

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS
FINANSŲ IR MOKESČIŲ KATEDRA

TOMA BALTRUKONYTĖ

**LIETUVOS VALSTYBĖS BIUDŽETO FORMAVIMO
PROGRAMINIO BIUDŽETO METODU VERTINIMAS**
Magistro baigiamasis darbas

Vadovė
doc. dr. L. Birškytė

VILNIUS, 2012

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS
FINANSŲ IR MOKESČIŲ KATEDRA**

**LIETUVOS VALSTYBĖS BIUDŽETO FORMAVIMO
PROGRAMINIO BIUDŽETO METODU VERTINIMAS**

**Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 621L10010**

Vadovė

doc. dr. L. Birškytė

2012 12

Recenzentas

Atliko

VSEmns1-01 gr. stud.

T. Baltrukonytė

2012

2012 12

VILNIUS, 2012

TURINYS

ĮVADAS	7
1. PROGRAMINIO BIUDŽETO VYSTYMO SI IR TAIKYMO TEORINĖ ANALIZĖ	10
1.1. Programinio biudžeto fenomeno atsiradimas ir genezė.....	10
1.2. Programinio biudžeto interpretacija sprendimų priėmimo teorijų aspektu	16
1.3. Biudžeto išlaidų planavimo ir biudžeto sudarymo programiniu pagrindu struktūra: principai, elementai ir jų turinys	17
1.4. Programinio biudžeto privalumai ir jo sėkmingo institucionalizavimo barjerai.....	22
2. LIETUVOS VALSTYBĖS BUDŽETO FORMAVIMO PROGRAMINIO BIUDŽETO METODU VERTINIMO METODOLOGIJA	29
2.1 Oficialių dokumentų analizė	29
2.1. Anketinė apklausa.....	30
3. TYRIMO REZULTATŲ ANALIZĖ.....	32
3.1. Programinio biudžeto išlaidų planavimo metodo įtvirtinimo Lietuvos Respublikos teisinėje bazėje įvertinimas.....	32
3.2. Lietuvos valstybės programinio biudžeto vertinimas Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės išvadų pagrindu	44
3.3. Apklauso s “Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu būklės vertinimas asignavimus gaunančių valstybės institucijų ir įstaigų darbuotojų požiūriu“ rezultatų analizė	48
IŠVADOS	65
REKOMENDACIJOS	67
LITERATŪRA.....	68
ANOTACIJA LIETUVIŲ KALBA.....	72
ANOTACIJA ANGLŲ KALBA.....	73
SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA	74
SANTRAUKA ANGLŲ KALBA	75
PRIEDAI.....	76

LENTELĖS

1 lentelė. Biudžeto reformos Amerikoje etapai	11
2 lentelė. Programinį biudžetą apibūdinantys elementai	18
3 lentelė. Programų vertinimo tipai.....	33
4 lentelė. Biudžeto sandaros įstatymo nuostatų palyginimas	43
5 lentelė. Programinio biudžeto principų įtvirtinimas Lietuvos dokumentuose	44
6 lentelė. Respondentų lyties pasiskirstymas	48
7 lentelė. Respondentų amžiaus pasiskirstymas.....	48
8 lentelė. Respondentų pasiskirstymas pagal darbo vietą.....	49
9 lentelė. Respondentų užimamų pareigų pasiskirstymas	50
10 lentelė. Respondentų nuomonių pasiskirstymas vertinant teiginį “Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra rengiamas ir tvirtinamas formos požiūriu”	50
11 lentelė. Respondentų nuomonių pasiskirstymas vertinant teiginį “Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra rengiamas ir tvirtinamas turinio (esmės) požiūriu”	51
12 lentelė. “Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra rengiamas ir tvirtinamas turinio (esmės) požiūriu” * Respondentų užimamos pareigos	52
13 lentelė. PB elemento “Strateginis veiklos planavimas susietas su biudžeto sudarymo procesu” taikymo Lietuvoje vertinimas	52
14 lentelė. PB elemento “Orientuojamasi į viešųjų paslaugų ir prekių tiekimo rezultatyvumą” taikymo Lietuvoje vertinimas	53
15 lentelė. PB elemento “Tikslams pasiekti pasiūlomos kelios programų alternatyvos” taikymo Lietuvoje vertinimas	53
16 lentelė. PB elemento “Vyrauja ilgalaikės biudžeto programos” taikymo Lietuvoje vertinimas ..	54
17 lentelė. PB elemento “Programose nustatomi vertinimo kriterijai” taikymo Lietuvoje vertinimas	54
18 lentelė. PB elemento “Veikia informacinės sistemos, pritaikytos biudžeto sudarymo procesu poreikiams“ taikymo Lietuvoje vertinimas	55
19 lentelė. PB elemento “Biudžetinių sprendimų priėmimo procese pasitelkiamos sąnaudų ir naudos, sąnaudų efektyvumo, sistemų analizės, prognozavimas, įvertinami rizikos ir laiko aspektai” taikymo Lietuvoje vertinimas	56
20 lentelė. PB elemento “Atsižvelgiama į ankstesniais metais pasiektų programų rezultatus“ taikymo Lietuvoje vertinimas	56

PAVEIKSLAI

1 pav. Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos savivaldybėse etapai	15
2 pav. Loginis modelis biudžeto programos struktūrai.....	21
3 pav. Programinio biudžeto institucionalizavimo savivaldoje ar centrinėje valdžioje barjerai	25
4 pav. Respondentų aktyvumas pagal datą pildant anketą	30
5 pav. Lietuvos strateginio planavimo dokumentų sistema (nuo 2013 metų).....	36
6 pav. Asignavimų valdytojų ir biudžeto programų skaičiaus kaita	46
7 pav. Respondentų lyties pasiskirstymas	48
8 pav. Respondentų amžiaus pasiskirstymas	48
9 pav. Respondentų pasiskirstymas pagal darbo vietą.....	49
10 pav. Respondentų užimamų pareigų pasiskirstymas	50
11 pav. Respondentų nuomonių pasiskirstymas vertinant teiginį “Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra rengiamas ir tvirtinamas formos požiūriu”	50
12 pav. Respondentų nuomonių pasiskirstymas vertinant teiginį “Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra rengiamas ir tvirtinamas turinio (esmės) požiūriu”	51
13 pav. PB elemento “Strateginis veiklos planavimas susietas su biudžeto sudarymo procesu” taikymo Lietuvoje vertinimas.....	52
14 pav. PB elemento “Orientuojamasi į viešųjų paslaugų ir prekių tiekimo rezultatyvumą” taikymo Lietuvoje vertinimas	53
15 pav. PB elemento “Tikslams pasiekti pasiūlomos kelios programų alternatyvos” taikymo Lietuvoje vertinimas	53
16 pav. PB elemento “Vyrauja ilgalaikės biudžeto biudžeto programos” taikymo Lietuvoje vertinimas	54
17 pav. PB elemento “Programose nustatomi vertinimo kriterijai” taikymo Lietuvoje vertinimas ...	54
18 pav. PB elemento “Veikia informacinės sistemos, pritaikytos biudžeto sudarymo procesu poreikiams“ taikymo Lietuvoje vertinimas	55
19 pav. PB elemento “Biudžetinių sprendimų priėmimo procese pasitelkiamos sąnaudų ir naudos, sąnaudų efektyvumo, sistemų analizės, prognozavimas, įvertinami rizikos ir laiko aspektai” taikymo Lietuvoje vertinimas	56
20 pav. PB elemento “Atsižvelgiama į ankstesniais metais pasiektų programų rezultatus“ taikymo Lietuvoje vertinimas	56

21 pav. Atvejų apie analizių, prognozavimo ir rizikos įvertinimo atlikimą ir panaudojimą biudžeto sudarymo procese valstybės institucijose ir įstaigose žinojimas.....	57
22 pav. PB privalumo “Daugiau racionalumo, didesnis sprendimų pagrįstumas” pasireiškimo Lietuvoje vertinimas	58
23 pav. PB privalumo “Skaidrumas ir atitikimas demokratinėms nuostatomis” pasireiškimo Lietuvoje vertinimas	58
24 pav. PB privalumo “Pragmatiškumas (orientacija į rezultatus)” pasireiškimo Lietuvoje vertinimas	59
25 pav. PB privalumo “Konkurencija” tarp programų” pasireiškimo Lietuvoje vertinimas.....	59
26 pav. Privalumo “Kryptingo ir rezultatyvaus valstybės institucijų ir įstaigų darbo užtikrinimas” pasireiškimo Lietuvoje vertinimas	60
27 pav. PB privalumo “Strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo dokumentų susiejimas” pasireiškimo Lietuvoje vertinimas	60
28 pav. PB privalumo ““Valstybės institucijų ir įstaigų politinės kultūros stiprinimas” pasireiškimo Lietuvoje vertinimas	61
29 pav. Programinio biudžeto institucionalizavimo barjerų egzistavimo Lietuvoje vertinimas	62
30 pav. Valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu plėtros (tobulinimo) Lietuvoje veiksmų įvertinimas	63

IVADAS

Tyrimo aktualumas. Tvarios biudžeto valdymo sistemos veikimą gali užtikrinti teisingas valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų klasifikavimas, kuris yra svarbus politikos formavimui ir veiklos rezultatų analizei, rezultatyviam valstybės išteklių paskirtymui tarp sektorių, kasdieniam biudžeto administravimui ir pan. Tarptautinė praktika pradedant biudžeto išlaidų planavimo srityje pažengusiomis Jungtinėmis Amerikos Valstijomis (konkrečiai, diegiant programinį biudžetą), liudija, kad nemaža pasaulio valstybių dalis jau kurį laiką dėmesį skiria tokioms valstybės biudžeto išlaidų klasifikacijoms, kurios įgalina finansavimą (valstybės išteklių paskirstymą) susieti labiau su rezultatais nei sąnaudomis. Iš tiesų, galima išskirti du biudžeto formavimo modelius: nukreiptą į sąnaudas ir nukreiptą į rezultatus. Kiekvienas šių modelių sulaukia ir palaikymo, ir kritikos, todėl šiuos modelius atspindintys biudžeto formavimo metodai nuolat tobulinami ar pakeičiami naujais. Nuolat vystoma ir diskutuojama biudžeto metodologijos sritis nulemia pertvarkas valstybių biudžeto išlaidų planavime, paskirstyme ir valdyme.

Lietuvoje, siekiant efektyvesnio valstybės finansinių išteklių valdymo, 1998 m. rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“ inicijuota biudžeto sandaros reforma, kurios vienu iš pagrindinių principų įtvirtintas valstybės biudžeto sudarymas pagal programas. 2007 m. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės atlikto audito, kuriuo vertinta, ar efektyviai taikomi programinio biudžeto sandaros principai, ataskaitoje pažymima, jog Pasaulio banko ekspertai Lietuvą pripažįsta viena iš pažangiausių Europos Sąjungos šalių valstybės programinio biudžeto, strateginio veiklos organizavimo ir finansų planavimo srityse.

Publikacijų programinio biudžeto tema Lietuvoje nėra gausu. J. Bivainis, A. Butkevičius (2002), nagrinėdami valstybės finansinių išteklių planavimo ir valdymo problemą, priėjo išvadą, jog biudžeto sudarymo praktika vertintina kaip tokia, kurioje programinis principas taikomas daugiau formos, bet ne turinio (esmės) požiūriu. R. Kuodis (2009) konstatuoja, jog tokioje šalyje kaip Lietuva normali sąnaudų ir naudos analizė net nėra įteisinta, o programinio biudžeto planavimo principas įgyvendintas daugiau formaliai. Tai, kad nėra pereita prie realiai, o ne formaliai, programinio biudžeto pripažįsta ir Lietuvos laisvosios rinkos instituto atstovai (2007). R. Vilpišauskas (2007) taip pat pažymi, kad biudžeto sudaryme programų pagrindu forma yra svarbiau už turinį. Priešingai, anot G. Davulio (2007), programinio biudžeto principai sėkmingai įgyvendinami abiem, t.y. valstybės ir savivaldybių lygiais.

Prieštaranga programinio biudžeto analizė bei vertinimas atsispindi ir užsienio autorių publikacijose. Programinio biudžeto temą savo darbuose nagrinėjo Bertram M. Gross (1969), A. Schick (1966), D.

Novick (1966), M. Robinson (2000), Samuel M. Greenhouse (1966). Programinio biudžeto trūkumus ir kritišką požiūrį savo darbuose demonstravo Frederick C. Mosher (1969), A. Wildavsky (1966).

Tyrimo problema. Programinio biudžeto diegimo ir taikymo tema užsienyje atlikta ne mažai mokslinių ir taikomųjų tyrimų, tačiau Lietuvos kontekste ši tema nėra visapusiškai išnagrinėta, nėra atliktų analizių, kaip Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu institucionalizavimas ir praktika (būklė) yra vertinamas valstybės biudžeto asignavimus gaunančių viešojo sektoriaus institucijų ir įstaigų požiūriu. Tyrimu bandoma spręsti ne tik, kaip Lietuvos valstybės biudžetas yra formuojamas programinio biudžeto metodu, bet ir kokios yra tokio formavimo pasekmės (privalumai, trūkumai) bei kokių tobulinimo krypčių tai reikalauja.

Tyrimo objektas. Lietuvos valstybės biudžeto formavimas programinio biudžeto metodu.

Tyrimo tikslas. Įvertinti Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu praktiką (būklę).

Tyrimo uždaviniai:

1. Atskleisti fundamentaliuosius programinio biudžeto bruožus, elementus bei jo vietą kitų biudžeto klasifikacijų sistemoje.
2. Nustatyti programinio biudžeto privalumus ir barjerus, su kuriais susiduriama programinį biudžetą diegiant ir taikant.
3. Išnagrinėti programinio biudžeto reglamentavimą Lietuvos teisės aktuose ir taikymo Lietuvoje vertinimą Valstybės kontrolės išvadose.
4. Atlikti Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu vertinimą, pasitelkiant asignavimus gaunančių valstybės institucijų ir įstaigų darbuotojų anketinę apklausą.

Tyrimo hipotezė. Programinis valstybės biudžetas Lietuvos valstybės institucijų ir įstaigų darbuotojų požiūriu nėra visiškai institucionalizuotas.

Tyrimo metodai:

- 1) mokslinės literatūros analizė;
- 2) oficialių dokumentų (teisės aktų, išvadų ir pan.) analizė;
- 3) anketinė apklausa.

Tyrimo reikšmingumas ir naujumas. Šiame magistro baigiamajame darbe siekiama į programinio biudžeto temą žvelgti apimant Lietuvos valstybės biudžeto formavimo (kaip proceso ir pasekmės) dabartinės būklės vertinimą asignavimus gaunančių valstybės sektoriaus institucijų ir įstaigų požiūriu. 2006 m. Pasaulio banko studijoje, atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos finansų ministerijos pateiktą informaciją, pažymima, jog programinio biudžeto metodas leido Lietuvai tapti NATO nare ir prisijungti

prie Europos Sąjungos. Tvirtinama, jog ankstesnė inkrementinė biudžetinė sistema nebūtų galėjusi leisti to pasiekti. Šis tyrimas svarbus tuo, jog leis įvertinti dabartinę programinio biudžeto praktiką, kuri bus analizuojama ne savivaldybių biudžetų planavimo, programavimo ir sudarymo, bet valstybės biudžeto lygmeniu. Pastebėtina, jog Lietuvos autoriai savo darbuose daugiau dėmesio iki šiol skyrė programinio biudžeto temos nagrinėjimui vietos savivaldos mastu.

Darbo struktūra. Magistro baigiamąjį darbą sudaro trys dalys. Pirmojoje dalyje nagrinėjami programinio biudžeto vystymosi ir taikymo teoriniai aspektai: programinio biudžeto samprata, programinio biudžeto sąsajos su sprendimų priėmimo teorijomis, programinio biudžeto bruožai, trūkumai ir įtvirtinimo barjerai. Antroji šio darbo dalis supažindina su tyrimo metodologija. Trečiojoje dalyje pateikiamas Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu vertinimas. Aprašoma Valstybės kontrolės pozicija Lietuvos valstybės programinio biudžeto atžvilgiu, analizuojami anketinės apklausos, kurioje dalyvavo asignavimus gaunančių Lietuvos valstybės institucijų ir įstaigų darbuotojai, rezultatai, taip pat įvertinamas programinio biudžeto Lietuvoje teisinis reglamentavimas.

1. PROGRAMINIO BIUDŽETO VYSTYMOŠI IR TAIKYMO TEORINĖ ANALIZĖ

1.1. Programinio biudžeto fenomeno atsiradimas ir genezė

Planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemos, išsiskiriančios biudžeto išlaidų planavimu programiniu metodu, gyvavimo pradžia dažniausiai nurodomas šios sistemos identifikavimas ir pritaikymas Jungtinių Valstijų Gynybos departamente. Gynybos sekretorius R. S. MacNamara programinio biudžeto koncepciją 1961 metais, sekdamas korporacijos „Rand“ pavyzdžiu, kuri pirmąjį programinį biudžetą, skirtą Oro pajėgoms, paskelbė 1953 metais, pasiūlė taikyti Gynybos departamente. R. S. MacNamara yra laikomas biudžeto programinio planavimo sistemos praktinio taikymo viešajame sektoriuje pradininku.

Tiesa, D. Novick (1966) planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemos diegimo pradžią tapatina ne su Jungtinių Valstijų gynybos departamente pradėta taikyti sistema, bet su Karinės gamybos valdybos (angl. War Production Board) 1942 metais programiniu principu sudarytu biudžetu, kuris karo metu buvo traktuojamas kaip kontrolės sistemos elementas. Taigi, autorius akcentuoja, jog Valdomų medžiagų planas (angl. Controlled Materials Plan) istoriškai galėtų būti laikomas pirmuoju programiniu biudžetu. Biudžeto sudarymas tuo atveju buvo grindžiamas ne doleriais, bet variu, plieniu, aliuminiu ir kitomis medžiagomis, kurių kiekis buvo ribotas, o tiekimas lėtas bei reikalaujantis resursų.

D. Novick (1966), pripažindamas, jog tiksliai nežino, kada ir kaip programinis biudžetas buvo pradėtas taikyti verslo sektoriuje, tokio biudžeto taikymą pramonėje iliustruoja kompanijos „DuPont“ pavyzdžiu. Programavimo, planavimo, biudžeto sudarymo sistemos metodo esmė – svarbiausių tikslų nustatymas, programų, būtinų tiems tikslams pasiekti apibrėžimas, išteklių ypatingiems tikslams pasiekti identifikavimas ir galimų alternatyvų sisteminė analizė. Tad automobilių kompanija „General Motors“, vadovaudamasi šiuo metodu automobilių gamybai reikalingus išteklius paskirstydavo ne paprasčiausiai juos padalindama divizijoms (Chevrolet, Cadillac ir kt.), bet kiekvienai iš jų, pirmiausiai, apibrėžus tikslus kainos, ketinamų parduoti automobilių kategorijų, atžvilgiu, apibrėžus programas, orientuotas į tuos tikslus, ir, žinoma, suskaičiavus reikalaujamus išteklius, potencialų pelną bei nuostolius esant įvairioms aplinkybėms (t.y. atlikus išsamią sanaudų ir naudos analizę).

XX a. 7 dešimtmečio pabaigoje buvo pripažįstama, jog programinis biudžetas stokoja bendros, vienodai interpretuojamos apibrėžties. A. Schick (1966) biudžeto sudarymą programiniu metodu tuo metu

apibūdino kaip planavimo-orientavimo procedūrą, kuria siekiama racionalizuoti politikos kūrimą, pateikiant, pirma, sąnaudų ir naudos, įgyvendinant siūlomas viešųjų tikslų pasiekimo alternatyvas, informaciją ir, antra, rezultatų (produktų) nustatymą, norint palengvinti pasirinktų tikslų efektyvų pasiekimą. Autorius, nagrinėjęs Jungtinių Amerikos valstijų biudžeto reformą, įvardino tris jos etapus: pirmąjį - adekvačios sistemos biudžeto išlaidoms koordinuoti vystymą; antrąjį - veiklos efektyvumo biudžeto (angl. performance budgeting) plėtrą (šiuo etapu biudžetas buvo rengiamas atsižvelgiant į agentūrų veiklą, orientuotasi į valdymo dimensiją); trečiąjį - planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemos institucionalizavimą. Ch. Tyer, J. Willand (1997) išskiria penkis Amerikos biudžeto reformavimo periodus su jiems būdingomis biudžeto formomis (idėjomis) ir tų formų (idėjų) pagrindinėmis orientacijomis (žr. 1 lent.).

1 lentelė. Biudžeto reformos Amerikoje etapai

Laikotarpis	Biudžeto forma (idėja)	Pagrindinė orientacija
1900 m.	Linijinis biudžetas Vykdamosios valdžios biudžetas (angl. executive budget)	Kontrolė
1950 m.	Veiklos efektyvumo biudžetas	Valdymas Ekonomiškumas ir darbo našumas
1960 m.	Planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistema	Planavimas Vertinimas Efektyvumas (veiksmingumas)
1970 m. ir 1980 m.	„Nulinio pagrindo“ biudžetas Tikslinis biudžetas (angl. target- based budgeting) „Žemiau pagrindo“ biudžetas (angl. below base budgeting)	Planavimas Prioritetizavimas Biudžeto (su)mažinimas
1990 m	Naujasis veiklos efektyvumo biudžetas	Atskaitomybė Darbo našumas ir ekonomiškumas

Šaltinis: Ch. Tyer, J. Willand, 1997

Savo mokslinėse publikacijose vieni autoriai vartoja programinio biudžeto terminą, kiti – veiklos efektyvumo biudžeto (angl. performance budgeting), nors visi jie kalbėjo apie vieną. Todėl A. Schick (1966) savo publikacijoje „The Road to PPB: The Stages of Budget Reform“ akcentuoja, jog veiklos efektyvumo biudžeto (angl. performance budgeting) terminas neturėtų būti siejamas su planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemos idėjomis, priešingai nei programinio biudžeto terminas. J. Diamond (2003) taip pat pažymi, jog kurį laiką terminai veiklos efektyvumo biudžetas (angl. performance budgeting) ir programinis biudžetas buvo naudojami sinonimiškai.

A. Schick, aiškindamas takoskyrą tarp veiklos efektyvumo biudžeto (angl. performance budgeting) ir programinio biudžeto, nurodo, jog pirmasis pasižymi orientacija į valdymą ir padeda administratoriams įvertinti veikiančių organizacijos padalinių darbo produktyvumą (biudžeto kategorijos atvaizduojamos funkcinio būdu; pasitelkiami darbo sąnaudų matavimai), kilmė ir technika susijusi su sąnaudų analize ir moksline vadyba. Tuo tarpu antrasis yra orientuotas į planavimą, jo idėjos kilusios iš ekonomikos ir sistemų analizės.

Bertram M. Gross (1969), remdamasis programinio biudžeto šalininkų pozicijomis įvardina, kas nėra programinis biudžetas. Taigi, programinis biudžetas nėra priklausomas nuo griežtų matematinių modelių ar kompiuterizuotų skaičiavimų. Planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistema nėra ta sistema, kuri galėtų pakeisti žmogiškąjį samprotavimą. Žinoma, programinis biudžetas tiesiogiai nesprenžia sektorinių proporcijų klausimų, tokių kaip sveikata prieš švietimą, transportas prieš komunikacijas, kariuomenė prieš išlaidas ne kariuomenei.

Programinio biudžeto esmė, pasak Bertram M. Gross (1969), yra glaudi jungtis tarp programų planavimo ir biudžeto formavimo, kuri gali būti įgyvendinama pasitelkiant: 1) analitinius sugebėjimus (specializuotą, analitinių gebėjimų turintį personalą, kuris tiesiogiai atsiskaito agentūros vadovybei); 2) informacijos ciklą (galimi trys pagrindiniai dokumentai: programos memorandumas, apibrėžiantis tikslus, bendrą strategiją, svarbiausias alternatyvas, preliminarias rekomendacijas kiekvienai programai; daugiametę programą ir finansinį planą, kuriame būtų atvaizduojamas dabartinis ir ateities biudžetas ir einamųjų metų sprendimais pasiektų išeių padariniai; specialiosios studijos, kurios taptų pagrindu sprendimams dėl programų) ir 3) sprendimų priėmimą dėl išlaidų, rezultatų (galutinių produktų ar paslaugų), alternatyvų.

Programinio biudžeto koncepcijos ištakas nagrinėjęs J. Hagen (1968), išsamiai apžvelgia pirmuosius programinio biudžeto taikymo Jungtinių Amerikos Valstijų valstybinėse mokyklose atvejus. Autorius pažymi, jog tokio biudžeto taikymas mokyklose buvo praktikuojamas skirtingai, priklausomai nuo mokyklos misijos ir rajono, kuriame mokykla įsikūrusi, tačiau, neabejotinai, mokyklų programinis biudžetas buvo kreipiamas į veiklas, grindžiamas sąnaudų alternatyvomis, siūlomomis galutiniam produktui pasiekti. Pažymima, jog biudžeto sudarymo programiniu pagrindu procesas buvo neatsiejamas nuo ilgalaikio perspektyvinio planavimo.

J. Hagen (1968) programinio biudžeto praktikos perspektyvas įžvelgia ne tik mokyklų, bet ir pramonės kompanijų, ypač tų, kurios diversifikuoja savo produkciją, atžvilgiu. Anot autoriaus, pramonėje programinis biudžetas iš esmės yra išsamus ilgalaikis planavimas, susietas su organizacinių padalinių

planais ir sąnaudų-naudos analizėmis, naudojamomis nustatyti investavimo grąžą patiriamų sąnaudų aspektu.

Nepaisant to, jog programinio biudžeto koncepcijos atsiradimas grindžiamas pavyzdžiais iš verslo sektoriaus ar valstybinių mokyklų veiklos, mokslinėje literatūroje dominuoja Jungtinių valstijų gynybos departamento atvejo analizė, kuri pakankamai gerai atskleidžia tai, kaip programinis biudžetas evoliucionavo ir kas būdinga jo taikymo praktikai.

L. R. Jones ir Jerry L. McCaferly (2005) akcentuoja, jog McNamara planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemą Gynybos departamente diegė tam, kad sprendimai būtų priimami sistemiškai pasitelkiant analitinius kriterijus, modernius kokybinius metodus sprendimo alternatyvoms palyginti, peržiūrint ir kontroliuojant planavimo procesus, taip pat priimant sprendimus centralizuotai Gynybos sekretariate. Svarbu atkreipti dėmesį į tai, jog Gynybos departamentas pernelyg koncentravėsis į ilgalaikį planavimą savo planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemoje neskyrė dėmesio valdymui ir kontrolei, todėl išlaidų paskirstymo procesai tapo netinkamai koordinuojami, o tai nulėmė mokesčių mokėtojų pinigų švaistymą, atitikties nebuvimą tarp biudžeto sudarymo ir sprendimų priėmimo procesų.

Įvertinus programinio biudžeto taikymo Gynybos departamente problemas, Gynybos sekretorius Donald Rumsfeld ėmėsi transformuoti planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemą. Pirmiausia, jis apjungė buvusius atskirus programos ir biudžeto peržiūrėjimus į vieną peržiūrą, atliekamą tuo pačiu metu. Antra, biudžeto procesas buvo pritaikytas prie nacionalinių rinkimų ciklo, kuomet pagrindiniai strateginiai pakeitimai buvo įtraukiami antraisiais prezidento kadencijos metais, o pirmaisiais ir trečiasiais metais atliekami tik minimalūs strateginiai atnaujinimai. Trečia, planavimo ir biudžeto sudarymo procesai buvo susieti su Ketverių metų gynybos apžvalga ir Nacionaline karo strategija. Ketvirta, kasmetinis Gynybos sekretoriato aukščiausio lygio planavimo informacijos perdavimas karo departamentams buvo pakeistas į daugiametį planą, apimantį dvi metus, jungtinį programos ir biudžeto peržiūrėjimą.

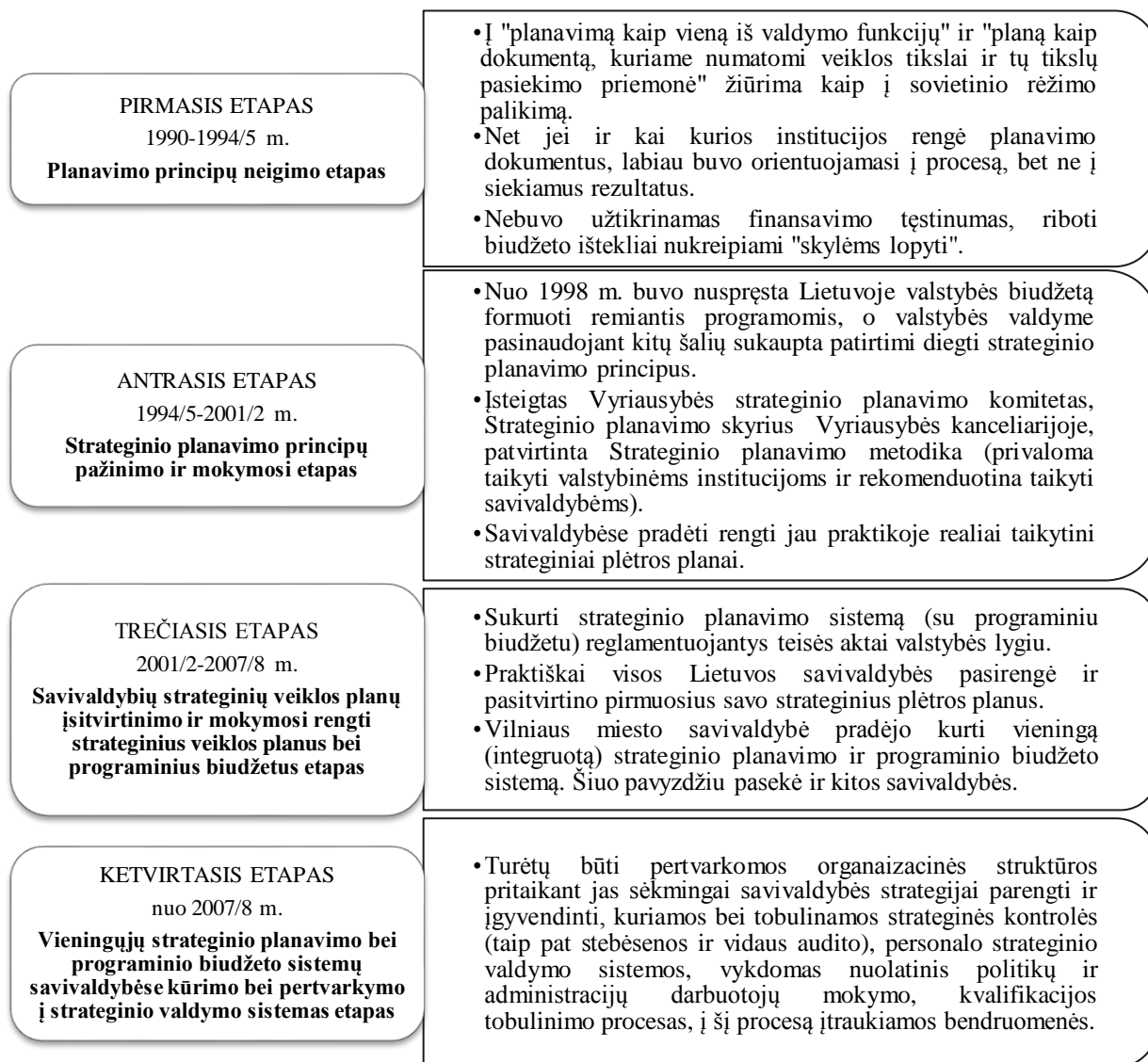
2003 metais planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemos koncepcija buvo papildyta „E“ elementu ir pervadinta į planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo ir vykdymo sistemą (Albert T. Church, Ted Warner, 2009), tačiau iki šiol biudžeto ir programų įvykdymo vertinimas išlieka iššūkiu.

Ilgainiui ne tik Jungtinės Amerikos Valstijos, bet ir kitos šalys, orientuodamosios į viešųjų išlaidų rezultatyvumą, ėmė reformuoti savo biudžetų sudarymo procesus pasirinkdamos vieną ar kitą požiūrį į biudžetą. Biudžeto sudarymą programiniu pagrindu šiandien praktikuoja daugelis šalių, priklausančių Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijai. Jungtinių tautų organizacija programų finansavimo idėją priėmė kaip tinkamiausią būdą trečiojo pasaulio šalims valdyti savo menkus ekonominius išteklius ir susieti valstybės finansinį planą su bendrosios plėtros tikslais (J. Staponkienė, 2005).

John M. Kim (2007) programinio biudžeto praktinio taikymo įvairiose šalyse kontekste detalizuoja keturias skirtingas programinio biudžeto paskirtis. Anot autoriaus, programinis biudžetas gali būti aktualizuojamas kaip politinės analizės įrankis, palengvinantis tikslui pasiekti pasirinktų alternatyvų sugretinimą ir įvertinimą išlaidų efektyvumo atžvilgiu. Taip pat programinį biudžetą galima suprasti kaip priemonę pagerinti valdžios darbą suteikiant valstybės tarnautojams (vadybininkams) veikimo diskreciją. Be to, programinis biudžetas palengvina visų valstybės veiklos išlaidų apskaičiavimą. Galiausiai, jis įgalina valdžią planuoti perspektyviai ir nustatyti išlaidų prioritetus. Kiekvienas iš šių požiūrių į programinį biudžetą gali būti pritaikomas konkrečiai valstybei atsižvelgiant į jos organizacinę ir politinę kultūrą.

Lietuvos Respublikos Kontrolė (2007) yra pabrėžusi, jog Lietuvą kaip vieną iš sėkmingiausių pavyzdžių Europos Sąjungos valstybėse programinio biudžeto, strateginio veiklos organizavimo ir finansų planavimo srityse yra išskyrę Pasaulio bankų ekspertai. 1998 metais Lietuvos Respublikos Seimas priėmė rezoliuciją dėl biudžeto sandaros koncepcijos ir inicijavo biudžeto sandaros reformą tam, kad valstybės finansinių išteklių valdymas Lietuvoje taptų efektyvesnis.

Tiesa, strateginio planavimo principų ir programinio biudžeto diegimą Lietuvos savivaldybėse A. Astrauskas ir G. Česonis (2008) vertina išskirdami keturis skirtingus strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos savivaldybėse etapus (žr. 1 pav.). Autoriai 1994/1995-2001/2002 metų laikotarpį, kurio metu Seimas priėmė rezoliuciją dėl biudžeto sandaros koncepcijos, apibūdina kaip strateginio planavimo principų pažinimo ir mokymosi etapą. Anot autorių, 2007/2008 metai prasidėjo vieningųjų strateginio planavimo bei programinio biudžeto sistemų savivaldybėse kūrimo bei pertvarkymo į strateginio valdymo sistemas etapas. Pagal analogijos principą, galima manyti, jog autorių pateiktas strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos savivaldybėse etapų skirstymas yra aktualus ne tik savivaldybių, bet ir valstybės institucijų ir įstaigų kontekste.



Šaltinis: sudaryta autorės pagal A. Astrauską, G. Česonį, 2008

1 pav. Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos savivaldybėse etapai

Apibendrinant tai, kas buvo išdėstyta šiame poskyryje, svarbu akcentuoti, jog programinio biudžeto fenomenas, atsiradęs Jungtinių Amerikos Valstijų viešajame sektoriuje XX a. 7 dešimtmetyje, tebėra daugeliui šalių, tarp jų ir Lietuvai, aktualus ir šiandien. Tiesa, ar programinį biudžetą reikėtų kildinti, pirmiausia, iš privataus sektoriaus, yra ginčytinas klausimas. Akivaizdu, jog programinis biudžetas savo esme išsiskiria iš kitų biudžeto formų (linijinio biudžeto, vykdomosios valdžios biudžeto, veiklos efektyvumo biudžeto ir t.t.) dėl orientacijos į ilgalaikį perspektyvinį planavimą, rezultatyvumą, idėjų iš ekonomikos ir sistemų analizės, programų planavimo ir biudžeto sudarymo jungties.

1.2. Programinio biudžeto interpretacija sprendimų priėmimo teorijų aspektu

Programinis biudžetas, anot A. Schick (1966), turi pagrindą būti siejamas su keinsistine ekonomika ir sisteminės analizės technologija. Akcentuojant programinio biudžeto orientacijos į planavimą dimensiją, svarbu įvardinti tris svarbiausius faktorius, lėmusius planavimo plėtrą. Pirma, fiskalinės ir biudžeto politikos formavimui vis didesnę įtaką ėmė daryti ekonominė (makro ir mikro) analizė. Antra, naujų informacinių technologijų vystymasis išplėtė tikslinių analizių pritaikomumą politinės veiklos krypties, strategijos formavimui. Trečia, ėmė ryškėti laipsniška planavimo ir biudžeto procesų konvergencija.

Keinsistinė ekonomika, akcentuojanti viešųjų išlaidų ir ekonominės būklės sąryšį, turi sąsajų su planavimo, programavimo ir biudžeto sudarymo sistema. Keinsistinė ekonomika pabrėžia, jog visiško užimtumo įmanoma siekti valstybei performuojant biudžeto funkciją į tokią, kuri parodytų ekonomikos kryptį. Čia biudžetas traktuojamas kaip priemonė fiskaliniams tikslams, ekonominių strategijų rinkiniams formuluoti, tobulinti.

Irene S. Rubin (1990) biudžeto reformų Jungtinėse Amerikos Valstijose kontekste išskiria normatyvinę ir deskriptyvinę biudžeto teorijas. Deskriptyvinė teorija grindžiama viešojo sektoriaus veiksmų atidžiu stebėjimu arba dalyvavimu juose. Teoretikai apibūdina kryptis, įvykių sekas, taip pat numato motyvus (priežastis), kreipdami dėmesį į vietinius atvejų pasikeitimus ir vienodumus. Normatyvinės teorijos pasiūlyti sprendimai paprastai yra paremti vertybėmis, bet ne stebėjimais. Autorė tiki deskriptyvinės biudžeto teorijos galia ir mano, jog ji paskatins tolimesnes biudžetų reformas.

Christopher G. Reddick (2003), pasitelkdamas tris sprendimų priėmimo modelius – šiukšliadėžės teoriją, inkrementalizmą ir racionalizmą, bandė nustatyti jų įtaką biudžeto procesams. Šiukšliadėžės teorija, pasižyminti keturiomis savarankiškoms sprendimo priėmimo kryptimis – problemomis, sprendimais, dalyviais ir pasirinkimo galimybėmis – iš esmės yra samplaika pasirinkimų laukiamoms (tikėtinoms) problemoms. Sprendimų priėmėjai paprastai jau turi strategijas problemoms spręsti, tačiau laukia tinkamo laiko ir vietos joms įgyvendinti. Aišku, pasirinkimai, strategijos dažnai neturi sąryšio su kitais dalyviais (ne sprendimus priimančiais). Ši teorija programinio biudžeto principų neatspindi.

Mokslinėje literatūroje apie biudžeto sprendimų priėmimą dominuoja inkrementalizmo teorija, kurią identifikuoja du pagrindiniai jos atributai – ribiškumas (angl. marginality) ir reguliarumas (angl. regularity) išeigose (angl. outputs). Šių atributų aspektu inkrementalizmas atspindi tai, jog nedideli biudžeto išlaidų pakeitimai gali būti suprantami kaip stabilumo išsaugojimas. Inkrementalizmo teorijos pirmtakas A. Wildavsky šios teorijos vienu iš bruožų nurodo dabartinių, t.y. šių metų biudžeto sudarymą

ankstesnių metų biudžeto pagrindų. Ši biudžeto sprendimų priėmimo teorija taip pat neilustruoja programinio biudžeto principų.

Programinis biudžetas gali būti aiškinamas pasitelkiant racionalų požiūrį į biudžeto procesą. Racionalios reformos, kaip antai, planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemos diegimas Amerikoje arba veiklos efektyvumo biudžeto plėtra, buvo sėkmingos mažinant visas biudžeto išlaidas, tačiau ne tokios sėkmingos pagal funkcines sritis (G. Reddick, 2003).

Lietuvos mokslininkai (J. Staponkienė, 2005; A. Tumėnas, 2008) planavimo, programavimo ir biudžeto sudarymo sistemą išskiria naujosios viešosios vadybos teorijos kontekste, kadangi mano, kad naujoji viešoji vadyba yra pakankamai nuoseklus planavimo, programavimo ir biudžeto sudarymo sistemos tęsinys.

Taigi, programinis biudžetas, pasižymėdamas planavimo ir biudžeto procesų konvergencija, gali būti siejamas su keinsistinė ekonomika, kadangi keinsistų biudžetas įsivaizduojamas kaip priemonė ekonominėms strateginėms kryptims formuoti, tobulinti ir įgyvendinti. Kaip sprendimų priėmimo procesas programinis biudžetas, be abejo, yra racionalus. Su racionalizmu programinį biudžetą sieja biudžeto išlaidų planavimas paisant aktualios ekonominės padėties.

1.3. Biudžeto išlaidų planavimo ir biudžeto sudarymo programiniu pagrindu struktūra: principai, elementai ir jų turinys

Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija pažymi du biudžeto klasifikacijų tipus. Pirmoji klasifikacija naudojama dėl analitinių tikslų ir yra pagrįsta sistemišku viešųjų išlaidų suskaidymu funkcinio pagrindu (išlaidos pagal funkcijas (COFOG): sveikatos apsaugai, švietimui, gynybai, socialinei apsaugai ir kt.) arba atsižvelgiant į bendras ekonomines lėšų skirstymo charakteristikas (ekonominė klasifikacija). Antrasis biudžeto klasifikacijų tipas skirtas įgalinti biudžeto asignavimų legalų skirstymą, taip pat šia klasifikacija apibrėžiamos biudžeto eilutės. Ministrai negali lėšų perkelti iš vienos biudžeto eilutės į kitą, išskyrus atvejus, kai tai apibrėžta valstybės biudžetą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Paprastai, klasifikacijai, paremtai biudžetinėmis eilutėmis, būdinga institucinės, ekonominės ir funkcinės biudžeto klasifikacijų samplaika.

Pastaruosius du dešimtmečius, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijai priklausančios šalys, siekdamos labiau į rezultatus orientuoto sprendimų priėmimo proceso, savo centrinės valdžios biudžetą perklasifikavo į programinę klasifikaciją. Manoma, kad programinė klasifikacija dėl orientavimosi ne į įeigas (angl. inputs), bet į išeigas, rezultatus (angl. outputs, outcomes) gerina tris

biudžeto funkcijas (vaidmenis): 1) perskirstymą (prioritetų nustatymą), 2) valdymą, apimančią išlaidų analizės taikymo, pasitelkiant longitiudinį sugretinimą arba skirtingų sektorių, regionų palyginimą, skatinimą tam, kad biudžetas būtų valdomas minimalių išlaidų už rezultatus (išeigas) sąskaita ir 3) makroekonomikos (visų biudžeto išlaidų ir biudžeto disciplinos) palaikymą. Neabejotinai, esminė planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemos funkcija – pateikti sprendimus ekonominei problemai spręsti, t.y. atsakyti į klausimą „Kaip mes galime geriausiai paskirstyti nepakankamus viešuosius išteklius beribiems viešiesiems poreikiams patenkinti?“

Nors orientacija į viešųjų prekių ir paslaugų tiekimo rezultatyvumą gali būti išskiriama kaip pamatinis programinio biudžeto elementas, jam detalizuoti tikslinga išskirti ir kitas daugelio autorių (žr. 2 lent.) nurodomas programinio biudžeto charakteristikas: sisteminį požiūrį, planavimo, orientuoto į ateitį, pasitelkimą biudžeto sudarymui, analizių (sąnaudų-efektyvumo, sąnaudų-naudos, sistemų) taikymą tinkamiausių alternatyvų valdžios identifikuotiems tikslams pasiekti pasirinkimui, daugiamečių perspektyvinių programų struktūrą (jos ypatybes), informacinių sistemų pritaikymą, programų įgyvendinimo (pažangos) stebėjimą ir vertinimą. Keletą planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemai būdingų komponentų reikėtų aptarti detaliau.

Planavimas. Planavimo procesas turi apimti jau įgyvendinamų tikslų nagrinėjimą ir detalizavimą, vertinimo kriterijų vystymą, viešųjų poreikių nustatymą ir dabartinių siekių įtvirtinimą. Planuojant reikia gerinti informacines sistemas ir vidaus valdymą, kad juos pasitelkus valstybės tikslų vystymas taptų orientyru sprendimų priėmimo procese. Tokie faktoriai kaip nacionalinių pajamų dydžio, mokesčių, išteklių, gyventojų skaičiaus dešimtmečio eigoje projekcijos turi būti įtraukiami į planavimo procesą. Planavimo funkcija privalo būti orientuojama į išeigas (rezultatus) ir susieta su tikslais, kad būtų išvengiama galimo konflikto tarp programų jas rengiant. Kuris nors aukščiausios valdžios struktūrinis padalinys turėtų formuoti ilgalaikes projekcijas tam, kad būtų ribojamas atskirų programos tikslų ir jų vertinimo kriterijų nesuderinamumas.

2 lentelė. Programinį biudžetą apibūdinantys elementai

Autorius(-iai)	Planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemos struktūra:
James Solem and Herbert D. Werner (pagal Henry Rowen, Rand Corporation)	Atidus tikslų detalizavimas ir sisteminė jų analizė. Tinkamų alternatyvų, kitų būdų tikslams pasiekti paieška. Kiekvienai alternatyvai įgyvendinti reikalingų išlaidų (tiesioginių ir netiesioginių) preliminarus apskaičiavimas. Kiekvienos alternatyvos įvertinimas jos efektyvumo, galimybės priartėti prie siekiamų tikslų pagrindu. Alternatyvų palyginimas ir analizė, ieškant tokios alternatyvos ar alternatyvų kombinacijos, kuri žadėtų geriausių efektyvumą naudojant išteklius tikslams pasiekti.
C. W. Churchman, A. H. Schainblatt (1969)	Sisteminis požiūris. Politiko-vadybininko ir sistemų analitiko konstruktyvus bendradarbiavimas sprendžiant išteklių skirstymo problemą.
J. Diamond,	Tikslų ir uždavinių identifikavimas ir nagrinėjimas visose pagrindinėse valdžios veiklų srityse.

Tarptautinis valiutos fondas (2003)	<p>Programos išeių analizė tikslų kontekste. Visų, ne tik einamųjų, bet ir keletos ateities metų išlaidų, reikalingų programai įgyvendinti, nustatymas. Daugiamečių programų formulavimas. Alternatyvų analizė, ieškant veiksmingiausio pasirinkimo programos tikslams pasiekti. Sąlygų sudarymas biudžeto peržiūrėjimams atlikti. Organizacinių padalinių (skyrių) bendrų funkcijų ir subfunkcijų grupavimas. Išlaidų funkcijai ir subfunkcijai finansuoti identifikavimas. Sprendimas dėl padalinio (skyriaus) išeių prieš paskiriant išteklius. Planavimo susiejimas su biudžeto sudarymu per programas. Biudžeto klasifikacijos pagal misiją, funkciją, programą.</p>
P. A. DonVito (1969)	<p>Programos struktūra (jos bruožai: orientacija į išeią (galutinį produktą); užbaigtumas (į programą turi būti įtrauktos atrinktos svarbiausios veiksmų kryptys); tinkamumas analizei (programos struktūroje turi būti duomenys, kuriuos būtų galima analizuoti, t.y. kiekybiniai, kokybiniai rodikliai); organizacinio padalinio (skyriaus) identifikacija (iš programos struktūros turi būti suprantama, kuris organizacinis padalinys (skyrius) yra atsakingas už veiksmų krypties įgyvendinimą); sprendimų priėmėjų preferencijos). Patvirtintas ateities projekcijas apimantis programinis dokumentas. Sprendimų priėmimo procesas (į pasiūlymų teikimą, sprendimų priėmimą turi būti įtraukti visi suinteresuotieji; analizuojamas tikslas ir veiksmų poreikis; sąnaudų ir naudos apskaičiavimas kiekvienos alternatyvos atžvilgiu; rizikos aprašymas; alternatyvų atranka, pasitelkiant pasirinkimo kriterijus). Analizių taikymas sprendimų priėmimo tikslams (sąnaudų-efektyvumo analizė; sąnaudų-naudos analizė; sistemų analizė; alternatyvų apsvaistymas sąnaudų, naudos, rizikos, laiko aspektais) Informacinė sistema pritaikyta planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemos poreikiams.</p>
Samuel M. Greenhouse (1966)	<p>Formuluojama programa aiškiems, į vartotoją orientuotiems rinkos tikslams pasiekti. Programinės alternatyvos (tikslui pasiekti turi būti bent dvi alternatyvos, kurias galima sugretinti) siejamos su išeiomis. Išeią (pvz., prekės arba paslaugos). Pažangos matavimas. Indėliai (sąnaudos). Alternatyvūs būdai paskirtam darbui atlikti (alternatyvos siejamos su indėliais (sąnaudomis)). Sistemų analizė.</p>
James E. Frank (1973)	<p>Fundamentinių valdžios tikslų ir su jais susijusių veiksmų nustatymas. Išlaidų (kapitalo, einamųjų, daugiamečių, netiesioginių, papildomų) svarstymas. Alternatyvų tikslams pasiekti identifikavimas. Alternatyvų naudos ir efektyvumo įvertinimas (pamatavimas). Išsamus duomenų (rodiklių, faktų, informacijos) pristatymas įtraukimui į biudžetinių sprendimų priėmimo procesą.</p>

Programos struktūra. Pažymėtina tai, kad pirmieji (XX a. 7-8 deš.) bandymai diegti programinį biudžetą, o vėliau ir jo reformos, akcentavo loginės programos struktūros formavimą, paremtą politiniais siekiais, neatsižvelgiant į valdžios organizacinę struktūrą. Vis dėlto, šiandieninės biudžeto išlaidų valdymo sistemų reformos iliustruoja, kad organizacinė struktūra pati savaime suponuoja geriausią galimą programos struktūrą, t.y. nesuderinamumas tarp organizacinės struktūros ir programos struktūros negali egzistuoti. Esmė slypi tame, jog organizacinė struktūra atspindi aktualius politinius tikslus: ministrai gali organizuoti ministerijų ir veiklų pasidalinimą tarp jų taip, kaip mato geriausiai tinkamą politiniams tikslams pasiekti. Iš esmės programos struktūra turi tapti eilės kategorijų, kurios apima valdžios struktūros (padalinio) visas galimas veiklas (veiksmus), visuma. Programos kategorija arba agentūros veiklos

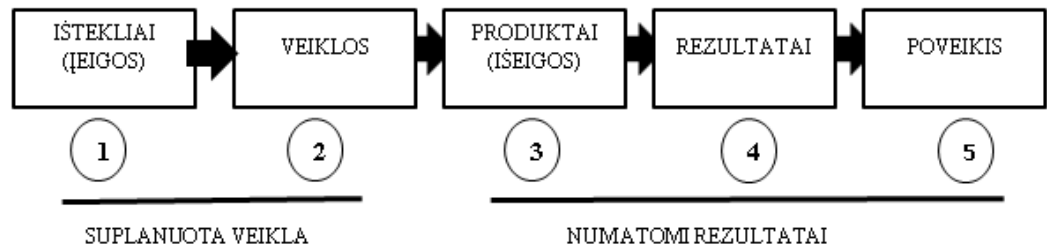
(veiksmų) grupė turi tiktai tiems patiems aiškiems tikslams. Programos skirstymas į smulkesnes kategorijas yra reikalingas ir naudingas visų veiksmų ryšiams atskleisti. Kiekvienas programos elementas koduoja integruotą veiklą, apimančią įeigas (materialinius ir nematerialinius resursus) ir atspindinčią specifinę tikimąsi išeią (rezultatą). Visa tai galima iliustruoti pavyzdžiu. Tarkime, kad miestas galėtų turėti sveikatos programą. Tokiu atveju programos smulkesnė kategorija būtų „užkrečiamųjų lygų prevencija“, o programos elementas galėtų būti sveikatos departamento skiepijimo skyrius (padalinys). Kitos subkategorijos „priežiūra“ elementas galėtų būti „gydymas ligoninėje“. Turėtų būti atliekamas skiepijimo ir gydymo ligoninėje palyginimas, analizuojama, kuriuo atveju būtų patiriamos mažesnės išlaidos tai pačiai naudai gauti.

Programos struktūros reikšmė programinio biudžeto sudarymo procese tampa svarbiu įrankiu tuomet, kai viešųjų išlaidų planavimas vyksta bendradarbiaujant viešosios politikos vykdytojui (valstybės tarnautojui) su analitiku. Štai C. W. Churchman, A. H. Schainblatt (1969) savo publikacijoje „PPB: How Can It be Implemented“ pateikia keturis galimus programos struktūros variantus, įgalinančius analitiko ir vadybininko (valstybės tarnautojo) dialogą.

Vienas programos struktūros variantas iliustruotas kaip galimų skirtingų programų ir poprogramių tam tikrai viešajai problemai spręsti sąrašas, iš kurio matyti tų programų ir poprogramių ryšiai, leidžiantys analitiko ir valstybės tarnautojo komandai ieškoti didžiausią naudą galinčios suteikti programos, svarstyti apie toms programoms įgyvendinti reikiamas išlaidas. Antrąją programos struktūros iliustraciją autoriai pateikia modifikavę pirmąją, į ją integravę išlaidų šaltinio stulpelį, kuriame įvardijamos visos valstybinės ir nevalstybinės valdžios struktūros (departamentai, skyriai, tarybos, agentūros, savivaldybės) ir jų išlaidos programoms ir poprogramėms įgyvendinti. Trečioji programos struktūra pagrįsta jau minėtu programų ir poprogramių sąrašu bei informacija apie tikslines grupes, kurios susijusios su sprendžiama viešąja problema, ir jų dydžius. Ketvirtasis programos struktūros pavyzdys (žr. 1 priedą), orientuotas į sąnaudų ir naudos analizės taikymą, gali padėti numatyti, kaip ilguoju laikotarpiu alkoholizmo problemą sprendžianti programų sistema keičiasi.

Iš tiesų, programos sandaros logiškumas - svarbus elementas programinio biudžeto formavime. Šią svarbą lemia poreikis vertinti dabartines aktualias programas, rengti naujas programas ir jas vėliau atnaujinti, laikantis tam tikrų reikalavimų. Programos struktūrai galima pasitelkti „W. K. Kellogg Foundation“ loginį modelį, nurodantį programos kelią ir išryškinantį, kaip gali veikti programa, kokie veiksmai turėtų sekti vienas po kito ir kaip laukiamas rezultatas gali būti pasiekiamas. Remiantis šiuo loginiu modeliu (žr. 2 pav.) veiklos (darbų) planavimas apima apmąstymus apie tai, kokių žmogiškųjų, finansinių, orgaizacinių ir pan. išteklių reikia, kad būtų galima imtis programos veiklų (veiksmų). Tuo

tarpu rezultatai, kurių tikimasi įgyvendinus programą, apima programos veiklų (veiksmų) produktus (pvz., suteiktas paslaugas), rezultatus (pvz., programos tikslinių grupių elgseną, žinių ir įgūdžių jiems suteikimą) ir poveikį visuomenei, bendruomenei ar organizacijai.



Šaltinis: adaptuota pagal W.K. Kellogg Foundation, Logic Model Development Guide, 2004, p. 1

2 pav. Loginis modelis biudžeto programos struktūrai

Taigi, susiklosto grandinė „jei..., tai...“. Jeigu yra priėjimas prie dabar esamų išteklių, tada juos galima naudoti suplanuotoms veikloms vykdyti. Jeigu bus įvykdytos suplanuotos veiklos, tada bus galima tikėtis produktų ir (ar) suplanuotų paslaugų teikimo. Jeigu veiklos vykdytos tokiu mastu, koku buvo suplanuota, tai programos tikslinės grupės gaus naudą ir bus pasiekti rezultatai. Jei rezultatas pasiektas, tai ir pasikeitimai visuomenėje, bendruomenėje ar organizacijoje taipogi įvyks.

Sąnaudų-naudos analizė, sąnaudų efektyvumo analizė. Neatsiejamu programinio biudžeto atributu daugelis programinio biudžeto koncepciją nagrinėjančių autorių nurodo analizę. Analizės taikymas programinio biudžeto srityje padeda rasti tokias programas ar programų rinkinius, kurie gali padėti pasiekti tikslą kartu minimizuojant išteklių panaudojimą. Sąnaudų ir naudos ir sąnaudų efektyvumo analizės turi būti naudojamos sprendimų priėmimo procese, kad sprendimai ekonominiu požiūriu būtų priimti protingai ir tokiu būdu būtų siekiama išvengti viešųjų finansų švaistymo atvejų.

R. Kuodis (2009) akcentuoja septynis sąnaudų ir naudos analizės žingsnius (jie turėtų būti aktualūs ir biudžeto programų kontekste): 1) viešosios iniciatyvos tikslų apibrėžimą, 2) tikslui pasiekti galimų alternatyvų aibės apibrėžimą, 3) socialinių grupių, kurios dėl projekto patirs naudą ir nuostolius, identifikavimą, 4) sąnaudų ir naudos pokyčių išskirimą ir kiekybišką (fiziniais matais paremtą) jų įvertinimą, 5) piniginių sąnaudų ir naudos skirtingais laikotarpiais vertės diskontavimą ir kiekvienos alternatyvos grynosios dabartinės vertės apskaičiavimą, 6) jautrumo analizės atlikimą, 7) rekomendavimą, remiantis grynosios dabartinės vertės kriterijumi ir jautrumo analize. Svarbu, kad sąnaudų ir naudos analizės taikymo nauda būtų didesnė už jos taikymo sąnaudas.

Socialinių sąnaudų-naudos analizės metodinėse gairėse (2011) pažymima, kad sąnaudų efektyvumo analizė taikoma, kai planuojama įgyvendinti viešoji iniciatyva turi aiškų fiksuotą tikslą (pavyzdžiui, siekiama tam tikro nustatyto kiekybinio rodiklio – iki tam tikro lygio sumažinti kūdikių mirtingumą, sukurti nustatytą skaičių darbo vietų ir pan.) ir kai sudėtinga intervencijos naudą įvertinti piniginiiais vienetais. Taikant šią analizės metodo variaciją vertinami ir gretinami tik alternatyvų sąnaudos (ne nauda), manant, kad visos alternatyvos leis pasiekti to paties tikslo (tos pačios naudos). Šis metodas programinio biudžeto sudarymo atvejais turėtų būti taikomas valstybės finansus skiriant toms programoms ar jų poprogramėms, kurios leistų pasiekti nustatytus rezultatus mažiausiomis sąnaudomis.

Trumpai apibendrinant programinio biudžeto ypatybes, galima teigti, jog vienas iš esminių programinio biudžeto atributų yra strateginio planavimo susiejimas su biudžeto sudarymu pagal programas. Šis procesas, žinoma, atskleidžia ir kitus programiniam biudžetui būdingus principus ir elementus: daugiamečių strateginių tikslų identifikavimą, analizių taikymą, programų sudarymą, programų alternatyvų teikimą, duomenų (informacijos) naudojimą biudžetinių sprendimų priėmimo procese, politikų ir analitikų bendradarbiavimą, ateities projekcijas ir pan.

1.4. Programinio biudžeto privalumai ir jo sėkmingo institucionalizavimo barjerai

Jungtinėse Amerikos Valstijose pradėto diegti programinio biudžeto principinis agitacinis šūkis „Daugiau racionalumo, mažiau politikos – didesnis sprendimų pagrįstumas“ transliuoja vieną iš biudžeto rengimo ir vykdymo programiniu metodu privalumų, t.y. racionalumą ir su juo susijusį priimamų ekonominių sprendimų pagrįstumą. Juk kuo racionaliau priimami sprendimai, juo labiau galima tikėtis efektyvumo, ekonomiškumo, tikslingumo, rezultatyvumo, viešo intereso. Tačiau racionalumas nėra vienintelis programinio biudžeto privalumas.

Iš esmės, kaip nepasitenkinimo tradiciniu biudžetu pasėkmė imta plėtoti planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistema (programinis biudžetas), neturi pagrindo būti kritikuojama, nes, remiantis Jungtinių Amerikos Valstijų praktika, yra pranaši, taikant ją tokiose agentūrose, kurios tiekia (gamina) fizinius aktyvus (tokius kaip transportavimas ar konstravimas - Nacionaline aeronautikos ir kosmoso administracija yra dažnai pateikiama kaip pavyzdys) dėl šių priežasčių: lengvo kiekybiškumo nustatymo ir to, kad agentūrai vadovauja kas nors su techniniu išsilavinimu. Kitas programinio biudžeto privalumas – reikalavimas agentūroms nagrinėti savo esminius tikslus ir uždavinius. Manoma, kad programinis biudžetas sustiprina politikos krypties nustatymą politiniame procese, taip pat yra varomoji jėga efektyvumui ir rezultatyvumui. Galiausiai, sėkmingas programinio biudžeto įgyvendinimas Kanadoje

(kurioje buvo nustatyta kontrolė išlaidoms ir jos veikimą yra paprasta tiksliai fiksuoti veiklos indikatoriais ir rezultatyvumo rodikliais) taip pat įrodo programinio biudžeto institucionalizavimo galimybes. Šiuos įvardintus programinio biudžeto privalumus pažymi A. Rose (2003).

Ursoiu Alexandru Bogdan (2010), remdamasis esminiais programinio biudžeto principais pateikia savo nuomonę dėl programinio biudžeto privalumų. Anot autoriaus, vienas iš programinio biudžeto, kaip skaidrios sistemos, privalumų yra jo visiškas atitikimas demokratinėms nuostatom. Be šio privalumo, programinis biudžetas pasižymi modernios, ekonomika pagrįstos realybės giliu supratimu. Pragmatiškumas (orientacija į misiją), kai žinoma, ko norima pasiekti ir tam ieškoma geriausio būdo, taip pat autorius įvardina kaip programinio biudžeto privalumą. Dar vienu programiniu metodu formuojamo biudžeto privalumu pažymimas lankstumas (išlaidų apskaičiavimas, vertinimo rodiklių tobulinimas). Teigiamai programinis biudžetas gali būti vertinamas ir dėl tinkamumo prognozavimui, veiklos rezultatų matavimo.

Prasminga programinio biudžeto privalumus aptarti Jungtinių Amerikos Valstijų Gynybos departamento, kuriame programinis biudžetas buvo pradėtas diegti R. S. MacNamaros iniciatyva, kontekste. Lawrence J. Korb (1977) publikacijoje pažymimos šešios programinio biudžeto diegimo Gynybos departamente kategorijos. Pirmiausia, planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistema Gynybos departamente leido biudžeto sudarymo procese priimti sprendimus, pagrįstus tiksliais nacionalinio intereso kriterijais, stengiantis ieškoti kompromisų derinant įvairius institucinius, siaurus vietinius ar kitokius interesus.

Antra, programinis biudžetas padėjo apgalvoti karinius poreikius ir jiems tenkinti reikalingas išlaidas neatskirtai vieną nuo kito. Tokiu būdu buvo užtikrinamas balansas tarp suplanuotų ginkluotojų pajėgų, joms palaikyti skirtų programų ir aktualaus (esamo) biudžeto. Trečiu privalumu įvardijama programinio biudžeto teikiama galimybė svarstyti visas galimas alternatyvas aukščiausiam sprendimų priėmimo lygyje. Įvairių programinių dokumentų pagalba Gynybos sekretoriui buvo pateikiama keletas subalansuotų, įvykdomų sprendimų, kuriuose jungtinių pajėgų išlaidos ir strategijos suderintos tarpusavyje.

Ketvirtas privalumas – programinis biudžetas sudaro sąlygas sprendimus priimantiesiems įvertinti dabar priimtų sprendimų reikšmę ateičiai. Penkta, programinis biudžetas įgalina panaudoti prieinamas ir detalias analizes. Kiekviena analizė buvo prieinama kiekvienam suinteresuotajam taip, kad jie galėtų patikrinti, kritikuoti, diskutuoti visus apskaičiavimus, duomenis, faktus, informaciją. Šeštas programinio biudžeto, jį diegiant Gynybos departamente, privalumas siejamas su pagrindinės programos (patvirtintos

anksčiau) lygiaverčiu konkuravimu su naujomis programomis. Ėmė ryškėti, kad patvirtinta programa turi būti finansuojama tol (tiek ilgai), kol ji atitinka apibrėžtus tikslus.

Tarp Lietuvos autorių (I. Steponavičienė ir kt., 2007), nagrinėjančių programinio biudžeto diegimą Lietuvos savivaldybėse, akcentuojami šie programinio biudžeto privalumai: kryptingo institucijų darbo užtikrinimas; planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo dokumentų susiejimas; organizacijos kultūros stiprinimas; institucijų pranašumo konkurencinėje kovoje įgijimas. Tiesa, šalia šių privalumų autoriai nurodo ir neigiamus programinio biudžeto aspektus: konservatyvumą (programų efektyvumas neperžiūrimas, programos kartoja, tik prirašomos naujos), daug detalizuotos informacijos (strateginiai tikslai, programos tikslai ir t.t.), popierizmą, silpną kontrolę (tie patys žmonės formuoja tikslus, uždavinius; dažnai jie patys juos ir vertina), mažą viešumą (programų alternatyvos ir biudžetas rengiami už uždarytų durų).

Panašu, jog programinio biudžeto diegimas, atskleidžiantis programinio biudžeto privalumus, nulemia susidūrimą ir su tam tikrais programinio biudžeto barjeriais, netobulumais, nulemiančiais ne tokį spartų perėjimą nuo tradicinio biudžeto į programinį biudžetą. Štai, Harry P. Hatry (1971) nurodo šešias grupes barjerų, kurie trukdo sėkmingai planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemą institucionalizuoti savivaldoje arba centrinėje valdžioje (žr. 3 pav.).

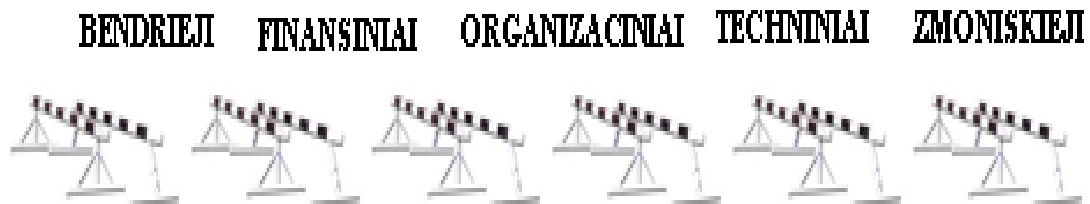
Bendro pobūdžio barjerų grupei autorius priskiria daugelio valdžių supratimo, kad politinės analizės metodas gali būti naudingas, stoką. Tarp finansinių trukdžių įvardijamas fondų, kuriais būtų galima remti analizių atlikimą, nebuvimas. Tai susiję su esminiu klausimu, ar apskritai programinis biudžetas naudingas jo įgyvendinimo kainos atžvilgiu. Kitas, labiau savivaldai taikytinas finansinis barjeras sietinas su išlaidų vietos valdžios lygmenyje matomumu. Didelis analizių finansavimas gali liudyti smarkų ar net per smarkų koncentravimąsi į tai ir nulemti politines atakas, ypač, kai savivaldos išlaidos yra gretinamos aukštesniajame valdžios lygmenyje.

Į organizacinių trukdžių grupę įtraukiamas analizių reikalingumo ir apimties nustatymo sudėtingų valdžios struktūrų atžvilgiu veiksnys. Kiekviena viešojo sektoriaus institucija ar įstaiga yra suskaidyta į padalinius, kurie turi atsakomybes ir įgaliojimus savo kompetencijos srityje. Kiekviena jų gali skirtingai vertinti analizių būtinybę ir apimtį, dubliuoti analizių sritis, kadangi dažnai jų teikiamos paslaugos tiekiamos tiems patiems piliečiams. Įstatymų leidybos subjektų ir įvairių interesų grupių politinis spaudimas pasižymi tendencija dažnai nepaisyti sprendimų, kurie šiaip būtų įgyvendinami vykdomosios valdžios. Atliekamos kokybinės sistemų analizės gali būti diskutuojamos kaip informacijos, kuri, tikėtina, bus nepaisoma ar net atmetama, šaltinis. Panašu, kad tinkama informacija galėtų būti ignoruojama

politinio proceso. Taip pat, analizių taikymas gali reikšti tik informacijos suteikimą sprendimus priimantiesiems, bet ne sprendimų „laimėjimą“.

Biudžeto sudarymas programiniu metodu pasižymi ir techniniais barjerais. Vienas jų – sudėtingumas. Daugialypių tikslų suformulavimas reikalauja daugybės rezultatyvumo vertinimo kriterijų nustatymo. Programomis paprastai siekiama poveikio kiekvienai iš gyventojų subgrupių, o tai apsunkina analizes. Programinio biudžeto pažanga yra stabdoma dėl kokybinių duomenų apie programų (tiek praeities, tiek tebevykdomų) išlaidas ir rezultatyvumą, nepakankamumo. Gebėjimas susieti socialinių programų rezultatus su sąnaudomis yra ribojamas sudėtingumo.

Iš žmogiškųjų barjerų reikėtų paminėti vietos ir centrinės valdžios darbuotojų pagrindų ir patirties imtis sisteminės analizės neturėjimą, darbo užmokesčio valstybės tarnyboje nepatrauklumą pritraukti patyrusius, aukštos kvalifikacijos analitikus, gerų mokymo priemonių ir metodų trūkumą. Galiausiai, net pašalinus visus šiuos aptartus programinio biudžeto institucionalizavimo trukdžius, išliktų kliūtis, geriausiai apibūdinama terminu „organizacinis inertiškumas“.



Šaltinis: sudaryta pagal Harry P. Hatry, 1971

3 pav. Programinio biudžeto institucionalizavimo savivaldoje ar centrinėje valdžioje barjerai

Pasak Frederick C. Mosher (1969), planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemos vidinį problemišumą lemia tikslų apibrėžimas, kiekybinis vertinimas bei administracinė struktūra. Autorius pirmiausia klausia, kas demokratinėje respublikoje turėtų apibrėžti tikslus, ar mes esame pasiruošę pasitikėdami analitikais nustatyti viešuosius tikslus. Juk tikslai iš esmės yra ekonominės vertės išraiška. Išteklių paskirstymas vertei pasiekti yra politinis procesas, kuriame ekonominis racionalumas gali ir turi būti paisomas, bet yra ir kitos racionalumo rūšys. Be to, valdžia pagal programinio biudžeto metodą imasi daugiau nei vieno tikslo (daugiatiksliškumas), todėl analitikai privalo išlaidų dalis priskirti skirtingiems tikslams ir privalo suteikti svorį skirtingoms naudoms. Su tokiu analitikų perskirstymu politikai nebūtinai sutiks. Taip pat žymius nesusipratimus lemia nesutarimas, kas yra tikslai arba kas jais turėtų būti. Pavyzdžiui, aukštojo mokslo tikslas yra aukštasis mokslas apskritai, tačiau profesoriai, studentai, tėvai,

absolventai, mokesčių mokėtojai gali skirtingai suprasti aukštojo mokslo tikslą. Paprastas, aiškus tikslo konstatavimas kartais yra nepageidaujamas ir gali būti rizikingas.

Kitas vidinis planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemos sudėtingumas – išeigų (rezultatų) kiekybinis įvertinimas ir šių vertinimų (rodiklių) interpretavimas, pavertimas pinigais. Autorius mano, kad programinis biudžetas pernelyg susitelkia į kiekybinius rodiklius. Daugelis viešojo sektoriaus programų nėra ir negali būti būtinai nukreiptos į specifinius fizinius produktus, todėl turi būti vystomos ne tik kiekybinės, bet ir kokybinės analizės tarp kurių būtų bendras ryšys.

Trečia, autorius abejoja dėl programinio biudžeto metodo reikšmingumo administracinei struktūrai ir atvirkščiai. Jo požiūriu, programinio biudžeto taikymas nulemia struktūrinius pokyčius, gali didinti aukščiausios valdžios centralizaciją. Programų ir poprogramių nustatymas ir klasifikacija skirsis atitinkamai dėl organizacinės struktūros. Vienose struktūrose planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistema gali būti lengva ir paprasta pritaikyti, kitose – sudėtinga.

Planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemos įgyvendinimo sunkumus Robert E. Millward (1968) klasifikuoja į dvi kategorijas: konceptualius (angl. conceptual) ir operacinius (angl. operational) kliuvinius. Konceptualios problemos yra tos, su kuriomis susiduriama rengiant programinio biudžeto projektą ir siejant jį su sprendimų priėmimo reikalavimais. Kaip jau ne kartą minėta, planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemoje pirmiausia yra nustatomi tikslai. Čia ir susiduriama su problemomis, kadangi prasmingi tikslai ne visada egzistuoja, kartais negali būti artikuliuojami ir dažnai yra sutariami konkrečios specifinės agentūros ribose. Netgi tuomet, kai yra žinoma ir sutarta, kokio tikslo yra siekiama, neturima pakankamų žinių, kokiomis priemonėmis tai padaryti, arba netgi nėra priemonių, tinkamų tikslui pasiekti, jos nėra kontroliuojamos, atsiranda vidiniai prieštaravimai tarp priemonių. Racionalaus politinių sprendimų priėmimo idealizavimas atmetamas, nes sunkiai įgyvendinamas iš esmės ir praktiškai.

Operacinių problemų kategorija siejama su programų struktūra. Idealumo atžvilgiu, programos elementai turėtų būti projektuojami išlaikant jų santykinį savarankiškumą, tačiau elementų tarpusavio priklausomybė, be jokios abejonės, bus pažeidžiama ir pareikalaus nuolatinio modifikavimo. Apibrėžti veiksmai (veiklos) kaip tinkami savarankiškai programai ar programos elementui, tikėtina, jau bus priskirti kitų valdžios agentūrų, biurų, skyrių programoms, o bandymai tai pertvarkyti į prasmingą formatą gali iššaukti stiprų institucinį pasipriešinimą.

Dar viena problema kildinama iš reikalavimo gretinti alternatyvias programas patiriamų išlaidų ir pasiekiamos naudos atžvilgiu. Programinio biudžeto metodo taikyme akcentuojama sąnaudų ir naudos analizės metodologija, tačiau ši technika nėra pakankamai efektyvi nustatant ir įvertinant naudą, gali

pasižymėti išlaidų elementų iškraipymu. Prognozavimas, kuris taip pat priskiriamas programinio biudžeto bruožams, taip pat yra sunkiai realizuojamas, siekiant pagerinti biudžetinių sprendimų priėmimą. Žinojimas apie praeities įvykius yra ribotas, tų įvykių susiejimas su ateitimi tik apytikriai gali padėti numatyti ateitį. Rėmimasis dabarties įvykių interpretavimu irgi gali būti klaidingas ateities prognozėms dėl pernelyg dinamiškos įvykių kaitos. Be to, natūralu, jog agentūros ir jose dirbantys valstybės tarnautojai baiminasi bet kokių pasikeitimų, galinčių lemti mažiau palankius sprendimus jų interesams. Vien dėl to, jog sprendimų priėmimo modelis, kylantis iš programinio biudžeto, nėra panašus į tradicinį biurokratinį, prireiks laiko, kol programinis biudžetas bus palaikomas ir pripažįstamas.

Robert E. Millward (1968) pripažįsta viešojo sektoriaus administratorių ir įstatymus leidžiančiųjų mažos patirties diegiant, vertinant ir panaudojant plataus taikymo išlaidų skaičiavimus faktą. Tai reiškia, kad senasis tradicinis biudžeto modelis gyvuos kartu su naujuoju programiniu biudžetu. Kol planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistema nesutaps su kasmetinio biudžeto struktūra, tol bus susiduriama su milžiniška dokumentacija ir skaičiavimais.

Anot autoriaus, egzistuoja du ilguoju laikotarpiu pasireiškiantys neigiami planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistemos efektai. Pirmasis, tai valdžios centralizacijos didėjimas. Centrinės valdžios atsakomybė už programas keletą metų į priekį, gali baigtis vieninteliais sprendimais, be galimybės būti pakeistais. Antrasis efektas – biudžeto išlaidų orientavimas į programinius tikslus, kuris, tikėtina, jog taps konservatyvus. Neišvengiamai bus laikomasi šališkumo „saugiams“ pasiūlymams ir teikiama mažiau paramos neišbandytoms idėjoms, rizikingoms programoms, skirtoms spręsti socialines problemas.

Dar vienas svarbus klausimas, kaip tiesmukai ilgalaikė (perspektyvinė) išlaidų programa turėtų būti išdėstoma. Kruopščiai planuojant išlaidas, gali būti emocionaliai reaguojama, kai, pavyzdžiui, planuojamas išlaidų mažėjimas programai, o ta programa veikiamos grupės gali bandyti pakeisti planą. Įstatymų leidėjai gali nenorėti prisiimti atsakomybės už ilgalaikes išlaidas.

Vinsas Janušonis (2011) sveikatos priežiūros organizacijų valdymo kontekste pažymi, kad skaidri ir aiški išteklių paskirstymo sveikatos priežiūroje sistema – tai visų arba beveik visų išteklių paskirstymas apmokant už paslaugą, kaip visos sistemos ir organizacijos veiklos galutinį rezultatą. Dabar gana populiarus programinis finansavimas yra ydingas, nes lėšos skiriamos organizacijoms, o ne jų uždirbamos. Toks finansavimas neskatina siekti gerų rezultatų, iškreipia konkurenciją.

A. Wildavsky (1966), kaip ir kiti autoriai, akcentuoja programos koncepto problemišumą. Lyg ir savaime suprantama, jog gera programos struktūra turėtų būti pagrįsta konkrečių galutinių tikslų komponentais, išlaidų suskaidymo principu, priemonių ir tikslų atskyrimu (pavyzdžiui, ar švietimas yra

priemonė ar galutinis tikslas, kai kalbame apie perkvalifikavimo kursus darbuotojams, kurių darbas yra automatizuojamas). Jeigu sudaromas visaapimantis švietimo programų paketas, Pietų mokykloje programa ar Fizinio lavinimo programa tuo pat metu neturėtų būti įtraukiamos į Sveikatos programą, o jei ir įtraukiama, vadinasi, atsiranda dubliavimasis. A. Wildavsky taip pat pažymi, jog programinis biudžetas nukrypsta į centralizaciją ir gretindamas tradiciniu būdu formuojamą biudžetą su pagal programas formuojamu biudžetu akcentuoja, jog tradicinį biudžeto sudarymą, dėl jo kategorijų tiesioginio sąryšio su programomis nebuvimo, yra paprasčiau keisti. Biudžeto sudarymas pagal programas pinigų srautus susieja su programiniais tikslais, todėl tikslų atsisakymas yra keblus be asignavimų skyrimo tai organizacijai atsisakymo.

M. Robinson (2000), nagrinėjęs biudžeto sudarymo sutarčių pagrindu (angl. contract budgeting) atskiriamumą nuo biudžeto sudarymo programinio biudžeto metodu, akcentuoja, jog išsamus centrinis biudžetinis planavimas tam, kad būtų pasiekta visiška valstybės lėšų paskirstymo optimizacija nėra praktiškas. Programinis biudžetas iššaukia biudžeto programų skaičiaus didėjimą, tai apsunkina sprendimų priėmimą dėl biudžeto išlaidų paskirstymo. Be to, orientuojantis į rezultatą (programinio biudžeto požymis) nėra lengva identifikuoti kiekvienai laukiamai išėigai (rezultatui) reikalingų išlaidų (resursų).

Šiame poskyryje išnagrinėti programinio biudžeto privalumai ir barjerai, su kuriais susiduriama diegiant ir taikant programinį biudžetą praktiškai. Į programinio biudžeto privalumų sąrašą, remiantis programinį biudžetą nagrinėjusių mokslininkų ir praktikų įžvalgomis, galima įtraukti racionalumą, skaidrumą, galimybę naudoti analizes ir svarstyti programų alternatyvas, politikos krypčių nustatymo sustiprinimą, pragmatiškumą (orientacija į misiją, rezultatus), galimybę numatyti esamuoju laikų priimtų biudžetinių sprendimų reikšmę ateičiai ir t.t. Programinio biudžeto įtvirtinimo barjerų, pradedant bendrasiais ir baigiant žmogiškaisiais, taip pat galima įvardinti ne vieną. Tai politinės analizės metodų nepripažinimas, finansavimo analizėms atlikti stoka, sudėtingas socialinių programų rezultatyvumui pasiekti reikalingų sąnaudų ir vertinimo kriterijų nustatymas, nepakankamos darbuotojų kompetencijos programinio biudžeto srityje, konservatyvumas, kurį gali nulemti noras kaip įmanoma ilgiau finansavimą skirti nebūtinai viešo intereso programoms, pavojus, jog iš tiesų yra finansuojamos ne programos, bet organizacijų išlaikymas.

2. LIETUVOS VALSTYBĖS BUDŽETO FORMAVIMO PROGRAMINIO BIUDŽETO METODU VERTINIMO METODOLOGIJA

2.1 Oficialių dokumentų analizė

Dokumentų analizės objektu pasirinkta oficialių dokumentų rūšis. Atliekant dokumentų analizę nagrinėti šie oficialūs dokumentai:

1) Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“ (Žin., 1998, Nr. 95-2637);

2) Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto programinio formavimo laikinoji metodika, patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 1998 m. balandžio 27 d. įsakymu Nr. 102 (Žin., 1998, Nr. 41-1121);

3) Lietuvos Respubliko biudžeto sandaros įstatymas (Žin., 1990, Nr. 24-596; 2004, Nr. 4-47);

4) Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimu Nr. 543 (Žin., 2001, Nr. 42-1455; 2004, Nr. 96-3531);

5) Strateginio planavimo metodika, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827 (Žin., 2002, Nr. 57-2312; 2010, Nr. 102-5279);

6) Valstybės kontrolės išvados dėl valstybės biudžeto projektų: išvados dėl Lietuvos Respublikos 2003-2006 metų valstybės biudžeto projektų ir išvados dėl Lietuvos Respublikos 2007-2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymų projektų.

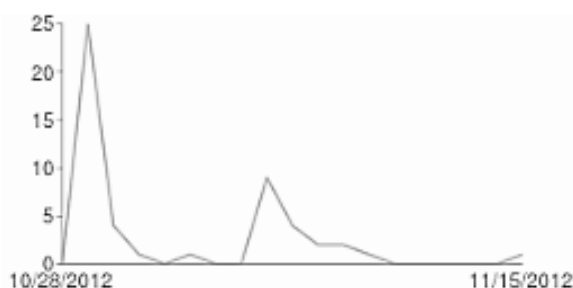
Analizuojant oficialius dokumentus, susijusius su biudžeto planavimu ir tvirtinimu, pasitelkiant dokumentų analizės metodą, siekiama išskirti Lietuvos biudžeto formavimo pagal programas (programiniu metodu) bruožus, formą, problemas. Oficialių dokumentų analizės metodas pasirinktas dėl savo privalumų: neigiamo poveikio nebuvimo, nes oficialūs dokumentai nedaro poveikio tyrėjo nuostatai, ir patogumo, kadangi analizei pasirinkti dokumentai lengvai pasiekiami interneto prieigos pagalba. Atliekant oficialių dokumentų analizę tikimasi atskleisti ir įstatymų leidybos (tobulinimo), įtvirtinant biudžeto rengimą programiniu metodu, pažangą.

2.1. Anketinė apklausa

Anketinei apklausai atlikti suformuota anoniminė, pagal atsakymų formą pasižyminti privalomais atsakyti uždalais klausimais ir vienu atviru klausimu, į kurį atsakyti nėra būtina, anketa. Ją sudaro 11 klausimų. Anketoje vyrauja klausimai, į kuriuos pateikiami nominalūs (pavadinimų) arba ranginio tipo atsakymai. Pagal klausimų turinį anketa nukreipta į Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu praktikos (būklės) vertinimą respondentų (valstybės institucijų ir įstaigų darbuotojų) požiūriu.

Anketoje užduodami klausimai apima tokias dimensijas kaip programinio biudžeto elementų taikymo formuojant Lietuvos valstybės biudžetą vertinimas, programinio biudžeto privalumų ir sėkmingo institucionalizavimo barjerų egzistavimo Lietuvos valstybės biudžeto formavimo kontekste įvertinimas, valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu plėtros (tobulinimo) Lietuvoje veiksmų vertinimas ir pan. Su anketos struktūra galima susipažinti šio darbo prieduose (žr. 2 priedą).

Kvietimas respondentams užpildyti anketą, prieinamą internetiniu adresu <https://docs.google.com/spreadsheet/viewform?formkey=dDFJTEJBX3hob25zWnA5bEdNQIZialE6MA>, išsiųstas elektroniniu paštu du kartus: pirmąjį kartą 2012 m. spalio 28 d. ir antrąjį kartą, primenant apie vykdomą tyrimą, 2012 m. lapkričio 4 d. Anketos pildymo aktyvumą atspindi žemiau pateikiamas paveikslas (žr. 4 pav.):



Šaltinis: <https://docs.google.com>

4 pav. Respondentų aktyvumas pagal datą pildant anketą

Anketos atsakymų analizei atlikti pasitelkta statistinės analizės programinė įranga SPSS ir programinė įranga „MS Excel“.

Atlikto tyrimo statistinio patikimumo nustatymas.

Atlikto statistinio tyrimo patikimumui nustatyti naudojama Paniotto formulė (žr. 1 formulę):

$$n=1/(\Delta^2 + 1/N); \quad (1)$$

Čia: n – reikiamas respondentų skaičius;

Δ - paklaida;

N – visumos narių skaičius.

Atsižvelgiant į tai, kad tyrimas nėra didelės apimties, tyrimo grupė formuota ne visiškai laikantis atsitiktinumo principo. Pasirinktas netikimybinis tiriamųjų grupių parinkimo būdas – tikslinis grupės formavimas. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos 2012 metų valstybės biudžeto asignavimų suvestine (pagal Lietuvos Respublikos finansų ministerijos duomenis) iš valstybės institucijų ir įstaigų struktūrinių padalinių (skyrių, tarnybų, direktijų, poskyrių, departamentų ir pan.) strateginio planavimo, valdymo, analizės, stebėsenos, biudžeto, ekonomikos, finansų ir pan. srityse dirbančių darbuotojų nustatytas populiacijos dydis (generalinė aibė) - 492 darbuotojai. Remiantis Paniotto formule, apskaičiuotas reikiamas respondentų skaičius: $n=1/(0,05^2+1/492)=221$. Esant 5% paklaidai pakaktų apklausti 221 respondentą, tačiau anketa išsiųsta visai generalinei aibei – 492 darbuotojams.

Pastarųjų darbuotojų elektroninio pašto adresų sąrašas sudarytas pagal kontaktų informaciją, pateikiamą valstybės institucijų ir įstaigų internetiniuose tinklapiuose. Reiktų pastebėti, jog ne visų valstybės institucijų ir įstaigų struktūrose yra padalinių, kurie veiktų strateginio planavimo bei biudžeto sudarymo srityse, o iš pavienių pareigybių buvo sudėtinga nustatyti, ar tam tikras darbuotojas yra kompetentingas atsakyti į anketos klausimus. Tikėtina, kad į anketos klausimus buvo paprašyta atsakyti kompetencijos biudžeto ir strateginio planavimo srityje neturinčių arba ribotai ją turinčių darbuotojų. Taigi, išlieka tikimybė, jog nustatytas populiacijos dydis gali ne visiškai atitikti tikrąjį populiacijos dydį.

Atliekant tyrimą kvietimas užpildyti anketą elektroniniu paštu išsiųstas 492 darbuotojams (N). Gauti 50 respondentų (n) atsakymai. Atliktos anketinės apklausos patikimumas ($p=1-\Delta$) įvertintas taip:

$$\Delta = \sqrt{\frac{1}{n} - \frac{1}{N}} = \sqrt{\frac{1}{50} - \frac{1}{492}} = 0,13 \text{ (13\%)}$$

$$p=1-0,13=0,87$$

Atlikto tyrimo statistinis patikimumo laipsnis yra 87%. Paklaida – 13%. Įprastas tyrimų statistinio patikimumo laipsnis, esant 5% paklaidai, dažniausiai yra 95%.

3. TYRIMO REZULTATŲ ANALIZĖ

3.1. Programinio biudžeto išlaidų planavimo metodo įtvirtinimo Lietuvos Respublikos teisinėje bazėje įvertinimas

Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. spalio 22 d. priimta rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“ buvo apibrėžtas siekis, kuo efektyviau valdyti valstybės finansinius išteklius. Manyta, jog tam būtina biudžeto sandaros reforma, kurią vykdyti reikia vadovaujantis tam tikrais principais. Pirmuoju principu nustatyta, jog nuo 1999 metų valstybės biudžetas turėtų būti sudarytas be deficito ir ši nuostata būtų įtvirtinta priimant konstitucinį įstatymą. Atsižvelgiant į tai, jog programinis biudžetas labiau išsiskiria orientacija į rezultatus nei sąnaudas, galima traktuoti, jog pastarasis principas nėra visiškai susijęs su programiniu biudžetu. Biudžeto sudarymas be deficito sąlyginai gali liudyti didesnę susitelkimą į sąnaudas, bet ne rezultatus.

Antrasis biudžeto sandaros reformos vykdymo principas – valstybės biudžetą planuoti trejiems, o tvirtinti vieneriems metams – ta prasme, jog nurodo planavimo susiejimą su biudžeto sudarymu, atitinka programinio biudžeto metodą, tačiau nėra tenkinama ilgalaikiškumo sąlyga (treji metai yra pakankamai trumpas planavimo laikotarpis, o ir vienerių metų trukmės biudžetiniai metai taip pat netenkina programiniam biudžetui būdingos orientacijos į ilgąjį laikotarpį).

Valstybės biudžetą sudaryti pagal programas, kurias rengia atitinkami biudžetinių asignavimų valdytojai. Seimo asignavimų komitetai programas vertina pagal Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatytus vertinimo kriterijus (trečiasis principas) atspindi programinio biudžeto ypatybes: programiškumą ir vertinimo kriterijų naudojimą, tad galima konstatuoti, jog šiais aspektais programinio biudžeto metodas rezoliucijoje įtvirtinamas.

Visgi, atkreiptinas dėmesys, jog trečiuoju rezoliucijos principu pažymimas programų vertinimas teisiškai įtvirtintas tebuvo Lietuvos Respublikos finansų ministro 2011 m. įsakymu patvirtinus Programų vertinimo metodiką bei parengus šios metodikos taikymo rekomendacijas. Remiantis šiais dokumentais, programų vertinimą, sistemingą ir objektyvą planuojamos vykdyti, vykdomos ar baigtos vykdyti programos finansinės ir nefinansinės vertės nustatymą, atlieka vertinimo projekto darbo grupė, sudaroma iš vienos ar kelių valdymo sričių įstaigų atstovų, Finansų ministerijos ir Ministro Pirmininko tarnybos atstovų. Galimas nepriklausomų išorės ekspertų pasitelkimas, kai vertinimas mišrus.

2011 m. Programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijos nurodo tris programų vertinimo rūšis (žr. 3 lent.):

3 lentelė. Programų vertinimo tipai

VERTINIMO TIPAS	KADA ATLIEKAMAS	VERTINIMO REZULTATAI
IŠANKSTINIS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ nusprendus rengti visiškai naują programą; ✓ iš esmės pertvarkant naujas programas 	Padeda priimti sprendimą: <ul style="list-style-type: none"> ✓ ar finansuoti naują programą; ✓ kokie turi būti jos tikslai ir uždaviniai; ✓ koks turi būti jos biudžetas; ✓ kokia jos įgyvendinimo alternatyva tinkamiausia
TARPINIS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ siekiant tobulinti vykdomos programos įgyvendinimo procesą; ✓ siekiant gerinti programos rezultatus 	Padeda priimti sprendimą: <ul style="list-style-type: none"> ✓ kokių programos pokyčių reikia programos vykdymo tinkamumui, efektyvumui, rezultatyvumui, tikėtinam poveikiui užtikrinti
BAIGIAMASIS	<ul style="list-style-type: none"> ✓ nuo programos įgyvendinimo užbaigimo praėjus pusei – trims metams, priklausomai nuo programos turinio 	Padeda nustatyti: <ul style="list-style-type: none"> ✓ ar (ir kokių mastu) įgyvendinant programą bus pasiekti numatyti tikslai ir uždaviniai; ✓ koks jos trumpalaikis ar ilgalaikis poveikis; ✓ kokios jos sąnaudos Rezultatai naudojami priimant sprendimus dėl būsimų programų turinio (tikslų, uždavinių, priemonių, biudžeto ir t.t.)

Šaltinis: Programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijos, 2011¹

Reikėtų paminėti, jog rekomendacijos akcentuoja tarpinio vertinimo tipą kaip būsiantį dažniausiai taikomą vertinimą Lietuvos atveju ir pažymi, jog baigiamasis vertinimas bus mažiausiai taikomas. Programinio biudžeto metodas kaip tik pasižymi baigiamų ar baigtų programų vertinimo svarba planuojant naujas programas ir joms įgyvendinti reikalingus išteklius. Todėl šia nuostata tam tikra prasme yra neigiamas vienas iš biudžeto sudarymo programinio biudžeto metodu principų.

Rezoliucijoje ketvirtasis minimas biudžeto sandaros reformos vykdymo principas nukreiptas į savivaldybių biudžetų sudarymą pagal programas. Penktuoju principu agituojama nuo 2000 metų atskirai sudaryti einamuosius (paprastųjų išlaidų) ir kapitalo (investicijų) biudžetus. Kapitalo biudžetus sudaryti penkeriems metams. Atsižvelgiant į dabartinę situaciją, Valstybės investicijų programa sudaroma ne mažiau kaip trejiems metams ir yra tvirtinama kartu su atitinkamų metų valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu. Valstybės kapitalo investicijų į atitinkamą sritį (pavyzdžiui, valstybės valdymą, švietimą, žemės ūkį, aplinkos ir visuomenės apsaugą ir kt.) trejų metų paskirstymas pagal asignavimų valdytojus ir investicijų projektus patvirtinamas patvirtinus Valstybės investicijų programą.

¹ http://www.finmin.lt/web/finmin/biudzetas_programu_vertinimas

Šeštasis principas, kuriuo rezoliucijoje siūloma vadovautis vykdant biudžeto sandaros reformą, nurodo nustatyti pereinamąjį konsoliduoto biudžeto formavimo penkerių metų laikotarpį, per kurį bus sujungtos visos valstybės bei savivaldybių biudžetų ir fondų lėšos. Septintasis principas susijęs su galimybių visuomenei gauti išsamią informaciją apie mokesčių mokėtojų pinigų naudojimą sudarymas.

Panašu, jog rezoliucijoje įvardinti principai tuo laikotarpiu (1998 m.) tik iš dalies atspindėjo ir akcentavo valstybės biudžeto formavimui programinio biudžeto metodu būdingas ypatybes. Tiesa, nagrinėjamoje rezoliucijoje buvo pateiktas keletą pasiūlymų, adresuotų Vyriausybei:

- 1) 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;
- 2) parengti ir patvirtinti programų vertinimo kriterijus;
- 3) parengti ir pateikti Seimui Konstitucinio įstatymo projektą, kuriame būtų įtvirtinta nuostata, kad valstybės ir savivaldybių biudžetai sudaromi be deficito.

Apibendrinant šių siūlymų dabartinės situacijos kontekste įgyvendinimą, galima paminėti, jog konstitucinio įstatymo dėl biudžeto sudarymo be deficito reikalingumas diskutuojamas ir šiandien. Štai 2012 m. rugpjūčio 31 d. Lietuvos Respublikos finansų ministerija pateikė derinti suinteresuotoms institucijoms ir visuomenei „Lietuvos Respublikos ūkio stabilumo ir augimo taisyklių konstitucinį įstatymą“, kurio paskirtis – užtikrinti valdžios finansų tvarumą ir stabilią ūkio plėtrą. Programų vertinimo kriterijai patvirtinti Programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijomis (2011 m.). Jomis siūloma pasitelkti tokius vertinimo aspektus:

- tinkamumą (analizuojamas atitikimas tarp programos tikslų ir tikslinių grupių poreikių bei programos tinkamumo, sprendžiant socialines ir ekonomines problemas; vertinamas valstybės intervencijų tam tikroje srityje pagrįstumas, atitikimas teisės aktams ir strategijoms, vidinė programos logika);
- efektyvumą (matuojamas santykis tarp indėlių (finansinių, personalo, laiko) ir sukurtų produktų, rezultatų – nustatoma, ar programos rezultatų siekiama mažiausiomis sąnaudomis);
- rezultatyvumą (analizuojami ir gretinami planuoti bei faktiškai programomis pasiekti tikslai);
- naudingumą (vertinama, kiek programos padariniai prisidėjo prie tikslinių grupių poreikių tenkinimo bei socialinių ir ekonominių problemų sprendimo) ir
- tęstinumą (vertinama programos padarinių tęstinumo tikimybė pasibaigus programos įgyvendinimui).

2001 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisykles, kurių naujausios redakcijos turinys bus aptartas šiame skyriuje vėliau.

Chronologiškai nagrinėjant dokumentus, susijusius su valstybės biudžeto formavimu pagal programas, naudinga apžvelgti 1998 m. Lietuvos Respublikos finansų ministro patvirtintos Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto programinio formavimo laikinosios metodikos turinį. Šia metodika apibrėžtos sąvokos bei pateikiamos rekomendacijos, kokia tvarka asignavimų valdytojai turėtų organizuoti valstybės biudžeto programinio formavimo darbą.

Šis darbas išskaidomas į septynis žingsnius: 1) asignavimų valdytojo tikslų nustatymą; 2) asignavimų valdytojo programų išvardijimą; 3) programų tikslų nusakymą; 4) programų uždavinių ir įvertinimo kriterijų išvardymą; 5) uždavinių įgyvendinimo priemonių apibūdinimą; 6) programų ir uždavinių su einamųjų metų valstybės biudžeto išlaidomis susiejimą ir 7) bendros programų išlaidų suvestinės sudarymą. Programinio biudžeto metodo atžvilgiu, tokia darbų seka atitinka planavimo susiejimo su biudžeto išlaidomis kriterijų, išskyrus tai, jog išlaidų atžvilgiu nėra orientuojamasi į ilgesnį laikotarpį.

Be to, toks darbų sekos įvardijimas iliustruoja svarbų programinio biudžeto aspektą, t.y. pirmiausia, turi būti parengtos programos ir tik tada joms skiriamos valstybės finansavimas. Metodikos vienu iš punktų teigiama, jog asignavimai, kuriuos tvirtins Seimas kiekvienam asignavimų valdytojui, valstybės biudžeto projekte bus nustatomi susumavus kiekvieno asignavimų valdytojo pateiktų programų asignavimus ir atsižvelgus į Finansų ministerijos padarytas būtinas pataisas.

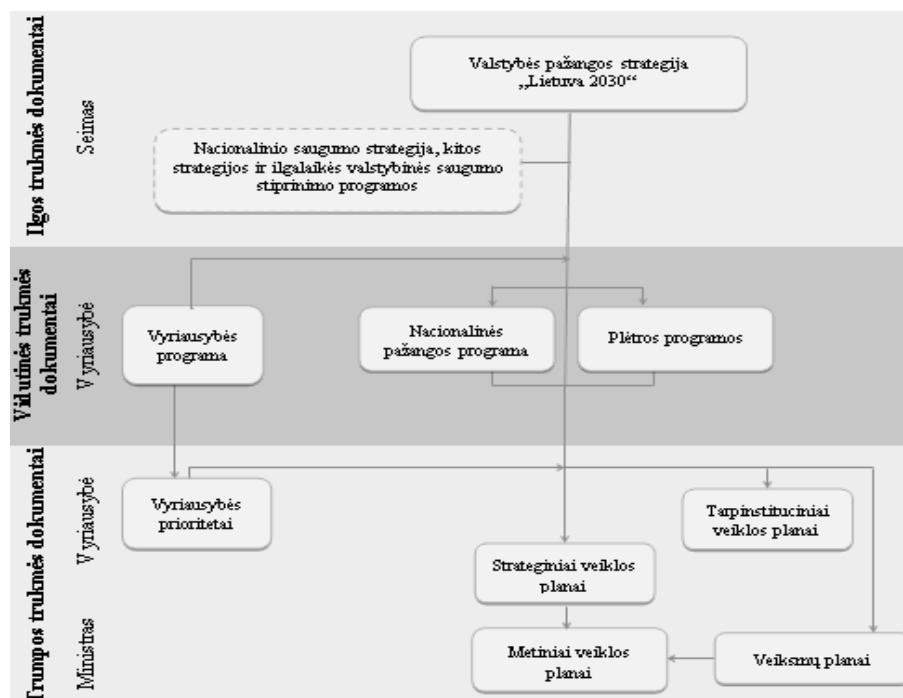
Metodika įtvirtinama, jog asignavimų valdytojai asignavimų poreikį nustato vadovaudamiesi patvirtintomis savo programomis, kurios sudaromos trejiems metams ir kurios turi apimti visą asignavimų valdytojo veiklą, įskaitant ir valstybės valdymą. Tiesa, metodikoje nurodoma, jog išlaidų poreikis 1999 metams pagal kiekvieną programą, kol bus pranešti maksimalių asignavimų nustatymo principai, turi būti apskaičiuotas orientuojantis į 1998 m. patvirtintus planinius asignavimus, padidinus 8-10 procentų (įskaitant ir nepaprastąsias išlaidas). Ši nuostata prieštarauja programinio biudžeto esmei: asignavimų limitas neturi būti orientyras. Nustatant finansavimo lygį turėtų būti orientuojamasi į programų pasirinkimą.

Nagrinėjant Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto programinio formavimo laikinosios metodikos turinį prasminga ir aktualu vertinti šiuo metu taikomą Strateginio planavimo metodiką, patvirtintą Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. ir išdėstyta nauja redakcija 2010 m. Vyriausybė (2012 m.)

patvirtino Strateginio planavimo metodikos pakeitimus, naujai išdėstydamą kai kuriuos jos punktus ir papildydama ją tam tikrais naujais punktais. Šie pakeitimai įsigalios 2013 m. sausio 1 d.

Kaip ir Valstybės biudžeto programinio formavimo laikinojoje metodikoje (1998 m.), taip ir Strateginio planavimo metodikoje (2010 m. aktuali redakcija) apibėžiamos vartojamos sąvokos. 3 priede pateikiamas šiose metodikose vartojamų sąvokų sąvadas, iš kurio matyti, jog 1998 m. metodikoje daug išsamiau pateikiamas sąvokų „uždaviniai“, „priemonė“, „vertinimo kriterijai“ paaiškinimas. Gretinant sąvokos „programa“ apibrėžimą tenka pastebėti, jog 1998 m. metodikoje „programa“ apibrėžta kaip veiklos planas, dokumentas, nustatantis tikslus, uždavinius ir priemones jam įgyvendinti valstybės, teritorinių vienetų arba ūkio sektorių mastu. Programa turi turėti bent vieną tikslą ir uždavinį. Tuo tarpu Strateginio planavimo metodikoje vartojama sąvoka „strateginio veiklos plano programa“ paaiškinama taip: esminė strateginio veiklos plano dalis, skirta strateginiam tikslui įgyvendinti, kurioje nustatyti šios programos tikslai, uždaviniai, priemonės (projektai), vertinimo kriterijai, jų reikšmės ir asignavimai.

Strateginio planavimo metodikoje nustatyta strateginio planavimo sistema, kurią sudaro ilgos (10 ir daugiau metų), vidutinės (iki 4 metų; 7-9 metų) ir trumpos (iki 3 metų) trukmės planavimo dokumentai (žr. 5 pav.).



Šaltinis: Strateginio planavimo metodikos 1 priedas²

5 pav. Lietuvos strateginio planavimo dokumentų sistema (nuo 2013 metų)

² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. spalio 16 d. nutarimo Nr. 1257 redakcija (Žin., 2012, Nr. 122-6140)

Verta paminėti, jog Vyriausybės buvo inicijuotas Strateginio planavimo sistemos tobulinimo gairių parengimas. Gairėmis identifikuoti šeši strateginio planavimo sistemos trūkumų blokai:

- 1) neaiški strateginio planavimo dokumentų hierarchija ir jų tvirtinimo tvarka;
- 2) didelis strateginių dokumentų skaičius ir jų detalumas;
- 3) Vyriausybės programos aiškių sąsajų su svarbiausiais strateginio planavimo dokumentais nebuvimas;
- 4) nenumatyti valstybės biudžeto asignavimų valdytojo statuso kriterijai;
- 5) biudžeto planavimo ciklas neorientuotas į rezultatus;
- 6) nesukurta vientisa veiklos rezultatų stebėsenos ir atsiskaitymo už rezultatus sistema.

Vertinant Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu būklę ir siekiant jos gerinimo, ypač svarbu atsižvelgti į šias konkrečias Strateginio planavimo sistemos tobulinimo gairėse aktualizuotas problemas:

- Esant keliems vienos valdymo srities asignavimų valdytojams, ministras, nebūdamas visų jam pavestų valdymo sričių vieninteliu asignavimų valdytoju, neturi galimybių priimti sprendimų dėl asignavimų perskirstymo, asignavimų paskirties pakeitimo programose. Todėl atsiranda strateginių tikslų neįgyvendinimo, laukiamų rezultatų nepasiekimo bei neefektyviai panaudotų lėšų valdymo srityje rizika.
- Nustatant institucijoms maksimalius asignavimus yra vadovaujama programų tęstinumo analize ir naujai priimtų įstatymų nuostatų įgyvendinimo užtikrinimu, o ne Vyriausybės prioritetais ir planuojamais pasiekti rezultatais. Kai poreikiai viršija biudžeto galimybes, asignavimai dažniausiai mažinami visoms institucijoms vienodu procentu.
- Strateginiuose dokumentuose nenumatomos arba pasirenkamos netinkamos planuojamų rezultatų reikšmės, todėl orientuojama į procesų vykdymą, bet ne rezultatų pasiekimą.
- Informacija apie pasiektus rezultatus valdymo sprendimams priimti naudojama nepakankamai.

Tarp keletos strateginio planavimo tobulinimo kryptių gairėse įvardijama biudžeto planavimo ciklo, orientuojant jį į rezultatus, tobulinimo kryptis. Šia kryptimi siūloma biudžeto rengimo procesą pradėti kovo mėnesį Vyriausybės prioritetų projekto parengimu. Taip pat gairėse nurodoma, jog ministerijos ir kitos institucijos iki nustatytos datos Finansų ministerijai ir Ministro Pirmininko tarnybai turėtų pateikti apskaičiavimus, kiek lėšų reikia planuojamais metais numatytiems uždaviniams įgyvendinti pagal planuojamus pasiekti rezultatus (atsižvelgiant į praėjusiais metais pasiektus rezultatus ir panaudotus asignavimus bei asignavimus einamaisiais metais ir planuojamus pasiekti rezultatus) ir kitą informaciją, reikalingą makroekonominėms prognozėms parengti. Tuo tarpu Finansų ministerija turėtų parengti

makroekonominės prognozes ir pateikti tvirtinti Vyriausybei bei parengti pasiūlymus dėl preliminarių asignavimų skyrimo, atsižvelgiant į makroekonominės prognozes.

Tolimesnis biudžeto rengimo etapas pagal gairių siūlymus turėtų apimti diskusijų, kuriose dalyvautų Ministras Pirmininkas, finansų ministras ir atitinkamos valdymo srities ministras ir kurių tikslas – sutarti dėl bendros maksimalių asignavimų sumos ministerijai ir jai pavaldžioms institucijoms, atsižvelgiant į planuojamus pasiekti rezultatus, organizavimą. Priėmus susitarimus, Finansų ministerija laišku turėtų pranešti asignavimų valdytojams asignavimų sumas ir planuojamus rezultatus, o institucijos, vadovaudamosios tais planuojamais rezultatais ir asignavimų limitais, rengti strateginių veiklos planų, biudžeto programų projektus ir atitinkamai teikti Finansų ministerijai ir Ministro Pirmininko tarnybai.

Po šių veiksmų, iki valstybės biudžeto projekto svarstymo Vyriausybėje, turėtų sekti ministerijų strateginių veiklos planų projektų atitikties susitarimams (dėl planuojamų rezultatų ir asignavimų) nagrinėjimas ir pastabų bei pasiūlymų pateikimas. Institucijoms patikslinus strateginius veiklos planus ir biudžeto programų projektus, o Vyriausybei pritarus Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymo projektui ir patvirtinus Vyriausybės prioritetus ir planuojamus rezultatus, juos kartu su biudžeto projektu teikti svartyti Seimui. Galiausiai priėmus Valstybės biudžeto ir finansinių rodiklių įstatymą, asignavimų valdytojai, esant poreikiui, strateginius veiklos planus, pavaldžių institucijų metinius veiklos planus ir asignavimų paskirstymą pagal programas, galėtų patikslinti ir patvirtinti derinant su Finansų ministerija.

Strateginio planavimo sistemos tobulinimo gairėse pasiūlyti biudžeto rengimo proceso tobulinimo principai, atspindintys vieną iš programinio biudžeto atributų – planavimo, programavimo procesų susiejimą su biudžeto sudarymu – yra perkelti į Strateginio planavimo metodiką, joje priedu pateikiant Strateginių veiklos planų ir biudžeto projekto rengimo, svarstymo ir tvirtinimo ciklo schemą. Pastaroji schema iliustruoja Strateginio planavimo metodikos (aktuali redakcija nuo 2013 m. sausio 1 d.) skirsnyje „Strateginio veiklos plano rengimas ir biudžeto formavimas“ įtvirtintas nuostatas, kurių turinį svarbu išnagrinėti detaliau.

Metodikoje įtvirtinama, jog strateginio veiklos plano projekto rengimas pradedamas aplinkos analize ir vykdomų programų peržiūra. Asignavimų valdytojai vertina vykdomas programas, pasiektus rezultatus, ministrai Vyriausybei pateikia metines veiklos ataskaitas, kurių pagrindu Ministro Pirmininko tarnyba parengia metinę Vyriausybės veiklos ataskaitą ir Vyriausybės prioritetų planuojamiems metams projektą. Šio darbo teorinėje dalyje atskleista, jog biudžeto sudarymas programinio biudžeto metodu, pasižymi tokiais elementais kaip analizių taikymas ir vykdomų, įvykdytų programų įvertinimas bei to įvertinimo rezultatų panaudojimas planuojant tolimesnes valstybės išlaidas, tačiau metodikos punktuose

teužsimenama apie aplinkos analizę, neakcentuojant sąnaudų ir naudos, sąnaudų efektyvumo analizių taikymo, kuriuo išsiskiria programinio biudžeto metodas.

Tiesa, tam tikrą proveržį sąnaudų ir naudos analizės teisiško įtvirtinimo kontekste, leidžia išvystyti Valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės taisyklių, patvirtintų Vyriausybės, nuostatos. Pavyzdžiui, jomis įtvirtinama, jog „Investicijų projektams, siūlomoms įtraukti į tam tikrų metų Valstybės investicijų programą, pagrįsti turi būti taikomi grynosios dabartinės vertės, sąnaudų ir naudos (rezultatų), sąnaudų efektyvumo, taip pat kiti finansiniai (ekonominiai) ir socialiniai investicijų projektų pagrindimo būdai.“

Balandžio mėnesį ministerijoms ir Vyriausybės įstaigoms rengiant strateginių veiklos planų projektus ir skaičiuojant asignavimų poreikį vyksta atitinkamo laikotarpio makroekonominių prognozių (bendrojo vidaus produkto, infliacijos, užimtumo ir kitų rodiklių) rengimas, taip pat suformuojami šalies fiskaliniai rodikliai (tikėtinos pajamos ir asignavimai, numatomas deficitas, valstybės skolos kitimas ir apribojimai). Šiuos darbus atlieka Finansų ministerija.

Kitu biudžeto sudarymo proceso žingsniu, atsižvelgiant į Strateginio planavimo metodikos nuostatas, reikėtų įvardinti Ministro Pirmininko tarnybos pasitarimų, vykstančių ministrams pateikus strateginių veiklos planų projektus ir asignavimų poreikio skaičiavimus, organizavimą. Šių pasitarimų paskirtis:

- pasiekti susitarimą tarp Ministro Pirmininko, finansų ministro ir atitinkamo ministro dėl strateginių tikslų, planuojamų pasiekti rezultatų ir asignavimų limitų ministrui pavestoms valdymo sritims (įskaitant ir tarpinstitucinius veiklos planus) finansuoti;
- apsispręsti dėl ministerijos ar ministro valdymo srityse veikiančių institucijų ir įstaigų atliekamų funkcijų analizės;
- apsispręsti dėl strateginio veiklos plano programų vertinimo;
- apsispręsti dėl nulinio pagrindo biudžeto formavimo metodo (finansavimo peržiūros parenkant veiksmingą ribotų išteklių panaudojimo alternatyvą) taikymo programoms.

Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, jog metodikoje užsimenama apie nulinio biudžeto formavimo metodo taikymą programoms. Šis metodas susijęs su programinio biudžeto forma ir savo esme nukreipia į efektyvumo (optimalaus rezultato kuo mažesnėmis sąnaudomis) siekimą, asignavimų paskirstymą nežiūrint į ankstesnį finansavimo periodą ir, žinoma, didesnio dėmesio skyrimą naujai parengtai programai.

Kitas nemažiau svarbus pastebėjimas yra tas, kad Strateginio planavimo metodika rengiant strateginius veiklos planus (3 metų ar metinius) nurodo atsižvelgti į ilgos ar vidutinės trukmės

planavimo dokumentų tikslus, Vyriausybės programą, Vyriausybės prioritetų projektą. Panašu, kad tokiu būdu stengiamasi biudžeto formavimo procese palaikyti orientavimąsi į ilgąjį laikotarpį, asignavimų poreikį grįsti politiniais tikslais. Kita vertus, galima manyti, kad į strateginius planus tėra mechaniškai perkeliama ilgos ar vidutinės trukmės planavimo dokumentų nuostatos, atsiranda tikslų ir uždavinių dubliavimas.

Po pasitarimų etapo, Finansų ministerija asignavimų valdytojams raštu praneša numatomus skirti maksimalius asignavimų limitus. Ministrai, įstaigų prie ministerijų ir nacionalinių kultūros įstaigų vadovai, turintys asignavimų valdytojo statusą, Vyriausybės įstaigų vadovai, atsižvelgdami į maksimalius asignavimų limitus bei pasitarimų sprendimus, tikslina strateginių veiklos planų projektus ir teikia juos Finansų ministerijai ir Ministro Pirmininko Tarnybai. Tuomet vyksta šių dokumentų nagrinėjimas – įvertinama atitiktis Vyriausybės programai, Vyriausybės prioritetams, pasitarimų rezultatams, Strateginio planavimo metodikos nuostatomis – ir pateikiamos pastabos bei pasiūlymai. Strateginiai veiklos planai turi būti tikslinami ir pateikiami Finansų ministerijai.

Ne vėliau kaip prieš 75 dienas (spalio mėnesį) patvirtinami Vyriausybės prioritetai, kurie kartu su valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektu yra Vyriausybės pateikiami Seimui. Spalio mėnesį asignavimų valdytojai patvirtina strateginius veiklos planus, o lapkričio mėnesį vyksta biudžeto projekto svarstymas Seime. Patvirtinus ir įsigaliojus atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymui ir Vyriausybei patvirtinus asignavimų paskirstymą pagal programas, asignavimų valdytojai per 10 darbo dienų dar gali patikslinti strateginius veiklos planus.

Strateginių veiklos planų ir biudžeto projekto rengimo, svarstymo ir tvirtinimo cikle laiko aspektu akivaizdu tai, kad strateginio planavimo ir biudžeto projekto rengimo etapas užima didžiąją laiko dalį (sausio – spalio mėnesių laikotarpį), o biudžeto svarstymui ir tvirtinimui Seime telieka du mėnesiai. Verta prisiminti, jog Seimo 1998 m. spalio 22 d. priimtoje rezoliucijoje „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“ vienu iš siūlymų Vyriausybei įvardintas galimybės Seimui skirti daugiau laiko valstybės biudžetui svarstyti nustatymas. Akivaizdu, jog šis siūlymas iki šiol nėra įgyvendintas.

Valstybės biudžeto sudarymą reglamentuoja ne tik Strateginio planavimo metodika. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės (2011 m. redakcija) taip pat nustato tam tikras valstybės biudžeto rengimo ir tvirtinimo procedūras. Šiose taisyklėse aiškiau ir detaliau reglamentuojamas valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimas, tačiau kai kuriuose punktuose pateikiamos tos pačios, Strateginio planavimo

metodikoje įtvirtintos, nuostatos. Taisyklių turinyje pakankamai nuosekliai išdėstomas valstybės biudžeto asignavimų valdytojų programų (pagrįstų programų sąmatų skaičiavimais) projektų rengimo procesas.

Programų sąmatos sudaromos pagal kiekvieną programos finansavimo šaltinį, kuriuo gali būti konkreti valstybės biudžeto pajamų dalis, kurios panaudojimo apimtis ir tikslinė paskirtis nurodyta įstatyme, Vyriausybės nutarime; biudžetinių įstaigų pajamos; kitų valstybės biudžeto, įskaitant Europos Sąjungos finansinės paramos ir kitos gaunamos finansinės paramos lėšos; kitos teisėtai gautos lėšos. Taip pat programų sąmatos sudaromos pagal visus funkcinės ir ekonominės klasifikacijos kodus, kuriuos tvirtina finansų ministras.

Finansų ministerija, iš valstybės biudžeto asignavimų valdytojų gavusi programų sąmatas³, kurios turi būti pateikiamos per 20 darbo dienų po atitinkamų metų valstybės biudžetų ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo įsigaliojimo, parengia Vyriausybės nutarimo dėl atitinkamų metų valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas projektą. Jame turi būti nustatyti kiekvienai valstybės biudžeto asignavimų valdytojų programai bendra asignavimų suma, asignavimai išlaidoms (iš jų – darbo užmokesčiui) ir turtui įsigyti. Einamųjų biudžetinių metų asignavimų paskirstymo pagal programas pakeitimo iniciatyva galima. Ją turi Finansų ministerija arba ministerijos. Prireikus keisti biudžeto asignavimų pagal valstybės funkcinę klasifikaciją, tą pačią funkcinę grupę ir ekonominę klasifikaciją paskirtį, valstybės biudžeto asignavimų valdytojai visais atvejais per Valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimų sistemą praneša Finansų ministerijai.

Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (aktuali redakcija nuo 2012 m. spalio 31 d.) taipogi labai svarbus Lietuvos valstybės biudžeto sudarymo teisinis pagrindas. Šio dokumento nuostatų atitiktį valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu esmei toliau šiame darbe ir bus siekiama apžvelgti.

Įdomu tai, jog J. Bivainis ir A. Butkevičius (2002), nagrinėdami Lietuvos nacionalinio biudžeto planavimo praktiką, išdėstė savo vertinimus Lietuvos nacionalinio biudžeto sudarymo teisinio reglamentavimo srityje. Autoriai pastebi, jog Biudžeto sandaros įstatymas (2002 m.) įgyvendina du labai svarbius principus, t.y. perėjimą prie trejų metų biudžeto planavimo ir programinio biudžeto išlaidų skirstymo. Vis dėlto, anot autorių, trejų biudžetinių metų principas turi sąlygiškumo aspektą, kadangi trejų metų biudžeto projektas rengiamas ir teikiamas Seimui, bet Seimas įstatymu tvirtina tik vienerių biudžetinių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius.

Pakankamą pagrindą tam, kad biudžeto išlaidos turėtų būti planuojamos tik pagal programas, autorių įsitikinimų, duoda šios įstatymo (Žin., 2000, Nr. 61-1826) nuostatos:

³ Dokumentas, kuriame pagal ekonominę ar funkcinę klasifikacijas nurodomas pajamų ir asignavimų sumos programai vykdyti (Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas).

- „naudoti skirtus biudžeto asignavimus pagal nustatytą paskirtį vadovaujamos institucijos programoms vykdyti“ (5 str. 1 d. 1 p.);
- “biudžeto asignavimų valdytojams pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų asignavimų panaudojimo teisinis pagrindas yra asignavimų valdytojų patvirtintos šių įstaigų programų sąmatos” (8 str. 3 d.);
- “valstybės biudžeto projektas rengiamas <...> remiantis strateginio planavimo principais“ (17 str. 2 d.);
- “bendra asignavimų suma, jų paskirstymas pagal institucijas Vyriausybės tvirtinamoms programoms įgyvendinti“ (18 str. 2 d. 3 p.);
- “Vyriausybės tvirtinamo valstybės biudžetinių asignavimų paskirstymo pagal programas projektą“ (19 str. 2 p.).

Įdomu tai, kad remiantis dabartine aktualia Biudžeto sandaros įstatymo redakcija ir paskutiniaisiais jos pakeitimais, daugelis iš šių aukščiau išdėstytų nuostatų nėra pakitusios arba pakitusios nereikšmingai. Pažymėtina tai, jog išplėsta 17 str. 2 dalis: vietoje “valstybės biudžeto projektas rengiamas <...> remiantis strateginio planavimo principais“ detalai įtvirtinama, kad “Trejų biudžetinių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos planuojamų rodiklių projektas rengiamas remiantis Vyriausybės programa, Lietuvos konvergencijos programa, Valstybės pažangos strategija (iki šios strategijos įsigaliojimo dienos – Seimo patvirtinta Valstybės ilgalaikės raidos strategija), Nacionalinės pažangos programa, kitais Seimo ir Vyriausybės patvirtintais planavimo dokumentais, šiuo Įstatymu, Fiskalinės drausmės įstatymu, kitais įstatymais ir kitais teisės aktais, šalies vidutinio laikotarpio ekonominės raidos scenarijumi, Europos Sąjungos finansinės paramos strateginiais dokumentais, asignavimų valdytojų strateginiais veiklos planais ir Vyriausybės patvirtintais valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų preliminariais pagrindiniais rodikliais, taip pat valstybės biudžeto asignavimų valdytojų pateiktomis programomis ir programų sąmatų projektais” (straipsnis taikomas rengiant, tvirtinant, vykdant ir atsiskaitant už 2014 metų ir vėlesnių metų valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetus). 18 str. 2 d. 3 p. nebeliko frazės „Vyriausybės tvirtinamoms“. Galima tvirtinti, jog biudžeto išlaidų planavimas pagal programas Biudžeto sandaros įstatymu išlieka įteisintas.

J. Bivainis ir A. Butkevičius (2002) akcentuoja ir tai, jog Biudžeto sandaros įstatymo (2000 m. redakcija) nuostatos nepakankamai nuosekliai ir net dviprasmiškai reglamentuoja programinio principo įgyvendinimą. Autoriai tikisi, kad įstatymo nuostatų netoleruotinas dviprasmiškumas bus ištaisytas. Iš tiesų, keletas Biudžeto sandaros įstatymo nuostatų, dėl kurių tinkamumo programiniam biudžetui reglamentuoti autoriai abejojo, yra pakeistos ir šiuo metu galiojančiame Biudžeto sandaros įstatyme

įtvirtintos kiek kitaip. Ar nuostatų pakeitimas tinkamiau atspindi Lietuvos valstybės biudžeto reglamentavimą kaip programinio biudžeto, sunku pasakyti, nes ir dabartinėje redakcijoje neveniamas skirtingų kategorijų („valstybės funkcijoms atlikti“, „įstatymams įgyvendinti“, „programoms vykdyti“) vartojimas. Nuostatų palyginimas pateikiamas 4 lentelėje:

4 lentelė. Biudžeto sandaros įstatymo nuostatų palyginimas

(Žin., 2000, Nr. 61-1826)	Aktuali redakcija (2012-11-15)
(5 str. 1 d. 1 p.)	
„paskirstyti jiems (asignavimų valdytojams) skirtas biudžeto lėšas pavaldžioms institucijoms jų <i>veiklai</i> bei programoms vykdyti ir <i>uždaviniams</i> įgyvendinti“	„paskirstyti juos (asignavimus) pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams, kuriems galimybė biudžeto lėšas gauti numatyta jų veiklos sritį reglamentuojančiuose įstatymuose arba Vyriausybės nutarimuose, priimtuose vadovaujantis tiesiogiai taikomais Europos Sąjungos teisės aktais ir tarptautinėmis sutartimis, nustatančiais Europos Sąjungos ar atskirų valstybių finansinės paramos, teikiamos Lietuvai, administravimo tvarką, <i>programoms vykdyti</i> “
(14 str. 1 d.)	
„Valstybės biudžeto asignavimai yra naudojami įstatymams įgyvendinti: 1) valstybės funkcijoms vykdyti bei Vyriausybės tvirtinamoms programoms vykdyti;“	„Valstybės biudžeto asignavimai yra naudojami įstatymams įgyvendinti: 1) valstybės funkcijoms atlikti;“

Šaltinis: sudaryta autorės

Teorinėje šio darbo dalyje buvo užsimenama apie programinį biudžetą kaip priemonę pagerinti valdžios darbą suteikiant valstybės tarnautojams (vadybininkams) veikimo diskreciją. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme įtvirtintos tam tikros biudžeto asignavimų valdytojų teisės, iš kurių programinio biudžeto kontekste paminėtina biudžeto asignavimų valdytojų teisė sudarant programų ir programų sąmatų projektus, teikti programų ir jų sąmatų alternatyvas. Programų alternatyvų teikimas ir nagrinėjimas yra vienas iš programinio biudžeto elementų.

Apibendrinant aptartų oficialių dokumentų analizės, kaip tam tikri programinio biudžeto principai yra įtvirtinti Lietuvos dokumentuose, rezultatus, tikslinga pateikti lentelės formatu (žr. 5 lent.). Lentelėje „+“ reiškia, jog atitinkamas programinio biudžeto elementas yra įtvirtintas, „+“ – „-“, jog iš dalies įtvirtintas arba įtvirtintas taip, jog kelia abejonių dėl įtvirtinimo tinkamumo, o „-“, iliustruoja, kad programinio biudžeto principas nėra įtvirtintas.

5 lentelė. Programinio biudžeto principų įtvirtinimas Lietuvos dokumentuose

	BIUDŽETAS PAGAL PROGRAMAS	PROGRAMU ALTERNATYVŲ TEIKIMAS	PERSEKTYVINIS PLANAVIMAS SUSIETAS SU BIUDŽETO IŠLAIDOMIS	SANAUDŲ IR NAUDOS AR PAN. ANALIZĖS TAIKYMAS	VERTINIMO KRITERIJŲ NUSTATYMAS	ORIENTACIJA Į REZULTATYVUMĄ
REZOLIUCIJA DĖL LR BIUDŽETO SANDAROS KONCEPCIJOS (1998)	+	-	+-	-	+-	+-
LR VALSTYBĖS BIUDŽETO PROGRAMINIO FORMAVIMO LAIKINOJI METODIKA (1998)	+	-	+-	-	+	+
LR BIUDŽETO SANDAROS ĮSTATYMAS (AKTUALI REDAKCIJA)	+-	+-	+-	-	+	+
LR VALSTYBĖS BIUDŽETO IR SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ SUDARYMO IR VYKDYMO TAISYKLĖS (AKTUALI REDAKCIJA)	+-	+-	+-	-	-	-
STRATEGINIO PLANAVIMO METODIKA (AKTUALI REDAKCIJA)	+-	-	+-	-	+	+

Šaltinis: sudaryta autorės.

3.2. Lietuvos valstybės programinio biudžeto vertinimas Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės išvadų pagrindu

Lietuvos strateginio planavimo dokumentų ir biudžeto projekto rengimo, svarstymo ir tvirtinimo cikle svarbus vaidmuo tenka Lietuvos Respublikos Seimui. Valstybės biudžeto projekto pateikimo Seimui, valstybės biudžeto projekto svarstymo Seimo komitetuose, pasiūlymų dėl valstybės biudžeto projekto teikimo, valstybės biudžeto tvirtinimo procedūras reglamentuoja Lietuvos Respublikos Seimo statutas (Dvidešimt septintasis skirsnis „Valstybės biudžeto tvirtinimas“). Šio statuto 173 straipsnio 1 dalis taip pat nustato valstybės kontrolieriaus veiklos sritį valstybės biudžeto svarstymo etape. Valstybės kontrolierius Biudžeto ir finansų komitetui, Audito komitetui teikia išvadą (pastabas ir siūlymus) dėl valstybės biudžeto projekto. Išvada yra nagrinėjama ir vertinama Audito komiteto.

Šiame skyriuje, analizuojant Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės atitinkamų metų išvadų dėl valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto turinį, bus siekiama apžvelgti ir apibendrinti programinio valstybės biudžeto diegimo Lietuvoje silpnybes ir tobulinimo kryptis. Tai leis sąlyginai atskleisti Valstybės kontrolės poziciją ir nuomonę dėl Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu.

2002 m. Valstybės kontrolės išvadoje dėl 2003 m. Lietuvos valstybės biudžeto projekto nemažai dėmesio skiriama biudžeto sudarymo situacijos nagrinėjimui. Išvadoje išdėstomi šie probleminiai su 2003

m. valstybės biudžeto projektu susiję aspektai: biudžetas labiau grindžiamas asignavimų valdytojų programomis sudarytomis pagal asignavimų valdytojų poreikius, bet ne tikslus; strateginio planavimo ir programinio biudžeto principais vadovaujama formaliai; stokojama aiškių ir konkrečių planuojamų rezultatų bei priemonių jiems pasiekti; neužtikrinamas informacijos apie programas ir jų vykdymą, ekonomines ir socialines sąlygas gavimas; alternatyvios programos nagrinėjamos retai, nors jų teikimas ir nagrinėjimas numatytas teisės aktuose.

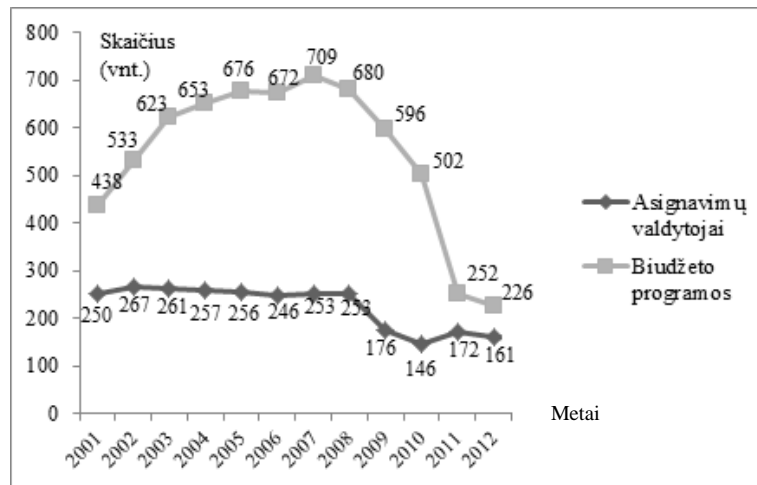
Išvada pabrėžiama, jog „tam, kad programinis biudžetas būtų veiksmingas, reikalingas politinis įsipareigojimas ir stabilumas, kadangi vykdomos programos paprastai yra tęstinės ir neįgyvendinamos per vienerius metus.“ Išvadoje tvirtinama, jog teigiamą įtaką programinio biudžeto rezultatams gali daryti stabilaus vykdomų programų finansavimo užtikrinimas.

Savo išvadoje Valstybės kontrolė taip pat atkreipia dėmesį į asignavimų valdytojų programų uždavinių vertinimo kriterijus, kurie pirmą kartą buvo pateikti kartu su valstybės biudžeto projektu. Išdėstoma Valstybės kontrolės pozicija, jog yra reikalinga tobulinti kriterijus, kadangi jie yra nusistatomi pačių asignavimų valdytojų ir nėra peržiūrimi, juos sudėtinga tarpusavyje palyginti ir jie paprastai orientuojami ne į tikslą, o į išlaidas.

Esminėmis rekomendacijomis 2002 m. išvadoje Valstybės kontrolė nurodo šias:

- įvertinti valstybės programų atitikimą Vyriausybės keliamiems tikslams;
- įvertinti, ar nėra besidubliuojančių programų ir jų vykdytojų;
- skatinti alternatyvių pasiūlymų teikimą;
- aiškiai apibrėžti programų struktūrą (uždavinius, priemones, pasirinkti tinkamus ir kiekybiškai išreiškiamus vertinimo kriterijus).

Valstybės kontrolės išvadoje dėl 2004 metų valstybės biudžeto projekto pažymimas per didelis asignavimų valdytojų, kuriems tvirtinami asignavimai programoms vykdyti, skaičius. Valstybės kontrolės nuomone, tai turi neigiamos įtakos biudžeto planavimo procedūroms, yra apsunkinamas asignavimų valdymas ir didinamos biudžeto kontrolės sąnaudos. Reikėtų pastebėti, kad asignavimų valdytojų skaičiaus problema daugelį metų (2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007) buvo akcentuojama Valstybės kontrolės išvadose. Žemiau pateiktas paveikslas (žr. 6 pav.) atspindi, kaip ilgainiui kito asignavimų valdytojų ir biudžeto programų skaičius – jis ėmė mažėti tik nuo 2008 m.



Pastaba: 2013 metų valstybės biudžeto projekte numatytos 222 programos ir 159 asignavimų valdytojai.

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Finansų ministerijos, Valstybės kontrolės, Vyriausybės informaciją.

6 pav. Asignavimų valdytojų ir biudžeto programų skaičiaus kaita

Išvadoje dėl 2006 metų valstybės biudžeto projekto Valstybės kontrolė pažymi kai kurių valstybės institucijų ir įstaigų asignavimų poreikio skaičiavimais nepagrindimą. Siūloma asignavimus koncentruoti ministerijų lymenyje.

2006 m. išvada, pažymint strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemos trūkumų egzistavimą, rekomenduojama tobulinti biudžeto planavimo ir programų vertinimo procedūras. Valstybės kontrolė savo išvadoje teigia: „Programinio biudžeto rengimas ir įgyvendinimas derinamas su strateginiu planavimu, todėl svarbiausią strateginio planavimo naudą suprantame kaip didesnę orientavimąsi ne į institucijai skiriamus valstybės biudžeto asignavimus, bet į šios institucijos/įstaigos veiklos rezultatus, jų poveikį visuomenei“.

2008 metų valstybės biudžeto projektui Valstybės kontrolė savo išvadoje išdėstė tokius pastebėjimus: nesuformuojami programų vertinimo kriterijai ir neaiškiai nurodoma, kokia nauda bus pasiekta įgyvendinus programas, taip pat asignavimai planuojami ne programoms vykdyti, o viešosioms įstaigoms, neturinčioms viešojo administravimo funkcijas vykdančių įstaigų statuso, finansuoti. Išvadoje taip pat pažymima, kad biudžeto projekto rengimo ir tvirtinimo etapas biudžeto projekto sudarymo procese yra mažiausiai atviras.

Nagrinėjant 2008 m. Valstybės kontrolės išvadą dėl 2009 metų valstybės biudžeto projekto, dėmesį patraukia Valstybės kontrolės išdėstytas vertinimas dėl valstybės biudžeto planavimo procesų. Išvadoje minima tai, kad ministerijos ne visiškai vadovavosi programų skaičiaus optimizavimo gairėmis, kadangi tik iš dalies atsižvelgė į rekomendacijas vadovautis teisinės formos, atskaitingumo, asignavimų dydžio ir autonomiškumo kriterijais. Nurodoma, jog kai kurios programos parengtos ne pagal aiškiai atskirtas

veiklos sritis; programos parengtos pagal lėšų šaltinius; kai kurių programų tikslai ir uždaviniai yra tapatūs; tikslų formuluotės abstrakčios, nusakančios veiklos funkcijas, bet ne planuojamą pasiekti viešąjį interesą atspindintį, apskaičiuojamą ir palyginamą rezultatą.

2009 m. Valstybės kontrolės išvadoje dėl 2010 metų valstybės biudžeto iš esmės kartojamos ankstesnėmis išvadomis pabrėžtos valstybės biudžeto išlaidų planavimo problemos. Be to, pastebima, kad uždaviniams įgyvendinti yra numatytos netinkamos priemonės (pavyzdžiui, priemonės atspindi įstaigos atskirų padalinių funkcijas, bet ne būdus ir veiksmus, kuriais būtų galima pasiekti norimą rezultatą), ne visos įstaigos ir institucijos turi nusistatytas ir patvirtintas vertinimo kriterijų apskaičiavimo metodikas, formules ir kontrolės sistemas.

Išvadoje dėl 2011 metų valstybės biudžeto atkreipiamas dėmesys į išlaidų poreikio planavimą. Akcentuojama, jog nėra atliekami konkretūs paskaičiavimai, planuojamas lėšų poreikis padidinamas ir negrindžiamas analize. Kaip ir ankstesnių metų išvadose, taip ir 2010 m. išvadoje aktualizuojama būtinybė tobulinti silpniausią planavimo grandį – vertinimo kriterijų sudarymą.

2011 m. išvadoje dėl 2012 metų valstybės biudžeto užfiksuojama ydinga, bendrosioms biudžeto sudarymo nuostatomis prieštaraujanti praktika – valstybės biudžeto asignavimų plano padidinimas lėšų suma, kurios asignavimų valdytojas einamaisiais metais naudoti negalės. Taipogi išvadoje pateikiami valstybės institucijų ir įstaigų 2012-2014 metų strateginių veiklos planų (projektų) programų rengimo trūkumai: projektai parengti ne pagal strateginio veiklos plano formą; nenurodomi veiklos prioritetai ir svarbiausi rodikliai; taip pat nenurodomi asignavimai prioritetams įgyvendinti, teisėkūros iniciatyvos ir veiklos efektyvumo didinimo kryptys; vertinimo kriterijai nėra formuluojami hierarchiniu principu.

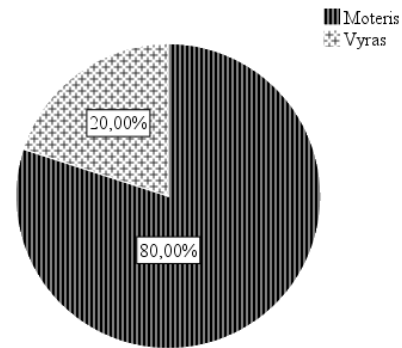
Aktualiausioje ir naujausioje 2012 m. Valstybės kontrolės išvadoje dėl 2013 metų valstybės biudžeto reikšmingų pastabų asignavimų 2013 metams planavimo kontekste Valstybės kontrolė nepažymi, tačiau atkreipia dėmesį į nustatytus atvejus, kai asignavimai suplanuoti nenurodant jų paskirties. Ypač akcentuojamas lėšų planavimas kitų subjektų finansavimui nesilaikant įstatymo, kai asignavimų valdytojai asignavimus kitiems subjektams planuoja ne pagal visus išlaidų ekonominės klasifikacijos straipsnius. Atskirų pastabų, priešingai nei ankstesnėse Valstybės kontrolės išvadose, 2013 m. išvadoje nepateikiama strateginio planavimo situacijai.

3.3. Apklausoje „Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu būklės vertinimas asignavimus gaunančių valstybės institucijų ir įstaigų darbuotojų požiūriu“ rezultatu analizė

Pirmaisiais keturiais anketos klausimais buvo siekiama nustatyti tyrime dalyvaujančių respondentų demografines charakteristikas (lytis, amžius) bei darbo vietą ir užimamas pareigas. Iš dažnių lentelės (žr. 6 lent.) ir skritulinės diagramos (žr. 7 pav.) matyti, jog anketinėje apklausoje dalyvavusių respondentų didžiąją dalį sudaro moterys (80%). Vyrų, dalyvavusių tyrime, dalis – 20%.

6 lentelė. Respondentų lyties pasiskirstymas

	Dažnis	Dažnis (%)	Galiojančių reikšmių dažnis (%)	Sukauptasis dažnis (%)
Moteris	40	80,0	80,0	80,0
Vyras	10	20,0	20,0	100,0
Iš viso:	50	100,0	100,0	

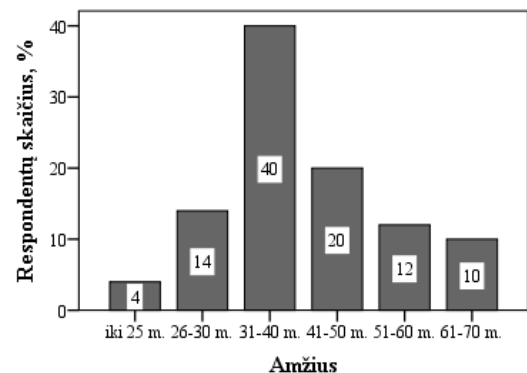


7 pav. Respondentų lyties pasiskirstymas

Respondentų amžiaus pasiskirstymas iliustruojamas 7 lentele ir 8 paveikslu. Akivaizdu, jog daugiausiai respondentų yra 31-40 m. amžiaus kategorijoje (40%), o mažiausiai - iki 25 m. (4%). Kitos amžiaus grupės išsidėsto taip: 10% respondentų yra 61-70 m., 12% - 51-60 m., 14% - 26-30 m. ir 20% - 41-50 m.

7 lentelė. Respondentų amžiaus pasiskirstymas

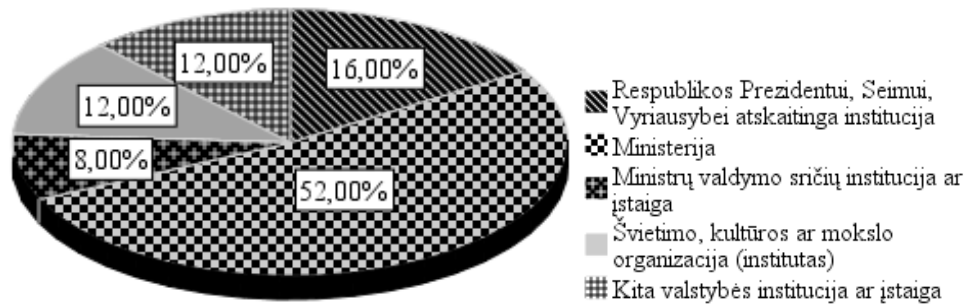
	Dažnis	Dažnis (%)	Galiojančių reikšmių dažnis (%)	Sukauptasis dažnis (%)
iki 25 m.	2	4,0	4,0	4,0
61-70 m.	5	10,0	10,0	14,0
51-60 m.	6	12,0	12,0	26,0
26-30 m.	7	14,0	14,0	40,0
41-50 m.	10	20,0	20,0	60,0
31-40 m.	20	40,0	40,0	100,0
Iš viso:	50	100,0	100,0	



8 pav. Respondentų amžiaus pasiskirstymas

Respondentai, į klausimą apie jų darbo vietą galėjo pasirinkti atsakymą iš penkių nominaliųjų kintamųjų. Darbo vietos pasiskirstymo pagal respondentus dažnių lentelė (žr. 8 lent.) ir skritulinė diagrama

(žr. 9 pav.) parodo, kad 52% respondentai savo atsakymu pažymėjo „Ministerija“. 16% apklausoje dalyvavusiųjų dirba Respublikos Prezidentui, Seimui, Vyriausybei atskaitingoje institucijoje. Po vienodai, 12% respondentų, dalyvavusių apklausoje, dirba švietimo, kultūros ar mokslo organizacijoje (institute), kitoje valstybės institucijoje ar įstaigoje. Mažiausia dalis (8%) respondentų savo darbo vieta nurodė ministro valdymo sričių instituciją ar įstaigą.



9 pav. Respondentų pasiskirstymas pagal darbo vietą

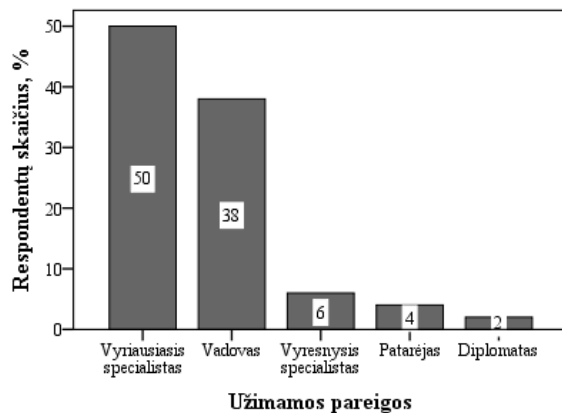
8 lentelė. Respondentų pasiskirstymas pagal darbo vietą

	Dažnis	Dažnis (%)	Galiojančių reikšmių dažnis (%)	Sukauptasis dažnis (%)
Kita valstybės institucija ar įstaiga	6	12,0	12,0	12,0
Ministerija	26	52,0	52,0	64,0
Ministrų valdymo sričių institucija ar įstaiga	4	8,0	8,0	72,0
Respublikos Prezidentui, Seimui, Vyriausybei atskaitinga institucija	8	16,0	16,0	88,0
Švietimo, kultūros ar mokslo organizacija (institutas)	6	12,0	12,0	100,0
Iš viso:	50	100,0	100,0	

Ketvirtasis tyrimasis požymis yra „Užimamos pareigos“. Respondentų atsakymų pasiskirstymas atsispindi dažnių lentelėje (žr. 9 lent.) bei diagramoje (žr. 10 pav.) ir yra toks: 50% respondentų dirba vyriausiais specialistais, 38% apklausoje dalyvavusiųjų užima vadovo pareigas. Tiesa, atsakant į klausimą respondantai galėjo pasirinkti atsakymą „Kita“ ir įrašyti savo užimamas pareigas. Tarp atsakymų „Kita“ užfiksuotos tokios įrašytos pareigybės: „vedėjo pavaduotoja“, „vadovo pavaduotojas“, „skyriaus vedėja“, „skyriaus vedėjas“, „pavaduotojas“. Šios užimamos pareigos, duomenis tvarkant SPSS programa, priskirtos kintamajam „vadovas“. 4% respondentų yra patarėjai ir 2%, t.y. 1 respondentas įrašė diplomato pareigas.

9 lentelė. Respondentų užimamų pareigų pasiskirstymas

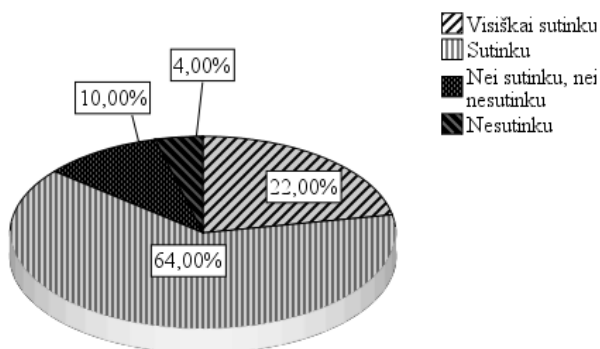
	Dažnis	Dažnis (%)	Galiojančių reikšmių dažnis	Sukauptasis dažnis (%)
Diplomatas	1	2,0	2,0	2,0
Patarėjas	2	4,0	4,0	6,0
Vadovas	19	38,0	38,0	44,0
Vyresnysis specialistas	3	6,0	6,0	50,0
Vyriausiasis specialistas	25	50,0	50,0	100,0
Iš viso:	50	100,0	100,0	



10 pav. Respondentų užimamų pareigų pasiskirstymas

Penktuoju anketos klausimu, pateikiant ranginius atsakymų variantus, respondentų buvo prašoma išreikšti nuomonę dėl Lietuvos valstybės biudžeto rengimo ir tvirtinimo programinio biudžeto principais. 10 lentelė ir 11 paveikslas iliustruoja, jog 86% respondentų sutinka arba visiškai sutinka, kad Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra rengiamas ir tvirtinamas formos požiūriu. „Formos požiūriu“ reiškia, jog valstybės biudžetą reglamentuojantys teisės aktai įtvirtina programinį biudžetą; valstybės biudžeto rengimo procesuose formaliai laikomasi programinio biudžeto metodo; biudžeto dokumentai atspindi programinio biudžeto formalumus. Akivaizdu, jog visiškai sutinkančiųjų (22% respondentų) su teiginiu yra beveik trečdaliu mažiau negu tiesiog sutinkančiųjų (64% respondentų). Su tokiu teiginiu nesutinka 4% respondentų, o neturi nuomonės arba nežino atsakymo („Nei sutinku, nei nesutinku“) 10% respondentų. Nei vienas respondentas nepasirinko atsakymo „Visiškai nesutinku“.

10 lentelė. Respondentų nuomonių pasiskirstymas vertinant teiginį „Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra rengiamas ir tvirtinamas formos požiūriu“

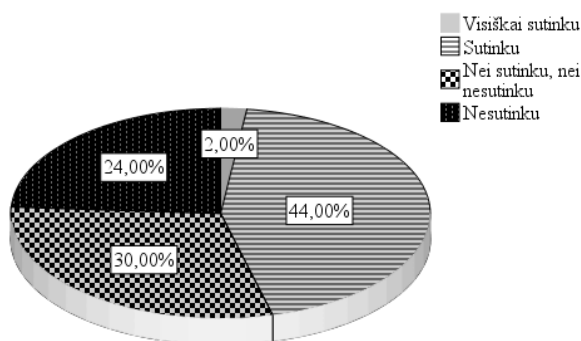


11 pav. Respondentų nuomonių pasiskirstymas vertinant teiginį „Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra rengiamas ir tvirtinamas formos požiūriu“

	Dažnis	Dažnis (%)	Galiojančių reikšmių dažnis (%)	Sukauptasis dažnis (%)
Nei sutinku, nei nesutinku	5	10,0	10,0	10,0
Nesutinku	2	4,0	4,0	14,0
Sutinku	32	64,0	64,0	78,0
Visiškai sutinku	11	22,0	22,0	100,0
Iš viso:	50	100,0	100,0	

Respondentų nuomonės dėl teiginio “Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra rengiamas ir tvirtinamas turinio (esmės) požiūriu (realiai orientuojamasi į rezultatus)” pasiskirstė gerokai kitaip nei aukščiau aptartas programinio biudžeto rengimas formos atžvilgiu. Kaip jau pastebėta, respondentai linkę sutikti, jog Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra sudaromas ir tvirtinamas formos požiūriu. Vis dėlto, iš 12 paveikslo ir 11 lentelės matyti, kad tik 2% iš apklausoje dalyvavusių respondentų visiškai sutinka, jog sudarant Lietuvos valstybės biudžetą yra laikomasi turinio (esmės) požiūriu ir orientuojamasi į rezultatus. 24% respondentų nesutinka, kad Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra sudaromas turinio (esmės) požiūriu, 30% - nei sutinka, nei nesutinka. 44 % respondentų su teiginiu sutinka.

11 lentelė. Respondentų nuomonių pasiskirstymas vertinant teiginį “Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra rengiamas ir tvirtinamas turinio (esmės) požiūriu”



	Dažnis	Dažnis (%)	Galiojančių reikšmių dažnis (%)	Sukauptasis dažnis (%)
Nei sutinku, nei nesutinku	15	30,0	30,0	30,0
Nesutinku	12	24,0	24,0	54,0
Sutinku	22	44,0	44,0	98,0
Visiškai sutinku	1	2,0	2,0	100,0
Iš viso:	50	100,0	100,0	

12 pav. Respondentų nuomonių pasiskirstymas vertinant teiginį “Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra rengiamas ir tvirtinamas turinio (esmės) požiūriu”

Toliau įdomu panagrinėti, kurias pareigas užimantys respondentai yra linkę sutikti/nesutikti, visiškai sutikti/visiškai nesutikti arba nei sutikti, nei nesutikti, kad Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra sudaromas ir tvirtinamas turinio (esmės) požiūriu (žr. 12 lent.). Akivaizdu, kad su teiginiu daugiausiai sutinka respondentai, užimantys vyriausiojo specialisto pareigas (15). Įdomi situacija su respondентаis vadovais. Iš 19 apklausoje dalyvavusių vadovų 7 vadovai su teiginiu nei sutinka, nei nesutinka, 5 vadovai – nesutinka, 6 vadovai – sutinka, 1 vadovas – visiškai sutinka.

12 lentelė. “Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra rengiamas ir tvirtinamas turinio (esmės) požiūriu” * Respondentų užimamos pareigos

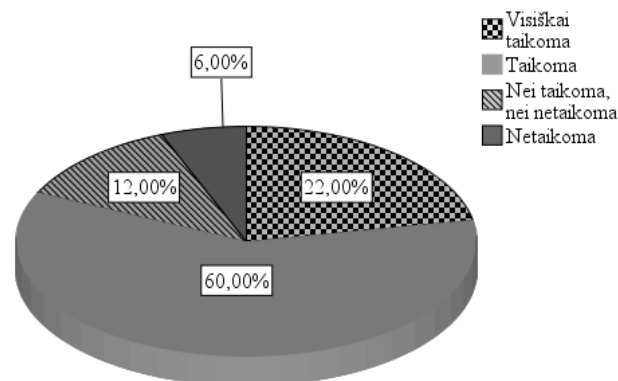
		TURINIO (ESMĖS) POŽIŪRIU				Iš viso
		Nei sutinku, nei nesutinku	Nesutinku	Sutinku	Visiškai sutinku	
UŽIMAMOS PAREIGOS	Diplomatas	0	1	0	0	1
	Patarėjas	2	0	0	0	2
	Vadovas	7	5	6	1	19
	Vyresnysis specialistas	1	1	1	0	3
	Vyriausiasis specialistas	5	5	15	0	25
Iš viso:		15	12	22	1	50

Šeštuojų internetinės apklausos klausimu siekta išsiaiškinti programinio biudžeto elementų taikymo Lietuvoje praktiką. Respondentams buvo pateikti aštuoni programinio biudžeto elementai, ypatybės, kurių kiekvieną respondentai turėjo įvertinti ranginio tipo skalėje (nuo „visiškai taikoma“ iki „visiškai netaikoma“).

Požymio „Strateginis veiklos planavimas susietas su biudžeto sudarymo procesu“ taikymo Lietuvos valstybės programinio biudžeto kontekste vertinimas tarp respondentų pasiskirstė taip (žr. 13 lent. ir 13 pav.): dauguma respondentų (60%) sutinka („Taikoma“), kad biudžeto sudarymas yra susietas su strateginiu veiklos planavimu ir tik 6% respondentų savo atsakymu pasirinko „Netaikoma“. Nedidelė respondentų dalis (12%) vertina, jog nagrinėjamas programinio biudžeto elementas yra nei taikomas, nei netaikomas Lietuvoje, o 22% respondentų savo atsakymu nurodė „visiškai taikoma“.

13 lentelė. PB elemento “Strateginis veiklos planavimas susietas su biudžeto sudarymo procesu” taikymo Lietuvoje vertinimas

	Dažnis	Dažnis (%)	Galiojančių reikšmių dažnis (%)	Sukauptasis dažnis (%)
Nei taikoma, nei netaikoma	6	12,0	12,0	12,0
Netaikoma	3	6,0	6,0	18,0
Taikoma	30	60,0	60,0	78,0
Visiškai Taikoma	11	22,0	22,0	100,0
Iš viso:	50	100,0	100,0	



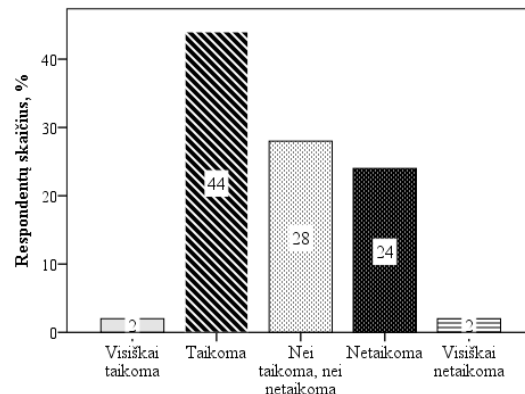
13 pav. PB elemento “Strateginis veiklos planavimas susietas su biudžeto sudarymo procesu” taikymo Lietuvoje vertinimas

Tai, kad kitas programinio biudžeto elementas „Orientuojamasi į viešųjų paslaugų ir prekių tiekimo rezultatyvumą“ Lietuvoje yra taikomas atsakė 44% respondentų. 24% respondentų vertina kaip netaikomą elementą (žr. 14 lent. Ir 14 pav.). Dar 28% respondentų savo atsakymu pasirinko „Nei taikoma, nei

netaikoma“. Pastebėtina, jog didesnė respondentų dalis (22%) pasirinko atsakymą „Visiškai taikoma“ vertinant strateginio planavimo susiejimo su biudžeto sudarymo procesu elementą. O štai kaip visiškai taikomą požymį „Orientuojamasi į viešųjų paslaugų ir prekių tiekimo rezultatyvumą“ tenurodė 2% respondentų.

14 lentelė. PB elemento “Orientuojamasi į viešųjų paslaugų ir prekių tiekimo rezultatyvumą” taikymo Lietuvoje vertinimas

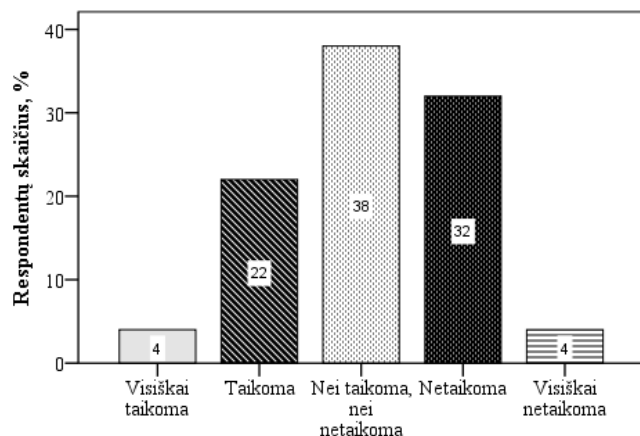
	Dažnis	Dažnis (%)	Galiojančių reikšmių dažnis (%)	Sukauptasis dažnis (%)
Nei taikoma, nei netaikoma	14	28,0	28,0	28,0
Netaikoma	12	24,0	24,0	52,0
Taikoma	22	44,0	44,0	96,0
Visiškai netaikoma	1	2,0	2,0	98,0
Visiškai taikoma	1	2,0	2,0	100,0
Iš viso:	50	100,0	100,0	



14 pav. PB elemento “Orientuojamasi į viešųjų paslaugų ir prekių tiekimo rezultatyvumą” taikymo Lietuvoje vertinimas

Analizuojant programinio biudžeto elemento “Tikslams pasiekti pasiūlomos kelios programų alternatyvos” taikymo Lietuvoje vertinimą (žr. 15 lent. ir 15 pav.), tenka pastebėti, jog 32% respondentų mano, jog šis elementas Lietuvoje nėra taikomas. 22% respondentų tiki, kad taikomas. Daugiausiai, 38% respondentų, į šį klausimą, ko gero, buvo sunku atsakyti, todėl jie savo atsakymu pasirinko „Nei taikoma, nei netaikoma“.

15 lentelė. PB elemento “Tikslams pasiekti pasiūlomos kelios programų alternatyvos” taikymo Lietuvoje vertinimas



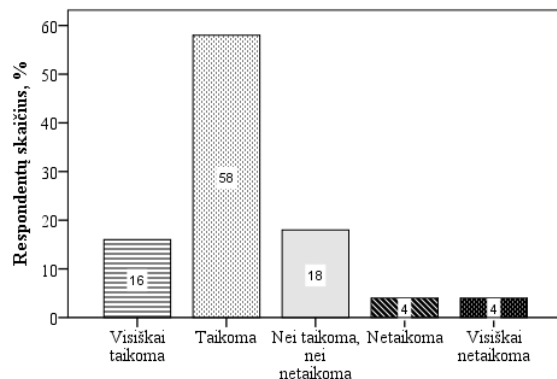
15 pav. PB elemento “Tikslams pasiekti pasiūlomos kelios programų alternatyvos” taikymo Lietuvoje vertinimas

	Dažnis	Dažnis (%)	Galiojančių reikšmių dažnis (%)	Sukauptasis dažnis (%)
Nei taikoma, nei netaikoma	19	38,0	38,0	38,0
Netaikoma	16	32,0	32,0	70,0
Taikoma	11	22,0	22,0	92,0
Visiškai netaikoma	2	4,0	4,0	96,0
Visiškai taikoma	2	4,0	4,0	100,0
Iš viso:	50	100,0	100,0	

Vieną iš ryškesnių respondentų atsakymų tendencijų įvertinant programinio biudžeto elementų taikymą Lietuvos atveju galima fiksuoti analizuojant elemento „Vyrauja ilgalaikės biudžeto programos“ taikymo vertinime (žr. 16 lent. ir 16 pav.). Net 74% respondentų mano, kad pastarasis elementas yra taikomas (pasirinkti atsakymai „Visiškai taikoma“ ir „Taikoma“).

16 lentelė. PB elemento „Vyrauja ilgalaikės biudžeto programos“ taikymo Lietuvoje vertinimas

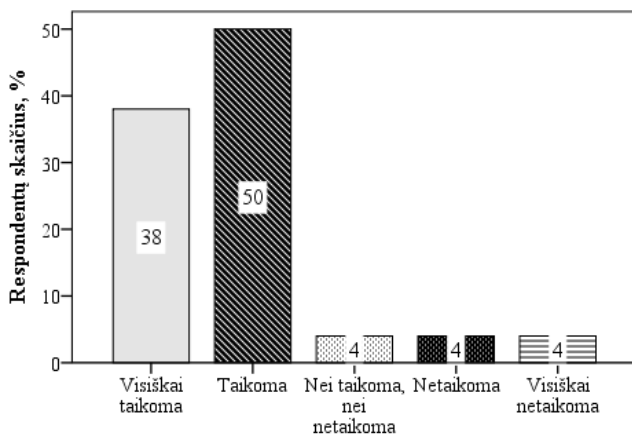
	Dažnis	Dažnis (%)	Galiojančių reikšmių dažnis (%)	Sukauptasis dažnis (%)
Nei taikoma, nei netaikoma	9	18,0	18,0	18,0
Netaikoma	2	4,0	4,0	22,0
Taikoma	29	58,0	58,0	80,0
Visiškai netaikoma	2	4,0	4,0	84,0
Visiškai taikoma	8	16,0	16,0	100,0
Iš viso:	50	100,0	100,0	



16 pav. PB elemento „Vyrauja ilgalaikės biudžeto programos“ taikymo Lietuvoje vertinimas

Palankiai respondentai įvertino ir elemento „Programose nustatomi vertinimo kriterijai“ taikymą. Respondentų atsakymų pasiskirstymas toks (žr. 17 pav. ir 17 lentelę): 38% respondentų programose nustatomų vertinimo kriterijų elementą mano esantį visiškai taikomą Lietuvoje, 50% respondentų pasirinko atsakymą „Taikoma“ ir tik po 8% respondentų vertina, kad šis programinio biudžeto elementas yra netaikomas (pasirinkti atsakymai „Nei taikoma, nei netaikoma“ ir „Visiškai netaikoma“). Kad elementas „Programose nustatomi vertinimo kriterijai“ yra nei taikomas, nei netaikomas Lietuvoje, mano 4% apklaustųjų.

17 lentelė. PB elemento „Programose nustatomi vertinimo kriterijai“ taikymo Lietuvoje vertinimas



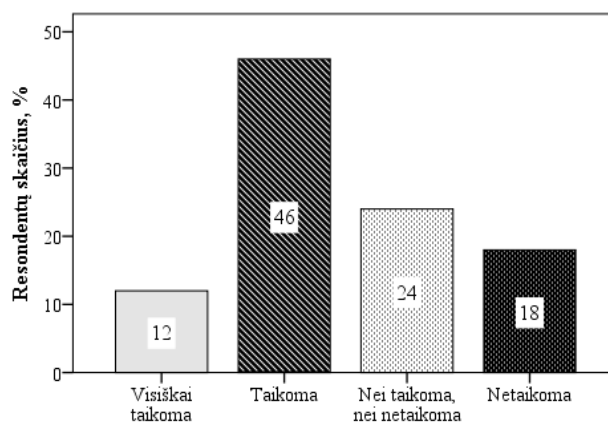
17 pav. PB elemento „Programose nustatomi vertinimo kriterijai“ taikymo Lietuvoje vertinimas

	Dažnis	Dažnis (%)	Galiojančių reikšmių dažnis (%)	Sukauptasis dažnis (%)
Nei taikoma, nei netaikoma	2	4,0	4,0	4,0
Netaikoma	2	4,0	4,0	8,0
Taikoma	25	50,0	50,0	58,0
Visiškai netaikoma	2	4,0	4,0	62,0
Visiškai Taikoma	19	38,0	38,0	100,0
Iš viso:	50	100,0	100,0	

Į anketoje pateiktų respondentams vertinti programinio biudžeto elementų sąrašą įtrauktas elementas „Veikia informacinės sistemos, pritaikytos biudžeto sudarymo procesų poreikiams“. 18% anketinėje apklausoje dalyvavusiųjų (žr. 18 lent. ir 18 pav.) mano, kad Lietuvoje neveikia informacinės sistemos, pritaikytos biudžeto sudarymo procesams (pasirinktas atsakymas „Netaikoma“). Tiesa, atsakymas „Visiškai netaikoma“ nebuvo pasirinktas nei vieno respondento. Kad minimas programinio biudžeto elementas yra visiškai taikomas arba taikomas galvoja 58% respondentų.

18 lentelė. PB elemento „Veikia informacinės sistemos, pritaikytos biudžeto sudarymo procesų poreikiams“ taikymo Lietuvoje vertinimas

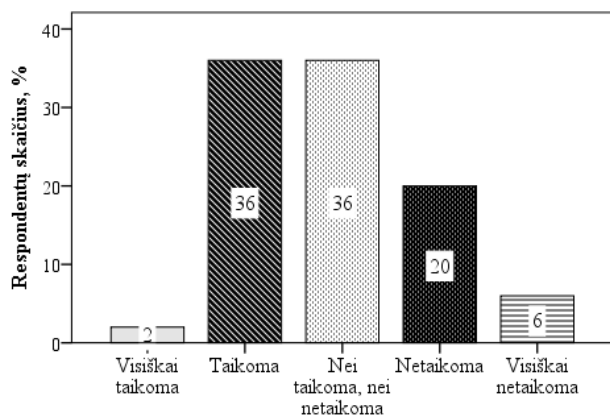
	Dažnis	Dažnis (%)	Galiojančių reikšmių dažnis (%)	Sukauptasis dažnis (%)
Nei taikoma, nei netaikoma	12	24,0	24,0	24,0
Netaikoma	9	18,0	18,0	42,0
Taikoma	23	46,0	46,0	88,0
Visiškai taikoma	6	12,0	12,0	100,0
Iš viso:	50	100,0	100,0	



18 pav. PB elemento „Veikia informacinės sistemos, pritaikytos biudžeto sudarymo procesų poreikiams“ taikymo Lietuvoje vertinimas

Lietuvoje kaip netaikomą elementą, susumuojant respondentų pasirinktus atsakymus „Netaikoma“ ir „Visiškai netaikoma“, iš apklausoje dalyvavusiųjų respondentų 26% respondentų įvertino elementą „Biudžetinių sprendimų priėmimo procese pasitelkiamos sąnaudų ir naudos, sąnaudų efektyvumo, sistemų analizės, prognozavimas, įvertinami rizikos ir laiko aspektai“. 36% respondentų požiūriu šis elementas nei taikomas, nei netaikomas. Lygiai tiek pat procentų respondentų visgi galvoja, kad analizių pasitelkimas yra taikomas (žr. 19 lent. ir 19 pav.).

19 lentelė. PB elemento “Biudžetinių sprendimų priėmimo procese pasitelkiamos sąnaudų ir naudos, sąnaudų efektyvumo, sistemų analizės, prognozavimas, įvertinami rizikos ir laiko aspektai” taikymo Lietuvoje vertinimas

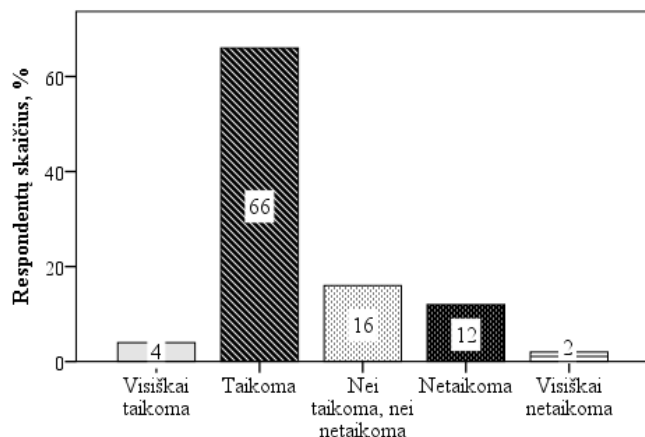


	Dažnis	Dažnis (%)	Galiojančių reikšmių dažnis (%)	Sukauptasis dažnis (%)
Nei taikoma, nei netaikoma	18	36,0	36,0	36,0
Netaikoma	10	20,0	20,0	56,0
Taikoma	18	36,0	36,0	92,0
Visiškai netaikoma	3	6,0	6,0	98,0
Visiškai taikoma	1	2,0	2,0	100,0
Iš viso:	50	100,0	100,0	

19 pav. PB elemento “Biudžetinių sprendimų priėmimo procese pasitelkiamos sąnaudų ir naudos, sąnaudų efektyvumo, sistemų analizės, prognozavimas, įvertinami rizikos ir laiko aspektai” taikymo Lietuvoje vertinimas

Kaip respondantai vertina programinio biudžeto elemento “Atsižvelgiama į ankstesniais metais pasiektus programų rezultatus” taikymą Lietuvoje, iliustruoja 20 lentelė ir 20 paveikslas. Tai dar vienas elementas, kurį didžioji dalis (66%) respondentų vertina kaip taikomą Lietuvoje. Atsakymus „Visiškai netaikoma“ ir „Netaikoma“ pasirinko 16% respondentų.

20 lentelė. PB elemento “Atsižvelgiama į ankstesniais metais pasiektų programų rezultatus” taikymo Lietuvoje vertinimas



	Dažnis	Dažnis (%)	Galiojančių reikšmių dažnis (%)	Sukauptasis dažnis (%)
Nei taikoma, nei netaikoma	8	16,0	16,0	16,0
Netaikoma	6	12,0	12,0	28,0
Taikoma	33	66,0	66,0	94,0
Visiškai netaikoma	1	2,0	2,0	96,0
Visiškai taikoma	2	4,0	4,0	100,0
Total	50	100,0	100,0	

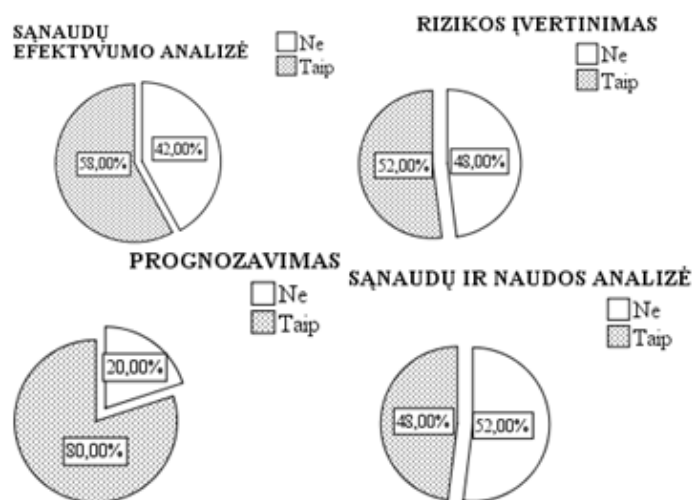
20 pav. PB elemento “Atsižvelgiama į ankstesniais metais pasiektų programų rezultatus” taikymo Lietuvoje vertinimas

Apibendrinant programinio biudžeto elementų taikymo Lietuvoje vertinimą valstybės institucijų ir įstaigų darbuotojų požiūriu, svarbu atkreipti dėmesį, kad kai kurių elementų (pavyzdžiui, „Orientuojamasi

į viešųjų paslaugų ir prekių tiekimo rezultatyvumą“, „Tikslams pasiekti pasiūlomos kelios programų alternatyvos“, „Veikia informacinės sistemos, pritaikytos biudžeto sudarymo procesų poreikiams“, „Biudžetinių sprendimų priėmimo procese pasitelkiamos sąnaudų ir naudos, sąnaudų efektyvumo, sistemų analizės, prognozavimas, įvertinami rizikos ir laiko aspektai“) taikymą respondentams buvo pakankamai sudėtinga įvertinti. Vertindami šių elementų taikymą atitinkamai nuo 24% iki 38% respondentų pasirinko atsakymą „Nei taikoma, nei netaikoma“.

Lietuvoje labiausiai taikomais programinio biudžeto elementais (sumuojant atsakymų variantus „Visiškai taikoma“ ir „Taikoma“) galima įvardinti vertinimo kriterijų programose nustatymą (88% respondentų), strateginio veiklos planavimo susiejimą su biudžeto sudarymu (82% respondentų), ilgalaikių programų vyravimą (74% respondentų). Priešingai, iš respondentų atsakymų rezultatų akivaizdu, jog Lietuvoje netaikomas (susumuoti atsakymai „Visiškai netaikoma“ arba „Netaikoma“) elementas „Tikslams pasiekti pasiūlomos kelios programų alternatyvos“.

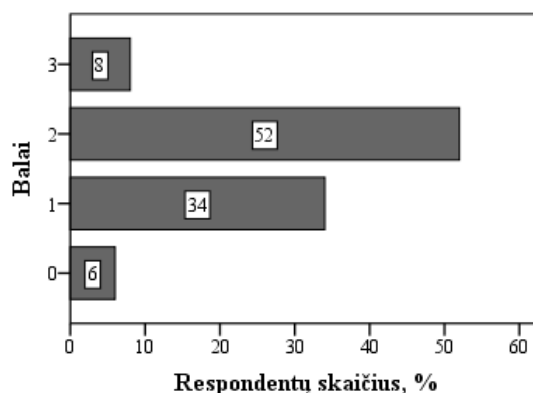
Septintuoju klausimu respondentų buvo prašoma atsakyti, ar jiems žinomi atvejai, kuomet biudžeto sudarymo procese institucijoje ar įstaigoje, kurioje jie dirba, yra atlikta(-as) ir panaudota(-as) sąnaudų ir naudos analizė, sąnaudų efektyvumo analizė, prognozavimas, rizikos įvertinimas. 21 paveikslas iliustruoja, jog atsakymai „Taip“ ir „Ne“, respondentams atsakant, ar jiems žinomi rizikos įvertinimo, sąnaudų ir naudos analizės atlikimo ir panaudojimo atvejai, pasiskirstė daugmaž vienodai. Tuo tarpu vertinant žinojimo apie prognozavimą ir jo rezultatų panaudojimą matyti, kad didžiajai daliai (80 %) respondentų yra žinomi prognozavimo atvejai.



21 pav. Atvejų apie analizių, prognozavimo ir rizikos įvertinimo atlikimą ir panaudojimą biudžeto sudarymo procese valstybės institucijose ir įstaigose žinojimas

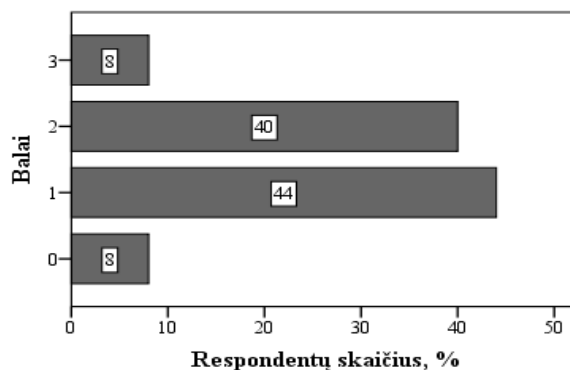
Aštuntuoju anketos klausimu apklausoje dalyvaujančiųjų buvo prašoma įvertinti programinio biudžeto privalumų pasireiškimą Lietuvos praktikoje pagal 0-3 balų skalę, kai „0“ žymi, jog privalumas visai nepasireiškia, o „3“ – labai pasireiškia.

Respondentų vertinimu, privalumas „Daugiau racionalumo, didesnis sprendimų pagrįstumas“ Lietuvos programinio valstybės biudžeto praktikoje pasireiškia. Taip mano 52% apklaustųjų (žr. 23 pav.), tačiau vertinančių, kad šis privalumas labai pasireiškia tėra 8%.



22 pav. PB privalumo „Daugiau racionalumo, didesnis sprendimų pagrįstumas“ pasireiškimo Lietuvoje vertinimas

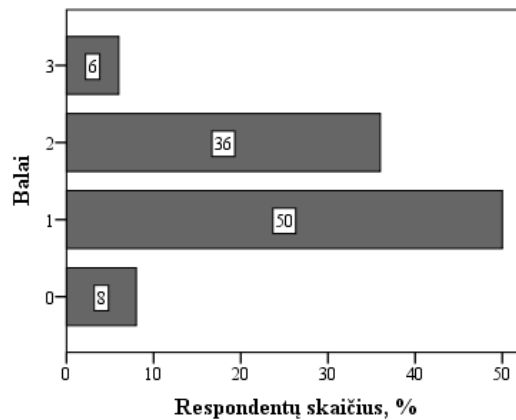
Kiek kitaip respondentų balai pasiskirstė vertinant programinio biudžeto privalumo „Skaidrumas ir atitikimas demokratinėms nuostatoms“ pasireiškimą Lietuvos atveju (žr. 23 pav.). Kad privalumas labai pasireiškia ir vėl galvoja tik 8% respondentų. Tai pat 8% apklaustųjų vertina, jog šis privalumas visai nepasireiškia. 1 balu (šiek tiek pasireiškia) privalumo pasireiškimą Lietuvoje vertina didžioji dalis (44%) apklausoje dalyvavusiųjų.



23 pav. PB privalumo „Skaidrumas ir atitikimas demokratinėms nuostatoms“ pasireiškimo Lietuvoje vertinimas

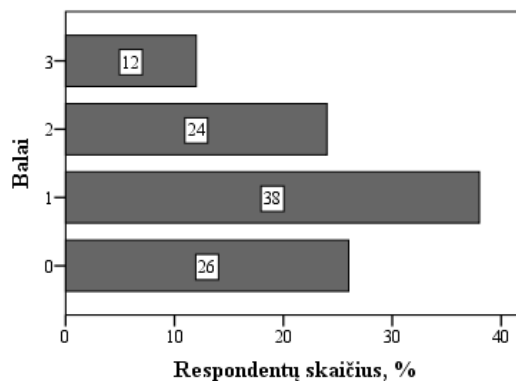
Programinio biudžeto privalumą „Pragmatiškumas (orientacija į rezultatus)“ 50% respondentų, skirdami 1 balą, įvertino kaip šiek tiek pasireiškiantį Lietuvos programinio biudžeto praktikoje, tačiau

manančiųjų, kad šis privalumas labai pasireiškia – tik 6%, o sutinkančių, kad pasireiškia (2 balai) – 36% (žr. 24 pav.).



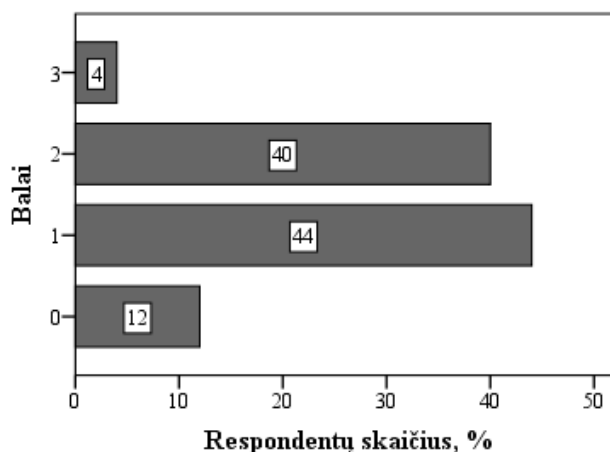
24 pav. **PB privalumo “Pragmatiškumas (orientacija į rezultatus)” pasireiškimo Lietuvoje vertinimas**

26% respondentų vertinimu, programinio biudžeto privalumas “Konkurencija” tarp programų” Lietuvoje visai nepasireiškia, tačiau pastebėtina, kad manančiųjų, jog pastarasis privalumas labai pasireiškia yra šiek tiek daugiau gretinant su aukčiau aptartų privalumų pasireiškimo Lietuvoje vertinimu (žr. 25 pav.). Visgi, reiktų atkreipti dėmesį, jog tai privalumas, kurio nepasireiškimą Lietuvoje įvertino daugiausiai respondentų.



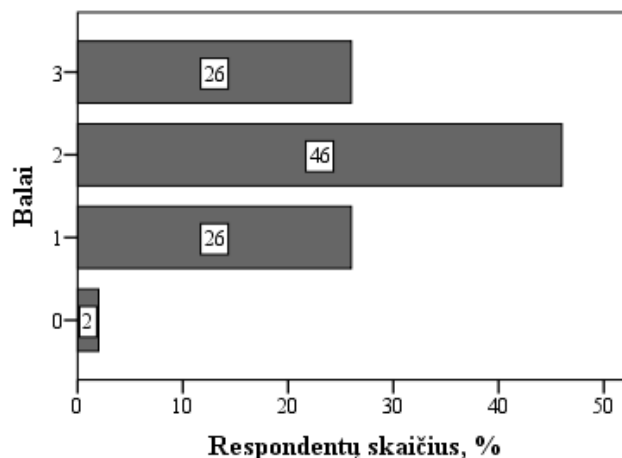
25 pav. **PB privalumo “Konkurencija” tarp programų” pasireiškimo Lietuvoje vertinimas**

Respondentai nėra linkę vertinti, jog programinio valstybės biudžeto privalumas “Kryptingo ir rezultatyvaus valstybės institucijų ir įstaigų darbo užtikrinimas” labai atspindi Lietuvos biudžeto praktikoje. Pasak 12% respondentų, šis privalumas visai nepasireiškia, o kad labai pasireiškia tiki tik 4% respondentų. Respondentų vertinimus šio privalumo atžvilgiu iliustruoja 26 paveiklas.



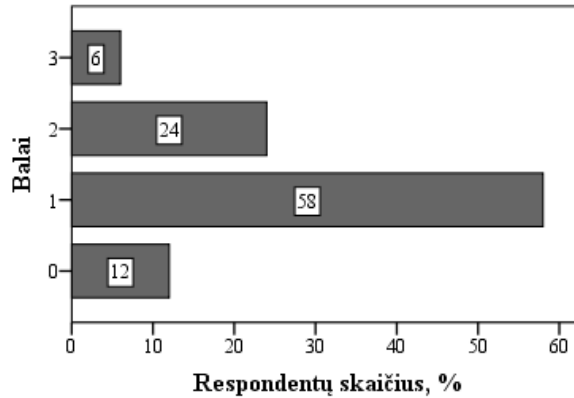
26 pav. Privalumo “Kryptingo ir rezultatyvaus valstybės institucijų ir įstaigų darbo užtikrinimas” pasireiškimo Lietuvoje vertinimas

Ko gero, mažiausiai abejonių dėl atsispindėjimo Lietuvos praktikoje kelia privalumas “Strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo dokumentų susiejimas”, kadangi 26% respondentų įvertino, jog šis privalumas labai pasireiškia, o 46% apklausoje dalyvavusiųjų, skyrė du balus ir mano, jog privalumas pasireiškia. Tuo tarpu, tik 2% respondentų yra įsitikinę, jog nagrinėjamas privalumas Lietuvos programinio biudžeto praktikoje visai nepasireiškia (žr. 27 pav.).



27 pav. PB privalumo “Strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo dokumentų susiejimas” pasireiškimo Lietuvoje vertinimas

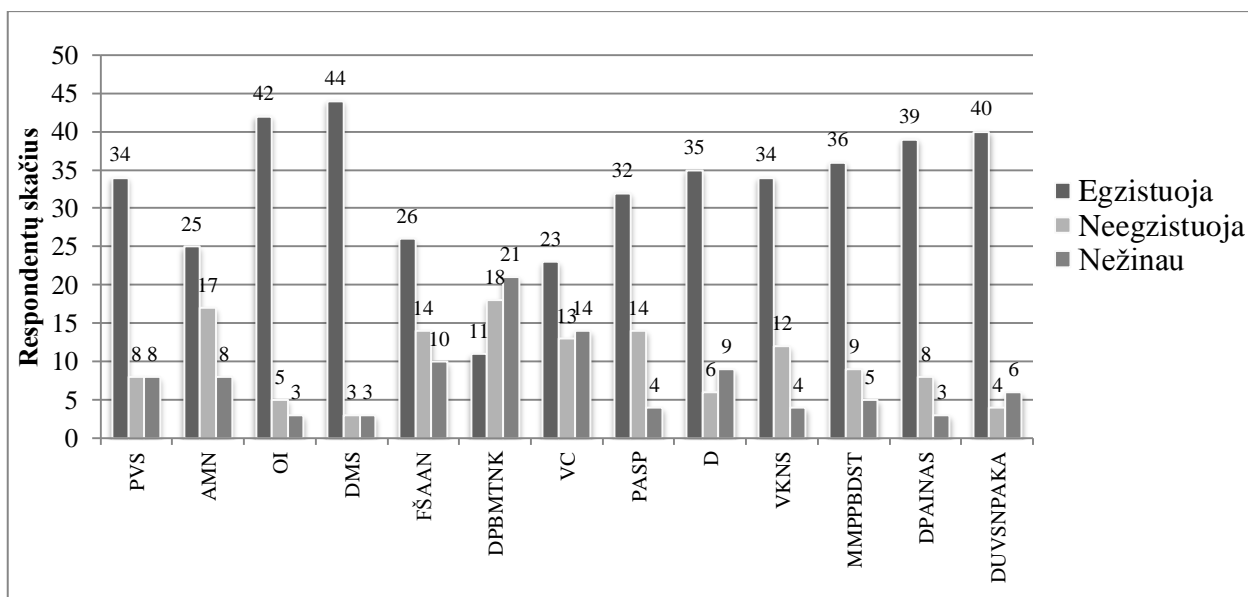
Paskutinio įvertinti pateikto programinio biudžeto privalumo “Valstybės institucijų ir įstaigų politinės kultūros stiprinimas” pasireiškimą Lietuvos atveju respondentai taipogi vertina atsargiai. Daugiau nei pusė (58 %) respondentų laikosi pozicijos, jog šis privalumas tik iš dalies pasireiškia (žr. 28 pav.). Kad privalumas visai nepasireiškia, galvoja 12% respondentų, o kad labai pasireiškia – 6% respondentų.



28 pav. PB privalumo „Valstybės institucijų ir įstaigų politinės kultūros stiprinimas” pasireiškimo Lietuvoje vertinimas

Iš aukščiau aptarto respondentų vertinimo programinio biudžeto privalumų pasireiškimo Lietuvoje atžvilgiu, galima prieiti prie išvados, jog programinio biudžeto privalumų pasireiškimas Lietuvoje kol kas nėra akivaizdus: nei vienas iš privalumų, kaip labai pasireiškiantis Lietuvoje, nebuvo įvertintas daugiau nei 26% respondentų. Remiantis respondentų atsakymais, Lietuvoje taikant programinio biudžeto metodą, kol kas nėra akivaizdu, jog programos tarpusavyje konkuruotų.

Anketinėje apklausoje dalyvavusiųjų buvo paprašyta ne tik įvertinti programinio biudžeto privalumų pasireiškimą Lietuvos programinio biudžeto praktikoje, bet ir atsakyti apie programinio biudžeto sėkmingo institucionalizavimo barjerų egzistavimą Lietuvos valstybės biudžeto formavimo kontekste. Iš 29 paveikslo matyti, kad 40 ir daugiau respondentų vertina, jog Lietuvoje įtvirtinant programinį valstybės biudžetą egzistuoja šie barjerai: darbuotojų motyvacijos stoka, organizacinis inertiškumas, darbo užmokesčio viešajame sektoriuje nepatrauklumas pritraukti aukštos kvalifikacijos analitikus, darbuotojų patirties atlikti ir naudoti analizes stoka, mokymo metodų ir priemonių programinio biudžeto diegimo srityje trūkumas, dokumentacija ir politinės valios stoka. Tarp Lietuvos atveju neegzistuojančių programinio biudžeto sėkmingo institucionalizavimo barjerų verta paminėti analizės metodų nepripažinimą (17 respondentų iš 50 pasirinko atsakymą „Neegzistuoja“) ir didelę programinio biudžeto metodo taikymo naudos kainą (18 respondentų iš 50 atsakė, jog neegzistuoja). Tiesa, dėl pastarojo barjero egzistavimo negalėjo atsakyti 21 respondentas (pasirinktas atsakymas „Nežinau“). Kitus pateiktus barjerus kaip neegzistuojančius įvertino mažesnis respondentų skaičius (nuo 3 iki 14).



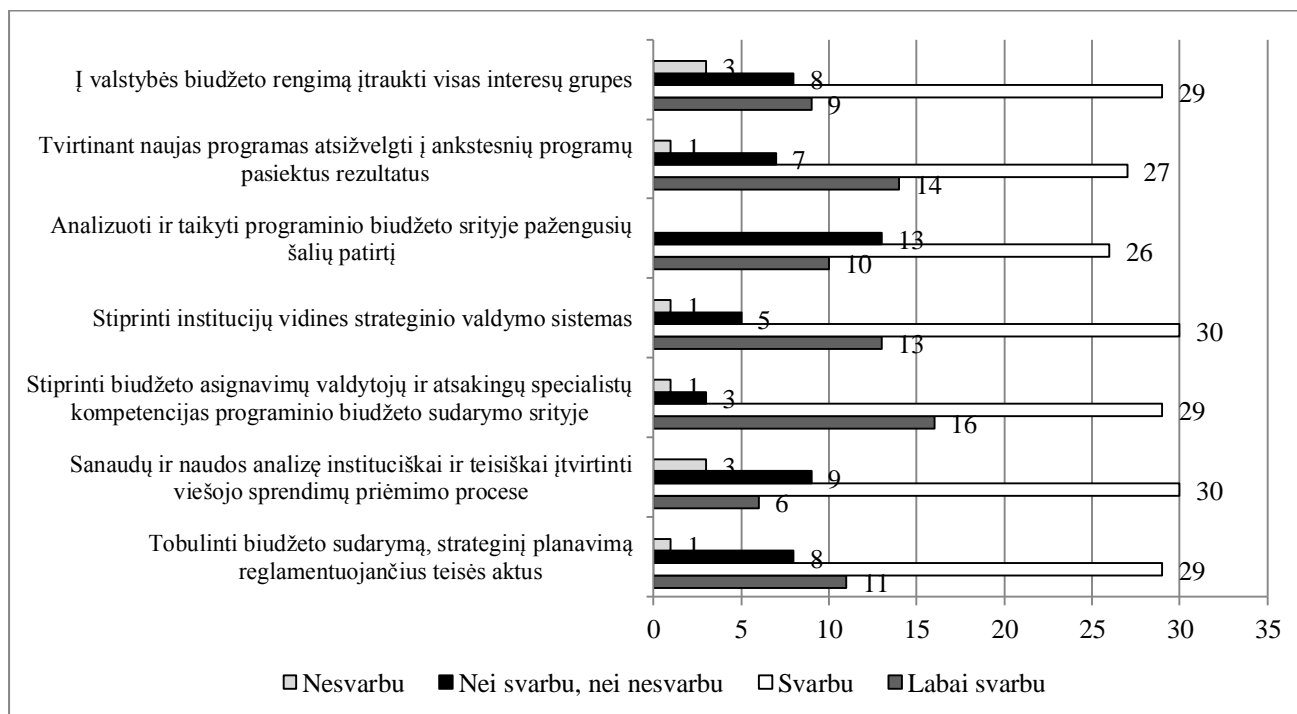
Paveiksle vartojamų santrumpų reikšmės: PVS - politinės valios stoka, AMN - analizės metodų nepripažinimas, OI - organizacinis inertiškumas, DMS - darbuotojų motyvacijos stoka, FŠAAN - finansinių šaltinių analizėms atlikti nebuvimas, DPBMTNK - didelė programinio biudžeto metodo taikymo naudos kaina, VC - valdžios centralizacija, PASP - pasipriešinimas administracinės struktūros pokyčiams, D – dokumentacija, VKNS - vertinimo kriterijų nustatymo sudėtingumas, MMPPBDST - mokymo metodų ir priemonių programinio biudžeto diegimo srityje trūkumas, DPAINAS - darbuotojų patirties atlikti ir naudoti analizės stoka, DUVSNPAKA - darbo užmokesčio viešajame sektoriuje nepatrauklumas pritraukti aukštos kvalifikacijos analitikus.

29 pav. Programinio biudžeto institucionalizavimo barjerų egzistavimo Lietuvoje vertinimas

Kaip apklausoje dalyvavę valstybės institucijų ir įstaigų darbuotojai vertina Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu tobulinimą, iliustruoja 30 paveikslas. Rezultatai rodo, kad labai svarbūs valstybės programinio biudžeto Lietuvoje tobulinimo veiksniai yra biudžeto asignavimų valdytojų ir atsakingų specialistų kompetencijų biudžeto sudarymo srityje stiprinimas bei atsižvelgimas į ankstesnėmis programomis pasiektus rezultatus tvirtinant naujas biudžeto programas. Šiuos veiksnius gretinant su kitais veiksniais labai svarbiais įvertino daugiausiai respondentų (atitinkamai 16 ir 14 respondentų iš 50 apklausoje dalyvavusiųjų).

Respondentų vertinimu visos anketoje pateiktos Lietuvos valstybės programinio biudžeto galimos tobulinimo kryptys yra svarbios, kadangi kiekviena jų, pasirinkus atsakymą „Svarbu“ buvo įvertinta daugiau nei pusės respondentų. Pavyzdžiui, kad svarbūs veiksniai yra stiprinti institucijų vidines strateginio valdymo sistemas ir instituciškai ir teisiškai įtvirtinti sąnaudų ir naudos analizę viešojo sprendimų priėmimo procese galvoja 30 respondentų. Manančio, kad kuris nors iš tobulinimo veiksnių yra labai nesvarbus nebuvo nei vieno respondento, o kiekvieno veiksnio atžvilgiu tik nuo 1 iki 3 respondentų buvo pasirinktas atsakymas „Nesvarbu“. Iš daugiausiai respondentų tobulinimo veiksniams skirtu atsakymo „Nei svarbu, nei nesvarbu“ paminėtinas Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio

biudžeto metodu tobulinimo veiksnys – analizuoti ir taikyti programinio biudžeto srityje pažengusių šalių patirtį.



30 pav. Valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu plėtros (tobulinimo) Lietuvoje veiksnių įvertinimas

Keletas apklausoje dalyvavusiųjų respondentų pateikė savo atsakymus paskutiniajam neprivalomam atsakyti klausimui, susijusiam su kitais Lietuvos valstybės biudžeto sudarymo programinio biudžeto metodu pastebėjimais. Taigi, toliau yra pateikiami valstybės asignavimus gaunančių institucijų ir įstaigų darbuotojų pastebėjimai, siūlymai ir komentarai.

Ministerijoje vyriausiojo specialisto pareigas užimantis apklausoje dalyvavęs respondentas teigia, kad “kai kurios programos, pvz., Nacionalinė nusikalstamumo prevencijos programa pavestos vykdyti nepajėgioms tai įvykdyti organizacijoms (pvz., VšĮ Nusikalstamumo prevencijos centrai, kuriame dirba 10-15 darbuotojų). Tarpinstitucinės programos visuomet yra mažiau efektyvios negu vienos institucijos programos, nes dažnai susiduriama su teiginiu “čia ne mūsų kompetencija”.

Kad reikėtų “griežtai kontroliuoti išlaidas” savo atsakyme nurodo ministro valdymo sričių institucijos ar įstaigos vadovas. O štai ministerijoje vadovo pareigas užimantis apklausos respondentas atkreipia dėmesį į tai, jog “tebedominuoja supratimas, kad ne programos kaip visuma, o pavienės politiškai ar asmeniškai svarbios priemonės (eilutės) yra svarbiausias įrankis planavime”.

Dar vienas ministerijoje dirbantis vadovas pastebi, kad dalis “programinio biudžeto parengiamųjų darbų yra labiau formalūs ir neturi realios naudos (pvz., programų sąmatų ir jų iššifravimų projektų

rengimas rengiant valstybės biudžeto projektą). Tad dalis realiai daromų sudėtingų ir nemažos apimties darbų realiai yra nereikalingi, nes neduoda visiškai jokios naudos. Faktas ir tai, kad ypač daug priklauso nuo įstaigos vadovų požiūrio ir dalyvavimo planavimo procese, taip pat nuo įstaigos vadybos ir darbuotojų bendradarbiavimo lygio. Dėl analizių - jos sudėtingas ir sąlyginai išties brangus "malonumas". Kiekvienu atveju jas pritaikyti būtų sudėtinga, o gal net neįmanoma. Nemažiau svarbu ir tai, kad viskas atsiremia į trumpus laiko rėmus ir labai ribotus žmogiškuosius išteklius. Problema ir tai, kad pagrindiniai planavimo darbai vyksta vasarą, kuomet didelė dalis žmonių atostogauja. Švietimo srities atveju daug problemų dėl programinio biudžeto, programų kriterijų taikymo kyla ir dėl to, kad biudžetiniai metai nesutampa su mokslo (studijų) metais.”

Didelę teisės aktų kaitą, Stebėsenos informacinės sistemos trūkumus, pradėtų darbų (programų, priemonių) tęstinumo neužtikrinimą pažymį apklausoje dalyvavęs vyriausiasis specialistas, dirbantis ministerijoje.

Vyriausiasis specialistas, užimantis pareigas Respublikos Prezidentui/Seimui/Vyriausybei atskaitingoje institucijoje konstatuoja, kad “nors yra įdiegta daug mechanizmų ir metodų sėkmingam programinio biudžeto formavimui užtikrinti, tačiau daugelis jų taikoma tik atsainiai ir reali nauda nėra tokia, kokia turėtų būti. Be to, Fiskalinės drausmės įstatymas apriboja galimybes pradėti naujas programas ir įgyvendinti perspektyvias idėjas”.

Kad “teoriškai viskas teisinga, bet praktikoje teisės aktų apibrėžtiems darbas atlikti trūksta žmogiškųjų resursų”, savo atsakymą į anketinės apklausos klausimą pateikia ministerijoje dirbantis vyriausiasis specialistas. Dėmesį į tai, kad Lietuvos valstybės biudžetas yra tvirtinamas vieneriems metams atkreipia dėmesį švietimo, kultūros ar mokslo organizacijoje (institute) dirbantis vadovas, dalyvavęs anketinėje apklausoje.

Atsižvelgiant į šiame poskyryje analizuojamus anketinės apklausos rezultatus, galima teigti, jog pasitvirtina šio magistro baigiamojo darbo įvade iškelta tyrimo hipotezė: programinis valstybės biudžetas Lietuvos valstybės institucijų ir įstaigų darbuotojų požiūriu nėra visiškai institucionalizuotas. Didesnė apklausoje dalyvavusių valstybės institucijų ir įstaigų, gaunančių valstybės asignavimus, darbuotojų procentinė dalis (86%) sutinka arba visiškai sutinka, jog Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra sudaromas formos požiūriu, tačiau tik 46 % apklaustųjų sutinka arba visiškai sutinka, jog yra laikomasi programinio biudžeto metodo turinio (esmės) požiūriu. Taipogi nėra akivaizdus programinio valstybės biudžeto privalumų pasireiškimas Lietuvos valstybės biudžeto praktikoje.

IŠVADOS

1. Atlikus mokslinės literatūros programinio biudžeto tema analizę, atskleisti fundamentalūs programinio biudžeto bruožai ir elementai. Programinis biudžetas pasižymi koncentravimusi į ilgalaikio strateginio planavimo susiejimą su biudžeto sudarymo procesu. Iš esmės biudžeto sudarymą programinio biudžeto metodu galima apibūdinti kaip planavimo-orientavimo procedūrą, kuria siekiama racionalizuoti lėšų paskirstymą ilgalaikiams strateginiams tikslams, programoms įgyvendinti, biudžetinių sprendimų priėmimo procese neatsiribojant nuo sąnaudų ir naudos, sąnaudų efektyvumo ir kitų analizių taikymo, siūlomų viešųjų tikslų pasiekimo alternatyvų teikimo ir nagrinėjimo, rezultatų (produktų) nustatymo, kad būtų palengvintas pasiektų rezultatų vertinimas programoms įgyvendinus. Programinį biudžetą charakterizuoja sisteminis požiūris, ilgalaikių programų rengimas, vertinimo kriterijų nustatymas, orientacija į rezultatus.

2. Gretinant su kitomis biudžeto sudarymo formomis, pavyzdžiui, tradiciniu linijiniu biudžetu ar veiklos efektyvumo biudžetu, programinio biudžeto orientacija labiau nukreipta į rezultatyvumą, racionalumą, planavimą ir vertinimą, nei inkrementalizmą, kontrolę, sąnaudas, valdymą ar darbo produktyvumą. Tiesa, kai kurių autorių programinio biudžeto tapatinamą su veiklos efektyvumo biudžetu, galima bandyti paneigti grindžiant tuo, jog programinio biudžeto idėja visgi yra kildinama iš ekonomikos, o veiklos efektyvumo – iš vadybos mokslo.

3. Šiame magistro baigiamajame darbe nustatyti programinio biudžeto metodo privalumai – tai racionalumas, nulemiantis didesnę biudžetinių sprendimų pagrįstumą, įgalinimas naudoti analizės metodus, politinių strateginių krypčių nustatymo sustiprinimas, pragmatiškumas (orientacija į misiją ir rezultatus), galimybių teikti alternatyvas ir jas nagrinėti sudarymas, biudžeto programų konkuravimas ir jų finansavimas tol, kol atitinka nustatytus strateginius tikslus, siekiamų rezultatų ir galimų patirti išlaidų suderinamumas. Tuo tarpu barjerai, kurie sukelia problemų programinio biudžeto sėkmingam institucionalizavimui, yra tokie: didelė dokumentacija ir analizių taikymo bei vertinimo kriterijų nustatymo sudėtingumas, finansavimo šaltinių analizėms atlikti nebuvimas, gebėjimų susieti socialinių programų rezultatus su sąnaudomis stoka, nepakankamos kompetencijos programinio biudžeto srityje, politinės valios stoka pripažinti programinio biudžeto metodą, organizacinis inertiškumas, kokybinių kriterijų nepakankamumas, polinkio į konservatyvumą grėsmė ir t.t.

4. Išanalizavus programinio biudžeto reglamentavimą ir įtvirtinimą Lietuvos teisės aktuose bei kituose oficialiuose dokumentuose, reikia pastebėti, jog Lietuvoje sukurtos teisinės paskatos strateginį veiklos planavimą susieti su valstybės biudžeto sudarymu, programoms taikyti nulinio pagrindo biudžeto

formavimo metodą, nustatyta asignavimų valdytojų teisė teikti programų alternatyvas, patvirtinti programų vertinimo kriterijai, tačiau kai kurie teisės aktai nepakankamai išsamiai arba nevienprasmiškai įtvirtinta programinio biudžeto metodą. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės išvadų dėl atitinkamų metų valstybės biudžeto projektų apžvalga kaip tik leidžia įvardinti problemines Lietuvos programinio valstybės biudžeto sritis. Tai daugelį metų Valstybės kontrolės akcentuotas per didelis asignavimų valdytojų ir biudžeto programų skaičius (nuo 2008 m. pagaliau fiksuojama mažėjimo tendencija), retas programų alternatyvų nagrinėjimas, nors jų teikimas ir nagrinėjimas numatytas teisės aktuose, asignavimų poreikio skaičiavimais nepagrįstumas, nesugebėjimas tinkamai nustatyti vertinimo kriterijus ir pan.

5. Atlikta Lietuvos valstybės biudžeto asignavimus gaunančių valstybės institucijų ir įstaigų darbuotojų anketinė apklausa atskleidė, jog 86% apklausoje dalyvavusių darbuotojų yra linkę sutikti arba visiškai sutikti, jog Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra sudaromas ir tvirtinamas formos požiūriu, tačiau tik 2% apklaustųjų visiškai sutinka ir 44% - sutinka, kad Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra sudaromas turinio (esmės) požiūriu. Apklausoje dalyvavusiųjų vertinimu, Lietuvoje visiškai taikomais ir taikomais programinio biudžeto elementais galima įvardinti vertinimo kriterijų programose nustatymą, strateginio veiklos planavimo susiejimą su biudžeto sudarymu, ilgalaikių programų vyravimą. Priešingai, iš apklausos atsakymų matyti, jog Lietuvoje netaikomas elementas "Tikslams pasiekti pasiūlomos kelios programų alternatyvos".

6. Apklausos rezultatai taip pat leidžia teigti, jog programinio biudžeto metodo privalumų pasireiškimas Lietuvoje kol kas nėra akivaizdus. Ypač nepasireiškia biudžeto programų „konkuravimas“ tarpusavyje dėl lėšų joms įgyvendinti skyrimo. Lietuvoje įtvirtinant programinį valstybės biudžetą egzistuoja darbuotojų motyvacijos stoka, organizacinis inertiškumas, darbo užmokesčio viešajame sektoriuje nepatrauklumas pritraukti aukštos kvalifikacijos analitikus, darbuotojų patirties atlikti ir naudoti analizes stoka, mokymo metodų ir priemonių programinio biudžeto diegimo srityje trūkumas, dokumentacija ir politinės valios stoka. Kaip neegzistuojantis programinio biudžeto sėkmingo institucionalizavimo barjeras, anot apklausoje dalyvavusiųjų, yra analizės metodų nepripažinimas.

7. Siekiant tobulinti Lietuvos valstybės biudžeto formavimą programinio biudžeto metodu, apklausoje dalyvavusiųjų valstybės institucijų ir įstaigų darbuotojų vertinimu, yra labai svarbu stiprinti biudžeto asignavimų valdytojų ir atsakingų specialistų kompetencijas biudžeto sudarymo srityje bei atsižvelgti į ankstesnėmis programomis pasiektus rezultatus tvirtinant naujas biudžeto programas.

REKOMENDACIJOS

1. Rekomenduotina Lietuvos valstybės biudžeto sandarą reglamentuojančius teisės aktus atnaujinti, pakeisti taip, kad juose programinio biudžeto metodo taikymas būtų įtvirtintas nuosekliau ir aiškiau, siekti kad būtų diskutuojama sąnaudų ir naudos analizės (kuri kol kas teisiškai reikalaujama tik investicijų projektams, siūlomiams įtraukti į Valstybės investicijų programą) teisiško ir instituciško įtvirtinimo problema ir priimami atitinkami teisės aktai ar jų pakeitimai, taip pat siekti skirtinguose teisės aktuose besidubliuojančių nuostatų panaikinimo.

2. Sudaryti sąlygas ir skatinti asignavimų valdytojus pasinaudoti jų teise teikti programų alternatyvas, tačiau tuo pačiu užtikrinti, kad Lietuvos programinio biudžeto praktikoje pastangų pareikalavęs didelio asignavimų valdytojų ir valstybės programų skaičiaus sumažinimas neimtų didėti.

3. Teikti viešai prieinamą ir mokesčių mokėtojams suprantamą informaciją apie valstybės biudžeto programas ir jomis pasiektus rezultatus, nulinio pagrindo biudžeto formavimo metodo (finansavimo peržiūros parenkant veiksmingą ribotų išteklių panaudojimo alternatyvą) taikymo programoms atvejus.

4. Artimiausiai tvirtinamoje, 2014-2016 metams skirtoje Valstybės tarnautojų mokymo strategijoje siūlytina tarp prioritetinių valstybės tarnautojų mokymo tikslų nustatyti valstybės tarnautojų gebėjimų, susijusių su valstybės biudžeto formavimu programinio biudžeto metodu, tobulinimą, o viena iš prioritetinių valstybės tarnautojų mokymo grupių nustatyti valstybės tarnautojus, dirbančius strateginio planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo ir kt. susijusiose srityse.

5. Atliekant Lietuvos valstybės biudžeto programų vertinimus, rekomenduotina iš anksto neapsiriboti, daugiausiai resursų netelkti tik tarpiniam programų vertinimui. Programinio valstybės biudžeto tinkamam institucionalizavimui pakankamai svarbūs baigiamieji programų vertinimai, kurių rezultatai turėtų būti panaudojami priimant sprendimus dėl būsimų programų turinio.

LITERATŪRA

1. **Astrauskas A., Česonis G.** Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai // Viešoji politika ir administravimas. 2008, Nr. 26.
2. **Bivainis J., Butkevičius A.** Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas // Pinigų studijos. 2002, Nr. 4.
3. **Bivainis J., Butkevičius A.** Valstybės biudžeto programų vertinimas // Pinigų studijos. 2003, Nr. 1.
4. **Bogdan U.A.** The Advantages and Disadvantages of the PPBES, 2010.
5. **Church T., Warner D.** DOD Planning, Programming, Budgeting and Execution system: a path toward improvement. // Joint Force Quarterly. 2009.
6. **Churchman C. W., Schainblatt A. H.** PPB: How Can It be Implemented? // Public Administration Review. 1969, Vol. 29, No. 2.
7. **Davulis G.** The Analysis of Finance System of Lithuanian Local Authorities // Intellectuals Economics. 2007, No. 1.
8. **Diamond J.** From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. International Monetary Fund, 2003.
9. **DonVito P.A.** The Essentials of a Planning-Programming-Budgeting system. The Rand Corporation. 1969.
10. **Frank J.E.** A Framework for Analysis of PPB Success and Causality. // Administrative Science Quarterly. 1973, Vol. 18, No. 4.
11. **Greenhouse M.** The Planning-Programming-Budgeting System: Rationale, Language, and Idea-Relationships. // Public Administration Review. 1966, Vol. 26, No. 4.
12. **Gross B.** The New Systems Budgeting. // Public Administration Review. 1969, Vol. 2, No. 2.
13. **Hagen J.** Program Budgeting. CSE report No. 7. Center for the Study of Evaluation, 1968.
14. **Hatry H.P.** Status of PPBS in Local and State Governments in the United States. // Policy Sciences 2. 1971.
15. **Janušonis V.** Įrodymais pagrįstas sveikatos priežiūros organizacijų valdymas // Tiltai. 2011, Nr. 4.
16. **Jones L. R., Mccafery J.L.** Reform of the Planning, Programming, Budgeting System, and Management Control in the U.S. Department of Defence: Insight from Budget Theory. // Public Budgeting and Finance. 2005.
17. **Kim J.M.** From Line-item to Program Budgeting. Global Lessons and the Korean Case. Korea Institute of Public Finance. The World Bank. 2007.
18. **Korb L.J.** The Budget Process in the Department of Defence, 1947-77: The Strengths and

Weaknesses of Three Systems. // Public Administration Review. 1977, Vol. 37, No. 4.

19. **Kraan D.J.** Programme Budgeting in OECD Countries.
20. **Kuodis R.** Viešojo sektoriaus didėjimą aiškinančios teorijos. Viešosios ekonomikos paskaitos, 2009. <Prieiga per internetą: http://neris.mii.lt/~ekonomika/VSE/PDF_2011/vse03.pdf>
21. **Kuodis. R.** Lietuvai siūlytinas kaštų-naudos analizės modelis. 2009.
22. **Lietuvos laisvosios rinkos institutas.** Lietuvos viešųjų finansų problematika ir 2008 m. galimybės. Analitinė medžiaga. 2007.
23. **Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas** (Žin., 1990, Nr. 24-596; 2004, Nr. 4-47). <Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=415917>
24. **Lietuvos Respublikos finansų ministerija.** Aktualūs valstybės finansų duomenys <Prieiga per internetą: http://www.finmin.lt/web/finmin/aktualus_duomenys>
25. **Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“** (Žin., 1998, Nr. 95-2637).
26. **Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės**, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimu Nr. 543 (Žin., 2001, Nr. 42-1455; 2004, Nr. 96-3531).
27. **Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto programinio formavimo laikinoji metodika**, patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 1998 m. balandžio 27 d. įsakymu Nr. 102 (Žin., 1998, Nr. 41-1121).
28. **Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė.** Valstybinio audito ataskaita. Programinio biudžeto sistema. 2007.
29. **Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės** išvados dėl valstybės biudžeto projektų: išvados dėl Lietuvos Respublikos 2003-2006 metų valstybės biudžeto projektų ir išvados dėl Lietuvos Respublikos 2007-2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymų projektų. <Prieiga per internetą: http://www.vkontrole.lt/auditas_isvados.aspx?tipas=12>
30. **Lietuvos Respublikos Vyriausybė.** Socialinių sąnaudų-naudos analizės metodinės gairės. Sprendimų poveikio baigiamojo vertinimo gairės <Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/VORT/VORT-3/metodines_gaires.pdf>
31. **Millward R.** PPBS: Problems of Implementation // Journal of the American Institute of Planners. 1968.
32. **Mocher F.** Limitations and Problems of PPBS in the States. // Public Administration Review, 1966,

Vol. 29, No. 2.

33. **Mosher F.C.** Limitations and Problems of PPBS in the States. // *Public Administration Review*, 1969, Vol. 29, No. 2.
34. **Novick D.** Origin and History of Program Budgeting. 1966.
35. **Programų vertinimo metodika**, patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2011 m. rugpjūčio 16 d. įsakymu Nr. 1K-281 (Žin., 2011, Nr. 104-4880)
36. **Programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijos**. 2011. <Prieiga per internetą: http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/veiklos_kryptys_biudzetas/Programu_vertinimas/PVrekomendacijos2011.pdf>
37. **Reddick C.** Testing Rival Theories of Budgetary Decision-Making in the US States // *Testing Accountability & Management*. 2003, Nr. 19 (4).
38. **Robinson M.** Contract Budgeting // *Public Administration*. 2000, Vol. 78, No. 1.
39. **Rose A.** Results - Oriented Budget Practice in OECD Countries. Working paper. 2009. <Prieiga per internetą: www.odi.org.uk/resources/docs/2035.pdf>
40. **Rubin I.** Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit? // *Public Administration Review*. 1990, Vol. 50, No. 2.
41. **Schick A.** The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. // *Public Administration Review*. 1966, Vol. 26, No. 4.
42. **Solem J., Werner H.D.** PPBS: A Management Innovation. *Journal of cooperative extension*, 1968.
43. **Staponkienė J.** Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas. // *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, Nr. 3.
44. **Steponavičienė I. ir kt.** Programinio biudžeto diegimas Lietuvos savivaldybėse. Kaunas: KTU Savivaldos mokymo centras, 2007.
45. **Strateginio planavimo metodika**, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827 (Žin., 2002, Nr. 57-2312; 2010, Nr. 102-5279).
46. **Strateginio planavimo sistemos tobulinimo gairės** <Prieiga per internetą: http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=9713>
47. **Tyer C, Willand J.** Public Budgeting in America. A Twentieth Century Retrospective. // *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. 1997, Vol. 9, No. 2.
48. **Tumėnas A.** Naujoji viešojo vadyba ir jos mitai. // *Viešojo politika ir administravimas*. 2008, Nr. 25.
49. **Vilpišauskas R.** Programinio biudžeto svarba Lietuvos finansų sistemai. Pranešimas. Konferencija „Kaip turėtų būti sudaromas 2008 m. biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir

skaidrumas“, 2007.

50. **W.K. Kellogg Foundation.** Logic Model Development Guide. <Prieiga per internetą: www.wkkf.org>
51. **Wildavsky A.** The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting. // Public Administration Review. 1966, Vol. 26, No. 4.
52. **World Bank.** Public Sector Capacity in the EU 8. // Report on Strategic Planning and Policy Management in Lithuania and Latvia. 2006. <Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/bylos/strateginis/Pasaulio%20banko%20studija.pdf>>

Baltrukonytė T. Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu vertinimas / Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovė doc. dr. L. Birškytė. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2012. – 82 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe nagrinėjama ir vertinama Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu praktika ir būklė. Darbo pirmojoje dalyje teoriniu aspektu analizuojami esminiai programinio biudžeto elementai, pateikiama programinio biudžeto interpretacija sprendimų priėmimo teorijų aspektu, aptariami programinio biudžeto privalumai, taip pat įvardijami barjerai, trukdantys sėkmingą programinio biudžeto institucionalizaciją. Antrojoje šio darbo dalyje supažindinama su pasirinkta Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu vertinimo metodologija, kurią sudaro oficialių dokumentų (Lietuvos teisės aktų valstybės biudžeto sandaros ir su ja susijusioje srityje, Valstybės kontrolės išvadų dėl atitinkamų metų valstybės biudžeto projekto, rekomendacinio pobūdžio dokumentų) analizė bei valstybės institucijų ir įstaigų darbuotojų anketinė apklausa. Trečioji magistro baigiamojo darbo dalis skirta programinio biudžeto įtvirtinimo Lietuvos teisinėje bazėje situacijos analizei, Valstybės kontrolės pozicijai ir pastebėjimams dėl Lietuvos valstybės programinio biudžeto atskleisti, anketinės apklausos „Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu būklės vertinimas asignavimus gaunančių valstybės institucijų ir įstaigų darbuotojų požiūriu“ rezultatams apibendrinti.

Pagrindiniai žodžiai: programinis biudžetas, planavimo, programavimo, biudžeto sudarymo sistema, sąnaudų ir naudos analizė, Lietuvos valstybės biudžetas

Baltrukonyte T. Assessment of the State Budget Formation by the Programme Budgeting Approach in Lithuania / Master's Work in Public Sector Economics. Supervisor dr. L. Birskyte. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2012. – 82 p.

ANOTATION

Master's thesis analyzes the Lithuanian state budget formation by programme budgeting approach and its practice and assessment. The first part gives the theoretical background of the essential elements of programme budgeting, programme budgeting interpretation under the context of the decision-making theories, the benefits of programme budgeting are showed, as well as barriers to successful programme budgeting institutionalization are identified. The second part of this work presents the valuation methodology of the Lithuanian state budget formation by programme budgeting approach. Methodology consists of official documents (Lithuanian laws of the state budget structure and the related area, the National Audit Office findings on the state budget draft guidance documents) analysis and state institutions and offices questionnaire. The third part of thesis is devoted to the situation analysis of programme budgeting consolidation in the Lithuanian legal basis, the position of National Audit Office and observation on the Lithuanian state budget performance disclosure. Also the questionnaire survey of Lithuanian state budgeting formation by programme budgeting approach in terms of public authorities and institutions employees' results are analysed.

Key words: programme budgeting, planning, programming and budgeting system, cost and benefit analysis, Lithuanian state budget

Baltrukonytė T. Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu vertinimas / Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovė doc. dr. L. Birškytė. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2012. – 82 p.

SANTRAUKA

Nuolat vystoma ir diskutuojama biudžeto metodologijos sritis nulemia pertvarkas valstybių biudžeto išlaidų planavime, paskirstyme ir valdyme. Lietuvoje, siekiant efektyvesnio valstybės finansinių išteklių valdymo, valstybės biudžeto sudarymo pagal programas principas įtvirtintas 1998 m. Seimo rezoliucijoje, kuria inicijuota biudžeto sandaros reforma.

Tyrimo objektas – Lietuvos valstybės biudžeto formavimas programinio biudžeto metodu. Tyrime nagrinėjama problema, kaip Lietuvos valstybės biudžetas yra formuojamas programinio biudžeto metodu.

Tyrimo naujumas ir reikšmingumas grindžiamas tuo, jog į programinio biudžeto temą siekiama žvelgti apimant Lietuvos valstybės biudžeto formavimo (kaip proceso ir pasekmės) dabartinės būklės vertinimą asignavimus gaunančių valstybės sektoriaus institucijų ir įstaigų požiūriu. Be to, Lietuvoje nėra gausu publikacijų, nagrinėjančių programinio biudžeto temą valstybės lygmeniu.

Tyrimo tikslas - įvertinti Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu praktiką (būklę). Tikslui pasiekti nustatyti uždaviniai: 1) atskleisti fundamentaliuosius programinio biudžeto bruožus, elementus bei jo vietą kitų biudžeto klasifikacijų sistemoje; 2) nustatyti programinio biudžeto privalumus ir barjerus, su kuriais susiduriama programinį biudžetą diegiant ir taikant; 3) išnagrinėti programinio biudžeto reglamentavimą Lietuvos teisės aktuose ir taikymo Lietuvoje vertinimą Valstybės kontrolės išvadose; 4) atlikti Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu vertinimą, pasitelkiant asignavimus gaunančių valstybės institucijų ir įstaigų darbuotojų anketinę apklausą. Tyrime naudojami šie metodai: 1) mokslinės literatūros analizė; 2) oficialių dokumentų analizė ir 3) anketinė apklausa.

Tyrimo rezultatai leidžia patvirtinti išsikeltą tyrimo hipotezę, jog programinis valstybės biudžetas Lietuvos valstybės institucijų ir įstaigų darbuotojų požiūriu nėra visiškai institucionalizuotas. 86% anketinėje apklausoje dalyvavusių valstybės biudžeto asignavimus gaunančių institucijų ir įstaigų darbuotojų yra linkę sutikti arba visiškai sutikti, jog Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra sudaromas ir tvirtinamas formos požiūriu, tačiau visiškai sutinkančių arba sutinkančių, kad Lietuvos valstybės biudžetas programinio biudžeto principais yra sudaromas turinio (esmės) požiūriu tėra 46%.

Baltrukonyte T. Assessment of the State Budget Formation by the Programme Budgeting Approach in Lithuania / Master's Work in Public Sector Economics. Supervisor dr. L. Birskyte. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2012. – 82 p.

SUMMARY

Constant discussions on budgetary methodology area determine readjustment in the state budget resource planning, allocation and management. In Lithuania the state budget formation by programme budgeting approach was established by Seima's resolution in 1998 in order to achieve effective management of financial resources and initiate the reform of the budget structure.

The object of research is the Lithuanian state budget formation by programme budgeting approach. The main problem which is discussed in Master's thesis – how the Lithuanian state budget is formed by programme budgeting approach.

The novelty and significance of study can be based on the fact that the programme budgeting theme is discussed in terms of state budget formation (such as the process and consequences) current assessment by evaluation of state agencies and institutions that get state allocation. In addition, there are not much publications dealing with the topic of programme budgeting in Lithuania, especially in state, not local government, level.

The aim of study is to assess the practise of Lithuanian state budget formation by programme budgeting. Tasks are defined as to achieve the aim: 1) to reveal the basic features of the programme budget and its elements and its place in other budget classification system; 2) to set up the benefits of programme budgeting and barriers encountered in adoption and implementation of programme budgeting; 3) to examine the regulation of programme budget in Lithuanian legislation and the evaluation of application in findings of the National Audit Office of Lithuania; 4) to carry out a survey of state agencies and institutions getting state allocation opinion on the Lithuanian state budget formation by programme budgeting approach. Analysis of scientific literature, study of official documents and questionnaire survey methods were chosen to achieve the tasks.

Results of the study confirm the hypothesis that the programme budgeting in Lithuania is not fully institutionalized. 86% of employees from state agencies and institutions tend to agree or strongly agree that the Lithuanian state budget by programme budgeting principles are drawn up and approved in form, but there is less, 46% of respondents, who agree or strongly agree that the Lithuanian state budget by programme budgeting principles are drawn in terms of content (essence).

PRIEDAI

PRIEDAS 1

DAUGIAMETĖ PROGRAMA IR FINANSINIS PLANAS ^(a)

Kodas				Programos struktūra	FM 1964-1965 Dabar	FM 1965-1966 Turimi apytikriai apskaičiavimai	FM 1966-1967 Biudžeto apskaičiavimai	FM 1967-1968 Praramos apskaičiavimai	FM 1968-1969 Programos apskaičiavimai	FM 1969-1970 Programos apskaičiavimai	FM 1970-1971 Programos apskaičiavimai	Planavimo Periodas	
Programa	Poprogramė	Programos elementas	Iš viso metų									Iš viso išlaidų	
I	A			Alkoholizmo prevencija									
	B			Švietimas									
	C			Teisė ir ekonomika Tyrimai									
II	A	1	2	Ankstyvos stadijos alkoholikų reabilitacija									
	B			Sekimas									
	C			Diagnozė, nustatymas, persiuntimas									
	D			Gydymas, terapijos Būtiniosios pagalbos centrai									
	E			Ligoninės Darbingumo atgavimas Tyrimai									
III	A			Rūpinimasis chroniškais alkoholikais									
	B			Nustatymas									
	C			Diagnozė, vertinimas, persiuntimas									
	D			Gydymas									
	E			Darbingumo atstatymas									
	F			Priežiūra namuose Tyrimai									
IV	A			Kitų su alkoholiu susijusių problemų kontrolė									
	B			Priklausomybę turinčios šeimos									
	C			Su darbu susijusios									
	D			Girtuokliavimas ir vairavimas (apsinuodijimai)									
	E			Nusikaltimai susiję su girtuokliavimu									
	F			Nepilnamečių girtuokliavimas									
	G			Asmeniniai sužeidimai									
V	A			Bendrieji tyrimai									
	B			Medicininiai tyrimai Elgsenos tyrimai									

VI	C			Procesų tyrimai									
	A			Bendroji parama Su alkoholiu susijusių problemų sekimas									
	B			Planavimas ir vertinimas valstybės mastu									
	C			Planavimas ir vertinimas bendruomenės mastu									
	D			Kita									

(a) Šis formatas naudojamas sąnaudoms ir naudai

**LIETUVOS VALSTYBĖS BIUDŽETO FORMAVIMO PROGRAMINIO BIUDŽETO METODU
BŪKLĖS VERTINIMAS ASIGNAVIMUS GAUNANČIŲ VIEŠOJO SEKTORIAUS
INSTITUCIJŲ IR ĮSTAIGŲ DARBUOTOJŲ POŽIŪRIU**

Anketa

Gerbiamas Respondente,

Mano, viešojo sektoriaus ekonomikos magistrantūros studijų Mykolo Romerio universitete II kurso studentės, atliekamo tyrimo **tikslas – išsiaiškinti Jūsų požiūrį ir nuomonę apie Lietuvos valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu dabartinę būklę**. Šios anketos respondentai parinkti remiantis Lietuvos Respublikos 2012 metų valstybės biudžeto asignavimų suvestine pagal valstybės institucijas ir įstaigas, pasirinkus darbuotojus, kurių kontaktai rasti per interneto prieigą. Anketa yra anoniminė. Jūsų tapatybė liks neatskleista.

Maloniai prašau atsakyti į visus uždarus klausimus ir savo noru atsakyti į paskutinį atvirą klausimą. Anketos pildymas neturėtų užtrukti ilgiau kaip 10 min.

Anketos rezultatai bus panaudojami magistro baigiamajame darbe. Jei Jus domintų tyrimo rezultatai, prašau apie tai informuoti mane el. paštu tbaltrukonyte@gmail.com.

Tyrimo atlikimui man labai svarbi Jūsų nuomonė. Dėkoju Jums už atsakymus!

1. Jūsų lytis:

- Moteris
 Vyras

2. Jūsų amžius:

- iki 25 m.
 26-30 m.
 31-40 m.
 41-50 m.
 51-60 m.
 61-70 m.
 Kita (įrašykite)

3. Jūs dirbate:

- Respublikos Prezidentui, Seimui, Vyriausybei atskaitingoje institucijoje
 Ministerijoje
 Ministrų valdymo sričių institucijoje ar įstaigoje
 Švietimo, kultūros ar mokslo organizacijoje (institute)
 Kitoje valstybės institucijoje ar įstaigoje

4. Jūsų užimamos pareigos:

- vadovas
 vyriausiasis specialistas
 vyresnysis specialistas

- specialistas
 kita (įrašykite)

5. Jūsų nuomone Lietuvos valstybės biudžetas rengiamas ir tvirtinimas programinio biudžeto principais:	Visiškai nesutinku	Nesutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Sutinku	Visiškai sutinku
Formos požiūriu (valstybės biudžeto formavimo procesus reglamentuojančiuose teisės aktuose įtvirtinti programinio biudžeto principai)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Turinio (esmės) požiūriu (realiai orientuojamasi į rezultatus)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Įvertinkite programinio biudžeto elementų taikymą Lietuvoje:	Visiškai netaikoma	Netaikoma	Nei taikoma, nei netaikoma	Taikoma	Visiškai taikoma
Strateginis veiklos planavimas susietas su biudžeto sudarymo procesu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Orientuojamasi į viešųjų paslaugų ir prekių tiekimo rezultatyvumą	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tikslams pasiekti pasiūlomos kelios programų alternatyvos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vyrauja ilgalaikės biudžeto programos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Programose nustatomi vertinimo kriterijai	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Veikia informacinės sistemos, pritaikytos biudžeto sudarymo procesų poreikiams	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Biudžetinių sprendimų priėmimo procese pasitelkiamos sąnaudų ir naudos, sąnaudų efektyvumo, sistemų analizės, prognozavimas, įvertinami rizikos ir laiko aspektai	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Atsižvelgiama į ankstesniais metais pasiektų programų rezultatus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Ar Jums žinomi atvejai, kuomet biudžeto sudarymo procese institucijoje ar įstaigoje, kurioje Jūs dirbate, yra atlikta(-as) ir panaudota(-as):	Taip	Ne
Sąnaudų ir naudos analizė	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sąnaudų efektyvumo analizė	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Prognozavimas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rizikos įvertinimas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Įvertinkite programinio biudžeto privalumų pasireiškimą Lietuvos praktikoje pagal 0-3 balų skalę. (0 – visai nepasireiškia, 3 – labai pasireiškia).

Privalumo Nr.	Privalumas	Balai			
		0	1	2	3
1.	Daugiau racionalumo, didesnis sprendimų pagrįstumas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.	Skaidrumas ir atitikimas demokratinėms nuostatomis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.	Pragmatiškumas (orientacija į rezultatus)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.	“Konkurencija” tarp program	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.	Kryptingo ir rezultatyvaus valstybės institucijų ir įstaigų darbo užtikrinimas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.	Strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo dokumentų susiejimas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.	Valstybės institucijų ir įstaigų politinės kultūros stiprinimas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. Įvertinkite programinio biudžeto sėkmingo institucionalizavimo barjerų egzistavimą Lietuvos valstybės biudžeto formavimo kontekste.

Programinio biudžeto barjerai	Egzistuoja	Neegzistuoja	Nežinau
Bendrieji:			
Politinės valios stoka	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Analizės metodų nepripažinimas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Organizacinis inertiškumas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Darbuotojų motyvacijos stoka	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finansiniai:			
Finansinių šaltinių analizėms atlikti nebuvimas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Didelė programinio biudžeto metodo taikymo naudos kaina	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Organizaciniai:			
Valdžios centralizacija	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pasipriešinimas administracinės struktūros pokyčiams	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Techniniai:			
Dokumentacija	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vertinimo kriterijų nustatymo sudėtingumas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mokymo metodų ir priemonių programinio biudžeto diegimo srityje trūkumas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Žmogiškieji:			
Darbuotojų patirties atlikti ir naudoti analizes stoka	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Darbo užmokesčio viešajame sektoriuje nepatrauklumas pritraukti aukštos kvalifikacijos analitikus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Įvertinkite valstybės biudžeto formavimo programinio biudžeto metodu plėtros (tobulinimo) Lietuvoje veiksnius:	Visiškai nesvarbu	Nesvarbu	Nei svarbu, nei nesvarbu	Svarbu	Labai svarbu
Tobulinti biudžeto sudarymą, strateginį planavimą reglamentuojančius teisės aktus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sanaudų ir naudos analizę instituciškai ir teisiškai įtvirtinti viešojo sprendimų priėmimo procese	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stiprinti biudžeto asignavimų valdytojų ir atsakingų specialistų kompetencijas programinio biudžeto sudarymo srityje	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stiprinti institucijų vidines strateginio valdymo sistemas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Analizuoti ir taikyti programinio biudžeto srityje pažengusių šalių patirtį	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tvirtinant naujas programas atsižvelgti į ankstesnių programų pasiektus rezultatus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Į valstybės biudžeto rengimą įtraukti visas interesų grupes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Kiti Jūsų pastebėjimai, susiję su Lietuvos valstybės biudžeto formavimu programinio biudžeto metodu:

(Įrašykite)

LR VALSTYBĖS BIUDŽETO PROGRAMINIO FORMAVIMO LAIKINOJI METODIKA (1998)	STRATEGINIO PLANAVIMO METODIKA (2010 M. REDAKCIJA)
Sąvokos	Sąvokos
<p>Tikslas norimas pasiekti dalykas tenkinant tam tikrus poreikius ir sprendžiant iškilusias problemas, kai išnaudojamos visos esamos sąlygos bei galimybės. Jis nusako būsimą rezultatą ir gali būti apibrėžiamas arba neapibrėžiamas laiko požiūriu.</p>	<p>Tikslas (strateginis tikslas) ilgos, vidutinės ar trumpos trukmės planavimo dokumentuose užsibrėžtas siekis, rodantis planuojamą pasiekti rezultatą per planavimo dokumento įgyvendinimo laikotarpį.</p>
<p>Uždaviniai atsakymai į klausimus “Ką?”, “Kiek?”, “Kam?” ir “Kada?”: 1) uždavinys nusako pagrindinį būtiną pasiekti rezultatą (“Ką?”), kuris turi būti tiesiogiai siejamas su sąlygomis (problemos, galimybės, poreikis); 2) uždavinys turi būti pateikiamas taip, kad būtų galima jį kiekybiškai išmatuoti ir patikrinti (“Kiek?”); 3) uždavinys turi numatyti potencialius teikiamų paslaugų gavėjus (“Kam?”); 4) uždavinys gali būti įvykdomas per keletą metų (“Kada?”) ir yra nustatomas pagal metinius rezultatus; 5) jis gali būti vykdomas neviršijant turimų išteklių; 6) jeigu yra keletas uždavinių, jie turi būti išdėstyti prioriteto tvarka.</p>	<p>Uždavinys per nustatytą laikotarpį planuojama veikla, užtikrinanti planavimo dokumente nustatyto tikslo įgyvendinimą.</p>
<p>Priemonė kiekvienam uždaviniui įgyvendinti reikia pasitelkti bent vieną priemonę. Priemonė nusako uždavinio įgyvendinimo būdus. Ji gali būti išreiškiamą kiekybiškai ir patikrinama. Ji turi įgalinti pasiekti rezultatą per kelerius metus ir būti apibrėžta atsižvelgiant į metinius rezultatus. Priemonė gali būti: veiksmų planas, darbo planas ir t.t.</p>	<p>Priemonė užsibrėžto uždavinio įgyvendinimo būdas, kuriam naudojami žmogiškieji, finansiniai ir materialiniai ištekliai.</p>
<p>Pagrindiniai veiklos rezultatų vertinimo kriterijai Biudžeto programinio formavimo procese programų rezultatų vertinimo kriterijai yra nustatomi ir naudojami priimant sprendimus, sudarant, nagrinėjant ir vertinant biudžetą. Vertinimo kriterijai padeda nustatyti finansinių programų rezultatus, įvertinti buvusius sprendimus, padeda priimti sprendimus dėl galimų alternatyvų ir lėšų paskirstymo bei informuoti visuomenę apie programų rezultatus. Veiklos vertinimo kriterijai turėtų sudaryti galimybę: 1) įvertinti programų rezultatus; 2) palyginti programų rezultatus įvairiais periodais; 3) įvertinti sąnaudų efektyvumą; 4) įrašyti į ataskaitas; 5) padėti įvertinti svarbių programų efektyvumą (turi būti nedidelės apimties ir nesudėtingi); 6) atsakyti į bent du esminius klausimus: Kaip mes dirbame dabar? Kaip mes dirbome anksčiau? Vietoj vertinimo kriterijų daugeliu atvejų gali būti naudojami rodikliai. Rodiklis yra statistinė priemonė, kuri netiesiogiai vertina veiklos rezultatus.</p>	<p>Vertinimo kriterijus rodiklis, suteikiantis informaciją apie tikslo ir uždavinio įgyvendinimą.</p>
<p>Programa veiklos planas, dokumentas, nustatantis tikslus, uždavinius ir priemones jam įgyvendinti valstybės, teritorinių vienetų arba ūkio sektorių mastu. Programa turi turėti bent vieną tikslą ir uždavinį.</p>	<p>Strateginio veiklos plano programa esminė strateginio veiklos plano dalis, skirta strateginiam tikslui įgyvendinti, kurioje nustatyti šios programos tikslai, uždaviniai, priemonės (projektai), vertinimo kriterijai, jų reikšmės ir asignavimai.</p>