

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
STRATEGINIO VALDYMO IR POLITIKOS FAKULTETAS
STRATEGINIO VALDYMO KATEDRA

INETA AMBRASAITĖ

PROGRAMINIO FINANSAVIMO SISTEMOS DIEGIMAS
LIETUVOS VIEŠAJAME SEKTORIUJE

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas
doc. dr. K. Ž. Svetikas

VILNIUS, 2009

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
STRATEGINIO VALDYMO IR POLITIKOS FAKULTETAS
STRATEGINIO VALDYMO KATEDRA

PROGRAMINIO FINANSAVIMO SISTEMOS DIEGIMAS
LIETUVOS VIEŠAJAME SEKTORIUJE

Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 62603S204

Vadovas

doc. dr. K. Ž. Svetikas

2009 12

Atliko

VKAmd8-01 gr. stud.

I. Ambrasaitė

2009 12 28

VILNIUS, 2009

TURINYS

LENTELIŲ SARAŠAS	4
PAVEIKSLĖLIŲ SARAŠAS	5
IVADAS	6
I. PROGRAMINIS VIEŠOJO SEKTORIAUS FINANSŲ VALDYMAS	9
1.1. Programinio finansavimo evoliucija	9
1.2. Programinio biudžeto samprata	12
1.2.1. Strateginis planavimas – programinio biudžeto mechanizmas	14
1.2.2. Veiklos efektyvumo valdymas	17
1.2.3. Veiklos efektyvumo kontraktai	18
1.2.4. Biudžeto sudarymas kaupimo principu	19
1.2.5. Išteklių paskirstymas	19
1.2.6. Veiklos ir programų vertinimas	21
II DANIJOS, AUSTRALIJOS IR PIETŲ KORĖJOS PROGRAMINIO FINANSAVIMO SISTEMA	24
2.1. Danija	24
2.1.1. Biudžetinio finansavimo sistemos apžvalga	24
2.1.2. Rezultatų integravimas į biudžeto procesą	28
2.1.3. Veiklos ataskaitos	30
2.1.4. Svarbiausi iššūkiai	30
2.1.5. Įgyta patirtis	32
2.2. Australija	33
2.2.1. Finansų valdymo sistemos apibūdinimas	33
2.2.2. Rezultatų vertinimas ir integravimas į biudžeto procesą	36
2.2.3. Atsiskaitymas už rezultatus	38
2.2.4. Svarbiausi iššūkiai	38
2.3. Pietų Korėja	38
2.3.1. Biudžetinio finansavimo sistemos apibūdinimas	38
2.3.2. Rezultatų matavimas ir vertinimas	42
2.3.3. Rezultatų integravimas į biudžeto procesą	43
2.3.4. Atsiskaitymas už rezultatus	45
2.3.5. Pagrindinės problemos	45
2.4. Trijų šalių programinio finansavimo sistemų palyginimas	46
III PROGRAMINIO FINANSAVIMO SISTEMOS DIEGIMAS LIETUVOJE	48
3.1. Biudžetinės sistemos reforma Lietuvos Respublikoje	48
3.2. Programinio finansavimo sistema Lietuvoje	52
3.3. Veiklos orientavimas į rezultatus	56
3.3.1. Programų rengimas	56
3.3.2. Programų vertinimas	59
3.3.3. Rezultatų matavimas ir vertinimas	61
3.3.4. Atsiskaitymas už rezultatus	63
3.3.5. Biudžeto ir apskaitos sudarymas kaupimo principu	64
3.4. Programinio finansavimo tobulinimo galimybės Lietuvoje	65
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	72
LITERATŪRA	75
ANOTACIJA	80
ANNOTATION	81
SANTRAUKA	82
SUMMARY	83

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė. Vidutinės trukmės išlaidų struktūra.....	17
2 lentelė. Miesto bendrojo ir paslaugos pristatymo planų hierarchinė struktūra.....	20
3 lentelė. Danijos biudžeto rengimo procesas.....	28
4 lentelė. Trijų šalių programinio finansavimo sistemų palyginimas.....	46
5 lentelė. Programų vertinimo sistema.....	60
6 lentelė. Lietuvos programinio finansavimo sistemos pažanga ir tobulintinos sritys.....	66
7 lentelė. Pagrindiniai programinio biudžeto elementai ir jų taikymas Lietuvoje.....	71

PAVEIKSLĖLIŲ SĄRAŠAS

1 pav. Programinio/veiklos efektyvumo valdymo sistema.....	12
2 pav. Programinio finansavimo rezultatų grandinė.....	13
3 pav. Vidutinės trukmės išlaidų sistema.....	16
4 pav. Programinio biudžeto struktūra.....	21
5 pav. Valdymo pagal išlaidų limitus ir valdymo pagal pasiektus rezultatus sistemų palyginimas.....	29
6 pav. Keturios pagrindinės fiskalinės Korėjos reformos.....	39
7 pav. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto formavimo ir tvirtinimo procesas.....	55
8 pav. Asignavimų valdytojų ir programų skaičiaus dinamika.....	57
9 pav. Programų skaičius pagal asignavimų valdytojų grupes 2009 m.....	58
10 pav. Atsiskaitymo už programų vykdymą schema.....	63

IVADAS

Valstybės ekonominė bei socialinė raida yra glaudžiai susijusi su finansų sistema, nes ji daro poveikį ekonomikai, socialiniams bei kitiems poreikiams ir padeda formuoti valstybės finansinius išteklius. Valstybės fiskaliniai rezultatai, padedantys realizuoti visuomenei reikšmingiausius uždavinius kiekviename jų vystymosi etape, daugiausiai priklauso nuo to, kaip tvarkomi ir valdomi valstybės finansai. Skaidrus, atsakingas finansinių resursų paskirstymas, pažangiu ir perspektyviu metodu, sukuria galimybes užtikrinti tolygų ekonomikos ir kultūros vystymąsi visoje šalies teritorijoje. Be to, demokratija šalyje sustiprina ne tik gyventojų reikalavimą, kad vyriausybė būtų atskaitinga ir gerai tvarkytusi, bet numato didesnę piliečių dalyvavimą valstybės finansų valdyme. Taip skatinamas didesnis fiskalinis skaidrumas ir didesnė fiskalinė atskaitomybė.

Bet kurioje finansų sistemoje, pagrindinę vietą užima biudžetinė sistema. Biudžetą galima vadinti planu, atspindinčiu pinigų, kuriuos planuoja institucija gauti ir išleisti, kiekį. Gerai suplanuotas, sudarytas ir realizuotas biudžetas padeda institucijai įgyvendinti jos tikslus efektyviausiai ir su didžiausia nauda.

Daugelio valstybių vyriausybės ieško būdų geriau paskirstyti finansinius išteklius. Šioje srityje bene daugiausia naujomis iniciatyvomis pasižymėjo JAV, jau nuo XIX a. išmėginusi visus populiariesnius biudžeto išlaidų planavimo principus, įnešusi svarų indėlį juos kuriant, tobulinant ir taikant. Programinio finansavimo sistema tapo iššūkiu senosioms Europos Sąjungos valstybėms. Jau nuo 1996 m. valstybės kandidatės į ES nares iš esmės reformavo valstybės išlaidų valdymą, priartindamos jį prie keliamų reikalavimų. Biudžeto reformos vykdomos daugelyje Europos valstybių ir jų tikslai visur buvo panašūs: sudaryti kelerių metų biudžetą, pagrįstą programiniu principu. Vidurio ir Rytų Europos valstybių politinės bei ekonominės reformos, skatinusios poreikį ne tik perimti kitų pasaulio šalių pažangiausių patirtį, bet ir inovatyvių sprendimų paiešką, ir įsisavintos naujos informacinės technologijos, sudariusios prielaidas veiksmingiau naudotis sudėtingesniais metodais ir tobulesnėmis priemonėmis ir toliau ieško pažangesnių, pagrįstesnių priemonių ir spartesnių valstybės finansinių išteklių paskirstymo būdų.

Nors Lietuva įdiegė programinio finansavimo sistemą tik 1998 m., tačiau per dešimt metų padarė pažangą, kuri buvo įvertinta kaip viena sėkmingiausių Europos Sąjungos šalyse. Daugumą programinio finansavimo priemonių Lietuvos Respublikos Vyriausybė gana sėkmingai taiko viešojo sektoriaus organizacijose, tame tarpe valstybės bei savivaldybių institucijose. Įgyvendindama biudžeto reformą, Lietuvos Respublikos Vyriausybė įtvirtino strateginio planavimo ir programinio biudžeto principus, t. y. biudžetas planuojamas trejiems, tvirtinamas vieneriems metams, biudžeto planavimas pagrįstas prioritetais ir sudarytas pagal programas, užtikrinamas biudžeto proceso skaidrumas, t.y. yra sudaryta galimybė visuomenei gauti išsamią informaciją apie mokesčių mokėtojų pinigų naudojimą,

užtikrinamas biudžeto proceso aiškumas ir suprantamumas asignavimų valdytojams, suformuota programų vertinimo sistema.

Vis dėlto, nors Lietuvos pažanga yra akivaizdi ir ji gali tapti pavyzdžiu kitoms šalims, siekiant efektyvesnių rezultatų valstybės finansų srityje, reikėtų atsisžvelgti į tai, kad Lietuva žengia tik pirmuosius žingsnius veiklos efektyvumo valdymo sistemos link, ir vis dar stinga konstruktyvių programinio finansavimo sistemos valdymo sprendimų – nėra aiškių ryšių tarp institucijų strateginių dokumentų ir programų, neparengtos finansinių išteklių paskirstymo taisyklės, visiškai netaikomi arba taikomi abejotini, nepagrįsti vertinimo kriterijai, programų skaičius, tenkantis vienam asignavimų valdytojui yra per didelis ir kt. Todėl yra svarbu atsisžvelgti į užsienio šalių patirtį ir siūlomas idėjas, vardan sėkmingo ir efektyvaus valstybės finansinių resursų ir visos valstybės valdymo.

2009 m. kovo mėn. Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnyba pradėjo įgyvendinti „Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimo“ (VORT) projektą, kuriuo bus siekiama pasinaudojus sėkmingiausia tarptautine praktika diegti į rezultatus orientuotą valdymą. Sėkmingas projekto įgyvendinimas prisidės prie Vyriausybės ir jai pavaldžių institucijų veiklos efektyvumo stiprinimo, bus tobulinama šių institucijų veiklos rezultatų stebėseną ir atskaitomybę, institucijų funkcijų analizę, biudžeto programų vertinimas, taip pat sprendimų poveikio vertinimo sistema. Atlikus minėto projekto apžvalgą, buvo pasirinkta Magistro baigiamajame darbe ieškoti Lietuvos problemų, iššūkių ir perspektyvų programinio biudžeto ir veiklos efektyvumo valdymo srityje.

Darbo dalykas: programinio finansavimo sistema.

Darbo objektas: programinio finansavimo sistema Lietuvos Respublikos viešajame sektoriuje.

Darbo tikslas: išanalizuoti programinio finansavimo sistemos esmę, būdingus bruožus, diegimo procesus ir įgyvendinimo galimybes Lietuvos viešajame sektoriuje.

Darbo uždaviniai:

- ✓ Apibūdinti programinio finansavimo sistemos esmę ir būdingus bruožus;
- ✓ Aptarti pasirinktų užsienio šalių programinio finansavimo bruožus;
- ✓ Išanalizuoti programinio finansavimo diegimo procesus Lietuvos viešajame sektoriuje;
- ✓ Aptarti programinio finansavimo tobulinimo galimybes Lietuvoje.

Darbo hipoteze: Lietuvos Respublikos, įvertintojs Pasaulio banko, kaip pažangios programinio finansavimo sistemos diegimo srityje, viešajame sektoriuje įdiegta visapusiška programinio finansavimo sistema.

Darbo metodai:

Darbe, siekiant išanalizuoti programinio finansavimo pagrindinius bruožus ir įgyvendinimo Lietuvoje galimybes, naudojami medžiagos rinkimo ir apdorojimo metodai, atliekant mokslinės literatūros ir internetinės medžiagos lyginamąją analizę. Siekiant apžvelgti Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus patirtį bei įvertinti galimybes programinio finansavimo srityje analizuojami Lietuvos Respublikos įstatymai, Lietuvos Respublikos finansų ministro nutarimai, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės ataskaitos, konferencijų medžiaga bei įvairūs projektai. Taip pat, siekiant išanalizuoti ir pasiūlyti Lietuvos viešajam sektoriui būdus, kaip tobulinti programinio finansavimo sistemą, darbe analizuojama Danijos, Australijos ir Pietų Korėjos patirtis, diegiant programinio finansavimo sistemą ir atliekamas palyginimas su Lietuvos patirtimi programinio finansavimo sistemos diegimo srityje.

I. PROGRAMINIS VIEŠOJO SEKTORIAUS FINANSŲ VALDYMAS

XIX a. pabaigoje biudžetinis finansų valdymas daugumoje pasaulio valstybių buvo charakterizuojamas, kaip silpnos administracinės galios, menkos centrinės kontrolės bei išskirtinių procesų. Dėl šių priežasčių XIX a. pab. – XX a. pr. pradėtos vykdyti biudžetinio finansavimo reformos, kurių šalininkai propogavo biudžetinio finansavimo sistemą, kuri skatino atsakingumą per išsamų resursų eksploatavimą. Naujoji biudžetinio finansavimo forma arba sistema – programinis biudžetas – nebuvo tiesiog valstybės išteklių paskirstymo mechanizmas, tai buvo nauja visos valstybės valdymo sistema. Programinis finansavimas nėra finansavimas pagal programinį principą, tai yra daug platesnė sąvoka. Ši forma literatūroje dažnai įvardijama kaip į rezultatus orientuotas arba veiklos efektyvumo valdymas, nes įtraukia privataus sektoriaus valdymo instrumentus į viešojo sektoriaus valdymą, t.y. strateginį planavimą, veiklos gairių nustatymą, kaupiamojo biudžeto sistemą, veiklos vertinimą ir panašiai. Šie instrumentai buvo pasirinkti todėl, nes nustato geriausią būdą ribotų išteklių naudojimui, didina paslaugų kokybę ir gerina komunikaciją su piliečiais.

Sutelkusi dėmesį į rezultatus, valstybė stengėsi, kad pasirinktas išteklių paskirstymo būdas būtų efektyviausias pasiekti užsibrėžtus tikslus. Programinio finansavimo sistema susitelkė ties trimis pagrindiniais klausimais: (Shah A. (ed.), 2006).

- Ar mes elgiamės teisingai?
- Ar mes tai darome gerai?
- Kaip mes žinome, kad tai darome gerai?

Programinio biudžeto pagrindas yra rezultatas, todėl ši finansavimo forma bet kokioje veikloje, planavimo ar biudžeto sudarymo procese yra orientuota į rezultato siekimą. Rezultatas, šiuo atveju, yra suteiktų paslaugų kiekis ir kokybė, o ne išleisti pinigai. (Robinson M., 2006).

Programinis finansavimas pabrėžė planavimo procesą, veiklos vertinimą, kad būtų priimti išteklių paskirstymo sprendimai ir lankstesnis išlaidų valdymas. (Robinson M., 2006).

1.1. Programinio finansavimo evoliucija

Programinio arba veiklos efektyvumo biudžeto koncepcija turi ilgą istoriją. Nors programinio biudžeto apraiškos buvo išvelgiamos jau II Pasaulinio karo metu, terminas programinis biudžetas/veiklos efektyvumo biudžetas siejamas su 1950 m. JAV reformomis.

Reformos, inicijavusios programinio finansavimo atsiradimą, rėmėsi ankstesnių biudžeto formų tyrinėjimu ir įgauta patirtimi. Šio naujausio biudžetinio finansavimo metodo priėmimas buvo labiau evoliucinis negu revoliucinis. Pavyzdžiui:

➤ Niujorko (*angl.* New York (JAV)) Savivaldybių Tyrimo Biuras 1907 m., „Hoover“ Komisija 1940 m. ir 1950 m. sistemų analizė įvedė į veiklos efektyvumo biudžetą elementus, kurie daugiau dėmesio skyrė darbo krūvio ir kainų matavimo efektyvumui; (Government of Alberta., 1998).

➤ 1960 - 1972 m. buvo įdiegta programinio finansavimo sistema (*angl.* Planning, Programming, Budgeting System (PPBS)), kuri iš pradžių buvo pritaikyta federaliniame lygmenyje, sustiprindama ir oficialiai įtvirtindama programų vertinimo analizę, daugiametį biudžeto planavimą ir vykdymą. Sistemos pavadinimas, sudarytas iš trijų dalių (planavimas, programavimas ir biudžetinis finansavimas) reiškė (Robinson M.,2006):

- ✓ **Planavimas** – tai tikslų ir būdų, tiems tikslams pasiekti, pasirinkimas;
- ✓ **Programavimas** – tai kokrečių projektų numatymas ir įgyvendinimas, kurie buvo pasirinkti, kad efektyviausiu ir veiksmingiausiu būdu įvykdytų institucijos tikslus per duotą laiko tarpą.
- ✓ **Biudžetinis finansavimas** – tai kiekvieno tikslo, plano, projekto ir programos kainos įvertinimas.

Pagal šią sistemą biudžetas buvo sudaromas atsižvelgiant į programas, kurios formuojamos remiantis iškeltais tikslais. Tai planavimo, realizavimo ir kontrolės sistema. Reformų šalininkai iškėlė pasiūlytos finansavimo formos privalumus (Robinson M., 2006):

- ✓ padeda susieti institucijos tikslus su programomis;
- ✓ apjungia planavimą, programavimą ir biudžeto sudarymą į vieningą sistemą;
- ✓ padeda parengti ilgalaikius ir trumpo laikotarpio planus;
- ✓ padeda formuoti finansinius išteklius;
- ✓ atlieka integravimo ir kooperavimo funkciją.

PPBS taikymas susijęs su didelėmis informacijos, laiko ir finansinėmis sąnaudomis, taip pat sudaryta galimybė efektyviau naudoti valstybės biudžeto lėšas, institucijos veiklą gali nukreipti į konkrečių rezultatų siekimą.

➤ Valdymo pagal tikslus (*angl.* Management By Objectives (MBO)) technika, buvo naudojama reguliarių ataskaitų apie institucijos pažangą įvertinimui, buvo įdiegta 1970 – 1976 m. pirmiausia kaip vadybos, ne kaip biudžetinio finansavimo įrankis. (Government of Alberta, 1998).

Per MBO buvo bandoma įtraukti Y teorijos principus į biudžetinį finansavimą. MBO pabrėžė „sveiko proto“ vadybos ekspertizę, racionalių sprendimo priėmimo metodų mažinimą, skatino savivaldą, decentralizaciją, grįžtamąjį ryšį, politikos tyrinėjimą ir aukščiausios vadovybės palaikymą. Valdymo pagal tikslus technika nustatė siekiamus tikslus, įgyvendinamas programas ir įvertinamus rezultatus. Šioje technikoje vadovai nustato tikslus bei sudaro planus tiems tikslams pasiekti. Dėl to valdymas, vadovaujantis tikslais buvo labai centralizuotas. MBO pabrėžė rezultatų matavimą, programų vertinimą ir pastangas nustatyti programų efektyvumo indikatorius. (California State University Long Beach Graduate Center for Public Policy and Public Administration., 2002).

➤ Nulinio pagrindo finansavimas (Zero Based Budgeting (ZBB)) 1976 m. įdiegtas JAV federaliniame lygmenyje, pabrėžė kasmetinį visų programų vertinimą. ZBB buvo įdiegta kaip racionali naujovė. Minėta finansavimo forma analizavo inkrementinius programų išėigų pokyčius skirtinguose finansavimo lygmenyse. ZBB įpareigoja pasiruošti įvairiems galimo finansavimo lygio atvejams. Pamatinis asignavimų lygis yra minimalus lėšų kiekis, kurių reikia subjektui išlikti ir teikti būtiniausias paslaugas, taip pat būtina numatyti veiksmus, kurių bus imtasi biudžeto sumažinimo atveju. (California State University Long Beach Graduate Center for Public Policy and Public Administration., 2002).

Patobulintas veiklos efektyvumo finansavimas įgavo ne tik naują - programinio biudžeto - pavadinimą, bet ir naują prasmę, nors iš tikrųjų programinis finansavimas nebuvo visiškai nauja biudžetinio finansavimo sistema.

Programinio biudžeto užuomazgos išvelgiamos jau 1970 m. Saniveilo mieste (*angl.* Sunnyvale (JAV)). Saniveilo biudžetinė sistema patraukė reikšmingą nacionalinį ir tarptautinį dėmesį dėl savo biudžetinio finansų valdymo specifikos. Tačiau, tik apie 1990 m. Jungtinių Valstijų Federalinė vyriausybė pripažino, kad ši pažengusi programų efektyvumo matavimo sistema gali tapti puikiu pavyzdžiu visos valstybės finansų valdymui. 1992 m. JAV Vyriausybinių Reikalų Komitetas pripažino, kad Saniveilo sistema išsiskyrė, kaip vienas geriausias pavyzdys visapusio efektyvumo matavimo metoduose, kuris buvo įdiegtas Jungtinėse Valstijose. Pagrindine priežastimi buvo faktas, kad kiekvienas programos vadovas kasdien naudoja planavimo, valdymo ir vertinimo sistemą. (Mercer J., 1994).

1993 m. JAV prezidentas Bilas Klintonas (*angl.* Bill Clinton) pasirašė Vyriausybės Veiklos ir Rezultatyvumo aktą (*angl.* Government Performance and Results Act), reglamentuojantį visų JAV vyriausybės institutų ir padalinių veiklą. Šis aktas reglamentavo kiekvienai institucijai sudaryti (Robinson M., 2006):

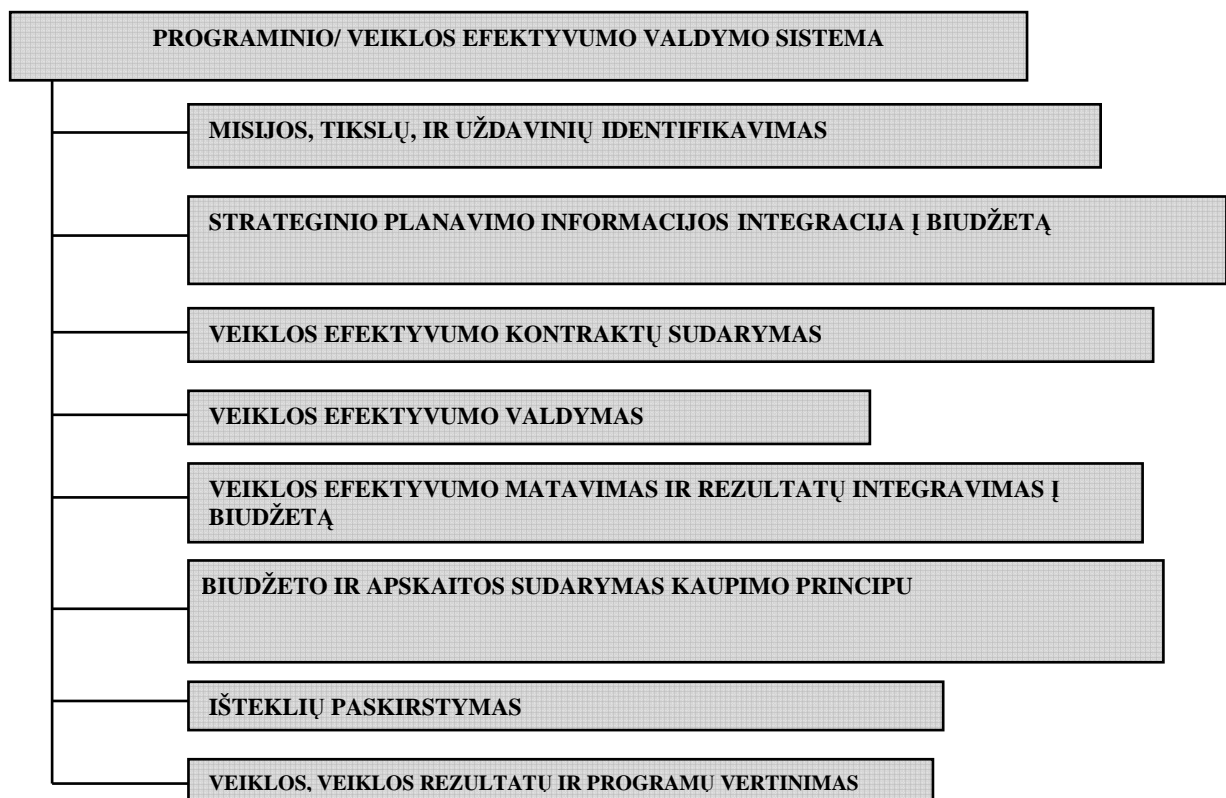
- penkerių metų strateginius planus, kuriuose turėjo būti numatyta misija, tikslai ir uždaviniai bei strategija, kaip tuos tikslus pasiekti. Taip pat strateginiame plane turėjo būti paruošti procedūriškai detalizuoti strateginio plano vykdymo nurodymai bei programų vertinimo sistema;
- metinius veiklos įvykdymo planus, kuriuose turėjo būti nustatyti išmatuojami tikslais ir pabrėžiamas veiklos būdas, kuriuo bus siekiama realizuoti tikslus ir uždavinius metinio biudžeto rėmuose;
- metinės veiklos įvykdymo ataskaitas, kurio būtų naudojamos palyginti įvykdymo rezultatus su užsibrėžtais tikslais, paaiškinant nesėkmių priežastis ir pabrėžiant veiksmus, kurių bus imtasi užtikrinti, kad tokia nesėkmė daugiau nepasikartos ateityje.

Nuo reformų pradžios, buvo atlikta daug pakeitimų, kas atspindėjo, jog vyriausybė siekė sutelkti dėmesį į skaidrų ir atsakingą valstybės finansų valdymą.

1.2. Programinio biudžeto samprata

Programinio biudžeto sąvoką yra lengviau paaiškinti nei įgyvendinti. Pagrindinė programinio arba veiklos efektyvumo biudžeto idėja yra ta, kad Vyriausybės sudarydama einamųjų metų biudžeto projektą atsižvelgtų į pasiektus (faktinius) arba numatomus (prognozuojamus) rezultatus, o ne į sąnaudų (personalas, tiekimo ir kitus elementus) kontrolę. Rengdama valstybės biudžeto projektą, Vyriausybės turėtų būti informuojama apie numatomas suteikti viešojo sektoriaus institucijų paslaugas, finansuojamas iš valstybės fondų lėšų bei numatomą jų poveikį socialinei aplinkai. Nors ši programinio biudžeto idėja ir buvo labai patraukli, tačiau įgyvendinti ją buvo nepaprastai sunku. Vyriausybė paskirstydama išteklius nusistato problemines sritis, kurių viena ir yra veiklos efektyvumo valdymas, kuri dažniausiai nėra labai skubi.

Programinis finansavimas yra biudžetinio finansavimo sistema, kuri nurodo tikslus ir uždavinius, kuriems reikalingas finansavimas, nustato pasiūlytų programų kainas, sujungia atskiras veiklas tam, kad būtų pasiekti užsibrėžti tikslai ir numato išeigas, t.y. paslaugas, kurios bus suteiktos įvykdant kiekvieną programą (žr. į 1 pav.).



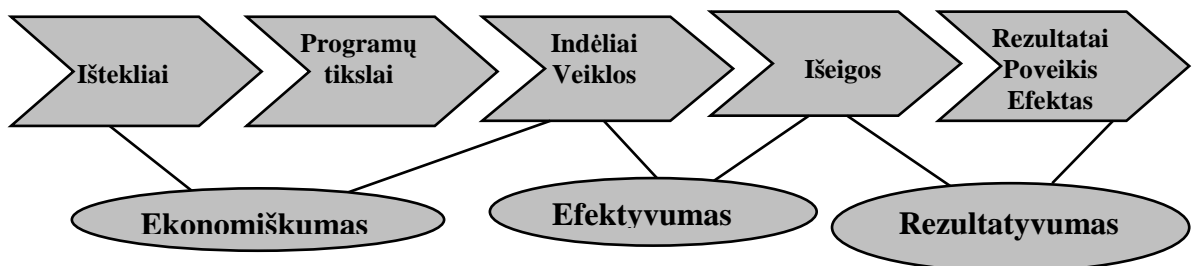
1 pav. Programinio/veiklos efektyvumo valdymo sistema

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, 2009.

Programinis finansavimas yra planavimo, finansavimo ir vertinimo sistema, kuri pabrėžia ryšį tarp indėlių ir laukiamų rezultatų. Programinis finansavimas (Government of Alberta., 1998):.

- Susitelkia ties rezultatais. Padaliniai yra atsakingi už tam tikrus veiklos įvykdymo standartus. Čia yra geresnis supratimas kokias paslaugas gauna mokesčių mokėtojai už sumokėtus pinigus.
- Yra lankstus. Pinigai yra dažniau paskirstomi bendromis sumomis, o ne, kaip linijiniame biudžete, skirstomi pagal išlaidų eilutes. Biudžeto vadybininkams suteikiama laisvė, kad jie nuspręstų, kaip geriausiai pasiekti rezultatus.
- Yra apimanis viską. Programinis finansavimas apima strategus, vadybininkus, ir dažnai gyventojus, į kurių pozicijas dažnai atsižvelgiama sudarant strateginius planus.
- Turi ilgalaikę perspektyvą. Pripažindamas santykį tarp strateginio planavimo ir išteklių paskirstymo, programinis biudžetas sutelkia daugiau dėmesio ilgalaikiams tikslams.

Visapusė programinio finansavimo sistema nustato visų rezultatų grandinės elementų kiekius, pavyzdžiui, indėlių ar tarpinių indėlių kiekį (ištekliai, skirti gauti išeigas), išeigų kiekį (teikiamų paslaugų kiekis ir kokybė), rezultatų kiekį (programos tikslų pasiekimo pažanga), efekto kiekį (pasiekti programos tikslai), ir poveikio kiekį (visuomenės gauta nauda ar padaryta žala jai) (žr. 2 pav.). Programinio finansavimo rezultatų grandinė paskatino programinį finansavimą pateikti keletą naudingų efektyvumo ir valdžios veiklos kokybės indikatorių. Šie indikatoriai apima ekonomiškumo, efektyvumą ir rezultatyvumą ir rezultatyvumo siekimą. (Shah A. (ed.), 2006)



2 pav. **Programinio finansavimo rezultatų grandinė.**

Šaltinis: Performance budgeting in OECD countries, 2007, p. 194

Programinis biudžetas yra integruotas metinis veiklos įvykdymo ir metinis biudžeto planas, kuris parodo santykį tarp indėlių, finansuojančių programų ir laukiamų rezultatų. Tai rodo, kad tikslas ar tikslų grupė turi būti pasiekti duotame išlaidų lygyje. Programinis finansavimas pabrėžia visas, tiesiogines ir netiesiogines veiklas, reikalingas programų palaikymui ir veiklos kainų įvertinimui. Pavyzdžiui, jeigu nusikaltėlių elgesio tyrimams išmatuoti pasinaudota užbaigtų tyrimų skaičiumi, tuomet sekantis žingsnis šioje programoje būtų indėlių sujungimas su rezultatais. (Rūškys G., 2001)

Svarbu suprasti, kad programinis biudžetas nėra tiesiog linijinis biudžetas, su kai kurias programiniais tikslais ar veiklos efektyvumo biudžetas su patobulinta veiklos efektyvumo vertinimo sistema. Tikras programinis biudžetas parodo reikšmingą pokytį, kada pinigai pavirsta laukiamais rezultatais, nebūtinai moksliniu tikslumu, bet bent jau apytikria prasme, nubrėždamas bendrais bruožais bendrą priežasties ir padarinio grandinę. (Mercer J. (2002). Kadangi skirtumai tarp planų ir faktinių duomenų yra neišvengiami, biudžeto vadybininkai nagrinėja indėlių ir rezultatų santykį. Šis santykis yra pagrindinis programos efektyvumo matmuo. Nepriklausomai nuo institucijos lygmens, biudžeto vadybininkai turi turėti tikslią ir savalaikę kainą bei veiklos efektyvumo informaciją, kad sugebėtų efektyviausiai valdyti išteklius. Tam tikrais atvejais vadybininkams ši informacija reikalinga, kad jie galėtų nustatyti vieneto kainas, kitais atvejais, biudžeto vadybininkai tiesiog nori garantuoti, kad kiekvienas piniginis vienetas, skirtas atitinkamai programai, bus išleistas išmintingai. (*Public expenditure management handbook* (1998))

1.2.1. Strateginis planavimas – programinio biudžeto mechanizmas

Programinio biudžeto forma naudojama norint susieti viešųjų finansų politiką su valstybės strateginiais tikslais bei didinti visuomenės informuotumą ir atskaitomybę jai už biudžeto lėšų panaudojimą. Programinis biudžetas yra susijęs su institucijos veikla, o ne išlaidomis – jis „eina koja kojon“ su strateginiu planavimu.

Biudžetas gali vadintis programiniu biudžetu, tačiau jeigu tai yra tik konkretus planas, kuris jungia programoms skirtas išlaidas su eile tikslų, kurie savo ruožtu susiję su siekiamais rezultatais, tikrasis programinis biudžetas dar neegzistuoja. Be to, institucija turi prisitaikyti prie programos, o ne programa kuriama pagal institucijos poreikius ir struktūrą. Programų tikslai, uždaviniai, priemonės ir vertinimo kriterijai dažnai yra netinkamai formuluojami ir nusako institucijos funkcijas, o ne siekius ir norimus pasiekti rezultatus. Taigi nesant konkretiems tikslams, neįmanomos efektyvios programos. (*Budget Formation & Allocation* (n.d)).

Strateginis planavimas yra neišvengiamas siekiant efektyviai valdyti valstybės finansus. **Strategija** – sprendimų visuma, apibrėžianti svarbiausius ateities tikslus ir veiksmus bei priemones tikslams pasiekti. Ji reikalinga nustatyti veiklos kryptis, koncentruoti pastangas, išlaikyti pastovumą, užtikrinti lankstumą. (Večkys R., 2006).

Strateginis planavimas yra galingas įrankis, nustatantis vyriausybės prioritetus ir naudojamas, kaip informacija ateities sprendimų priėmimui. Tačiau vien tik turėti strateginį planą nepakanka. Tam, kad realizuotų vyriausybės planus, reikalingas mechanizmas, vertinantis ir teikiantis informaciją apie pažangą. Sėkmingas, į rezultatus orientuotas strateginis planas apima keturis būtinus žingsnius (Government of Alberta, 1998):

- 1) Vizijos sukūrimas (Kur jūs norite būti?);

- 2) Aplinkos vertinimas (Kur jūs esate šiuo momentu?);
- 3) Tikslų nustatymas (Kaip jūs pasieksite pageidaujama tikslą);
- 4) Pažangos matavimas.

Sėkmingam tikslų nustatymui strateginiame planavime dažnai naudojamas vienas iš veiklos efektyvumo matų – veiklos gairių nustatymas, kuris nustato tikslus, veiklas ir priemones tiems tikslams realizuoti. Įtrauktas į strateginį planavimą, veiklos gairių nustatymas gali numatyti išorinius veiksnius, kurie veikia ir pripažįsta pasiūlytas strategijas, planus, ir tikslus. (Government of Alberta, 1998)

Strateginis planavimas dažnai vaizduojamas kaip loginis veiklos procesas. Praktikoje sėkmingas strateginis planavimas reikalauja nuolatinio stebėjimo, vertinimo ir mokymosi iš patirtų sėkmių ir nesėkmių. (UAB „PricewaterhouseCoopers“, 2007)

Strateginio planavimo proceso metu institucija nuolat analizuoja aplinkos veiksnių įtaką institucijos veiklai, svarsto, kaip efektyviausiai panaudoti turimus finansinius, materialinius ir darbo išteklius užsibrėžtiems tikslams pasiekti. Svarbiausia strateginio planavimo procese tai, kad institucijos ištekliai ir veikla planuojama taip, kad būtų pasiektas konkretus rezultatas per tam tikrą laikotarpį. (Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija. (n.d.))

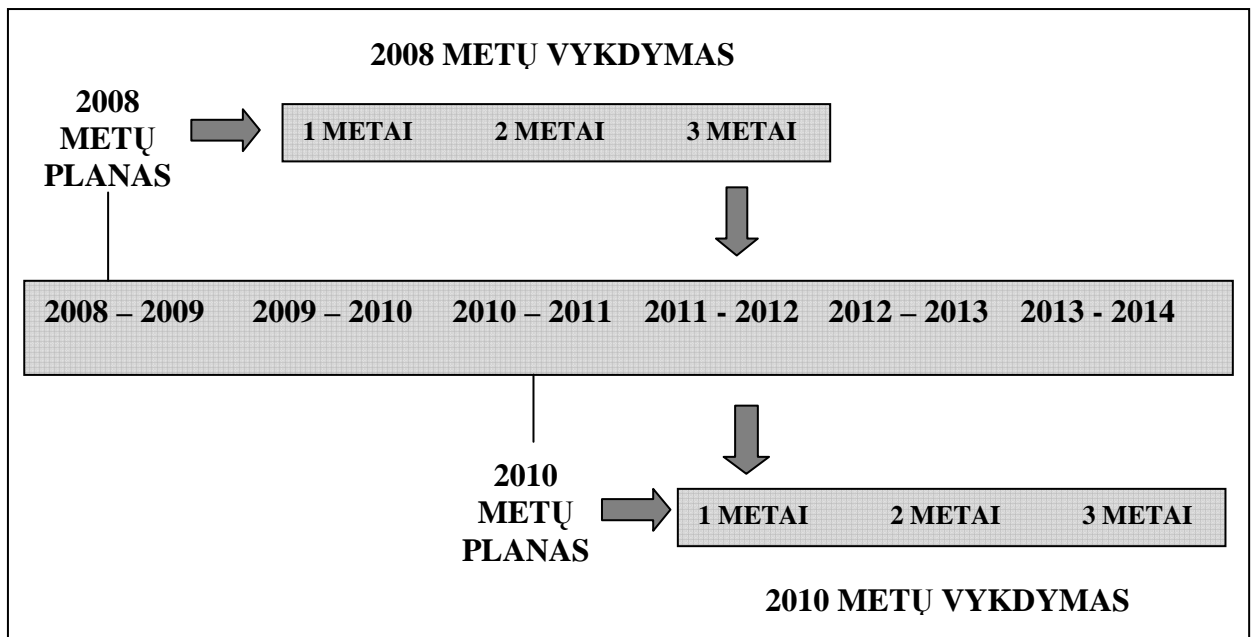
Strateginis planavimas teikia institucijai daug privalumų. Visų pirma jis leidžia analizuoti ir vertinti instituciją kaip sistemą ir siekti, kad visi jos padaliniai siektų užsibrėžtų tikslų. Tai leidžia aiškiau suvokti institucijos tikslus ir racionaliau paskirstyti finansinius, materialinius ir darbo išteklius. Nuolatos analizuojant situaciją, iškeliant strateginius tikslus bei numatant laukiamus rezultatus, sudaromos sąlygos geriau koordinuoti institucijos finansinius resursus ir koreguoti jų paskirstymą, atsižvelgiant į institucijos pasikeitimus, taip pat geriau kontroliuoti, kaip įgyvendinami tikslai. (Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija. (n.d.))

Vidutinės trukmės išlaidų struktūra

Vidutinės trukmės išlaidų struktūra (*angl.* Medium-term expenditure framework (MTEF)) yra būdas kaip integruoti planavimą į biudžetinį finansų valdymą. Vidutinės trukmės išlaidų struktūra (Diamond J. (2007)):

- Sudaro biudžetą einamiesiems biudžetiniams metams ir paruošia 2-3 metų projektus (žr. į 3 pav.);
- Visapusiškai apima visas periodines ir plėtros išlaidas;
- Atnaujinama kiekvienais biudžetiniais metais.

Gerai parengta vidutinės trukmės biudžeto struktūra yra kertinis programinio finansavimo akmuo, jungiantis išteklius su veiklos tikslais, kurie numato būsimus rezultatus.



3 pav. Vidutinės trukmės išlaidų sistema

Šaltinis: Tyson J., 2007.

Pagrindinis vidutinės trukmės išlaidų struktūros tikslas - sujungti vyriausybės veiklos ir planavimo funkcijas į išlaidų paskirstymo procesą per struktūrizuotą ir integruotą sprendimų priėmimą.

Vidutinės trukmės išlaidų struktūra yra sudaryta iš penkių sujungtų procesų, kurie yra (žr. į 1 lent.) (Kim J. M. (ed.), 2007):

- Makroekonominės vyriausybės pajamų, išlaidų, deficito ar pertekliaus ir skolos prognozės;
- Fiskalinis planas, kuris nustato vyriausybės vidutinės trukmės politiką ir prioritetus;
- Iš viršaus į apačią valdomą finansavimą, kuris paverčia makroekonominius ir fiskalinius planus į specifines kiekvienos institucijos ar organizacijos išlaidų ribas ar direktyvas.
- Veiklos matavimo sistema, kuri numato ir atsiskaito už laukiamus ar jau gautus praėjusių ar ateinančių biudžetinių metų rezultatus ir informuoja apie išteklių paskirstymo valdymą ir institucijų sprendimus.
- Kasmetinis biudžetas detalizuoja vyriausybės išlaidų planus ateinantiems biudžetiniams metams.

1 lentelė. Vidutinės trukmės išlaidų struktūra

	MAKROEKONOMINIAI PROJEKTAI	VIDUTINĖS TRUKMĖS PLANAI	IŠ VIRŠAUS Į APAČIA VALDOMAS FINANSAVIMAS	VEIKLOS MATAVIMAS	BIUDŽETAS
VERTINIMO PAGRINDAS	Rezultatas	Funkcija	Ministerija	Programa	Programa ir veikla
REZULTATAS/ PADARINYS	Fiskalinė struktūra	Politika ir prioritetai	Išlaidų lubos ir direktyvos	Indikatoriai	Išlaidų paskirstymas

Šaltinis: Kim J. M. (ed.), 2007

Minėta struktūra aiškiai parodo, kad biudžetas nėra atskiras procesas, bet yra neatimama vidutinės trukmės išlaidų struktūros dalis, todėl svarbu suprasti, kad biudžeto valdymas turėtų būti susijęs ir su visų kitų procesų valdymu. Tai yra viena iš sėkmingo vidutinės trukmės išlaidų struktūros valdymo sąlygų.

1.2.2. Veiklos efektyvumo valdymas

Kiekvienai viešojo ar privataus sektoriaus įmonei ar organizacijai, nepriklausomai nuo jos tipo ar dydžio, reikalinga aiški ir darni veiklos matavimo sistema, kuri būtų suprantama visuose organizacijos lygiuose. Tačiau neužtenka vien tik kaupti matavimo duomenis, nes norint, kad valdymas vyktų efektyviai, kiekviena įmonė privalo vykdyti veiklos planavimą ir jos vystymą, o visus šiuos elementus apjungus į bendrą sistemą, gaunamas įrankis – veiklos valdymo sistema, – kuri padeda įgyvendinti įmonės strategiją realybėje, valdant veiklą per suplanuotus atskirų darbuotojų ar padalinių tikslus bei užtikrinant reikalingą pastarųjų kompetenciją. (Diamond J., 2007):

Veiklos valdymas - tai vadovavimo būdas, leidžiantis pasiekti geresnius organizacijos veiklos rezultatus, kai vadovaujama remiantis sutartais tikslais, veiklos planais ir apibrėžtais kompetencijų reikalavimais., aiškiai apibrėžtos užduotys ir atsakomybės, vertinimo kriterijai ir standartai bei nuosekli grįžtamojo ryšio teikimo ir vertinimo procedūra. (Diamond J., 2007):

Kaip galima matyti literatūroje, daugelis šalių diegdamos programinio biudžeto sistemą daugiausia dėmesio ir pastangų skyrė programų vertinimui ir rezultatų matavimui, kas yra tik viena iš programinio/ veiklos efektyvumo sistemos sudėtinių dalių. Kai kurios šalys akcentavo tik programų vertinimą, kaip vienintelį programinio finansavimo elementą, nors pastangų siekiant įvertinti institucijų veiklas ir jų rezultatus naudojant vyriausybės išlaidas galima išvelgti prieš 70 metų. Vienas iš pirmųjų pradėjo Herbertas Saimonas (Herbert Simon). Galbūt dėl didelės apimties tyrimų buvo pastebėta, kad valdžios veiklos efektyvumo matavimas yra tarsi oras. Visi kalba apie jį, bet nėra bendro sutarimo kaip jį įgyvendinti. (A. Shick, 2007)

Dėl to, kad nebuvo standartizuotų apibrėžimų ir priemonių kaip įgyvendinti veiklos efektyvumo valdymą, dauguma valstybių pritaikė savus metodus, kurie buvo pasirinkti individualiai pagal poreikius. Naujos ir išpūstos svarbos užduotys dažnai sukėlė begalinius ginčus, ar tam tikras elementas yra rezultatas ar poveikis, priemonė ar indikatorius, tikslas arba uždavinys, galutinis ar tik tarpinis rezultatas. Užsitęsę ginčai sudarė įspūdį, kad matavimas tapo galutiniu tikslu savaime. (A. Shick, 2007)

Viešojo sektoriaus organizacijos atsižvelgdamos tik į matavimo elementą, palyginti mažai investavo į tai, kaip nauji duomenys turi būti naudojami vykdant biudžeto politiką ir paskirstant išteklius. Buvo manoma, kad bus naudojami tie duomenys, kurie yra prieinami. Sprendžiant iš patirties, tai buvo nepagrįsta prielaida, nes buvo labai tikėtina, kad tokie veiksmai bus ignoruojami. (A. Shick, 2007)

Veiklos efektyvumo valdymas tapo veiksmingas tik tada, kai valdymo kultūra tapo jam palanki. Ankstesnės reformos atnešė prielaidą, kad jei biudžetas bus orientuotas į rezultatus, viešojo sektoriaus institucijos įgyvendins veiklos efektyvumo valdymą. Ši prielaida buvo grindžiama paprasta sąvoka: valdžios subjektams vykdyti savo veiklą reikalingi piniginiai ištekliai, todėl, jeigu lėšas jie gaus pagal pasiektus rezultatus, jie bus labiau motyvuoti geriau dirbti. Tik tada, kai bus valdomi atskirų viešojo sektoriaus institucijų veiklos rezultatai, bus galima valdyti ir viso viešojo sektoriaus veiklos rezultatus. (A. Shick, 2007)

1.2.3. Veiklos efektyvumo kontraktai

Veiklos efektyvumo kontraktai yra pripažįstami kaip veiksminga ir perspektyvi priemonė gerinti viešojo sektoriaus institucijų veiklos rezultatus. Iš esmės, veiklos efektyvumo kontraktas yra tam tikra atstovavimo sutartis, kuri sudaroma tarp Vyriausybės ir viešojo sektoriaus institucijos. Kontrakte yra nustatomi bendrieji atstovavimo tikslai, veiklos rezultatų pasiekimo tikslai, rezultatų vertinimo kriterijai ir atsakomybė už rezultatų pasiekimą ar nepasiekimą. Atsakomybė šiuo atveju yra siejama su pasiekiamų rezultatų kontrole, bet ne proceso kontrole. (D. Wickramasinghe, Ch. Alawattage, 2007)

Veiklos efektyvumo kontraktus sėkmingai naudoja tokios šalys kaip Prancūzija, Pakistanas, Pietų Korėja, Malaizija, Indija, Kenija ir šių kontraktų naudojimas sukėlė didelį kitų pasaulio šalių susidomėjimą. Taip pat, daugelio pasaulio šalių vyriausybės ir tarptautinės organizacijos, siekdamos pagerinti viešojo sektoriaus organizacijų veiklos rezultatus, naudoją šį veiklos efektyvumo kontraktų valdymo metodą. Tokiu atveju veiklos efektyvumo kontraktai tampa modernia viešojo sektoriaus veiklos gerinimo priemone. Veiklos efektyvumo kontraktai yra laikomi svarbiausia priemone stiprinant gerą viešojo sektoriaus valdymą ir atsakomybę už rezultatus. (D. Wickramasinghe, Ch. Alawattage, 2007)

Tarptautinė patirtis rodo, kad griežtas veiklos kontrakto vykdymas atskleidžia tikraisiais sąnaudais ir naudą, susijusią su konkrečiomis valstybės veiklomis. Tai, savo ruožtu, suteikia vertingą pagrindą valstybės veiklos vertinimui. Be to, veiklos efektyvumo kontraktai yra plačiai naudojami, siekiant pagerinti viešųjų paslaugų teikimo veiksmingumą ir efektyvumą bei pačių paslaugų kokybę. Daugelyje šalių buvo sėkmingai patobulintas viešojo sektoriaus valdymas, kruopščiai pritaikius veiklos efektyvumo kontraktų sistemą prie atitinkamų valstybės poreikių įgyveninimo. Remiantis gerąja tarptautine patirtimi daugelis pasaulio valstybių veiklos efektyvumo kontraktus naudoja savo veiklos efektyvumo valdymo diegimo tobulinimui užtikrinti. (D. Wickramasinghe, Ch. Alawattage, 2007)

1.2.4. Biudžeto sudarymas kaupimo principu

Daugelis pasaulio šalių, gerindamos savo programinio finansavimo sistemą, sudarydamos einamųjų metų biudžeto projektus pradėjo naudotis kaupimo principu. Kaupimo principo esmė yra ta, kad taikant šį principą, pajamos ir išlaidos pripažįstamos tuo laikotarpiu, kai buvo suteitos paslaugos ar atlikti darbai. Šiuo atveju neatsižvelgiama į mokėjimo laiką. (A. Shick, 2007)

Kaupimo principo svarba ir išskirtinė ypatybė pasireiškia tuo, kad jis reikalauja palyginti pajamas su jų uždirbimui patirtomis sąnaudomis. Tokiu būdu sąnaudos gali būti mažesnės nei išlaidos (jei ne visi asignavimai panaudoti gamybai, paslaugų teikimui ir jų realizavimui arba jei ne visa pagaminta produkcija parduota) arba didesnės (jei gamybai, paslaugų teikimui ar jų realizavimui per ataskaitinį laikotarpį buvo panaudoti anksčiau sutaupyti asignavimai). Taikant kaupimo principą apskaičiuojamas tikrasis veiklos rezultatas - pelnas ar nuostolis. (A. Shick, 2007) Sudarytų veiklos efektyvumo sutarčių pagrindu viešojo sektoriaus institucijos gauna tvirtą pažadą gauti pinigus ir pritaikius kaupimo metodą laikyti pinigus "uždirbtai". (D. Wickramasinghe, Ch. Alawattage, 2007)

Kaupimo principo taikymas sudaro prielaidas teikti tikrą ir teisingą informaciją apie turta, finansavimą, įsipareigojimus, grynąjį turta, pajamas ir sąnaudas valstybės mastu, tiksliau planuoti pinigų srautus, jų poreikį, taip pat galimybę efektyviau naudoti valstybės biudžeto lėšas. (A. Shick, 2007)

1.2.5. Išteklių paskirstymas

Kalbant apie išteklių paskirstymo struktūrą, geriausia būtų paanalizuoti jau minėto Saniveilo miesto biudžeto struktūrą.

Saniveilo miesto biudžetas yra valdomas Planavimo ir valdymo sistema (*angl.* Planning and Management System (PAMS)), kuri susideda iš trijų komponentų: Miesto bendrojo plano (veiklos numatymas), Paslaugos pristatymo plano (programų valdymas) ir Veiklos vertinimo (Programų auditas). Miesto bendrasis ir paslaugos pristatymo planai yra sujungiami į hierarchinę struktūrą, kuri padeda funkcionaliai susieti užsibrėžtus miesto tikslus su veiklomis, tiems tikslams pasiekti (žr. į 2

lent.). Ši struktūra yra sudaryta tam, kad aiškūs paslaugų tikslai, esantys kiekvienoje programoje suteiktų asignavimų valdytojams informacijos apie įgyvendintų tikslų efektyvumą ir veiksmingumą. (Finance Department of City of Sunnyvale, 2005).

2 lentelė. Miesto bendrojo ir paslaugos pristatymo planų hierarchinė struktūra

	HIERARCHINIS KOMPONENTAS	SUSIJĘS APIBŪDINIMAS	VERTINIMO KRITERIJAI
MIESTO BENDRASIS PLANAS	Elementas/ Sub-elementas	Bendrojo plano tikslų, veiklos krypčių ir veiksmų formuluotė	Bendruomenės padėties indikatorius
IŠTEKLIŲ PASKIRSTYMO PLANAS	Programa	Programos misijos formuluotė	Visos programos tikslai
	Paslaugos pristatymo planas arba tikslas	Veiklos standartas	Veiklos efektyvumo indikatorius
	Veikla arba užduotis	Rezultato vieneto tipas	Rezultato vienetas Vienetai per valandą Vieneto kaina

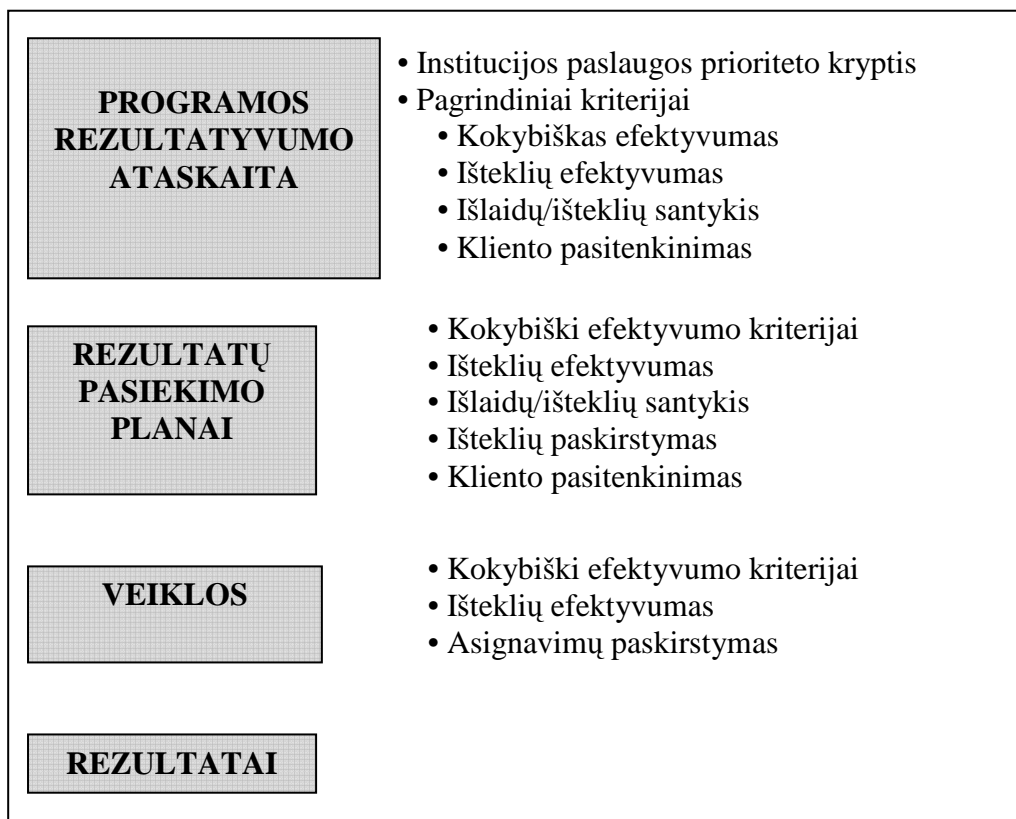
Šaltinis: Finance Department of City of Sunnyvale, 2005.

Elementai, sub-elementai, tikslai, veiklos kryptys, veiksmų formuluotė yra nustatomi sub-elemento lygyje tam, kad būtų atspindėta tokia valdymo struktūra, kokią miestas norėtų naudoti. Tam, kad būtų vykdomi tikslai yra suformuluojama programos misija, kuri apibūdina bendrą visų siekiamų rezultatų tikslą, ir yra nustatomi visos programos tikslai, kurie apibūdina specifinius siekiamus programų rezultatus. (Finance Department of City of Sunnyvale. 2005).

Programų rezultatai, kitaip sakant, viešosios paslaugos yra teikiamos bendruomenei, todėl čia yra svarbus bendruomenės padėties indikatorius, identifikuojantis bendruomenės sąlygas, kurioms reikalingos konkrečios tiesioginės ar netiesioginės paslaugų formos. (Finance Department of City of Sunnyvale, 2005).

Miesto bendrojo ir paslaugos pristatymo planų hierarchinė struktūra nulėmė programinio biudžeto struktūrą Saniveilo mieste (žr. į 4 pav.). Programinio biudžeto struktūroje, esanti programos rezultatyvumo ataskaita apibūdina programos paskirtį ir galutinį siekiamą rezultatą. Siekiant rezultatų yra sudaromi rezultatų pasiekimo planai, apibūdinantys specifinį paslaugų programavimą, kad būtų pasiekti programos tikslai. Veikla apima viską, kas įeina į specifinės paslaugos aprūpinimą. Tai yra

žemiausias oficialus lygmens kainos centras, kurio poaibiai yra veiksmi, aprūpinantys laisvai pasirenkamą gamybos išlaidų apskaitą ir valdymo įrankį. Rezultatai yra galutinis pasiektas tikslas, tam tikras poveikis. (Finance Department of City of Sunnyvale, 2005).



4 pav. Programinio biudžeto stuktūra

Šaltinis: Finance Department of City of Sunnyvale, 2005.

1.2.6. Veiklos ir programų vertinimas

Planuojant valstybės biudžeto išlaidas ir taikant programinį finansavimą, biudžeto programos yra tas komponentas, pagal kurio vertinimus priimami finansinių išteklių paskirstymo sprendimai. Tokia situacija lemia poreikį padidinti pagrįstumą ir objektyvumą skirstant finansinius išteklius programoms. Kaip teigia Juozas Bivainis (2003) labiausiai susisteminta programų vertinimo forma ir pateikta Europos Sąjungos išlaidų programų vertinimo pavyzdžiu. Jose nagrinėjamas programų vertinimas įvairiuose jų rengimo ir įgyvendinimo etapuose. (Bivainis J. ir Butkevičius A., 2003)

Programinis biudžetas yra neatsiejama proceso dalis, kuri susitelkia į vyriausybės atsakingumo ir veiklos įgyvendinimo vertinimą. Veiklos įvertinimui programiniame finansavime yra naudojamos veiklos efektyvumo kriterijais, tačiau programinis finansavimas, be šių kriterijų naudoja ir daugybę kitų rezultatų matavimo priemonių. Vyriausybė, pasinaudodama veiklos efektyvumo matais, nurodo veiklos kryptį, kas yra naudinga ir strategams ir biudžeto vadybininkams vykdyti veiklą ir įvertinti

ilgalaikių tikslų pažangą. Veiklos vertinimas identifikuoja sunkiai tvarkomas sritis ir motyvuoja nuolat tobulinti programas. (Government of Alberta., 1998)

Kaip teigia J. Bivainis (2003), norint efektyviai įvertinti vyriausybės veiklą, vertinimo prioritetu turėtų būti pasirinkta programa. Vertinama programa, kuri apima paslaugų teikėjus, gavėjus ir veiklas, ne tiktai susumuoja svarbias veiklų įgyvendinimo tendencijas, bet taip pat parodo į sunkiai tvarkomas sritis, kad susisiektų su jos gyventojais, sprendimų priėmėjais ir pagerintų programas. (Bivainis J. ir Butkevičius A., 2003)

Programos vertinimo instrumentas (*angl.* Program Assessment and Rating Tool (PART)) yra diagnostinis programų vertinimo įrankis, pasiūlytas 2002 m. Jungtinėse Valstijose formaliai įvertinti federalines programas ir pasiūlyti pataisas. Atliktas PART vertinimas padeda informuoti biudžeto sudarytojus apie jų veiklą ir identifiukuoti veiksmus tam, kad būtų pagerinti rezultatai. Šioje vertinimo sistemoje institucijos yra atsakingos už dalies PART veiksmų įgyvendinimą. PART vertinimai apima visos programos efektyvumo vertinimą, nuo to kaip programa yra suprojektuota ir to, kaip ji įgyvendinama ir kokius rezultatus pasiekia. (Mercer J. (n.d)).

PART vertinimo sistema yra padalinta į keturis skyrius. (Mercer J. (n.d)):

- Programos paskirtis ir struktūra. Šiame skyriuje užduodami klausimai, pavyzdžiui, ar programos tikslas yra aiškus? Ar programa atkreipia dėmesį į egzistuojančią specifinę problemą, interesus ir reikalingumą? Ar programa yra suprojektuota taip, kad nesidubliuoja su kitomis programomis?

- Strateginis planavimas užduoda tokius klausimus, pavyzdžiui, ar programa turi ambicingus tikslus ir laiko ribas ilgalaikiams tikslams? Ar programa turi ribotą kiekį specifinių metinių veiklos efektyvumo matų, kurie gali parodyti pažangą programos ilgalaikių tikslų siekimo kelyje?

- Programos valdymas klausia: ar programa naudoja stiprias finansų valdymo praktikas? Ar programa efektyviai bendradarbiauja ir koordinuoja susijusias programas?

- Programos rezultatų skyrius užduoda tokius klausimui: ar programa parodė pažangą ilgalaikių tikslų siekimo procese? Ar programa pasiekė užsibrėžtus tikslus?

Literatūroje dažnai nurodoma, kad biudžeto programos reikia vertinti individualiai, atsižvelgiant į jų specifiką, neformalizuotai ir nereglamentuotai, tačiau dažnai pasitaiko ir kita nuomonė, kad šie dalykai būtų reglamentuoti, vertinama pagal nustatytas metodikas. Čia, kaip ir kiekvienoje kitoje srityje, reglamentavimas sumažina pasirinkimo laisvę, objektyvaus įvertinimo galimybes. Vis dėlto, reglamentuoti biudžeto programų vertinimo metodiką yra būtina, nors vertinimo metodika būtų lanksti, universali, tačiau turėtų palyginamumo galimybę (Bivainis J. ir Butkevičius A., 2003).

Vertinant programas yra atsižvelgiama į tai, kad programų struktūra turėtų būti logiška ir skaidri, pirmiausia turėtų atsispindėti tiksluose, o ne vykdomose veiklose, indėliuose ar institucijose. PART vertinimo sistema bei Bivainio ir Butkevičiaus pasiūlyta biudžeto programų kompleksinio vertinimo

principinė schema aiškiai parodo, kurios programos yra efektyvios ir kurios ne. Taip galima nuspręsti, kurias programas tęsti, o kurių tęsti nebėra prasmės.

Nors literatūroje ir nurodoma, kad programų vertinimas yra gera praktika, tačiau susitelkus vien tik į programų vertinimą, programinio finansavimo sistema realiai neegzistuoja. Kaip minėta darbe, programinio finansavimo sistemos esmė – orientacija į rezultatus, todėl užsienio literatūros teigimu, vertinimas dažniausiai atliekamas ne programų, o šių programų pasiekiamų rezultatų srityje. Aiškių veiklos efektyvumo rezultatų vertinimo kriterijų pasirinkimas ir yra viso programinio finansavimo sistemos pagrindas.

Daugiau apie užsienio šalių praktiką naudojant veiklos efektyvumo vertinimo kriterijus II skyriuje.

II DANIJOS, AUSTRALIJOS IR PIETŲ KORĖJOS PROGRAMINIO FINANSAVIMO SISTEMA

Šioje darbo dalyje apžvelgiama trijų pasirinktų pasaulio šalių (Danijos, Australijos ir Pietų Korėjos) biudžetinės sistemos. Visos analizuojamos šalys, išskyrus Pietų Korėją, veiklos efektyvumo sistemą diegė jau daugiau kaip penkiolika metų. Visos trys šalys įdiegė veiklos efektyvumo valdymo sistemą, kaupiamojo biudžeto ir veiklos rezultatų politiką bei reguliarią atliktų darbų peržiūrą ir vertinimą.

2.1. Danija

2.1.1. Biudžetinio finansavimo sistemos apžvalga

Danijos patirtis naudojant veiklos efektyvumo indikatorius pirmiausiai koncentruojasi į valdymo proceso, ypač į rezultatais pagrįstų kontraktų sistemos valdymo, vystymą. Tačiau, kaip ir daugelyje kitų išsivysčiusių šalių, veiklos efektyvumo sistema nėra veiksminga, kadangi nėra tvirtos informacijos apie veiklos rezultatus integravimo į biudžeto procesą, kas ir yra pagrindinė veiklos efektyvumo sistemos idėja. Vietoje to, pagrindiniu sistemos tikslu tampa veiklos efektyvumo gerinimas ir mokesčių mokėtojų pinigų panaudojimo užtikrinimas.

Kaip teigiama literatūroje, dabartinės Danijos biudžetinės sistemos išsivystymą sąlygojo du istoriniai įvykiai. Siekdama pagerinti biudžeto proceso valdymą, bei užtikrinti, kad piniginiai ištekliai būtų naudojami efektyviai, Danijos Vyriausybė inicijavo dvi, viena po kitos įvykdytas, biudžeto reformas: pirmąją biudžeto reformą ir modernizavimo programą 1980 metais, ir antrąją - rezultatais pagrįstų kontraktų sistemos reformą – 1990 metais. (Performace Budgeting in OECD Countries, 2007)

1980 metų Danijos biudžeto reforma

Didžioji biudžeto reforma prasidėjo 1983 metais, kaip 1980 metų Daniją ištikusios ekonominės krizės padarinys. Biudžeto reforma buvo įgyvendinta per 1985 metus ir tapo vėlesnių biudžeto sistemos modernizavimo ir veiklos efektyvumo sistemos iniciatyvų pagrindu. Vykdamas šia reformą veiklos efektyvumo valdymas tapo vienu iš viešųjų išlaidų kontrolės mechanizmų. (Performace Budgeting in OECD Countries, 2007)

Po 1985 metų Danijos Finansų ministerija sudarydama 1986 metų valstybės biudžeto projektą nustatė maksimalius valstybės išlaidų limitus ir paskirstė juos individualiai kiekvienai ministerijai. Sprendimai dėl išlaidų politikos tapo centralizuotais, tačiau asignavimų valdytojais, gavę limituotus asignavimus turėjo visišką autonomiją paskirstyti tuos išteklius pagal savo prioritetus. Šis asignavimų paskirstymo metodas, geriau žinomas kaip „iš viršaus į apačią“ finansavimas. Ši sistema suteikė asignavimų valdytojui visišką laisvę paskirstyti asignavimus tarp vykdomų programų, tačiau tuo pat

metu buvo prižiūrima, kad institucija veiktų pagal finansinę discipliną, kadangi Finansų ministerija turėjo įgaliojimus peržiūrėti asignavimų paskirstymą pagal prioritetus ir pateikti savo pasiūlymus mažinti vienai ar kitai programai numatytą asignavimų sumas arba pasiūlyti iš viso atsisakyti tam tikrų priemonių vykdymo.

Išlaidų limitų nustatymas tapo veiksminga priemone mažinant viešųjų išlaidų švaistymą, tačiau į indėlius/sąnaudas orientuota sistema neskatinė mažinti paslaugų kainų ar gerinti teikiamų paslaugų kokybės, todėl vėliau buvo siekiama orientotis į tikslų pasiekiamumą ir gaunamus rezultatus. (Performace Budgeting in OECD Countries, 2007)

Į rezultatus orientuoto valdymo ir rezultatais pagrįstų kontraktų sistemos įgyvendinimas

1990 metais Danijos centrinė valdžia pagrindinį dėmesį sutelkė į rezultatus, kuriuos turėjo pasiekti asignavimų valdytojai gaudami ribotus asignavimų kiekius. Tai vedė prie į rezultatus orientuoto valdymo ir naujos valdymo paradigmos – į rezultatus orientuotų kontraktų sistemos atskyrimo nuo kasmetinio biudžeto.

Į rezultatus orientuoto valdymo įgyvendinimas buvo skirtas pasiekti keletui tikslų:

- buvo tikimasi, kad didėjantis dėmesys rezultatams palengvins sprendimą pagal prioritetus paskirstyti valstybės išteklius besivaržantiems valstybės tikslams;
- buvo tikimasi, kad sutelktas dėmesys į rezultatus padės pagerinti viešųjų paslaugų kokybę ir jų teikimo efektyvumą;
- buvo tikimasi, kad į rezultatus orientuotas valdymas sumažins disbalansą ir pagerins komunikaciją tarp institucijų, departamentų, skyrių ir kt.

Įgyvendindama šią reformą, Finansų ministerija pirmiausiai iniciavo daugiametės į rezultatus orientuotos valdymo sistemos įdiegimo sutarties sudarymą, taip paskatindama asignavimų valdytojus įgyvendinti reformas savo pačių viduje. Vėliau, kai institucijų, dalyvaujančių reformoje skaičius pradėjo ženkliai augti, Finansų ministerija, greičiausiai dėl to, kad paskatintų natūralią konkurenciją tarp institucijų, pradėjo akcentuoti geros praktikos pavyzdžius ir pabrėžti į rezultatus orientuoto valdymo naudą. (Performace Budgeting in OECD Countries, 2007)

Į rezultatus orientuoto valdymo kontraktai vėliau buvo papildyti atskaitomybės sistema, kuri įpareigojo kiekvieną asignavimų valdytoją paruošti metinę atskaitą, kurioje turėjo būti nurodyti kontrakte nustatytų tikslų pasiekimo rezultatai. Kasmetinės ataskaitos buvo pagrindiniai dokumentai, kurie leido Danijos centrinės valdžios institucijoms iš pagrindų vertinti asignavimų valdytojo vykdomą veiklą.

Dabartinė biudžetinio finansavimo sistema

Naujasis tūkstantmetis lėmė trijų pagrindinių iniciatyvų į rezultatus orientuoto valdymo srityje atsiradimą (Performace Budgeting in OECD Countries, 2007):

1. Efektyvumo strategijų kūrimas. Nuo 2004 metų Danijos ministerijos ir kitos biudžetinės įstaigos buvo įpareigos (Danijos Vyriausybės sprendimu, bet ne įstatymais) sudaryti individualias institucijų efektyvumo strategijas. Šių strategijų pagrindinis tikslas buvo užtikrinti vykdomų programų ir priemonių koordinavimą bei nuoseklų vykdymą. Šios strategijos turėjo tapti, kaip ir į rezultatus orientuoto valdymo kontraktai, viešųjų paslaugų teikimo efektyvumo ir veiksmingumo didinimo įrankiu. Taip pat buvo siekiama palaipsniui pereiti prie finansavimo pagal veiklas ir kaupimo principu sudaromo biudžeto.

Kuriant efektyvumo strategijas dėmesys buvo koncentruojamas į veiklas, gerinančias paslaugų kokybę, jų teikimo efektyvumo ir rezultatyvumo didinimą, o ne tiesiog bendrai aprašoma institucijos atsakomybė. Taigi efektyvumo strategijos turėjo būti orientuotos į tas priemones ir veiklas, kurios kartu skatino ir institucijos atsakomybę. Tam pasiekti į strategijas buvo įtraukiama supaprastinta valstybės veiklos efektyvumo valdymo sistema, kurią sudarė tokie trys elementai:

- Aiškūs, į vartotoją orientuoti tikslai ir uždaviniai, tam kad būtų užtikrintas skaidrumas;
- Į rezultatus orientuoto valdymo kontraktų strategija, rezultatų atsakaitos ir kt., tam kad būtų ekonomiškai, efektyviai ir rezultatyviai vykdomi valstybės tikslai.
- Viešųjų pirkimų politika, kuri užtikrintų, kad viešieji pirkimai atliekami sistemingai ir profesionaliai.

Finansų ministerijai nustačius efektyvumo strategijų gaires, viena iš jų rengimo dalių buvo į rezultatus orientuoto valdymo kontraktų modelio atnaujinimas. Pagrindiniai pokyčiai buvo šie:

- Kontraktai buvo daugiau orientuojami į išorinių tikslų įgyvendinimą. Šie tikslai buvo susiję su institucijos aplinka, pavyzdžiui institucijos teikiamoms paslaugomis, išmokomis ar daromu poveikiu visuomenei.
- Kontraktai buvo integruojami į visus įstaigos padalinius, siekiant užtikrinti darną tarp visų įstaigos padalinių.
- Atlyginimas, mokamas įstaigos ar padalinio vadovui, priklausantis nuo veiklos rezultatų, buvo siejamas su visos įstaigos veiklos rezultatais.
- Ilgalaikėje perspektyvoje atsirado glaudesnis ryšys tarp į rezultatus orientuoto valdymo kontraktų ir biudžeto.

Nors į rezultatus orientuoto valdymo kontraktus buvo stengiamasi patobulinti, tačiau jie vis dar liko teisiškai neprivalomi. Institucijos galėjo pačios nuspręsti ar diegs ir kaip naudos šią kontraktų sistemą.

2. *Kaupimo principu pagrįsto biudžeto ir apskaitos diegimas.* Danijos Vyriausybei priėmus sprendimą įgyvendinti valstybinio sektoriaus modernizavimo programą centrinės ir vietinės valdžios institucijose buvo pradėta diegti kaupimo principu pagrįsta apskaitos sistema. Be to, 2004 metais Danijos Vyriausybė nusprendė papildyti šią sistemą ir pereiti prie kaupimo principu pagrįsto biudžeto. Nuo 2003 iki 2006 metų buvo surengti trys pilotiniai projektai, kuriuose dalyvavo 23 centrinės valdžios institucijos.

Nuo 2006 metų, rengiant 2007 metų valstybės biudžeto projektą, visi institucijoms skirti asignavimai buvo transformuoti į kaupimo principu pagrįstą biudžetą. Taip nuo 2007 metų kaupimo principu pagrįsto biudžeto modelis buvo įdiegtas visose Danijos centrinės ir vietinės valdžios institucijose.

Valstybinio sektoriaus modernizavimo programa, lėmusi kaupimo principu pagrįstos apskaitos sistemos ir biudžeto įgyvendinimą bei mikro-lygiu (iš apačios į viršų) pakeitusi institucijų elgesį, sudarant einamųjų metų biudžetą, pirmiausiai leido padidinti centrinės valdžios veiklos efektyvumą. Pagrindiniu šios sistemos tikslu tapo siekis sukcentruoti visą dėmesį į valstybės resursų paskirstymo ir panaudojimo efektyvumą. Kaupimo principu pagrįstos apskaitos ir biudžeto sistema atvėrė naujas galimybes paskirstyti išteklius kiekvienai veiklai ir tokiu būdu gauti informaciją apie rezultatus, kuri bus naudojama sudarant veiklos efektyvumo biudžetą.

3. *Didėjantis dėmesys rezultatų vertinimui.* Programų ir pasiektų rezultatų vertinimo sistema Danijoje buvo įdiegta 1980 metais, kaip plataus masto vertinimo metodas, apimantis kelias politikos ir veiklos sritis. Tačiau vėliau, dėl per didelių mastų ir vertinimo sudėtingumo, vertinimai buvo atliekami mažesniu mastu, sutelkiant dėmesį į vykdomų programų vertinimą ir dažnai pasitelkiant išorės vertintojus.

Programų vertinimo būdai Danijoje labai skiriasi savo požiūriu, nes atspindi skirtingų politikos sektorių kultūrą. Pavyzdžiui, švietimo sektoriuje naudojamas vertinimo būdas, orientuotas į švietimo sektoriaus ypatumus, nėra tinkamas vertinti sveikatos apsaugos sektoriaus vykdomų programų. Taigi kiekvienas asignavimų valdytojas, atsižvelgdamas į institucijos paskirtį, individualiai nusprendžia kokią vertinimo sistemą diegs.

Danijos Vyriausybė taip pat turi įgaliojimus atlikti asignavimų valdytojų vertinimus, tačiau tam nėra jokio formalaus poreikio. Dažniau vertinimus atlikti skatinantis veiksnys yra tarptautinis bendradarbiavimas, kada yra nustatomi specifiniai reikalavimai vienam ar kitam sektoriui, kaip, pavyzdžiui, reikalavimų humanitarinei pagalbai nustatymas.

Kaip jau buvo minėta, daugumą šių decentralizuotų vertinimų atlieka išorės konsultantai, tačiau Danijoje yra ir kelios valstybinės institucijos formaliai įgaliotos atlikti vidinį sistemos vertinimą. Šių institucijų vertinimo atsakaitos gali būti įtraukiamos biudžeto rengimo procesą (paprastai pavasarį, kai yra rengiamas biudžeto projektas), tačiau nėra jokio formalaus ryšio tarp vertinimo ir biudžeto.

Geriausiu atveju vertinimo ataskaitos gali padėti apsispręsti dėl vienos ar kitos programos ar priemonės vykdymo tęstinumo. Išimtis yra Finansų ministerijos atliekama kasmetinė biudžeto analizė, kuri gali būti apibūdinama kaip vertinimas. Šią analizę atlieka vienas svarbiausių ministerijos departamentų - Ekonomikos departamentas – ir ji yra įtraukiama į biudžeto procesą. (Performace Budgeting in OECD Countries, 2007)

2.1.2. Rezultatų integravimas į biudžeto procesą

Danijos biudžetas kiekvienais metais rengiamas pagal tą patį modelį. Biudžeto rengimo procesas pateikiamas lentelėje (žr. į 3 lent.).

3. lentelė. Danijos biudžeto rengimo procesas

SAUSIS	Finansų ministerija analizuoja makroekonominės prognozes ir numato prioritėtines finansavimo sritis
VASARIO PRADŽIA	Finansų ministerija numato maksimalius asignavimų limitus ir paskirsto juos asignavimų valdytojams.
GEGUŽĖ	Asignavimų valdytojai pagal nustatytus maksimalius limitus sudaro individualius biudžeto projektus ir pateikia finansų ministerijai.
GEGUŽĖ - BIRŽELIS	Finansų ministerija peržiūri institucijų biudžetų projektus, juos analizuoja ir vykdo derybas su suinteresuotomis institucijomis.
RUGPJŪTIS	Vykdomi paskutiniai pakeitimai, atsižvelgiant į ekonominę šalies situaciją ir jos įtaką biudžetui.
RUGPJŪČIO PABAIGA	Biudžeto projekto pristatymas Danijos Parlamentui.
RUGSĖJO PRADŽIA	Pirmasis biudžeto projekto svarstymas Parlamente.
LAPKRIČIO PRADŽIA	Po politinių derybų biudžeto projektas gražinamas Vyriausybei tobulinti kartu su Parlamento pasiūlymais.
LAPKRIČIO VIDURYS	Tobulintinas biudžeto projektas perduodamas Finansų ministerijai įvertinti politikų pasiūlymams ir pateikti patobulintą biudžeto projektą.
LAPKRIČIO PABAIGA	Finansų ministras pristato patobulintą biudžeto projektą, kuris peržiūrėtas ir pataisytas pagal politikų pasiūlymus ir atsižvelgus į ekonominę padėtį.
GRUODŽIO VIDURYS	Galutinis biudžeto projekto svarstymas Parlamente.

Šaltinis: Performace Budgeting in OECD Countries, 2007

Danijos biudžetinė sistema, kaip ir daugelių kitų šalių biudžetinės sistemos, priklauso nuo sąnaudų įvairovės. Yra skiriamos dvi skirtingos sistemos:

- Valdymas pagal išlaidų limitus ir ekonominius rodiklius;
- Valdymas pagal pasiektus rezultatus;

Pagrindinis iššūkis, Danijos biudžetinėje sistemoje, rezultatų siejimas su biudžeto eilutėmis slypi tarp šių dviejų sistemų sąsajos. Sėkmingai vystant šią sąsają reiškia, kad resursų paskirstymas ir į rezultatus orientuotas valdymas bus prasmingai susietas (žr. į 5 pav.).

	VALDYMAS PAGAL IŠLAIDŲ LIMITUS	← PRIEMONĖS SKIRTOS PALYGINTI KAŠTUS, VEIKLAS IR REZULTATUS →	VEIKLOS EFEKTYVUMO VALDYMAS
PLANAVIMAS IR BIUDŽETINIS FINANSŲ VALDYMAS	BIUDŽETO SISTEMA BIUDŽETO PROJEKTAS	➤ ILGO LAIKOTARPIO BIUDŽETAİ ➤ INVESTICIJŲ PLANAVIMAS ➤ KONSOLIDUOTAS BIUDŽETAS ➤ REKOMENDACIJŲ VALDYMAS	VEIKLOS EFEKTYVUMO TIKSLAI VEIKLOS EFEKTYVUMO KONTRAKTAI
PERIODINĖ KONTROLĖ	KETVIRČIO ATASKAITOS BENDROJI ATASKAITA	➤ GREITOS PROCEDŪROS ➤ UŽDUOČIŲ HIERARCHIJA ➤ PINIGŲ VALDYMAS ➤ Į VEIKLAS ORIENTUOTAS FINANSAVIMAS	KASDIENINIS VALDYMAS, NAUDOJANT ĮVAIRIAS INFORMACINES SISTEMAS
APSKAITA	METINĖ ATASKAITA NACIONALINĖ METINĖ ATASKAITA	➤ SĄSKAITŲ PATVIRTINIMAS ➤ ATSARGŲ PERTEKLIUS ➤ VEIKLOS ATASKAITOS	METINĖ ATASKAITA VEIKLOS ATASKAITOS

5 pav. Valdymo pagal išlaidų limitus ir ekonominius rodiklius sistemos ir valdymo pagal pasiektus rezultatus sistemos palyginimas

Šaltinis: Performace Budgeting in OECD Countries, 2007

Metinės ataskaitos, veiklos efektyvumo kontraktai, vertinimas ir efektyvumo strategijos yra pagrindiniai elementai, teikiantys informaciją pagrindiniam biudžeto procesui. Negalima teigti, kad šie elementai yra griežtos veiklos efektyvumo kontrolės sistemos dalis, kuri tiesiogiai teikia informaciją Danijos biudžetams. Tačiau, *ad hoc* veiklos efektyvumo apžvalgos informacija, gauta atliekant biudžeto analizę, peržiūrint metines veiklos ataskaitas bei efektyvumo strategijas ir bendrus dvišalius santykius tarp Finansų ministerijos ir atitinkamo asignavimų valdytojo, turi neabejotinos įtakos visam biudžeto procesui.

2.1.3. Veiklos ataskaitos

Asignavimų valdytojo metinė ataskaita parodo pasiektus rezultatus pagal užsibrėžtus tikslus. Ši ataskaita paskelbiama per tris mėnesius kiekvienų finansinių metų pabaigoje. Laikui bėgant šių ataskaitų forma labai pasikeitė. Ilgai į veiklos ataskaitą buvo tiesiog surašomi pasiekimai, ataskaitos buvo plačios apimties, kurias vartotojui buvo sunku ir neįdomu skaityti. Todėl siekdama supaprastinti veiklos ataskaitų formas ir padaryti jas prieinamesnes vartotojui, Finansų ministerija nusprendė, kad metinės veiklos ataskaitos turėtų būti integruotos į metines finansines asignavimų vadytojų ataskaitas. Tokiu būdu veiklos rezultatų ataskaita tapo viena iš finansinės atskaitomybės ataskaitų, kaip pavyzdžiui, pelno, balanso ir pinigų srautų ataskaitos.

Metinių veiklos ataskaitų rengimas ir pateikimas centrinės valdžios institucijoms tapo privalomas nuo 1997 m. Metinės veiklos ataskaitose turėjo būti pateikiama informacija apie išteklių panaudojimą ir apie tikslų, nurodytų į rezultatus orientuoto valdymo kontraktuose, pasiekimo rezultatus. Vėliau įpareigojimas pateikti ataskaitas buvo modifikuotas, atsižvelgiant į kaupimo principu pagrįstos apskaitos ir biudžeto sistemą.

Pagal Danijos centrinės valdžios reikalavimus metinės ataskaitos apimtis negali būti didesnė nei 15-20 puslapių. Šią ataskaitą turi sudaryti šios pagrindinės dalys (Performace Budgeting in OECD Countries, 2007):

- **Įvadas:** trumpas organizacijos aprašymas, jos pasiekti rezultatai ir lūkesčiai.
- **Veiklos ataskaita:** išorinių tikslų ir vykdytų veiklų aprašymas, uždavinių įvykdymo/ neįvykdymo analizė bei gautų rezultatų išaiškinimas.
- **Finansiniai ištekliai:** finansavimo principų aprašymas, suteikto finansavimo paskirstymo veikloms aprašymas ir įvykdymo/ neįvykdymo analizė, balanso ataskaitos ir pinigų srautų ataskaitos peržiūra.
- **Patvirtinimas:** metinės ataskaitos pasirašymas.
- **Priedai:** aiškinamasis raštas, pajamų šaltiniai, subsidijos, investicijos, finansavimo šaltiniai ir kita.

Metinė veiklos ataskaita, sudaryta asignavimų valdytojo, pateikiama atsakingai centrinės valdžios institucijai patvirtinti. Tuomet patvirtinta metinė veiklos ataskaita pateikiama Danijos parlamentui ir paskelbiama viešai.

2.1.4. Svarbiausi iššūkiai

Pagrindiniai iššūkiai kuriant ir įgyvendinant Danijos veiklos efektyvumo sistemą daugiausiai buvo techninio, kultūrinio ir institucinio pobūdžio, ir šiek tiek mažesni politinio pobūdžio iššūkiai. Diegiant veiklos efektyvumo valdymo sistemą buvo jaučiama labai didelė Danijos centrinės valdžios parama, politikai tiesiogiai nesikišo ir nerodė iniciatyvos derybose, susijusiose su į rezultatus

orientuoto valdymo kontraktų sistemos diegimu tarp atsakingos ir diegiančiosios institucijų. Ši atsakomybė buvo perduota nuolatiniam ministerijos sekretoriui (kancleriui) ir diegiančiosios įstaigos ar departamento vadovui, kurie yra pagrindinės veiklos efektyvumo kontraktus pasirašančios šalys. Tačiau ministras vis dar formaliai atsakingas už tikslų, iškeltų veiklos efektyvumo kontrakte, pasiekimą.

Vienas iš pagrindinių *techninių iššūkių* yra susijęs su matavimu, pavyzdžiui, nustatyti patikimus ir pakankamus tikslus įstaigos pagrindinėms veikloms, parenkant tinkamus veiklos matavimo kriterijus ir indikatorius, ir surenkant teisingus bei reikalingus duomenis vertinant veiklą.

Reformos buvo toliau vykdomos matuojant konkrečius rezultatus ir pasiekimus, bet ministerijos ir toliau stengėsi atrasti tokius vertinimo būdus, kad gauti duomenys būtų patikimiausi, teisingiausi ir tinkamiausi. Be to, dažnai rezultatai priklauso nuo daugelio tarpusavyje susijusių mažinimo faktorių, kurie į procesą įtraukia įvairius asignavimų valdytojus. Jeigu tikslai, priemonės ir vertinimo kriterijai nėra naudojami atsargiai, visada atsiranda tam tikra iškraipymo rizika, kada įstaigos veikia aplaidžiai svarbiausiose srityse, siekdamos įgyvendinti tuos tikslus, kurie yra greičiausiai įgyvendami ir lengviausiai pamatuojami. Kita vertus, jeigu yra per daug tikslų, kurių rezultatas - perteklinė informacija, tuomet neįmanoma nustatyti prioritetinių tikslų ir jie perteklinės informacijos įtakoje praranda visą jiems pasiekti reikalingą dėmesį.

Aišku, nėra lengva išspręsti rezultatų vertinimo problemos. Uždavinių, priemonių ir veiklų struktūra gali būti naudojama kaip būdas išaiškinti išteklių, sąnaudų, veiklų ir rezultatų grandinės panaudojimo ypatumus. Tai gali padėti asignavimų valdytojams nuspręsti, kokiame lygyje bus formuluojami tikslai ir vertinimo indikatoriai, taip pat, tai gali nurodyti vietas, kuriose būtų galima išvengti finansinių, laiko, žmogiškųjų ir kitų resursų švaistymo. Šiam klausimui spręsti Finansų ministerija paskelbė atskiras gaires, kurias kelios ministerijos, siekdamos palengvinti perėjimą nuo sąnaudomis pagrįsto biudžeto link į rezultatus pagrįsto biudžeto, sėkmingai panaudojo.

Be to, Finansų ministerija įvertino asignavimų valdytojų užsibrėžtų tikslų ir veiklos efektyvumo indikatorių nustatymą veiklos efektyvumo kontraktuose, siekdama nustatyti bendrą pažangą veiklos efektyvumo rezultatų matavimo srityje ir nustatyti geriausios praktikos pavyzdžius. Geriausios praktikos pavyzdžių paviešinimas tarnauja kaip kitų institucijų įkvėpimo šaltinis, nes norint pasiekti veiklos efektyvumo rezultatų matavimo pažangą, reikia skatinti dialogą ir konsultacijas tarp suinteresuotųjų šalių.

Pagrindinis *institucinio pobūdžio iššūkis* Danijos veiklos efektyvumo sistemoje yra susijęs su labai decentralizuota ir autonomine Danijos ministerijų sistema, kuri neleidžia centralizuotai arba sistemingai įgyvendinti veiklos efektyvumo valdymo sistemos. Šios reformos buvo įgyvendinamos labai pragmatiškai, „*step-by-step*“ metodu, kuris labai priklauso nuo ministerijų paramos ir noro parodyti pažangą. Finansų ministerija vis gi negali išvengti rizikos, kad ministerijos nusistatys lengvo

pubūdžio tikslus arba, kad ministerijos vertins tik lengviausiai pasiekiamus rezultatus. Tačiau decentralizuota Danijos sistema taip pat turi daug privalumų, pavyzdžiui, ministerijų linkusios savanoriškai įgyvendinti reformas, kurios suteiks joms galimybę prisitaikyti prie veiklos efektyvumo valdymo sistemos ir pritaikyti šią sistemą jų konkrečių poreikių įgyvendinimui. Tokiu atveju, pagrindinis iššūkis yra rasti pusiausvyrą tarp lankstumo ir atskaitomybės. (Performace Budgeting in OECD Countries, 2007)

Taip pat, dar vienas Danijos veiklos efektyvumo valdymo sistemos iššūkis yra *informacijos apie veiklos rezultatus integravimas į biudžeto procesą*. Informacijos integravimas turėtų vykti tiesiogiai, todėl Danijos centrinė valdžia išsikėlė sau uždavinį sukurti tiesioginę sąsają tarp veiklos efektyvumo informacijos ir biudžeto.

Galiausiai, Danijos centrinė valdžia susidūrė su problema, *kaip susieti veiklos efektyvumo matavimo rezultatus su biudžeto eilutėmis*. Viena vertus, pagrindinis veiklos efektyvumo kontraktų diegimo loginis pagrindas buvo siekis, kad asignavimų valdytojai kuo skaidriau naudotų valstybės išteklius. Veiklos efektyvumo valdymo sistema neabejotinai suteikė ministerijoms pagrindus užtikrinti efektyvų planavimą ir įgyvendinimą, paskirstant resursus visiems tikslams, atsižvelgiant į prioritetus. Kita vertus, didesnis išteklių paskirstymo ir panaudojimo skaidrumas taip pat gali paveikti politinį procesą, kurio metu ministerijos derasi dėl didesnio asignavimų kiekio. Asignavimų valdytojai užsibrėždami tikslus ir įtraukdami juos į veiklos efektyvumo kontraktus, gali šiuos tikslus panaudoti savanaudiškais tikslais, t. y. praktikoje galima pastebėti, kad asignavimų valdytojai kartkartėmis nusistato aukštesnius tikslus, kurių vienintelis tikslas gauti kuo daugiau asignavimų. Todėl galima teigti, kad veiklos efektyvumo valdymas ne visada skatina griežtą valstybės išlaidų kontrolę. (Performace Budgeting in OECD Countries, 2007)

2.1.5. Įgyta patirtis

Danijos patirtis, naudojant veiklos efektyvumo ir rezultatų informaciją biudžeto sudarymo ir valdymo procese, apima daugiau kaip 19 metų laikotarpį. Veiklos efektyvumo valdymo sistema per šį laikotarpį vystėsi palaipsniui, ją tęsiant ir nuolat stengiantis tobulinti. Diegiant šią sistemą nebuvo jaučiamas politinis priešiškusas – kas galėtų būti vertinama, kaip sistemos privalumas - tačiau, tai taip pat reiškė, kad politinis interesas veiklos efektyvumo valdymo sistemai buvo pe mažas.

Nuo pat 1990-ųjų pradžios įgyta patirtis veiklos efektyvumo kontraktų srityje suteikė vertingą indėlį neseniai pradėti tobulinti veiklos efektyvumo valdymo sistemai. Visų pirma, veiklos efektyvumo kontraktai turėjo per daug tikslų ir uždavinių, ir dauguma jų buvo sunkiai pamatuojami. Be to, beveik visi tikslai buvo susiję su institucijos vidaus veiklos organizavimu, pavyzdžiui, informacinių technologijų sistemos atnaujinimas, darbo procesų tobulinimas, kompetencijos ugdymas ir kiti. Tai reiškė, kad institucijos nebuvo pakankamai orientuotos į visuomenės poreikius ir jų

patenkinimą. Be to, tikslai nebuvo skirstomi pagal prioritetus. (Performace Budgeting in OECD Countries, 2007)

Pastaraisiais metais, ministerijos gavo galimybę pereiti iš daugiau į sąnaudas orientuotas valdymo sistemos į rezultatais pagrįstą valdymosistemą. Šis perėjimas buvo pagrindinis veiksnys nukreipiantis dėmesį į institucijos pagrindinės veiklos prioritetus ir efektyvų išteklių panaudojimą.

Efektyvumo strategijos tapo veiksminga priemone integruoti ir koordinuoti pastangas pagerinti viešųjų paslaugų kokybę ir jų teikimo efektyvumą. Pasitelkusios efektyvumo strategijas ministerijos turėjo ne tik įrodyti, bet ir planuoti, kaip bus pasiekti rezultatai ir kokių tolesnių veiklų imsis, siekdamas vykdyti savo veiklą.

Kaupimo principu pagrįstos apskaitos ir biudžeto reforma suteikia naujų galimybių veiklos efektyvumo informaciją integruoti į biudžeto sudarymo procesą, tačiau sprendimai dėl biudžeto priimami daugiau ambicingu, nei mechaniniu būdu.

Veiklos efektyvumo informacijos taikymas skatina viso viešojo sektoriaus institucijų atskaitomybę, kas pagerina viešųjų paslaugų teikimo efektyvumą ir netiesiogiai prisideda prie bendros fiskalinės drausmės. Kai kalba pakrypsta apie fiskalinę drausmę makroekonominiu požiūriu, veiklos efektyvumo informacijos poveikis tikriausiai niekada negalės atstoti tiesioginių išlaidų kontrolės per „iš viršaus į apačią“ metodą, išlaidų limitų nustatymą ir periodinį tikrinimą.

2.2. Australija

2.2.1. Finansų valdymo sistemos apibūdinimas

1983 metų Australijos Finansų valdymo gerinimo programos (*Financial Management Improvement Program – FMIP*) įgyvendinimas paskatino sukurti naują, patobulintą finansų valdymo sistemą, remiantis „Valdymo pagal rezultatus“ principais.

Į rezultatus orientuotas finansų valdymas per du dešimtmečius gerokai pasikeitė: nuo nustatytos primityvios į planavimą ir atskaitomybę, apie grynųjų pinigų judėjimą, orientuotos programos iki išsamios ir detalizuotos veiklos efektyvumo informacijos, kaupiamojo biudžeto ir apskaitos, faktinių kiekvieno pasiekto tikslo rezultatų ir veiklos administravimo, nustatant užduotis kiekvienai viešojo sektoriaus institucijai.

Nuo 1983 metų Australijos veiklos efektyvumo valdymo sistemos pobūdis labai pasikeitė, tačiau pagrindiniai tikslai lieka tie patys: pagerinti išteklių naudojimo efektyvumą ir atskaitomybę visuomenei, perduodant finansinio valdymo atsakomybę politinius sprendimus priimančioms ir programas vykdančioms institucijoms.

Reformas

Australijos dabartinę finansinio valdymo tvarką lėmė biudžeto reforma, iniciuota Nacionalinės audito komisijos 1996 metų ataskaitos (*National Commission of Audit 1996*) – nepriklausomo audito ataskaitos. Šis auditas rekomendavo įvairius finansų valdymo ir finansinės veiklos aspektus, kuriuos Australijos Vyriausybė turėjo įvykdyti. Pagrindinės Komisijos rekomendacijos buvo:

- Ugdyti valstybės ir viešųjų finansų valdymo įgūdžius, atsižvelgiant į privataus sektoriaus valdymo ypatumus;
- Tobulinti valstybės finansų skaidrų panaudojimą;
- Viešųjų paslaugų teikimo kultūra ir operacijos turi daugiau atspindėti verslo pobūdį.

Nuo 1996 metų iki 1999 metų buvo vykdomi įvairūs teisiniai ir administraciniai pokyčiai, kuriuos taip pat inicijavo Nacionalinė audito komisija:

- 1901 m. Audito įstatymas buvo pakeistas nauju, 1997 metais patvirtintu Finansinio valdymo ir apskaitos įstatymu, kuris nustatė naują fiskalinę tvarką visoms viešojo sektoriaus institucijoms;
- Finansų valdymas tapo principais pagrįstas ir su aiškia atsakomybės struktūra;
- 1998 metai pasirašyta Biudžeto atvirumo chartija, kuri buvo sukurta tam, kad būtų įgyvendintos specifinės Nacionalinės audito komisijos rekomendacijos. Chartija nustatė skaidresnės fiskalinės politikos struktūrą.

Kitos didelės reformos buvo įgyvendinamos 1999–2000 metais, kartu su kai kuriais teisiniais pasikeitimais. Reformų įgyvendinimas paskatino perėjimą prie kaupiamąjo biudžeto ir apskaitos sistemos, į rezultatus ir poveikį orientuotos išteklių ir veiklos efektyvumo valdymo sistemos bei dedijančios veiksmų laisvės ir atsakomybės asignavimų valdytojams.

Nors reformų, vykdytų nuo 1990 m. vidurio iki 1991 m. pabaigos, privalumai buvo gana aiškūs, Australijos Vyriausybė nusprendė pradėti reguliarias biudžeto projektų ir struktūros peržiūras ir vertinimus. Peržiūra ir vertinimas pirmą kartą buvo atliekamas 2002 metais, pirmiausia koncentruojantis į geresnį, saugesnį ir savalaikišką biudžeto prognozavimo proceso užtikrinimą. Pagrindiniai peržiūros reikalavimai buvo:

- Sutelkti didesnę dėmesį į programų informaciją;
- Detaliau ir savalaikiškiau informuoti apie finansinius pasikeitimus;
- Sustiprinti institucijų finansinių rezultatų valdymo, pinigų srautų ir biudžeto prognozių kūrimo procesus;
- Didinti profesionalaus personalo, turinčio reikalingas specifines finansines žinias ir įgūdžius, skaičių Finansų ir kitose ministerijose.

Peržiūros ir vertinimo rekomendacijos buvo įgyvendintos per 2002 metus. Per šiuos metus taip pat buvo patvirtintas kaupiamasis biudžetas ir fiskalinė „galia“ peržiūrėti ir patobulinti asignavimų

valdytojų pateiktus biudžetų prognozes ir projektus tam, kad būtų užtikrintas kokybiškas ir savalaikis visos šalies biudžeto projektas.

Institucinė santvarka

Australijoje yra nustatyta trijų pakopų federalinė valdymo struktūra. Centrinė, teritorinė ir vietos valdžia renkamos nepriklausomai ir savarankiškai priima sprendimus dėl klausimų, esančių jų atsakomybės srityje. Pagrindinių viešųjų paslaugų teikimas yra padalijamas tarp teritorinės ir vietinės valdžios. Lėšos, skirtos šių paslaugų finansavimui, daugiausia surenkamos nacionaliniu lygiu ir perskirstomos centrinės, teritorinės ir vietos valdžios institucijoms tiesioginių dotacijų pavidalu.

Dėl nacionaliniu lygiu susiklosčiusios finansinės struktūros, veiklos efektyvumo valdymas (įskaitant rezultatų matavimą ir programų vertinimą) yra atskirų asignavimų valdytojų atsakomybės klausimas, nors pasiekti rezultatai turi būti suderinti su Finansų ministerija.

Australijos Vyriausybės veiklos efektyvumo politika reikalauja, kad kiekvienas asignavimų valdytojas nurodytų išsamius ir aiškius pasiekimus, rezultatus ir veiklos priemones, jų kiekį, kokybę, kainą bei veiklos efektyvumo vertinimo būdus. Asignavimų valdytojais turi pateikti Finansų ministerijai ataskaitas už aukščiau išvardintus elementus ir už bet kokius didesnius savo biudžetų projektų vertinimus (biudžeto portfelio ataskaitos), o metų pabaigoje už pasiektus rezultatus (metinės veiklos ataskaitos).

Dabartinė biudžetinio finansavimo sistema

Australijos Vyriausybės 2000 m. lapkritį priimtų Finansų politikos gairių 2003 m. aktualioje redakcijoje numatyta, kad veiklos efektyvumo rezultatų ir poveikio struktūra turi būti dinamiška ir lanksti, atsižvelgiant į situaciją. Struktūra turėtų veikti kaip sprendimų hierarchija:

- Vyriausybė (per ministerijas ir joms pavaldžias institucijas) nurodo siekiamus rezultatus tam tikroje specifinėje srityje;
- Šie rezultatai yra suskirstomi į specifines grupes, pagal tai, kokį poveikį patirs skirtingos valstybės valdymo sritys, pavyzdžiui švietimas, ekonomika ir pan.;
- Parlamentas patvirtina piniginių lėšų paskirstymą tam, kad Vyriausybė galėtų įgyvendinti nustatytus valstybės tikslus ir pasiekti užsibrėžtus rezultatus;
- Vyriausybės administruoja subsidijas, grantus, pervedimus bei įvairias išmokas ir jas maksimizuodama siekia konkrečių rezultatų;
- Asignavimų valdytojais nusistato ir valdo savo rezultatus, siekdami maksimaliai padidinti savo indėlį į Vyriausybės norimų rezultatų pasiekimą;

➤ Vyriausybė nustato veiklos efektyvumo rodiklius tam, kad būtų galima išmatuoti rezultatų ir poveikio veiksmingumą ir efektyvumą, ir kad norint pagerinti atskaitomybę už rezultatus sistema turi būti nuolat tobulinama ir atnaujinama.

Ši sistema yra taikoma visoms centrinės, teritorinės ir vietos valdžios institucijoms. Kaip jau buvo minėta, asignavimų valdytojai patys nusimato tikslus ir siekiamus rezultatus, tačiau jie turi būti suderinti ir patvirtinti Finansų ministerijos. Veiklos efektyvumo priemonės ir tikslai yra nustatomi kiekvienoje ministerijoje, pagal jos kompetenciją, veiklos sferą ir atsakomybės sritį, atsižvelgiant į ekonomines sąlygas, kuriomis jos veikia, įskaitant ir turimą biudžetą.

Pati sistema yra skirta:

➤ **Strateginiams tikslams įgyvendinti.** Nurodyti Vyriausybei pagrindines gaires, paskirstant išteklius valstybės tikslams įgyvendinti;

➤ Kaip pagrindas **Parlamentui apsispręsti** dėl kasmetinio biudžeto paskirstymo valstybės tikslams įgyvendinti;

➤ **Asignavimų valdytojų tikslams įgyvendinti.** Kiekvieno asignavimų valdytojo departamento ar skyriaus pasiekti rezultatai ir administruojamos programos tiesiogiai nukreiptos į rezultatų, nurodytų institucijų strateginiuose planuose, pasiekimą.

2.2.2. Rezultatų vertinimas ir integravimas į biudžeto procesą

Australijos Vyriausybė daug dėmesio skiria asignavimų valdytojų veiklos efektyvumo vertinimo sistemoms tobulinti, kadangi šios sistemos yra visos valstybės veiklos efektyvumo rezultatų pagrindas. Pasiekimai yra apibrėžiami kaip Australijos Vyriausybės veiklos rezultatai arba poveikis ir veiksmų pasekmės Australijos gyventojams, o rezultatai yra prekės ar paslaugos teikiamos valstybės vardu išoriniam vartotojui. Siekiamus rezultatus nusistato atsakingos ministerijos, konsultuodamosi su Finansų ministerija. Kiekviena ministerija yra atsakinga už pasirinktų pasiekti rezultatų įgyvendinimą, todėl aiškių veiklos efektyvumo rezultatų matavimo kriterijų pasirinkimas yra visos veiklos efektyvumo valdymo sistemos pagrindas.

Veiklos efektyvumo informacija Australijoje yra skirta prisidėti prie finansų valdymo ir biudžeto sudarymo trimis lygmenimis:

- 1) per institucijų vidaus valdymą;
- 2) per visos vykdomosios valdžios išteklių valdymą;
- 3) per išorės atskaitomybę.

Australijos Vyriausybė įpareigoja asignavimų valdytojus savarankiškai atlikti savo veiklos vertinimą ir tai daryti kaip dalį įprastos vidaus valdymo praktikos. Asignavimų valdytojai privalo nurodyti siekiamus rezultatus, administruojamas programas ir jų atsakomybės srityje numatytiems tikslams pasiekti reikalingą lėšų poreikį. Taip pat, asignavimų valdytojai turi nustatyti, įvertinti ir

viešai pranešti apie pagrindinius veiklos efektyvumo rodiklius, kokybės ir kiekybės rezultatus ir efektyvumo indikatorius, kurie padeda įvertinti asignavimų valdytojų indėlį siekiant nustatyti rezultatų sėkmės atvejus. Asignavimų valdytojų veiklos efektyvumo informacija yra įtraukiama į biudžeto projektą, o biudžetinių metų pabaigoje rezultatai yra viešai paskebiami asignavimų valdytojų metinėse veiklos ataskaitose.

Australijoje yra plačiai paplitusi praktika stebėti ir reguliariai pateikti ataskaitas apie pagrindinių veiklos efektyvumo rodiklių panaudojimą ištisus metus. Tačiau nėra konkrečių visos vykdomosios valdžios rezultatų monitoringo ir vertinimo mechanizmo nacionaliniame Australijos lygyje. Dauguma aukšto svarbumo lygio tikslų ir uždavinių yra įgyvendinami teritorinės ir vietos valdžios institucijose.

Vienas sunkiausių Australijos iššūkių veiklos efektyvumo informacijos tobulinimo srityje yra tai, kad dauguma viešųjų paslaugų yra teikiama per valstybės teritorinės ir vietos valdžios institucijas, todėl, Australijos Vyriausybė negali kontroliuoti išteklių naudojimo ir turi ribotą įtaką jų veiklai. Viena išimtis yra specifinio pobūdžio dotacijos, kurias teikia Australijos Vyriausybė teritorinės ir vietos valdžios institucijoms, iš kurių paprastai reikalaujama ataskaitų apie pasiektus rezultatus, įgyvendintus tikslus ar veiklos efektyvumo sąlygas.

Pagrindinis biudžeto įstatymas susideda iš detalių jo sudarymo ir resursų panaudojimo aprašymų kiekvienai valstybinio sektoriaus institucijai. Lėšų sumos yra numatytos kiekvienam rezultatui pasiekti. Skirtumai tarp planinių ir faktinių rezultatų veiklos efektyvumo rezultatų nėra nuolat naudojami ir tiesiogiai įtraukiami į biudžeto sudarymo procesą. Tačiau jie kartais yra naudojami kaip argumentai peržiūrint veiklos efektyvumo programas ir nurodant biudžeto taupymo galimybes.

Veiklos efektyvumo informacijos įtaka priimant sprendimus ir skirstant išteklius biudžeto procese yra nevienoda.

Naujoji veiklos efektyvumo politika lėmė veiklos efektyvumo informacijos plėtrą visose valstybinio sektoriaus institucijose. Tai suteikė daug galimybių naudoti veiklos efektyvumo informaciją biudžeto ir valdymo sprendimų priėmimo procesuose. Iki tol informacijos naudojimosi potencialas nebuvo pilnai realizuotas. Su nauja politika atsirado ir daugiau iniciatyvų, skirtų gerinti veiklos rezultatų informaciją.

Naujos politikos projektas buvo peržiūrėtas ir patikslintas pagal Finansų ministro ir kitų ministrų pastabas ir pasiūlymus 2004 m. pabaigoje. Naujos nuostatos įpareigojo asignavimų valdytojams numatyti gausią naudą, pagrindines rizikas ir parengti veiksmų gairėmis, kiekvienam priimtam ministrų pasiūlymui, susijusiam su veiklos efektyvumo politikos įgyvendinimo klausimais, įgyvendinti. Tokie pokyčiai suteikė pagrindą įgyvendinti naujas veiklos efektyvumo politikos valdymo proceso nuostatas, stebėti pažangą ir atlikti vertinimus.

2.2.3. Atsiskaitymas už rezultatus

Kiekvienais metais, kaip vieną iš biudžeto dalių, kiekvienas asignavimų valdytojas pateikia išsamią ataskaitą dėl biudžeto srities planų ir būsimojo laikotarpio prognozių. Šias ataskaitas sudaro detalios visų lėšų šaltinių ir finansavimo panaudojimo aprašymai.

Finansinė rezultatų informacija yra papildoma duomenimis apie administruojamų programų ir pasiektus rezultatus. Taip pat, yra aprašoma išsami veiklos efektyvumo rodiklių, vertinimo kriterijų ir priemonės bei planuojamų tikslų rezultatams pasiekti sistema ir detalės. Biudžeto ataskaitos taip pat apima ir visą biudžeto finansinių ataskaitų rinkinį, apimančią keturis ateinančius metus bei apskaičiuotą faktinį rezultatą už einamuosius metus.

Veiklos efektyvumo ataskaita yra pagrindinis Parlamento informacijos šaltinis biudžeto peržiūrai po biudžeto projekto pateikimo. Ataskaitose taip pat numatyta galimybė palyginti kelerių metų veiklos efektyvumo informaciją ir atitinkamus duomenis apie pasiektus rezultatus.

2.2.4. Svarbiausi iššūkiai

Šiandien, svarbiausias Australijos uždavinys yra užtikrinti, kad sąsajos tarp programų, rezultatų ir poveikio būtų aiškios ir efektyviai išmatuojamos. Programų ir veiklos efektyvumo informacijos teikimas pirmiausiai yra susijęs su institucijos veiklos veiksmingumu ir efektyvumu. Finansuojant šias sritis yra skatinama asignavimų valdytojams gerinti veiklos efektyvumo informacijos ir programų vertinimo kokybę ir tikslumą. Pagrindinis tikslas yra tobulinti įgūdžius, sistemas ir asignavimų valdytojų veiklos kultūrą, kelti veiklos efektyvumo informacijos naudingumo lygį, rinkti duomenis apie efektyvumą vidaus planavimą bei skatinti konstruktyvų dialogą su išorės suinteresuotosiomis pusėmis.

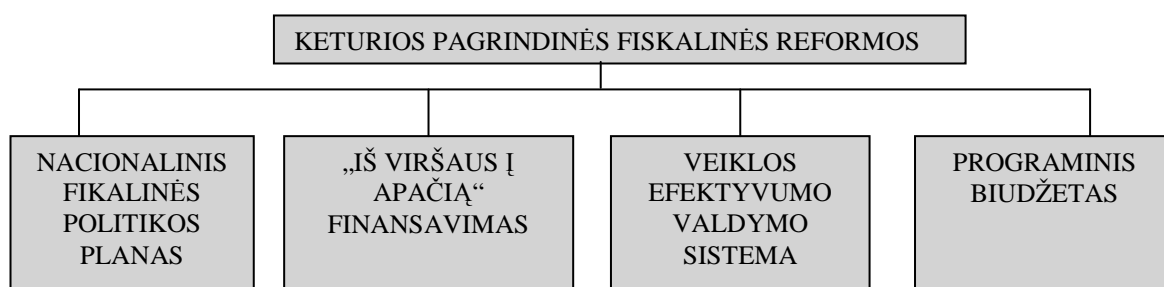
Dar vienas svarbus Australijos uždavinys yra užtikrinti, kad Vyriausybė turėtų geresnes galimybes gauti veiklos efektyvumo informaciją ir gerinti šios informacijos integravimo į biudžeto sprendimų priėmimo procesą. Vyriausybės priimti centralizuotai koordinuoti strateginės peržiūros sistemos sprendimai ir jos iniciatyvų dėl asignavimų valdytojų veiklos efektyvumo informacijos kokybės skatinimas, skatins asignavimų valdytojų pasiekiamų rezultatų įvairovę ir pagerinti bendrą naudingumą. Vyriausybė ir toliau darys spaudimą asignavimų valdytojams gerinti valstybės išlaidų efektyvumą ir tvarumą, kas yra daugiametis iššūkis.

2.3. Pietų Korėja

2.3.1. Biudžetinio finansavimo sistemos apibūdinimas

Veiklos efektyvumo valdymo sistemos diegimas Pietų Korėjoje (toliau – Korėja) yra naujas reiškinys. Reformos buvo pradėtos tik pastaraisiais metais. Labai įdomu tai, kad Korėjos Vyriausybė

ypatingai sparčiai nusprendė ir pradėjo diegti veiklos efektyvumo valdymo sistemą, ir tai, kad kartu su šia reforma yra vykdomos ir kitos panašaus masto biudžeto reformos, kurios sudaro bendrą visaapimančią fiskalinę reformą, kitaip vadinamą - Keturių pagrindinių fiskalinių reformų paketą. Pagrindinis tokios įvairiapusiškos reformos privalumas yra tas, kad tinkamai koordinuojama užtikrina išskirtinai palankias aplinkybes veiksmingai valdymo sistemai. Pagrindinis tokio požiūrio neigiamas aspektas tas, kad ji reikalauja pakankamai aukšto lygio išipareigojimų, įtraukiant tiek politinę valią, tiek materialinius išteklius, kurie nėra lengvai pasiekiami.



6 pav. **Keturios pagrindinis finskalinės Korėjos reformos**

Šaltinis: Performace Budgeting in OECD Countries, 2007

Korėjos Vyriausybė, vykdydama Keturių pagrindinių fiskalinių reformų paketą turėjo sudaryti vidutinės trukmės išlaidų programą (Nacionalinis fiskalinės politikos planas), be to, įdiegti „iš viršaus į apačią“ finansavimo sistemą, taip pat, įdiegti veiklos efektyvumo valdymo sistemą ir pereiti nuo linijinio biudžeto iki programiniu pagrindu sudaromo biudžeto sistemos. Šių reformų paketo apimtys ir tempai yra gan išskirtiniai. Jeigu šis reformų paketas bus sėkmingai įgyvendintas, Korėjos biudžeto sistema bus visiškai pertvarkyta per kelerius metus perimant beveik visas geriausias kitų pasaulio šalių praktikas.

Šių ambicingų reformų iniciavimas, buvo motyvuojamas blogėjančia fiskaline padėtimi Korėjoje. Po Azijos finansinės krizės 1990 m. pabaigoje valstybės skola pradėjo augti. Augant valstybės skolai sparčiai didėjo ir valstybės išlaidos socialinės apsaugos tinklo stiprinimui, siekiant sustabdyti dėl ekonomikos restruktūrizavimo, atsirandančius gyventojų pajamų skirtumus. Žvelgiant toliau, gyventojų senėjimo tempas Korėjoje yra beprecedentinis, todėl atsiranda aiškus papildomas viešųjų finansų poreikis

Vidutinės trukmės fiskalinės politikos planas įpareigoja Korėjos Vyriausybę viešųjų išlaidų paskirstymą planuoti penkerių metų laikotarpiu. Šis planas, pagrįstas riziką ribojančiomis ekonominio augimo prognozėmis, nustato bendrą metinį išlaidų lygį per vidutinės trukmės laikotarpį ir paskirsto

viešasis išlaidas keturiolikai pagrindinių sektorių. Pasinaudojant „iš viršaus į apačią“ metodu, pasiekiamas suderinamumas tarp tokių vidutinės trukmės išteklių paskirstymo sprendimų ir kasmetinių biudžeto asignavimų. Ši sistema, astižvelgiant į vidutinės trukmės fiskalinės politikos planą, nustato ministerijoms, asignavimų valdytojams, išlaidų lubas, tačiau deleguoja joms žemesnio lygio sprendimus, kad pastarųjų bendros išlaidos neviršytų joms nustatytų limitų. Didesnis atitinkamų ministerijų savarankiškumas, savo ruožtu, reikalauja ir didesnės atskaitomybės. Tai bus užtikrinta per veiklos efektyvumo valdymo sistema, kuri diegiama, tam kad būtų nagrinėjami pasiekti rezultatai, gauti asignuojant pagal progamas, ir tokiu būdu stiprinant biudžeto ir veiklos efektyvumo sąsają. Pasirinkta skaitmeninė programinio biudžetas informacijos sistema leis pagrindinei biudžetą kontroliuojančiai įstaigai kontroliuoti ministerijų išlaidas realiu laiku. Taigi, naujoji programinio biudžeto ir išlaidų apskaitos sistema Korėjoje diegiama nuo 2005 m. ir buvo ir planuojama ją visiškai įgyvendinti iki 2007 metų.

Esmė ir metodai

Veiklos efektyvumo biudžeto sistema Korėjoje buvo diegiama trimis etapais. Pirmasis etapas prasidėjo eksperimentiniu bandomuoju projektu, kuris įgyvendintas per 2000-2002 metus. Vadinamoji „Veiklos efektyvumo biudžeto“ sistema arba veiklos rezultatais pagrįsta sistema buvo grindžiama JAV GPRA (*Government Performance and Results Act*) modeliu su nežymiais pakeitimais. Suskaidžius 22 ministerijas ir biudžetines įstaigas į tam tikras grupes, buvo paprašyta parengti metinius veiklos planus. Šis pirmasis etapas baigėsi dabartinio viešojo sektoriaus finansavimo mechanizmo kaita.

2003 metais prasidėjo antrasis etapas, pradedant įgyvendinti Keturių pagrindinių fiskalinių reformų paketą. 22 ministerijos ir įstaigos kartu su savo metinio biudžeto planu turėjo pateikti Planavimo ir biudžeto ministerijai metinius veiklos planus. Šis etapas taip pat buvo paskatinatas GPRA, tačiau Korėjos Vyriausybė realizavo tik ribotą skaičių GPRA pasiūlytų funkcijų. Nors pagal GPRA kiekvienas asignavimų valdytojas įpareigotas pateikti strateginius veiklos planus, metinės veiklos planus ir kiekvienos programos metines veiklos ataskaitas, Korėjoje asignavimų valdytojais privalo pateikti veiklos planus ir ataskaitas, tik tada, kai asignavimų dydis, atitinkamai biudžeto programai, viršija milijoną JAV dolerių. Antrasis etapas, pavadintas „Veiklos efektyvumo valdymo sistema ir biudžeto programa“, buvo išplėstas ir 2005 metais apėmė 26 ministerijas ir įstaigas.

Trečiasis etapas – „Savęs įvertinimas („*Self-Assessment of Budgetary Programme*“ – SABP)“, buvo pradėtas 2005 metais. Ši sistema buvo grindžiama JAV „Programų vertinimo reitingavimo būdu“, (*PART*) su kai kuriomis modifikacijomis. Pagal SABP sistemą, 2005 metais buvo peržiūrėtos 555 programos (apie trečdalį visų Vyriausybės vykdomų programų), tokiu tempu, kuris leido Planavimo ir biudžeto ministerijai per trejų metų ciklą peržiūrėti kiekvieną plačią programą. Panašiai kaip ir PART,

veiklos įvertinimas buvo atliekamas pagal tam tikrą kontrolinį sąrašą, parengtą Planavimo ir finansavimo ministerijos, kuri sudarė klausimai apie planavimą, valdymą ir rezultatus.

Teisinis ir institucinis pagrindas

Veiklos efektyvumo sistema Korėjoje buvo pradėta diegti kaip Planavimo ir finansavimo ministerijos iniciatyva, todėl nėra apibrėžta jokiam įstatyme. Ministerijos pareiga, šiuo atveju, yra sudaryti veiklos efektyvumo programas ir jas įgyvendinti, nurodant asignavimų valdytojams kryptis ir pagrindines gaires, kaip jie turėtų adaptuoti ir valdyti veiklos efektyvumo valdymo sistemą. Tačiau Korėjos Vyriausybė pradėjo rengti tam tikrą „skėtinį“ įstatymą, skirtą pakeisti nebegaliojantį Nacionalinės Asamblėjos (įstatymų leidžiamosios valdžios) Biudžeto ir apskaitos įstatymą. Naujasis įstatymas apimė išsamų ir atnaujintą biudžeto sistemos apibrėžimą, kuriame buvo integruota ir veiklos efektyvumo valdymo sistema. Taigi, naujasis įstatymas buvo priimtas 2005 metais, kas suteikė Vyriausybės Politikos koordinavimo departamentui visišką autonomiją prižiūrėti ir koordinuoti įvairias esamas ir planuojamas Vyriausybės veiklos efektyvumo vertinimo sistemas .

Taip pat, kol kas nėra ir jokio teisinio reikalavimo pristatyti informaciją apie pasiektus rezultatus kasmetiniame biudžeto projekte ar jį patvirtinančiuose teisės aktuose. Be to, Planavimo ir finansavimo ministerija suteikė galimybę Nacionalinei Asamblėjai naudotis SABP vertinimo rezultatais.

Naujai įsigaliojusiam teisės akte atsiranda naujų teisinių priemonių, įpareigojančių asignavimų valdytojus parengti kasmetinius strateginius veiklos planus, kasmetinius veiklos efektyvumo planus ir įvykdymo ataskaitas, ir pateikti Vyriausybės Politikos koordinavimo departamentui. Tačiau ir naujasis teisės aktas neapibrėžia teisinio įpareigojimo, susijusio su programų vertinimu. Tuo tarpu, pagal SABP metodą, kiltų klausimas – jeigu atitinkama programa būtų vertinama nepriklausomų organizacijų, ar tai paskatintų asignavimų valdytojus atlikti programų vertinimą?

Planavimo ir finansavimo ministerija yra pagrindinė institucija Korėjoje rengianti ir įgyvendinanti veiklos efektyvumo pagrindu sudaromą biudžetą. Jos pagrindinė funkcija yra prižiūrėti veiklos efektyvumo biudžeto programas, nustatant esmines gaires asignavimų valdytojams ir įvertinti pasiektus rezultatus.

Planavimo ir finansavimo ministerijai patarimus ir paramą teikia Korėjos Viešųjų finansų institutas - nepriklausomų ekspertų grupė - kuri instrumentaliai padeda tobulinti veiklos efektyvumo valdymo sistemą per vykdomas mokymo programas asignavimų valdytojų darbuotojams. Tam, kad sutelktų asignavimų valdytojų dėmesį į rezultatus, Planavimo ir finansavimo ministerija skatina jas naudoti veiklos efektyvumo vertinimo rezultatus rengiant jų biudžetų projektus ir numatant asignavimų poreikius. Gavusi biudžetų projektus, Planavimo ir finansavimo ministerija priima

atitinkamus sprendimus dėl asignavimų paskirstymo, atsižvelgdama į asignavimų valdytojų veiklos efektyvumo informaciją.

2005 m. Planavimo ir finansavimo ministerija sukcentravo savo dėmesį į tolesnį veiklos efektyvumo biudžeto sistemos tobulinimą, sukurdamat atsakingą įstaigą, kuri specializuojasi veiklos efektyvumo srityje. Ši naujai įsteigta įstaiga yra visiškai atsakinga už veiklos efektyvumo politinius sprendimus ir programų įgyvendinimą.

Taikymo sritys ir apimtys

Iki šiol, veiklos efektyvumo biudžeto sistema Korėjoje yra tik dalinis metodas, daugiausia apimantis dideles biudžeto programas, kurioms skirtų asignavimų apimtis yra daugiau nei 1 milijonas JAV dolerių, arba kurioms dėl jų pobūdžio yra skiriamas ypatingas dėmesys (pvz., programos, paskatintos Nacionalinės Asamblėjos). 22 iš 39 asignavimų valdytojų 100 proc. pradėjo naudoti veiklos efektyvumo matavimo priemones vertinat savo didelės apimties biudžeto programas. Taip pat, rezultatų vertinimo priemonės buvo naudojamos ir kai kurių kitų, mažesnių programų vertinimui. Nuo 2006 m. veiklos efektyvumo valdymo sistema buvo visapusiškai išplėsta, reikalaujant, kad veiklos efektyvumo informacija būtų integruojama į kiekvieną programą atskirai.

Nors asignavimų valdytojai ir labai stengėsi įgyvendinti veiklos efektyvumo valdymo sistemą, nei viena institucija, kol kas, neįsteigė specialaus padalinio, kuris būtų skirtas atlikti programų rezultatų vertinimą. Ši užduotis paprastai paliekama asignavimų valdytojų biudžeto departamentams ar skyriams. Apskritai, dauguma asignavimų valdytojų dar neturi pakankamai patirties šiuo klausimu. Situacija tikimasi pagerės greitu metu, kad SABP paskatins reguliariai atlikti vertinimus.

2.3.2. Rezultatų matavimas ir vertinimas

Strateginių tikslų nustatymas

Korėjoje asignavimų valdytojų sprendimų priėmėjai nėra aktyviai įtraukiami į strateginių tikslų nustatymo procesą. Paprastai tai atlieka biudžeto departamentai ar skyriai, pasitelkę išorės ekspertų pagalbą. Tą patį galima pasakyti ir apie politikų įtraukimą į strateginių tikslų nustatymo procesą, nes pastarieji nedalyvauja šiame procese, kas yra daroma privataus sektoriaus organizacijose. Strateginiai planai buvo pradėti rengti 2006 ir kas treji metai atnaujinami.

Rezultatų rodikliai: rezultatai, poveikis ir matavimo būdai

Korėjos veiklos efektyvumo sistema yra orientuota į gaunamus rezultatus ir poveikį, tačiau rezultatai yra naudojami tuomet, kai yra sunku apčiuopti ir nustatyti laukiamą poveikį. Sistema buvo pradėta nuo į poveikį orientuotos informacijos apie rezultatus ir buvo pasinaudota JAV pavyzdžiu.

Tiesa sakant, kurti poveikio matavimo kriterijus asignavimų valdytojams tapo labai sudėtinga užduotimi. Nuo tada, kai buvo sukurtos poveikio matavimo priemonės, atsirado tam tikras asignavimų valdytojų priešiškus. Paprastai, į politiką orientuotoms ministerijoms, kurių rezultatai yra smarkiai veikiami išorinių veiksnių, ypatingai sudėtinga parengti tinkamus poveikio vertinimo metodus ir kriterijus. Nors išorinis poveikis ir buvo toleruojamas, tačiau nebuvo sisteminio požiūrio į veiklos efektyvumo vertinimą.

Tikslų nustatymas

Korėjos biudžeto asignavimų valdytojai nusistato veiklos efektyvumo tikslus, kuriuos įtraukia į veiklos efektyvumo planus. Kaip bebūtų, šie planai ir tikslai atspindi, kaip bus panaudoti Planavimo ir finansavimo ministerijos paskirti ištekliai. Priimant tokius sprendimus, Planavimo ir finansavimo ministerija naudoja tam tikro laikotarpio duomenis ir lygina juos su panašiais atvejais.

Planavimo ir finansavimo ministerija, gavusi kiekvieno asignavimų valdytojo SABP vertinimo rezultatus, kartu susidaro nuomonę ir apie visą veiklos efektyvumo valdymo sistemą. Viso veiklos efektyvumo vertinimo proceso metu yra pasikliaujama veiklos efektyvumo informacija, kurią pateikia asignavimų valdytojai. Trūkstant formalių nepriklausomų vertinimo procesų, Planavimo ir finansavimo ministerija stengiasi užtikrinti veiklos efektyvumo duomenų patikimumą atmesdama neteisingą arba klaidinančią informaciją.

2.3.3. Rezultatų integravimas į biudžeto procesą

Kiekvienais metais Planavimo ir finansavimo ministerija, sudarydama biudžeto projektą, naudoja metines veiklos efektyvumo ataskaitas ir kiekvieno asignavimų valdytojo SABP rezultatus. Ši praktika taip pat paskatino asignavimų valdytojus naudoti veiklos efektyvumo informaciją formuluojant savo biudžeto poreikius.

Nuo 2005 metų SABP rezultatai parodė stiprią biudžeto rezultatų koreliaciją su pasiektais rezultatais. Tai reiškia, kad, atsižvelgdama į veiklos efektyvumo informaciją, Planavimo ir finansavimo ministerija linkusi remti tas progamas, kurios pasiekia aukščiausių rezultatų. Taigi pasirodo, kad Planavimo ir finansavimo ministerija akcentuodama rezultatų vertinimą paskatino pozityvų grįžtamąjį ryšį tarp veiklos efektyvumo informacijos ir biudžeto lėšų paskirstymo.

Kaip matyti Korėjos atveju, informacija apie veiklos rezultatus buvo naudojama tam, kad būtų priimti biudžeto sprendimai, kuriais buvo siekiama nustatyti galimi taupymo atvejai, siekiant finansuoti prioritetines sritis. Tiksliau, didėjančios išlaidos visuomenės gerovės programoms įpareigoja taupyti kituose sektoriuose. Planavimo ir finansavimo ministerija įpareigojo asignavimų valdytojus iš sutaupytų programų lėšų finansuoti prioritetines programas. Asignavimų valdytojai naudodami veiklos efektyvumo informaciją skatina savo biudžetą restruktūrizavimą.

Derybos dėl biudžeto: veiklos efektyvumo informacijos ryšys su biudžeto sprendimais

Vykstant deryboms dėl biudžeto asignavimų tarp Planavimo ir finansavimo ministerijos ir asignavimų valdytojo yra aptariama veiklos efektyvumo informacija, kaip biudžeto derybų dalis. Šios derybos įtraukia diskusijas apie asignavimų valdytojo praėjusių metų veiklos rezultatus, tačiau tikslai kitiems metams nėra aptariami, t.y. aptariama viskas kas jau buvo, o į ateitį nėra žiūrima. Planavimo ir finansavimo ministerija taip pat skatina asignavimų valdytojus naudoti veiklos efektyvumo informaciją formuojant biudžetų projektus, nustatant lėšų poreikius ir juos paskirstant įgyvendinamoms programoms. Šiuo atveju „Savęs įvertinimo“ metodas yra naudojamas kaip mechanizmas, jungiantis veiklos efektyvumo informaciją ir resursų paskirstymą. SABP nustatyti programų reitingai Planavimo ir finansavimo ministerijoje naudojami tam, kad būtų surandamos neefektyvios programos ir jų atsisakoma.

Veiklos efektyvumo informacija dar yra naudojama siekiant peržiūrėti biudžeto asignavimus, skirtus pernai, ir palyginti su esamais asignavimais. Asignavimų valdytojai dažnai naudojami informacija apie rezultatus tam, kad gautų paskirstyti daugiau lėšų ir jie tuo naudojami, kaip veiksminga priemonė, siekiant užkirsti kelią Planavimo ir finansavimo ministerijai sumažinti asignavimus.

Dažnai pasitaiko nesutarimų tarp Planavimo ir finansavimo ministerijos ir asignavimų valdytojų, vis dėlto, Planavimo ir finansavimo ministerija priima galutinį sprendimą dėl atsiradusių nesutarimų. Šiame procese informacija apie praeityje pasiektus rezultatus turi didžiausią reikšmę, nustatant racionalinius veiklos efektyvumo tikslus. Kartais yra pasitelkiama ir kitų palyginamų organizacijų patirtis, pasinaudojant jų gerąją praktika ir stengiantis išvengti jų klaidų.

Asignavimų valdytojų Biudžeto departamentai ar skyriai naudoja veiklos efektyvumo informaciją rengdami savo biudžetų projektus ir numatydami einamųjų metų lėšų poreikį, tačiau dar negalima teigti ar informacijos naudojimas turės didelės įtakos jų veiklos efektyvumo valdymo sistemai.

Siekiant padėti asignavimų valdytojams parengti veiksmingą veiklos efektyvumo informacinę sistemą ir stebėti veiklos rezultatus, Planavimo ir finansavimo ministerija pasiūlė mokymo programas ir pasinadojo Korėjos Viešųjų finansų instituto pagalba. Korėjos veiklos efektyvumo valdymo sistema dar neišsivystė iki tokios stadijos, kaip rekomenduojama, kada rezultatų vertinimas integruojamas į biudžeto procesą. Planavimo ir finansavimo ministerija, remdamasi šiomis rekomendacijomis, planuoja išplėsti rezultatų vertinimo taikymo sritis ir apimtis.

Viena pagrindinių Planavimo ir finansavimo ministerijos priemonių, skatinančių asignavimų valdytojus pagerinti veiklos rezultatus, yra neefektyvių biudžetų programų šalinimas iš biudžeto projekto. Taip pat, kaip vieną iš būdų pagerinti veiklos efektyvumą, būtų galima įvardinti asmeninį darbuotojų įvertinimą, pavyzdžiui, už gerus pasiektus darbuotojo veiklos rezultatus skiriamos premijos ar panašiai.

Nors asignavimų valdytojai dažnai stengiasi naudoti veiklos efektyvumo rezultatus tam, kad paskirstytų išteklius vienodais visoms savo vykdomoms programoms, Planavimo ir finansavimo ministerija dažniausiai prieš paskirstytadama asignavimus kiekvieno asignavimų valdytojo vykdomoms programoms finansuoti, dar kartą peržiūri veiklos efektyvumo rezultatus.

2.3.4. Atsiskaitymas už rezultatus

Galimybė naudotis informacija apie pasiektus veiklos rezultatus yra dar gan ribota. Pavyzdžiui, 2005 metais Nacionalinė Asamblėja svarstė SABP rezultatus, kaip atskirą papildomą medžiagą, o ne kartu su biudžeto projektu. Taigi Planavimo ir finansavimo ministerija, asignavimų valdytojai ir įstatymų leidžiamoji valdžia naudoja veiklos efektyvumo informaciją biudžeto formavimo ir svarstymo procesuose. Tačiau tokia informaciją, kol kas, nėra vieša ir prieinama visuomenei. Reikėtų paminėti, kad asignavimų valdytojų veiklos efektyvumo planai ir ataskaitos yra skelbiamos viešai.

2.3.5. Pagrindinės problemos

Pagrindinės problemos ir iššūkiai, su kuriais susiduriama Korėjoje, yra daugiausiai techninio pobūdžio, nes Korėja vis dar yra ankstyvoje veiklos efektyvumo valdymo sistemos diegimo stadijoje. Kaip bebūtų, politinių ir kultūrinių problemų taip pat pasitaiko, ypač kai yra reikalinga pasinaudoti veiklos efektyvumo rezultatais ar tobulinti pačią sistemą.

Ribotos *techninės* asignavimų valdytojų galimybės yra gan didelė kliūtis plėtoti daug naudos teikiančias veiklos efektyvumo informacijos sistemas. Nors ir yra padaryta ženkli pažanga organizuojant mokymo programas asignavimų valdytojų darbuotojams, kurios skirtos padidinti techninį pajėgumą, tačiau duomenų prieinamumo ribojimas trukdo asignavimų valdytojams gauti naudingą informaciją. Todėl atrodo, kad Korėjai reikės laiko ir pastangų tam, kad galėtų išvystyti geras veiklos efektyvumo matavimo priemones.

Dar viena problema – yra valstybės tarnautojų *iniciatyvos*, gerinti veiklos efektyvumo valdymo sistemą, nebuvimas. Nors veiklos motyvacija diegiant naują sistemą dažnai yra stipri, tačiau iniciatyvos gerinti esamą, jau nusistovėjusią sistemą gali būti nepakankamos. Be to, tarnautojai gali nerodyti iniciatyvos ir dėl to, kad pasiekti rezultatai nebus vieši, neprieinami visuomenei.

Korėjos viešasis sektorius taip pat susiduria ir su *instituciniais iššūkiais*. Korėjoje yra tam tikra natūrali, reguliari tarnautojų rotacija, atliekant skirtingas užduotis. Tokia praktika leidžia jiems kaupti bendrąsias žinias bei įgūdžius, taip pat tai padeda išvengti korupcijos. Tačiau, tokia praktika turi ir neigiamų aspektų – valstybės tarnautojas atlikdamas vis skirtingas užduotis ir kaupdamas įvairias žinias negali būti vienos srities specialistu, kaip, pavyzdžiui, veiklos efektyvumo valdymo specialistu.

2.4. Trijų šalių programinio finansavimo sistemų palyginimas

Apibendrinant visų trijų minėtų šalių programinio finansavimo sistemų bruožus būtų galima išskirti jų pagrindinius panašumus ir skirtumus. Geriausia praktika lyginant programinio finansavimo sistemas, būtų susieti visų trijų šalių patirtį vienoje lentelėje.

Apibendrinančioje lentelėje pateikiama Danijos, Australijos ir Pietų Korėjos programinio finansavimo sistemų pagal įvairius kriterijus (žr. 4 lent.).

4 lentelė. Trijų šalių programinio finansavimo sistemų palyginimas

ŠALIS KRITERIJUS	DANIJA	AUSTRALIJA	PIETŲ KORĖJA
PAGRINDINIAI BRUOŽAI	Efektyvumo strategijos, kaupimo principas, rezultatų vertinimas.	Išsami ir detalizuota veiklos efektyvumo informacija, kaupiamoji biudžeto ir apskaitos sistema, faktinis kiekvieno pasiekto tikslo rezultatų ir veiklos administravimas, užduočių nustatymas kiekvienai viešojo sektoriaus institucijai.	Veiklos efektyvumo sistemos diegimas naujas reiškinyms. Vidutinės trukmės išlaidų programa, „iš viršaus į apačią“ finansavimas, veiklos efektyvumo valdymo sistema ir programinis biudžetas
PROGRAMINIO FINANSAVIMO SISTEMOS DIEGIMO PRADŽIA	1983 m. Po Danijos ekonominės krizės	1983 m. Finansų valdymo gerinimo programa	2000 m. JAV iniciatyva
PAGRINDINĖS REFORMOS	1980 m. Biudžeto reforma ir modernizavimo programa. 1990 m. Rezultatais pagrįstų kontraktų sistemos reforma.	1983 m. Finansų valdymo gerinimo programa. 1996 m. Nacionalinės audito komisijos inicijuota biudžeto reforma.	2000-2002 m. – pilotiniai projektai „Veiklos efektyvumo biudžeto sistema“; 2003 m. – Keturių pagrindinių fiskalinių reformų paketas. 2005 m.- „Savęs įvertinimo programa“
IDIEGTI PROGRAMINIO FINANSAVIMO ELEMENTAI	Metinės ataskaitos, veiklos efektyvumo kontraktai, rezultatų vertinimas, efektyvumo strategijos, biudžeto sudarymas kaupimo principu.	Veiklos ataskaitos teikiamos ištisu metus, rezultatų vertinimas, biudžeto sudarymas kaupimo principu.	Veiklos efektyvumo biudžeto sistema yra tik dalinis metodas.
REZULTATŲ MATAVIMAS IR VERTINIMAS	Rezultatų vertinimas ir efektyvumo strategijų rengimas	Rezultatų vertinimas ir vertinimo kriterijų pasirinkimas	„Savęs vertinimo sistema“, veiklos efektyvumo informacija.

4 lentelės tęsinys. **Trijų šalių programinio finansavimo sistemų palyginimas**

ŠALIS KRITERIJUS	DANIJA	AUSTRALIJA	PIETŲ KORĖJA
REZULTATŲ INTEGRAVIMAS Į BIUDŽETO PROCESĄ	Valdymo pagal išlaidų limitus bei ekonominius rodiklius ir valdymo pagal pasiektus rezultatus susiejimas	Veiklos efektyvumo informacijos naudojimas biudžeto ir valdymo sprendimų priėmimų procesuose	Rezultatai naudojami tik tuomet, kai yra sunku apčiuopti ir nustatyti laukiamą poveikį.
ATSISKAITYMAS UŽ REZULTATUS	Kasmetinės veiklos ataskaitos	Kiekvienas asignavimų valdytojas nurodo išsamius ir aiškius pasiekimus, rezultatus ir veiklos priemones, jų kiekį, kokybę, kainą bei veiklos efektyvumo vertinimo būdus. Asignavimų valdytojai pateikia Finansų ministerijai ataskaitas už aukščiau išvardintus elementus ir už bet kokius didesnius savo biudžetų projektų vertinimus (biudžeto portfelio ataskaitos), o metų pabaigoje už pasiektus rezultatus (metinės veiklos ataskaitos).	Metinės veiklos ataskaitos
SVARBIAUSI IŠŠŪKIAI	Techniniai iššūkiai - rezultatų vertinimo problemos; Institucinio pobūdžio iššūkiai - decentralizuota ir autonominė ministerijų sistema, neleidžianti centralizuotai arba sistemingai įgyvendinti veiklos efektyvumo valdymo sistemos. Informacijos apie veiklos rezultatus integravimas į biudžeto procesą Veiklos efektyvumo matavimo rezultatų susiejimas su biudžeto eilutėmis.	Svarbiausias uždavinys yra užtikrinti, kad sąsajos tarp programų, rezultatų ir poveikio būtų aiškios ir efektyviai išmatuojamos. Pagrindinis tikslas yra tobulinti įgūdžius, sistemas ir asignavimų valdytojų veiklos kultūrą, kelti veiklos efektyvumo informacijos naudingumo lygį, rinkti duomenis apie efektyvumą vidaus planavimą bei skatinti konstruktyvų dialogą su išorės suinteresuotosiomis pusėmis. Svarbus uždavinys yra užtikrinti, kad Vyriausybė turėtų geresnes galimybes gauti veiklos efektyvumo informaciją ir gerinti šios informacijos integravimą į biudžeto sprendimų priėmimo procesą.	Ribotos <i>techninės</i> asignavimų valdytojų galimybės išmatuoti veiklos rezultatus. Valstybės tarnautojų <i>iniciatyvos</i> , gerinti veiklos efektyvumo valdymo sistemą, nebuvimas.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal magistro baigiamajame darbe pateiktą informaciją

Lentelėje apibendrinamos visų trijų šalių programinio finansavimo sistemos, jų pagrindiniai bruožai, reformos, pagrindiniai elementai ir tobulintinos sritys. Pagal lentelės duomenis galima atlikti visų trijų šalių programinio finansavimo sistemos lyginamąją analizę.

III PROGRAMINIO FINANSAVIMO SISTEMOS DIEGIMAS LIETUVOJE

Vienas iš Lietuvos viešojo administravimo sektoriaus tikslų yra viešojo administravimo sistemos orientavimas į rezultatus. Institucijos, siekdamos orientuoti savo veiklą į rezultatus turi būti nusistačiusios aiškius, pasiekiamus, realistiškus bei konkrečius tikslus; stebėti jų pasiekimą ir vertinti pažangą. Institucijų veikla, atliekamos funkcijos turėtų būti vertinama pirmiausia pagal atliekamos veiklos efektyvumą bei rezultatyvumą.

3.1. Biudžetinės sistemos reforma Lietuvos Respublikoje

Atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę ir oficialiai pareiškus norą integruotis į Europines (ES) bei Euroatlantines struktūras (NATO), buvo atsisakyta iki tol taikytų veiklos planavimo ir biudžeto sudarymo principų, kurie buvo orientuoti į procesą, o ne į siekiamus rezultatus, kas tuo metu jau buvo plačiai taikoma kai kuriose Europos Sąjungos ir pasaulio šalyse, bei atitinkamose srityse buvo pradėtas taikyti toms struktūroms būdingas strateginis planavimas. Didėjančios veiklos apimtys, įsipareigojimai ir riboti finansiniai ištekliai vertė valstybę peržiūrėti veiklos ir išteklių planavimo principus (Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija, (n. d.)).

1998 metais buvo pradėtas įgyvendinti Lietuvos - Kanados viešojo administravimo reformos projektas, kuris buvo orientuotas į strateginio planavimo diegimą Vyriausybės lygmeniu. Dvieju su puse metų, 1,3 mln. dolerių vertės projektas, kuriam, drauge su Vyriausybės kanceliarija, vadovavo Kanados viešojo administravimo institutas, buvo skirtas padėti sukurti efektyvesnę Lietuvos Vyriausybės centrinių agentūrų institucinę struktūrą ir užtikrinti strateginį planavimą bei įdiegti veiklos planavimo procesą ministerijose. (Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija. (n.d.))

Siekdamas efektyvesnio valstybės finansinių išteklių valdymo Lietuvoje, Seimas 1998 m. priėmė rezoliuciją dėl biudžeto sandaros koncepcijos ir inicijavo biudžeto sandaros reformą. Šios reformos tikslas – pagerinti valstybės biudžeto planavimą ir biudžeto procedūras, konsoliduoti valstybės finansinius išteklius, patobulinti išteklių valdymą ir kontrolę, siekiant padaryti biudžeto sudarymo procesą aiškesnį ir skaidresnį. (Valstybės kontrolė (2007))

Lietuvoje vykdytai biudžeto reformai buvo keliami tokie tikslai kaip valstybės finansinių išteklių konsolidavimas, prioritetais pagrįstas planavimas, į konkrečius rezultatus orientuota veikla, atsakomybė ir atskaitomybė, skaidrumas. Įgyvendinant biudžeto reformą Lietuvoje, buvo siekiama įtvirtinti strateginio planavimo ir programinio biudžeto principus, t. y. biudžetą planuoti trejiems, o tvirtinti vieneriems metams, biudžeto planavimą grįsti prioritetais ir sudaryti pagal programas; užtikrinti biudžeto proceso skaidrumą, tai yra sudaryti visuomenei galimybę gauti išsamią informaciją

apie mokesčių mokėtojų pinigų naudojimą, užtikrinti, kad biudžeto procesas būtų aiškus ir suprantamas asignavimų valdytojams. (Korzunienė J. (2007))

Iki 1998 m. biudžetinės reformos Lietuvos Respublikos biudžetas buvo vykdomas linijinio biudžeto pagrindu. 1995 m. Lietuvos Respublikos biudžeto projekte buvo numatoma 3380,9 mln. Lt išlaidų. Šios išlaidos pagal Lietuvos Respublikos Seimo aprobuotą Lietuvos Respublikos Vyriausybės programą buvo paskirstytos įvairioms kategorijoms, o didžioji dalis teko socialinei – kultūrinei sričiai finansuoti, žemės ūkio gamybai remti, teisėsaugai užtikrinti. 1995 m. biudžetas buvo sudaromas pagal funkcinę ir ekonominę klasifikaciją. (Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos 1995 metų valstybės biudžeto ir atskaitymo į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų patvirtinimo. 1994 m. gruodžio 15 d. Nr. I-706. Valstybės žinios 1994)

Nuo 1999 m. buvo pradėtas diegti programinis biudžetas - programų formavimas tapo privalomu visiems asignavimų valdytojams, o biudžeto lėšos skiriamos ne asignavimų valdytojams, kaip tokiems, o jų vykdomoms programoms. Buvo tikimasi, kad programinis biudžeto formavimas padidins biudžeto lėšų panaudojimo efektyvumą ir sudarys prielaidas geresniam valstybės funkcijų vykdymui. Programiniu biudžetu buvo siekiama tikslingai ir efektyviai panaudoti lėšas. (*Analitinė medžiaga dėl 2000 metų biudžeto* (1999))

1999 m. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto projekte buvo numatoma 7210,07 mln. Lt pajamų ir tiek pat išlaidų. Tai parodo, kad pirmasis po 1998 m. reformos sudarytas biudžetas buvo subalansuotas. Šiame Lietuvos Respublikos biudžete buvo numatomos maksimalios valstybės biudžeto asignavimų sumos darbo užmokesčiui, kurių ekonomija asignavimų valdytojų nuožiūra galėjo būti naudojama kitoms paprastosioms išlaidoms finansuoti. Tai parodo, kad asignavimų valdytojams buvo suteikiama šiek tiek laisvės išlaidų paskirstymo procese. (Lietuvos Respublikos 1999 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas 1998 m. gruodžio 3 d. Nr. VIII-949. Valstybės žinios 1998.)

1999 m. pradėjo veikti Strateginio planavimo komitetas - Vyriausybės patariamoji institucija, kurio pagrindinis tikslas - teikti Lietuvos Respublikos Vyriausybei pasiūlymus dėl jos vykdomos politikos strategijos, svarbiausių sprendimų, susijusių su Valstybės ilgalaikės raidos strategijos ir Vyriausybės prioritetų įgyvendinimu. Komitetas nagrinėja teisės aktų koncepcijų, strategijų, programų ir kitų strateginių sprendimų, kurie gali būti labai svarbūs šalies socialiniam, ekonominiam ar politiniam gyvenimui, projektus, probleminius ministrams pavestų valdymo sričių klausimus ir prireikus derina ministrų pozicijas minėtais klausimais, svarsto Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingų institucijų strateginių veiklos planų projektus, prireikus – ir šių institucijų veiklos ataskaitas ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto formavimo ir vykdymo klausimus. (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. vasario 26 d. nutarimas Nr.161 *Dėl Lietuvos Respublikos 2009 metų valstybės*

biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo birželio. Valstybės žinios. 2007)

2000 m. liepos mėn. buvo priimtas naujos redakcijos Biudžeto sandaros įstatymas, kurio 17 straipsnis įtvirtino šias nuostatas: (Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymas 1990m liepos 30d.nr I-430.Valstybės žinios 1990)

- Įvestas trimetis valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų planavimas;
- Biudžetas sudaromas vadovaujantis valstybės nustatytais strateginiais tikslais (prioritetais);
- Įdiegti programinio biudžeto sudarymo principai;

Nuo 2000 m. ministerijos ir kitos institucijos, kitaip sakant, asignavimų valdytojai, norėdami gauti finansavimą iš valstybės biudžeto privalėjo parengti strateginius veiklos planus, kuriuose turėjo nurodyti institucijos strateginius tikslus, programas jiems įgyvendinti, laukiamus rezultatus ir planuojamas lėšas. 2000 m. patvirtinta Vyriausybės strateginio planavimo sistema, kaip veiklos organizavimo ir finansų planavimo priemonė. Tokiu būdu pirmą kartą finansinių išteklių planavimas buvo susietas su strateginiu planavimu. (Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymas 1990m liepos 30d.nr I-430.Valstybės žinios 1990)

2003 m. buvo įdiegta vidaus audito funkcija valstybės institucijose, kas buvo svarbus biudžeto vykdymo vertinimo kriterijus, o jau 2003 m. 26 d. Vyriausybės nutarimu buvo priimta Sprendimų projektų poveikio vertinimo metodika, reglamentavusi, kad sprendimų projektų poveikio vertinimas tampa privalomu visiems sprendimų projektams, teikiamiems Vyriausybei. ***Sprendimų projektų poveikio vertinimas*** – būdas, kaip tobulinti viešosios politikos formavimą, valstybės institucijų ir įstaigų sprendimų priėmimą. Poveikiui vertinti surinkta medžiaga suteikia sprendimus priimančioms valstybės institucijoms ir įstaigoms informaciją apie galimas sprendimų alternatyvas ir jų įgyvendinimo pasekmes. Taip sudaromos sąlygos pasirinkti tinkamiausią problemos sprendimo būdą. Poveikio vertinimo metodika, pagal kurią vertinamas sprendimų poveikis atitinkamai sričiai, ekonomikai, valstybės finansams, socialinei aplinkai, korupcijos mastui, aplinkai. Poveikio vertinimo mechanizmas siekė reglamentuoti sprendimų projektų poveikio vertinimą, kad priimant sprendimus būtų atsižvelgta į galimas jų įgyvendinimo pasekmes, kad gerėtų valstybės institucijų ir įstaigų priimamų sprendimų kokybė. (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. vasario 7 d. nutarimas Nr.194 *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo*. Valstybės žinios. 2007)

Nuo biudžetinės sistemos reformos pradžios pasiekta pažanga diegiant programinio biudžeto formavimo principus: asignavimų valdytojai įpareigoti planuoti ir naudoti biudžeto asignavimus pagal programas, diegiami strateginio planavimo principai, įdiegtas strateginio planavimo reglamentavimas – „Strateginio planavimo metodika“, sudaryta trijų lygių biudžeto programų vertinimo kriterijų sistema. Pasaulio banko ekspertai Lietuvą išskyrė kaip vieną iš sėkmingiausių pavyzdžių Europos

Sąjungos valstybėse programinio biudžeto, strateginio veiklos organizavimo ir finansų planavimo srityse, tačiau į rezultatus ir žmonių poreikius orientuotas biudžetas vis dar yra sudėtingas iššūkis Lietuvai. (*Valstybės išlaidas 2008 m. galima panaudoti skaidriau ir efektyviau: analizės santrauka (2007)*)

Siekdama toliau tobulinti viešąjį administravimą Vyriausybė 2006 m. gruodžio 18 d. nutarimu Nr. 1274 patvirtino Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisiją bei jos nuostatus. Pagrindiniai Komisijos tikslai yra optimizuoti valstybės valdymo sistemą, mažinti biurokratizmą, efektyviau panaudoti valstybės valdymui skiriamus žmogiškuosius ir finansinius išteklius.

Institucijų strateginiuose veiklos planuose numatytų programų ekonomiškumą efektyvumą bei rezultatyvumą nuolat vertino viešųjų juridinių asmenų vidaus audito tarnybos. Vyriausybė vis daugiau dėmesio skyrė vykdomų programų kokybei, jų efektyvumui, viešojo administravimo institucijų teikiamų paslaugų kokybei. 2007 m. vasario 7 d. nutarimu Nr. 194 patvirtintoje naujojoje strateginio planavimo metodikos redakcijoje įtvirtinta asignavimų valdytojų pareiga nuolat peržiūrėti vykdomas programas jų veiksmingumo, efektyvumo ir kitais aspektais, įtvirtintas teisinis pagrindas programų išoriniam vertinimui pasitelkti nepriklausomus ekspertus.

Lietuvoje toliau tobulinamas strateginis planavimas, pradėtas plačiai diegti 2000 metais. Institucijų rengiami strateginiai veiklos planai yra vienas iš svarbiausių elementų ir priemonių institucijoms orientuoti savo veiklą į rezultatus.

2004 m. liepos 16 d. Vyriausybė nutarimu Nr.902 patvirtino Strateginio planavimo metodikos pakeitimus. Vienas esminių metodikos pakeitimų yra susijęs su reikalavimu sukurti ir institucijos strateginiame plane pateikti vertinimo kriterijų sistemą. Rengdamos 2006 metų strateginius veiklos planus viešojo administravimo institucijos turėjo peržiūrėti vertinimo kriterijus ir sukurti trijų lygių vertinimo kriterijus, atspindinčius ne tik institucijos suteiktas paslaugas ar atliktus darbus, bet ir strateginių tikslų bei programų tikslų įgyvendinimą. Institucijų programose numatytų uždavinių įgyvendinimui įvertinti naudojami produkto vertinimo kriterijai. Programos tikslo įgyvendinimas matuojamas rezultato vertinimo kriterijumi, o strateginio tikslo įgyvendinimas – turėtų būti matuojamas efekto vertinimo kriterijumi. Aukšto lygio vertinimo kriterijų parengimas yra didelis iššūkis institucijoms ir tinkamų kriterijų paieška ir tobulinimas pareikalaus ne vienerių metų.

Lygia greta tobulinamas ir atsiskaitymo už strateginių veiklos planų įgyvendinimą mechanizmas. Vis daugiau dėmesio kreipiama į veiklos rezultatus. 2007 m. sausio 31 d. Vyriausybės nutarimu Nr.142 patvirtintoje institucijų veiklos ataskaitos formoje reikalaujama pateikti konkrečias pasiektas vertinimo kriterijų reikšmes. Tai sudaro galimybę palyginti faktiškai pasiektus rezultatus su planuotais.

3.2. Programinio finansavimo sistema Lietuvoje

Lietuva, įgyvendindama biudžeto sandaros reformą, įdiegė programinio finansavimo sistemą Lietuvos viešajame sektoriuje, todėl valstybės ir savivaldybių biudžetai, kitaip sakant, nacionalinis biudžetas yra sudaromas programiniu principu.

Biudžeto sudarymo teisinis pagrindas yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, Biudžeto sandaros įstatymas, Seimo statutas, Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, Vyriausybės patvirtintos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, Strateginio planavimo metodika ir kiti biudžeto pajamų gavimą ir programų finansavimą reglamentuojantys teisės aktai. Lietuvos Respublikos Konstitucija ir Biudžeto sandaros įstatymas apibrėžia, kad biudžetas yra rengiamas trejiems metams, o tvirtinamas kalendoriniams metams. (Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. (n.d).

Lietuvos Respublikos biudžeto rengimo ir finansavimo procesas yra gan sudėtingas. Iki biudžeto reformos, rengiant biudžetą buvo nustatoma makroekonominių rodiklių prognozė ateinantiems metams ir šios sumos padalinamos tarp ministerijų. Kiekvienos ministerijos finansų departamentas paruošia instrukciją, kurioje nurodomas pinigų limitas, valstybės strateginiai prioritetai ir pagrindinių makroekonominių rodiklių prognozės ateinantiems metams. Kiekviena ministerija atsižvelgusi į instrukciją parengia savo paraškas finansavimui gauti ir pateikia Finansų ministerijai. Po paraiškų pateikimo prasideda „sunkiausias“ darbas – paraiškų derinimas. Suderintos paraiškos pateikiamos biudžeto projekte, kuris peržiūrimas ir patvirtinamas Lietuvos Respublikos Vyriausybėje ir perduodamas priimti Lietuvos Respublikos Seimui. (parengta pagal (*Analitinė medžiaga dėl 1999 metų biudžeto* (1998); (*Analitinė medžiaga dėl 2000 metų biudžeto* (1999); Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos 1995 metų valstybės biudžeto ir atskaitymo į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų patvirtinimo. 1994 m. gruodžio 15 d. Nr. I-706. Valstybės žinios 1994; Lietuvos Respublikos 1999 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas 1998 m. gruodžio 3 d. Nr. VIII-949. Valstybės žinios 1998.))

Įgyvendinus biudžeto reformą ir įdiegus programinio finansavimo sistemą pasikeitė ir biudžeto rengimo sistema (žr. 7 pav.). Valstybės biudžeto projektas rengiamas remiantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa ir strateginiais tikslais (prioritetais), valstybės ilgalaikės raidos strategija, strateginio planavimo principais, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymu ir kitais įstatymais bei teisės aktais, šalies ūkio plėtros makroekonominėmis prognozėmis, Europos Sąjungos paramos strateginiais dokumentais, Vyriausybės patvirtintais nacionalinio biudžeto prognozuojamais pagrindiniais rodikliais, valstybės biudžeto asignavimų valdytojų strateginiais veiklos planais, programomis, programų sąmatų projektais. (Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. (n.d))

Vietoje bendros sumos nustatymo, yra sudaromas ir patvirtinamas ateinančių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projekto rengimo planas, t.y. kalendorius. Kalendorius apjungia tris esmines biudžeto projekto rengimo darbų grupes (Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. (n.d):

- makroekonominių ir fiskalinių prognozių atlikimą ir tikslinimą;
- strateginių Vyriausybės prioritetų biudžetui trejiems metams tikslinimą, bei institucijų strateginių veiklos planų rengimą;
- šalies biudžeto projekto rengimą.

Parengus kalendorių yra nustatomi maksimalūs asignavimai kiekvienai institucijai ir jų pagrindu sudaromi institucijų strateginių veiklos planų ir valstybės biudžeto programų sąmatų projektai. Finansavimui gauti asignavimų valdytojas parengia paraišką, pagal programas iš savo strateginio plano. Pirmoje paraiškos dalyje pateikiama informacija apie asignavimų valdytoją – misija, tikslai, programų projektai, finansavimo šaltiniai, aiškinamieji lydraščiai. Antroje dalyje – pajamų ir išlaidų suvestinė, indikatoriai ir ekonominė klasifikacija. Finansavimas skiriamas atsižvelgiant į tai, kaip buvo įvykdytos praėjusių metų programos, kaip pasiekti rezultatai ir įsisavintos lėšos. Jei lėšos neįsisavintos, programos neįvykdytos, nėra prasmės didinti, o kartais ir skirti finansavimo. (Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. (n.d))

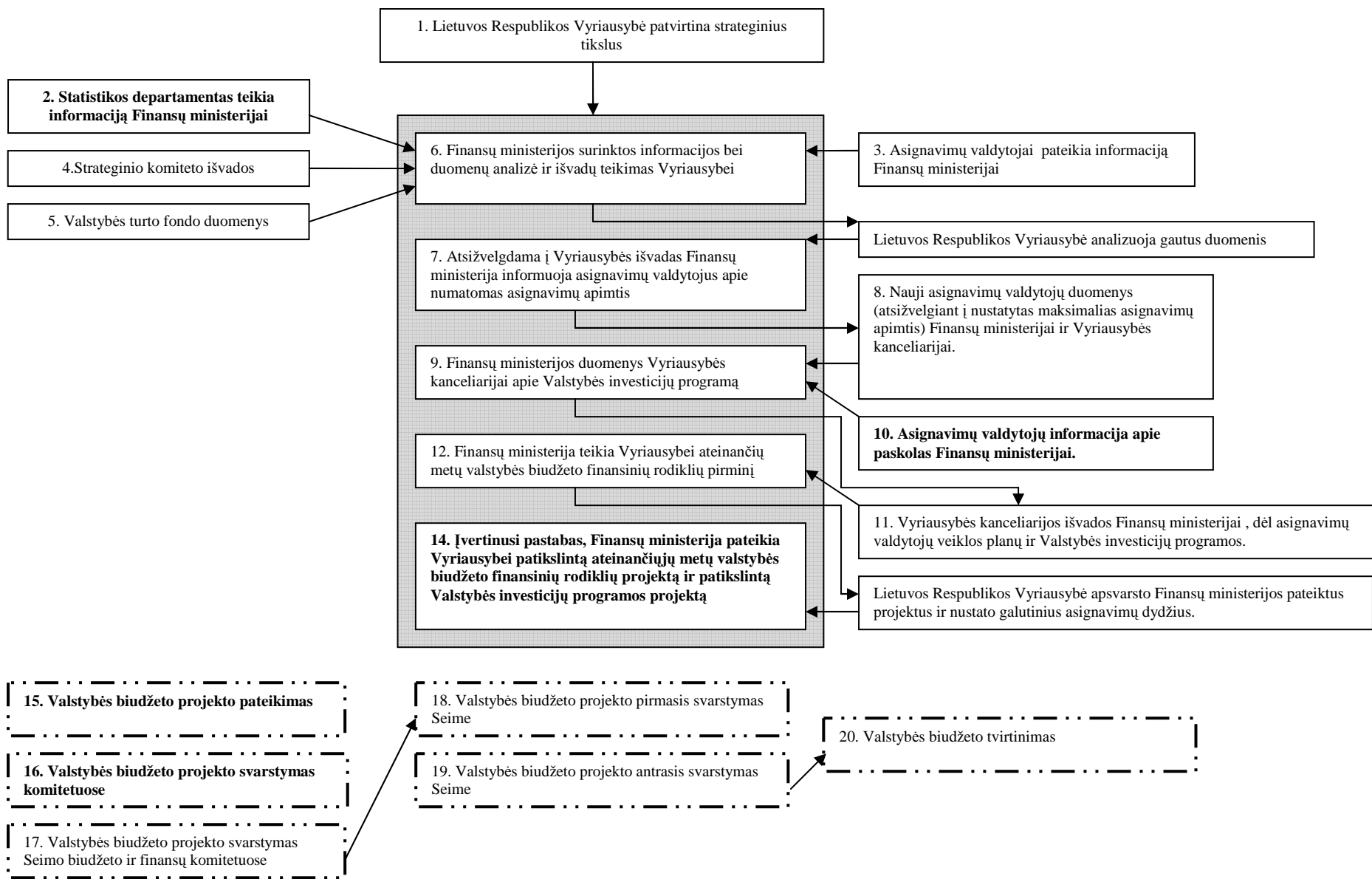
Pagal strateginių veiklos planų ir valstybės biudžeto programų sąmatų projektus institucijų planavimo rodikliai apibendrinami ir gautos išvados taikomos rengiant atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą. Parengusi minėtą projektą Finansų ministerija jį pateikia Vyriausybei, kuri, jį apsvarsčiusi, pateikia Seimui tvirtinti, kur vyksta biudžeto įstatymo projekto nagrinėjimas. Seimo komitetai ir Seimo nariai teikia pasiūlymus dėl biudžeto įstatymo projekto. Vyriausybei priėmus atitinkamus sprendimus dėl šių pasiūlymų, biudžeto įstatymo projektas vėl svarstomas ir tvirtinamas Seime. Kartu yra tvirtinama Rezoliucija dėl trejų metų prognozuojamų nacionalinio biudžeto rodiklių. (Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. (n.d))

Seimo patvirtintame atitinkamų metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nustatoma (Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. (n.d):

- 1) bendra pajamų suma ir jų paskirstymas pagal pajamų rūšis;
- 2) įmokų į valstybės biudžetą, skiriamų specialiosioms programoms finansuoti, paskirstymas pagal asignavimų valdytojus;
- 3) bendra valstybės biudžeto asignavimų suma, jų paskirstymas pagal biudžetines įstaigas programoms įgyvendinti. Asignavimai skiriami išlaidoms, iš jų – darbo užmokesčiui, ir turtui įsigyti,
- 4) grynojo skolinimosi limitas;

- 5) biudžetinais metais pasirašomų valstybės garantijų limitas;
- 6) savivaldybių biudžetams skiriamų dotacijų sumos, bendrosios dotacijos kompensacijų sumos;
- 7) savivaldybių skolinimosi limitai;
- 8) gyventojų pajamų mokesčio dalis (procentais), tenkanti visų savivaldybių biudžetams nuo įplaukų į nacionalinį biudžetą.

Įsigaliojus biudžeto įstatymui, valstybės biudžeto asignavimų valdytojai patikslina ir pateikia Finansų ministerijai duomenis apie asignavimų paskirstymą pagal tvirtinamas programas. Gavusi patikslintus duomenis, Finansų ministerija parengia Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo dėl atitinkamų metų valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas patvirtinimo projektą ir pateikia jį tvirtinti Vyriausybei. Vadovaujantis Strateginio planavimo metodika, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, apskričių viršininkai, prireikęs taip pat patikslina strateginių veiklos planų projektus ir pateikia juos Vyriausybei. (Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. (n.d))



7 pav. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto formavimo ir tvirtinimo procesas
 Šaltinis: Lietuvos Respublikos Finansų ministerija, 2009

3.3. Veiklos orientavimas į rezultatus

3.3.1. Programų rengimas

Strateginis planavimas yra neišvengiamas siekiant efektyviai įgyvendinti įvairių sričių reformas ir spręsti sudėtingas problemas. Strateginio planavimo proceso metu institucija nuolat analizuoja aplinkos veiksnių įtaką institucijos veiklai, svarsto, kaip efektyviausiai panaudoti turimus finansinius, materialinius ir darbo išteklius užsibrėžtiems tikslams pasiekti. Svarbiausia tai, kad institucijos ištekliai ir veikla planuojama taip, kad būtų pasiektas konkretus rezultatas per tam tikrą laikotarpį.

Kaip teigiama strateginio planavimo metodikoje, strateginiams tikslams įgyvendinti yra rengiamos programos. Programoms yra nustatomi tikslai, uždaviniai, priemonės ir uždavinių vertinimo kriterijai. Programos yra skirstomos į tarpinstitucines ir institucines programas. Lėšos institucijos programai vykdyti numatomos vienam asignavimų valdytojui ir šios programos tikslai siejami tik su viena valdymo sritimi. Tarpinstitucinės programos rengiamos, kai reikia koordinuoti kelių valdymo sričių veiklą. Rengiant ir įgyvendinant tarpinstitucines programas, dalyvauja keli asignavimų valdytojai, todėl šios programos įgyvendinamos iš atitinkamiems asignavimų valdytojams skirtų lėšų..(Strateginio planavimo metodika,2002 m.birželio 6 d.nutarimu Nr.827)

Lietuvos strateginio planavimo sistemos modelį sudaro trijų lygmenų tarpusavyje susiję strateginiai dokumentai:

- ilgalaikiai planavimo dokumentai (Valstybės ilgalaikės raidos strategija, Ilgalaikė ūkio plėtros strategija, sektorių ilgalaikės strategijos ir kt.);
- vidutinės trukmės tarpsektoriniai (Nacionalinis plėtros planas/Bendrasis programavimo dokumentas), sektoriai ir horizontalūs planavimo dokumentai, kitos tikslinės programos;
- trumpalaikiai 1–3 metų planavimo dokumentai (institucijų strateginiai veiklos planai).

Vyriausybė, žinodama valstybės ilgalaikius bei vidutinės trukmės tikslus, gali nustatyti ir artimiausius savo prioritetinius tikslus, kurie labai svarbūs formuojant biudžetą. Kaip jau buvo minėta, vyriausybė pirmiausia turi suformuluoti savo tikslus, nustatyti prioritetus, ir tik tada valstybės institucijos gali planuoti savo veiklą.

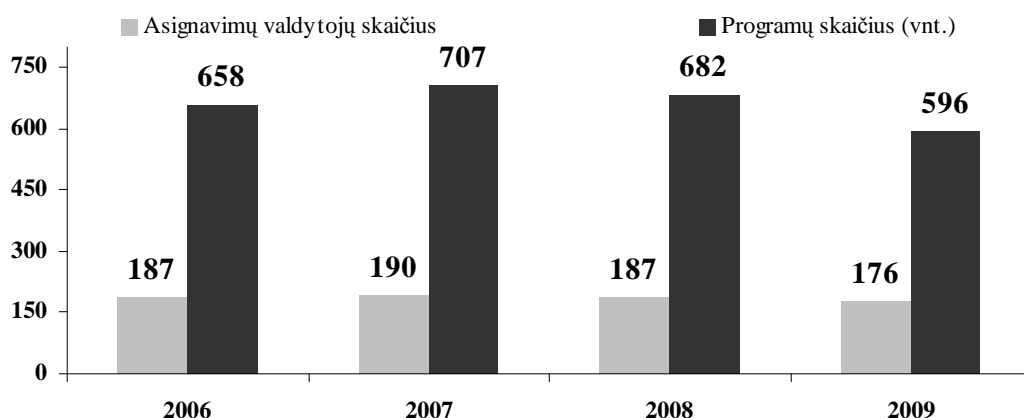
Vien reglamentuoti strateginio planavimo neužtenka, norint efektyviai valdyti viešuosius finansus, todėl institucijos dažnai susiduria su problemomis strateginio planavimo srityje.

Atliktas Valstybės kontrolės programinio finansavimo sistemos auditas ir UAB „PricewaterhouseCoopers“ strateginių veiklos planų vertinimas padarė tokias išvadas, kad siekiant tobulinti programinio biudžeto sistemą, turėtų būti mažinamas asignavimų valdytojų ir biudžeto programų skaičius. Didelis asignavimų valdytojų ir biudžeto programų skaičius ne tik sunkina biudžeto programų efektyvumo ir rezultatyvumo kontrolę ir vertinimą, bet taip pat turi įtakos biudžeto

valdymo išlaidoms, sunkina programų socialinio - ekonominio poveikio vertinimą. (UAB „PricewaterhouseCoopers“,2007)

Valstybės kontrolė ir UAB „PricewaterhouseCoopers“ savo išvadose dėl valstybės biudžeto vykdymo apyskaitų rekomendavo Finansų ministerijai mažinti valstybės institucijų ir įstaigų, kurioms pagal Seimo atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą skiriami asignavimai, skaičių. Didėjantis programų skaičius reikalauja papildomų žmogiškųjų ir finansinių išteklių, apsunkina biudžeto planavimo, vykdymo ir vertinimo procesą. Diagramoje pateikiama programų skaičiaus tendencija nuo 2005 m. (žr. 8 pav.).

Asignavimų valdytojų ir programų skaičiaus dinamika 2006-2009 m.



8 pav. Asignavimų valdytojų ir programų skaičiaus dinamika

Šaltinis: parengta darbo autorės pagal LRV nutarimą „Dėl 2009 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas“

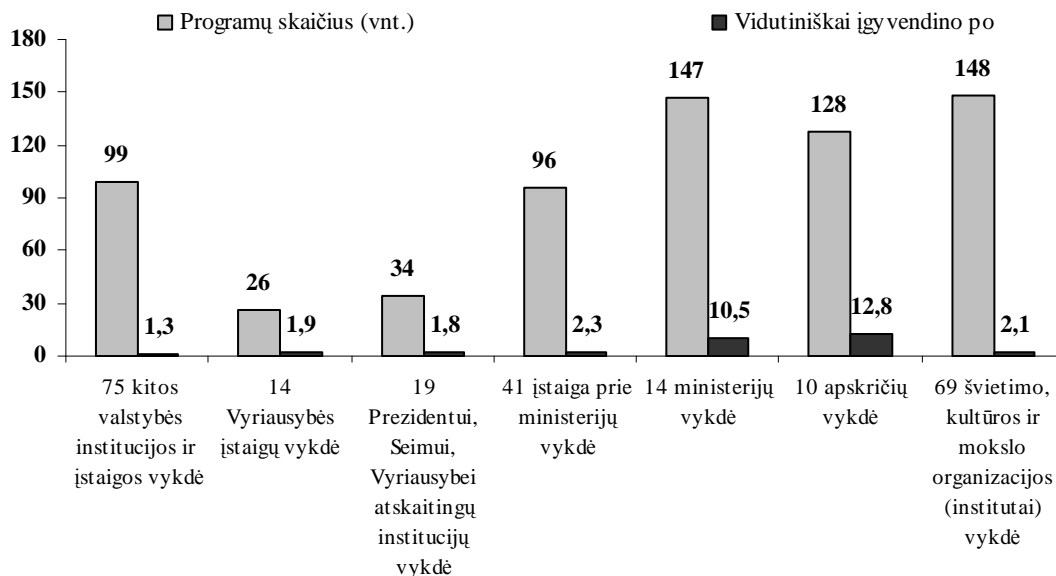
Kaip buvo minėta teorinėje dalyje, vienas iš programinio finansavimo mechanizmų yra veiklos gairių nustatymas, šia praktika pasinaudojo Finansų ministerija, siekdama optimizuoti programų skaičių. Finansų ministerijos gairės programų skaičiui optimizuoti yra šios (*Valstybės išlaidas 2008 m. galima panaudoti skaidriau ir efektyviau: analizės santrauka*, 2007):

- ✓ Programos turi būti rengiamos siekiant įgyvendinti institucijos strateginius tikslus (laikytis principo - vienam strateginiam tikslui planuoti ne daugiau kaip trys programas);
- ✓ Programos turi būti rengiamos pagal aiškiai atskirtas veiklos (valdymo) sritis;
- ✓ Skirtingos programos turi įgyvendinti skirtingus programų tikslus ir uždavinius (nedubliuoti);

- ✓ Formuojant programas laikytis asignavimų proporcingumo principo - asignavimai programoms turi būti paskirstyti kiek įmanoma tolygiau (neturi likti „labai mažų asignavimų“ programų);
- ✓ Programos turi būti formuojamos pagal tikslus, o ne pagal lėšų šaltinius (neturi likti specialiųjų programų, dubliuojančių kitų programų tikslus ir uždavinius);
- ✓ Įstaigos prie ministerijų neturėtų rengti programų, kurios įgyvendintų tikslus, numatytus ministerijų programose;
- ✓ Institucijos, vykdančios panašias funkcijas, turėtų rengti analogiškas programas (jose numatant panašius vertinimo kriterijus).

Finansų ministerija 2008 - 2010 metų valstybės biudžeto programose integravo 2007 - 2013 m. ES struktūrinės paramos bendrai finansuojamas priemones. To pasekoje atsisakyta dalies specialiųjų programų t.y. sumažėjo bendras valstybės biudžeto programų skaičius ir sumažino dubliavimą tarp paprastųjų ir specialiųjų programų, kurios finansuojamos iš ES struktūrinės paramos, tikslų ir uždavinių. (Valstybės išlaidas 2008 m. galima panaudoti skaidriau ir efektyviau: analizės santrauka (2007) (žr. 9 pav.)

Programų skaičius pagal asignavimų valdytojų grupes 2009 m.



9 pav. Programų skaičius pagal asignavimų valdytojų grupes 2009 m.

Šaltinis: parengta darbo autorės pagal LRV nutarimą „Dėl 2009 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas“

Nors Finansų ministerija ir sumažino programų skaičių, tačiau programų skaičius, skirtas vienam asignavimų valdytojui 2009 m. vis tiek yra didesnis už skaičių, buvusį 2006 m., todėl galima teigti, kad programų skaičių Finansų ministerijai dar reikia optimizuoti.

3.3.2. Programų vertinimas

Kaip jau buvo apibrėžta teorinėje dalyje, programinio finansavimo sistema pabrėžia vertinimą, kaip būtiną elementą sėkmingam finansinių resursų valdymui. Vertinimas apibrėžiamas kaip sisteminis, tikslinis projekto, programos ar politikos sudarymo, vykdymo bei rezultatų pasiekimo įvertinimas ir yra svarbus biudžeto proceso elementas, kurio rezultatai naudojami institucijų sprendimų priėmimo procesui tobulinti, veiklos skaidrumui, atskaitingumui, išlaidų efektyvumui didinti.

Strateginio planavimo metodika 42 straipsnyje apibrėžia, kad norint įvertinti programos ir jos uždavinių vykdymą, reikia suformuluoti produkto, rezultato ir efekto kriterijus. (Strateginio planavimo metodika, 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827)

✓ Produkto kriterijus – uždavinio įgyvendinimo vertinimo kriterijus, t.y. materialinis ir intelektualinis produktas ir/ar paslaugos, kurie atsiranda tikslingai naudojant išteklius, skirtus uždaviniui įgyvendinti.

✓ Rezultato kriterijus – programos tikslo pasiekimo vertinimo kriterijus - nauda, kurią, įgyvendinus programą, patiria tiesioginiai programos naudos gavėjai.

✓ Efekto kriterijus – savivaldybės strateginio tikslo pasiekimo vertinimo kriterijus – nauda, kurią, įgyvendinant atitinkamą tikslą, patiria ne tik tiesioginiai paramos naodos gavėjai, bet ir kitos grupės.

Vertinimo kriterijams, pagal Strateginio planavimo metodiką, keliami tokie reikalavimai. (Strateginio planavimo metodika, 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827) :

- Turi būti grindžiami programos tikslais ir uždaviniais;
- Turi būti realūs, teisingi, aiškiai suformuluoti, nesudėtingi, leisti daryti palyginimus;
- Turi būti palyginami laiko atžvilgiu;
- Turi leisti vertinti sąnaudas, darbo krūvį ir naudą.

Be to, vertinimo kriterijai turi (Večkys R., 2006):

- Būti susiję su pagrindine institucijos veikla;
- Susiję su pagrindinėmis išlaidų grupėmis/sritimis;
- Būti periodiškai peržiūrimi ir prireikus tikslinami;

Vertinimas dažniausiai apibrėžiamas laiko (išankstinio, tarpinio ir galutinio) ir vykdytojų (išorės ir vidaus) atžvilgiu (žr. 5 lent.). Programų vertinimas Lietuvoje atliekamas trimis pakopomis – išankstinis (programų sudarymo), tarpinis (programos vykdymo) ir galutinis (pasiektų rezultatų). (Korzunienė J. (2007)).

Išanalizavus lentelę, galima teigti, kad atliekamas tik dalinis strateginių veiklos planų ir programų rengimo kokybės vertinimas (tik ministerijų, įstaigų prie ministerijų, Vyriausybės įstaigų, apskričių viršininkų). Be to, institucijos nėra įpareigosotos atsižvelgti į Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyriaus pastabas, siūlymai įgyvendinami ne visais atvejais, vertinimas nėra aiškiai reglamentuotas. Finansų ministerijos indėlis, atliekant išankstinį išorės vertinimą, apsiriboja tam tikro (finansinio) aspekto analize, mažai dėmesio skiriant programos planuojamiems rezultatams ir poveikiui vertinti.

5 lentelė. Programų vertinimo sistema

VERTINIMO PRIEMONĖS			AUDITAS	
STRATEGINIŲ VEIKLOS PLANŲ IR PROGRAMŲ RENGIMAS				
Pagal vykdytojus Pagal laiką	IŠORĖS	VIDAUS	IŠORĖS	VIDAUS
IŠANKSTINIS (SUDARYMO)	<i>Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyrius</i> vertina ministerijų (įstaigų prie ministerijų), Vyriausybės įstaigų, apskričių viršininkų strateginių veiklos planų projektus. <i>Finansų ministerija</i> vertina finansavimo galimybių aspektu.	<i>Asignavimų valdytojai</i> strateginio veiklos plano sudarymo metu sprendžia ar tikslinga tęsti vykdomas programas, ar nereikia rengti naujų.	Lietuvoje toks vertinimas neatliekamas	Lietuvoje toks vertinimas neatliekamas
<i>Strateginių veiklos planų ir programų vykdymas ir rezultatai</i>				
TARPINIS (VYKDYMO)	Lietuvoje toks vertinimas neatliekamas	<i>Asignavimų valdytojai</i> vertina vertinimo kriterijų pagrindu.	Valstybės kontrolė	Vidaus audito tarnybos
GALUTINIS (REZULTATŲ)				

Šaltinis: Korzunienė J., 2007.

2003 m. Valstybės kontrolei atlikus „Programų, finansuojamų iš valstybės biudžeto, kriterijų vertinimo“ auditą buvo nustatyti programų vertinimo kriterijų trūkumai. Šio audito metu pastebėta pažanga formuojant vertinimo kriterijus, tačiau jų kokybė buvo vis dar yra tobulintina. Asignavimų

valdytojams rengiant 2006–2008 m. strateginius veiklos planus, pradėta taikyti trijų lygių – efekto, rezultato, produkto – vertinimo kriterijų sistema. Valstybės kontrolės auditoriai išvelgė teigiamą pažangą sudarant 2006–2008 m. strateginius veiklos planus, tačiau formuluojami vertinimo kriterijai vis dar nebuvo tinkami efektui ir rezultatui įvardyti, sąnaudoms, darbo krūviui vertinti.

Audito metu buvo pastebėta, kad asignavimų valdytojai, įgyvendinantys vienodas, teisės aktais jiems pavestas funkcijas, ir vykdydami panašias institucines programas, formuoja skirtingus vertinimo kriterijus. Valstybės kontroleriams analizuojant šias programas buvo pastebėta, kad jų įgyvendinimo vertinimo kriterijai, t. y. laukiami rezultatai, skiriasi. Tokiu atveju, nebuvo galimybės vienodų funkcijų, priskirtų skirtingiems asignavimų valdytojams, įgyvendinimo rezultatus palyginti tarpusavyje.

Auditoriai, atlikę auditą, nusprendė, kad turėtų būti svarstoma galimybė standartizuoti panašaus turinio programas, palengvinant ne tik biudžeto lėšų valdymą, tačiau ir vienodas programas vykdančių asignavimų valdytojų veiklos planavimą, rezultatų palyginimą. Tačiau atlikus 2010 metų valstybės biudžeto projekto analizę, nebuvo galima pastebėti standartizuojamų programų dėl vertinimo sudėtingumo, veikia programos buvo mažintos dėl Lietuvos Respubliką ištikusios finansinės krizės.

3.3.3. Rezultatų matavimas ir vertinimas

Lietuvos viešajame sektoriuje taikomas strateginis planavimas, programinis biudžetas, sprendimų projektų poveikio vertinimas, tačiau šių procesų rezultatų kokybė, jų pranaudojimas priimant sprendimus yra tobulintini. Nežiūrint akivaizdžių pasiekimų aukščiau paminėtose srityse, dar išlieka tam tikrų tobulintinų sričių.

Nors strateginiuose veiklos planuose yra užfiksuota informacija apie institucijos planuojamą veiklą, siektinus tikslus, uždavinius, priemones, rezultatus (veiklos vertinimo kriterijus) bei turimus finansinius ir žmogiškuosius išteklius, tačiau institucijos dažnai prisiima papildomų funkcijų arba tęsia senąsias neįvertinusios šiuo metu vykdomos veiklos efektyvumo ir priemonių tikslams pasiekti tinkamumo. Išorinei institucijų veiklos analizei skiriama mažai laiko, detali institucijų vykdomų funkcijų analizė, susieta su siekiamų rezultatų ir naudojamų išteklių analize neatliekama.

Kadangi Lietuvoje yra programinis biudžetas ir visos institucijų vykdomos funkcijos realizuojamos per programas, todėl labai svarbu sistemiškai vertinti institucijų programas. Programos turi būti vertinamos jų rengimo, įgyvendinimo stadijose bei jas įgyvendinus. 2007 m. gegužės mėn. Seimo Biudžeto ir finansų komitetas akcentavo programų vertinimo svarbą rengiant biudžeto projektą. Nagrinėjant asignavimų valdytojų vykdomų programų finansavimo poreikius bei priimant sprendimus dėl biudžeto asignavimų būtina atsižvelgti į pasiektus programų rezultatus.

Nors Lietuvoje gerai išvystyta planavimo sistema, tačiau nepakankamas stebėsenos mechanizmas, mažai analizuojami ir naudojami valdyme veiklos rezultatus atspindintys vertinimo rezultatai. Nuolat vertinama ir tobulinama programų tikslų, uždavinių priemonių ir vertinimo kriterijų kokybė, teikiamų duomenų (vertinimo kriterijų patikimumas, tačiau vertinimo kriterijų kokybė išlieka tobulintina. Trūksta metodinių priemonių skirtų tikslų formulavimui bei vertinimo kriterijų parinkimui.

Šiandien vertinant institucijų veiklą naudojama per daug vertinimo kriterijų. Tai reikalauja daug pastangų rengiant strateginius veiklos planus bei nagrinėjant pateiktą informaciją. Iš tikrųjų turėtų pakakti mažesnio skaičiaus kriterijų tačiau atrinktų tokiu būdu, kad jie atspindėtų esminius pokyčius atitinkamoje srityje.

Trečia tobulintina sritis, susijusi su institucijų veiklos orientavimu į rezultatus, yra priimamų sprendimų poveikio vertinimo tobulinimas.

Vyriausybė priimdama sprendimus turi žinoti, koks galimas šių sprendimų poveikis atitinkamai sričiai, socialiniams santykiams, ekonomikai ir kiek finansų pareikalaus sprendimo įgyvendinimas. Siekiant išvengti problemų įgyvendinant priimtus sprendimus - netikėtai didelių įgyvendinimo išlaidų, nenumatyto socialinio ar ekonominio poveikio įvairioms socialinėms grupėms, bei išvengti situacijų kuomet priimti sprendimai keičiami dėl to, kad juos priimant nebuvo įvertintas jų galimas poveikis kitoms visuomenės gyvenimo sritims, jie buvo parengti skubotai, neįvertinus esamos situacijos ir neišnagrinėjus galimų sprendimo alternatyvų, reikalinga tobulinti sprendimų poveikio vertinimo procesą.

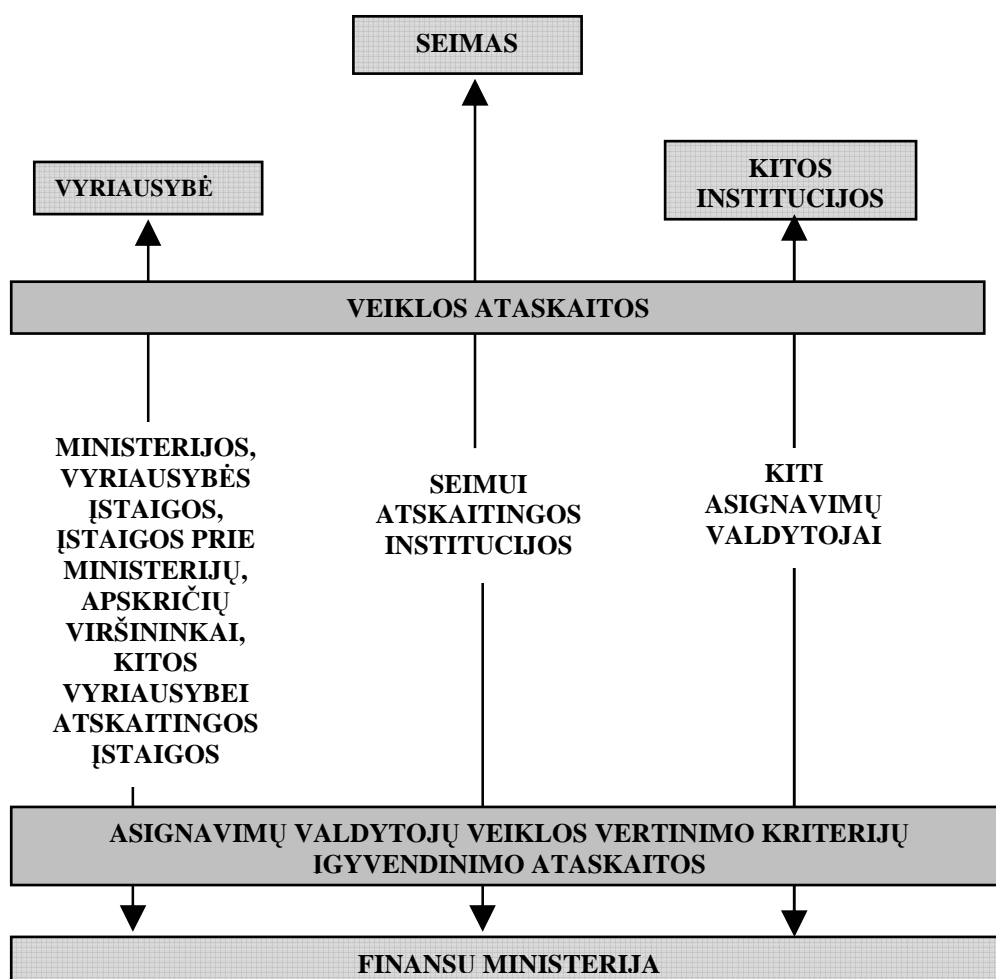
Norint tinkamai įvertinti esamą situaciją išnagrinėti galimas sprendimo alternatyvas ir išsirinkti tinkamą sprendimą būtina naudoti atitinkamus poveikio vertinimo metodus, gerinti teisinio reglamentavimo kokybę, didinti jo veiksmingumą ir nuoseklumą. Vyriausybės patvirtinta sprendimų projektų poveikio vertinimo metodika daugiausiai orientuota į ex-ante poveikio vertinimą. Siekiant kad ex-ante poveikio vertinimas būtų kokybiškesnis, reikalinga plačiau aprašyti (reglamentuoti) įvairius (ekonometrinius, matematinius ar pan.) galimus taikyti poveikio vertinimo metodus pateikiant juos su konkrečiais atitinkamų sektorių pavyzdžiais. Be to, reikalinga vykdyti sistemingą atliktų poveikio vertinimų analizę.

Norint įsitikinti, kokį realų poveikį padarė priimtas sprendimas, reikia daugiau dėmesio skirti ex-post vertinimui. Šio tipo vertinimas šiandien Lietuvoje praktiškai nereglamentuotas, todėl reikalinga parengti siūlymus, aprašančius tokį vertinimą bei aprašyti (reglamentuoti atitinkamus poveikio vertinimo metodus).

Ex-ante poveikio vertinimo palyginimas su ex-post vertinimu leistų ženkliai pagerinti poveikio vertinimo kokybę bei sudarytų sąlygas gerinti administracinius gebėjimus šioje srityje. Tai padėtų išvengti situacijų kuomet priimti sprendimai dažnai keičiami tinkamai iš pat pradžių neįvertinus jų galimo poveikio visuomenės gyvenimo sritims.

3.3.4. Atsiskaitymas už rezultatus

Ministrai, Vyriausybės įstaigų vadovai, įstaigų prie ministerijų vadovai, apskričių viršininkai, kitų Vyriausybei atskaitingų valstybės institucijų ar įstaigų vadovai Vyriausybės nustatytais terminais ir tvarka rengia ir Vyriausybei teikia metines veiklos ataskaitas. Asignavimų valdytojų metinėse veiklos ataskaitose teikiama aprašomojo pobūdžio informacija, kuriose ne visada yra aiškus ryšys tarp institucijos strateginių tikslų, jiems įgyvendinti vykdomų programų ir panaudojamų biudžeto asignavimų. Institucijų veiklos ataskaitos orientuojamos ne į pasiektų programų rezultatų pristatymą, o į veiklos proceso aprašymą.



10 pav. Atsiskaitymo už programų vykdymą schema

Šaltinis: Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, 2009

Valstybės kontrolė, 2003 m. atlikusi auditą „Programų, finansuojamų iš valstybės biudžeto, kriterijų vertinimas“, nustatė, kad veiklos ataskaitų formą būtina tobulinti. Veiklos ataskaitos forma buvo pakoreguota ir įsigaliojo nuo 2007 m. vasario 11 d. Veiklos ataskaitos forma papildyta informacija, susijusia su naujos trijų lygių vertinimo kriterijų sistemos diegimu, tarpinstitucinių programų ir kitų projektų įgyvendinimu, patvirtintų asignavimų panaudojimu. Tačiau, peržiūrėjus

2008 metų Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, Sveikatos apsaugos ministerijos, Švietimo ir mokslo ministerijos ir keleto kitų veiklos ataskaitas, palyginus su 2006, 2007 metų veiklos ataskaitomis aptikta tik nežymių pokyčių. Todėl reikėtų labiau susieti programų vykdymo rezultatus su panaudotais asignavimais, t.y. ne tik „prireikus“, kaip nurodyta Vyriausybės nutarime, bet nuolat teikti informaciją apie asignavimų panaudojimą pagal programas ir jų priemones.

Asignavimų valdytojai Finansų ministerijai kasmet teikia programų uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijų įvykdymo ataskaitas, kuriose nustatyti vertinimo kriterijai ir jų reikšmės, tačiau šie rodikliai tiesiogiai nesiejami su programoms vykdyti panaudotais asignavimais.

Vykdydama Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisykles, Finansų ministerija informaciją apie vykdytų programų rezultatus ir vertinimo kriterijų įgyvendinimą teikia Vyriausybei tokia pat forma, kaip ir asignavimų valdytojų teikiamose ataskaitose – tiesiogiai nesiejant su programoms vykdyti panaudotais asignavimais. Programos išlaidų vertinimą tikslingumo, efektyvumo bei rezultatyvumo požiūriais apunkina ir tai, jog asignavimų valdytojai programų išlaidas apskaito ne pagal programų priemones, o pagal programas. Valstybės kontrolės auditorių nuomone, tikslinga skatinti lėšų apskaitą priemonių tikslumu, kad būtų galima analizuoti ir objektyviai įvertinti žmogiškųjų, finansinių ir materialinių išteklių panaudojimo konkrečioms programos priemonėms įgyvendinti efektyvumą ir rezultatyvumą.

3.3.5. Biudžeto ir apskaitos sudarymas kaupimo principu.

Siekiant gerinti valstybės išteklių valdymą ir naudojimą viešajame sektoriuje, sudaryti sąlygas efektyvesnei finansų kontrolei, 2005 m. pradėta vykdyti viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reforma pereinant prie apskaitos tvarkymo kaupimo principu. Užsienio praktikos pavyzdžiai rodo, kad apskaitos tvarkymo organizavimas kaupimo principu valstybės finansų išteklių valdymą daro efektyvesniu. Lietuvoje, viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo koncepcijoje, numatyta, jog visi viešojo sektoriaus subjektai metinę finansinę atskaitomybę sudarys kaupimo principu, o biudžeto vykdymo atskaitomybė bus sudaroma pinigų principu.

Užtikrinus tinkamai funkcionuojančią viešojo sektoriaus apskaitą kaupimo principu, Lietuvoje turėtų būti apsispręsta dėl biudžeto sudarymo kaupimo principu tikslingumo. Teigiamai vertindami asignavimų valdytojų veiklos ataskaitos formos tobulinimą Valstybės kontrolės auditoriai atkreipė dėmesį į tai, kad, tiek asignavimų valdytojų teikiamose ataskaitose, tiek valstybės biudžeto vykdymo atskaitomybėje, biudžeto programų vykdymo rezultatai turėtų būti aiškiai susieti su panaudotais asignavimais.

Pagrindinės charakteristikos biudžeto sudarymui kaupimo principu yra: (Budbergytė R. (2005).

- tvirtas ir griežtas valdymas (sugebėjimas ir sąžiningumas);

- biudžeto valdytojams suteikta didelė veiksmų laisvė (kad būtų siekiama efektyvaus sąnaudų panaudojimo, o ne vien techninio operacijų įrašymo);
- gerai funkcionuojanti viešojo sektoriaus apskaita kaupimo principu.

Visišką biudžetą kaupimo principu pasaulyje turi tik Australija, Naujoji Zelandija ir Didžioji Britanija. Dalinai biudžetą kaupimo principu (tam tikroms operacijų rūšims taikomas kaupimo principas) turi Islandija, Švedija ir JAV. Be to, Didžioji Britanija nuo 2005 m. biudžeto tikslais grįžo prie pinigų principo.

Tačiau, biudžetas kaupimo principu palyginus su pinigų principu turi šiuos pagrindinius trūkumus (Budbergytė R. 2005):

- mažiau suprantamas visuomenės ir valdžios;
- gali būti daugiau manipuliacijų (fiskaliniais vertinimais ir rezultatais);
- gali nebūti vyriausybės artimiausio (trumpalaikio) laikotarpio fiskalinės padėties rodikliu bei finansinio vykdymo rodikliu.

Kaupimo principas paremtas visuma vertinimų, kurie gali supainioti politikus. Kaupimo principas daugiau susijęs su turto vertinimu, pajamų pripažinimu, nusidėvėjimo skaičiavimu, kapitalo išlaidomis ir pan. Pažymėtina, kad yra labai didelis informacijos srautas, kuris sunkiai suprantamas tiek visuomenės, tiek politikų, praktiškai neįsisavinamas ir nenaudojamas svarstant ir priimant sprendimus dėl biudžeto. Sudarant biudžetą kaupimo principu, jis netampa politikos įgyvendinimo priemone, o paprastai yra tik analitinė priemonė. Finansų ministerija pabrėžė, kad OECD atstovai, vertindami esamą praktiką kitose šalyse, rezervuoti žiūri į biudžeto sudarymą kaupimo principu. (Budbergytė R., 2005).

3.4. Programinio finansavimo tobulinimo galimybės Lietuvoje

Programinio biudžeto sistemos tobulinimas - svarbi valstybės valdymo sritis, aktuali valstybės institucijų, formuojančių ir įgyvendinančių valstybės politiką biudžeto srityje, diskusijų tema. Programinio valdymo principų įgyvendinimas sudaro galimybę efektyviau naudoti valstybės biudžeto lėšas, institucijų veiklą nukreipti į konkrečių rezultatų siekimą ir didinti viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų kokybę (Korzunienė, 2007)

Lietuvos Respublika padarė ženkliai pažangą siekiant efektyvesnio valstybės lėšų naudojimo: strateginio planavimo procesas reglamentuojamas, sudaryta strateginio planavimo metodika, asignavimai skirstomi pagal programas ir programos vertinamos trijų lygių sistema. Tačiau, analizuojant programinio finansavimo sistemą Lietuvos viešajame sektoriuje, aptinkama keletą, bet labai svarbių problemų, kurias išsprendus pagerėtų viešųjų finansų valdymo sistema.

6 lentelė. Lietuvos programinio finansavimo sistemos pažanga ir tobulintinos sritys

BIUDŽETO SANDAROS REFORMA	
PAŽANGA	TOBULINTINOS SRITYS
Strateginio planavimo proceso reglamentavimas;	Asignavimų valdytojų ir programų skaičius;
Asignavimų valdytojų biudžeto programos;	Veiklos prioritetų nustatymas ir stebėseną;
Trijų lygių biudžeto programų vertinimo kriterijų sistema.	Laukiamų veiklos rezultatų formulavimas;
	Biudžeto proceso viešumas;
	Atsiskaitymas už rezultatus;
	Programų vertinimo sistema.

Šaltinis: Kim J. M. (ed.), 2007

Kaip jau buvo minėta, kasmetis biudžeto planavimo procesas prasideda Vyriausybės prioritetų nustatymu. Tačiau Vyriausybės nustatyti prioritetai apima bendras sritis, pvz., "kelti visų ūkio sričių našumą", "didinti švietimo, kultūros, mokslo, sveikatos apsaugos finansavimą", nurodydami, kuria kryptimi ir kaip reikia planuoti institucijų veiklą. Tačiau vertinimo kriterijai kuriais būtų galima įvertinti pasiektus rezultatus atskirose Vyriausybės veiklos srityse, nėra tvirtinami. Todėl, siekiant tinkamai planuoti biudžetą reikia formuluoti aiškesnius prioritetus, tarpusavyje derinti įvairaus lygio strateginius dokumentus, tobulinti atsiskaitymą už prioritetų įgyvendinimą. (Buckūnienė O. (2002)).

Strateginis planavimas yra svarbi kiekvienos institucijos sistemos dalis, kuri lemia veiklos rezultatus. Todėl jis turėtų būti traktuojamas kaip atskiras valdomas objektas, taikant visas tam reikiamas priemones, susijusias su planavimu (reikalavimų formalizavimas, tikslų procesui nustatymas), vykdymu (nustatytų reikalavimų laikymasis), kontrolė (kaip užtikrinama, kad būtų laikomasi nustatytų reikalavimų) ir gerinimas (rezultatyvumo tikslai pačiam strateginio planavimo procesui, gerinimo galimybių identifikavimas ir įgyvendinimas). UAB „PricewaterhouseCoopers“ rekomenduoja įgyvendinti patobulinimus visose strateginio planavimo proceso etapuose (UAB „PricewaterhouseCoopers“, 2007):

- Planavime – detalesnis ir adaptuotas konkrečiai įstaigai proceso formalizavimas, reikalavimų nustatymas
- Vykdyme – strategijos komunikavimas, nustatytų reikalavimų vykdymas
- Kontrolėje – apibrėžtų reikalavimų laikymosi kontrolė
- Gerinime – nustatyti rezultatyvumo kriterijai pačiam strateginio planavimo procesui, sistemiskai nustatomos ir įgyvendinamos strateginio planavimo proceso gerinimo galimybės.
- Strateginis planavimas (valdymas) – kaip valdytino objekto traktavimas.

Patobulinus strateginį planavimą, išnyktų kitos, su strateginiu planavimu susijusios problemos.

Vienas biudžeto sandaros reformos tikslų - valstybės biudžetą sudaryti trejiems, o tvirtinti vieneriems metams, pasiektas tik iš dalies. Anot Valstybės kontrolės, valstybės biudžeto rodiklių prognozė trejiems metams yra netvari, o planavimo sistema ne visada skatina efektyviai planuoti ir naudoti biudžeto asignavimus. Pavyzdžiui, biudžetinių įstaigų atitinkamų metų asignavimų limitai išlaidoms nustatomi pagal einamųjų metų planą, įvertinus praėjusių metų asignavimų panaudojimą ir atsižvelgiant į numatomas makroekonominių rodiklių ir nacionalinio biudžeto pajamų didėjimo tendencijas. Tačiau kasmet trejų metų preliminarūs biudžeto pagrindiniai rodikliai keičiami daugiau nei 20 proc. Tai turi įtakos ir valstybės institucijų ir įstaigų strateginiuose planuose nustatytam asignavimų paskirstymui pagal programas. Kai kuriais atvejais programoms vykdyti reikalingos lėšos praėjus metams didinamos ar mažinamos net iki 7 kartų. Valstybės kontrolė rekomenduoja ir toliau tobulinti biudžeto sudarymo procesą, ypatingą dėmesį skiriant pajamų prognozavimui. (Valstybės išlaidas 2008 m. galima panaudoti skaidriau ir efektyviau: analizės santrauka, 2007)

Biudžeto sandaros įstatyme nustatyta, kad informacija apie biudžeto sudarymą, priėmimą, vykdymą, vertinimą, kontrolę turi būti aiški ir vieša, išskyrus informaciją, kuri įstatymų numatyta tvarka yra valstybės paslaptis. Valstybės kontrolės nuomone biudžeto rengimo ir tvirtinimo etapas turėtų būti atviresnis, t. y. turėtų būti skiriama pakankamai laiko Seimui ir visuomenei susipažinti su biudžeto projektu. Lietuvoje programinio biudžeto sudarymo grafikas gana įtemptas, biudžeto svarstymui ir programų laukiamų rezultatų nagrinėjimui laiko lieka nedaug. Trūksta apibendrintos informacijos apie valstybės biudžeto lėšų perskirstymo tarp valstybės institucijų ir įstaigų vykdomų programų atvejus ir priežastis, programų rezultatus. (Valstybės išlaidas 2008 m. galima panaudoti skaidriau ir efektyviau: analizės santrauka (2007))

Daugiau dėmesio turi būti skiriama programų vykdymo priežiūrai ir atsiskaitymui už rezultatus. Patys asignavimų valdytojai ne visada tinkamai vertina programų pasiektus rezultatus arba negali to padaryti dėl turimos nepakankamos ar neišsamios informacijos. (Valstybės išlaidas 2008 m. galima panaudoti skaidriau ir efektyviau: analizės santrauka (2007))

Nacionaliniai teisės aktai išsamiai reglamentuoja vidaus ir išorės auditą, tačiau programų vertinimas nėra išskirtas kaip atskira veiklos valdymo priemonė. Šiuo metu Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyrius atlieka ministerijų, įstaigų prie ministerijų, Vyriausybės įstaigų, apskričių viršininkų administracijų strateginių veiklos planų ir programų rengimo kokybės vertinimą, tačiau šis vertinimas nėra aiškiai reglamentuotas ir apimantis visus asignavimų valdytojus. (Budbergytė R., 2005).

Vidaus audito tarnybos, kurių vienas uždavinių - vertinti programų vykdymą ekonomiškumo, rezultatyvumo ir efektyvumo požiūriais, 2006 m. atlikusios 117 biudžeto programų vertinimą, nepateikė Finansų ministerijai ataskaitų apie neefektyvų programų vykdymą. OECD ekspertai pažymi,

kad programų vykdymo vertinimas nėra laikomas vidaus audito sudėtine dalimi. (Valstybės kontrolė, 2007).

Be to, Valstybės kontrolė daugiausia problemų mato biudžeto programų sudarymo srityje, nes ne visada aišku, ką valstybės institucijos ir biudžetinės įstaigos planuoja pasiekti ateinančiais metais. Programų sandaros trūkumai parodo formalų institucijų požiūrį į veiklos planavimą. Biudžeto rengimas ir tvirtinimas turėtų būti viešesnis, t. y. turėtų būti sudaromos didesnės galimybės, tiek Seimui, tiek visuomenei susipažinti su biudžeto projektu ir jį įvertinti. Svarbios tobulinimo sritys taip pat yra atsiskaitymas už programų rezultatus ir programų vertinimo sistemos tobulinimas. (Valstybės kontrolė, 2007).

Efeko, rezultato ir produkto kriterijai yra bendros sistemos dalis. Jų nustatymas ir naudojimas yra reikalingas tam, kad būtų galima įvertinti progresą, kontroliuoti įgyvendinamų priemonių rezultatyvumą ir efektyvumą, gerinti veiklą nustatytomis kryptimis. Manome, kad pagrindinės problemos, susijusios su kriterijų kokybe, tinkamumu ir patikimumu, yra šios (UAB „PricewaterhouseCoopers“, 2007):

- Dažnai kriterijais yra pasirenkami sunkiai objektyviai pamatuojami indikatoriai
- Indikatoriai ne visada tiesiogiai parodo naudą galutiniams naudos gavėjams
- Kriterijai ne visada yra tiesiogiai įtakojami įstaigos veiklos
- Efeko kriterijų sistema (visi kartu) dažnai ne visoje apimtyje atspindi strateginiame tikslu įvardinamus siekius.

Gerinant kriterijų patikimumą atkreiptinas dėmesys į informacijos šaltinį, kuris naudojamas jų apskaičiavimui, patvirtintą metodiką ir esamą skaičiavimo rezultatų kontrolės sistemą.

UAB „PricewaterhouseCoopers“ rekomenduoja – gerinti efeko, rezultatų ir produkto kriterijų kokybę ir patikimumą t.y. kur įmanoma tikrinant duomenis su trečiųjų šalių duomenimis, nustatant ir patvirtinant kiekvieno kriterijaus apskaičiavimo metodiką bei sukuriant ir įdiegiant apskaičiuotų vienetų kontrolės sistemą.

2007 m. gegužės mėn. buvo pritarta Finansų ministerijos parengtam Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo projektui, kuriuo būtų užtikrinamas vieningas viešojo sektoriaus atskaitomybės pagrindinių principų reglamentavimas, nes veikianti buhalterinės apskaitos ir atskaitomybės sistema nėra vientisa. Be to, projekte nustatytas viešojo sektoriaus subjektų perėjimas prie apskaitos tvarkymo kaupimo principu, kuriuo iki šiol remėsi tik privatus sektorius. Kaupimo principas yra pranašesnis už dabar didžiojoje viešojo sektoriaus subjektų dalyje taikomą apskaitos modifikuotą pinigų principą, nes teikia išsamesnę informaciją vartotojams. Kaupimo principo taikymas sudaro prielaidas teikti tikrą ir teisingą informaciją apie turta, finansavimą, įsipareigojimus, grynąjį turta, pajamas ir sąnaudas valstybės mastu, tiksliau planuoti pinigų srautus, jų poreikį, taip pat galimybę efektyviau naudoti valstybės biudžeto lėšas.

LR Vyriausybė sudarė nuolatinę Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisiją, kurios viena veiklos krypčių yra „besidubliuojančių institucijų saulėlydis“. Tarptautinio valiutos fondo ekspertai pažymi, kad, siekiant išlaikyti esamą ekonomikos progresą, būtina tobulinti biudžeto asignavimų paskirstymą pagal programas. Jų nuomone, biudžeto programų pastaruoju metu yra gana daug, nors kiekviena jų atskirai neturi didelės reikšmės, nėra labai svarbi ir didina administravimo išlaidas. Tarptautinių biudžeto projektų organizacija kaip geros praktikos pavyzdį rekomenduoja visų biudžeto programų vertinimą atlikti per 3-5 metus. Įgyvendinama Valstybinio audito strategiją 2006-2010 metams LR valstybės kontrolė planuoja patobulinti ir įdiegti biudžeto programų vertinimo metodiką. (Valstybės kontrolė, 2007).

„Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas“ (VORT) projektas

2009 m. kovo mėn. Ministro Pirmininko tarnyba pradėjo įgyvendinti projektą, kuriuo siekiama pasinaudojus sėkmingiausia tarptautine praktika diegti į rezultatus orientuotą valdymą. Sėkmingas projekto įgyvendinimas prisidės prie Vyriausybės ir jai pavaldžių institucijų veiklos efektyvumo stiprinimo, bus tobulinama šių institucijų veiklos rezultatų stebėseną ir atskaitomybę, institucijų funkcijų analizė, biudžeto programų vertinimas, taip pat sprendimų poveikio vertinimo sistema.

Šis „tobulinimo“ projektas buvo inicijuotas tam:

- Kad Vyriausybei atskaitingų institucijų veikla būtų orientuota į rezultatą, o ne į procesą;
- Kad Vyriausybės prioritetai būtų įgyvendinti laiku ir pasiekti planuoti rezultatai;
- Kad Vyriausybei atskaitingų institucijų veikla būtų nuolat analizuojama ir vertinama, taip užtikrinant efektyvesnį sprendimų priėmimą ir mokesčių mokėtojų lėšų panaudojimą;
- Kad kiekvienas valstybės tarnautojas būtų atsakingas už savo veiklos rezultatus ir suvoktų, kuo jo darbas yra naudingas visuomenei.

Įgyvendindama šį projektą Lietuvos Respublikos Vyriausybė nori pasiekti kuo didesnę Vyriausybės veiklos rezultatyvumą susiklosčiusių ekonominių aplinkybių atveju, pagerinti Vyriausybei atskaitingų institucijų veiklos rezultatus nustatytose prioritetinėse srityse, jų veiklą kiek įmanoma labiau orientuojant ne į procesą, o į rezultatą, pagerinti rezultatų stebėsenos vertinimo sistemą Vyriausybei atskaitingose institucijose, pagerinti programų vertinimo sistemą Vyriausybei atskaitingose institucijose, sudaryti kuo palankesnes sąlygas institucijų veiklos rezultatų stebėsenos ir vertinimo informacijos taikymui, priimant Vyriausybės sprendimus bei pasisemti kuo daugiau patirties iš užsienio šalių gerosios praktikos pavyzdžių, susijusių su į rezultatus orientuotu valdymu.

Vyriausybė numato projektą įgyvendinti tokiais pagrindiniais etapais:

1 etapas. Vyriausybės veiklos rezultatų stebėsenos sistemos tobulinimas:

- Strateginių veiklos planų įgyvendinimo rezultatų stebėsenos koncepcijos ir jos įgyvendinimo plano parengimas;
- Vertinimo kriterijų, reikalingų rezultatų stebėsenai, tobulinimas (vertinimo kriterijų metodikos parengimas ir mokymų organizavimas);
- Bendros informacinės stebėsenos sistemos sukūrimas ir įdiegimas Finansų ministerijoje.

2 etapas. Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų analizės ir biudžeto programų vertinimo tobulinimas:

- Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų analizės, biudžeto programų vertinimo metodikos parengimas;
- Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų analizės, biudžeto programų vertinimo metodikos išbandymas trijose ministerijose ir mokymų organizavimas.

3 etapas. Sprendimų projektų poveikio vertinimo sistemos tobulinimas:

- Sprendimų poveikio vertinimo metodikos papildymas ir baigiamojo vertinimo metodikos parengimas;
- Išplėstinių sprendimų poveikio vertinimų atlikimas, išbandant metodikas;
- Mokymų programos dėl poveikio vertinimo metodų ir metodikų taikymo parengimas ir mokymų vykdymas.

Įgyvendinus šį projektą yra numatoma, kad įdiegtos institucijų veiklos rezultatų stebėsenos ir institucijų programų vertinimo sistemos aprūpins Vyriausybę reikiama informacija, kuri padės priimti pagrįstus sprendimus, turinčius įtakos valstybės valdymui ir kiekvienam piliečiui. Taip pat, sukurtos naujos metodikos (vertinimo kriterijų sudarymo ir jų taikymo, programų vertinimo, sprendimų projektų poveikio vertinimo) ir suorganizuoti mokymai dėl jų taikymo padės valstybės tarnautojams tobulinti administracinius gebėjimus ir siekti geresnių rezultatų. Atlikus funkcinę analizę Vyriausybei atskaitingose institucijose bus sumažintas funkcijų dubliavimasis tarp institucijų ar jų viduje, racionalizuotas jų pasiskirstymas. Be to, įgyvendinus projektą, bus užtikrintas nuolatinis biudžeto programų tobulinimas, institucijų veiklos efektyvumo ir atskaitomybės didinimas. Ir patobulinus sprendimų projektų vertinimą ir įgyvendinamų sprendimų stebėseną, bus sudarytos galimybės išvengti situacijų, kai galiojantys sprendimai keičiami tik dėl to, kad juos priimant nebuvo įvertintas jų galimas poveikis atitinkamoms visuomenės gyvenimo sritims ar neišnagrinėjus galimų sprendimo alternatyvų.

Įgyvendintas projektas turėtų sudaryti sąlygas sistemingesniam viešojo administravimo institucijų veiklos rezultatų stebėjimui bei vertinimui, kuris turėtų pasitarnauti nuolatiniam į rezultatus

orientuoto valdymo tobulinimui, įvairių viešųjų politikų kritiniam vertinimui, tikslų peržiūrėjimui bei reformulavimui.

Pateiktoje lentelėje apibendrinama Lietuvos pažanga ir tobulinimosi galimybės programinio finansavimo srityje. (žr. į 7 lentelę).

7 lentelė. **Pagrindiniai programinio biudžeto elementai ir jų taikymas Lietuvoje**

ETAPAI	ĮDIEGTA	TRŪKUMAI
RENGIMAS	Biudžetas sudaromas programų pagrindu.	Nėra atsižvelgiama į velesniais metais pasiektų programų rezultatus. Nėra orientacijos į siekiamus rezultatus; Nėra numatyta veiklos efektyvumo kontraktų sistemos; Nėra numatytas biudžeto sudarymo kaupimo principu.
PRIĖMIMAS	Biudžeto įstatymo priėmimas detaliam reglamentuotam teisės aktuose	Dominuoja orientacija į asignavimų valdytojus, o ne į rezultatus. Veiklos efektyvumo informacija neintegruojama į biudžeto priėmimo procesą. Asignavimai paskirstomi išlaidų maksimalių limitų būdą, tačiau Finansų ministerija turi įgaliojimus perskirstyti asignavimų valdytojams skirtus asignavimus. Centralizuota kaštų paskirstymo schema, trukdo asignavimų valdytojams orientuotis į rezultatus, kadangi požiūris, Finansų ministerijos ir asignavimų valdytojo, dėl vienos ar kitos naujos programos gali nesutapti.
ĮGYVENDINIMAS		Finansų ministerija gali metų eigoje patikslinti asignavimų sumas, kas kenkia asignavimų valdytojų nusimatyto programų įgyvendinimui. Veiklos efektyvumo kontraktų nebuvimas, neskatina asignavimų valdytojų savarankiško biudžetinių lėšų tvarkymo.
VERTINIMAS	Biudžeto asignavimų valdytojų programų vykdymą vertina vidaus audito tarnybos, išorinį vertinimą atlieka Valstybės kontrolė.	Nėra vertinami rezultatai, o tik vertinamos pačios programos.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

1. Valstybės finansinių išteklių paskirstymas yra vienas iš svarbiausių valstybės valdymo uždavinių. Racionalus šių resursų paskirstymas sudaro prielaidas efektyviai naudoti turimus svarbiausius išteklius, pasiekti prioritetinius valstybės tikslus ir aktyviai įgyvendinti numatytų sričių veiklą.

Programinio finansavimo sistema yra viena iš Naujosios viešosios vadybos elementų, skatinančių modernizuoti šalies biudžetinio finansų valdymo sistemą. Pats programinis biudžetas nėra biudžeto sudarymas programiniu principu, tai daugiau veiklos rezultatų valdymo įrankis, kartu su strateginio planavimo, kaupiamojo biudžeto ir rezultatų vertinimo bruožais.

Programinio finansavimo sistema yra biudžetinio finansavimo sistema, kuri identifikuoja institucijos misiją, tikslus ir uždavinius, integruoja strateginio planavimo, veiklos efektyvumo informaciją ir rezultatus į biudžeto procesą, naudoja veiklos efektyvumo valdymą ir veiklos efektyvumo kontraktų sistemą, biudžetą ir apskaitą sudaro kaupimo principu, paskirsto išteklius decentralizuotai ir vertina veiklą, veiklos rezultatus ir programas.

Rekomendacija Lietuvos viešajam sektoriui: Kadangi viešųjų finansų valdymo kokybė lemia visuomenės gyvenimo sąlygas, rekomenduojama labiau atsižvelgti į efektyvų finansų valdymą bei išanalizuoti programinio finansavimo sistemos pagrindinius bruožus ir pasinaudoti įgyvendinant biudžetinę reformą.

2. Išanalizuotos šalys įdiegė programinio finansavimo sistemą daugiau kaip prieš 15 metų (išskyrus Pietų Korėją). Visose šalyse galima išvelgti bent po 4 programinio finansavimo sistemos elementus. Tačiau ir šiose šalyse vis dar susiduriama su tam tikrais, kiekvienai šaliai būdingais iššūkiais ir problemomis. Pagrindinės problemos ir iššūkiai, su kuriais susiduria šalys yra daugiausiai techninio pobūdžio, nes, nors šalys ir nėra ankstyvoje veiklos efektyvumo valdymo sistemos diegimo stadijoje (išskyrus Pietų Korėją), tačiau dėl valdymo kultūros iškyla įvairių neklandumų. Kaip bebūtų, politinių ir kultūrinių problemų taip pat pasitaiko, ypač kai yra reikalinga pasinaudoti veiklos efektyvumo rezultatais ar tobulinti pačią sistemą.

Pietų Korėja, gaudama Jungtinių Amerikos valstijų pagalbą, pradėjo diegti programinio finansavimo sistemą tik šiame dešimtmetyje, tačiau jos pažanga yra gana sparti. Pietų Korėjos vyriausybė stengiasi visus JAV pasiūlymus pritaikyti sau, tačiau atsižvelgdama į savo šalies specifiką ir modifikuodama kai kuriuos elementus. Galima teigti, kad taip sparčiai besivystydama ir gaudama JAV palaikymą, Pietų Korėja greitai įdiegs visapusišką programinio finansavimo sistemą.

Rekomendacija Lietuvos viešajam sektoriui: Programinio finansavimo sistema yra pažangi valstybės finansų valdymo praktika, kuri susideda ir tam tikrų elementų, kurių kiekvienas turi efektyviai

funkcionuoti, kad užtikrintų sėkmę, todėl rekomenduojama atkreipti dėmesį užsienio valstybių praktiką ir jų programinio finansavimo elementų eksploatacijos specifiką.

3. Įgyvendindama biudžeto reformą, Lietuvos Respublikos Vyriausybė diegia programinio finansavimo sistemą į viešojo sektoriaus finansų valdymą, kuria įtvirtina strateginio planavimo ir programinio biudžeto principus, t. y. biudžetas planuojamas trejiems, tvirtinamas vieneriems metams, biudžeto planavimas pagrįstas prioritetais ir sudarytas pagal programas, užtikrinamas biudžeto proceso skaidrumas bei suformuota programų vertinimo sistema. Įdiegus programinio finansavimo sistemą į Lietuvos biudžetinę sistemą strateginis planavimas buvo sujungtas su budžeto planavimo procesu, lėšos skiriamos išskeltiems tikslams pasiekti, o ne institucijų gyvavimui palaikyti. Lėšų panaudojimas ir išskeltų uždavinių įgyvendinimas stebėjimas ir vertinimas pagal apsibrėžtus rodiklius ir vertinimo rezultatai viešai aptariami bei naudojami Vyriausybėje ir Seime planuojant kitų metų biudžetus.

Tačiau, galima teigti, kad Lietuva vis dar labai susikoncentravusi į biudžeto programų vertinimą ir centralizuotą kaštų paskirstymą, kaip vienintelius programinio finansavimo elementus. Griežta paskirstytų asignavimų kontrolė ir pačių programų vertinimas, neatsižvelgiant į jų pasiekiamus rezultatus, vertinimo kriterijų ir strateginių tikslų pasiektų rezultatų sąsajos nebuvimas, rodo, kad programinio finansavimo sistema Lietuvoje egzistuoja tik dalinai.

Rekomendacija Lietuvos viešajam sektoriui: Programinio finansavimo sistema yra diegiama visame viešajame sektoriuje, tačiau išanalizavus Lietuvos praktiką šioje srityje paaiškėjo, jog programinis finansavimas sudarant valstybės biudžetą nėra iki galo įgyvendintas, kadangi Lietuva, diegdama programinio finansavimo sistemą, atsižvelgė tik į vieną jos elementą – matavimą ir vertinimą. Kol nėra įdiegta ir kitų programinio finansavimo sistemos elementų, kaip pavyzdžiui veiklos efektyvumo kontraktų, programinis biudžetas neegzistuoja.

4. Programinio finansavimo sistemos tobulinimas turėtų tapti kiekvienos institucijos prioritetine kryptimi, nes efektyvus finansų valdymas veda prie efektyvaus visos valstybės valdymo.

Lietuva, turinti dešimties metų patirtį programinio finansavimo diegimo srityje, padarė aišką pažangą, kuri buvo pripažinta oficialiai. Tačiau, išanalizavus Lietuvos patirtį programinio finansavimo sistemos diegimo srityje ir palyginus su Danijos, Australijos ir Pietų Korėjos patirtimi, galima teigti, kad Lietuvoje programinio finansavimo sistema funkcionuoja tik dalinai, todėl sistemos tobulinimo sričių vietos tikrai yra.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2009 m. užsibrėžė tikslą tobulinti į rezultatus orientuoto valdymo sistemą, daugiau dėmesio kreipiant į veiklos rezultatų stebėsenos ir atskaitomybės, institucijų funkcijų analizės, biudžeto programų vertinimo, taip pat sprendimų poveikio vertinimo sistemos tobulinimą. Tačiau, drįsčiau teigti, kad vertinimo sistemos tobulinimas, neišspręs esančių programinio

finansavimo sistemos problemų. Mano nuomone, esant centralizuotai asignavimų paskirstymo kontrolei, neįvertinant ir nematuojuant rezultatų, nenustatant laukiamų pasiekti rezultatų veiklos efektyvumo kontraktuose, sudarant biudžetą pinigų, o ne kaupimo principu, neatsižvelgiant į rezultatus sudarant biudžeto projektą, orientacija į vertinimų sistemos tobulinimą yra abejotina.

Rekomendacija Lietuvos viešajam sektoriui: atkreipti dėmesį į užsienio šalių programinio finansavimo sistemos ypatybes ir pritaikyti Lietuvos viešajame sektoriuje. Pasinaudoti Valstybės kontrolės išvadomis dėl programinio biudžeto sistemos ir naudingais patarimais tobulinant programinio finansavimo sistemą, tačiau nesusikoncentruoti vien tik ties vertinimo sistemos tobulinimu, kadangi neesant kitiems programinio finansavimo sistemos elementams, veiklos vertinimo tobulinimas yra niekinis.

LITERATŪRA

1. Adams E. Paul. (2002) *Mikrovadyba užsmaugs jūsų verslą*.
<http://verslas.banga.lt/lt/patark.full/3cf53c30bc0e6> [žiūrėta 2009, vasario 21 d.]
2. Aleknevičienė V. (2005). *Finansai ir kreditas*. Vilnius: Enciklopedija.
3. *Analitinė medžiaga dėl 1999 metų biudžeto* (1998).
<http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Biudzetas/Biudz999.phtml> [žiūrėta 2009, kovo 5 d.]
4. *Analitinė medžiaga dėl 2000 metų biudžeto* (1999).
<http://www.lrinka.lt/tyrimai/Biudzetas/Biudz2000phtml>. [žiūrėta 2009, kovo 5d.]
5. Bivainis J. ir Butkevičius A. (2003). *Valstybės biudžeto programų vertinimas*.
http://www.lb.lt/lt/leidiniai/pinigu_studijos2003_1/bivainis.pdf [žiūrėta 2009, kovo 5d.]
6. Buckūnienė O. (2002). *Finansai*. Vilnius: Ciklonas.
7. Budbergytė R. (2005). *Į rezultatus ir žmonių poreikius orientuotas valstybės biudžetas: Valstybės kontrolierės Rasos Budbergytės kalba, pasakyta 2005 m. lapkričio 23 d. Prezidento rūmuose vykusioje apskrito stalo diskusijoje dėl 2006 metų valstybės biudžeto*.
<http://www.vkontrole.lt/publikacijos12.shtml> [žiūrėta 2009, rugpjūčio 22 d.]
8. *Budget Formation & Allocation* (n.d).
www.eli.pdx.edu/erc/foundationsbook/Chap10_Budget.pdf [žiūrėta 2009, rugpjūčio 5d.]
9. Buškevičiūtė E. (2006). *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija.
10. California State University Long Beach Graduate Center for Public Policy and Public Administration. (2002). *Budgeting*. <http://www.csulb.edu/~msaintg/ppa590/budget.htm> [žiūrėta 2009, rugpjūčio 5 d.]
11. Diamond J. (2007). *Overview of Performance Budgeting*//Training Course on Program and Performance Budgeting: tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga. (2007 m. spalio 1-5 d., Pune, India.). http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/files/diamondoverview_of_performance_budgeting.pdf [žiūrėta 2009, rugpjūčio 5 d.]
12. Elssas D. (2003). *Primer on basic approaches to County budgeting*.
<http://www.uwex.edu/ces/depthead/pdf/primer.pdf> [žiūrėta 2009, balandžio 10 d.]
13. Finance Department of City of Sunnyvale(2005). *Operating budget guide*.
<http://sunnyvale.ca.gov/NR/rdonlyres/1DAAC0E5-B621-4CF0-B5ED-98DE14671E21/0/0708operatingbudgetguide.pdf> [žiūrėta 2009, vasario 5 d.]
14. Finance Department of City of Sunnyvale (2005). *Projects budget guide*.
<http://sunnyvale.ca.gov/NR/rdonlyres/76314F0F-F7EB-4B1C-9006-39402D146872/0/ProjectBudgetGuidevF.pdf> [žiūrėta 2009, vasario 5 d.]

15. Finansų Ministerijos Mokymo centas. (2000). *Biudžeto valdymas: kvalifikacijos kėlimo kursai valstybės tarnautojams*. <http://www.fmmc.lt/biudzetas/p1-1.htm> [žiūrėta 2009, vasario 5 d.]
16. Government of Alberta. (1998). *Performance Budgeting:overview for workshop Participants*.
http://www.finance.gov.ab.ca/publications/measuring/results_oriented/module5_overview.pdf [žiūrėta 2009, kovo 18 d.]
17. Government of Alberta.(1998) *Results-Oriented Government: A Guide to Strategic Planning and performance Measurement in the Public Sector*.
http://www.finance.gov.ab.ca/publications/measuring/results_oriented/overview_all_module_s.pdf [žiūrėta 2009, kovo 18 d.]
18. Kim J. M. (ed., 2007) *From Line-item to Program Budgeting*. Seoul: Korea Institute of Public Finance. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf> [žiūrėta 2009, kovo 18 d.]
19. Korzunienė J. (2007). *Programinio biudžeto sistema ir efektyvus valstybės biudžeto lėšų naudojimas //Kaip turėtų būti sudaromas 2008 m. biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas: konferencijos pranešimų medžiaga (2007 m. gegužės 17 d., Vilnius.)*.
http://www.lrinka.lt/Pranesim/Jolita%20Korzuniene_Valstyb%c4%97s%20kontrole.pdf [žiūrėta 2009, vasario 5 d.]
20. Levišauskaitė K. ir Rūškys G. (2003). *Valstybės finansai*. Kaunas: VDU.
21. Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. (n.d) *Biudžeto planavimas ir tvirtinimas*.
Peržiūrėta http://www.finmin.lt/c/portal/layout?p_1_id=PUB.1.60 [žiūrėta 2009, vasario 5 d.]
22. Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. (n.d.) Patvirtintas biudžetas.
http://www.finmin.lt/c/portal/layout?p_1_id=PUB.1.61 [žiūrėta 2009, vasario 5 d.]
23. Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymas 1990m liepos 30d.nr I-430.Valstybės žinios 1990
24. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos 1995 metų valstybės biudžeto ir atskaitymo į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų patvirtinimo. 1994 m. gruodžio 15 d. Nr. I-706. Valstybės žinios 1994.
25. Lietuvos Respublikos 1999 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas 1998 m. gruodžio 3 d. Nr. VIII-949. Valstybės žinios 1998.
26. *Lietuvos Respublikos Strateginio planavimo metodika 2002m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827*

27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. vasario 7 d. nutarimas Nr.194 *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo*. Valstybės žinios. 2007.
28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. vasario 26 d. nutarimas Nr.161 *Dėl Lietuvos Respublikos 2010 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo*. Valstybės žinios. 2009.
29. Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija. (n.d.) *Strateginio planavimo diegimas*
<http://www.lrvk.lt/main.php?cat=303&gr=2> [žiūrėta 2009, vasario 5 d.]
30. Mercer J. (2002). *Performance Budgeting for federal Agencies:a frame work*.
http://www.john-mercer.com/library/Performance_Budgeting_FA.pdf [žiūrėta 2009, balandžio 10 d.]
31. Mercer J. (n.d). *Performance –Based Budgeting :overview*. http://www.john-mercer.com/library/2007_guidance_final.pdf parto dok [žiūrėta 2009, balandžio 10 d.]
32. Mercer J. (1994). *The performance management and budget system of the city of sunnyvale , california*. http://www.john-mercer.com/library/pbmb_sunnyvale.pdf [žiūrėta 2009, balandžio 10 d.]
33. Oak Ridge Associated Universities. (2005). *Performance-Based Management Special Interest Group: Sample Performance Measures* .
<http://www.orau.gov/pbm/sample/sample.html> [žiūrėta 2009, balandžio 10 d.]
34. *Performance based budgeting* (2007).
http://en.wikipedia.org/wiki/Performance_Based_Budgeting [žiūrėta 2009, kovo 18 d.]
35. *Performance budgeting in OECD countries (2007)*. OECD, Prancūzija. ISBN 978-92-64-03403-7
36. *Programinis biudžetas: mokomoji medžiaga* (n.d.), <http://www.fmmc.lt/biudzetas/p8-1.htm>
[žiūrėta 2009, kovo 18 d.]
37. *Public expenditure management handbook* (1998)
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf> [žiūrėta 2009, kovo 18 d.]
38. Robinson M.(2006). *The information base for performance budgeting:results information*//Biudžeto planavimas ir vykdymas: tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga. (Viena, Austrija, 2006 m. lapkričio 19-25 d.)
39. , Robinson M.(2006). *Performance budgeting models and mechanisms*// Biudžeto planavimas ir vykdymas: tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga. (2006 m. lapkričio 19-25 d.,Viena, Austrija).
40. Rūškys G. (2001) *Biudžeto formavimas*. <http://verslas.banga.lt/lt/patark.full/3c22d2a76c94d>
[žiūrėta 2009, kovo 18 d.]

41. Shah A. (ed., 2006). *Local budgeting*. Washington: The World Bank.
<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/LocalBudgeting.pdf> [žiūrėta 2009, vasario 5 d.]
42. Shick A. *Performance budgeting and accrual budgeting: decisions rules or analytic tools?* (2007) <http://www.oecd.org/dataoecd/24/28/39894445.pdf> [žiūrėta 2009, liepos 8 d.]
43. *Strateginiai biudžetavimo aspektai* (2006).
<http://verslas.banga.lt/lt/patark.full/43beb7f8e6e57> [žiūrėta 2009, vasario 5 d.]
44. Tyson J. (2007). *UK Case Study: The Public Services Agreements System // Training Course on Program and Performance Budgeting*: tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga. (2007 m. spalio 1-5 d., Pune, India.) http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/files/tyson_uk_case_study_the_public_service_agreements_system.pdf [žiūrėta 2009, vasario 5 d.]
45. UAB „PricewaterhouseCoopers“ (2007). *Lietuvos Respublikos Ministerijų 2008 metų strateginių veiklos planų projektų vertinimo atlikimas*.
46. *Valstybės finansų valdymas ir biudžeto reforma: mokomoji medžiaga*. (n.d.)
<http://www.fmmc.lt/lit/world/paskaita10-3.htm> [žiūrėta 2009, vasario 5 d.]
47. *Valstybės išlaidas 2008 m. galima panaudoti skaidriau ir efektyviau: analizės santrauka* (2007)
http://www.lrinka.lt/index.php/meniu/spaudai/straipsniai_ir_komentarai/valstybes_islaidas_2008_m_galima_panaudoti_skaidriau_ir_efektyviau/4209 [žiūrėta 2009, gegužės 20 d.]
48. Valstybės kontrolė (2007). *Valstybinio audito ataskaita: Programinio biudžeto sistema*.
http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?1672 [žiūrėta 2009, gegužės 20 d.]
49. Večkys R. (2006). *Programinio biudžeto savivaldybėse formavimo realijos, problemos ir galimybės // „Regioninės, vietos plėtros strategijos ir programinis biudžetas: Biurokratijos išraiška ar efektyvaus valdymo priemonės?“ konferencijos medžiaga* (2006 m. balandžio 27-28, Kaunas). <http://savivalda.lt/content/view/76/54> [žiūrėta 2009, gegužės 20 d.]
50. Viešosios politikos ir vadybos institutas. (2007). *Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų biudžeto sudarymo ir jų vykdymo apyskaitų vertinimas: Projekto ataskaita* Vilnius: „Ernst&Young Baltics“.
51. Vilpišauskas R. (2007). *Programinio biudžeto svarba Lietuvos finansų sistemai // Kaip turėtų būti sudaromas 2008 m. biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas: konferencijos pranešimų medžiaga* (2007 m. gegužės 17 d., Vilnius).
http://www.lrinka.lt/Pranesim/Ramunas%20Vilpisauskas_LR%20Prezidentura.pdf [žiūrėta 2009, gegužės 20 d.]

52. Wickramasinghe D., Alawattage Ch.(2007) *Management accounting shange: approaches and perspectives*. London. ISBN-978-4-415-39332-4
53. Žilevicius E., (2007). *Valstybės biudžeto procesas: plėtros gairės*.
http://www.lrinka.lt/Pranesim/Edmundas%20Zilevicius_Finansu%20ministerija.pdf [žiūrėta 2009, gegužės 20 d.]
54. World Bank Institute. (n.d.) *Budgeting: mokymo programa*.
http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Module10/Topic10_Intro.htm [žiūrėta 2009, gegužės 20 d.]

Ambrasaitė I., Programinio finansavimo sistemos diegimas Lietuvos viešajame sektoriuje/ Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. K. Ž. Svetikas – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Strateginio valdymo ir politikos fakultetas, 2009 –79 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe išanalizuota ir įvertinta programinio finansavimo sistema, jos bruožai užsienio valstybėse ir diegimo Lietuvos viešajame sektoriuje galimybės. Darbas susideda iš trijų skyrių. Pirmame skyriuje „Programinis viešojo sektoriaus finansų valdymas“, atliekama programinio finansavimo sistemos analizė, nustatomi pagrindiniai ypatumai, kritika. Antrame skyriuje „Danijos, Australijos ir Pietų Korėjos programinio finansavimo sistema“ aptariama trijų užsienio valstybių patirtis įgyvendinant ir naudojant programinio finansavimo sistemą. Trečiame skyriuje „Programinio finansavimo sistemos diegimas Lietuvoje“, analizuojamos Lietuvos Respublikos patirtis diegiant programinio finansavimo sistemą viešajame sektoriuje, apibrėžiama esama biudžetinio finansavimo situacija ir identifikuojamos programinio finansavimo sistemos įsisavinimo problemos ir jų sprendimo galimybės. Darbe, siekiant išanalizuoti programinio finansavimo pagrindinius bruožus ir įgyvendinimo Lietuvoje galimybes, naudojami medžiagos rinkimo ir apdorojimo metodai, atliekant mokslinės literatūros ir internetinės medžiagos lyginamąją analizę. Siekiant apžvelgti Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus patirtį bei įvertinti galimybes programinio finansavimo srityje analizuojami Lietuvos Respublikos įstatymai, Lietuvos Respublikos finansų ministro nutarimai, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės ataskaitos, konferencijų medžiaga bei įvairūs projektai.

ANNOTATION

Ambrasaitė I., Development of program budgeting system in Public sector in Lithuania: Master's Work in Public Administration/ supervisor K. Ž. Svetikas; Department of Strategic Management, Faculty of Strategic Management and Policy, Mykolas Romeris University –Vilnius, 2009 –79 p.

The Master's Work presents the analysis of program budgeting system in public sector in Lithuania. The paper consists of three sections. The first section "Performance management of public sector", analyses program budgeting system, identifies the main features and makes some criticisms. The second chapter "Performance budgeting in Denmark, Australia and South Korea" introduces the implementation and use of program budgeting system of three chosen countries. The third section „Development of program budgeting system in Public sector in Lithuania“ analyzes the implementation and use of program budgeting and performance management in Lithuania. It represents the current financial situation of the budget and identifies funding system development challenges and opportunities.

In order to analyse the essence of program budgeting system and to review the development of Lithuania in this field there were used methods of collection and processing of material, while performing comparative analysis of scientific literature and internet material. Seeking to evaluate the experience of Lithuania the laws of the Republic of Lithuania, decisions of Minister of Finance, reports of State Control, holded conferences material, implemented projects are being analyzed.

SANTRAUKA

Valstybės finansinių išteklių paskirstymas yra vienas iš svarbiausių valstybės valdymo uždavinių. Racionalus šių resursų paskirstymas sudaro prielaidas efektyviai naudoti turimus svarbiausius išteklius, pasiekti prioritetinius valstybės tikslus ir aktyviai įgyvendinti numatytų sričių veiklą. Programinio finansavimo sistema yra viena iš Naujosios viešosios vadybos elementų, skatinančių modernizuoti šalies biudžetinio finansų valdymo sistemą. Pats programinis biudžetas nėra biudžeto sudarymas programiniu principu, tai daugiau veiklos rezultatų valdymo įrankis, kartu su strateginio planavimo, kaupiamojo biudžeto ir rezultatų vertinimo bruožais.

Programinio finansavimo sistema yra biudžetinio finansavimo sistema, kuri identifikuoja institucijos misiją, tikslus ir uždavinius, integruoja strateginio planavimo, veiklos efektyvumo informaciją ir rezultatus į biudžeto procesą, naudoja veiklos efektyvumo valdymą ir veiklos efektyvumo kontraktų sistemą, biudžetą ir apskaitą sudaro kaupimo principu, paskirsto išteklius decentralizuotai ir vertina veiklą, veiklos rezultatus ir programas.

Danija ir Australija įdiegė programinio finansavimo sistemą daugiau kaip prieš 15 metų. Šalys atitinkamų reformų metu pasinaudojo veiklos efektyvumo sistemos pranašumais ir įdiegė modernią biudžetinio finansavimo sistemą. Nors šalys skaičiuoja jau nebe pirma dešimtmetį veiklos efektyvumo sistemos srityje, tačiau ir šiose šalyse vis dar susiduriama su tam tikrais, kiekvienai šaliai būdingais iššūkiais ir problemomis. Pagrindinės problemos ir iššūkiai, su kuriais susiduria šalys yra daugiausiai techninio pobūdžio, nes dėl valdymo kultūros iškyla įvairių neklandumų.

Pietų Korėja, gaudama Jungtinių Amerikos valstijų pagalbą, pradėjo diegti programinio finansavimo sistemą tik šiame dešimtmetyje, tačiau jos pažanga yra gana sparti. Pietų Korėjos vyriausybė stengiasi visus JAV pasiūlymus pritaikyti sau, tačiau atsižvelgdama į savo šalies specifiką ir modifikuodama kai kuriuos elementus.

Įgyvendindama biudžeto reformą, Lietuvos Respublikos Vyriausybė diegia programinio finansavimo sistemą į viešojo sektoriaus finansų valdymą, kuria įtvirtina strateginio planavimo ir programinio biudžeto principus, t. y. biudžetas planuojamas trejiems, tvirtinamas vieneriems metams, biudžeto planavimas pagrįstas prioritetais ir sudarytas pagal programas, užtikrinamas biudžeto proceso skaidrumas bei suformuota programų vertinimo sistema. Įdiegus programinio finansavimo sistemą į Lietuvos biudžetinę sistemą strateginis planavimas buvo sujungtas su budžeto planavimo procesu, lėšos skiriamos iškeltiems tikslams pasiekti, o ne institucijų gyvavimui palaikyti. Lėšų panaudojimas ir iškeltų uždavinių įgyvendinimas stebėjimas ir vertinimas pagal apsibrėžtus rodiklius ir vertinimo rezultatai viešai aptariami bei naudojami Vyriausybėje ir Seime planuojant kitų metų biudžetus.

SUMMARY

Allocation of State financial resources is one of the most important tasks of public administration. Rational allocation of these resources for the effective use of available resources essential to achieve national objectives and priorities to implement the areas of activity. Program budgeting system is one of the new public management elements to promote the modernization of the country budget financial management system. Program budgeting is more than budgeting method by the programming principle, it can be identified as performance management tool, in conjunction with strategic planning, budgeting by the results and the performance measurement and evaluation.

Program budgeting system is the budgeting system, which identifies the institutions mission, goals and objectives, integrates strategic planning, performance information and results in the budget process, it uses performance management information, accrual budgeting and accounting, allocates resources in decentralized way and evaluates activities and performance.

Denmark and Australia have introduced the program budgeting system for more than 15 years ago. While the countries are no longer calculate the first decade of operational efficiency in the system, but they are still faced with some, country-specific challenges and problems. The main problems and challenges faced by countries are mostly technical in nature, because there is a different management culture problems. South Korea obtaining assistance of the United States, began introducing the program budgeting system only in this decade, but its progress is quite rapid. South Korea is seeking to adapt all U.S. Government proposals, but taking into account their national circumstances and modifying some of its elements.

The Lithuanian Government implements the program budgeting system as a result of budget reform. The program budgeting system establishes the strategic planning and budget principles, etc. The budget planned for three, shall be approved for one year, budget planning based on priorities and conclusion of the program, ensure budget transparency of the process and form a program evaluation system.

After completion of theoretical analysis it is possible to conclude that generally there are obvious improvements in program budgeting system implementation over the last years in Lithuania. Attempts to improve the legal basis and to introduce the good practice of government finance management are evident. Besides, the experience of Lithuania in the process of introduction program budgeting system was certified as the one of the most successful examples. Nevertheless the room for improvements is still quite large. Problems of program budget are related to the insufficient experience in preparing programs and the lack of control instruments.