

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETO
FINANSŲ IR MOKESČIŲ KATEDRA

TATJANA PLIEKAITIENĖ
TEISĖS IR VALDYMO STUDIJŲ PROGRAMA

BIUDŽETINIŲ ĮSTAIGŲ FINANSAVIMO PROBLEMATIKA
(EFEKTYVINIMO PRIELAIIDOS)

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
lektorius;
Vaitiekus Novikevičius

Konsultantas
doc. dr. A. Miškinis

Vilnius, 2006

TURINYS

| | |
|---|----|
| ĮVADAS..... | 3 |
| 1. BIUDŽETINĖS ĮSTAIGOS IR JŲ SKIRSTYMAS..... | 5 |
| 1.1. Biudžetinės įstaigos samprata ir svarba..... | 5 |
| 1.2. Institucijos atskaitingos Seimui..... | 9 |
| 1.3. Vykdamosios valdžios institucijų sistema..... | 11 |
| 1.4. Savivaldybių įstaigos..... | 15 |
| 2. BIUDŽETINIŲ ĮSTAIGŲ FINANSAVIMAS..... | 19 |
| 2.1. Biudžetinių įstaigų finansavimo šaltinių struktūra..... | 19 |
| 2.1.1. Valstybės biudžetas..... | 20 |
| 2.1.2. Savivaldybių biudžetai..... | 21 |
| 2.1.3. Nebiudžetinės lėšos..... | 24 |
| 2.2. Biudžetinių įstaigų finansavimo tvarka..... | 27 |
| 3. BIUDŽETINIŲ ĮSTAIGŲ FINANSAVIMO PROBLEMATIKA IR EFEKTYVINIMAS..... | 31 |
| 3.1. Biudžetinio finansavimo tobulinimas | 31 |
| 3.1.1. Valstybinės švietimo strategijos 2003-2012 metų priemonės..... | 32 |
| 3.1.2. Decentralizacija valstybėje ir jos įtaka biudžetinių įstaigų finansavimui..... | 34 |
| 3.1.3. Strateginis planavimas ir programinis finansavimas..... | 37 |
| 3.1.4. Nebiudžetinių fondų reforma..... | 39 |
| 3.1.5. Viešųjų įstaigų steigimas..... | 41 |
| 3.1.6. Vabalninko žemės ūkio mokyklos biudžeto programų sąmatos analizė..... | 44 |
| 3.1.7. Lietuvos profesinių mokyklų anketinės apklausos rezultatai..... | 47 |
| 3.2. Nebiudžetinio finansavimo efektyvinimo prielaidos..... | 50 |
| 3.2.1. Dalyvavimas tarptautinių paramos programų ir fondų priemonėse..... | 50 |
| 3.2.2. Bendradarbiavimas su socialiniais partneriais..... | 51 |
| IŠVADOS..... | 56 |
| LITERATŪROS SĄRAŠAS..... | 58 |
| SANTRAUKA..... | 61 |
| SUMMARY..... | 62 |
| PRIEDAI..... | 63 |

IVADAS

Nūdienos Lietuvoje gyvename rinkos ekonomikos sąlygomis, tačiau negalima perduoti visų gyvenimo sričių į privačias rankas, kurios neužtikrintų tinkamo jų funkcionavimo. Todėl valstybė, siekdama savo piliečių gerovės, dalį veiklų prisiima savo žinion: šalyje valstybiniu lygmeniu atliekama daug įvairių funkcijų: apsaugos, vystymo, administracinės ir kt.

Visi suvokia, kad vykdyti išorinę ir vidaus apsaugą, organizuoti teisėsaugos institucijų darbą, vystyti švietimą, mokslą, meną, rūpintis gyventojų sveikata yra būtina, norint užtikrinti visavertį žmonių gyvenimą. Tačiau dažnai kyla nepasitenkinimas, kai kalbama apie šių veiklų finansavimą: vieni tvirtina, kad biudžeto lėšos naudojamos neskaidriai, švaistomos, kiti – skundžiasi nepakankamu finansavimu, kuris neleidžia tinkamai vykdyti priskirtas funkcijas. Todėl šiame darbe bus analizuojama biudžetinių įstaigų finansavimo sistema, problematika ir ieškoma efektyvinimo galimybių, kad pagerėtų įstaigų veiklos produktyvumas. Ši problema yra aktuali: paslaugų gavėjams (nuo biudžetinių įstaigų finansavimo priklauso paslaugų kokybė); mokesčių mokėtojams (asignavimų naudojimo efektyvumas); įstaigų darbuotojams (materialinis gerbūvis).

Tyrimo metu bus naudojamosi įvairia literatūra: įstatymais ir poįstatyminiais aktais, monografijomis, vadovėliais, straipsniais spaudoje, internetine prieiga, statistiniais duomenimis, finansinėmis sąmatomis ir kt. Reikia pastebėti, kad norint išsamiai išgvildinti pasirinktą temą, reikia naudotis labai įvairialypiais literatūros šaltiniais, kurie nėra susisteminti, todėl literatūros paieškai ir analizei teks didelė laiko išėiga. Nors analizuojamas probleminis klausimas universaliu teoriniu aspektu nėra naujas, tačiau mokslinės literatūros biudžetinių įstaigų finansavimo problematikos klausimu nėra daug, tema plačiai nenagrinėta. Mokslininkai problemą tyrinėjo taikydami kitokias tyrimo gaires, atliko tyrimą kitame kontekste nei planuojama tai daryti. A. Bakaveckas tyrinėjo vykdomosios valdžios institucijų sistemą kaip visumą, neapimdamas institucijų atskaitingų Seimui ir savivaldybių įstaigų. E. Buškevičiūtė nagrinėjo viešuosius finansus valstybiniu lygmeniu ir kiti mokslininkai tyrinėjo atskirus klausimus tik tiriamos problemos rėmuose. Todėl pagrindinis informacijos šaltinis yra Lietuvos įstatyminė bazė. Atliekant apklausą raštu tiriamąją grupę sudarys Lietuvos profesinių mokyklų tiriamųjų (direktorių ir vyr. buhalterių) imtis. Todėl išvados bus gautos, kurios bus atskleistos tyrinėjant su probleminiu klausimu susijusius kitus aspektus, nei tyrinėjo kiti mokslininkai.

Tyrimui atlikti iškelta tokia *hipotezė* – biudžetinių įstaigų finansavimas yra nepakankamas ir neefektyvus, tikslinga ieškoti naujų finansavimo būdų ir šaltinių.

Norint įvertinti, ar pasitvirtins iškelta hipotezė suformuluotas toks *baigiamojo darbo tikslas* – atskleisti biudžetinių įstaigų sistemą, jų finansavimo tvarką ir problemas bei

Lietuvos profesinių mokyklų finansavimo problematikos pagrindu suformuluoti efektyvinimo prielaidas.

Šiam tikslui pasiekti bus sprendžiami šie *tyrimo uždaviniai*:

1. nustatyti biudžetinių įstaigų vietą valstybės institucijų struktūroje;
2. įvardyti biudžetinių įstaigų finansavimo šaltinius ir tvarką;
3. išanalizuoti profesinių mokyklų biudžetinio finansavimo ypatumus bei problematiką ir atskleisti nebiudžetinio finansavimo galimybes.

Šis tyrimas bus nukreiptas į biudžetinių įstaigų finansavimo problematiką, todėl *tyrimo objektas* yra biudžetinių įstaigų finansavimo problemų sprendimas.

Kadangi Lietuvoje įvairių lygių biudžetinių įstaigų yra daug ir nors jų finansavimo mechanizmas yra analogiškas, tačiau finansavimo efektyvinimo prielaidos kiekvienai biudžetinių įstaigų veikimo sferai yra specifinės. Finansavimo efektyvinimas priklauso nuo valstybės vykdomos politikos toje srityje, esamos įstaigų būklės, tolimesnių jų veiklos krypčių ir galimybių bei kitų faktorių. Todėl šiame darbe bus pasirinkta siaura biudžetinių įstaigų veiklos sritis: nagrinėjamos profesinių mokyklų finansavimo efektyvinimo prielaidos. Todėl *tyrimo dalykas* – Lietuvos profesinių mokyklų biudžetinio ir nebiudžetinio finansavimo problematikos iškėlimas bei efektyvinimo prielaidų suradimas.

Siekiant įgyvendinti užsibrėžtus uždavinius, bus parengti trys baigiamojo darbo skyriai. Pirmame skyriuje apibrėžta biudžetinių įstaigų samprata ir nurodyta jų veiklos svarba. Tada biudžetinės įstaigos bus struktūrizuotos ir trumpai aptartos. Antrame skyriuje įvardijami biudžetinių įstaigų finansavimo šaltiniai bei finansavimo tvarka, nurodomos pagrindinės finansavimo mechanizmo problemos. Trečiame skyriuje sprendžiamos profesinių mokyklų biudžetinių ir nebiudžetinių finansavimo šaltinių efektyvinimo galimybės. Todėl bus apžvelgtos decentralizacijos, programinio finansavimo problemos, analizuojama nebiudžetinių fondų reforma, įvertinami viešųjų įstaigų veiklos ypatumai, įvardijamos tarptautinių fondų ir paramos programų teikiamos galimybės, apžvelgiamas profesinių mokyklų bendradarbiavimo su socialiniais partneriais tikslingumas.

Tyrimas grindžiamas specifine ir bendrąja mokslinio pažinimo teorijomis. Tai bus kiekybinis tyrimas, kurio pagrindiniai principai yra šie: validumas, patikimumas ir išmatuojamumas. Bendrieji žmonių poreikiai (kaip tyrimo objektas) bus tiriami atliekant mokslinės literatūros ir dokumentų studijas, o pagal šiuos metodus surinkti duomenys bus analizuojami vadovaujantis konceptualinės, lyginamosios ir statistinės analizės metodais. Profesinių mokyklų poreikiai – motyvai, interesai, lūkesčiai bus tiriami taikant apklausos raštu metodą, o surinkti duomenys bus apdorojami taikant lyginamosios ir vertinamosios analizės, interpretacijos ir statistinės analizės metodus.

1. BIUDŽETINĖS ĮSTAIGOS IR JŲ SKIRSTYMAS

1.1. Biudžetinės įstaigos samprata ir svarba

Norint suvokti biudžetinių įstaigų finansavimo ypatumus, tikslinga pirmiausia nustatyti pastarųjų vietą viešųjų juridinių asmenų klasifikacijoje bei valstybės ir savivaldybių institucijų struktūroje, įvertinti jų vykdomas funkcijas, pavaldumą. Todėl šiame skyriuje detalizuojami viešųjų juridinių asmenų tipai, biudžetinių įstaigų samprata, veiklos ypatumai, funkcinis ir organizacinis skirstymas bei įstatyminė bazė, reglamentuojanti biudžetinių įstaigų veiklą. Kadangi įstatyminė bazė, apimanti biudžetinių įstaigų funkcionavimo ir finansavimo ypatumus, yra plati ir įvairi, todėl kiekviename skyriuje ji pateikiama atskirai pagal tematiką.

Biudžetinė įstaiga pagal savo prigimtį yra viešasis juridinis asmuo. Todėl šiame skyriuje bus išsamiau išnagrinėta, kas būdinga viešiesiems juridiniams asmenims. Viešųjų juridinių asmenų sampratą įvardina Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (toliau LR CK). 1 priede pateikiamas viešųjų juridinių asmenų sąrašas, kurie yra registruojami Juridinių asmenų registre. LR CK 2.34 straipsnio 2 dalyje įvardyti viešieji juridiniai asmenys: „... yra valstybės ar savivaldybės, jų institucijų arba kitų asmenų, nesiekiančių naudos sau, įsteigti juridiniai asmenys, kurių tikslas – tenkinti viešuosius interesus (valstybės ir savivaldybės įmonės, valstybės ir savivaldybės įstaigos, viešosios įstaigos, religinės bendruomenės ir t.t).“¹ Šis apibrėžimas pagal du kriterijus (veiklos tikslas ir pelno siekimas) tarsi atiboja privačiuosius juridinius asmenis nuo viešųjų. Viešųjų juridinių asmenų veiklos tikslas – tenkinti viešuosius interesus, o privačiųjų – privačius interesus. Privatieji juridiniai asmenys yra pelno siekiantys, o viešieji – pelno nesiekiantys. Tačiau civilinės teisės vadovėlio autoriai siūlo pelno nesiekimą interpretuoti dvejopai:

„1) viešasis juridinis asmuo iš viso negauna pelno, nes nevykdo tokios veiklos, iš kurios galėtų gauti pelno, kaip, pavyzdžiui, fondas;

2) viešasis juridinis asmuo siekia ir gauna pelno, bet šio pelno neskirsto steigėjams, dalininkams, tiek jo veiklos, tiek pabaigos metu, pavyzdžiui, viešosios įstaigos.“²

Galima daryti išvadą, kad viešieji juridiniai asmenys uždirbtas pajamas neskirsto savininkams dividendų ar kt. pavidalu, o jų veikla pagrįsta tik pagrindinės veiklos materialiniu aprūpinimu, kuris reikalingas efektyviai tenkinti viešuosius interesus. Todėl viešieji juridiniai asmenys turi specialųjį teisumą, t.y. jie gali turėti tik tokias civilines teises ir pareigas, kurios neprieštarauja jų steigimo dokumentams ir veiklos tikslams. LR CK 2.47 straipsnio 2 dalyje

¹ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

² Kiršienė J., Pakalniškis V., Juškytė R. ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: LTU Leidybos centras, 2004.T.1. P. 259.

nurodoma, kad viešųjų juridinių asmenų veiklos tikslai turi būti apibūdinti aiškiai ir išsamiai, nurodant veiklos sritį ir rūšį. Todėl viešasis juridinis asmuo negali vykdyti veiklos, nenurodytos jo veiklą reglamentuojančiuose įstatymuose ar kituose poįstatyminiuose aktuose.

Viešųjų juridinių asmenų steigėjais gali būti valstybė, savivaldybės, jų institucijos arba kiti asmenys. Literatūros šaltiniuose nurodomos tokios viešųjų juridinių asmenų veiklos sritys: socialinė, švietimo, kultūros, mokslo, ekologinė, sveikatos apsaugos, sporto, teisinė, darbo santykių, religinė ir kt.

Viešasis juridinis asmuo įgyja juridinio asmens teises, kai jis įregistruojamas Juridinių asmenų registre arba nuo teisės akto dėl juridinio asmens įsteigimo įsigaliojimo. Viešieji juridiniai asmenys, kurių steigėja yra valstybė arba savivaldybės, turtą valdo patikėjimo teise. LR CK 4.107 straipsnyje nurodyta, kad turto patikėjimo teisės subjektai yra valstybės ar savivaldybių įmonės, įstaigos ir organizacijos.

Trumpai apžvelgus juridinį asmenį, kaip civilinės teisės subjektą bei palyginus privačiuosius ir viešuosius juridinius asmenis, toliau bus nagrinėjami šie viešieji juridiniai asmenys: valstybės biudžetines įstaigas, savivaldybių biudžetines įstaigas ir viešosias įstaigas.

Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo (toliau – Biudžetinių įstaigų įstatymas) 2 straipsnyje taip apibrėžiama biudžetinės įstaigos samprata: „Biudžetinė įstaiga yra valstybės arba savivaldybės institucija, steigiama įstatymų nustatyta tvarka, visiškai arba iš dalies išlaikoma iš biudžeto ir taip įvardyta steigimo akte bei nuostatuose.“³ Šis apibrėžimas rodo, kad biudžetinės įstaigos yra išlaikomos iš valstybės biudžeto arba iš savivaldybių biudžetų, priklausomai kas yra steigėjas. Tai turi būti įvardinta biudžetinės įstaigos steigimo akte bei nuostatuose. Biudžetinių įstaigų, išlaikomų iš valstybės biudžeto, steigimo teisinis pagrindas yra įstaigos steigimo aktas, kurį gali priimti LR Seimas, LR Vyriausybė, ministerijos, apskričių viršininkai arba kitos valstybinės institucijos. Biudžetinių įstaigų nuostatus tvirtina jų steigėjai. Nuostatai yra teisinis dokumentas, kuriuo biudžetinė įstaiga vadovaujasi savo veikloje.

Biudžetinių įstaigų veiklos pobūdis priklauso nuo steigėjo. Kai biudžetinę įstaigą steigia Seimas ar Vyriausybė, jos paprastai atlieka tam tikras *valdymo* funkcijas (pavyzdžiui, Seimo įsteigta ministerija, Vyriausybės įsteigtas departamentas). Kai steigėjas yra apskritis arba savivaldybė, biudžetinės įstaigos dažniausiai teikia tam tikras *paslaugas* (pavyzdžiui, švietimo įstaiga).

Biudžetinių įstaigų įstatymas taip pat reglamentuoja biudžetinių įstaigų steigimą, reorganizavimą, likvidavimą, valdymą bei finansavimą. Dėl siauros darbo apimties detaliau Biudžetinių įstaigų įstatymas nebus analizuojamas, išskyrus kelis momentus, kurie yra svarbūs kalbant apie finansavimą. Įstatyme nurodoma, kad biudžetinės įstaigos yra finansuojamos iš

³ Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 104-2322.

valstybės ir savivaldybių biudžetų pagal asignavimų valdytojų patvirtintas sąmatas, laikantis Finansų ministerijos nustatytų finansavimo taisyklių ir išdo procedūrų. Biudžetinės įstaigos finansuojamos atsižvelgiant į tai, kas yra steigėjas. Jeigu biudžetinė įstaiga yra įsteigta Vyriausybės, tai ji bus finansuojama iš valstybės biudžeto, jeigu steigėjas yra savivaldybė — iš savivaldybės biudžeto. Biudžetinių įstaigų asignavimų valdytojai yra atsakingi už teisingą pavaldžių įstaigų išlaidų sąmatų sudarymą, jie turi užtikrinti, kad biudžetinės įstaigos laiku išmokėtų darbuotojams apskaičiuotus atlyginimus, laiku atsiskaitytų su biudžetu ir valstybinio socialinio draudimo fondo įstaigomis, taip pat už įstaigose sunaudotą visų rūšių energiją ir kitas paslaugas. Visos valstybės ir savivaldybės įstaigos yra ribotos turtinės atsakomybės. Išieškojimas iš jų gali būti nukreiptas tik į joms priklausančias pinigines lėšas.

Biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsnyje nurodoma, kad: „Biudžetinės įstaigos gali būti reorganizuojamos į šių formų juridinio asmens teises turinčias įstaigas ar įmones:

- 1) biudžetines įstaigas (sujungus ar išskaidžius);
- 2) valstybės ar savivaldybės įmones;
- 3) viešąsias įstaigas.“⁴

Vadinasi, įstatymas leidžia reorganizuoti įstaigas, siekiant efektyvinti jų veiklą bei finansavimą. Tačiau įstatyme nenurodoma biudžetinių įstaigų vidaus ir išorinė struktūra, o tik tai, kad jai vadovauja vadovas, kurį skiria pareigoms ir atleidžia iš jų steigėjas.

Įstatymų, reglamentuojančių biudžetinių įstaigų darbą, yra daug: Vyriausybės⁵, Apskritis valdymo⁶, Vietos savivaldos⁷, Švietimo⁸, Mokslo ir studijų⁹ ir kiti įstatymai. Šiame darbe bus minimi tik tie, kurie tiesiogiai bus susiję su biudžetinių įstaigų sistema Lietuvoje ir finansavimu bei finansavimo efektyviniu.

Toliau bus kalbama apie biudžetinių įstaigų vietą Lietuvos viešojo valdymo sistemoje bei kartu atskleidžiama jų svarba mūsų gyvenime.

Kiekviena pasaulio valstybė atlieka daug ir įvairių funkcijų¹⁰: apsaugos, gamybos ir komercijos, vystymo, administracines. Paprastai privatūs asmenys vykdo tokias veiklas, kuriose tikėtinas pelnas, tačiau yra daug sričių, kurios – gyvybiškai svarbios žmonėms (sveikata, švietimas, teisėsauga ir kt.). Privatūs asmenys nėra finansiškai suinteresuoti šias funkcijas atlikti, arba paslaugų sąlygos vartotojams gali būti nepriimtinos, todėl valstybei reikia rūpintis bendra piliečių gerove. Būtent visuomenės viešieji ir privatūs poreikiai ir apsprendžia reikalingų institucijų skaičių, sklaidą bei funkcinį pasiskirstymą. Valstybės vykdomos funkcijos yra labai

⁴ Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 104-2322.

⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 41-1131.

⁶ Lietuvos Respublikos apskritis valdymo įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 101-2015.

⁷ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832.

⁸ Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 63-2853.

⁹ Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 68-2758.

¹⁰ Tomas I. S. Ekonomikos teorija. Vilnius: Mintis, 1991. P. 131.

svarbios krašto gyvenimui, todėl būtinos kiekvieno piliečio ir visos tautos gerbūviui užtikrinti. 2 priede pateikiami Finansų ministerijos duomenys, kiek valstybė patyrė išlaidų 2005 metais, kad įvykdytų jai priskirtas funkcijas. Valstybės išlaidos sudarė virš 14,5 mlrd. Lt. Net 41,3% visų išlaidų valstybėje yra skiriama socialinei sferai, iš jų 25% - švietimui.¹¹

Matome, kad valstybės veikla apima įvairias gyvenimo sritis, kurias reikia koordinuoti teisiškai reglamentuotu funkcinio pagrindu. Todėl atitinkamoms valstybės funkcijoms vykdyti yra steigiamos biudžetinės institucijos. Biudžetinių institucijų yra labai daug ir sunku yra jas sugrupuoti, todėl vienas iš pastarųjų skirstymo būdų gali būti pagal valstybės vykdomas funkcijas (1 lentelė).

1 lentelė. Biudžetinių įstaigų pavyzdžiai pagal valstybės vykdomas funkcijas

| Valstybės vykdomos funkcijos | Biudžetinių įstaigų pavyzdžiai |
|--|---|
| 1. Bendras valstybės valdymas. | Lietuvos Respublikos Prezidentūra, Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos ambasados ir atstovybės užsienyje ir kt. |
| 2. Krašto apsauga. | Karinės mokslo įstaigos, kariniai batalionai, savanoriškoji krašto apsaugos tarnyba, motorizuota pėstininkų brigada ir kt. |
| 3. Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga. | Policijos komisariatų, pasienio policija, priešgaisrinės apsaugos tarnybos, teisėsaugos institucijos, pataisos darbų kolonijos, kalėjimai ir kt. |
| 4. Švietimas. | Bendrojo lavinimo pradinės ir vidurinės mokyklos, internatinės mokyklos, profesinės mokyklos, aukštesniosios mokyklos, kolegijos, aukštosios mokyklos ir pan. |
| 5. Sveikatos apsauga. | Ligoninės, poliklinikos, klinikos, slaugos ir reabilitacijos įstaigos (sanatorijos) ir kitos sveikatos priežiūros įstaigos. |
| 6. Socialinė apsauga, globa ir rūpyba. | Globos ir rūpybos įstaigos, senelių globos namai (pensionai), įstaigos, globojančios invalidus. |
| 7. Sveikatingumas (sportas), rekreacija, kultūra | Bibliotekos, muziejai, parodų salės, kino studijos, teatrai, religinės bendruomenės ir kt. įstaigos. |

1 lentelėje nurodyta tik nedidelė dalis biudžetinių įstaigų pavyzdžių, bet matyti, kad jos atlieka visiems neabejotinai svarbias funkcijas ir yra būtina finansiškai užtikrinti efektyvų biudžetinių įstaigų funkcionavimą.

Kitas biudžetinių įstaigų skirstymas yra pagal jų steigėją, kuris bus plačiau apžvelgtas tolesniuose poskyriuose.

¹¹ Valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidos 2005 m.// http://www.std.lt/uploads/metr_2005/lt/778/index.html#view; prisijungimo laikas: 2006-11-15.

1.2. Institucijos atskaitingos Seimui

Nagrinėtuose literatūros šaltiniuose pateikiami duomenys apie vykdomajai valdžiai (Vyriausybei, ministerijoms, apskritims, savivaldybėms) pavaldžias biudžetines įstaigas, tačiau nėra išsamesnės analizės apie institucijas, atskaitingas Seimui. Jų veikla yra labai svarbi ir turi ženkliai įtaką krašto viešajam gyvenimui, todėl šiame darbe pastarosios bus trumpai apžvelgtos.

Lietuvos Respublikos Seimo internetinėje svetainėje¹² pateikiama 19 institucijų, atskaitingų Seimui: Konkurencijos Taryba, Lietuvos bankas, Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centras, Lietuvos mokslo taryba, Lietuvos radijo ir televizijos komisija, Privatizavimo komisija, Ryšių reguliavimo tarnyba, Seimo kontrolierių įstaiga, Spaudos, radijo ir televizijos rėmimo fondas, Specialiųjų tyrimų tarnyba, Vaiko teisių kontrolieriaus įstaiga, Valstybės kontrolė, Valstybės saugumo departamentas, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, Valstybinė lietuvių kalbos komisija, Vertybinių popierių komisija, Vyriausioji rinkimų komisija, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, Žurnalistų etikos inspektoriatas tarnyba.

Seimui atskaitingos yra įvairių rūšių institucijos: 7 komisijos, 3 tarnybos, 2 tarybos, 2 įstaigos, 1 centras, 1 fondas, 1 departamentas, centrinis bankas bei 1 kontrolės institucija.

Seimui atskaitingos institucijos yra Seimo įsteigtos valstybės įstaigos, finansuojamos iš valstybės biudžeto. Biudžeto lėšos naudojamos įstaigoms išlaikyti ir sąmatose numatytiems priemonėms finansuoti. Institucijos gali turėti ir nebiudžetinių lėšų: įvairios įmokos, lėšos už konkursų organizavimą, lėšos iš leidybinės veiklos, parama, palūkanos ir kt. Savo veikloje jos vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, įstatymais, reglamentuojančiais jų veiklą, tarptautinėmis sutartimis, kitais teisės aktais bei jų veiklos nuostatais. Reikia pažymėti, kad šių įstaigų veiklos pagrindas yra priimtas atitinkamas įstatymas (pavyzdžiui, Konkurencijos įstatymas¹³, Visuomenės informavimo įstatymas¹⁴, Telekomunikacijų įstatymas¹⁵, Specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas¹⁶) ir šios įstaigos laikomos įsteigtomis nuo teisės akto dėl jų įsteigimo įsigaliojimo.

Paprastai Seimui atskaitingų institucijų funkcijos ir uždaviniai yra vykdyti valstybinę politiką atitinkamoje srityje (pavyzdžiui, konkurencijos, transliavimo bei audiovizualinės politikos ir kt. srityse), vykdyti tam tikros veiklos licencijavimą (pavyzdžiui, transliavimo veiklos) kontroliuoti, kaip laikomasi jų kontrolės kompetencijai priskirtų įstatymų, pagal kompetenciją priimti teisės aktus, atlikti įstatymų ir kitų teisės aktų projektų ekspertizę,

¹² Institucijos atskaitingos Seimui// http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=808&p_k=1&p_b=3980; prisijungimo laikas: 2006-10-29.

¹³ Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 30-856.

¹⁴ Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 75-2272.

¹⁵ Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 56-1548.

¹⁶ Lietuvos Respublikos specialiuųjų tyrimų tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 38-1657.

rengti pasiūlymus, rekomendacijas atitinkamos srities politikos ir strategijos formavimui, tirti įvairius pažeidimus (pavyzdžiui, konkurencijos, vaiko teisių apsaugos) bei taikyti pažeidėjams sankcijas, įstatymų nustatyta tvarka ir atvejais. Vadinasi, šių institucijų funkcijos pagal svarbą yra artimos ministerijų funkcijoms, tik Seimui atskaitingų institucijų veiklos sritys yra siauresnės.

Seimui atskaitingos institucijų struktūra sudaryta iš kolegialių ir vienasmenių valdymo organų, priklausomai nuo veiklos specifikos ir vykdomų funkcijų. Paprastai kolegialių institucijų struktūrą sudaro Respublikos Prezidento arba Seimo paskirtas pirmininkas ir nariai, kurie yra skiriami terminuotam laikui. Darbas organizuojamas rengiant periodinius posėdžius, dalį savo įgalinimų einamiesiems reikalams tvarkyti nariai gali perduoti pirmininkui (kai kur direktoriui) ar administracijai (pavyzdžiui, Konkurencijos taryba, Radijo ir televizijos komisija). Reikia pažymėti, kad administracijos struktūrą ir etatus tvirtina pačios institucijos, todėl tokia personalo formavimo autonomija, kuri yra suteikta institucijoms, gali sąlygoti piktnaudžiavimą ir neefektyvų biudžeto lėšų naudojimą. Dalies institucijų struktūrą sudaro vadovas, jo patarėjai, padėjėjai ir kiti tarnautojai (vykdomas vienasmenis valdymas). Pavyzdžiui, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaigą sudaro: vaiko teisių apsaugos kontrolierius, jo pavaduotojas, vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus patarėjai, padėjėjai, kiti įstaigos tarnautojai; Saugumo departamentui vadovauja generalinis direktorius, o kolegija sudaroma kaip patariamoji institucija. Priklausomai nuo veiklos specifikos dalies Seimui atskaitingų institucijų struktūrą sudaro be centrinio aparato dar teritorinės įstaigos ir specialios paskirties įstaigos (pavyzdžiui, Valstybės saugumo departamentą sudaro teritorinės įstaigos ir specialios paskirties įstaigos prie Valstybės saugumo departamento; Valstybės kontrolę sudaro departamentai, skyriai, ir kitos tarnybos, būtinos pavestoms funkcijoms atlikti ir kt.).

Valstybės turto fondas yra ne biudžetinė įstaiga, o pelno siekianti valstybės įmonė, kuriai vadovauja Lietuvos Respublikos Vyriausybės paskirta valdyba.

Reikia pažymėti, kad institucijos, atskaitingos Seimui, pagal savo pavaldumą yra tarpžinybinės, vykdydamos savo funkcijas jos turi didelę autonomiją, todėl sunku efektyviai kontroliuoti jų veiklą, dėl to kyla nemažai konfliktų Seimo ir Vyriausybės lygyje dėl institucijų, atskaitingų Seimui veiklos skaidrumo. Bet kartu dalis institucijų yra įsteigta ginti žmonių teises (pavyzdžiui, Seimo kontrolierių įstaiga, Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga), todėl pavaldumas kitoms institucijoms, iškreiptų jų veiklos tikslus ir neužtikrintų laukiamų rezultatų.

Vadinasi, Seimui atskaitingos institucijos vykdo labai svarbią kiekvienam žmogui, visuomenei ir valstybei veiklą, kuri reikalauja tam tikros autonomijos nuo vykdomųjų valdžios institucijų, siekiant išvengti jų įtakos priimant sprendimus. Labai sunku sugretinti Seimui atskaitingų institucijų veiklą, ji yra labai individuali, tačiau galima pastebėti, kad vykdoma

tarpžinybiniu valstybės lygiu. Dėl siauros darbo apimties Seimui atskaitingos institucijos plačiau nebus nagrinėjamos.

Toliau bus apžvelgtos biudžetinės įstaigos, priklausančios vykdomosios valdžios institucijų sistemai.

1.3. Vykdomosios valdžios institucijų sistema

Norint suvokti biudžetinių įstaigų svarbą mūsų gyvenime, pirmiausia tikslinga nustatyti pastarųjų vietą vykdomosios valdžios institucijų sistemoje. Tačiau pirmiausia reikia nustatyti, kas yra institucijų sistema. Lietuvos administracinės teisės vadovėlio autoriai teigia, kad vienareikšmiško vykdomosios valdžios institucijų sistemos apibrėžimo neįmanoma rasti nei Lietuvos Respublikos teisės aktuose, nei mokslinėje literatūroje. Todėl jie siūlo pasinaudoti užsienio šalių mokslininkų pateikiamais apibrėžimais. Dėl siauros darbo apimties jie visi nebus nagrinėjami, o bus apsiribota vienu iš jų. Vadovėlyje pateikiamas rusų mokslininko I. L. Bačilo siūlomas apibrėžimas. Pasak jo, „vykdomosios valdžios institucijų sistema yra visuma valstybės valdžios institucijų, kurioms suteikta kompetencija valstybinio valdymo srityje, finansiniai, materialiniai, informaciniai ir kiti konstituciškai nustatyti šiai valdžios rūšiai ištekliai, būtini jų veiklos metodams ir formoms įgyvendinti“¹⁷. Toliau bus apžvelgta, kokie pagrindiniai norminiai aktai ir kaip reglamentuoja valstybės valdžios institucijų visumą.

Sisteminio aspektu vykdomosios valdžios institucijų sistemos nustatymo norminis pagrindas yra Lietuvos Respublikos Konstitucija (toliau Konstitucija). Konstitucija paskirsto valdžios funkcijas aukščiausioms valstybinės valdžios institucijoms. Penktas jos straipsnis teigia, kad „valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas“¹⁸. Vadinasi, Vyriausybė užima svarbiausią vietą vykdomosios valdžios institucijų sistemoje.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas¹⁹ yra vienas pagrindinių teisės aktų, kuris nustato vykdomosios valdžios institucijų steigimo ir veiklos pagrindus. Jame taip pat nėra tiesiogiai įvardinta vykdomosios valdžios institucijų sistema, tačiau analizuojant šį įstatymą galima daryti prielaidą, kad sistemą sudaro Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komitetai ir komisijos, įstaigos prie ministerijų bei apskričių viršininkų institucijos.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas per viešojo administravimo subjektus dalinai įvardina vykdomosios valdžios institucijas. Viešojo

¹⁷ Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005. P. 264.

¹⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

¹⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 41-1131.

administravimo įstatymo 3 straipsnio 4 dalyje pateikta viešojo administravimo subjektų sąvoka, kurią galima sieti su praktiniu vykdomosios valdžios įgyvendinimu: „viešojo administravimo subjektai – institucijos, įstaigos, tarnybos, valstybės tarnautojai (pareigūnai), turintys įstatymų suteiktas viešojo administravimo teises ir praktiškai įgyvendinantys vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios funkcijas“²⁰. Nors valstybės tarnautojai priskiriami viešojo administravimo subjektams, tačiau A. Bakaveckas siūlo pastarųjų nesieti su vykdomosios valdžios institucijomis: „Kadangi vykdomosios valdžios praktinė įgyvendinimo forma (išraiška) yra viešasis valdymas (administravimas), vadinasi, ją įgyvendinant valstybės tarnautojai tampa viešojo valdymo (administravimo), o ne vykdomosios valdžios subjektais. Taigi valstybės tarnautojai yra vykdomosios valdžios institucijų sudėtinė dalis, užtikrinanti tų institucijų funkcionavimą“²¹.

Be to LR Valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnio 21 dalyje nurodyta, kad vykdomosios valdžios institucijos yra Vyriausybė, ministerija, apskrities viršininkas, valdyba (meras)²². Tačiau A. Bakaveckas remdamasis Konstitucija („Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai“²³) daro išvadą, kad savivaldybės „nėra valstybės formuotės (dariniai), todėl ir nėra vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalis, nes Konstitucijoje savivalda nėra tapatinama su valstybės valdymu“²⁴.

Apibendrinant išnagrinėtus norminius aktus bei mokslinę literatūrą, galima daryti išvadą, kad vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudaro Vyriausybė, ministerijos, vyriausybės įstaigos, vyriausybės komitetai ir komisijos, įstaigos prie ministerijų ir apskričių viršininkų administracijos. Tačiau visos šios institucijos skiriasi savo kompetencija, teritoriniais veiklos mastais, formavimo tvarka ir kitais požymiais. Kadangi dėl šio darbo specifikos aktualios yra Vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie ministerijų, toliau bus apsiribota tik jų nagrinėjimu.

Vyriausybės įstaigos yra funkcinės institucijos, skirtos ministerijoms nepriskirtiems klausimams spręsti. Joms suteikti tarpšakiniai valdymo įgaliojimai. Vyriausybės įstaigoms priklauso departamentai, komitetai, tarnybos, inspekcijos, fondai bei kitos įstaigos. Pastarosios savo veikloje vadovaujasi Konstitucija, įstatymais, tarptautinėmis sutartimis, Respublikos Prezidento dekretais, Vyriausybės nutarimais, Ministro pirmininko potvarkiais ir kitais teisės aktais. Detaliai kiekvienos Vyriausybės įstaigos veiklą reglamentuoja nuostatai, o darbas organizuojamas remiantis Vyriausybės aprobuotais strateginiais veiklos planais, derinamais su

²⁰ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.

²¹ Bakaveckas A. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai: daktaro dis.soc. mokslai: teisė (01 S)/LPA.- V., 2002. P. 64-65.

²² Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 45-1708.

²³ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

²⁴ Bakaveckas A. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai: daktaro dis.soc. mokslai: teisė (01 S)/LPA.- V., 2002. P. 64.

Vyriausybės programa ir Valstybės ilgalaikės raidos strategija. Todėl Vyriausybės įstaigų veikla tampa tęstine priemone centrinių valdžios institucijų numatytoms strategijoms įgyvendinti.

Vyriausybės įstaigos yra vienvaldės viešojo administravimo valstybės institucijos. Vyriausybės įstaigai vadovauja vadovas. Vyriausybės įstatymo²⁵ 24 straipsnyje įtvirtinta, kad Vyriausybių įstaigų vadovus skiria ir atleidžia Ministras Pirmininkas.

Vyriausybės įstaigų sistemą sudaro 12 Vyriausybės įstaigų: Informacinės visuomenės plėtros komitetas, Kūno kultūros ir sporto departamentas, Lietuvos archyvų departamentas, Ginklų fondas, Narkotikų kontrolės departamentas, Statistikos departamentas, Tautinių mažumų ir išeivijos departamentas, Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija, Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba, Viešųjų pirkimų tarnyba.²⁶ Vyriausybės įstaigų sistemą sudaro įvairių rūšių įstaigos: departamentai (5), tarnybos (3), fondai (1), inspekcijos (2), komitetai (1). A. Andriuškevičius siūlo įstatymų leidėjui Vyriausybės įstatyme nustatyti Vyriausybės įstaigų sąrašą.²⁷ Manychiau, kad įstatymiškai nereikėtų nurodyti įstaigų sąrašo, kadangi pastarosios nesudaro stabilios sistemos, įstaigų funkcijos ir skaičius varijuoja priklausomai nuo šalies politinių realių.

Kalbant apie Vyriausybės įstaigų organizacinę valdymo struktūrą, jokio teisės akto, kuris nustatytų jų organizacinių struktūrų skirstymą į padalinius, nėra. Pagal Vyriausybės įstaigų veiklą reglamentuojančius nuostatus jų organizacines struktūras ir pareigybių sąrašus tvirtina Vyriausybės įstaigų vadovai. Vadinasi, įstaigos vadovui paliekama teisė (ir kartu galimybė piktnaudžiauti) sudaryti įstaigos organizacinę struktūrą, todėl egzistuoja struktūrinių padalinių įvairovė įstaigose. Vyriausybės įstaigų organizacinė struktūra susideda iš vadovybės ir administracijos. Vadovybę sudaro įstaigos vadovas ir pavaduotojas (pavaduotojai), o administraciją – departamentai, skyriai, sekretoriatai, biurai, tarnybos, grupės, valdybos ir poskyriai.

Specifinė ir Vyriausybės įstaigų steigimo tvarka. Vienas steigia Vyriausybė, vadovaudamasi specialiais įstatymais (pavyzdžiui, Statistikos departamentas, Ginklų fondas ir kt.), kitos steigiamos, remiantis Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių planu (pavyzdžiui, Informacinės plėtros komitetas). Reikia pažymėti, kad kaip ir ministerijos, Vyriausybės įstaigos nesudaro stabilios sistemos. Vyriausybės sprendimu jos kartais inkorporuojamos į ministerijų struktūras (pavyzdžiui, Vartotojų teisių ir konkurencijos tarnyba pateko į Teisingumo ministerijos institucinę sistemą).

²⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 41-1131.

²⁶ Vyriausybės įstaigos// <http://www.lrv.lt/main.php?cat=407&d=4007>; prisijungimo laikas: 2006-09-21.

²⁷ Andriuškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004. P. 61.

Kai kurios Vyriausybės įstaigos steigia įvairias joms pavaldžias įstaigas, nors Vyriausybės įstatymas joms nesuteikia tokios teisės (pavyzdžiui, Valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos direktoriaus įsakymais buvo įsteigtos 54 pavaldžios įstaigos, vykdančios joms priskirtas funkcijas).

Vyriausybės įstaigos skiriasi valstybės tarnautojų, padalinių skaičiumi, taip pat vykdomomis funkcijomis. Todėl A. Bakaveckas pažymi, kad: „dauguma iš jų įgyvendina valstybinio reguliavimo ir tarpšakinio koordinavimo, kitos – ūkinės – komercinės, ekspertinės – konsultacinės, todėl kyla abejonų, ar tas institucijas, kurios vykdo ūkinės – komercinės arba ekspertinės – konsultacinės funkcijas, galima traktuoti kaip Vyriausybės įstaigas, nes jos jokių vykdomosios valdžios, įskaitant ir valdymo, funkcijų nevykdo.“²⁸ Todėl teigtina, kad galima Vyriausybės įstaigų reorganizacija paliekant tik tas įstaigas, kurios vykdo valstybinio reguliavimo ir tarpšakinio koordinavimo (t.y. valdymo) funkcijas.

Pagal valdymo paskirtį bei administracinį teisinį statusą Vyriausybės įstaigos mažai kuo skiriasi nuo ministerijų. Kai kurios jų funkcionuoja atitinkamose valdymo srityse (pavyzdžiui, Lietuvos archyvų departamentas įgyvendina valstybės politiką raštvedybos ir archyvų klausimais).²⁹ Be to kai kurių įstaigų funkcinė apimtis nenusileidžia ministerijoms (pavyzdžiui, Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba – 49 funkcijos). Todėl Vyriausybės įstaigos yra artimos ministerijoms, ko pasekoje yra paplitusi praktika pertvarkyti ministerijas į Vyriausybės įstaigas ir atvirkščiai. Tačiau Vyriausybės įstaigos nepriskiriamos ministerijų reguliavimo sričiai bei yra joms nepavaldžios.

Toliau bus nagrinėjamos įstaigos prie ministerijų bei pastarosios lyginamos su Vyriausybės įstaigomis.

Įstaigos prie ministerijų (departamentai, tarnybos, inspekcijos, agentūros, biurai) yra „funkcinės kompetencijos institucijos, kurios vykdo valstybinį reguliavimą ir tarpšakinę koordinaciją, priežiūrą, kontrolę bei kitas funkcijas, priskirtas atitinkamų ministerijų reguliavimo sričiai.“³⁰ Jos yra vykdomosios valdžios institucijos, esančios tam tikros ministerijos sistemos sudėtyje ir turinčios finansinį, materialinį ir administracinį – teisinį savarankiškumą.

Vyriausybė, priimdama nutarimą steigti įstaigą prie ministerijos, steigėjo funkcijas paveda vykdyti atitinkamai ministerijai, kurios reguliavimo sričiai priskiriama įsteigta įstaiga. Įstaigų veiklą per šių įstaigų vadovus koordinuoja ministras, o vadovauja įstaigų vadovai. Juos skiria ir iš pareigų atleidžia ministras Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka.

²⁸ Bakaveckas A. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai: daktaro dis.soc. mokslai: teisė (01 S)/LPA.- V., 2002. P. 100.

²⁹ Lietuvos Respublikos Archyvų įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 107-2389.

³⁰ Bakaveckas A. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai: daktaro dis.soc. mokslai: teisė (01 S)/LPA.- V., 2002. P. 108.

Įstaigų prie ministerijų organizacinę valdymo struktūrą sudaro vadovybė ir administracijos. Vadovybę sudaro įstaigos vadovas ir jų pavaduotojai, o administraciją – struktūriniai padaliniai (skyriai, poskyriai, grupės ir kt.), kuriems vadovauja padalinio vadovai.

Įstaigų prie ministerijų sistemą sudaro daugiau negu 40 įstaigų (todėl detaliai nebus vardijamos) ir kiekvienais metais jų skaičius didėja, o tai reiškia, kad didėja finansavimas iš valstybės biudžeto. Atsižvelgiant į išdėstytą medžiagą, galima išvelgti tokius Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų atribojimo kriterijus:

1) funkcionavimo sfera (Vyriausybės įstaigos steigiamos ministerijų funkcijoms nepriskirtiems klausimams spręsti, o įstaigos prie ministerijų – ministerijų kompetencijai priskirtoms funkcijoms vykdyti);

2) vadovų skyrimo tvarka (Vyriausybės įstaigų vadovus skiria ir atleidžia Ministras Pirmininkas, įstaigų prie ministerijų – atitinkamas ministras);

3) pavaldumo tvarka (Vyriausybės įstaigų vadovai pavaldūs ministrui Pirmininkui, įstaigų prie ministerijų vadovai tiesiogiai pavaldūs ministrui).

Lietuvos administracinės teisės vadovėlio autoriai išskiria keletą įstaigų prie ministerijų funkcionavimo problemų:³¹ įstaigų prie ministerijų pasenę nuostatai nebeatitinka šiandienos įstatymų, atskirų ministerijų reguliavimo srityse funkcionuoja įstaigos, kurias, atsižvelgiant į vykdomas funkcijas, būtų tikslinga sujungti. Pavyzdžiui, Krašto apsaugos ministerijos sistemoje veikia Mobilizacijos departamentas ir Karo prievolės administravimo tarnyba. Išnagrinėjus jų nuostatuose įtvirtintas funkcijas teigtina, kad abi šios institucijos vykdo panašias funkcijas, kurias galėtų įgyvendinti viena įstaiga. Tokia pat padėtis būdinga ir kitoms ministerijoms. Funkcijų dubliavimas sudaro prielaidą neracionaliai naudoti valstybės lėšas ir net jas švaistyti.

Galima daryti išvadas, kad funkcinio, ekonomiškumo bei valdymo efektyvumo požiūriais reikėtų įvertinti ar įstaigos prie ministerijų funkcionuoja tikslingai ir efektyviai. Išanalizavus Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų sistemą funkcinio ir organizacinio požiūriu, tikėtina, kad atsirastų pagrindas pastarąsias reorganizuoti (jungiant). Todėl sumažėtų valdymo išlaidos, padidėtų biudžetinių įstaigų veiklos efektyvumas ir produktyvumas.

1.4. Savivaldybių įstaigos

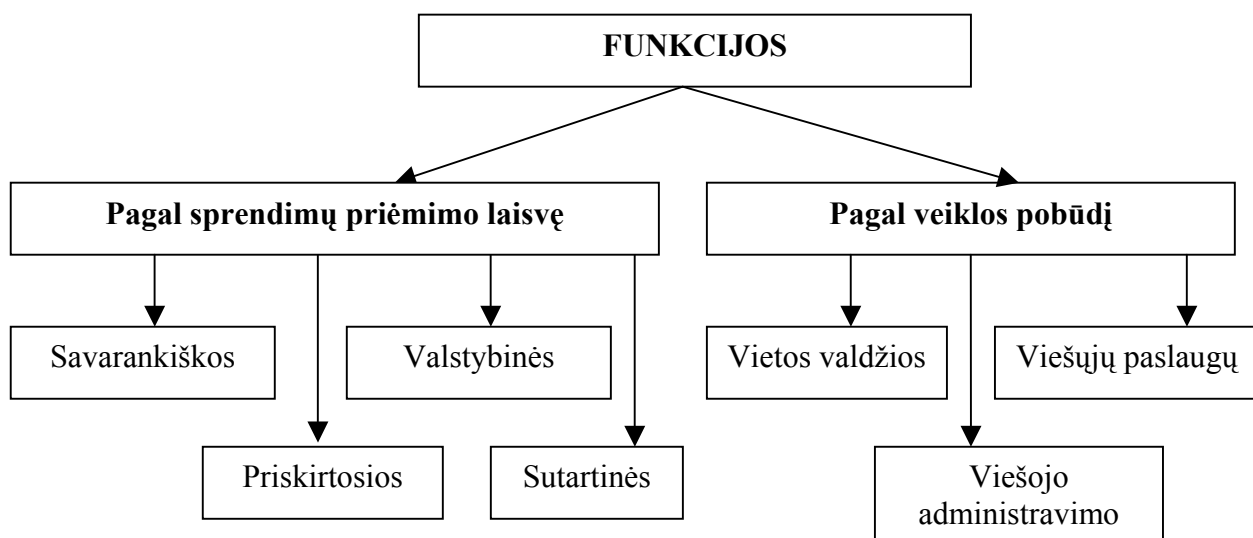
Vietos savivalda yra viena iš demokratijos reiškimosi formų, kai į bendrų reikalų tvarkymą plačiai įtraukiami piliečiai. Ji yra žemiausia demokratinės santvarkos pakopa, vykdo

³¹ Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005. P. 342-343.

bendruomenės daugumos valią ir siekia žmonių gerovės. Pagrindinis įstatymas, nustatantis savivaldybių ir jų institucijų veiklą yra LR vietos savivaldos įstatymas, kuriame vietos savivalda apibrėžiama kaip: „valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal LR Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai išrinktą atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytą vykdomąją ir kitas institucijas.“³²

Toliau bus apibrėžtos savivaldybėms priskirtos funkcijos ir įvardyti savivaldybės administravimo subjektai, atliekantys tas funkcijas.

Norint suskirstyti biudžetines įstaigas, kurios yra finansuojamos iš savivaldybių biudžeto, tikslingiausia tai daryti funkcinio požiūriu. 1 paveiksle parodytos savivaldybių funkcijos.



1 pav. Lietuvos savivaldybių funkcijos

Savarankiškašias funkcijas savivaldybės atlieka pagal įstatymų suteiktą kompetenciją, įsipareigojimus savo bendruomenei ir jos interesais. Įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi sprendimų iniciatyvos, priėmimo ir įgyvendinimo laisvę. Savarankiškosios funkcijos nurodytos 3 priede. Priskirtąsias (ribotai savarankiškas) funkcijas savivaldybės atlieka atsižvelgdamos į vietos sąlygas ir aplinkybes (3 priedas). Jos įgyvendinamos pagal atitinkamus įstatymus ir jų pagrindu priimtus kitus teisės aktus. Valstybinės funkcijos yra valstybės funkcijos, perduotos savivaldybėms atsižvelgiant į gyventojų interesus. Šios funkcijos perduodamos įstatymais ir įgyvendinamos vadovaujantis teisės aktais (3 priedas). Sutartinių funkcijų įgyvendinimas grindžiamas sutartimis. Savivaldybės gali atlikti

³² Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832.

vietos savivaldos įstatyme (pirmosioms trimis funkcijų grupėms) nenumatytas valstybės viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų funkcijas pagal su valstybės institucijomis ar įstaigomis sudarytas sutartis. Tačiau tam reikalingas savivaldybės tarybos pritarimas. Šios sutartys paprastai būna trumpalaikės ar sezoninio pobūdžio, taip pat jungtinės veiklos arba bendrų viešųjų pirkimų sutartys su valstybės institucijomis ir (arba) kitomis savivaldybėmis.

Vietos valdžios funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba. Viešojo administravimo funkcijas atlieka savivaldybės taryba, savivaldybės administracijos direktorius, kiti savivaldybės įstaigų ir tarnybų vadovai, valstybės tarnautojai, kuriems teisės aktai ar savivaldybės tarybos sprendimai suteikia viešojo administravimo teises savivaldybės teritorijoje. Viešąsias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal su savivaldybėmis sudarytas sutartis kiti fiziniai bei juridiniai asmenys, pasirenkami viešai. Savivaldybė organizuoja viešųjų paslaugų teikimą per viešųjų paslaugų teikėjus: biudžetines ir viešąsias įstaigas, savivaldybės įmones, akcines bendroves ir kitus subjektus. Viešųjų paslaugų teikėjų veiklą reglamentuoja įstatymai, savivaldybės institucijų sprendimai ir kiti teisės aktai. Viešosios paslaugos gyventojams teikiamos už užmokestį ir nemokamai. Svarbu, kad užmokestis padengtų tik paslaugų teikimo bei kitas su teikimu susijusias teikėjo išlaidas ir netaptų pelno siekiančia veikla.

Toliau bus apžvelgti vietos savivaldos subjektai, atliekantys savivaldybėms pavestas funkcijas. Doc. dr. A. Astrauskas savivaldybę apibrėžia taip: „teritoriniu pagrindu organizuota politinė žmonių bendruomenė (žmonių santalka, socialinė grupė, teritorinis kolektyvas), tvarkanti dalį viešųjų reikalų.“³³ Jis teigia, kad savivaldybė sudaryta iš savivaldybės bendruomenės ir vietos savivaldos subjektų. Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnyje savivaldybės administravimo subjektai įvardinami taip: „savivaldybės institucijos ir joms pavaldžios įstaigos bei kiti subjektai, turintys teisės aktų suteiktus įgaliojimus, atliekantys jiems pavestas administravimo funkcijas ir atsakingi už šių funkcijų įgyvendinimą.“³⁴ Vietos savivaldos subjektai sudaro vientisą daugiapakopę sistemą (4 priedas), kur kiekvienas subjektas turi tam tikrą paskirtį. Galima teigti, kad savivaldybės veiklą sudaro³⁵: savivaldybės valdžios vykdymas (atlieka savivaldybės taryba), savivaldybės valdžios priimtų sprendimų vykdymas (atlieka vykdomosios institucijos ir administracija), bei viešųjų paslaugų teikimas (atlieka savivaldybės įstaigos ir kontroliuojamos įmonės). Jos teikia viešąsias paslaugas gynybos, viešosios tvarkos ir visuomenės apsaugos, ekonomikos, aplinkos apsaugos, būsto ir komunalinio

³³ Arimavičiūtė M., Astrauskas A., Bakaveckas A. ir kt. /red. prof. habil. dr. S. Puškorius. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: Mykolo Romerio Universiteto Leidybos centras, 2006. P. 216.

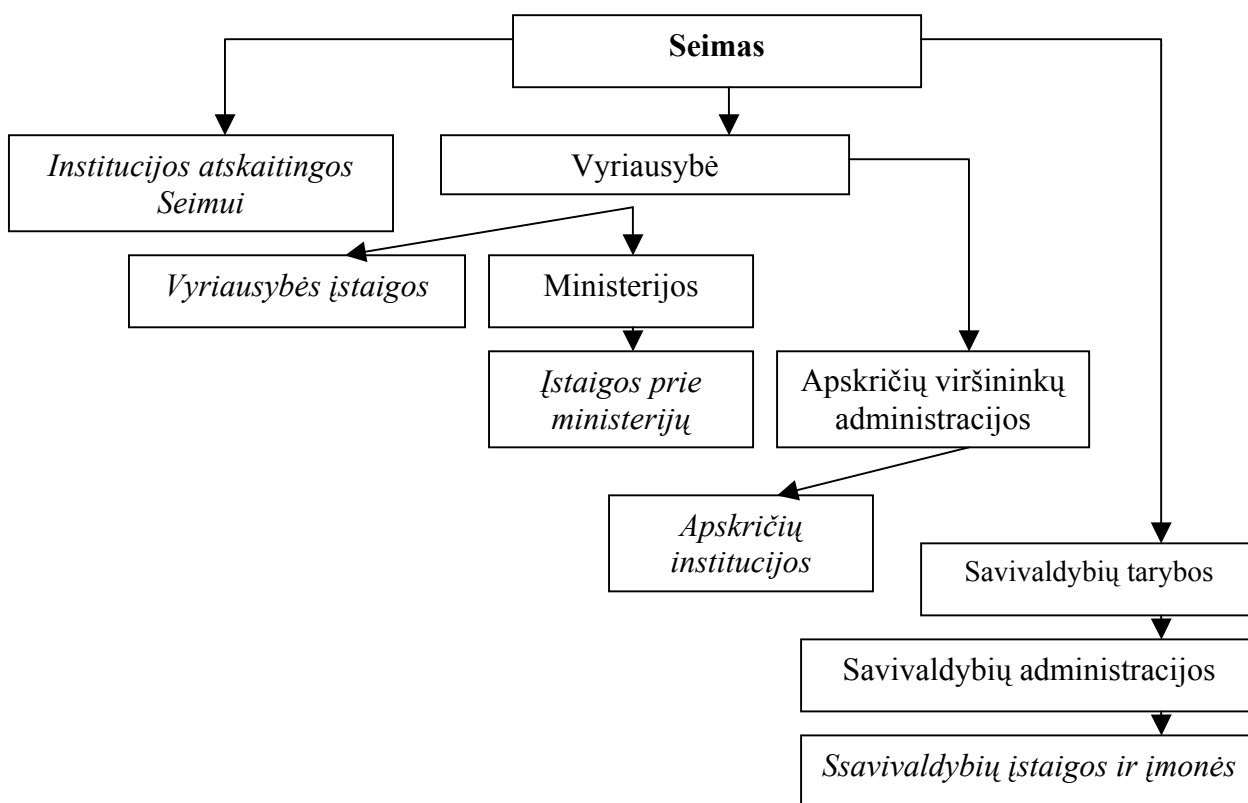
³⁴ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832.

³⁵ Arimavičiūtė M., Astrauskas A., Bakaveckas A. ir kt. /red. prof. habil. dr. S. Puškorius. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: Mykolo Romerio Universiteto Leidybos centras, 2006. P. 217.

ūkio, sveikatos priežiūros, poilsio, kultūros, religijos, švietimo, socialinės apsaugos ir kitose srityse. Tos sritys yra gyvybiškai svarbios ir būtinos kiekvienos savivaldybės gyventojams.

Galima daryti išvadas, kad mus dominančios įstaigos (finansuojamos iš savivaldybės biudžeto) sudaro žemiausią vietos savivaldos subjektų sistemos grandį, tačiau jų atliekamų funkcijų spektras yra platus ir įvairus. Todėl šiame darbe nebus bandoma smulkiau jas sugrupuoti, tačiau verta pastebėti, kad 3 priede nurodytoms savivaldybių funkcijoms atlikti reikalingos didelės lėšos. Todėl 3 skyriuje bus nagrinėjami savivaldybės biudžeto asignavimai pagal atskiras sritis bei apie savivaldybių funkcijoms atlikti surenkamus ir naudojamus piniginius išteklius bei su tuo susijusias problemas.

Įvertinus 1 skyriuje pateiktą medžiagą, galima padaryti tokias išvadas: 1 skyriuje atliktas biudžetinių įstaigų skirstymas pagal steigėją (2 paveikslas) ir atliekamas funkcijas, leidžia sisteminiu požiūriu įvertinti biudžetines įstaigas kaip visumą. Iš 2 paveikslo matyti, kad biudžetinės įstaigos sudaro sudėtingą daugiapakopę sistemą, todėl susidaro prielaidos tolesniems tyrimams, susijusiems su biudžetinių įstaigų kiekiu, vykdomų funkcijų dubliavimu, siekiant optimizuoti jų poreikį. Juk neabejotinai įstaigų pertvarkymai jas reorganizuojant ir likviduojant neatsiejamai rišasi su valstybės finansais ir jų naudojimo efektyviniu. Tačiau tai yra administracinio tyrimo sritis ir šiame darbe įstaigų skaičiaus optimizavimo klausimas toliau nebus nagrinėjamas, nors yra susijęs su biudžetinių įstaigų finansavimo problematika.



2. BIUDŽETINIŲ ĮSTAIGŲ FINANSAVIMAS

2.1. Biudžetinių įstaigų finansavimo šaltinių struktūra

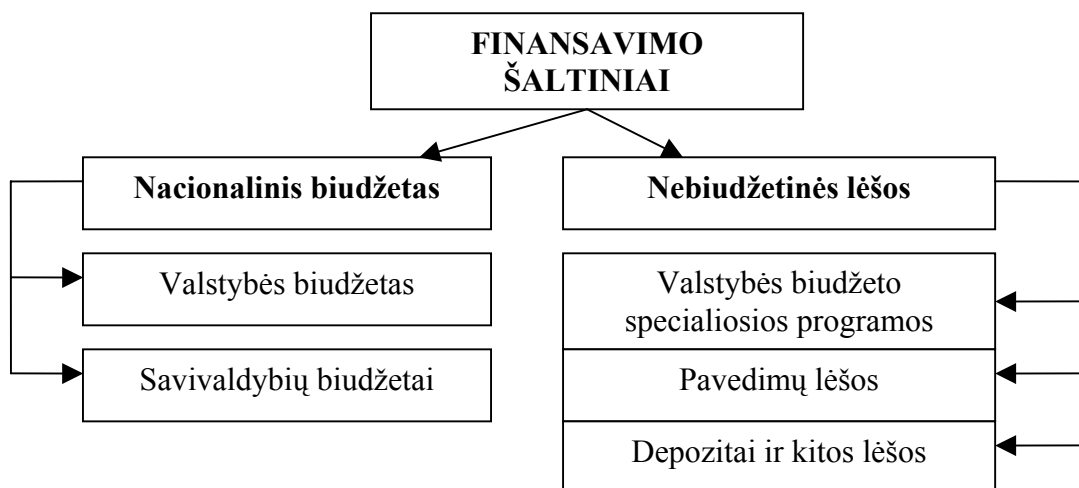
Pirmoje šio darbo dalyje apibūdinti viešieji juridiniai asmenys, įvardyta biudžetinių įstaigų samprata, jų veiklos svarba bei klasifikacija pagal steigėjus. Antroje dalyje bus nurodomi biudžetinių įstaigų finansavimo šaltiniai bei finansavimo tvarka.

LR biudžetinių įstaigų įstatymas³⁶, LR biudžeto sandaros įstatymas³⁷ ir LR Vyriausybės nutarimas "Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo"³⁸ nusako biudžetinių įstaigų finansavimo šaltinius. LR biudžetinių įstaigų įstatymo 7 straipsnyje nurodoma, kad biudžetinės įstaigos yra finansuojamos iš valstybės biudžeto arba savivaldybių biudžetų, atsižvelgiant į tai, kas yra steigėjas, pagal asignavimų valdytojų patvirtintas sąmatas, laikantis Finansų ministerijos nustatytų finansavimo taisyklių ir išdo procedūrų. 11 straipsnyje nurodoma, kad biudžetinės įstaigos gali turėti ir nebiudžetinių lėšų. 3 schemoje grafiškai parodyta biudžetinių įstaigų finansavimo šaltinių struktūra, iš kurios matyti, kad yra dvejopa biudžetinių įstaigų finansavimo kilmė: biudžetinės ir nebiudžetinės lėšos. Toliau bus trumpai apžvelgti schemoje parodyti biudžetinių įstaigų finansavimo šaltiniai, kurių analizė tolimesniuose skyriuose leis nustatyti biudžetinių įstaigų finansavimo problematiką ir suformuluoti galimas efektyvinimo prielaidas.

³⁶ Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 104-2322.

³⁷ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 4-47.

³⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 15 d. nutarimas Nr.751 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 96-3531.



3 pav. Biudžetinių įstaigų finansavimo šaltinių struktūra

2.1.1. Valstybės biudžetas

Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo teisinis pagrindas yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, Vyriausybės patvirtinta biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarka, atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas (toliau valstybės biudžeto įstatymas) ir kiti biudžeto pajamų gavimą ir išlaidų finansavimą reglamentuojantys teisės aktai. Savivaldybių biudžetų teisinis pagrindas yra atitinkamų savivaldybių tarybų priimti sprendimai dėl atitinkamų biudžetinių metų savivaldybių biudžetų patvirtinimo. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojams pavaldžių institucijų išlaidų teisinis pagrindas yra asignavimų valdytojų patvirtintos šių institucijų išlaidų sąmatos, parengtos remiantis jų programomis.

LR biudžeto sandaros įstatymas³⁹ apibrėžia valstybės ir savivaldybių biudžetų turinį, šių biudžetų pajamų sudarymo ir asignavimų naudojimo teisinius pagrindus, asignavimų valdytojų pareigas, teises ir atsakomybę bei kt. Jame nurodoma, kad valstybės biudžetas yra Seimo patvirtintas valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams. Kiekvienais metais tvirtinant biudžetą yra numatoma išlaidų dalis, skirta biudžetinėms įstaigoms finansuoti. Toliau bus apibrėžtos biudžetą sudarančios pajamos ir asignavimai.

LR biudžeto sandaros įstatymo 13 straipsnyje įvardinamos Valstybės biudžeto pajamos, kurias sudaro:

- 1) pajamos iš mokesčių;

³⁹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 4-47.

2) pajamos iš valstybės turto (išskyrus pajamas, gaunamas pagal valstybes ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymą);

3) *valstybės biudžetinių įstaigų pajamos*;

4) gaunama negražintina finansinė parama (piniginės lėšos);

5) dotacijos;

6) kitos pajamos.

2006 metų valstybės biudžeto įstatymu⁴⁰ 2006 metais patvirtinta 16 718 145 tūkst.Lt valstybės biudžeto pajamų, 18 465 145 tūkst.Lt asignavimų. 2005 metų valstybės biudžeto įstatymu⁴¹ 2005 metais patvirtinta 13 850 340 tūkst.Lt valstybės biudžeto pajamų, 15 659 940 tūkst.Lt asignavimų išlaidoms ir nefinansiniam turtui įsigyti (buvo planuojama, kad asignavimai viršis pajamas 1 809,6 tūkst. Lt). Vadinasi, 2006 m. patvirtintas valstybės biudžetas yra didesnis 17,2%. Nors 2005 metų viduryje biudžeto pajamos padidintos 9 300 tūkst.Lt, Valstybės kontrolė nustatė⁴², kad į valstybės biudžetą gauta 14 153,1 mln. Lt pajamų, arba 293,4 mln. Lt daugiau negu numatyta įstatymu, surinkimas – 102,1%. Palyginus su 2004m. 2005m. pajamų iš mokesčių ir kitų įmokų gauta 1 746,3 mln. Lt arba 16,8% daugiau. Todėl valstybės kontrolė daro išvadas, kad biudžeto pajamos buvo planuojamos daugiau atsargiai, o ne optimaliai. Nepakankamai buvo įvertinta kai kurių veiksnių įtaka valstybės biudžeto pajamų dydžiui. Vadinasi, biudžeto formavimo procesas yra sudėtingas, vykstantys ekonominiai procesai šalyje ne visada yra optimaliai įvertinami ir nuspėjami. Nors biudžeto pajamos kartu ir asignavimai kasmet didėja.

Valstybės biudžeto vykdymą organizuoja Vyriausybė, valstybės biudžeto kasos operacijų vykdymą – Finansų ministerija. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto sukaupti finansiniai ištekliai yra naudojami bendravalstybinėms reikmėms finansuoti. Be to, per Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros ir kitų įstatymų nustatyta tvarka perskirstomi finansiniai ištekliai savivaldybės poreikiams tenkinti.

LR biudžeto sandaros įstatymo 2 straipsnyje apibrėžiama asignavimų samprata. Asignavimai – biudžete nustatyta biudžetinių įstaigų, atliekančių viešojo administravimo funkcijas išlaidoms ir ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui bei strateginėms atsargoms (toliau – turtui) įsigyti skirta lėšų suma, kurią asignavimų valdytojas turi teisę biudžetinėmis metais gauti iš biudžete sukauptų lėšų. Asignavimai yra naudojami įstatymams įgyvendinti:

⁴⁰ Lietuvos Respublikos 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2005, Nr. 150-5462.

⁴¹ Lietuvos Respublikos 2005 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 171-6303.

⁴² Valstybės kontrolės 2006 m. rugsėjo 29 d. išvada Nr. S-(60-1.9)-1621 „Dėl Lietuvos Respublikos 2005 metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos“ P. 13-14.// http://www.vkontrole.lt/veikla_isvados.shtml; prisijungimo laikas: 2006-11-15.

- 1) valstybės funkcijoms atlikti;
- 2) dotacijoms savivaldybių biudžetams teikti;
- 3) valstybės įsipareigojimams vykdyti.

2005m. Seimas patvirtino 15 669,3 mln.Lt asignavimų, panaudota 14 821,5 mln.Lt, t.y. 847,8 mln.Lt mažiau. Valstybės asignavimų panaudojimas 2005m. pagal valstybės funkcijas yra: socialinė apsauga – 83,8%, švietimas – 95,1%, poilsis, kultūra, religija – 98,7%, sveikatos apsauga – 88,4%, būstas ir komunalinis ūkis – 20,6%, aplinkos apsauga – 51,2%, ekonomika – 75,1%, viešojo tvarka – 96,2%, gynyba – 67,2%, bendros valstybės paslaugos – 95,2%.⁴³ Valstybės kontrolė įvardina tokias nepanaudojimo priežastis: įstatymų, kurie keičia asignavimų poreikį, priėmimas, arba jų keitimas biudžetiniais metais, ilgas viešųjų pirkimų procedūrų procesas, nepakankamai aiški ir pagrįsta asignavimų poreikio apskaičiavimo tvarka ir metodika.⁴⁴ Vadinas, reikia pašalinti minėtas kliūtis efektyviam asignavimui panaudojimui, nes asignavimų valdytojais negauna arti vieno milijardo jų veiklai skirtų asignavimų.

Ekonominė biudžeto reikšmė pasireiškia tuo, kad šalyje ekonominis pajėgumas pasiskirsto netolygiai. Dėl to susidaro nevienodos sąlygos atskirų administracinių vienetų ekonominiams, socialiniams bei kultūriniais vystymuisi. Per biudžetą lėšos iš vieno regiono yra perskirstomos į kitus.

Biudžetas yra svarbus ne tik ekonomine prasme, bet tai yra ir labai reikšmingas kontrolės įrankis. Kontrolės funkcija leidžia sužinoti, ar visos planuotos pajamos laiku patenka valstybės žinion, ar efektyviai paskirstomos ir naudojamos valstybės lėšos. Sudarant biudžetą yra numatomas pajamų ir išlaidų paskirstymas metų ketvirčiais. Tai padeda kontroliuoti lėšų surinkimą bei panaudojimą, išryškėja kuriame ketvirtyje laukiama sunkumų. Biudžeto vykdymo eiga ir rezultatai parodo ekonomikos svyravimus, o tai leidžia atkreipti dėmesį į krašto ūkiui nepageidautinus reiškinius ir laiku imtis atitinkamų priemonių padėčiai taisyti.

2.1.2. Savivaldybių biudžetai

Kiekviena savivaldybė turi savarankišką biudžetą. Savivaldybės biudžetas sudaromas ir tvirtinamas vieneriems biudžetiniams metams. Savivaldybių biudžetų rengimo, svarstymo ir tvirtinimo procedūrą nustato Biudžeto sandaros įstatymas ir Vyriausybės nutarimu patvirtintos taisyklės. Biudžetiniais metais savivaldybės biudžetą gali tikslinti. Savivaldybės biudžeto sudarymo pagrindas yra savivaldybės tarybos patvirtintos socialinės, ekonominės ir

⁴³ Ten pat. P. 14.

⁴⁴ Valstybės kontrolės 2006 m. rugsėjo 29 d. išvada Nr. S-(60-1.9)-1621 „Dėl Lietuvos Respublikos 2005 metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos“ P. 4.// http://www.vkontrolė.lt/veikla_isvados.shtml; prisijungimo laikas: 2006-11-15.

kitos programos bei savivaldybių funkcijoms įgyvendinti reikalingų lėšų skaičiavimai. Savivaldybės turi sudaryti sąlygas gyventojams savivaldybės veiklos reglamento nustatyta tvarka svarstyti biudžeto projektą.

LR biudžeto sandaros įstatymo 2 straipsnyje nurodoma, kad Lietuvos Respublikos savivaldybės biudžetas yra savivaldybės pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams. Iš savivaldybių biudžeto finansuojamos savivaldybių biudžetinės įstaigos.

LR biudžeto sandaros įstatymo 22 straipsnyje nurodoma, kad savivaldybių finansinius išteklius sudaro:

- 1) pagal įstatymus ir kitus teisės aktus iš mokesčių gaunamos savivaldybių biudžetų pajamos;
- 2) pajamos iš savivaldybių turto (nuosavybės);
- 3) pajamos, gautos už išnuomotą arba suteiktą naudotis valstybinę žemę, valstybinio vidaus vandenių fondo vandens telkinius ir už parduotus ne žemės ūkio paskirčiai valstybinės žemės sklypus;
- 4) savivaldybių biudžetų įstaigų pajamos už teikiamas paslaugas.
- 5) valstybės biudžeto dotacijos ir kitos pervedamos lėšos;
- 6) kitos įstatymų nustatytos pajamos;
- 7) negražintina finansinė parama (piniginės lėšos);
- 8) paskolos.

Savivaldybės dalį pajamų gauna iš mokesčių, kurių tarifus, neviršydamas įstatymų numatytų dydžių, didina ar mažina savivaldybių tarybos. Savivaldybių pajamos iš mokesčių detaliau bus nagrinėjamos 3 skyriuje kalbant apie decentralizaciją.

Savivaldybių biudžetų lėšos gali būti naudojamos tik savivaldybių funkcijoms: savivaldybių tarybų patvirtintoms socialinėms ir ekonominėms bei kitoms programoms įgyvendinti, savivaldybių biudžetinėms įstaigoms išlaikyti ir viešųjų paslaugų teikimui organizuoti. Jeigu savivaldybių pajamos ar išlaidos dėl valstybės institucijų priimtų aktų keičiasi, pasikeitusios sumos kompensuojamos atitinkamai iš Lietuvos valstybės ar savivaldybių biudžetų. Kompensuojamos sumos nustatomos savivaldybių biudžeto pajamų metodikos įstatymo nustatyta tvarka. Papildomos ir planą viršijančios biudžeto pajamos, gautos vykdant, taip pat sutaupytos lėšos lieka (išlaidos) lieka savivaldybėms.

Lėšos valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti skiriamos iš valstybės biudžeto arba valstybės piniginių fondų ir pervedamos savivaldybėms kaip specialioji dotacija. Specialiosios tikslinės dotacijos paprastai yra skiriamos valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti, mokinio krepšeliui finansuoti, specialiųjų poreikių moksleiviams išlaikyti, negautoms pajamoms iš dalies kompensuoti ir kt. Tačiau faktai rodo, kad

savivaldybės piktnaudžiauja naudodamos tikslines dotacijas. 2005m. 9 Valstybės kontrolės audituotoms savivaldybėms iš valstybės biudžeto buvo patvirtinta 817,1 mln.Lt specialiųjų tikslinių dotacijų. Iš jų 315,2 mln.Lt (39%) valstybės funkcijoms atlikti, 501,9 mln.Lt (61%) – mokinio krepšeliui finansuoti. Tačiau Valstybės kontrolė praneša tokius faktus⁴⁵, kad savivaldybės valstybinėms funkcijoms atlikti panaudojo 296,4 mln.Lt arba 18,8 mln.Lt (6%) mažiau, negu buvo patvirtinta 2005m. valstybės biudžeto įstatymu (atitinkamai mokinio krepšeliui finansuoti panaudojo 487,4 mln.Lt arba 14,5 mln.Lt (3%) mažiau). O nepanaudotos lėšos buvo naudojamos kitoms savivaldybių reikmėms, t.y. susidarė galimybė netikslingai naudoti lėšas. Ši situacija susiklostė todėl, kad 2005m. valstybės biudžeto įstatymo 3 ir 6 straipsniuose savivaldybėms suteikta teisė nepanaudotos specialios tikslinės dotacijos naudoti bendroms savivaldybių biudžetų reikmėms finansuoti, pirmiausia – įsiskolinimams dengti bei kitoms savivaldybių švietimo reikmėms finansuoti.

Be to Valstybės kontrolė konstatuoja⁴⁶, kad yra nepakankamai aiški ir pagrįsta Valstybės biudžeto dotacijų savivaldybių biudžetams lėšų poreikio valstybinėms funkcijoms atlikti apskaičiavimo tvarka ir metodika. Dėl to nepagrįstai padidinamas planuojamų lėšų poreikis valstybės funkcijoms atlikti, o savivaldybės neatsiskaito Seimui ar valstybinėms institucijoms už valstybinių funkcijų vykdymą. Tai sudaro prielaidas savivaldybių lėšas, skirti iš biudžeto, ne rezultatui siekti, o proceso finansavimui.

2.1.3. Nebiudžetinės lėšos

Pagal Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 11 straipsnį įstaigos ir organizacijos, išlaikomos iš biudžeto lėšų, gali turėti ir nebiudžetinių lėšų. Įstaigoms, finansuojamoms iš Lietuvos valstybės biudžeto, nebiudžetinių lėšų sudarymo ir naudojimo taisyklės nustato Lietuvos Respublikos Vyriausybė, o įstaigoms, finansuojamoms iš savivaldybių biudžetų - savivaldybių vykdomosios institucijos.

Nebiudžetinių lėšų valdytojai yra biudžetinių įstaigų ir organizacijų vadovai, kuriems suteiktos atitinkamos asignavimų valdytojų teisės. Nebiudžetines lėšas reglamentuoja 2004m. birželio 15d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 751 "Dėl Lietuvos Respublikos

⁴⁵ Valstybės kontrolės 2006 m. rugsėjo 29 d. išvada Nr. S-(60-1.9)-1621 „Dėl Lietuvos Respublikos 2005 metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos“ P. 66-67.// http://www.vkontrole.lt/veikla_isvados.shtml; prisijungimo laikas: 2006-11-15.

⁴⁶ Valstybės kontrolės 2006 m. rugsėjo 29 d. išvada Nr. S-(60-1.9)-1621 „Dėl Lietuvos Respublikos 2005 metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos“ P. 8.// http://www.vkontrole.lt/veikla_isvados.shtml; prisijungimo laikas: 2006-11-15.

valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo"⁴⁷ ir 2005m. birželio 21d. LR Vyriausybės nutarimas Nr. 687 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo pakeitimo“.⁴⁸

Nebiudžetinėms lėšoms priskiriamos: valstybės biudžeto specialiosios programos, pavedimų lėšos, depozitai ir kitos lėšos.

1) Valstybės biudžeto specialiosios programos.

Valstybės biudžeto specialiosios programos reglamentuojamos LR Vyriausybės nutarimo "Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo" IV skyriuje. Biudžetinių įstaigų pajamos, gautos už teikiamas paslaugas atliekant funkcijas (buvusios nebiudžetinės (specialiosios) lėšos), taip pat valstybės biudžeto asignavimų valdytojų administruojamos pajamos (pertvarkytų fondų, valstybės rezervo ir kitos) įmokamos į valstybės biudžetą. Įmokų į valstybės biudžetą sumos nustatomos kiekvienam valstybės biudžeto asignavimų valdytojui atitinkamų metų valstybės biudžete. Visos valstybės biudžeto asignavimų valdytojų šios veiklos išlaidos padengiamos valstybės biudžeto asignavimais pagal atitinkamas specialiąsias programas. Prireikus specialiosios programos sąmatos rengiamos pagal kiekvieną finansavimo šaltinį atskirai. Biudžetinių įstaigų teikiamų paslaugų apmokėjimo kainas nustato įstaigos, jeigu teisės aktai nenustato kitaip.

Biudžetinės įstaigos gautas pajamas už teikiamas paslaugas, taip pat asignavimų valdytojais administruojamas pajamas kaupia atskiroje sąskaitoje. Biudžetinės įstaigos sumas iš šių sąskaitų įmoka į atitinkamą biudžetą 2 kartus per mėnesį - 3 ir 18 dienomis arba iš karto, jeigu šios pajamos viršija vieną tūkstantį litų (kai šios dienos sutampa su švenčių arba poilsio dienomis, mokėjimo terminas perkeliamas į artimiausią darbo dieną). Įmokėtos sumos parodomos atskiroje buhalterinėje ataskaitoje Finansų ministerijos nustatyta tvarka.

Gaunamas pajamas už teikiamas paslaugas biudžetinės įstaigos įmoka į biudžetą nuo 2002 m. sausio 1 dienos, viešojo administravimo ir kontrolės įstaigos bei institucijos, mokslo ir studijų institucijos pajamas už teikiamas paslaugas įmoka į biudžetą nuo 2001 m. sausio 1 dienos.

Biudžetinės įstaigos gaunančios pajamų už teikiamas paslaugas, kasmet sudaro pajamų ir specialiųjų programų išlaidų sąmatas (vieną sąmatą arba sąmatas pagal kiekvieną pajamų rūšį). Sąmatose gali būti numatyti asignavimai ir įstaigos pagrindinei veiklai. Sąmatas tvirtina valstybės biudžeto asignavimų valdytojai. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojais

⁴⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 15 d. nutarimas Nr.751 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 96-3531.

⁴⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. birželio 21 d. nutarimas Nr. 687 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo // Valstybės žinios. 2005, Nr. 78-2840.

sudaro administruojamų pajamų, specialiųjų programų, taip pat suvestines pajamų už teikiamas paslaugas ir specialiųjų programų išlaidų sąmatas ir vieną egzempliorių pateikia Finansų ministerijai. Savivaldybių specialiųjų programų sudarymo ir vykdymo tvarką nustato savivaldybių tarybos.

Viršplaninės arba nepanaudotos įmokos į biudžetą pagal Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 32 straipsnio nuostatas paliekamos biudžetinėms įstaigoms ir gali būti naudojamos einamaisiais ir kitais biudžetiniais metais virš Lietuvos Respublikos Seimo patvirtintų bendrųjų asignavimų pagal atskirą sąmatą, pervedant šias lėšas asignavimų valdytojams iš biudžeto lėšų likučio. Specialiųjų programų planuojamos išlaidos gali viršyti planuojamas pajamas, jeigu specialiosios programos, be įmokėtų į biudžetą biudžetinių įstaigų pajamų, finansuojamos ir iš kitų ES finansinės paramos ar valstybės konkrečiam tikslui numatytų lėšų. Tokių programų išlaidoms padengti pirmiausia naudojami asignavimai, gauti iš einamaisiais biudžetiniais metais įmokėtų į biudžetą pajamų, įskaitant viršplanines pajamas. Visais atvejais specialiųjų programų finansavimas yra mažinamas faktiškai negautomis (palyginti su planu) lėšomis už teikiamas paslaugas arba Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų valdytojų administruojamų pajamų negautomis sumomis, t.y. asignavimų valdytojai patys neturi teisės pateikti mokėjimo paraiškų dėl tos sumos arba naudoti specialiajai programai tos lėšų sumos, kuri nebuvo įmokėta į biudžetą.

Valstybės kontrolės duomenimis⁴⁹ nepanaudotų lėšų likučiai specialiosioms programoms finansuoti 2005 m. gruodžio 31 d. buvo 1 330 mln.Lt (iš jų 910 mln.Lt gautos ES paramos lėšos), o pasibaigus 2005 biudžetiniams metams lėšų likutis valstybės išdo sąskaitoje buvo 383,5 mln.Lt. Todėl Valstybės kontrolė rekomenduoja tvirtinant valstybės biudžetą atsižvelgti į tai, kad likę nepanaudoti ir perkelti asignavimai specialiosioms programoms finansuoti gali daryti įtaką reikalingų valstybės piniginių išteklių poreikiui kitais biudžetiniais metais (ypač ES paramos lėšomis finansuojamoms programoms).

2) Pavedimų lėšos.

Biudžetinių įstaigų pavedimų lėšos, depozitai ir kitos lėšos reglamentuojamos LR Vyriausybės nutarimo "Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo" VIII skyriuje. Biudžetinių įstaigų pavedimų lėšos - tai iš kitų įmonių, įstaigų, organizacijų (įskaitant aukštesniąsias) ir fizinių asmenų gautos lėšos tam tikriems pavedimams vykdyti. Šios lėšos saugomos banko įstaigos sąskaitoje "Pavedimų lėšos" ir naudojamos pagal tikslią paskirtį, t.y. fizinio ar juridinio asmens pavedime nurodytiems tikslams.

⁴⁹ Valstybės kontrolės 2006 m. rugsėjo 29 d. išvada Nr. S-(60-1.9)-1621 „Dėl Lietuvos Respublikos 2005 metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos“ P. 5.// http://www.vkontrolė.lt/veikla_isvados.shtml; prisijungimo laikas: 2006-11-15.

Jeigu biudžetinė įstaiga pavedimų lėšas gauna iš valstybės ir savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų, šios lėšos turi būti naudojamos pagal asignavimų valdytojų (lėšų gavėjų) patvirtintą biudžeto išlaidų sąmatą, nurodant lėšų paskirstymą pagal išlaidų ekonominę paskirtį.

Įvykdžiusi pavedimą, įstaiga ar organizacija nusiunčia lėšas pervedusiai įmonei, įstaigai ar organizacijai ataskaitą ir grąžina nepanaudotų lėšų likutį, jei pavedimų davėjas nenurodo ko kita. Asignavimų valdytojui pateikiami biudžeto išlaidų sąmatos vykdymo ataskaita ir buhalterinės apskaitos dokumentai, pagrindžiantys lėšų panaudojimą.

Iš kitų biudžetinių įstaigų ir organizacijų gautos ir tais pačiais metais nepanaudotos pagal paskirtį lėšos grąžinamos įstaigoms, organizacijoms bei fiziniams asmenims, pervedusiems šias lėšas, ne vėliau kaip iki gruodžio 31 d (įskaitytinai).

3) Depozitai ir kitos lėšos.

Biudžetinių įstaigų depozitai yra laikinai šių įstaigų saugomos tam tikrų aplinkybių arba susitarimų sąlygojamos lėšos, pvz. užstatas bibliotekoje, policijoje. Šios lėšos saugomos banko įstaigos atskirose sąskaitose ir apskaitomos atskirai nuo kitų lėšų kuriomis disponuoja biudžetinės įstaigos ir organizacijos.

Pasikeitus aplinkybėms arba nutraukus susitarimą, biudžetinės įstaigos ir organizacijos depozitus grąžina depozitoriams, kuriems jos priklauso. Biudžetinės įstaigos depozitus saugo ribotą laiką: lėšas, kurios turi būti grąžintos fiziniams asmenims — trejus metus po šių lėšų grąžinimo sąlygose numatyto termino; lėšas, kurios turi būti grąžintos biudžetinėms įstaigoms - iki metų pabaigos; lėšas, kurios turi būti grąžintos kitiems juridiniams asmenims — metus po šių lėšų grąžinimo sąlygose numatyto termino. Depozitoriams nustatytu laiku neatsiėmus savo lėšų, biudžetinės įstaigos ir organizacijos privalo jas pervesti į atitinkamo biudžeto pajamas.

Kitos biudžetinių įstaigų lėšos – iš juridinių ir fizinių asmenų tam tikroms nenumatytoms biudžetinių įstaigų programų sąmatose išlaidoms dengti gautos lėšos. Šioms lėšoms priskiriamos įplaukos, gautos draudiminių įvykiui atsitikus, iš šalies ir užsienio renginių organizatorių gautos ankstesniais biudžetinėmis metais patirtų dalyvavimo šiuose renginiuose išlaidų kompensacijos, lėšos komandiruočių išlaidoms, išlaidoms, patirtoms ankstesniais biudžetinėmis metais, kompensuoti, biudžetinių įstaigų skelbiamų konkursų dalyvių mokesčiai, kitos įplaukos, kurios nėra gautos kaip asignavimai. Šios lėšos pagal atskirą įstaigos vadovo patvirtintą sąmatą naudojamos įstaigos funkcijoms atlikti.

Matome, kad biudžetinės įstaigos turi laikytis nustatytų reikalavimų ir atskirai apskaityti skirtingus finansavimo šaltinius. Tačiau dažnai kyla biudžetinėms įstaigoms problemos bankuose, kai reikia atidaryti keletą sąskaitų, bankai pageidauja, kad jų būtų kuo mažiau.

Šioje dalyje buvo apžvelgti galimi biudžetinių įstaigų finansavimo šaltiniai, kitoje bus nagrinėjama finansavimo tvarka.

2.2. Biudžetinių įstaigų finansavimo tvarka

LR biudžeto sandaros pakeitimo įstatyme 2 straipsnyje apibrėžiama finansavimo sąvoka: „Finansavimas — lėšų pervedimas į asignavimų valdytojų vadovaujamų biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų sąskaitas jų programoms vykdyti arba tiesioginis biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų išlaidų ir įsigyjamo turto apmokėjimas iš biudžetų (valstybės išdo) sąskaitų.“⁵⁰ Šis apibrėžimas atskleidžia dvejopą biudžetinių įstaigų finansavimo tvarką: finansavimas vykdamas programas (pagal parengtas sąmatas) bei tiesioginis išlaidų apmokėjimas tiekėjams. Toliau finansavimas pagal šias kryptis bus nagrinėjamas detaliau.

Finansavimas vykdamas programas (pagal parengtas sąmatas) finansavimo tvarką ir procedūras reglamentuoja 2004m. birželio 15d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 751 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“⁵¹ ir 2005m. birželio 21d. LR Vyriausybės nutarimas Nr. 687 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo pakeitimo“.⁵²

Bus trumpai pateikta finansavimo vykdamas programas procedūra. Biudžetinių įstaigų finansavimo objektas jų vykdomų programų išlaidos. Biudžeto lėšas, įskaitant ir papildomai skirtas, naudoti be nustatyta tvarka patvirtintų išlaidų sąmatų draudžiama.

Išlaidų sąmata yra pagrindinis dokumentas, kuriame pagal išlaidų ekonominę ir funkcinę klasifikaciją yra nurodytos išlaidų programoms vykdyti sumos.

Per 5 darbo dienas po Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo įsigaliojimo valstybės biudžeto asignavimų valdytojai patikslina ir pateikia Finansų ministerijai asignavimų paskirstymą pagal tvirtinamas programas. Finansų ministerija, gavusi iš valstybės biudžeto asignavimų valdytojų patikslintus asignavimų paskirstymus pagal patvirtintas programas, parengia Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo dėl valstybės biudžeto asignavimų valdytojų programų tvirtinimo ir asignavimų paskirstymo pagal patvirtintas programas projektą ir pateikia jį Lietuvos

⁵⁰ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 4-47.

⁵¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 15 d. nutarimas Nr.751 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 96-3531.

⁵² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. birželio 21 d. nutarimas Nr. 687 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo // Valstybės žinios. 2005, Nr. 78-2840.

Respublikos Vyriausybei. Projekte turi būti nustatyta kiekvienai valstybės biudžeto asignavimų valdytojų programai bendra asignavimų suma, asignavimai paprastosioms išlaidoms (iš jų darbo užmokesčiui) ir nepaprastosioms išlaidoms. Ministerijos, Vyriausybės įstaigos, apskričių viršininkai, strateginių veiklos planų projektus pateikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei tvirtinti jos nustatomais terminais.

Lietuvos Respublikos Vyriausybei patvirtinus valstybės biudžeto asignavimų paskirstymą pagal programas, sudaromos valstybės biudžeto išlaidų sąmatos. Kiekvienos programos valstybės biudžeto išlaidų sąmatos tvirtinamos pagal visus funkcinės ir ekonominės klasifikacijos kodus. Valstybės biudžeto išlaidų sąmatų formas tvirtina finansų ministras.

Valstybės biudžeto išlaidų sąmatas savarankiškai sudaro kiekvienas valstybės biudžeto asignavimų valdytojas ir kiekviena jam pavaldi įstaiga. Bendrąsias sąmatas galima sudaryti vienu metu centralizuotų buhalterijų aptarnaujamoms įstaigoms. Valstybės biudžeto išlaidų sąmatą pasirašo institucijų ir įstaigų vadovai ir patvirtina antspaudu.

Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai Lietuvos Respublikos Vyriausybei patvirtinus valstybės biudžeto asignavimų paskirstymą pagal programas, per 10 darbo dienų pateikia Finansų ministerijai suvestinę valstybės biudžeto išlaidų sąmatą, kiekvienos programos suvestinę valstybės biudžeto išlaidų sąmatą ir jiems pavaldžių įstaigų (programų vykdytojų) valstybės biudžeto išlaidų sąmatas.

Po Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo įsigaliojimo Lietuvos Respublikos Vyriausybei patvirtinus valstybės biudžeto asignavimų paskirstymą pagal programas, Finansų ministerija paskirsto valstybės biudžeto pajamas pagal metų ketvirčius ir remdamasi valstybės biudžeto išlaidų sąmatomis, patvirtintomis atsižvelgiant į valstybės biudžeto asignavimų valdytojų iš anksto suderintas su Finansų ministerija bendrą valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo ketvirčiais sumas, sudaro metų ketvirčiais sumas, sudaro metų ketvirčiais paskirstymą valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų sąrašą pagal valstybės institucijas, įstaigas, programas, valstybės funkcijas ir išlaidų ekonominę klasifikaciją. Valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų sąrašą tvirtina finansų ministras.

Biudžetinės įstaigos gauna lėšas sąmatinio finansavimo tvarka. Pagrindinis dokumentas, kuriame numatoma iš valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų išlaikomų įstaigų bei vykdomų programų asignavimų ir naudojamų lėšų dydis, jų paskirtis ir paskirstymas metų ketvirčiais yra išlaidų sąmata. Tiek iš valstybės biudžeto, tiek iš savivaldybių biudžetų lėšos mokėjimo pavedimu perduodamos asignavimų valdytojams.

Mokamasis pavedimas yra asignavimų valdytojo nurodymas savo bankui pervesti atitinkamą sumą iš jos sąskaitos į lėšų gavėjo sąskaitą.

Biudžetinių įstaigų vadovai atsako už tikslinių ir taupų lėšų panaudojimą. Lietuvos Respublikos Finansų ministerija perveda valstybės biudžeto asignavimus, skirtus įstaigų ir organizacijų biudžeto išlaidų sąmatoms vykdyti.

Lėšos pervedamos iš valstybės išdo sąskaitos, aplenkiant ministerijas ir žinybas tiesiogiai į įstaigų ir organizacijų einamąsias sąskaitas.

Valstybės biudžeto asignavimai pagal nustatytos formos mokėjimo paraiškas pervedami tada, kai jų reikia konkrečioms išlaidoms apmokėti. Mokėjimo paraiškos rengiamos ir pateikiamos į valstybės išdą ne vėliau kaip prieš 3 dienas iki išlaidų apmokėjimo ministerijos ir žinybos atlieka pavaldžių įstaigų administracinę kontrolę, tikrina įstaigų biudžeto išlaidų sąmatas, patikrina mokėjimo paraiškas ir teikia valstybės išdui, o taip pat sudaro periodinę bei nuolatinę biudžeto sąmatų vykdymo atskaitomybę, ją pateikia valstybės išdui.

Tiesioginio biudžetinių įstaigų finansavimo nuostatos apibrėžtos LR Finansų ministro įsakymu "Dėl valstybės biudžeto lėšų išdavimo iš valstybės išdo sąskaitos taisyklių patvirtinimo"⁵³.

Finansų ministerija perveda valstybės biudžeto lėšas, skirtas biudžetinių įstaigų valstybės biudžeto išlaidų sąmatoms vykdyti, iš Valstybės išdo sąskaitos tiesiogiai tiekėjams, kurie biudžetinėms įstaigoms teikia prekes, atlieka darbus ir teikia paslaugas.

Valstybės biudžeto lėšos, iš Valstybės išdo sąskaitos pervedamos į biudžetinės įstaigos sąskaitą banke tik išlaidoms, kurios daromos fiziniams asmenims (atlyginimai, stipendijos pašalpos ir kt.), komandiruotėms užsienio valiuta ir smulkioms (kanceliarinėms ūkio ir kt.) išlaidoms.

Tiesioginiai mokėjimai biudžetinių įstaigų prekių ir paslaugų tiekėjams atliekami ir biudžeto lėšos į biudžetinės įstaigos sąskaitą banke pervedamos per kompiuterizuotą Valstybės biudžeto, apskaitos ir mokėjimų sistemą (VBAM sistema) pagal biudžetinių įstaigų pateiktas mokėjimo paraiškas atsižvelgiant į faktinį poreikį kiekvienai mokėjimo procedūrai atlikti išskyrus smulkių išlaidų, neviršijant joms nustatyto limito, taip pat komandiruočių ir gamybinės bei gamybinės mokomosios veiklos išlaidų finansavimą.

Biudžetinėje įstaigoje iš Valstybės išdo departamento per kompiuterizuotą VBAM sistemą gauta informacija apie mokėjimo paraiškų apmokėjimą tiesiogiai tiekėjams yra pagrindas tvarkyti atsiskaitymo su tiekėjais finansavimo ir kasinių išlaidų apskaitą. Finansų ministerijos pervedamos valstybės biudžeto lėšas, skirtas biudžetinių įstaigų valstybės biudžeto išlaidų sąmatoms vykdyti, iš Valstybės išdo sąskaitos tiesiogiai tiekėjams paspartina atsiskaitimų procesą, daro jį skaidresnį ir įgalina sumažinti elektroninės bankininkystės išlaidas.

⁵³ Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2004 m. sausio 28 d įsakymas Nr. 1K-032 "Dėl valstybės biudžeto lėšų išdavimo iš valstybės išdo sąskaitos taisyklių patvirtinimo"// Valstybės žinios. 2004, Nr. 17-513.

Šiame skyriuje buvo nagrinėjami biudžetinių įstaigų finansavimo šaltiniai ir finansavimo tvarka.

Trečioje dalyje bus įvardytos finansavimo proceso problemos ir galimos efektyvinimo prielaidos. Tačiau norint rasti sprendimus, kaip gerinti biudžetinių įstaigų finansavimą, neužtenka vien reorganizuoti ir modernizuoti finansavimo tvarką. Reikalingi didesni pertvarkymai, susiję su valstybės decentralizacijos procesais, regionine politika, biudžetinių įstaigų optimizavimu, ieškojimu kitų finansavimo šaltinių ir kitomis priemonėmis. Todėl trečioje darbo dalyje bus aptariamos minėtos priemonės.

3. BIUDŽETINIŲ ĮSTAIGŲ FINANSAVIMO PROBLEMATIKA IR EFEKTYVINIMAS

3.1. Biudžetinių įstaigų finansavimo tobulinimas

Lietuvoje įvairių lygių biudžetinių įstaigų yra daug ir nors jų finansavimo mechanizmas yra analogiškas, tačiau finansavimo efektyvinimo prielaidos kiekvienai biudžetinių įstaigų veikimo sferai yra specifinės. Finansavimo efektyvinimas priklauso nuo valstybės vykdomos politikos toje srityje, esamos įstaigų būklės, tolimesnių jų veiklos kryptių ir galimybių bei kitų faktorių. Todėl šiame darbe bus pasirinkta siaura biudžetinių įstaigų veiklos sritis: profesinis mokymas profesinėse mokyklose, t.y. nagrinėjamos profesinių mokyklų finansavimo efektyvinimo prielaidos.

Profesinė mokykla teikia ne tik pirminę profesinę kvalifikaciją, bet ir bendrojo lavinimo žinių. Jose taikomas 4 pakopų mokymas, todėl darbininko profesijos mokosi skirtingo išsilavinimo mokiniai: nebaigę pagrindinio mokslo, turintys pagrindinį išsilavinimą ir gavę brandos atestatus. 2 lentelė parodo profesinių mokyklų vietą mokymo įstaigų sistemoje. Mokymo įstaigos yra skirstomos į bendrojo lavinimo mokyklas, profesines mokyklas, aukštesniąsias mokyklas, kolegijas ir universitetus. Nuo 1995 metų iki 2005 metų mokymo įstaigų Lietuvoje sumažėjo 35%, profesinių mokyklų - 28 %. Reikia pastebėti, kad profesinės mokyklos pagal skaičių sudaro tik apie 5% visų mokymo įstaigų.

2 lentelė. Mokymo įstaigų skaičiaus dinamika 1995-2005m.⁵⁴

| Metai | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Iš viso | 2549 | 2561 | 2578 | 2564 | 2548 | 2521 | 2428 | 2324 | 2078 | 1766 | 1664 |

⁵⁴ Mokymo įstaigų skaičiaus dinamika 1995-2005m. // <http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1336>; prisijungimo laikas: 2006-11-03.

| | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--|
| mokymo įstaigų | | | | | | | | | | | | |
| Bendrojo lavinimo | 2361 | 2373 | 2386 | 2375 | 2359 | 2354 | 2270 | 2172 | 1932 | 1634 | 1534 | |
| Profesinių | 106 | 105 | 107 | 104 | 104 | 84 | 81 | 82 | 83 | 73 | 76 | |
| Aukštesniųjų | 67 | 68 | 70 | 70 | 69 | 57 | 42 | 27 | 15 | 11 | 5 | |
| Kolegijų | - | - | - | - | - | 7 | 16 | 24 | 27 | 27 | 28 | |
| Universitetų | 15 | 15 | 15 | 15 | 16 | 19 | 19 | 19 | 21 | 21 | 21 | |
| Iš jų nevalstybinių mokyklų | 36 | 36 | 42 | 42 | 39 | 42 | 42 | 41 | 42 | 41 | 42 | |
| Bendrojo lavinimo | 20 | 20 | 24 | 23 | 19 | 20 | 19 | 18 | 19 | 19 | 21 | |
| Profesinių | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | |
| Aukštesniųjų | 15 | 15 | 17 | 18 | 18 | 14 | 9 | 9 | 4 | 3 | 1 | |
| Kolegijų | - | - | - | - | - | 3 | 9 | 9 | 11 | 11 | 12 | |
| Universitetų | - | - | - | - | - | 4 | 4 | 4 | 6 | 6 | 6 | |

2004/2005 mokslo metais profesinėse mokyklose mokėsi 46344 mokiniai, iš jų merginų 17774 (5 priedas). Mokiniai įgyja profesijas tokiose srityse: manas, kompiuterija, verslas ir administravimas, inžinerija, gamyba ir perdirbimas, architektūra ir statyba, žemės ūkis, sveikatos priežiūra, socialinės paslaugos, paslaugos asmenims, transporto ir saugos paslaugos. Matome, kad mokymo sritys rinkoje yra paklausios, todėl būtina organizuoti efektyvų ir produktyvų mokymo paslaugų teikimą profesinėse mokyklose, kuris neatsiejamai rišasi su pakankamu biudžetiniu ir nebiudžetiniu mokyklų finansavimu.

Tačiau reikia pastebėti, kad profesinės mokyklos paliktos savieigai, nesiimama nuoseklių priemonių jų veiklos kokybės gerinimui. Todėl šiame skyriuje bus apžvelgta profesinių mokyklų finansavimo problematika ir ieškoma galimų jų biudžetinio ir nebiudžetinio finansavimo efektyvinimo prielaidų.

3.1.1. Valstybinės švietimo strategijos 2003-2012 metų priemonės

Profesinių mokyklų finansavimo problematiką ir efektyvinimo prielaidas tikslinga projektuoti vadovaujantis Valstybine švietimo strategija 2003-2012 metų⁵⁵ (toliau Strategija), kadangi bet kokie finansavimo tobulinimo keliai negali kirstis su Strategija, nes pastaroji atspindi visą švietimo raidą iki 2012 metų. Strategijos nuostatos papildo Valstybės ilgalaikės raidos strategiją ir nusako Lietuvos švietimo plėtotės tikslus bei priemones, jiems įgyvendinti. Strategija bus apžvelgta profesinių mokyklų plėtotės pjūviu.

Pagrindiniai švietimo plėtotės siekiai apima veiksmingą ir darnią, tikslingu finansavimu ir racionalių išteklių naudojimu pagrįstą, mokymąsi visą gyvenimą laiduojančią bei užtikrinančią švietimo kokybę, švietimo sistemą.

⁵⁵ Valstybinė švietimo strategija 2003-2012 metų // <http://www.lssic.smm.lt/Dokumentai/>. Prisijungimo laikas: 2006-11-02.

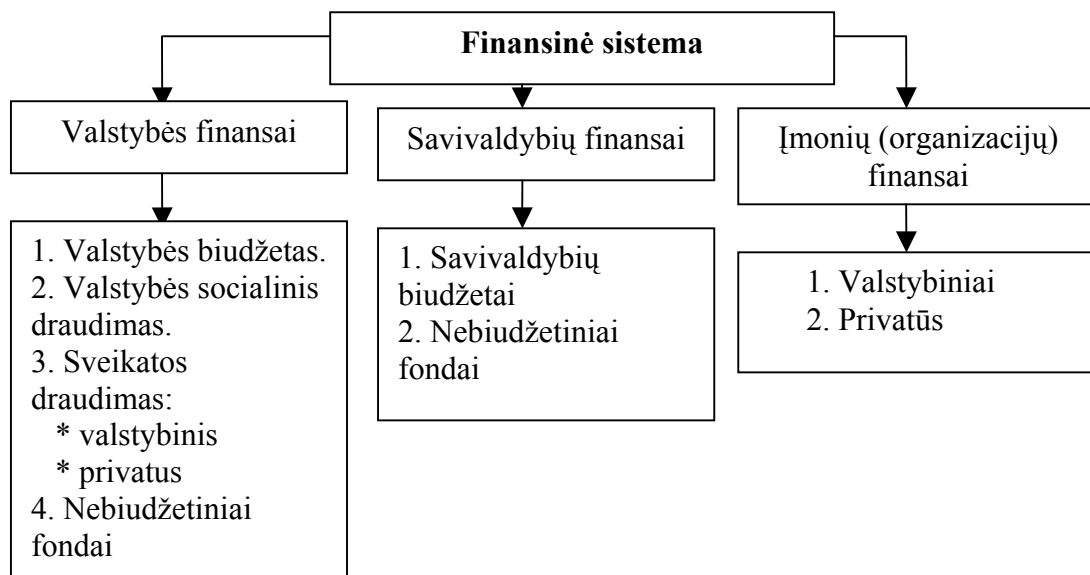
Minėtiems siekiams įgyvendinti profesinio mokymo srityje įgyvendinamos tokios priemonės:

- 1) perskirstomos ir aiškiai apibrėžiamos valstybės, savivaldybių ir mokyklų funkcijos, galios, bendradarbiavimo tvarka perduodant didelę dalį atsakomybės už profesinį mokymą savivaldybėms ir apskritims;
- 2) decentralizuojamas ir dekoncentruojamas valdymas;
- 3) pereinama prie švietimo programinio finansavimo: švietimo lėšos įtraukiamos į apskaitą ir skiriamos pagal patvirtintus prioritetus ir metodiką;
- 4) švietimas finansuojamas iš kelių šaltinių, švietimui atnaujinti greta valstybės biudžeto išteklių veiksmingai naudojamos ES struktūrinių fondų lėšos ir privatus kapitalas;
- 5) taikomos finansinės priemonės privačioms investicijoms į švietimą skatinti, įteisinamos mokesčių lengvatos, kad būtų skatinama investuoti į mokymą ir mokymąsi;
- 6) pasiekama, kad profesinėse mokyklose ne mažiau kaip pusė profesinei technologinei kvalifikacijai įgyti skirto laiko būtų praleidžiama mokantis konkrečioje darbo vietoje;
- 7) sukūriama Lietuvos mokyklų teikiamų kvalifikacijų ir jų paklausos darbo rinkoje nuolatinio derinimo sistema;
- 8) sudaromos sąlygos mokytis visą gyvenimą;
- 9) švietimo turinys atrenkamas atsižvelgiant į mokinių ir švietimo socialinių partnerių interesus;
- 10) profesinio mokymo programos suderinamos su tarptautiniais standartais ir darbo rinkos poreikiais.

Valstybės įgyvendinamos priemonės sąlygoja gilesnius tyrimus decentralizacijos, programinio finansavimo, nebiudžetinio finansavimo, santykių su socialiniais partneriais, pasinaudojimo struktūriniais fondais ir kitose srityse, kurios bus detalizuti toliau.

Profesinių mokyklų finansavimą galima organizuoti efektyviau ir tikslingiau, todėl keletą aspektų bus paminėta. Finansavimas bus nagrinėjamas dviem kryptimis: analizuojamas biudžetinis ir atskirai nebiudžetinis finansavimas.

Norint geriau suvokti valstybės finansų sistemos veikimo mechanizmus, pajamų ir asignavimų srautus, pirmiausia reikia įvardyti LR finansinę sistemą. Ji pavaizduota 4 paveiksle.



4 pav. Lietuvos Respublikos finansinė sistema⁵⁶

E. Buškevičiūtė valstybės finansinę sistemą apibrėžia taip: „...valstybės finansinė sistema yra visuma piniginių santykių sferų bei grandžių, kurių kiekviena skiriasi lėšų pritraukimo šaltiniais, panaudojimo formomis, metodais, vaidmeniu visuomenėje.“⁵⁷ Iš 5 paveikslo matyti, kad šalies finansinę sistemą sudaro trys sferos: valstybės finansai, savivaldybių finansai ir įmonių (organizacijų) finansai. Kiekvienoje sferos grandyje galima surasti efektyvesnių būdų surinkti ir panaudoti turimus finansinius išteklius. Todėl profesinių mokyklų finansavimo problematika bus nuosekliai nagrinėjama trimis pakopomis: valstybės, savivaldybių ir pačių profesinių mokyklų lygmenyje. Siekiant sistemiškiau pateikti problemą, pirmiausia ji bus pristatoma kaip bendrai esanti valstybės finansų sistemoje, o paskui detalizuojama profesinių mokyklų lygmenyje.

3.1.2. Decentralizacija valstybėje ir jos įtaka biudžetinių įstaigų finansavimui

Piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus sėkmingiausiai galėtų būti įgyvendinama per vietos valdžios institucijas. Vietos savivalda reiškia, kad vietos valdžios institucijos turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti atitinkamų viešųjų reikalų dalį vietos gyventojų interesais. Todėl reikalingos valdymo permainos, susijusios su politiniais, administraciniais bei fiskaliniais pokyčiais, t.y. būtina decentralizacija. Decentralizacija yra apibūdina, kaip: „valdžios ir atsakomybės už viešųjų funkcijų vykdymą perdavimas iš centrinės valdžios jai pavaldžiai valdžiai ar kvazinepriklusomoms valstybinėms organizacijoms ir (arba)

⁵⁶ Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Technologija, 2006, P. 17.

⁵⁷ Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Technologija, 2006, P. 17.

privačiam sektoriui.⁵⁸ A. Raipa ir E. Backūnaitė skiria tokius decentralizacijos tipus: politinę, administracinę, fiskalinę ir ekonominę arba rinkos.⁵⁹ Politinė decentralizacija apima piliečiams ir jų išrinktiesiems atstovams galių, priimant viešuosius sprendimus, suteikimą. Administracinė – tai valdžios, atsakomybės ir finansinių išteklių perskirstymas tarp skirtingų valdžios lygių. Ekonominė arba rinkos decentralizacija apima privatizaciją ir valstybinio reguliavimo mažinimą. Mus labiausiai domina fiskalinė decentralizacija, kurią A. Raipa ir E. Backūnaitė sieja su atitinkamo lygio pajamomis, kurios padidinamos vietoje (mokestinių ir nemokestinių pajamų gavimas) ir pervedamos iš centrinės valdžios bei skolinimasis.

G. Davulis teigia, kad: „fiskalinė decentralizacija suvokiama kaip vietinės valdžios finansinio savarankiškumo didinimas atskiriant vietinės ir centrinės valdžios funkcijas viešajame ekonomikos sektoriuje, atitinkamai paskirstant ir finansinius išteklius šioms funkcijoms vykdyti.“⁶⁰ Iš principo abi nuomonės yra priimtinos, tik G. Davulis į vieną visumą sujungia administracinę ir fiskalinę decentralizaciją. Dėl šio darbo specifikos bus remiamasi G. Davulio fiskalinės decentralizacijos samprata.

Paprastai centralizuotai vykdomas standartinių gėrybių teikimas ne visada įgalina efektyviai atsižvelgti į atskirų šalies regionų specifiką bei visuomenės grupių poreikių įvairovę. Todėl vykdomas laipsniškas decentralizacijos procesas leidžia didinti viešojo ekonomikos sektoriaus veiksmingumą vietos gyventojų naudai, efektyviau paskirstyti gaunamas lėšas. Tačiau pastebima, kad Lietuvoje vykdomas decentralizacijos procesas funkcijų perdavimo atžvilgiu neatitinka gaunamų finansinių išteklių. Todėl savivaldybės turi ribotą finansinį savarankiškumą ir dauguma veikos sričių yra finansuojamos tik minimaliai.

Todėl toliau bus nagrinėjamos fiskalinės decentralizacijos problemos ir jų įtaka vietines viešąsias gėrybes teikiančių institucijų finansavimui. Pirmiausia turi būti efektyviai sureguliuota, kurios viešosios gėrybės turi būti teikiamos centralizuotai, kurios – vietos mastu. G. Davulis siūlo, kad: „tos viešosios gėrybės, kurių požiūriu nėra ryškios visuomenės diferenciacijos, t.y. kurios vienodai būtinos visos šalies gyventojams ir kurių gamyboje masto ekonomijos efektas reiškiasi labai plačiai, turėtų būti teikiamas centralizuotai, o tos viešosios gėrybės, kurios išreiškia diferencijuotus poreikius, t.y. kurios teikia nauda tik vietos bendruomenei, turėtų būti teikiamos tik vietos mastu.“⁶¹

Laikantis šio principo galima būtų racionaliai paskirstyti ir funkcijas ir atitinkamus finansinius išteklius tarp atskirų valdymo lygių ir garantuotų darnią viešojo sektoriaus institucijų

⁵⁸ R. D. Ebel, S. Yilmaz. Concept of fiskal Decentralization and worldwide overview. //

<http://www1.worldbank.org/wbiiep/decentralization/library3/Ebel&Yilmaz.pdf>, prisijungimo laikas: 2006-11-21.

⁵⁹ Raipa A., Backūnaitė E. Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 7. P. 24.

⁶⁰ Arimavičiūtė M., Astrauskas A., Bakaveckas A. ir kt. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. /red. prof. habil. dr. S. Puškorius. Vilnius: Mykolo Romerio Universiteto Leidybos centras, 2006. P. 128.

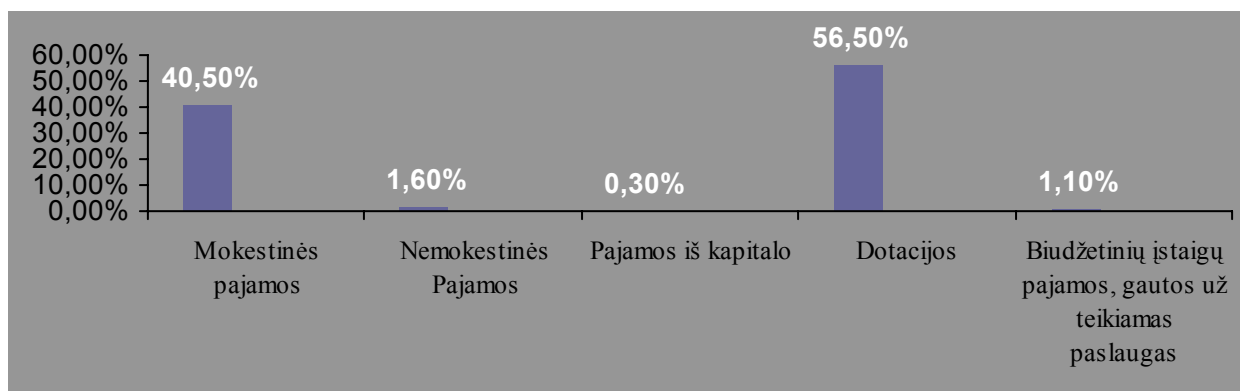
⁶¹ Ten pat. P. 128-129.

veiklą. Funkcijos, kurios yra priskirtos savivaldybėms, apibrėžtos LR. vietos savivaldos įstatyme ir detaliam nagrinėtos šio darbo pirmame skyriuje.

Pastebėta, kad centrinė valdžia nuosekliai perduoda savivaldybėms priskirtas funkcijas, tačiau nereikia pamiršti, kad kiekvienas valdymo lygmuo turėtų gauti jam priskirtoms funkcijoms įgyvendinti ir pakankamus pajamų šaltinius. Šioje finansinėje struktūroje turėtų būti numatyti mokestinių šaltinių priskyrimo skirtingiems valdymo lygiams principai, finansinės dotacijos vietiniams biudžetams, taip pat ir vietinės valdžios institucijų galimybė skolintis.

Vienas didžiausių savivaldybių finansavimo šaltinių – mokestinės pajamos. Tačiau mokesčių paskirstymas tarp centrinių ir vietinių valdžios struktūrinių padalinių turėtų būti grindžiamas tuo, kad nėra veiksminga visas arba daugumą apmokestinimo galių suteikti Vyriausybei, nes tada ribojamas vietinės valdžios institucijų fiskalinis savarankiškumas ir atsakomybė.

E. Buškevičiūtė nagrinėja fiskalinės decentralizacijos problemas per savivaldybių pajamų struktūrą ir valstybės mokestinių pajamų perskirstymą.⁶² Toliau trumpai bus pristatytos šios finansinės decentralizacijos problemos. 5 diagrama rodo 2003m. savivaldybių biudžetų pajamų struktūrą. Aukštas dotacijų lygis (56,5%) atspindi mažą savivaldybių finansinį savarankiškumą. Todėl galima teigti, kad Lietuvoje ryškėja tendencija, kuo didesnę mokestinių pajamų dalį surinkti ir paskirstyti centralizuotai.



5 pav. 2003m. savivaldybių biudžetų pajamų struktūra

Nacionalinio biudžeto pajamose ir mokestiniuose ištekliuose dominuoja valstybė, jai tenka apie 2/3 finansinių išteklių. Tai siejama su PVM, pelno mokesčio bei 19% gyventojų pajamų mokesčio (toliau - GPM) priskyrimu valstybės biudžeto pajamoms (6 priedas). Todėl E. Buškevičiūtė teigia: „...kad Lietuvos savivaldybių fiskalinės teisės yra ribotos, ir jų vaidmuo formuojant savo biudžetines pajamas nepakankamas. Praktiškai savivaldybėms yra paliekama tik teisė savarankiškai planuoti biudžeto asignavimus. Vietos biudžete stokojama lėšų einamosioms

⁶² Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Technologija, 2006. P. 113-133.

išlaidoms finansuoti ir ypač kapitalo investicijoms.⁶³ Be to svarbiausius mokesčių elementus (apmokestinimo bazę, tarifus, lengvatas) nustato Seimas, taip slopinama savivaldybių fiskalinė iniciatyva ir atsakomybė.

Todėl tikslinga plėtoti finansinę decentralizaciją, t.y. suteikti savivaldybėms daugiau teisių nustatant mokesčių instrumentarijų (išskyrus GPM) bei juos renkant didinti savivaldybių mokestinių pajamų dalį nacionaliniame biudžete. Neišvengiamai teks derinti Vyriausybės ir savivaldybių finansinius interesus, nes savivaldybės taps Vyriausybės konkurentėmis.

Kita vertus, pernelyg plačios autonomijos suteikimas vietinėms valdžios institucijoms taip pat gali būti nepriimtinas makroekonominio stabilumo bei visuomenės išteklių efektyvaus paskirstymo požiūriu.

Šiame darbe didelis dėmesys skiriamas decentralizacijai, nes būtent šiuo periodu profesinės mokyklos stovi prie permainų slenksčio. Dabar profesinių mokyklų steigėja yra Švietimo ir mokslo ministerija, bet ateityje planuojama profesines mokyklas perduoti savivaldybėms. Šis sprendimas neatsiejamai susijęs su profesinių mokyklų optimizavimu ir skiriamų asignavimų pokyčiais. Atlikus profesinių mokyklų direktorių apklausą, net 93% atsakiusių mano, kad finansavimas nepagerės.

Į ketinimą savivaldybėms perduoti profesines mokyklas būtų galima žiūrėti dvejopai. Pirmiausia savivaldybės geriau žino savo teritorijos darbo rinkos poreikį ir gali efektyviau įtakoti paklausių profesijų mokymą mokyklose. Tačiau savivaldybės būtinai peržiūrės besimokančiųjų skaičių profesinėse mokyklose ir dalį mokyklų reorganizuos, todėl gali sulaukti didelio mokyklų bendruomenių pasipriešinimo.

Tačiau esant dabartinei situacijai, kai savivaldybių gaunamos pajamos neužtikrina pakankamo biudžetinių įstaigų finansavimo, perdavus dar ir profesines mokyklas, labai tikėtina, kad dar labiau sumažėtų pastarųjų finansavimas. Todėl be administracinės decentralizacijos dar reikėtų lygiagrečiai vykdyti ir fiskalinę decentralizaciją.

Kitoje dalyje bus aptariamas viešojo sektoriaus programinis finansavimas ir ieškoma jo sąsajų su strateginiu planavimu.

3.1.3. Strateginis planavimas ir programinis finansavimas

Nacionalinio biudžeto principai įtvirtinti LR biudžetinės sandaros įstatyme, bet jo formavimo praktika neužtikrina valstybės išlaidų tikslingumo, sistematiškumo, skaidrumo ir efektyvumo. Tokia tvarka buvo pritaikyta laikotarpiui, kurio akcentas buvo biudžeto

⁶³ Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Technologija, 2006. P. 128.

nepriklausomybė. Ji leido tiesiog patvirtinti savarankiškas valstybės išlaidas ir pajamas, nesvarbu, kaip ir kokias. Klausimai, ką valstybė turėtų finansuoti ir koks turėtų būti to finansavimo mechanizmas, nebuvo svarstomi.

Nuo 1999 m. biudžeto lėšos skiriamos ne asignavimų valdytojams (kaip tokiems), o jų vykdomoms programoms. Programinis biudžeto formavimas gali padidinti biudžeto lėšų panaudojimo efektyvumą ir sudaryti prielaidas geresniam valstybės funkcijų vykdymui. Tačiau programinis biudžeto formavimas neduos laukiamo rezultato, jei valstybė nenustatys savo prioritetų ir tikslų. Nesant apibrėžtų siektinų tikslų, o taip pat stokojant pasiryžimo mažinti išlaidas, jų maskavimas skambiais programų pavadinimais ne tik nekeičia neefektyvaus išlaidavimo praktikos, bet gali ją net ir paskatinti. Todėl šiame darbe bus susietas strateginis planavimas su programiniu finansavimu.

M. Arimavičiūtė programą įvardina taip: „... tai operacinės grupės valdomos ir tarpusavyje susijusios veiklos, kurios prisideda prie bendro institucijos tikslo įgyvendinimo.“⁶⁴ Ji taip nurodo, kad programos siekia sukurti, palaikyti padidinti arba pagerinti institucijos gebėjimą teikti tam tikras paslaugas klientams ir tampa veiklos sistema ištekliams paskirstyti ir panaudoti. LR Vyriausybės patvirtintoje strateginio planavimo metodikoje nurodoma, kad „programa – veiklos, skirtos institucijos misijai ir strateginiams tikslams įgyvendinti, plano dalis, kurioje nustatyti tikslai, uždaviniai, jų įgyvendinimo vertinimo kriterijai, priemonės (projektai), numatytos lėšos ir laukiamas šios programos įgyvendinimo poveikis visuomenei.“⁶⁵ Šiuo programos apibrėžimu programinis finansavimas priartinamas strateginiam planavimui, nes apima misiją, strateginius tikslus, uždavinius ir kitus aspektus, būdingus strategijai. Be to reikia pastebėti, kad programinis finansavimo modelis yra kažkuo artimas verslo planui privačiame sektoriuje. Todėl galima teigti, kad tuo būdu viešajam sektoriui bandoma pritaikyti privataus sektoriaus veiklos ir jos planavimo ypatumus ir tai yra sveikintina, kadangi privatus sektorius visada stengiasi veiklą organizuoti kuo efektyviau. Tokių pat rezultatų siekiama ir valstybinėje sferoje.

Kokie yra programinio finansavimo privalumai? Anksčiau institucijos išteklius organizaciniams vienetams paskirstydavo „linijiniu elementų pagrindu“, t.y. paprasčiausiai buvo pateikiamos pajamų ir išlaidų kategorijos, kurios buvo vadinamos objektų sąskaitomis. Nebuvo mėginama susieti išlaidas su konkrečiomis programomis, o tik su organizaciniais vienetais. Tačiau vis dėlto yra aktuali finansinių išteklių paskirtis ir rezultatai, t.y. išlaidų panaudojimo ekonominis efektyvumas (ar įgyvendinti norimi tikslai). Todėl programinis strateginis

⁶⁴ Arimavičiūtė M. Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas. Vilnius: Mykolo Romerio Universiteto Leidybos centras, 2005. P.215.

⁶⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 57-2312.

planavimas leidžia atsakyti į klausimus, kaip valstybės tarnautojai supranta politikų sprendimus, kaip siekia juos įgyvendinti ir kiek išteklių jiems reikia. Tada valstybės lėšos naudojamos tikslingai.

Galima teigti, kad programinio biudžeto sudarymas yra valdymo priemonė biudžetiniams ištekliams paskirstyti, o nacionalinio biudžeto asignavimai naudojami valstybės ir savivaldybių funkcijoms bei asignavimų valdytojų programoms vykdyti. Asignavimų valdytojams pavaldžių institucijų išlaidų teisinis pagrindas yra valdytojų patvirtintos šių institucijų išlaidų sąmatos, parengtos remiantis jų programomis. Toliau bus atlikta detali Vabalninko žemės ūkio mokyklos programinės sąmatos analizė, kuri leis nustatyti asignavimų struktūrą, skirtą profesinėms mokykloms.

Toliau bus paminėta keletą aspektų, kur dar programinis finansavimas yra netobulas.

Formuojant biudžetą buvo laikomasi lėšų skyrimo pagal funkcijas ir pagal administratorius principų, tačiau nė vieno iš šių principų nesilaikoma nuosekliai ir iki galo. Funkcijos išlaidų straipsniuose yra netolygios, po įvardinta funkcija slypi išlaidos visai nesusijusios su funkcijos vykdymu, kai kuriose išlaidų grupėse neaiškus lėšų administratorius, netolygi administratorių klasifikacija. Paskirtieji administratoriai tėra lėšų skyrimo tarpininkai, o galutiniai valstybės finansavimo vartotojai taip ir lieka nežinomi.

Programinis biudžetas suteikia įrankį tikslingai ir efektyviai panaudoti lėšas. Tačiau apsispręsti dėl konkrečios programos finansavimo galima tik tuomet, kai yra suformuluoti programos tikslai ir aiškiai suplanuoti veiksmai, reikalingi jiems pasiekti, įvardinti šių veiksmų kaštai ir laikas bei kriterijai programų sėkmingumui įvertinti. Būtent todėl pirmiausia turi būti įvardijama valstybės funkcija ir iškeliamas konkretus tikslas (tai ir turi atsispindėti programos pavadinime), o tik po to parenkamos geriausios priemonės.

Programinio biudžeto efektyvumui būtina dar viena sąlyga - konkurenciniai programų įgyvendinimo pasiūlymai. Didesnį biudžeto efektyvumą užtikrintų tokia sistema, kuomet iškeltiems tikslams ir uždavimams vykdyti būtų galima teikti alternatyvias, ne būtinai valdžios institucijų parengtas programas. Panašu, kad programomis siekiama ne įgyvendinti užsibrėžtus tikslus, bet tiesiog išleisti lėšas, o valdžios institucijos tiesiog įformina savo poreikius kaip programas, nesirūpindamos savo veiklos tikslingumu ir rezultatyvumu.

Valstybinės švietimo strategijoje 2003-2012 metų nurodoma, kad pereinama prie švietimo programinio finansavimo: švietimo lėšos įtraukiamos į apskaitą ir skiriamos pagal patvirtintus prioritetus ir metodiką. Ši strategija kartu yra pagrindas vykdant programinį finansavimą. Tačiau paklausus mokyklų direktorių, ar padidėjo finansavimas jį vykdant

programiniu pagrindu, pusė apklaustųjų atsakė taip, pusė ne, vadinasi finansavimo apimtys nepasikeitė, tik galbūt finansavimas persiskirstė.

Gan aktuali problema buvo nebiudžetiniuose fonduose valdomi finansai, todėl buvo įvykdyta nebiudžetinių fondų reforma, kuri bus aptarta.

3.1.4. Nebiudžetinių fondų reforma

2000m. buvo pradėta intensyvi nebiudžetinių fondų reforma. Valstybės išlaidos Lietuvoje buvo finansuojamos iš valstybės biudžeto, socialinio draudimo fondo biudžeto bei daugelio nebiudžetinių fondų. Dalis jų buvo labai maži, o dalis, pvz., Privatizavimo fondas, Kelių fondas - persiskirstė šimtus milijonų ar kelis milijardus litų. Lietuvos bankininkystės, draudimo ir finansų instituto duomenimis visą nepriklausomybės laikotarpį valstybės finansuose buvo stebima nebiudžetinių fondų dalies didėjimo ir valstybės biudžeto dalies mažėjimo tendencija. Jei 1992 m. pradžioje buvo 4 nebiudžetiniai fondai, kuriuose buvo apie 5 proc. BVP, tai 1998 m. jų buvo 30, o lėšų dalis artėjo prie 15 proc. BVP.⁶⁶ Daugelis biudžetinių įstaigų iki 2001m. turėjo specialiųjų lėšų sąskaitas, į kurias buvo mokama už biudžetinių įstaigų teikiamas paslaugas, ir šios lėšos nebuvo įtraukiamos į nacionalinio biudžeto apskaitą. Nuo 2001m. pastarosios lėšos apskaitomos valstybės biudžete. Valstybės biudžetas, o nuo 1999 m. ir Socialinio draudimo biudžetas yra tvirtinami Seime, tuo tarpu kiti fondai buvo naudojami Vyriausybės sprendimu ar pagal jos patvirtintą sąmatą. Toks finansinių išteklių išsklaidymas sąlygojo neskaidrią Valstybės finansų būklę, nepagrįstą atsakomybės lygių padalijimą.

Prieš biudžeto reformą 2000m. funkcionavo 22 valstybės ir 5 savivaldybių nebiudžetiniai fondai (7 priedas). Pagrindiniai fondų pajamų šaltiniai – mokesčiai ir veiklos pajamos, tačiau daugelio nebiudžetinių fondų pajamų ir išlaidų balansas buvo deficitinis ir realiai nefunkcionavo. Neretai išaiškėdavo fondų lėšų grobstymo faktų. Todėl 2000m. pradėta fondų reforma buvo siekiama tiksliau apskaičiuoti valstybės pinigines lėšas ir skaidriau jas naudoti, efektyviau valdyti. 8 priede parodyta, kaip buvo pertvarkyti Lietuvos nebiudžetiniai fondai.

Apibendrinant galima pasakyti, kad buvo panaikinti 9 fondai (jų išlaidos finansuojamos pagal asignavimų valdytojų parengtas programas iš bendro nacionalinio biudžeto asignavimų); 9 fondai pertvarkyti į specialiąsias programas; palikti tik du fondai (Valstybinio socialinio draudimo ir Privalomojo sveikatos draudimo), kurie tvirtinami atskiru įstatymu ir yra neįtraukiami į nacionalinį biudžetą; dviejų fondų (Privatizavimo ir VĮ „Ignalinos atominė elektrinė“ eksploatavimo nutraukimo) lėšų sąmatos tvirtinamos su atitinkamų metų biudžeto įstatymu. Vadinasi, Vyriausybė neteko teisių laisvai manipuluoti piniginių fondų lėšomis, todėl

⁶⁶ Kropas S. Kelias į pinigų sąjungą. Vilnius: Lietuvos bankininkystės, draudimo ir finansų institutas, 1999. P.51.

bus išvengta pinigų švaistymo bei galima tikėtis tikslingesnio bei efektyvesnio jų panaudojimo, nukreipiant lėšas į kitas aktualias sritis.

Kalbant apie profesinį mokymą, pertvarkant nebiudžetinius fondus, buvo panaikintas profesinio mokymo fondas, todėl gaunamas pajamas atliekant funkcijas profesinės mokyklos įmoka į biudžetą nuo 2002m. sausio 1d. ir jos dabar vadinasi valstybės biudžeto specialiosios programos lėšomis.

Teigiama, kad valstybės mastu gaunamų nebiudžetinių pajamų panaudojimas tapo skaidresnis, pagerėjo gaunamų lėšų apskaita. Tačiau padaugėjo biurokratinių procedūrų, kadangi profesinės mokyklos, gaunančios pajamų už teikiamas paslaugas, kasmet turi suplanuoti pajamų ir specialiųjų programų išlaidų sąmatas. Tačiau iš anksto žinoti dalies teikiamų paslaugų apimtį yra sunku, kadangi jos priklauso nuo tais metais susiformuosiančios paklausos, kurią ne visada įmanoma nuspėti. Todėl planai dažnai būna netikslūs ir juos reikia koreguoti, o tai yra papildomos laiko sąnaudos. Lėšos, kad jos būtų apskaitytos valstybės biudžete, apeina ratą nuo profesinės mokyklos iki Švietimo ir mokslo ministerijos ir atgal, todėl padidėja laiko ir administravimo sąnaudos, bet skaidrėja jų apskaita ir panaudojimas.

Toliau bus nurodytas vienas iš sprendimo būdų, kaip reorganizuoti biudžetines įstaigas, kad pagerėtų jų finansavimas – viešųjų įstaigų steigimas.

3.1.5. Viešųjų įstaigų steigimas

Prielaidas programinio biudžeto efektyvumo padidinimui galėtų sukurti biudžetinių įstaigų reforma. Biudžetine įstaiga laikoma institucija, kurios įstatuose įtvirtintas biudžetinis finansavimas. Vieną kartą įstaigai gavus galimybę gauti biudžeto finansavimą, valstybei tam tikra prasme uždedama prievolė tokią įstaigą išlaikyti. Daugumą biudžetinių įstaigų būtina reorganizuoti į viešąsias įstaigas be išpareigojimų jas finansuoti. Tokia reforma paskatintų viešąsias įstaigas ieškoti alternatyvaus finansavimo ir sumažintų valstybei tenkančią jų išlaikymo našą. Biudžetinių įstaigų įstatyme yra numatyta, kad pastarąsias įstaigas galima reorganizuoti į viešąsias įstaigas, perduodant joms kai kurias biudžetinių įstaigų funkcijas. Todėl šioje dalyje bus aptariami viešųjų įstaigų veiklos ypatumai, vertinama, kodėl naudinga minima reorganizacija.

LR viešųjų įstaigų įstatyme reglamentuojamas viešųjų įstaigų steigimas, valdymas, veikla, reorganizavimas, pertvarkymas ir likvidavimas ir jame nurodoma, kad: „viešoji įstaiga – tai pagal šį ir kitus įstatymus įsteigtas pelno nesiekiantis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – tenkinti viešuosius interesus vykdant visuomenei naudingą

veiklą.⁶⁷ Civilinės teisės vadovėlyje nurodomos kai kurios galimos viešųjų įstaigų veiklos sferos: „Viešoji įstaiga yra Viešųjų įstaigų įstatymo nustatyta tvarka įsteigta ne pelno organizacija, kuri veikia socialinėje, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ar kitose srityse ir viešai teikia paslaugas visuomenės nariams, taip pat savivaldybės sprendimu iš savivaldybės turto įsteigta ne pelno organizacija, teikianti paslaugas keleivinio transporto, ryšių, elektros, šilumos, dujų, vandentiekio, komunalinio ūkio ar kitose panašiose srityse“⁶⁸

Viešųjų įstaigų įstatyme numatoma, kad ji turi teisę verstis įstatymų nedraudžiama ūkine komercine veikla, tačiau ši veikla turi būti neatsiejamai susijusi su jos veiklos tikslais, kurie detalčiai nurodomi įstatuose. Matome, kad viešoji įstaiga yra viešasis juridinis asmuo ir tenkina viešuosius interesus, tačiau jai leidžiama verstis ūkine komercine veikla, kas būdinga privatiesiems juridiniams asmenims. Ši dvejopa viešųjų įstaigų paskirtis tarsi sprendžia valstybės išlaikomų įstaigų finansavimo klausimą leidžiant joms užsidirbti pačioms, bet kartu apsunkina jų valdymą ir žinoma finansinės apskaitos vedimą. N. Veniūtė straipsnyje „Ko susirūpinę viešųjų įstaigų buhalteriai“ analizuoja viešųjų įstaigų finansinės atskaitomybės sudarymo problemas.⁶⁹ Ji teigia, kad viešosios įstaigos finansinę atskaitomybę tvarko pagal finansinės apskaitos reglamentus, kurie yra pritaikyti pelno siekiančių įmonių veiklai. Tačiau tada neįvertinama viešųjų įstaigų veiklos specifika. Straipsnyje nurodoma, kad viešosios įstaigos turi dvejopą lėšų šaltinį: paramą (finansavimą) ir pajamas už paslaugas (sutartinius darbus). Šis dvejopas lėšų šaltinis lemia ir šių lėšų finansinės apskaitos skirtumus. Viešosioms įstaigoms apskaitant paramą reikia vadovautis Dotacijų ir subsidijų finansinės apskaitos tvarka, patvirtinta Finansų ministro įsakymu Nr. 65, bei Labdaros ir paramos įstatymu; apskaitant pajamas už paslaugas – Verslo apskaitos standartu. Todėl apskaita tampa sudėtinga.

4 Viešųjų įstaigų įstatymo straipsnyje nurodoma, kad viešosios įstaigos steigėjais gali būti valstybės ar savivaldybės institucijos ir kiti iš įstaigos veiklos nesiekiantys sau naudos asmenys (steigėjų skaičius neribojamas). Vadinasi steigėjais gali būti Lietuvos ir užsienio valstybių fiziniai ir juridiniai asmenys. Steigėjai, perdavę viešajai įstaigai įnašą, tampa jos dalininkais. Be to viešoji įstaiga turi turėti organą – visuotinį dalininkų susirinkimą ir vienasmenį valdymo organą – viešosios įstaigos vadovą. Gali būti numatytas ir kolegialus viešosios įstaigos valdymo organas (taryba, valdyba). Susirinkimo kompetencijai priklauso keisti įstatus, nustatyti paslaugų, darbų bei produkcijos kainas, skirti ir atleisti vadovą, sudaryti kolegialius organus, tvirtinti metinę finansinę atskaitomybę, priimti sprendimus dėl viešosios įstaigos reorganizavimo, pertvarkymo, likvidavimo, audito, vidaus kontrolės tvarkos ir kt.

⁶⁷ Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas // Valstybės žinios. 1996, Nr. 68-1633.

⁶⁸ Kiršienė J., Pakalniškis V., Juškytė R. ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004. T.1. P. 274.

⁶⁹ Veniūtė N. Ko susirūpinę viešųjų įstaigų buhalteriai // <http://www.lrinka.lt/Straipsn/Apskaita.phtml>; prisijungimo laikas: 2006-10-02.

Viešoji įstaiga gali steigti filialus bei jungtis į ne pelno organizacijų asociacijas. Ji gali būti likviduojama savanoriškai – visuotinio susirinkimo nutarimu ir priverstiniu būdu: teismo sprendimu už įstatymų nustatytus teisės pažeidimus, pasibaigus įstatuose nustatytam veiklos terminui bei teismo ar kreditorių susirinkimo sprendimu likviduoti bankrutavusį juridinį asmenį.

Viešosios įstaigos nuosavą kapitalą sudaro: dalininkų kapitalas, pelnas (nuostolis), perkainojimo rezervas, kiti rezervai, negražintinai gautos lėšos ir kitos lėšos. Dalininkų kapitalas nėra skirstomas į akcijas, dalininkai negauna dividendų. Kai likviduojama viešoji įstaiga sumoka skolas, iš likusio jos turto ir lėšų dalininkams gali būti gražinta tik jų dalininkų kapitalo dalis.

14 straipsnyje reglamentuojamas pelno naudojimas. Gautas pelnas gali būti naudojamas tik įstatuose nustatytiems veiklos tikslams siekti ir negali būti skiriamas dalininkams, organų nariams, darbuotojų premijoms. Tačiau net esant tokioms griežtoms įstatymo nuostatoms, atsiranda galimybė neefektyviai naudoti gautą paramą. Apie tai kalbama valstybės kontrolierės R. Budbergytės publikacijoje „Viešosios įstaigos pinigams plauti“⁷⁰. Publikacijoje keliama problema, kad valstybės biudžeto pinigus naudojančios viešosios įstaigos neprivalo už juos atsiskaityti. 9 priede parodomi duomenys apie ministerijų viešosioms įstaigoms pervestas valstybės biudžeto lėšas.

Straipsnyje nurodoma, kad 2003m. ministerijos buvo 117 viešųjų įstaigų steigėjos. Tais metais iš valstybės biudžeto joms buvo skirta 55,5 mln. Lt. 2004m. jau buvo 131 viešoji įstaiga, kurios gavo 101,1 mln. Lt. Valstybės kontrolė, siekdama nustatyti, ar viešosios įstaigos nedubliuoja ministerijų funkcijų, ar valstybės biudžeto lėšos naudojamos taupiai ir efektyviai, atliko tokių įstaigų 2003m. valdymo auditą. Auditą atlikti paskatino tas faktas, kad tie pinigai, kuriuos ministerijos perveda viešosioms įstaigoms, tampa šių įstaigų nuosavomis lėšomis, todėl atsiranda pinigų plovimo galimybė.

Atlikus auditą buvo padarytos tokios išvados: dalis viešųjų įstaigų dubliuoja ministerijų ar joms pavaldžių įstaigų funkcijas (pavyzdžiui, Respublikinis darbų saugos centras prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (dabar jau likviduojamas)), kadangi tokių viešųjų įstaigų steigėjai jų paslaugas perka ne viešųjų konkursų būdu; viešųjų įstaigų darbuotojų atlyginimai kur kas didesni negu biudžetinėlių. Nes biudžetinėse įstaigose darbuotojų skaičių, darbo užmokesčio dydį, premijų skyrimą reglamentuoja teisės aktai, tačiau viešosiose įstaigose tai dažniausiai sprendžia jos vadovas. R. Budbergytė nurodė, kad: „valstybės biudžeto pinigus naudojančioms viešosioms įstaigoms netaikomi tokie pat finansinės atskaitomybės reikalavimai, kurie privalomi asignavimų valdytojams ir jiems pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms. ...

⁷⁰ Budbergytė R. Viešosios įstaigos pinigams plauti // http://www.vkontrole.lt/pub_07_shtml; prisijungimo laikas: 2006-10-02.

viešosios įstaigos pateikia savo steigėjams tik supaprastintą finansinės atskaitomybės formą. ... tai neužtikrina objektyvios ir patikimos informacijos, kaip naudojamos mokesčių mokėtojų lėšos. O visuomenė nesužino apie rezultatus, kuriems pasiekti jos skiriamos.⁷¹

Galima daryti išvadas, kad pati viešųjų įstaigų veiklos forma leidžia įgyvendinti užsibrėžtą tikslą – paversti dalį valstybės vykdomų funkcijų privačiu paslaugų teikimu, tuo mažinant valstybės išlaidas ir sudarant galimybę viešosioms įstaigoms dalinai save išlaikyti. Tačiau reikia nepamiršti, kad būtina tiksliai reglamentuoti paramos iš valstybės gavimą, disponavimą ir atskaitomybę. Todėl reikia labiau reglamentuoti viešųjų įstaigų veiklą papildant kai kuriuos teisės aktus. Tada viešųjų įstaigų darbuotojams nebus mokami nepagrįstai dideli atlyginimai, padidės atsakomybė ir pagerės atskaitomybė už valstybės lėšų panaudojimą, nebus dubliuojamos viešųjų įstaigų steigėjų funkcijos.

Dalis profesinių mokyklų taip pat eina šiuo keliu, t.y. yra pertvarkomos į viešąsias įstaigas. Pertvarkymas vyksta vadovaujantis LR valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymu⁷² (19 straipsnio 1 dalies 3 punktas) ir LR viešųjų įstaigų įstatymu (13 straipsnis). LR Vyriausybės nutarime „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos įgyvendinimo antrojo etapo priemonių patvirtinimo“⁷³ tarp kitų priemonių įvardytas ir biudžetinių profesinio mokymo įstaigų pertvarkymas į viešąsias profesinio mokymo įstaigas (planuojama ne mažiau kaip 10 įstaigų).

2006m. šios profesinės mokyklos buvo pertvarkytos į viešąsias įstaigas: Elektrėnų profesinio mokymo centras, Kauno mechanikos mokykla, Klaipėdos laivų statybos ir remonto mokykla, Kuršėnų politechnikos mokykla, Raseinių technologijos ir verslo mokykla. Ankstesniais metais iš biudžetinių įstaigų į viešąsias mokyklas buvo pertvarkytos šios profesinės mokyklos: Vilniaus statybininkų rengimo centras, Kauno paslaugų verslo darbuotojų profesinio rengimo centras, Panevėžio profesinio rengimo centras, Kelmės profesinio rengimo centras, Alantos technologijos ir verslo mokykla, Daugų technologijos ir verslo mokykla, Kretingos technologijos ir verslo mokykla, Telšių regioninis profesinio mokymo centras.

Tikimasi, kad vykdant šį pertvarkymą, profesinės mokyklos teikdamos paslaugas ir pritraukdamos investuotojus dalininko teisėmis, pačios pajėgs save finansiškai išlaikyti ir taip sumažės valstybės išlaidos. Toliau bus pereita į žemiausią finansų sistemos grandį - įstaigų finansų sferą.

⁷¹ Budbergytė R. Viešosios įstaigos pinigams plauti // http://www.vkontrole.lt/pub_07_shtml; prisijungimo laikas: 2006-10-02.

⁷² Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 54-1492.

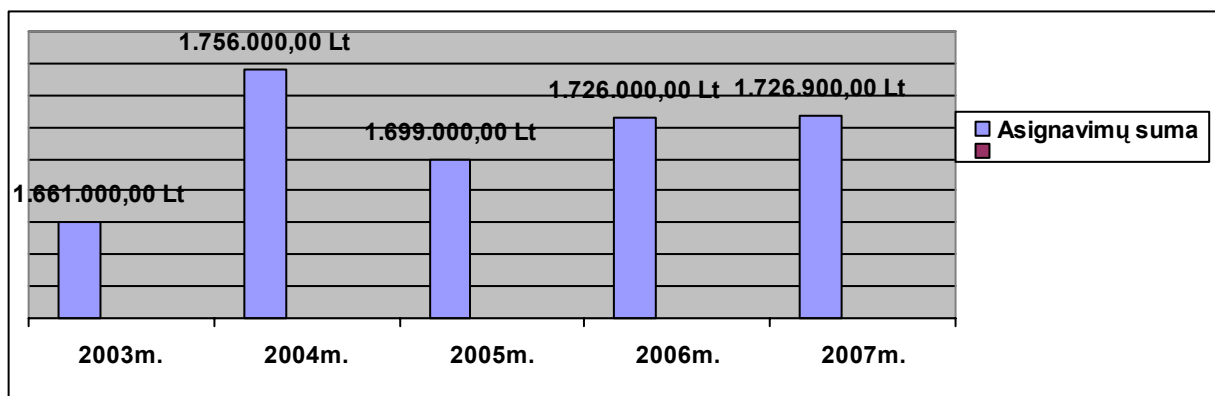
⁷³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. rugpjūčio 25 d. nutarimas Nr. 814 „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos įgyvendinimo antrojo etapo priemonių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 92-3630.

3.1.6. Vabalninko žemės ūkio mokyklos biudžeto programų sąmatos analizė

Toliau bus atlikta Vabalninko žemės ūkio mokyklos finansavimo analizė, kuri leis nustatyti, kaip keitėsi asignavimų apimtys per pastaruosius penkerius metus, kokios veiklos sritys yra finansuojamos, kokios išlaidos sudaro didžiausią asignavimų dalį. Analizei paimta vidutinė Lietuvos mastu profesinė mokykla, kurioje mokosi apie 300 moksleivių, nes finansavimo dydis dalinai priklauso nuo moksleivių skaičiaus.

10 priede yra pateiktos mokyklos finansinės atskaitomybės formos, kurios naudojamos skiriamoms asignavimams parodyti. Profesinės mokyklos turi parengti septynias formas: bendrą biudžeto programų sąmatą, išlaidų prekėms ir paslaugoms formą, pedagoginio personalo ir darbuotojų, išlaikomų iš biudžeto darbo užmokesčio formas, išlaidų stipendijoms formą, asignavimų ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui įsigyti formą bei profesinių, aukštesniųjų ir aukštųjų mokyklų rodiklių formą. Iš pateiktų formų matyti kokios mokyklų patiriamos išlaidos yra leistinos ir finansuojamos. Per penkerius metus formų tipai nekito.

6 paveiksle yra pateiktos asignavimų apimtys 2003-2007 metais, kurios leis nustatyti bendrą asignavimų sumą ir mokyklos finansavimo iš biudžeto dinamiką per 2003 – 2007 metų laikotarpį.



6 pav. Mokyklos finansavimo dinamika

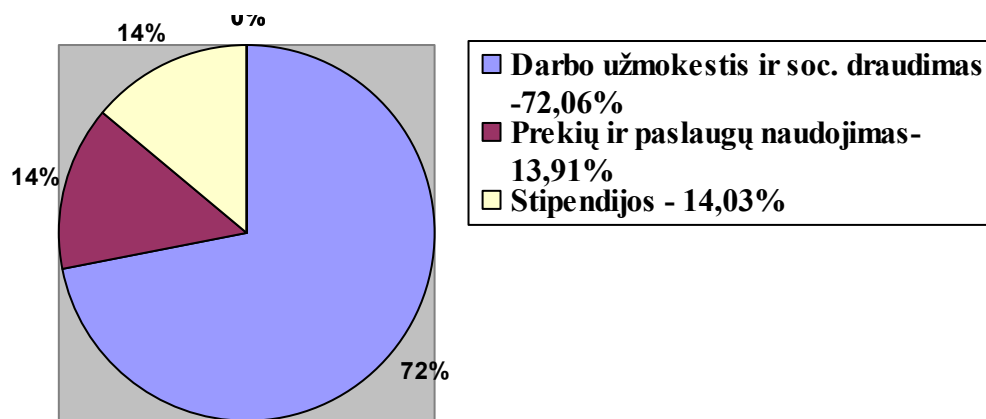
Duomenys rodo, kad asignavimų dydžiai svyravo, tačiau svyravimų amplitudė nebuvo didelė (ne daugiau 5 %). Didžiausi asignavimai buvo 2004m. ir sudarė 1 756 tūkst. Lt, mažiausi – 2003m. – 1 661 tūkst. Lt. Galima teigti, kad vidutinė asignavimų suma siekė apie 1 700 tūkst. Lt. Šie duomenys rodo, kiek valstybei kainuoja išlaikyti vieną profesinę mokyklą, kurioje mokosi apie 300 moksleivių, per metus (apie 1 700 tūkst. Lt).

Toliau bus analizuojama, kokia yra mokyklos finansavimo struktūra, t.y. kokios mokyklos patiriamos išlaidos yra apmokamos iš biudžeto. 3 lentelėje pateikiama biudžeto programų sąmata (forma BF – 1), kuri parodo finansavimo (kartu ir išlaidų) struktūrą. O 8 diagrama vizualiai atspindi asignavimų struktūrą procentine išraiška. Iš 3 lentelės matyti, kad sąmata yra sudaryta iš dviejų dalių: pirmą dalį – einamosios arba veiklos išlaidos, antrą – materialaus ir finansinio turto įsigijimo išlaidos. Galima daryti išvadą, kad valstybė finansuoja tik einamąsias išlaidas: darbo užmokestį ir socialinį draudimą, prekių ir paslaugų naudojimą bei stipendijas. Kitoms reikmėms lėšos neskiriamos. Darbo užmokesčiui ir socialiniam draudimui per penkis metus vidutiniškai skirta apie 72,06%, prekių ir paslaugų naudojimui – 13,91%, stipendijoms – 14,03% visų išlaidų.

3 lentelė. Mokyklos finansavimo struktūra

| Eil. Nr. | Išlaidų tipas | 2003m. | 2004m. | 2005m. | 2006m. | 2007m.* |
|--|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| I. IŠLAIDOS | | | | | | |
| 1. | Darbo užmokestis ir socialinis draudimas | 1.166.000 | 1.254.000 | 1.220.000 | 1.267.000 | 1.267.900 |
| 2. | Prekių ir paslaugų naudojimas | 220.000 | 223.000 | 267.000 | 241.000 | 241.000 |
| 3. | Turto išlaidos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4. | Subsidijos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 5. | Dotacijos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6. | Įmokos į ES biudžetą | - | - | - | 0 | 0 |
| 7. | Socialinės išmokos (pašalpos) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 8. | Kitos išlaidos (stipendijos) | 275.000 | 279.000 | 212.000 | 218.000 | 218.000 |
| 9. | Pervedamos ES finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšos | - | - | - | 0 | 0 |
| II. SANDORIAI DĖL MATERIALIOJO IR NEMATERIALIOJO TURTO BEI FINANSINIŲ ĮSIPAREIGOJIMŲ VYKDYMAS | | | | | | |
| 10. | Materialiojo ir nematerialiojo turto įsigijimo išlaidos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 11. | Finansinio turto įsigijimo išlaidos (perskolinimas) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 12. | Išlaidos dėl finansinių įsipareigojimų vykdymo (paskolų gražinimas) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Iš viso: | 1.661.000 | 1.756.000 | 1.699.000 | 1.726.000 | 1.726.900 |

* 2007m.- asignavimų projektas



7 pav. Mokyklos asignavimų struktūra 2003-2007m.

Detaliau bus aptartos išlaidos prekėms ir paslaugoms, kad būtų aišku, kokios tiksliai išlaidos apima šią dalį. Išlaidų struktūra atsispindi 5 lentelėje, duomenys paimti iš BF – 2 formos.

4 lentelė. Išlaidos prekėms ir paslaugoms 2003-2007m.

| Eil. Nr. | Išlaidų tipas | 2003m. | 2004m. | 2005m. | 2006m. | 2007m.* | 2007m. % |
|----------|--|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| 1. | Šildymas | 100.000 | 80.000 | 100.000 | 80.000 | 80.000 | 33,20 |
| 2. | Elektros energija | 52.000 | 60.000 | 60.000 | 60.000 | 60.000 | 24,90 |
| 3. | Ryšių paslaugos | 9.000 | 12.000 | 10.000 | 10.000 | 10.000 | 4,15 |
| 4. | Transporto išlaikymas | 8.000 | 10.000 | 15.000 | 15.000 | 15.000 | 6,22 |
| 5. | Apranga ir patalynė | 0 | 0 | 7.000 | 5.000 | 5.000 | 2,07 |
| 6. | Spaudiniai | 1.000 | 11.000 | 14.000 | 15.000 | 15.000 | 6,22 |
| 7. | Kitos prekės | 0 | 13.000 | 20.000 | 22.000 | 22.000 | 9,13 |
| 8. | Komandiruotės | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 0,41 |
| 9. | Vandentiekis ir kanalizacija | 22.000 | 22.000 | 22.000 | 15.000 | 15.000 | 6,22 |
| 10. | Kvalifikacijos kėlimas | 0 | 7.000 | 9.000 | 9.000 | 9.000 | 3,74 |
| 11. | Apmokėjimas už turto vertinimo paslaugas | - | 2 000 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 12. | Kitos paslaugos | 27.000 | 5.000 | 9.000 | 9.000 | 9.000 | 3,74 |
| | Iš viso: | 220.000 | 223.000 | 267.000 | 241.000 | 241.000 | 100 |

* 2007m.- asignavimų projektas

Iš pateiktų 4 lentelėje duomenų matyti, kad iš biudžeto finansuojamos šildymo (apie 33,20% visų išlaidų), elektros energijos (24,9% visų išlaidų), ryšių (4,15%), transporto išlaikymo (6,22%), patalynės (2,07%), spaudinių (6,22%), komandiruočių (0,41%), vandentiekio ir kanalizacijos (6,22%), kvalifikacijos kėlimo (3,74%) ir kitos išlaidos prekėms ir paslaugoms apmokėti. Reikia pastebėti, kad nuo 2004 metų skirta daugiau lėšų spaudiniams įsigyti ir pradėtos apmokėti kvalifikacijos kėlimo išlaidos. Tačiau daugiausia lėšų yra skiriama šildymui ir elektros energijai, todėl pateikti skaičiai rodo, kad būtina pastatų renovacija, norint sumažinti

pastarąsias išlaidas. Per pastaruosius metus visai neskirta lėšų ilgalaikio materialiojo turto einamajam remontui.

Išanalizavus profesinių mokyklų biudžetinio finansavimo ypatumus, buvo sudaryta Lietuvos profesinių mokyklų apklausos anketa, kuria buvo norima sužinoti biudžetinių lėšų gavėjų nuomonę apie finansavimo problematiką.

3.1.7. Lietuvos profesinių mokyklų anketinės apklausos rezultatai

Siekiant sužinoti, kokia yra biudžetinių lėšų naudotojų nuomonė apie jų valdomų įstaigų finansavimo efektyvumą, buvo įvykdyta profesinių mokyklų direktorių ir (arba) vyr. finansininkų apklausa. Apklausiai organizuoti buvo parengta anketa ir išsiuntinėta profesinėms mokykloms. Iš antros lentelės matyti, kad 2005m. Lietuvoje veikė 76 profesinės mokyklos. Tačiau apklausai buvo pasirinktos 48 profesinės mokyklos. Likusi dalis mokyklų yra mokymo centrai arba viešosios įstaigos, todėl lyginant su kitomis profesinėmis mokyklomis skiriasi finansavimo apimtys ir tvarka. Todėl šių mokyklų apklausa dalinai iškreiptų anketavimo rezultatus. Savo atsakymus atsiuntė 35 mokyklos, t.y. 73% apklaustųjų. Apklauskos anketos pavyzdys yra patalpintas 1 priede. Toliau bus pateiktas apklausos rezultatų apibendrinimas.

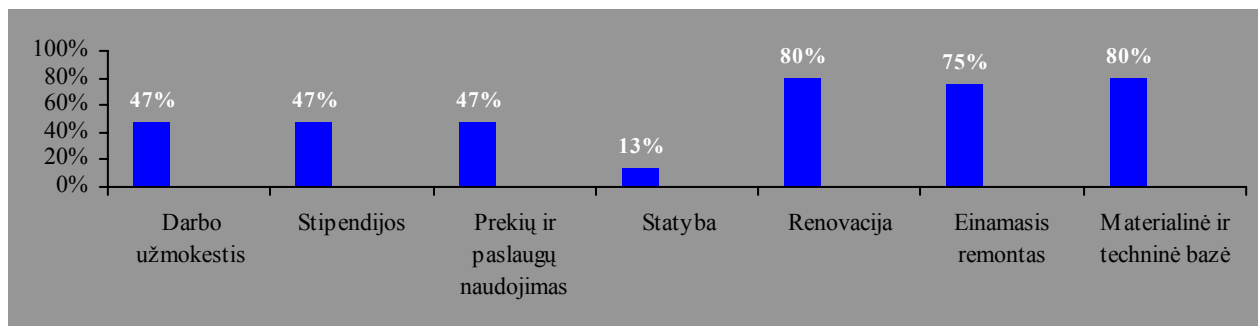
Anketoje buvo pateikta 12 klausimų. Pasiteiravus, ar mokykla gauna pakankamą finansavimą iš biudžeto, taip atsakė 13% respondentų, ne - 87%. Apklaustieji mano, kad efektyviam funkcijų vykdymui įstaigos finansavimą reikėtų padidinti. 31% respondentų mano, kad finansavimą reikia didinti 20 – 30% , 69%, kad 30 – 50%.

Visos mokyklos vienbalsiai patvirtino, kad turi nebiudžetinių finansavimo šaltinių. Pasiteiravus, kokie jie yra, 80% apklaustųjų paminėjo suaugusiųjų mokymą ir kitas švietimo paslaugas, 67% - nuomą, 60% - žemės ūkio ir kitą ūkinę – komercinę veiklą, 53% - struktūrinius fondus ir kitas tarptautines programas ir fondus, 27% - vidaus projektus. Vadinasi, didžioji dalis mokyklų gaunamų nebiudžetinių lėšų yra mokymo paslaugos, papildomi verslai, nuoma, pusė apklaustųjų ieško finansavimo šaltinių rengdami tarptautinius projektus.

40% respondentų teigia, kad nebiudžetiniai finansavimo šaltiniai sudaro iki 5% gaunamų lėšų įstaigos pajamų struktūroje, 33% respondentų, kad – 5 - 10% gaunamų lėšų, 27% teigia, kad nebiudžetinės lėšos apima 10-20%.

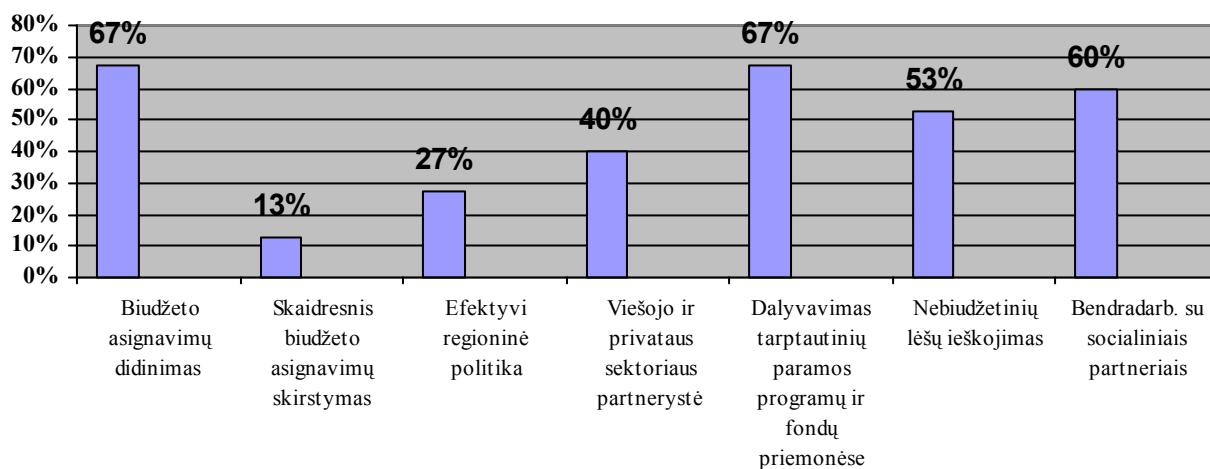
Pasiteiravus kaip kito įstaigos finansavimas per paskutinius 10 metų, apklaustųjų nuomonės išsiskyrė: 53% teigė, kad didėjo, 33% - svyravo, 7% mažėjo ir 7% teigė, kad liko toks pat. 53% respondentų teigia, kad priėmus programinį finansavimą, skiriamų lėšų apimtis padidėjo, 47% teigia, kad sumažėjo. Vadinasi, bendrai paėmus, įvedus programinį asignavimų valdytojų finansavimą, asignavimų apimtis beveik nepakito.

Mokyklų vadovai tvirtina, kad labiausiai truksta finansinių lėšų pastatų renovacijai ir materialinės ir techninės bazės atnaujinimui (nurodė 80% apklaustųjų), mažiausiai – statybai (nurodė tik 13% apklaustųjų). 8 diagrama atspindi kokioms sritims reikėtų didinti finansavimą.



8 pav. Finansavimo didinimo poreikis pagal sritis

9 klausimas buvo susijęs su profesinių mokyklų efektyvinimo prielaidomis. Respondentų buvo klausiama, kokie faktoriai galėtų pagerinti finansavimą. Net 87% respondentų paminėjo biudžetinių asignavimų didinimą, 67% - dalyvavimą tarptautinių paramos programų ir fondų priemonėse, 60% - perspektyvą mato bendradarbiavime su socialiniais partneriais, 53% apklaustųjų siūlo ieškoti nebiudžetinių lėšų. 9 diagramoje matyti, kokius faktorius biudžetinių įstaigų vadovai laiko iš esmės galinčiais pagerinti profesinių mokyklų finansavimą.



9 pav. Profesinių mokyklų finansavimo pagerinimo faktoriai

Ne vienerius metus kalbama, kad reikia pasinaudoti užsienio šalių patirtimi, kur pirmiausia baigiama profesinė mokykla, įgyjama specialybė ir tik tada galvojama apie aukštąjį mokslą. Todėl paklausus, ar tikslinga nukreipti didesnius mokinių srautus į profesines mokyklas, taip atsakė 93% respondentų.

Šalyje vyksta decentralizacijos procesai. To pasekoje planuojamas profesinių mokyklų perdavimas savivaldybėms. Paklausus, ar tai pagerins jų finansavimą, 93% apklaustųjų mano, kad nepagerins.

Taip pat mokyklų vadovai pateikė keletą esminių pastabų dėl finansavimo efektyvinimo. Jie mano, kad reikėtų didinti mokinio krepšelį tiek, kad iš jo būtų galima įsigyti profesiniam rengimui reikiamų medžiagų, įrankių, mokymo priemonių ir t.t. Vadinasi, mokyklos nėra aprūpinamos būtiniausiomis priemonėmis, reikalingomis efektyviam mokymo procesui. Vadovai konstatuoja, kad būtina pagerinti mokymo bazę (mokykloms reikalinga nauja technika, vaizdo ir garso aparatūra ir kt.), būtina renovacija bendrabučiuose, valgyklose, mokomosiose dirbtuvėse. Be to, jie pastebėjo, kad skirstant lėšas reikėtų atsižvelgti į kainų kitimus už apšildymą, vandenį, elektros energiją, kurą (degalus). Tačiau nėra atsižvelgiama į infliacijos įtaką prekių ir paslaugų kainoms. Todėl anketos respondentai konstatuoja, kad šiuo metu profesinės mokyklos tik egzistuoja. Teikiamų paslaugų apimtys mažėja. Pastatai sensta, brangsta remontas, socialiniai partneriai finansavimu nepadeda. Didelis efektas – mokyklų renovavimas.

Kitame poskyryje bus apžvelgiamos nebiudžetinio finansavimo efektyvinimo prielaidos: nurodomos tarptautinių paramos programų ir fondų teikiamos galimybės, viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo būdai bei santykių su socialiniais partneriais aspektai.

3.2. Nebiudžetinio finansavimo efektyvinimo prielaidos

3.2.1. Dalyvavimas tarptautinių paramos programų ir fondų priemonėse

Profesinių mokyklų direktorių apklausa bei programinių sąmatų analizė rodo, kad profesinėms mokykloms iš biudžeto skiriamos lėšos tik darbuotojų atlyginimams apmokėti, mokinių stipendijoms bei prekėms ir paslaugoms pirkti. Tikėtina, kad artimiausiu metu šioje srityje didesnių pokyčių nebus. Todėl pastatų renovacijai, mokymo priemonių atnaujinimui ir kitoms nefinansuojamoms iš biudžeto reikmėms reikėtų ieškoti kitų – nebiudžetinių lėšų. Manychiau, kad viena iš efektyvesnių priemonių būtų – pasinaudojimas tarptautinių paramos programų ir fondų teikiamomis galimybėmis. Toliau bus trumpai apžvelgta, kokiomis tarptautinių paramos programų ir fondų priemonėmis galėtų ir jau naudojasi profesinės mokyklos.

V. Aleknevičienė pažymi⁷⁴, kad ES struktūriniai fondai (toliau ES SF) yra viena iš tarptautinių finansinių priemonių, ženkliai įtakosiančių Lietuvos ekonomiką, sumažins Lietuvos socialinius ir ekonominius skirtumus ES mastu, skatins tolygią ES raidą. Ji nurodo penkis struktūrinius fondus: Europos regioninės plėtros, Europos socialinis, Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondai, žuvininkystės orientavimo finansinis instrumentas ir sanglaudos fondas. 6 lentelėje nurodytos galimos profesinių mokyklų finansavimo pritraukimo iš SF sritys.

5 lentelė. Galimos profesinių mokyklų finansavimo pritraukimo iš ES SF sritys

⁷⁴ Aleknevičienė V. Finansai ir kreditas. Vilnius: Enciklopedija, 2005. P. 254-255.

| Eil. Nr. | ES struktūriniai fondai | BPD prioritetai | BPD prioritetų investicijų pavyzdžiai |
|----------|--|--|--|
| 1. | Europos regioninės plėtros fondas | Socialinės – ekonominės infrastruktūros plėtra | Švietimo, profesinio rengimo, mokslo ir studijų institucijų pastatų renovacija, mokymo priemonių įsigijimas. |
| 2. | Europos socialinis fondas | Žmoniškųjų išteklių plėtra | 1) Bedarbių profesinis mokymas; 2) Mokytojų rengimas ir jų kvalifikacijos tobulinimas; 3) Nuotolinio mokymo ir elektroninio mokymo plėtra. |
| 3. | Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondas | Kaimo plėtra | Ūkininkų ir kitų asmenų, susijusių su žemės ūkio veikla, mokymas. |

Iš 5 lentelės matyti, kad profesinės mokyklos, rengdamos ir įgyvendindamos projektus iš ES SF pritrauktų lėšų pastatų renovacijai ir mokymo priemonių įsigijimui. Per suaugusiųjų mokymo (ūkininkų, bedarbių ir pan.) paslaugas papildytų savo mokymo priemones, atsirastų galimybė mokytojams kelti kvalifikaciją bei užsidirbti papildomai lėšų rengiant mokymo programas bei mokant suaugusiuosius.

Taip pat dalis profesinių mokyklų dalyvauja ir gali dalyvauti Leonardo da Vinci programoje.⁷⁵ Tada profesinių mokyklų mokytojai ir mokiniai įgyja galimybę į išvykas į 31 programoje dalyvaujančią Europos šalį, kur kelia kvalifikaciją, tobulina profesines žinias ir įgūdžius, atlieka praktiką verslo įmonėse, susipažįsta su profesinio rengimo naujovėmis, naujausiomis technologijomis, keičiasi patirtimi su kolegomis ir pan.

Iš direktorių apklausos anketų matyti, kad 53% profesinių mokyklų rengia projektus ir dalyvauja tarptautinių fondų ir programų priemonėse. Tačiau dalyvaujant seminaruose ir pasitarimuose tenka išgirsti tokius sunkumus:

- 1) nepakankamas konsultavimas ir informavimas;
- 2) trūkumas kvalifikuotų specialistų projektų parengimui ir nepakankamas jų darbo apmokėjimas (pavyzdžiui, Vabalninko žemės ūkio mokykloje projektų vadovo atlyginimas – 777 Lt);
- 3) didžioji skiriamos sumos dalis tenka didiesiems miestams, t.y. netolygiai pasiskirsto per regionus;
- 4) reikalaujama rengti stambius (turi dalyvauti kuo daugiau partnerių) projektus, juos tampa sunku administruoti ir kt.

Dėl siauros darbo apimties apsiribota tik trumpu galimos projektinės veiklos paminėjimu, kaip viena iš prielaidų profesinių mokyklų nebiudžetinio finansavimo didinimui.

⁷⁵ Leonardo da Vinci programa// <http://www.leonardo.lt/mobilumas>.

Todėl nebus detaliau gilinamasi į ES fondų ir paramos programų teikiamas galimybes. Tačiau profesinėms mokykloms neišvengiamai būtina eiti šiuo projektinės veiklos keliu.

3.2.3. Bendradarbiavimas su socialiniais partneriais

Pastaruoju metu vis labiau akcentuojamas profesinių mokyklų bendradarbiavimas su socialiniais partneriais, kaip viena iš mokyklų veiklos, kartu ir finansavimo, efektyvinimo priemonių.

Socialinių partnerių samprata apibrėžiama LR profesinio mokymo įstatymo 2 straipsnyje: „socialiniai partneriai – darbdavių ir darbuotojų interesams atstovaujanti organizacijos, kartu su valstybės valdymo institucijomis atliekančios šio įstatymo nustatytas funkcijas.“⁷⁶ Šio įstatymo naujos redakcijos projekte⁷⁷ (planuojama, kad, jei Seime bus priimta, nauja redakcija įsigalios nuo 2009m. sausio 1d.) nurodomi papildomi socialiniai partneriai: verslo savivaldos institucijos.

Profesinio mokymo įstatymo 11 straipsnyje įvardijama socialinių partnerių kompetencija profesinio mokymo srityje. Darbdavių interesams atstovaujantys Prekybos, pramonės ir amatų bei Žemės ūkio rūmai, Lietuvos pramonininkų konfederacija ir Lietuvos verslininkų asociacija bei profesinės sąjungos teikia siūlymus Lietuvos profesinio mokymo tarybai nustatant profesinio mokymo programų (modulių) bei kvalifikacijos egzaminų reikalavimus, dalyvauja organizuojant kvalifikacijos egzaminus. Prekybos, pramonės ir amatų bei Žemės ūkio rūmai registruoja profesinio mokymo įstaigas, įmonės ir mokinio praktinio mokymo sutartis, atlieka praktinio profesinio mokymo sutarčių sudarymo ir vykdymo bendrąją priežiūrą. Matome, kad pagal dabar galiojantį Profesinio mokymo įstatymą, socialiniai partneriai tik nežymiai ir epizodiškai dalyvauja profesinio mokymo organizavimo veikloje. Mokymosi visą gyvenimą užtikrinimo strategijoje⁷⁸ nurodoma, kad socialinių partnerių (darbdavių, profesinių sąjungų ir kt.) yra neryškus dalyvavimas profesinio rengimo procese, o tai sąlygoja nedarbo riziką ir kvalifikacijų kokybės neaiškumą. Yra neatitikimas tarp profesinio rengimo poreikių ir tenkinimo galimybių. Profesinio rengimo programų rengime socialiniai partneriai dalyvauja tik epizodiškai, neapibrėžtos jų atsakomybės.

Tačiau pagal 2009m. sausio 1d. įsigaliosiančio įstatymo 28 straipsnį numatomi žymiai platesni socialinių partnerių įgaliojimai, kurie apims dalyvavimą formuojant profesinio mokymo politiką, vertinant profesinio mokymo programas pagal jų atitiktį ūkio poreikiams,

⁷⁶ Lietuvos Respublikos profesinio mokymo įstatymas // Valstybės žinios. 1997, Nr. 98-2478.

⁷⁷ Lietuvos Respublikos profesinio mokymo įstatymas projektas // http://www.lssic.smm.lt/Dokumentai/prof_mokymo_istat_projektas.doc; prisijungimo laikas: 2006-11-20.

⁷⁸ Mokymosi visą gyvenimą strategija // http://www.lssic.smm.lt/Dokumentai/mokym_visa_gyven_strateg.doc.

planuojant mokinių priėmimą, vykdant profesinį orientavimą, vertinant asmens įgytas kompetencijas, praktinio mokymo organizavime įmonėje, įstaigoje ar ūkininko ūkyje. Socialiniai partneriai galės inicijuoti naujų kvalifikacijų, profesinių standartų, profesinio mokymo programų rengimą, dalyvauti sudarant jų turinį ir kt.

Analizuojant viešąsias įstaigas jau buvo minėtas LR Vyriausybės nutarimas „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos įgyvendinimo antrojo etapo priemonių patvirtinimo“, kuriame tarp kitų priemonių įvardytas ir biudžetinių profesinio mokymo įstaigų pertvarkymas į viešąsias profesinio mokymo įstaigas. Vienas šio pertvarkymo tikslų yra įjungti dalininko teisėmis kartu su Švietimo ir mokslo ministerija apskričių viršininkus, savivaldybes, darbdaviams atstovaujančias organizacijas ir kitus socialinius partnerius. Vadinasi, siekiama dalį profesinių mokyklų biudžetinio finansavimo naštos nukelti socialiniams partneriams, kurie taptų profesinių mokyklų dalininkais.

Galima daryti išvadą, kad siekiama įtraukti socialinius partnerius kaip profesinių mokyklų finansavimo šaltinį. Manychiau, ši nuostata yra teisinga, nes valstybė skiria lėšas profesiniam mokymui, tačiau dalį mokymo išlaidų galėtų apmokėti busimas darbdavys. Svarbiausia, šį procesą organizuoti taip, kad darbdavys būtų suinteresuotas. Be to socialiniai partneriai geriausiai žino darbo rinkos paklausos tendencijas, atitinkamų profesijų reikiamų gebėjimų lygį, turi sąlygas priimti besimokančiuosius praktiniam mokymui, todėl norima socialinius partnerius įtraukti į profesinį mokinių (būsimų darbuotojų) rengimą: paklausių profesijų nustatymo procesą, mokymo programų rengimą, mokinių praktinių gebėjimų ugdymą.

Lietuvoje šiuo metu yra vykdoma viešojo sektoriaus pertvarkymo reforma, kurios metu mažinamas biurokratinis aparatas, privataus sektoriaus vadybos patirtis perkeliama į viešąjį sektorių, steigiamos viešosios įstaigos ir kt. Šiame kontekste stengiamais naudoti naujoviškus viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo būdus, pavyzdžiui skatinti viešojo ir privataus sektorių (kaip socialinių partnerių) bendradarbiavimą. Todėl toliau bus aptariama šios partnerystės samprata ir bandoma atskleisti profesinių mokyklų ir privataus sektoriaus partnerystės alternatyvas.

D. Gudelis ir V. Rozenbergaitė viešojo ir privataus sektoriaus partnerystę apibūdina taip: „tai viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas, kurio esmė – teikti tradiciškai viešojo sektoriaus kompetencijai priskiriamas paslaugas ir plėtoti šių paslaugų teikimui reikalingą infrastruktūrą.“⁷⁹ Šios partnerystės poreikis atsiranda todėl, kad viešojo sektoriaus ištekliai yra riboti ir nebeįmanoma kokybiškai patenkinti viešųjų poreikių (pavyzdžiui, suteikti moksleiviams rinkos poreikius atitinkantį profesinį išsilavinimą). Šioje sąjungoje

⁷⁹ Gudelis D., Rozenbergaitė V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės // Viešoji politika ir administravimas, 2004 Nr. 8. P. 58.

sujungiami abiejų pusių turimi ištekliai bei pranašumai. Reikia pastebėti, kad paprastai partnerystė vykdoma vandens, dujų ir šilumos ūkio, atliekų ir teritorijų tvarkymo, kelių tiesimo, statybos, remonto ir kitose srityse. Tačiau profesinės mokyklos galėtų rasti nišą šiam bendradarbiavimui ir savo srityje.

Nėra vieno specialaus viešojo ir privataus sektorių partnerystės įstatymo Lietuvoje, tačiau kiti įstatymai, tiesiogiai ir neįvardijantys partnerystės, leidžia taikyti kai kurias partnerystės formas. Profesinės mokyklos viešojo ir privataus sektoriaus partnerystę gali įgyvendinti *nuomos* forma. Tai mokyklų ilgalaikio materialaus turto (pavyzdžiui, žemės) perdavimas laikinai jį valdyti ir juo naudotis. Nuomos sutartį galima sudaryti vadovaujantis Civiliniu kodeksu ir kitais įstatymais bei poįstatyminiais aktais, reglamentuojančiais valstybinio turto nuomą. Taikant šią partnerystės formą, nuosavybė išlieka valstybinė, o valdymas tampa privatus. Sovietmečiu buvo statomos didelės mokyklos, su bendraučiais, mokomaisiais ūkiais. Visiem žinoma, kad profesinės mokyklos valdo didelius pastatus, žemės plotus, dirbtuves, garažus, fermas ir kt., kuriems išlaikyti reikia didelių lėšų ir papildomos darbo jėgos. Be to programinių sąmatų analizė rodo, kad pastatų renovacijai iš valstybės biudžeto lėšų nėra skiriama, direktoriai apklausos anketoje mini apie pastatų apverktiną būklę, vis didėjančias išlaikymo ir remonto sąnaudas. Todėl, mokykloms reikėtų pasverti, kiek nekilnojamojo turto joms reikėtų, kad efektyviai vykdytų profesinio mokymo funkcijas, o kitą efektyviai panaudoti (pavyzdžiui, išnuomoti).

Kitas profesinių mokyklų ir privataus sektoriaus partnerystės modelis galėtų būti – *jungtinė veikla*. Paprastai jungtinės veiklos sutartimi du ar daugiau asmenų, kooperuodami savo turta, darbą, žinias, įsipareigoja užsiimti kartu tam tikra veikla. Pagal šį modelį, viešasis sektorius rūpinasi veiklos įteisinimu (leidimais, sutikimais ir pan.), dokumentų rengimu, o privatusis sektorius padeda finansavimu, žiniomis ir pan.

Profesinės mokyklos vykdo teorinį ir praktinį mokymą. Paprastai dėl teorinio mokymo nekyla problemų: mokytojai įgyja aukšąjį išsilavinimą, nuolat kelią savo kvalifikaciją vietiniuose ir tarptautiniuose kursuose bei seminaruose, todėl teorinį moksleivių paruošimą mokyklos įstengia vykdyti. Tačiau nuo 60 iki 70% pamokų turi sudaryti praktinis mokymas, siekiant, kad moksleiviai įgytų darbinių įgūdžių. Tačiau mokymo priemonių atnaujinimui, efektyvios praktinio mokymo bazės sukūrimui nėra skiriama iš biudžeto lėšų, todėl pastaroji yra pasenusi, morališkai ir fiziškai susidėvėjusi. Didelės problemos kyla, kai mokykla nori įdiegti naują, besikeičiančius rinkos poreikius atitinkančią, specialybę ir neturi lėšų (nors patalpų paprastai užtenka) supirkti praktiniam mokymui reikalingas priemones. Jungtinės veiklos sutartis galėtų būti šios problemos sprendimu. Pavyzdžiui, jei mokykla ruošia automechanikus, o nupirkti įrengimams ir įrankiams neužtenka lėšų. Sudarius jungtinės veiklos sutartį su privataus

sektorius atstovais, mokykla skirtų patalpas, privatūs asmenys nupirktų įrangą ir įkurtų autoservisą. Moksleiviams atsirastų galimybė įgyti gerų praktinių įgūdžių suderinus jų praktinį mokymą ir serviso veiklą. Analogiškai galima veikti ruošiant virėjas – padavėjas ir įkūrus valgyklą ar kavinę, įsteigti viešbutį bendrabučio patalpose ir ruošti viešbučių darbuotojus ir kt. Juk mokyklos gali turėti nebiudžetinių lėšų ir skirti jas mokymo paslaugų gerinimui. Be to vykdoma partnerystė didins konkurencingumą, gerės įvaizdis, moksleiviai labiau norės mokytis tokioje mokykloje.

Čia buvo aptartos dvi viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos: nuoma ir jungtinė veikla. Jų gali būti ir daugiau, svarbiausia ieškoti naujų veiklos būdų ir prisitaikyti prie rinkos ekonomikos sąlygų ir išlikti konkurencingais.

Atlikto tyrimo metu buvo pasiektas užsibrėžtas tikslas – atskleista biudžetinių įstaigų sistema, jų finansavimo tvarka ir problemos bei Lietuvos profesinių mokyklų finansavimo problematikos pagrindu suformuluotos efektyvinimo prielaidos. Užsibrėžtam tikslui pasiekti buvo įgyvendinti užsibrėžti uždaviniai parengiant tris baigiamojo darbo skyrius. Pirmame skyriuje apibrėžta biudžetinių įstaigų samprata ir nurodyta jų veiklos svarba. Tada biudžetinės įstaigos struktūrizuojamos pagal steigėją (įstaigos atskaitingos Seimui, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijų, apskričių ir savivaldybių įstaigos) ir trumpai aptartos. Antrame skyriuje įvardijami biudžetinių įstaigų finansavimo šaltiniai bei finansavimo tvarka, nurodomos pagrindinės finansavimo mechanizmo problemos. Trečiame skyriuje sprendžiamos profesinių mokyklų biudžetinių ir nebiudžetinių finansavimo šaltinių efektyvinimo galimybės. Todėl apžvelgiamos decentralizacijos, programinio finansavimo problemos, analizuojama nebiudžetinių fondų reforma, įvertinami viešųjų įstaigų veiklos ypatumai, apibendrinama profesinių mokyklų apklausos medžiaga, įvardijamos tarptautinių fondų ir paramos programų teikiamos galimybės, apžvelgiamas profesinių mokyklų bendradarbiavimo su socialiniais partneriais tikslingumas bei viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo galimybės.

Tyrimo metu buvo naudojama oficialia informacija bei mokslinė literatūra, todėl galima teigti, kad tyrimo duomenys ir išvados yra patikimi.

Analizės rezultatai rodo, kad profesinių mokyklų finansavimas yra nepakankamas ir neefektyvus, trūksta lėšų pastatų einamajam remontui, renovacijai, mokymo priemonių įsigijimui ir kitoms reikmėms. Norint pagerinti profesinių mokyklų paslaugų teikimo kokybę, reikia efektyviau ir tikslingiau naudoti biudžetines lėšas ir ieškoti nebiudžetinių finansavimo šaltinių: persitvarkyti į viešąsias įstaigas, teikti suaugusiems švietimo paslaugas, vykdyti ūkinę – komercinę veiklą, rengti tarptautinius projektus, bendradarbiauti su socialiniais partneriais.

Vadinasi, tyrimo metu iškelta hipotezė, kad biudžetinių įstaigų finansavimas yra nepakankamas ir neefektyvus, todėl tikslinga ieškoti naujų finansavimo būdų ir šaltinių, pasitvirtino.

IŠVADOS

Tyrimo rezultatai įgalina padaryti žemiau pateiktas išvadas.

1. Atliktas biudžetinių įstaigų skirstymas pagal steigėją ir atliekamas funkcijas, leidžia sisteminiu požiūriu įvertinti biudžetines įstaigas kaip visumą. Ko pasekoje susidaro prielaidos tolesniems tyrimams, susijusiems su biudžetinių įstaigų kiekiu, vykdomų funkcijų dubliavimu, siekiant optimizuoti jų poreikį.

2. Valstybės lėšos savivaldybėms skiriamos procesui, o ne rezultatams finansuoti. Seimas asignavimus iš valstybės biudžeto savivaldybėms skiria kaip tikslines dotacijas, nesant programų, lėšų panaudojimo, rezultatų pasiekimo vertinimo kriterijų. Atitinkamai Seimui nėra atsiskaitoma už savivaldybėms perduotų valstybinių funkcijų įgyvendinimo, lėšų panaudojimo rezultatyvumą ir efektyvumą.

3. Lietuvos savivaldybių fiskalinės teisės yra ribotos, ir jų vaidmuo formuojant savo biudžetines pajamas nepakankamas. Praktiškai savivaldybėms yra paliekama tik teisė savarankiškai planuoti biudžeto asignavimus. Vietos biudžete stokojama lėšų einamosioms išlaidoms finansuoti ir ypač kapitalo investicijoms. Be to svarbiausius mokesčių elementus (apmokestinimo bazę, tarifus, lengvatas) nustato Seimas, taip slopinama savivaldybių fiskalinė iniciatyva ir atsakomybė.

4. Formuojant biudžetą laikomasi lėšų skyrimo pagal funkcijas ir pagal administratorius principų, tačiau nė vieno iš šių principų nesilaikoma nuosekliai ir iki galo.

Programomis siekiama ne įgyvendinti užsibrėžtus tikslus, bet tiesiog išleisti lėšas, o valdžios institucijos tiesiog įformina savo poreikius kaip programas, nesirūpindamos savo veiklos tikslingumu ir rezultatyvumu.

5. Daugumą biudžetinių įstaigų būtina reorganizuoti į viešąsias įstaigas be įsipareigojimų jas finansuoti. Tokia reforma paskatintų viešąsias įstaigas ieškoti alternatyvaus finansavimo ir sumažintų valstybei tenkančią jų išlaikymo našta.

6. Profesinių mokyklų programinių sąmatų analizė rodo, kad profesinėms mokykloms yra skiriamos lėšos tik darbuotojų atlyginimams apmokėti, mokinių stipendijoms bei prekėms ir paslaugoms pirkti. Todėl pastatų renovacijai, mokymo priemonių atnaujinimui ir kitoms nefinansuojamoms iš biudžeto reikmėms reikėtų ieškoti kitų – nebiudžetinių lėšų.

7. Tikslinga įtraukti socialinius partnerius į profesinių mokyklų finansavimo procesą, į paklausių profesijų nustatymo mechanizmus, mokymo programų rengimą, mokinių praktinių gebėjimų ugdymą, nes socialiniai partneriai geriausiai žino darbo rinkos paklausos tendencijas, atitinkamų profesijų reikiamų gebėjimų lygį, turi sąlygas priimti besimokančiuosius praktiniam mokymui.

Pagal išdėstytas išvadas pateikiami tokie siūlymai:

1. Toliau tęsti tyrimus, susijusius su biudžetinių įstaigų kiekiu, vykdomų funkcijų dubliavimu, siekiant optimizuoti jų poreikį ir taip racionaliau naudoti asignavimus.

2. Nustatyti, kad savivaldybės teiktų ne tik finansines ataskaitas Finansų ministerijai apie išlaidas valstybinėms funkcijoms vykdyti, bet ir atsiskaitytų valstybinėms institucijoms kuruojančioms atitinkamas valstybines funkcijas, už valstybinių funkcijų vykdymą.

3. Tikslinga plėtoti finansinę decentralizaciją, t.y. suteikti savivaldybėms daugiau teisių nustatant mokesčių instrumentariją (išskyrus GPM) bei juos renkant didinti savivaldybių mokestinių pajamų dalį nacionaliniame biudžete. Derinti Vyriausybės ir savivaldybių finansinius interesus.

4. Vykdamt programinį finansavimą pirmiausia turi būti įvardijama valstybės funkcija ir iškeliamas konkretus tikslas, tik tada rengiama programa.

5. Programinio biudžeto efektyvumui būtina dar viena sąlyga - konkurenciniai programų įgyvendinimo pasiūlymai. Didesnį biudžeto efektyvumą užtikrintų tokia sistema, kuomet iškeltiems tikslams ir uždavimams vykdyti būtų galima teikti alternatyvias, ne būtinai valdžios institucijų parengtas programas.

6. Programinio biudžeto rengimą ir įgyvendinimą derinti su strateginiu planavimu, tada bus orientuojamasi ne į institucijai skiriamus valstybės biudžeto asignavimus, bet į šios įstaigos veiklos rezultatus, jų poveikį visuomenei.

7. Tęsti biudžetinių įstaigų pertvarkymą į viešąsias įstaigas bei labiau sunorminti viešųjų įstaigų finansinę veiklą papildant kai kuriuos teisės aktus.

8. Profesinėms mokykloms ieškoti nebiudžetinių finansavimo galimybių. Viena iš efektyvesnių priemonių būtų – pasinaudojimas tarptautinių paramos programų ir fondų teikiamomis galimybėmis.

9. Aktyvinti profesinių mokyklų bendradarbiavimą su socialiniais partneriais, įtraukiant juos į mokyklų veiklos ir finansavimo procesą.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminiai aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos archyvų įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 107-2389.
3. Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas // Valstybės Žinios. 1995, Nr. 104 – 2322.
4. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios.- 2004, Nr.: 4-47.
5. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.
6. Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 30-856.
7. Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 68-2758.
8. Lietuvos Respublikos profesinio mokymo įstatymas // Valstybės žinios. 1997, Nr. 98-2478.
9. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 38-1657.
10. Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 67-1940.
11. Lietuvos Respublikos telekomunikacijų įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 56-1548.
12. Lietuvos Respublikos 2005 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 171-6303.

13. Lietuvos Respublikos 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2005, Nr. 150-5462.
14. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr.54-1492.
15. Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr.: 112-4070.
16. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios.-2002, Nr. 45-1708.
17. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas // Valstybės žinios.-1999, Nr.:60-1945.
18. Lietuvos Respublikos viešųjų įstaigų įstatymas // Valstybės žinios. - 1996, Nr. 68-1633.
19. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832.
20. Lietuvos Respublikos visuomenės informavimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 75-2272.
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas // Valstybės Žinios.-1998, Nr.: 41-1131.
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. nutarimas Nr. 1407 „Dėl juridinių asmenų registro įsteigimo ir juridinių asmenų registro nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 107-4810.
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. rugpjūčio 25 d. nutarimas Nr. 814 „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos įgyvendinimo antrojo etapo priemonių patvirtinimo“ // valstybės žinios. 2006, Nr. 92-3630.
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004m. birželio 15d. nutarimas Nr. 751 "Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo" // Valstybės žinios. 2004, Nr. 96-3531.
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005m. birželio 21d. Nr. 687 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo // Valstybės žinios. 2005, Nr. 78-2840.
26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 57-2312.
27. Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2004 m. sausio 28 d įsakymas Nr. 1K-032 “Dėl valstybės biudžeto lėšų išdavimo iš valstybės išdo sąskaitos taisyklių patvirtinimo”// Valstybės žinios. 2004, Nr. 17-513.

Knygos ir daktaro disertacijos:

28. Aleknevičienė V. Finansai ir kreditas. Vilnius: Enciklopedija, 2005.

29. Andriuškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2004.
30. Arimavičiūtė M. Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas. Vilnius: Mykolo Romerio Universiteto Leidybos centras, 2005.
31. Arimavičiūtė M., Astrauskas A., Bakaveckas A. ir kt. /red. prof. habil. dr. S. Puškorius. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: Mykolo Romerio Universiteto Leidybos centras, 2006.
32. Bakaveckas A., Dziegoraitis A., Dziegoraitienė A. ir kt. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005.
33. Bakaveckas A. Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistema: problemos ir sprendimai: daktaro dis.soc. mokslai: teisė (01 S)/LPA.- V., 2002.
34. Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Technologija, 2006.
35. Kardelis K., Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai. Kaunas: Judex, 2002.
36. Kiršienė J., Pakalniškis V., Juškytė R. ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. I tomas. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidybos centras, 2004.
37. Kropas S. Kelias į pinigų sąjungą. Vilnius: Lietuvos bankininkystės, draudimo ir finansų institutas, 1999.
38. Tidikis R., Pečkaitis J.S., Šedbaras S. Magistrantų baigiamųjų darbų rengimas ir gynimas. Vilnius: LTU, 2003.
39. Tomas I. S. Ekonomikos teorija. Vilnius: Mintis, 1991.

Straipsniai

40. Budbergytė R. Viešosios įstaigos pinigams plauti // <http://www.vkontrolė.lt/pub/07.shtml>; prisijungimo laikas: 2006-10-02.
41. Raipa A., Backūnaitė E. Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 7. P. 24.
42. Veniūtė N. Ko susirūpinę viešųjų įstaigų buhalteriai // <http://www.lrinka.lt/Straipsn/Apskaita.phtml>; prisijungimo laikas: 2006-10-02.
43. Gudelis D., Rozenbergaitė V. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės // Viešoji politika ir administravimas, 2004 Nr. 8. P. 58.

Kiti šaltiniai

44. Ebel R. D., Yilmaz S. Concept of fiskal Decentralization and worlwide overview. // <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library3/Ebel&Yilmaz.pdf>.
45. Lietuvos Respublikos profesinio mokymo įstatymas projektas // http://www.lssic.smm.lt/Dokumentai/prof_mokymo_istat_projektas.doc.

46. Mokymosi visą gyvenimą strategija // http://www.lssic.smm.lt/Dokumentai/mokym_vis_a_gyven_strateg.doc.
47. Valstybinė švietimo strategija 2003-2012 metų // <http://www.lssic.smm.lt/Dokumentai/>.
Prisijungimo laikas: 2006-11-02.

SANTRAUKA

Magistro baigiamojo darbo tema: „Biudžetinių įstaigų finansavimo problematika (efektyvinimo prielaidos)“.

Pagrindinės sąvokos: biudžetinė įstaiga, finansavimas, valstybės biudžetas, savivaldybių biudžetai, nebiudžetinės lėšos, programinis finansavimas, decentralizacija, socialiniai partneriai.

Biudžetinių įstaigų finansavimo klausimai yra aktualūs ir problematiški. Tačiau ši sritis Lietuvos mokslinėje literatūroje nagrinėta gan siaurai. Todėl šiame darbe analizuojama biudžetinių įstaigų struktūra bei finansavimo sistema, profesinių mokyklų finansavimo problematikos pagrindu ieškoma biudžetinių ir nebiudžetinių finansavimo efektyvinimo galimybių, kad pagerėtų profesinių mokyklų veiklos produktyvumas.

Magistro baigiamojo darbo tyrimo problema yra biudžetinių įstaigų finansavimo nepakankamumas. Ši problema yra aktuali: paslaugų gavėjams (nuo biudžetinių įstaigų finansavimo priklauso paslaugų kokybė), mokesčių mokėtojams (asignavimų naudojimo efektyvumas), įstaigų darbuotojams (materialinis gerbūvis).

Todėl tyrimo metu buvo pasiektas užsibrėžtas tikslas – atskleista biudžetinių įstaigų struktūra, jų finansavimo mechanizmas bei Lietuvos profesinių mokyklų finansavimo problematikos pagrindu suformuluotos efektyvinimo prielaidos.

Užsibrėžtam tikslui pasiekti buvo parengti trys baigiamojo darbo skyriai. Pirmame skyriuje apibrėžta biudžetinių įstaigų samprata ir nurodyta jų veiklos svarba. Tada biudžetinės įstaigos struktūrizuojamos pagal steigėją (įstaigos atskaitingos Seimui, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijų, apskričių ir savivaldybių įstaigos) ir trumpai aptartos. Antrame skyriuje įvardijami biudžetinių įstaigų finansavimo šaltiniai bei finansavimo tvarka, nurodomos pagrindinės finansavimo mechanizmo problemos. Trečiame skyriuje sprendžiamos profesinių mokyklų biudžetinių ir nebiudžetinių finansavimo šaltinių efektyvinimo galimybės. Todėl apžvelgiamos decentralizacijos, programinio finansavimo problemos, analizuojama nebiudžetinių fondų reforma, įvertinami viešųjų įstaigų veiklos ypatumai, įvardijamos tarptautinių fondų ir paramos programų teikiamos galimybės, apžvelgiamas profesinių mokyklų bendradarbiavimo su socialiniais partneriais tikslingumas.

Analizės rezultatai rodo, kad profesinių mokyklų finansavimas yra nepakankamas ir neefektyvus. Norint pagerinti profesinių mokyklų paslaugų teikimo kokybę, reikia efektyviau ir tikslingiau naudoti biudžetines lėšas ir ieškoti nebiudžetinių finansavimo šaltinių: persitvarkyti į viešąsias įstaigas, teikti suaugusiems švietimo paslaugas, vykdyti ūkinę – komercinę veiklą, rengti tarptautinius projektus, bendradarbiauti su socialiniais partneriais.

SUMMARY

The subject of the Master's graduation thesis is: "Problems of financing in budgetary institutions (preconditions for increasing of effectiveness)".

Main concepts: budgetary institution, financing, state budget, municipal budgets, non-budgetary funds, program financing, decentralization, social partners.

Though financing of budgetary institutions is a problematic and important question it has not been widely discussed in scientific works in Lithuania. Due to this the structure of budgetary institutions, the system of their financing are analysed in this paper and possibilities of budgetary and non-budgetary financing are searched for on the basis of the problems of financing in vocational schools to that the productivity of activities of vocational schools would become better.

The subject of investigation of this master's graduation thesis is insufficiency of financing in budgetary institutions. This problem is urgent for the receiver, tax-payers and the staff of institutions. During the investigation the main objective was reached as the structure of budgetary institutions and their financing were disclosed and preconditions for increasing of effectiveness of financing were formulated on the basis of analysis of problems of financing of vocational schools in Lithuania.

For achieving the main objective three parts of the graduation paper were prepared. The main concepts and the importance of activity of budgetary institutions are defined in the first

part. Then budgetary institutions are structured according to their founders (institutions accountable for the Seimas, government institutions, institutions of ministries, institutions of counties and municipalities) and discussed in brief. Sources and procedure of financing of budgetary institutions are named in the second part of the paper in which the main problems of the mechanism of financing are also pointed out. In the third part possibilities of increasing budgetary and non-budgetary financing of vocational schools are discussed. Due to this questions of decentralization, problems of program financing, reform of non-budgetary funds are analysed, aspects of activity of public institutions are evaluated, possibilities given by international funds and support programs are named and expediency of co-operation of vocational schools with social partners is examined.

Results of the analyses show that financing of vocational schools is insufficient and ineffective. In order to make the quality of the service of vocational schools better budgetary funds must be used more effectively and expediently, non-budgetary sources of financing must be looked for, schools should be reorganized into public institutions, educational services for adults should be provided, economical and commercial activities organized, international projects prepared and cooperation with social partners developed.

PRIEDAI

1 priedas. Viešųjų Juridinių asmenų tipai⁸⁰

| Viešieji juridiniai asmenys |
|--|
| Asociacijos |
| Bendrijos (daugiabučių namų savininkų, individualių gyvenamųjų namų savininkų, garažų savininkų, poilsio namų savininkų, kūrybinių dirbtuvių savininkų ir kitų negamybinių pastatų patalpų savininkų) |
| Gyvenamųjų namų statybos bendrijos |
| Labdaros ir paramos fondai |
| Nuolatinės arbitražo institucijos |
| Politinės partijos |
| Profesinės sąjungos ir jų susivienijimai |
| Savivaldybių biudžetinės įstaigos |
| Savivaldybių įmonės |
| Sodininkų bendrijos |
| Tradicinės Lietuvos religinės bendruomenės, bendrijos ir centrai, jų tos pačios religijos tikslams įgyvendinti įsteigti juridiniai asmenys, kitos religinės bendruomenės, bendrijos ir centrai, jų tos pačios religijos tikslams įgyvendinti įsteigti juridiniai asmenys (toliau vadinama – religinės bendruomenės ir bendrijos) |
| Valstybės biudžetinės įstaigos |

⁸⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. 1407 „Dėl juridinių asmenų registro įsteigimo ir juridinių asmenų registro nuostatų patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2003, Nr. 107-4810.

| |
|--------------------|
| Valstybės įmonės |
| Viešosios įstaigos |

2 priedas. Valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidos 2005m.⁸¹

| | Tūkst. Lt | % |
|--------------------------------------|-----------------|--------------|
| Išlaidos | 14560458 | 100,0 |
| Ekonomikai | 2895884 | 19,9 |
| Ekonomika | 2702945 | 18,6 |
| Būstas ir komunalinis ūkis | 192939 | 1,3 |
| Socialinei sferai | 6008823 | 41,3 |
| Švietimas | 3642002 | 25,0 |
| Sveikatos apsauga | 260377 | 1,8 |
| Socialinė apsauga | 1519148 | 10,4 |
| Poilsis, kultūra ir religija | 587296 | 4,0 |
| Kitoms valstybės funkcijoms | 5655751 | 38,8 |
| Bendros valstybės paslaugos | 3295279 | 22,6 |
| Gynyba | 934139 | 6,4 |
| Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga | 1156548 | 7,9 |
| Aplinkos apsauga | 269786 | 1,9 |

3 priedas. Savivaldybių funkcijos⁸²

| Eil. Nr. | Funkcijos | Detalizavimas |
|----------|------------------|---|
| 1. | Savarankiškosios | <p>1) savivaldybės biudžeto sudarymas ir tvirtinimas;</p> <p>2) ikimokyklinis vaikų ugdymas;</p> <p>3) vaikų ir jaunimo papildomas ugdymas bei užimtumas, profesinis mokymas;</p> <p>4) suaugusiųjų neformalus švietimas;</p> <p>5) maitinimo paslaugų teikimas ikimokyklinio ugdymo bei bendrojo lavinimo įstaigose;</p> <p>6) socialinių paslaugų įstaigų, šeimynų steigimas, išlaikymas ir bendradarbiavimas su visuomeninėmis organizacijomis;</p> <p>7) savivaldybės gyventojų sveikatos priežiūros rėmimas iš savivaldybės biudžeto;</p> <p>8) gyventojų užimtumo, kvalifikacijos įgijimo ir perkvalifikavimo organizavimas, viešųjų bei sezoninių darbų organizavimas;</p> <p>9) dalyvavimas užtikrinant viešąją tvarką ir gyventojų rimtį (nusikaltimų kontrolės ir prevencijos vietinių programų kūrimas ir įgyvendinimas pasitelkiant savivaldybių teritoriją aptarnaujančias policijos įstaigas bei įtraukiant į šią veiklą visuomenines organizacijas ir gyventojus);</p> <p>10) kūno kultūros ir sporto plėtojimas;</p> <p>11) turizmo ir gyventojų poilsio organizavimas;</p> <p>12) savivaldybės saugomų teritorijų steigimas, vietinės reikšmės gamtos bei kultūros paveldo objektų paskelbimas savivaldybės saugomais objektais;</p> |

⁸¹Valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidos 2005m.// http://www.std.lt/uploads/metr_2005/lt/778/index.html#view; prisijungimo laikas: 2006-11-15.

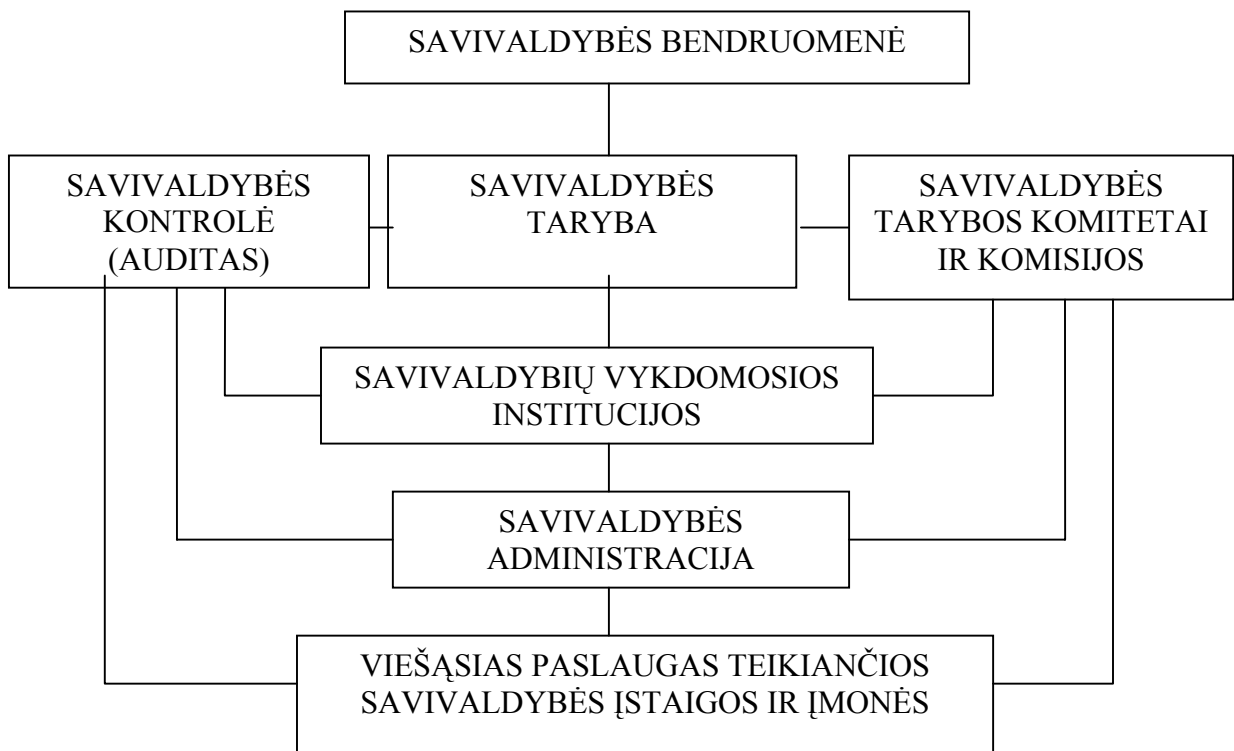
⁸² Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049.

| | | |
|----|---------------------------------------|---|
| | | 13) sąlygų verslo plėtrai sudarymas ir šios veiklos skatinimas; 14) kitos funkcijos, kurios nepriskirtos valstybės institucijoms. |
| 2. | Priskirtosios (ribotai savarankiškos) | <p>1) vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo organizavimas;</p> <p>2) kaimo bendrojo lavinimo mokyklų moksleivių, gyvenančių toli nuo mokyklos, nemokamo pavėžėjimo į mokyklas ir namus organizavimas;</p> <p>3) savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų iki 16 metų mokymosi bendrojo lavinimo ar kitokioje švietimo sistemos mokykloje užtikrinimas;</p> <p>4) socialinių paslaugų planavimas ir teikimo organizavimas;</p> <p>5) sąlygų neįgalių gyventojų (invalidų, visiškos negalios invalidų) socialiniam integravimui į bendruomenę sudarymas;</p> <p>6) savivaldybių sveikatos programų rengimas ir įgyvendinimas;</p> <p>7) pirminė asmens ir visuomenės sveikatos priežiūra;</p> <p>8) alkoholio ir tabako reklamos draudimo ir ribojimo laikymosi ant išorinės reklamos priemonių kontrolė;</p> <p>9) teritorijų planavimas, savivaldybės teritorijos bendrojo plano ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimas;</p> <p>10) gyventojų bendrosios kultūros ugdymas ir etnokultūros puoselėjimas (dalyvavimas kultūros plėtros projektuose, muziejų, teatrų bei kitų kultūros įstaigų steigimas, reorganizavimas, pertvarkymas, likvidavimas ir jų veiklos priežiūra, savivaldybių viešųjų bibliotekų steigimas, reorganizavimas, pertvarkymas ir jų veiklos priežiūra);</p> <p>11) statinio architektūros ir statybos sklypo tvarkymo urbanistinių reikalavimų nustatymas statinio projektavimo sąlygų sąvade įstatymų nustatyta tvarka;</p> <p>12) kraštovaizdžio, nekilnojamųjų kultūros vertybių bei savivaldybės įsteigtų saugomų teritorijų tvarkymas ir apsauga;</p> <p>13) statinių naudojimo priežiūra, statinio projektavimo sąlygų sąvado bei statybos leidimų išdavimas įstatymų nustatyta tvarka;</p> <p>14) infrastruktūros, socialinės ir ekonominės raidos planavimas, turizmo, būsto, smulkaus ir vidutinio verslo plėtros programų rengimas;</p> <p>15) savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės ir kito turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo;</p> <p>16) šilumos ir geriamojo vandens tiekimo bei nuotėkų surinkimo ir valymo organizavimas;</p> <p>17) valstybės paramos būstui įsigyti tvarkymas, socialinių būstų suteikimas;</p> <p>18) aplinkos kokybės gerinimas ir apsauga;</p> <p>19) sanitarijos ir higienos taisyklių tvirtinimas ir jų laikymosi kontrolės organizavimas, švaros ir tvarkos viešosiose vietose užtikrinimas;</p> <p>20) komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas, antrinių žaliavų surinkimo bei perdirbimo organizavimas ir sąvartynų įrengimas bei eksploatavimas;</p> <p>21) vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisymas, tiesimas bei saugaus eismo sąlygų užtikrinimas;</p> <p>22) keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimas, lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimas ir mokėjimas;</p> <p>23) adresų (gatvių, pastatų, statinių ir kitų savivaldybės teritorijoje</p> |

| | | |
|----|---------------------------------------|---|
| | | <p>esančių ir jai nuosavybės teise priklausančių objektų pavadinimų, pastatų bei gyvenamųjų namų ir butų numerių) suteikimas ir keitimas;</p> <p>24) ritualinių paslaugų teikimo užtikrinimas bei kapinių priežiūros organizavimas;</p> <p>25) dalyvavimas formuojant ir įgyvendinant regionų plėtros programas;</p> <p>26) prekybos ir kitų paslaugų teikimo tvarkos turgavietėse bei viešosiose vietose nustatymas;</p> <p>27) leidimų (licencijų) išdavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;</p> <p>28) savivaldybėms priskirtas triukšmo prevencijos ir valstybinio triukšmo valdymo įgyvendinimas.</p> |
| 3. | Valstybinės (perduotos savivaldybėms) | <p>1) civilinės būklės aktų registravimas;</p> <p>2) įstatymų priskirtų registrų tvarkymas ir duomenų teikimas valstybės registrams;</p> <p>3) civilinės saugos organizavimas;</p> <p>4) savivaldybės priešgaisrinių tarnybų organizavimas;</p> <p>5) dalyvavimas valdant valstybinius parkus;</p> <p>6) kompensacijų (šildymo išlaidų, išlaidų šaltam ir karštam vandeniui ir kt.) skaičiavimas ir mokėjimas;</p> <p>7) mokinių nemokamo maitinimo savivaldybės įsteigtose mokyklose administravimas ir nepasiturinčių šeimų mokinių, deklaravusių gyvenamąją vietą arba gyvenančių savivaldybių teritorijose, aprūpinimo mokinio reikmenimis administravimas;</p> <p>8) socialinių išmokų skaičiavimas ir mokėjimas;</p> <p>9) savivaldybei priskirtos valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo patikėjimo teise;</p> <p>10) piliečių prašymų atkurti nuosavybės teises į gyvenamuosius namus, jų dalis, butus, ūkinės ir komercinės paskirties pastatus nagrinėjimas bei sprendimų dėl nuosavybės teisės atkūrimo priėmimas;</p> <p>11) valstybės garantijų nuomininkams, išsikeliantiems iš savininkams gražintų gyvenamųjų namų ar jų dalių ir butų, vykdymas;</p> <p>12) neteko galios nuo 2006 m. balandžio 27 d.;</p> <p>13) valstybinės kalbos vartojimo ir taisyklingumo kontrolė;</p> <p>14) savivaldybėms pagal teisės aktus priskirtų archyvinių dokumentų tvarkymas;</p> <p>15) dalyvavimas atrenkant šauktinius į karo tarnybą;</p> <p>16) dalyvavimas rengiantis mobilizacijai;</p> <p>17) statistikos duomenų teikimas;</p> <p>18) dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant darbo rinkos politikos priemones bei gyventojų užimtumo programas;</p> <p>19) dalyvavimas organizuojant Respublikos Prezidento, Seimo ir savivaldybių tarybų rinkimus;</p> <p>20) dalyvavimas rengiant gyventojų apklausas ir referendumus;</p> <p>21) dalyvavimas atliekant gyventojų ir būstų bei kitus visuotinius surašymus;</p> <p>22) vaikų ir jaunimo teisių apsauga;</p> <p>23) žemės ūkio produkcijos valstybinio supirkimo kvotų skirstymas;</p> <p>24) ūkininkų ūkių registravimas;</p> |

| | | |
|----|------------|--|
| | | <p>25) pasėlių deklaravimas;</p> <p>26) kanopinių žvėrių žemės ūkiui padarytos žalos nustatymas;</p> <p>27) melioracijos ir hidrotechnikos įrenginių eksploatavimas, dirvų kalkinimo organizavimas;</p> <p>28) traktorių, savaeigių ir žemės ūkio mašinų bei jų priekabų registravimas ir techninė priežiūra;</p> <p>29) žemės ūkio klausimų koordinavimas, kaimo plėtros bei paramos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai organizavimas ir įgyvendinimas Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka;</p> <p>30) valstybės garantuojamos pirminės teisinės pagalbos teikimas;</p> <p>31 punkto redakcija iki 2007 m. liepos 1 d.:</p> <p>31) kitos įstatymų perduotos funkcijos.</p> <p>8 straipsnis papildomas nauju 31 punktu, buvęs 31 punktas laikomas 32 punktu nuo 2007 m. liepos 1 d.:</p> <p>31) gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos neturinčių asmenų apskaitos duomenų tvarkymas;</p> <p>32) kitos įstatymų perduotos funkcijos.</p> <p>8 straipsnis papildomas 33 punktu nuo 2007 m. sausio 1 d.:</p> <p>33) socialinės globos teikimo asmenims su sunkia negalia užtikrinimas.</p> |
| 4. | Sutartinės | |

4 priedas. Vietos savivaldos subjektai⁸³



⁸³ Arimavičiūtė M., Astrauskas A., Bakaveckas A. ir kt. /red. prof. habil. dr. S. Puškorius. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: Mykolo Romerio Universiteto Leidybos centras, 2006. P. 217.

5 priedas. Profesinių mokyklų mokiniai pagal mokymo sritis⁸⁴

Mokslo metų pradžioje

| Mokymo sritys (LŠK 1999) | Iš viso mokinių | | iš jų merginų | | Baigė mokyklą | |
|--|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2003– 2004 | 2004– 2005 | 2003– 2004 | 2004– 2005 | 2003– 2004 | 2004– 2005 |
| Iš viso | 44403 | 46344 | 17774 | 18592 | 14465 | 12541 |
| Menas | 1842 | 2081 | 1085 | 1242 | 296 | 333 |
| Kompiuterija | 55 | 122 | 18 | 41 | - | - |
| Verslas ir administravimas | 10125 | 10904 | 6082 | 6587 | 3063 | 2952 |
| Inžinerija ir inžinerinės profesijos | 11343 | 11220 | 222 | 155 | 3852 | 3179 |
| Gamyba ir perdirbimas | 6281 | 6234 | 4317 | 4091 | 1997 | 1979 |
| Architektūra ir statyba | 5443 | 5689 | 205 | 203 | 1474 | 1479 |
| Žemės ūkis, miškininkystė ir žuvininkystė | 1128 | 1182 | 337 | 376 | 312 | 213 |
| Sveikatos priežiūra | 48 | 75 | 17 | 33 | 11 | 12 |

⁸⁴ Profesinių mokyklų mokiniai pagal mokymo sritis// http://www.std.lt/uploads/metr_2005/lt/173/index.html#view;
prisijungimo laikas: 2006-10-25.

| | | | | | | |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|
| Socialinės paslaugos | 591 | 696 | 567 | 649 | 140 | 161 |
| Paslaugos asmenims | 6559 | 6924 | 4846 | 5106 | 2935 | 1853 |
| Transporto paslaugos | 736 | 825 | 46 | 38 | 293 | 263 |
| Saugos paslaugos | 252 | | | | | |

**6 priedas. Valstybės ir savivaldybių mokestinių pajamų
struktūra 2000-2003m.**

| Lėšų įplaukos | 2000m. | | 2001m. | | 2002m. | | 2003m. | |
|---|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|
| | V | S | V | S | V | S | V | S |
| Fizinių asmenų pajamų mokestis/Gyventojų pajamų mokestis | - | 88,5 | - | 88,7 | 18,9 | 76,1 | 17,5 | 81,1 |
| Juridinių asmenų pelno mokestis/Pelno mokestis | 5,9 | - | 4,8 | - | 3,5 | - | 9,5 | - |
| Žemės mokestis | - | 0,7 | - | 10,1 | - | 21,5 | - | 16,8 |
| Žemės nuomos mokestis | - | 1,6 | - | | - | | - | |
| Nekilnojamo turto mokestis | - | 6,7 | - | | - | | - | |
| Paveldimo ar dovanojamo turto mokestis/Paveldimo turto mokestis | - | 0,1 | - | | - | | - | |
| PVM | 65,0 | - | 65,3 | - | 50,2 | - | 46,2 | - |
| Akcizai | 23,0 | - | 24,1 | - | 21,1 | - | 21,2 | - |
| Muitai | 2,7 | - | 2,5 | - | 1,7 | - | 1,8 | - |
| Žyminis mokestis/Rinkliavos | 2,0 | 2,2 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 1,9 | 0,7 | 1,6 |
| Konsulinis mokestis | 0,3 | - | 0,3 | - | 0,2 | - | 0,3 | - |
| Prekyviečių mokestis | - | 0,2 | - | 0,2 | - | 0,5 | - | 0,5 |
| Mokestis už aplinkos teršimą | 0,0 | - | 0,1 | - | 0,1 | - | 0,1 | - |
| Mokestis už valstybinius gamtos išteklius | 1,1 | - | 1,8 | - | 1,3 | - | 0,9 | - |

| | | | | | | | | |
|-------------------------------|-----|-----|--------|-----|------|-----|------|-----|
| Azartinių lošimų mokestis | - | - | 0,0004 | - | 0,03 | - | 0,1 | - |
| Transporto priemonių mokestis | - | - | - | - | 0,47 | - | 0,47 | - |
| Prekių apyvartos mokestis | - | - | - | - | 1,5 | - | 0,03 | - |
| Cukraus mokestis | - | - | - | - | 0,0 | - | 1,2 | - |
| Iš viso: | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

7 priedas. Lietuvos valstybės ir savivaldybių nebiudžetiniai fondai 2000m.⁸⁵

| Eil. nr. | Nebiudžetiniai fondai | |
|----------|--|---|
| | Valstybės fondai | Savivaldybių fondai |
| 1. | Privatizavimo | Sveikatos |
| 2. | Bendrasis butų privatizavimo specialusis | Gamtos apsaugos |
| 3. | Bendrasis paramos gyvenamiesiems namams, butams statyti arba pirkti | Privatizavimo |
| 4. | Fondas bankrutuojančių ir bankrutavusių įmonių darbuotojų reikalavimams, susijusiems su darbo santykiais, tenkinti | Butų privatizavimo |
| 5. | Suntaupų atkūrimo sąskaita | Paramos gyvenamiesiems namams, butams statyti arba pirkti |
| 6. | Žemės reformos | |
| 7. | Agrarinės reformos | |
| 8. | Ūkininkų rėmimo | |
| 9. | Paramos žemės ūkiui | |
| 10. | Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Europos Ekonominės Bendrijos paramos ūkininkams | |
| 11. | Kaimo rėmimo | |
| 12. | Žuvų ūkio | |
| 13. | Eksporto skatinimo | |
| 14. | Miško | |
| 15. | Valstybinis gamtos apsaugos | |
| 16. | Kelių | |

⁸⁵ Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Technologija, 2006. P. 24.

| | | |
|-----|---|--|
| 17. | VĮ „Indėlių draudimo fondas“ | |
| 18. | VĮ „Ignalinos atominė elektrinė“ | |
| 19. | Smulkiojo ir vidutinio verslo skatinimo | |
| 20. | 1990 metų blokados | |
| 21. | Kelių eismo saugumo | |
| 22. | VĮ „Spaudos ir televizijos rėmimo“ | |

8 priedas. Lietuvos nebiudžetinių fondų pertvarkymas⁸⁶

| Nebudžetiniai fondai | | | |
|---|---|---|---|
| Fondai, pertvarkyti į specialiąsias programas | Panaikinti fondai | Fondai, kurių lėšų sąmatos tvirtinamos su atitinkamų metų biudžeto įstatymu | Fondai, tvirtinami atskiru įstatymu (neįtraukiami į nacionalinį biudžetą) |
| 1. Žemės reformos | 1. Agrarinės reformos | 1. Privatizavimo | 1. Valstybinio socialinio draudimo |
| 2. Valstybinis gamtos apsaugos | 2. Lietuvos švietimo | 2. VĮ „Ignalinos atominė elektrinė“ eksploatavimo nutraukimo | 2. Privalomojo sveikatos draudimo |
| 3. Miško | 3. Gyventojų indėlių kompensavimo | | |
| 4. Eksporto skatinimo | 4. Bendrasis butų privatizavimo specialusis | | |
| 5. Energijos taupymo | 5. Kelių eismo saugumo | | |
| 6. Kaimo rėmimo | 6. Fondas bankrutuojančių įmonių darbuotojų reikalavimams, susijusiems su darbo | | |

⁸⁶ Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. Kaunas: Technologija, 2006. P. 26.

| | | | |
|--|----------------------|--|--|
| | santykiais, tenkinti | | |
| 7. Smulkiojo ir vidutinio verslo skatinimo | 7. Sveikatos | | |
| 8. Bendrasis paramos gyvenamiesiems namams, butams statyti ir pirkti | 8. Profesinio mokymo | | |
| 9. Kelių | 9. Žuvų ūkio | | |

9 priedas. Ministerijų viešosioms įstaigoms pervestos valstybės biudžeto lėšos

| Eil. nr. | Ministerijos | Ministerijų VĮ biudžeto lėšos pervestos valstybės (mln. Lt) | |
|----------|--|---|--------|
| | | 2003m. | 2004m. |
| 1. | Aplinkos ministerija | 9,3 | 11,4 |
| 2. | Finansų ministerija | - | 4,2 |
| 3. | Kultūros ministerija | 1,2 | 1,8 |
| 4. | Socialinės apsaugos ir darbo ministerija | 0,5 | 0,2 |
| 5. | Sveikatos ministerija | 2,5 | 34 |
| 6. | Švietimo ir mokslo ministerija | 6,8 | 21,3 |
| 7. | Ūkio ministerija | 25,2 | 19 |
| 8. | Vidaus reikalų ministerija | 1,6 | 1,2 |
| 9. | Žemės ūkio ministerija | 8,3 | 8 |
| 10. | Krašto apsaugos ministerija | - | - |
| 11. * | Susisiekimo ministerija | - | - |
| Iš viso: | | 55,4 | 101,1 |

*negauta informacija iš Teisingumo ir Užsienio reikalų ministerijų

10 priedas. Mokyklos finansinės atskaitomybės formos pagal metus

| Eil. Nr. | Finansinės atskaitomybės formų rūšys | | | | |
|----------|---|--|--|--|--|
| | 2003m. | 2004m. | 2005m. | 2006m. | 2007m. |
| 1. | Valstybės biudžeto išlaidų sąmata (C lentelė) | Biudžeto programų sąmata (forma BF-1) | Biudžeto programų sąmata (forma BF-1) | Biudžeto programų sąmata (forma BF-1) | Biudžeto programų sąmata (forma BF-1) |
| 2. | Išlaidų darbams, prekėms ir paslaugoms apskaičiavimas (C -1.01.3.03.-1.01.3.30 lentelė) | Išlaidų prekėms ir paslaugoms apskaičiavimas (forma BF-2) | Išlaidų prekėms ir paslaugoms apskaičiavimas (forma BF-2) | Išlaidos prekėms ir paslaugoms (forma BF-2) | Išlaidos prekėms ir paslaugoms (forma BF-2) |
| 3. | Darbuotojų išlaidų iš biudžeto darbo užmokesčio apskaičiavimas (C-1.01.1 lentelė)* | Darbuotojų išlaidų iš biudžeto darbo užmokesčio apskaičiavimas (forma BF-4)* | Darbuotojų išlaidų iš biudžeto darbo užmokesčio apskaičiavimas (forma BF-4)* | Darbuotojų išlaidų iš biudžeto darbo užmokesčio (forma BF-4)** | Darbuotojų išlaidų iš biudžeto darbo užmokesčio (forma BF-4)** |
| 4. | Išlaidų stipendijoms apskaičiavimas (B -04-C - 1.03.4.01. lentelė) | Išlaidų stipendijoms (socialinės paramos) apskaičiavimas (forma BF-11) | Išlaidų stipendijoms (socialinės paramos) apskaičiavimas (forma BF-11) | Išlaidos stipendijoms (forma BF-12) | Išlaidos stipendijoms (forma BF-12) |

| | | | | | |
|----|--|---|---|---|---|
| 5. | Ilgalaikio materialiojo turto įsigijimo išlaidų apskaičiavimas (C -02.04.3.-lentelė) | Asignavimų ilgalaikiam materialiajam turtui įsigyti (forma BF-12) | Asignavimų ilgalaikiam materialiajam turtui įsigyti (forma BF-12) | Asignavimai ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui įsigyti (forma BF-13) | Asignavimai ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui įsigyti (forma BF-13) |
| 6. | Profesinių aukštesniųjų, aukštųjų mokyklų rodikliai (B -04. – lentelė) | Profesinių aukštesniųjų, aukštųjų mokyklų rodikliai (forma BF-15) | Profesinių aukštesniųjų, aukštųjų mokyklų rodikliai (forma BF-15) | Profesinių aukštesniųjų, aukštųjų mokyklų rodikliai (forma BF-16) | Profesinių aukštesniųjų, aukštųjų mokyklų rodikliai (forma BF-16) |
| 7. | Pedagoginio personalo darbo užmokesčio apskaičiavimas (B -04-C -1.01.1 lentelė) | Pedagoginio personalo darbo užmokesčio apskaičiavimas (forma BF-16) | Pedagoginio personalo darbo užmokesčio apskaičiavimas (forma BF-16) | Pedagoginio personalo darbo užmokestis (forma BF-17) | Pedagoginio personalo darbo užmokestis (forma BF-17) |

*Pilnas formos pavadinimas - Darbuotojų, išlaikomų iš biudžeto, kurių tarnybinis atlyginimas nustatomas pagal LRV 1993m. liepos 8 d. nutarimo nr. 511-1 priedėlio 5 skiltį darbo užmokesčio apskaičiavimas (C-1.01.1 lentelė)

** Pilnas formos pavadinimas - Darbuotojų, išlaikomų iš biudžeto, kurių tarnybinis atlyginimas nustatomas pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993m. liepos 8 d. nutarimo nr. 511-1 priedo 5 skiltį darbo užmokestis (forma BF-4)

11 priedas. Profesinių mokyklų apklausos anketos pavyzdys

ANKETA PROFESINIŲ MOKYKLŲ FINANSAVIMAS

(Profesinių mokyklų direktorių ir vyr. finansininkų apklausa)

1. Ar Jūsų mokykla gauna pakankamą finansavimą iš biudžeto?

- Taip
 Ne

2. Jei mokyklos finansavimas yra nepakankamas, kaip manote, kiek reikėtų jį padidinti, kad būtų galima efektyviai atlikti pavestas funkcijas?

- Iki 20%
 20-30%
 30-50%
 50-70%
 70-100%
 Virš 100%

3. Ar turite nebiudžetinių finansavimo šaltinių?

- Taip
 Ne

4. Jei turite, kokie jie yra (galimi keli atsakymo variantai)?

- Suaugusiųjų mokymas ir kitos švietimo paslaugos

- Nuoma
- Žemės ūkio ir kita ūkinė - komercinė veikla
- Finansinė ir investicinė veikla
- Vidaus projektai
- Struktūriniai fondai ir kitos tarptautinės programos ir fondai
- Kita.....

5. Kokią procentinę dalį nebiudžetiniai finansavimo šaltiniai sudaro įstaigos pajamų struktūroje?

- Iki 5%
- 5-10%
- 10-20%
- 20-30%
- 30-50%
- 50-70%
- 70-100%
- Virš 100%

6. Kaip kito per paskutinius 10 metų įstaigos finansavimas ?

- Didėjo
- Mažėjo
- Liko toks pat
- Svyravo

7. Ar pagerėjo finansavimas, kai buvo priimtas programinis asignavimų valdytojų finansavimas?

- Taip
- Ne

8. Kokiai sričiai labiausiai trūksta finansinių lėšų (galimi keli atsakymo variantai)?

- Darbo užmokestis
- Stipendijos
- Prekių ir paslaugų naudojimas (ryšiai, elektros energija, transporto išlaikymas ir kt.)
- Statyba
- Renovacija
- Einamasis remontas
- Materialinė ir techninė bazė
- Kita.....

9. Kokie faktoriai galėtų pagerinti profesinių mokyklų finansavimą (galimi keli atsakymų variantai)?

- Biudžetinių asignavimų didinimas
- Skaidresnis biudžeto asignavimų skirstymas
- Efektyvesnė finansų kontrolė
- Efektyvi regioninė politika
- Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė
- Švietimo įstaigų optimizacija
- Dalyvavimas tarptautinių paramos programų ir fondų priemonėse
- Organizacijų vidaus administravimo reforma
- Nebiudžetinių lėšų ieškojimas

- Benradarbiavimas su socialiniais partneriais
- Kita.....

10. Ar tikslinga nukreipti didesnius mokinių srautus į profesines, o ne į aukštąsias mokyklas?

- Taip
- Ne

11. Vykdomi decentralizacijos procesai šalyje (planuojamas profesinių mokyklų perdavimas savivaldybėms) pagerins Jūsų įstaigos finansavimą?

- Taip
- Ne

12. Jūsų mintys įstaigos finansavimo efektyvinimo klausimais:

.....

.....

.....

.....

Ačiū už atsakymus