

KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS
VIEŠOSIOS POLITIKOS IR ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

Osvaldas Orechovas

PROGRAMINIO BIUDŽETO TAIKYMO PRIELAIDOS LIETUVOJE

Magistro darbas

Darbo vadovas
Doc. dr. R. Dapkus

KAUNAS 2015

KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS
VIEŠOSIOS POLITIKOS IR ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

PROGRAMINIO BIUDŽETO TAIKYMO PRIELAIDOS LIETUVOJE

Viešojo administravimo magistro darbas
Studijų programa 621N70001

Darbo vadovas

(parašas)

doc. dr. R. Dapkus
2015-01-14

Recenzentas

(parašas)

doc. dr. Eglė Gaulė
2015-01-14

Atliko

(parašas)

SMVN-2/2 gr. stud.
O. Orechovas
el. paštas:
osvaldas.orechovas@ktu.edu
2014-01-14

PATVIRTINIMAS APIE MAGISTRO BAIGIAMOJO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

Patvirtinu, kad parengtas **magistro darbas**

Programinio biudžeto taikymo prielaidos Lietuvoje

- atliktas savarankiškai ir jo dalys arba visas darbas nėra nukopijuotas nuo kitų autorių darbų;
- nebuvo pateiktas atsiskaitymui šiame ar kitame KTU fakultete arba kitoje aukštojoje mokykloje;
- pateiktos nuorodos į visus kitų autorių darbus, kurių medžiaga pasinaudota.

Vardas, pavardė

Parašas

2015 01 14

Data

Orechovas, O. *Programinio biudžeto taikymo prielaidos Lietuvoje*. Viešojo administravimo magistro darbas. Studijų programa 621N70001. Vadovas doc. dr. R. Dapkus. Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakultetas, 2015, 51 p.

SANTRAUKA

Magistro baigiamojo darbo tema yra aktuali, kadangi programinis biudžetas yra efektyviausias viešųjų finansų paskirstymo modelis užtikrinantis vykdomų veiklų įgyvendinimą. Išanalizavus mokslinę literatūrą, pasigendama programinio biudžeto svarbos nacionaliniu lygmeniu įvertinimo. Analizuojama problema - netinkamas programinio biudžeto taikymas Lietuvoje. Darbo tikslas - įvertinti programinio biudžeto taikymo prielaidas Lietuvoje ir pateikti rekomendacijas neigiamų aspektų šalinimui. Darbo objektas – programinio biudžeto rengimas ir jo įgyvendinimas Lietuvoje. Darbo uždaviniai: 1. Atskleisti biudžeto sampratą, formavimo principus ir modelius. 2. Išanalizuoti programinio biudžeto raidą ir formavimo teisinį reglamentavimą Lietuvoje. 3. Atlikti ekspertų nuomonės vertinimą ir pateikti rekomendacijas neigiamų aspektų šalinimui. Tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizė, teisinių dokumentų analizė, ekspertinė apklausa. Tyrimas buvo vykdomas elektroniniu paštu, ekspertams siunčiant anketas. Darbe išskiriamos šios dalys: įvadas, teorinė dalis, teisinių dokumentų analizė, tyrimo pagrindimas, tyrimo rezultatų analizė, išvados, rekomendacijos, naudotos literatūros sąrašas. Teorinėje darbo dalyje aptariama biudžeto samprata, formavimo principai ir modeliai, detaliau nagrinėjami programinio biudžeto evoliucija ir taikymo prielaidos. Teisinių dokumentų analizėje aptariama biudžeto rengimo, vykdymo, stebėsenos ir vertinimo reglamentavimas Lietuvoje. Šalyje esama biudžeto proceso teisinė aplinka užtikrinama tinkamą biudžeto sudarymo, įgyvendinimo, monitoringo ir vertinimo sistemą. Tyrimo rezultatų analizėje aprašoma programinio biudžeto svarbos valstybiniu lygmeniu tyrimo rezultatai. Nustatyta, kad programinis biudžetas Lietuvoje nacionaliniu lygmeniu yra gerai vertinamas, jis užima svarbią vietą valstybės valdyme. Taip pat, pažymėtina, kad programų rengėjams dar yra kur tobulėti, gerinant strateginio planavimo, lėšų paskirstymo, programų stebėsenos ir jų vertinimo įgūdžius. Darbą sudaro 51 psl., 4 lentelės, 9 paveikslai, 1 priedas, 70 naudotos literatūros šaltinių.

Orechovas, O. *The assumptions of program budget application in Lithuania*. Master's Thesis in Public Administration. Study programme 621N70001. Supervisor assoc. prof. dr. R. Dapkus. Kaunas: Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology, 2015, 51 p.

SUMMARY

Master's work subject is topical is because the program budget is the most effective public financial distribution model ensuring the implementation of the activities carried out activities. The analysis of the scientific literature, there is a lack of program budgeting importance at the national level evaluation. Analyzing the problem - inadequate application of program budgeting in Lithuania. The aim of the research - to evaluate the application of program budgeting assumptions in Lithuania and make recommendations of negative aspects removal. Object - program budgeting preparation and implementation in Lithuania. Objectives of the research: 1. Disclose budget concept formation principles and models. 2. To analyze program budgeting evolution and formation of legal regulation in Lithuania. 3. Perform assessment of expert opinions and make recommendations to the negative aspects of disposal. Research methods: analysis of scientific literature, legal documents, analysis, expert survey. The study was conducted by e-mail, by sending questionnaires to the experts. Thesis includes the following parts: introduction, theoretical part of the analysis of legal documents, the analysis of the study results, conclusions, recommendations, references. The theoretical part of the paper discusses the concept of the budget, formation principles and models, considering in more detail the evolution of program budgeting and the application of assumptions. Legal documents, analysis, discusses budget preparation, execution, monitoring and evaluation framework in Lithuania. The budget process in the country there are legal environment ensures proper budgeting, implementation, monitoring and evaluation system. The study describes the results of the analysis of program budgeting at the national level the importance of the study results. Found that the program budget for Lithuania at the national level is well regarded, it occupies an important place in the government. It is also noted that the program developers still is room for improvement, improving strategic planning, resource allocation, program monitoring and evaluation skills.

The paper consists of 51 pages, 4 tables, 9 figures, 1 annex, 70 used sources of information.

TURINYS

SANTRAUKA	2
SUMMARY	3
ĮVADAS.....	7
1. BIUDŽETO MODELIŲ IR PRINCIPŲ ANALIZĖ	9
1.1. Biudžeto samprata, formavimo principai ir modeliai	9
1.2. Programinio biudžeto evoliucija	19
1.3. Programinio biudžeto taikymo prielaidos	20
2. BIUDŽETO FORMAVIMO PRINCIPŲ LIETUVOJE ANALIZĖ	22
2.1. Programinio biudžeto raidos analizė ir formavimo galimybės Lietuvoje.....	22
2.2. Lietuvos biudžeto teisinis reglamentavimas	28
3. PROGRAMINIO BIUDŽETO SVARBOS VALSTYBINIU LYGMENIU EKSPERTINIS TYRIMAS	30
3.1. Tyrimo pagrindimas	30
3.2. Tyrimo rezultatų analizė	31
IŠVADOS.....	39
REKOMENDACIJOS.....	40
LITERATŪRA.....	41
1 PRIEDAS	46

LENTELĖS

1 lentelė. Pagrindiniai biudžeto sudarymo modeliai	15
2 lentelė. Programinio biudžeto/ biudžeto sąvokų įvairovė (sudaryta autoriaus)	16
3 lentelė. Biudžeto sudarymo modelių palyginimas	18
4 lentelė. Efektyvaus institucijos strateginio planavimo modelio turinys.....	24

PAVEIKSLAI

1 pav. Priežastys, nurodančios gyventojų dalyvavimo svarbą, sprendimų priėmimo procese	12
2 pav. ES biudžeto sandaros principai	13
3 pav. Vertinimo kriterijų sistema.....	25
4 pav. Ekspertų nuomonių apie programinio biudžeto tikslų, uždavinių ir strategijos formavimą pasiskirstymas	33
5 pav. Ekspertų nuomonių apie programų (priemonių) parengimą pasiskirstymas	34
6 pav. Ekspertų nuomonių apie programų priemonių įgyvendinimo vertinimo kriterijų nustatymą pasiskirstymas	35
7 pav. Ekspertų nuomonių apie programų lėšų plavavimą ir analizę pasiskirstymas	36
8 pav. Ekspertų nuomonių apie programų įgyvendinimo rezultatų stebėseną pasiskirstymas	37
9 pav. Ekspertų nuomonių apie programų vertinimą pasiskirstymas.....	38

PRIEDAI

1 PRIEDAS	46
-----------------	----

SANTRUMPOS

BVP - bendras vidaus produktas

BUSP - bendra užsienio ir saugumo politika

ES – Europos Sąjunga

JAV – Jungtinės Amerikos Valstijos

LR – Lietuvos Respublika

PB – programinis biudžetas

PPBS - planavimo, programavimo, biudžetavimo sistema

SIS - stebėsenos informacinės sistemos

PAGRINDINĖS SĄVOKOS

Asignavimai – valstybės biudžete arba savivaldybės biudžete patvirtinta lėšų išlaidoms ir ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui įsigyti suma.

Programinis biudžetas – valstybės ir savivaldybių funkcijų finansavimas iš biudžeto pagal pateiktas programas.

Programa – strateginio ir/arba metinio veiklos plano, parengto pagal Vyriausybės patvirtintą Strateginio planavimo metodiką, dalis, skirta asignavimų valdytojo strateginiam tikslui įgyvendinti.

Strateginis veiklos planas – veiklos planavimo dokumentas, kuriame atsižvelgiant į ilgos ir vidutinės trukmės planavimo dokumentų tikslus ir aplinkos analizės išvadas suformuluota misija, nustatyti strateginiai pokyčiai ir strateginiai tikslai, aprašomos vykdomos programos, siekiami rezultatai, numatomi asignavimai ir žmogiškieji ištekliai.

Taikymas – programinio biudžeto rengimas ir įgyvendinimas.

Valstybės biudžetas – Lietuvos Respublikos Seimo tvirtinamas valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams.

IVADAS

Valstybės finansų sistema yra labai svarbi sritis nuo kurios priklauso valstybės progresas. Valstybės ekonominė situacija stipriai įtakoja kitų sričių plėtrą ir formuoja valstybės tolimesnę ateitį. Valstybės finansai, kurių pagalba paskirstoma ir įgyvendinami svarbiausi visuomenės ir valstybės poreikiai priklauso nuo sugebėjimo tinkamai suplanuoti ir panudoti turimas lėšas. Pasak Sendos ir Skačkauskienės (2014, p. 49), biudžeto kaip visuomenės informavimo funkcija įgyvendinama informuojant visuomenę apie numatomą finansinių išteklių paskirstymą, skirtų lėšų panaudojimą, supažindinant su biudžeto sudarymo iki projektinės analizės medžiaga. Skaidrus, atsakingas finansinių išteklių planavimas ir paskirstymas suteikia galimybes valstybės klestėjimui ir augimui ekonomikos ir socialinėje srityse. Kaip teigia Raipa ir Backūnaitė (2004, p. 48) gero valdymo pagrindiniai principai apima pagarbą žmogaus teisėms, politinį atvirumą, dalyvavimą, toleranciją, administracinius gebėjimus, veiksmingumą. Geras valdymas skatina veiksmingos partnerystės atsiradimą. Tokia partnerystė užtikrina politinių, socialinių ir ekonominių prioritetų, kurie remiasi bendru sutarimu visuomenėje, siekimą. Finansiniai ištekliai ir jų paskirstymas neatsiejama gero valdymo dalis.

Kiekviena šeima, smulkiausias verslas, didžiausios įmonės ir pati valstybė norėdami išspręsti savo problemas, ar tiesiog sutvarkyti savo einamuosius reikalus, turi turėti biudžetą. Suplanuotas biudžetas reikalingas tinkamai ir kaip įmanoma racionaliau panaudoti turimas lėšas. Valstybėje kaip ir šeimoje, norint darnos ir susikalbėjimo reikalingas planavimas. Todėl biudžeto pagalba valstybė turi planuoti ir tinkamai paskirstyti didžiulius srautus pinigų. Pasak Bivainį ir Butkevičių (2009, p. 50) kad ir kaip būtų, akivaizdu, kad daugelio pasaulio valstybių vyriausybės, vienos aktyviau, kitos pasyviau, ieško būdų geriau paskirstyti finansinius išteklius. Šioje srityje bene daugiausia naujomis iniciatyvomis pasižymėjo JAV, išmėginusios visus populiariesnius žinomus biudžeto išlaidų planavimo principus, įnešusios svarų indėlį juos kuriant, tobulinant ir taikant. Nuo šio paskirstymo sąlyginai priklauso piliečių gyvenimo gerovė. Tinkamai paskirstytos lėšos sudaro galimybes spręsti įsisenėjusias ar naujai kilusias socialines, ekonomines ir kitas problemas.

Nors Lietuvoje programinis biudžeto sudarymo modelis įgyvendinamas jau daugiau kaip dešimtmetį ir apžvelgus literatūroje pateiktą informaciją, galima teigti, kad pasigendama programinio biudžeto taikymo nacionaliniu lygmeniu. Programinio biudžeto ir kitus biudžeto sudarymo modelius bei biudžeto proceso klausimus Lietuvoje nagrinėja Bivainis (2003), Davulis (2006), Steponavičienė (2007), Astrauskas (2008), Skačkauskienė (2014). Užsienio literatūroje minimi tokie biudžeto proceso mokslininkai, klasikai kaip Novick (1954), Schick (1966), Hagen (1968), Joyce (2003), Robinson (2006).

Lietuvoje nėra atlikta daug mokslinių darbų analizuojančių programinio biudžeto problematiką valstybinėse institucijose. Pasak Gudelio (2007, p. 25) viešojo sektoriaus institucijos, siekdamos

efektyvumo ir veiksmingumo, pradėjo diegti privačiame sektoriuje išbandytus veiklos matavimo modelius ir metodus. Veiklos ir programinių biudžetų reformomis buvo siekiama apriboti viešojo sektoriaus išlaidas, išlaidas susieti su veiklos rezultatais. Informacinės ir komunikacijų technologijos palengvino veiklos matavimo (ypač veiklos matavimo duomenų rinkimo ir pateikimo, panaudojimo) procesus, sumažino šių procesų sąnaudas. Programinis biudžetas tai vienas iš būdų kaip galima efektyviai ir rezultatyviai skirstyti lėšas, tačiau iš viešosios erdvės tenka girdėti, kad Lietuvoje, programinis biudžetas vis dar taikomas ne visose institucijose. Įstaigose, kuriose jau įdiegtas šis biudžeto sudarymo modelis, dar ne visuomet tinkamai naudojamas.

Taigi, analizuojama problema – netinkamas programinio biudžeto taikymas Lietuvoje

Darbo objektas – programinio biudžeto rengimas ir jo įgyvendinimas Lietuvoje.

Darbo tikslas – įvertinti programinio biudžeto taikymo prielaidas Lietuvoje ir pateikti rekomendacijas neigiamų aspektų šalinimui.

Darbo uždaviniai:

1. Atskleisti biudžeto sampratą, formavimo principus ir modelius.
2. Išanalizuoti programinio biudžeto raidą ir formavimo teisinį reglamentavimą Lietuvoje.
3. Atlikti ekspertų nuomonės vertinimą ir pateikti rekomendacijas neigiamų aspektų šalinimui.

Pirmoje darbo dalyje analizuojama biudžeto samprata, formavimo principai ir modeliai, detaliau nagrinėjami programinio biudžeto evoliucija ir taikymo prielaidos. Antrojoje darbo dalyje nagrinėjama biudžeto teisinis reglamentavimas, programinio biudžeto raidos analizė bei formavimo galimybės Lietuvoje. Trečiojoje dalyje aprašomi programinio biudžeto svarbos valstybiniu lygmeniu ekspertinio tyrimo rezultatai. Pateikiama ekspertų, dirbančių programinio biudžeto rengimo, vykdymo, stebėsenos ar vertinimo procese vertinimas apie programinio biudžeto svarbą nacionaliniu lygmeniu.

Darbo apimtis 51 psl., 4 lentelės, 9 paveikslai, 1 priedas, 70 naudotos literatūros šaltinių.

1. BIUDŽETO MODELIŲ IR PRINCIPŲ ANALIZĖ

1.1. Biudžeto samprata, formavimo principai ir modeliai

Magistrinio darbo pirmajame skyriuje aptariama sąvoka „biudžetas“, aptariama jo samprata keletu aspektų; išsiaiškinama kokiais principais formuojama valstybės biudžetas bei apžvelgiami galimi biudžeto modeliai. Kalbant apie biudžeto modelius, svarbu išnagrinėti jų evoliuciją, kaip vystėsi ir keitėsi bėgant metams. Taip pat tikslinga išanalizuoti galimas programinio biudžeto taikymo galimybes (prielaidas).

Prieš kalbėdami apie valstybės biudžetą ir programinį budžetą, turime išsiaiškinti sąvokų reikšmę. Biudžetas suprantamas kaip įstatymų tvarka patvirtintas valstybės pajamų ir išlaidų tam tikram laikotarpiui aprašas; valstybės, įstaigos arba atskiro asmens laukiamų pajamų ir išlaidų tam tikram laikotarpiui numatomas apskaičiavimas (Prancūzų ekonomikos ir vadybos enciklopedija, 1991). Biudžetas apibrėžtas kaip valstybės pajamų ir išlaidų sąmata tam tikram laikui, patvirtinta įstatymo numatyta tvarka; spėjamas laukiamų valstybės, įstaigos, įmonės arba atskiro asmens pajamų ir išlaidų apskaičiavimas tam tikram laikui (Dabartinės lietuvių kalbos žodynas, 2000). Kitoje enciklopedijoje nurodoma, kad terminą „biudžetas“, kilusį iš seno prancūzų kalbos žodžio „*bouge*“ arba „*boulgette*“ (odinis krepšys), kaip išvestinis iš lotynų žodžio „*bulga*“, pirmieji pradėjo vartoti anglai (Visuotinė lietuvių kalbos enciklopedija, 2003). Anglijoje valdžios atstovai parlamento sesijos pabaigoje diskutuodavo apie renkamus mokesčius. Iždo kanclerio žinioje buvo saugomas odinis krepšys, kuriame būdavo laikomas numatomų mokesčių sąrašas. Parlamentui diskutuojant apie renkamus mokesčius, diskusijų pabaigoje iždo kancleris atverdavo šį krepšį ir išimdavo mokesčių sąrašą. Šis aktas buvo suprantamas kaip biudžeto ar odinio krepšio atidarymu. Vėliau, einant metams, biudžetu pradėta vadinti ne odinis krepšys, o jame laikomas valstybės pinigų įstatymas.

1802 m. prancūzai pirmą kartą pavartojo terminą „*budget*“ valstybės pajamų bei išlaidų sąmatos prasme. Nuo to momento prancūzai šį terminą pradėjo oficialiai vartoti žodynuose ir finansų ūkio terminologijoje. Šis žodis XIX a. paplito po visą pasaulį ir pradėjo reikšti viešojo finansinio ūkio pajamų ir išlaidų planą (Valstybės biudžeto raida ir formavimo principai, 2014). Tik XIX amžiuje valstybės biudžetas įgyja dabartinės reikšmės ir viešosios teisės pobūdį, kai visos valstybės pajamos ir išlaidos įtraukiamos į vieną bendrą sąrašą ir kiekviena valdymo šaka tenkinasi tik tomis sumomis, kurios tuo sąrašu jai paskirtos ir leistos (Novikevičius, 2002, p. 36). Šiandieniniuose teisės aktuose biudžetas apibrėžiamas kaip pajamų ir išlaidų suma finansiniams metams; centralizuotas finansinių išteklių fondas, kuriame sukaupiama ir perskirstoma dalis nacionalinių pajamų; valstybės finansinis planas tam tikram laikotarpiui, kuriuo perskirstomos viešosios lėšos. Valstybės biudžetas yra didžiausias centralizuotas valstybės fondas, per kurį akumuliuojama pagrindinė dalis lėšų, reikalingų

valstybei deleguotoms funkcijoms finansuoti (Finansų ministerija, 2014; Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai, 1996, 2002).

Biudžetas, kaip objektas gali būti suvokiamas įvairialypiškai, skirtingomis prasmėmis. Todėl tikslinga išsiaiškinti jo galimas prasmes bei funkcijas. Pasak Buckiūnienę ir kt. (2003, p.74) biudžetas gali būti aiškinamas trimis prasmėmis:

- *materialine prasme* suprantamas kaip atitinkamo teritorinio vieneto centralizuotas piniginių išteklių fondas naudojamas to teritorinio vieneto poreikiams tenkinti.
- *ekonomine prasme* suprantamas kaip viešojo finansų ūkio tam tikram laikotarpiui (paprastai vieniems metams) skaitmeninis laukiamųjų pajamų ir numatomų išlaidų priešpriešiais sustatymas ir išvedamas jų balansas.
- *teisine prasme* tai įstatymų leidžiamosios įstaigos aktas, kuriuo iš anksto numatomos ir sutvarkomos viešojo finansų ūkio pajamos ir išlaidos. Anot Sudavičiaus (2003, p. 7) biudžetui, teisine prasme, būdingi šie požymiai: universalus planinis teisinis aktas, kurio rodikliai apima visas valstybės ar jos teritorinio vieneto veiklos sritis. Skirtingai nuo biudžeto visi kiti finansiniai planiniai aktai turi siaurą tikslinę paskirtį; biudžetas, kaip finansinis planinis aktas turi prioritetą prieš kitus finansinius aktus, kurie sudaromi biudžeto pagrindu; pagal savo teisinę galią biudžetas prilyginamas įst, kurio tinkamas vykdymas užtikrinamas prievartos taikymu.

Butkevičius ir Bivainis (2003, p. 50) išskiria šias svarbiausias šalies biudžeto funkcijas:

- ***Pajamų perskirstymo.*** Visose valstybėse per biudžetą perskirstoma didelė sukuriama bendro vidaus produkto dalis (20–50 proc. BVP). Jo dydis priklauso nuo šalies politinės sąrangos, ekonominės ir socialinės politikos, istorinių tradicijų ir daugybės kitų veiksnių. Šiuo požiūriu biudžeto reikšmingumas ateityje, matyt, didės, nes apibendrinti kitų šalių, tarp jų ir Europos Sąjungos (toliau – ES) narių, duomenys rodo, dėsningumą perskirstyti per biudžetą didesnę BVP dalį.
- ***Socialinio aprūpinimo.*** Daugumos valstybių biudžetų didžioji išlaidų dalis tenka socialinei sričiai. Tai veiksmingiausia socialinės politikos įgyvendinimo priemonė. Žinoma, to nereikėtų suabsoliutinti, nes net kiekybiniai tyrimai rodo, kad valstybėse, kuriose skirtingas gyventojų pajamų lygis, didesnės valstybės išlaidos nebūtinai reiškia geresnę socialinę apsaugą.
- ***Ūkio plėtros.*** Nustatant valstybės strateginius tikslus ir prioritetus, jais vadovaujantis rengiant ir priimant programas, ir galiausiai programas įgyvendinant biudžeto lėšomis, įgyvendinamas tam tikras ūkio plėtros modelis.
- ***Ekonomikos stabilizavimo.*** Šiam reiškiniiui reguliuoti taikomos įvairios priemonės. Pirmiausia kaip visapusiškiausią ir svarbiausią ekonomikos stabilizavimo priemonę reikia paminėti fiskalinę politiką. Kiti, konkretni, bet ganėtinai plataus masto reguliavimo būdai – išlaidų prioritetų nustatymas, išlaidų ekonominė klasifikacija ir pan.

- **Kontrolės.** Pirmiausia minėtina finansinė, t. y. tiesioginė finansinių išteklių panaudojimo pagal biudžeto nustatytą paskirtį, kontrolė. Tai daugumai valstybių gana opus darbų baras, vyrauja tendencija sukurti darnias hierarchinio tipo kontrolės sistemas, pradedant institucijų vidaus audito tarnybomis (žemutinė pakopa) ir baigiant parlamentine kontrole (viršutinė pakopa). Tokių sistemų tobulinimas laikomas aktualiu dviem aspektais – instituciniu ir funkciniu. Kita vertus, biudžeto projektų sudarymas pagal tam tikras iš anksto nustatytas taisykles, projektų nagrinėjimas ir aprobavimas taip pat turi finansinių išteklių paskirstymo kontrolės elementų.

- **Visuomenės informavimas.** Tai informavimas ne tik apie numatomą finansinių išteklių paskirstymą (biudžeto projektą, jo keitimų pasiūlymus, svarstymų medžiagą skelbiant interneto svetainėse, aptariant žiniasklaidos priemonėse ir kt.), skirtų lėšų panaudojimą (informacija apie biudžeto vykdymą), bet ir supažindinimas su biudžeto sudarymo ikiprojektinės analizės medžiaga (socialinė ir ekonominė būklė, prognozių scenarijai, strateginiai sprendimai, prioritetai ir pan.). Apžvelgus autorių, formuluojančių biudžeto ir programinio biudžeto sampratą, darbus, galima teigti, kad programinis biudžetas tai pajamų ir išlaidų balansas, kai vyksta valstybės ir savivaldybių asignavimų valdytojų derybos. Programinio biudžeto modeliu formuojant biudžetą optimaliau paskirstomi turimi finansiniai resursai ir greičiau pasiekiami numatyti rezultatai. Tačiau išsiaiškinus biudžeto ir programinio biudžeto reikšmes, tikslinga nustatyti kokiais principais ir būdais yra formuojamas valstybės biudžetas, kas lemia jo sudarymą.

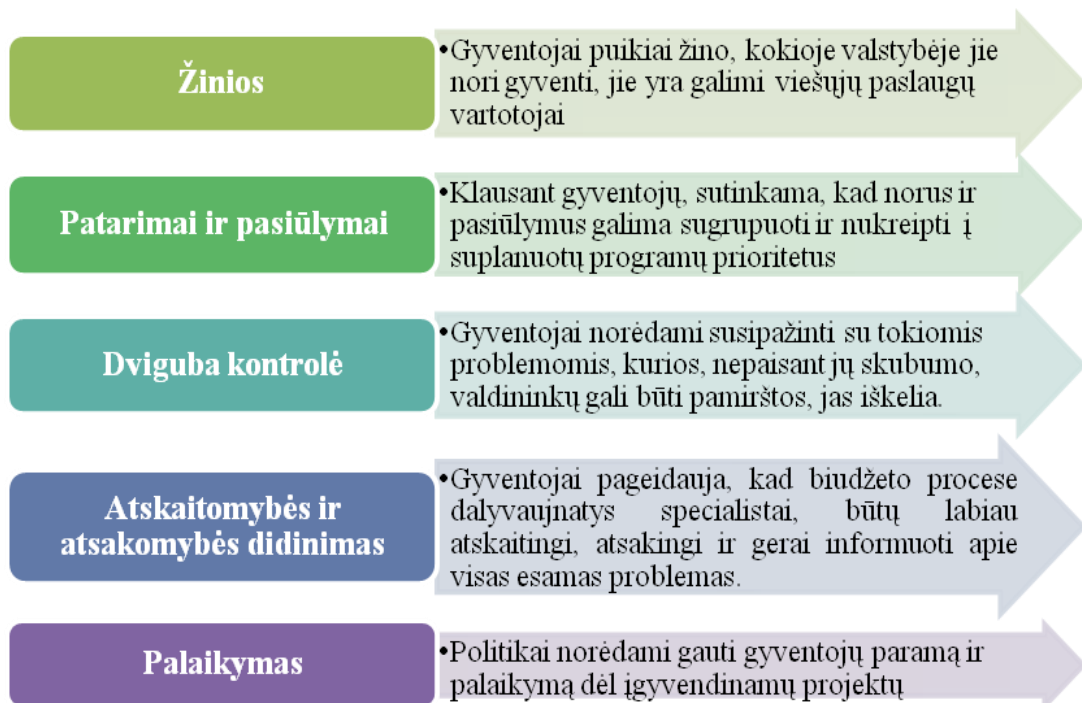
Siekiant užtikrinti kiekvienos valstybės ekonominės ir socialinės sistemos tinkamą funkcionavimą lemiamą vaidmenį atlieka valstybės biudžetas. Po pastarojo sandaros reformos, pradėtas diegti strateginio planavimo ir programinio biudžeto formavimo modelis. Strateginis planavimas šalies mastu vykdomas vadovaujantis ES taikomais biudžeto formavimo principais.

Visose šalyse valstybės lėšos skirstomos sudarant biudžetus (valstybės, savivaldybių, nacionalinį). Sudarant biudžetus, kas tolygu lėšų paskirstymui, dalyvauja daug įvairaus rango institucijų (Butkevičius ir Bivainis, 2009, p. 11). Mokslinėje literatūroje randami tokie biudžeto formavimo principai, užtikrinantys valstybės įgyvendinamus tikslus ir uždavinius:

- **Biudžeto vieningumas** reiškia, kad valstybė gali turėti tik vieną nacionalinį biudžetą, apimančią visas valstybės išlaidas ir pajamas. Biudžeto vieningumas išreiškiamas ir per egzistuojančią vieningą biudžetinę sistemą valstybėje, ir per standartizuotus finansinius dokumentus, ir per vieningą biudžeto pajamų ir išlaidų klasifikaciją. Tai reiškia, kad visiems valstybės reikalams spręsti yra suformuojamas vienas bendras biudžetas.
- **Biudžeto pilnumas** papildo biudžeto vieningumo principą: kiek viename biudžeto straipsnyje turi būti parodomos visos atitinkamo straipsnio išlaidos ir pajamos. Šio principo tikslas – į biudžetą įtraukti visas valstybės finansinio ūkio pajamas ir išlaidas. Tai palengvina valstybės finansų kontrolės funkciją ir sudaro sąlygas kontroliuoti valstybės finansus.

- **Biudžeto realumas (teisingumas)** nukreiptas prieš biudžeto falsifikavimo galimybę. Šis principas numato valstybės finansinių operacijų, susijusių su pajamomis ir su išlaidomis, teisingą atvaizdavimą biudžete, atitinkantį patvirtintas biudžete išlaidų sumas. Į biudžetą turi būti įtrauktos tik tokio dydžio, kokį gali pakelti tautos ūkis. Biudžeto projekto rengimas turi būti pagrįstas makroekonominėmis prognozėmis, atsižvelgiant į galimus rizikos veiksnius.
- **Biudžeto viešumas** reikalauja viešai skelbti valstybės biudžetą t.y. suteikti valstybės pagrindinėms pajamoms ir išlaidoms viešumą. Biudžetas turi būti lengvai prieinamas, kiekvienam piliečiui, pageidaujančiam su juo susipažinti. Biudžeto viešumo principas įsigalėjo tik XIX a., seniau buvo laikomas didelėje paslapyje (Levišauskaitė ir Rūškys, 2003, p. 52).

Vienas iš pagrindinių valdžios veikimo veiksnių yra biudžeto viešumas. LR Biudžeto Sandaros įstatymo 1 skirsnio 11 straipsnyje teigiama, kad informacija apie biudžeto sudarymą, priėmimą, vykdymą, vertinimą, kontrolę turi būti aiški ir vieša, išskyrus informaciją, kuri įstatymų nustatyta tvarka yra valstybės paslaptis. Informacija apie patvirtintą valstybės ir savivaldybių biudžetus, jų pajamas ir asignavimus, jų vykdymą skelbiama Finansų ministerijos interneto svetainėje ir savivaldybės administracijos direktoriaus vietinėje spaudoje (Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 2014). Anot Hayrapetyan (2014, p. 455) viena iš būtinų sąlygų siekiant užtikrinti valstybės valdymą – gyventojams suteikti galimybę dalyvauti valdymo procese, ypač biudžeto sudaryme (žr. 1 pav.).

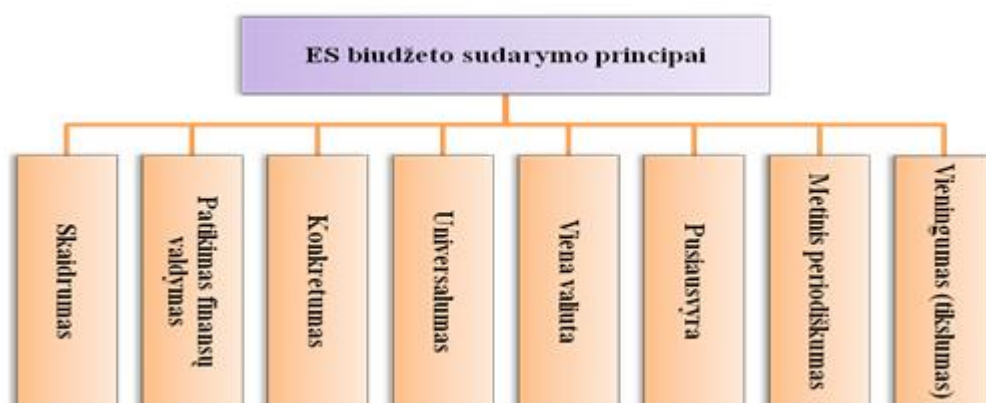


1 pav. Priežastys, nurodančios gyventojų dalyvavimo svarbą, sprendimų priėmimo procese
Šaltinis: (Hayrapetyan, 2014, p. 455-465).

1 paveiksle pateikiamios priežastys, kodėl gyventojai vaidina svarbų vaidmenį sprendimų priėmimo procese, ypač biudžeto. Gyventojai mato valstybės gyvenimą „iš vidaus“: kokios problemos iškyla, su kokiomis kliūtėmis kasdien susiduria. Todėl jų dalyvavimas biudžeto sudaryme yra itin reikšmingas, parodantis kokioje valstybėje nori gyventi. Įsiklausant į gyventojų patarimus ir pasiūlymus bei iškilusias problemas priimami optimaliausi sprendimai. Sprendimų priėmėjams svarbus viešųjų paslaugų gavėjų (piliečių) palaikymas ir parama, tokiu būdu lengviau įgyvendinami numatyti tikslai ir uždaviniai, vykdant programas ir projektus.

Kaip teigia Schick (1999, p. 1), šiuolaikinių informacinių technologijų naudojimas daro didelę įtaką valstybės finansų valdymui ir sudaro galimybę visuomenei gauti daugiau informacijos ir aktyviau dalyvauti rengiant ir analizuojant biudžetą bei valstybės keliamus prioritetus. Valstybės biudžetas formuojamas remiantis tais pačiais principais kaip ir ES biudžetas, tačiau šiam sudaryti naudojami papildomi principai.

ES biudžetas sudaromas remiantis papildomais principais (žr. 2 pav.). Finansinis reglamentas tvirtina suformuotus Sutarties dėl ES veikimo biudžeto principus ir numato išimtis, kada gali būti šių principų nesilaikoma išskirtiniais atvejais.



2 pav. ES biudžeto sandaros principai

Šaltinis: (2002 m. gruodžio 23 d. Komisijos reglamentas Nr. 2342/2002 nustatantis išsamias Tarybos reglamento (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 dėl Europos Bendrijų bendrajam biudžetui taikomo finansinio reglamento įgyvendinimo taisykles).

Vieningumo (tikslumo) principas nurodo, kad visos ES pajamos ir išlaidos patenka į biudžetą. Tai apima pajamas ir išlaidas ES, įskaitant administracines išlaidas institucijų, susijusių su įgyvendinant ES sutarties nuostatas dėl bendros užsienio ir saugumo politikos (toliau - BUSP) srityje. Veiklos išlaidos BUSP srityje, taip pat turi būti įtrauktos, kai šios yra ES biudžeto atsakomybė.

Metinio periodiškumo principas reiškia, kad į biudžetą patekę pinigai leidžiami tik vienerius finansinius metus, kurie tęsiasi nuo sausio 1 iki gruodžio 31 d. Tačiau išimtiniais atvejais, gali būti sudaromos sutartys tarp diferencijuotų asignavimų ir nediferencijuotų asignavimų.

Pusiausvyros principas teigia, kad biudžeto pajamos ir asignavimai mokėjimams turi būti subalansuoti, nes ES neturi teisės imti paskolų (išimtis – skolintis galima tik tuo atveju, jeigu pinigai reikalingi paskolinti), kad galėtų padengti savo išlaidas.

Vienos valiutos principas suprantamas kaip euro - atsiskaitymo vieneto, sudarant ir įgyvendinant ES biudžetą ir pateikiant sąskaitas, naudojimas. Tačiau tam tikri veiksmai gali būti atliekami nacionalinėmis valiutomis, kurioms taikomos nustatytos taisyklės dėl Finansinio reglamento įgyvendinimo sąlygų.

Universlumo principas teigia, kad biudžeto pajamos negali apimti bendrų biudžeto išlaidų. Finansinis reglamentas leidžia išimtis iš šio principo, pavyzdžiui, valstybių narių finansinius įnašus į tam tikrų mokslinių tyrimų programas ir įnašų iš trečiųjų šalių į ES veiklą Europos ekonominėje erdvėje.

Konkretumo principas įgyvendinamas vengiant painiavos tarp skirtingų tipų asignavimų. Kiekvienas asignavimas turi būti paskirtas konkrečiam tikslui ir priskirtos tikslios išlaidos, o gautos pajamos aiškiai įvardijamos (suma ir paskirtis). Nors biudžetas yra detalai suplanuotas ir paskirstytas, tačiau išimtiniais atvejais, gali būti keičiamas.

Patikimo finansų valdymo arba kitaip tariant ekonomiškumo, našumo ir efektyvumo principas. Veiklos požiūriu tai reiškia, apibrėžiant patikrinamus tikslus, kurie yra stebimi naudojant išmatuojamus veiklos rodiklius, siekiant, kad perėjimas nuo išteklių pagrįsto valdymo į rezultatus orientuotą valdymą. Institucijose privaloma atlikti „prieš“ ir „po“ finansinį vertinimą pagal nustatytas Komisijos gaires.

Skaidrumo principu siekiama užtikrinti tinkamą pinigų paskirstymą ir biudžeto įgyvendinimą. Vienas iš praktikuojamų skaidrumą būdų yra paskelbti informaciją apie sudarytą ar taisomą biudžetą. Leidžia kiekvienam ES piliečiui pamatyti biudžeto ES struktūrą, finansinių išteklių panaudojimą. Tai daroma per du mėnesius po to, kai Europos Parlamento biudžetas skelbiamas galutinai priimtu.

Sprendimų priėmėjams prieš pasirenkant, kuriais biudžeto formavimo principais vadovausis, tenka spręsti, ir kurį biudžeto formavimo modelį (formą) pasirinkti. Pastaruoju metu, įsigalėjus programinio biudžeto modeliui, nereikėtų pamiršti ir kitų, ne mažiau svarbių, biudžeto formavimo modelių. 1 lentelėje pateikiami pagrindiniai biudžeto sudarymo modeliai ir jų savybės.

1 lentelė. Pagrindiniai biudžeto sudarymo modeliai

Biudžeto modelis Savybės	Linijinis (tradicinis)	Programinis	Veiklos efektyvumo
Turinys	Išlaidos pagal objektus (sąnaudos ir ištekliai).	Išlaidos skiriamos veiklų grupėms, siekiant bendro tikslo.	Konkreto tikslo siekimas remiantis rezultatais pagrįstų sąsajų pristatymu
Forma	Kapitalo ir veiklų įsigijimas	Išlaidos pagal programą	Duomenys apie sąnaudas, išeią, efektyvumą ir kiekvieno tikslo įgyvendinimą
Orientacija	Poveikio kontrolė	Poveikio kontrolė	Dėmesys rezultatams
Susijusi valdymo paradigma	Hierarchinė kontrolė su maža vadovų veiksmų laisve	Hierarchinė kontrolė su lanksčiu veiklų valdymu programoje	Valdymo lankstumas programų įdiegime ir kūrimo, bet atskaitomybė už suteiktas paslaugas ir galutinio rezultato efektyvumą

Šaltinis: (Shah, 2007, p. 140).

Linijinis biudžeto modelis plačiausiai naudojamas visame pasaulyje, turintis daug privalumų. Jį gana paprasta paruošti, nesudėtingas, lengvai administruojamas, visiems suprantamas bei nereikalauja labai plačių finansinių įgūdžių. Šios biudžetinės sistemos paprastumas leidžia lengviau administratoriui stebėti pajamas ir išlaidas, kurios yra labai svarbios mažėjančių išteklių laikotarpiu. Lietuvos valstybinėse ir vietos savivaldos institucijose dar kai kur taikomas linijinis (tradicinis) biudžeto sudarymo modelis, kai asignavimai yra susiję su atliktų užduočių rezultatais ir paskirstomi asignavimų valdytojams. Pinigai paskirstomi pagal einamųjų metų arba praėjusių metų patvirtinto biudžeto asignavimus. Kaip teigia Irons (2011, p. 25), tradicinio biudžeto sudarymo modelis turi šiuos privalumus: lengvai ir greitai paruošiamas, trumpesnis laikas parengti sąlygoja paruošimo išlaidų sumažinimą, dėl to lengvai suprantamas, pokyčių poveikis gali būti greitai įvertinamas.

Veiklos efektyvumo biudžeto modelis gali būti aiškinamas plačiąja ir siaurąja prasmėmis. Plačiąja prasme, šis modelis nurodo viešojo sektoriaus finansavimo mechanizmus ir procesus, skirtus stiprinti finansavimo (pajamų ir išlaidų) ir rezultatų ryšį naudojant sistemingą, oficialią informaciją apie veiklos rezultatus, kurie pagerina išteklių technines viešųjų išlaidų veiksmingumo paskirstymą (Robinson, 2007, p. 45). Išskiriami veiklos efektyvumo modelio tikslai:

- Aiškiai susieti kasdienes programų veiklas su ilgalaikiais institucijos tikslais;
- Identifikuoti bendrus veiklos bei vieno veiklos vieneto institucijos kaštus;
- Siekti, kad kiekvienas išleistas litas ir kiekviena darbo valanda būtų skirta organizacijos

siekiamiems rezultatams realizuoti/pasiekti (Biudžeto sistemos, 2008). Šis modelis praktikoje nebuvo labai paklausus, todėl laikui bėgant pradėtas taikyti programinio biudžeto modelis.

Anot West (2011, p. 100) *programiniam biudžetui* nebuvo taip sunku įsitvirtinti, nes jis buvo tarsi junginys, oficialūs pavieniai pakeitimai čia buvo sujungti į vieną junginį, savarankiškos dalys tapo visuma, sistema. Programinis biudžetas apima biudžeto išteklių paskirstymą nurodytoms funkcijoms, siekiant įgyvendinti valstybinius tikslus. Tai nėra naujas dalykas, linijinio (tradicinio) biudžeto modelį taikant taip pat buvo rengiamas ir įgyvendinamas tais pačiais tikslais. Programinis biudžetas apima šiuos naujus elementus: užtikrina, kad užduotys yra tikrai susiję su uždaviniais; vertinant programos rezultatus susieti su rezultatais, kurių buvo tikėtasi. Norint pasiekti šiuos tikslus, būtina mažinti centrinės valdžios kontrolę ir didinti vadovų lankstumą (John, 2006, p. 41). Programinis biudžetas (toliau - PB) neturi vienintelio apibrėžimo nes apibrėžti jo sampratą - vienas sudėtingiausių PB teorijos uždavinių. Egzistuoja daugybė jo apibrėžimų. 2 lentelėje pateikiami programinio biudžeto/biudžeto apibrėžimai.

2 lentelė. Programinio biudžeto/ biudžeto sąvokų įvairovė (sudaryta autoriaus)

Eilės numeris	Biudžeto/programinio biudžeto apibrėžimas	Literatūros šaltinis
1.	Programos biudžetas yra kilęs iš paprasto fakto, kad planavimo procesas organizuojamas pagal programą, o ne departamento fiskalinius išteklius ir rezultatus.	(Dilley, 1966, p. 48).
2.	Programos biudžetas paprastai yra apibūdinamas kaip planavimo orientuota tvarka. Jo pagrindinis tikslas pagal Shick racionalizuoti politikos formavimą, teikiant duomenis apie sąnaudas ir naudą alternatyvių būdų pasiekti siūlomus viešuosius tikslus ir išvesties matavimus, padedančias veiksmingai pasiekti pasirinktų tikslų.	(Schick, 1966, p. 251).
3.	Programinis biudžetas gali būti traktuojamas kaip didelis planas, suskaidytas į smulkesnes dalis.	(Hagen, 1968, p. 7).
4.	Jį galima vadinti ekonomine – administracine disciplina, kuri yra daug labiau išplėtotą nei kitos socialinės teorijos.	(Rubin, 1988, p. 12).
5.	Tikras programinis biudžetas parodo reikšmingą pokytį, kada pinigai pavirsta laukiamais rezultatais, nebūtinai moksliniu tikslumu, bet bent jau apytiksle prasme, nubrėždamas bendrais bruožais bendrą priežasties ir padarinio grandinę.	(Mercer, 2002, p. 125).
6.	Valstybės biudžeto ekonominę esmę sudaro piniginiai santykiai, atsirandantys tarp valstybės ir fizinių bei juridinių asmenų dėl nacionalinių pajamų perskirstymo. Šie piniginiai santykiai yra vadinami biudžetinais santykiais. Biudžetiniai santykiai susiję su piniginių lėšų centralizuoto fondo formavimu ir jo panaudojimu bendravalstybiniais poreikiams patenkinti.	(Levišauskaitė ir Rūškys, 2003, p. 52).
7.	Tai kasmetinės derybos tarp centrinės ir vietinės valdžios.	(Ševič, 2006, p. 69).

8.	Įstatymu patvirtinta tam tikro laiko valstybės pajamų ir išlaidų sąmata; tam tikro laiko spėjamas laukiamų valstybės, įstaigos, įmonės arba atskiro asmens pajamų ir išlaidų apskaičiavimas.	(Meidūnas ir Puzinauskas, 2003, p. 38).
9.	Siekiant efektyviai valdyti (tvarkyti) ribotus valstybės ir/ar savivaldybės finansinius išteklius buvo sukurtas ir programinio biudžeto metodas kaip valdymo priemonė (valdymo požiūris) biudžeto ištekliams racionaliai planuoti, paskirstyti ir kontroliuoti.	(Arimavičiūtė, 2005, p. 36).
10.	Planavimas pasireiškia daugeliu atvejų ir daugybe būdų. Pagrindinė jo išraiška yra veiksmų planas arba programa.	(Astrauskas ir kt., 2008, p. 29).
11.	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.	(Ambrasaitė, 2009, p. 6).
12.	Valstybės ir savivaldybių funkcijų finansavimas iš biudžeto pagal pateiktas programas. Programose nurodomi tikslai, priemonės, konkretūs uždaviniai ir joms įgyvendinti reikalingos lėšos. Programinis biudžetas skiriasi nuo institucijų finansavimo, kai asignavimų valdytojai gauna lėšas pagal pateiktą institucijos išlaikymo sąmatą.	(Ekonomikos terminų žodynas, 2014).

Įvertinus programinio biudžeto apibrėžimų gausą, jų sudėtingumo lygį, galima spręsti, kad programinis biudžetas gali būti nagrinėjamas daugeliu aspektų. Sąvokose dažniausiai minimi aspektai: valstybės biudžetas, planas, planavimo procesas, efektyvumas. Siekiant įvertinti programinį biudžetą kaip modelį, reikia jį palyginti su kitais plačiai naudojamais modeliais ir išanalizuoti jų svarbiausius aspektus. 3 lentelėje pateikiama biudžeto sudarymo modelių palyginimas, atsižvelgiant į pagrindines modelių charakteristikas, ko konkrečiu modeliu siekiama, koks jo pagrindinis klausimas bei sprendžiama problema; palyginami pagrindiniai vykdytojai; veiksniai, kurie lemia modelio sėkmę. Palyginamos modelių stiprybės ir silpnybės (žr. 3 lentelę).

3 lentelė. Biudžeto sudarymo modelių palyginimas

	Tikslas, pagrindinis klausimas, sprendžiama problema	Pagrindinės charakteristikos	Pagrindiniai vykdytojai	Veiksniai, lemiantys sėkmę	Stiprybės	Silpnybės
Linijinis (tradicinis) biudžetas	Finansinė atskaitomybė. Ar pinigai išleisti numatytam tikslui? Užkirsti kelią lėšų pasisavinimui.	Dėmesio sutelkimas į praeitį, buvusieji metai naudojami kaip baziniai. Formulių naudojimas biudžeto subalansavimui.	Buhalteriai, centrinių biurų biudžeto vadovai, suinteresuoti biudžeto subalansavimu.	Biudžeto sukūrimas ir sekimas reikalauja minimalaus personalo ir ekspertų laiko.	Gerai veikia kai trumpas laiko tarpas, labai sudėtingas, daug suinteresuotų šalių ir didelė konflikto galimybė.	Sunku atsakyti į klausimus apie veiksmingumą, efektyvumą, ateitį ir apleistas problemas.
Programinis biudžetas	Programos atskaitomybė. Ar programa įgyvendina iškeltus tikslus ir uždavinius? Programos efektyvumas.	Dėmesio sutelkimas į programų planus, tikslus ir uždavinius. Reikalingas biudžeto planas.	Programų vadovai ir programų analitikai.	Programų, tikslų ir uždavinių plėtojimui būtina skirti visus reikalingus išteklius.	Suteikia aiškią sąsają tarp programos veiklos ir biudžeto asignavimų. Sujungia dalis į visumą ir dabartį su ateitimi.	Reikalauja didelių investicijų ir išteklių. Didelis potencialas kilti konfliktui.
Veiklos efektyvumo biudžetas	Programos efektyvumas, veiksmingumas. Ar programa rentabili? Ar programa efektyvi? Užbaigtumo laipsnis.	Sukurti matavimo kriterijai, skirti darbo krūvio efektyvumui. Išteklių paskirstymo efektyvumas ir veiksmingumas.	Aukščiausi vadovai ir žemiausios grandies biurokratai.	Reikalauja daug resursų patikimų priemonių plėtojimui. Patikimų ir efektyvių priemonių sukūrimui reikalingas laikas.	Suteikia objektyvius būdus dokumentų įvykdymui.	Reikalauja daug laiko. Didelis savisaugos potencialas dėl priemonių baimės, kurios naudojamos nubaudimui.
Nulinio pagrindo biudžetas	Prioritetas ir tinkamumas, kas daroma ir turi būti padaryta. Ką mes turime daryti? Ar mes tinkamai prioritizuojame esamas programas, veiklas? Nuspręsti ar toliau tęsti tai kas buvo pradėta.	Sistemiškas ir visišką programos veiklą ar tam tikrą jos dalių tikrinimą.	Priklausomai nuo pradinės institucijos padėties, nulinio pagrindo biudžetas gali būti sukurtas bet kuriame ir visuose organizacijos lygmenyse.	Reikia daug laiko ir išteklių norint iš naujo išnagrinėti žemiausio lygmens veiklas. Reikalingi savimi pasitikintis personalas ir vadovai.	Suteikia galimybę persvarstyti esamas prielaidas ir veiklas. Suteikia galimybę perkelti išteklius.	Uždedama didelė našta organizacijos ištekliams. Grėsmingas, dažniausiai kuriantis pasipriešinimą. Sunku pasiekti palyginamumą tarp visų organizacinių vienetų.

Šaltinis: (Morgan ir kt., 2013, p. 340).

Aptarti pagrindiniai biudžeto sudarymo modeliai ir jų savybės atskleidė, kokie skirtingi yra ir kaip gali būti taikomi sudarant biudžetą. Pagal išskiriamas charakteristikas ir keliamus probleminius klausimus matoma, kad veiklos efektyvumo ir programinio biudžeto modeliai turi bendrų sąsajų. Linijiniui (tradiciniui) modeliui įvertinti sunku pamatuoti efektyvumą, o nulinio pagrindo biudžeto veiksmingumas gali susidurti su kliūtimis vertinant tarp atskirų organizacijų. Kiekviena organizacija gali išsirinkti sau tinkamiausią biudžeto sudarymo modelį.

1.2. Programinio biudžeto evoliucija

Pirmosios programinio biudžeto taikymo užuomazgos aprašytos jau XX a. pradžioje JAV. Tai rodo, kad pasaulyje šis biudžeto formavimo modelis taikomas jau ilgą laiką. Kaip rodo istoriniai duomenys, programinio biudžeto modelis praėjo keletą skirtingų etapų, kol išsivystė į šiomis dienomis taikomą modelį.

Išskiriami šie, programinio biudžeto, evoliucijos laikotarpiai:

Pirmasis raidos laikotarpis apėmė laiką, kai buvo reikalingas nacionalinis biudžetas. Iki 1921 m. Biudžeto ir apskaitos įstatymo priėmimo, biudžeto praktika buvo tokia, kad buvo neįmanoma žinoti, kokiais tikslais pinigai paskirstyti. Biudžeto praktikoje sunku buvo suderinti surenkamas pajamas su suplanuotais asignavimais (Hagen, 1968, p. 7). Reikšmingiausias pokytis programinio biudžeto istorijoje įvyko kai, 1907 m. vadovaujant F. A. Klyvlendui Niujorko savivaldybės tyrimų biuras patvirtino programinio biudžeto metodą (Willoughby, 1927, p. 438). Tačiau nepaisant to, biudžeto reforma vystėsi lėtai. 1913 m. šešios valstijos priėmė biudžeto teisės aktų pakeitimus, nors Kalifornija ir Viskonsinas jau prieš dvejus metus buvo priėmus biudžetinės procedūros įstatymus. Visuomenės nuomonė labai skyrėsi, ar Prezidentui turėtų būti suteikti įgaliojimai, dėl biudžeto rengimo. Po Pirmojo pasaulinio karo biudžeto reforma taip plačiai paplito, kad 1919 m. Kongresas priėmė Biudžeto ir apskaitos įstatymą, o vėliau 1921 m. prezidentas V. Hardingas patvirtino Apskaitos įstatymą (Bushnell ir Dwight, 1967, p. 257).

Antrasis raidos laikotarpis – kontrolės periodas. Šis periodas prasidėjo 1921 m. patvirtinus Biudžeto ir apskaitos įstatymą; sukurus Biudžeto biurą ir Prezidentui suteiktus visapusišką biudžeto pajamų ir išlaidų atsakomybę. Šio Biudžeto biuro tikslas - priemonėmis versti „darbo programas“, kad kiekviena veikla būtų subalansuota su kita veikla pajamų ir ekonominės politikos atžvilgiu, bei būtų atsižvelgiama į ankstesnės veiklos ir būsimų programų patvirtinimą (President's Commission on Administrative Management, 1937). 1930-1941 m. dėl William A. Jump ir F. Eberstadto pastangų programinis finansavimas buvo išplėstas nuo JAV Žemės ūkio departamento iki Karo gamybos valdybos (Novick, 1954, p. 15).

Trečiasis raidos laikotarpis – šiuolaikinis periodas. 1961 m. gynybos sekretorius Robert S. McNamara ir jo kontrolierius Charles J. Hitch pristatė programinį biudžetą Gynybos departamentui. 1964 m. Jungtinių Tautų organizacijos ataskaitoje apie JAV biudžeto praktiką nustatyta, kad daugiau nei 80 proc. visų JAV agentūrų suteikė informaciją apie sąnaudas jų asignavimų prašymus teikti veiksmingas priemones skirtas programų valdymui (Steiner, 1965, p. 36). Literatūroje nurodomos programinio biudžeto stiprybės:

- padeda susieti institucijos tikslus su programomis;
- padeda formuoti finansinius išteklius;
- padeda parengti ilgalaikius ir trumpo laikotarpio planus;
- atlieka integravimo ir kooperavimo funkciją;
- apjungia planavimą, programavimą ir biudžeto sudarymą į vieningą sistemą (Robinson, 2006, p. 49).

Išanalizavus programinio biudžeto vystymosi istoriją, galima teigti, kad šis biudžeto formavimo modelis pasaulyje egzistuoja daugiau kaip šimtmetį, tačiau reikšmingi pokyčiai susiję su programinio biudžeto plėtra pasaulyje vyksta daugiau kaip 50 metų valstybiniu lygmeniu. Jau XX am. Pradžioje, dar tik randantis programinio biudžeto užuomazgoms, jau suprasta, kad siekiant efektyviai panaudoti turimas lėšas ir įgyvendinti suplanuotas veiklas, būtina finansus skirstyti pagal modelį, kuris kryptingai šiuos veiksnius užtikrintų. Paskutiniajame periode (nuo 1961 m.). programinio biudžeto modelio, pirmiausiai kaip naujovės, pristatymas Gynybos departamentui atspindi, kokia svarba jam suteikta ir pasitikėjimas. Pasaulyje ilgą laiką taikant programinio biudžeto modelį, svarbu išsiaiškinti kokios yra jo taikymo prielaidos.

1.3. Programinio biudžeto taikymo prielaidos

Pradėjus taikyti programinio biudžeto modelį valstybinėse institucijose, atsirado poreikis skleisti informaciją visuomenei apie vykdomas veiklas bei jų tikslus. 1993 m. JAV vienas iš pagrindinių Vyriausybės veiklos tikslų bei siekiamų rezultatų buvo suteikti piliečiams daugiau informacijos apie vykdomas veiklas. Dž. Bušo administracija padarė biudžeto proceso vykdomos veiklos informacijos sklaidą kaip vieną iš pagrindinių jos valdymo prioritetų (Joyce, 2003, p. 17). Kiti autoriai teigia, kad JAV federalinė vyriausybė niekada nebuvo geresnėje padėtyje, kadangi atsirado galimybės naudotis biudžeto efektyvumo informacija, kiekviename biudžeto proceso etape. Tačiau skeptikų nuomone, yra įrodymų, kad ilgalaikis veiklos ar kelių programų vykdymas Prezidento nebuvo palaikomas ir Kongresas suteikė tik žodinę galią (Kamensky, 2008, p. 1). Programinio biudžeto modelis neiškart buvo teigiamai vertinamas ir vienareikšmiškai priimamas kaip vienintelis geriausias biudžeto sudarymo pagrindas. Žinoma, šis modelis laikomas efektyvesniu ir tinkamesniu šiuolaikiniame viešojo administravimo valdyme. Davulio (2006, p. 35) nuomone, programinio biudžeto sudarymo metodas

yra gana progresyvus, kada finansuojamos atskiros programos, sudaromos siekiant konkrečių tikslų. Šiam biudžeto sudarymo metodui būdingas glaudus biudžeto ryšys su keliamais veikos tikslais bei numatomais gauti rezultatais. Valstybės finansinių išteklių paskirstymo rezultatas tiesiogiai priklauso nuo taikomo biudžeto išlaidų planavimo metodo. Tam pastaruoju metu dažniausiai propaguojamas biudžeto sudarymo programinis principas (kaip tinkamiausias) ir įvairios juo grindžiamo metodo modifikacijos (Likierman, 2000, p. 259).

Išnagrinėjus biudžeto sampratą, jo formavimo principus ir modelius, galima teigti, kad programinis biudžetas, kaip valstybės finansinės sistemos metodas, turi realias galimybes būti plačiai taikomas valstybės mastu ateityje. Atsižvelgiant į programinio biudžeto evoliuciją, matoma, ši forma praėjo ilgą kelią, kol sulaukė tinkamo pripažinimo ir užėmė aukščiausias pozicijas biudžeto sudarymo struktūroje. Siekiant tinkamai paskirstyti piniginius srautus ir vėliau turėti galimybę įvertinti, kaip tikslingai jie buvo panaudoti, valstybinės institucijos, dažniausiai dėl programiniam biudžetui būdingų ypatybių (pvz. programos efektyvumo), renkasi šį metodą. Programinio biudžeto modelis valstybinėse institucijose visame pasaulyje taikomas jau daugiau kaip 100 metų (įskaitant ir pirmąsias užuomazgas, kada pradėjo vystytis šis metodas). Nors formaliai teigiama, kad šis biudžeto sudarymo formos pritaikymas vyksta tik 50 metų, skaičiuojant nuo jo įdiegimo valstybės mastu. Programinio biudžeto modelis taikomas ne tik valstybinėse institucijose ir įstaigose, bet ir vietos savivaldos (savivaldybėse). Nors pastebima, kad iki šiol ne visos institucijos dar įsisavinę šį biudžeto sudarymo modelį.

2. BIUDŽETO FORMAVIMO PRINCIPŲ LIETUVOJE ANALIZĖ

2.1. Programinio biudžeto raidos analizė ir formavimo galimybės Lietuvoje

Kalbant apie Lietuvos biudžeto evoliuciją, reikėtų paminėti, kad biudžetas buvo planuojamas atsižvelgiant į ankstesnių metų lėšų panaudojimą ir planuose numatomas išlaidas. Jis buvo planuojamas „iš viršaus“, o nepanaudotos lėšos turėjo būti gražintos į valstybės išdą. Tai neskatino taupyti (Lazdynas, 2005, p. 211). Lietuvoje programinio biudžeto sudarymo modelis valstybinėje institucijose pradėtas taikyti nuo 1999 - 2000 m. Astrausko (2008, p. 30) teigimu 2000 m. strateginio planavimo principus ir programinio biudžeto metodą pradėta nors privalomai, bet sistemiškai diegti Lietuvos valstybinio sektoriaus įstaigose, supratęs, kad parama iš ES struktūrinių fondų vietos savivaldybėms „pasiekama“ tik turint gerai parengtus investicinius ir kitus projektus. Todėl daugelyje valstybinių įstaigų ir vietos savivaldos institucijose rengiami įvairios trukmės strateginiai veiklos planai, kuriais remiantis yra formuojamas programinis biudžetas.

Lietuva – naujokė, palyginti su šalimis, strateginio planavimo lyderėmis (JAV, Kanada, Naujoji Zelandija, Didžioji Britanija, Švedija), kuriose tai vyksta dešimtmečiais. Tačiau ir per tokį trumpą laikotarpį nemažai nuveikta (Astrauskas, 2008, p. 30).

Biudžetui suformuoti taikant programinio biudžeto modelį reikalinga keletas veiksnių: efektyvus valstybės biudžeto lėšų panaudojimas, valstybinių institucijų veiklos tikslų įgyvendinimas ir numatytų rezultatų siekimas bei vykdomų veiklų viešinimas visuomenei. LR Valstybės kontrolė atlikus programinio biudžeto sistemos valstybinį auditą nustatė, kad vis dėl to yra tobulintinų sričių: asignavimų valdytojų ir biudžeto programų skaičius mažinimas, veiklos finansavimas pagal prioritetus, programų kriterijų aiškumas ir skaidrumas, biudžeto rengimas ir tvirtinimas turėtų būti viešesnis (Kaip efektyviau naudoti valstybės pinigus, 2014).

Nors programinis biudžetas Lietuvos valstybės ir vietos savivaldos institucijose taikomas jau daugiau kaip dešimtmetį, tačiau šiam modeliui išsivystyti iki šiomis dienomis suprantamos formos reikėjo praeiti keletą etapų. Literatūroje išskiriami keturi svarbiausi etapai:

1. 1990 – 1997 m. po Nepriklausomybės atgavimo Lietuvai bandė padėti kitų šalių ekspertai ir pastaraisiais metais pasiūlė įdiegti programinį biudžetą. Iki tol vieningų metodinių nurodymų, kaip rengti plėtos planus ir/ar programas, nebuvo, todėl valstybinės institucijos ir vietos savivaldos įstaigos savo veiklą planavo pagal savo supratimą. Nuo 1998 m. valstybinės įstaigos norėdamos gauti finansavimą savo veiklai, turėjo parengti programas/projektus ir jų pagrįstą finansavimą pateikti Vyriausybei.
2. 1998 – 2001 m. Lietuvai oficialiai pareiškus norą integruotis į europines bei euroatlantines struktūras, atitinkamose srityse buvo pradėtas taikyti toms struktūroms būdingas planavimas. Tuo pačiu metu buvusios Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos darbuotojai bendravo su Kanados viešojo

administravimo ekspertais, ir 1998 m. buvo nuspręsta pradėti vykdyti Lietuvos – Kanados viešojo administravimo reformos projektą. Pradedant 2001 m. valstybės biudžeto formavimo procesu visos ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir kt. valstybės įstaigos turi kiekvienais metais Vyriausybės nustatytais terminais rengti (tikslinti) strateginių veiklos planų projektus ir juos pateikti Vyriausybei bei Finansų ministerijai.

3. 2002 – 2003 m. sukūrus planavimo sistemą reglamentuojančius teisės aktus valstybės lygiu ir LR Seimui priėmus Regioninės plėtros įstatymą pažangiausios Lietuvos savivaldybės (Vilniaus miesto, Alytaus miesto), sekdamos Klaipėdos miesto savivaldybės pavyzdžiu, pasirengė pirmuosius savo plėtros strateginius planus. 2003 m. Valstybės kontrolė vertino, kaip diegiamas Lietuvoje programinis biudžetas. Buvo nustatyta, kad reikia daugiau dėmesio skirti strateginių veiklos programų kriterijų aiškumui bei skaidrumui.

4. 2004 m. – iki dabar. Strateginis planavimas tampa neatskiriama savivaldybės plėtros dalis. Savivaldybės, vadovaudamosi Vyriausybės patvirtinta Strateginio planavimo metodika ir įvertinusios Vilniaus, Klaipėdos, Alytaus miesto savivaldybių įgytą patirtį, be strateginių veiklos planų, pradeda rengti ir savivaldybių strateginius veiklos planus bei sudarinėti programinius biudžetus (Steponavičienė, 2007, p. 58).

Dabar daugelyje Lietuvos valstybinių ir vietos savivaldos institucijose jau taikomas programinio biudžeto modelis. Tačiau programiniam biudžetui įsigalėti valstybės institucijose yra numatomos būtinosios sąlygos (prielaidos):

- tikslų, uždavinių ir strategijos suformavimas,
- programų (priemonių) parengimas,
- programų priemonių įgyvendinimo vertinimo kriterijų nustatymas,
- lėšų planavimas ir jo analizė remiantis kriterijais,
- programų vykdymo stebėseną,
- programų vertinimas.

Anot Sudavičiaus (2013, p. 15-16), Lietuvoje įsigali vidutinės trukmės biudžeto planavimo, pagrįsto programinio metodo taikymu, modelis. Kiekviena valstybinė institucija prieš pradėdama vykdyti savo veiklą suformuoja savo misiją, tikslus, uždavinius jiems pasiekti parengia strateginį veiklos planą, atsižvelgiant į Vyriausybės numatytus prioritetus. Strateginis veiklos planas rengiamas remiantis įvykdytų programų peržiūra ir aplinkos analize. Institucija atlieka vykdytų programų vertinimą, apibendrina rezultatus, išnagrinėja aplinkos veiksnius, kurie turėjo įtakos veiklai. Bivainis ir Tunčikienė (2009, p. 98) nurodo, kad institucijų programos tikslų nustatymas, uždavinių formulavimas ir priemonių programos uždaviniams įgyvendinti rengimas turėtų būti tobulinami.

Strateginis planavimas – procesas, kurio metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai vykdyti institucijos misiją, pasiekti numatytus tikslus ir rezultatus, veiksmingai panaudojant finansinius,

materialinius ir žmogiškuosius išteklius (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, 2002). 2006 m. Pasaulio Banko atliktoje studijoje pažymėta, kad strateginio planavimo sistema, esanti Lietuvos viešajame sektoriuje, yra Vyriausybės, centrinės ir vietinės valdžios pagrindas. Strateginio planavimo procesas yra visiškai susijęs su politikos analizės sistema ir visiškai integruotas į Vyriausybės planuojamą programinį biudžetą (Public Sector Capacity in the EU 8. Report On Strategic Planning and Policy Management in Lithuania and Latvia, 2006). Strateginiam planavimui lankstumo suteikia jo racionalus formavimas, strategijos numatymas, planavimas ir priėmimas. Institucijos sėkmingam valdymui užtikrinti reikalingas efektyvus strateginio planavimo modelis.

Kaip teigia Bivainis ir Tunčikienė (2009, p. 100), efektyvaus institucijos strateginio planavimo modeliu laikytinas modelis, kurio taikymas sudaro sąlygas įgyvendinti institucijos veiklos, orientuotos į perspektyvą, siekius, atskleisti veiklos plėtros poreikio ir jo patenkinimo galimybių nustatymo, naudojimo ir plėtojimo esmę, siekiant didinti institucijos prisitaikymo prie aplinkos galimybes. 4 lentelėje pateikiama efektyvaus institucijos strateginio planavimo modelio sudėtis.

4 lentelė. Efektyvaus institucijos strateginio planavimo modelio turinys

Modelio komponentai	Komponentų paskirtis
Institucijos strateginė analizė	Identifikuoti veiksnius, lemiančius institucijos prisitaikymą prie jos aplinkos Nustatyti institucijos prisitaikymo prie jos aplinkos galimybes Atskleisti institucijos veiklos plėtros ypatumus
Institucijos tikslinės orientacijos nustatymas	Įprasminti institucijos veiklą Nustatyti institucijos ir jos aplinkos galimai geresnės sąsajos rezultata Orientuoti institucijos veiklą tokio rezultato link.
Institucijos strateginių sprendimų rengimas ir priėmimas	Grįsti institucijos perspektyvinės veiklos problemų sprendimus Atsižvelgiant į analizės ir vertinimo rezultatus, parinkti tinkamiausius sprendimus, kuriuos įgyvendinus galima siekti užsibrėžtų tikslų.
Institucijos strateginių sprendimų įgyvendinimo veiksmų plano rengimas	Užtikrinti racionalų institucijos išteklių paskirstymą ir naudojimą, siekiant įgyvendinti institucijos perspektyvinės veiklos problemų sprendimus.
Institucijos veiksmų plano įgyvendinimo monitoringas	Stebėti institucijos išteklių ir aplinkos pokyčius, fiksuoti veiklos rezultatus. Nagrinėti institucijos veiklos faktinius rodiklius, lyginti juos su planuotais dydžiais.

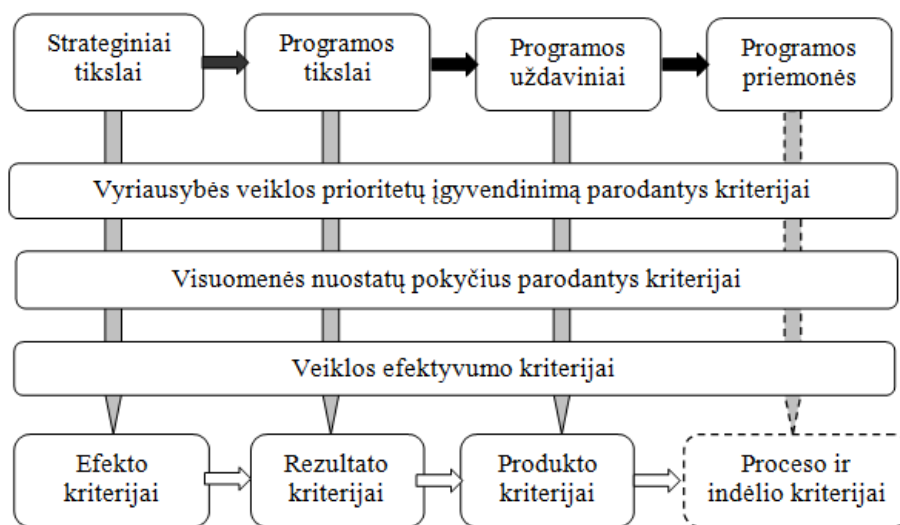
Šaltinis: (Tunčikienė ir Skačkauskienė, 2012, p. 98).

Parengus institucijos strateginį planą ir numačius tikslus bei uždavinius, reikalinga parengti programas, pagal kurias turės būti vykdoma institucijos siekiami tikslai. Programos yra rengiamos remiantis planavimo, programavimo, biudžetavimo sistema (toliau – PPBS). Ši sistema yra integruota valdymo sistema, kuri akcentuoja analizės naudojimo programa sprendimus. PPBS tikslas yra teikti vadovybei geriau analitinį pagrindą priėmimo programos sprendimus ir už išleidimą tokius sprendimus į operacijų per planavimo, programavimo ir biudžeto funkcijų integraciją (Greenhouse, 1966, p. 273). Steponavičienė ir kt. (2007, p. 60) nurodo, kad nors ši sistema šiuo metu taikoma Lietuvos viešajame

valdymo institucijose turi nemažai teigiamų aspektų, bet išskiriami ir neigiami: atsakingi darbuotojai rengia tikslus ir uždavinius, neretai patys juos ir vertina; per mažai viešumo; per daug smulkinama informacija; neperžiūrimas programos efektyvumas, dažnai kartojasi tos pačios programos. Kita vertus, autorė išskiria ir kai kurias teigiamybes: apjungiami visi planavimo, programavimo ir biudžetavimo dokumentai; sistemos dėka stiprinama vidinė organizacijos kultūra; institucija tampa pajėgesnė konkuruoti; nustatomas kryptingas institucijos darbas.

Programų priemonių įgyvendinimo vertinimo kriterijai (toliau – vertinimo kriterijai) nustatomi siekiant įvertinti atliktus darbus pagrindinėse institucijos numatytose veiklose per nustatytą terminą. Vertinimo kriterijai sudaromi remiantis tikslais ir uždaviniais. Jie gali būti vertikalūs ir horizontalūs.

Strategijų, Nacionalinės pažangos programos, plėtros programų ir tarpinstitucinių veiklos planų vertinimo kriterijams aprašyti rengiami techniniai priedai (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, 2002). Strateginio planavimo metodikoje išskiriami efekto, rezultato, produkto ir proceso ir indėlio kriterijai (žr. 3 pav.). Kiekybiniais vertinimo kriterijais matuojama tai, kas gali būti suskaičiuojama, jie sudaromi remiantis kiekybine informacija, t. y. faktais, skaičiais, statistiniais ar institucijos duomenimis. Šie kriterijai parodo indėlius (pavyzdžiui, finansinius) arba kiekybinę galutinio produkto ar rezultato apimtį. Kokybiniai vertinimo kriterijai parodo institucijos veiklos kokybines charakteristikas, t. y. jos gerėjimą arba blogėjimą (pavyzdžiui, ar rezultatai pasiekti laiku, ar jie atitinka vartotojų ar visuomenės poreikius, standartus ir kita). Jie gali būti sudaromi naudojant apklausų, tyrimų duomenis, apžvalgas, ekspertų ar specialių grupinių diskusijų medžiagą ir kitą kokybinę informaciją (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, 2002).



3 pav. Vertinimo kriterijų sistema

Šaltinis: Strateginio planavimo metodika, 2002 m.

Viena iš svarbiausių programinio biudžeto formavimo prielaidų – lėšų planavimas ir analizė. Kiekvienais metais valstybės biudžetą tvirtina Seimas. Kaip apibrėžta Biudžeto Sandaros įstatyme valstybės biudžetas planuojamas trejiems, o tvirtinamas vieneriems metams (Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 2014). Trejų biudžetinių metų valstybės biudžeto planuojamų rodiklių projektas rengiamas remiantis Vyriausybės programa, Lietuvos konvergencijos programa, Valstybės pažangos strategija, Nacionalinės pažangos programa, kitais Seimo ir Vyriausybės patvirtintais planavimo dokumentais. Tam tikrų metų valstybės biudžeto projekte finansinių rodiklių projekte gali būti nukrypstama nuo Seimo patvirtintų trejų biudžetinių metų valstybės biudžeto planuojamų rodiklių tik tuo atveju, kai Vyriausybė raštu pateikia Seimui paaiškinimą, kaip pokyčiuose atsispindi nauji ekonomikos politikos prioritetai. Planas apima tris esmines biudžeto projekto rengimo darbų grupes:

1. Šalies vidutinio laikotarpio ekonominės raidos scenarijaus rengimą ir tikslinimą;
2. Vyriausybės veiklos prioritetų ir institucijų strateginių veiklos planų projektų rengimą ir tikslinimą;
3. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimą (Biudžeto planavimas, 2014).

Kitų metų vyriausybės veiklos prioritetų projektas rengiamas kasmet. Nustatytais terminais valstybės atsakingos institucijos pateikia Finansų ministerijai reikalingą informaciją vidutinio laikotarpio ekonominės raidos scenarijui parengti. Pagal valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo planą institucijų atsakingi darbuotojai, vadovaudamiesi Strateginio planavimo metodikos nuostatomis ruošia strateginių veiklos planų projektus.

Kiekvienai valstybinei institucijai asignavimai skiriami remiantis Lietuvos Respublikos trejų metų preliminarių valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pagrindinių rodiklių ir asignavimų planavimo bendrųjų principų projektu. Vėliau jis peržiūrimas dalyvaujant Finansų ministerijai, kitoms valstybinėms institucijoms ir įstaigoms. Ne vėliau kaip prieš 75 kalendorines dienas iki biudžetinių metų pabaigos Vyriausybė pateikia peržiūrėtą biudžeto įstatymo projektą Seimui tvirtinimui. Lietuvos laisvosios rinkos instituto atliktas Lietuvos ekonomikos tyrimas 2014-2015 m. atskleidė, kad rengiant šalies biudžetą, būtina realistiškai prognozuoti ekonomikos augimą, atsargiau planuoti biudžeto pajamas ir pasiruošti galimam išlaidų mažinimui, įvedant „sąlyginio biudžeto“ principą, t. y. nustatyti prioritetines sritis (Lietuvos ekonomikos tyrimas 2014-2015 m. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2014).

Aptarti programinio biudžeto taikymo elementai negalėtų pilnai funkcionuoti be kitų, nemažiau svarbių veiksnių - programų įgyvendinimo rezultatų stebėsenos ir programų vertinimo. Kaip teigiama LR Ministro Pirmininko tarnybos parengtoje Užsienio šalių ir Lietuvos institucijų veiklos rezultatų stebėsenos sistemų įgyvendinimo gerosios praktikos apžvalgoje Lietuvoje 2006 m. įvesta trijų lygių vertinimo kriterijų (produkto, rezultato ir efekto) sistema. Stebėsenos pagrindas yra gerai suplanuoti

vertinimo kriterijai. Remiantis apklausos duomenimis, vertinimo kriterijų formulavimas ir kriterijų reikšmių nustatymas yra svarbiausia problema. Formuluoiant vertinimo kriterijus svarbi kompetencija ir lyderystė (Užsienio šalių ir Lietuvos institucijų veiklos rezultatų stebėsenos sistemų įgyvendinimo gerosios praktikos apžvalga, 2009).

Stebėsenos vykdymu siekiama stebėti programos įgyvendinimo rezultatus ir laiku priimti sprendimus siekiant pagerinti institucijos veiklą ir rezultatus. Veiklos rezultatai viešinami naudojantis stebėsenos duomenimis. Pastaraisiais vadovaujantis gali būti inicijuojamas programų vertinimas ir biudžeto išlaidų peržiūra. 2011 m. LR Vyriausybės nutarimu patvirtinti stebėsenos informacinės sistemos (toliau – SIS) nuostatai. SIS tikslas - rinkti, kaupti ir teikti Vyriausybei atskaitingų institucijų veiklos rezultatų duomenis, reikalingus strateginio planavimo dokumentams parengti ir jų įgyvendinimo stebėsenai atlikti, veiklos rezultatams analizuoti ir Vyriausybei atskaitingoms institucijoms laiku atsiskaityti Vyriausybei (Steiner, 1958, p. 245).

Programų vertinimas apibrėžiamas kaip suplanuotas, nešališkas programų vertinimas (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, 2002) ir atliekamas remiantis šiais kriterijais:

- tikslingumo (suformuluoti vertinimo tikslai, o vertinimo rezultatai ar rekomendacijos panaudojami įstaigos veiklai gerinti ir programos vykdymui tobulinti);
- integruotumo (vertinimas suderintas su kitomis vertinimo priemonėmis, kurios suteikia pagrįstą informaciją sprendimams priimti, – veiklos auditu, stebėsenai, Europos Sąjungos struktūrinės paramos programų vertinimu, funkcijų peržiūra, moksliniais tyrimais ir kita);
- savalaikiškumo (vertinimas planuojamas ir atliekamas laiku, t. y. prieš priimant sprendimą);
- reguliarumo (ne rečiau kaip kartą per 5 metus atliekamas institucijos bent vienos programos vertinimas);
- objektyvumo (vertinimo rezultatų pagrįstumas objektyviais įrodymais);
- viešumo (vertinimo rezultatų prieinamumas visuomenei) (Finansų ministro įsakymas, 2011).

Programų stebėsenai ir jų vertinimas, tai vienos iš programiniam biudžetui įsigalėti būtinųjų sąlygų, tačiau nepaisant to, yra dar nepakankamai įvertinta jų svarba. Pasak Kamarauskienę (2011) vertinant programas įgyjama nauda: labiau pagrįdžiami ir argumentuojami politiniai ar administraciniai sprendimai; didesnis viešumas prieš visuomenę; sukuriama rezultatyvesnė ir geriau veikiančios programos; efektyvesnis valdžios išlaidų valdymas; nuolatinis institucijų veiklos tobulinimas (Programų vertinimas kaip vienas iš veiklos tobulinimo įrankių, 2011). Programiniam finansavimui užtikrinti būtinas veiklos rezultatų įgyvendinimas. Literatūros šaltiniai nurodo, kad pačių programų vertinimas dažnai būna nereglamentuotas ir formalus, todėl svarbiau yra ne pačių programų, o jų veiklos rezultatų vertinimas. Lietuvoje programų vertinimui atlikti sukurtos programų vertinimo metodika ir programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijos.

Išanalizavus programinio biudžeto raidą Lietuvoje galima padaryti išvadą, kad nors šis metodas ir pakankamai trumpai taikomas valstybinėse ir vietos savivaldos institucijose, tačiau jau yra teigiamai įvertintas pasaulio ir Lietuvos ekspertų. Žinoma, žengus pirmuosius žingsnius ir tinkamai naudojant užsienio ekspertų pasiūlytą metodą, derėtų atsižvelgti į pateiktus įvertinimus bei siekti dar geresnio modelio pritaikymo praktikoje. Institucijos siekdamos didesnio piliečių palaikymo, privalo savo veiklą organizuoti programinio biudžeto metodu ir užtikrinti veiklos rezultatų viešumą. Tokiu būdu bus užtikrinamas ir vienas iš biudžeto formavimo principų bei viešasis sektorius įgaus daugiau piliečių pasitikėjimo.

2.2. Lietuvos biudžeto teisinis reglamentavimas

Valstybės biudžetas, kaip ir bet kuri kita sritis, negali egzistuoti be teisinės aplinkos. Todėl antrajame darbo skyriuje pateikiama Lietuvos biudžeto planavimą, vykdymą ir vertinimą apibrėžiantys teisės aktai bei kiti reglamentuojantys dokumentai. Apibrėžiama programinio biudžeto raidos analizė ir formavimo prielaidos Lietuvoje. Valstybės biudžeto sudarymą ir vykdymą Lietuvoje reglamentuoja: LR Konstitucija, Seimo statutas, Biudžeto sandaros, Įdė, Fiskalinės drausmės, Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos, atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymai, Vyriausybės patvirtintos biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, atitinkamos savivaldybės tarybos priimtas sprendimas dėl atitinkamų biudžetinių metų savivaldybės biudžeto patvirtinimo ir kiti biudžeto pajamų gavimą ir programų finansavimą reglamentuojantys teisės aktai. Paminėtuose teisės aktuose biudžeto sąvoka neapibrėžiama.

LR Konstitucijos 94 straipsnyje apibrėžta, kad Vyriausybė rengia valstybės biudžeto projektą ir teikia jį Seimui; vykdo valstybės biudžetą, teikia Seimui biudžeto įvykdymo apyskaitą; 121 straipsnyje nurodoma, kad savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas, 1996). Lietuvos biudžeto sandarą reglamentuoja LR biudžeto sandaros įstatymas. Biudžeto sandaros įstatymo paskirtis – nustatyti valstybės biudžeto ir savivaldybės biudžeto turinį, šių biudžetų pajamų sudarymo ir asignavimų naudojimo teisinius pagrindus, taip pat skaidraus biudžetų rengimo, tvirtinimo, vykdymo, vertinimo ir kontrolės pagrindines nuostatas, procedūras, poveikį visam valdžios sektoriui, asignavimų valdytojų pareigas, teises ir atsakomybę (Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 2014). Biudžeto sandaros įstatymo 2 skirsnio 13 straipsnyje nurodoma, kad valstybės biudžeto pajamas sudaro: pajamos iš mokesčių, gaunamos į valstybės biudžetą pagal įstatymus ir kitus teisės aktus; pajamos iš valstybės turto (išskyrus pajamas, gaunamas įstatymų nustatyta tvarka privatizavus valstybei nuosavybės teise priklausančias akcijas ir pardavus valstybei nuosavybės teise priklausančius nekilnojamuosius daiktus); valstybės biudžetinių įstaigų pajamos; negrąžintina finansinė parama (lėšos); dotacijos; kitos pajamos. Į valstybės biudžeto pajamas gali būti

įskaitoma dalis pajamų, gautų teisės aktų nustatyta tvarka realizavus valstybės ilgalaikį materialųjį ir nematerialųjį turtą. Pajamų dalies įmokos į valstybės biudžeto pajamas dydį nustato įstatymai arba Vyriausybės nutarimai (Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 2014).

Pagal Seimo statuto 3 dalies 9 skirsnio 43 straipsnį Seime yra sudaromas biudžeto ir finansų komitetas. LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą ir valstybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinį svarsto Seimo komitetai. Jie taip pat analizuoja ir kontroliuoja einamųjų metų valstybės biudžeto lėšų naudojimo ekonominį efektyvumą, svarsto ir teikia išvadas bei pasiūlymus dėl Vyriausybės pateikto kitų metų valstybės biudžeto projekto straipsnių ir programų pagal komitetui priskirtas veiklos kryptis, vertina programų tikslingumą ir joms numatytų asignavimų pagrįstumą (Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994).

2014 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu yra patvirtintas LR 2015 metų valstybės biudžetas – 26 158 419 tūkst. litų pajamų, 27 118 427 tūkst. litų asignavimų išlaidoms ir turtui įsigyti (asignavimai viršija pajamas 960 008 tūkst. litų) (Lietuvos Respublikos 2014 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2013). Šiame įstatyme nurodoma, kad finansiniai ištekliai skiriami institucijoms, įstaigoms, savivaldybėms ir fondams, numatoma tik viena programa – valstybės investicijų 2015-2017 metų programa (pagal sritis). LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės nustato LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų rengimo, tvirtinimo ir vykdymo procedūras, asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų, ministrų valdymo sričių įstaigoms, vykdančioms atitinkamo asignavimų valdytojo programas, pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų vadovų teisių ir pareigų įgyvendinimo tvarką. Kasmet LR Vyriausybė patvirtina kitų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo planą. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektus rengia Lietuvos Respublikos finansų ministerija (Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas, 2011).

Lietuvoje suformuota pakankama biudžeto formavimo, vykdymo ir vertinimo teisinė aplinka, kuri nurodo ir kontroliuoja kaip turi būti įgyvendinamas valstybės biudžetas. Didelis teisės aktų kiekis atspindi programinio biudžeto sudėtingumą, proceso ilgumą ir painumą, kuris reikalauja darbuotojų kompetencijos ir glaudaus tarpinstitucinio bendradarbiavimo. Analizuojant teisės aktus buvo pastebėti apibrėžimų nesutapimai, skirtingas tam tikrų procesų reglamentavimas ir neapibrėžtos dažnai naudojamos sąvokos. Norint rasti sąvokos reikšmę, dažnai reikia ieškoti kito teisės akto, kuriame ji apibrėžiama. Teisės aktai gana siauri ir apibrėžia tik tam tikras sritis, todėl nagrinėjant programinį biudžetą reikia remtis didele jų gausa. Ne visada nurodoma, kokie teisės aktai reglamentuoja arba yra susiję su nagrinėjamo teisės akto sritimi. Išanalizavus teisės aktus ir kitus dokumentus, reglamentuojančius biudžeto procesą galima teigti, kad prioritetinės sritys yra: biudžeto planavimas, jo sudarymas, įgyvendinimas ir vertinimas.

3. PROGRAMINIO BIUDŽETO SVARBOS VALSTYBINIU LYGMENIU EKSPERTINIS TYRIMAS

3.1. Tyrimo pagrindimas

Lietuvos valstybinėms ir vietos savivaldos institucijoms daugiau kaip dešimtmetį taikant programinio biudžeto modelį, atsirado poreikis išsiaiškinti, kaip suprantamas programinio biudžeto modelis nacionaliniu lygmeniu.

Tyrimas atliktas naudojantis ekspertine apklausa, siekiant išsaugoti ekspertų anonimiškumą bei palyginti požiūrį tarp skirtingų valstybinių institucijų ekspertų. Tyrimui buvo pasirinkti mokslininkai (teoretikai) ir tiesiogiai dirbantys (praktikai). Ekspertai dirba Kauno technologijos, Mykolo Romerio ir Vytauto Didžiojo universitetuose bei Vyriausybėje ir Finansų ministerijoje. Jų darbas tiesiogiai susijęs su programinio biudžeto rengimu, vykdymu, stebėseną ir vertinimu.

Tyrimo pakviesta dalyvauti šeši ekspertai, tačiau apklausoje dalyvavo keturi: 1-as mokslininkas iš Mykolo Romerio universiteto, 1-as - iš Kauno technologijos universiteto, bei po 1 specialistą iš Finansų ministerijos ir Vyriausybės.

Ekspertai apklausti anketavimo būdu.

Tyrimo tikslas – ištirti ekspertų nuomonę apie programinio biudžeto rengimą taikymą Lietuvoje.

Tyrimo uždaviniai:

1. parengti tyrimo metodiką;
2. atlikti ekspertų nuomonės tyrimą ir pateikti tyrimo rezultatų vertinimą;

Tyrimo objektas – programinio biudžeto rengimas ir jo įgyvendinimas Lietuvoje.

Programinio biudžeto svarbos įvertinimas valstybiniu lygmeniu atliekamas ekspertinės apklausos metodu. Šis būdas pasirinktas, nes anot Kardelio (2002, p. 87) specialiai atrinktų žmonių, turinčių tam tikros srities žinių, apklausa leidžia pasiekti mokslinį objektyvumą. Tyrimas atliktas užtikrinant ekspertų anonimiškumą.

Visiems ekspertams įvadinėje dalyje buvo pateikiamas paaiškinimas, koku tikslu yra atliekama apklausa, anketos rezultatų panaudojimas ir anketos pildymo instrukcija. Anketa, skirta programinio biudžeto formavimo, vykdymo, stebėsenos ir vertinimo ekspertams, sudaryta iš 8 dalių (žr. 1 priedą). Ekspertinė apklausa parengta remiantis Strateginio planavimo metodikos nuostatomis, kurios gali būti pritaikomos programinio biudžeto svarbai vertinti.

Pirmoje anketos dalyje pateikiami klausimai, atspindintys respondentų charakteristiką (1-3 kl.) padėjo atskleisti ekspertų pasiskirstymą pagal profesiją ir jų sąsajas su programiniu biudžetu bei laiką, kiek pradirbę šioje srityje. Antroje dalyje ekspertų buvo klausama, kaip jie supranta programinio biudžeto sąvoką. Trečiosios dalies klausimai orientuoti į programinio biudžeto tikslų, uždavinių ir

strategijos formavimą. Ketvirtosios dalies klausimais siekiama išsiaiškinti ekspertų požiūrį apie programų (priemonių) parengimą. Penktosios dalies klausimais siekiama išsiaiškinti kaip ekspertai vertina programų (priemonių) įgyvendinimo vertinimo kriterijų nustatymą. Klausimai apie lėšų planavimą ir analizę šeštojoje dalyje ypatingai svarbūs, nes jų dėka galima sužinoti ekspertų nuomonę šia tema. Programų įgyvendinimo rezultatų stebėsenos tema užduoti klausimai leido suprasti ekspertų požiūrį apie tai, kaip atliekama programinio biudžeto stebėseną. Paskutinėje dalyje ekspertų buvo klausama apie programų vertinimą.

Gauti duomenys apdoroti tarpusavio palyginimo bei aprašomosios statistikos, grafinio vaizdavimo metodais. Anketiniams duomenims apdoroti ir analizuoti naudotas programinis paketas Microsoft Office, programa Microsoft Excel.

3.2. Tyrimo rezultatų analizė

Ekspertų apklausa buvo vykdoma siunčiant anketas elektroniniu paštu (apklausa vykdyta 2014 m. gruodžio mėn.). Prieš siunčiant anketas ekspertams su jais buvo kontaktuojama telefonu ir elektroniniu paštu ir tariamasi ar jie sutiks dalyvauti apklausoje. Kiekvienas ekspertas buvo supažindintas su anketos tikslu, ir jų atsakymų svarba šioje apklausoje. Tiriamųjų anonimiškumas buvo užtikrintas tyrimo anketoje. Tyrimo ekspertinėje apklausoje dalyvavo 4 ekspertai: 2 ekspertai-mokslininkai, kurių profesinė veikla susijusi su programų stebėjimu ir 2 ekspertai-praktikai dirbantys institucijų tikslų, uždavinių ir strategijų ir programų rengime, lėšų poreikio ir jo analizės paskaičiavime, bei programų vertinime. Iš viso anketa buvo siūsta 6 ekspertams, tačiau 2 anketos nesugrįžo. Respondentų darbinė patirtis programinio biudžeto srityje variavo nuo 1 iki daugiau kaip 16 m. Atsižvelgiant į darbinę patirtį, 2 ekspertai šioje srityje dirba 6-10 m., o kiti 2 – daugiau kaip 16 m.

Ekspertams buvo užduotas klausimas: „Kaip Jūs apibrėžtumėte programinį biudžetą?“

Apklaustieji pateikė tokias programinio biudžeto sąvokas:

1. Programinis biudžetas tai viešųjų finansų valdymo sistema arba modelis, kuriuo siekiama užtikrinti veiksmingą ir efektyvų ribotų finansinių išteklių valdymą susiejant (politinius) strateginius tikslus su finansiniais resursais, skirtus jų įgyvendinimui.
2. Programiniu biudžetu vadinčiau tokį biudžetą, kuris tvirtinamas ne pagal institucijas, o pagal programas. Tačiau neretai net ir instituciniu principu tvirtinamas biudžetas pavadinamas programiniu, nes jo pagrindą sudaro programos.
3. Programinis biudžetas – viešųjų finansų planavimo sistema, padedanti resursus susieti su konkrečiais tikslais ir rezultatais; jos dėka viešieji finansai yra planuojami pagal tikslų įgyvendinimo veiklas.
4. Programį biudžetą apibūdinau kaip valstybės finansų paskirstymo metodą, kuriuo turimi riboti finansiniai ištekliai paskirstomi iš anksto numatytoms konkrečioms veikloms vykdyti.

Pateiktose sąvokose akcentuojama programos, tikslai, rezultatai, veiklos planavimas ir riboti resursai veikloms įgyvendinti. Programinis biudžetas kartais painiojamas su instituciniu biudžetu. Painiojimas atsiranda tada, kai programų vykdytoju (asignavimų valdytoju) priskiriamos tam tikros institucijos, o finansai skirti programos įgyvendinimui, bet jas įgyvendina institucijos. Institucinio biudžeto atveju finansiniai ištekliai skiriami institucijoms, kurios kuria veiklos planus (kurie labai panašūs į programas) kaip gautus išteklius panaudos. Tiek vienu, tiek kitu atveju finansinių išteklių valdytojas yra institucija. Programa ar institucijos veiklos planas savaime negali efektyviai ir veiksmingai skirstyti finansinių išteklių, įgyvendinti tikslus ir uždavinius.

Išanalizavus ekspertų pateiktas sąvokas ir palyginus jas su 1 lentelėje pateiktomis programinio biudžeto sąvokomis galima teigti, kad programinis biudžetas - tai viešųjų piniginių srautų paskirstymo forma pagal iš anksto suplanuotą ir parengtą institucijos veiklų planą, jiems paskirstyti ir numatytiems tikslams bei uždaviniams įgyvendinti.

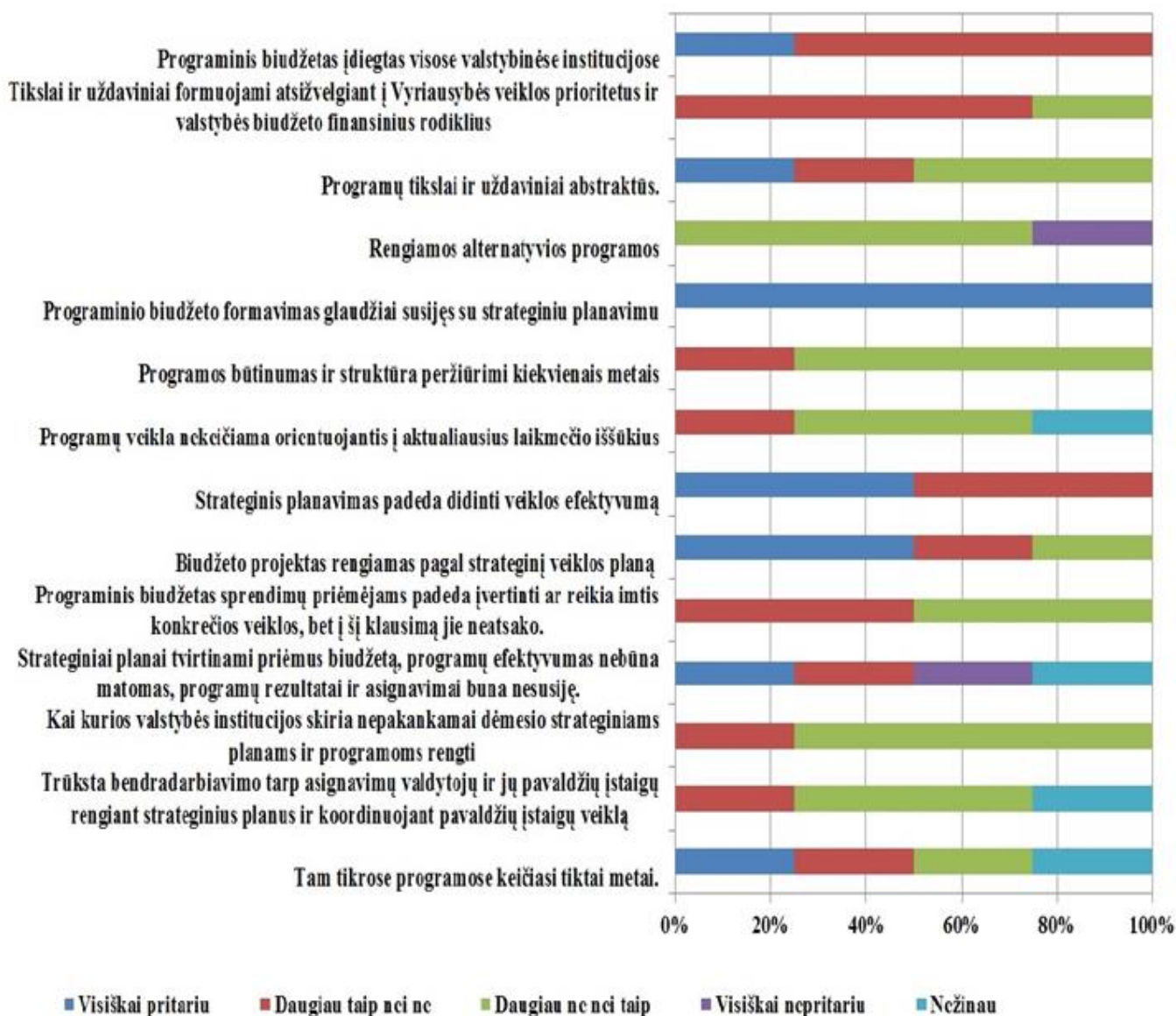
Respondentams buvo pateikta grupė teiginių apie programinio biudžetų tikslų, uždavinių ir strategijos formavimą (4 paveikslas). Siekiant įvertinti ar programinis biudžetas ištikrųjų įdiegtas valstybinėse institucijose, buvo suformuluotas atitinkamas teiginys. Jeigu didžioji dalis respondentų būtų pasisakę neigiamai tai anketa iš dalies netektų prasmės. Jeigu programinis biudžetas neįdiegtas tai nereikia kurti strategijos, tikslų, uždavinių ir visos sekančios veiksmų sekos.

Respondentų nuomone programinis biudžetas įdiegtas visose Lietuvos institucijose. Jis glaudžiai susijęs su strateginiu planavimu, kuris padeda didinti veiklos efektyvumą. Didžioji dalis valstybinių institucijų skiria pakankamą dėmesį strateginių planų ir programų rengimui. Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad asignavimų valdytojai ir joms pavaldžios institucijos nepakankamai bendradarbiauja kai rengiami strateginiai planai. Tai įrodo respondentų pažymėti teiginiai, nes tik pusė jų sutinka su šiuo teiginiu. Valstybės biudžeto projektas nevisada rengiamas, arba iš dalies rengiamas remiantis strateginiu veiklos planu. Tokią prielaidą leidžia daryti vieno eksperto neigiamai įvertintas teiginys - biudžeto projektas rengiamas pagal strateginį veiklos planą. Vienas iš ekspertų taip pat nenorėjo sutikti su teiginiu, kad programinio biudžeto tikslai ir uždaviniai formuluojami atsižvelgiant į Vyriausybės veiklos prioritetus ir valstybės biudžeto finansinius rodiklius. To nedarant pažeidžiami teisės aktai ir nesuderinama arba apsunkinama biudžeto sistema.

Kuriant atskiras programas, kiekvienai iš jų alternatyvos nekuriamos. Dėl šios priežasties geriausi programos rezultatai negali būti pasiekti, nes nesvarstomi visi galimi variantai. Alternatyvių programų nebuvimas mažina institucijų lankstumą, didina laiko sąnaudas kuriant naujas programas atsiradus nenumatytai situacijai ar jas modifikuojant taip, kad atitiktų esamą situaciją. Neleidžia optimizuoti ribotų finansinių išteklių taip, kad jie su mažiausiais kaštais ir didžiausia nauda maksimaliai įvykdytų programos tikslus ir duotų maksimalius norimus rezultatus. Maksimalių rezultatų pasiekti negalima ir todėl, kad kai kuriose programose keičiasi tik metai (pusė ekspertų su

šiuo teiginiu sutiko, vienas nesutiko ir dar vienas nežinojo). Situaciją pablogina ir tai, kad ne visų programų struktūra ir programų būtinumas peržiūrima kiekvienais metais, o jų veikla ne visada keičiama atsižvelgiant į atsiradusius iššūkius.

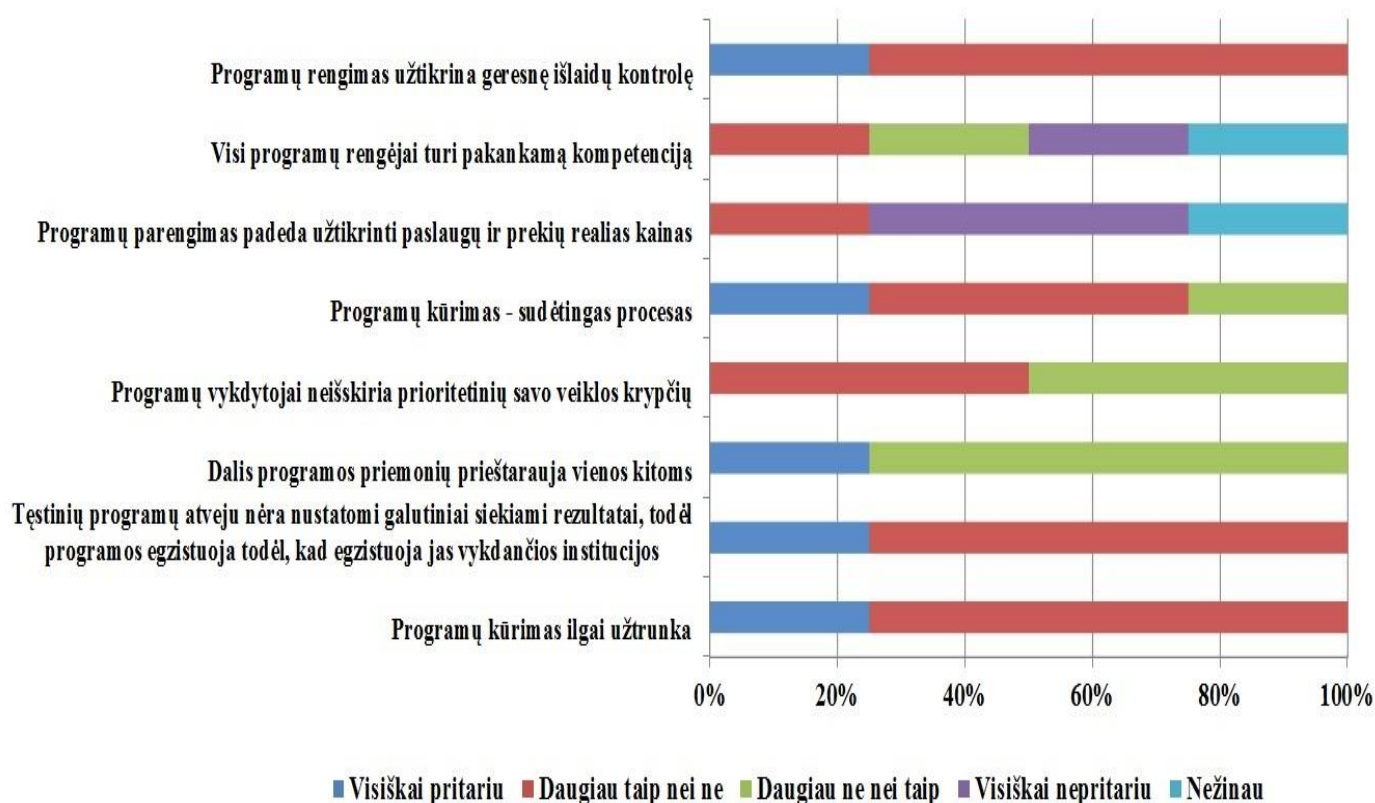
Šioje anketos dalyje atsiskleidė, kad nors programinio biudžeto teisinė bazė gana stipriai reglamentuota, yra aiškūs įstaigų pavaldumo ryšiai, bet sistema neveikia taip kaip turėtų. Neužtikrinama programų geriausi rezultatai, nes jos atsiradus nenumatytoms aplinkybėms neperžiūrimos, kartojasi metai iš metų ir nesirenkama iš kelių alternatyvių programų (žr. 4 pav.).



4 pav. Ekspertų nuomonių apie programinio biudžeto tikslų, uždavinių ir strategijos formavimą pasiskirstymas

Kalbant apie programų (priemonių) parengimą (5 paveikslas) ekspertai pritarė, kad programų rengimas užtikrina geresnę išlaidų kontrolę, tęstinių programų atveju nėra nustatomi galutiniai siekiami rezultatai, todėl programos egzistuoja todėl, kad egzistuoja jas vykdančios institucijos;

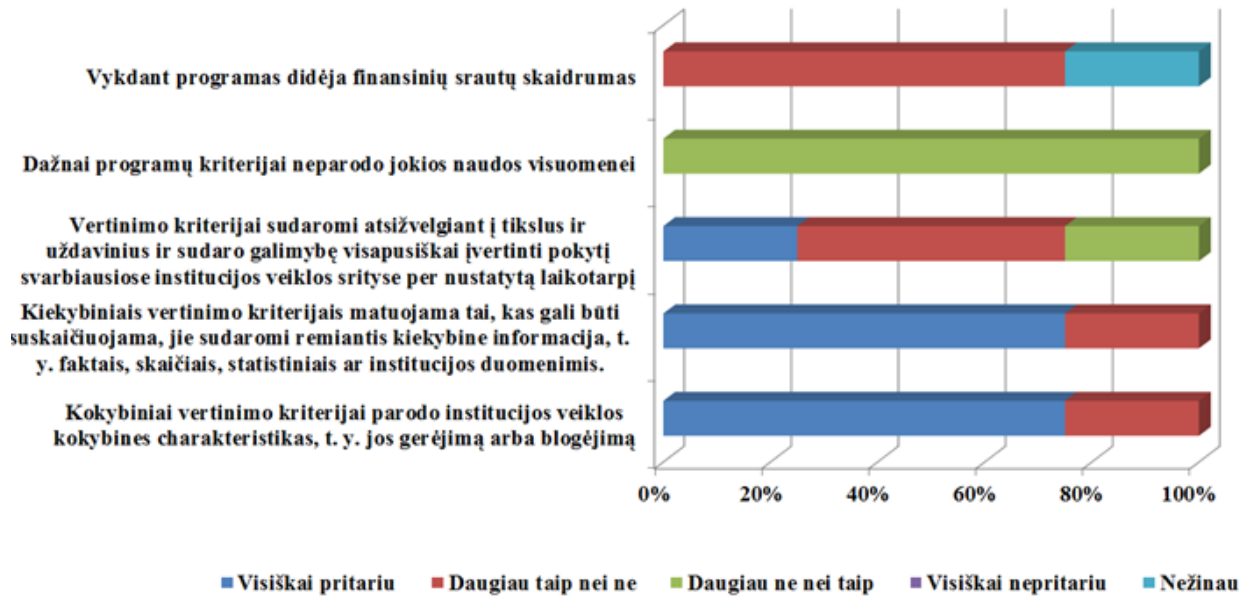
programų kūrimas ilgai užtrunka. Nors ekspertai patvirtina, kad programos padidina išlaidų kontrolę, tikėtina, kad sutaupoma dalis finansinių išteklių, valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme finansiniai ištekliai skirstomi ne pagal programas, o ministerijas, institucijas, organizacijas, savivaldybes ir fondus. Ekspertai patvirtino šio įstatymo nuostatas, todėl atsiranda abejonė, kad Lietuvoje realiai veikia programinis biudžetas nacionaliniu lygmeniu. Situaciją pablogina ir tai, kad programų rengėjai turi pakankamą kompetenciją. Du ekspertai nepritarė šiam teiginiui, vienas pritarė ir paskutinis nežinojo. Dauguma ekspertų pritaria, kad programų kūrimas - sudėtingas procesas, todėl aukšta kvalifikacija jas rengiant būtina. Įvertinus valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą ir ekspertų nuomonių pasiskirstymą, galima padaryti išvadą, kad reikia kelti darbuotojų, dirbančių programų rengimo srityje kvalifikaciją (žr. 5 pav.).



5 pav. Ekspertų nuomonių apie programų (priemonių) parengimą pasiskirstymas

Toliau analizuojant programinio biudžeto svarbą nacionaliniu lygmeniu respondentams buvo pateikta grupė teiginių apie programų priemonių įgyvendinimo vertinimo kriterijų nustatymą (6 paveikslas). Visi ekspertai nesutiko su teiginiu, kad „Dažnai programų kriterijai neparodo jokios naudos visuomenei“. Didžioji dalis apklaustųjų visiškai pritarė teiginiams „Kiekybiniais vertinimo kriterijais matuojama tai, kas gali būti suskaičiuojama, jie sudaromi remiantis kiekybine informacija, t.y. faktais, skaičiais, statistiniais ar institucijos duomenimis“, „Kokybiniai vertinimo kriterijai parodo

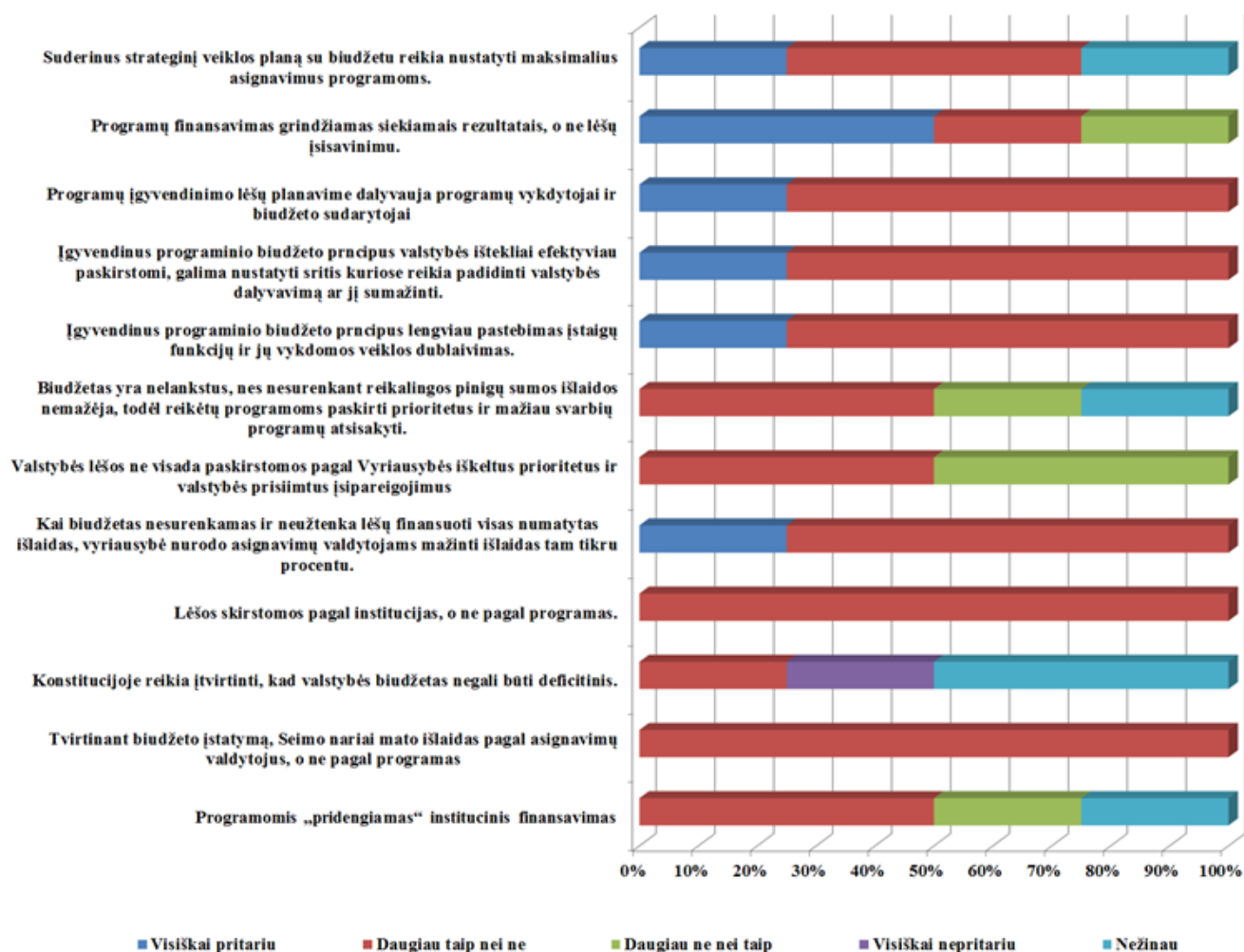
institucijos veiklos kokybines charakteristikas, t.y. jos gebėjimą arba blogėjimą“. Vienas ekspertas nežinojo, ar vykdant programas, didėja finansinių srautų skaidrumas (žr. 6 pav.).



6 pav. Ekspertų nuomonių apie programų priemonių įgyvendinimo vertinimo kriterijų nustatymą pasiskirstymas

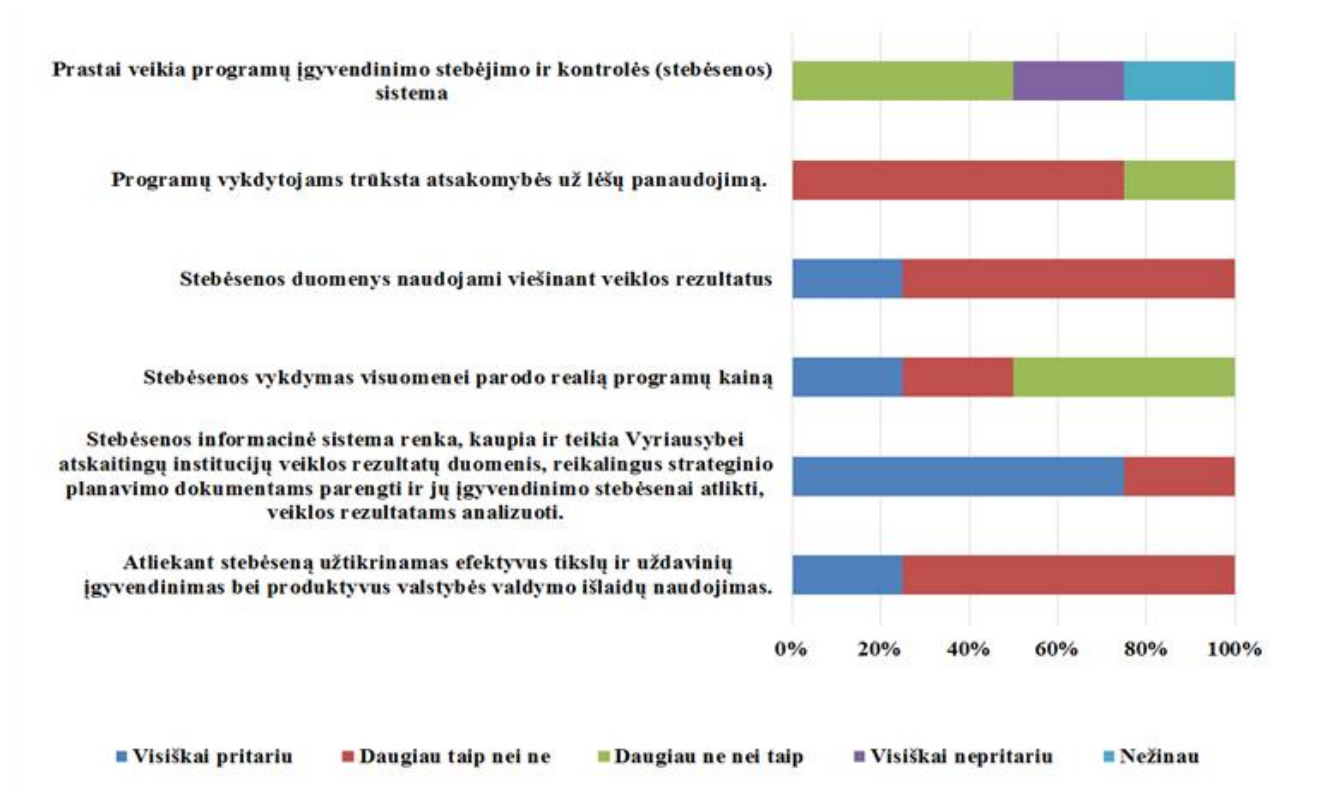
Vertinant kitą teiginių grupę „Programų lėšų plavavimas ir analizė“ dauguma ekspertų didžiajai daliai teiginių pritarė iš dalies: „Programų įgyvendinimo lėšų planavime dalyvuoja programų vykdytojai ir biudžeto su darytojai“; „Įgyvendinus programinio biudžeto principus valstybės ištekliai efektyviau paskirstomi, galima nustatyti sritis, kuriose reikia padidinti valstybės dalyvavimą ar jį sumažinti“; „Įgyvendinus programinio biudžeto principus lengviau pastebimas įstaigų funkcijų ir jų vykdomos veiklos dubliavimas“. Ekspertų nuomonės išsiskyrė kalbant apie teiginį „Valstybės lėšos ne visada paskirstomos pagal Vyriausybės iškeltus prioritetus ir valstybės prisiimtus įsipareigojimus“; čia 2 tiriamieji pažymėjo atsakymus „daugiau taip nei ne“ ir 2 – „daugiau ne nei taip“. Po 1 ekspertą nežinojo, apie tai ar biudžetas yra nelankstus, nes nesurenkant reikalingos pinigų sumos išlaidos nemažėja, todėl reikėtų programoms paskirsti prioritetus ir mažiau svarbių programų atsisakyti bei ar programomis „pridengiamas“ institucinis finansavimas“ (žr. 7 pav.).

Visi ekspertai pritarė teiginiams, kad lėšos skirstomos pagal institucijas ir seimo nariai tvirtindami biudžeto įstatymą išlaidas mato tik pagal asignavimų valdytojus, o ne pagal programas. Šie teiginiai tampa labai svarbūs, nes jie parodo kompetencijos trūkumą aukščiausiu valstybės valdymo lygmeniu, arba tik teorinį programinį biudžetą Lietuvoje. Tai iš dalies patvirtina teiginys - programomis „pridengiamas“ institucinis finansavimas, nes pusė ekspertų su juo sutiko, vienas nepritarė ir vienas nežinojo.



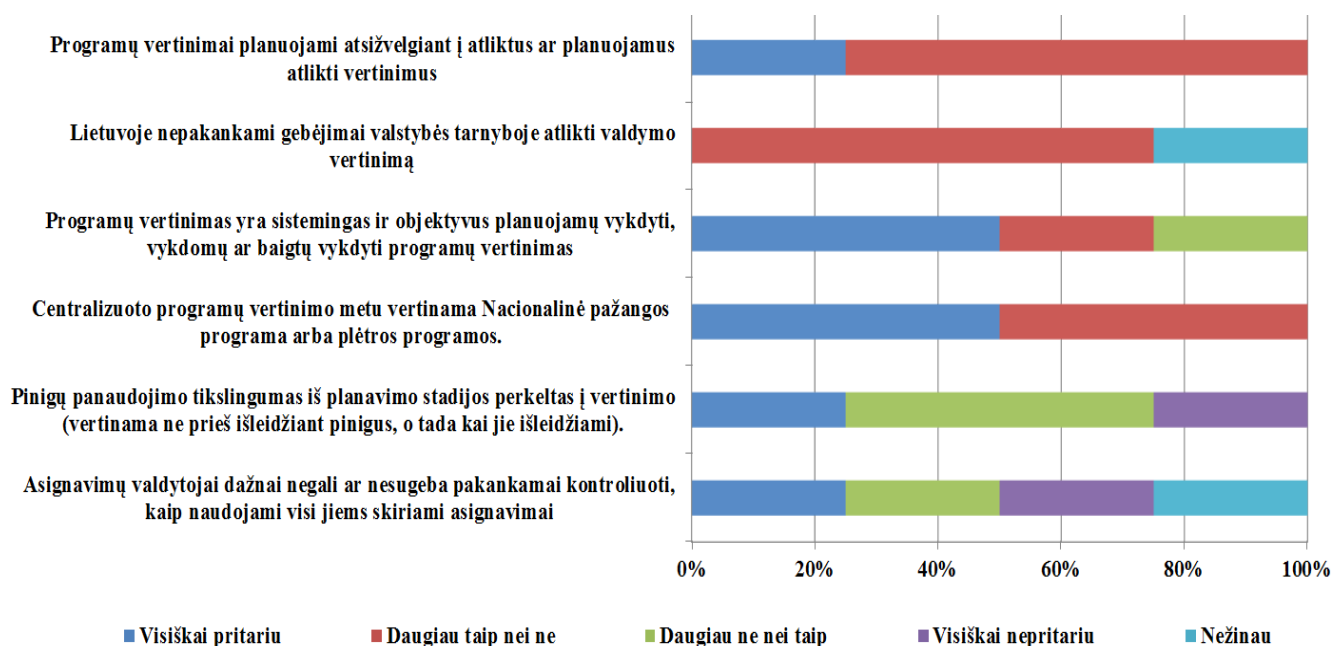
7 pav. Ekspertų nuomonių apie programų lėšų plavavimą ir analizę pasiskirstymas

Respondentams buvo pateikta grupė teiginių, susijusių su programų įgyvendinimo rezultatų stebėseną. Trys iš keturių ekspertų visiškai pritarė ir 1 ekspertas sutiko iš dalies (atskymas „Daugiau taip nei ne“), kad Stebėsenos informacinė sistema renka, kaupia ir teikia Vyriausybei atskaitingų institucijų veiklos rezultatų duomenis, reikalingus strateginio planavimo dokumentams parengti ir jų įgyvendinimo stebėsenai atlikti, veiklos rezultatams analizuoti ir Vyriausybei atskaitingoms institucijoms laiku atsiskaityti Vyriausybei. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad dauguma (3) ekspertų iš dalies sutiko, kad programų vykdytojams trūksta atsakomybės už lėšų panaudojimą. O kalbant apie teiginį „Prastai veikia programų įgyvendinimo stebėjimo ir kontrolės (stebėjimo) sistema“ pusė ekspertų (2) iš dalies nesusitiko su šiuo teiginiu, 1 ekspertas visiškai nesutiko ir 1 – nežinojo (žr. 8 pav.).



8 pav. Ekspertų nuomonių apie programų įgyvendinimo rezultatų stebėseną pasiskirstymas

Programų vertinimo teiginių grupėje ekspertų atsakymai taip pat buvo nevienareikšmiai. Du ekspertai visiškai sutiko su teiginiu „Centralizuoto programų vertinimo metu vertinama Nacionalinė pažangos programa arba plėtros programos“, kiti du ekspertai šiam teiginiui pritarė tik iš dalies (atsakymas „daugiau taip nei ne“). Pusė apklaustųjų taip pat visiškai pritarė kitam teiginiui apie tai, kad programų vertinimas yra sistemingas ir objektyvus planuojamų vykdyti, vykdomų ar baigtų vykdyti programų vertinimas. Vis gi trys ekspertai iš keturių tik iš dalies pritarė, kad Lietuvoje nepakankami gebėjimai valstybės tarnyboje atlikti valdymo vertinimą. Apie teiginį „Asignavimų valdytojai dažnai negali ar nesugeba pakankamai kontroliuoti, kaip naudojami visi jiems skiriami asignavimai“ ekspertų nuomonės išsiskyrė, visi apklaustieji pasirinko skirtingus atsakymus: „visiškai pritariu“, „daugiau ne nei taip“, „visiškai nepritariu“, „nežinau“ (žr. 9 pav.).



9 pav. Ekspertų nuomonių apie programų vertinimą pasiskirstymas

Apibendrinant šio skyriaus rezultatus galima teigti, kad pagal nagrinėtas teiginių grupes apimančias programų tikslų, uždavinių ir strategijos formavimą, programų (priemonių) parengimą, programų priemonių įgyvendinimo vertinimo kriterijų nustatymą, lėšų planavimą ir analizę, programų įgyvendinimo rezultatų stebėseną ir programų vertinimą programinio biudžeto svarba nacionaliniu lygmeniu yra gerai suprantama ir stipriai vertinama. Dauguma ekspertų visiškai pritaria arba dalinai pritaria pateiktiems teiginiams, tačiau nors apklaustieji ir gerai vertina Lietuvos programinio biudžeto sistemą valstybinėse institucijose, visgi kai kuriais klausimais išreiškia ir neigiamą ar dalinai neigiamą nuomonę.

Atlikus ekspertinį tyrimą, nustatyta, kad ekspertai kaip neigiamus, šalintinus programinio biudžeto modelio taikymo aspektus įvardija: kad programų vykdytojams trūksta atsakomybės už lėšų panaudojimą; programų rengėjams ir strateginių planų sudarytojams reikalinga periodiškai atnaujinti profesines žinias ir kelti kvalifikaciją. Vertinant tyrimo rezultatus galima daryti išvadą, kad respondentai kai kuriais klausimais neturėjo tvirtos nuomonės ir nesirinko tvirto atsakymo (pvz. „Visiškai pritariu“ arba „Visiškai nepritariu“). Keletas pasirinktų atsakymų „nežinau“ rodo, kad respondentai nesusidūrė su klausiamu dalyku praktiškai. Ekspertų nuomone, Lietuvoje programinio biudžeto modelis taikomas pakankamai gerai, tačiau dar yra tobulintinų sričių. Vienas iš šalintinų trūkumų: programinis biudžetas turėtų būti taikomas visose valstybėse ir vietos savivaldos institucijose siekiant įvertinti veiklos efektyvumą ir panaudotus finansinius resursus.

IŠVADOS

1. Programinio biudžeto modelis kaip vienas efektyviausių viešųjų finansų valdymo įrankių, suteikia galimybę tinkamai paskirstyti turimus išteklius strateginiuose veiklos planuose numatytoms priemonėms įgyvendinti bei tikslams ir uždaviniams pasiekti. Programinis biudžetas orientuotas į rezultatus, todėl šis modelis bet kokioje jo kūrimo stadijoje (planavimo ar biudžeto sudarymo procese) turi būti orientuotas į rezultato siekimą. Dažniausiai rezultatas yra suteiktų paslaugų kiekis ir kokybė, bei kaip efektyviai išleisti finansiniai ištekliai. Programinio biudžeto dėka sutaupomi ir efektyviau paskirstomi ištekliai, tačiau tai sunkus ir sudėtingas procesas.

2. Reikšmingi pokyčiai susiję su programinio biudžeto plėtra pasaulyje vyksta daugiau kaip 50 metų, tačiau nepaisant to, pirmieji žingsniai žengti žymiai anksčiau, todėl programinis biudžeto modelis pasaulyje jau žinomas ir taikomas daugiau kaip šimtmetį.

3. Didelis teisės aktų kiekis atspindi programinio biudžeto sudėtingumą, proceso ilgumą ir painumą, kuris reikalauja darbuotojų kompetencijos ir glaudaus tarpinstitucinio bendradarbiavimo. Analizuojant teisės aktus buvo pastebėti apibrėžimų nesutapimai, skirtingas tam tikrų procesų reglamentavimas ir neapibrėžtos dažnai naudojamos sąvokos. Norint rasti sąvokos reikšmę, dažnai reikia ieškoti kito teisės akto, kuriame ji apibrėžiama. Teisės aktai gana siauri ir apibrėžia tik tam tikras sritis, todėl nagrinėjant programinį biudžetą reikia remtis didele jų gausa. Ne visada nurodoma, kokie teisės aktai reglamentuoja arba yra susiję su nagrinėjamo teisės akto sritimi.

Nors programinio biudžeto raida Lietuvoje dar pakankamai neseniai prasidėjo, tačiau jau pasiekti reikšmingi pokyčiai valstybės ir vietos savivaldos institucijose – pradėta tikslingiau ir efektyviau skirstyti ir naudoti valstybės finansus.

4. Remiantis gautais ekspertinės apklausos rezultatais, galima teigti, kad:

a. Būtina didinti darbuotojų, dirbančių su programiniu biudžetu ir programomis kvalifikaciją, nes jie neišskiria prioritetinių veiklos kryptių programose, lėšas skirsto pagal institucijas, o ne pagal programas, programoms reikalingi resursai nevertinami pagal gautus rezultatus, ne visuomet laikomasi Strateginio planavimo metodikos principų, nekuria alternatyvių programų, todėl taip švaistomi finansiniai ištekliai ir negalima užtikrinti maksimalių programų rezultatų.

b. Programų vykdytojams trūksta atsakomybės už lėšų panaudojimą.

c. Tęstinių programų atveju nėra nustatomi galutiniai siekiami rezultatai. Programos egzistuoja todėl, kad egzistuoja jas vykdančios institucijos.

REKOMENDACIJOS

1. Programinio biudžeto ir atskirų programų rengimas sunkus, ilgas ir sudėtingas procesas, todėl reikia sumažinti teisės aktų kiekį, parengiant vieną išsamų. Tokiu būdu bus sumažintos finansinės išlaidos ir laiko sąnaudos. Tai turėtų padaryti Vyriausybė kaip biudžeto ir programų rengėjas bei Seimas, kaip biudžeto priėmėjas ir teisės aktų leidėjas ir priėmėjas.
2. Programinio biudžeto modelis, kaip geriausiai į rezultatus orientuotas biudžeto planavimo metodas, turėtų būti taikomas visose šalies institucijose, nuo Vyriausybės iki vietos savivaldos įstaigų. Tai turėtų būti reglamentuota atskiru Vyriausybės nutarimu arba Seimo priimtu įstatymu.
3. Sukurti teisės aktų duomenų bazę, kurioje pagal tam tikras sritis, veiklas ar institucijas būtų sugrupuojami visi teisės aktai. Nagrinėjant arba siekiant išsiaiškinti kaip reglamentuojama tam tikra sritis, institucija ar veikla (pvz. programinis biudžetas) tenka praleisti labai daug laiko aiškinantis, kokie yra reglamentuojantys teisės aktai. Įstatymuose pateikiamų nuorodų ne visuomet pakanka, nes juose nebūna minimi Vyriausybės nutarimai ar ministrų įsakymai. Šios duomenų bazės pagalba būtų galima iš karto surasti visus reikalingus teisės aktus. Šia duomenų baze galėtų naudotis visi asignavimų valdytojai, o duomenų bazę sukurti Vyriausybė.
4. Pasitelkus ES struktūrinių fondų paramą sukurti nuolat veikiančią mokymų sistemą, reikalingą programinio biudžeto ir programų rengėjų kvalifikacijai kelti. Sukurtoje mokymų sistemoje tikslinga numatyti pakartotinius mokymus bei komandiruotes į kitas valstybes, kuriose naudojamas programinis biudžetas, gerajai patirčiai įsisavinti.
5. Programų vykdytojams tikslinga sukurti motyvavimo ir skatinimo sistemas. Sukurti tam tikrus kriterijus, pagal kuriuos būtų atrenkami geriausiai atlikę savo darbus ir skirti jiems premijas. Premijas galėtų sudaryti tam tikras procentas nuo sutaupytų lėšų. Tokiu būdu valstybės biudžetas netektų mažiau pinigų ir sistema atsipirktų. Motyvavimo ir skatinimo sistemas turėtų kurti Finansų ministerija, nes ji atsakinga už efektyvią valstybės finansų politiką.

LITERATŪRA

1. 2002 m. gruodžio 23 d. Komisijos reglamentas Nr. 2342/2002 nustatantis išsamias Tarybos reglamento (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 dėl Europos Bendrijų bendrajam biudžetui taikomo finansinio reglamento įgyvendinimo taisyklės. L 357/1, p. 151.
2. Ambrasaitė, I. (2009). *Programinio finansavimo sistemos diegimas Lietuvos viešajame sektoriuje*. Magistro baigiamasis darbas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
3. Arimavičiūtė, M. (2005). *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
4. Astrauskas, A., Avietynienė, R., Būtenienė, I. ir kt. (2008). *Strateginio veiklos planavimo ir programinio biudžeto sudarymo vadovas Lietuvos savivaldybėms*. Kaunas: Technologija.
5. Astrauskas, A., Česonis, G. (2008). Strateginio planavimo diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai. *Viešojo politika ir administravimas*. 26, 25-34.
6. Biudžeto planavimas. [žiūrėta 2014 12 31]. Prieiga per internetą: <<http://www.finmin.lt/web/finmin/biudzplan>>.
7. Biudžeto sistemos (2008). [žiūrėta 2014 12 05]. Prieiga per internetą: <http://www.fmmc.lt/files/projects/andragogu/Dalomoji_2008.pdf>.
8. Bivainis J., Butkevičius, A. (2003) Valstybės biudžeto programų vertinimas. *Pinigų studijos. Ekonomikos teorija ir praktika*. 1, 50-64.
9. Bivainis, J., Tunčikienė, Ž. (2009). *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis planavimas*. Vilnius: Technika.
10. Buckiūnienė, O., Meidūnas V., Puzinauskas P. (2003) *Lietuvos finansų sistema*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.
11. Bushnell, P., Dwight, A. (1967). *The Computer in American Education*. New York: John Wiley and Sons.
12. Butkevičius, A., Bivainis, J. (2009). Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Vilnius: Technika.
13. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas (2000) T.1. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas.
14. Davulis, G. (2006). Lietuvos savivaldybių finansai: struktūra, raida, perspektyvos. *Lietuvos statistikos darbai*, 32-40.
15. Dilley, F. B. (1966). *Program Budgeting in the University Setting*. *The Educational Record* 47.
16. Ekonomikos terminų žodynas. [žiūrėta 2014 12 12]. Prieiga per internetą: <<http://zodynas.vz.lt/Programinis-biudzetas>>.
17. Encyclopédie de l'économie et de la gestion (1991). Paris: Hachette.

18. Finansų ministro 2011 m. rugpjūčio 16 d. įsakymas Nr. 1K-281 „Dėl programų vertinimo metodikos patvirtinimo“. *Žin.*, Nr. 104-4880.
19. Finansų ministerija. Biudžetas. [žiūrėta 2014 12 12]. Prieiga per internetą: <http://www.finmin.lt/c/portal/layout?p_1_id=PUB.1.52>.
20. Greenhouse, S. M. The Planning-Programming-Budgeting System: Rationale, Language, and Idea-Relationships. [žiūrėta 2014 12 31]. Prieiga per internetą: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/973298?sid=21105012781331&uid=3738480&uid=4&uid=2>>
21. Gudelis, D. (2007). *Savivaldybių veiklos matavimo modeliai ir jų įgyvendinimo galimybės Lietuvoje*. Daktaro disertacija: Socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas (03 S). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
22. Hagen, J. (1968). *Program budgeting*. Center for the Study of Evaluation UCLA Graduate School of Education Los Angeles, California, 7.
23. Hayrapetyan, R. (2014). *Ensuring the Publicity of Yerevan Budget*. Review of Integrative Business and Economics Research, 3(2), 455-465.
24. Irons, A. (2011). Comparing budgeting techniques. [žiūrėta 2014 12 01]. Prieiga per internetą: <http://www2.accaglobal.com/students/acca/paperf5/syllabus_c/3310553>.
25. John, M. K. (2006). *From Line-item to Program Budgeting*. Global Lessons and the Korean Case.
26. Joyce, P. G. (2003) *Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process*. [žiūrėta 2014 12 30]. Prieiga per internetą: <<http://www.businessofgovernment.org/report/linking-performance-and-budgeting-opportunities-federal-budget-process>>.
27. Kaip efektyviau naudoti valstybės pinigus. [žiūrėta 2014 12 14]. Prieiga per internetą: <http://www.mzinios.lt/lt/2007-06-11/straipsniai/auditas/kaip_efektyviau_naudoti_valstybes_pinigus.html>.
28. Kamensky J. M. (2005). Managing for results. IBM Center for the Business of Government. [žiūrėta 2014 12 30]. Prieiga per internetą: <<http://www.businessofgovernment.org/report/managing-results-2005>>.
29. Kardelis K. (2002) *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Šiauliai: Lucilijus.
30. Lazdynas, R. (2005). *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: Saulės delta.
31. Levišauskaitė, K., Rūškys, G. (2003). „Valstybės finansai“. Kaunas: VDU leidykla.
32. Lietuvos ekonomikos tyrimas 2014-2015 m. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. [žiūrėta 2014 12 03]. Prieiga per internetą: <http://files.lrinka.lt/LET34/LET2014-15-1_LT.pdf>.
33. Lietuvos Respublikos 2014 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. Nr. XII-659. *Žin.*, 2013, Nr. 140-7044.

34. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. Nr. I-430. *Žin.* 2014, Nr. 24-596.
35. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Žin.*, 1992, Nr. 33-1014.
36. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. vasario 28 d. nutarimas. *Žin.*, 1996, Nr. 20-537.
37. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas. *Žin.*, 2002, Nr. 5-186.
38. Lietuvos Respublikos Seimo statutas. *Žin.*, 1994, Nr. 15-249.
39. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimu Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. *Žin.*, 2001, Nr. 42-1455.
40. Likierman, A. 2000. Changes to Managerial Decision-Taking in UK Central Government. *Management Accounting Research*, 11 (2), 253-261.
41. Meidūnas, V., Puzinauskas, P. (2003). *Finansai*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.
42. Mercer J. (2002). *Performance Budgeting for federal Agencies: a frame work*. [žiūrėta 2014 12 10]. Prieiga per internetą: <http://www.john-mercer.com/library/Performance_Budgeting_FA.pdf>
43. Morgan, D. F. ir kt. (2013). *Foundations of public service*. New York: Marcel Dekker.
44. Naraškevičiūtė, V., Lakštutienė, A. (2003). *Valstybės finansai*. Kaunas: Technologija.
45. Novick, D. (1954). Which program Do We Mean in program Budgeting? Santa Monica: RAND.
46. Novikevičius V. (2002). *Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai*. Jurisprudencija: mokslo darbai. Nr. 31(23), 36-45.
47. President's Commission on Administrative Management (1937). *Administrative Management in the Government of the United States*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
48. Programų vertinimas kaip vienas iš veiklos tobulinimo įrankių [žiūrėta 2014 12 30]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/L.Kielaite%20PV%20prezentacija.pdf>>.
49. Public Sector Capacity in the EU 8. Report On Strategic Planning and Policy Management in Lithuania and Latvia [žiūrėta 2014 12 13]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrv.lt/bylos/strateginis/Pasaulio%20banko%20studija.pdf>>.
50. Raipa, A., Backūnaitė, E. fiskalinis skaidrumas ir atskaitomybė viešojo valdymo metodologijoje. *Viešojo politika ir administravimas*. Nr. 8, 48-57.
51. Robinson, M. (2006). *The information base for performance budgeting: results information*. Biudžeto planavimas ir vykdymas: tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga.

52. Robinson, M. (2007) *Public Sector Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. International monetary found. [žiūrėta 2014 12 02]. Prieiga per internetą: <<https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=20579.0>>.
53. Rubin, I.S. (1988). *New Directions in Budget Theory*. State University of New York Press, Albany.
54. Schick, A. (1966) The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. *Public Administration Review*. 251.
55. Schick, A. (1999). A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. World bank institute. 1-143. [žiūrėta 2014 12 01]. Prieiga per internetą: <http://www.nilsboesen.dk/uploads/docs/backup/Schick_on_PFM_approach.pdf>.
56. Senda, A., Skačkauskienė, I. (2014). Veiksnių, turinčių įtakos nacionalinio biudžeto balansui, tyrimas. *Verslas XXI amžiuje*. Vilniaus Gedimino technikos universitetas, 6(1). 49-55.
57. Shah, A. (2007). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, The World bank.
58. Stebėsenos informacinės sistemos nuostatai ir stebėsenos informacinės sistemos duomenų saugos nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. gegužės 4 d. nutarimu Nr. 518 „Dėl stebėsenos informacinės sistemos nuostatų ir stebėsenos informacinės sistemos duomenų saugos nuostatų patvirtinimo“. *Žin.*, 2011, Nr. 59.
59. Steiner, G. S. (1965). *Program Budgeting Business Contribution to Government Management*. Graduate School of Buiness, Indiana University.
60. Steponavičienė I. ir kt. 2007. *Programinio biudžeto diegimas Lietuvos savivaldybėse*. Kaunas: KTU Savivaldos mokymo centras.
61. Strateginio planavimo metodika, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu. Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Žin.*, 2002, Nr. 57-2312.
62. Sudavičius, B. (2003). Finansų teisė, kaip savarankiška teisės šaka. [žiūrėta 2014 12 23]. Prieiga per internetą: <<http://www.tfsa.lt/wp-content/uploads/2009/05/finansu-teise-2003m-dest-bsudavicius.doc>>.
63. Sudavičius, B. (2013). *Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje*. Teisė. [žiūrėta 2014 12 14]. Prieiga per internetą: <<http://www.vu.lt/leidyba/dokumentai/zurnalai/TeisAe/TeisAe%202013%2087%20tomas/719pdf>>.
64. Ševič, Ž. (2006). *Local government financial capacity building in transition countries: selected country studies*. Bratislava: NISPAcee.
65. Tuncikienė, Ž., Skačkauskienė, I. (2012). *Viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo būklė ir jos gerinimo prielaidos*. Socialinių mokslų studijos. 4(1). 97–110.

66. Užsienio šalių ir Lietuvos institucijų veiklos rezultatų stebėsenos sistemų įgyvendinimo gerosios praktikos apžvalga, (2009). [žiūrėta 2014 12 02]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrv.lt/bylos/VORT/VORT-1/apzvalga.pdf>>.
67. Valstybės biudžeto raida ir formavimo principai. [žiūrėta 2014 12 01]. Prieiga per internetą: <http://ututi.com/subject/ktu/evf/valstybes_finansai/file/9811/get>.
68. Visuotinė lietuvių kalbos enciklopedija (2003). T.1. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas.
69. West, W. F. (2011). *Program budgeting and the Performance Movement*. The Elusive Quest for Efficiency in Government. Georgetown University Press, Washington, D.C.
70. Willoughby, W. F. (1927). *Principles of public administration*. Baltimore, Maryland: Institute for Government Research. 438-441.

Gerb. eksperte,

Kauno technologijos universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto magistrantas, Osvaldas Orechovas, atlieka tyrimą, kurio tikslas įvertinti programinio biudžeto svarbą valstybiniu lygmeniu Lietuvoje. Ši anketa yra anoniminė, t.y. nereikia nurodyti savo vardo ir pavardės, o duomenys bus naudojami tik apibendrintai analizei baigiamajame darbe.

Pirmoje dalyje pažymėkite Jums tinkamą variantą arba jį parašykite.

Likusioje dalyje apibūdinkite teiginius, pažymėdami „x“ Jums priimtinausią atsakymą. Teisingų ar neteisingų atsakymų nėra – mus tiesiog domina rodikliai, atspindintys Jūsų nuomonę apie programinio biudžeto svarbą Lietuvoje.

Kilus klausimams galite kreiptis el.paštu osvaldas.orechovas@gmail.com

Dėkoju už bendradarbiavimą

I. Bendrosios charakteristikos:

1. Kaip Jūsų profesinė veikla susijusi su programiniu biudžetu?
 - a. Dalyvauju rengiant institucijos tikslus, uždavinius ir strategijas
 - b. Programų (priemonių) parengimas
 - c. Numatomas lėšų poreikis ir jo analizė remiantis kriterijais
 - d. Stebėjimas
 - e. Vertinimas
 - f. Kita _____

2. Kokios Jūsų pareigos? _____

3. Kiek metų dirbate šioje srityje?
 - a. 1-2 metus
 - b. 3-5 metus
 - c. 6-10 metų
 - d. 11-15 metų
 - e. daugiau kaip 16 metų

II. Kaip Jūs apibrėžtumėte programinį biudžetą ? _____

III. Programinio biudžeto tikslų, uždavinių ir strategijos formavimas

Teiginiai	Visiškai pritariu	Daugiau taip nei ne	Daugiau ne nei taip	Visiškai nepritariu	Nežinau
Programinis biudžetas įdiegtas visose valstybinėse institucijose.					
Tiksmai ir uždaviniai formuluojami atsižvelgiant į Vyriausybės veiklos prioritetus ir valstybės biudžeto finansinius rodiklius.					
Programų tikslai ir uždaviniai abstraktūs.					
Rengiamos alternatyvios programos.					
Programinio biudžeto formavimas glaudžiai susijęs su strateginiu planavimu.					
Programos būtinumas ir struktūra peržiūrimi kiekvienais metais.					
Programų veikla nekeičiama orientuojantis į aktualiausius laikmečio iššūkius.					

Strateginis planavimas padeda didinti veiklos efektyvumą.					
Biudžeto projektas rengiamas pagal strateginį veiklos planą .					
Programinis biudžetas sprendimų priėmėjams padeda įvertinti ar reikia imtis konkrečios veiklos, bet į šį klausimą jie neatsako.					
Strateginiai planai tvirtinami priėmus biudžetą, programų efektyvumas nebūna matomas, programų rezultatai ir asignavimai būna nesusiję.					
Kai kurios valstybės institucijos skiria nepakankamai dėmesio strateginiams planams ir programoms rengti.					
Trūksta bendradarbiavimo tarp asignavimų valdytojų ir jų pavaldžių įstaigų rengiant strateginius planus ir koordinuojant pavaldžių įstaigų veiklą.					
Tam tikrose programose keičiasi tik metai.					

IV. Programų (priemonių) parengimas

Teiginiai	Visiškai pritariu	Daugiau taip nei ne	Daugiau ne nei taip	Visiškai nepritariu	Nežinau
Programų rengimas užtikrina geresnę išlaidų kontrolę.					
Visi programų rengėjai turi pakankamą kompetenciją.					
Programų parengimas padeda užtikrinti paslaugų ir prekių realias kainas.					
Programų kūrimas - sudėtingas procesas.					
Programų vykdytojai neišskiria prioritetinių savo veiklos krypčių.					
Dalis programos priemonių prieštarauja vienos kitoms.					
Tęstinių programų atveju nėra nustatomi galutiniai siekiami rezultatai, todėl programos egzistuoja todėl, kad egzistuoja jas vykdančios institucijos.					
Programų kūrimas ilgai užtrunka.					

V. Programų priemonių įgyvendinimo vertinimo kriterijų nustatymas

Teiginiai	Visiškai pritariu	Daugiau taip nei ne	Daugiau ne nei taip	Visiškai nepritariu	Nežinau
Vykdamas programas didėja finansinių srautų skaidrumas.					
Dažnai programų kriterijai neparodo jokios naudos visuomenei.					
Vertinimo kriterijai sudaromi atsižvelgiant į tikslus ir uždavinius ir sudaro galimybę visapusiškai įvertinti pokytį svarbiausiose institucijos veiklos srityse per nustatytą laikotarpį.					

Kiekybiniais vertinimo kriterijais matuojama tai, kas gali būti suskaičiuojama, jie sudaromi remiantis kiekybine informacija, t. y. faktais, skaičiais, statistiniais ar institucijos duomenimis.					
Kokybiniai vertinimo kriterijai parodo institucijos veiklos kokybines charakteristikas, t. y. jos gerėjimą arba blogėjimą.					

VI. Lėšų planavimas ir analizė

Teiginiai	Visiškai pritariu	Daugiau taip nei ne	Daugiau ne nei taip	Visiškai nepritariu	Nežinau
Suderinus strateginį veiklos planą su biudžetu reikia nustatyti maksimalius asignavimus programoms.					
Programų finansavimas grindžiamas siekiamais rezultatais, o ne lėšų įsisavinimu.					
Programų įgyvendinimo lėšų planavime dalyvauja programų vykdytojai ir biudžeto sudarytojai.					
Įgyvendinus programinio biudžeto principus valstybės ištekliai efektyviau paskirstomi, galima nustatyti sritis kuriose reikia padidinti valstybės dalyvavimą ar jį sumažinti.					
Įgyvendinus programinio biudžeto principus lengviau pastebimas įstaigų funkcijų ir jų vykdomos veiklos dublavimas.					
Biudžetas yra nelankstus, nes nesurenkant reikalingos pinigų sumos išlaidos nemažėja, todėl reikėtų programoms paskirti prioritetus ir mažiau svarbių programų atsisakyti.					
Valstybės lėšos ne visada paskirstomos pagal Vyriausybės iškeltus prioritetus ir valstybės prisiimtus įsipareigojimus.					
Kai biudžetas nesurenkamas ir neužtenka lėšų finansuoti visas numatytas išlaidas, vyriausybė nurodo asignavimų valdytojams mažinti išlaidas tam tikru procentu.					
Lėšos skirstomos pagal institucijas, o ne pagal programas.					
Konstitucijoje reikia įtvirtinti, kad valstybės biudžetas negali būti deficitinis.					
Tvirtinant biudžeto įstatymą, Seimo nariai mato išlaidas pagal asignavimų valdytojus, o ne pagal programas.					
Programomis „pridengiamas“ institucinis finansavimas.					

VII. Programų įgyvendinimo rezultatų stebėseną

Teiginiai	Visiškai pritariu	Daugiau taip nei ne	Daugiau ne nei taip	Visiškai nepritariu	Nežinau
Atliekant stebėseną užtikrinamas efektyvus tikslų ir uždavinių įgyvendinimas bei produktyvus valstybės valstybės valdymo išlaidų naudojimas.					
Stebėsenos informacinė sistema renka, kaupia ir teikia Vyriausybei atskaitingų institucijų veiklos rezultatų duomenis, reikalingus strateginio planavimo dokumentams parengti ir jų įgyvendinimo stebėsenai atlikti, veiklos rezultatams analizuoti ir Vyriausybei atskaitingoms institucijoms laiku atsiskaityti Vyriausybei.					
Stebėsenos vykdymas visuomenei parodo realią programų kainą.					
Stebėsenos duomenys naudojami viešinant veiklos rezultatus.					
Programų vykdytojams trūksta atsakomybės už lėšų panaudojimą.					
Prastai veikia programų įgyvendinimo stebėjimo ir kontrolės (stebėsenos) sistema.					

VIII. Programų vertinimas

Teiginiai	Visiškai pritariu	Daugiau taip nei ne	Daugiau ne nei taip	Visiškai nepritariu	Nežinau
Programų vertinimai planuojami atsižvelgiant į atliktus ar planuojamus atlikti vertinimus.					
Lietuvoje nepakankami gebėjimai valstybės tarnyboje atlikti valdymo vertinimą.					
Programų vertinimas yra sistemingas ir objektyvus planuojamų vykdyti, vykdomų ar baigtų vykdyti programų vertinimas.					
Centralizuoto programų vertinimo metu vertinama Nacionalinė pažangos programa arba plėtros programos.					
Pinigų panaudojimo tikslingumas iš planavimo stadijos perkeltas į vertinimo (vertinama ne prieš išleidžiant pinigus, o tada kai jie išleidžiami).					
Asignavimų valdytojai dažnai negali ar nesugeba pakankamai kontroliuoti, kaip naudojami visi jiems skiriami asignavimai.					