų sudaro institucijos ir įstaigos, kurioms biudžeto įstatymu skirta nuo 1 mln. Lt iki 2 mln. Lt. Tai apsunkina biudžeto planavimo, biudžeto programų teisėtumo, taupumo, efektyvumo ir rezultatyvumo kontrolę bei vertinimą.

¹ Seimo 1998-10-22 rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“.

Institucinių programų skaičius 2007 m., lyginant su 1999 m., padidėjo 27 proc. Daugiau nei 7 proc. biudžeto programų sudarytos apskaitos tikslais (ES paramos ir bendrojo finansavimo lėšomis finansuojamos specialiosios programos), jų tikslai dažniausiai panašūs į kitų institucinių programų tikslus, todėl jų socialinį – ekonominį poveikį sunku įvertinti atskirai nuo kitų institucinių programų poveikio. Be to, Vyriausybei, rengiant biudžetą ir Seimui jį tvirtinant, sudėtinga įvertinti virš 700 programų tikslus, uždavinius, jiems skiriamas lėšas. Būtina išspręsti problemas, susijusias su tarpinstitucinių programų sudarymu, koordinavimu ir atsiskaitymu už rezultatus. Iki 2007 m. nebuvo žinomas tikslus šių programų skaičius, asignavimų valdytojų nuomone, programų priemonių vykdytojai ne visada tinkamai atsiskaito programų koordinatoriui už pasiektus rezultatus.

Išnagrinėjus institucinių programų siektinus rezultatus 2005–2007 m., nustatyta, kad dažnai programos uždavinių formuluotės ir vertinimo kriterijai, kuriuos nustato patys asignavimų valdytojai, yra formalūs ir nesuteikia informacijos, kokių rezultatų siekiama, kaip bus įvertintos veiklos sąnaudos, rezultatai ir poveikis.

Lietuvos teisės aktai numato tam tikras programų vertinimo priemones, tačiau, mūsų nuomone, jos nėra pakankamos kokybiškai įvertinti programų sudarymo pagrįstumą, pasiektus rezultatus ir jų poveikį. Vidaus audito tarnybos, kurių vienas iš uždavinių – vertinti programų vykdymą ekonomiškumo, rezultatyvumo ir efektyvumo požiūriais, 2005 m. atlikusios 117-a biudžeto programų vertinimą, nepateikė nė vienos ataskaitos Finansų ministerijai apie neefektyvų programų vykdymą. Valstybės kontrolė 2005–2006 m. atliko 16 biudžeto programų vertinimo auditų, iš kurių nustatyta 12 neefektyvaus ir nerezultatyvaus programų įgyvendinimo atvejų. Didelė dalis asignavimų valdytojų neatlieka programų rezultatų socialinio – ekonominio poveikio vertinimo (taip nurodė 40,5 proc. apklaustų asignavimų valdytojų).

Įvertinus biudžeto sandaros reformos rezultatus ir vykdymo problemas, Vyriausybei rekomenduojame: parengti priemonių planą reformai toliau vykdyti ir paskirti atsakingas institucijas šioms priemonėms įgyvendinti. Reformos tolesnio vykdymo priemonių plane numatyti priemonės dėl: asignavimų valdytojų ir jų vykdomų programų skaičiaus optimizavimo; Vyriausybės strateginių tikslų (prioritetų) ir ilgalaikės bei vidutinės trukmės strateginių planavimo dokumentų įgyvendinimo stebėsenos tobulinimo; atskaitomybės už biudžeto vykdymą tobulinimo; nuoseklaus (išankstinio, tarpinio ir galutinio) biudžeto programų vertinimo.

Įvertinus strateginio planavimo principų taikymo praktikoje trūkumus, Finansų ministerijai siūlome parengti gaires dėl strateginio planavimo ir programų sudarymo ir/ar tobulinti mokymo programas šioje srityje; parengti rekomendacijas dėl tokias pačias funkcijas įgyvendinančių asignavimų valdytojų programų sudarymo; sukurti internetinį puslapį, kuriame būtų skelbiama visa su biudžeto procesu susijusi informacija.

IŽANGA

Valstybinių auditų rezultatai, visuomenės ir valstybės institucijų dėmesys biudžeto procesui² paskatino Valstybės kontrolę atlikti Programinio biudžeto sistemos auditą, kurio tikslas – įvertinti, ar efektyviai taikomi programinio biudžeto sandaros principai. Audito metu nagrinėjome:

- biudžeto sandaros reformos tikslų pasiekimą;
- biudžeto rengimą ir tvirtinimą;
- biudžeto programų rengimą, vykdymą ir vertinimą.

Audito apimties ir proceso aprašymas pateikiamas 1 priede.

1 Lentelė. Audito vertinimo kriterijai³

Vertinimo kriterijai	Audito klausimai
Prioritetais pagrįstas planavimas	→ Ar biudžeto planavimas pagrįstas prioritetais ir skatina efektyviai naudoti valstybės finansinius išteklius?
Atsakomybė ir atskaitomybė	→ Ar atsiskaitymo sistema yra išsami ir sudaro galimybę daugiau dėmesio skirti rezultatams?
Skaidrumas	→ Ar biudžeto procesas yra atviras ir suprantamas asignavimų valdytojams?
Rezultatyvumas	→ Ar veikla, finansuojama iš biudžeto, orientuojama į rezultatus?
Nuolatinis tobulinimas	→ Ar biudžeto rengimo, vykdymo ir vertinimo procesas nuolatos tobulinamas?

Audito ataskaitos išvados, pastebėjimai, rekomendacijos pagrįsti Valstybės kontrolės 2005–2006 m. atliktų valstybinių auditų rezultatais, Valstybės kontrolės parengtų išvadų dėl valstybės ataskaitų⁴ medžiaga. Kaip šio audito sudėtinė dalis buvo atlikti Sveikatos apsaugos, Kultūros, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijų strateginio planavimo ir programų vertinimo auditai (2-5 priedai), kurių metu nustatytos daugeliui asignavimų valdytojų būdingos strateginio planavimo bei programų rengimo ir vykdymo problemos. Atlikome 2006 m. ir 2007 m. biudžeto programų vertinimo kriterijų analizę. Strateginio planavimo ir biudžeto rengimo, vykdymo bei vertinimo silpnybėms, stiprybėms, esamoms problemoms ir galimiams jų sprendimo būdams nustatyti atlikome 42 asignavimų valdytojų, kurie 2005–2006 m. vykdė daugiau nei 50 proc. biudžeto programų, apklausą (6 priedas). Nagrinėjome užsienio valstybių (Prancūzijos, Jungtinių Amerikos Valstijų (toliau – JAV), Latvijos, Estijos, Australijos, N. Zelandijos, Japonijos, Jungtinės Karalystės) ir tarptautinių organizacijų bei institucijų (INTOSAI, EUROSAI, Europos Sąjungos ir OECD) teorinę ir praktinę medžiagą finansų valdymo, programinio biudžeto formavimo bei

² Biudžeto procesas ataskaitoje suprantamas kaip valstybės biudžeto sudarymas, tvirtinimas, vykdymas ir vertinimas.

³ Audito vertinimo kriterijais pasirinkome integruotos planavimo bei formavimo sistemos principus, kurie buvo nustatyti 2000-05-03 finansų ministro ir valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro įsakymu Nr. 112/50 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ patvirtintoje Strateginio planavimo metodikoje.

⁴ Valstybės kontrolieriaus išvados dėl valstybės biudžeto vykdymo apyskaitos, valstybės biudžeto projekto.

strateginio planavimo srityse. Reiškiame padėką SIGMA ekspertams Nicolas John Treen ir Colm Dunne audito proceso metu konsultavusiems audito darbo grupę.

Ataskaitoje vartojamos sąvokos:

INTOSAI – Tarptautinė aukščiausiųjų audito institucijų organizacija (The International organisation of Supreme Audit Institutions).

EUROSAI – Europos aukščiausiųjų audito institucijų organizacija (European Organisation of Supreme Audit Institutions).

OECD – Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymosi organizacija (Organisation for Economic Co-operation and Development).

SIGMA – Bendra Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos ir Europos Sąjungos iniciatyva Vidurio ir Rytų Europos šalims remti tobulinant valdymą ir administravimą (Support of Improvement in Governance and Management EBPO-SIGMA).

AUDITO REZULTATAI

1. Biudžeto sandaros reforma

1.1. Reformos principai ir jų įgyvendinimas

Siekiant efektyvesnio valstybės finansinių išteklių valdymo Lietuvoje, 1998 m. Seimas priėmė rezoliuciją dėl biudžeto sandaros koncepcijos ir inicijavo biudžeto sandaros reformą bei nurodė pagrindinius jos vykdymo principus (2 lentelė):

2 Lentelė. Reformos vykdymo principai⁵

- nuo 1999 m. valstybės biudžetą sudaryti be deficito ir šią nuostatą įtvirtinti priimant konstitucinį įstatymą;
- valstybės biudžetą planuoti trejiems, o tvirtinti vieneriems metams;
- valstybės biudžetą sudaryti pagal programas, kurias rengia atitinkami biudžetinių asignavimų valdytojai. Seimo asignavimų komitetai programas vertina pagal Vyriausybės ar jos įgalios institucijos nustatytus vertinimo kriterijus;
- nuo 2000 m. pagal programas sudaryti ir savivaldybių biudžetus;
- nuo 2000 m. atskirai sudaryti einamuosius (paprastųjų išlaidų) ir kapitalo (investicijų) biudžetus. Kapitalo biudžetus sudaryti penkeriems metams;
- nustatyti pereinamąjį konsoliduoto biudžeto formavimo penkerių metų laikotarpį, per kurį bus sujungtos visos valstybės bei savivaldybių biudžetų ir fondų lėšos;
- sudaryti visuomenei galimybę gauti išsamią informaciją apie mokesčių mokėtojų pinigų naudojimą.

Šaltinis – Lietuvos Respublikos Seimo 1998-10-22 rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“.

Rezoliucijoje dėl biudžeto sandaros koncepcijos buvo pateikta pasiūlymų Vyriausybei:

- parengti ir pateikti Seimui konstitucinio įstatymo projektą, kuriame būtų įtvirtinta nuostata, kad valstybės ir savivaldybių biudžetai sudaromi be deficito;
- parengti ir patvirtinti biudžeto rengimo tvarką, pagal kurią būtų nustatyti pagrindiniai biudžeto projekto rengimo ir nagrinėjimo etapai ir Seimui būtų suteikta galimybė skirti daugiau laiko valstybės biudžeto projekto svarstymui;
- Vyriausybei ar jos įgalios institucijai – parengti ir patvirtinti programų vertinimo kriterijus.

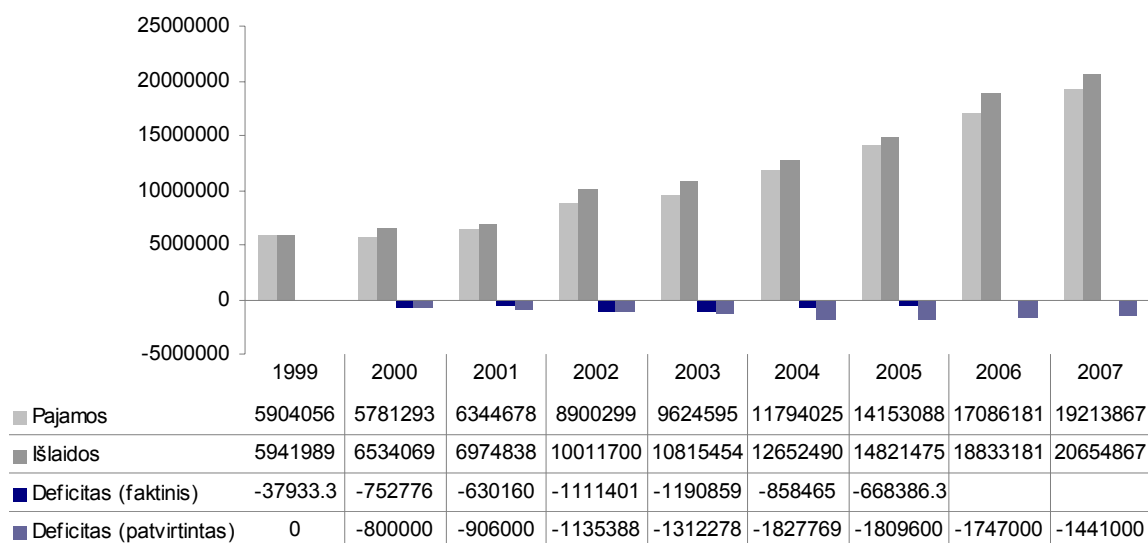
Pasaulio banko ekspertų teigimu, pažanga diegiant ir taikant strateginį planavimą daugelyje Lietuvos viešojo administravimo sričių gali būti pripažįstama vienu iš sėkmingiausių pavyzdžių Europos Sąjungos valstybėse programinio biudžeto, strateginio veiklos organizavimo ir finansų

⁵ Pastaba. Audito metu detaliau nagrinėjome tiesiogiai su programinio biudžeto formavimu susijusių reformos vykdymo principų įgyvendinimą (lentelėje jie pažymėti paryškintu tekstu).

planavimo srityse.⁶ Valstybinio audito rezultatai patvirtina šią ekspertų nuomonę, todėl galima teigti, jog nuo biudžeto sandaros reformos pradžios atliktas didelis darbas tobulinant biudžeto procesą. Vis dėlto ne visi reformos vykdymo principai įgyvendinti, todėl turėtų būti apsvarstytos tolesnės jų vykdymo priemonės:

- pastaruoju metu biudžeto deficitas mažėja, tačiau vienas iš reformos vykdymo tikslų – nuo 1999 m. turėti ne deficitinį biudžetą⁷ kol kas nėra pasiektas (3 pav.). Pažymėtina, kad Lietuvos konvergencijos 2006 m. programoje⁸ numatyta nuo 2009 m. turėti nedeficitinį biudžetą, t.y. valdžios sektoriaus fiskalinis deficitas bus 0 proc. BVP;

3 Pav. Biudžeto rodiklių dinamika 1999–2007 m. (tūkst. Lt)⁹



Šaltinis – 1999–2007 m. biudžetų finansinių rodiklių analizė.

- racionaliam valstybės biudžeto planavimui trukdo aiškių ryšių tarp valstybės ilgalaikės raidos strategijos prioritetų, Vyriausybės nustatytų prioritetų ir valstybės institucijų / įstaigų programų (jų tikslų, programų uždavinių vertinimo kriterijų) trūkumas. Valstybės biudžeto rodiklių prognozė trejiems metams yra netvari (*plačiau – ataskaitos 2.2. skyriuje*);
- dažnai nepakanka informacijos apie mokesčių mokėtojų pinigų naudojimą ir kokybės požiūriu ji nėra išsami (*plačiau – ataskaitos 2.4., 3.2. skyriuose*).

Užsienio šalių finansų valdymo reformų vykdymo praktika rodo, kad pagrindas reformai sėkmingai vykdyti turėtų būti reformos iniciatyva, jos vykdytojai ir dalyviai, nustatytos ir diegiamos

⁶ World Bank report „EU-8 Public Sector Capacity in the EU-8. Report On Strategic Planning and Policy Management in Lithuania and Latvia“ Nr. 36930-GLB. October 2006.

⁷ Seimo 1998-10-22 rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“.

⁸ Vyriausybės 2005-12-08 nutarimas Nr.1230 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2006 metų programos“.

⁹ Pastaba. 1999 m. valstybės biudžetas patvirtintas be deficito, tačiau faktiškai išlaidos viršijo pajamas 37933,3 tūkst. Lt. Deficitas padengtas iš apyvartos lėšų (patvirtintos apyvartos lėšos buvo 100 000 tūkst. Lt).

naujos biudžeto proceso reglamentavimo normos, patvirtinta reformos vykdymo strategija¹⁰. Mūsų nuomone, vykdant biudžeto sandaros reformą, Lietuvoje trūko aiškios reformos strategijos, už reformos priemonių įgyvendinimą paskirtų atsakingų institucijų ir reformos vykdymo stebėsenos. Nuo reformos vykdymo pradžios sistemiškai nebuvo įvertintas naujų biudžeto formavimo principų pritaikymo efektyvumas. Reformos įgyvendinimo pradžioje buvo neišspręsti esminiai klausimai: kaip pasikeis valstybės biudžeto procesas, ar naujiems principams įgyvendinti bus reikalingi struktūriniai pakeitimai, kaip bus organizuojama apskaitos ir atsiskaitymo sistema, kokia bus rezultatų vertinimo sistema.

Užsienio šalių analizė rodo, kad biudžeto reformos rezultatai turi pagerinti tiek valstybės finansinių išteklių valdymą, tiek viešojo sektoriaus veiklos efektyvumą (4 lentelė).

4 Lentelė. Biudžeto sandaros reformos eigos vertinimas. Prancūzijos pavyzdys

Prancūzijoje jau 1970 m. buvo apsispręsta diegti programinius valstybės finansinių išteklių valdymo principus, tačiau praėjus septyneriems metams biudžeto sistemos analizė parodė, kad progresas, diegiant programinius principus, yra nežymus ir nepateisino lūkesčių:

- iš esmės nepasikeitė nei valstybės biudžeto sudarymo tvarka, nei tvirtinimas. Programos Parlamento nariams teikiamos tik kaip papildoma informacija, kurią sudėtinga susieti su skiriamomis lėšomis;
- nauji principai neturėjo įtakos jokiems struktūriniais pakeitimams. Nebuvo nustatyta atsakomybė už pasiektus rezultatus;
- valstybės biudžeto procesas tapo nevaldomas, formalus ir neefektyvus;
- programinių principų diegimas skatino reorganizuoti apskaitos sistemą.

Buvo nuspręsta, kad tolesni keitimai tuometinėje sistemoje būtų buvę per daug sudėtingi, jiems prireiktų didelių pastangų, todėl biudžeto sistema privalo būti įvertinta, siekiant užtikrinti, kad būtų efektyviai įgyvendinama. 2000 m. parengta nauja biudžeto sandaros reformos strategija, reglamentuotas reformos įgyvendinimo procesas, numatęs laipsnišką naujų principų diegimą. Išskirtos trys pagrindinės reformos vykdymo pakopos – nuo 2001 m. priimto naujo programinio biudžeto sandaros procesą reglamentuojančio įstatymo iki 2006 m. pirmą kartą pagal programas sudaryto valstybės biudžeto.

Šaltinis – Reforming governmental accounting and budgeting in Europe. Klaus Luder, Rowan Jones, 2003.

Siekiant efektyvaus biudžeto proceso, tikslinga patvirtinti tolesnį reformos vykdymo priemonių planą, etapus, jų vykdytojus, laukiamus rezultatus.

¹⁰ K. Luder, R. Jones Reforming governmental accounting and budgeting in Europe, 2003.

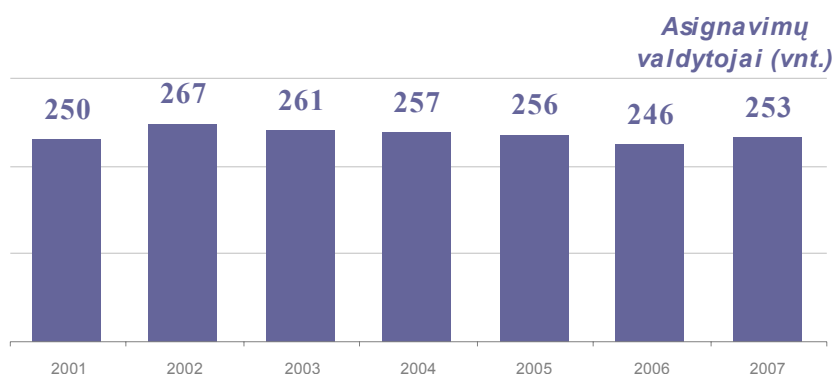
2. Biudžeto sudarymas

2.1. Biudžeto mastas: asignavimų valdytojai ir jų vykdomos programos

Asignavimų valdytojai

Biudžeto sandaros įstatyme nustatyta, kad asignavimų¹¹ valdytojai yra biudžetinių įstaigų, nurodytų Seimo patvirtintame valstybės biudžete, vadovai¹². Nors Valstybės kontrolė nuo 2002 m. išvadose dėl valstybės biudžeto vykdymo apyskaitų rekomenduoja Seimui mažinti valstybės institucijų ir įstaigų, kurioms pagal Seimo atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą skiriami asignavimai, skaičių, tačiau jis vis dar yra kaip 2001 m. (5 pav.).

5 Pav. Asignavimų valdytojų skaičiaus dinamika 2001–2007¹³ m.



Šaltinis – Lietuvos Respublikos 2001–2007 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymai.

6 lentelėje matyti, kad daugiausia (53,8 proc.) yra tų valstybės įstaigų ir institucijų, kurioms 2007 m. skirta nuo 1 mln. Lt iki 10 mln. Lt asignavimų, tai – institutai prie universitetų, komisijos, valstybės įmonės.

6 Lentelė. Asignavimų valdytojų skaičius ir jiems skirti asignavimai, 2007 m.

Skirti asignavimai (mln. Lt)	Skirtų asignavimų dydis (proc. nuo visų asignavimų)	Asignavimų valdytojų skaičius (proc. nuo visų asignavimų valdytojų)
Iki 1	0,1	12,3
Nuo 1 iki 10	2,3	53,8
Nuo 10 iki 100	9,9	22,5
Nuo 100 iki 1000	30,9	9,1
Virš 1 000	56,9	2,4

Šaltinis – Lietuvos Respublikos 2007 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.

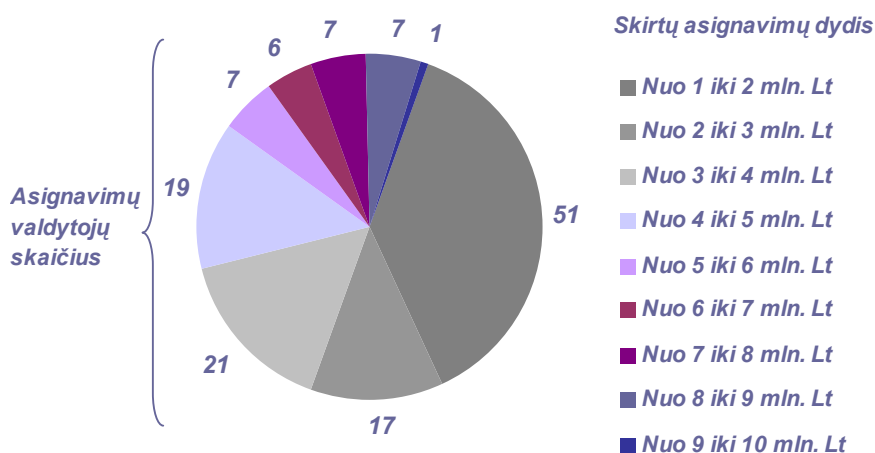
¹¹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. IX-1946, 2 str. Asignavimai - biudžete nustatyta biudžetinių įstaigų ir kitų biudžeto lėšas gaunančių subjektų, atliekančių viešojo administravimo funkcijas išlaidoms ir ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui bei strateginėms atsargoms įsigyti skirta lėšų suma, kurią asignavimų valdytojas turi teisę biudžetinėmis metais gauti iš biudžete sukauptų lėšų, pateikęs paraišką Valstybės išdą tvarkančiai institucijai arba savivaldybių administracijai, patvirtintoms programoms finansuoti.

¹² Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. IX-1946, 4 str.

¹³ Duomenys teikiami nuo 2001 m., nes nuo šių metų biudžeto asignavimai tvirtinami pagal asignavimų valdytojus.

Analizuojant šiai asignavimų valdytojų grupei skirtų asignavimų dydį, pastebėta, kad 51 institucijai ir įstaigai, o tai sudaro penktadalį visų asignavimų valdytojų, patvirtinta nuo 1 mln. Lt iki 2 mln. Lt (7 pav.).

7 Pav. 136 asignavimų valdytojams iš valstybės biudžeto skirta nuo 1 iki 10 mln. Lt, 2007 m.



Šaltinis – Lietuvos Respublikos 2007 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.

Vienas iš veiksnių, tiesiogiai turinčių įtakos asignavimų valdytojų skaičiui, yra Konstitucinio teismo 1999 m.¹⁴ ir 2002 m.¹⁵ nutarimai, kuriais įtvirtintas finansavimas teismams ir valstybinėms aukštosios mokykloms, kaip atskiriems asignavimų valdytojams. Tokiais atvejais asignavimai skiriami įstatymu, siekiant, kad teismų finansavimas būtų nepriklausomas nuo vykdomosios valdžios ir užtikrinta valstybinių aukštųjų mokyklų autonomija. Tačiau yra kitų atvejų, kai įstatymų leidejas neprivalo skirti asignavimų remiantis įstatymu.

Asignavimų valdytojų skaičių reikia peržiūrėti, kadangi:

- tarptautiniai ekspertai, teigiamai vertindami Lietuvos pažangą, pažymi, kad per didelis asignavimų valdytojų skaičius didina biudžeto valdymo, atskaitingumo, audito bei vertinimo sudėtingumą ir sąnaudas ir rekomenduoja jį mažinti¹⁶;
- esant dideliame asignavimų valdytojų skaičiui, ne visos valstybinio sektoriaus finansinės atskaitomybės dėl ribotų aukščiausiosios audito institucijos išteklių yra audituojamos kiekvienais metais¹⁷;
- Finansų ministerijai buvo pateikta 190 valstybinio sektoriaus, viešųjų juridinių asmenų vidaus audito tarnybų 2005 m. veiklos ataskaitos (pažymėtina, kad pagal 2005 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų įstatymą asignavimai buvo skirti 256 valstybės institucijoms ir įstaigoms). Vidaus audito tarnybas, kaip svarbią vidaus

¹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999-12-21 nutarimas.

¹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002-01-14 nutarimas.

¹⁶ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės veiklos vertinimas. SIGMA: Parama tobulinant valdymą ir administravimą. 2006 m. kovo mėn.

¹⁷ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės veiklos vertinimas. SIGMA: Parama tobulinant valdymą ir administravimą. 2006 m. kovo mėn.

kontrolės sistemos dalį, privaloma įsteigti Prezidento institucijoje, Seimo kanceliarijoje, Vyriausybės kanceliarijoje, ministerijose ir apskričių viršininkų administracijose, taip pat viešuosiuose juridiniuose asmenyse, jeigu juose patvirtinta ne mažiau kaip 200 pareigybių (etatu), įskaitant jiems pavaldžių arba jų valdymo sričiai priskirtų viešųjų juridinių asmenų patvirtintas pareigybes (etatus). Tuo atveju, kai yra patvirtinta mažiau kaip 200 pareigybių (etatu), steigėjo (steigėjų) arba Vyriausybės sprendimu gali būti įsteigta vidaus audito tarnyba arba vidaus audita atlieka viešojo juridinio asmens steigėjo vidaus audito tarnyba¹⁸.

Toliau pateikiame keletą pastebėjimų, kurie, mūsų nuomone, turėtų būti įvertinti siekiant optimizuoti asignavimų valdytojų skaičių:

Pirma, Valstybės kontrolė išvadose dėl 2006 m. ir 2007 m. valstybės biudžetų projektų ir išvadoje dėl 2002 m. valstybės biudžeto vykdymo apyskaitos nurodo galimybę mažinti asignavimų valdytojų skaičių, neskiriant asignavimų viešosioms įstaigoms, nevykdančioms viešojo administravimo funkcijų, valstybės įmonėms, visuomeninėms organizacijoms, nacionaliniams teatrams, koncertinėms organizacijoms. Asignavimai turėtų būti sukoncentruoti atitinkamose ministerijose jų programoms finansuoti.

Antra, viešajame sektoriuje yra valstybės institucijų ir įstaigų, vykdančių panašius uždavinius (8 lentelė).

8 Lentelė. Skirtingų asignavimų valdytojų, vykdančių panašius uždavinius, pavyzdžiai, 2007 m.

Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centras

(4815 tūkst. Lt)

Pagrindiniai uždaviniai: tirti visas genocido bei nusikaltimų žmonijai ir žmogiškumui apraiškas ir Lietuvos gyventojų persekiojimą okupacijų metais, ginkluoto ir neginkluoto pasipriešinimo okupacijoms procesus, inicijuoti genocido organizatorių ir vykdytojų teisinį įvertinimą, įamžinti laisvės kovotojų ir genocido aukų atminimą.

Lietuvos Mokslų akademija

(6522 tūkst. Lt)

Pagrindiniai uždaviniai: jungti žymiausius Lietuvos ir savo veikla su Lietuva susijusius užsienio mokslininkus, vykdyti valstybės mokslinio eksperto funkcijas mokslo ir studijų, technologijų, ūkio, kultūros, socialinės raidos, aplinkos apsaugos, sveikatos apsaugos ir kitais klausimais, telkti mokslines pajėgas organizuojant ir vykdant svarbius fundamentinius ir taikomuosius tyrimus, tarptautines programas, skatinti tarptautinius mokslinius ryšius ir integraciją į ES mokslinių tyrimų erdvę, skelbti ir garsinti tyrimų rezultatus, padėti formuoti šalyje informacinę bei žinių visuomenę.

Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo, aukų rėmimo ir atminimo įamžinimo fondas

(707 tūkst. Lt)

Pagrindiniai uždaviniai: materialiai remti genocido aukas ir rezistencijos dalyvius, finansuoti itin svarbias ir skubias Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo, genocido aukų ir rezistencijos dalyvių atminimo įamžinimo programas, materialiai remti leidinius apie genocido aukas ir rezistenciją.

Lietuvos Mokslų taryba

(984 tūkst. Lt)

Pagrindiniai uždaviniai: aukštojo mokslo ir mokslinių tyrimų bei jų rezultatų panaudojimo analizė ir plėtros skatinimas, mokslo poveikio valstybės plėtrai didinimas, mokslo ir studijų poreikio ugdymas, siūlymų dėl mokslo ir studijų sistemos tobulinimo teikimas Seimui, Vyriausybei, mokslo ir studijų institucijoms, situacijos mokslo ir studijų institucijose, mokslininkų, kitų mokslo ir studijų sričių darbuotojų, studentų siūlymus mokslo ir studijų veiklos klausimais siūlymų analizavimas, siūlymų dėl mokslo ir studijų finansavimo bei valstybės biudžeto projekto sudarymo Vyriausybei teikimas, akademinės ir verslo bendruomenių bendradarbiavimo skatinimas ir plėtojimas.

Šaltinis – įstaigų nuostatai.

¹⁸ Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas, 2002-12-10 Nr. IX-1253.

Siekdama tobulinti valstybės valdymo sistemą bei viešąjį administravimą ir efektyviau naudoti valstybės biudžeto lėšas, Vyriausybė sudarė nuolatinę Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisiją, kurios tikslas – padėti Vyriausybei tobulinti valstybės valdymo sistemą. Įgyvendindama šį tikslą, komisija siekia naudoti paprastesnes administracines procedūras ir mažinti biurokratizmą, optimizuoti valstybės valdymo sistemą, efektyviau panaudoti valstybės valdymui skiriamus žmogiškuosius ir finansinius išteklius¹⁹. Viena iš komisijos veiklos kryptių yra besidubliuojančių institucijų saulėlydis. Komisija analizuoja ir vertina institucijų veiklos funkcijų pasiskirstymą, kad nebūtų funkcijų dubliavimo. Taip pat atlieka valstybės institucijų funkcijų ir vykdomų programų reikalingumo analizę, siekiant efektyvaus valstybės finansinių ir žmogiškųjų išteklių naudojimo. Tokia iniciatyva, mūsų nuomone, yra teigiamas poslinkis siekiant užtikrinti optimalų valstybės institucijų ir įstaigų, taip pat ir asignavimų valdytojų skaičių, siekiant efektyviau planuoti ir valdyti valstybės finansinius išteklius.

Trečia, tvirtinant 2007 m. biudžeto finansinius rodiklius asignavimai skirti 52 įstaigoms prie ministerijų, kurios įgyvendino minėtų ministerijų valdymo srities politiką. Tokiu būdu, įgyvendinant Vyriausybės nustatytus strateginius tikslus (prioritetus), priskirtus konkrečioms ministerijoms, kaip valstybės politikos formuotojoms jų valdymo srityje, atsakomybė už rezultatų planavimą ir pasiekimą konkrečioje srityje numatoma atskirai – ministerijoms bei įstaigoms, esančioms jų valdymo srityje. Kaip pavyzdį pateikiame Ūkio ministerijos ir jai pavaldžių asignavimų valdytojų uždavinių aprašymą (9 lentelė).

9 Lentelė. Ūkio ministerijos ir jai pavaldžių biudžetinių įstaigų, kurios yra atskiri asignavimų valdytojai, uždavinių aprašymo lyginimas

Ūkio ministerijos uždaviniai	Pavaldžių įstaigų uždaviniai
<ul style="list-style-type: none"> ▪ dalyvauti formuojant ir įgyvendinant kurortų plėtros politiką; ▪ vykdyti strateginį šalies turizmo veiklos planavimą; ▪ rengti ir teikti pasiūlymus Vyriausybei dėl valstybinės reikšmės turizmo, rekreacijos ir kurortų infrastruktūros projektų įgyvendinimo; ▪ atlikti turizmo valdymo funkciją; ▪ dalyvauti formuojant ir įgyvendinant kurortų plėtros politiką. 	<p>Valstybinis turizmo departamentas prie Ūkio ministerijos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pagal kompetenciją koordinuoti valstybės turizmo politikos įgyvendinimą turizmo ir kurortų veiklos planavimo, turizmo išteklių naudojimo, informacijos srityje bei rengti valstybinės reikšmės turizmo infrastruktūros plėtros projektus.
<p style="text-align: center;">Ūkio ministerijos Turizmo ir kurortų plėtros skyrius</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ rengti energetikos ūkio eksploatavimo, saugaus aptarnavimo, energijos tiekimo ir atsiskaitymo už ją taisykles ir tvarką, nustatyti energetikos specialistų tobulinimo ir atestavimo tvarką, kartu su Aplinkos ministerija rengti energetikos įrenginių įrengimo taisykles; ▪ vykdyti valstybinę energetikos išteklių ir energijos gamybos, tiekimo, vartojimo ir energetikos įrenginių kontrolę. 	<p>Valstybinė energetikos inspekcija prie Ūkio ministerijos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vykdyti Lietuvos energetikos objektų, energetikos įrenginių valstybinę kontrolę, kontroliuoti energetikos objektų, energijos įrenginių techninę saugą, energetikos išteklių gamybos, perdavimo, paskirstymo, tiekimo patikimumą bei vartojimo efektyvumą.

Šaltinis – Ūkio ministerijos ir jai pavaldžių įstaigų nuostatai.

¹⁹ Vyriausybės 2006-12-18 nutarimas Nr. 1274 „Dėl valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“.

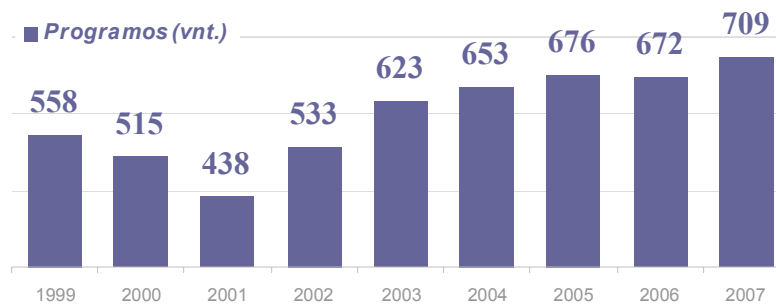
Ketvirta, audito metu nustatyta atvejų, kai, pasikeitus faktinėms aplinkybėms, tikslinga peržiūrėti asignavimų valdytojų sąrašą ir taip sudaryti galimybę mažinti asignavimų valdytojų skaičių. Pavyzdžiui, Europos teisės departamentas, kurį laiką buvęs kaip atskiras asignavimų valdytojas prie Vyriausybės, šiuo metu yra Teisingumo ministerijos reguliavimo srityje ir pagal vykdomas funkcijas bei asignavimų dydį, mūsų nuomone, galėtų būti Teisingumo ministerijos finansuojama įstaiga, tačiau jis išlieka kaip atskiras asignavimų valdytojas.

Dėl didelio asignavimų valdytojų skaičiaus Valstybės kontrolė neatlieka visų asignavimų valdytojų finansinės atskaitomybės audito, dalyje asignavimų valdytojų nėra įsteigtos vidaus audito tarnybos, asignavimų valdytojų skaičius turi įtakos biudžeto valdymo išlaidoms, todėl reikia ieškoti galimybių jį optimizuoti (sumažinti).

Biudžeto programos

Asignavimų valdytojais privalo būti organizuoti iš biudžeto finansuojamų programų rengimą ir vykdymą²⁰. Patvirtinus atitinkamų metų biudžeto finansinius rodiklius, Vyriausybė biudžeto asignavimus paskirsto institucijoms ir įstaigoms pagal jų vykdomas programas. Institucinių biudžeto programų skaičius 2001–2007 m. didėja, nors asignavimų valdytojų skaičius išlieka panašus (10 pav.).

10 Pav. Biudžeto programų skaičiaus dinamika 1999–2007 m.



Pastaba. Į paveikslą nurodytą biudžeto programų skaičių neįtrauktos 64 teismų, kaip atskirų asignavimų valdytojų, vykdomos programos. Vyriausybės nutarimu, asignavimai 64 teismams skiriami kaip vienam asignavimų valdytojui dviem programoms „Bylų nagrinėjimas“ ir „Paslaugų teikimas“ įgyvendinti. Atskiri teismai įgyvendina po vieną arba po dvi programas. 2007 m. biudžeto programų skaičius kartu su teismų vykdomomis programomis sudarytų 785.

Šaltinis – teisės aktų, reglamentuojančių asignavimų paskirstymą pagal programas, analizė.

Strateginio planavimo metodika reglamentuoja, jog programos rengiamos strateginiams institucijos tikslams įgyvendinti. Jas rengia ir jų įgyvendinimą prižiūri institucijos vadovo paskirti koordinatoriai arba kiti atsakingi už programas asmenys, kurie privalo reguliariai organizuoti programų peržiūrą. Prireikus gali būti paskiriami ir asmenys, atsakingi už atskirų programų priemonių įgyvendinimą. Kiekvienais metais asignavimų valdytojais įpareigoti iš naujo apsvarstyti

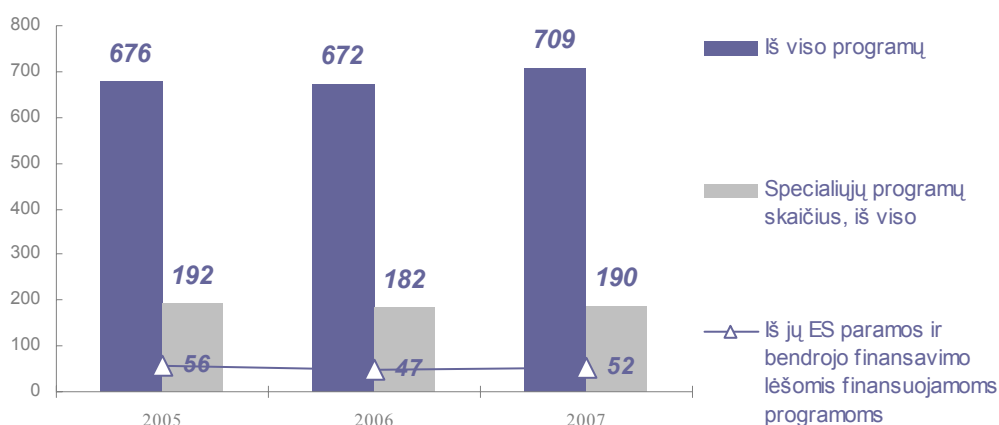
²⁰ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas 1990-07-30 Nr. IX-1946, 5 str. 1 d. 2 p.

esamas ir rengti tolesnes institucijos programas ar priemones²¹. Didėjantis programų skaičius reikalauja papildomų žmogiškųjų ir finansinių išteklių, apsunkina biudžeto planavimo, vykdymo ir vertinimo procesą.

Tarptautinio valiutos fondo ekspertai, pažymėdami teigiamą pažangą, teigia, jog, siekiant išlaikyti esamą ekonomikos progresą, būtina didinti išlaidų efektyvumą, tobulinant biudžeto asignavimų paskirstymą pagal programas. Jų nuomone, biudžeto programų pastaruoju metu yra gana daug, nors kiekviena jų atskirai neturi didelės reikšmės, nėra labai svarbi ir didina administravimo išlaidas. Jas sujungiant ir daugiau dėmesio skiriant jų rezultatams, būtų galima sumažinti neskaidraus ir netikslingo biudžeto asignavimų naudojimo riziką²². Tarptautinių Biudžeto Projektų organizacija kaip geros praktikos pavyzdį rekomenduoja visų biudžeto programų vertinimą atlikti per 3-5 metus²³. Tai reiškia, kad kasmet turėtų būti įvertinta 20-30 proc. biudžeto programų. Lietuvos atveju tai būtų 150-225 biudžeto programų, tam reikėtų didelių laiko, darbo ir finansinių sąnaudų.

Audito metu nustatyta, kad viena iš biudžeto programų skaičių didinančių priežasčių yra jų išskyrimas apskaitos ir/ar kontrolės tikslais, pavyzdžiui specialiosios ES paramos ir bendrojo finansavimo lėšomis finansuojamos programos. 2007 m. prasidėjus naujam programavimo laikotarpiui kai kurios institucijos ir įstaigos, be jau vykdomų specialiųjų ES struktūrinių fondų lėšomis finansuojamų programų, pradėjo vykdyti ir Specialiąją ES struktūrinės paramos 2007–2013 m. programą²⁴. Specialiosios ES paramos ir bendrojo finansavimo lėšomis finansuojamos programos sudaro daugiau nei ketvirtadalį visų specialiųjų programų (11 pav.).

11 Pav. Specialiųjų programų dalis biudžete, 2005–2007 m. analizė.



Šaltinis – 2005–2007 m. biudžeto asignavimų paskirstymo pagal programas analizė.

²¹ Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, 36 p.

²² Lithuania – 2007 Article IV Consultation Concluding Statement of the IMF Mission, January 30, 2007. www.imf.org

²³ „Tarptautiniai Biudžeto Projektai“ (IBP) įkurti 1997 m. kaip Biudžeto ir politikos prioritetų centro dalis Vašingtone, kaip ne pelno siekianti tyrimų organizacija visuomeninėms organizacijoms, besidominčioms biudžeto procesu, rezultatais, visame pasaulyje paremti. IBP organizuoja mokymus ir techninę pagalbą, lyginamuosius tyrimus ir finansinę paramą. Išsamesnė informacija www.internationalbudget.org.

²⁴ Vyriausybės 2007-01-29 nutarimas Nr. 91 „Dėl 2007 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas“.

Analizuojant ministerijų 2006 m. vykdomų programų aprašymus, pastebėta, kad specialiuju ES ir bendrojo finansavimo lėšomis finansuojamų programų ir kitų programų tikslai, uždaviniai ir priemonės formuluojami panašiai, pavyzdžiui (12 lentelė):

12 Lentelė. Sveikatos apsaugos ministerijos programų, finansuojamų ES ir bendrojo finansavimo lėšomis ir kitų biudžeto programų palyginimas (pavyzdys)

Specialioji Europos regioninės plėtros fondo programa	Sveikatos sistemos plėtra
<p>Tikslas: pasinaudojant ES struktūrinių fondų finansine parama, modernizuoti ir optimizuoti sveikatos priežiūros sektoriaus infrastruktūrą.</p> <p>Uždavinys: įgyvendinti BPD priemonę „Sveikatos priežiūros įstaigų restruktūrizavimas ir modernizavimas“.</p> <p>Priemonė: finansuoti ir administruoti sveikatos priežiūros sektoriaus projektų įgyvendinimą.</p>	<p>Programoje numatyta – naudojant sveikatos priežiūros įstaigų restruktūrizavimui ir modernizavimui numatytas struktūrinių fondų lėšas, prioritetą teikti pirminei sveikatos priežiūrai.</p> <p>Tikslas: įgyvendinti sveikatos priežiūros reformos tikslų ir uždavinių įgyvendinimo strategiją.</p> <p>Uždavinys: užtikrinti prieinamą ir kokybišką asmens ir visuomenės sveikatos priežiūrą, optimaliai naudojant sveikatos sistemos finansinius išteklius.</p> <p>Priemonės: periodiškai vertinti sveikatos priežiūros reformos eigą; įgyvendinti Lietuvos sveikatos programą.</p>

Šaltinis – Sveikatos apsaugos ministerijos 2006–2008 m. strateginis veiklos planas.

Toks programų sudarymas, mūsų nuomone, ne visada užtikrina, kad strateginio planavimo ir programinio biudžeto formavimo principai bus tinkamai įgyvendinti. Programų rengimas, išskiriant ES lėšomis finansuojamus veiklos uždavinius ir priemones į atskiras institucijų vykdomas programas, didina programų dubliavimosi riziką bei biudžeto programų skaičių.

Neoptimalus biudžeto programų skaičius sudaro galimybę nerezultatyviam biudžeto planavimui, padidina programų valdymo sąnaudas, sunku įvertinti programų socialinį - ekonominį poveikį.

2.2. Vadovavimasis Vyriausybės nustatytais prioritetais ir trejų metų biudžeto planavimas

Strateginis planavimas – formalizuota sistema, užtikrinanti strateginio valdymo proceso, kurio metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai, kaip efektyviausiai panaudoti turimus ir planuojamus gauti finansinius, materialinius ir žmogiškuosius išteklius misijai vykdyti, numatytiems tikslams pasiekti, realizavimą; taip pat veiklos stebėseną ir atsiskaitymas už rezultatus²⁵. Kuriant integruotą planavimo ir biudžeto formavimo sistemą buvo siekta nustatyti aiškius veiklos prioritetus ir jais vadovautis²⁶.

Strateginio planavimo metodikoje nurodyta, kad kasmetinis biudžeto planavimo procesas prasideda Vyriausybės prioritetų nustatymu²⁷. Atsižvelgiant į Vyriausybės programos ir Valstybės

²⁵ Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, (2007-02-07 Nr. 194 redakcija).

²⁶ Finansų ministro ir Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro 2000-05-03 įsakymas Nr. 112/50 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“.

²⁷ Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, 9 p.

ilgalaikės raidos strategijos nuostatas, Vyriausybė nutarimu tvirtina strateginius tikslus (prioritetus) ir paskiria institucijas, atsakingas už jų įgyvendinimą (13 lentelė).

13 Lentelė. Vyriausybės strateginiai tikslai (prioritetai) 2007–2009 m.

Vyriausybės strateginiai tikslai (prioritetai)	Paskirta atsakinga institucija
1 Kelti žmonių gerovę, stiprinti šeimą, mažinti skurdą ir socialinę atskirtį, didinti geros kokybės užimtumą, užtikrinti sveiką ir saugią gyvenamąją aplinką, siekti tolesnės kaimo ekonominės ir socialinės plėtros.	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Ūkio ministerija Aplinkos ministerija Sveikatos apsaugos ministerija Žemės ūkio ministerija
2 Kelti visų ūkio sričių našumą ir didinti konkurencingumą, plėsti ekonominę infrastruktūrą bei kurti verslui palankią aplinką ir stiprinti ekonominę saugumą.	Ūkio ministerija Susisiekimo ministerija Žemės ūkio ministerija
3 Skatinti šalies mokslo ir technologijų pažangą, plėtoti informacinę ir žinių visuomenę, didinti švietimo, kultūros, mokslo, sveikatos apsaugos finansavimą.	Švietimo ir mokslo ministerija Ūkio ministerija Vidaus reikalų ministerija Kultūros ministerija Sveikatos apsaugos ministerija Susisiekimo ministerija Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Vyriausybės
4 Stiprinti valstybės valdymą ir savivaldą, užtikrinti viešąją tvarką, gerinti teisinės sistemos veiklą, siekti pažaboti korupciją.	Vidaus reikalų ministerija Teisingumo ministerija
5 Siekti, kad Lietuva kuo greičiau taptų visateise Ekonominės ir pinigų sąjungos nare, įsilieti į Šengeno erdvę.	Finansų ministerija Užsienio reikalų ministerija Ūkio ministerija Susisiekimo ministerija Vidaus reikalų ministerija
6 Vykdyti koordinuotą užsienio politiką, aktyviai dalyvauti ES veikloje ir plėtoti krašto apsaugą, kaip NATO kolektyvinės saugumo ir gynybos sistemos dalį.	Užsienio reikalų ministerija Krašto apsaugos ministerija

Šaltinis – Vyriausybės 2006-09-11 nutarimas Nr. 855.

Vyriausybės strateginiai tikslai (prioritetai) nurodo, kuria kryptimi ir kaip reikia planuoti institucijų veiklą. Tačiau rodikliai (vertinimo kriterijai), kurie leistų įvertinti pasiektus rezultatus atskirose Vyriausybės veiklos srityse, nėra tvirtinami. Kai kurių atskaitingų Seimui valstybės institucijų, pavyzdžiui, Vyriausiosios rinkimų komisijos, Valstybinės lietuvių kalbos komisijos, Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos, Nacionalinės sveikatos tarybos, Vertybinių popierių komisijos, Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos, Etninės kultūros globos tarybos, taip pat teismų, kurių nepriklausomumą užtikrina Konstitucija, veiklos planavimas nesiejamas su Vyriausybės strateginių tikslų (prioritetų) įgyvendinimu. Vyriausybė 2003 m. sudarė Valstybės ilgalaikės raidos strategijos įgyvendinimo analizės ir stebėsenos (monitoringo) priežiūros komisiją (toliau – Komisija)²⁸, tačiau iki šiol trūko aiškių ryšių tarp institucinių programų (jų tikslų ir rodiklių) bei valstybės ilgalaikių strateginių dokumentų. Nuo 2006 m. Vyriausybės nutarimu

²⁸ Vyriausybės 2003-04-01 nutarimas Nr. 393 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos įgyvendinimo analizės ir stebėsenos (monitoringo) priežiūros komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“.

pakeista²⁹ Komisijos sudėtis, paskirtos valstybės institucijos, atsakingos už ilgalaikių valstybės raidos prioritetų įgyvendinimo kryptių koordinavimą ir jų administravimą kompiuterizuotoje stebėsenos (monitoringo) sistemoje, ir numatytos priemonės šiai stebėsenai atlikti. Tikėtina, kad tai turėtų pagerinti veiklos planavimą pagal Seimo/Vyriausybės nustatytus prioritetus ir šių prioritetų įgyvendinimo vertinimą.

Apklausus 42 asignavimų valdytojus, daugelis (79 proc.) pažymėjo, jog veiklos prioritetų nustatymas, remiantis strateginio planavimo principais, pagerėjo. Tačiau asignavimų valdytojai nurodė šias tobulintinas sritis (14 lentelė):

14 Lentelė. Prioritetų nustatymo ir vadovavimosi jais trūkumai

Asignavimų valdytojų manymu, suformuoti institucijos strateginius tikslus palikta pačiai institucijai. Vyriausybės, Seimo ar visuomenės lygiu nesvarstoma, kuriam iš tikslų teikti prioritetą. Prioritetai (tikslai) dažnai tapatinami su veiklos funkcijomis. Kai funkcijos paverčiamos tikslais, nebelieka „politikos“ (t.y. gebėjimo ir noro keisti esamą padėtį visuomenės naudai).

Šaltinis – asignavimų valdytojų apklausa.

Vienas iš biudžeto sandaros reformos vykdymo principų yra valstybės biudžetą planuoti trejiems, o tvirtinti vieneriems metams³⁰. Planavimas organizuojamas šia tvarka: Vyriausybei patvirtinus trejų metų preliminarinius biudžeto pagrindinius rodiklius ir maksimalių asignavimų nustatymo bendrųjų principų projektus, Finansų ministerija asignavimų valdytojams praneša numatomus maksimalius asignavimų, galimų jiems skirti trejiems metams, limitus³¹. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai, gavę šią informaciją, rengia (tikslina) savo strateginius veiklos planus, programas, sudaro preliminarinius programų sąmatų projektus, neviršijant Finansų ministerijos nurodytų maksimalių asignavimų išlaidoms finansuoti limitų, ir pateikia Finansų ministerijai. Asignavimų valdytojai turi galimybę teikti ir programų, programų sąmatų alternatyvas, kurios taip pat negali viršyti bendros maksimalių biudžeto asignavimų sumos³².

Biudžetinių įstaigų atitinkamų metų (n-ųjų metų) asignavimų limitai išlaidoms nustatomi pagal praėjusių metų planą (n–1 metų), įvertinus n–2 metų asignavimų panaudojimą ir diferencijuojant pagal atskiras valstybės funkcijas, atsižvelgiant į numatomas makroekonominių rodiklių ir Lietuvos Respublikos nacionalinio biudžeto pajamų didėjimo tendencijas, taip pat į kriterijus nustatytus Lietuvos konvergencijos programoje, Vyriausybės patvirtintas prioritetas programas ir priemones³³. Audito metu nustatyta, kad kasmet trejų metų preliminarūs biudžeto pagrindiniai rodikliai keičiami daugiau nei 26 proc. Pavyzdžiui, 2006 m. Vyriausybės nutarimu

²⁹ Vyriausybės 2006-04-10 nutarimas Nr. 342 „Dėl Vyriausybės 2003-04-01 nutarimo Nr. 393 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos įgyvendinimo analizės ir stebėsenos (monitoringo) priežiūros komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“.

³⁰ Seimo 1998-10-22 rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“.

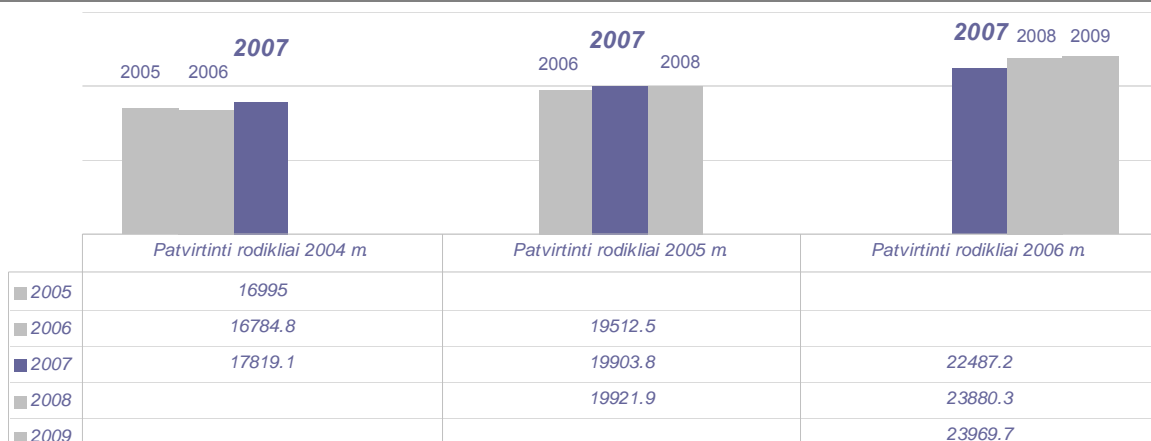
³¹ Vyriausybės 2001-05-14 nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“.

³² Vyriausybės 2001-05-14 nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“.

³³ Vyriausybės 2006-06-01 nutarimas Nr. 520 „Dėl Lietuvos Respublikos 2007, 2008 ir 2009 metų nacionalinio biudžeto preliminarių pagrindinių rodiklių“.

patvirtinta nacionalinio biudžeto prognozuojamų išlaidų suma 2007 m. yra 4668,1 mln. Lt, arba 20 proc. didesnė, nei 2004 m. Vyriausybės nutarimu patvirtintas tas pats rodiklis 2007 m. (15 pav.).

15 Pav. Nacionalinio biudžeto prognozuojamos išlaidos trejiems metams (mln. Lt)



Šaltinis – Vyriausybės nutarimų³⁴ dėl Lietuvos Respublikos atitinkamų trejų metų nacionalinio biudžeto preliminarių pagrindinių rodiklių analizė.

Remiantis Vyriausybės nutarimais kasmet keičiami maksimalių prognozuojamų asignavimų limitai turi įtakos ir valstybės institucijų ir įstaigų strateginiuose planuose nustatytam asignavimų paskirstymui pagal programas. Pavyzdžiui, palyginus Sveikatos apsaugos ministerijos strateginiuose veiklos planuose programoms planuotus asignavimus, nustatyta, kad vienais metais planuotoms ir patvirtintoms programoms vykdyti reikalingos lėšos praėjus metams keičiamos (didinamos ar mažinamos) kai kuriais atvejais net iki 7 kartų (16 lentelė).

16 Lentelė. Sveikatos apsaugos ministerijos strateginiuose veiklos planuose nurodytų vykdomoms programoms planuojamų lėšų pokyčio analizė

Programa	Metai	2005–2007 m. planas (tūkst. Lt)	2006–2008 m. planas (tūkst. Lt)	Pokytis (tūkst. Lt)	Pokytis (proc.)
Visuomenės sveikatos priežiūros stiprinimas	2006	53 448	48 415	- 5 033	- 9
	2007	63 551	53 722	- 9 829	- 15
Asmens sveikatos priežiūros kokybės užtikrinimas	2006	11 459	12 615	+ 1 156	+ 10
	2007	13 750	13 742	+ 8	+ 1
Nacionalinė vaistų politikos programa	2006	1 446	9 234	+ 7 788	+ 539
	2007	1 446	12 000	+ 10 554	+ 730
Sveikatos sistemos plėtra	2006	166 900	83 870	- 83 030	- 50
	2007	170 173	523 557	+ 353 384	+ 208

Šaltinis – Sveikatos apsaugos ministerijos 2005–2007 m. ir 2006–2008 strateginiai veiklos planai.

³⁴ Vyriausybės 2004-05-31 nutarimas Nr. 657 „Dėl Lietuvos Respublikos 2005, 2006, 2007 metų nacionalinio biudžeto preliminarių pagrindinių rodiklių“, Vyriausybės 2005-05-09 nutarimas Nr. 500 „Dėl Lietuvos Respublikos 2006, 2007, 2008 metų nacionalinio biudžeto preliminarių pagrindinių rodiklių“, Vyriausybės 2006-06-01 nutarimas Nr. 520 „Dėl Lietuvos Respublikos 2007, 2008, 2009 metų nacionalinio biudžeto preliminarių pagrindinių rodiklių“.

Daugiau nei pusė audito metu apklaustų asignavimų valdytojų (59 proc.) mano, kad veiklos finansavimas nuo biudžeto reformos pradžios tapo aiškesnis, tačiau nurodė šiuos trūkumus (6 priedas):

- maksimali planuojamų skirti lėšų suma priklauso nuo einamųjų metų patvirtintų asignavimų, atsižvelgiant į ankstesnių metų panaudotus asignavimus ir numatomus makroekonominis rodiklius; nustatant asignavimų limitus, nėra vertinamas realus lėšų poreikis programoms įgyvendinti;
- nepanaudoti asignavimai turi būti gražinti į biudžetą³⁵. Kadangi ateinančių metų asignavimai skiriami atsižvelgiant į ankstesniųjų metų panaudotus asignavimus tai neskatina taupyti lėšų.

Siekiant tinkamai organizuoti strateginį planavimą Vyriausybė ir ilgos trukmės strateginius dokumentus rengiančios institucijos turėtų tvirtinti rodiklius (vertinimo kriterijus) atskiroms veiklos sritims stebėti, pasiektiems rezultatams vertinti. Turėtų būti aiškiai nustatyti ir stebimi ryšiai tarp ilgos trukmės strateginių dokumentų (pavyzdžiui, Valstybės ilgalaikės raidos strategijos), Vyriausybės nustatytų prioritetų bei institucijų ir įstaigų strateginių veiklos planų.

Vienas iš biudžeto sandaros reformos tikslų – valstybės biudžetą sudaryti trejiems, o tvirtinti vieneriems metams, pasiektas tik iš dalies: valstybės biudžeto rodiklių prognozė trejiems metams yra netvari, planavimo sistema ne visada skatina efektyviai planuoti ir naudoti biudžeto asignavimus. Būtina ir toliau tobulinti biudžeto sudarymo procesą, ypatingą dėmesį skiriant pajamų prognozavimui.

2.3. Biudžeto tvirtinimas

Seimas 1998 m. rezoliucijoje dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos nurodė, kad vienas iš biudžeto sandaros reformos principų – valstybės biudžetą sudaryti pagal programas, kurias rengia atitinkami biudžetinių asignavimų valdytojai, o Seimo asignavimų komitetai programas vertina pagal Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatytus vertinimo kriterijus³⁶. Lietuvoje biudžeto projektas sudaromas pagal asignavimų valdytojų parengtas programas ir jų sąmatų projektus, o Seime tvirtinamas pagal biudžetines įstaigas programoms įgyvendinti³⁷. Biudžeto sandaros įstatymas reglamentuoja, jog biudžeto projektas rengiamas remiantis asignavimų valdytojų pateiktomis programomis ir programų sąmatų projektais. Vyriausybė kartu su atitinkamų metų biudžeto projektu Seimui teikia Vyriausybės tvirtinamo

³⁵ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. IX-1946, 32 str.

³⁶ Seimo 1998-10-22 rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“.

³⁷ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. IX-1946, 20 str. 3 d.

biudžeto asignavimų paskirstymo pagal programas nutarimo projektą³⁸. Mūsų nuomone, biudžeto projekto rengimo procesas turėtų būti tobulinamas, nes:

Pirma, Vyriausybė, teikdama Seimui atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą, kartu teikia informaciją apie asignavimų valdytojų strateginiuose veiklos planuose pateiktus vertinimo kriterijus. Taip pat pateikiamas valstybės biudžeto projekto aiškinamasis raštas³⁹ su apibendrinta informacija apie institucijų ir įstaigų vykdomas programas. Išnagrinėjus, ar ši informacija yra išsami, pastebėta, kad:

- teikiami vertinimo kriterijai yra projekto lygio, nes asignavimų valdytojų strateginiai veiklos planai (kartu ir programų vertinimo kriterijai) yra tvirtinami po valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo;
- informacija apie asignavimų valdytojų veiklos planuojamus rezultatus Seimui teikiama kaip atskiras dokumentas (knyga), kuriame informacija apie institucinių programų vertinimo kriterijus nėra tiesiogiai siejama su valstybės institucijoms ir įstaigoms planuojamais skirti biudžeto asignavimais;
- aiškinamajame rašte teikiami tik apibendrinti kiekvienos institucijos strateginio veiklos plano projekto duomenys, kurių, mūsų nuomone, nepakanka, kad būtų galima įvertinti biudžeto asignavimų poreikį institucijų planuojamiems rezultatams pasiekti.

Antra, po biudžeto finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo įsigaliojimo asignavimų valdytojai per 5 darbo dienas dar kartą tikslina ir iš naujo teikia Finansų ministerijai jiems patvirtintų asignavimų paskirstymą pagal programas. Remiantis šiais dokumentais, rengiamas Vyriausybės nutarimo projektas dėl biudžeto asignavimų paskirstymo pagal programas⁴⁰. Tokiu būdu, programų tikslai ir siektini rezultatai tvirtinami asignavimų valdytojų, kurie yra ir programų rengėjai, ir vertintojai, ir įgyvendintojai: pagrindinis dokumentas, kuriame pateikiama informacija, kokių rezultatų (tikslų) bus siekiama naudojant skiriamas valstybės biudžeto lėšas – asignavimų valdytojų strateginiai veiklos planai – tvirtinami pačių asignavimų valdytojų. Dėl to kyla rizika biudžeto asignavimus skirti neturint aiškiai apibrėžtų veiklos, kuriai planuojamos panaudoti lėšos, rezultatų; nustatyti netinkamus ir nereprezentatyvius vertinimo kriterijus; vertinimo procesą organizuoti subjektyviai. Vis dėlto, reikėtų atkreipti dėmesį, kad biudžetinių metų pradžioje Vyriausybė pritaria dalies asignavimų valdytojų (ministerijų ir Vyriausybės įstaigų) sutrumpintiems strateginiams veiklos planams⁴¹ (*plačiau apie tai, kad programų tikslai ne visais atvejais aiškiai nusako siektinus rezultatus, jų įgyvendinimo laikotarpį, nėra aiškaus ryšio tarp programos uždavinių ir priemonių,*

³⁸ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. IX-1946, 17 str. 2 d., 19 str. 2 p.

³⁹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. IX-1946, 19 str. 1 ir 5 p.

⁴⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-05-14 nutarimu Nr. 543 patvirtintų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių 16 p.

⁴¹ Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, 59 p.

programų vertinimo kriterijai nepakankami arba jie nėra kokybiški programos rezultatams įvertinti – ataskaitos 3.1 dalyje).

Siekiant kuo efektyvesnio valstybės finansinių išteklių valdymo turėtų būti skiriamas didesnis dėmesys biudžeto projekto rengimo procesui ir informacijai, teikiamai šio proceso metu. Ateityje turėtų būti svarstomos galimybės biudžeto projektą parengti taip, kad būtų patogiau analizuoti, vertinti planuojamas biudžeto išlaidas pagal asignavimų valdytojų strateginių veiklos planų programų tikslus ir jų vertinimo kriterijus, susiejant tai su praėjusio laikotarpio pasiektais veiklos rezultatais.

2.4. Biudžeto proceso viešumas

Biudžeto sandaros įstatyme nustatyta, kad informacija apie biudžeto sudarymą, priėmimą, vykdymą, vertinimą, kontrolę turi būti aiški ir vieša, išskyrus informaciją, kuri įstatymų numatyta tvarka yra valstybės paslaptis⁴². Siekiant įgyvendinti šias nuostatas, turi būti užtikrintas atviras, aiškus biudžeto procesas. Seimui, vykdomajai valdžiai ir visuomenei turi būti pateikta išsami informacija apie valstybės institucijų ir įstaigų strateginių prioritetų, programų tikslų nustatymą, programų įgyvendinimą (mokesčių mokėtojų pinigų panaudojimo tikslingumą bei rezultatyvumą). Tarptautinio valiutos fondo ekspertų manymu, turi būti nustatyti biudžeto viešumo stiprinimo metodai ir įdiegta nepriklausomo biudžeto proceso analizės sistema, taikomas ekspertinis biudžeto sprendimų poreikio bei poveikio įvertinimas⁴³.

Visuomenės (piliečių, nevyriausybinų organizacijų ir kt.) įtraukimą į valstybės finansinių išteklių valdymo procesą užsienio šalių ekspertai laiko viena iš svarbiausių efektyvaus valdymo sąlygų. Tarptautinių biudžeto projektų organizacija⁴⁴ 2002 m. inicijavo tyrimą „Atviro biudžeto iniciatyva“, kuriuo buvo siekiama įvertinti biudžetų valdymo informacijos atvirumą visuomenei bei, atkreipiant dėmesį į būtinumą, užtikrinti valdžios atsiskaitymą visuomenei viso biudžeto proceso metu (17 lentelė).

17 Lentelė. Tyrimo organizavimas

Tyrimas vykdytas bendradarbiaujant su vyriausybinėmis ir nevyriausybinėmis organizacijomis, siekiant atsakyti į klausimą, kiek „atviras“ 59-ių tyrime dalyvavusių valstybių biudžeto procesas. Tyrimas vykdytas nagrinėjant teisinę bazę bei faktinį teikiamos informacijos reprezentatyvumą. Tyrimo kriterijais naudoti tarptautinių organizacijų, tokių kaip Tarptautinis valiutų fondas, INTOSAI parengti ir naudojami standartai.

Tyrimo metu vertinta, kokia informacija turi būti visuotinai prieinama, ir jos pateikimo būdai bei terminai. Viešai prieinama informacija yra įvardijama kaip informacija, kurią bet kuris pilietis gali gauti kaip atsakymą į įstaigos paklausimą, ji skirstoma į: informaciją prieinamą dėl tinkamų procedūrų, t.y. kai informacija iš karto yra pateikiama suinteresuotosioms pusėms (t. y. ir visuomenei), ir informaciją, prieinamą tik įstatymo numatyta tvarka. Tyrimo duomenimis labiausiai atviras visuomenei biudžeto procesas yra Prancūzijoje, N. Zelandijoje, Slovėnijoje, Jungtinėje Karalystėje, JAV, mažiausiai atviras – Angoloje, Bolivijoje, Egipte, Nigerijoje.

Šaltinis ir išsamesnė informacija: www.openbudgetindex.org








⁴² Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. IX-1946, 11 str.

⁴³ Lithuania – 2007 Article IV Consultation Concluding Statement of the IMF Mission, January 30, 2007. www.imf.org

⁴⁴ „Tarptautiniai Biudžeto Projektai“ (IBP) įkurti 1997 m. kaip Biudžeto ir Politikos Prioritetų Centro padalinys Vašingtone, kaip ne pelno siekianti tyrimų organizacija visuomeninėms organizacijoms, besidominčioms biudžeto procesu, rezultatais, visame pasaulyje remti. IBP organizuoja mokymus ir techninę pagalbą, lyginamuosius tyrimus ir finansinę paramą. Išsamesnė informacija www.internationalbudget.org.

Kaip teigia OECD ekspertai, stiprindama ryšius su piliečiais, vykdomoji valdžia privalo užtikrinti, kad būtų teikiama objektyvi, išsami ir suprantama, lengvai prieinama informacija numatyta pakankamai laiko ir tinkamas būdas pasiūlymams teikti bei aiškiai tai reglamentuota⁴⁵. Audito metu pritaikius minėto tyrimo klausimus, vertinimo principus ir kriterijus, atlikta biudžeto proceso atvirumo visuomenei ir valstybės valdžios ir valdymo institucijoms analizė, kuri patvirtino ne visais atvejais viešą Lietuvos biudžeto proceso organizavimą bei vykdymą (18 lentelė)⁴⁶.

18 Lentelė. Biudžeto proceso atvirumo analizė

BIUDŽETO PROCESO ETAPAI		DOKUMENTAS	ATVIRUMAS
Parengimas		Pasiūlymas prieš sudarant biudžeto projektą	
Tvirtinimas		Vyriausybės biudžeto projektas	
		Visuomenės pasiūlymai biudžetui	
Vykdymas		Tarpinės biudžeto vykdymo ataskaitos (atskaitomybė)	
		Pusmečio ataskaita	
Atsiskaitymas ir stebėseną		Metinė biudžeto įvykdymo ataskaita	
		Audito ataskaita	
Atvirumo reikšmė	Suteikiama galimybė susipažinti	Rengiamas, bet neviešas	Nerengiamas

Šaltinis – biudžeto proceso reglamentavimo analizė.

Biudžeto rengimo ir tvirtinimo etapas turėtų būti atviresnis, viešesnis, t. y. turėtų būti skiriama pakankamai laiko Seimui ir visuomenei susipažinti su biudžeto projektu

Atskiri asignavimų valdytojai išreiškė nuomonę, kad jiems ne visada sudaromos galimybės įvertinti lėšų (ne)skyrimo argumentus (19 lentelė).

19 Lentelė. Lėšų skirstymo aiškumas, asignavimų valdytojų nuomonė

Ne visais atvejais aiškūs lėšų paskirstymo argumentai, metų metus biudžeto asignavimų išlaidoms dydis lieka nepakitęs, finansavimo klausimai sprendžiami perskirstant lėšas tarp programų; išlieka neaiški ateinančių 3 metų asignavimų limitų nustatymo metodika.

Šaltinis – asignavimo valdytojų apklausa.

Mažiau uždari Lietuvos biudžeto proceso etapai yra vykdymas, atskaitomybė ir stebėseną. Tačiau trūksta apibendrintos informacijos apie valstybės biudžeto lėšų perskirstymo tarp valstybės institucijų ir įstaigų vykdomų programų atvejus ir priežastis, programų rezultatus. Siekiant užtikrinti skaidrų ir į visuomenę bei jos problemas nukreiptą biudžeto sudarymą, didinti pasitikėjimą Vyriausybės veikla, turėtų būti sudarytos sąlygos viešam biudžeto valdymo procesui įgyvendinti. Ypatingas dėmesys turi būti skiriamas biudžeto planavimo ir tvirtinimo etapams.

⁴⁵ Citizens as Partners: Information and Public Participation in Policy-making www.oecd.org/dataoecd/

Su biudžeto procesu (planavimu, sudarymu, vykdymu bei vertinimu) susijusi informacija turi būti pateikiama asignavimų valdytojams ir visuomenei patogiai ir visiems prieinama forma.

⁴⁶ Tyrimas atliktas naudojant Politikos ir prioritetų centro parengtą metodiką, pateikiamą www.openbudgetindex.org.

3. Veiklos orientavimas į rezultatus

3.1. Institucinių programų rengimas

Kaip jau minėta, asignavimų valdytojai teigiamai vertina programinio biudžeto formavimo ir strateginio planavimo principų diegimo pažangą, tačiau pabrėžia ir strateginio planavimo sistemos silpnybes: strateginį planavimą reglamentuojančių teisės aktų taikymo praktikoje nepakankamą išaiškinimą; formalaus strateginio veiklos plano rengimą, jo formų sudėtingumą, nepakankamą informatyvumą; žmogiškųjų gebėjimų trūkumą strateginio planavimo srityje; tarpinstitucinių programų reglamentavimo neaiškumą (6 priedas).

Tikslų, uždavinių ir priemonių formulavimas

Strateginio planavimo metodikoje nustatyta, kad programos tikslai turi būti aiškūs ir nusakyti rezultata, kurį norima pasiekti per tam tikrą laikotarpį⁴⁷. Valstybinio audito rezultatai rodo, kad programų tikslai ne visais atvejais formuluojami tinkamai: dalis asignavimų valdytojų programų nukreipiamos į teisės aktais institucijoms pavestas vykdyti funkcijas, o ne į rezultatus; atskirais atvejais formuluojami pernelyg skirtingi vienos programos tikslai, dėl ko sudėtinga vertinti bendrą programos rezultata, stebėti jos poveikį (20 lentelė).

20 Lentelė. Programų tikslų formulavimo trūkumai

Trūkumai	Pavyzdys
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tikslai nenusako rezultato ▪ Tikslai tapatinami su funkcijomis 	<p>Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 2005 m. vykdytos programos „Parama socialiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms ir kita ministerijos veikla“ vienas iš suformuluotų tikslų yra „Igyvendinti ir plėtoti socialinės apsaugos ir darbo politiką“. Tikslas nenusako ateinančiais metais siektino rezultato ir yra formuluojamas kaip funkcija.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formuluojami pernelyg skirtingi vienos programos tikslai ▪ Neapibrėžiami programų naudos gavėjai 	<p>Programos tikslai yra susiję su skirtingomis veiklos sritimis: šalia paramos socialiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms, įgyvendinamas tikslas – „Užtikrinti ministerijos veiklą“. Didelė tikslų įvairovė ne tik išplečia Programos veiklos apimtį, tačiau neleidžia ir aiškiai įvardyti Programos naudos gavėjų.</p>

Šaltinis – asignavimų valdytojų apklausos ir valstybinių auditų rezultatai.

Programos tikslams pasiekti formuluojami uždaviniai, nustatantys ką institucija atliks kitais metais, siekdama institucijos programų tikslų, kokių ji tikisi rezultatų. Uždavinys turi nurodyti bent vieną pagrindinį rezultata, kuris turi būti pasiektas, jo rezultatai turi būti išmatuojami, palyginami su objektyviais rodikliais, pasiekiami per biudžetinius metus turimais ištekliais. Kiekvienam uždaviniui įgyvendinti nustatomos priemonės, kurios turi būti efektyviausias ir racionaliausias rezultato siekimo būdas, teisėtos ir praktiškai įgyvendinamos⁴⁸. Atliekant auditus nustatyti netinkamo uždavinių ir priemonių, kaip ir programų tikslų, formulavimo atvejai (21 lentelė).

⁴⁷ Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ 39 p.

⁴⁸ Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, 40, 41 p.

21 Lentelė. Netinkamas programų uždavinių ir priemonių formulavimas

Trūkumai	Pavyzdys
<ul style="list-style-type: none"> Uždavinys nenurodo pagrindinio rezultato 	<p>Teisingumo ministerijos 2003–2005 m. vykdytos programos „Teismų materialinės techninės bazės plėtojimas ir kompiuterizavimas“ uždavinys – „Stiprinti teismų materialinę ir techninę bazę“ – nenusako pagrindinio rezultato, kuris turi būti pasiektas per biudžetinius metus. Programos uždaviniu nusakomas procesas, t. y. stiprinti materialinę ir techninę bazę, kurio negalima išmatuoti ar palyginti.</p> <p>Kalėjimų departamento 2005 m. vykdytos programos „Statybos, projektavimo darbai ir ilgalaikio turto įsigijimas“ tikslui – „Siekti, kad baudsmių vykdymo sistemos materialinė ir techninė bazė atitiktų Lietuvos higienos normų ir kitų teisės aktų reikalavimus“ – įgyvendinti nustatytas vienas uždavinys – „Užtikrinti nuteistiesiems ir suimtiesiems įstatymais numatytas buitines, sveikatos priežiūros, o administracijos personalui – darbo sąlygas“. Šis uždavinys nesuteikia galimybės nustatyti, ką Kalėjimų departamentas atliks biudžetiniais metais siekdamas Programos tikslų, ir kokių jis tikisi rezultatų.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Priemonės nėra konkrečiai apibrėžiamos 	<p>Kalėjimų departamento 2005 m. vykdytos programos „Statybos, projektavimo darbai ir ilgalaikio turto įsigijimas“ uždaviniui – „Užtikrinti nuteistiesiems ir suimtiesiems įstatymais numatytas buitines, sveikatos priežiūros, o administracijos personalui – darbo sąlygas“ – įgyvendinti 2005 m. buvo numatytos dvi konkrečiai neapibrėžtos priemonės: „Pradėtų ir baigiamų objektų statyba bei senų pastatų rekonstrukcija“ ir „Aprūpinimas ilgalaikiu materialiuoju turto“.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Nėra aiškaus ryšio tarp uždavinio ir priemonių 	<p>Kultūros ministerijos 2005 m. vykdytos programos „Visuomenės informacinis aprūpinimas“ vienam iš uždavinių – „Siekti efektyvios Ministerijos ir jai pavaldžių institucijų veiklos“ – buvo suformuluotos priemonės „Finansuoti Ministerijos veiklą“, „Finansuoti valstybės tarnautojus (kultūros atašė) užsienio valstybėse“. Nėra aiškaus ryšio tarp šio uždavinio ir jo priemonių, kadangi Ministerijos ir kultūros atašė užsienyje finansavimas nėra susijęs su efektyvia įstaigos veikla.</p>

Šaltinis – valstybinių auditų rezultatai.

Audito metu pastebėta, kad nėra žinomas tikslus šiuo metu vykdomų tarpinstitucinių programų⁴⁹ skaičius bei jų įgyvendinimo mastas, nes duomenys apie programas nėra kaupiami ir analizuojami. 1998–2006 m. laikotarpiu kasmet Vyriausybės nutarimais buvo patvirtinta vidutiniškai apie 20 tarpinstitucinių programų, Seimo nutarimais – 11 įvairių programų, kurias įgyvendina kelios valstybės institucijos (22 lentelė).

22 Lentelė. Tarpinstitucinių programų ir Seimo nutarimais patvirtintų programų, kurias vykdo kelios valstybės institucijos ar įstaigos, skaičius

Metai	Vyriausybės nutarimais patvirtintos programos	Seimo nutarimais patvirtintos programos	
1998	22	1	
1999	30		
2000	16		
2001	7	1	
2002	23	3	
2003	22	1	
2004	21	1	
2005	20	1	
2006	27	3	Audito duomenimis iki 2006-12-31 Finansų ministerija kodą buvo suteikusi tik vienai tarpinstitucinei programai.

Šaltinis – teisės aktų analizė.

⁴⁹ Tarpinstitucinės programos teisės aktais apibrėžiamos, kaip Vyriausybės patvirtintos programos, kurias rengiant ir įgyvendinant dalyvauja kelios institucijos, todėl ir lešos numatomos keliems asignavimų valdytojams.

Strateginio planavimo metodikoje nustatyta, kad Vyriausybei patvirtinus tarpinstitucinę programą, ją įgyvendinančios institucijos vykdytinas priemonės turi numatyti savo strateginiuose veiklos planuose (papildyti jau įgyvendinamas programas) ir už jų vykdymą atsiskaityti programą koordinuojančiai institucijai. Nėra aiškaus reglamentavimo, kaip tarpinstitucinių programų priemonės turi būti įtraukiamos į institucijų strateginius veiklos planus (papildomos jau vykdomos programos). Vienais atvejais jos įtraukiamos kaip institucinės programos atskiros priemonės, kitais – į vieną institucinės programos priemonę įtraukiamos kelios tarpinstitucinės programos priemonės. Tarpinstitucinių programų priemonių vykdytojai savo strateginiuose veiklos planuose ne visada planuoja lėšas šioms priemonėms vykdyti (23 lentelė).

23 Lentelė. Tarpinstitucinių programų įtraukimo į institucijų strateginius veiklos planus trūkumai

Ūkio ministerija ir Valstybinis turizmo departamentas prie Ūkio ministerijos koordinuoja Nacionalinės turizmo plėtros 2003–2006 m. programos įgyvendinimą. Programos 58 priemonės 2004–2005 m. įgyvendino 6 ministerijos, 4 departamentai prie ministerijų ir Vyriausybės, 1 tarnyba, apskritys ir savivaldybės. Programoje nenumatyta, kiek konkrečiai reikia lėšų atskiroms priemonėms, todėl programoje dalyvaujančios institucijos neplanuoja lėšų šios programos priemonėms įgyvendinti, ypač jei jos nėra pagrindinės vykdytojos.

Sveikatos apsaugos ministerija 2005 m. koordinavo 8 tarpinstitucines programas. Trijų tarpinstitucinių programų priemonės buvo sujungtos į ministerijos 2005 m. vykdytos programos „Sveikatos sistemos plėtra“ vieną priemonę – „Sveikatos investicijų projektų vykdymas“. Nė vienai iš 8 tarpinstitucinių programų, ministerijos 2005–2007 m. strateginiame veiklos plane nebuvo nustatyta vertinimo kriterijų, iš kurių būtų galima spręsti, kokių rezultatų 2005 m. institucija siekia įgyvendindama tarpinstitucinių programų priemones.

Šaltinis – valstybinių auditų duomenys.

Asignavimų valdytojai apklausos metu nurodė tarpinstitucinių programų koordinavimo ir įgyvendinimo trūkumus (24 lentelė).

24 Lentelė. Tarpinstitucinių programų įgyvendinimo proceso trūkumai

Didelį tarpinstitucinių programų skaičių ir galimą jų priemonių dubliavimąsi asignavimų valdytojai nurodė kaip vieną įgyvendinimo silpnybių. Jų manymu, būtina svarstyti galimybę griežtinti tarpinstitucinių programų tvirtinimo tvarką, nes tam tikrais atvejais pakaktų, jei institucijos papildytų savo strateginius veiklos planus, užuot rengusios naujas tarpinstitucines programas. Programų koordinavimo procesas vertinamas kaip neaiškus, sudėtingas ir formalus: už programų rezultatus atsiskaitoma formaliai, trūksta atsakomybės už jų įgyvendinimą ir rezultatus. Tai, jų nuomone, lemia administracinių gebėjimų ir patirties, vykdamas bei koordinuojant tarpinstitucines programas, trūkumas, koordinuojančios institucijos veiklos (ne)efektyvumas, išankstinės informacijos apie rengiamą programą nepakankamumas, dažnas autonomiškas institucijų, vykdančių tarpinstitucinę programą, veikimas, aiškios finansų politikos, susijusios su lėšų skyrimu programoms įgyvendinti, trūkumas.

Šaltinis – asignavimų valdytojų apklausa.

Valstybės kontrolė, 2003 m. atlikusi „Programų, finansuojamų iš valstybės biudžeto, rodiklių vertinimo“ auditą⁵⁰, nustatė, kad nesant tarpinstitucinių programų registro, šių programų sudarymo kontrolė veikia nesistemiškai, kai kurie asignavimų valdytojai savo strateginiuose veiklos planuose nepateikia informacijos apie planuojamą tarpinstitucinių programų įgyvendinimą. Rekomenduota atlikti tarpinstitucinių programų peržiūrą, užtikrinti, kad tarpinstitucinėms programoms būtų suteiktas kodas ir paskirta koordinuojanti institucija; atsižvelgiant į susiformavusią praktiką, tobulinti Strateginio planavimo metodiką, plačiau išdėstant tarpinstitucinių programų valdymo principus. Šios rekomendacijos iš dalies įgyvendintos (pavyzdžiui, nauja

⁵⁰ Valstybinio audito 2003-09-12 ataskaita Nr. 2010-16. www.vkontrolė.lt

redakcija išdėstytoje Strateginio planavimo metodikoje, kurią 2007-02-07 patvirtino Vyriausybė, numatyta, kad Tarpinstitucinės programos įgyvendinimo ataskaitą tarpinstitucinę programą koordinuojanti institucija turės pateikti ne tik Vyriausybei, bet ir Finansų ministerijai), tačiau ir toliau turėtų būti siekiama ne per didelio tarpinstitucinių programų skaičiaus, jų vykdomų priemonių pasikartojimo. Mūsų manymu, tikslinga svarstyti galimybę, kad lėšas tarpinstitucinėms programoms įgyvendinti numatytų programos koordinatorius, kuris valdytų skirtas lėšas ir organizuotų programos priemonių įgyvendinimo finansavimą.

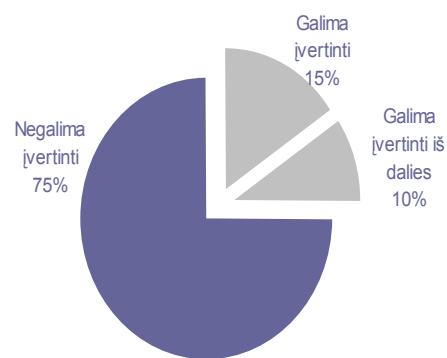
Vertinimo kriterijų nustatymas

Programos vertinimo kriterijai turi būti grindžiami programų tikslais ir uždaviniais, būti realūs, teisingi, aiškūs, nesudėtingi, leisti daryti palyginimus, vertinti sąnaudas, darbo krūvį, rezultatus ir naudą, būti palyginami laiko atžvilgiu⁵¹.

Programų vertinimo kriterijų trūkumai buvo nustatyti 2003 m. Valstybės kontrolei atliekant auditą „Programų, finansuojamų iš valstybės biudžeto, kriterijų vertinimas“. Šio audito metu pastebėta pažanga formuojant vertinimo kriterijus, tačiau jų kokybė vis dar yra tobulintina (25 lentelė).

25 Lentelė. Netinkamas vertinimo kriterijų formulavimas, 2005 m.

Trūkumai	Pavyzdys
<ul style="list-style-type: none"> Vertinimo kriterijai neleidžia vertinti rezultato 	<p>Vienas iš Kultūros ministerijos 2005 m. vykdytos programos „Visuomenės informacinis aprūpinimas“ uždavinių – „Siekti efektyvios ministerijos ir jai pavaldžių institucijų veiklos“, o jam suformuluotas vertinimo kriterijus – „Vadovaujama ir vykdomų programų skaičius“. Vertinimo kriterijus neleidžia įvertinti rezultato, nes programų skaičius neparodo, ar Ministerija įgyvendino efektyvią veiklą.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Vertinimo kriterijų nepakanka programų įgyvendinimo rezultatams įvertinti 	<p>Beveik pusei 2005 m. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos vykdytos programos „Parama socialiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms ir kita ministerijos veikla“ uždavinių (7 iš 15) nebuvo suformuluoti įgyvendinimo vertinimo kriterijai. Vertinimo kriterijai nesuformuluoti uždaviniams, kurių vykdymui panaudota 75 proc. visų programos lėšų.</p>



Šaltinis – valstybinių auditų rezultatai.

Rengiant 2006–2008 m. strateginius veiklos planus, pradėta taikyti trijų lygių – efekto, rezultato, produkto – vertinimo kriterijų sistema⁵². Matoma teigiama pažanga sudarant 2006–

⁵¹ Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, 35, 42 p.

⁵² Vyriausybės 2002-06-06 nutarimo Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ 2 p.: produkto kriterijus – materialinis ar intelektualinis produktas ir (ar) paslaugos, kurie atsiranda tikslingai naudojant išteklius uždaviniui įgyvendinti; rezultato kriterijus – tikslo pasiekimo vertinimo kriterijus – nauda, kurią, įgyvendinus programą, gauna tiesioginiai programos naudos gavėjai; efekto kriterijus – institucijos strateginio tikslo arba valdymo srities plėtros strategijos tikslo pasiekimo vertinimo kriterijus – nauda, kurią, įgyvendinus atitinkamą strateginį tikslą, gauna ne tik tiesioginiai programos naudos gavėjai, bet ir kitos grupės.

2008 m. strateginius veiklos planus, tačiau formuluojami vertinimo kriterijai vis dar nėra tinkami efektui ir rezultatui įvardyti, sąnaudoms, darbo krūviui vertinti (26 lentelė).

26 Lentelė. Netinkamas vertinimo kriterijų formulavimas, 2006 m.

Institucija/ Įstaiga	Kai kurių vertinimo kriterijų aprašymas	2006 m. planas	2007 m. planas	2008 m. planas	2009 m. planas
Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos	Efektas: inventorizuotas Lietuvos kultūros paveldas.		pagal konkrečias programas	pagal konkrečias programas	pagal konkrečias programas
	Rezultato: visuomenei tampa aiškios nekilnojamosios kultūros vertybės. Produkto: nekilnojamųjų kultūros vertybių atskleidimas, kilnojamųjų kultūros vertybių apskaita.		–	–	–
Kalėjimų departamentas prie Teisingumo ministerijos	Efektas: 1. Pabėgimų iš laisvės atėmimo vietų skaičius (iš saugomų ir nesaugomų objektų).	0/12	0/11	0/10	0/10
	2. Lygtinai paleistiems iš pataisos įstaigų asmenims pradėta ikiteisminių tyrimų lygtinio paleidimo laikotarpiu, proc.	11,2	11	10,8	10,6

Šaltinis – asignavimų valdytojų 2006–2009 m. veiklos vertinimo kriterijų analizė.

Audito metu pastebėta, kad asignavimų valdytojai, įgyvendinantys vienodas, teisės aktais jiems pavestas funkcijas, ir vykdydami panašias institucines programas, formuluoja skirtingus vertinimo kriterijus. Kaip pavyzdį teikiame apskričių vykdomas programas, kurioms įgyvendinti kasmet skiriama vidutiniškai apie 3 proc. biudžeto asignavimų, o jų vykdomos programos sudaro apie 17 proc. visų biudžeto programų. 2005 m. visose apskrityse vykdytos septynios panašaus turinio programos (27 lentelė).

27 Lentelė. Apskričių viršinininkų administracijų vykdomų programų skaičius, 2005 m. duomenys

21	<i>Vilniaus</i>	<i>Programos, kurias įgyvendina visos apskritys:</i>
18	<i>Šiaulių</i>	
15	<i>Klaipėdos</i>	
15	<i>Kauno</i>	
14	<i>Marijampolės</i>	
13	<i>Panevėžio</i>	
13	<i>Alytaus</i>	
12	<i>Utenos</i>	
11	<i>Telšių</i>	
11	<i>Tauragės</i>	1. Valstybės politikos įgyvendinimo programa 2. Žemės reforma 3. Žemės ūkio institucijų išlaikymas 4. Kultūros plėtra 5. Tarptautinis regioninis bendradarbiavimas 6. Gestų kalbos vartojimo programa 7. Specialioji programa, finansuojama iš biudžetinių įstaigų pajamų įmokų

Šaltinis – strateginių veiklos planų analizė.

Analizuojant šias programas pastebėta, kad jų įgyvendinimo vertinimo kriterijai, t. y. laukiami rezultatai, skiriasi. Tokiu atveju, nėra galimybės vienodų funkcijų, priskirtų skirtingiems asignavimų valdytojams, įgyvendinimo rezultatus palyginti tarpusavyje. Pavyzdyje teikiame Kauno,

Klaipėdos, Marijampolės ir Panevėžio apskričių viršininkų administracijų 2005 m. vykdytos Kultūros plėtros programos uždavinių vertinimo kriterijus (28 lentelė).

28 Lentelė. Apskričių viršininkų administracijų 2005 m. vykdytos Kultūros plėtros programos vertinimo kriterijai

Kauno	Klaipėdos	Marijampolės	Panevėžio
1. Suorganizuotų renginių skaičius;	1. Kultūros ir meno tarybos posėdžių skaičius;	1. Finansuotų ir įgyvendintų regioninių projektų skaičius;	1. Respublikinių renginių įgyvendinimas regione;
2. Dalyvių skaičius organizuotose renginiuose;	2. Paremtų regioninių kultūros renginių, regioninių ir tarpregioninių projektų skaičius.	2. Finansuotų ir įgyvendintų etinės kultūros projektų skaičius.	2. Tradiciniai regiono meninės kultūros renginiai.
3. Lankytojų skaičius profesionalaus meno sklaidos renginiuose;			
4. Organizuotų tarptautinių seminarų skaičius;			
5. Organizuotų pasitarimų, seminarų, konferencijų skaičius;			
6. Apsilankymų kultūros interneto puslapyje skaičius;			
7. Sukurtų elektroninių duomenų bazių skaičius.			

Šaltinis – strateginių veiklos planų analizė.

Vyriausybės kanceliarija 2005 m. organizavimo seminarus apskričių viršininkų administracijoms strateginio planavimo klausimais, tačiau sudarant 2006 m. apskričių viršininkų administracijų strateginius veiklos planus, situacija pagerėjo nežymiai. Asignavimų valdytojai siūlo nustatyti standartizuotus reikalavimus apskričių viršininkų administracijų programoms įgyvendinti (29 lentelė).

29 Lentelė. Asignavimų valdytojų nuomonė apie apskričių viršininkų administracijų vykdomas programas

Kadangi visos apskričių viršininkų administracijos vykdo tapačias funkcijas, o daugelis vykdomų programų sutampa, asignavimų valdytojų nuomone, tikslinga formuluoti bendrą misiją, tikslus, nustatyti bendrus vertinimo kriterijus ir pan., kad būtų galima palyginti atskirų apskričių viršininkų administracijų veiklos rezultatus. Pagerėtų strateginių planų kokybė.

Šaltinis – asignavimų valdytojų apklausa.

Panaši padėtis ir vykdamas teismų, kaip atskirų asignavimų valdytojų, programas. Galimybė bendrai nagrinėti teismų veiklos vertinimo kriterijus yra ribota dėl vienodų funkcijų įgyvendinimo vertinimui nustatytų skirtingų vertinimo kriterijų. Pavyzdžiui, 5 apygardų, 5 apygardų administraciniai ir 54 apylinkių teismai, vykdydami panašią bylų nagrinėjimo programą, atsiskaito pagal skirtingus vertinimo kriterijus. Todėl negalima ne tik analizuoti teismų veiklos lyginant juos tarpusavyje, bet ir kalbėti apie biudžeto asignavimų atitinkamoje valstybės valdymo srityje panaudojimo rezultatyvumą (30 lentelė).

30 Lentelė. Anykščių, Joniškio ir Kauno rajono apylinkės teismų Bylų nagrinėjimo programos įgyvendinimo vertinimo kriterijų pavyzdžiai

Įstaiga	Programa	Uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai
Anykščių rajono apylinkės teismas	Bylų nagrinėjimas	Teisėjų, kuriems organizuoti mokymai, skaičius; Kėlusių kvalifikaciją darbuotojų skaičius; Išnagrinėtų bylų skaičius (baudžiamųjų, civilinių, administracinių); Nuosprendžių teisėtumas; Sprendimų teisėtumas.
Joniškio rajono apylinkės teismas	Bylų nagrinėjimas	Išnagrinėtų bylų skaičius
Kauno rajono apylinkės teismas	Bylų nagrinėjimas	Priimtas procesinių sprendimų skaičius

Šaltinis – asignavimų valdytojų veiklos vertinimo kriterijai. Finansų ministerija.

Mūsų nuomone, turėtų būti svarstoma galimybė standartizuoti panašaus turinio programas, palengvinant ne tik biudžeto lėšų valdymą, tačiau ir vienodas programas vykdančių asignavimų valdytojų veiklos planavimą, rezultatų palyginimą.

Viena iš netinkamo programų sudarymo priežasčių yra asignavimų valdytojų administracinių gebėjimų trūkumas. Asignavimų valdytojų apklausa (6 priedas) patvirtino nepakankamą geros praktikos formavimą ir sklaidą tarp asignavimų valdytojų. Užsienio šalių praktikos analizė parodė alternatyvius biudžeto sudarymo sistemos tobulinimo bei teigiamos praktikos skleidimo būdus (31 lentelė).

31 Lentelė. Užsienio praktika tobulinant planavimo procesą

Kai kurių šalių (Estijos, Airijos) valstybės institucijos, atsakingos už strateginio planavimo organizavimą, metodinį vadovavimą, yra paruošusios asignavimų valdytojams papildomos medžiagos (gaires), išsamiau paaiškinančios strateginio planavimo sistemą, rezultatų vertinimo atlikimą ir kt. Tokioje medžiagoje paprastai pateikiami ir konkretūs pavyzdžiai, kurių teisės aktai negali reglamentuoti.

Šaltinis – Strategic Planning Handbook. Ministry of Finance of Estonia, Tallinn, February, 2006. Department of Finance CEEU. Guidance Manual for the conduct of Value for Money and policy Reviews. October, 2006.

Lėšų planavimas ir naudojimas

Apklausos metu kai kurie asignavimų valdytojai teigė, jog planuojant finansinius išteklius, nereikalaujama aiškiai susieti lėšų ir planuojamų rezultatų, nes ateinančiųjų metų numatomi asignavimai iš esmės priklauso ne nuo pasiektų rezultatų, o nuo patirtų sąnaudų (6 priedas). Valstybinių auditų metu nustatoma, kad asignavimų valdytojai ne visada tinkamai ir pagrįstai planuoja programų lėšas ir po to jas netikslingai naudoja (pavyzdžiai – 5 priede).

Biudžeto sandaros įstatymas⁵³ suteikia galimybę asignavimų valdytojams keisti programoms patvirtintų biudžeto asignavimų paskirtį pagal ekonominę klasifikaciją, neviršijant patvirtintų bendrųjų asignavimų išlaidoms, iš jų – darbo užmokesčiui, sumų. Tačiau auditų rezultatai parodė, kad perskirstytos lėšos kai kuriais atvejais netenka planuotos paskirties (32 lentelė).

⁵³ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. IX-1946, 6 str.

32 Lentelė. Netinkamas programos lėšų planavimo ir perskirstymo pavyzdys

Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 2005 m. vykdytos programos „Parama socialiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms ir kita ministerijos veikla“ priemonei „Skirti asignavimus papildomoms vienkartinėms išmokoms vaikams dėl nustatyto pridėtinės vertės mokesčio vystyklams“ buvo suplanuota lėšų daugiau nei reikėjo 2005 m. vienkartinėms išmokoms, o nepanaudotos lėšos (1,5 mln. Lt) buvo perskirstytos kitoms Ministerijos Programos priemonėms, taip pat ir Ministerijos veiklai finansuoti.

Šaltinis – valstybinio audito rezultatai.

Mūsų nuomone, dažnas ir daugiausia biudžetinių metų pabaigoje vykdomas biudžeto programoms skirtų lėšų perskirstymas rodo ne visais atvejais optimalų lėšų poreikio planavimą. Lėšų perskirstymas savaime nėra neigiamas procesas, tačiau turėtų būti aiškiai reglamentuoti asignavimų perskirstymo dydis bei tikslinės paskirties keitimo galimybės ir ribos.

Biudžetinais metais Vyriausybei priėmus sprendimą dėl asignavimų perskirstymo tarp programų, institucijos vadovas privalo patvirtinti atitinkamų metų strateginio veiklos plano dalių pakeitimus, kurie taip pat turi atsispindėti ir interneto tinklalapyje skelbiamoje informacijoje⁵⁴. Auditų metu nustatyta, kad programoms skirtų asignavimų perskirstymas ne visada sutampa su pakeitimais programos aprašyme ir neatsispindi viešai skelbiamoje informacijoje.

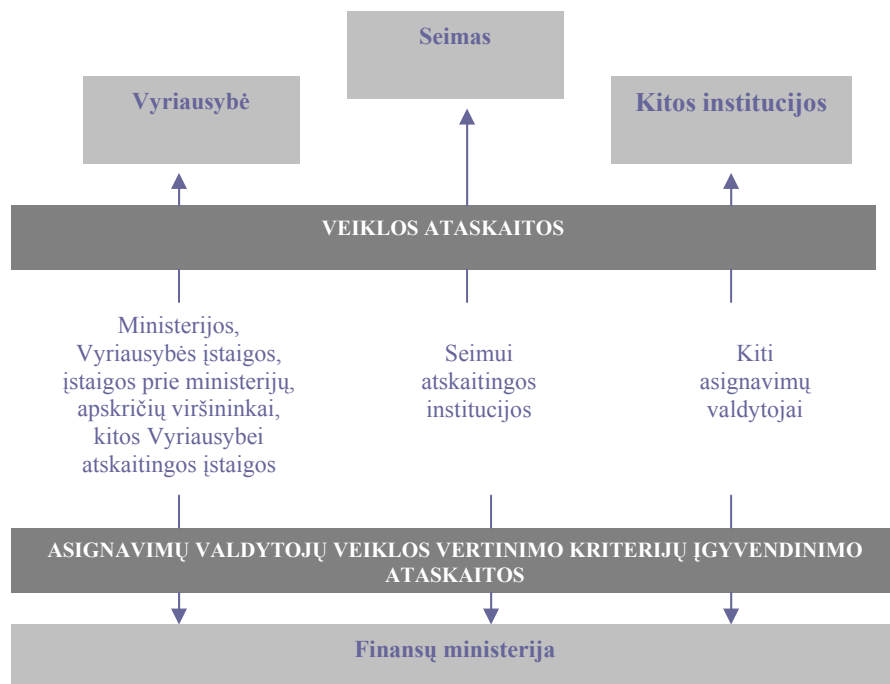
Valstybinių auditų metu nustatyti biudžeto programų sudarymo trūkumai rodo, kad asignavimų valdytojams būtina aiškinti kaip tinkamai sudaryti biudžeto programas, teikti geros praktikos pavyzdžius.

⁵⁴ Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, 59 p.

3.2. Atsiskaitymas už rezultatus

Ministrai, Vyriausybės įstaigų vadovai, įstaigų prie ministerijų vadovai, apskričių viršininkai, kitų Vyriausybei atskaitingų valstybės institucijų ar įstaigų vadovai Vyriausybės nustatytais terminais ir tvarka rengia ir Vyriausybei teikia metines veiklos ataskaitas⁵⁵ (33 pav.).

33 Pav. Atsiskaitymo už programų vykdymą schema



Šaltinis – teisės aktų analizė.

Tiek mūsų, tiek asignavimų valdytojų nuomone, veiklos ataskaitose teikiama aprašomojo pobūdžio informacija ir ne visada aiškus ryšys tarp institucijos strateginių tikslų, jiems įgyvendinti vykdomų programų ir panaudojamų biudžeto asignavimų. Institucijų veiklos ataskaitos orientuojamos ne į pasiektų programų rezultatų pristatymą, o į veiklos proceso aprašymą. Valstybės kontrolė, 2003 m. atlikusi auditą „Programų, finansuojamų iš valstybės biudžeto, kriterijų vertinimas“, nustatė, kad veiklos ataskaitų formą būtina tobulinti. Veiklos ataskaitos forma buvo pakoreguota ir įsigaliojo nuo 2007 m. vasario 11 d⁵⁶. Veiklos ataskaitos forma papildyta informacija, susijusia su naujos trijų lygių vertinimo kriterijų sistemos diegimu, tarpinstitucinių programų ir kitų projektų įgyvendinimu, patvirtintų asignavimų panaudojimu. Tačiau, mūsų nuomone, reikėtų labiau susieti programų vykdymo rezultatus su panaudotais asignavimais, t.y. ne

⁵⁵ Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, 62 p. ir Vyriausybės 2002-05-24 nutarimas Nr. 727 „Dėl ministerijos, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijos (kurios vadovas yra Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų valdytojas), apskrities viršininko, kitos Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingos valstybės institucijos ar įstaigos veiklos ataskaitos formos patvirtinimo“.

⁵⁶ Vyriausybės 2002-05-24 nutarimas Nr. 727 „Dėl ministerijos, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijos (kurios vadovas yra Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų valdytojas), apskrities viršininko, kitos Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingos valstybės institucijos ar įstaigos veiklos ataskaitos formos patvirtinimo“ (2007-01-31 Nr. 142 redakcija).

tik „prireikus“, kaip nurodyta Vyriausybės nutarime, bet nuolat teikti informaciją apie asignavimų panaudojimą pagal programas ir jų priemones.

Kitos institucijos ir įstaigos (atskaitingos Seimui ir kt.) atsiskaito pagal joms nustatytus reikalavimus. Reikia pažymėti, kad nei Strateginio planavimo metodikoje, nei kituose teisės aktuose nenumatyta bendrų veiklos ataskaitos sudarymo reikalavimų, taikomų visiems asignavimų valdytojams, nepaisant jų statuso, todėl negalima vertinti visų asignavimų valdytojų programų vykdymo rezultatų pagal bendrus principus (33 pav.).

Asignavimų valdytojai Finansų ministerijai kasmet teikia programų uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijų įvykdymo ataskaitas⁵⁷, kuriose yra vertinimo kriterijai ir jų reikšmės, tačiau šie rodikliai tiesiogiai nesiejami su programoms vykdyti panaudotais asignavimais. Finansų ministerijos teigimu, vertinimo kriterijų ataskaitose pateikta informacija analizuojama esant reikalui (34 lentelė). Vykdydama Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisykles, Finansų ministerija informaciją apie vykdytų programų rezultatus ir vertinimo kriterijų įgyvendinimą teikia Vyriausybei⁵⁸ tokia pat forma, kaip ir asignavimų valdytojų teikiamose ataskaitose – tiesiogiai nesiejant su programoms vykdyti panaudotais asignavimais.

34 Lentelė. Finansų ministerijos komentaras

Finansų ministerija nurodė, kad programiniu metodu sudarant valstybės biudžeto projektą, asignavimų valdytojų pateiktą programų vertinimo kriterijų įgyvendinimo informaciją nagrinėja pasirinktinai. Esant reikalui aiškinamasi, kodėl nepasiekti planuoti kai kurių programų vertinimo kriterijų rezultatų ir, prireikus, asignavimų valdytojams teikiami siūlymai patikslinti kai kuriuos planuojamus programų uždavinių vertinimo kriterijus. Šie siūlymai teikiami ir pataisymai atliekami darbo tvarka (t.y. derinant telefonu, elektroniniu paštu).

Šaltinis – Finansų ministerijos 2006-08-02 raštas Nr. (2.33-01)-6K-0607917 Valstybės kontrolei.

Programos išlaidų vertinimą tikslingumo, efektyvumo bei rezultatyvumo požiūriais, mūsų nuomone, ap sunkina ir tai, jog asignavimų valdytojai programų išlaidas apskaito ne pagal programų priemones, o pagal programas, nors dalies asignavimų valdytojų teigimu, vidaus naudojimui jie vis dėl to organizuoja programų išlaidų apskaitą pagal priemones (35 lentelė).

35 Lentelė. Asignavimų valdytojų pastebėjimai dėl išlaidų apskaitos pagal priemones

Daugiau negu pusė apklaustų asignavimų valdytojų vykdo visų arba dalies programų išlaidų apskaitą pagal priemones. Asignavimų valdytojų paminėti išlaidų apskaitos trūkumai:

- nėra teisinės bazės išlaidų apskaitai pagal priemones organizuoti (tai yra daugiau institucijos vidinis poreikis);
- Finansų ministerijos administruojamoje Valstybės biudžeto, apskaitos ir mokėjimų sistemoje apskaita vykdoma tik programų lygyje ir pagal biudžeto išlaidų klasifikaciją.

Šaltinis – asignavimų valdytojų apklausa.

Strateginio planavimo metodika programos priemonę apibrėžia kaip užsibrėžto uždavinio įgyvendinimo būdą ir veiksmus, kuriems naudojami žmogiškieji, finansiniai ir materialiniai

⁵⁷ Ataskaitos forma patvirtinta Finansų ministro 2004-12-29 įsakymu Nr.1K-413 „Dėl valstybės ir savivaldybių biudžetų vykdymo, biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų sąmatų vykdymo ataskaitų sudarymo taisyklių ir formų patvirtinimo“, 1.4.12 p.

⁵⁸ Vyriausybės 2001-05-14 nutarimas Nr.543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“, 62 p.

ištekliai. Todėl, manome, tikslinga skatinti lėšų apskaitą priemonių tikslumu, kad būtų galima analizuoti ir objektyviai įvertinti žmogiškųjų, finansinių ir materialinių išteklių panaudojimo konkrečioms programos priemonėms įgyvendinti efektyvumą ir rezultatyvumą.

Siekiant gerinti valstybės išteklių valdymą ir naudojimą viešajame sektoriuje, sudaryti sąlygas efektyvesnei finansų kontrolei, 2005 m. pradėta vykdyti viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reforma pereinant prie apskaitos tvarkymo kaupimo principu⁵⁹. Užsienio praktikos pavyzdžiai rodo, kad apskaitos tvarkymo organizavimas kaupimo principu valstybės finansų išteklių valdymą daro efektyvesniu (36 lentelė).

36 Lentelė. Kaupimo principu pagrįstos apskaitos taikymas, tarptautinė praktika

Kaupimo principu pagrįstos apskaitos Prancūzijoje diegimas buvo vienas iš pagrindinių biudžeto reformos etapų, sistemą pritaikant programų išlaidų analizei ir šalies politikos įgyvendinimui skirtų valstybės biudžeto asignavimų įvertinimui. Kaupimo principu pagrįsta apskaita taikoma Australijoje, N. Zelandijoje, Jungtinėje Karalystėje, Kanadoje. Naujų apskaitos principų diegimo procesas gali būti vykdomas skirtingais etapais, tačiau jais siekiama vienodų tikslų:

- turėti patikimą informaciją, būtiną planavimui, vykdymui ir atskaitomybei;
- geriau pagrįsti Vyriausybės institucijų sprendimus;
- koncentruotis į programų išteklių valdymą;
- palyginti produkto ir rezultato kaštus;
- perskirstyti išteklius;
- sudaryti sąlygas skaidriai viešojo sektoriaus veiklai.

Šaltinis – http://ec.europa.eu/budget/documents/conf_accounting_0906_en.htm

Lietuvoje, viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo koncepcijoje, numatyta, jog visi viešojo sektoriaus subjektai metinę finansinę atskaitomybę sudarys kaupimo principu, o biudžeto vykdymo atskaitomybė bus sudaroma pinigų principu. Valstybės biudžeto vykdymo atskaitomybės sudarymo kaupimo principu privalumai ir trūkumai svarstomi OECD organizuotose konferencijose dėl viešojo sektoriaus apskaitos. Užtikrinus tinkamai funkcionuojančią viešojo sektoriaus apskaitą kaupimo principu, Lietuvoje turėtų būti apsispręsta dėl biudžeto sudarymo kaupimo principu tikslingumo.

Teigiamai vertindami asignavimų valdytojų veiklos ataskaitos formos tobulinimą, atkreipiame dėmesį į tai, kad, mūsų nuomone, tiek asignavimų valdytojų teikiamose ataskaitose, tiek valstybės biudžeto vykdymo atskaitomybėje, biudžeto programų vykdymo rezultatai turėtų būti aiškiai susieti su panaudotais asignavimais.

3.3. Programų vertinimas

Vertinimas apibrėžiamas kaip sisteminis, tikslinis projekto, programos ar politikos sudarymo, vykdymo bei rezultatų pasiekimo įvertinimas⁶⁰ ir yra svarbus biudžeto proceso elementas, kurio rezultatai naudojami institucijų sprendimų priėmimo procesui tobulinti, veiklos

⁵⁹ Vyriausybės 2005-06-29 nutarimas Nr. 718 „Dėl viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reformos koncepcijos ir koordinavimo ir priežiūros komisijos sudarymo“.

⁶⁰ Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. <http://oecd.org/pdf/M00030000/M00030075.pdf>

skaidrumui, atskaitingumui, išlaidų efektyvumui didinti. Vertinimas dažniausiai apibrėžiamas laiko (išankstinio, tarpinio ir galutinio) ir vykdytojų (išorės ir vidaus) atžvilgiu.

Europos Komisijos iniciatyva vertinimas yra laikomas vienu iš svarbiausių valdymo gerinimo elementų. Europos Komisija ėmėsi priemonių, siekdama užtikrinti, kad būtų vertinamos visos ES finansuojamos programos. Daugelyje ES šalių pagrindinė nacionalinių ir ES finansuojamų programų „vertinimo kultūros“ plėtojimo varomoji jėga buvo ES programoms taikoma praktika, kurią skatino Europos Komisija⁶¹. Pateikiame ES 2007–2013 m. struktūrinės paramos vertinimo reglamentavimo pavyzdį (37 lentelė).

37 Lentelė. Vertinimas Europos Sąjungoje. Struktūrinės paramos pavyzdys

Tarybos reglamente Nr. 1083/2006 teigiama, kad vertinimais siekiama pagerinti fondų skiriamos paramos kokybę, veiksmingumą ir nuoseklumą bei veiksmų programų strategiją ir įgyvendinimą, atsižvelgiant į konkrečias struktūrines problemas, su kuriomis susiduria atitinkamos valstybės narės ir regionai, tuo pačiu atsižvelgiant į tvaraus vystymosi tikslą bei atitinkamus Bendrijos teisės aktus dėl poveikio aplinkai ir strateginio aplinkos įvertinimo.

Vertinama prieš programavimo laikotarpį (išankstinis vertinimas), jo metu (einamasis arba tarpinis vertinimas) ir jam pasibaigus (paskesnysis arba galutinis vertinimas).

Išankstinio vertinimo tikslas – optimizuoti biudžetinių lėšų paskirstymą pagal veiksmų programas ir pagerinti programavimo kokybę. Vertinant nustatomi skirtumai, spragos ir vystymosi galimybės, siekiami tikslai, laukiami rezultatai, skaičiais išreikšti tikslai, regionui siūlomos strategijos daroma (jei reikia), pridėtinė vertė Bendrijos lygiu, atsižvelgiant į Bendrijos prioritetus mastas, ankstesnio programavimo patirtis bei įgyvendinimo, stebėsenos, vertinimo ir finansų valdymo procedūrų kokybę.

Programavimo laikotarpiu valstybės narės turi atlikti vertinimus, susijusius su veiksmų programų stebėseną, visų pirma tais atvejais, kai stebėseną parodo, kad buvo gerokai nutolta nuo pirminių tikslų arba kai siūloma vertinti veiksmų programas.

Paskesnysis vertinimas apima kiekvieno tikslo visas veiksmų programas; jo metu nagrinėjama lėšų naudojimo mastas, fondo programavimo efektyvumas ir veiksmingumas, ir socialinis bei ekonominis poveikis.

Tarybos reglamente Nr. 1083/2006 nustatyta valstybių narių ir Europos Komisijos atsakomybė vertinimo srityje, vertinimai, kuriuos valstybės narės ir/arba Europos Komisija privalo ir/arba gali atlikti:

- valstybės narės atskirai atlieka kiekvienos Konvergencijos tikslo veiksmų programos išankstinį vertinimą. Už išankstinių vertinimų atlikimą atsako už programavimo dokumentų parengimą atsakinga institucija. Numatyta, kad programavimo laikotarpiu valstybės narės turi atlikti vertinimus, susijusius su veiksmų programų stebėseną (einamieji veiklos vertinimai);
- Europos Komisija, glaudžiai bendradarbiaudama su valstybe nare ir vadovaujančiomis institucijomis, atlieka kiekvieno tikslo paskesnį vertinimą. Komisija gali atlikti strateginį vertinimą. Savo iniciatyva ir bendradarbiaudama su atitinkama valstybe nare Komisija gali atlikti vertinimus, susijusius su veiksmų programų stebėseną, kai programų stebėseną parodo, kad buvo gerokai nutolta nuo pirminių tikslų.

Šaltinis – ES Tarybos 2006-07-11 reglamento (EB) Nr. 1083/2006 47-49 str.

Valstybės biudžeto lėšoms, gaunamoms kaip ES fondų parama, valdyti taikomi vertinimo reikalavimai, mūsų nuomone, formuoja teigiamą vertinimo praktiką Lietuvoje ir galėtų būti pritaikomi valstybės biudžeto programoms vertinti. ES programų Lietuvoje vertinimo gairėse⁶² pabrėžiama, jog „2007–2013 m. laikotarpiu reikia siekti toliau įtvirtinti vertinimo kultūrą visose

⁶¹ ES programų Lietuvoje vertinimo gairės, 2006 m. sausis.

⁶² ES programų Lietuvoje vertinimo gairės, 2006 m. sausis. Parengė Centre for Strategy & Evaluation Service kartu su VšĮ „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“ pagal Finansų ministerijos užsakymą įgyvendinant gebėjimų stiprinimo projektą.

institucijose, susijusiose su struktūrinių fondų valdymu ir įgyvendinimu, siekiant didinti ES finansuojamų programų indėlį į Lietuvos socialinę ir ekonominę plėtrą. Sukūrus institucinę vertinimo struktūrą, ją būtų galima taikyti ir nacionalinėms finansuojamoms programoms, kurios Lietuvoje sudaro 80 proc. visų valstybės išlaidų, nes tai didintų ekonominį naudingumą bei padėtų pereiti prie įrodymais grindžiamo politikos formavimo“.

Vertinimas, kaip viešosios politikos ar jos sudedamųjų dalių vertės analizė, skirtas viešajai politikai tobulinti ir už ją atsiskaityti⁶³, todėl turi būti tiksliai apibrėžtas bei atskirtas nuo kitų funkcijų, tokių kaip stebėseną, kontrolė ar auditas. Nacionaliniai teisės aktai reglamentuoja audito (vidaus ir išorės)⁶⁴ atlikimą. Tuo tarpu vertinimas nėra išskirtas kaip atskira veiklos valdymo priemonė (neapibrėžta programų vertinimo sąvoka, nenustatyta vertinimo atlikimo tvarka). Atskiros programų vertinimo priemonės, mūsų nuomone, nėra pakankamos kokybiškai įvertinti programų sudarymo pagrįstumą, pasiektus rezultatus ir jų poveikį (38 lentelė).

38 Lentelė. Programų vertinimo priemonės ir auditas

<i>Vertinimo priemonės</i>			<i>Auditas</i>	
Strateginių veiklos planų ir programų rengimas				
Pagal vykdytojus:	<i>Išorės</i>	<i>Vidaus</i>	<i>Išorės</i>	<i>Vidaus</i>
<i>Išankstinis (sudarymo)</i>	<i>Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyrius</i> vertina ministerijų (įstaigų prie ministerijų), Vyriausybės įstaigų, apskričių viršininkų strateginių veiklos planų projektus <hr/> <i>Finansų ministerija</i> vertina finansavimo galimybių aspektu	<i>Asignavimų valdytojai</i> strateginio veiklos plano sudarymo metu sprendžia ar tikslinga tęsti vykdomas programas, ar nereikia rengti naujų	Neatliekama	Neatliekama
Strateginių veiklos planų ir programų vykdymas ir rezultatai				
	<i>Išorės</i>	<i>Vidaus</i>	<i>Išorės</i>	<i>Vidaus</i>
<i>Tarpinis (vykdymo)</i>	Neatliekama	<i>Asignavimų valdytojai</i> vertina vertinimo kriterijų pagrindu	Valstybės kontrolė	Vidaus audito tarnybos
<i>Galutinis (rezultatu)</i>				

Pastaba: iš ES fondų finansuojamų programų vertinimas, numatytas ES reglamentuose, čia nenagrinėjamas.

Šaltinis – teisės aktų ir institucijų bei įstaigų funkcijų analizė.

Analizuojant 38 lentelėje pateiktus duomenis, matyti, kad šiuo metu atliekamas dalinis strateginių veiklos planų ir programų rengimo kokybės vertinimas (tik ministerijų, įstaigų prie ministerijų, Vyriausybės įstaigų, apskričių viršininkų). Be to, institucijos nėra įpareigosotos atsižvelgti

⁶³ R. Vilpišauskas, V. Nakrošis. Ko verta politika? Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungoje. – Vilnius, 2005.

⁶⁴ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas, 1995-05-30 Nr. I-907, Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas, 2002-12-10 Nr. IX-1253.

į Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyriaus pastabas, siūlymai įgyvendinami ne visais atvejais, vertinimas nėra aiškiai reglamentuotas. Finansų ministerijos indėlis, atliekant išankstinį išorės vertinimą, apsiriboja tam tikro (finansinio) aspekto analize, mažai dėmesio skiriant programos planuojamiems rezultatams ir poveikiui vertinti. Kadangi Vyriausybė atsakinga už biudžeto rengimą, mūsų nuomone, išankstinis programų vertinimas turėtų tapti vienu iš pagrįsto biudžeto sudarymo įrankių.

Analizuojant institucijų strateginių veiklos planų ir programų vykdymo bei rezultatų vertinimą, pastebėta, kad nacionaliniai teisės aktai vertinimą reglamentuoja nepakankamai (tik asignavimų valdytojų atliekamą programų rezultatų vertinimą vertinimo kriterijų pagrindu). Nepakankamą strateginių veiklos planų ir programų vykdymo ir rezultatų vertinimą rodo ir tai, jog asignavimų valdytojai ne visada tinkamai vertina programų pasiektus rezultatus arba negali to padaryti dėl turimos nepakankamos ar neišsamios informacijos, ne visada programų rezultatams įvertinti nustatomi tinkami ir pakankami vertinimo kriterijai arba siektini rezultatai. (*Išsamesnė informacija apie programų vertinimo kriterijų sudarymo trūkumus – ataskaitos 3.1. dalyje*).

Strateginio planavimo metodikoje nustatyta, kad „paskirti programų koordinatoriai ar kiti atsakingi už programas asmenys privalo organizuoti periodišką programų peržiūrą (vertinti programos ir jos priemonių tikslumą, atsižvelgiant į kintančias aplinkybes ir veiksnius, turinčius ar galinčius turėti įtakos programų įgyvendinimui bei jų tikslų pasiekimui)“⁶⁵. Metodikoje „peržiūros“ ir „vertinimo“ sąvokos nėra apibrėžtos ir, mūsų nuomone, jos nėra tapačios. Metodikoje nurodoma ir tai, kad „esant būtinybei institucija gali pasitelkti nepriklausomus ekspertus ar institucijas atitinkamai programai įvertinti“, tačiau nepasakyta, kada tokia būtinybė atsiranda.

Veiklos audito ir vertinimo paskirtis iš dalies sutampa, tačiau vertinimas traktuojamas plačiau ir nukreipiamas į veiklos poveikio naudos gavėjams ir tikslų pasiekimo analizę. Vertinimas atliekamas vadovaujantis tinkamumo, efektyvumo, rezultatyvumo, tęstinumo ir naudingumo kriterijais. Veiklos audito metu vadovujamasi taupumo, efektyvumo ir rezultatyvumo kriterijais⁶⁶. Pagal INTOSAI Audito standartus veikla audito metu gali būti vertinama remiantis vienu ar keliais nustatytais kriterijais. Tai reiškia, kad audito metu gali būti nuspręsta veiklą analizuoti, pavyzdžiui, tik remiantis efektyvumo kriterijumi. Tuo tarpu programų vertinimas niekada neapsiribos vien tik efektyvumo analize.

Vidaus audito tarnybos, kurių vienas iš uždavinių – vertinti programų vykdymą ekonomiškumo, rezultatyvumo ir efektyvumo požiūriais, 2005 m. atlikusios 117 biudžeto programų

⁶⁵ Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (2007-02-07 nutarimo Nr. 194 redakcija).

⁶⁶ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas, 1995-05-30 Nr. I-907, 2 str. (veiklos auditas – audituojamo subjekto viešojo ir vidaus administravimo veiklos įvertinimas ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriu). Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas, 2002-12-10 Nr. IX-1253, 5 str. (vienas iš vidaus audito uždavinių – vertinti viešojo juridinio asmens strateginių arba kitų veiklos planų, programų vykdymą bei valstybės ir savivaldybės turto naudojimą ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriais).

vertinimą, nepateikė nė vienos ataskaitos Finansų ministerijai apie neefektyvų programų vykdymą. Valstybės kontrolė 2005–2006 m. atliko 16 biudžeto programų vertinimo auditų, iš kurių 12 atvejų nustatyti neefektyvaus ir nerezultatyvaus programų įgyvendinimo atvejai. Daugelis asignavimų valdytojų neatlieka programų rezultatų socialinio - ekonominio poveikio vertinimo (taip nurodė 40,5 proc. apklaustų asignavimų valdytojų).

Pasaulyje yra skirtinga programų vertinimo praktika, pasirenkant vertintojus (išorės, vidaus), taikant vertinimo metodus, nustatant vertinimo kriterijus, organizuojant vertinimo procesą bei pateikiant išvadas ir rekomendacijas galutinėse vertinimo ataskaitose. Vienas iš taikomų programų vertinimo organizavimo būdų yra specializuotų institucijų, kurioms pavedama vertinti biudžeto programų sudarymą bei vykdymą ir padėti rengti biudžeto įstatymų projektus, užtikrinant tinkamos ir pakankamos informacijos šiam procesui pateikimą, kūrimas (39 lentelė).

39 Lentelė. Programų vertinimas, tarptautinė praktika

Šalis	Vykdytojas	Funkcijos
1. JAV	Valdymo ir biudžeto įstaiga (OMB) ⁶⁷	Pagrindinė misija – dalyvauti ir padėti prezidentui organizuojant federalinio biudžeto rengimą, stebėti jo sudarymą ir vykdymą vykdomosios valdžios institucijose. Rengiant biudžeto išlaidų planą OMB vertina agentūrų programų, veiklos, politikos efektyvumą, įvertina biudžeto lėšų paskirstymą tarp agentūrų, nustato finansavimo prioritetus. OMB užtikrina, kad agentūrų ataskaitos, taisyklės, tvirtinimas ir teisiniai pasiūlymai sutaptų su Prezidento biudžeto projektu ir administravimo politika. OMB vaidmuo – tobulinti administracinį valdymą, geriau vystyti veiklos priemones ir jas koordinuoti, užtikrinti biudžeto informacijos viešumą ir aiškumą.
2. Prancūzija	Programų audito komitetas	Vyriausybės įsteigtas komitetas, kurio misija – pateikti tinkamą, patikimą informaciją, rengiant metinį biudžeto įstatymo projektą ir metines veiklos ataskaitas, siekiant diskusijos Parlamente. Informacija teikiama, įvertinus kiekvieną programą (taikant LOLF ⁶⁸) ir pasisakant dėl lėšų programoms vykdyti skyrimo (vieno euro principu), programų įgyvendinimo strategijos ir t.t.

Šaltinis – <http://www.whitehouse.gov/omb>; www.minefi.gouv.fr/performance/lolf_acteurs

Tarptautiniu mastu diskutuojama apie įvairius programų vertinimo proceso organizavimo principus ir būdus, tačiau sutinkama, kad reikia ne tik aiškiai apibrėžti vertinimo sistemą, bet ir priimti struktūrinius bei metodinius sprendimus valstybės mastu, numatant tikslą įvertinti programų sudarymo kokybę biudžeto rengimo procese, pateikti nuomonę dėl biudžeto programų rezultatų, jų poveikio spendžiant specifines problemas.

Lietuvos viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijoje⁶⁹ nurodyta, kad per mažai dėmesio skiriama valstybės institucijų strateginių tikslų ir uždavinių įgyvendinimui, priešžiūrai ir vertinimui. Strategijoje taip pat numatyta būtinybė įdiegti valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų

⁶⁷ OMB (*Office of Management and Budget*) misija yra padėti Prezidentui prižiūrėti federalinio biudžeto rengimą ir stebėti, kaip jį įgyvendina vykdomosios institucijos.

⁶⁸ La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (*pagrindinis finansų valdymo įstatymas*). <http://www.minefi.gouv.fr>

⁶⁹ Vyriausybės 2004-04-28 nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“, 14, 65 p.

veiklos vertinimo sistemą, stiprinti jų veiklos vidaus audito ir kontrolės sistemas. Iki šiol efektyvi valstybės institucijų bei įstaigų programų vertinimo sistema nėra sukurta.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Išvados

Dėl biudžeto sandaros reformos vykdymo:

1. Nuo biudžeto sandaros reformos pradžios pasiekta pažanga diegiant programinio biudžeto formavimo principus: asignavimų valdytojai įpareigoti planuoti ir naudoti biudžeto asignavimus pagal programas, diegiami strateginio planavimo principai, nuolat tobulinama Strateginio planavimo metodika. Lietuvos pasiekimus palankiai vertina užsienio šalių ekspertai, asignavimų valdytojų nuomone, institucijų ir įstaigų veiklos prioritetų nustatymas ir vadovavimasis jais pagerėjo, veikla vis labiau orientuojama į rezultatus. Biudžeto reformos rezultatai ir jos vykdymo problemos rodo, kad būtinas tolesnis kryptingas biudžeto sandaros tobulinimas. (1.1 dalis)

Dėl planavimo ir biudžeto sudarymo:

2. Asignavimų valdytojų ir biudžeto programų skaičius nėra optimalus, atskirais atvejais biudžeto programos sudaromos apskaitos tikslais, tai apsunkina biudžeto planavimo, biudžeto programų efektyvumo ir rezultatyvumo kontrolę ir vertinimą (2.1 dalis).

3. Įdiegus strateginį planavimą, tapo aiškesnis valstybės institucijų ir įstaigų veiklos finansavimas, tačiau valstybės biudžeto rodiklių prognozė trejiems metams yra netvari. Turi būti tobulinamos sąsajos tarp valstybės ilgalaikės raidos strategijos prioritetų, Vyriausybės nustatytų prioritetų ir valstybės institucijų / įstaigų programų tikslų, tobulinama jų įgyvendinimo stebėseną. (2.2 dalis)

4. Valstybės biudžeto projektas daugiau pagrįstas ne biudžeto programų tikslais, bet asignavimų valdytojų poreikiais. Programų rengėjai ir vertintojai yra tie patys subjektai, kurie jas įgyvendina. Todėl kyla rizika skirti asignavimus veiklai, kurios planuojami rezultatai nepakankamai aiškūs; nustatyti netinkamus ir nereprezentatyvius programų uždavinių vertinimo kriterijus, vertinimo procesą organizuoti subjektyviai. (2.3 dalis)

5. Su biudžeto procesu (planavimu, sudarymu, vykdymu ir vertinimu) susijusi informacija nėra pateikiama Seimui ir visuomenei patogia, kad būtų galima analizuoti, vertinti, stebėti progresą (2.4 dalis).

Dėl biudžeto programų sudarymo:

6. Vertinant asignavimų valdytojų programų sudarymą, nustatyti šie pagrindiniai trūkumai (3.1 dalis):

- programų tikslai daugiau orientuojami į teisės aktais institucijoms pavestų funkcijų įgyvendinimą, o ne aiškiai apibrėžtus rezultatus;

- programų uždaviniai neapibrėžia siekiamo rezultato, neužtikrina galimybės jį palyginti su objektyviais rodikliais;
- nėra aišku, kaip turi būti papildomos jau vykdomos institucinės programos tarpinstitucinių programų priemonėmis;
- vertinimo kriterijų kokybė ne visada yra tinkama programos rezultatams įvertinti;
- nėra galimybės palyginti tarpusavyje tokias pačias funkcijas įgyvendinančių asignavimų valdytojų programų ir jų rezultatų.

Dėl biudžeto programų vertinimo:

7. Teisės aktai numato tam tikras programų vertinimo priemones, tačiau jos nėra pakankamos kokybiškai įvertinti programų sudarymo pagrįstumą, pasiektus rezultatus ir jų poveikį (3.3 dalis).

Rekomendacijos Vyriausybei

1. Įvertinus biudžeto sandaros reformos rezultatus ir vykdymo problemas, parengti priemonių planą reformai toliau vykdyti, paskirti atsakingas institucijas reformos priemonėms įgyvendinti. (1 išv.)

2. Reformos tolesnio vykdymo priemonių plane numatyti priemones dėl:

- asignavimų valdytojų ir jų vykdomų programų skaičiaus optimizavimo (2 išv.);
- valstybės ilgalaikės raidos strategijos prioritetų, Vyriausybės nustatytų prioritetų ir valstybės institucijų/įstaigų programų tikslų įgyvendinimo stebėsenos tobulinimo (3 išv.);
- atskaitomybės pateikimo Seimui tokia forma, kuri leistų vertinti programų rezultatus ir jiems pasiekti skirtus ir panaudotus biudžeto asignavimus (5 išv.);
- asignavimų valdytojų programų nuoseklaus (išankstinio, tarpinio, galutinio) vertinimo (7 išv.).

Rekomendacijos Finansų ministerijai

3. Įvertinus strateginio planavimo principų taikymo praktikoje trūkumus, parengti (5, 6 išv.):

- gaires dėl strateginio planavimo ir programų sudarymo ir/ar tobulinti mokymo programas šioje srityje;
- rekomendacijas tokias pačias funkcijas atliekantiems asignavimų valdytojams dėl vienodų siektinų tikslų ir jų įgyvendinimo vertinimo kriterijų, paliekant galimybę pasirinkti konkrečius programų tikslų įgyvendinimo uždavinius ir jų vykdymo priemones;
- internetinį puslapį, kuriame būtų pateikiama ir nuolatos atnaujinama visa su biudžeto procesu susijusi informacija.

4. Svarstyti galimybę tarpinstitucinei programai numatytas lėšas skirti tarpinstitucinės programos koordinatoriui ir parengti lėšų skyrimo tvarką (6 išv.).

6-ojo audito departamento direktorė

Jolita Korzunienė

Vyresnioji valstybinė auditorė

Inga Tarakavičiūtė

Ataskaita siunčiama Seimo Audito komitetui, Ministrui Pirmininkui, Prezidento kanceliarijai, Finansų ministerijai.

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos „Programinio biudžeto sistema“ 1 priedas

Audito procesas

Audito objektas	Programinio biudžeto sistema
Audito subjektas	Lietuvos Respublikos finansų ministerija.
Audito tikslas	Pagrindinis audito tikslas – įvertinti, ar efektyviai taikomi programinio biudžeto sandaros principai. Audito metu vertinta: <ul style="list-style-type: none"> ▪ biudžeto sandaros reformos tikslų siekimas; ▪ biudžeto rengimas ir tvirtinimas; ▪ biudžeto programų rengimas, vykdymas ir vertinimas.
Audito atlikimo pagrindas	Auditas atliktas vykdant Valstybės kontrolės 2006-07-14 pavedimą Nr. 60-1P. Kaip sudėtinė audito dalis vykdyti papildomi auditai šiose ministerijose: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sveikatos apsaugos (vykdant 2006-04-04 pavedimą Nr. 8000-3P); ▪ Socialinės apsaugos ir darbo (vykdant 2006-04-04 pavedimą Nr. 8000-2P); ▪ Kultūros (vykdant 2006-04-04 pavedimą Nr. 8000-4P).
Audituojamasis laikotarpis	2005 m. Siekiant išsamaus vertinimo buvo analizuojami 1998-2007 m. laikotarpio duomenys.
Audito vertinimo kriterijai	Prioritetais pagrįstas planavimas; Atsakomybė ir atskaitomybė; Skaidrumas; Rezultatyvumas; Nuolatinis biudžeto proceso tobulinimas.
Audito procesas	Auditas pradėtas 2006-07-14, baigtas 2007-03-26. Auditą atliko auditoriai: I. Tarakavičiūtė (grupės vadovė), A. Maziukaitė, N. Bryžachina (nuo 2006-09-18). Auditas atliktas vadovaujantis valstybinio audito reikalavimais. Audito apimtis: <ul style="list-style-type: none"> ▪ buvo nagrinėjami 2005–2006 m. valstybinių auditų rezultatai, Valstybės kontrolės parengtų išvadų dėl valstybės ataskaitų medžiaga; ▪ buvo atlikti papildomi Sveikatos, Socialinės apsaugos ir darbo, Kultūros ministerijų strateginio planavimo bei vykdomų programų vertinimo auditai; ▪ buvo atlikta 2005, 2006, 2007 m. biudžeto programų vertinimo kriterijų analizė atrankos būdu; ▪ buvo atlikta asignavimų valdytojų apklausa; ▪ buvo nagrinėta užsienio šalių patirtis.
Audito įrodymai rinkti taikant skaičiavimo, apklausos, analitines procedūras.	
Atliekant auditą, laikytasi prielaidos, kad auditoriams pateikti duomenys yra teisingi, dokumentai yra išsamūs ir galutiniai, o dokumentų kopijos atitinka originalus.	

**Valstybinio audito ataskaitos
„Programinio biudžeto sistema“
2 priedas**

Valstybinio audito Kultūros ministerijoje rezultatai

Audito pavadinimas	Kultūros ministerijos strateginio planavimo ir vykdomos programos „Visuomenės informacinis aprūpinimas“ vertinimas.
Audito tikslas	Įvertinti Kultūros ministerijos strateginį planavimą ir vykdomą programą „Visuomenės informacinis aprūpinimas“.
Audito išvados	<p>Išnagrinėjus Kultūros ministerijos strateginio planavimo procesą ir institucinės programos „Visuomenės informacinis aprūpinimas“ vykdymą, nustatyta, jog strateginio planavimo ir programinio biudžeto sistemos principai – veiklos orientavimas į rezultatus, veiklos prioritetų nustatymas, nuolatinis atsiskaitymas už rezultatus – Ministerijoje įgyvendinti tik iš dalies:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programos uždavinių formuluotės ir vertinimo kriterijai dažnai buvo formalūs ir nesuteikė informacijos, kokių rezultatų Ministerija siekia 2005 m. vykdydama konkrečias Programos priemones, kaip bus įvertintos veiklos sąnaudos, nauda ir rezultatai. ▪ Nebuvo užtikrintas tinkamas atsiskaitymas už valstybės biudžeto lėšų panaudojimą: bibliotekų fondams komplektuoti (4 355 tūkst. Lt), tikslui „Remti Lietuvos kultūrai svarbių knygų leidybą ir sklaidą“ įgyvendinti, ilgalaikei turtui įsigyti (2 355 tūkst. Lt). ▪ Asignavimai 2003–2005 m. buvo planuojami neužtikrinant tolygaus Vyriausybės patvirtintos Bibliotekų renovacijos ir modernizavimo programos priemonių įgyvendinimo. Perskirstant tiek sutaupytas, tiek papildomai iš valstybės biudžeto gautas lėšas, buvo nepakankamai atsižvelgta į investicijų projektų vertinimo prioritetus.
Auditorių rekomendacijos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reglamentuoti Ministerijos strateginio planavimo procesą. ▪ Programos vertinimo kriterijus formuluoti taip, kad jie aiškiai apibrėžtų siektinus veiklos rezultatus. ▪ Programos stebėsenos procesą organizuoti taip, kad būtų užtikrintas sutartinių įsipareigojimų vykdymas, atsiskaitymas už veiklos rezultatus. ▪ Imtis priemonių, kad valstybės biudžeto lėšos Programą įgyvendinančių projektų vykdytojams būtų skiriamos remiantis teisės aktais. ▪ Teikiant siūlymus Vyriausybės investicijų programai, užtikrinti, kad būtų laikomasi investicijų projektų prioritetų.

**Valstybinio audito ataskaitos
„Programinio biudžeto sistema“
3 priedas**

Valstybinio audito Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje rezultatai

Audito pavadinimas	Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos strateginio planavimo ir vykdomos programos „Parama socialiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms ir kita ministerijos veikla“ vertinimas.
Audito tikslas	Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos programos „Parama socialiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms ir kita ministerijos veikla“ ir strateginio planavimo vertinimas.
Audito išvados	<p>Išnagrinėjus Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – Ministerijos) strateginio planavimo procesą ir programos „Parama socialiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms ir kita ministerijos veikla“ (toliau – Programa) vykdymą, nustatyta:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Strateginio planavimo ir programinio biudžeto sudarymo principai Ministerijoje įgyvendinti tik iš dalies. Programos uždavinių formuluotės ir vertinimo kriterijai dažnai buvo formalūs ir nesuteikė informacijos, kokių rezultatų ketinama pasiekti 2005 m. vykdant konkrečias priemones, kaip bus įvertintos veiklos sąnaudos, nauda ir rezultatai. ▪ Programos priemonei „Skirti asignavimus papildomoms vienkartinėms išmokoms vaikams dėl nustatyto pridėtinės vertės mokesčio vystyklams“ 2005 m. planuota daugiau lėšų nei reikėjo skiriamoms vienkartinėms išmokoms, o 1,5 mln. Lt nepanaudotų lėšų perskirstyta kitoms priemonėms (BPD priemonių vykdymui, Specialiosios Europos socialinio fondo bei Europos regioninės plėtros programoms, administracinio pastato patalpų remontui ir kt.). ▪ Ministerija, sudarydama sutartis su Programos priemonės „Administruoti programas „Jaunimas“ ir „Eurodesk“ vykdytojais, aiškiai nenumatė kokių rezultatų priemonių vykdytojais turi siekti. ▪ Dalis Programos lėšų panaudotos nerezultatyviai: <ul style="list-style-type: none"> - lėšos, skirtos užsieniečių paramai, vykdant priemonę „Teikti prieglobstį gavusiems užsieniečiams paramą integracijai“ ne visais atvejais pasiekė laukto rezultato: įsidarbino tik 27 proc. darbingo amžiaus asmenų, gavusių paramą socialinei integracijai; - pusė kalbos mokymui skirtų lėšų (45 tūkst. Lt) nepasiekė laukto rezultato; - vykdant priemonę „Remti psichologinės pagalbos tarnybas, teikiančias geros kokybės psichologinės pagalbos telefonu paslaugas – apmokėti telefono pokalbius gyventojams, skambinantiems į psichologinės pagalbos tarnybas, taip pat iš dalies dengti jų administravimo išlaidas“ tik 9 proc. skambučių į psichologinės pagalbos tarnybas pasiekė tikslą.
Auditorių rekomendacijos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reglamentuoti Strateginio plano rengimo procesą ir strateginės grupės veiklą Ministerijoje. ▪ Rengiant Ministerijos strateginį veiklos planą aiškiai apibrėžti siektinus veiklos rezultatus (tikslus, uždavinius, vertinimo kriterijus). ▪ Stebėsenos procesą organizuoti taip, kad būtų užtikrintas išsamios informacijos apie Programos priemonių įgyvendinimą surinkimas. ▪ Valstybės biudžeto asignavimų planavimą ir panaudojimą orientuoti ne į vykdomų funkcijų finansavimą, o į rezultatų pasiekimą.

Valstybinio audito ataskaitos
„Programinio biudžeto sistema“
4 priedas

Valstybinio audito Sveikatos apsaugos ministerijoje rezultatai

Audito pavadinimas	Sveikatos apsaugos ministerijos programos „Sveikatos sistemos plėtra“ vertinimas.
Audito tikslas	Įvertinti Sveikatos apsaugos ministerijos strateginį veiklos planavimą ir vykdomą programą „Sveikatos sistemos plėtra“.
Audito išvados	<p>Strateginio planavimo ir programinio biudžeto sistemos diegimo principai Sveikatos apsaugos ministerijos (toliau – Ministerija) veikloje nėra iki galo įgyvendinti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerijos strateginio veiklos plano rengimo procesas yra tobulintinas: 2005 m. nebuvo laiku paskirti programos „Sveikatos sistemos plėtra“ (toliau – Programa) priemonių vykdytojai, o pasikeitus atskirų priemonių finansavimui Ministerijos 2005–2007 m. strateginis planas nebuvo tikslinamas; ▪ Programos uždavinių formuluotės ir vertinimo kriterijai ne visais atvejais suteikė informacijos, kokių rezultatų ketinama pasiekti, vykdant konkrečias Programos priemones 2005 m., kaip bus įvertintos veiklos sąnaudos, nauda ir rezultatai; <p>Dalis Programai skirtų lėšų panaudojama nerezultatyviai:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ iš priemonei „Sveikatos priežiūros įstaigų finansavimo metodikos ir teisinės bazės tobulinimas“ skirtų lėšų 1 587,5 tūkst. Lt buvo panaudoti darbams, nesusijusiems su sveikatos priežiūros finansavimo metodikos ir teisinės bazės tobulinimu; ▪ iš lėšų, skirtų e-sveikatos strategijai įgyvendinti (priemonė „Informacinės visuomenės plėtra. Informacinių technologijų, telekomunikacijos įrangos diegimas ir kitos priemonės“) 599,7 tūkst. Lt buvo panaudota kompiuterinei įrangai, naudojamai Ministerijos reikmėms, įsigyti ir nepatvirtinus e-strategijos įgyvendinimo priemonių plano. ▪ Programos priemonei „Sveikatos investicijų projektų vykdymas“ skirtomis lėšomis buvo finansuojami sveikatos investicijų projektai, kurie neatitiko Valstybės kapitalo investicijų planavimo metodikos⁷⁰ reikalavimų. Tai rodo, kad kai kuriais atvejais Ministerijoje nebuvo nustatyta, kokio efekto ir rezultatų siekiama įgyvendinant investicinius projektus. Ne visų sveikatos investicijų projektų įgyvendinimas buvo nuoseklus, o investicijų projektų vykdymo priežiūra pakankama.
Auditorių rekomendacijos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Patvirtinus Ministerijos strateginį planą, paskirti asmenis, atsakingus už vykdomų programų priemonių įgyvendinimą. ▪ Rengiant Ministerijos strateginį veiklos planą aiškiai apibrėžti siektinus veiklos rezultatus (vertinimo kriterijus ir uždavinių aprašymus). ▪ Imtis priemonių, kad būtų vykdoma lėšų panaudojimo pagal Programos priemones apskaita ir vertinamas sąnaudų efektyvumas pasiektų rezultatų atžvilgiu. ▪ Užtikrinti, kad sveikatos investicijų projektai būtų rengiami vadovaujantis Valstybės kapitalo investicijų planavimo metodikos reikalavimais. ▪ Sugriežtinti vykdomų investicijų projektų priežiūrą ir kontrolę.

⁷⁰ Finansų ministro 2001-07-04 įsakymas Nr. 201.

Valstybinio audito ataskaitos
„Programinio biudžeto sistema“
5 priedas

2005-2006 m. valstybiniai auditai, kurių metu buvo vertinamas strateginis planavimas ir programų vykdymas

PROGRAMŲ VERTINIMO AUDITAI

Valstybinio audito tema (audituotas laikotarpis)	Neefektyvus (nerezultatyvus) programų įgyvendinimo pavyzdžiai
2005 m.	
1. Kaimo rėmimo programa (2004 m.)	2004 m. Kaimo rėmimo programos subsidijuojamai priemonei „Gyvūnų gerovės užtikrinimas pagal ES reikalavimus rekonstruojamame kontrolinio kiaulių penėjimo tvarte“ įgyvendinti skirtos ir panaudotos lėšos (350,0 tūkst. Lt) nepasiekė finansavimo tikslų.
2. Kūno kultūros ir sporto plėtros programa (2004 m.)	Departamentas 320,7 tūkst. Lt panaudojo neefektyviai, skirdamas šias lėšas ne tiesiogiai programos „Kūno kultūros ir sporto plėtra“ priemonėms vykdyti, o sporto organizacijų darbuotojų darbo užmokesčiui ir socialiniam draudimui (judėjimo „Sportas visiems“ organizacijoms – 187,1 tūkst. Lt ir neįgalųjų sporto organizacijoms – 133,6 tūkst. Lt).
3. Subsidijų teikimas teatrams ir koncertinėms įstaigoms (2004 m., kai kuriais atvejais – 2002–2005 m.)	Nebuvo pasiektas vienas iš numatytų programos rodiklių – salės užimtumas teatruose. Programos priemonė – siekti didesnio naujų pastatymų teatruose skaičiaus – 2004 m. nebuvo įgyvendinta, kadangi naujų pastatymų skaičius teatruose 2004 m., lyginant su 2003 m., mažėjo.
4. Energijos taupymo projektų įgyvendinimas (2004–2005 m. I ketvirtis)	Ūkio ministras 2004 m. VšĮ „Respublikinė Vilniaus universitetinė vaikų ligoninė“ energetikos ūkio ir pastato renovacijos projektui skyrė 1 050 tūkst. Lt paramą, iš kurios 740 tūkst. Lt (apie 70 proc.) buvo panaudota ne Specialiosios programos numatytiems tikslams, o sveikatos apsaugos įstaigų reorganizacijos projekto tikslams įgyvendinti.
5. Programa „Prekyba žmonėmis ir prostitucijos kontrolė bei prevencija“ (2002–2004 m.)	Programos, kuri 2002-2004 m. buvo vykdoma siekiant vieno iš prioritetinių kovos su organizuotu nusikalstamumu uždavinių – prekybos žmonėmis ir prostitucijos kontrolės ir prevencijos, finansavimui skirta 42 proc. numatyto programos lėšų poreikio. Dėl to nebuvo sudarytos reikiamos sąlygos efektyviai vykdyti programą ir pasiekti prekybos žmonėmis ir prostitucijos prevencijos ir kontrolės tikslus ir rezultatus. Programa buvo įgyvendinta nepakankamai rezultatyviai: 66 proc. priemonių įvykdyta, 19 proc. įvykdyta iš dalies, 15 proc. neįvykdyta.
6. Programa „Teismų materialinės bazės plėtojimas ir kompiuterizavimas“ (2003–2005 m. I ketvirtis, kai kuriais atvejais – 2002 m.)	Nebuvo užtikrinta, kad valstybės biudžeto lėšos Alytaus ir Radviliškio rajono bei Druskininkų miesto apylinkės teismų pastatų rekonstravimui bei Radviliškio rajono apylinkės teismo pastato įsigijimui būtų panaudotos ekonomiškai, efektyviai, pagal teisės aktų reikalavimus.
7. Programa „Studijų kreditavimo sistemos plėtojimas“ (2004 m.)	Programos „Studentų kreditavimo sistemos plėtojimas“ lėšos 2004 m. panaudotos nepakankamai efektyviai, nes dalis studentų negavo paskolų gyvenimo išlaidoms, nors liko nepanaudota 2 522,0 tūkst. Lt arba 14 proc. paskoloms teikti skirtų valstybės biudžeto asignavimų.
8. Apskričių viršinių administracijų vykdomos programos: Vaikų ir suaugusiųjų globa (socialinė globa) ir mokymas (2004 m.)	Nenustatyta

2006 m.

1. Specialistų rengimo programa (2005 m.)
Specialistų rengimo programos vienas iš svarbiausių, atsižvelgiant į darbo rinkos poreikius, rodiklių – profesinę kvalifikaciją įgijusių moksleivių skaičius – nepasiektas. Buvo planuota parengti 16 205 profesinę kvalifikaciją įgijusių specialistų, buvo parengta – 13 743.
2. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos strateginio planavimo ir vykdomos programos „Parama socialiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms ir kita ministerijos veikla“ vertinimas (2005 m.)
Dalis Programos priemonėms skirtų lėšų buvo panaudotos nerezultatyviai. (Plačiau – ataskaitos 3 priedas.)
3. Sveikatos apsaugos ministerijos programos „Sveikatos sistemos plėtra“ vertinimas (2005 m.)
Dalis programos priemonei „Sveikatos priežiūros įstaigų finansavimo metodikos ir teisinės bazės tobulinimas“ skirtų lėšų buvo panaudotos nerezultatyviai. (Plačiau – ataskaitos 4 priedas.)
4. Kultūros ministerijos strateginio planavimo ir vykdomos programos „Visuomenės informacinis aprūpinimas“ vertinimas (2005 m., kai kuriais atvejais – 2006 m.)
Yra rizika, kad dalis lėšų panaudotos ne pačiu ekonomiškiausiu ir efektyviausiu būdu. (Plačiau – ataskaitos 2 priedas.)
5. Nacionalinės turizmo plėtros programos vykdymo vertinimas (2003–2006 m.)
Departamento užsakymu parengtos regionų turizmo plėtros studijos, kurioms išleista 168,2 tūkst. Lt Programos lėšų, neįgyvendintos. Departamentas teikia ataskaitas apie parengtas galimybių studijas Ūkio ministerijai ir Vyriausybei, tačiau nevykdo jų įgyvendinimo stebėsenos.
6. Valstybės rezervo materialinių išteklių kaupimas ir tvarkymas (Specialiosios valstybės rezervo naudojimo programos vertinimas) (2002–2005 m.)
Nenustatyta
7. Specialioji nacionalinė kaimo plėtros programa SAPARD programai įgyvendinti 2000–2006 metais (2003–2005 m.)
Nenustatyta
8. Narkomanijos prevencijos ir pagalbos organizavimas. (Nacionalinės narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos 2004–2008 metų programa) (2004–2005 m.)
2004–2005 m. pirminės narkomanijos prevencijos projektų buvo vykdoma ir lėšų jiems skiriama vis daugiau, tačiau jų efektyvumas nebuvo vertintas pagal vertinimo kriterijus.
Priklausomybės ligų gydymo paslaugų teikimo koordinavimas šalies mastu nepakankamas, nes:
 - nevertintas pagal pagrįstus duomenis priklausomybės ligų gydymo poreikis šalies mastu;
 - ne visais atvejais priklausomybės ligų gydymo prieinamumas tinkamas;
 - išorinė priklausomybės ligų paslaugų kokybės kontrolė nevykdyta. Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos priklausomybės ligų centruose teiktos nelicencijuotos asmens sveikatos priežiūros paslaugos vaikams;
 - gydymo metadonu stebėseną šalies mastu neatliekama, nevertinamas šio gydymo rezultatyvumas.
 Priklausomybės ligų centrų finansavimas pagal biudžeto programas nesiejamas su teikiamų paslaugų kiekiu, neskaitina gydymo įstaigų gerinti paslaugų prieinamumo ir rezultatyvumo, neleidžia vertinti, kiek valstybės biudžeto lėšų panaudota ambulatorinėms ar stacionarinėms gydymo paslaugoms, analizuoti ir pagrįstai prognozuoti paslaugų bei lėšų poreikį.

SISTEMINIAI AUDITAI, SUSIJĘ SU PROGRAMŲ VERTINIMU

Vertinta programa	Audito laikotarpis
2005 m.	
1. Valstybiniai parkai: kontrolės ir tvarkymo funkcijų derinimas, siekiant išsaugoti kraštovaizdį (Saugomų teritorijų tvarkymo programa).	2003–2004 m. rugsėjis
2. Teismo antstolių reformos vykdymas (programa „Teismo antstolių institucinės reformos metmenų įgyvendinimas“).	2002–2003 m., tam tikrais atvejais – 2000–2004 m.
3. Mokesčių už aplinkos teršimą surinkimas, skirstymas ir panaudojimas (Gaminių ar pakuotės atliekų tvarkymo programa).	2003–2004 m., tam tikrais atvejais – 2000–2002 m.
4. Pirminė sveikatos priežiūra (Pirminės sveikatos priežiūros 2000 – 2010 metų programa).	2002–2004 m.
5. Valstybės investicijų, paskirstytų 2004 -2006 m. programoje, panaudojimas 2004 m. (Valstybės investicijų 2004 -2006 m. programa).	2004 m., tam tikrais atvejais – 2000–2005 m.
6. Nelegalaus darbo reiškinių kontrolės vertinimas („Nelegalaus (neteisėto) darbo reiškinių kontrolės koordinavimas ir prevencija“ yra vienas iš Inspekcijos vykdomos programos „Nelaimingų atsitikimų darbe, profesinių ligų bei darbo įstatymų pažeidimų prevencija“ uždavinių).	2004 m., atskirais atvejais – 2003 m. duomenys.
7. Išteklių panaudojimas generalinės prokuratūros funkcijoms atlikti (programa „Kova su nusikalstamumu. Teisėtumo ir teisingumo įgyvendinimas“).	2004 m., tam tikrais atvejais – 2003 bei 2005 m.
8. Lietuvos kariuomenės pertvarkymas (investicijų projekto „Kauno medicinos universiteto katastrofų medicinos centro įrengimas“ įgyvendinimas ir su investicijų projektu susijusios programos ir priemonės).	2002–2005 m., kai kuriais atvejais – 1998–1999 m.
2006 m.	
1. Migracijos procesų administravimas (teritorinių policijos įstaigų migracijos tarnybų valdymas ir veiklos organizavimas), (Viešojo saugumo plėtos iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo policijos sistemoje programa).	2004–2005 m.
2. VŠĮ Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos finansavimas ir lėšų panaudojimas, (programa „Radijo ir televizijos programų siuntimas LR TC komunikacijų tinklais“. Programa „Visuomenės informavimas radijo ir televizijos komunikacijų tinklais“).	2005 m., tam tikrais atvejais – 2001–2004 m. duomenys ir informacija.
3. Viešojo saugumo užtikrinimas prižiūrimoje teritorijoje, (programa „Teisėtvarkos užtikrinimas šalyje, policijai keliamų Europos Sąjungos reikalavimų (standartų) siekimas“).	2003–2004 m., tam tikrais atvejais – 2002–2005 m. duomenys.
4. Kalėjimų departamento veikla, (Įkalinimo įstaigų renovavimo ir įkalinimo sąlygų humanizavimo 2004–2009 metų programa. Statybos, projektavimo darbų ir ilgalaikio turto įsigijimo programa).	2005 m., tam tikrais atvejais – 2000–2006 m.
5. Šengeno priemonės programos projektai, (Šengeno priemonės programa).	2004–2006 m. birželis

Valstybinio audito ataskaitos
„Programinio biudžeto sistema“
6 priedas

Asignavimų valdytojų apklausos dėl strateginio planavimo ir programinio biudžeto diegimo bei įgyvendinimo aprašymas ir rezultatų apibendrinimas

Tyrimo tikslai:

- surinkti ir įvertinti standartizuotus duomenis apie strateginio planavimo ir programinio biudžeto sistemos įgyvendinimą;
- įvertinti ryšių tarp strateginio planavimo ir programinio biudžeto formavimo problemas;
- identifikuoti ir apibendrinti strateginio planavimo ir programinio biudžeto proceso trūkumus.

Tyrimo metodai. Siekiant įsitikinti klausimyno naudingumu, prieš apklausą, jis buvo testuojamas. Klausimai buvo suskirstyti į atskiras dalis pagal reformos įgyvendinimo lygmenis. Duomenys apibendrinami pagal atskirus klausimų tipus. Tyrimo tikslinė grupė – valstybės biudžeto asignavimų valdytojai.

Respondentų atranka. Respondentų atranka vykdyta auditorių pagal vykdomų institucinių programų skaičių, neatsižvelgiant į lėšų programoms įgyvendinti dydį. 2005 m. asignavimų valdytojai įgyvendino vidutiniškai po 4 institucines programas (intervalas nuo 18 iki 1), todėl iš visų asignavimų valdytojų, atrinkta reprezentatyvi imtis – 4 ir daugiau institucinių programų įgyvendinantys asignavimų valdytojai: 42 asignavimų valdytojų (22 proc. visų 2005 m. asignavimų valdytojų), kurie 2005 m. vykdė 397 (58 proc. visų institucinių programų) institucines programas.

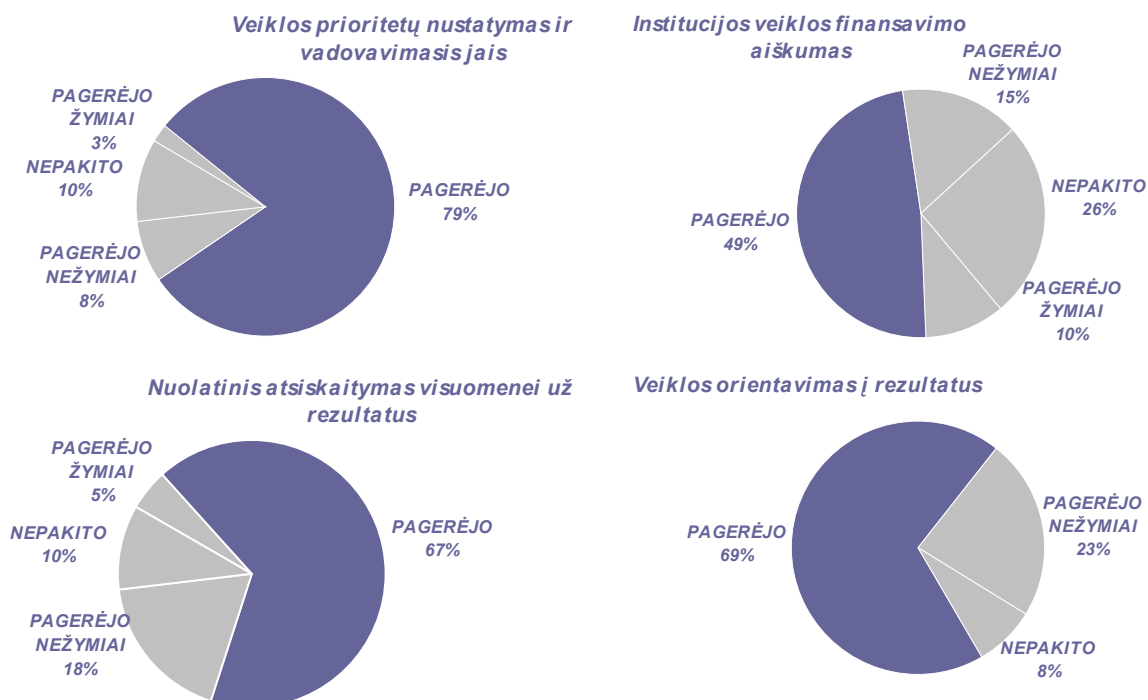
Respondentų sąrašas

Eil. Nr.	Respondentas (asignavimų valdytojas)	Vykdytos programos (2005 m.)
1.	Šiaulių apskrities viršininko administracija	18
2.	Vilniaus apskrities viršininko administracija	18
3.	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	16
4.	Užsienio reikalų ministerija	16
5.	Žemės ūkio ministerija	16
6.	Aplinkos ministerija	15
7.	Teisingumo ministerija	15
8.	Klaipėdos apskrities viršininko administracija	15
9.	Finansų ministerija	14
10.	Kauno apskrities viršininko administracija	14
11.	Marijampolės apskrities viršininko administracija	14
12.	Alytaus apskrities viršininko administracija	12
13.	Panevėžio apskrities viršininko administracija	12
14.	Susisiekimo ministerija	11
15.	Vidaus reikalų ministerija	11
16.	Tauragės apskrities viršininko administracija	11
17.	Telšių apskrities viršininko administracija	11
18.	Utenos apskrities viršininko administracija	11

19.	Švietimo ir mokslo ministerija	10
20.	Kultūros ministerija	9
21.	Krašto apsaugos ministerija	8
22.	Sveikatos apsaugos ministerija	8
23.	Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos	8
24.	Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos	7
25.	Valstybinė lietuvių kalbos komisija	6
26.	Valstybės saugumo departamentas	6
27.	Kalėjimų departamentas prie Teisingumo ministerijos	6
28.	Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos	6
29.	Valstybinė metrologijos tarnyba prie Aplinkos ministerijos	6
30.	Ūkio ministerija	5
31.	Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba	5
32.	Kūno kultūros ir sporto departamentas	5
33.	Lietuvos standartizacijos departamentas prie Aplinkos ministerijos	5
34.	Valstybinė ligonių kasa	5
35.	Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos	5
36.	Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas	4
37.	Valstybinė ne maisto produktų inspekcija prie Ūkio ministerijos	4
38.	Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos	4
39.	Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos	4
40.	Lietuvos geologijos tarnyba prie Aplinkos ministerijos	4
41.	Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimų centras	4
42.	Valstybinė jaunimo reikalų taryba	4

Apibendrinus 42 respondentų (13-os ministerijų, 19-os kitų asignavimų valdytojų, 10-ies apskričių viršininkų administracijų) atsakymus, matyti, kad viešajame sektoriuje yra pažanga diegiant strateginio planavimo ir programinio biudžeto formavimo principus.

Apibendrinta respondentų nuomonė dėl pažangos diegiant strateginio planavimo ir programinio biudžeto formavimo principų



Tačiau kai kurie asignavimų valdytojai nurodė ir trūkumus, neleidžiančius efektyviai taikyti strateginio planavimo ir programinio biudžeto formavimo principų.

Asignavimų valdytojų nurodyti trūkumai (pavyzdžiai)

Sritis	Trūkumai
Institucijos veiklos finansavimo aiškumas	Strateginis planavimas nesuteikia aiškumo veiklos finansavimui. Strateginiai veiklos planai rengiami neviršijant Finansų ministerijos nustatyto maksimalaus finansavimo pagal ankstesnių metų patvirtintas išlaidas. Veiklos finansavimas orientuojamas į išlaidų klasifikavimą pagal valstybės valdymo funkcijas ir ekonominę išlaidų paskirtį, o ne į programas. Biudžeto planavimo etape išliko neaiški ateinančių 3 metų asignavimų limitų nustatymo metodika. Nustatant asignavimų limitus nėra vertinamas realus poreikis naujiems projektams, programoms įgyvendinti, prekių ir paslaugų kainų didėjimas; nauji ir tęstiniai tarptautiniai įsipareigojimai, reikalaujantys lėšų. Biudžeto vykdymo etape biudžetinių metų pabaigoje asignavimų valdytojams trūksta lankstumo tikslinant užduotis ar veiklą. Pagerėjimui trukdo neparengta išlaidų paskirstymo pagal programų tikslus, uždavinius bei priemonės metodika.
Nuolatinis atsiskaitymas už rezultatus	Strateginiai veiklos planai bei veiklos ataskaitos pradėtos viešai skelbti internete, tačiau vyrauja aprašomasis pasakojimas apie nuveiktus darbus, ne visada aiškus jų ryšys su institucijos strateginiais tikslais. Institucijų veiklos ataskaitos vis dar orientuotos į veiklos proceso aprašymą, o ne į pasiektų rezultatų pristatymą. Strateginio planavimo ir programinio biudžeto principai nenustato aiškaus atsiskaitymo visuomenei mechanizmo.
Veiklos orientavimas į rezultatus	Motyvuojama panaudoti visas skirtas lėšas nepriklausomai nuo siektinų rezultatų - vien dėl to, kad kitais metais finansavimas nesumažėtų. Ministerijos strateginis veiklos planas rengiamas atsižvelgiant į „nuleistus“ maksimalius asignavimus. Stebima nauja tendencija – svarstomi ir analizuojami institucijų metiniai biudžetai, o ne trejų metų planai, ko buvo siekiama diegiant Strateginio planavimo metodiką.

Žemiau pateikiame respondentų nuomonę apie strateginio planavimo ir programinio biudžeto sistemos stiprybes, silpnybes, galimybes ir grėsmes.

Stiprybės	Silpnybės
<p>Planų sistema padeda užtikrinti racionalų institucijos veiklos organizavimą.</p> <p>Visos institucijos vadovaujasi bendra strateginio planavimo metodika.</p> <p>Strateginis planavimas, kaip veiklos organizavimo ir finansų planavimo priemonė, yra reglamentuotas.</p> <p>Teikiami bendri metodiniai nurodymai institucijoms, kaip planuoti veiklą.</p> <p>Užtikrinamas planavimo informacijos viešumas: strateginiai veiklos planai, ataskaitos ir kt. planavimo dokumentai publikuojami atitinkamų institucijų interneto tinklalapiuose.</p> <p>Pakankamai išsamiai reglamentuojamas planavimo procesas ir nuosekliai tobulinama vertinimo kriterijų sistema.</p> <p>Sudaroma galimybė analizuoti ir vertinti instituciją kaip sistemą.</p> <p>Asignavimų valdytojas skatinamas veiklą orientuoti į rezultatus.</p> <p>Aiškiau suvokiami institucijos tikslai ir racionaliau paskirstomi finansiniai, materialiniai bei darbo išteklių.</p> <p>Geriau koordinuojama institucijos padalinių ir pavaldžių įstaigų veikla.</p>	<p>Nepakanka administracinių išteklių ir gebėjimų.</p> <p>Institucijos strateginių tikslų formulavimas paliktas pačiai institucijai, nevyksta diskusijos Vyriausybės, Seimo ar visuomenės lygiu, kuriam iš tikslų teikti prioritetą.</p> <p>Strateginiai veiklos planai realiai nesiejami su institucijos finansavimu.</p> <p>Strateginis planavimas taikomas ne visuose administravimo lygiuose.</p> <p>Strateginio planavimo metodika neapima viso planavimo proceso, pavyzdžiui, nenumatytas priemonių įgyvendinimo planavimas. Šiai veiklai vykdyti reikalinga atskira metodika. Būtų tikslinga atskirti projektavimo (naujų sistemų, produktų ar kt. kūrimas) ir kasdinių darbų (organizacijos veiklos palaikymo ir aprūpinimo) veiklą. Organizacijos parengta strategija ir jos įgyvendinimas sunkiai susiejamas su strateginio planavimo ir programinio biudžeto planavimu.</p> <p>Vyriausybės patvirtinti strateginio veiklos plano priedai nefunkcionalūs, juos reikėtų sujungti, kad matytųsi bendras strateginio plano vaizdas.</p> <p>Strateginis planavimas yra formalizuotas, daug laiko reikalaujantis darbas, nuo kurio parengimo kokybės nepriklauso skiriamų asignavimų dydis.</p>
Galimybės	Grėsmės
<p>Dalis strateginio planavimo metodikos punktų neprivalomi ir galima interpretacija atsižvelgiant į</p>	<p>Neskyrus pakankamai dėmesio administraciniams gebėjimams, kyla pavojus, kad sistema taps formali.</p>

<p>veiklos sritį.</p> <p>Nuoseklus valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimas strateginio planavimo srityje leistų parengti kokybiškesnius strateginius veiklos planus.</p> <p>Esant mažiau formalizuotam strateginiam planavimui, strateginis planas būtų aiškesnis ir naudingesnis visuomenei, rengiant naujas programas ir atsižvelgiant į visuomenės poreikius bei interesus, įgyvendinant naujas idėjas.</p>	<p>Veiklos planavimo ir biudžeto sudarymo procesų atskyrimas.</p> <p>Strateginio planavimo metodika nenumato pokyčių valdymo organizacijoje, t.y. pasikeitus aplinkybėms ir atsiradus būtinumui neatidėliotinai spęsti tam tikrus uždavinius, veikla tampa neplanuota.</p> <p>Jei nebus suprasta, kad strateginis planavimas yra svarbus, jis gali likti formalus ir nereikalingas.</p>
--	---

Apklausoje metu buvo siekiama sužinoti asignavimų valdytojų nuomonę dėl kai kurių strateginio planavimo ir programinio biudžeto taikymo aspektų.

Klausimas	Apibendrinta asignavimų valdytojų nuomonė
Ar strateginio planavimo ir programinio biudžeto reglamentavimas yra išsamus?	<p>Nors didžioji respondentų dalis atsakė, kad strateginio planavimo ir programinio biudžeto reglamentavimas yra pakankamai išsamus, vis dėlto, kai kurie pažymėjo, kad programinio biudžeto sudarymo principai nėra išsamiai reglamentuoti; strateginio planavimo ir programinio biudžeto reglamentavimas turi būti tiesiogiai susiję su skiriamais valstybės biudžeto asignavimais. Asignavimų valdytojų nuomone, strateginis planavimas tampa formalus dėl per didelio dokumentavimo.</p> <p>Respondentų siūlymu galėtų būti parengtas dokumentas, išsamiai paaiškinantis strateginio planavimo ir programinio biudžeto procesą, jo esmę.</p>
Ar tikslinga tęsti jau vykdomas ir pradėti naujas institucines programas?	<p>Pagrindiniai atsakymai:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ sprendimas dėl vykdomų programų tikslingumo priimamas, atsižvelgiant į programų vykdymo rezultatus, numatomus veiklos pokyčius ir visuomenės poreikį teikiamoms paslaugoms ar įgyvendinamoms priemonėms; ▪ naujų programų atsiradimą lemia priimti Lietuvos Respublikos įstatymai, Vyriausybės nutarimai bei kiti teisės aktai; ▪ tokius klausimus sprendžia sudaryta strateginio planavimo darbo grupė. <p>Pastebėjimai:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ jei programos vykdymas susijęs su konkrečių užduočių vykdymu, jos tęsiamos tiek, kiek laiko reikia atitinkamos užduoties įvykdymui. Tokios programos, kurios susijusios su institucijų išlaikymu, vykdomos pastoviai, kol nebus priimtas sprendimas reorganizuoti ar likviduoti atitinkamas institucijas; ▪ institucines programas tikslinga tęsti, kadangi jose yra numatyti ilgalaikiai tikslai; ▪ programų tęstinumą lemia ir tai, kad lėšų poreikis paprastai būna didesnis nei skiriami asignavimai.
Kaip siejate ateinančių metų programų finansavimą su praėjusio laikotarpio veiklos rezultatais?	<p>Dauguma respondentų atsakė, kad lėšų poreikis apskaičiuojamas atsižvelgiant į programoms nustatytus uždavinius, veiklos planus, įvertinus praėjusio laikotarpio veiklą ir pasiektus rezultatus. Jeigu programa yra tęstinė ir jos uždavinių priemonės dėl nepakankamo finansavimo per praėjusį laikotarpį nebuvo įgyvendintos, tai tam yra prašomos bei planuojamos papildomos lėšos.</p> <p>Pastebėjimai:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ pirminiai finansavimo skaičiai (rodikliai) Finansų ministerijos pateikiami neatsižvelgiant į praėjusio laikotarpio veiklos rezultatus. Programų finansavimas derinamas prie šių rodiklių. ▪ nežinant, kiek vienos ar kitos priemonės finansavimo padidėjimas ar sumažėjimas paveikia galutinį rezultatą, neįmanoma nustatyti, kurias programų priemones reikia stiprinti, o kurių kaštai yra per dideli;
Ar atliekamas institucijos strateginio veiklos plano, institucinių programų išorės vertinimas?	<p>Asignavimų valdytojų atsakymai parodė, kad nėra bendro institucijų strateginio veiklos plano, programų išorės vertinimo supratimo – respondentai nurodė skirtingus vertintojus, teigdami, jog strateginių veiklos planų, programų vertinimo procese dalyvauja: Seimas, Valstybės kontrolė (45,2 proc. visų atsakymų), Vyriausybės Strateginio planavimo komitetas (9,5 proc. visų atsakymų), Vyriausybės Kanceliarija (Strateginio planavimo skyrius) (9,5 proc. visų</p>

Ar atliekate programų rezultatų socialinio-ekonominio poveikio vertinimus?	<p>atsakymų), vidaus auditas (26,2 proc. visų atsakymų), sritį kuruojanti ministerija.</p> <p>Apklaustieji nurodė, kad į vertintojų išvadas daugeliu atvejų atsižvelgiama. Keli respondentų nurodė, kad išorės vertinimas neatliekamas.</p> <p>17 arba 40,5 proc. apklaustų asignavimų valdytojų (iš jų – 6 ministerijos ir 5 apskričių viršininkų administracijos) nurodė, kad neatlieka programų rezultatų socialinio – ekonominio poveikio vertinimų.</p> <p>Vieni respondentai socialinio – ekonominio poveikio vertinimą supranta kaip planuotų efekto kriterijų įvykdymo rezultatus; kiti – kaip atliekamas viešosios nuomonės apklausas ir pan.</p> <p>Atliekamas visų ES finansuojamų programų socialinio-ekonominio poveikio vertinimas (ex-post vertinimas), kurį koordinuoja Europos Komisija. Sistemingai organizuojami ES paramos programų (Phare, Pereinamojo laikotarpio priemonės, BPD) vertinimai, kuriuose nagrinėjamas ir poveikio kriterijus.</p>
Ar vykdoma programų išlaidų apskaitą pagal priemones?	<p>33,3 proc. (14 asignavimų valdytojų) vykdo. „Taip“ atsakė 8 iš 13 ministerijų, 6 iš 19 kitų apklaustų asignavimų valdytojų ir nei viena apskrities viršininko administracija.</p> <p>40,5 proc. (17 asignavimų valdytojų) nevykdo. „Ne“ atsakė 3 iš 13 ministerijų, 8 iš 19 kitų apklaustų asignavimų valdytojų ir 6 iš 10 apskrities viršininko administracijų. Buvo pateikti tokie paaiškinimai: prieš tai dar reikalinga tobulinti patį strateginį veiklos planą; ataskaitą apie faktines išlaidas pagal priemones galima užpildyti iš turimų apskaitos duomenų; reikėtų atskiros apskaičiavimo metodikos.</p> <p>26,2 proc. (11 asignavimų valdytojų) vykdo iš dalies (reikalui esant arba kai kuriais atvejais). „Iš dalies“ atsakė 2 iš 13 ministerijų, 5 iš 19 kitų apklaustų asignavimų valdytojų ir 4 iš 10 apskrities viršininko administracijų. Buvo pateikti šie paaiškinimai: kadangi kitų pavaldžių įstaigų finansavimą vykdoma per NAVISION, jos teikia veiklos įgyvendinimo ataskaitas einamiesiems finansiniams metams pasibaigus; tik materialiojo ir nematerialiojo turto išlaidų (pagal projektus-priemones), tik pagal priemones – investicijų projektus; sunku įtraukti išlaidų išlaidas (šildymo, el.energijos ir pan.) į atskiras priemones.</p> <p>28,6 proc. (12 asignavimų valdytojų), mano, kad vykdyti netikslinga.</p>
Kaip organizuojate institucijos strateginio veiklos plano įgyvendinimo stebėseną?	<p>Dauguma respondentų nurodė, kad stebėseną vykdo strateginio planavimo padaliniai, paskirti programų koordinatoriai. Atliekama programų įgyvendinimo analizė, rengiamos ir vertinamos pusmečio ir metinės veiklos ataskaitos, taip pat rengiamos programų uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijų įvykdymo ataskaitos. Institucijos vadovas stebi ir vertina, ar įgyvendinami institucijos strateginiai tikslai ir programos, ar darbuotojai įvykdė pavestus uždavinius, ar vykdomų programų priemonės yra efektyvios ir atitinkamai patikslina strateginį veiklos planą.</p> <p>Kai kurie apklaustieji nurodė, kad, atliekant stebėseną, strateginio veiklos plano įgyvendinimo kontrolei naudojamos sukurtos informacinės sistemos.</p> <p>Kai kas pažymėjo, kad stebėseną atlieka vidaus audito tarnyba. Kai kurie asignavimų valdytojai, aiškindami, kaip atliekama stebėseną, nurodė tik ataskaitų pateikimą.</p>
Kaip vertinate tarpinstitucinių programų koordinavimo ir vykdymo organizavimą?	<p>Dauguma apklaustų asignavimų valdytojų tarpinstitucinių programų koordinavimo ir vykdymo organizavimą įvertino tik patenkinamai arba neigiamai. Jie nurodė, kad tarpinstitucinių programų koordinavimo ir vykdymo organizavimas yra formalus.</p> <p>Pagrindiniai asignavimų valdytojų pastebėjimai:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ kiekviena institucija vykdoma tarpinstitucinės programos veikia autonomiškai. ▪ reglamentavimas nėra pakankamai aiškus. Trūksta aiškios politikos dėl lėšų skyrimo tarpinstitucinei programai įgyvendinti. ▪ skirtingose tarpinstitucinėse programose įgyvendinamos tos pačios priemonės. ▪ didelis tarpinstitucinių programų skaičius apsunkina jų įgyvendinimo kontrolę. Todėl siūloma griežtinti šių programų tvirtinimo mechanizmą, nes kai kuriais atvejais pakaktų, jei institucijos įtrauktų į strateginius veiklos planus papildomas priemones ar užduotis ir numatytų finansinius, materialinius ar darbo išteklius jiems įgyvendinti. ▪ tarpinstitucinių programų koordinavimas praktiškai yra tik formalus,

Ar institucijos darbuotojų veiklos rezultatus tiesiogiai siejate su strateginio veiklos plano rezultatais?	<p>pažymima, kad lėšos programoms įgyvendinti skiriamos iš bendrų institucijos asignavimų.</p> <ul style="list-style-type: none">▪ sudėtinga koordinuoti tarpinstitucines programas, nes dažniausiai skiriasi planuojamos veiklos prioritetai.▪ apsiribojama tik planų ir ataskaitų (lentelių) pateikimu.▪ tiek projektavimo, tiek koordinavimo bei vykdymo organizavimo etapuose trūksta atsakomybės už tokių programų įgyvendinimą bei rezultatus. <p>Vieni asignavimų valdytojai nurodė, kad institucijos darbuotojų veiklos rezultatus tiesiogiai sieja su strateginio veiklos plano rezultatais, kiti – kad nesieja arba sieja netiesiogiai arba sieja tik su padalinių veiklos rezultatais.</p> <p>Asignavimų valdytojai pažymėjo, kad:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ darbuotojų veiklos vertinimas nėra tiesiogiai siejamas su strateginio veiklos plano rezultatais, nes to nenumato teisės aktai;▪ įstatymų leidėjui pakeitus Valstybės tarnybos įstatymą ir atitinkamai patikslinus nuostatas dėl valstybės tarnautojų veiklos vertinimo, atsižvelgiant į jo vaidmenį įgyvendinant institucijos strateginius veiklos planus, planuojama valstybės tarnautojų veiklos rezultatus susieti su institucijos strateginio veiklos plano rezultatais.
--	---
