

VILNIAUS UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
KONSTITUCINĖS IR ADMINISTRACINĖS TEISĖS KATEDRA

Dieninės studijų formos
V kurso finansų ir mokesčių teisės
studijų šakos studentės
Rasos Survilaitės

MAGISTRO DARBAS

VALSTYBĖS BIUDŽETO ASIGNAVIMŲ VALDYTOJAI
KAIP FINANSŲ TEISĖS SUBJEKTAS

Vadovas: doc. dr. Bronius Sudavičius

Recenzentas: prof. habil.dr. Vytautas Vaškeļaitis

Vilnius, 2007

Turinys

Įvadas	3
1. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojo samprata	7
1.1. Valstybės finansų valdymas ir finansų teisės subjektai	7
1.2. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojo sąvokos problematika	10
2. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojo teisinis statusas.....	15
2.1. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojo pareigos	15
2.1.1. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojo pareigos, susijusios su biudžeto programų rengimu.....	16
2.1.2. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų strateginis veiklos planavimas	21
2.2.1. Asignavimų valdytojų pareigos vykdant valstybės biudžetą.....	32
2.2.2. Asignavimų valdytojų finansinė atskaitomybė	33
3. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojo teisės.....	43
4. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų kontrolė ir atsakomybė.....	47
4.1. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų kontrolė	47
4.2. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojo atsakomybė	52
Išvados	54
Šaltiniai	56
Santrauka.....	59
Zusammenfassung.....	60
Priedai	62

Ivadas

Biudžetas yra pagrindinė kiekvienos valstybės finansų sistemos grandis. Teisinėje literatūroje valstybės biudžetas suprantamas kaip pagrindinis valstybės centralizuoto fondo, skirto valstybės funkcijoms vykdyti, sudarymo, paskirstymo ir panaudojimo finansinis planas, patvirtintas įstatymų nustatyta tvarka, kiekybiškai išreiškiantis valstybės planus pajamų, išlaidų, pinigų srautų ir kitų finansinių rodiklių atžvilgiu. Toks planas įtvirtina biudžetinio proceso santykių dalyvių teises ir pareigas. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai yra šių santykių dalyviai, todėl galima teigti, kad jie yra finansų sistemos dalis – finansų teisės subjektas. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai dalyvauja tiek biudžeto formavime, tiek jo vykdyme: įgyvendina savo specifines teises ir vykdo pareigas nuo pagrindinių sprendimų - strateginių tikslų formulavimo bei uždavinių tiems tikslams pasiekti nustatymo iki strateginio plano realizavimo, efektyvaus finansinių išteklių paskirstymo.

Darbo objektas. Šiame darbe nagrinėjama valstybės biudžeto asignavimų valdytojų, kaip finansų teisės subjekto specifika, kokia apimtimi jis dalyvauja finansų sistemoje – tai yra darbo objektas bendrąja prasme. Darbe aptariama pati valstybės biudžeto asignavimų valdytojų samprata, smulkiai nagrinėjamos įstatyme pateiktos abstrakčios jų pareigos, analizuojama teisių ir atsakomybės problematika. Kaip finansų teisės subjekto, paties valstybės biudžeto asignavimų valdytojo biudžetas yra nulemtas valstybės biudžeto, todėl dalinai aptariamas valstybės biudžetinis procesas, kiek jis susijęs su nagrinėjamu subjektu. Darbe taip pat pateikiama koks yra valstybės biudžeto asignavimų valdytojo santykis su kitais biudžetinio proceso subjektais, kokie teisės aktai reglamentuoja jo statusą ir kokios praktinės problemos kyla taikant šiuos teisės aktus. Finansų teisės reglamentavimo specifika lemia tai, kad valstybės biudžeto asignavimų valdytojų teisinio statuso analizė susideda tiek iš teisės aktų, ypač poįstatyminių, sisteminimo, tiek praktinės medžiagos nagrinėjimo. Todėl apibendrinant, šio darbo objektas siaurąja prasme yra valstybės biudžeto asignavimų valdytojo, kaip finansų teisės subjekto teisinis reglamentavimas, šio subjekto teisės ir įgaliojimai vykdant biudžetinį procesą bei iš to kylančios teorinės ir praktinės problemos.

Darbo metodai. Pagrindiniai darbe naudojami metodai yra šie: sisteminis, loginis, lyginamasis, statistinis, lingvistinis bei kiti. Finansų teisės aktuose gausu nukreipiamųjų ir parodomųjų normų, įstatymo analizė praktiškai negalima be jų įgyvendinančių ir detalizuojančių poįstatyminių aktų, todėl dažniausiai naudojamas buvo sisteminis ir loginis metodai. Norminių teisės aktų analizė remiasi ir lingvistiniu metodu.

Darbe pateikiami praktiniai aspektai, kurie iš jų paremti statistika, todėl buvo naudojamas statistinis metodas. Lyginamasis metodas neišvengiamas lyginant tam tikrus biudžetinio proceso aspektus Lietuvos Respublikoje su atitinkamais užsienio šalyse, lyginant Lietuvos valstybės biudžeto asignavimų valdytojų teisinį statusą su kitų valstybių analogiškais subjektais.

Aktualumas. Finansų teisės veikimo sfera yra tik valstybės finansinė veikla, todėl ji turi nacionalinį pobūdį, tai reiškia, kiekviena valstybė reglamentuoja visuomeninius santykius, susiklostančius kaupiant, paskirstant ir panaudojant valstybės pinigines lėšas, individualiai, priklausomai nuo pačių įvairiausių faktorių: valstybės visuomeninės santvarkos, ekonominės padėties, administracinio suskirstymo, teisės sistemos ir kitų. Po nepriklausomybės atkūrimo Lietuvoje finansų teisės normos priimamos ir keičiamos gana stichiškai, o nuo 1998 buvo pradėta biudžeto reforma, 1999 metais pradėtas diegti biudžeto programavimo metodas, kuomet finansuojamos konkrečios ilgalaikės programos. Tačiau dar ir šiandien ši sritis nėra tobulai reglamentuojama, kyla tiek teorinių problemų, tiek praktinių, su kuriomis daugiausia susiduria patys valstybės biudžeto asignavimų valdytojai rengdami programas, strateginius planus, teikdami atskaitomybę. Valstybės biudžetas užtikrina valstybės funkcijų įgyvendinimą, todėl biudžetinio proceso reglamentavimas yra labai svarbus¹. Valstybės biudžetas gali keistis ir priklausyti nuo tokių veiksnių kaip valstybės politika, ekonominė situacija, socialiniai reiškiniai, tačiau esminiai principai ir detalesnės normos, reglamentuojantys biudžetą turėtų būti konkretūs, aiškūs ir stabilūs.

Darbo tikslas ir uždaviniai. Šio darbo tikslas išnagrinėti valstybės biudžeto asignavimų valdytojo statusą reglamentuojančius teisės aktus ir praktinę medžiagą ir pateikti apibendrintą bei susistemintą valstybės biudžeto asignavimų valdytojo kaip finansų teisės subjekto analizę teoriniu ir praktiniu požiūriu. Siekiant šio tikslo buvo išskelti tokie darbo uždaviniai:

- 1) aptarti pačią valstybės biudžeto valdytojo sampratą;
- 2) aptarti valstybės biudžeto valdytojo santykį su kitais finansų teisės subjektais;
- 3) detaliam išnagrinėti šio finansų teisės subjekto teises, pareigas, atsakomybę reglamentuojančius teisės aktus;
- 4) identifikuoti pagrindines reglamentavimo bei praktines problemas.

Originalumas. Finansų teisės reglamentuojami santykiai, kaip tyrimo objektas yra universalus. Valstybės biudžeto lėšų kaupimas, paskirstymas ir panaudojimas buvo, yra ir bus aktualus mokslinio tyrimo objektas įvairioms mokslo šakoms, tačiau ypač

¹<http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Biudzetas/Biudz2000.phtml> [prisijungta 2007 03 17]

ekonomikos ir teisės. Ekonomikos mokslo darbai nagrinėja šiuos santykius remdamiesi ekonomikos teorijomis, kriterijais ir kritika, pasiūlymus, prognozes teikia analizuodami valstybės finansinę veiklą. Teisės mokslui valstybės finansinė veikla yra svarbi kaip visuomeniniai santykiai, atsirandantys organizuojant ir panaudojant valstybės lėšas, taip pat šiuos santykius reglamentuojančios normos. Daugiausia finansų teisės mokslo darbų buvo skirta biudžetiniam procesui kaip visumai, jo istorinei raidai, taip pat finansų kontrolei. Atskirų finansų teisės subjektų analizė liko nuošalyje. Šio darbo originalumas pasireiškia tuo, kad pateikiama susisteminta norminė ir praktinė medžiaga, kuri išsamiai aptaria valstybės biudžeto asignavimų valdytojo sampratą, teises, pareigas, atsakomybę. Analizuojant šiuos aspektus, darbe atkreiptas dėmesys į strateginį planavimą, kuris yra svarbi biudžetinio proceso dalis, ir kuris beveik nenagrinėtas teisinėje literatūroje. Darbe taip pat atsižvelgta į praktinę biudžeto asignavimų valdytojo veiklą.

Darbo struktūra paremta Biudžeto sandaros įstatyme² įtvirtintais straipsniais, kurie nusako valstybės biudžeto asignavimų valdytojo statusą. Todėl darbą sudaro trys pagrindinės stambios dalys, iš kurių kiekviena yra detalizuota, nagrinėjant ir komentuojant įstatymo normas.

Darbo šaltiniai. Didžiausią dalį darbe panaudotų šaltinių sudaro norminiai teisės aktai. Svarbiausias yra Biudžeto sandaros įstatymas. Kita norminė medžiaga buvo poįstatyminiai aktai. Jų gausą lemia pati finansų teisės specifika, biudžetinio proceso reglamentavimas. Patys pagrindiniai, kuriais buvo remtasi darbe yra Vyriausybės nutarimai Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo³, Dėl 2007 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas⁴, Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo⁵, taip pat finansų ministro įsakymai Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto skaičiavimų, būtinų valstybės biudžeto projektui sudaryti, formų patvirtinimo⁶, Dėl valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų vykdymo biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų sąmatų vykdymo, ataskaitų sudarymo, taisyklių ir formų patvirtinimo⁷ bei kiti. Be to buvo analizuojama ir panaudota kaip praktinė medžiaga vieno iš biudžeto asignavimų valdytojo, konkrečiai Kalėjų departamento, administraciniai aktai, finansinės veiklos dokumentai.

² Valstybės Žinios, 1990, Nr. 24-296; 2004, Nr. 4-47;

³ Valstybės Žinios, 2004, Nr. 96-3531;

⁴ Valstybės Žinios, 2007, Nr. 15-535;

⁵ Valstybės Žinios, 2002, Nr. 57-2312;

⁶ Valstybės Žinios, 2006, Nr. 30-1067;

⁷ Valstybės Žinios, 2005, Nr. 2-21.

Mokslinės teisinės literatūros, išsamių tyrimų šia nagrinėjama tema beveik nėra. Tam tikri aspektai buvo nagrinėjami kai kurių Lietuvos autorių darbuose, kuriais remtasi šiame darbe. Atskiri finansų teisės klausimai buvo nagrinėjami Vilniaus Universiteto periodiniame leidinyje „Teisė“, taip pat žurnaluose „Justitia“, „Jurisprudencija“ ir „Teisės problemos“.

Taip pat darbe naudojamos Lietuvos Respublikos institucijų oficialių internetinių svetainių duomenimis, Lietuvos laisvosios rinkos internetinėje svetainėje skelbiamais analitiniais darbais.

1. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojo samprata

1.1. Valstybės finansų valdymas ir finansų teisės subjektai

Prieš pradėdant analizuoti pačią valstybės biudžeto asignavimų valdytojo sąvoką, asignavimų valdytojo teises, pareigas teises bei atsakomybę, svarbu yra išsiaiškinti kitas sąvokas, kurios reikšmingos šiai temai.

Visų pirma, pati biudžeto asignavimų sąvoka, pateikta Biudžeto sandaros įstatyme, asignavimus apibrėžia kaip biudžete nustatytą biudžetinių įstaigų ir kitų biudžeto lėšas gaunančių subjektų, atliekančių viešojo administravimo funkcijas išlaidoms ir ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui bei strateginėms atsargoms įsigyti skirtą lėšų sumą, kurią asignavimų valdytojas turi teisę biudžetinėmis metais gauti iš biudžete sukauptų lėšų, pateikęs paraišką Valstybės išdą tvarkančiai institucijai, patvirtintoms programoms finansuoti. Tai gi, asignavimai yra valstybės biudžeto lėšos, biudžetinių įstaigų gaunamos ir naudojamos valstybės funkcijoms vykdyti.

Siekiant nustatyti valstybės biudžeto asignavimų valdytojo, kaip finansų teisės subjekto ypatybes, svarbu yra pati finansų subjekto samprata. Finansų teisė - tai visuma teisės normų, reguliuojančių visuomeninius santykius, susidarantį kaupiant, paskirstant ir panaudojant valstybės pinigines lėšas, būtinas valstybės uždaviniams ir funkcijoms vykdyti konkrečiame laiko periode. Atsižvelgiant į tai, kad ši teisės šaka turi ir ekonominį pobūdį, finansų teisę galima apibrėžti taip: finansų teisė - tai visuma teisės normų reguliuojančių valstybės finansinę veiklą. Finansų teisė yra specifinė teisės šaka išsiskirianti savo reguliuojamo dalyko - visuomeninių santykių, pobūdžiu. Finansų teisės dalykas tai visuomeniniai santykiai susidarantys kaupiant, paskirstant ir panaudojant valstybės finansines lėšas. Finansų teisės veikimo sfera - yra tik valstybės finansinė veikla. Reikia paminėti, kad šios veiklos įgyvendinimo procese gali atsirasti santykiai, kuriuos reguliuoja kitos teisės šakos, tokios kaip civilinė arba administracinė teisė. Visuose finansiniuose teisiniuose santykiuose dalyvauja šie subjektai: valstybė, ūkiniai subjektai ir piliečiai. Valstybė finansų teisinių santykių dalyviu tampa kai imasi reguliuoti finansinius santykius, tarp valstybės ir savivaldybių bei tarp valstybės ir kitų valstybės subjektų. Šiuose santykiuose valstybė dalyvauja kaip aukščiausios ir kaip vietos institucijos, kurių kompetenciją finansų srityje nustato Lietuvos Respublikos Konstitucija, įstatymai ir kiti norminiai aktai. Įstaigos ir organizacijos, finansuojamos iš biudžeto, taip pat yra finansinių teisinių santykių dalyviais. Šių santykių subjektais tampama

įgyvendinant įstatymais suteiktas teises ir pareigas teisingai paskirstyti biudžetines lėšas, atsižvelgiant į faktinius poreikius ir vykdyti už pagal sąmatą išleidžiamų lėšų apskaitą ir atsiskaitomybę.

Tai gi, valstybės biudžeto asignavimų valdytojai neišvengiamai susiję su pačiu biudžetiniu procesu. Biudžetinį procesą galima apibrėžti kaip teisės normomis reglamentuotą valstybinės valdžios institucijų veiklą sudarant ir peržiūrint biudžetų projektus, tvirtinant ir vykdam biudžetus bei kontroliuojant jų vykdymą. Biudžetas yra pagrindinė kiekvienos valstybės finansų sistemos grandis. Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymas valstybės biudžetą apibrėžia kaip Seimo patvirtintą valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planą biudžetiniams metams⁸. Valstybės finansų valdymo principai vystosi kartu su valstybės institucine sąranga. Institucinė sąranga, savo ruožtu, atspindi istorinius, kultūrinius ir technologinius veiksnius. Valstybės finansų valdymas nuolat reformuojamas, kad neatsilikėtų nuo greitai kintančios išorinės aplinkos. Valstybės finansų valdymas gali pasireikšti įvairiomis formomis. Pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės sistema remiasi gerai sudaryta teisine chartija. Valstybės finansai apskaitomi, konsoliduojant visas pajamas ir išlaidas grynujų pinigų pagrindu. Išlaidų planas ir visi jo pokyčiai tvirtinami įstatymu, išskyrus nedidelę dalį reguliarių išlaidų, kurios taip pat numatomos įstatymu. Pajamų prognozes Vyriausybė ruošia konfidencialiai ir jos paskelbiamos, tvirtinant biudžetą. Prancūzijos sistema remiasi Napoleono teise, kurioje pajamų politikos priemonės, asignavimai ir išlaidos yra nurodomos atskiruose įstatymuose. Prancūzų sistemai būdinga didelė finansinės kontrolės, kurią vykdo finansų ministerija, centralizacija. Finansų kontrolieriai yra priskiriami prie visų ministerijų, vykdančių išlaidas, valstybės apskaitininkai renka pajamas, įskaitant įvairių valstybinių fondų pajamas. Valstybės išlaidas peržiūri, apskaito ir tikrina valstybės finansų inspektorai. Prancūzų sistemai būdinga tai, kad ten vis didėja nebiudžetinių fondų skaičius.

Biudžeto procesas kitose Europos valstybėse laikosi arba Jungtinės Karalystės, arba Prancūzijos tradicijų. Bet yra Europos valstybių, kurios į valstybės finansų valdymą yra įtraukusios daugiau verslo pasaulyje taikomų metodų, įskaitant dvejetainio įrašo apskaitą, biudžeto atidėjimus nuvertėjimui, apskaitą kaupiamuoju pagrindu ir kartais ekologines, arba žaliąsias, sąskaitas. Kitose Europos valstybėse į biudžeto sudarymo procesą įtraukiamos išlaidos, numatomos keleriems metams.

Paprastai valstybės pajamas ir biudžetus tvarko Finansų ministerijos. Kai kuriais atvejais biudžeto valdymo įstaiga yra Prezidentūroje (Jungtinėse Amerikos Valstijose),

⁸ *Sinkevičius V.* Lietuvos Respublikos Seimo biudžetinė kompetencija Konstitucinio teismo jurisprudencijoje // *Jurisprudencija*. T. 31(29). 2002, P. 25-26

Planavimo ministerijoje (Korėjoje) arba atskira ministerija (Prancūzijoje). Įstatymų leidžiamąjį organą valstybės finansų valdyme būna įvairūs. Daugelis parlamentų yra patvirtinę subalansuotų biudžetų taisyklę arba nustato valstybės skolos apribojimus ir taip varžo vykdomosios valdžios iniciatyvą. Jungtinėse Amerikos Valstijose įstatymų leidžiamasis organas sudaro savo biudžetą. Kitose šalyse (Kanadoje, Olandijoje) įstatymų leidžiamasis organas apriboja valstybės skolinimąsi. Daugumoje šalių įstatymų leidžiamasis organas biudžetą tvirtina. Kai kuriose šalyse įstatymų leidžiamasis organas tvirtina tik buvusių biudžetų padidėjimą⁹.

Lyginant su kitomis valstybėmis, Lietuvoje biudžetinis procesas vyksta panašiai kaip Jungtinėje Karalystėje. Dėl valdžios kompetencijos padalijimo principo pagrindiniai įgalinimai institucijų biudžeto sudarymo ir vykdymo srityje yra skirtingi, be to, valdžios institucijos yra pavaldžios ir atskaitingos institucijos, kurios formuoja ir vykdo biudžetą. Lietuvoje valstybės biudžetą tvirtina Seimas įstatymu. Vyriausybė organizuoja valstybės biudžeto sudarymą ir vykdymą. Finansų ministerija rengia valstybės biudžeto projektą. Tačiau valstybės finansų valdymo procese dalyvauja ir kiti subjektai: valstybės biudžeto asignavimų valdytojai, Valstybės kontrolė.

Aptariant patį valstybės biudžeto procesą bei jo dalyvius, finansų teisės subjektus, taip pat reikėtų paminėti, kad Lietuvos valstybinę biudžeto sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas ir savarankiški savivaldybių biudžetai. Juose sukaupiama nacionalinių pajamų dalis, kuri skiriama valstybės švietimo, kultūros, mokslo, sveikatos apsaugos, socialinio aprūpinimo, gamtos apsaugos programoms vykdyti, ūkiui plėtoti, valstybinės valdžios ir valstybės valdymo įstaigoms išlaikyti bei krašto apsaugai, tačiau tuo pačiu jie yra savarankiški. Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai yra savivaldybių biudžetinių įstaigų ar savivaldybių administracijos padalinių, nurodytų savivaldybės tarybos patvirtintame savivaldybės biudžete, vadovai. Todėl svarbu atskirti valstybės biudžeto asignavimų valdytojus nuo savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojų. Pastarieji nėra šio darbo nagrinėjimo objektas.

Apibendrinant, galima teigti, kad biudžetas yra pagrindinė kiekvienos valstybės finansų sistemos grandis. Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymas valstybės biudžetą apibrėžia kaip Seimo patvirtintą valstybės pajamų ir asignavimų planą biudžetiniams metams. Biudžetinį procesą galima apibrėžti kaip teisės normomis reglamentuotą valdžios institucijų kompetenciją sudarant ir peržiūrint biudžetų projektus, tvirtinant ir vykdant biudžetus bei kontroliuojant jų vykdymą. Todėl valstybės biudžeto

⁹ <http://finansai.tripod.com/P10.htm> [prisijungta 2007 04 02]

asignavimų valdytojai yra neatsiejama valstybės finansų sistemos dalis ir finansų teisės subjektas.

1.2. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojo sąvokos problematika

Biudžeto sandaros įstatymas pateikia tokią valstybės biudžeto asignavimų valdytojo sąvoką : valstybės biudžeto asignavimų valdytojai yra biudžetinių įstaigų, nurodytų Seimo patvirtintame valstybės biudžete, vadovai (ministerijose – ministrai ar jų įgalioti asmenys). Tai reiškia, kad įstatymas nustato, kad asignavimų valdytojas yra ne konkreti biudžetinė įstaiga, o jos vadovas. Tokią įstatymo formuluotę galima aiškinti remiantis biudžetinių įstaigų vadovams suteikta kompetencija ir atsakomybės reikalavimais. Be biudžetinės įstaigos vadovo patvirtinimo formaliai negali būti įgyvendintos biudžetinės įstaigos teisės ir pareigos, susiję su biudžeto asignavimų gavimu ir valdymu. Jis taip pat yra atsakingas asmuo už tinkamą ar netinkamą biudžetinės įstaigos veiklą: tiek vykdant jos funkcijas, tiek vykdant įstaigos finansinę veiklą.

Tačiau manau, kad ši įstatymo sąvoka yra per detali. Įsigilinus į biudžeto asignavimų valdytojo teises ir pareigas tampa aišku, kad asignavimų valdymo procese, o kartu ir visame biudžetiniame procese kaip asignavimų valdytojas dalyvauja pati biudžetinė įstaiga, o ne tik jos vadovas. Tai galima pagrįsti analizuojant 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą¹⁰, kuris įtvirtina biudžeto asignavimų paskirstymą. Jame nurodoma, kaip asignavimai yra paskirstyti jų valdytojams, o patys asignavimų valdytojai įvardinti kaip valstybės institucijos ir įstaigos. Šio įstatymo priedas konkrečiai nurodo asignavimo valdytojo pavadinimą – t.y. valstybės įstaigos pavadinimą ir kokia asignavimų suma tais metais jam skirta (pavyzdžiui lentelė Nr. 1, žiūrėti psl. 11).

¹⁰ Valstybės Žinios, 2006, Nr. 138-5267

Lentelė Nr. 1

Asignavimai, patvirtinti 2007m valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu

tūkst. Lt				
Valstybės institucijos ir įstaigos	Iš viso	Iš jų:		
		išlaidoms		turtui įsigyti
		iš viso	iš jų darbo užmo- kesčiui	
Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarija	19787	18287	6485	1500
Lietuvos archyvų departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės	23683	16384	10545	7299
Kalėjų departamentas prie Teisingumo ministerijos	183282	167282	92831	16000
Mokestinių ginčų komisija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės	1720	1377	889	343
Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas	7868	7618	3827	250
Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė	23301	22948	15168	353
Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos	158628	126484	80293	32144
Finansų ministerijos mokymo centras	2354	2034	1159	320

Tai gi, biudžeto asignavimų valdytojo sąvokos, pateiktos Biudžeto sandaros įstatyme nereikėtų vertinti formaliai, t.y. tik pažodžiui. Taip pat ir šiame darbe, sąvoka biudžeto asignavimo valdytojas naudojama kaip bendrai valstybės įstaigą apibūdinanti, o ne tik įstaigos vadovą. Gal būt ir įstatyme įtvirtinus kitokią biudžeto asignavimų valdytojo sąvoką, būtų patogiau, aiškiau.

Kita problematika, susijusi su valstybės biudžeto asignavimų valdytojo sąvoka, įtvirtinta tame pačiame biudžeto sandaros įstatyme, yra nuostata, kad ministerijose asignavimų valdytojais gali būti ne tik ministrai, t.y. vadovai, bet ir jų įgalioti asmenys. Ši nuostata iškelia keletą teorinių klausimų: kodėl ministerijoms suteikta alternatyva, skirtingai nei kitoms biudžetinėms įstaigoms; kas galėtų būti tie įgalioti asmenys ir kokia tvarka jiems suteikiamas įgaliojimas būti valstybės asignavimų valdytojais.

Įstatymo suteiktą alternatyvą ministerijoms parinkti biudžeto asignavimo valdytoją, galima būtų paaiškinti remiantis ministerijų kompetencija, funkcijomis ir svarba valstybės valdymo aparate. Kiekvienos srities ministerija turi kur kas daugiau funkcijų ir uždavinių nei jai pavaldžios biudžetinės įstaigos. Ministerija koordinuoja jai pavaldžių įstaigų veiklą, įgyvendina politinius sprendimus. Todėl atsižvelgiant į tai, kad šios institucijos yra ne tik finansų, bet ir kitų viešosios teisės šakų svarbūs subjektai, pasirinkimo teisė, kas gali būti biudžeto asignavimų valdytojais ministerijose: ministrai ar įgalioti asmenys, yra pateisinama.

Išnagrinėjus keletą ministerijų nuostatus ir darbo reglamentus, darytina išvada, kad ministerijose ministro įgaliotas asmuo, kaip biudžeto asignavimų valdytojas turėtų būti valstybės sekretorius. Remiantis Finansų ministerijos nuostatais¹¹, finansų ministras vadovauja ministerijai, sprendžia ministerijos kompetencijai priklausančius klausimus ir yra tiesiogiai atsakingas už Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimą ministerijos kompetencijai priklausančiais klausimais; teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei ministerijos metines veiklos ataskaitas, kaip vykdoma Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa ir jos įgyvendinimo priemonės, taip pat ministerijos strateginiai veiklos planai, Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko reikalavimu atsiskaito už savo veiklą, o taip pat nustato ministerijos valstybės sekretoriaus, ministerijos sekretorių administravimo sritis. Tai gi, remiantis teisės normomis suteiktomis teisėmis, ministras biudžeto asignavimų valdytoju gali skirti vieną iš valstybės sekretorių. Tai pagrindžia ir tuose pačiuose nuostatuose įtvirtintos ministerijos sekretoriaus funkcijos: koordinuoja ir kontroliuoja ministerijos administracijos padalinių veiklą, užtikrina, kad įgyvendinant strateginius veiklos planus optimaliai būtų valdomi ir panaudojami finansiniai,

¹¹ Valstybės Žinios, 1998, Nr. 81-2267

materialiniai, intelektualiniai ir informacijos ištekliai; organizuoja ir koordinuoja ministerijos strateginių veiklos planų rengimą ir įgyvendinimą; vadovaudamasis ministerijos strateginiais veiklos planais ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonėmis, užtikrina ministerijos rengiamų sprendimų suderinamumą. Pagal įvardintas funkcijas ministerijos sekretorius labiausiai atitinka asignavimų valdytojo statusą, įtvirtintą biudžeto sandaros įstatyme. Kiti ministerijos tarnautojai, pagal rangą panašūs su ministerijos sekretoriais, yra ministro politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai – viceministras, ministro patarėjas (patarėjai), kurie padeda ministrui suformuoti politines nuostatas ir prioritetus, priimti sprendimus ir juos įgyvendinti. Tai gi, šie subjektai finansinėje ministerijos veikloje beveik nedalyvauja, o jų kompetencija apsiriboja kontroliuojant ar ministerijos rengiami teisės aktai ir programų projektai atitinka ministro politines nuostatas jam pavestose valdymo srityje ar dalyvaujant derinant ministerijos rengiamų teisės aktų ir programų projektus su suinteresuotomis institucijomis.

Finansų ministerijos darbo reglamentas¹² nustato ministerijos darbo tvarką. Šio teisės akto 9 punkto 6 papunktis nurodo, kad dėl ministerijos valstybės sekretoriaus, ministerijos sekretorių administravimo sričių nustatymo ministras leidžia įsakymus. Tai gi, formaliai ministerijoje asignavimų valdytoju valstybės sekretorius gali tapti ministrui pasirašius įsakymą dėl konkretaus valstybės sekretoriaus, jam priskirus kompetenciją finansų valdymo srityje. Šiuo įsakymu valstybės sekretoriui automatiškai turėtų būti suteikiamos visos asignavimo valdytojo teisės, nustatytos pareigos ir atsakomybė. Todėl valstybės sekretorius, kaip biudžeto asignavimų valdytojas ir finansų subjektas galėtų būti tik formaliai. Nėra aiškiai sureglamentuota, kokia tokiu atveju būtų jo atsakomybė, kadangi teisės aktuose įtvirtinta nuostata, kad ministerijai vadovauja ministras, kuris atsakingas už jam pavestas valdymo sritis ir tiesiogiai atsakingas už Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimą ministerijos kompetencijai priklausančiais klausimais, be to ministras koordinuoja ir kontroliuoja ministerijos administracijos padalinių veiklą, taip pat įstaigų prie ministerijos (departamentų, tarnybų, inspekcijų) veiklą per šių įstaigų vadovus. Valstybės sekretorius, vykdydamas savo funkcijas finansų valdymo srityje praktiškai gali vykdyti jam pavestas pareigas ir įgyvendinti teises, tačiau už tinkamą iš biudžeto finansuojamų programų rengimą ir vykdymą atsakingas yra pats ministras. Todėl grįžtant prie pačios Biudžeto sandaros įstatyme įtvirtintos asignavimų valdytojo sąvokos, kur nurodoma, kad ministerijose asignavimų valdytoju gali būti ministro įgaliotas asmuo, ši norma nėra pakankamai efektyvi ir reikalinga. Ministerijų

¹² Valstybės Žinios, 2003, Nr. 100-4512

veiklos teisės aktų analizė parodo, kad valstybės biudžeto asignavimų valdytojai ministerijose yra ministrai. Ministrų įgalioti asmenys, ministerijos valstybės sekretoriai, gali būti atsakingi už daugelį asignavimo valdytojo pareigų ir įgyvendinti teises, tačiau būti valstybės biudžeto asignavimų valdytojais, kaip finansų teisės subjektais jie nėra pakankamai kompetentingi.

2. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojo teisinis statusas

2.1. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojo pareigos

Apžvelgus pagrindines šiame darbe naudojamas sąvokas, taip pat nagrinėjamo finansų teisės subjekto santykį su kitais šios teisės šakos subjektais, galima pereiti prie paties valstybės biudžeto asignavimų valdytojo teisinio statuso detalaus nagrinėjimo. Todėl svarbu nustatyti kokias turi jis pareigas, teises, kokia jo atsakomybė. Šių kategorijų visuma leidžia jį išskirti iš kitų finansų teisės subjektų.

Pačios pagrindinės asignavimų valdytojų pareigos yra įtvirtintos Biudžeto sandaros įstatymo 5 straipsnyje. Jos yra gana abstrakčios ir kiekvieną iš jų reikia aiškinti remiantis kitais įstatymais ar poįstatyminiais aktais: Vyriausybės nutarimais, finansų ministro įsakymais.

Analizuojant, Biudžeto sandaros įstatyme įvardintas pareigas, teoriškai jas galima būtų sugrupuoti: į pareigas, susijusias su programų rengimu ir vykdymu; į pareigas, susijusias su asignavimų paskirstymu ir kontrole pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir į pareigas, susijusias su finansine atskaitomybe. Pirmajai grupei priskirtina pareiga, organizuoti iš biudžeto finansuojamų programų rengimą ir vykdymą, įtvirtinta 5 straipsnio 2 punkte. Grupei pareigų, susijusių su asignavimų paskirstymu pavaldžioms įstaigoms ir jų kontrole, priskirtina pareigos naudoti skirtus biudžeto asignavimus pagal nustatytą paskirtį savo vadovaujamos biudžetinės įstaigos programoms vykdyti, paskirstyti jiems skirtas biudžeto lėšas pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams programoms vykdyti; kontroliuoti ir vykdyti savo vadovaujamų biudžetinių įstaigų išipareigojimus, atlikti pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų finansinės atskaitomybės analizę; nustatyti ir tvirtinti vadovaujamos biudžetinės įstaigos ar pavaldžių įstaigų ir kitų subjektų programas, jų sąmatas, neviršijant šioms programoms patvirtintų bendrųjų asignavimų, tarp jų – išlaidoms, iš jų – darbo užmokesčiui, ir turtui įsigyti, sumų. Šios pareigos įtvirtintos to paties straipsnio 2, 3 ir 5 punktuose. Įstatymo 5 straipsnio 4, 6 ir 7 punktuose nurodoma, kad asignavimo valdytojas privalo: Vyriausybės arba jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka ir terminais teikti finansinę ir kitą atskaitomybę; užtikrinti finansinių ir statistinių ataskaitų teisingumą ir pateikimą laiku ir užtikrinti programų vykdymo ir paskirtų asignavimų naudojimo teisėtumą, ekonomiškumą, efektyvumą ir rezultatyvumą. Teoriškai pastarosios pareigos susiję su finansine atskaitomybe.

Galimas ir kitoks asignavimų valdytojo pareigų grupavimas. Pavyzdžiui, pagal pobūdį pareigos gali būti materialinės, tokios kaip pareiga kontroliuoti ir vykdyti savo vadovaujamų biudžetinių įstaigų išpareigojimus, atlikti pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų finansinės atskaitomybės analizę ir procesinės, pavyzdžiui, asignavimų valdytojais privalo Vyriausybės arba jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka ir terminais teikti finansinę ir kitą atskaitomybę ar užtikrinti finansinių ir statistinių ataskaitų teisingumą ir pateikimą laiku.

Pareigas galima skirstyti remiantis įvairiais kriterijais, tačiau tai turi daugiau teorinę reikšmę. Teorinis pareigų skirstymas padeda geriau suprasti normų reikšmę, paskirtį. Tačiau tiek Biudžeto sandaros įstatyme, tiek jį detalizuojančiuose teisės aktuose nustatytas asignavimų valdytojų pareigas reikėtų suvokti kaip sistemą, tai yra, jos tarpusavyje yra susiję. Pavyzdžiui, asignavimų valdytojas privalo naudoti skirtus biudžeto asignavimus pagal nustatytą paskirtį savo vadovaujamos biudžetinės įstaigos programoms vykdyti. Ši pareiga vykdoma tinkamai, jei laikomasi kitos pareigos - užtikrinti programų vykdymo ir paskirtų asignavimų naudojimo teisėtumą, ekonomiškumą, efektyvumą ir rezultatyvumą.

2.1.1. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojo pareigos, susijusios su biudžeto programų rengimu

Biudžeto asignavimų valdytojais, kaip finansų teisės subjektai, dalyvauja valstybės finansų valdyme. Todėl išsamia, sistemine ir nuoseklią šių subjektų pareigų analizę reikėtų pradėti nuo biudžetinio proceso pradžios. Asignavimų valdytojais privalo organizuoti iš biudžeto finansuojamų programų rengimą. Nuo 1999 metų biudžeto dydis planuojamas trims metams, biudžeto išlaidos planuojamos programiniu metodu (finansuojamos programos), biudžetas tvirtinamas be finansinio deficito. Visa tai nustato biudžetinės sandaros koncepcija. Tai naujas biudžeto sudarymo principas, kuomet finansuojamos ne atskiros sritys, o konkrečios programos. Finansinių išteklių planavimas yra susietas su strateginiu planavimu¹³. 1999 m. buvo įsteigtas Vyriausybės strateginio planavimo komitetas, kuris teikia pasiūlymus ir rekomendacijas Vyriausybei dėl jos vykdomos politikos, prioritetų ir kitų svarbių klausimų. Strateginio planavimo procesui koordinuoti Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijoje buvo įsteigtas Strateginio planavimo skyrius. Vyriausybė savo nutarimu patvirtino ir atsižvelgdama į besikeičiančią

¹³ <http://www.lrinka.lt/Tyrimai/Biudzetas/Biudz2000.phtml> [prisijungta 2007 03 17]

situaciją ir kylančias problemas nuolatos tobulina Strateginio planavimo metodiką. Strateginio planavimo proceso metu institucija nuolat analizuoja aplinkos veiksnių įtaką institucijos veiklai, svarsto, kaip efektyviausiai panaudoti turimus finansinius, materialinius ir darbo išteklius užsibrėžtiems tikslams pasiekti. Svarbiausia tai, kad institucijos ištekliai ir veikla planuojama taip, kad būtų pasiektas konkretus rezultatas per tam tikrą laikotarpį. Strateginis planavimas teikia institucijai daug privalumų. Visų pirma, jis leidžia analizuoti ir vertinti instituciją kaip sistemą ir siekti, kad visi jos padaliniai siektų užsibrėžtų tikslų. Tai leidžia aiškiau suvokti institucijos tikslus ir racionaliau paskirstyti finansinius, materialinius ir darbo išteklius. Nuolatos analizuojant situaciją, iškeliant strateginius tikslus bei numatant laukiamus rezultatus, sudaromos sąlygos geriau koordinuoti institucijos padalinių veiklą ir ją koreguoti, atsižvelgiant į institucijos pasikeitimus, taip pat geriau kontroliuoti, kaip įgyvendinami tikslai, vertinti ir skatinti institucijos darbuotojus. Strateginis planavimas nėra naujas dalykas. Kai kuriose Europos Sąjungos šalyse, tokiose kaip Švedija, Danija, Didžioji Britanija panašūs veiklos planavimo principai diegiami jau keletą dešimtmečių¹⁴.

Vyriausybės patvirtinta biudžetinės sandaros koncepcija įtvirtino programinį biudžeto išlaidų planavimo metodą. 1998 metų balandžio mėnesį Vyriausybė patvirtino laikinąją programinio biudžeto formavimo metodiką, kurioje nustatytos pagrindinės programų sudarymo taisyklės. Lėšos skiriamos ne asignavimų valdytojams, kaip tokiems, o jų vykdomoms programoms.

Programinis biudžeto formavimas gali padidinti biudžeto lėšų panaudojimo efektyvumą ir sudaryti prielaidas geresniam valstybės funkcijų vykdymui. Tačiau programinis biudžeto formavimas neduos laukiamo efekto, jei valstybė nenustatys savo prioritetų ir tikslų. Nesant apibrėžtų siektinų tikslų, o taip pat stokojant pasiryžimo mažinti išlaidas, jų maskavimas skambiais programų pavadinimais ne tik nekeičia neefektyvaus išlaidavimo praktikos, bet net gi gali ją paskatinti¹⁵.

2002 metais Seimas priėmė nutarimą dėl Valstybės ilgalaikės raidos strategijos¹⁶. Valstybės ilgalaikės raidos strategijos pagrindinis tikslas – žinių visuomenė, saugi visuomenė ir konkurencinga ekonomika. Ši Valstybės ilgalaikės raidos strategija nustato valstybės ekonominės, socialinės ir aplinkos apsaugos bei kitų sričių politikos gaires iki 2015 m. Šalies plėtros strateginį valdymą galima laikyti valstybės įgyvendinama nepertraukiama strateginės analizės, strategijos formavimo ir įgyvendinimo funkcija,

¹⁴ <http://www.lrv.lt/main.php?cat=303&d=3004> [prisijungta 2007 03 11];

¹⁵ http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/1998_metu_biudzeto_projekto_analize_bei_pasiulymai_del_biudzeto_reformos/2012 [prisijungta 2007 03 12];

¹⁶ Valstybės Žinios, 2002, Nr. 113-5029.

leidžiančia laiku prisitaikyti prie vidinės ir išorinės (t. y. tarptautinės) situacijos pokyčių (teigiamų ir neigiamų) ir kuo labiau didinti bei veiksmingai išnaudoti šalies ekonominį potencialą. Valstybės ilgalaikės raidos strategijai įgyvendinti reikalinga pastoviai peržiūrėti patvirtintas nacionalines strategijas ir programas, parengti naujas strategijai realizuoti reikalingas koncepcijas ir programas ir suderintas tarpusavyje. Taigi koncepcijos ir programos yra neatsiejami priedai, papildantys strategiją ir padedantys organizuoti ir užtikrinti jos įgyvendinimą. Kiekviena koncepcija ar programa turi būt susieta su vieno arba kelių strateginių tikslų įgyvendinimu; koncepcijų ir programų visuma turi užtikrinti viso strateginių tikslų komplekso įgyvendinimą. Programose bendrieji strateginiai tikslai bus toliau konkretinami ir detalizuojami atsižvelgiant į atitinkamos srities specifiką.

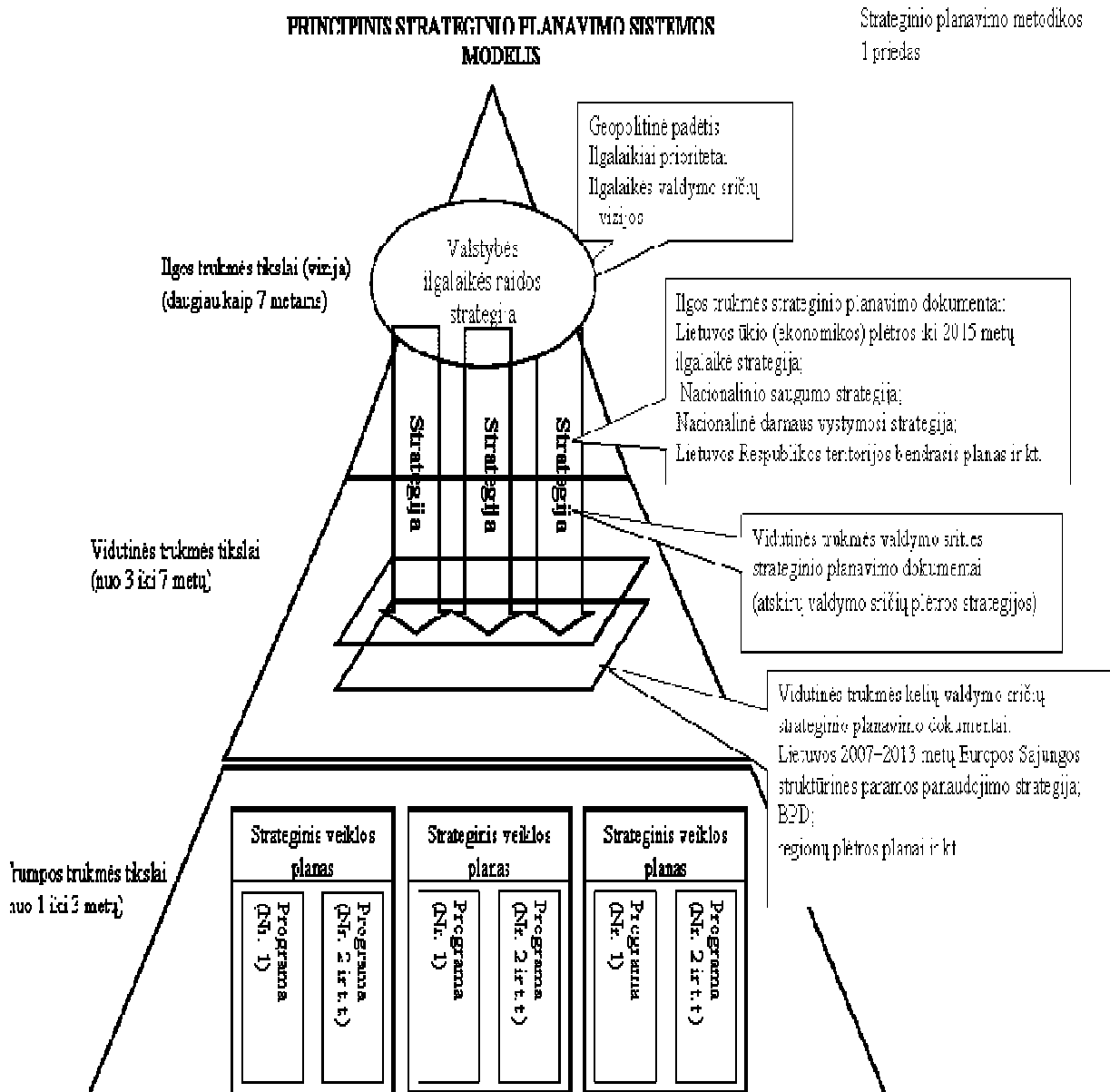
Valstybės ilgalaikės raidos strategija yra gana deklaratyvus dokumentas, tačiau juo vadovautis turi visos institucijos, valdančios valstybės lėšas, svarstant ir tvirtinant ministerijų bei

Vyriausybės įstaigų strateginius veiklos planus bei kitus planavimo dokumentus.

Biudžeto asignavimų valdytojams pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų asignavimų panaudojimo teisinis pagrindas yra asignavimų valdytojų patvirtintos šių įstaigų programų sąmatos. Todėl šie dokumentai yra labai reikšmingi asignavimų valdytojams. Strateginio planavimo sistemą ir principus, valdymo srities plėtros strategijos ir institucijos strateginio veiklos plano rengimo tvarką ir tipinę struktūrą, stebėsenos, atsiskaitymo už rezultatus gaires, numato Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo. Jame įtvirtinta, kad strateginis planavimas tai - formalizuota sistema, užtikrinanti realizavimą viso strateginio valdymo proceso, kurio metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai, kaip efektyviausiai panaudoti turimus ir planuojamus gauti finansinius, materialinius ir žmogiškuosius išteklius misijai vykdyti, numatytiems tikslams pasiekti, taip pat veiklos stebėseną ir atsiskaitymą už rezultatus. O strateginio planavimo dokumentas tai - dokumentas, kuriame pateikiami vienos ar kelių valdymo sričių plėtros strateginiai tikslai, numatomi mechanizmai jiems įgyvendinti ir siektini rezultatai. Svarbiausias strateginio planavimo dokumentas, kuriame pateikiami vienos ar kelių valdymo sričių plėtros strateginiai tikslai, numatomi mechanizmai jiems įgyvendinti ir siektini rezultatai yra strateginio planavimo dokumentas. Tam, kad asignavimų valdytojai turėtų teisinį pagrindą gauti ir naudoti biudžeto lėšas, jie turi atlikti gan sudėtingą strateginio planavimo procesą.

Strateginio planavimo sistemą sudaro: tarpusavyje susiję pagrindiniai strateginio planavimo dokumentai, kurie skirstomi į ilgą trukmės (apimančius ilgesnį nei 7 metų

laikotarpi), vidutinės trukmės (apimančius nuo 3 iki 7 metų laikotarpį) ir trumpos trukmės (apimančius iki 3 metų laikotarpį). Principinį strateginio planavimo sistemos modelį galima pavaizduoti taip ¹⁷ :



Strateginio planavimo dokumentai skirstomi į vienos valdymo srities ir kelių valdymo sričių plėtrą nustatančius dokumentus. Dažniausiai rengiami šie strateginio planavimo dokumentai: strategijos, programos ir strateginiai veiklos planai. Siekiant suplanuoti ir įgyvendinti vienos valdymo srities plėtros tikslus, dažniausiai rengiama atitinkamos valdymo srities vidutinės trukmės (prireikus – ilgalaikė) plėtros strategija, kuri įgyvendinama pagal institucijos (institucijų) strateginiuose veiklos planuose numatytas

¹⁷ Valstybės Žinios, 2002, Nr. 113-5029

programas. Siekiant suplanuoti ir įgyvendinti kelių valdymo sričių plėtros tikslus, gali būti rengiamos kelių valdymo sričių ilgalaikės plėtros strategijos ir (arba) vidutinės trukmės tarpinstitucinės programos. Vienos valdymo srities ir kelių valdymo sričių plėtros strateginio planavimo dokumentai turi būti tarpusavyje suderinti, juose numatytos priemonės turi būti įtrauktos į institucijų strateginius veiklos planus. Strateginio planavimo sistemoje svarbiausias ilgos trukmės strateginio planavimo dokumentas yra Valstybės ilgalaikės raidos strategija. Ji buvo aptarta jau anksčiau. Ilgos trukmės yra ir šie strateginio planavimo dokumentai: Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikė strategija, Nacionalinio saugumo strategija, Nacionalinė darnaus vystymosi strategija, Lietuvos Respublikos teritorijos bendrasis planas, kiti dokumentai, numatyti Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje ir įstatymuose. Tačiau jie nėra finansų teisės šaltinis, todėl toliau nagrinėjami nebus.

Trumpos trukmės strateginio planavimo dokumentai rengiami siekiant įgyvendinti ilgos trukmės ir vidutinės trukmės strateginio planavimo dokumentus. Pagrindiniai trumpos trukmės strateginio planavimo dokumentai yra institucijų strateginiai veiklos planai, kuriuos rengia asignavimų valdytojai. Institucijų strateginiai veiklos planai rengiami atsižvelgiant į Vyriausybės programą ir Vyriausybės prioritetus, Valstybės ilgalaikės raidos strategijos, atitinkamos valdymo srities plėtros strategijos, Bendrąjį planavimo dokumentą¹⁸ (BPD), Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijos (ir šią strategiją įgyvendinančių veiksmų programų), kitų su institucijos veikla susijusių strateginio planavimo dokumentų nuostatas. Tai gi, šiame darbe detalčiau nagrinėjama trumpalaikis strateginis planavimas, kurį atlikti kompetentingi yra asignavimų valdytojai. Reikia paminėti, kad asignavimų valdytojų strateginis veiklos planavimas apima 3 metus, t.y. nuo n -tųjų metų iki $n+2$ ųjų metų. N -tieji metai yra tie metai, kuriems konkrečiai rengiamas strateginis veiklos planas. Tai reiškia, kad institucija rengia 3 metų trukmės strateginį veiklos planą, kuris kasmet atnaujinamas. Tačiau prieš pradėdant analizuoti asignavimų valdytojų vykdomą strateginį veiklos planavimą, reikėtų paminėti, kad yra Valstybės ilgalaikės raidos strategijos ir Bendro programavimo dokumento nesuderinamumą.

Valstybės ilgalaikės raidos strategija, buvo priimta iki įstojimo į Europos Sąjungą, 2002 metais ir dauguma nuostatų yra orientuotos į ateitį, susietos su stojimu į Europos Sąjungą. Lyg šiol ši strategija nėra pataisyta ar koreguota, atsižvelgiant į realijas. Kitas dokumentas, kuriuo sistematiškai su valstybės ilgalaikė raidos strategija vadovaujasi ir asignavimų valdytojai yra Bendras programavimo dokumentas (BPD).

¹⁸ Valstybės Žinios, 2005, Nr. 51-1700

BPD – bendras šaliai skiriamų ES investicijų planavimo dokumentas, kuriame atsižvelgiant į esamos situacijos analizę, apibrėžiamas planuojamo periodo tikslas ir jo siekimo strategija, nustatomi investavimo prioritetai, aprašomos strategiją įgyvendinančios priemonės bei pateikiamas pirminis finansinis planas. Tiek valstybės strategija, tiek programavimo dokumentas nėra pilnai suderinti tarpusavyje.

Kita problema yra žemesniame lygmenyje (žiūrint pagal pateiktą piramidę) yra atskirų valdymo sričių planavimo strategijos. Jos formuojamos atskirų darbo grupių ir tarpusavyje dažnai būna nutolusios viena nuo kitos. Nors atskirų valdymo sričių strateginiai planai turi remtis ilgalaikėje valstybės raidos strategijoje suformuluotais prioritetais, tačiau darbo grupės nebendradarbiauja tarpusavyje, dėl to tų prioritetų įgyvendinimas negali būti labai efektyvus.

Biudžeto asignavimų valdytojų strateginių veiklos planų rengimo procesas susijęs su biudžeto rengimu. Kasmetinis biudžeto planavimo procesas prasideda Vyriausybės prioritetų nustatymu. Kiekvienų metų pradžioje Vyriausybė prireikus iš naujo svarsto savo prioritetus ir juos tikslina. Vyriausybės prioritetai nustatomi atsižvelgiant į Vyriausybės programos ir Valstybės ilgalaikės raidos strategijos nuostatas. Vyriausybės prioritetais vadovaujasi institucijos, rengdamos ar tikslindamos savo programas. Paprastai nustatomos ne daugiau kaip 5 Vyriausybės prioritetinės veiklos kryptys arba tikslai.

2.1.2. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų strateginis veiklos planavimas

Kiekvienas asignavimų valdytojas be Vyriausybės nutarimu patvirtintos strateginio planavimo metodikos, vadovaujasi ir savo patvirtinta strategine veiklos metodika. Konkretaus asignavimo valdytojo strateginio veiklos planavimo metodika nustato jo ir jam pavaldžių įstaigų strateginio veiklos planavimo sistemą, strateginio veiklos plano rengimo ypatumus ir jo tipinę struktūrą, atsakingų už programų vykdymą asmenų funkcijas ir atskaitomybę, programų vykdymo stebėseną ir atsiskaitymą už rezultatus. Tai reikalinga atsižvelgiant į asignavimų veiklos specifiką. Bendri principai ir reikalavimai asignavimų valdytojų patvirtintose metodikose lieka tie patys, tačiau gali patvirtint normas, kurios reikalingos dėl asignavimo valdytojo veiklos ypatumų.

Šiame darbe remtasi Kalėjimų departamento prie Lietuvos teisingumo ministerijos ir jam pavaldžių įstaigų strateginio veiklos planavimo metodika, patvirtinta Kalėjimų departamento prie LR teisingumo ministerijos direktoriaus 2004m. kovo 29d. įsakymu Nr. 4/07-82 .

Šiame akte aiškiai išdėstyta, kas sudaro strateginio veiklos planavimo sistemą. Tai: Kalėjų departamento strateginio veiklos planavimo sistemos subjektai (Kalėjų departamentas ir jam pavaldžios įstaigos); teisės aktai, reglamentuojantys strateginio veiklos planavimo ir stebėsenos bei atsiskaitymo už rezultatus, dokumentų rengimą (tai jau ankščiau minėti Biudžeto sandaros įstatymas, Strateginio planavimo metodika, valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarka, patvirtinti Vyriausybės nutarimais bei kiti teisės aktai); tarpusavyje susiję Kalėjų departamento ir jam pavaldžių įstaigų strateginio veiklos planavimo ir stebėsenos bei atsiskaitymo už rezultatus dokumentai bei šio departamento ir jam pavaldžių įstaigų strateginių veiklos planų įgyvendinimo stebėsenos ir atsiskaitymas už rezultatus. Tai gi tai rodo, kad asignavimo valdytojo strateginis planavimas yra vientisa sistema, kurią sudaro: planavimas, finansavimas, veikla ir kontrolė. Tai nenutrūkstamas procesas, kuris turi būti nuolat stebimas (kontrolė ir atsiskaitymai), o prireikus proceso eiga gali būti keičiama (planavimas ir biudžeto formavimas).

Asignavimų valdytojų strateginio planavimo reikšmė: atsižvelgiant į konkretaus asignavimų valdytojo ir jam pavaldžių įstaigų uždavinius, išteklius ir veiklą, strateginis veiklos planavimas leidžia kiekvienai įstaigai atsižvelgiant į jos tikslus racionaliau paskirstyti ir efektyviau panaudoti finansinius išteklius, geriau koordinuoti bei planuoti pavaldžių padalinių veiklą ir ją koreguoti, atsižvelgiant į aplinkos pasikeitimus.

Valstybės biudžeto asignavimų valdytojams strateginio planavimo pirmas etapas prasideda Lietuvos Respublikos Vyriausybei patvirtinus 3 metų preliminarinius nacionalinio biudžeto pagrindinius rodiklius ir maksimalių asignavimų nustatymo bendrųjų principų projektus, Finansų ministerija praneša numatomiems valstybės biudžeto asignavimų valdytojams maksimalių valstybės biudžeto asignavimų, galimų skirti 3 metams, sumas. Skaičiavimų, būtinų valstybės biudžeto projektui sudaryti, formas tvirtina finansų ministras. Taip pat Finansų ministerija, vadovaudamasi patvirtintais valstybės lėšų investavimo į atitinkamą sritį bendraisiais principais, parengia valstybės investicijų pagal kiekvieną sritį preliminarinių limitų 3 metams metmenis ir informuoja apie tai asignavimų valdytojus, atsakingus už atitinkamą valstybės investicijų sritį.

Įstaigos strateginio plano rengimui organizuoti ir planuojamo laikotarpio veiklos prioritetams nustatyti rekomenduojama įstaigose sudaryti strateginio planavimo grupę. Praktikoje paprastai į jos sudėtį įeina vyriausias finansininkas, Administracijos reikalų skyriaus viršininkas ir 2-3 išmanantys strateginį planavimą darbuotojai. Taip pat į planavimo procesą įtraukiama atitinkamų struktūrinių padalinių vadovai. Strateginio planavimo grupė organizuoja pasitarimus, kurių metu apibendrina gautą iš struktūrinių

padalinių vadovų informaciją ir suformuluoja pasiūlymus dėl aplinkos išteklių analizės, bei strateginių tikslų. Pasitarusi su įstaigos vadovybe, grupė turi nuspręsti, kuriuos tikslus laikyti prioritetiniais, ir apibendrinus strateginio veiklos plano projektą teikti įstaigos vadovui.

Tai gi, grįžtant prie strateginio veiklos plano projekto, valstybės biudžeto asignavimų valdytojai, atsižvelgdami į Finansų ministerijos pateiktus maksimalius valstybės biudžeto asignavimus, vadovaudamiesi Strateginio planavimo metodika, rengia (tikslina) strateginius veiklos planus ir programas, sudaro programų sąmatų projektus ir organizuoja jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų, atliekančių viešojo administravimo funkcijas, programų sąmatų projektų sudarymą. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai praneša pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams 3 metų prognozuojamus pagrindinius šių įstaigų ir kitų subjektų veiklos rodiklius, maksimalių asignavimų dydį, pakitusias arba patvirtintas naujas pinigines ir natūrinės išlaidų normas, valstybės tarnautojų ir kitų darbuotojų skaičiaus normatyvus, suderintus su Finansų ministerija, kitas normas ir rodiklius, būtinus programų sąmatų projektuose numatomiems asignavimams tiksliai apskaičiuoti taip pat duoda pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams nurodymus dėl programų sąmatų projektų sudarymo ir nustato jų pateikimo terminus. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai nustato pavaldžioms įstaigoms tokius programų sąmatų projektų sudarymo terminus, kad galėtų laiku pranešti Finansų ministerijai asignavimų sumas, būtinas įtraukti į valstybės biudžeto projektą ir sudaro vykdomų programų sąmatų projektus¹⁹.

Finansų ministerija teikia asignavimų valdytojams raštus, kuriuose numatyti preliminarūs asignavimų dydžiai konkrečiam asignavimų valdytojui ir terminas per kurį turi būti paruoštas ir pateiktas strateginio plano projektas. Tačiau toks biudžetinio proceso principas, kai asignavimų valdytojams asignavimų sumos nors ir preliminariniai, bet paskelbiamos iš anksti, kelia tam tikrų praktinių problemų: tai leidžia institucijoms tiesiog "pritempti" savo išlaidas prie biudžete

numatytų programų pavadinimų ar rengti naujas, tęsti senas programas pagal pateiktus kontrolinius skaičius. Programinio biudžeto planavimo efektyvumui būtina sąlyga – konkurenciniai programų įgyvendinimo pasiūlymai. Kol kas galiojantys teisės aktai neskatina asignavimų valdytojų konkurencijos rengiant programas. Situaciją pasikeistų tik pakeitus valstybės biudžeto sudarymo taisykles. Vyriausybės nutarimo „Dėl LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“

¹⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001m. gegužės 14d. nutarimas Nr.543 „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“//Valstybės Žinios, 2004, Nr. 96-3531.

9 punktą numato, kad valstybės biudžeto asignavimų valdytojai, rengdami programų ir programų sąmatų projektus, gali teikti Finansų ministerijai programų ir programų sąmatų alternatyvas, t.y. numatyti kelis kai kurių programų variantus, įskaitant specialiąsias ir tarpinstitucines programas, kurios būtų vykdomos kartu su kitais valstybės biudžeto asignavimų valdytojais ar pavaldžiomis biudžetinėmis įstaigomis ir kitais subjektais. Teikiamos alternatyvos neturi viršyti bendros maksimalių valstybės biudžeto asignavimų sumos. Tokia nuostata iš esmės neskatina konkurencijos, kadangi alternatyvos vis tiek rengiamos remiantis jau pateiktais kontroliniais skaičiais, be to tai asignavimų valdytojų teisė o ne pareiga. Dabar susiklosčiusi praktika, kad asignavimų valdytojų programos yra paprastai tęstinės ir tvirtinamos tos pačios eilę metų iš eilės.

Asignavimų valdytojas kartu su strateginio veiklos plano projektu teikia aiškinamąjį raštą dėl papildomų lėšų poreikio programoms vykdyti Finansų ministerijai. Jame asignavimų valdytojas išdėsto problemas, kylančias vykdant programas, pasiūlymus, kaip tas problemas spręsti ir kiek papildomų asignavimų reikėtų. Programos ir priemonės išdėstomos prioriteto tvarka. Tačiau kiekviena naujai suformuota ir gavusi įgaliojimus Vyriausybė savo programai įgyvendinti, patvirtina įgyvendinimo priemones, kurioms ir skiriama daugiausia lėšų.

Kalėjų departamento strateginio planavimo metodika numato, kad departamentui pavaldžios įstaigos per 15 dienų nuo Kalėjų departamento pranešimo apie kitų metų strateginio veiklos plano projekto rengimą pateikia departamentui informaciją apie vykdomą bei kitais metais tęstiną veiklą, kuriai asignavimai patvirtinti einamiesiems metams ir galėtų būti planuojami $n - (n+2)$ -iesiems metams. Kalėjų departamentas analizuoja pateiktą informaciją ir $n - (n+2)$ tųjų metų bausmių vykdymo sistemos finansinių rodiklių projektą nustatytų laiku pateikia Finansų ministerijai ir apie tai informuoja pavaldžias įstaigas. Taip pat Finansų ministerijai pranešus apie numatomus maksimalius asignavimų paprastosioms išlaidoms finansuoti limitus n -tiesiems metams, per 15 dienų nuo Kalėjų departamento pranešimo apie numatomus įstaigoms maksimalius asignavimų paprastosioms išlaidoms finansuoti limitus n -tiesiems metams gavimo dienos pateikia departamentui $n - (n+2)$ tųjų metų strateginių veiklos planų projektus, lėšų paskirstymo pagal numatomas vykdyti programas ir priemones su preliminariais skaičiavimais, neviršydami departamento nustatytų asignavimų. Įstaigoms pateikus strateginių veiklos planų projektus Kalėjų departamentui, rengiami Kalėjų departamento n -tųjų metų strateginio veiklos plano bei investicijų plano projektai, kurie teikiami Finansų ministerijai. Tokiu analogišku principu strateginio veiklos plano rengimą vykdo ir kiti biudžeto asignavimų valdytojai.

Tai gi, reziumuojant pirmąjį asignavimo valdytojų strateginio planavimo etapą, glaustai jį apibrėžti galima taip: asignavimų valdytojai kitų metų strateginius veiklos planus paprastai pradeda rengti metų pradžioje, remdamiesi praėjusių metų pasiektų veiklos rezultatų aptarimu ir analize bei vertinimu. Strateginio plano projektas rengiamas remiantis Finansų ministerijos nurodytais kontroliniais asignavimų limitais. Asignavimų valdytojas Finansų ministerijai jos nurodytais terminais strateginio plano projektą teikia kaip konsoliduotą kartu su pavaldžių įstaigų strateginiais planais.

Antrasis asignavimų valdytojų strateginio planavimo etapas prasideda kai Finansų ministerija, remdamasi Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa, valstybės ilgalaikės raidos strategija, strateginio planavimo principais, Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymu, kitais įstatymais bei teisės aktais, šalies ūkio plėtros makroekonominėmis prognozėmis, Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintais nacionalinio biudžeto prognozuojamais pagrindiniais rodikliais, valstybės biudžeto asignavimų valdytojų patikslintais strateginiais veiklos planais, programomis, programų sąmatų projektais (su atitinkamais skaičiavimais) ir nustatytais savivaldybių biudžetų finansiniais rodikliais, parengia Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą. Lietuvos Respublikos Vyriausybės Strateginio planavimo komitetas, išnagrinėjęs Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos ir Finansų ministerijos pastabas ir pasiūlymus dėl pateiktų atitinkamų metų strateginių veiklos planų, priima sprendimą dėl nacionalinio biudžeto projekto prioritetinių kryptių. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai, atsižvelgdami į Lietuvos Respublikos Vyriausybės Strateginio planavimo komiteto sprendimus, patikslina atitinkamų metų strateginius veiklos planus, valstybės biudžeto programų sąmatų projektus (su atitinkamais skaičiavimais), valstybės investicijų paraiškas ir per 10 darbo dienų nuo Strateginio planavimo komiteto sprendimo priėmimo pateikia juos Finansų ministerijai.

Finansų ministerija parengtą Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą pateikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei. Finansų ministerija kartu su minėtu projektu pateikia valstybės investicijų programos projektą ir kitus dokumentus, nurodytus Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatyme ir kituose teisės aktuose. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, apsvarsčiusi pateiktą Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą, pateikia jį Lietuvos Respublikos Seimui.

Per 5 darbo dienas po Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo įsigaliojimo valstybės biudžeto asignavimų valdytojai patikslina ir pateikia Finansų ministerijai duomenis apie asignavimų paskirstymą pagal tvirtinamas programas. Finansų ministerija, gavusi iš valstybės biudžeto asignavimų valdytojų patikslintus duomenis apie asignavimų paskirstymą pagal tvirtinamas programas, parengia Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo dėl atitinkamų metų valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas patvirtinimo projektą ir pateikia jį Lietuvos Respublikos Vyriausybei. Projekte turi būti nustatyta kiekvienai valstybės biudžeto asignavimų valdytojų programai bendra asignavimų suma, asignavimai išlaidoms (iš jų darbo užmokesčiui) ir turtui įsigyti. Ministerijos (kartu su įstaigomis prie ministerijų), Vyriausybės įstaigos, apskričių viršininkai prireikus patikslina strateginių veiklos planų projektus ir pateikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei. Lietuvos Respublikos Vyriausybė biudžetinių metų pradžioje pritaria ministerijų ir Vyriausybės įstaigų sutrumpintiems strateginiams veiklos planams. Vyriausybės nustatytais terminais Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija paskelbia ministerijų (Lietuvos Respublikos Vyriausybei nusprendus – ir kitų institucijų) sutrumpintus strateginius veiklos planus Lietuvos Respublikos Vyriausybės interneto tinklalapyje, o ministerijos ir Vyriausybės įstaigos – strateginius veiklos planus savo tinklalapiuose.

Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai, įsigaliojus Vyriausybės nutarimui dėl atitinkamų metų valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas, per 7 darbo dienas pateikia Finansų ministerijai suvestinę valstybės biudžeto programų sąmatą, kiekvienos valstybės biudžeto programos suvestinę sąmatą ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų (programos vykdytojų) valstybės biudžeto programų sąmatas. Valstybės biudžeto programų sąmatas sudaro kiekvienas valstybės biudžeto asignavimų valdytojas, kiekviena jam pavaldi biudžetinė įstaiga ir kiti subjektai. Sudarydami valstybės biudžeto programų sąmatas, valstybės biudžeto asignavimų valdytojai turi užtikrinti, kad jų ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų praėjusių metų išskolinimai pagal jų priimtus įsipareigojimus būtų numatyti padengti planuojamais metais, neviršijant tiems metams skirtų valstybės biudžeto asignavimų. Jeigu valstybės biudžeto programų sąmatos patvirtintos iki praėjusių metų valstybės biudžeto programų sąmatų įvykdymo ataskaitos sudarymo, remiantis ataskaitiniais duomenimis apie asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų įsipareigojimus planuojamųjų metų pradžioje, turi būti atitinkamai patikslintos

šių valstybės biudžeto asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų planuojamųjų metų valstybės biudžeto programų sąmatos²⁰.

Šį proceso etapą galima konkretizuoti remiantis to paties Kalėjų departamento strateginio planavimo metodika ir Kalėjų departamentui pavaldžioms įstaigoms skirtų biudžetinių asignavimų paskirstymo tvarka, patvirtinta Kalėjų departamento prie LR teisingumo ministerijos direktoriaus 2004 m. birželio 30 d. įsakymu Nr. 4/07-164 . Dokumentuose numatyta, kad kiekvienais metais, Lietuvos Respublikos Seimui priėmus kitų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą, per 20 dienų Kalėjų departamente, dalyvaujant Kalėjų departamento strateginio planavimo grupės nariams, Kalėjų departamento padalinių bei Kalėjų departamentui pavaldžių įstaigų vadovams, organizuojamas pasitarimas. Šio pasitarimo tikslas – vadovaujantis Seimo patvirtintais biudžeto asignavimais n-iesiems metams išanalizuoti įstaigų bei visos veiklos perspektyvas ir galimybes, finansinių asignavimų paskirstymo galimybes įstaigoms bei planuojamų skirti finansinių asignavimų įtaką siektiniams tikslams, uždaviniams bei rezultatams n-aisiais metais. Įvertinus patvirtintus biudžeto finansinius rodiklius bei organizuoto pasitarimo rezultatus, patvirtinamos išlaidų sąmatos bei atitinkamai koreguojamas departamento n-ųjų metų strateginis veiklos planas ir teikiamas Finansų ministerijai.

Departamento dokumentai svarbūs tuo, kad juose numatomi departamento ir jam pavaldžių įstaigų strateginio veiklos plano dalių rengimo ypatumai. Tai yra atsižvelgiama į įstaigos veiklos srities specifiką. Bendra taisyklė: asignavimų valdytojo ir jam pavaldžių įstaigų n – (n+2) metų strateginius veiklos planus sudaro trys dalys. I dalis – Strateginiai veiksniai n – (n+2) metams; II dalis – Veiklos (rezultatų) n – (n+2) metams planas ir III dalis - Išlaidų apskaičiavimas ir kitos lentelės bei statistika, prie kurios pridedama: asignavimų valdytojo ir jam pavaldžių įstaigų n-tųjų metų programų sąmatos ir atitinkamų išlaidų apskaičiavimai.

Įstaigos strateginio veiklos plano pirmoje dalyje aprašoma aplinka, kurioje veikia įstaiga, ir nurodomi veiksniai, kurie turės teigiamą arba neigiamą poveikį įstaigai įgyvendinant strateginius tikslus bei veiklos gaires. Šioje strateginio plano dalyje įvertinami ir analizuojami išorės ir vidaus veiksniai. Išorės veiksmų analizės metu nustatomi ir ištiriami įstaigos išorės veiksniai ir įvertinamas jų galimas poveikis įstaigos veiklai bei prognozuojamos įstaigos galimybės ir kliūtys tikslams pasiekti. Bendrusius

²⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001m. gegužės 14 d. nutarimas Nr.543 „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“//Valstybės Žinios , 2004, Nr. 96-3531.

išorės veiksnius sudaro: politiniai, ekonominiai, socialiniai ir technologiniai, Išorės veiksniai, galintys turėti įtakos, pavyzdžiui, Kalėjų departamentui ir jam pavaldžių įstaigų veiklai yra: ekonominiai veiksniai (paslaugų ir darbo jėgos kainų pasikeitimas, įstaigai išlaikyti numatomi asignavimai; socialiniai veiksniai (nusikalstamumo dinamika, narkomanijos plitimas, pasikeitimai darbo rinkoje ir kiti); politiniai veiksniai (valstybės nuostatos baudžiamosios ir bausmių vykdymo srityse, valstybės tarptautiniai įsipareigojimai ir kiti); technologiniai veiksniai (naujų technologijų poveikis įstaigos veiklai).

Įvertinus bendruosius išorės veiksnius, reikia išanalizuoti įstaigos veiklos aplinką, siekiant nustatyti ir įvertinti įstaigos funkcionavimą skatinančias jėgas, numatyti kliūtis, kurios gali turėti įtakos ateityje. Išanalizavus išorės veiksmų analizės rezultatus, sudaroma prielaida įstaigos vizijai bei misijai formuoti. Analizuojant vidaus veiksmus nustatomi įstaigos veiklos pranašumai ir trūkumai. Vidaus veiksmų analizė parodo realias galimybes, t.y., ar įstaiga galės kovoti su kliūtimis, kurios buvo nustatytos išorės veiksmų analizės metu. Vidaus veiksmų analizė leidžia numatyti institucijai tikslus ir atskirų uždavinių įvykdymo galimybes. Atliekant vidaus veiksmų analizę įvertinamos šios sritys: valstybės tarnautojų klasifikacija; valdymas, teisinis veiklos reglamentavimas; institucijos struktūra; planavimo sistema; vidaus kontrolė (vidaus audito sistema); apskaitos sistema; ryšių sistema; finansiniai, materialiniai ištekliai.

Išanalizavus vidaus veiksmus, jie palyginami su išorės veiksniais, siekiant nustatyti jų tarpusavio suderinamumą ateityje bei įstaigos pajėgumą siekti ilgalaikių tikslų. Vidaus ir išorės veiksmų analizė neturėtų apsiriboti tik šių veiksmų išvardijimu, bet reikėtų analizuoti jau įvykusius pokyčius bei numatyti, kaip jie keisis ateityje ir kokios įtakos turės įstaigos veiklai bei veiklos sąlygoms. Be to, reikia vengti mažareikšmių dalykų aprašymo, veiksmų aprašymas turi būti pakankamai aiškus, suprantamas ir glaustas. Rezultatų analizės metu siekiama įvertinti praėjusio laikotarpio rezultatus, išskiriant pagrindinius sėkmingą arba nesėkmingą veiklą lemiančius veiksmus, taip pat kitus veiksmus, turėjusius įtakos veiklos rezultatams. Analizuojant, pagal galimybę pateikiami kontroliniai skaičiai arba kita kiekybinė ir kokybinė informacija apie įstaigos veiklą.

Įstaiga, remdamasi prognozėmis bei įvertindama aplinką, formuluoja: įstaigos viziją, kuri atsižvelgiant į dabarties ir ateities veiklą, leidžia nustatyti strateginius tikslus ir veiklos gaires; įstaigos misiją, kuri apibūdina svarbiausią įstaigos tikslą, kompetencijos sritį ir veiklą, ir tai yra strategijos kūrimo pagrindas. Misija parodo, koku tikslu įsteigta įstaiga, dėl ko ji funkcionuoja (kokias paslaugas teikia), kuo skiriasi nuo kitų valdymo

institucijų ir organizacijų. Įstaigos vizija bei misija turi būti formuluojamos glaustai ir aiškiai (keliais sakiniais), paprastai aprašoma tik svarbiausia įstaigos pagrindinė veikla. Pavyzdžiui, Kalėjimų departamento strateginiame plane suformuluota įstaigos misija : „Institucijos misija: užtikrinti progresyvaus bausmių atlikimo ir humaniškumo principais pagrįstos bausmių vykdymo sistemos veiklą“.

Kitas planavimo proceso etapas – įstaigos strateginių tikslų ir veiklos gairių nustatymas. Siekiant nustatyti konkrečius ir su praktine veikla susietus tikslus, uždavinius ir siektinus rezultatus, apibrėžiama pagrindinė ir pagalbinė įstaigos veikla. Kad būtų galima įvertinti įstaigos veiklą, suformuluojami uždavinių įgyvendinimo kriterijai. Jie suteikia informaciją apie įstaigos veiklos rezultatus. Vertinimo kriterijai turi būti skelbiami ir už juos turi būti atsiskaitoma įstaigos viduje ir už jos ribų, jie turi būti analizuojami ir naudojami priimant sprendimus, t.y., jie turi padėti vykdyti ir kontroliuoti. Pagal šiuos kriterijus vertinami institucijos veiklos rezultatai ir atliekant vidaus auditą.

Tai gi, strateginio veiklos plano II dalyje kiekviena įstaiga numato uždavinius, jų įgyvendinimo vertinimo kriterijus ir priemones, atsižvelgdama į savo veiklos specifiką, tačiau kiekviena pavaldi įstaiga privalo, formuluodama veiklos vertinimo kriterijus, numatyti ir tuos, kurie patvirtinami asignavimų valdytojo n-tųjų metų strateginiame veiklos plane. Pateikiamas šio plano II dalies pavyzdys (žiūrėti priedą Nr. 1)

Strateginio veiklos plano III dalyje pateikiami įstaigos darbo, finansinių ir materialinių (lėšų, personalo, įrangos ir pan.) išteklių poreikiai – įstaigos n-tųjų metų programų sąmata. Išlaidos apskaičiuojamos pagal Finansų ministerijos patvirtintas skaičiavimų formas (lenteles). Be to asignavimų valdytojo Planavimo skyrius, atsižvelgdamas į įstaigų veiklos ypatumus, gali nustatyti papildomas skaičiavimų formas. Prie šios dalie galima pridėti ir kitas statistines lenteles (duomenis bei apskaičiavimus), padedančias pagrįsti resursų poreikio būtinumą. Remiantis Kalėjimo departamento dokumentais, pateikiamas III dalies pavyzdys (žiūrėti priedą Nr. 2 ir Nr. 3).

Taip pat reikėtų paminėti, kad asignavimų valdytojais gali rengti specialiąsias ir tarpinstitucines programas. Specialioji programa – veiklos, skirtos institucijos, biudžetinės įstaigos misijai įgyvendinti, plano dalis, kuri finansuojama iš įmokėtų į biudžetą biudžetinių įstaigų pajamų, Europos Sąjungos finansinės paramos ir valstybės lėšų, skirtų programos bendrajam finansavimui, taip pat kitų įstatymais, Vyriausybės nutarimais patvirtintų konkrečiam tikslui numatytų lėšų²¹. Tokią sąvoką pateikia Biudžeto sandaros įstatymas. Tačiau praktiškai tai yra valstybės asignavimų galimybė gauti lėšų ne iš valstybės biudžeto. Šių programų reikšmė asignavimų valdytojams pasireiškia tuo, kad

²¹ Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymas// Valstybės Žinios, 1990, Nr. 24-596; 2004, Nr. 4-47

biudžeto asignavimų valdytojai ir jiems pavaldžios biudžetinės įstaigos savo vardu negali skolintis lėšų, prisiimti jokių skolinių įsipareigojimų. Todėl tinkamai parengus specialią programą ir ją patvirtinus atsakingoms institucijoms, asignavimų valdytojas gauna papildomų lėšų. Tačiau Europos Sąjungos finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšos gali būti panaudotos tik Europos Sąjungos finansinės paramos programoms ir projektams finansuoti. Taip pat įstatymas numato, kad biudžetinių įstaigų pajamų ir Europos Sąjungos finansinės paramos lėšų viršplaninės įmokos į biudžetą, taip pat nepanaudoti asignavimai, skirti specialiosioms programoms finansuoti, einamaisiais biudžetiniais metais arba perkelti į kitus biudžetinius metus bei negražintos nepanaudotų asignavimų sumos baigiamiesiems statybų objektams finansuoti paliekami asignavimų valdytojams ir gali būti naudojami viršijant Seimo patvirtintas bendras asignavimų sumas. Prireikus, specialiosios programos sąmatos rengiamos pagal kiekvieną finansavimo šaltinį atskirai. Specialiųjų programų planuojamos išlaidos gali viršyti planuojamas pajamas, jeigu specialios programos, be įmokėtų į biudžetą biudžetinių įstaigų pajamų, finansuojamos ir iš kitų ES finansinės paramos ar valstybės konkrečiam tikslui numatytų lėšų. Tokių programų išlaidoms padengti pirmiausia naudojami asignavimai, gauti iš einamaisiais biudžetiniais metais įmokėtų į biudžetą pajamų, įskaitant viršplanines pajamas. Visais atvejais specialiųjų programų finansavimas mažinamas faktiškai negautomis (palyginti su planu) pajamų sumomis, t.y., asignavimų valdytojai patys neturi teisės pateikti mokėjimo paraiškų dėl tos sumos arba naudoti specialiajai programai tos lėšų sumos, kuri nebuvo įmokėta į biudžetą²².

Tarpinstitucinės programos tai tokios programos, kurias rengia ir įgyvendina kelios institucijos. Tarpinstitucinė programa rengiama kaip ir institucinės programos. Rengiant ir įgyvendinant tarpinstitucines programas, dalyvauja kelios institucijos (toliau vadinama – dalyvaujančios institucijos), todėl ir lėšos numatomos keliems asignavimų valdytojams. Tarpinstitucinės programos rengimą ir įgyvendinimą koordinuoja Vyriausybės įgaliota institucija, su kuria kitos dalyvaujančios institucijos turi derinti bendrą veiklą. Derinimo metu turi būti susitarta dėl bendrų programos tikslų, kas įgyvendins atitinkamus uždavinius ir vykdys priemones. Paprastai viena kuri nors iš dalyvaujančių institucijų yra programos koordinatorius ir ji yra atsakinga už programos rengimą ir vykdymą.

Valstybės biudžeto programų sąmatos tvirtinamos pagal visus funkcinės ir ekonominės klasifikacijos kodus. Valstybės biudžeto programų sąmatų formas ateinantiems biudžetiniams metams tvirtina Finansų ministras ne vėliau kaip iki

²² Valstybės Žinios, 2004, Nr. 96-3531

biudžetinių metų pabaigos. Kaip ir biudžeto pajamų, taip ir asignavimų ekonominę ir funkcinę klasifikaciją nustato Finansų ministerija, įvardindama biudžeto išlaidų klasifikacijos kodus. Ekonominė klasifikacija yra labai detali ir reglamentuojama Finansų ministro 2003 metų įsakymu Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo²³. Ekonominė klasifikacija – biudžeto asignavimų klasifikavimas pagal bendrus ekonominius lėšų sukaupimo ir paskirstymo požymius. Funkcinė klasifikacija – biudžeto asignavimų klasifikavimas pagal valstybės funkcijas.

Reikia paminėti, kad jeigu valstybės biudžeto programų sąmatos laiku nepatvirtinamos, asignavimų valdytojo asignavimai kiekvieną mėnesį negali viršyti 1/12 praėjusių metų atitinkamo biudžeto šiam asignavimų valdytojui skirtų lėšų. Taip pat jeigu einamaisiais metais Lietuvos Respublikos Vyriausybė keičia asignavimų paskirstymą pagal programas, valstybės biudžeto asignavimų valdytojų patikslintos programų sąmatos pateikiamos Finansų ministerijai per 5 darbo dienas, įsigaliojus Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo Dėl atitinkamų metų valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas pakeitimui. Asignavimų valdytojais privalo atitinkamai patikslinti strateginius veiklos planus (pakeisti atitinkamas formas ir/ar lenteles ir nurodyti, kokių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu vadovaujantis atliekami pakeitimai). Siūlymus pakeisti einamųjų biudžetinių metų asignavimų paskirstymą pagal programas ir valstybės funkcijas Lietuvos Respublikos Vyriausybei gali teikti Finansų ministerija arba ministerijos, kurios teikia savo ir joms pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų patvirtintų valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal programas pakeitimus. Teikiamus Lietuvos Respublikos Vyriausybei asignavimų paskirstymo pagal programas pakeitimus būtina suderinti su Finansų ministerija.

Tai gi, asignavimų valdytojo pareiga organizuoti iš biudžeto finansuojamų programų rengimą apima ir pareigą nustatyti ir tvirtinti vadovaujamos biudžetinės įstaigos ar pavaldžių įstaigų ir kitų subjektų programas, jų sąmatas, neviršijant šioms programoms parvirtintų bendrųjų asignavimų, taip pat pareigas rengti programas, sąmatas tinkamai, teikti nustatytais terminais ir kitas. Tačiau būtent detalizuojant pareigą organizuoti iš biudžeto finansuojamų programų rengimą, buvo galima atskleisti svarbią biudžetinio proceso grandį – strateginį planavimą. Būtent strateginis veiklos planavimas (programų rengimas, gynimas) įtraukia valstybės biudžeto asignavimų valdytojus į valstybės biudžetinį procesą kaip finansų teisės subjektą, t.y., suteikia kompetenciją dalyvauti paskirstant ir panaudojant valstybės lėšas. Priede Nr. 4 pateikiamas sutrumpintas

²³ Valstybės Žinios, 2003, Nr. 69-3135

asignavimo valdytojo, Kalėjų departamento, 2007-2009 metų sutrumpintas strateginis planas.

2.2.1. Asignavimų valdytojų pareigos vykdam valstybės biudžetą

Kitos Biudžeto sandaros įstatyme nustatytos asignavimų valdytojų pareigos yra susiję su jau su programų vykdymu. Biudžeto asignavimų valdytojais privalo: naudoti skirtus biudžeto asignavimus pagal nustatytą paskirtį savo vadovaujamos biudžetinės įstaigos programoms vykdyti, paskirstyti jiems skirtas biudžeto lėšas pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams programoms vykdyti; užtikrinti programų vykdymo ir paskirtų asignavimų naudojimo teisėtumą, ekonomiškumą, efektyvumą ir rezultatyvumą. Pastarosios dvi pareigos tarpusavyje yra susiję, nes tinkamas programų vykdymas ir yra asignavimų naudojimas pagal paskirtį, užtikrinant naudojimo teisėtumą, ekonomiškumą, efektyvumą ir rezultatyvumą.

Kategorijas, į kurias įstatymas atkreipia dėmesį, galima aiškinti taip: ekonomiškumas suprantamas kaip taupus išteklių naudojimas nepakenkiant veiklos rezultatų kokybei; efektyvumas - santykis tarp pasiektų rezultatų ir šiems rezultatams gauti panaudotų išteklių; rezultatyvumas - nustatytų tikslų pasiekimo lygis, taip pat santykis tarp padarytų išlaidų ir realiai pasiekto efekto.

Ar tinkamai vykdoma pareiga pagal paskirtį, teisėtai, ekonomiškai, efektyviai ir rezultatyviai naudoti skirtus biudžeto asignavimus, parodo asignavimo valdytojo rengiamos finansinės atskaitomybės, statistinės ataskaitos bei kiti mechanizmai. Pavyzdžiui, jau ir anksčiau minėtas asignavimų valdytojas Kalėjų departamentas Strateginio planavimo metodikoje yra įtvirtinęs strateginio veiklos plano stebėseną. Strateginio veiklos plano stebėseną pradėdama ji patvirtinus ir pradėjus įgyvendinti. Stebėseną atliekama viso proceso metu ir visais lygiais: visų įstaigų vadovai stebi ir vertina, ar įstaiga įgyvendino strateginius tikslus, ar darbuotojai įvykdė pavestus uždavinius, ar vykdomos veiklos priemonės yra efektyvios, ir atitinkamai patikslina strateginius veiklos planus; Kalėjų departamentas stebi ir vertina, ar jam pavaldžios įstaigos siekia strateginių tikslų, ar laiku ir efektyviai vykdo užsibrėžtus uždavinius bei priemones, ar tikslingai, efektyviai ir teisėtai panaudojami finansiniai bei materialiniai resursai. Tam, kad šios nuostatos nebūtų vien tik deklaratyvios Kalėjų departamentas, kaip ir kiti asignavimų valdytojai teisės nustatyta tvarka turi atsiskaityti Finansų ministerijai už atitinkamo laikotarpio veiklą, todėl privalo stebėti, kaip įstaigos

įgyvendina savo strateginius veiklos planus, kaip įgyvendina ir vykdo suplanuotas užduotis ir priemones. Kalėjų departamento direktoriaus nustatytais terminais ir tvarka įstaigos teikia preliminarias, pusmečių ir metų strateginio veiklos plano vykdymo ataskaitas. Įstaigų strateginių veiklos planų vykdymą vertina Kalėjų departamento Centralizuoto vidaus audito skyrius (auditoriai). Kalėjų departamento metų veiklos ataskaita turi būti pateikiama visuomenei. Analogiško reglamentavimo laikosi ir kiti valstybės biudžeto asignavimų valdytojai.

Aptariant finansinę atskaitomybę, kurią ruošia ir teikia valstybės asignavimų valdytojai, reikia paminėti, kad 2005 metais Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė nutarimą Dėl Viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reformos koncepcijos ir koordinavimo ir priežiūros komisijos sudarymo²⁴. Nutarimu siekiama reformuoti viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemą.

2.2.2. Asignavimų valdytojų finansinė atskaitomybė

Viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reformos koncepcija parengta siekiant reformuoti viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemą, kad būtų gaunama patikima ir objektyvi informacija, kurios reikia ekonominiams sprendimams priimti. Ji turi prisidėti prie veiksmingesnio valstybės išteklių valdymo visais lygiais ir skaidresnio jų naudojimo. Šioje Koncepcijoje viešasis sektorius apima biudžetines įstaigas, valstybės ir savivaldybės įmones, įstaigas ir organizacijas, akcines ir uždarysias akcines bendroves bei viešąsias įstaigas, kuriose valstybė ir/arba savivaldybė turi reikšmingą įtaką priimant sprendimus, taip pat Lietuvos banką, valstybės socialinės apsaugos fondus, kitus valstybės pinigų fondus, valstybę ir savivaldybes kaip atskirus juridinius asmenis.

Šioje Koncepcijoje, atsižvelgiant į išteklių valdymo kontrolės laipsnį, aptariami tokie apskaitos informacijos kaupimo ir naudojimo lygiai: 1) žemiausiasis lygis – biudžetinės įstaigos, valstybės ir savivaldybės įmonės, įstaigos ir organizacijos, akcinės ir uždarysios akcinės bendrovės bei viešosios įstaigos, kuriose valstybė ir/arba savivaldybė turi reikšmingą įtaką priimant sprendimus; 2) vidurinis lygis – visi viešojo sektoriaus subjektai, turintys pavaldžių įstaigų ar ūkio subjektų, rengiantys suvestinę finansinę atskaitomybę ir teikiantys šią suvestinę finansinę atskaitomybę Finansų ministerijai arba

²⁴ Valstybės Žinios, 2005, Nr. 81-2966

savivaldybėms, arba Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, arba Valstybinei ligonių kasai prie Sveikatos apsaugos ministerijos; 3) aukštesnysis lygis – savivaldybės, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba, Valstybinė ligonių kasa ir valstybė kaip atskiras juridinis asmuo (Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lygiu); 4) aukščiausiasis lygis – valstybė kaip atskiras juridinis asmuo, rengiantis konsoliduotą finansinę atskaitomybę, apimančią informaciją apie valstybės, savivaldybių ir valstybės pinigų fondų turta, įsipareigojimus, pajamas ir išlaidas. Aukščiausiojo ir aukštesniojo lygio viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos informacijos ir finansinės atskaitomybės vartotojai yra Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybė, savivaldybės, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, tarptautinės institucijos, visuomenė; vidurinio ir žemiausiojo lygio – asignavimų valdytojai, savivaldybių administracijos, Finansų ministerija ir kitos įstaigos, turėsiančios rengti konsoliduotą savo įstaigos finansinę atskaitomybę, taip pat įstaigų bei organizacijų vadovai ir visuomenė.

Šiuo metu veikianti Lietuvos viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistema nėra vientisa. Ji tvarkoma taip, kad pelno siekiantys juridiniai asmenys, iš jų valstybės ir savivaldybių įmonės, pelno nesiekiantys ribotos civilinės atsakomybės juridiniai asmenys, išskyrus biudžetines įstaigas, tvarko buhalterinę apskaitą kaupimo principu; biudžetinės įstaigos tvarko buhalterinę apskaitą modifikuotu pinigų principu; valstybės socialinės apsaugos fondų ir kitų valstybės pinigų fondų (išskyrus Valstybinio socialinio draudimo fondą) buhalterinė apskaita tvarkoma pinigų principu.

Dabartinės viešojo sektoriaus (išskyrus viešąsias įstaigas, valstybės ir savivaldybės įmones, Lietuvos banką ir Valstybinio socialinio draudimo fondą) buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos trūkumai: biudžetinių įstaigų, savivaldybių, Europos Sąjungos struktūrinių fondų ir pinigų fondų buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės rengimo tvarka reglamentuota skirtingai, ji nevisiškai atitinka buhalterinės apskaitos informacijos ir finansinės atskaitomybės vartotojų poreikius, tarptautinių apskaitos standartų reikalavimus, reglamentavimas nėra aiškus arba jo nepakanka. Dalis turto neištraukiama į buhalterinę apskaitą, todėl neparodoma finansinėje atskaitomybėje. Buhalterinėje apskaitoje ir finansinėje atskaitomybėje rodoma turto vertė ne visada atitinka tikrąją jo vertę. Ne visi įsipareigojimai traukiami į buhalterinę apskaitą, todėl neparodomi finansinėje atskaitomybėje. Ne visas turtas ir ne visi įsipareigojimai teisingai klasifikuojami į ilgalaikius ir trumpalaikius. Buhalterinei apskaitai tvarkyti ir

finansinei atskaitomybei rengti naudojama skirtinga programinė įranga, todėl perdavus skirtingai parengtą finansinę atskaitomybę kito lygio suvestinei finansinei atskaitomybei rengti padaugėja rankų darbo, kartu didesnė ir klaidų tikimybė. Dėl to nukenčia gaunamos informacijos kokybė.

Dėl šių nurodytų priežasčių viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos buhalterinės apskaitos informacija ir finansinė atskaitomybė tampa nenaudingos jų vartotojams, nes sprendimai gali būti priimami remiantis informacija, kuri nei išsami, nei objektyvi. Taip pat neįgyvendinamas vienas iš svarbiausių finansinės atskaitomybės tikslų – teikti tikrą ir teisingą informaciją apie turtą, išpareigojimus, grynąjį turtą (grynasis turtas – po išpareigojimų padengimo likęs turtas), pajamas ir sąnaudas. Viešojo sektoriaus konsoliduota finansinė atskaitomybė negali būti rengiama dėl skirtingų apskaitos principų.

Viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos trūkumai minimi ir Valstybės kontrolės išvadoje dėl Lietuvos Respublikos 2003 metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos, išvadoje dėl 2003 metų ataskaitos apie valstybei nuosavybės teise priklausančią turtą ir išvadoje dėl Lietuvos Respublikos 2003 metų valstybinės skolos ataskaitos.

Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos įstatymo 3 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad biudžetinės įstaigos, tvarkydamos apskaitą, vadovaujasi biudžetinių įstaigų apskaitos standartais, kuriuos tvirtina Finansų ministerija. Biudžetinių įstaigų apskaitos standartai turi būti parengti pagal Tarptautinius viešojo sektoriaus apskaitos standartus ir kitą Tarptautinės apskaitininkų federacijos Viešojo sektoriaus komiteto rengiamą metodiką (nurodymus, studijas). Biudžetinių įstaigų apskaitos standartų parengimas neišspręstų dabar esančių biudžetinių įstaigų, savivaldybių, valstybės pinigų fondų buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės problemų. Dėl šios priežasties, siūloma vykdyti viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reformą.

Daugelis Europos Sąjungos valstybių narių jau reformavo arba reformuoja viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemas, viešajame sektoriuje pereidamos nuo apskaitos pinigų principu prie apskaitos kaupimo principu. Apskaita kaupimo principu yra pranašesnė už apskaitą pinigų principu, nes teikia išsamesnę informaciją vartotojams. Per pastaruosius kelis dešimtmečius prie buhalterinės apskaitos tvarkymo ir finansinės atskaitomybės rengimo kaupimo principu viešajame sektoriuje pereina vis daugiau valstybių (Jungtinė Karalystė, Airija, Prancūzija, Švedija, Suomija, Islandija, Kanada, Australija, Naujoji Zelandija, JAV ir kitos). Kiekvienoje valstybėje egzistavo skirtingos finansų valdymo, šalies administravimo sistemos,

istoriškai buvo susiklostę skirtingi apskaitos ir biudžeto sudarymo reglamentavimo pagrindai, todėl kiekvienoje jų apskaitos sistemų reformos vyko skirtingai. Kai kurios valstybės (Australija, Naujoji Zelandija, JAV) ne tik perėjo prie buhalterinės apskaitos tvarkymo ir finansinės atskaitomybės rengimo kaupimo principu, bet šį principą taiko ir sudarydamos biudžetą. Daugelis valstybių, taikančių kaupimo principą, rengia centrinės valdžios konsoliduotą finansinę atskaitomybę (į ją nepatenka vietinės savivaldos finansinė atskaitomybė).

Dabar Lietuvos Respublikoje vykdomos reformos tikslas – sudaryti teises, administracines, finansines sąlygas visame viešajame sektoriuje pereiti prie apskaitos tvarkymo kaupimo principu. Kaupimo principo taikymas pagerintų valstybės išteklių valdymą ir naudojimą, teiktų išsamesnę ir objektyvesnę informaciją jos vartotojams, o tai leistų užtikrinti priimamų ekonominių sprendimų pagrįstumą ir kokybę, sudarytų sąlygas efektyviau įgyvendinti finansų kontrolę visais valdymo lygiais. Vyriausybės nutarimas numato, kad siekiant reformos tikslo, reikės įgyvendinti šiuos pagrindinius uždavinius: reglamentuoti buhalterinės apskaitos tvarkymą kaupimo principu, taip pat finansinės atskaitomybės ir konsoliduotos finansinės atskaitomybės rengimą ir teikimą; tobulinti finansinės atskaitomybės rengėjų ir jos vartotojų kvalifikaciją, kad jie sugebėtų tvarkyti apskaitą kaupimo principu; suderinti buhalterinės apskaitos tvarkymo, finansinės atskaitomybės ir valdymo ataskaitų rengimo principus; optimizuoti informacijos kaupimo, apdorojimo ir teikimo sistemas bei procesus. Šiandien šie uždaviniai dar nėra galutinai įgyvendinti, nes asignavimų valdytojų rengiama finansinė atskaitomybė remiasi vis dar pinigų principu, taip pat kaupimo ir apdorojimo sistema dar nėra tobula.

Kaupimo principu parengta finansinė atskaitomybė yra pranašesnė, nes apima pajamas, sąnaudas, turtą, įsipareigojimus ir grynąjį turtą. Finansinę atskaitomybę, parengtą kaupimo principu, pagal tarptautinius viešojo sektoriaus apskaitos standartus turėtų sudaryti finansinės būklės ataskaita arba balansas, finansinės veiklos rezultatų ataskaita, grynojo turto arba nuosavo kapitalo pokyčių ataskaita, pinigų srautų ataskaita ir aiškinamasis raštas prie finansinės atskaitomybės. Finansinės atskaitomybės, parengtos kaupimo principu, pranašumai: ji parodo tikrą ir teisingą esamą finansinę būklę, veiklos rezultatus ir pinigų srautus per tam tikrą laikotarpį. Išsamus turto ir įsipareigojimų pateikimas leidžia įvertinti, kiek ateityje reikės skirti lėšų turto naudingosioms savybėms palaikyti ir įsipareigojimams vykdyti; ji parodo, iš kokių šaltinių – nuosavų išteklių ar skolintų lėšų – finansuojama valstybės veikla; ji padeda teikti išsamią ir objektyvią informaciją, kuri leidžia biudžetines įstaigas vertinti ne pagal tai, kaip gebama kontroliuoti išlaidas, bet ar gerai dirbama, ar rezultatai pasiekiami ekonomiškiausiu būdu;

ji sudaro sąlygas racionaliau planuoti, o tai leidžia nustatyti, kiek ateityje bus realių išsipareigojimų, pareikalausiančių papildomų finansinių išteklių, arba kiek esamų finansinių išteklių reikės perskirstyti; ji padeda įvertinti apyvartinio kapitalo valdymo efektyvumą.

Perėjimas prie buhalterinės apskaitos tvarkymo ir finansinės atskaitomybės rengimo kaupimo principu susijęs su tam tikrais sunkumais. Reikės identifikuoti ir įvertinti esamą turtą, kurio apskaita nėra tvarkoma, sukurti apskaitos politiką ir buhalterinės apskaitos tvarkymo ir finansinės atskaitomybės rengimo bei teikimo procedūras. Perėjimas prie buhalterinės apskaitos tvarkymo ir finansinės atskaitomybės rengimo kaupimo principu vyksta laipsniškai, todėl tam tikru pereinamuoju laikotarpiu informacija bus rengiama vadovaujantis skirtingais apskaitos principais, nebus įmanoma palyginti kelių laikotarpių finansinės atskaitomybės. Pereinamasis laikotarpis gana ilgas. Neišvengiamas apskaitos sistemos, skirtos biudžeto vykdymo priežiūrai, dubliavimas arba transformavimas. Pereinamuoju laikotarpiu neišvengiamas apskaitos dvigubėjimas (t.y. būtų rengiama konsoliduota valstybės finansinė atskaitomybė pagal kaupimo principą, o už biudžetą būtų atsiskaitoma laikantis pinigų principo). Ateityje galima būtų svarstyti ir biudžeto sudarymą bei atsiskaitymą už jo įvykdymą kaupimo principu. Taip pat būtina sukurti visų apskaitos informacijos naudojimo lygių atskaitomybės ir informacijos tvarkymo bei teikimo sistemą ir nustatyti valstybės konsoliduotos finansinės atskaitomybės rengimo organizavimo tvarką.

Vienas iš svarbiausių klausimų yra ilgalaikio materialiojo turto apskaita. Įgyvendinant reformą, visas ilgalaikis turtas turi būti parodytas jį valdančio, naudojančio ir juo disponuojančio nuosavybės arba patikėjimo teise subjekto finansinės būklės ataskaitoje (balanse). Viena iš pagrindinių ilgalaikio materialiojo turto dabartinės apskaitos problemų yra tai, kad dalis ilgalaikio materialiojo turto (pavyzdžiui, dalis kelių, žemės, miškų ir panašiai) neįtraukta į apskaitą ir finansinę atskaitomybę, o dalis įtraukta neteisingai. Dalis ilgalaikio materialiojo turto rodoma indeksuota verte, kita dalis – įsigijimo verte, tačiau pagal tarptautinius viešojo sektoriaus apskaitos standartus leidžiama rodyti ilgalaikį materialųjį turtą įsigijimo verte arba perkainota verte. Perkainojimas pagal tarptautinius viešojo sektoriaus apskaitos standartus turi būti atliekamas periodiškai. Indeksuoti pagal juos neleidžiama, nes tai neparodo konkretaus turto vieneto tikrosios vertės. Kad finansinė atskaitomybė tikrai ir teisingai parodytų finansinę būklę, visas viešajam sektoriui priklausantis turtas turi būti įtrauktas į apskaitą. Tam reikia visos turto grupės apimančios valstybės ir savivaldybių turto informacinės sistemos, kurioje būtų kaupiama visa informacija apie turto vienetus: tokio turto natūrinis

matas ir kiekinė išraiška, įsigijimo (pagaminimo) kaina, jeigu ją galima nustatyti, perkainota vertė, jeigu perkainojimas buvo atliktas, nusidėvėjimo normatyvai, jeigu tokio turto nusidėvėjimas skaičiuojamas, įsigijimo ir perleidimo datos, buvimo ar naudojimo vieta, turto vieneto sudėtis ir kita informacija. Tokia informacija galėtų būti naudojama tiek finansinei atskaitomybei, tiek statistinėms ataskaitoms rengti. Kad visas turtas būtų įtrauktas į valstybės ir savivaldybių turto informacinę sistemą, būtina jį inventorizuoti tiek kiekiškai, tiek vertine išraiška. Ilgalaikis materialusis turtas į apskaitą turi būti įtrauktas įsigijimo (pasigaminimo) verte arba perkainota verte, kad jo apskaitos principai atitiktų tarptautinius viešojo sektoriaus apskaitos standartus. Turto periodinis perkainojimas reikštų išaugusias turto įvertinimo sąnaudas, todėl perkainoti visą turtą, atsižvelgiant į tai, kad kai kurių grupių turto vertė dažnai nesikeičia, ir į tai, kad kai kurių grupių turtas sudėvimas per gana trumpą laiką, būtų ekonomiškai nenaudinga. Tačiau tokias turto grupes, kaip pastatai ir statiniai, atsižvelgiant į tai, kad šioms turto grupėms priskirtas turtas gali būti naudojamas gana ilgai ir jo vertė gali keistis priklausomai nuo rinkoje susiklosčiusių aplinkybių, taip pat siekiant, kad finansinė atskaitomybė rodytų tikrąją tam tikrų juridinių asmenų ir viso viešojo sektoriaus valdomo valstybės ir savivaldybių turto būklę, reikėtų perkainoti periodiškai, pavyzdžiui, kas 5 metai. Turtas, kurio įsigijimo (pasigaminimo) savikainos nustatyti neįmanoma, į apskaitą pirmą kartą turi būti įtrauktas nepriklausomo turto vertintojo nustatyta verte, kuri toliau tvarkant apskaitą būtų laikoma įsigijimo (pasigaminimo) savikaina, ir vėliau perkainojamas, jeigu priklauso ilgalaikio materialiojo turto grupei, kuriai perkainojimas taikomas. Visą turtą apskaitoje rodyti įsigijimo (pasigaminimo) arba dar vadinama istorine savikaina būtų neteisinga, nes taip būtų iškreipta valstybei ir savivaldybėms priklausančio turto tikroji vertė, o neteisingos vertės naudojimas priimant su turto valdymu, naudojimu ir disponavimu juo susijusius sprendimus tik apsunkintų turto valdymą. Lietuvos Respublikos Vyriausybė įvertins ir patvirtins Finansų ministerijos Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartų tarybos pateiktą valstybės ir savivaldybių ilgalaikio turto grupių, kurias reikėtų periodiškai perkainoti, sąrašą. Viešojo sektoriaus ūkio subjektų finansinėje atskaitomybėje, balanse turėtų būti parodyti visi išsiskolinimai ir įsipareigojimai, įskaitant atidėjinius ir neapibrėžtuosius įsipareigojimus, o viešojo sektoriaus konsoliduotoje finansinėje atskaitomybėje turi būti parodoma visa viešojo sektoriaus skola, atskleisti neapibrėžtasis turtas ir neapibrėžtieji įsipareigojimai.

Vyriausybės nutarimas Dėl viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reformos koncepcijos ir koordinavimo ir priežiūros komisijos sudarymo

numato, viešojo sektoriaus konsoliduotą finansinę atskaitomybę sudarys tarptautinių viešojo sektoriaus apskaitos standartų reglamentuojamos ataskaitos:

- finansinės būklės ataskaita (balansas) – finansinė ataskaita, kurioje parodomas visas konsoliduotas valstybės turtas, nuosavas kapitalas ir įsipareigojimai paskutinę ataskaitinio laikotarpio dieną;
- veiklos rezultatų ataskaita – viešojo sektoriaus konsoliduota finansinė ataskaita, kurioje nurodomos per visą ataskaitinį laikotarpį viešojo sektoriaus uždirbtos pajamos, patirtos sąnaudos ir gauti veiklos rezultatai;
- grynojo turto/nuosavo kapitalo pokyčių ataskaita – finansinė ataskaita, kurioje pateikiama informacija apie grynojo turto/nuosavo kapitalo pasikeitimus per ataskaitinį laikotarpį;
- pinigų srautų ataskaita – finansinė ataskaita, kurioje nurodomos viešojo sektoriaus ataskaitinio laikotarpio pinigų ir pinigų ekvivalentų įplaukos bei išmokos. Ši atitinkamai reglamentuota ataskaita galėtų sutapti su biudžeto įvykdymo ataskaita;
- aiškinamasis raštas – neatskiriama finansinės atskaitomybės dalis, kurioje pateikiama informacija apie svarbiems finansinių ataskaitų straipsniams taikytus principus ir atskleidžiama papildoma svarbi, patikima ir objektyvi informacija, nepateikta minėtose finansinėse ataskaitose.

Esami teisės aktai buhalterinę apskaitą ir atskaitomybę viešojo sektoriaus subjektams reglamentuoja nevienodai ir fragmentiškai. Iki šiol nėra teisės akto, kuriame būtų aiškiai nustatyta biudžetinių įstaigų, valstybės, savivaldybės, valstybės išteklių fondų, savivaldybių privatizavimo fondų, mokesčių fondų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių sudėtis, jų sudarymo reikalavimai, atsakomybė už finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių sudarymą ir pateikimą.

Priėmus Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą, kuris nustatys viešojo sektoriaus ataskaitų rinkinių sudėtį, finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių sudėtį, jų sudarymo reikalavimus ir atsakomybę už ataskaitų rinkinių sudarymą bei pateikimą ir įtvirtins viešajame sektoriuje buhalterinės apskaitos tvarkymą ir finansinių ataskaitų rinkinio sudarymą kaupimo principu, galiojančių buhalterinę apskaitą, atskaitomybę ir biudžeto vykdymą reglamentuojančių teisės aktų nuostatos nesutaps su minėto įstatymo nuostatomis.

Valstybės konsoliduotas ataskaitas prognozuojama rengti nuo 2010 metų, o nuo 2012 metų pradėti rengti nacionalinį ataskaitų rinkinį.

Tačiau šiandien asignavimų valdytojai finansines atskaitomybes rengia remiantis galiojančiu Vyriausybės įgalioto finansų ministro įsakymu Dėl Valstybės ir savivaldybių

biudžetų vykdymo, biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų sąmatų vykdymo ataskaitų sudarymo taisyklių ir formų patvirtinimo²⁵. Valstybės ir savivaldybių biudžetų vykdymo, biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų sąmatų vykdymo ataskaitų sudarymo taisyklės nustato biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų, gaunančių asignavimus iš valstybės ir savivaldybių biudžetų, bei savivaldybių biudžetų įvykdymo finansinės atskaitomybės, taip pat biudžetinių įstaigų ir savivaldybių planų ir programų sąmatų įvykdymo ataskaitų teikimo tvarką ir terminus.

Finansų ministerijai, Finansų ministerijos atskiruose raštuose nurodytais terminais, valstybės biudžeto asignavimų valdytojais teikia: metų biudžeto išlaidų sąmatų vykdymo atskaitomybę – kitais metais po ataskaitinių metų nuo sausio 14 d. iki vasario 4 d.; ketvirčio biudžeto išlaidų sąmatų vykdymo atskaitomybę – kitą mėnesį po ataskaitinio ketvirčio nuo 14 d. iki 23 d.; mėnesio biudžeto išlaidų sąmatos įvykdymo ataskaitą – po ataskaitinio periodo iki kito mėnesio 10 dienos, o valstybės biudžeto asignavimus gaunančios viešosios įstaigos, visuomeninės organizacijos, įmonės ir kitos nebiudžetinės įstaigos metų, ketvirčio ir mėnesio biudžeto išlaidų sąmatos įvykdymo ataskaitą – po ataskaitinio periodo iki kito mėnesio 10 dienos. Asignavimų valdytojais, atsižvelgdami į aukščiau nurodytus terminus, savo pavaldžioms įstaigoms, gaunančioms biudžeto asignavimus, nurodo atskirus atskaitomybės pateikimo terminus.

Tam, kad ši pareiga būtų tinkamai vykdoma, minėtas įsakymas nurodo, kad valstybės biudžeto asignavimų valdytojais informaciją teikia Finansų ministerijos Valstybės išdo departamentas – dėl įstaigų finansinės atskaitomybės, kuri reikalinga Išlaidų sąmatų vykdymo balansui, Biudžeto išlaidų sąmatos įvykdymo ataskaitai, Ilgalaikio materialiojo ir nematerialiojo turto apyskaitai, Atsargų ir trumpalaikio materialiojo turto apyskaitai, Biudžetinių įstaigų bei valstybinių mokslo ir studijų institucijų pajamų įmokų į biudžetą ataskaitai, Debitorinio ir kreditorinio įsiskolinimo ataskaitai, Finansinio turto apyskaitai sudaryti. Finansų ministerijos Biudžeto departamentas teikia informaciją dėl planų ir programų sąmatų įvykdymo ataskaitų, kuri reikalinga Biudžetinių įstaigų planų ir programų sąmatų įvykdymo ataskaitoms sudaryti.

Minėtas ministro įsakymas nustato ir atskaitomybių pateikimo tvarkas. Asignavimų valdytojais, finansuojami iš valstybės biudžeto, finansinę atskaitomybę, kuri atitinka Biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų, gaunančių asignavimus iš valstybės biudžeto, finansinės atskaitomybės formas, pateikia Finansų ministerijos Valstybės išdo departamentui nurodytais terminais. Planų ir programų sąmatų įvykdymo ataskaitas, Debitorinio ir kreditorinio įsiskolinimo ataskaitą pateikia Finansų ministerijos Biudžeto

²⁵ Valstybės Žinios, 2005, Nr. 2-21

departamentui atskiruose Finansų ministerijos raštuose nurodytais terminais. Kiti formalumai: finansinė atskaitomybė ir patvirtinta pažyma arba banko išrašas apie biudžeto lėšų likučius biudžetinėse sąskaitose, teikiama Finansų ministerijai valstybės biudžeto asignavimų valdytojų, turi būti pasirašyta vyriausiųjų buhalterių (buhalterių), kurie prireikus turi pateikti atitinkamus paaiškinimus. Atskaitomybė sudaroma tūkstančiais litų su vienu ženklu po kablelio.

Su aukščiau paminėta pareiga susijusi pareiga užtikrinti finansinių ir statistinių ataskaitų teisingumą ir pateikimą laiku. Tačiau čia svarbu teisingumo požymis. Tai reiškia, kad asignavimų valdytojais ataskaitas pateiktų pagrįstas, atitinkančias teisės aktų reikalavimus. Asignavimų valdytojais veda išlaidų apskaitą pagal biudžeto išlaidų klasifikacijos kodus ir teikia tokias ataskaitas Finansų ministerijai.

Biudžeto sandaros įstatymo 35 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad valstybės biudžeto įvykdymo ataskaitą rengia Finansų ministerija, remdamasi valstybės buhalterinės apskaitos duomenimis – į valstybės biudžetą gautų pajamų ir valstybės biudžeto asignavimų valdytojų pateiktomis biudžeto programų sąmatų įvykdymo ataskaitomis. Todėl kiekvienas biudžeto asignavimų valdytojas turi patvirtinęs Strateginio veiklos plano programų vykdymo kontrolės ir ataskaitų rengimo taisykles. Jos numato ir pavaldžių įstaigų programų vykdymo kontrolę ir ataskaitų rengimo tvarką. Asignavimų valdytojo ir jam pavaldžių įstaigų strateginio veiklos plano programų vykdymo ataskaita ir Išlaidų paskirstymo pagal strateginio veiklos plano programas, jų tikslus, uždavinius ir priemones ataskaita – dokumentas, kuriame aprašoma įstaigos veikla ir vertinami per ataskaitinį laikotarpį pasiekti faktiniai veiklos rezultatai. Ataskaitoje nurodomi veiksniai, kurie turėjo teigiamą ar neigiamą poveikį struktūriniam (-iams) padaliniiui (iams) siekti užsibrėžtų tikslų bei įgyvendinti suplanuotas priemones, nurodoma, kaip pavyko įgyvendinti numatytus rezultatus, konkrečius tikslus. Įstaiga, dalyvaujanti įgyvendinant atitinkamą strateginio plano programą (-as), nurodo įgyvendinamos programos (-ų), jai keliamų tikslų ir uždavinių pavadinimus bei aprašo programos uždaviniui įgyvendinti vykdytas priemones ir pateikia uždavinio įgyvendinimo rezultatų įvertinimą. Aprašius programos atitinkamo uždavinio visas priemones, pateikiamas uždavinio įgyvendinimo rezultatų įvertinimas. Pateikiama informacija apie atitinkamo uždavinio įgyvendinimo rezultatų įvertinimą, t.y. einamiesiems metams užsibrėžtų veiklos vertinimo kriterijų arba rodiklių įgyvendinimą. Vertinimo kriterijai apskaičiuojami vadovaujantis padarytomis faktinėmis išlaidomis. Vertinimo kriterijai diferencijuojami pagal įstaigos veiklos specifiką. Išlaidų paskirstymo pagal strateginio veiklos plano programas, jų tikslus, uždavinius ir priemones ataskaita rengiama užpildant šios ataskaitos lentelę, kurioje

nurodomos kasinės išlaidos atskirai pagal kiekvieną atitinkamos programos priemonę, uždavinį ir tikslą, kuriuos įgyvendina įstaiga. Pildant lentelę priemonių, uždavinių, tikslų ir programų kodai bei jų eiliškumas turi sutapti su strateginio veiklos plano programų, tikslų, uždavinių ir priemonių išlaidų suvestine. Kaip asignavimų valdytojo strateginio veiklos plano programų ataskaitų pavyzdys pateikiama Kalėjimų departamento 2006 metų veiklos ataskaita (žiūrėti priedą Nr. 5).

Tai gi, apibendrinant šį darbo skyrių, galima daryti išvadą, kad valstybės biudžeto asignavimų valdytojo pareigos yra reglamentuojamos įstatymais, poįstatyminiais ir administraciniais teisės aktais. Asignavimų valdytojas dalyvauja biudžetiniame procese jį formuojant (privalo tinkamai rengti ir teikti strateginius veiklos planus) ir vykdant (privalo tinkamai vykdyti iš biudžeto finansuojamas programas, teikti finansinius atsiskaitymus). Sunkumai ir problemos, kylantys asignavimų valdytojams vykdant pareigas susiję su jau anksčiau aptartais pačių teisės aktų nesuderinamumu, reglamentavimo trūkumais ar reformų įgyvendinimu.

3. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojo teisės

Asignavimų valdytojų teisės įtvirtintos Biudžeto sandaros 6 straipsnyje. Teisių sąrašas yra baigtinis ir skirtingai nei pareigos, apibrėžtos labai konkrečiai. Valstybės biudžetas suprantamas ir kaip valstybės pajamų bei išlaidų finansinis planas. Valstybės biudžeto sandaros įstatymas nustato, viena vertus, valstybės institucijų pareigą surinkti į valstybės biudžetą nustatytą pajamų sumą, kita vertus, jame nurodytų asignavimų valdytojų teisę, kad jiems būtų pervestos valstybės biudžete numatytos sumos²⁶. Tai pagrindinė asignavimų valdytojų teisė, tačiau ji gana bendra, abstrakti ir nėra tiesiogiai įtvirtinta teisės norma, nors Biudžetinių įstaigų įstatymo²⁷ 8 straipsnis nurodo, kad biudžetinių įstaigų asignavimų valdytojais turi teisę naudoti biudžeto lėšas savo vadovaujamai įstaigai išlaikyti ir sąmatose numatytiems priemonėms finansuoti, taip pat paskirstyti jiems skirtas biudžeto lėšas pavaldžioms įstaigoms. Biudžeto sandaros įstatyme įtvirtintos teisės suteikia asignavimų valdytojams įstatymų ribose tvarkyti įstaigos finansus.

Biudžeto sandaros įstatymo 6 straipsnio 1 punktą nustato, kad biudžeto asignavimų valdytojas turi teisę biudžetiniais metais, ne vėliau kaip likus 10 dienų iki atitinkamo ketvirčio pabaigos, keisti patvirtintų jų vadovaujamų biudžetinių įstaigų ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų programoms numatytą biudžetą asignavimų pagal ekonominę klasifikaciją paskirti, neviršydamas patvirtintų tam tikrai programai bendrųjų asignavimų išlaidoms, iš jų – darbo užmokesčiui, sumų. Asignavimų sumos išlaidoms, iš jų – darbo užmokesčiui, yra maksimalios ir jų ekonomija gali būti naudojama turtui įsigyti. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojas Vyriausybės nustatyta tvarka praneša apie tai Finansų ministerijai. Tai reiškia, kad suderinus su Finansų ministerija, asignavimų valdytojas gali keisti asignavimų paskirtį tik pagal ekonominę klasifikaciją. Ekonominę asignavimų klasifikaciją nustato jau anksčiau minėtas Finansų ministro įsakymas Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo. Tai gi, asignavimų valdytojais gali keisti išlaidų rūšis, pasirinkti kitą ekonominę klasifikaciją, bet negali viršyti Vyriausybės nutarimu dėl atitinkamų metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas nustatytų sumų. Tokia teisė asignavimų valdytojams suteikta tam, kad atsižvelgiant į įstaigos veiklos specifiką, aplinkos veiksnius, būtų galima efektyviau ir

²⁶Vaitiekus Novikevičius. Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai// Jurisprudencija. 2002. T.(23). P. 29;

²⁷Valstybės žinios, 1995, Nr. 104-2322.

tikslingiau naudoti programai skirtas valstybės lėšas. Asignavimus išlaidoms pakeitus pagal ekonominę klasifikaciją atitinkamai tikslinamos sąmatos.

Vyriausybės nutarimo Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo 77 straipsnis numato, kad valstybės biudžeto asignavimų valdytojai įstaigų programų sąmatas keičia pateikę Finansų ministerijai pažymas apie biudžeto asignavimų pakeitimus, kai tie pakeitimai daromi: pagal įstatymus ar Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus; norint pakeisti asignavimų paskirstymą ketvirčiais; pakeitus specialiąsias programas dėl papildomų pajamų, gautų einamaisiais metais arba nepanaudotų praėjusiais metais; padidinus asignavimus darbo užmokesčiui pagal specialiąsias programas dėl papildomų pajamų, gautų einamaisiais biudžetinais metais; padidinus išlaidas turtui įsigyti iš kitų asignavimų išlaidoms (jeigu nėra įsiskolinimų). Programų sąmatų keitimo pagrindų sąrašas yra baigtinis. Tai galima paaiškinti įstatymo leidėjo siekiu suteikti šiems teisiniams santykiams stabilumo ir aiškumo.

Asignavimai yra susieti su įsipareigojimais, todėl dažnas keitimas silpnina mokėjimų drausmę, be to, ketvirtinis pajamų vykdymas nustatomas baigiantis ketvirčiui. Biudžetinais metais vieną kartą per ketvirtį asignavimų valdytojas turi teisę keisti bendros asignavimų sumos ketvirtinį paskirstymą programai vykdyti, suderinęs tai su Finansų ministerija. Lietuvos Respublikos Seimui patvirtinus atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius, Finansų ministerija biudžetinių metų pradžioje paskirsto valstybės biudžeto pajamas pagal metų ketvirčius. Tokia asignavimo valdytojo teisė įtvirtinta Biudžeto sandaros įstatymo 6 straipsnio 2 punkte.

Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai turi pareigą teikti programų sąmatų projektus, tačiau Biudžeto sandaros įstatymo 6 straipsnio 3 dalis numato, kad sudarydamas programų ir programų sąmatų projektus, gali teikti programų bei jų sąmatų alternatyvas. Programose nurodomi siektini rezultatai, planuojami finansiniai ir kiti ištekliai. Todėl asignavimų valdytojai gali teikti keletą alternatyvių pasiūlymų, kaip turėtų būti pasiekti norimi rezultatai, kokius skirtingus instrumentus galima būtų panaudoti, numatyti kelis kai kurių programų variantus. Asignavimų valdytojas, tam pačiam tikslui pasiekti, gali parengti skirtingas programas, modeliuodamas programų sąmatas, asignavimų ekonominę klasifikaciją. Tai skatina asignavimo valdytoją ieškoti efektyviausio kelio tikslams pasiekti. Žinoma, galiausiai programas tvirtina Seimas, patvirtindamas atitinkamų metų biudžetą. Tačiau kelių alternatyvų pateikimas rodo programos reikalingumą ir leidžia parinkti priimtinausią būdą tikslui pasiekti.

Biudžeto asignavimų valdytojas turi teisę įsiskolinimams padengti skirti lėšas iš bendros patvirtintų asignavimų išlaidoms ekonomijos (išskyrus Europos Sąjungos finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšas) nekeičiant patvirtintų sąmatų nepriklausomai nuo asignavimų paskirstymo pagal funkcijas ir programas. Tai numato Biudžeto sandaros įstatymo 6 straipsnio 4 punktas. Šios sutaupytos lėšos iš patvirtintų asignavimų išlaidoms skiriamos ne anksčiau kaip likus 10 dienų iki biudžetinių metų pabaigos. Bendroji patvirtintų asignavimų išlaidoms ekonomija yra asignavimo valdytojo sutaupytos lėšos, t.y. nepanaudotos lėšos, kurios turi būti gražinamos į valstybės biudžetą. Asignavimų valdytojams pavaldžios įstaigos gali teikti asignavimų valdytojams prašymus dėl papildomų lėšų skyrimo. Su prašymu teikiama išvados, kur įvertinami pagrindiniai įstaigos finansiniai rodikliai (duomenys apie įstaigos asignavimų panaudojimo būklę, kreditorinį įsiskolinimą prekėms ir paslaugoms (iš jo ilgesnį kaip 45 dienų) ir kt.) ir kitos priežastys (pvz., papildomos lėšos, reikalingos teismo sprendimui įvykdyti, ir kt.), siūloma skirti (neskirti) įstaigai papildomų lėšų ir nurodomas finansavimo šaltinis, iš kurio siūloma skirti lėšų. Siūlant skirti įstaigai papildomų lėšų turtui įsigyti, išvadoje nurodoma, kuriam iš valstybės lėšų įgyvendinamų (įtrauktų į Valstybės investicijų programą) investicijų projektų finansuoti skiriamos lėšos. Skyrus papildomus tikslinius asignavimus iš Lietuvos Respublikos Vyriausybės rezervo, asignavimų valdytojas paruošia dažniausia įsakymą dėl asignavimų paskirstymo įstaigoms ir priemonėms, kurioms vykdyti skiriami papildomi tiksliniai asignavimai ir suderina su atitinkamais įstaigos struktūriniais padaliniais. Lietuvos Respublikos Vyriausybės rezervo asignavimams sudaromos atskiros programos sąmatos.

Skyrus papildomus asignavimus asignavimo valdytojui, kai tikslinamas valstybės biudžetas, asignavimų valdytojas svarsto skirtų asignavimų paskirstymą pavaldžioms įstaigoms. Parengiamas įsakymas dėl asignavimų paskirstymo pavaldžioms įstaigoms ir priemonėms, kurioms vykdyti skiriami papildomi tiksliniai asignavimai. Papildomai iš valstybės biudžeto skiriami asignavimams sudaromos atskiros programos sąmatos.

Biudžetinių įstaigų pajamų ir Europos Sąjungos finansinės paramos lėšų viršplaninės įmokos į biudžetą, taip pat nepanaudoti asignavimai, skirti specialioms programoms finansuoti, einamaisiais biudžetinėmis metais arba perkelti į kitus biudžetinius metus bei negražintos nepanaudotų asignavimų sumos baigiamiesiems statybų objektams finansuoti paliekami asignavimų valdytojams ir gali būti naudojami viršijant Seimo patvirtintas bendras asignavimų sumas.

Apibendrinant biudžeto asignavimų valdytojo teises galima teigti, kad nors jos konkrečios ir jų įgyvendinimas dažnai susijęs su kitų finansų teisės subjektų (Finansų

ministerija, Vyriausybė, Seimas) veiksmais (pritarimu, biudžeto peržiūrėjimu, lėšų perskirstymu), tačiau Biudžeto sandaros įstatyme įtvirtintos teisės suteikia asignavimo valdytojui galimybę atsižvelgiant į aplinkos pokyčius, efektyviai valdyti jam skirtus finansus ir taip tinkamai įgyvendinti jam pavestas funkcijas.

4. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų kontrolė ir atsakomybė

4.1. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų kontrolė

Siekiant, kad biudžetas būtų kuo mažiau iššvaistytas ir racionaliau panaudotas, yra būtinybė nustatyti optimalų lėšų panaudojimo kontrolės mechanizmą, o tai visų pirmausia įtvirtinta teisės aktuose. Nors Lietuvos Respublikos įstatymuose detalios nėra išskirtas finansų kontrolės padalijimas į vidaus ir išorės kontrolę, pagal kontrolę atliekančių institucijų funkcijas ir veiklos sritis galima sąlyginai išskirti biudžeto lėšų kontrolę ir auditą institucijose ir įstaigose (vidinė kontrolė) bei išorinę kontrolę. Vidinės kontrolės tikslas yra užtikrinti, kad institucijoje lėšos būtų naudojamos ekonomiškai, veiksmingai, finansiniai atsiskaitymai atliekami teisėtai. Vidinės kontrolės rezultatai leidžia išorės auditoriams susidaryti bendrą situacijos vaizdą, nukreipia juos valdymo sistemos trūkumų nustatymui, ir jau įvardintųjų šalinimui²⁸. Finansų kontrolės pagrindinės rūšys:

- išankstinė finansų kontrolė – kontrolė, atliekama priimant arba atmetant sprendimus, susijusius su valstybės turto panaudojimu ir įsipareigojimais tretiesiems asmenims, prieš juos tvirtinant viešojo juridinio asmens vadovui (taip pat ir asignavimų valdytojui). Išankstinės finansų kontrolės funkcija turi būti atskirta nuo sprendimų inicijavimo ir vykdymo;
- einamoji finansų kontrolė – kontrolė, kurios paskirtis – užtikrinti, kad tinkamai ir laiku būtų vykdomi viešojo juridinio asmens sprendimai dėl valstybės turto panaudojimo ir įsipareigojimų tretiesiems asmenims;
- paskesnioji finansų kontrolė – kontrolė po viešojo juridinio asmens sprendimų dėl valstybės turto panaudojimo ir įsipareigojimų tretiesiems asmenims vykdymo, kurios metu tikrinama, kaip yra atlikti veiksmai. Jos paskirtis – patikrinti, ar teisėtai ir pagal paskirtį naudojamos materialiosios, nematerialiosios ir finansinės vertybės, ar nebuvo teisės aktų, vadovų nurodymų pažeidimų bei piktnaudžiavimų. Paskesnioji finansų kontrolė numato priemones jos metu nustatytiems trūkumams pašalinti. Šios kontrolės negali atlikti valstybės tarnautojas ar darbuotojas, atsakingas už išankstinę finansų kontrolę.

Už išankstinę, einamąją ir paskesniąją finansų kontrolę yra atsakingi viešojo juridinio asmens vadovo paskirti valstybės tarnautojai arba darbuotojai. Kai viešojo

²⁸Eglė Kavolūnaitė. Biudžeto lėšų kontrolę vykdančių institucijų ir pareigūnų atskaitomybė.// Teisės problemos. 2003/2 (40). P. 74

juridinio asmens apskaitą tvarko apskaitos paslaugas teikianti įmonė, viešojo juridinio asmens vadovas paskiria darbuotoją atsakyti už tinkamą apskaitos tvarkymo kontrolę; atsiskaitymų kontrolę; išankstinę finansų kontrolę, kurios metu nustatoma: ar ūkinės operacijos bus atliekamos neviršijant patvirtintų sąmatų ir ar atitinka patvirtintus asignavimus; ar ūkinės operacijos dokumentai yra tinkamai parengti ir ar ūkinė operacija yra teisėta²⁹.

Valstybės biudžeto asignavimų valdytojo finansinę kontrolę vykdo: vidaus audito skyrius, Finansų ministerija ir Valstybės kontrolė.

Už išankstinę, einamąją ir paskesniąją finansų kontrolę yra atsakingi įstaigos vadovo paskirti valstybės tarnautojai arba darbuotojai. Kai įstaigos apskaitą tvarko apskaitos paslaugas teikianti įmonė, įstaigos vadovas paskiria darbuotoją atsakyti už tinkamą apskaitos tvarkymo kontrolę; atsiskaitymų kontrolę; išankstinę finansų kontrolę, kurios metu nustatoma: ar ūkinės operacijos bus atliekamos neviršijant patvirtintų sąmatų ir ar atitinka patvirtintus asignavimus; ar ūkinės operacijos dokumentai yra tinkamai parengti ir ar ūkinė operacija yra teisėta. Paprastai kiekvienas asignavimų valdytojas turi Centralizuotą vidaus audito skyrių.

Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymo 37 straipsnis nurodo, kad biudžeto asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų vykdymą vertina vidaus audito tarnybos, vadovaudamosi Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymu³⁰ ir kitais vidaus auditą reglamentuojančiais teisės aktais. Finansų kontrolė yra baigiama surašius išvadą, kurioje, be kitų nuostatų, pareiškiami nuomonė apie audituojamo subjekto finansinę atskaitomybę. Finansinio audito išvadoje turi būti pavadinimas „Valstybinio audito išvada“, data, adresatas (išvada adresuojama audituojamam subjektui), finansinės informacijos ir šių reikalavimų laikymosi aprašymas, nuomonė apie finansines ataskaitas. Aprašant finansinę informaciją, nurodoma, kokios ir kokio laikotarpio finansinės ataskaitos yra patikrintos bei nurodoma, kad už finansinę atskaitomybę atsako audituojamo subjekto vadovybė, o auditoriai – už savo nuomonę. Išvados pabaigoje auditoriai turi aiškiai, tiksliai ir trumpai pareikšti nuomonę apie audituojamo subjekto finansinę atskaitomybę. Auditoriai gali pareikšti teigiamą, sąlyginę, neigiamą nuomonę arba atsisakyti ją pareikšti. Teigiama nuomonė pareiškama, kai auditoriai neturi reikšmingų pastabų dėl finansinės atskaitomybės, apskaitos sistemos ir teisės aktų pažeidimų, kurios keistų auditorių nuomonę. Sąlyginė nuomonė pareiškama, kai auditoriai be tam tikrų pastabų negali pareikšti nuomonės, kad finansinė atskaitomybė

²⁹ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002m. vasario 21 d. įsakymas Nr. V-26 „Dėl valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“//Valstybės Žinios, 2002, Nr. 20-790;

³⁰ Valstybės Žinios, 2002, Nr. 123-5540.

parodo tikrą ir teisingą finansinę būklę. Reiškiant šią nuomonę, išvadoje turi būti nurodytos priežastys, dėl kurių auditoriai negali pareikšti teigiamos nuomonės. Neigiama nuomonė pareiškama, kai auditoriai nustato teisės aktų pažeidimus ir esmines klaidas, kurios daro reikšmingą įtaką audituojamo subjekto finansinei atskaitomybei. Auditoriai atsisako pareikšti nuomonę, kai audito metu negali gauti pakankamų, tinkamų ir patikimų įrodymų ir dėl to negali pareikšti nuomonės apie finansinę atskaitomybę.

Išorės kontrolė reiškia, kad egzistuoja institucija, kuri yra visiškai atskira ir nepriklausoma nuo institucijos, atsakingos už biudžeto pajamų ir išlaidų valdymą. Tokia institucija dažniausiai yra atsakinga už bendrą politiką ir jos veikla apima visapusišką kontrolę, kuri dažniausiai jungia atsiskaitymų ir biudžeto pajamų ir išlaidų valdymo teisėtumo patikrinimą. Išorės kontrolės funkcija yra skirta pareikšti savo nuomonę dėl biudžeto pajamų ir išlaidų valdymo ir konkrečių rezultatų, nurodant esamos situacijos trūkumus, skatinant būtinus sistemos pakeitimus. Nepažeidžiant valdžių padalijimo principo, išorės kontrolę vykdančios institucijos ir pareigūnai tam tikrus veiksmus paveda atlikti institucijoms, atsakingoms už biudžeto pajamų ir išlaidų valdymą. Šio tipo kontrolės galutinis tikslas yra užtikrinti, kad biudžeto pajamų ir išlaidų naudojimas būtų skaidrus, aiškus ir įvertinti jau pasiektus rezultatus, atsižvelgiant į tai, ko siekiama ateityje. Šie du kontrolės tipai yra vienas kitą papildantys: išorinė kontrolė atsižvelgia į vidinės kontrolės rezultatus ir tuo naudojasi kaip išeities tašku kruopštesniems patikrinimams, pateikia aiškų ir visapusišką padėties įvertinimą.

Asignavimų valdytojų atžvilgiu išorės kontrolę atlieka Finansų ministerija ir Valstybės kontrolė. Valstybės kontrolė, valstybinio audito metu nustačiusi nuolatinius, esminius ar visuomenės interesų pažeidimus, imasi prevencinių priemonių, kad pažeidimai nepasikartotų, informuoja ir valstybinio audito dokumentus nedelsdama perduoda teisėsaugos institucijoms pagal kompetenciją. Be to, Valstybės kontrolės atliekamas asignavimų valdytojų auditas, kaupiama informacija leidžia susidaryti bendrą vaizdą, kokios asignavimų valdytojų daromos klaidos, kokie pažeidimai ar trūkumai yra bendrame biudžetinio proceso kontekste. Reikšmingas asignavimų valdytojams 2007 metais Valstybės kontrolės atliktas auditas „Programinio biudžeto sistema“³¹. Valstybinių auditų rezultatų duomenimis nustatyta, kad patys asignavimų valdytojai neskiria pakankamai dėmesio programų vykdymo stebėsenai, ne visada tinkamai atsiskaito už lėšų panaudojimą. Lietuvoje, 2007 m. duomenimis, penktadalį visų biudžeto asignavimų valdytojų sudaro institucijos ir įstaigos, kurioms biudžeto įstatymu skirta nuo 1 mln. Lt iki 2 mln. Lt. Tai apsunkina biudžeto planavimo, biudžeto programų teisėtumo, taupumo,

³¹ Valstybinio audito ataskaita „Programinio biudžeto sistema“ 2007m. kovo 30 d. nr. VA-60-1P-1

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

Lietuvos teisės aktai numato tam tikras programų vertinimo priemones, tačiau, jos nėra pakankamos kokybiškai įvertinti programų sudarymo pagrįstumą, pasiektus rezultatus ir jų poveikį. Vidaus audito tarnybos, kurių vienas iš uždavinių – vertinti programų vykdymą ekonomiškumo, rezultatyvumo ir efektyvumo požiūriais, 2005 m. atlikusios 117-a biudžeto programų vertinimą, nepateikė nė vienos ataskaitos Finansų ministerijai apie neefektyvų programų vykdymą.

Institucinių biudžeto programų skaičius 2001–2007 m. didėja, nors asignavimų valdytojų skaičius išlieka panašus. Audito metu nustatyta, kad viena iš biudžeto programų skaičių didinančių priežasčių yra jų išskyrimas apskaitos ir/ar kontrolės tikslais, pavyzdžiui specialiosios ES paramos ir bendrojo finansavimo lėšomis finansuojamos programos. 2007 m. prasidėjus naujam programavimo laikotarpiui kai kurios institucijos ir įstaigos, be jau vykdomų specialiųjų ES struktūrinių fondų lėšomis finansuojamų programų, pradėjo vykdyti ir Specialiąją ES struktūrinės paramos 2007–2013 m. programą. Specialiosios ES paramos ir bendrojo finansavimo lėšomis finansuojamos programos sudaro daugiau nei ketvirtadalį visų specialiųjų programų.

Valstybinio audito rezultatai rodo, kad programų tikslai ne visais atvejais formuluojami tinkamai: dalis asignavimų valdytojų programų nukreipiamos į teisės aktais institucijoms pavestas vykdyti funkcijas, o ne į rezultatus; atskirais atvejais formuluojami pernelyg skirtingi vienos programos tikslai, dėl ko sudėtinga vertinti bendrą programos rezultatą, stebėti jos poveikį. Kiekvienam uždaviniui įgyvendinti nustatomos priemonės, kurios turi būti efektyviausias ir racionaliausias rezultato siekimo būdas, teisėtos ir praktiškai įgyvendinamos. Atliekant auditus nustatyti netinkamo uždavinių ir priemonių, kaip ir programų tikslų, formulavimo atvejai. Pavyzdžiui, nustatyti tokie trūkumai: uždavinys nenurodo pagrindinio rezultato (Teisingumo ministerijos 2003–2005 m.

vykdytos programos „Teismų materialinės techninės bazės plėtojimas ir kompiuterizavimas“ uždavinys – „Stiprinti teismų materialinę ir techninę bazę“ – nenusako pagrindinio rezultato, kuris turi būti pasiektas per biudžetinius metus).

Programos uždaviniu nusakomas procesas, t. y. stiprinti materialinę ir techninę bazę, kurio negalima išmatuoti ar palyginti. Pavyzdžiui, Kalėjų departamento 2005 m. vykdytos programos „Statybos, projektavimo darbai ir ilgalaikio turto įsigijimas“ tikslui – „Siekti, kad bausmių vykdymo sistemos materialinė ir techninė bazė atitiktų Lietuvos higienos normų ir kitų teisės aktų reikalavimus“ – įgyvendinti nustatytas vienas uždavinys – „Užtikrinti nuteistiesiems ir suimtiesiems įstatymais numatytas buitines, sveikatos priežiūras, o administracijos personalui – darbo sąlygas“. Šis uždavinys nesuteikia galimybės nustatyti, ką Kalėjų departamentas atliks biudžetiniais); priemonės nėra konkrečiai apibrėžiamos (Kalėjų departamento 2005 m. vykdytos programos „Statybos, projektavimo darbai ir ilgalaikio turto įsigijimas“ uždaviniui – „Užtikrinti nuteistiesiems ir suimtiesiems įstatymais numatytas buitines, sveikatos priežiūras, o administracijos personalui – darbo sąlygas“ – įgyvendinti 2005 m. buvo numatytos dvi konkrečiai neapibrėžtos priemonės: „Pradėtų ir baigiamų objektų statyba bei senų pastatų rekonstrukcija“ ir „Aprūpinimas ilgalaikiu materialiuoju turto“); nėra aiškaus ryšio tarp uždavinio ir priemonių (Kultūros ministerijos 2005 m. vykdytos programos „Visuomenės informacinis aprūpinimas“ vienam iš uždavinių – „Siekti efektyvios Ministerijos ir jai pavaldžių institucijų veiklos“ – buvo suformuluotos priemonės „Finansuoti Ministerijos veiklą“, „Finansuoti valstybės tarnautojus (kultūros atašė) užsienio valstybėse“. Nėra aiškaus ryšio tarp šio uždavinio ir jo priemonių, kadangi Ministerijos ir kultūros atašė užsienyje finansavimas nėra susijęs su efektyvia įstaigos veikla).

Viena iš netinkamo programų sudarymo priežasčių yra asignavimų valdytojų administracinių gebėjimų trūkumas. Asignavimų valdytojų apklausa patvirtino nepakankamą geros praktikos formavimą ir sklaidą tarp asignavimų valdytojų. Analizuojant institucijų strateginių veiklos planų ir programų vykdymo bei rezultatų vertinimą, pastebėta, kad nacionaliniai teisės aktai vertinimą reglamentuoja nepakankamai (tik asignavimų valdytojų atliekamą programų rezultatų vertinimą vertinimo kriterijų pagrindu). Nepakankamą strateginių veiklos planų ir programų vykdymo ir rezultatų vertinimą rodo ir tai, jog asignavimų valdytojais ne visada tinkamai vertina programų pasiektus rezultatus arba negali to padaryti dėl turimos nepakankamos ar neišsamios informacijos, ne visada programų rezultatams įvertinti nustatomi tinkami ir pakankami vertinimo kriterijai arba siektini rezultatai. Pasaulyje yra skirtinga programų

vertinimo praktika, pasirenkant vertintojus (išorės, vidaus), taikant vertinimo metodus, nustatant vertinimo kriterijus, organizuojant vertinimo procesą bei pateikiant išvadas ir rekomendacijas galutinėse vertinimo ataskaitose. Vienas iš taikomų programų vertinimo organizavimo būdų yra specializuotų institucijų, kurioms pavedama vertinti biudžeto programų sudarymą bei vykdymą ir padėti rengti biudžeto įstatymų projektus, užtikrinant tinkamos ir pakankamos informacijos šiam procesui pateikimą, kūrimas. Tarptautiniu mastu diskutuojama apie įvairius programų vertinimo proceso organizavimo principus ir būdus, tačiau sutinkama, kad reikia ne tik aiškiai apibrėžti vertinimo sistemą, bet ir priimti struktūrinius bei metodinius sprendimus valstybės mastu, numatant tikslą įvertinti programų sudarymo kokybę biudžeto rengimo procese, pateikti nuomonę dėl biudžeto programų rezultatų, jų poveikio spendžiant specifines problemas.

4.2. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojo atsakomybė

Biudžeto sandaros įstatymo 7 straipsnis įtvirtina, kad biudžeto asignavimų valdytojai ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų vadovai įstatymų nustatyta tvarka atsako už: programų vykdymą, programų sąmatų sudarymą ir vykdymą neviršijant patvirtintų asignavimų sumų (atsižvelgiant į šio Įstatymo 6 straipsnio 4 punkto nuostatas), už paskirtų asignavimų efektyvų, atitinkantį programoje nustatytus tikslus ir rezultatų naudojimą. Vidaus audito tarnybos, kurių vienas iš uždavinių – vertinti programų vykdymą ekonomiškumo, rezultatyvumo ir efektyvumo požiūriais, 2005 m. atlikusios 117-a biudžeto programų vertinimą, nepateikė nė vienos ataskaitos Finansų ministerijai apie neefektyvų programų vykdymą. Valstybės kontrolė 2005–2006 m. atliko 16 biudžeto programų vertinimo auditų, iš kurių nustatyta 12 neefektyvaus ir nerezultatyvaus programų įgyvendinimo atvejų. Didelė dalis asignavimų valdytojų neatlieka programų rezultatų socialinio – ekonominio poveikio vertinimo (taip nurodė 40,5 proc. apklaustų asignavimų valdytojų).

Biudžeto sandaros įstatymo 7 straipsnio 3 punkte numatyta, kad asignavimų valdytojai atsako už teisingą buhalterinę apskaitą ir finansinių bei statistinių ataskaitų teisingumą ir jų bei apskaitos duomenų atitikimą. Tuo tarpu Buhalterinės apskaitos įstatymo³² 11 straipsnyje nustatyta, kad už tą pačią veiką atsako vyriausiasis buhalteris, buhalteris arba apskaitos tarnybos vadovas. Lieka neaišku, ar asignavimų valdytojas, ar vyriausiasis buhalteris (apskaitos tarnybos vadovas) yra atsakingas už tam tikrus

³² Valstybės Žinios, 2001, Nr. 99-3515

veiksmus, kadangi įstatymai nustato atsakomybę abiem institucijoms. Taigi, būtina atsižvelgti ne tik į subjektus, kuriems nustatomos pareigos ir atsakomybė, bet ir į pareigų ir atsakomybės apimtį. Buhalterinės apskaitos organizavimas ir finansinės atskaitomybės rengimas ir teikimas yra tiesioginė buhalterio veikla, o ne įstaigos vadovo, tačiau įstaigos vadovas atsako už visos įstaigos veiklą. Be to, Buhalterinės apskaitos įstatymo 21 straipsnis numato, kad už apskaitos organizavimą pagal šio įstatymo reikalavimus ir atsako apskaitos dokumentų išsaugojimą įstatymų nustatyta tvarka ūkio subjekto vadovas. Šiuo atveju ūkio subjektas yra valstybinės įstaigos vadovas.

Biudžeto asignavimų valdytojai ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų vadovai taip pat įstatymų tvarka atsako už atsiskaitymus su darbuotojais, mokesčių administravimo įstaigomis, visų rūšių energijos ir kitų darbų, paslaugų bei prekių tiekėjais, išskyrus atvejus, kai laiku neapmokamos mokėjimo paraiškos pateiktos Valstybės išdui asignavimams gauti. Šią teisės normą detalizuoja civilinės, administracinės teisės normos, todėl jos nagrinėjimas nėra aktualus šiame darbe.

Apibendrinant valstybės biudžeto asignavimų valdytojų atsakomybę, galima teigti, kad ši kategorija yra gana deklaratyvi ir kebli. Personalinė asignavimų valdytojo asmenybė yra ribota ir reglamentuojama valstybės tarnybos teisinius santykius įtvirtinančiomis normomis. Iš kitos pusės, valstybės asignavimų valdytojas, kaip finansų teisės subjektas, yra neatsiejama valstybės biudžetinio proceso dalis. Asignavimų valdytojai įgyvendina valstybės funkcijas, panaudodamas valstybės lėšas. Todėl kalbant apie netinkamą asignavimų naudojimą ar dėl to valstybei atsiradusią žalą, reikia įvertinti tai, kad tokiu atveju sutampa žalą padaręs ir „nukentėjęs“ asmuo – valstybė. Asignavimo valdytojo lėšos tai biudžete sukauptos lėšos, skirtos valstybės funkcijoms įgyvendinti, t.y. asignavimo valdytojo biudžetas yra ir valstybės biudžeto dalis.

Išvados

Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai kaip finansų teisės subjektas yra svarbus biudžetinio proceso dalyvis. Valdant valstybės lėšas, asignavimų valdytojai įgyvendina jiems įstatymu suteiktas teises ir vykdo pareigas. Išanalizavus asignavimų valdytojų teisinio statuso reglamentavimą bei praktinę medžiagą, gautos šios išvados:

1. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų sąvoka, apibrėžta Biudžeto sandaros įstatyme, yra per daug detali ir formaliai orientuota tik į biudžetinės įstaigos vadovą. Tačiau biudžeto asignavimų valdymo, paskirstymo procese, o kartu ir bendrai biudžetiniame procese kaip asignavimų valdytojas dalyvauja pati biudžetinė įstaiga, o ne tik jos vadovas, todėl įstatyme įtvirtintą sąvoką reikėtų keisti į bendresnę.

2. Jau nuo 1998 metų Lietuvoje valstybės biudžeto išteklių planavimas susietas su strateginiu planavimu. Kiekvienas valstybės biudžeto asignavimų valdytojas rengia trumpalaikius strateginius veiklos planus, kurie yra bendros strateginio planavimo sistemos dalis. Tačiau dar iki šiol trūksta aiškių ryšių tarp valstybės ilgalaikių strateginių dokumentų ir institucinių programų. Valstybės ilgalaikės raidos strategija, vienas svarbiausių dokumentų rengiant trumpalaikius strateginius veiklos planus, yra priimta dar 2002 metais ir nekoreguota atsižvelgiant į realijas, taip pat nesuderinta su kitais ilgalaikio strateginio planavimo dokumentais.

3. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai privalo teikti finansinę atskaitomybę, kuri turi parodyti tikrus ir teisingus ataskaitinių metų veiklos rezultatus. Biudžetinės įstaigos tvarko buhalterinę apskaitą ir rengia finansinę atskaitomybę remiantis pinigų principu, kuris turi trūkumų: neatitinka tarptautinių apskaitos standartų reikalavimų, finansinės atskaitomybės vartotojų poreikių, rodoma turto vertė ne visada atitinka tikrąją jo vertę, ne visi įsipareigojimai įtraukiami į buhalterinę apskaitą, todėl neparodomi finansinėje atskaitomybėje. Dėl šių ir kitų priežasčių Lietuvoje šiuo metu vykdoma reforma, kurios tikslas – pereiti prie buhalterinės apskaitos tvarkymo ir finansinės atskaitomybės rengimo kaupimo principu. Galutinai reformą prognozuojama baigti tik 2012 m., todėl šiuo metu asignavimų valdytojai finansinę atskaitomybę rengia remiantis teisės aktais, kurie atskaitomybę reglamentuoja nevienodai ir fragmentiškai.

4. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų teisės teisės aktais reglamentuojamos labai konkrečiai. Jos suteikia asignavimų valdytojams galimybę, atsižvelgiant į vidaus ir aplinkos pokyčius, veiksmius efektyviai valdyti jam skirtus finansus ir taip tinkamai

įgyvendinti jam pavestas funkcijas. Asignavimų valdytojų teisių įgyvendinimas glaudžiai susijęs su kitų finansų teisės subjektų veikla, sprendimais. Taip yra dėl asignavimų valdytojų valdomų lėšų svarbos.

5. Iš biudžetinės įstaigos, panaudojusios biudžeto asignavimus ne pagal paskirtį, teisiškai nėra galimybės išieškoti šias ne pagal paskirtį panaudotas lėšas. Nesuderinti tarpusavyje teisės aktai taip pat sukelia neaiškumų siekiant nustatyti pareigūno ar institucijos atsakomybę (pavyzdžiui, nėra aišku ar vyriausias buhalteris, ar įstaigos vadovas atsako už buhalterinės apskaitos teisingumą).

Šaltiniai

Teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (Valstybės Žinios. 1990, Nr. 24-596; 2004, Nr. 4-47);
2. Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos įstatymas (Valstybės Žinios. 2001, Nr. 99-3515);
3. Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas (Valstybės Žinios. 1995, Nr. 104-2322);
4. Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas (Valstybės žinios. 2002, Nr. 123-5540);
5. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės įstatymas (Valstybės žinios. 1995, Nr. 51-1243; 2001, Nr. 112-4070);
6. Lietuvos Respublikos 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas (Valstybės žinios. 2006, Nr. 138-5267);
7. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl Valstybės ilgalaikės strategijos“ (Valstybės Žinios. 2002 Nr. 113-5029);
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. sausio 29 d. nutarimas Nr. 91 „Dėl 2007 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas“ (Valstybės žinios. 2007, Nr. 15-535);
9. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (Valstybės Žinios. 2002, Nr. 57-2312);
10. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 5 d. nutarimas Nr. 379 "Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų valdytojų programų vykdymo kontrolės ir vertinimo tvarkos patvirtinimo" (Valstybės žinios. 2001, Nr. 31-1035);
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 "Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo " (Valstybės žinios. 2004, Nr. 96-3531);
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. birželio 29 d. nutarimas Nr. 718 „Dėl Viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės

- sistemos reformos koncepcijos ir koordinavimo ir priežiūros komisijos sudarymo“ (Valstybės Žinios. 2005, Nr. 81-2966)
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugsėjo 19 d. nutarimas Nr. 1116 „Dėl vidaus audito reikalavimų patvirtinimo“ (Valstybės žinios. 2001, Nr. 81-2817);
 14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 8 d. nutarimas Nr. 1088 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo“ (Valstybės Žinios. 1998, Nr. 81-2267);
 15. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymas 1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ (Valstybės žinios. 2003, Nr. 69-3135);
 16. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2006 m. balandžio 6 d. įsakymas 1K-152 „Dėl valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimų sistemos bei šios sistemos duomenų saugos nuostatų patvirtinimo“ (Valstybės žinios. 2003, Nr. 41-1485);
 17. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2006 m. kovo 6 d. įsakymas 1K-090 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto skaičiavimų, būtinų valstybės biudžeto projektui sudaryti, formų patvirtinimo“ (Valstybės žinios. 2006, Nr. 30-1067);
 18. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. gruodžio 29 d. įsakymas 1K-413 „Dėl valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų vykdymo biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų sąmato vykdymo, ataskaitų sudarymo, taisyklių ir formų patvirtinimo“ (Valstybės žinios. 2005, Nr. 2-21);
 19. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2003 m. spalio 15 d. įsakymas 1K-251 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“ (Valstybės Žinios. 2003, Nr. 100-4512);
 20. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolieriaus 2002 m. vasario 21 d. įsakymas Nr. V-26 „Dėl valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 20-790;
 21. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Programinio biudžeto sistema“. 2007 m. kovo 30 d. Nr. VA-60-1P-1 ;
 22. Kalėjų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos direktoriaus 2004 m. kovo 29 d. įsakymas Nr. 4/07-82 „Dėl Kalėjų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos ir jam pavaldžių įstaigų strateginio veiklos planavimo metodikos patvirtinimo“;

23. Kalėjų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos direktoriaus 2004 m. kovo 29 d. įsakymas Nr. 4/07-83 „Dėl Kalėjų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos ir jam pavaldžių įstaigų strateginio veiklos plano programų vykdymo kontrolės ir ataskaitų rengimo taisyklių patvirtinimo“;
24. Kalėjų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos direktoriaus 2004 m. birželio 30 d. įsakymas Nr. 4/07-164 „Dėl Kalėjų departamentui prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos pavaldžioms įstaigoms skirtų biudžetinių asignavimų paskirstymo tvarkos patvirtinimo“

Specialioji literatūra:

1. *Vaitiekus Novikevičius*. Valstybės biudžeto ir biudžetinio proceso istoriniai aspektai // Jurisprudencija. 2002. T. 31 (23);
2. *Vytautas Sinkevičius*. Lietuvos Respublikos Seimo biudžetinė kompetencija Konstitucinio teismo jurisprudencijoje// Jurisprudencija. 2002. T. 31 (29);
3. *Eglė Kavolūnaitė*. Biudžeto lėšų kontrolę vykdančių institucijų ir pareigūnų atskaitomybė.// Teisės problemos. 2003/2 (40).

Interneto tinklalapiai:

1. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Strateginis planavimas.
<http://www.lrv.lt/main.php?cat=303&d=3004> [prisijungta 2007 03 11];
2. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė. Publikacijos.
<http://www.vkontrole.lt/publikacijos.shtml> [prisijungta 2007 04 12];
3. Laisvosios rinkos institutas. Valstybės finansai. Analitiniai darbai.
http://www.lrinka.lt/index.php/temos/kitos_temos/valstybes_finansai/analitiniai
[prisijungta 2007 03 12];
4. <http://finansai.tripod.com/P10.htm> [prisijungta 2007 04 02].

Santrauka

Teisinėje literatūroje valstybės biudžetas suprantamas kaip pagrindinis valstybės lėšų sudarymo, paskirstymo ir panaudojimo finansinis planas, skirtas valstybės funkcijoms vykdyti ir yra patvirtintas įstatymų nustatyta tvarka. Toks planas įtvirtina biudžetinio proceso santykių dalyvių teises ir pareigas. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai yra šių santykių dalyviai, todėl jie yra ir finansų sistemos dalis – finansų teisės subjektas.

Valstybės biudžeto asignavimų valdytojo sąvoka pateikta Biudžeto sandaros įstatyme ir suprantama kaip biudžetinių įstaigų, nurodytų Seimo patvirtintame valstybės biudžete, vadovai. Tačiau darbe ši sąvoka aiškinama ir naudojama platesne prasme: asignavimų valdytojas – pati biudžetinė įstaiga, o ne tik jos vadovas.

Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai dalyvauja tiek biudžeto formavime, tiek jo vykdyme : įgyvendina savo specifines teises ir vykdo pareigas. Didžiausias dėmesys šiame darbe skirtas asignavimų valdytojo pareigoms, susijusioms su biudžeto programų rengimu ir įgyvendinimu. Strateginis veiklos planavimas – viena pagrindinių asignavimų valdytojų veiklų, įtraukianti šį finansų subjektą į biudžetinį procesą. Tai gana sudėtinga ir komplikuota formalizuota sistema, kurios metu nustatomos asignavimų valdytojų veiklos kryptys ir būdai, kaip efektyviausiai panaudoti turimus ir planuojamus gauti finansinius išteklius ir materialinius išteklius, numatytiems tikslams pasiekti ir atsiskaitoma už rezultatus. Kita detalai analizuojama asignavimų valdytojo pareiga – teikti finansinę atskaitomybę. Šios pareigos įgyvendinimas kelia tam tikrų sunkumų asignavimų valdytojams dėl šiuo metu dar vykdomos viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reformos.

Kaip finansų teisės subjektas, biudžeto asignavimų valdytojas turi teises, kurių įgyvendinimas suteikia jam galimybę, atsižvelgiant į aplinkos pokyčius ir veiksnius, efektyviai valdyti jam skirtus finansus ir tai tinkamai įgyvendinti jam pavestas funkcijas.

Zusammenfassung

Die Verwalter der Statabudgetassiginationen als Subjekt ger Finanzrecht

(*angl. Manager of Budget Allocation as a Subject of Finance Law*)

.In der Rechtsliteratur versteht man unter dem Begriff „Staatsbudget“ einen der wichtigsten Finanzplan , der die Bildung, die Verteilung, und die Benutzung der Mittel umfasst. Dieser Finanzplan ist der Erfüllung der Staatsfunktionen gewidmet und ist gesetzlich besttigt. Dieser Plan bestätigt die Rechte und die Pflichten der Teilnehmer des Budgetprozesses. Die Verwalter der Statabudgetassiginationen sind die Teilnehmer dieser Beziehungen, deshalb sind sie auch ein Teil des Finanzsystems – ein Subjekt der Finanzrecht. Der Begriff – der Verwalter der Statabudgetassiginationen ist im Budgetbildungsgesetz gegeben. Unter diesem Begriff versteht man einen Leiter der Budgetinstitutionen, die vom Seim bestätigtem Staatsbudget gegeben sind. Aber in der Arbeit wird dieser Begriff in einem breitem Sinn erklärt und benutzt. Die Verwalter der Assiginationen sind eigentlich die Budgetinstitutionen und nicht nur ihre Leiter. Der Verwalter der Statabudgetassiginationen nimmt wie an der Bildung des Budgets, so auch an der Erfüllung des Budgets teil: bringt seine Rechte in Erfüllung und erfüllt die Pflichten.

Die grösste Aufmerksamkeit in dieser Arbeit ist den Rechten des Verwalters der Statabudgetassiginationen gewidmet. Diese Rechte sind mit der Vorbereitung und mit der Verwirklichung des Budgetprogramms verbunden. Die strategische Planung der Tätigkeit ist eine der wichtigsten Tätigkeiten des Verwalters der Statabudgetassiginationen bei der Einschliessung dieses Finanzsubjekts und Budgetprozesses. Das ist ein ziemlich kompliziertes und verwickeltes, formalisiertes System, in dem man die Richtungen und Arten der Tätigkeit des Verwalters der Statabudgetassiginationen bestimmt. Man bestimmt wie am besten und mit grösster Wirkung die finanziellen, materiellen und menschlichen Bezugsquellen für die Erreichung der Ziele benutzen kann.

Die andere Pflicht des Verwalters der Statabudgetassiginationen, die man gründlich analysiert, ist die Finanzrechenschaft. Die Verwirklichung dieser Pflicht macht manche Schwierigkeiten für die Verwalter der Statabudgetassiginationen wegen der Reform des Buchhalterberechnungssystems und Finanzrechenschaft. Wie ein Subjekt der Finanzrecht hat der Verwalter der Statabudgetassiginationen die Rechte, deren Verwirklichung ihm die Möglichkeiten gibt, angesehen auf die Umgebungveränderungen,

wirksam ihm gegebene Finanzen zu verwalten und solcherweise seine Funktionen zu verwirklichen.

Priedai

Priedas Nr. 1

Institucijos strateginiai tikslai	
Kodas	Institucijos strateginio tikslo pavadinimas
01	<p>Užtikrinti kardomojo kalnimo (suėmimo) ir teismų nuosprendžiais paskirtų bausmių vykdymą, narkomanijos prevenciją ir kontrolę įkalnimo įstaigose.</p>
<p>Tikslo aprašymas</p> <p>Organizuoja, vykdo ir kontroliuoja Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kalnamųjų (suimtųjų) apsaugą, priežiūrą, izoliaciją, materialinį aprūpinimą, sveikatos priežiūrą bei socialinę ir psichologinę pagalbą; - nuteistųjų laisvės atėmimu apsaugą, priežiūrą, užimtumą, materialinį aprūpinimą, socialinę reabilitaciją bei psichologinės pagalbos ir sveikatos priežiūros paslaugų jiems teikimą; - nuteistųjų bausmėmis, nesusijusiomis su laisvės atėmimu (išskyrus turtinių teisių apribojimo bausmes), bei lygtinai paleistų iš laisvės atėmimo vietų asmenų įskaitą, priežiūrą bei socialinės pagalbos jiems teikimą. <p>Vykdo nuteistųjų švietimą narkomanijos žalos žmogui klausimais.</p> <p>Rengia įkalnimo įstaigų ir pataisos inspekcijų darbuotojus vykdyti narkomanijos prevenciją.</p> <p>Atlieka būtinus laboratorinius tyrimus.</p> <p>Vykdo priemones, užkardančias narkotikų patekimą į įkalnimo įstaigas.</p>	
02	<p>Sukurti progresyvaus bausmių atlikimo principu pagrįstą bausmių vykdymo sistemą, užtikrinančią teisėtumo, humanizmo ir saugumo suderinamumą.</p>
<p>Tikslo aprašymas</p> <p>Rengia Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų projektus bausmių vykdymo klausimais, maksimaliai priartinant jų nuostatas prie Europos standartų ir Europos kalnimo įstaigų taisyklių.</p> <p>Vykdo socialinę reabilitaciją, sudaro sąlygas bausmei atlikti, kad ši bausmė būtų ne tik nusikaltusio asmens nubaudimas, bet padėtų, atlikus bausmę, grįžti į visuomenę.</p> <p>Stiprina įkalnimo įstaigų veiklos saugumą.</p>	

Priedas Nr. 2

Ekonominės klasifikacijos grupės	Asignavimai 2006-iesiems metams	Asignavimai biudžetiniams 2007-iesiems metams			Projektas 2008-iesiems metams	Projekta s 2009-iesiems metams
		bazinis biudžetas	pakeitim ai/ naujas	iš viso		
1. IŠ VISO ASIGNAVIMŲ	171110	183282		183282	254390	210645
išlaidoms	155757	167282		167282	167282	167282
iš jų darbo užmokesčiui	88932	92831		92831	92831	92831
turtui įsigyti	15353	16000		16000	87108	43363
2. Finansavimo šaltiniai	171110	183282		183282	254390	210645
2.1. Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas	171110	183282		183282	254390	210645
Iš jo:						
bendrojo finansavimo lėšos						
ES lėšos						
kitos specialiųjų programų lėšos	118	90		90		
2.2. Kiti šaltiniai						

Pagrindiniai rodikliai

Įstaigos	Teikiama programų	Etatai (skaičius vienetais)
22	8	4066

Priedas Nr. 3

3 LENTELĖ. 2006 – 2009 M. PROGRAMŲ ASIGNAVIMŲ SUVESTINĖ																		
Kalėjų departamentas prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos																Kodas	90 002 0809	
(asignavimų valdytojas)																		
(tūkst. litų)																		
Asignavimų valdytojo tikslo kodas	Programos kodas	Programos pavadinimas	Funkcinės klasifikacijos kodas	Patvirtinti 2006-ųjų metų asignavimai			2007-ųjų metų asignavimai			Numatomi 2008-ųjų metų asignavimai			Numatomi 2009-ųjų metų asignavimai					
				iš viso	iš jų		iš viso	iš jų		iš viso	iš jų		iš viso	iš jų				
					išlaidoms	turtui įsigyti		išlaidoms	turtui įsigyti		išlaidoms	turtui įsigyti						
														iš jų darbo užmokesčiui	turtui įsigyti	iš jų darbo užmokesčiui	turtui įsigyti	
01	02	Bausmių vykdymo sistemos veiklos užtikrinimas	03.04.01.01	145782	145782	85334		155613	155613	88799		155613	155613	88799				

01	45.1	Nacionalinė narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos programa	07.06.01.05	663	174		489	148	148			1532	148		1384	148	148		
02	01	Statybos, projektavimo darbai ir ilgalaikio turto įsigijimas	03.04.01.01	14864			14864	16000			16000	85724			85724	43363			43363
02	03	Personalo profesinis tobulinimas	03.04.01.01	1199	1199	648		1230	1230	722		1230	1230	722		1230	1230	722	
02	05	Kardomojo kalinimo ir bausmių vykdymo organizavimas	03.04.01.01	4457	4457	2912		5073	5073	3272		5073	5073	3272		5073	5073	3272	
02	06	Pensinis aprūpinimas	10.02.01.01	3527	3527			4028	4028			4028	4028			4028	4028		
02	08	Nuteistųjų užimtumo darbine veikla	03.04.01.01	500	500			1100	1100			1100	1100			1100	1100		

		programa																	
02	88.1	Specialioji mokamų paslaugų teikimo programa	03.04.01.01	118	118	38		90	90	38		90	90	38		90	90	38	
		Iš viso	x	171110	155757	88932	15353	183282	167282	92831	16000	254390	167282	92831	87108	210645	167282	92831	43363