

**VILNIAUS UNIVERSITETAS  
KAUNO HUMANITARINIS FAKULTETAS**

**FINANSŲ IR APSKAITOS KATEDRA**

Apskaita, finansai ir bankininkystė  
Kodas 62104S105

**VILMANTAS LAZICKAS**

**MAGISTRO BAIGIAMASIS DARBAS**

**VALSTYBĖS BIUDŽETO PROGRAMŲ VERTINIMO MODELIS**

Kaunas 2007

**VILNIAUS UNIVERSITETAS  
KAUNO HUMANITARINIS FAKULTETAS**

**FINANSŲ IR APSKAITOS KATEDRA**

**VILMANTAS LAZICKAS**

**MAGISTRO BAIGIAMASIS DARBAS**

**VALSTYBĖS BIUDŽETO PROGRAMŲ VERTINIMO MODELIS**

Darbo vadovas \_\_\_\_\_  
(parašas)

Doc. B. Jefimovas

Magistrantas \_\_\_\_\_  
(parašas)

Darbo įteikimo data \_\_\_\_\_

Registracijos Nr. \_\_\_\_\_

Kaunas 2007

---

**TURINYS**

<b>SANTRUMPŲ SĄRAŠAS .....</b>	<b>4</b>
<b>LENTELIŲ SĄRAŠAS .....</b>	<b>5</b>
<b>PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS.....</b>	<b>5</b>
<b>ĮVADAS.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Valstybės biudžeto programų sudarymo metodologiniai aspektai .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. Valstybės biudžeto išlaidų formavimas programų principu .....</b>	<b>8</b>
<b>1.2. Valstybės biudžeto programų vertinimas.....</b>	<b>16</b>
<b>1.3. Valstybės biudžeto programų sudarymo praktika Lietuvoje .....</b>	<b>20</b>
<b>2. Valstybės biudžeto programų vertinimo metodologija.....</b>	<b>25</b>
<b>2.1. M&amp;E (monitoring and evaluation) programinio biudžeto įvertinimo modelis.....</b>	<b>25</b>
<b>2.2. Integruoto planavimo modelis .....</b>	<b>31</b>
<b>2.3. Valstybės biudžeto programų kompleksinio vertinimo modelis .....</b>	<b>34</b>
<b>3. Valstybės biudžeto programų vertinimo modeliavimas .....</b>	<b>41</b>
<b>3.1. Sintetinio valstybės biudžeto programų vertinimo modelio kūrimo prielaidos .....</b>	<b>41</b>
<b>3.2. Sintetinis valstybės biudžeto programų vertinimo modelis .....</b>	<b>43</b>
<b>IŠVADOS IR PASIŪLYMAI .....</b>	<b>48</b>
<b>SANTRAUKA .....</b>	<b>50</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>52</b>
<b>LITERATŪROS SĄRAŠAS.....</b>	<b>54</b>
<b>PRIEDAI .....</b>	<b>58</b>
<b>1 PRIEDAS. 2006 m. Valstybės biudžeto įvykdymas.....</b>	<b>59</b>

## SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

- BVP – bendrasis vidaus produktas
- ES – Europos Sąjunga
- IT – informacinės technologijos
- JAV – Jungtinės Amerikos Valstijos
- JT – Jungtinės Tautos (United Nations)
- LR – Lietuvos Respublika
- M&E – įvertinimas ir kontrolė (Monitoring and Evaluation)
- OCED – Ekonominės plėtros ir bendradarbiavimo organizacija. (Organisation for Economic Co-operation and Development).
- VBAMS – Vyriausybės biudžeto apskaitos ir mokėjimų sistema

---

## LENTELIŲ SĄRAŠAS

<b>1 lentelė.</b> Programų vertinimo modelių analizės rezultatai .....	41
--	----

## PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

<b>1 pav.</b> Reikalavimai programoms .....	16
<b>2 pav.</b> Asignavimų paskirstymo pagal programas procedūrinė schema .....	21
<b>3 pav.</b> Lietuvos Respublikos 2006 metų biudžeto programų vertinimas .....	23
<b>4 pav.</b> M&E programinio biudžeto modelis .....	25
<b>5 pav.</b> Teisės aktai ir kiti dokumentai susiję su M&E modeliu .....	26
<b>6 pav.</b> Auditas, kontrolė ir įvertinimo procesas .....	29
<b>7 pav.</b> Biudžeto programos sąvybių analitinis įvertinimas .....	29
<b>8 pav.</b> Integruoto planavimo modelis .....	32
<b>9 pav.</b> Biudžeto programų kompleksinio vertinimo modelis .....	34
<b>10 pav.</b> Programų efektyvumo vertinimo schema .....	35
<b>11 pav.</b> Biudžeto programų tinkamumo įvertinimo schema .....	37
<b>12 pav.</b> Sintetinis valstybės biudžeto programų vertinimo modelis .....	43

## IVADAS

**Temos aktualumas.** Valstybės fiskaliniai rezultatai priklauso nuo finansų valdymo sistemos ir pagrindinių problemų, tokių kaip efektyvus valstybės išlaidų valdymas, sprendimo. Kiekviena valstybė savo išlaidas formuoja per biudžetą. Taikomas biudžeto išlaidų paskirstymo metodas tiesiogiai įtakoja valstybės finansinių išteklių paskirstymo rezultatus. Dabar dažniausiai naudojamas programinis biudžetas ir įvairūs šiuo principu paremti modifikuoti biudžeto išlaidų paskirstymo modeliai. Išanalizavus mokslinę literatūrą, įvairias analitinio pobūdžio publikacijas ir esamą Lietuvos situaciją po biudžeto reformos, galima daryti išvadą, kad programinis biudžetas daugeliu principų yra vertintinas kaip perspektyvus ir daugeliu atveju tinkamas.

Biudžeto programos yra pagrindinis programinio metodo komponentas. Pagal jų vertinimo rezultatus priimami sprendimai dėl valstybės išlaidų paskirstymo. Svarbu tinkamai įvertinti programas ir atrinkti naudingiausias valstybei, kurios galėtų ateityje atnešti naudą, tiek socialinę, tiek ekonominę, tiek finansinę. Įvertinant Lietuvos situaciją, programų vertinimo problematiką, matomas aiškus poreikis padidinti programų vertinimo pagrįstumą ir objektyvumą.

**Tyrimo objektas** – valstybės biudžeto išlaidų skirstymo procesas programų metodu.

**Darbo tikslas** – remiantis teorija, išanalizuoti valstybės biudžeto išlaidų skirstymo procesą programų metodu, apibendrinti ir sukurti sintetinį valstybės biudžeto programų vertinimo modelį.

Šiam tikslui pasiekti iškelti šie svarbiausi **uždaviniai**:

- išanalizuoti valstybės biudžeto išlaidų formavimą programų principu teoriniu aspektu;
- įvertinti valstybės biudžeto programų efektyvumą;
- išanalizuoti valstybės biudžeto programų sudarymo praktiką Lietuvoje;
- išnagrinėti valstybės biudžeto programų vertinimo metodologijas;
- sukurti valstybės biudžeto programų vertinimo sintetinį modelį.

**Tyrimo metodai:** mokslinės literatūros analizė ir sintezė, analitinis įvertinimas, lyginamoji analizė.

**Darbo struktūra.** Darbą sudaro trys pagrindinės dalys. Pirmojoje dalyje analizuojama mokslinė literatūra. Aptariamas valstybės biudžeto išlaidų formavimas programų principu, pateikiamos programinio biudžeto modelio prielaidos, akcentuojamos pagrindinės vertinimo

problemos. Analizuojama asignavimų skirstymo praktika Lietuvoje po biudžeto reformos, lokalizuojamos problemos, su kuriomis susiduriama skirstant valstybės išteklius programų pagalba.

Antrojoje dalyje analizuojami trys valstybės biudžeto programų vertinimo modeliai, atskleidžiami jų privalumai ir trūkumai, kurie sudaro prielaidas kurti sintetinį biudžeto programų vertinimo modelį.

Paskutinėje dalyje apibendrinamos prielaidos, reikalingos kuriant sintetinį valstybės biudžeto programų vertinimo modelį, atsižvelgiant į situaciją Lietuvoje, siekiant išspręsti valstybėje kylančias išlaidų paskirstymo problemas. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir rekomendacijos.

Darbo apimtis – 59 puslapiai, pateikta 1 lentelė, 12 paveikslų, pateikiamas 1 priedas. Panaudotas 41 literatūros šaltinis.

## 1. Valstybės biudžeto programų sudarymo metodologiniai aspektai

Pastaruoju metu juntamas vis didesnis valstybinis ekonomikos reguliavimas, aktyvus dalyvavimas ekonomikoje, pasitelkiant teisinio reguliavimo bei kontroliavimo priemones. To įtakoje didėja valstybių išlaidos, surenkamų mokesčių apimtys, jų svoris bendrajame vidaus produkte (BVP) auga. Auga nacionalinių pajamų dalis, skiriama Socialinėms programoms. Akivaizdu tai, kad šiuo metu valstybinio sektoriaus dalyvavimas valstybių gyvenime yra būtinas.

### 1.1. Valstybės biudžeto išlaidų formavimas programų principu

Viena iš pagrindinių valstybės poveikio priemonių, norint įgyvendinti politikos tikslus ar paveikti privatų sektorių yra valstybės išlaidų reguliavimas. Tai, be abejo, veikia visą šalies ekonomiką. Siekiant parodyti valstybės išlaidų reguliavimo bei optimizavimo svarbą, 1 priede pateikiami duomenys iš 2007 m. kovo 28 d. patvirtintos Lietuvos Respublikos (LR) 2006 metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos. Tokia situacija sąlygoja biudžeto deficitą, kuris yra didelė pastarųjų dešimtmečių valstybės problema, o deficito minimizavimas ar eliminavimas – vienas iš vyriausybės prioritetų. Valstybės biudžeto asignavimų optimizavimas ir racionalus paskirstymas leistų išspręsti šią ir iš jos kylančias mikroekonominės ir makroekonominės problemas.

Valstybės išlaidos apibrėžiamos, kaip tam tikrų prekių ir paslaugų, skirtų bendriems visuomenės narių poreikiams tenkinti, pirkimas arba transferiniai mokėjimai (Klimašauskienė, 1998, p.13). Kituose šaltiniuose valstybės išlaidos vadinamos valstybinės veiklos, kuri apima prekių ir paslaugų gamybą ar tiekimą bei įvairius pervedimus, visuomenine kaina. Valstybės išlaidos – tai sukauptos piniginės lėšos, kurias valstybė panaudoja savo funkcijoms atlikti. Tiksliausiai išlaidas (asignavimus) apibrėžia LR biudžeto sandaros įstatymas: „Biudžete nustatyta 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 suma, kurią asignavimų valdytojas turi teisę biudžetinais metais gauti iš biudžete sukauptų lėšų, pateikęs paraišką valstybės išdą tvarkančiai institucijai arba savivaldybių administracijai, patvirtintoms programoms finansuoti“<sup>1</sup>.

1 Lietuvos Respublikos Biudžeto Sandaros Įstatymas. (1990) Pirmą kartą paskelbtas 1990 Nr. 24-596. Valstybės žinios. 2000 m. liepos 11 d. Nr. VIII-1821; 2000 m. liepos 26 d. Nr. 61-1826;



Valstybės išlaidų analizei ir problemų lokalizacijai svarbu identifikuoti valstybės išlaidų struktūrą. Analizuojant literatūrą pastebėta, kad kiekvienoje šalyje biudžeto asignavimai skirstomi labai įvairiai, priklausomai nuo politikos strategijos, ekonomikos struktūros ypatybių, administracinės sistemos pobūdžio. Pagal tai, kaip valstybės išlaidos įtakoja išteklių paskirstymą, jos gali būti skirstomos į prekių ir paslaugų pirkimus bei transferinius mokėjimus, kurie apibrėžiami kaip transakcija, kurios metu viena šalis teikia prekę, paslaugą, turtą, negaudama už tai atitinkamo ekvivalentiško atlyginimo<sup>2</sup>.

Valstybės išlaidos turi savo struktūrą ir yra paskirstytos pagal valstybės funkcijas. Analizuojant atkreipiamas dėmesys į atsakomybės paskirstymą tarp kelių lygių savarankiškų biudžetų ir juos vykdančių (valdančių) institucijų. Daug dėmesio skiriama tam, kad valstybės išlaidos užtikrintų valstybės makroekonominių tikslų įgyvendinimą.

Valstybės išlaidų funkcinis pasiskirstymas ir jo kitimas parodo prioritetus, kurie glaudžiai susiję su politine, ekonomine, socialine aplinka. Lietuvos Statistikos Departamentas šias išlaidas skiria į tris stambias grupes<sup>3</sup>:

- Išlaidos ekonomikai;
- Išlaidos socialinei sferai;
- Išlaidos kitoms valstybės funkcijoms.

LR Finansų ministerija pateikia detalesnį asignavimų (išlaidų) paskirstymą pagal valstybės funkcijas<sup>4</sup>:

- Bendros valstybės paslaugos
- Gynyba
- Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga
- Ekonomika
- Aplinkos apsauga
- Būstas ir komunalinis ūkis
- Sveikatos apsauga
- Poilsis, kultūra ir religija

<sup>2</sup> International Monetary Fund. (2001a) Open Budget Preparation, Execution, and Reporting. Iš Manual on Fiscal Transparency. [interaktyvus] March 23

<sup>3</sup> Lietuvos statistikos departamentas. (2006) Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamos ir išlaidos. [interaktyvus] liepos 6d.

<sup>4</sup> LR Finansų ministerija. (2006) Lietuvos Respublikos 2006 metų pirmo pusmečio valstybės biudžeto vykdymas [interaktyvus]

- Švietimas
- Socialinė apsauga

Naujame Biudžeto sandaros įstatyme nenurodoma, kokioms programoms ar institucijoms ir kiek lėšų yra skiriama. Parodomos pagrindinės išlaidų kryptys, t.y. biudžeto formavimo procesas nesiremia jokia iš anksto aiškiai išreikšta pozicija. Biudžeto sandaros įstatymo 14 straipsnis „Valstybės biudžeto asignavimai“ nurodo tokias kryptis:

- Valstybės biudžeto asignavimai yra naudojami įstatymams įgyvendinti:
  - Valstybės funkcijoms atlikti,
  - Dotacijoms savivaldybių biudžetams teikti;
  - Valstybės įsipareigojimams vykdyti;

Visos jos yra apibrėžtos plačiai ir ne tiksliai, todėl atsiranda prielaidų neskaidrumui, korupcijai formuotis. Galima daryti prielaidą, kad finansuojamos ne tik bendrosios valstybės reikmės, bet ir grupiniai bei asmeniniai interesai. Viena iš galimų išlaidų valdymo problemų yra detalaus valstybės išlaidų paskirstymo nustatymas. Lietuvoje turėtų būti aiškiai detalizuojamos valstybės išlaidų finansavimo galimybės, tikslūs uždavinių bei funkcijų paskyrimai. Tai įgyvendinti padėtų teisinės bazės korekcijos, reglamentuojančios visų institucijų, susijusių su asignavimų formavimu – vykdymu pareigas ir atsakomybę.

Šiuo metu vis didesnę populiarumą pasaulyje įgyja išlaidų programinis klasifikavimas pagal bendranacionalines ar valstybines programas. Pagal programos apibrėžimą, programos paskirtis yra išreikšti viešosios politikos tikslus ir nustatyti veiksmus, būtinus jiems pasiekti (World Bank, 1998). Dauguma biudžeto programų yra ilgametės, susijusios su valstybės ilgalaikės raidos strategija. Lietuvoje Ūkio ministerija pateikia tokį šios strategijos apibrėžimą: „Valstybės ilgalaikės raidos strategija - tai strateginio planavimo dokumentas, atspindintis valstybės ilgalaikės raidos viziją, pagrįstą ekonominės, socialinės - kultūrinės ir politinės situacijos analize. Valstybės ilgalaikės raidos strategija turėtų tapti svarbiausiuoju planavimo dokumentu, kuris padėtų suderinti tarpusavyje ir integruotų valstybės bendrąsias ir šakines strategijas. Šioje strategijoje numatoma valstybės ilgalaikės raidos vizija, atspindinti tarpusavyje suderintas visų sektorių ilgalaikės plėtros kryptis<sup>5</sup>.“

2002 m. lapkričio 12 dieną, nutarimu Nr. IX-1187 Vyriausybė patvirtino Valstybės ilgalaikės raidos strategiją. Vis dėlto tokios vyriausybės pastangos suformuluoti valstybės ilgalaikės raidos strategiją

---

<sup>5</sup> LR Ūkio ministerija. (2002) Valstybės ilgalaikės raidos strategija. [interaktyvus]

yra kritikuojamos specialistų dėl nepakankamo veiksmų koordinavimo, šio darbo netinkamo organizavimo bei deklaratyvaus jo pobūdžio, siekiant atitikti Europos Sąjungos (ES) keliamus reikalavimus. Daug kritikos sulaukiama dėl to, kad biudžetas sudaromas ne vadovaujantis deklaruojamais tikslais, "bet asignavimų valdytojų poreikiais, nors pastaruosius ir bandoma įvilkti į programų ir strateginio planavimo rėmus"<sup>6</sup>.

Su strateginio planavimo principų įgyvendinimu glaudžiai susijęs ir minėtas programinio biudžeto sudarymo principo diegimas Lietuvoje. Formuojant biudžetą programiniu principu, didėja biudžeto lėšų panaudojimo efektyvumas ir sudaromos prielaidos geresniam valstybės funkcijų vykdymui. Norint efektyvaus asignavimų valdymo, svarbu apibrėžti siektini tikslai, taip pat pasiryžimas mažinti išlaidas (Steponavičienė, 2006).

Siekiant programų vykdymo efektyvumo ir įvertinimo galimybių, reikia pasirinkti tinkamus vertinimo kriterijus. Kai kurie valstybės tarnautojai, atsakingi už programų sudarymą bei kiti specialistai teigia, kad ne visi šiuo metu vykdomų programų vertinimo kriterijai yra tinkami vertinti programas ir jas tarpusavyje palyginti. Taigi, kiekybiškai išreikštinių kriterijų parinkimas ir programų palyginimo tarpusavyje galimybė yra labai svarbi formuojant programinį biudžetą.

Analizuojant mokslines publikacijas pastebėta, kad programinio biudžeto koncepcija turi pakankamai ilgą istoriją. Pati koncepcija laikui bėgant buvo modifikuojama ir adaptuojama, kol susiformavo dabartinė programinio biudžeto samprata. Programinio biudžeto elementai atsirado Jungtinėse Amerikos Valstijose (JAV) prieš Antrąjį Pasaulinį karą, tačiau pats terminas labiau susijęs su 1950-ųjų reformomis JAV, kurios mėgino plėtoti planavimo informaciją biudžeto sudarymui ir nukreipti JAV federalinio biudžeto sudarymo procesą nuo susikoncentravimo į sąnaudas į tai, kas taipogi turėjo naudą, gaunamą naudojant tas sąnaudas. Šio siūlymo pakilimas įvyko kai „Hoover“<sup>7</sup> komisija vyriausybės vykdomajame filiale 1949 metais perėmė jo įgyvendinimą ir 1950-1951 metais JAV biudžetas buvo sudarytas nauju programiniu principu. Reikėtų pabrėžti, kad netgi pačioje pradžioje „Hoover“ komisija vartojo du skirtingus programinio biudžeto terminus, kaip sinonimus – „program budgeting“ ir „performance budgeting“.

Programinio biudžeto apibrėžimas įvairių autorių darbuose pateikiamas skirtingai. Ekonominės plėtros ir bendradarbiavimo organizacija (OCED) programinį biudžetą apibrėžia kaip

<sup>6</sup> Laisvosios rinkos institutas (2000) Išvados ir pasiūlymai dėl 2001 m. biudžeto. Laisvoji rinka. Nr.6 [interaktyvus]

<sup>7</sup> Herbert Clark Hoover (1874-1964) – dirbo prezidento Wilson administracijoje, vėliau JAV prezidentas iki 1931-1932 m. Didžiosios depresijos. 1947 m. Paskirtas prezidento Truman komisijos, turėjusios atgaivinti ekonomiką, vadovu. Nuo 1953 m. Dirbo prezidento Eisenhower komisijos vadovu, atlikusios tokias pat funkcijas.

biudžeto formą, kuri susieja finansavimo paskirstymo procesą su įvertinamais rezultatais (Auction, 2005), o JAV Generalinis apskaitos departamentas – kaip koncepciją sujungiančią biudžeto įvykdymo informaciją su biudžetu<sup>8</sup>. Aleknevičienė (2005) pateikia detalesnį apibrėžimą: Biudžeto programinis sudarymas – biudžeto asignavimų (pinigų išlaidoms vykdyti) skyrimas tam tikroms programoms finansuoti. Jį taikant užtikrinamas tikslinis pinigų panaudojimas, supaprastėja visuomeninių finansų valdymas ir apskaita, sustiprėja valstybės finansinių išteklių naudojimo efektyvumo patikra. Šis principas padidina asignavimų valdytojų atsakomybę už jiems patiktų pinigų panaudojimą visuomenės ekonominiams ir socialiniams poreikiams tenkinti (Aleknevičienė, 2005). Kaip ir šie apibrėžimai, taip ir pačios programinio biudžeto sistemos pasaulyje skiriasi. Kita vertus pagrindinė idėja yra ta pati – Valstybės asignavimų paskirstymo programų principų efektyvumas, pasitelkiant analitinius įrankius (Robinson, Brumby, 2005).

Nuo 1960 metų, kai pradėjo formuotis programinio biudžeto koncepcija ir ji buvo adaptuota, atsižvelgiant į atskirų valstybių savybes, susidarė skirtumai tarp naudojamų programinio biudžeto modelių. Ne visose šalyse programinis biudžetas pasiteisino, dėl netinkamų paties modelio variacijų.

1965 metais Jungtinėms tautoms (JT) išleidus „Programinio biudžeto vadovą“ („Manual of Program and Performance Budgeting“), paremtą JAV patirtimi, daugiau kaip 50 valstybių pradėjo taikyti šį naują ir inovatyvų biudžeto sudarymo metodą. Tai buvo visos Lotynų Amerikos šalys, kai kurios Azijos ir Afrikos valstybės. Deja, laukiamų rezultatų nebuvo ir daugelis sugrįžo prie seniau naudotų biudžeto sudarymo metodikų. Pagrindinė to priežastis – programinio biudžeto rekomendacijos buvo parengtos, remiantis JAV pavyzdžiu ir neįvertinant konkrečios šalies situacijos. Biudžeto sudarymas programų metodu gali pasiteisinti tik tada, jei šalyje yra sukurta (Diamond, 2003):

- finansinė drausmė,
- tinkama biudžeto valdymo sistema,
- finansinių ir fizinių duomenų rinkimo ir viešinimo sistema,
- aiški koordinavimo sistema tarp centrinių biudžeto ir kitų valstybės institucijų.

Eliminuojant šias būtinas sąlygas, atsiranda grėsmė sužlugti visai programinio biudžeto sistemai. Valstybė, ruošdamasi finansinėms reformoms privalo įvertinti daug veiksnių, o ne aklaai vadovautis kitose šalyse pasiteisinusiais biudžeto valdymo metodais.

---

<sup>8</sup> General Accounting Office (1999), Performance Budgeting: Initial Experiences Under the Results Act in Linking Plans with Budgets, GAO/AIMD/GGD-99-67 [interaktyvus]

Kita svarbi kryptis, siekiant efektyvumo padidinimo, dažnai akcentuojama programinio biudžeto šalininkų – nesivadovaujant programiniu biudžetu, išlaidų padidinimas viešajame sektoriuje turi tendenciją būti nepakankamai orientuotas į besikeičiančius socialinius poreikius ir prioritetus. Esmė tame, kad pinigai gali būti paskirstomi metų metus neefektyvioms programoms vien dėl neatsakingo požiūrio į biudžeto planavimą. Analizuojant mokslinę literatūrą pastebėta, kad net „JAV Prezidento valdymo darbotvarkėje“ išdėstyta: „vieną kartą paskyrus pinigus programai, nėra privalu peržiūrėti paskirstymą iš naujo, patikrinant, ar pasiekti rezultatai išsprendžia visuomenės problemas“ (Robinson, Brumby, 2005).

Dauguma programinio biudžeto šalininkų teigia, kad iš dalies ši problema buvo dėl perdėto augimo, t.y. vyraujančios tendencijos skirti pagrindinį (bazinį) finansavimą ką tik įsteigtoms įstaigoms ir programoms ir neapgalvoto finansavimo atnaujinamo kiekvienais metais. Tai tapo akivaizdžia problema ypač tada, kai valstybiniai prioritetai reikšmingai pasikeitė, ir kai išaiškėjo nauji politikos sunkumai.

Dėl didėjančio atsakingumo į biudžeto resursų paskirstymą valstybiniais prioritetams, buvo nustatytas kai kurių programinio biudžeto sudarymo sistemų tikslas ir uždaviniai. Pavyzdžiui, Naujoje Zelandijoje, finansinės reformos 1980-1990 – aisiais metais buvo iš dalies suplanuotos tam, kad efektyviai paversti valstybinės valdžios strategiją į veiksmus. Kitas kai kurių biudžeto sudarymo sistemų efektyvaus paskirstymo tikslų aspektas buvo poreikis padidinti atsakomybę, paskirstant resursus trumpalaikiams netikėtiems paklausos svyravimams, kai kuriose svarbiausiose srityse (Robinson, Brumby, 2005).

Pastaraisiais dešimtmečiais programinis biudžetas vis stipriau veikiamas požiūrio, kad viešojo sektoriaus institucijos turi tendenciją nuvilti. Todėl daugelis programinio biudžeto modelių, išvystytų nuo 1990 metų, pabrėžė biudžeto sudarymo procese didėjančią spaudimą institucijoms dėl programavimo skaidrumo padidinimo (Price, Muller, 2000).

Tai atspindi daugelį pasikeitimų viešojo sektoriaus planavime. Po Antrojo Pasaulinio karo Vakarų šalyse, kai buvo sukurta moderni valstybės socialinio aprūpinimo sistema ir valstybės vaidmuo buvo labai sustiprėjęs, optimistiniai lūkesčiai dėl geresnio viešųjų sektorių elementų planavimo buvo plačiai paplitę, netgi tarp ekonomistų. (Shleifer, 1998; Tanzi, Schuknecht, 2000). Nuviliantis viešojo sektoriaus planavimas yra plačiai aiškinamas rinkos planavimo stoka. Ypač, vyraujantis konkurencijos trūkumas įmonių kontrolės sistemoje ir individualaus planavimo finansinio skatinimo nebuvimas, palieka valstybiniais sektoriais galimybę nuolat išsisukinėti ar imtis kitokių priemonių, kas sužlugdo tiek techninį, tiek paskirstymo efektyvumą. Tradiciniai

demokratinio politinio atsakingumo instrumentai yra dabar dažniausiai nepakankami pilnai kompensuoti planavimo deficitą. (Robinson, Brumby, 2005)

Nors produktyvus efektyvumas ir viešojo sektoriaus išlaidų planavimo efektyvumas yra pagrindiniai programinio biudžeto tikslai, egzistuoja svarbus ryšys tarp planavimo biudžeto ir makro lygio tikslų, susietų su bendrų išlaidų lygiu ir su fiskaliniu palaikymu. Aišku, laipsnis, kurį programinis biudžetas pasiekė augant efektyvumui, turėtų būti didesnis nei bendrosios viešosios išlaidos, kitoms sąlygoms nesikeičiant. Šis skirtumas vadinamas „produktyvumo dividendu“, kuris gali būti panaudojamas arba kaip išlaikyti mokesčių našta, arba kaip finansuoti naujus paslaugų prioritetus (Robinson, Brumby, 2005). Tuo atveju, kai valstybinė valdžia sąmoningai siekia bendrųjų išlaidų sumažinimo – ar dėl paskirstymo efektyvumo, ar dėl fiskalinių priežasčių – patobulintas išlaidų prioritetų nustatymas yra taip pat labai svarbus. Esmė tame, kad mažinant išlaidas, diskriminuojant ir silpninant pasitikėjimą nesudėtingomis technikomis, kaip visuotinių mokesčių sumažinimas, išlaidų sumažinimas tampa lengviau įgyvendinamu uždaviniu.

Yra du programinio biudžeto apibūdinimo aspektai. Pirmasis yra susijęs su resursų paskirstymo efektyvumu centrinio biudžeto lygyje. Kitas yra susijęs su institucijų programiniu pagerinimu – tiek produktyviu efektyvumu, tiek su paskirstymo efektyvumu tiek, kiek paskirstymo galimybė yra priskirta institucijoms programiniame lygyje.

Kritikai pabrėžia problemas, kurios potencialiai daro poveikį programinio biudžeto gebėjimui pasiekti savo tikslų abiejų aspektų rėmuose. Kad pasiekti didesnę paskirstymo efektyvumą, programinis biudžetas siekia didesnio racionalumo skirstant išlaidas, su tikslu efektyviau paskirstyti ribotas lėšas toms sritims, kur jos uždirbs didesnę pelną. Daugelis iškėlė klausimą ar šis tikslas yra realus. Argumentuojama, kad biudžeto sudarymas yra iš prigimties labiau politinis nei racionalus ir politika visą laiką bus aukščiau, vadinasi racionalumo siekis lėšų paskirstyme pagal prioritetus yra neįmanomas<sup>9</sup>. Šis požiūris, aiškiai ar numanomai, laiko politiką ir racionalumą priešingais poliais. Tokiu atveju biudžetinių išlaidų paskirstymą galima charakterizuoti kaip natūralaus politinio proceso ir biurokratijos rezultata.

Dažniau pasitaikanti dabartinė kritika – abejojama teisingu planavimo matavimų ir reikalingų sąlygų naudojimu tam, kad pasiekti norimų įplaukų ir išlaidų rezultatų, reikalaujamų iš asignavimų valdytojų. Tai kritika apskritai rezultatų vadybai. Iš vienos pusės, kadangi yra neužtikrintumas tarp kitų faktorių, ne visada įmanoma viešajame sektoriuje aiškiai apibrėžti numatomus rezultatus ir jų ryšį su našumu ir veiklomis. Iš kitos pusės, programiniai įvertinimai gali

<sup>9</sup> Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire (2001) [interaktyvus]

reikšmingai iškreipti elgseną (Smith, 1995). Pavyzdžiui, kadangi našumo įvertinimas neapima kokybinių sąlygų, susikoncentravimas į programinio biudžeto našumą ir valdymą gali sukelti kokybės ir rezultatų „eroziją“. Apskritai kai rezultata sunku įvertinti, ypač biurokratinėse valstybėse, specifinių tikslų įvedimas gali suveikti teigimai, bet gali ir nukreipti biurokratus neteisinga linkme. (Heckman, Heinrich, Smith, 1997). Tai argumentas, kuris turi pakankamą bazę ne vien tik akademinėje literatūroje (nesvarbu, ar iš viešojo administravimo, ar organizacinės ekonomikos), bet ir patvirtintas istoriškai. Mėgstamiausia šios mokyklos kritikos tema yra rėmimasis sovietų planavimo praktika, kuri turi daug neįtikėtinų istorijų apie įvairius būdus planams pasiekti (pvz., vinių fabrike, kad pasiekti kasmetinius produkcijos planus, išreikštus svorio matmenimis, buvo nuspręsta gaminti absurdiškai didelius ir nenaudojamus vinius)(Robinson, Brumby, 2005).

Kitas susijęs dalykas yra tai, kad ryšys finansavimo ir finansinių paskatinimų – tiek institucijų, tiek individualiame lygyje – tiesiogiai su netobulais programavimo įvertinimais, galėtų išstumti etinę motyvaciją, kuri yra esminė viešojo sektoriaus programavime.

Ši kritika iškėlė sekančias svarstomas problemas. Tiek kritika, tiek dabartinio programinio biudžeto šalininkai mano, kad valstybės tarnautojai bus motyvuoti gerai įvertinti ir pasiekti tikslus. Vis dėlto programinio biudžeto modeliai retai aiškiai nusako, kaip programinis biudžeto sudarymas turėtų paveikti asmenų darbo motyvaciją. Šis neaiškumas, pavyzdžiui, buvo identifikuojamas kaip trūkumas Didžiosios Britanijos biudžeto sistemoje, kai ji buvo testuojama Britų Nacionalinio audito biuro.<sup>10</sup> Nors, kaip pabrėžta anksčiau, kai kurios (tikrai ne visos) programinio biudžeto versijos akcentuoja ketinimą paskirstyti finansavimo „premijas“ už gerą institucijų programavimą, netgi tada, kai nėra tiksliai žinoma kaip ar kuriame agentūros lygyje finansavimo premijos turėtų motyvuoti asmenis planuoti geriau. Jeigu atsakymas yra susijęs su ryšiu tarp asmens planavimo užmokesčio ir programinio biudžeto, tada poreikiai rūpintis elgsenos iškraipymais ir galimu vidinės motyvacijos pertekliumi, gali tapti ypatingai įtikinami.

Siekiant išspręsti tokias problemas, galėtų pasitarnauti kiekybinis programų įvertinimas, kuris būtų apdorojamas centralizuota programine įranga ir atsirastų galimybė parinkti tinkamiausias programas. Taip būtų sumažinama politikos, vidinės motyvacijos įtakos tikimybė, atsirastų kiekybiškai išreiškiami planuojami rezultatai. Tai sudėtinga testuotina biudžeto programų vertinimo sistemos dalis, reikalaujanti nuolatinės rodiklių, vertinimo schemų peržiūros, aukštos kvalifikacijos ir darbinės etikos tarnautojų.

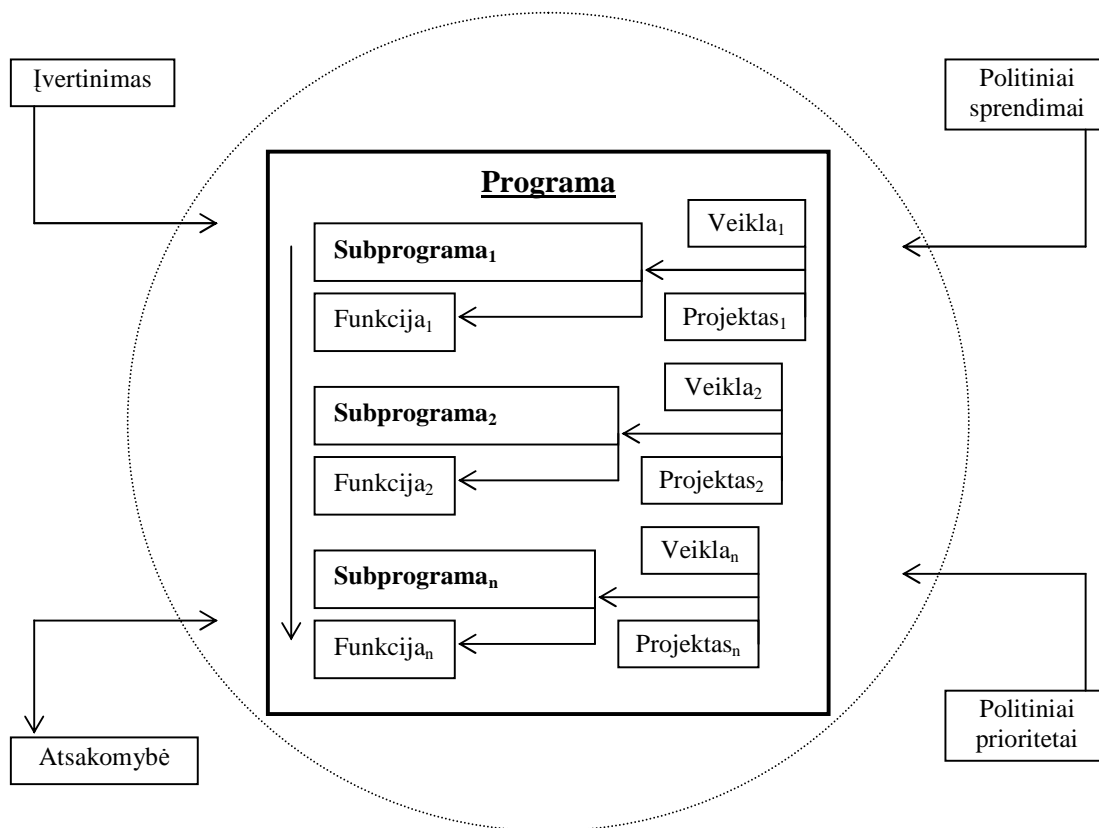
---

<sup>10</sup> National Audit Office (2001) Measuring the Performance of Government Departments [interaktyvus] London

## 1.2. Valstybės biudžeto programų vertinimas

Nors programinis biudžetas siekia efektyvaus ribotų išteklių paskirstymo, atsižvelgiant į valstybės prioritetus, praktikoje neišvengiamai susidaro kompleksas didesnių ar mažesnių problemų. Siekiant lokalizuoti ir eliminuoti pagrindinius trūkumus, verta susikonsoliduoti į pradinį programinio biudžeto etapą – programų sudarymą ir vertinimą.

Pradedant analizuoti valstybės biudžeto programų vertinimą, visų pirma reikia įsigilinti į pačią programos koncepciją, kad būtų galima nustatyti vertinimo kryptis ir priemones.



Šaltinis: sukurta autoriaus

1 pav. Reikalavimai programoms

1 paveiksle pavaizduoti reikalavimai programoms, kurių laikantis turi būti pasiekiamas programinio biudžeto įvykdymo optimumas (Dionizio, Donges, Van Kerchove, 2006):

- Programos yra monofunkcinės: kiekviena programa – tai nuoroda tik į vieną funkciją.
- Programos yra sukonstruotos hierarchine tvarka:



- Kiekviena programa turi tam tikrą kiekį subprogramų, kurios gali būti paskirstytos pagal veiklų ir projektų kiekį.
- Kiekviena subprograma yra susijusi tik su viena programa, kaip ir kiekviena veikla ir projektas yra susijęs tik su viena subprograma.
- Kiekviena programa turi atitinkamą apibrėžtą prioritetų kiekį, siekiant veiksmingo valdymo. Atskirose valstybėse tai gali būti reglamentuojama skirtingai, bet dažniausiai apimamos plačiai apibrėžtos ir ištekliams jautrios programos, kur atsakomybė ir vykdymo specifikacija galėtų būti žemiausiame pagrindinės programos lygyje – tai aptariama subprogramoje.
- Programos ir subprogramos turėtų būti apibrėžtos politinių sprendimų palaikymu ir vyriausybės prioritetų priėmimu, nustatant aiškų ryšį tarp išteklių, naudojamų numatant pajamas, ir politikos rezultatų.
- Programos turi apimti visas susijusias veiklas (įskaitant ir reguliavimą) ir projektus, kurie kartu gali leisti pasiekti numatytus tikslus. Tai reiškia, kad kapitalas ir pasikartojančios išlaidos turėtų būti apsvarstomos kartu, nustatant biudžeto planavimo procesą, susijusį su valstybės programinio biudžeto tikslais.
- Atskaitomybė už subprogramos vykdymą turi būti reglamentuojama atsakingo organizacinio vieneto viduje.
- Atsakomybė už kiekvienos atskiros programos įvertinimą turėtų būti priskirta administraciniams vienetams kiekviename biudžeto skyriuje. Kai to neįmanoma atlikti, svarbu nustatyti pagrindinius asmenis, atsakingus už atskirus skyrius.

Aukščiau minimos taisyklės - tai būtina sąlyga sėkmingam programinio biudžeto formavimui. Šios taisyklės turi apimti pagrindinių veiklų ir projektų, kurie naudingi sukuriant programą, jos svarstymą ir problemas. Paprastai atsakomybė kuriant programų struktūrą atitenka centrinėms biudžeto formavimo institucijoms. Analizuojant istorinius duomenis, pastebėta, kad kartais ministerijos nebūdavo įtrauktos į programų sudarymo procesą, ypač formavimo lygyje, netgi tada kai jos turėjo aiškų savo institucijų funkcijų ir tikslų vaizdą ir buvo atsakingos už programų įgyvendinimą.

Biudžeto programų formavimo ir vertinimo etape yra svarbu sukurti aiškią organizacinę struktūrą, kuri nurodytų atsakingas institucijas programų formavimo, vertinimo, tvirtinimo, kontrolės etapuose. Taip galima išvengti klaidų, jas lokalizuojant atsiradimo vietoje ir įvedant

būtinus pakeitimus. Aišku, tai įtakoja kaštų didinimą, tačiau ilgalaikėje perspektyvoje atsiranda reali galimybė suformuoti tinkamą programinio biudžeto valdymo aparatą, kuris būtų vienas iš veiksnių, lemiančių teigiamą programinio biudžeto rezultata.

Svarbu pabrėžti kontrolės poreikį visuose programos gyvavimo ciklo etapuose. Tai sąlygoja papildomus administracinius kaštus, tačiau užkertamas kelias didesniems nuokrypiams nuo tikslo. Tinkama kontrolė ir vidinis ar išorinis auditas sudaro nepalankias sąlygas piktybinėms ar savanaudiškoms paskatomis formuotis.

Programų vertinimo procese pagrindinis asmuo yra Finansų ministerija, kuri per savo institucijas, užtikrina biudžeto vertinimo funkcijos koordinavimą ir kontroliavimą. Finansų ministras yra atsakingas už kontrolės, procedūrinių ir metodologinių matavimų vienetų paruošimą ir platinimą. Šis vaidmuo bus itin svarbus programinio biudžeto pirmojo diegimo stadijoje, įtraukiant visas suinteresuotąsias grupes, susijusias su viešojo kapitalo vertinimu. Bendrai tariant, Finansų ministerija vaidina pagrindinį vaidmenį, ugdant programų vertinimo kultūrą, remiant jų generalizaciją visuose biudžeto skyriuose. Būdama atsakinga už biudžetinės politikos paruošimą ir atlikimą, Finansų ministerija atskiria biudžeto padarinius nuo bendros politikos tikslų, kuriuos iškelė vyriausybė. Formuojant programas, priklausomas nuo kiekvieno biudžeto skyriaus, ministerija parenka reikalingas sąsajas su biudžeto politikos ir vertinimo tikslais (Diamond, 2002).

Santykis tarp Finansų ministerijos ir kitų suinteresuotų grupių susijusių su ja dažniausiai pateikiamas trimis lygiais (Dionizio, Donges, Van Kerchove, 2006):

- koordinavimo,
- vertinimo,
- operaciniu.

Koordinavimo lygmenyje komitetas, atliekantis konsultavimo funkciją, aptaria strategines ir koordinacines problemas, susijusias su Finansų ministerijos funkcijomis. Programavimo ir vertinimo lygmenyje, ministerija bendrauja su už biudžeto skyrius atsakingais asmenimis (institucijomis), kai būtina suprogramuoti ir įvertinti biudžeto programas, ypač vertinimo pasiruošimą, jų idėjų, tikslų ir jų panaudojimo aptarimą biudžeto paruošimui.

Valstybės auditas užtikrina komunikavimo erdvę tarp Finansų ministerijos ir pagrindinių subjektų, kartu būdamas atsakingu už „monitorinę“ ir vertinimo sritis. Tokia komunikacija tai (Heckman, Heinrich, Smith, 1997):

- Strateginiai ir instituciniai aspektai susiję su biudžeto vertinimo sistemų įgyvendinimu;

- 
- Programų vertinimo veiklos koordinavimas, vykdomas kiekvienos iš suinteresuotų grupių, jų kompetencijos lygmenyje;
  - Politikos normų, susijusių su viešojo sektoriaus reformomis aptarimas, kartu su dalyvavimu vertinimo funkcijose (jei tai būtina);
  - Informacijos ir patirties, susijusios su visuomeninių programų vertinimu, keitimasis.

Valstybės auditas turi galią vykdyti darbo auditą, užtikrinant tikrinamų veiklų ekonomiją, efektyvumą ir naudą taip pat ir informacijos, naudojamos išlaidų vienetų, patikimumą ir tikslų, iškeltų biudžeto politikai, sutapimą. Tikrinami subjektai gali iš esmės kisti, koncentruojantis į bendrą programą, subprogramas, projektus, veiklas. Komunikacija tarp Finansų ministerijos ir Valstybės audito gali būti vykdoma abipusiu pagrindu, susikoncentruojant ties valdymo funkcijų metodologijų harmonizavimu, vertinimo ir atlikimo auditu, panašių ar atitinkamų rėmų užtikrinimu, kurių laikytųsi abi pusės savo specifinės kompetencijos srityse.

Vyriausybės kabinetas paprastai dalyvauja konsultavimo komitete, sprendžiant problemas, susijusias su programavimo procesu (vertinimo rezultatų integravimas į biudžeto kūrimą), planavimu, tarpinio vertinimo organizavimu ir valdymu, kokybės kontrole ir procedūrų kūrimu. Biudžeto programų vertinimo sistemos sukūrimas remiasi biudžeto skyrių valdymu ir vertinimu. Įvertinimo ir kontrolės elementai turėtų būti kuriami kiekviename biudžeto skyriuje ir tinkamai integruojami atitinkamame biudžeto departamente.

### 1.3. Valstybės biudžeto programų sudarymo praktika Lietuvoje

Lietuva neturi didelės patirties, vystant ar tobulinant programinį biudžetą. Remiantis Lietuvos valstybės finansų specialistų publikacijomis, straipsniais spaudoje ir internete, susidaro nuomonė, kad pagrindinė problema – organizaciniai programų sudarymo ir įvertinimo trūkumai, suteikiantys laisvę neskaidriam asignavimų paskirstymui ar galiausiai korupcijai. Vis dėlto negalima nepastebėti ir pastarųjų metų permainų, kurios nukreipia programinio biudžeto sudarymo procesą teigiama linkme.

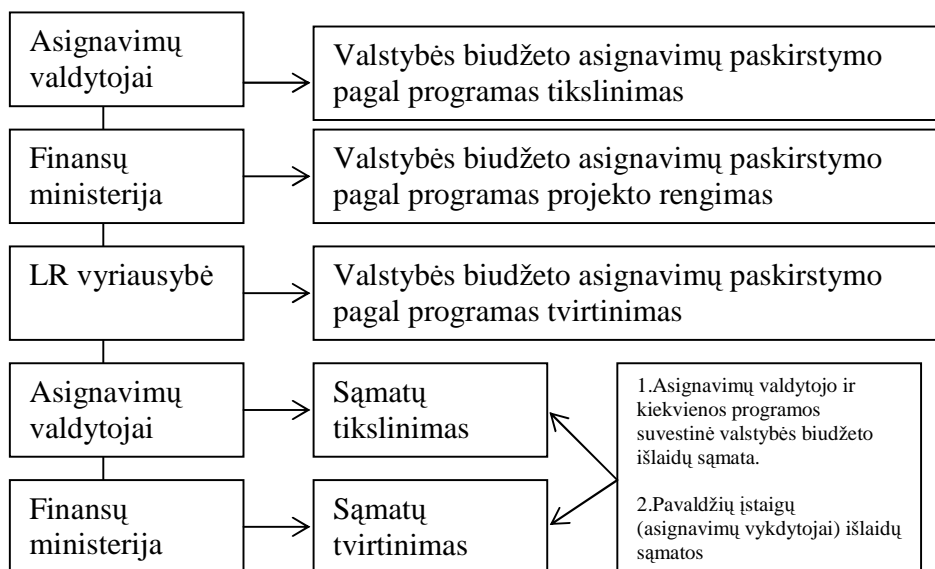
Atsižvelgiant į tai, kad daugelyje šalių programinio biudžeto sudarymo principai skiriasi, Lietuvos atvejo analizės pradžioje tikslinga aptarti pagrindines biudžeto sudarymo procedūras. Atlikus LR teisės aktų analizę, galima išskirti tokią programinio biudžeto sudarymo schemą:

- Asignavimų valdytojai<sup>11</sup> organizuoja finansuotinių programų rengimą ir vykdymą.
- Biudžeto programos rengiamos pagal Strateginio planavimo metodiką.
- Programos, jų sąmatos, neturi viršyti patvirtintų bendrųjų asignavimų.
- Finansų ministerija, gavusi visų finansuotinių programų projektus, rengia valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal programas projektą.
- Seimas likus dviems savaitėms iki biudžetinių metų pradžios tvirtina valstybės biudžetą vieneriems metams. Jei susidaro tokia situacija, kad nespėjama patvirtinti laiku, tada vadovaujamosi nuostata, kad asignavimai metų pradžioje, kol bus patirtintas biudžetas, kiekvieną mėnesį negali viršyti vienos dvyliktosios praėjusių metų konkrečiam asignavimų valdytojui skirtų lėšų.
- Asignavimų valdytojai kas ketvirtį gali tikslinti, keisti programoms numatytų biudžetų asignavimų pagal ekonominę klasifikaciją paskirtį, taip pat keisti bendrosios asignavimų sumos ketvirtinį paskirstymą programai vykdyti. Tai reikia suderinti su Finansų ministerija.

Pagal naują valstybės biudžeto išlaidų finansavimo koncepciją, asignavimų valdytojai nustato finansavimo dydį parengtoms programoms, kurias tikslinga apginti. Kiekviename programoje suformuluojami tikslai, uždaviniai ir jų įgyvendinimo konkrečios priemonės, nurodoma jos vertinimo kriterijai bei programos efektyvumas. Pabrėžtina, kas pagal pačią programinio biudžeto koncepciją, finansavimas skirstomas ne asignavimų valdytojams, o jų vykdomoms programoms.

<sup>11</sup> Biudžeto sandaros įstatymas apibrėžia valstybės biudžeto asignavimų valdytojus kaip „biudžetinių įstaigų, nurodytų Seimo patvirtintame valstybės biudžete, vadovus (ministerijose – ministrai ar jų įgalioti asmenys).“

Asignavimų paskirstymo pagal programas procedūrinė schema pateikiama 2 paveiksle (Buškevičiūtė, 2006).



Šaltinis: BUŠKEVIČIŪTĖ, Eugenija (2006) Viešieji finansai.

2 pav. Asignavimų paskirstymo pagal programas procedūrinė schema

Kaip minėta, programinio biudžeto pagrindinis tikslas - tikslingai ir efektyviai panaudoti lėšas. Siekiant įgyvendinti tikslą, turi būti įvardijama:

- Valstybės funkcija;
- Iškeliamas kiekvienos programos tikslas (tai ir turi atsispindėti programos pavadinime);
- Parenkamos geriausios priemonės;
- Konkurenciniai programų įgyvendinimo pasiūlymai.

Lietuvoje, tiek mokslininkų, tiek programų kūrėjų ir vertintojų nuomone, programinio biudžeto sudarymo principai nėra pakankamai įsisavinti. Teisės aktai numatyto galimybę teikti ir nagrinėti alternatyvias programas, vis dėlto Lietuvoje alternatyvos praktiškai nėra nagrinėjamos (Steponavičienė, 2006).

Analizuojant valstybės biudžetą tikslinga peržiūrėti programas ir įvertinti, ar jos atitinka keliamus tikslus, svarbu nustatyti ar asignavimų valdytojai ir jų programos nedubliuoja viena kitos. Reikėtų skatinti alternatyvių pasiūlymų teikimą.

Dėl paties programinio biudžeto prigimties, teisės aktų netikslumų bei galimų valstybės pareigūnų asmeninių paskatų, galima abejoti biudžeto rodiklių patikimumu, jų kokybe, kadangi pasitaiko, kad biudžeto rodiklių planavimui neskiriamas pakankamas dėmesys, o lėšų poreikis ne visoms išlaidoms finansuoti detaliam išanalizuojamas. Tokiu būdu programinis biudžetas sudaro prielaidas finansuoti veiklas, kurios neatitinka Vyriausybės keliamų arba vykdomos programos tikslų. Taip susidaro rizika biudžeto planavimo etape, kad bus užprogramuotas neefektyvus valstybės lėšų panaudojimas arba panaudojimą ne pagal paskirtį. Prisimenant programinio biudžeto sudarymo principus, reikia atkreipti dėmesį į tai, kad šis biudžetas yra atramos taškas planuojant sekančių metų biudžetą. Todėl labai svarbu užtikrinti skaidrų, optimalų ir efektyvų biudžeto programų įvertinimo procesą valstybės biudžeto formavimo etape bei stabilų tęstinį programų finansavimą.

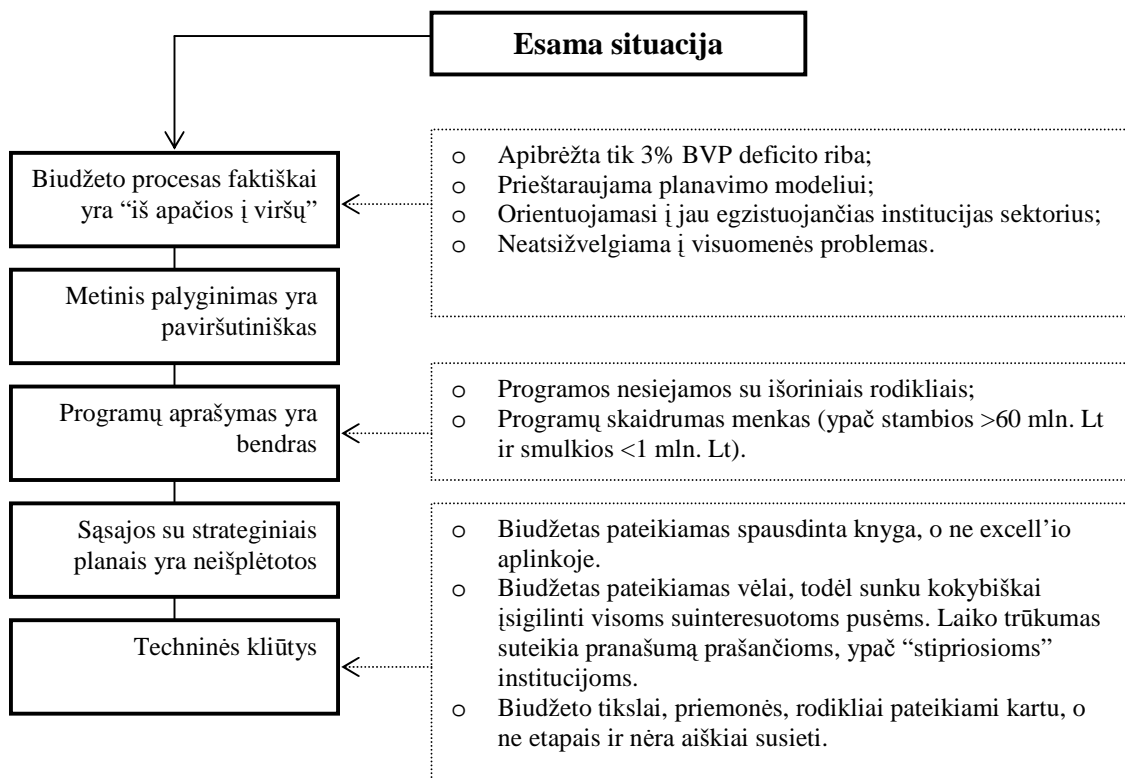
Remiantis Shick, (1999) nuomone, pereinamosios ekonomikos šalyse, problematiškas yra veiksmų laisvės ir tiesioginės programų vykdytojų atsakomybės už jų vykdomas programas nustatymas. Geresnių rezultatų galima pasiekti, kai suteikiama daugiau erdvės asignavimų valdytojų veiksams bei skatinama jų iniciatyva. Norint įgyvendinti šį tikslą, reikia aiškiau reglamentuoti jų atsakomybę už rezultatus bei užtikrinti efektyvią vidaus kontrolės schemą.

Kalbant apie Lietuvos postūmius programinio biudžeto vystymo srityje, kaip pastebėjo Valstybės kontrolierė Rasa Budbergytė (2005), Lietuvoje pradėtas įgyvendinti programinis valstybės biudžetas ir atliekant auditus, pastebimos dvi iš esmės skirtingos tendencijos<sup>12</sup>:

- Pirma, negalima nepastebėti pažangos:
  - Asignavimų valdytojais skatinami veiklą orientuoti į rezultatus.
  - Sukurtas teisinis pagrindas programiniam biudžetui,
  - Vyriausybė patvirtino strateginio planavimo metodiką ir ją tobulina,
  - Valstybės institucijos skiria nemažai išteklių savo biudžeto programoms ir veiklos strateginiam planavimui,
  - Seimui kartu su valstybės biudžeto projektu pateikiama trijų ateinančių metų veiklos vertinimo kriterijų suvestinė.
- Antra, valstybinių auditų rezultatai rodo, kad programinis biudžetas, strateginis planavimas ir rezultatų vertinimo sistema turi būti ir toliau stiprinama.

<sup>12</sup> Valstybės kontrolė (2005) Valstybės kontrolierės Rasos Budbergytės kalba, pasakyta 2005 m. lapkričio 23 d. Prezidento rūmuose vykusioje apskrito stalo diskusijoje dėl 2006 metų valstybės biudžeto [interaktyvus] lapkričio 23d.

Antrosios valstybės kontrolės audito išvados patikslinimui galima naudoti tarptautinės lobistų kompanijos „Transparency International“ Lietuvos skyriaus atliktą 2006 metų valstybės biudžeto programų tyrimą (3 paveikslas).



Šaltinis: sukurta autoriaus pagal VILPIŠAUSKAS, Ramūnas. (2005) Kokiais principais remiantis reikėtų formuoti šalies biudžetą?

### 3 pav. Lietuvos Respublikos 2006 metų biudžeto programų vertinimas

Kaip galima pastebėti iš analizės rezultatų, nors Lietuvoje programinio biudžeto principai diegiami nuo 1998 metų, o nuo 2000 metų jo formavimas derinamas su strateginio planavimo priemonėmis, tačiau kol kas programavimo, poveikio vertinimo ir atskaitomybės visuomenei principai taikomi formaliai ir fragmentiškai (Vilpišauskas, 2006). Pagrindinius trūkumus galima suskirstyti į kelias stambias grupes – biudžeto sudarymo kryptis, metinis palyginimas, programų aprašymas (analizė), atitikimas strategijai, techniniai (analitiniai) trukdžiai.

Visi minėti trūkumai (3 paveikslas) atsiranda dėl subjektyvių aplinkybių – įvertinimo interpretacijų laisvės ir kontrolės bei atskaitomybės neapibrėžtumo. Lietuvos programinio biudžeto modelio prigimtis nėra bloga, tačiau nuokrypiai nuo laukiamų ir siektinų rezultatų susidaro dėl tokių veiksnių kaip politinės

---

srovės tikslai, asmeninės paskatos ir pan. Siekiant eliminuoti tokią įtaką, reikia sustiprinti programinio biudžeto modelį griežčiau reglamentuojant programų vertinimą, kontrolę bei akcentuojant atsakingus asmenis. Tai padėtų valstybei vykdyti savo strategiją biudžeto pagalba, eliminuojant vyriausybių kaitos įtaką ir kitus, anksčiau minėtus, neigiamus esamos situacijos veiksnius.

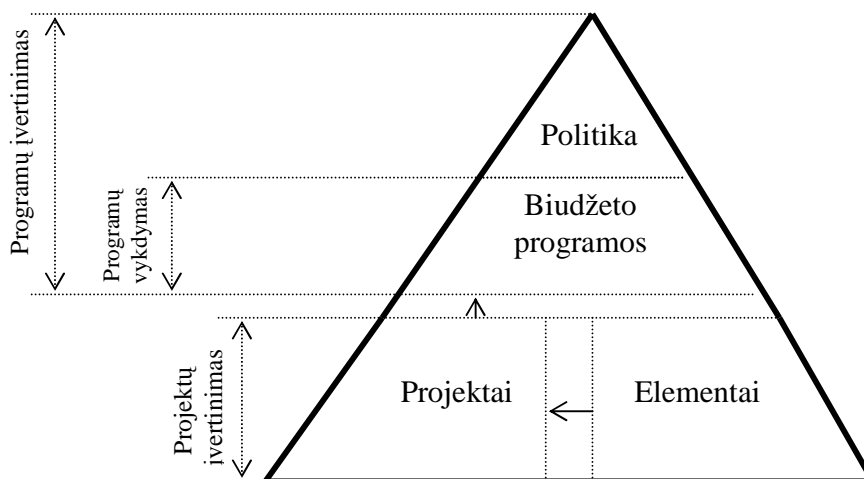


## 2. Valstybės biudžeto programų vertinimo metodologija

Atlikus mokslinės literatūros, Lietuvos programinio biudžeto analizę, pastebėta, kad programinis biudžetas, programų įvertinimo principai turi trūkumų. Keletas autorių siūlo programinio biudžeto modelio variacijas su objektyviais patobulinimais. Buvo pasirinkti keletu atžvilgių besiskiriantys modeliai, siūlantys programų įvertinimo modifikacijas. Nepaisant skirtumų, kamieniniai programinio biudžeto sudarymo principai išlaikomi. Siekiant sukurti sintetinį biudžeto programų vertinimo modelį, analizuojami trys modeliai, atsirenkamos tinkamiausios jų savybės Lietuvos situacijai.

### 2.1. M&E (monitoring and evaluation) programinio biudžeto įvertinimo modelis.

M&E modelis yra sukurtas Europos Komisijos užsakymu „Ecodes consortium“<sup>13</sup> ekspertų - Dionizio Vitor, Dönges Karl-Heinz, Van Kerchove Jean, Kaluznikova Darina, Gazikova Viera (2005). Minėtų specialistų sukurto modelio pagrindas yra nuostata, kad biudžeto programos įvertinimas turi būti atliekamas atsižvelgiant į politikos tikslus (4 paveikslas.). Bendru atveju, biudžeto programos ir yra instrumentas pasiekti užsibrėžtus politikos tikslus.



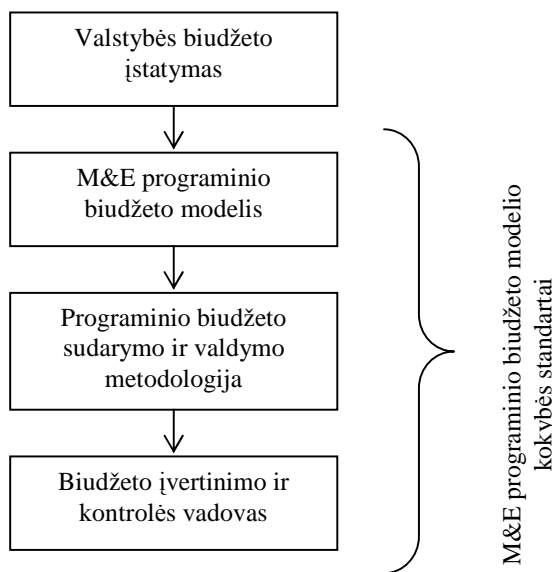
Šaltinis: sukurta autoriaus, pagal DIONIZIO ir kt. (2005)

<sup>13</sup> „Ecodes consortium“ – tai 12 kompanijų grupė iš 7 Europos Sąjungos šalių, užsiimanti ekonomikos plėtros paslaugomis.

## 4. pav. M&amp;E programinio biudžeto modelis

Biudžeto įvertinimas funkcionuoja sąveikoje tarp politikos įgyvendinimo ir biudžeto valdymo, kuris apima įvairių biudžeto formavimo procese dalyvaujančių asmenų rimtą požiūrį į vertinimo sistemą. Iš vyriausybės, ministrų ir asignavimų valdytojų pusės, biudžeto valdymas turi du aspektus. Iš vienos pusės tai vertingas įrankis politikos apžvalgai ir perorientavimui, bet iš kitos pusės, tai viešai demaskuoja politikos kūrėjus, pateikia juos (jų veiksmus) viešam nagrinėjimui ir tokiu būdu gali sukelti didelę politinę ir valdymo riziką (Dionizio ir kt., 2005).

Vis dėlto kuo greičiau aukščiau aptartos sąlygos bus išpildytos, tuo greičiau bus įmanoma norima linkme nukreipti susikcentravimą nuo programų prie politikos, kol programų įvertinimas (anglų k. performance) yra traktuojamas kaip fundamentalus elementas biudžeto formavimo cikle. Be abejo, biudžeto įvertinimo sistemos sudarymas reikalauja didelės investicijos į pradinį pasirengimą, organizaciją, informacines sistemas, įstatymų leidimą bei žmogiškųjų išteklių vystymą (Dionizio ir kt., 2005).



Šaltinis: sukurta autoriaus, remiantis DIONIZIO ir kt., (2005)

## 5 pav. Teisės aktai ir kiti dokumentai susiję su M&amp;E modeliu

Biudžeto M&E modelio funkcionavimas turi būti pagrįstas rimta ir pastovia juridine baze (5 paveikslas). Tai patvirtinama faktu, kad naujas požiūris į programinį biudžetą nukreipia atskaitomybės koncepciją į rezultatų gavimą, taip pat ir į finansinę atskaitomybę. Tai ne tik nauji įsipareigojimai ir funkcijos biudžeto valdytojams, bet ir naujos procedūros ir metodai.

Siūlomos logiškai nuoseklios nuorodos tarp įstatyminių ir metodologinių dokumentų yra apibūdintos žemiau ir yra pavaizduotos 5 paveiksle. Jos yra diegtinos naudojant M&E strategiją, kuri nurodo bazinius konceptualius valstybinio biudžeto vertinimo rėmus bei struktūrą (Dionizio ir kt., 2005):

- Susistemintas biudžeto įstatymas, kuris turi užtikrinti įstatymų adaptaciją vertinimo procesui bei išskirti pagrindinius M&E biudžeto tikslus ir uždavinius. Jis turi taip pat nustatyti M&E modelio biudžeto programų vertinimo modelius, atsakomybes ir laiko rėmus, biudžeto ciklo kontekste.
- Biudžeto programos metodologija, kuri nustato pagrindines biudžeto programos taisykles, turi nurodyti ryšį tarp biudžeto programos ir vertinimo; be to, ji turi sujungti šias dalis, orientuojantis daugiausiai į pačią organizaciją ir pagrindines operacijas susijusias su tvarkymo, kontroliavimo ir vertinimo uždaviniais. Metodologija turi turėti skyrių, skirtą aptarti sekantiems M&E aspektams:
  1. Struktūra ir veiksmus susijusius su biudžeto programos kontroliavimu ir vertinimu, dažniausiai priskiriamų Finansų ministerijai.
  2. Skirtingų kontroliavimo ir vertinimo modelių apibrėžimų, stegiantis pabrėžti skirtumus tarp audito, kontroliavimo bei vertinimo.
  3. Pagrindinių kontroliavimo bei vertinimo kriterijų pristatymą.
  4. Rodiklių apibrėžimo rėmų pristatymą.
  5. Apibūdinimą kaip parengti, sukurti ir valdyti vertinimo procesą, pranešant apie duomenų platinimą bei naudojimą.
- Biudžeto įvertinimo ir kontrolės vadovas - tai techninis dokumentas, smulkiai pateikiantis procedūras ir aprašantis priemones, naudojamas M&E programinio biudžeto vykdyme. Šis dokumentas traktuotinas kaip atskiras metodologinis operatyvinis dokumentas naudojamas biudžeto programų vertinimą atliekančio

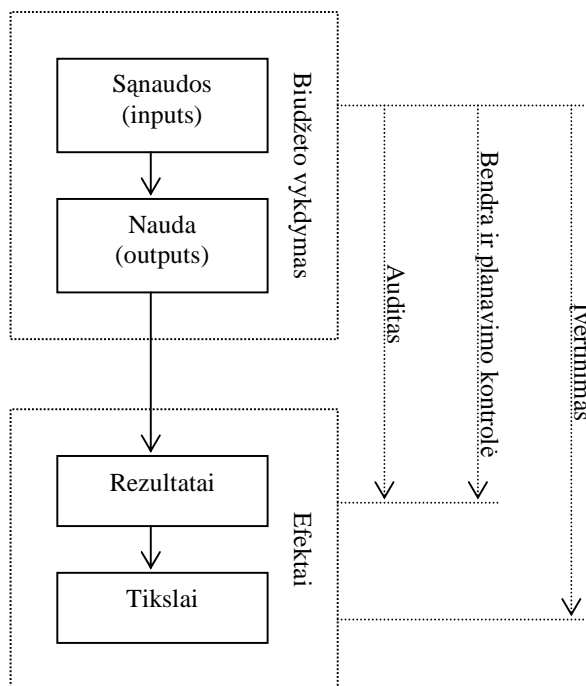
---

personalo. Biudžeto įvertinimo ir kontrolės vadovas pagrindu detaliems pakeitimams ir atnaujinimams. Šis dokumentas turėtų apimti:

1. M&E modelio organizacinę struktūrą: vientisumą, pareigybes ir pareigas.
2. M&E modelio sąvokas, pritaikytas konkrečios valstybės biudžetinei sistemai (įtraukiant ir žodyną);
3. Planavimą, organizavimą, vertinimų testavimą ir įgyvendinimą;
4. Kokybinį M&E sistemos įvertinimą;
5. Analitinę darbotvarkę ir technines priemones biudžeto programų įvertinimui;
6. Įvertinimo kriterijų tikslumas pagal įvertinimo tipus;
7. M&E ataskaitų tipologiją. M&E ataskaitų šablonus;
8. Kokybinius kriterijus kokybinių ataskaitų įvertinimui.

Kokybinių standartų tikslumas turėtų atsispindėti dvejais lygiais: sisteminiame lygyje ir įvertinimo vykdymo lygyje. Pirmasis lygis apima visą M&E sistemą ir jis palaikomas kokybinių standartų, vystomų skaidriomis institucinėmis ir organizacinėmis sąlygomis. Šie standartai atspindi gaires, kuriomis galima sukurti pilnavertį M&E programinio biudžeto modelį. Standartų leidyba priskirtina Finansų ministerijai. Standartai po paskelbimo surašomi Biudžeto įvertinimo ir kontrolės vadove. Standartai yra naudingi kokybinės M&E sistemos tobulinime, užtikrinant jos darną, nustatant jos vystymosi kryptis (Dionizio ir kt., 2005).

M&E programinio biudžeto modelis nustato asignavimų paskirstymo kontrolės schemą. Išlaidų vienetai gaunantys valstybinius pinigus turėtų būti kruopščiai prižiūrimi tiek Finansų ministerijai pavaldžių valstybinių įstaigų, tiek audito institucijų, prižiūrinčių biudžeto formavimo taisykles. Tokia priežiūra kontroliuos audito, vykdymo ir įvertinimo formas.

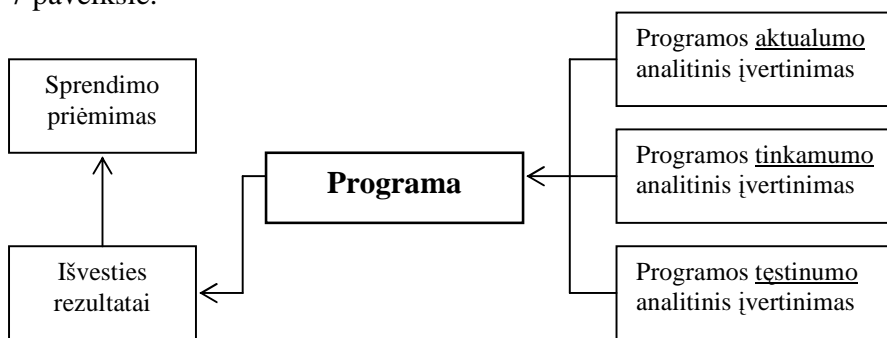


Šaltinis: sukurta autoriaus

6 pav. Auditas, kontrolė ir įvertinimo procesas

Kontrolės ir įvertinimo procesai yra pavaizduoti 6 paveiksle:

- Įvertinimas taikomas atskirais punktais programos gyvavimo ciklo etapais, atliekant nuodugnią įvertinimo kriterijų analizę. Tai analitinis programų įvertinimas, pavaizduotas 7 paveiksle.



Šaltinis: sukurta autoriaus

7 pav. Biudžeto programos sąvybių analitinis įvertinimas

Programa įvertinama trimis aspektais, remiantis analitiniais metodais, naudojant kriterijų ir patvirtintų rodiklių sistemą. Analizuojamas ir įvertinamas programos aktualumas – atitikimas

visoms strategijoms, pradedant nuo asignavimų valdytojo veiklos planų, baigiant ilgalaikę valstybės strategiją. Programos tinkamumo analitinės analizės rezultatai parodo programų rezultatų poveikio mastą ir atlieka programų dubliavimo prevenciją. Programos tęstinumo įvertinimas atskleidžia programos gyvavimo ciklo laikotarpį ir įgyvendinimo etapus. Gavus visų programų išvesties rezultatus, programos gali būti palyginamos ir atrenkamos labiausiai tinkančios – priimamas sprendimas.

Kontrolė yra besitęsiantis ir sisteminis procesas, atliekamas įgyvendinant biudžeto programas, siekiant operatyviai ištaisyti bet kokius nukrypimus nuo patvirtintų tikslų. Įgyvendinimo kontrolė ir rezultatų kontrolė programų lygyje skiriasi. Sudarymas yra besitęsiantis procesas ir nurodo į tolimesnį veiklos progresą, užtikrinant programos įvykdymą pagal skirstomą biudžetą. Pastarasis procesas apžvelgia programų įgyvendinimą ir tikimų rezultatų įvertinimo ryšį, kuris atsiranda specifiniais momentais (metų viduryje ir gale).

Planavimo kontrolė vykdoma šalia finansinės kontrolės (atliekama pastoviai, kas mėnesį, ketvirtį ar tam tikrą periodą) ir įvertina programos rezultatus per planavimosteбėjimo indikatorius. Kontrolė – tai raktas programų planavimo tobulinimui ir sėkmingam įvertinimui, kadangi pateikia svarbius duomenis įvertinimui.

Konceptualūs rėmai vidiniam ir išoriniam auditui atlikti turėtų būti pastovūs, paremti metodologine programinio biudžeto formavimo baze. Taigi, kai atsakomybė ir metodai turi būti pritaikyti skirtingų audito institucijų, svarbu užtikrinti, kad tos pačios koncepcijos ryšium su įgyvendinimo įvertinimu, kontrole ir auditu, būtų atpažintos ir panaudotos kiekvienos institucijos, kaip bendras pamatas savų metodologijų ir procedūrų plėtojimui.

Šis modelis labiausiai akcentuoja kokybės, vertinimo ir kontrolės svarbą. Tokiu būdu biudžeto programų vertinimo procesas tampa sklandesnis, panaikinama vykdymo nuokrypio tikimybė, sudaromos sąlygos faktiniams rezultatams priartėti prie planinių. Tokia sistema turi galimybę gerai funkcionuoti, esant tinkamiems vertinimo kriterijams, rodikliams.

## 2.2. Integruoto planavimo modelis

Antrasis analizuojamas modelis pateiktas dr. R. Vilpišausko parengtoje analitinėje medžiagoje pagal prezidento kanceliarijos Ekonomikos ir plėtros grupės pateiktus duomenis.

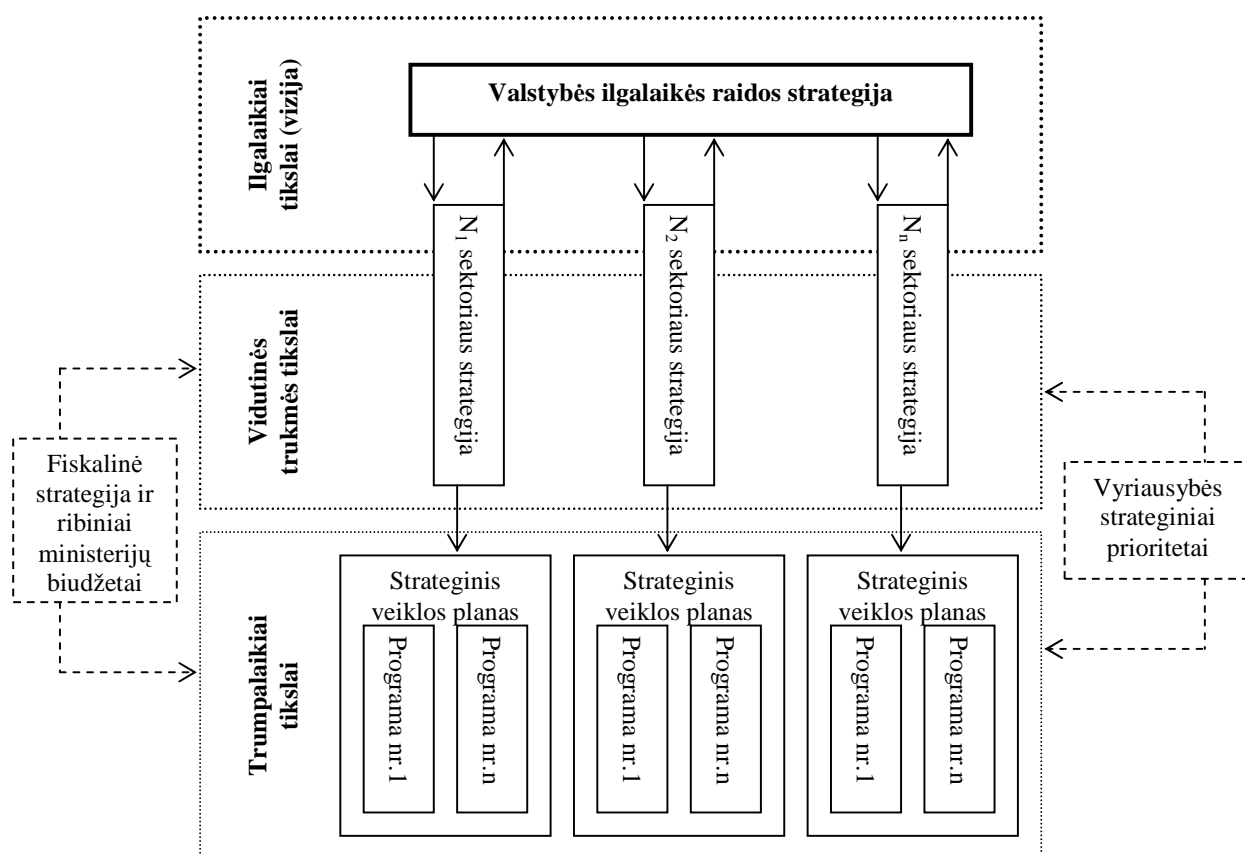
Integruoto planavimo modelyje (8 paveikslas) akcentuojama kelių pakopų planavimo svarba:

- Ilgalaikiai tikslai (daugiau kaip 6 metams):
  - Valstybės ilgalaikės raidos strategija;
- Vidutinės trukmės tikslai (nuo 3 iki 6 metų):
  - Sektorių (ministerijų) strategijos;
- Trumpalaikiai tikslai (nuo 1 iki 3 metų):
  - Kiekvieno sektoriaus strateginiai veiklos planai.

Vidutinės ir trumpalaikės trukmės prognozės asimiliuojamos su Vyriausybės strateginiais prioritetais bei fiskaline strategija. Vis dėlto svarbiausi yra ilgalaikiai tikslai – valstybės ilgalaikė raidos strategija, kurios principai perkeliama į kitus trumpesnio periodo planavimo etapus.

Atliekant esamos situacijos analizę akcentuojama (Vilpišauskas, 2006):

- Nėra aiškių bešališkų (ne vidinio audito) procesų, kurie padėtų valdyti ir vertinti pasiekiamus rezultatus.
- 2006 metų biudžetas formaliai parodo kaip institucijų programos susisieja su ilgalaikiais prioritetais, bet iš pateiktų programų pavadinimų negalima pasakyti, kokios priemonės bus taikomos, koks bus jų efektyvumas ir poveikis.
- Asignavimų valdytojų programų uždavinių vertinimo kriterijai yra vidiniai ir formalūs ir dažnai nėra vadybinės informacijos sistemų patikrinti jų pasiekimą.
- Nors biudžetas yra programinis, tačiau vertinimo kriterijai ir procedūros yra daugiau formalaus pobūdžio, akcentuojamas lėšų panaudojimo teisėtumas ir efektyvumas, bet ne poveikis, tinkamumas, našumas ar tęstinumas, sudėtinga tinkamai įvertinti programų naudą siekiant Lietuvos ilgalaikių prioritetų.
- Finansų ministerijoje tik dabar yra kuriama strategija. Dėl šios priežasties biudžeto formavimo procedūra yra imli darbai, pateikiamas biudžetas yra spausdintame, o ne kompiuteriniame formate (pvz. MS Excel), kas sunkina analizę ir tolesnę vykdymo kontrolę.



Šaltinis: sukurta autoriaus pagal VILPIŠAUSKAS, Ramūnas. (2005) Kokiais principais remiantis reikėtų formuoti šalies biudžetą?

8 pav. Integruoto planavimo modelis

Integruoto planavimo modelio koncepcija leidžia daryti prielaidas galimiems esamos situacijos optimizavimo veiksams (Vilpišauskas, 2006):

- Apsvarstyti nepriklausomos ekspertų tarybos, vertinančios biudžeto vykdymą šalies prioritetinių tikslų įgyvendinimo ir poveikio visuomenei atžvilgiais, įkūrimą. Taryba pateiktų programų vertinimus Vyriausybei ir Seimui, o pastarasis turėtų apsispręsti dėl tolesnio finansavimo.
- Apsvarstyti vykdymo poveikio kontrakto mechanizmo sukūrimą (pvz. ministerijos pasirašytų vykdymo poveikio kontraktus, tam tikra dalis darbo užmokesčio būtų rezervuojama skatinimui, jei sutarti išoriniai poveikio rodikliai, kurie būtų susieti su strateginiu planavimu, pasiekiami).



- 
- Biudžeto pateikimo forma ir laikas, skiriamas svarstymui, turi būti palankūs susipažinimui ir skatinti viešas diskusijas, visuomenei pristatyti ankstesnių metų lėšų panaudojimo vertinimo rezultatai.
  - Numatyti asignavimus administraciniams gebėjimams ir skaidrumui didinti įdiegiant IT platformą, kuri leistų lanksčiai ir skaidriai kontroliuoti lėšų panaudojimą, o taip pat gerintų valstybės institucijų gebėjimą tiekti paslaugas e-valdžios moduliui.
  - Asignavimus skirti priklausomai nuo problemų aktualumo ir prioritetinių tikslų įgyvendinimo, t.y. realiai taikyti programinio biudžeto (bei strateginio planavimo apskritai) principus.
  - Numatyti programų pabaigos laiką, kuriam atėjus institucijos turėtų įrodyti poreikį jas pratęsti.

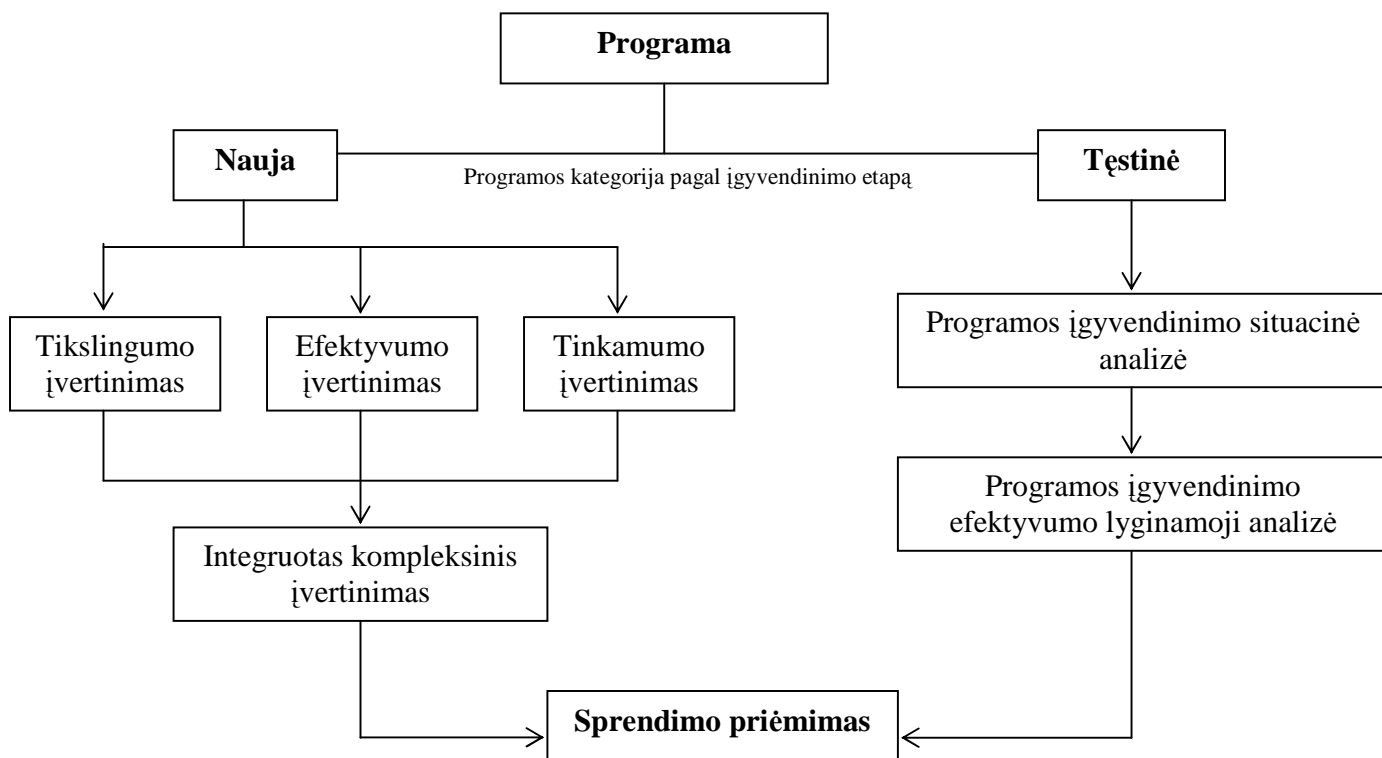
Integruoto planavimo modelis akcentuoja atitikties valstybės prioritetams svarbą. Viena iš svarbiausių šio modelio idėjų yra vertikalus planavimas iš viršaus į apačią – programos turi atitikti trumpalaikius planus, sektoriaus strategiją ir galiausiai būti valstybės strateginių prioritetų sudedamąją dalimi. Tokiu būdu biudžetas užtikrina efektyvų valstybės lėšų panaudojimą, kartu skatinant bendrą ekonominį augimą

### 2.3. Valstybės biudžeto programų kompleksinio vertinimo modelis

Trečiasis analizuojamas modelis koncentruojasi į kiekybinį programų įvertinimą. Tai lietuvių autorių J. Bivainio ir A. Butkevičiaus sukurtas modelis, publikuotas „Pinigų studijose“ 2003 metais.

Biudžeto programų kompleksinio vertinimo modelis (9 paveikslas) skiria programas pagal jų įgyvendinimo etapą. Siūloma vertinti naujas bei testines programas atskirai.

Naujos programos įvertinamos trimis požiūriais: tikslingumo, efektyvumo, tinkamumo. Vėliau rezultatai kompleksiskai apibendrinami ir gaunamas integruotas programų įvertinimas, kuris leidžia programas įvertinti tarpusavyje.



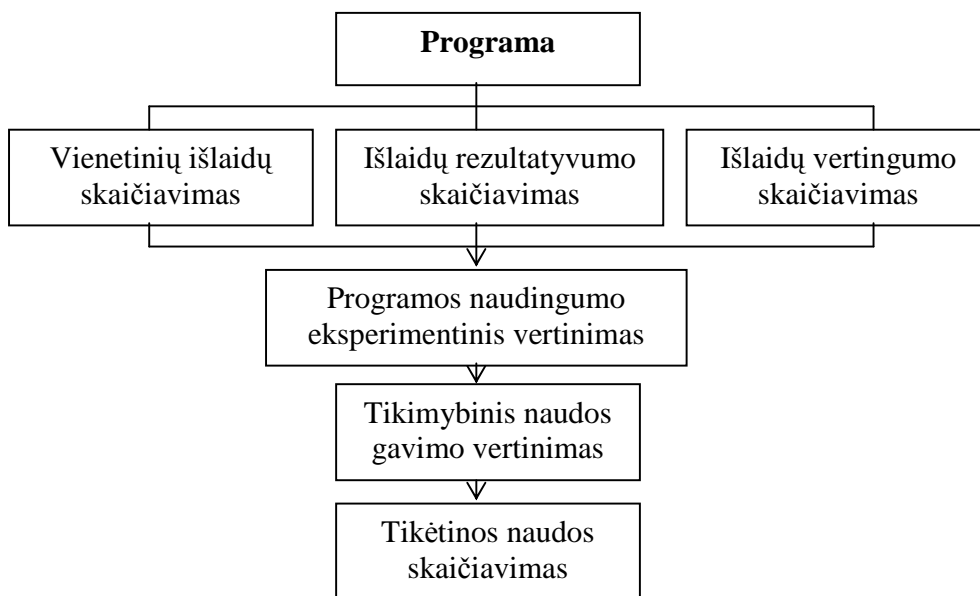
Šaltinis: BIVAINIS, Juozas (2003) Valstybės biudžeto programų vertinimas

9 pav. Biudžeto programų kompleksinio vertinimo modelis

Pagal J. Bivainį (2003) pirmiausia reikia įvertinti programos tikslingumą. Jei programos tikslingumo rodikliai bus nepriimtini – nereikės vertinti pagal kitus du komponentus. Vertinant programos tikslingumą svarbu sudaryti kriterijų sąrašą, bendrą visoms programoms, kuris turi būti koreguojamas, atsižvelgiant į politinės, socialinės, ekonominės aplinkos pokyčius. Kriterijai galėtų būti tokie:

1. Valstybės tikslų atitikimas;
2. Vyriausybės programinių dokumentų atitikimas;
3. Institucijos misijos ir tikslų atitikimas;
4. Rėmėjų ir priešininkų potencialo santykis;
5. Programos tikslų įgyvendinimo alternatyvų galimybė.

Kiekvienam kriterijui naudojama bendra vertinimo skalė (santykinės vieneto dalys, tikimybės, procentinė išraiška). Programų efektyvumo vertinimas yra sudėtingesnis procesas. Čia svarbiausias rodiklis – tikėtinos naudos apskaičiavimas (10 paveikslas)



Šaltinis: BIVAINIS, Juozas (2003) Valstybės biudžeto programų vertinimas

10 pav. Programų efektyvumo vertinimo schema

---

Efektyvumo vertinimui siūloma naudoti kuo daugiau kiekybinių efektyvumo rodiklių. Galima skaičiuoti tokius universalius rodiklius:

1. Vienetinių išlaidų (kiekvienam kiekybiniam programos rezultatui  $s_j$ ):

(1 formulė)

kur, S – programos išlaidos; R – programos kiekybinis rezultatas; j – rezultato išraiškos indeksas;

2. Išlaidų rezultatyvumo ( $r_j$ ):

(2 formulė)

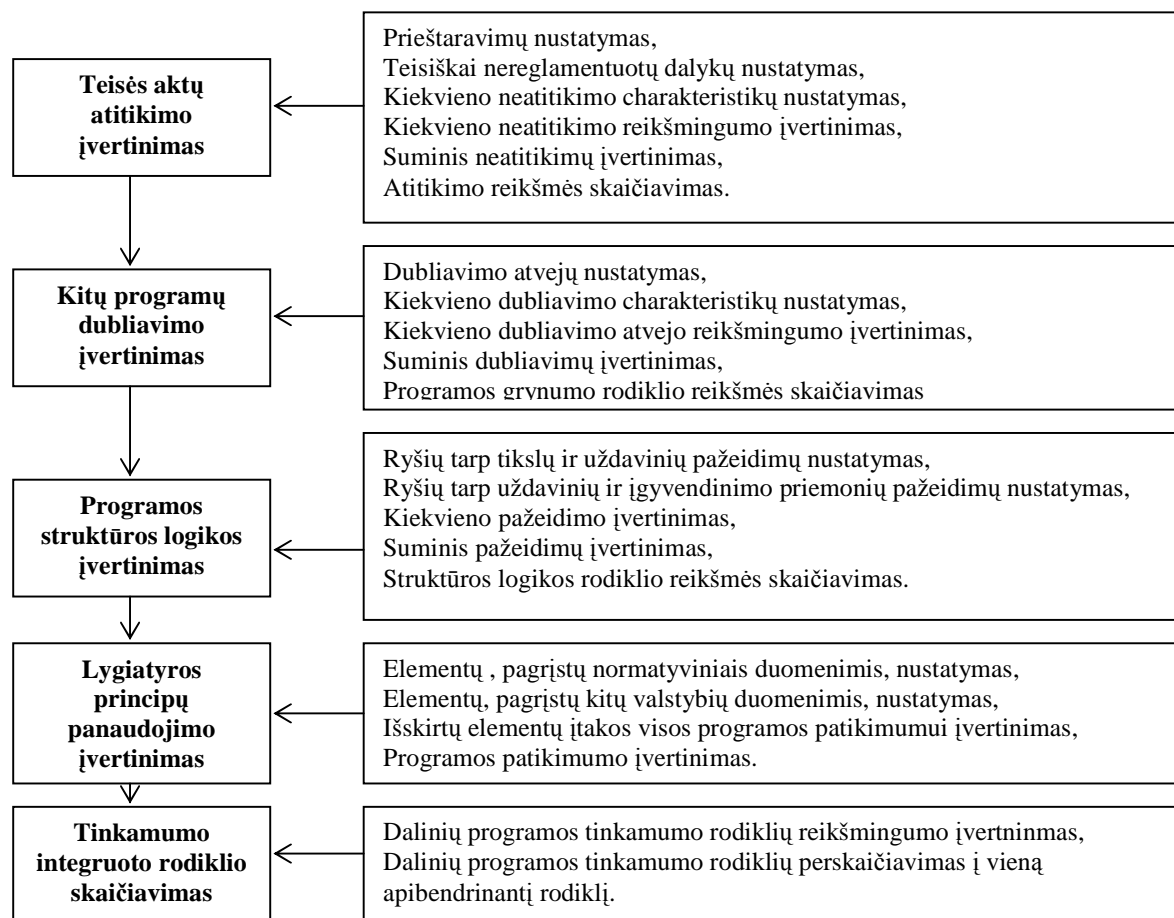
3. Išlaidų vertingumo (u):

(3 formulė)

kur U – pridėtinė vertė, sukuriama per visą programos gyvavimo ciklą.

Rodikliams apskaičiuoti taikomi diskontuoti dydžiai. Kadangi svarbi programų palyginimo galimybė, būtinas bendras diskontavimo periodas. Tinkamiausiu laikoma biudžetinių metų pradžia.

Trečiasis vertinimo kriterijus – tinkamumo – yra daugiau patikrinamasis. Jis atliekamas įvertinus tikslingumą bei efektyvumą. Tai daugiau programų parengimo kokybės įvertinimas, atliekamas keliais žingsniais (11 paveikslas). Čia taip pat svarbios kiekybinės išraiškos.



Šaltinis: sukurta autoriaus pagal BIVAINIS, Juozas (2003) Valstybės biudžeto programų vertinimas

11 pav. Biudžeto programų tinkamumo įvertinimo schema

Galutinis naujų programų vertinimo etapas – integruotas kompleksinis vertinimas. Tai biudžeto programų tikslingumo, efektyvumo ir tinkamumo vertinimų sintezė, atsižvelgiant į kiekvieno veiksnio reikšmingumą bei apskaičiuotąsias vertes. Visiems asignavimų valdytojams ir jų rengiamoms programoms būtina vieninga reikšmingumo dydžių sistema. Kitu atveju prarandama skirtingų programų palyginimo galimybė.

Programos integruoto kompleksinio įvertinimo rodiklis (Z) apskaičiuojamas:

$$Z = \frac{\tau_1 \tau_2 \tau_3}{T + E + G} \quad (4 \text{ formulė})$$

kur,  $\tau_1$  – programos tikslingumo,  $\tau_2$  – efektyvumo,  $\tau_3$  – tinkamumo integruotų rodiklių reikšmingumo santykiniai dydžiai; T – programos tikslingumo įvertinimo integruoto rodiklio reikšmė; E – programos efektyvumo įvertinimo integruoto rodiklio reikšmė; G – programos tinkamumo įvertinimo integruoto rodiklio reikšmė.

$\tau_1$ ,  $\tau_2$  ir  $\tau_3$  vertes reikėtų nustatyti atsižvelgiant į politinę, socialinę ir ekonominę aplinką, konkrečiu biudžeto programų vertinimo laikotarpiu.

Tęstinės programos nagrinėjamos kitokiu požiūriu, nei naujos programos (ar programų projektai). Tai dviejų skirtingų etapų analizė (5 paveikslas). Pirmajame etape atliekama programos įgyvendinimo situacinė analizė, o antrame – lyginamoji analizė.

Situacinės analizės metu nustatomas biudžeto programos įgyvendinimo laipsnis:

1. Įgyvendinti elementai (uždaviniai, priemonės);
2. Apskaičiuojami kiekvienam įgyvendintam elementui tenkantys kaštai.

Svarbu išskirti programos uždavinius, kurie jau įgyvendinti visiškai, kurie įgyvendinami analizės metu ir nustatyti jų įgyvendintas priemones. Asignavimų valdytojai, rengdami programas kaštus skaičiuoja tiek uždaviniams, tiek jų priemonėms, todėl išlaidų duomenys gali būti paimti iš apskaitos.

Kiekvienos programos efektyvumą galima įvertinti lyginant atskirų rodiklių planines ir faktines reikšmes (įgyvendinti elementai ir išlaidos). Informatyvesni, šiuo atveju, yra santykiniai rodikliai. Galima naudoti tokius rodiklius (5 – 16 formulės) (Bivainis, 2003):

Faktinių ir planinių rodiklių skirtumas:

$$\Delta R = R^f - R^p \quad (5 \text{ formulė})$$

$$\Delta S = S^f - S^p \quad (6 \text{ formulė})$$

Faktinių ir planinių rodiklių santykis:

$$\lambda'R = \boxed{\phantom{000}} \quad (7 \text{ formulė})$$

$$\lambda'S = \boxed{\phantom{000}} \quad (8 \text{ formulė})$$

Išlaidų rezultatyvumas:

$$\boxed{\phantom{000}} \quad (9 \text{ formulė})$$

(10 formulė)

Vienetinės išlaidos:

(11 formulė)

(12 formulė)

Faktinio ir planinio išlaidų rezultatyvumo ir vienetinių išlaidų skirtumas:

$$\Delta r = r^f - r^p \quad (13 \text{ formulė})$$

$$\Delta s = s^f - s^p \quad (14 \text{ formulė})$$

Faktinio ir planinio išlaidų rezultatyvumo ir vienetinių išlaidų santykis:

$$\lambda r = \quad (15 \text{ formulė})$$

$$\lambda s = \quad (16 \text{ formulė})$$

kur, R – programos rezultato rodiklis; S – programos įgyvendinimo išlaidos; f – faktinio rodiklio požymis; p – planinio rodiklio požymis;  $\Delta$  – reikšmių skirtumas;  $\lambda$  – reikšmių santykis; r – išlaidų rezultatyvumas; s – vienetinės išlaidos.

Taip pat svarbu įvertinti laiko aspektą, ypač kai vertinamas efektyvumas dar nepasibaigus programos uždavinio gyvavimo ciklui. Šiuo atveju reikia įsivesti papildomą koeficientą, kuris išreiškiamas kaip gyvavimo ciklo momento ir viso programos uždavinio gyvavimo ciklo santykis.

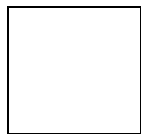
Skaičiuojant galutinį programos efektyvumą, iš pradžių surandama kiekvieno uždavinio (j) įgyvendinimo efektyvumo ( $e_j$ ) reikšmė:

(17 formulė)

kur,  $\lambda r$  – faktinių ir planinių uždavinio priemonių išlaidų rezultatyvumo santykis; i – uždavinio priemonės indeksas; m – įgyvendintų uždavinio priemonių skaičius.

---

Vėliau tokiu pat būdu skaičiuojamas programos įgyvendinimo efektyvumas (E):



(18 formulė)

kur,  $j$  – programos uždavinio indeksas;  $n$  – įgyvendintų programos uždavinių skaičius.

Šis modelis akcentuoja programų vertinimo schemas techninius sprendimus. Pagrindinis modelio uždavinys – visus vertinimo kriterijus, jų rezultatus paversti kiekybiniais. Tokiu būdu sudaromos sąlygos objektyviam įvertinimui, eliminuojant visokias įtakas. Taip programų vertinimas tampa skaidresnis ir ekonomiškai pagrįstas. Be to, vienoda rodiklių sistema leidžia daugeliu aspektų skirtingas programas palyginti tarpusavyje, taip parenkant optimaliausias.



### 3. Valstybės biudžeto programų vertinimo modeliavimas

Atlikus valstybės biudžeto programų vertinimo modelių analizę, pastebėta ne tik privalumų, bet rasta ir trūkumų. Tokiu būdu susidaro prielaidos kurti naują sintetinį modelį, kuris eliminuotų pastebėtus nagrinėtos metodologijos minusus ir perteiktų geriausias savybes, siekiant optimizuoti biudžeto programų vertinimą Lietuvoje.

#### 3.1. Sintetinio valstybės biudžeto programų vertinimo modelio kūrimo prielaidos

Pagrindinės prielaidos sintetinio modelio biudžeto programų vertinimo modelio kūrimui pateikiamos 1 lentelėje. Išskyrus privalumus ir trūkumus, galima pastebėti, kad visi analizuoti modeliai yra skirtingi, kiekviename iš jų daugiausiai gilinamasi į tam tikrą programų vertinimo sritį, neatskleidžiant kitų veiksnių privalumų ir galimos naudos.

1 lentelė

Programų vertinimo modelių analizės rezultatai

Modelis	Privalumai	Trūkumai
M&E programinio biudžeto modelis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pateikiami programų sudarymo, vertinimo kokybės standartai.</li> <li>• Išskiriama kontrolės, audito svarba.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Neakcentuojama programos struktūra ir reikalavimai.</li> <li>○ Nevertinama valstybės, konkretaus sektoriaus strategijos atitiktis įtaka.</li> <li>○ Nepateikiama vertinimo kriterijų sistema.</li> </ul>
Integruoto planavimo modelis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akcentuojamas programų atitikimas valstybės prioritetams.</li> <li>• Numatomas programų gyvavimo ciklo reglamentavimas.</li> <li>• Siūlomas programų vertinimo IT sistemos diegimas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nesigilinama į vertinimo procedūrą techniniu aspektu.</li> <li>○ Nevertinama kontrolės ir audito svarba.</li> <li>○ Nėra akcentuojama programos struktūra.</li> <li>○ Neiškiriamas programų vertinimas pagal jų tipus.</li> </ul>
Valstybės biudžeto programų kompleksinio vertinimo modelis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programų vertinimo procedūros skirstomos pagal programų tipus.</li> <li>• Detali vertinimo kriterijų sistema.</li> <li>• Akcentuojama kiekybinių rodiklių svarba.</li> <li>• Programų palyginimo galimybės išskyrimas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nesikoncentruojama valstybės prioritetus ir strategiją.</li> <li>○ Nepateikiama kontrolės ir audito sistema.</li> <li>○ Atmetami kokybiniai rodikliai.</li> <li>○ Vertinimo procedūra sudėtinga.</li> </ul>

Šaltinis: sukurta autoriaus

Pirmasis modelis akcentuoja kokybės, vertinimo ir kontrolės svarbą. Tokiu būdu biudžeto programų vertinimo procesas tampa sklandesnis, panaikinama vykdymo nuokrypio tikimybė,

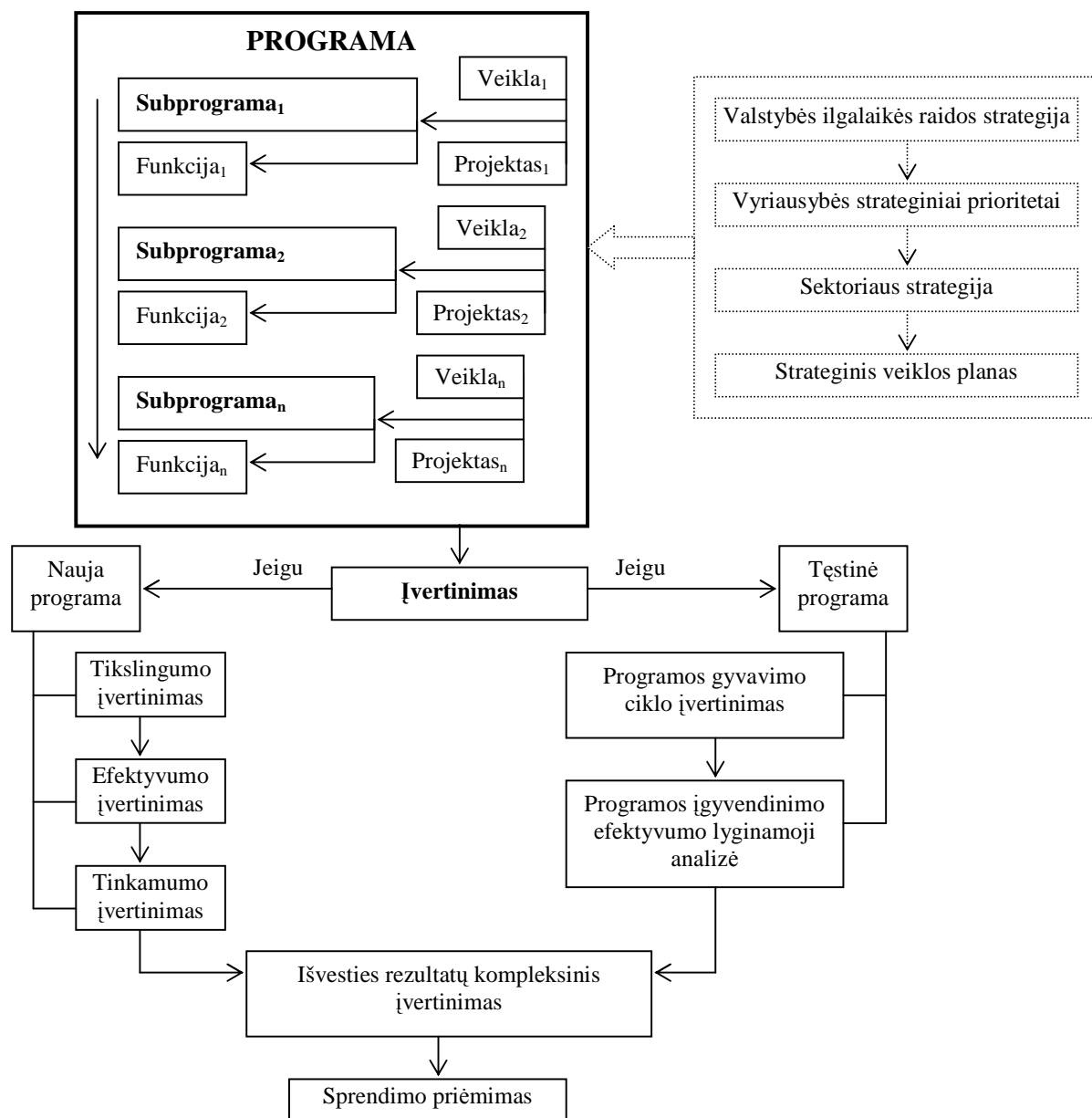
sudaromos sąlygos faktiniams rezultatams priartėti prie planinių. Tokia sistema turi galimybę gerai funkcionuoti, esant tinkamiems vertinimo kriterijams, rodikliams. Tai nėra nurodoma šiame modelyje, todėl atsiranda galimybė vertinimo kokybės mažėjimui. Be to, detalai reglamentuotas vertinimo, kontrolės, audito procesas sukuria didelį biurokratinį aparatą, kuris atneša papildomus kaštus.

Integruoto planavimo modelis akcentuoja atitikties valstybės prioritetams svarbą. Viena iš svarbiausių šio modelio idėjų yra vertikalus planavimas iš viršaus į apačią – programos turi atitikti trumpalaikius planus, sektoriaus strategiją ir galiausiai būti valstybės strateginių prioritetų sudedamąją dalimi. Tokiu būdu biudžetas užtikrina efektyvų valstybės lėšų panaudojimą, kartu skatinant bendrą ekonominį augimą. Modelyje pasigendama techninių vertinimo bei kontrolės sprendimų, kurių netinkamas parinkimas gali užkirsti kelią ekonomiškai neefektyvų programų atsirankimui, nors ir atitinkančių valstybės strategiją. Tokiu būdu valstybės biudžetas tampa ne optimaliu ir užkerta kelias greitam šalies augimui.

Paskutinis analizuotas modelis gilinasi į programų vertinimo schemas techninius sprendimus. Pagrindinis modelio uždavinys – visus vertinimo kriterijus, jų rezultatus paversti kiekybiniais. Tokiu būdu sudaromos sąlygos objektyviam įvertinimui, eliminuojant visokias įtakas. Taip programų vertinimas tampa skaidresnis ir ekonomiškai pagrįstas. Be to, vienoda rodiklių sistema leidžia daugeliu aspektų skirtingas programas palyginti tarpusavyje, taip parenkant optimaliausias. Modelyje mažai akcentuojama valstybės prioritetų svarba. Kontrolės sistema yra taip pat menkai išvystyta – kontroliuojamos tik tęstinės (>1 metai) programos pagal jų gyvavimo ciklo etapų įvykdymo efektyvumą. Be to, būtinybė sukurti kiekybinių rodiklių sistemą ir ją atnaujinti reikalauja daug profesionalaus, didelės darbinės etikos personalo, kas sukuria papildomas problemas bei generuoja didelius kaštus.

### 3.2. Sintetinis valstybės biudžeto programų vertinimo modelis

Išanalizavus tris siūlomus valstybės biudžeto programų įvertinimo modelius, atskleidus jų trūkumus, nutarta sukurti sintetinį modelį (12 paveikslas), atskleidžiantį jų privalumus.



12 pav. Sintetinis valstybės biudžeto programų vertinimo modelis

Programa sintetiniame modelyje atlieka tik vieną funkciją, t.y. siekiama užtikrinti rezultatų įvertinimo efektyvumą bei sumažinti vertinimo bei analizės kaštus. Tai gali būti prielaida formuoti aiškios hierarchijos biudžeto procesą su aiškiais planuojamais programų rezultatais. Tai palengvina ir reikalingų asignavimų sumos nustatymą. Programos turi būti kuriamos hierarchine tvarka, priskiriant kiekvienai programai tam tikrą kiekį subprogramų, kurios gali būti paskirstytos pagal savo svorį – pagal veiklų ir projektų kiekį. Kiekviena subprograma privalo būti susijusi tik su viena programa, kaip ir kiekviena veikla ar projektas gali būti susijęs tik su viena subprograma. Šis reikalavimas yra itin svarbus, norint pasiekti programų ir paties programinio biudžeto skaidrumo, eliminuojant valstybės prioritetų ir, tuo pačiu, finansavimo dubliavimą.

Svarbus modelio akcentas yra programų ir subprogramų atitikimas valstybės ilgalaikiams tikslams ir sektoriaus strategijai. Tokiu būdu suformuojamas ryšys tarp išteklių, išvesties rezultatų – pajamų, socialinės naudos ir politikos rezultatų. Kiekvienos biudžeto programos atitiksis valstybės, vyriausybės prioritetams ypač svarbus rodiklis ilgalaikėje perspektyvoje, siekiant efektyvaus lėšų panaudojimo. Tik vieningas visos visumos judėjimas viena kryptimi gali duoti teigiamų rezultatų.

Siekiant nustatyti, kiek kiekviena biudžeto programa gali atnešti naudos, kuri programa yra geresnė, naudojamas įvertinimas su kaip įmanoma daugiau kiekybinių išraiškų, kurių rezultatai turi mažesnę interpretavimo paklaidą, eliminuojami nuokrypiai, atsirandantys dėl specifinių politinių srovių ir personalių savanaudiškų paskatų.

Tikslingiausia vertinti atskirai naujas ir testines programas pirmiausia dėl skirtingo jų gyvavimo ciklo etapo. Vertinant naujas programas svarbūs yra trys aspektai:

- Tikslingumas;
- Efektyvumas;
- Tinkamumas.

Pirmiausia reikia įvertinti programos tikslingumą. Jei programos įvertinimo rezultatai neatitiks minimalių nustatytų normatyvų – nereikės vertinti pagal kitus du komponentus.

Vertinant programos tikslingumą svarbu sudaryti kriterijų sąrašą, bendrą visoms programoms, kuris turi būti koreguojamas, atsižvelgiant į politinės, socialinės, ekonominės aplinkos pokyčius. Kriterijai galėtų būti tokie:

- Valstybės tikslų atitikimas;
- Vyriausybės programinių dokumentų atitikimas;

- 
- Institucijos misijos ir tikslų atitikimas;
  - Rėmėjų ir priešininkų potencialo santykis;
  - Programos tikslų įgyvendinimo alternatyvų galimybė.

Kriterijų išvesties rezultatai yra kokybinio pobūdžio ir analizuojant skirtingos krypties programas susidaro keblumų palyginti jas tarpusavyje, atsiranda tikimybė formuoti neskaidrumui. Siekiant užkirsti tam kelią reikia rezultatus performuoti į kiekybinę išraišką, kiekvienam kriterijui naudojant bendrą vertinimo skalę (santykinės vieneto dalys, tikimybės, procentinė išraiška).

Programų efektyvumo vertinimas yra sudėtingesnis procesas. Efektyvumo vertinimui siūloma naudoti kuo daugiau kiekybinių efektyvumo rodiklių. Galima skaičiuoti tokius universalius rodiklius, kurie pateikiami Biudžeto programų kompleksinio vertinimo modelyje:

- Vienetinių išlaidų (1 formulė)
- Išlaidų rezultatyvumo (2 formulė)
- Išlaidų vertingumo (3 formulė)

Rodikliams apskaičiuoti taikytini diskontuoti dydžiai. Kadangi svarbi programų palyginimo galimybė, būtinas bendras diskontavimo periodas. Tinkamiausiu gali būti laikoma biudžetinių metų pradžia.

Trečiasis vertinimo kriterijus – tinkamumo – yra daugiau patikrinamasis. Jis atliekamas įvertinus tikslingumą bei efektyvumą. Tai daugiau programų parengimo kokybės įvertinimas, atliekamas keliais žingsniais:

- Teisės aktų atitikimo įvertinimas
- Kitų programų dubliavimo įvertinimas
- Programos struktūros logikos įvertinimas
- Tinkamumo integruoto rodiklio skaičiavimas

Čia taip pat svarbios kiekybinės išraiškos, siekiant pasiekti aukščiau minėto efektyvumo (santykinės vieneto dalys, tikimybės, procentinė išraiška).

Galutinis naujų programų vertinimo etapas – išvesties rezultatų kompleksinis įvertinimas. Tai biudžeto programų tikslingumo, efektyvumo ir tinkamumo vertinimų sintezė, atsižvelgiant į kiekvieno veiksnio reikšmingumą bei apskaičiuotąsias vertes. Visiems asignavimų valdytojams ir jų

rengiamoms programoms būtina vieninga reikšmingumo dydžių sistema. Kitu atveju prarandama skirtingų programų palyginimo galimybė.

Tęstinės programos nagrinėjamos kitoku požiūriu, nei naujos. Tai dviejų skirtingų etapų analizė. Pirmajame etape atliekama programos gyvavimo ciklo analizė, o antrame – lyginamoji analizė.

Gyvavimo ciklo analizės metu nustatomas biudžeto programos įgyvendinimo laipsnis:

- Įgyvendinti elementai (uždaviniai, priemonės);
- Apskaičiuojami kiekvienam įgyvendintam elementui tenkantys kaštai.

Svarbu išskirti programos uždavinius, kurie jau įgyvendinti visiškai, kurie įgyvendinami analizės metu ir nustatyti jų įgyvendintas subprogramas, subprogramų veiklas ar projektus. Asignavimų valdytojai, rengdami programas kaštus skaičiuoja tiek uždaviniams, tiek jų priemonėms, todėl išlaidų duomenys gali būti paimti iš apskaitos – tai palengvina duomenų gavimą ir apdorojimą.

Kiekvienos programos efektyvumą galima įvertinti lyginant atskirų rodiklių planines ir faktines reikšmes (įgyvendinti elementai ir išlaidos). Informatyvesni, šiuo atveju, yra santykiniai rodikliai. Galima naudoti rodiklius, siūlomus kompleksinio vertinimo modelyje (5 – 16 formulės):

- Faktinių ir planinių rodiklių skirtumas (5, 6 formulė)
- Faktinių ir planinių rodiklių santykis (7, 8 formulė)
- Išlaidų rezultatyvumas (9, 10 formulė)
- Vienetinės išlaidos (11, 12 formulė)
- Faktinio ir planinio išlaidų rezultatyvumo ir vienetinių išlaidų skirtumas (13, 14 formulė)
- Faktinio ir planinio išlaidų rezultatyvumo ir vienetinių išlaidų santykis (15, 16 formulė)

Pabrėžtina, kad tai rekomenduojami rodikliai, kurių efektyvumą reikia pagrįsti ilgai trunkančiais ir reikalaujančiais didelių darbo jėgų sąnaudų empiriniais tyrimais. Naudojant sintetinį modelį reikalinga nuolatinė visų rodiklių efektyvumo analizė ir savalaikis korekcijų atlikimas.

Siekiant tinkamo kiekybinių rodiklių apdorojimo, reikia sukurti atitinkamą programinę įrangą. Šiuo metu Lietuvoje naudojama Vyriausybės biudžeto apskaitos ir mokėjimų sistema (VBAMS), sukurta kuruojant Danijos Finansų ministerijai.

- 
- VBAMS sistema atlieka šiuos uždavinius<sup>14</sup>:
    - Leidžia valdyti grynųjų pinigų viešajame sektoriuje srautus;
    - Kontroliuoja biudžeto finansus, jį sudarant ir vykdam;
    - Pateikia informaciją apie finansus asmenims, priimantiems sprendimus.
  - VBAMS veikia keturiais organizaciniais lygiais:
    - Išlaidų skyriai (biudžetinės įstaigos);
    - Ministerijos ir (arba) departamentai;
    - Asignavimų valdytojai;
    - Finansų ministerija ir (arba) išdas.

Kalbant apie sintetinį modelį, reikėtų šią sistemą modifikuoti arba sukurti naują, kuri pateiktų informaciją apie biudžetą ne tik programiniu, bet ir subprograminiu lygmeniu, kiekviename programos gyvavimo ciklo etape visiems susijusiems (vertinimo, kontrolės) asmenims ar institucijoms.

Pagrindinis kontrolės vykdytojas turi būti Valstybės auditas. Kontrolės procedūrų schema turi būti suskaidyta į kelias dalis, atitinkančias programos gyvavimo ciklo etapus. Kaip pagalbinė institucija, atliekanti tiek papildomas kontrolės, tiek koordinavimo funkcijas turėtų būti LR finansų ministerija ar jos sukurta institucija. Siekiant kontrolės funkcijos efektyvumo reikėtų paskirstyti kompetencijos ribas tarp valstybės audito ir finansų ministerijos, bei sukurti tarprius grįžtamuosius vidinius ryšius.

Sukurtas sintetinis valstybės biudžeto programų vertinimo modelis apima visus vertinimo proceso etapus. Reglamentuojami programų sudarymo principai, taip įvedant papildomą kontrolę bei panaikinant programų dubliavimo galimybę. Kiekybinės kriterijų išraiškos leidžia programas įvertinti skaidriau, programos gali būti lengvai palyginamos tarpusavyje, taip išrenkant optimaliausias. Kontrolės sistema kiekviename programos gyvavimo ciklo etape užtikrina nenutrūkstamus procesus, orientuotus į rezultatą – valstybės tikslus, taip skatinant ekonomikos augimą.

---

<sup>14</sup> Alna Business Solutions (2006), Valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimo sistema Finansų ministerijai [interaktyvus]

## IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

Išnagrinėjus mokslinę literatūrą, vertinimo metodologijas, atlikus Lietuvos situacijos analizę, daromos tokios išvados ir pateikiami pasiūlymai:

1. Programinio biudžeto samprata nėra traktuojama vienareikšmiškai. Analizuojant programinio biudžeto istoriją randama keletas visiškai skirtingų oficialiai vartotų apibrėžimų, kurie laikui bėgant buvo įvairiai modifikuojami, kito kai kurie programinio biudžeto aspektai, tačiau pagrindinė idėja – valstybės lėšų paskirstymo programų principų efektyvumo siekimas, pasitelkiant analitinius įrankius – iškilo iki šių dienų.
2. Pagrindinis objektas, formuojant valstybės biudžetą yra išlaidos, kurios nėra aiškiai klasifikuojamos ir reglamentuojamos. Tai sudaro prielaidas finansuoti ne tik bendrąsias valstybines reikmes, bet ir asmeninius bei grupinius interesus. Tai vienas iš didžiausių pastebėtų trūkumų.
3. Atlikus mokslinės literatūros analizę, galima daryti išvadą, kad daugelyje šalių naudojami programinio biudžeto modeliai skiriasi. Skirtumai atsirado, atsižvelgiant į vidinę ir išorinę konkrečios šalies aplinką.
4. Remiantis Lotynų Amerikos šalių patirtimi, joms pabandžius įdiegti identišką JAV programinį biudžeto modelį ir patyrūs nesėkmę, daroma išvada, kad norint naudoti programinį biudžetą, šalis turi atitikti keturis bazinius kriterijus, kurie įvardinami kaip finansinė drausmė, tinkama biudžeto valdymo sistema, finansinių ir fizinių duomenų rinkimo ir viešinimo sistema, aiški koordinavimo sistema tarp centrinių biudžeto ir kitų valstybės institucijų. Neatitikus nors vieno iš minimų kriterijų, atsiranda didelė šio modelio nepasiteisinimo grėsmė.
5. Nagrinėjant mokslinę literatūrą pastebėta, kad dažnai biudžeto programų vertinimą įtakoja (paprastai neigiamai) politika, biurokratinis aparatas, vidinė valstybės tarnautojų motyvacija, sudėtingas kokybinių tikslų ir rezultatų įvertinimas. Šiuos trūkumus pašalintų didesnė atsakomybė visuomenei, kiekybiniai vertinimo kriterijai, kontrolės sistema, griežtesnė orientacija į rezultatus.
6. Įvertinus Lietuvos situaciją pastebėtos penkios pagrindinės su biudžeto formavimu programų principu susijusios problemų grupės: metinis palyginimas; programų aprašymas



- 
- (analizė); atitikimas strategijai; techniniai (analitiniai) trukdžiai; silpna kontrolė. Siekiant pašalinti trūkumus, reikėtų sustiprinti programinio biudžeto modelį griežčiau reglamentuojant programų vertinimą bei kontrolę, sukuriant alternatyvų biudžeto programų vertinimo modelį.
7. Pateikta metodologija – trys modeliai: M&E programinio biudžeto modelis (Dionizio ir kiti, 2005); Integruoto planavimo modelis (Vilpišauskas, 2005); Biudžeto programų kompleksinio vertinimo modelis (Bivainis, 2003). Visi analizuoti modeliai yra skirtingi, kiekviename iš jų daugiausiai gilinamasi į tam tikrą programų vertinimo sritį, neatskleidžiant kitų veiksnių privalumų ir galimos naudos, todėl sudaromos prielaidos kurti sintetinį valstybės biudžeto programų vertinimo modelį.
  8. Sukurtas sintetinis valstybės biudžeto programų vertinimo modelis apima visus vertinimo proceso etapus: programos formavimą, programos vertinimą, vykdymo kontrolę (auditą), rezultatų vertinimą. Reglamentuojami programų sudarymo principai, taip įvedant papildomą kontrolę bei panaikinant programų dubliavimo galimybę.
  9. Sintetiniame modelyje naudojamos kiekybinės kriterijų išraiškos leidžia programas įvertinti skaidriau, programos gali būti lengvai palyginamos tarpusavyje, taip išrenkant optimaliausias. Taip pat kontrolės sistema kiekviename programos gyvavimo ciklo etape užtikrina nenutrūkstamus procesus, orientuotus į rezultatą – valstybės tikslus, taip skatinant ekonomikos augimą.

---

LAZICKAS, Vilmantas. (2007) Valstybės biudžeto programų vertinimo modelis. Magistro baigiamasis darbas. Kaunas: Vilniaus universiteto Kauno humanitarinis fakultetas. 59 p.

## SANTRAUKA

**RAKTINIAI ŽODŽIAI:** Valstybės išlaidos, fiskaliniai rezultatai, programinis biudžetas, asignavimai, biudžeto programa, programų vertinimas, sintetinis modelis.

Taikomas biudžeto išlaidų paskirstymo metodas tiesiogiai įtakoja valstybės finansinių išteklių paskirstymo rezultatus. Dabar dažniausiai naudojamas programinis biudžetas ir įvairūs šiuo principu paremti modifikuoti biudžeto išlaidų paskirstymo modeliai. Išanalizavus mokslinę literatūrą, įvairias analitinio pobūdžio publikacijas ir esamą Lietuvos situaciją po biudžeto reformos, galima daryti išvadą, kad programinis biudžetas daugeliu principų yra vertintinas kaip perspektyvus ir daugeliu atveju tinkamas. Be abejo, šis metodas turi daug privalumų, tačiau negalima atmesti keleto trūkumų.

Biudžeto programos yra pagrindinis programinio metodo komponentas. Pagal jų vertinimo rezultatus priimami sprendimai dėl valstybės išlaidų paskirstymo. Svarbu tinkamai įvertinti programas ir atrinkti naudingiausias valstybei, kurios galėtų ateityje atnešti naudą, tiek socialinę, tiek ekonominę, finansinę. Įvertinant Lietuvos situaciją, programų vertinimo problematiką, matomas aiškus poreikis padidinti programų vertinimo pagrįstumą ir objektyvumą.

**Tyrimo objektas** – valstybės biudžeto išlaidų skirstymo procesas.

**Darbo tikslas** – remiantis teorija, išanalizuoti valstybės biudžeto išlaidų skirstymo procesą programų metodu, apibendrinti ir sukurti sintetinį valstybės biudžeto programų vertinimo modelį.

Šiam tikslui pasiekti iškelti šie svarbiausi **uždaviniai**:

- išanalizuoti valstybės biudžeto išlaidų formavimą programų principu teoriniu aspektu;
- įvertinti valstybės biudžeto programų efektyvumą;
- išanalizuoti valstybės biudžeto programų sudarymo praktiką Lietuvoje;
- išnagrinėti valstybės biudžeto programų vertinimo metodologijas;
- sukurti valstybės biudžeto programų vertinimo sintetinį modelį.

---

**Tyrimo metodai:** mokslinės literatūros analizė ir sintezė, analitinis įvertinimas, lyginamoji analizė.

**Darbo struktūra ir pagrindiniai rezultatai:** darbas suskirstytas į tris pagrindines dalis. Pirmoje dalyje išnagrinėta mokslinė literatūra, antroje dalyje pateiktos biudžeto programų vertinimo metodologijos, o trečioje – sintetinis vertinimo modelis.

Sukurtas sintetinis valstybės biudžeto programų vertinimo modelis apima visus vertinimo proceso etapus. Reglamentuojami programų sudarymo principai, taip įvedant papildomą kontrolę bei panaikinant programų dubliavimo galimybę. Kiekybinės kriterijų išraiškos leidžia programas įvertinti skaidriau, programos gali būti lengvai palyginamos tarpusavyje, taip išrenkant optimaliausias. Kontrolės sistema kiekviename programos gyvavimo ciklo etape užtikrina nenutrūkstamus procesus, orientuotus į rezultatą – valstybės tikslus, taip skatinant ekonomikos augimą.

---

LAZICKAS, Vilmantas. (2007) State Budget Program Evaluation Model. MBA Graduation Paper. Kaunas: Kaunas Faculty of Humanities, Vilnius University. 59 p.

## SUMMARY

**Keywords:** state expenditures, program budgeting, state budget program, program evaluation, fiscal results.

The method of budget expenditures distribution directly influences on results of state government resources. Recently the program budget is used more often, all other modified distribution models of budget expenditures as well. Analysing the scientific literature, the different analytic publications and current Lithuania's situation after budget reform, it could be pointed, that the program budget in many cases is appraised as perspective and useful process.

Budget programs are the main components of programming method. The solutions of state expenditures distribution are made according to programs results. It's important to evaluate the programs properly and select the most useful for the state, which could give the social, economic and financial outputs in the future. Defining current Lithuania's situation and problems of the program evaluation process, it's obvious that there is the necessity of increasment of program evaluation foundation and objectivity.

**The work object:** the distribution process of state budget by programs.

**The work purpose** is according to the theory to make an analysis of the state budget expenditures distribution process by programs, summarize and create the synthetical evaluation model of budget programs.

The work tasks:

- to analyse the theoretical aspects of the state budget expenditures distribution according to principles of programming;
- to analyse the effectiveness of state budget programs;
- to produce the Lithuania's practice of state program budgeting;
- to present the methods of program budgeting evaluation;

- 
- to create the synthetical evaluation model of budget programs.

**Research methods are:** the analysis of scientific literature, the analytical evaluation, and the comparative methods of analysis.

**The work structure and the main results:** the work is divided into three main parts. The first part discloses an analysis of the scientific literature. In the second part it is presented the methods of the budget programs evaluation and in the last one – the synthetical evaluation model.

Created synthetical evaluation model of budget programs covers all stages of the evaluation process. The principles of programs formation are used as additional control and removal of the possibility of programs duplicates. The quantitative criterions allow evaluating the programs more clearly; the programs are compared more easily for choosing the more optimal one. The control system in every stage of the program existence period secures the processes of continuity, which are focused to the result, that is, to the state objectives, as stimulating the economical development

## LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. ALEKNEVIČIENĖ, Vilija. (2005) Finansai ir kreditas. Vilnius: Enciklopedija. 58-59 p. ISBN 9986-433-35-5
2. Alna Business Solutions (2006), Valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimo sistema Finansų ministerijai [interaktyvus] [žiūrėta 2007 m. vasario 16 d.]. prieiga per internetą: <[http://www.alna.lt/abs/sekmes\\_istorijos/vbams/](http://www.alna.lt/abs/sekmes_istorijos/vbams/)>
3. AUCOIN, Peter (2005), Public Sector Modernization: Governing for performance, OCED [interaktyvus] March 29 [žiūrėta 2007 m. sausio 15 d.]. Prieiga per internetą <[http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools\\_outils/aucoin/aucoin\\_e.asp?printable=True](http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/aucoin/aucoin_e.asp?printable=True)>
4. BIVAINIS, Juozas (2003) Valstybės biudžeto programų vertinimas [interaktyvus] Iš „Pinigų studijos“ [žiūrėta 2005 m. gruodžio 14 d.]. Prieiga per internetą: <[www.lbankas.lt](http://www.lbankas.lt)>
5. BUŠKEVIČIŪTĖ, Eugenija (2006) Viešieji finansai. Kaunas: Technologija. ISBN 9955-25-016-X
6. BUTKEVIČIUS, Algirdas; BIVAINIS, Juozas. (2003) Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Pinigų studijos. Vilnius: Lietuvos bankas, šeštieji metai Nr. 4 ISSN 1392-2637.
7. Dėl Lietuvos Respublikos 2006 metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos (2007) Nr. 304. Priimtas 2007 m. kovo 28 d. Valstybės žinios, 2007 m. balandžio 3 d., Nr. 38-1415
8. Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo (2005) Nr.543. Valstybės žinios, 2005 m. birželio 23 d., Nr. 78-2840
9. Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginių tikslų (prioritetų). Nr. 950 (2001) Patvirtinta 2001 m. liepos 31 d. Valstybės žinios. 2001 08 03 Nr.67-2449
10. Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos. Nutarimas. Nr.: IX-1187 (2002). Priimtas 2002 lapkričio 12. Valstybės žinios 2002 m. lapkričio 28 d.
11. DIAMOND, Jack. (2002) Budget System Reform in Transitional Economies: The Experience of Russia. [interaktyvus] February [žiūrėta 2006 m. lapkričio 25 d.]. International Monetary Fund working paper Nr. WP/02/22. Prieiga per internetą: <[www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0222.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0222.pdf)>
12. DIONIZIO Vitor, DÖNGES Karl-Heinz, VAN KERCHOVE Jean, KALUZNIKOVA Darina, GAZIKOVA Viera; (2005) Capacity Building for Evaluation of the Budget and for the Public Administration, ECODES, EUROPEAN COMMISSION, AMS/451 – LOT 10

13. ELTA Auditoriai nurodė didžiausias valstybės biudžeto lėšų panaudojimo klaidas (2006) [interaktyvus] rugsėjo 29d. [žiūrėta 2007 m. sausio 25 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.vkontrole.lt/pub\\_20.shtml](http://www.vkontrole.lt/pub_20.shtml)>
14. General Accounting Office (1999), Performance Budgeting: Initial Experiences Under the Results Act in Linking Plans with Budgets, GAO/AIMD/GGD-99-67 [interaktyvus] April [žiūrėta 2006 m. lapkričio 24 d.]. Prieiga per internetą: <[www.gao.gov/store1999/ai996706.pdf](http://www.gao.gov/store1999/ai996706.pdf)>
15. HECKMAN, James, HEINRICH, Carolyn, SMITH, Jeffrey.(1997), Assessing the Performance of Performance Standards in Public Bureaucracies [interaktyvus] American Economic Review, Vol. 87, No. 2, pp. 389–95. [žiūrėta 2006 m. birželio 13 d.]. Prieiga per internetą: <<http://ideas.repec.org/a/aea/aecrev/v87y1997i2p389-95.html>>
16. International Monetary Fund. (2001a) Open Budget Preparation, Execution, and Reporting. Iš Manual on Fiscal Transparency. [interaktyvus] March 23 [žiūrėta 2006 m. lapkričio 25 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/sec03a.htm>>
17. International Monetary Fund. (2001b) Open Budget Preparation, Execution, and Reporting. Iš Manual on Fiscal Transparency. [interaktyvus] March 23 [žiūrėta 2006 m. lapkričio 25 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/sec03b.htm>>
18. KLIMAŠAUSKIENĖ, Danguolė. (1998) Vyriausybės vaidmuo rinkos ekonomikoje. Vilnius: Vilniaus universitetas. 13 p
19. Laisvosios rinkos institutas (2000) Išvados ir pasiūlymai dėl 2001 m. biudžeto. Laisvoji rinka. Nr.6 [interaktyvus] [žiūrėta 2006 m. gegužės 13 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrinka.lt/Leidiny/mokesciai.biudzetas/2000.6.biud2001.phtml>>
20. Lietuvos Respublikos Biudžeto Sandaros Įstatymas. (1990) Pirmą kartą paskelbtas 1990 Nr. 24-596. Valstybės žinios. 2000 m. liepos 11 d. Nr. VIII-1821; 2000 m. liepos 26 d. Nr. 61-1826;
21. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų valdytojų programų vykdymo vertinimo tvarka. Nr. 379 (2001) Patvirtinta 2001 m. balandžio 5 d. Valstybės žinios, 2001, Nr. 31-1035; 2003, Nr. 37-1613
22. Lietuvos statistikos departamentas. (2006) Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamos ir išlaidos. [interaktyvus] liepos 6d. [žiūrėta 2007 m. vasario 16 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1283>>
23. LR Finansų ministerija. (2006) Lietuvos Respublikos 2006 metų pirmo pusmečio valstybės biudžeto vykdymas [interaktyvus] [žiūrėta 2007 m. vasario 16 d.]. Prieiga per internetą:

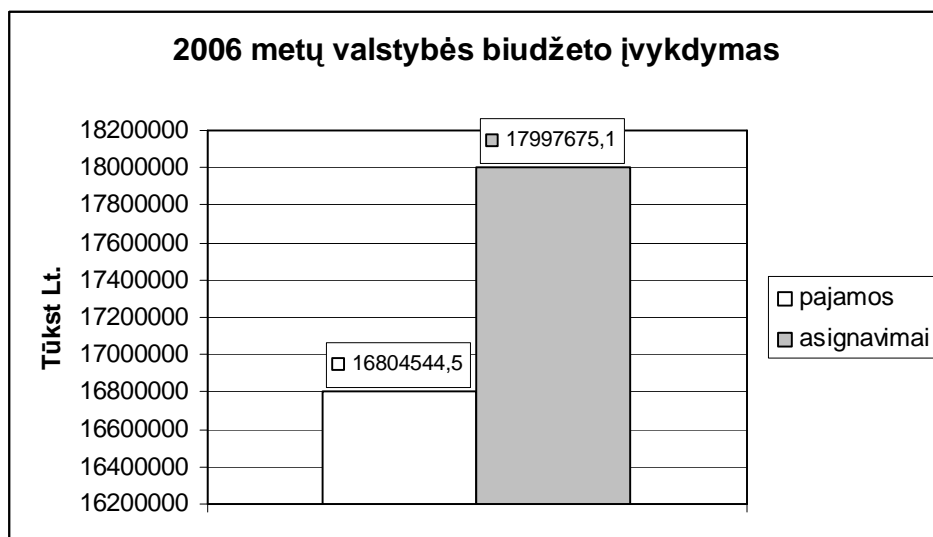
- 
- <[http://www.finmin.lt/finmin/content/document.jsp?doclocator=web%2Fstotis\\_inf.nsf%2F0%2FECC3C42A2ADD4CFBC22571AE002A4162](http://www.finmin.lt/finmin/content/document.jsp?doclocator=web%2Fstotis_inf.nsf%2F0%2FECC3C42A2ADD4CFBC22571AE002A4162)>
24. LR Ūkio ministerija. (2002) Valstybės ilgalaikės raidos strategija. [interaktyvus] [žiūrėta 2007 m. vasario 16 d.]. Prieiga per internetą <<http://www.ukmin.lt/ukstrat/index.pu>>
25. National Audit Office (2001) Measuring the Performance of Government Departments [interaktyvus] London: The Stationery Office [žiūrėta 2006 m. gegužės 20 d.]. Prieiga per internetą:<[www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/00-01/0001301.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/00-01/0001301.pdf)>
26. PRICE, R. W. Robert. ; MULLER, Patrice. (2000) Indicateurs budgétaires structureles de la politique budgétaire des pays de l'OCDE et interpretation de l'orientation. [inetraktyvus] IŠ OCED Working Papers [žiūrėta 2006 m vasario 16 d.] Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/dataoecd/44/61/22718325.pdf>>
27. Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire (2001) [interaktyvus] [žiūrėta 2006 m vasario 16 d.] Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/dataoecd/13/14/33657551.pdf>>
28. ROBINSON, Marc, BRUMBY, Jim (2005) Does Performance Budgeting Work? Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, WP/05/210
29. SCHICK, Allen. (1999) A Contemporary Approach to Public Expenditure management. [interaktyvus] April [žiūrėta 2006 m. gegužės 13 d.]. International Bank for Reconstruction and Development. Prieiga per internetą: <[http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEM\\_book.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEM_book.pdf)>
30. SCHICK, Allen. (2006) Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools? [interaktyvus] December 14 [žiūrėta 2007 m. balandžio 12 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.oecd.org/searchResult/0,2665,en\\_2649\\_34119\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37405,00.html](http://www.oecd.org/searchResult/0,2665,en_2649_34119_1_1_1_1_37405,00.html)>
31. SHLEIFER, Andrei (1998), State versus Private Ownership [interaktyvus] The Journal of Economic Perspectives, Vol. 12, No. 4, pp. 133–50. Harvard University [žiūrėta 2006 m. liepos 14 d.]. Prieiga per internetą: <<http://post.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/papers/statevspriv.pdf>>
32. SMITH, Peter C., (1995), On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector [interaktyvus] International Journal of Public Administration, Vol.18, Nos. 2/3, pp. 277–310. [žiūrėta 2006 m. birželio 16 d.]. Prieiga per internetą: <<http://qhc.bmjournals.com/cgi/reprint/9/1/53.pdf>>



- 
33. STANKAITIENĖ, Anna, STARKEVIČIŪTĖ, Margarita, TABOR, Steven R. (2000) Finansų ministerijos fiskalinės politikos Interneto kursas. [interaktyvus] [žiūrėta 2007 m. kovo 17 d.]. Prieiga per internetą: <<http://finansai.tripod.com/fispol.htm>>
  34. STANKAITIENĖ, Anna. (1998) Biudžetinių rodiklių analizė ir kai kurie priimtumo kriterijai [interaktyvus] iš „Pinigų studijos“ [žiūrėta 2005 m. gruodžio 14 d.]. Prieiga per internetą: <[www.lbankas.lt](http://www.lbankas.lt)>
  35. STEPONAVIČIENĖ, Guoda. (2006) Apžvalga. Laisvoji rinka. 2006, Nr.1
  36. TANZI, Vito, SCHUKNECHT, Ludger (2000), Public Spending in the 20th Century [interaktyvus] Cambridge: Cambridge University Press. [žiūrėta 2006 m. liepos 14 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.cambridge.org/catalogue/catalogue.asp?isbn=9780521662918>>
  37. Valstybės kontrolė (2005) Valstybės kontrolierės Rasos Budbergytės kalba, pasakyta 2005 m. lapkričio 23 d. Prezidento rūmuose vykusioje apskrito stalo diskusijoje dėl 2006 metų valstybės biudžeto [interaktyvus] lapkričio 23d. [žiūrėta 2007 m. sausio 25 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.vkontrole.lt/pub\\_12.shtml](http://www.vkontrole.lt/pub_12.shtml)>
  38. Vilniaus universitetas, Kauno Humanitarinis fakultetas (2003) Socialinių mokslų studijų darbų rengimo tvarka: Metodinė priemonė. Kaunas: Naujasis lankas. 45 p. ISBN 9955-03-157-3.
  39. VILPIŠAUSKAS, Ramūnas. (2005) Kokiais principais remiantis reikėtų formuoti šalies biudžetą? [interaktyvus] liepos 12 d. [žiūrėta 2007 m. vasario 12 d.]. Prieiga per internetą: <[www.transparency.lt/up/1121239574\\_Vilpisauskas.ppt](http://www.transparency.lt/up/1121239574_Vilpisauskas.ppt)>
  40. VON HAGEN, Jurgen; HARDEN, Ian. (1994) National Budget Processes And Fiscal Performance. European Economy: Reports and Studies 3. 333 p.
  41. World Bank. (1998) Public Expenditure Management Handbook. Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 13-15 p. ISBN 0-8213-4297-5 [interaktyvus] June [žiūrėta 2006 m. gegužės 13 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>>

## **PRIEDAI**

1 PRIEDAS: 2006 m. Valstybės biudžeto įvykdymas.....	59
--	----

**1 PRIEDAS. 2006 m. Valstybės biudžeto įvykdymas<sup>15</sup>**

<sup>15</sup> Valstybės išlaidos viršijo pajamas 1193130,6 tūkst. Lt. ir sudarė 17997675,1 tūkst. Lt. Tai yra 7 procentais mažiau nei buvo surinkta pajamų per biudžetinius metus.

CD

Kompaktinėje laikmenoje pateikiamas darbas atitinka vadovui pateiktą darbą.

Vilmantas Lazickas \_\_\_\_\_

(parašas)