

Vilniaus universitetas
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ
INSTITUTAS

Viešosios politikos analizės magistro programa

VAIDA ŠOKAITYTĖ
II kurso studentė

BIUDŽETO PROGRAMŲ KAITA LIETUVOJE 2000-2015 M.

MAGISTRO DARBAS

Darbo vadovas: prof. dr. Vitalis Nakrošis

Vilnius, 2016

MAGISTRO DARBO PRIEŠLAPIS

Bakalauro/magistro darbo vadovo išvados dėl darbo gynimo:

.....
.....
.....

.....
(data)

.....
(v., pavardė)

.....
(parašas)

Bakalauro/magistro darbas įteiktas gynimo komisijai:

.....
(data)

.....
(Gynimo komisijos sekretorės parašas)

Bakalauro/magistro darbo recenzentas:

.....
(v., pavardė)

Bakalauro/magistro darbų gynimo komisijos įvertinimas:

.....

Komisijos pirmininkas:

Komisijos nariai:

BIBLIOGRAFINIO APRAŠO LAPAS

Šokaitytė V. Biudžeto programų kaita Lietuvoje 2000-2015 m.: Viešosios politikos analizės specialybės, magistro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas V. Nakrošis. – Vilnius, 2016. – 57 p.

Reikšminiai žodžiai: biudžeto programos, biudžeto programų kaita, asignavimo valdytojas, Konstitucinio Teismo nutarimas, Vyriausybių kaita, ES įtaka, viešojo valdymo reformos, ideologija.

Šiame darbe nagrinėjama Lietuvos biudžeto programų kaita 2000 - 2015 m. Darbe yra aprašomi biudžeto programų pokyčiai, taip pat pažymima, kaip yra fiksuojami programų gimimas/mirtis. Jame vertinama kaip biudžeto programų kaitai padarė įtaką stojimas į ES, viešojo valdymo reformos, Vyriausybių kaita Lietuvoje, Konstitucinio Teismo nutarimas. Kartu siekiama identifikuoti, kas geriausiai paaiškina programų kaitą Lietuvoje.

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

Patvirtinu, kad įteikiamas magistro darbas *Biudžeto programų kaita Lietuvoje 2000-2015 m.* yra:

1. Atliktas mano pačios ir nėra pateiktas kitam kursui šiame ar ankstesniuose semestruose;
2. Nebuvo naudotas kitame Institute/Universitete Lietuvoje ir užsienyje;
3. Nenaudoja šaltinių, kurie nėra nurodyti darbe, ir pateikia visą panaudotos literatūros sąrašą.

Vaida Šokaitytė

Turinys

Įvadas.....	6
Literatūros apžvalga	9
Empiriniai tyrimai Lietuvoje	13
Teorinis pagrindas	16
Veiksniai darantys įtaką biudžeto programų kaitai	16
ES veiksniai, kurie daro įtaką biudžeto programoms	17
Viešojo valdymo reformos ir kita.....	18
Biudžeto sandaros reforma	18
Valstybės asignavimo valdytojų reforma	20
Institucinė reforma.....	22
2002 m. Konstitucinio Teismo nutarimas dėl kai kurių Aukštojo mokslo įstatymo nuostatų ..	24
Vyriausybės kaita.....	25
Tyrimo hipotezės	26
Duomenys ir tyrimo metodika.....	29
Duomenys ir jų rinkimas	29
Kintamųjų operacionalizacija.....	31
Duomenų apdorojimo metodika	32
Tyrimo rezultatai	38
Biudžeto programos.....	38
Programų išgyvenimo laikas ir veiksniai.....	48
ES finansuojamos programos	53
Vyriausybės pokyčiai.....	53
Viešojo valdymo reformos	54
Valdančios daugumos ir ideologiniai pasikeitimai.....	56
Programų lėšos	57
Išvados.....	60
Literatūros sąrašas	63
Summary.....	69

Ivadas

Viešosios politikos analizė dažniausiai akcentuoja politinių sprendimų priėmimą ir kodėl įvyko vienas ar kitas sprendimas. Kaip teigia P. deLeon iš pradžių politikos analizėje buvo akcentuojama žinios apie tam tikras tuo metu svarbias temas ir žinios apie politikos procesą, t.y. kaip jis veikia, tačiau kartu yra pabrėžiama, kad šios žinios nepadėjo paaiškinti, kaip ir kodėl tam tikros programos ar politikos būna panaikintos.¹ Didžioji tyrimų dalis yra orientuota į sprendimų priėmimą, jų vertinimą, tačiau yra mažai analizuojama kas vyksta po priėmimo t.y. kaip miršta programos ar politikos.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 1998 m. priėmė rezoliuciją dėl biudžeto sandaros koncepcijos ir iniciavo biudžeto reformą.² Lietuvoje buvo įvestas programinis biudžetas. Tokios pastangos buvo gerai įvertintos Pasaulio banko ekspertų³ ir laikoma, kad Lietuva yra vienas iš geriausių pavyzdžių Europoje kaip reikėtų taikyti programinį biudžetą. Taip pat reikėtų paminėti ir strateginio planavimo 2000 m. įvedimą Lietuvoje, kuris irgi laikomas sėkmingai įgyvendintas projektas.⁴

Biudžeto sudarymas ir jo pokyčiai pagal asignavimų valdytojus, programas ir joms skirtos lėšos yra dinamiškas reiškinys, kurį reikėtų sistemingai nagrinėti. Programinio biudžeto sudarymas ir įgyvendinimas yra aptariamasis tyrėjų, nes finansai yra svarbi sritis valstybės valdyme, tačiau Lietuvoje atlikti tyrimai labiau orientuojasi kaip pavyko įgyvendinti programinį biudžetą Lietuvos viešajame sektoriuje⁵ ar savivaldybių lygmenyje.⁶ Kita dalis tyrimų orientuojasi į rekomendacijas, kaip galima programinį biudžetą patobulinti, taip pat apie pačių biudžeto programų vertinimą, kad lėšos būtų paskirstomos efektyviau,⁷ tačiau yra mažas dėmesys pačioms biudžeto programoms.

Šio **tyrimo objektas** yra biudžeto programos ir jų pokyčiai, ir kokie veiksniai lemia juos. Lietuvoje trūksta nagrinėjimo apie biudžeto programų sudarymą ir jų pokyčius. Biudžeto programos nėra klasifikuojamos, išskyrus pagal funkcijas, tačiau netgi nėra nagrinėjama kaip jos

¹ P. deLeon, *Policy evaluation and program termination*. 1982, Santa Monika, 1-2 p.

² Lietuvos Respublikos Seimo 1998-10-22 rezoliucija dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos. < <https://www.e-tar.lt/acc/legalAct.html?documentId=TAR.F4F9BDD2FA9E> > [žiūrėta 2016-02-16]

³ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė, „Valstybinio Audito Ataskaita Programinio Biudžeto Sistema.“ Vilnius, 2007.

⁴ Ten pat.

⁵ I. Ambrasaitė, „Programinio Finansavimo Sistemos Diegimas Lietuvos Viešajame Sektoriuje.“ Magistro darbas, Mykolo Riomerio Universitetas, 2009.

⁶ E. Milašiūtė, „Programinis Biudžetas Lietuvos Savivaldybėse: Galimybės Ir Ribotumai.“ Bakalauro darbas, Klaipėdos Universitetas, 2012.

⁷ J. Bivainis, A. Butkevičius, „Valstybės Biudžeto Programų Vertinimas.“ *Pinigų Studijos*, 1, 2003, p. 50-64.

kinta ir kas tai lemia. Svarbu yra nustatyti pagrindinės kaitos tendencijas programose, ir kas lemia programų pokyčius: gimimą ar panaikinimą.

Šio magistrinio darbo objektas yra biudžeto programų pokyčiai nuo 2000 iki 2015 metų. Šis laikotarpis pasirinktas, nes nuo 1998 m. įvestas programinis biudžetas, o nuo 2000 metų centriniame lygmenyje įvestas strateginis valdymas, kur biudžeto asignavimai susieti su programomis. Taip pat šiame laikotarpyje keičiasi dominuojančios politinės partijos parlamente ir Vyriausybės sudaryme, todėl šis laikotarpis yra padėtų atskleisti kaip keičiasi programos dominuojant skirtingoms politinėms partijoms Lietuvoje. Taip pat šis laikotarpis apima ir viešojo valdymo reformas, atliktas XV Vyriausybės. Kartu reikia pažymėti, kad šis laikotarpis apima ir laiką prieš įstojimą į Europos Sąjungą (ES) ir po įstojimo į ES, todėl galima būtų nagrinėti ir šios organizacijos įtaką.

Šio **tyrimo tikslas** yra aprašyti ir paaiškinti biudžeto programų kaitą 2000-2015 metais.

Norint įgyvendinti šį tikslą keliami **tyrimo uždaviniai**:

1. Aprašyti biudžeto programų ir asignavimo valdytojų kaitą 2000-2015 metais.
2. Nustatyti kokie veiksniai lemia biudžeto programų kaitą.
3. Nustatyti kokia yra ES stojimo sąlygų ir jos paramos įtaka biudžeto programoms.
4. Išanalizuoti viešojo valdymo reformų įtaką biudžeto programų kaitai nagrinėjamame laikotarpyje.
5. Išanalizuoti, kokią įtaką biudžeto programoms turi pasikeitusios Vyriausybės ir jų ideologinė kryptis.
6. Nustatyti ar programų pokyčius lemia jų amžius ir kokios institucijos yra programų asignavimo valdytojai.

Pagrindinis tyrimo klausimas:

Kaip keitėsi biudžeto programos 2000-2015 metais ir kokie veiksniai tai galėjo lemti?

Šalutiniai klausimai:

1. Kaip kito bendras biudžeto programų ir asignavimų valdytojų skaičius? Kaip kito biudžeto programų asignavimai (darbo užmokesčio ir turto lėšos)?
2. Kokių valdymo sričių ir programų funkcijos ir asignavimo valdytojų daugiausia dominavo nagrinėjamu laikotarpiu?
3. Kokie veiksniai lemia biudžeto programų kaitą?
4. Kokią įtaką padarė biudžeto programoms stojimas į ES?
5. Kaip biudžeto programų pokyčius lėmė įvykdytos viešojo valdymo reformos?
6. Kaip keitėsi biudžeto programos pasikeitus Vyriausybei?

7. Ar programų amžius ir jų asignavimo valdytojas gali lemti jų mirtį ar išgyvenimą?

Priklausomas kintamasis tyrime yra biudžeto programos.

Nepriklausomi kintamieji – laikas, asignavimo valdytojai, valdymo sritis, viešojo valdymo reformos, stojimas į ES, Vyriausybių kaita.

Darbas susideda iš penkių dalių. Pirmoje yra aprašoma literatūros apžvalga, iš kurios yra išskiriami veiksniai, kurie gali turėti įtakos biudžeto programoms, antroje yra aprašomas analizės pagrindas ir iškeliamos tyrimo hipotezės. Trečiojoje dalyje yra aprašoma metodologija ir operacionalizuojami kintamieji. Ketvirtoje dalyje yra aprašomi tyrimo rezultatai ir testuojamos hipotezės. Penktojoje dalyje pateikiamos išvados ir siūlymai tolimesniems tyrimams.

Literatūros apžvalga

Šioje literatūros apžvalgoje siekiama aprašyti aktualią literatūrą, kuri nagrinėja politikos ir programų panaikinimą. Tai turėtų padėti išskirti veiksnius, kurie lemia panaikinimą ir gimimą. Taip pat apžvalgos pabaigoje bus kalbama apie europeizacijos tyrimus, kurie turi įtakos Rytų Europos kontekste ir kokie tyrimai buvo atlikti Lietuvoje apie strateginį valdymą ir programinį biudžetą.

Akademinėje literatūroje yra kalbama bendrai apie viešosios politikos panaikinimą, tačiau jį galima skirstyti į trys mažesnius pogrupius t.y. vyriausybės programos, funkcijos ir organizacijos. Dažniausiai literatūroje yra akcentuojama organizacijų pokyčiai ir jų naikinimas/gimimas, tačiau pastaruoju metu yra atkreipiamas dėmesys į vyriausybių vykdomų politikų ar programų pokyčius, nes teigiama, kad būtent programas yra lengviausia nutraukti, nes jos yra skirtos konkrečioms uždaviniais ir tikslams pasiekti, o organizacijos lengvai gali jas paaugoti, kad pačios išliktų ir nepasikeistų.⁸ Viename tyrime aiškiai yra nustatyta, kad kuo žemesnis lygmuo tuo labiau galima tikėtis panaikinimo,⁹ o aukštesniame lygmenyje (viešųjų funkcijų ar organizacijų) viskas priklauso nuo ankstesnės vykdomos politikos.

Kaip teigiama, pirmiausia, tiriant politikos panaikinimą, dažniausiai tyrimai koncentruojasi į atskiras atvejo analizes, nes politikos panaikinimas yra labai sunkiai įgyvendinamas.¹⁰ Šios atvejo studijos turi labai rimtą trūkumą, nes neįmanoma padaryti jokių apibendrinimų apie šį procesą ir nustatyti bendrų tendencijų apie jį, tačiau pastaruoju metu vis daugiau tyrimų neapsiriboja vienu atveju, o apima daugiau ir nagrinėja, ne tik organizacijų, tačiau ir funkcijų ir programų patvarumą ir naikinimą, tačiau organizacijų naikinimas išlieka labiausiai nagrinėjama politikos naikinimo srityje.

Literatūrą, kurią galima priskirti prie viešosios politikos pokyčių ir naikinimo, galima suskirstyti į dvi dalis. Viena dalis aiškina kokios priežastys lemia, kad politika yra naikinama, o kita dalis literatūros nagrinėja kokios kliūtys būna, kai reikia pasirinkti politiką, programą, organizaciją ar funkciją nutraukti. Didžioji tyrimų dalis yra susijusios su JAV federalinėmis programomis ir yra aiškinama, kas lemia jų nutraukimą, kiek jos gyvuoja ir kokios kliūtys pasitaiko, kai nusprendžiama, kad viena ar kita programa, organizacija ar funkcija turi būti nutraukta.

⁸ S. E. Kirkpatrick, J. P. Lester, M. R. Peterson, „The Policy Termination Process: a Conceptual Framework and Application to Revenue Sharing.“ *Review of Policy Research*, 16 (1), 1999, p. 209–238.

⁹ P. deLeon, „Afterward: the once and future state of policy termination.“ *International Journal of Public Administration*, 20 (12), 1997, p. 2195-2212.

¹⁰ E. Bardach, „Policy Termination as a Political Process.“ *Policy Sciences*, 7, 1976, p. 123-131.

Vienas iš straipsnių išskyrė tris grupes veiksmų, kurie lemia politikos panaikinimą. Pirmiausia, tai būdingos savybės politikai ar organizacijai, tada politinė aplinka ir ribos, kas apriboja politikos ar programos panaikinimą. Pirmajai grupei, buvo išskirtos buvimo priežastis, amžius, matomumas, sudėtingumas, ir naudos prigimtis, antrajai, vyraujanti ideologija, panaikinimo siekianti koalicija, galingi sąjungininkai ir greitis, trečiajai, buvo priskirti nepanaikinimo koalicija, teisinės kliūtys, baimė ir ekonominiai kaštai. Visa ši teorinė perspektyva buvo nagrinėjama pasitelkiant federalinių pajamų dalijimą tarp programų.

Vienas tyrimas Mičigano valstijos teisėkūros analizė leido patikrinti vieną analizės pagrindą, kuris atskleidžia kada politika ir organizacija yra panaikinama.¹¹ Analizės pagrindas susideda iš septynių tezių, iš kurių šešios pasitvirtino t.y., kad panaikinimas dažnai neturi ekonominio pateisinimo, tai yra politinis sprendimas, todėl sunkiai pasiekiamas, turi būti sutariama dėl naikinimo su oponentais, jis dažnai įvyksta po ideologinio pasikeitimo, dažnai po jo seka atgimimas ir sėkmingą panaikinimą sunku nuspėti. Tai yra JAV paradoksas, kurį visi palaiko ir visi jam priešinosi. Vienintelė tezė nepasitvirtino tai buvo sutarimas su oponentais, nes buvo labai didelė parama politikos panaikinimui ir kova buvo labiau ideologinė, todėl sunkiai buvo galimas sutarimas.

Kitame tyrime yra nurodytos trys priežastys, kodėl vyriausybės politika gali būti nutraukta.¹² Tai pusiausvyros ir jos nebuvimo padėtis po politikos priėmimo, partinė kontrolė ir politinė poliarizacija. Pirmoji priežastis yra pusiausvyros nebuvimas po politikos ar programos priėmimo. Pusiausvyros nebuvimas yra, kai keičiasi viešoji nuomonė, kai vyriausybės keičiasi, ar ekonomika prastėja ir pan. Atrandama, kad kuo daugiau praeina laiko nuo programos priėmimo tuo mažiau tikėtina, kad ji bus panaikinta. Tyrime yra nustatoma, kad didžiausia viešosios politikos, programos panaikinimo galimybė yra per pirmuosius du metus, nes ta politika tuo metu tik vystoma ir gali būti pakeista kita. Kitas svarbus aspektas yra politinė galia. Teigiama, kad jei politiką ar programą priima ir siekia įgyvendinti koalicinė vyriausybė yra didesnė tikimybė, kad ji išsilaikys mažiau, nei tokią pat priėmus dominuojančiai vienai partijai.¹³ Tokia tikimybė išlieka, nes viena dominuojanti partija priima programas ir politika, kurios yra teisiškai nuoseklios ir lanksčios. Tačiau kita vertus galima teigti, kad tas politikas ir programas, kurias priima koalicinė vyriausybė yra mažiau linkusios būti nutrauktos, nes kuo daugiau skirtingų ekspertų ir šalių dalyvauja tuo labiau tikimasi, kad jų priimta politiką, geriau sugebės spręsti problemas. Taip pat turės daugiau palaikymo ateityje, nes ją kūrė ne viena politinė partija. Taip pat koalicinė vyriausybė yra labiau

¹¹ M. Harris, „Policy Termination: The Case Of Term Limits In Michigan.“ *International Journal of Public Administration*, 24 (3), 2001, p. 323–339.

¹² J.M. Ragusa, „The lifecycle of public policy: an event history analysis of repeals to landmark legislative enactments, 1951–2006.“ *American Politics Research*, 38 (6), 2010, p. 1015-1051.

¹³F. Maltzman, C.R. Shipan, „Change, continuity and the evolution of the law.“ *American Journal of Political Science*, 52, 2008, p. 252-267.

linkusi apsaugoti priimtus įstatymus per pirmuosius gyvavimo metus nei vienpartinė vyriausybė. Trečia priežastis, kuri nustatyta, yra politinė poliarizacija. Teigiama, kad kai įvyksta vidutiniai konfliktai ir poliarizacija, tada politinės partijos gali diskutuoti ir sėkmingai priimti geresnius įstatymus ir suformuoti geresnę politiką. Tyrimu metu yra įrodoma, kad politikai labiau linkę keisti ir formuoti politiką, kai vyksta vidutinė politinė poliarizacija.

Kitas tyrimas parodo, kad programos gali gimti, keistis ir numirti. Pagrindinė tyrimo idėja, kad šiuos programų pokyčius paaiškina ideologijų ir partijų kaitą JAV kongrese.¹⁴ Kai politinė partija pralaimi rinkimus ir ja pakeičia nauja partija, yra didesnė tikimybė, kad programa bus pakeista ar panaikinta, tačiau kai kongreso sudėtis po rinkimų lieka tokia pati, yra mažiau galimybių, kad reikšminga politika ar programa pasikeis ar bus panaikinta. Tyrime buvo atlikta visų federalinių programų analizė nuo 1971 iki 2003 metų ir buvo tiriama kaip politiniai pokyčiai daro įtaką jų panaikinimui ar pokyčiams. Buvo atrasta, kad ideologiniai ir partiniai pokyčiai kongrese veikia programų patvarumą, programos yra labiau pažeidžiamos ir linkusios būti panaikintos ar pakeistos, kai programos paveldi partiškai pasikeitęs kongresas negu tas kuris sukūrė tą programą.

Vienas tyrimas atliktas JAV apie federalines programas¹⁵ testavo hipotezę apie tai, kas lemia, kada programa bus panaikinta. Ar politikos ir programos, kurios yra priimtos seniau ir gyvuoja ilgą laiką yra atsparesnės panaikinimui negu naujos politikos ar programos ar kaip tik bėgant laikui ir politikos ir programoms senėjant jos tampa neatsparios panaikinimui. Tyrime buvo tirtos 1975 iki 2001 metų federalinės kreditų programos. Atliekant tyrimą paaiškėjo, kad laikas neturi įtakos politikos ar programos nutraukimui, senosios programos nėra nemirtingos, tačiau jos panaikinamos rečiau nei jaunos. Taip pat nustatyta, kad žymūs pokyčiai senate nereiškia, kad programos bus panaikinamos dažniau.

Kita literatūros nagrinėja viešosios politikos panaikinimą 2008 metų ekonominės krizės metu, kuri padarė labai didelę įtaką viešosioms politikoms, nes didžioji dalis valstybių susidūrė su finansiniais sunkumais ir joms teko optimizuoti savo viešąsias politikas, kad sumažinti valstybės išlaidas. Vienas tyrimas buvo atliktas su Anglijos regionine politika. Šis tyrimas norėjo atsakyti į klausimus, kokie faktoriai daro įtaką politikos panaikinimui ir ar tam tikri politikos tipai yra labiau linkę būti panaikinti nei kiti.¹⁶ Buvo iširta, kad suprasti politikos panaikinimą reikia žvelgti į istorinę perspektyvą ir tirti jos raidą, nes kitu atveju negalima visiškai paaiškinti kodėl vyksta politikos panaikinimas. Buvo nustatyta, kad regioninės politikos panaikinimą lėmė biudžeto

¹⁴ C. R. Berry, B. C. Buden, W.G. Howell, W.G., „After enactment: the lives and deaths of federal programs.“ *American Journal of Political Science*, 54 (1), 2010, p. 1–17.

¹⁵J. K. Corder, „Are Federal Programs Immortal? Estimating the Hazard of Program Termination.“ *American Politics Research*, 32 (1), 2004, p. 3-25.

¹⁶ M. Ferry, J. Bachtler, „Reassessing the concept of policy termination: the case of regional policy in England.“ *Policy Studies*, 34 (3), 2013, p. 255- 273.

apribojimais ir į valdžią atėjusi politinė partija su aiškia ideja, kad reikia mažinti valstybės funkcijas. Taip pat politikos panaikiną lėmė specifiniai politikos faktoriai kaip silpna teisinė struktūra ir riboti instituciniai resursai.¹⁷

Kita dalis literatūros nagrinėja, kokios kliūtys kyla politikams nutraukiant neefektyvių ir jau savo tikslą pasiekusių politikų, organizacijų ar programų. Yra išskiriamos keletą pagrindinių kliūčių, kurios trukdo panaikinti politikas, organizacijas ar programas.

Viena iš kliūčių yra institucinis pastovumas, nes organizacijos padarys viską, kad taptų nemirtingomis. Taip pat literatūroje teigiama, kad pagrindinės organizacijos, politikos ir programos turėtų būti pastovios ir neišnykti, kai iškyla kokia nors problema ar pasikeičia aplinkybės.¹⁸ Kita svarbi priežastis, kuri gali būti traktuojama kaip kliūtis tai yra politinės koalicijos, kurios yra prieš panaikinimą. Tokios koalicijos susikuria tam atvejui, kad panaikinimas neįvyktų ir ji ne tik stengsis kartu dirbti, tačiau ir padarys viską kartu ir atskirai, kad politiką ar programą nebūtų nutraukta. Taip pat yra teisinės kliūtys, kai nutraukimas reikalauja tam tikrų teisinių procesų tai irgi sudaro kliūtis. Didelės pradinės sąnaudos, kad politika būtų įgyvendinama, nes jei ji yra nutraukiama greitai politikai turi prisiimti politinę kaštų dalį, nes jie turi pripažinti savo klaidas. Taip pat teigiama, kad jei politika ar programa pareikalauja daug kaštų, tai politikai nesiryš jos nutraukti, nors ji gali būti neefektyvi, juo labiau, kad dar reikia panaudoti tam tikrus kaštus, kad būtų suformuota nauja politika ir naujos vykdomosios institucijos. Taip politikai pripažindami savo klaidas gali prarasti balsus rinkimuose, kas lemia nenorą nutraukti vieną ar kitą politiką, programą ar panaikinti organizaciją.¹⁹ Taip pat viešoji nuomonė, nes jei ji bus nepalanki, teigiama, kad politika nebus nutraukta. Kitas svarbi priežastis yra interesų grupės, nes jei jos gauna naudą iš atitinkamos politikos ar programos tai norės, ir padarys viską, kad viena ar kita programa nebūtų nutraukta, nes taip praras naudą. Reikia pabrėžti, kad visiškas nutraukimas yra labai retas reiškinys, nes politikai labiau linkę, kad programos ar politikos būtų pakeičiamos ar dalinai keistos, bet ne visiškai panaikintos. Taip pat jos dažnai tiesiog pakeičia pavadinimus, o funkcijos ir tikslai lieka tie patys.²⁰

Kitas svarbus veiksnys visoje Rytų Europoje yra jos stojimas į ES, nes būtent stojimas į šią organizaciją vertė didžiąją dalį Vidurio Rytų Europos imtis radikalių reformų, kad būtų galimas įstojimas į ES kaip visavertėms Sąjungos narėms. Tokia ES įtaka dažnai yra tyrinėjama naujose valstybėse narėse kaip būtent ES normos darė įtaką viešojo valdymo reformoms valstybėse,

¹⁷ Ten pat.

¹⁸ P. DeLeon, *Public policy termination: An End and a Beginning*. Rand Corporation, 1978, p. 381.

¹⁹ R. Jenkins, M. Mondelli, R. Wilson, „Identifying Innovative Mechanisms to Terminate Inefficient Federal Government Programs.“ 2007. < <http://www.wm.edu/as/publicpolicy/documents/prs/mitre.pdf> > [žiūrėta 2013-12-26]

²⁰ L. Zhang, „Study on Obstacles to Policy Termination.“ *Politics and Law*, 2 (4), 2009, p. 98-102. < <http://www.ccsenet.org/journal/index.php/jpl/article/view/4518/3863> > [žiūrėta 2013-12-26]

kad jos galėtų atitikti ES normas ir siekti stojimo. Buvo bandoma tirti kaip ES politikos ir institucijos daro įtaką valstybių vidiniams pokyčiams viešajame valdyne.

Pirmiausia literatūroje buvo nagrinėjama kaip tinkamai apibrėžti europeizacijos sąvoką, kad galima būtų nustatyti, kas įeina į šią sąvoką, o kas pasilieka už jos ribų. Kaip tinkamiausias europeizacijos apibrėžimas literatūroje yra pateikiamas šis „formalių ir neformalių taisyklių, procedūrų, politikos paradigmu ir stiliaus statymo, sklaidos ir institucionalizavimo procesas ir bendri tikėjimai ir normos, kurios yra apibrėžtos ir konsoliduotos ES sprendimų priėmimo ir yra įdiegtos valstybių vidaus diskurse, identitete, politikos struktūrose ir viešojoje politikoje“.²¹ Toks yra europeizacijos sąvokos apibrėžimas, kuris dažniausiai dabar naudojamas ir kuris susistemino visą iki šiol padarytą darbą europeizacijos studijose.

Šiose studijose yra labai sunku nustatyti priežastinius ryšius ir sukurti bendrą teoriją, kurią galima būtų taikyti daugeliui atveju, tačiau tam tikri teoriniai modeliai yra taikomi nagrinėjant europeizaciją. Pirmoji yra tai, atitikimo lygio modelis („*goodness of fit*“), kuris teigia, kad srityse, kuriose yra didesnis neatitikimas tarp šalies vidaus normų ir ES normų bus didesnis spaudimas jas pakeisti ir pritaikyti ES normoms. Taip pat yra išskiriami tarpininkavimo veiksniai, nuo kurių priklauso pokyčių lygis. Tai yra veto taškai, tarpininkaujančios formalios institucijos, politinė ir organizacinė kultūra, skirtingas veikėjų galių lygis ir mokymasis.²²

Taigi ši literatūros apžvalga gali padėti išskirti veiksnius, kurie gali paskatinti ir lemti biudžeto programų kaitą Lietuvoje. buvo išskirti tokie dalykai kaip laikas, politinė parama, politinių partijų pokyčiai valdžioje ir ekonominė krizė. Šie veiksniai gali būti pritaikyti Lietuvos atveju ir nagrinėjami ar būtent jie daro įtaką programų pokyčiams. Taip pat reikia pažymėti, kad Lietuvos atveju būtina atkreipti dėmesį į ES studijas ir įvertinti jos poveikį biudžeto programoms. Taip pat ši literatūra leidžia išsikelti tam tikras hipotezes, kurias galima patikrinti ir Lietuvos atveju.

Empiriniai tyrimai Lietuvoje

Lietuvoje atlikti empiriniai tyrimai apie strateginį valdymą ir jo vertinimą, taip pat yra atliktas darbas apie programinį biudžetą savivaldybėse ir kaip jis yra įgyvendintas. Taip pat yra atlikti tyrimai, kurie gali būti siejami su mano darbo struktūra ir padėti įvertinti, kas daro įtaką biudžeto programų gimimui ir naikinimui Lietuvoje. tai pirmiausia tyrimas apie agentūrų gimimą ir

²¹ C. Radaelli, „The Europeanization of Public Policy.“ Knygoje Paolo R- Graziano and Maarten R Vink *Europeanization: Concept, Theory, and Methods*. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 27-56

²² S. Saurugger, C. M. Radaelli, „The Europeanization of Public Policies: Introduction.“ *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10 (3), 2008, p. 213–219.

naikinimą Lietuvoje, taip pat vadovu politizacijos tyrimas, kuris nurodo, kas daro įtaka politizacijai, Valstybės kontrolės ataskaita apie biudžeto programas ir kaip jas reikėtų valdyti Lietuvoje.

Viename iš pagrindinių tyrimų Lietuvoje apie agentūras ir kitas viešąsias organizacijas teigiama,²³ kad įtaką jų gimimui ir naikinimui padarė: Lietuvos transformacija į demokratinį režimą ir rinkos ekonomiką, stojimas į ES, taip pat viešojo valdymo reformos atėjus ekonominei krizei ir vyriausybės ir jos struktūros pokyčiai. Kaip teigia autoriai, kad Lietuvos agentūrų steigimui didelė įtaką padarė įvairūs išoriniai ir vidiniai veiksniai kaip perėjimas į demokratinį režimą ir stojimas į ES, kurie nuo 1990 iki 2004 m. skatino agentūrų ir kitų viešųjų organizacijų gimimą, nes tuo laikotarpiu organizacijų ir agentūrų skaičius gerokai išaugo. Nuo 2004 metų prasidėjo agentūrų tinklo branda ir optimizavimas, kuris reiškė, kad agentūrų skaičius mažėjo. Pagal tyrimo duomenis buvo nustatyta, kad pasikeitusi Vyriausybė ir jos sudėtis 2008 m. bei jos vykdomos reformos per ekonomikos krizę ir reformoms remiantis Naująją Viešąją Vadybą sąlygojo, kad agentūrų ir kitų organizacijų skaičius mažėjo. Šis tyrimas atskleidžia kokios sąlygos lėmė, agentūrų gimimą ir naikinimą šį analizės pagrindą galima pritaikyti ir mano magistriniam darbe, nes agentūros yra tiesioginiai biudžeto programų kūrėjai, kurie gauna asignavimus iš valstybės biudžeto, todėl tos priežastys, kurios lemia agentūrų gimimą ir naikinimą taip pat turėtų veikti ir biudžeto programų vystymąsi ir jų naikinimą.

Tiriant programinį biudžetą Lietuvoje ir programų vertinimą prieinama prie išvados, kad Lietuvos biudžeto programos yra tęstinės, nėra programų, kurios siektų tikslų, o paskui būtų panaikintos.²⁴ Taip pat nurodomas, kad Lietuvos programų vertinimas ir stebėseną yra mažai išvystytos, todėl programos negali būti gerai ir realiai įvertintos ir kad jei būtų blogas jų vertinimas programos būtų panaikintos. Taip pat teigiama, kad šiuo metu Lietuvoje yra per daug biudžeto programų, kas irgi trukdo padaryti jų gerą vertinimą, nes tai reikalauja daug lėšų ir žmogiškųjų išteklių, todėl programų skaičius turėti mažėti bei valstybė pati turi stengtis jas sumažinti, kad būtų galima atlikti jų vertinimą ir pagerinti jų efektyvumą ir produktyvumą.

Tiriant strateginį valdymą Lietuvoje bandoma išsiaiškinti ar jis veikia gerai ar tinkamai naudojama informacija, kuri skirta gerinti strateginį valdymą ir efektyviau skirstyti lėšas tarp programų. Tam, kad geriau suprasti strateginį valdymą visas Lietuvos nepriklausomybės laikotarpis buvo suskirstytas į keturi laikotarpius, kad būtų galima lengviau analizuoti strateginio

²³ V. Nakrošis, M. Budraitis, „Longitudinal change in Lithuanian agencies: 1990-2010.” *International Journal of Public Administration*, 35 (12), 2012, p. 820-831.

²⁴ Funkcinė analizė vertinimas Lietuvoje, Vilnius. < <http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/knyga2.pdf> >. [žiūrėta 2013-12-26]

valdymo būseną ir jo vystymąsi Lietuvoje.²⁵ Taip pat tiriant strateginį valdymą Lietuvoje buvo nustatyta, kad strateginio valdymo teisinis reglamentavimas yra labai gerai išvystytas, tačiau jo įgyvendinimas stringa palyginti su kitomis valstybėmis, kurios gali būti laikomos gerosios praktikos pavyzdžiais. Vieno tyrimo metu buvo nustatyta, kad veiklos valdymas yra neįgyvendintas, nes veiklos informacija, kuri turi būti renkama ir naudojama priimti geresnius sprendimus yra menka, o jos panaudojimas yra labai žemas.²⁶ Taip pat nustatyta, kad didžiąjai daliai reformų trūksta nuoseklumo, kad būtų suderinti visi lygmenys ir kad reformos būtų vykdomos ir toliau plėtojamos bei vystomos.

Lietuvoje atlikti empiriniai tyrimai, kurie susiję su agentų steigimu ir naikinimu bei biudžeto programų vertinimo analizė leidžia daryti išvadas, kad tiriant biudžeto programas reikėtų atsižvelgti į ES vaidmenį, taip pat vyriausybės pokyčius bei valstybės valdymo reformas, kurios pačios kartais būna skatinamos iš ES pusės, nes būtent tai gali sąlygoti peržiūrėti programas ar biudžeto sudarymą bei jų vertinimą.

²⁵ A. Astrauskas, G. Česonis, „Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai.“ *Viešoji politika ir administravimas*, 28, 2008, p. 25-34.

²⁶ V. Nakrošis, *Strateginis valdymas Lietuvoje: Ar turime rezultatų vyriausybei?* Vilnius, 2008, Vilniaus universiteto leidykla, p.19-24.

Teorinis pagrindas

Veiksniai darantys įtaką biudžeto programų kaitai

Pagal iš anksčiau išnagrinėtą literatūrą išskiriami veiksniai, kurie daro įtaką programų kaitai, tačiau kartu juos reikia pritaikyti Lietuvos kontekstui. Šiame darbe yra išskiriami veiksniai, kurie pagal literatūrą turėtų daryti didžiausią įtaką biudžeto programų kaitai t.y. valdymo reformos, Vyriausybių kaita ir stojimas į ES. Taip pat šiame darbe bus remiamasi teorijų papildomumo prieiga, kai remiamasi keliomis teorijomis, kurios papildo vieną kitą ir pasitelkiant jas yra testuojamos iškeliamos hipotezės, kuriomis norima paaiškinti biudžeto programų kaitą.²⁷

Žemiau pateiktoje lentelėje yra išskiriamas šio darbo analizės pagrindas nuo ko priklauso biudžeto programų pokyčiai. Šie pokyčiai priklauso nuo išorinių veiksnių tokių kaip ES įtakos, kai Lietuva stojo į šią organizaciją, tačiau ir nuo vidinių valstybėje vykstančių pokyčių. Vidiniai pokyčiai yra išskiriami tokie kaip Vyriausybių kaita ir viešojo valdymo reformos. Šiame darbe aiškinant biudžeto programų kaitą išskiriamos tris viešojo valdymo reformos t.y. biudžeto sandaros, asignavimo valdytojų ir institucinė.

Analizės pagrindas, kuriuo analizuojama biudžeto programų kaita, pagrindiniai veiksniai:

Nepriklausomi kintamieji		Priklausomas kintamasis
ES įtaka	Viešojo valdymo reformos <ul style="list-style-type: none">• Biudžeto sandaros• Asignavimo valdytojų• Institucinė Vyriausybių kaita Asignavimo valdytojas	Biudžeto programų kaita

Šaltinis: Turimos informacijos analizė

Toliau darbe yra plačiau aprašomi nepriklausomi kintamieji. Pirmiausia, bus aprašomi ES veiksniai, paskui pereinama prie viešojo valdymo reformų, LR Konstitucinio Teismo nutarimo bei Vyriausybių kaitos.

²⁷ P. Cairney, „Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies?“ *The Policy Studies Journal*, 41 (1), 2013, p. 1-21.

ES veiksniai, kurie daro įtaką biudžeto programoms

ES įtaką biudžeto programoms buvo dar prieš Lietuvai įstojant į šią tarptautinę organizaciją. Lietuvos neatitikimas ES nuostatams buvo vienas veiksnių, kurie darė spaudimą Lietuvai priimti sprendimus, kurie turėjo įtaką ne tik tokiems reiškiniams kaip agenturizaciją ar politizaciją,²⁸ tačiau darė įtaką ir kitoms valstybės valdymo reformoms bei biudžeto programoms.

Europeizacija anksčiau buvo apibūdinami kaip politiniai pokyčiai valstybėse kandidatėse, tačiau dabar europeizacijos sąvoka prasiplėtė ir yra siejami ne tik su politiniais bet ir su visais vidiniais pokyčiais, kurie vyksta valstybėse kandidatėse. Taip pat teigiama, kad ES turi daugiau galių ir lemia didesnius pokyčius tų valstybių, kurios yra realios kandidatės į ES, o ne mažiau tikėtinos būti priimtos į šią politinę ir ekonominę sąjungą.²⁹ Viena iš teorinių prieigų, kuri aiškina šiuos pokyčius yra atitikimo lygio (*Goodness of fit*). Ši teorinė prieiga teigia, kad kuo didesnis atotrūkis tarp ES ir nacionalinės valstybės politikų, tuo didesni pokyčiai vyksta valstybėse kandidatėse.

Pagal šią teorinę prieigą valstybės kandidatės privalo įtvirtinti tam tikras ES taisykles, kad galėtų kandidatuoti į ją ir jei neatitinka, gali būti pritaikomos sankcijos, kad ji neįgyvendinimo taisyklių, kurias privalo priimti dar prieš įstojant į ES.³⁰ Kadangi kiekviena valstybė kandidatė nori tapti ES nare, todėl šias taisykles įgyvendina, tačiau ES atitikimo spaudimą valstybėms kandidatėms ir jų įgyvendinamas reformas priimant šias taisykles. Valstybės kandidatės tai daro labai sąlyginiai, nes jos įgyvendina reformas, kurios yra būtinos, kad bent jau minimaliai atitiktų ES reikalavimus, tačiau dažniausiai reformos ir baigiasi ties minimaliu atitikimu, o paskui neįgyvendinamos reformos, kad kandidatė atitiktų dar geriau reikalavimus ES.³¹

Tam, kad būtų galima taikyti šią teorinę prieigą reikia, kad ES turėtų įtakos mechanizmus kaip tai galima pasiekti, kad valstybės kandidatės keistųsi ir priimtų ES taisykles. Kaip pavyzdį galima pateikti, kad įgyvendinus šiuos pakeitimus, jos galėtų gauti kažką, kaip narystę ES. Todėl ši teorinė prieiga tinka Lietuvai, nes įgyvendindama tam tikras ES taisykles prieš įstojimą, jai palengvėja kelias stojant į ES. Taip pat biudžeto programos, tai buvo tarsi užtikrinimas, kad pasirengimas ES narystei būtų įgyvendintas, todėl dalis programų buvo skirtos šiam taisyklių įgyvendinimui. Narystė ES galima būtų svarstyti ar ji yra įmanoma, kai kandidatė neatitinka ES

²⁸ V. Nakrošis, S. Bankauskaitė-Grigaliūnienė, „Lietuvos Viešojo Administravimo Pokyčiai Ir Europos Sąjungos Poveikis: Agentūrizacija Ir Depolitizacija.“ *Politologija*, 4 (76), 2014, p. 156-199.

²⁹ M. W. Bauer, Ch. Knill, D. Pitschel, „Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns.“ *Journal of European Integration*, 29 (4), 2007, p. 405-423.

³⁰ Ten pat.

³¹ C. Knill, A. Lenschow, „Coping with Europe: The Impact of British and German Administration on the Implementation of EU Environmental Policy.“ *Journal of European Public Policy*, 5 (4), 1998, p. 595-614.

reikalavimų. Reformų įgyvendinimas taip pat priklauso ir nuo vidinių išteklių, tokie kaip viešojo sektoriaus institucijų efektyvumo, nes tai padeda sklandžiau įgyvendinti reformas.³² Biudžeto programos yra kaip tik tas valdymo vienetas, kuriam turėjo įtakos ES, nes jas įgyvendinant ir iškeliant programų tikslus siekiama įgyvendinti tam tikras ES normas, kad stojimas į šią organizaciją būtų lengvesnis.

ES teikė finansinę paramą valstybės narėms prieš įstojimą ir po stojimo. Šie finansiniai resursai buvo skiriami pereinamojo laikotarpio programoms, kad visos reformos vyktų sėkmingai ir toliau. Taip pat *Phare* programoms, kurios buvo skiriamos ES reformos įgyvendinti prieš ir po stojimo.³³ ES tiesiogiai prisidėjo prie šių programų gimimo, todėl programų skaičius prieš įstojimą didėjo, kurioms buvo skiriami asignavimai iš Lietuvos biudžeto. Taip pat biudžeto programų skaičius padidėjo ir dėl to, kad Lietuvai buvo teikiama parama pagal ES struktūrinius fondus, kurie turėjo padėti Lietuvai dar labiau įsilieti į ES ir pasiekti jos reikalavimus bei geriau įsisavinti struktūrinių fondų paramą Lietuvoje.

Viešojo valdymo reformos ir kita

Biudžeto sandaros reforma

Lietuvos biudžeto sandaros reforma prasidėjo dar 1998 m., kai LR Seimas priėmė rezoliuciją, pagal kurią biudžeto sandara turėjo pakisti ir netgi nurodė kokie turi būti biudžeto sandaros reformos principai. Šioje rezoliucijoje Vyriausybė įpareigojama, kad ji privalo pakeisti biudžeto sandarą. Kaip teigiama rezoliucijoje biudžeto sandaros reformos principai yra:³⁴

- 1) nuo 1999 metų valstybės biudžetą sudaryti be deficito ir šią nuostatą įtvirtinti priimant konstitucinį įstatymą;
- 2) valstybės biudžetą planuoti trejiems, o tvirtinti vieneriems metams;
- 3) valstybės biudžetą sudaryti pagal programas, kurias rengia atitinkami biudžetinių asignavimų valdytojai. Seimo asignavimų komitetai programas vertina pagal Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatytus vertinimo kriterijus;
- 4) nuo 2000 metų pagal programas sudaryti ir savivaldybių biudžetus;
- 5) nuo 2000 metų atskirai sudaryti einamuosius (paprastųjų išlaidų) ir kapitalo (investicijų) biudžetus. Kapitalo biudžetus sudaryti penkeriems metams;

³² M. W. Bauer, Ch. Knill, D. Pitschel.

³³ V. Nakrošis, S. Bankauskaitė-Grigaliūnienė.

³⁴ Lietuvos Respublikos Seimo 1998-10-22 rezoliucija dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos.

6) nustatyti pereinamąjį konsoliduoto biudžeto formavimo penkerių metų laikotarpį, per kurį bus sujungtos visos valstybės bei savivaldybių biudžetų ir fondų lėšos;

7) sudaryti visuomenei galimybę gauti išsamią informaciją apie mokesčių mokėtojų pinigų naudojimą.

Pagrindiniai principai biudžeto sandaros pasikeitimai yra, kad biudžetas yra tvirtinamas vieniems metams, o formuojamas trejiems, taip pat yra įpareigojimas biudžetą sudaryti pagal programas ir nustatyti programų vertinimo kriterijus. Ši reforma tarptautinių organizacijų buvo palaikoma kaip viena iš sėkmingiausių ES biudžetų reformų.³⁵

Šią biudžeto sandaros reformą įvertino ir Lietuvos valstybės kontrolė, kuri teigia, kad nors ir pats reformos tikslas buvo geras, tačiau nebuvo apgalvotas jos įgyvendinimas ir kontrolė, nes jau Seimo rezoliucija norima, kad nuo 1999 m. biudžetas būtų ne deficitinis, tačiau tai pasiekta nebuvo.³⁶ Taip pat valstybės kontrolė išskyrė, kad nėra aiškių sąsajų tarp ilgalaikių valstybės tikslų ir Vyriausybės prioritetų ir asignavimo valdytojų pateiktų programų.³⁷

Atėjus ekonominei krizei buvo nuspręsta, kad biudžeto sandarą vėl reikia keisti, nes reikėjo suvaldyti skolos augimą, taip pat subalansuoti biudžetą. Kaip teigė buvusi Finansų ministrė I. Šimonytė, kad būtent buvusi viešųjų finansų politiką buvo netinkama, nes ji rėmėsi „ekonomikos kaitinimu“, kuriomis augo biudžeto pajamos ir jos visos buvo paverčiamos išlaidomis, visiškai nebuvo kaupiamas valstybės rezervas,³⁸ todėl buvo pradėta svarstyti apie biudžeto sandaros reformą.

2010 m. pabaigoje buvo priimtas biudžeto sandaros įstatymo 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 24, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas, kuriame nurodomi pagrindiniai biudžeto sandaros reformos pakeitimai. Tiksliau pradėta apibrėžti sąvok: programa. Šiame įstatyme programa jau yra apibrėžiama ir jos papildomi finansavimo šaltiniai (konkrečios valstybės biudžeto arba savivaldybių biudžetų pajamų dalies, biudžetinių įstaigų pajamų, kitų valstybės biudžeto, įskaitant ES finansinės paramos ir kitos gaunamos finansinės paramos lėšas, ir (arba) savivaldybių biudžetų lėšų).³⁹ Taip pat šiame įstatymo papildymo įstatyme atsisakoma „specialiosios programos“ sąvokos, kuri, kaip teigiama, buvo reikalinga tik tam,

³⁵ World Bank report, „EU-8 Public Sector Capacity in the EU-8. Report On Strategic Planning and Policy Management in Lithuania and Latvia.“ Nr. 36930-GLB, 2006.

³⁶ LR Vyriausybės dėl Lietuvos konvergencijos 2006 metų programos. *Valstybės žinios*, 2006 m. gruodžio 8 d. Nr. 1230, Vilnius.

³⁷ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė, „Valstybinio Audito Ataskaita Programinio Biudžeto Sistema“.

³⁸ LR Seimas, „Seimas pradeda diskusiją dėl biudžeto rengimo ir vykdymo sistemos reformos.“ Vilnius, 2010. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4445&p_k=1&p_d=99402> [žiūrėta 2016-02-21]

³⁹ Lietuvos Respublikos Biudžeto Sandaros Įstatymo 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 24, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37 Straipsnių Pakeitimo Ir Papildymo Įstatymas. *Valstybės žinios*, 2010 m. gruodžio 9 d., Nr. XI-1209, Vilnius.

kad atskirtų finansavimo šaltinį t.y. ar programa finansuojama valstybės biudžeto lėšomis ar iš gautų įmokų lėšomis.⁴⁰

Taip pat yra numatoma, kad keičiasi asignavimo valdytojų apibrėžimas ir kas įeina į asignavimo valdytojų sąvoką. (Plačiau bus kitame skyriuje).

Kitas svarbus biudžeto sandaros reformos aspektas yra asignavimų lėšų leidimas, jeigu metų gale yra neišleistų lėšų jas galima panaudoti tik investicijų projektams papildomai finansuoti ir tik tuo atveju, jeigu tas konkretus investicijų projektas yra suplanuotas atitinkamų metų valstybės investicijų programoje, o ne, kaip dabar galima, jas išleisti turtui įsigyti. Pagal dabartinę biudžeto sandaros įstatymo redakciją metų gale turtą galima bus įsigyti tik tada, kai nėra jokių įsiskolinimo.⁴¹ Taip pat ES skiriamos lėšos jeigu jos nėra išleidžiamos per metus, grįžta į valstybės biudžetą ir jas reikia perskirstyti. Taip pat lėšos iš vyriausybės rezervo yra skiriamos tik toms valstybėms sritims, kurios konkrečiai buvo numatytos, kad galima panaudoti rezervo lėšas.

Taigi tam tikri biudžeto sandaros reformos principai turėjo padaryti įtaką biudžeto programoms ir jų skaičiui, nes specialiosios programos sąvokos atsisakymas turėjo sumažinti jų skaičių, nes iki šios reformos tam tikra dalis programų buvo specialiosios, o jų atsisakius jos turėjo mirti ir galbūt atsirasti naujos programos.

Valstybės asignavimo valdytojų reforma

Remiantis dar 2007 m. atlikta valstybės kontrolės auditą apie Lietuvos programinį biudžetą, valstybės kontrolė kaip vieną iš rekomendacijų pateikė, kad reikia mažinti biudžeto asignavimo valdytojų skaičių.⁴² Jų kiekis turi būti mažinimas, kad būtų tinkamas valstybės lėšų įsisavinimas, taip pat galima būtų lengviau vertinti bei prižiūrėti lėšų įsisavinimą, nes dabartinis asignavimo valdytojų skaičius apsunkina jų auditą ir kontrolę. Taip pat asignavimo valdytojų skaičiaus mažinimas padėtų užtikrinti jų priežiūrą kiekvienais metais, nes kitos valstybinės įstaigos susidūrusios su savo ribotais finansiniais ir žmogiškaisiais ištekliais negali kiekvienais metais prižiūrėti visų asignavimo valdytojų.⁴³

⁴⁰ Mokesčių žinios, „Seimas priėmė Biudžeto sandaros įstatymo pataisus.“ Vilnius, 2010. <

http://www.mzinios.lt/lt/naujienos/seimas_prieme_biudžeto_sandaros_įstatymo_pataisus.html > [žiūrėta 2016-02-21]

⁴¹ Lietuvos Respublikos Biudžeto Sandaros Įstatymo 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 24, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37 Straipsnių Pakeitimo Ir Papildymo Įstatymas.

⁴² Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė, „Valstybinio Audito Ataskaita Programinio Biudžeto Sistema“.

⁴³ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės veiklos vertinimas. SIGMA: Parama tobulinant valdymą ir administravimą. 2006 m. kovo mėn. Iš Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė „Valstybinio Audito Ataskaita Programinio Biudžeto Sistema“.

Taigi 2010 metais kartu su biudžeto sandaros reforma buvo apibrėžta ir naujas asignavimo valdytojų apibrėžimas. Įstatymo papildymo ir pakeitimo įstatyme buvo iš naujo apibrėžta asignavimo valdytojo sąvoka. Ji buvo papildyta asignavimo valdytojų teisėmis, pareigomis ir atsakomybė. Šis papildymas leido tam tikras valstybės institucijas, kurios iki jo buvo apibrėžiami kaip asignavimo valdytojai, išbraukti iš jų sąrašo ir taip sumažinti jį kartu mažindamas ir biudžeto programų skaičių.

Biudžeto sandaros papildymo įstatyme numatoma, kad asignavimo valdytojas yra ne tik valstybės institucijų ir įstaigų, nurodytų Seimo patvirtintame valstybės biudžete, arba institucijų, kurioms asignavimus Seimo pavedimu patvirtino Vyriausybė arba kita tam Seimo įgaliota valstybės institucija, neviršydama bendros Seimo patvirtintos asignavimų sumos, vadovai,⁴⁴ tačiau ir privalo atitikti tam tikrus kriterijus, ir tik tada tampa asignavimo valdytojais.⁴⁵ Šie kriterijai yra:

1) Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarija, Seimo kanceliarija, Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnyba, ministerija, Vyriausybės įstaiga;

2) įstaiga, kuri yra atskaitinga Lietuvos Respublikos Prezidentui, Seimui, Vyriausybei arba kurios vadovą (arba kolegialų valdymo organą) skiria Lietuvos Respublikos Prezidentas, Seimas, Vyriausybė;

3) Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, teismai, Nacionalinė teismų administracija, Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra;

4) valstybinis universitetas, valstybinis mokslinių tyrimų institutas arba kunigų seminarija.

Taip pat 2011 metais šis straipsnis buvo papildytas, kad asignavimo valdytojais tampa Lietuvos nacionalinis operos ir baleto teatras, Lietuvos nacionalinis dramos teatras, Lietuvos nacionalinė filharmonija, Lietuvos nacionalinis muziejus, Lietuvos dailės muziejus, Nacionalinis m. K. Čiurlionio dailės muziejus, Nacionalinis muziejus Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės valdovų rūmai, Lietuvos nacionalinė Martyno Mažvydo biblioteka, Lietuvos nacionalinis radijas ir televizija.⁴⁶ Kitais atvejais visos kitos biudžetinės institucijos galėjo gauti asignavimus tik iš asignavimo valdytojų, kurios turi įstaigos savininko teises ir pareigas.

Taip pat asignavimų valdytojų pareigos buvo apibrėžtos plačiau, jie ne tik tampa atsakingi už savo įstaigų programų vykdymą, tačiau ir tampa atsakingi, kad jiems pavaldžios institucijos pasiektų savo numatytų programų rezultatus.

⁴⁴ Biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000 m. liepos 11 d., Nr. VIII-1821, Vilnius.

⁴⁵ Lietuvos Respublikos Biudžeto Sandaros Įstatymo 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 24, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37 Straipsnių Pakeitimo Ir Papildymo Įstatymas, 2010 m.

⁴⁶ Lietuvos Respublikos Biudžeto Sandaros Įstatymo 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 24, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37 Straipsnių Pakeitimo Ir Papildymo Įstatymo 3 Straipsnio Pakeitimo Įstatymas. *Valstybės žinios*, 2011 m. birželio 28 d., Nr. XI-1557, Vilnius.

Šios reformos tikslas buvo mažinti asignavimo valdytojų skaičių, kad jų kontrolė ir atskaitingumas išaugtų. Galima teigti, kad ši XV Vyriausybės reforma remiasi tam tikrais Naujosios Viešosios vadybos elementais, nes mažindama asignavimų valdytojų skaičių remiasi efektyvumo didinimu. Taip pat galima užtikrinti *ex post* kontrolę, kuri vertina pasiektus rezultatus.⁴⁷ Įvykdžius šią reformą daug institucijų prarado savo kaip atskirų asignavimo valdytojų statusą t.y. mokslo institutų ir įstaigų prie ministerijų. Todėl ši reforma tikrai paveikė biudžeto sudarymą ir jo programas, nes asignavimo valdytojų skaičiaus mažinimas tiesiogiai paliečia ir tai, kad programų skaičius mažėja.

Institucinė reforma

2008 m. prasidėjusi ekonominė krizė ir praėję Seimo rinkimai, kuriuos laimėjo Lietuvos konservatorių ir liberalų partijos. Kai šios partijos sudarė koaliciją imta kalbėti apie institucinę reformą. Institucinė reforma buvo numatyta Vyriausybės programoje, kurioje teigiama, kad būtina peržiūrėti institucinę sistemą, kad tiksliai išsiaiškinti dėl institucijų funkcijų, statuso ir pavaldumo.⁴⁸ Kaip vieną iš priežasčių, kodėl reikėjo pertvarkyti institucinę sistema buvo tai, kad ministerijos neturėjo valdymo sričių už kurias buvo atsakingos. Taip pat atsiradęs valdymo sričių paskirstymas leistų geriau koordinuoti politikos formavimą ir priežiūrą.⁴⁹ Kita priežastis buvo nereguluotas įstaigų prie ministerijų steigimas ir jų statusas. Daugelio įstaigų prie ministerijų turi įvairių statusų: valstybės įstaigos, viešosios įstaigos ar juridiniai asmenys. Taip pat įstaigas prie ministerijų turėtų steigti tik Vyriausybė pagal galiojančius įstatymus, bet pasitaiko ir taip, kad jas įsteigia ministro įsakymu, kas nėra numatyta įstatymuose.⁵⁰

Dar viena priežasčių, kodėl buvo reikalinga institucinė reforma, kad ir Vyriausybės įstaigų steigimas irgi nebuvo griežtai reglamentuotas, nes nebuvo aiškių kriterijų kokio tipo steigti instituciją ar tai turi būti Ministerija, ar Vyriausybės įstaiga, ar įstaiga prie Vyriausybės.⁵¹ Kitas svarbus aspektas susijęs su šiomis institucijos buvo kompetencijos klausimas, nebuvo aiškių ribų,

⁴⁷ P. Aucoin, „Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums.“ *Governance*, 3 (2), 1990, p. 115-37.

⁴⁸ LR Seimo nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos. *Valstybės žinios*, 2008 m. gruodžio 9 d., Nr. XI-52, Vilnius, p. 23.

< https://www.smm.lt/uploads/documents/veikla/planavimo_dokumentai/15_vyr_programa.pdf > [žiūrėta 2016-02-22]

⁴⁹ LR Vyriausybės nutarimas dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo. *Valstybės žinios*, 2009 m. lapkričio 11 d., Nr. 138-6075, Vilnius.

⁵⁰ Ten pat.

⁵¹ Ten pat.

už ką jos yra atsakingos. Jų skaičius buvo labai didelis, kas kartu mažino jų kontrolę ir priežiūrą, nes jų nebuvo galima prižiūrėti turimais resursais.⁵²

Institucinė reforma turėjo du etapus: vienas vyko iki 2010 gruodžio 31 d., kuriame buvo rengiami įstatymų projektai apie Vyriausybės įstaigų, ministerijų ir įstaigų prie ministerijų steigimo sąlygų nustatymus, joms nebūdingų sąlygų nustatymu. Kitas etapas, kuris vyko visus 2011 metus, buvo analizuojama ar įstaigos atitinka asignavimo valdytojų statusą. Pati reforma apėmė tik ministerijas ir joms pavaldžias įstaigas, apskričių viršininkų institucijas, viešąsias įstaigas, kurių dalininkė yra valstybė, bei „valstybės įmonės, kuriose savininko teises ir pareigas įgyvendina valstybės įstaigos“.⁵³

Pačios reformos principai buvo tie, kad įstatymais turima aiškiai apibrėžti, kurios institucijos yra atsakingos už politikos formavimą, o kurios už įgyvendinimą, kam jos yra atskaitingos ir kokią atsakomybę jos prisiima.⁵⁴ Taip pat pabrėžiama, kad kiekviena valstybės įstaiga privalo būti priskirta tam tikrai ministerijai, kurios valdymo sričiai priklauso, bei šiai institucijai yra priskiriamos tam tikros teisės, kurios garantuoja, kad jos galės vykdyti jai paskirtas užduotis. Šie uždaviniai Vyriausybės nutarime parodo, kad yra numatyti dekoncentracijos, decentralizacijos ir subsidiarumo principai, kuriais remiamasi ir vykdoma reforma.

Reformas tikslas buvo, kad įstaigos prie ministerijų turėjo tik įgyvendinti valstybės politiką, o ministerijos pagal paskirtas jiems valdymo sritis turėjo formuoti bei kontroliuoti politiką. Todėl visos funkcijos, kurios dabar yra susietos su politikos formavimu turėtų būti panaikintos šiose įstaigose ir perduotos ministerijoms. Kitas svarbus aspektas yra tai, kad įstaigose nesidubliuotų funkcijos ir sistema veiktų kaip vieningas darinys.⁵⁵ Taip pat privalo būti apibrėžtas jų statusas bei kompetencijos sritis ir už ką jos yra atsakingos. Įgyvendinus reformą buvo suvienodinami įstaigų nuostatai ir dokumentų tvirtinimas ir iš naujo buvo svarstoma apie asignavimo valdytojo statuso suteikimą.

Vykdam reformą Vyriausybės įstaigos buvo priskiriamos konkrečioms ministerijoms, su kurių valdymo sritimi jų veikla yra susijusi. Taip pat keičiasi jų statusas, jos tampa įstaigos prie ministerijų arba įstaigos prie Vyriausybės, kartu yra atskaitingos ir Vyriausybei, ir tam tikrai ministerijai arba Vyriausybės įstaiga yra apskritai panaikinama ir jos funkcijos yra perduodamos kitai institucijai.⁵⁶ Įstaigų nuostatai ir dokumentų tvirtinimo tvarka yra suvienodinama ir iš naujo svarstoma ar galima suteikti asignavimo valdytojo statusą.

⁵² Ten pat.

⁵³ Ten pat.

⁵⁴ Ten pat.

⁵⁵ Ten pat.

⁵⁶ Ten pat.

Tam, kad būtų įgyvendinta ši reforma, Vyriausybė priėmė nutarimą, kad apibrėžti kokios sritis yra priskiriamos konkrečiai ministerijai. Dažniausiai ministerijoms buvo priskirta po 3-4 valdymo sritis, kurios Vyriausybės nutarime yra nedetalizuojamos. Taip pat yra išgryninamos įstaigų funkcijos, numatoma, kad šios galės tik įgyvendinti politiką, tačiau yra ir išimčių, kai šios įstaigos gali dalyvauti ir formuojant politiką, jei tai būna tikslinga.⁵⁷

Įstaigų prie ministerijos tikslus nustato ministerijos, jos taip pat tvirtina ir veiklos planus, tačiau gali būti ir taip, kad veiklos planus tvirtina ir įstaigų prie ministerijų vadovai, tačiau pačios ministerijos yra suinteresuotos, kad taip nevyktų, nes tvirtinant veiklos planus ministerijai taip yra optimizuojamas asignavimo valdytojų skaičius ir lėšų paskirstymas tarp jų. Kartu buvo patvirtinta ir Vyriausybės įstaigos sąvoka, kuri šioms įstaigoms priskyrė ministerijas, įstaigos prie ministerijų, MP tarnyba.

Vykdam šią reformą galima teigti, kad buvo remtasi NVV principais, nes siekiama efektyvaus valdymo.⁵⁸ Taip norima ir sumažinti nereikalingas institucijas, kurių funkcijos besidubliuoja ir kažkurias institucijas panaikinti, ką galima priskirti po NVV teorinei prieigai,⁵⁹ taip mažinant institucijų skaičių ir taip pat biudžeto programų skaičių. Įvydžius šią reformą visos apskričių viršininkų administracijos buvo panaikintos o jų funkcijos perduotos ministerijoms, savivaldybėms arba panaikintos.⁶⁰ Taip pat dalis įstaigų prie ministerijų buvo perduotos ministerijų atsakomybei ir prarado savarankiško asignavimo valdytojo statusą arba buvo panaikintos.

2002 m. Konstitucinio Teismo nutarimas dėl kai kurių Aukštojo mokslo įstatymo nuostatų

Seimo narių grupė priėmus Aukštojo mokslo įstatymo pakeitimo įstatymą kreipėsi į Konstitucinį Teismą dėl kai kurių šio įstatymo nuostatų išaiškinimo ir suderinimo su LR Konstitucija.⁶¹ Pagrindinis kreipimasis buvo dėl aukštųjų mokyklų autonomijos, kad pakeitimo įstatyme yra įtvirtintas didesnis autonomijos laipsnis valstybiniais universitetams nei valstybinėms kolegijoms. Kaip konstatavo LR Konstitucinis Teismas šie nuostatai neprieštarauja LR

⁵⁷ Aiškinamasis raštas dėl LR Vyriausybės įstatymo 22, 24, 26, 27, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 38, 45 straipsniu, aštuntojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimu pakeitimo, įstatymo papildymo 31, 28 straipsniais ir dvyliktoju skirsniu bei įstatymo 44 ir 46 straipsniu pripažinimo netekusiais galios įstatymo. Vilnius, 2012.

⁵⁸ C. Hood, „A Public Management for All Seasons?“ *Public Administration*, 69 (1), 1991, p. 3-19.

⁵⁹ V. Nakrošis, „Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti Naująją viešąją vadybą?“, *Politologija*, 61 (1), 2011, p. 65–98.

⁶⁰ LR Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos Respublikos dėl Vyriausybės 2010 metų veiklos prioritetų. *Valstybės žinios*, 2010 m. vasario 17 d., Nr. 165, Vilnius.

⁶¹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. vasario 5 d. nutarimas dėl kai kurių Aukštojo mokslo įstatymo nuostatų. *Valstybės žinios*, 2002 vasario 8, Nr. 14-51, Vilnius.

Konstitucijai, nes įstatymais galima nustatyti nevienodą autonomijos lygį skirtingų tipų ir steigėjų mokslo institucijoms.⁶²

Su šiuo nutarimu taip pat buvo ir dar vienas svarbus teismo išaiškinimas dėl biudžeto asignavimų, kurie skirti aukštosioms mokykloms. Iki šiol asignavimai aukštosioms mokykloms buvo skiriami bendra eilute „mokslui ir studijoms“, tačiau pagal paskelbtą LR Konstitucinio Teismo nutarimą toks skyrimas prieštarauja valdžių atskyrimo principui. Taip buvo patvirtinta dar viena aukštųjų mokyklų autonomijos teisė į atskirus asignavimus, nes nutarimas įpareigojo, kad kiekvienai aukštajai mokyklai, kuriai yra skiriami valstybės asignavimai, jie būtų jau įtvirtinti biudžete atskira, o ne bendra eilute.⁶³ Taigi buvo priimtas mokslo ir studijų įstatymo pakeitimo įstatymas, kad kiekvienai valstybinei aukštajai mokyklai ir mokslo institutui būtų skiriami atskiri asignavimai valstybės biudžete, o ne jie tvirtinami vykdomosios valdžios aktais.⁶⁴

Vadinasi, atsižvelgiant į šį Konstitucinio Teismo nutarimą Vyriausybės nutarimuose nuo 2003 m. turėjo būti įtvirtinti atskiros eilutės kiekvienai aukštajai mokyklai ir mokslo institucijai, todėl ne tik turi padidėti asignavimo valdytojų skaičius, tačiau kartu ir programų skaičius, nes kiekvienas asignavimo valdytojas į biudžetą atneša naujas jiems priskirtas programas, kurias iš biudžeto skiriamos lėšos.

Vyriausybių kaita

Kaip vienas iš svarbių veiksnių, kodėl biudžeto programos yra keičiamos galima išskirti Vyriausybių kaitą ir jų ideologinius pasikeitimus. Teigiama, kad naujai sudaromoms Vyriausybėms kyla dilema, ką daryti su paveldėta politika. Ar jas palikti, ar keisti kitomis.

Kaip teigia C. R. Berry, B.C. Buden, W. G. Howell dažniausiai naujai susikūrusios Vyriausybės svarsto, ar naikinti esamas programas ar jas priimti tokias kokias yra. Kaip viena iš priežasčių yra įvardijama ar programa yra naikinama t.y. jos naikinimo kaštai. Taip pat dažniausiai tikėtina, kad ideologiškai tolimos Vyriausybės dažniau naikins buvusias programas ir kurs savo.⁶⁵

Vyriausybių pasikeitimai lemia tai, kad programos irgi keičiasi, nes kai ateina nauja Vyriausybė ar politinė partija į valdžią jos nori labiau kontroliuoti veiklą ir gauti „savo dalį“ ir taip pat atspindėti jų ideologiją. Atėjus naujai Vyriausybei į valdžią politiką ir programos privalo atitikti naujos Vyriausybės tikslus taip pat atspindėti jos politiką ir preferencijas, kurios gali skirtis nuo ankstesnės Vyriausybės. Juo labiau jei ankstesnė Vyriausybė buvo ne tos pačios ideologijos ar

⁶² Ten pat.

⁶³ Ten pat.

⁶⁴ Mokslo ir studijų įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002 liepos 3, Nr. 68-2758, Vilnius.

⁶⁵ C. R. Berry, B. C. Buden, W. G. Howell.

politinė partija pasikeitė valdžioje.⁶⁶ Taigi galima teigti, kad kuo didesnė takoskyra tarp buvusios ir esamo Vyriausybės ar politinės partijos valdžioje tuo labiau tikėtina, kad esamos programos bus naikinamos ir kuriamos tos, kurios atspindės dabartinės Vyriausybės preferencijas ir tikslus.

Kai būna sudaryta nauja Vyriausybė keičiasi ir politinė aplinka, nes sukurtos tam tikros programos buvo kitoje aplinkoje ir ideologijoje. Kai keičiasi Vyriausybės ar politinės jėgos, kurios yra valdžioje, yra labiau tikėtina, kad programa bus panaikinta ir atsiras nauja programa, kuri pakeis senąją.⁶⁷

Tyrimo hipotezės

Taigi įtaką biudžeto programoms turi daug veiksnių, kurie gali didinti ar mažinti jų skaičių programiniame biudžete. Šiame darbe bus testuojamos hipotezės, kurios buvo iškeltos atlikus literatūros apžvalgą ir parašius teorinį pagrindą ir atsižvelgus, kokie veiksniai gali daryti įtaką Lietuvos biudžeto programų kaitai.

H1. Ilgai gyvenančios programos turi mažiau galimybių būti panaikintos nei tos programos, kurios buvo sukurtos prieš keletą metų.

Ši hipotezė keliama iš nagrinėtų straipsnių (F. Maltzman, C. R. Shipan)⁶⁸, kuriuose teigiama, kad politika ar programa labiausiai tikėtina bus panaikinamos per pirmuosius jų gyvenimo metus ir pakeistos kitomis, nei tos programos, kurios išgyvena daugiau nei dvejus metus ir ilgiau. Tačiau kartu reikia pažymėti, kad programos, kurios gyvena dvejus metus ir ilgiau nebūtinai tampa nemirtingomis, jos lygiai taip pat gali būti pakeistos kitomis programomis, tačiau tokia tikimybė tampa daug mažesnė nei naujoms programoms.⁶⁹

H2. Biudžeto programos, kurių asignavimo valdytojai yra pagrindinės valstybės institucijos, tikėtina, kad bus panaikintos mažiau nei kitų asignavimo valdytojų programos.

Pagal P. DeLeon teigiama, kad kuo aukštesnio lygmens programos yra tuo mažiau tikėtina, kad jos bus panaikintos.⁷⁰ Tai galima pritaikyti ir tam, kad kuo svarbesnė valstybinė institucija tuo mažiau tikėtina, kad jos programa bus panaikinta. Ši hipotezė leistų patikrinti ar Respublikos Prezidentui, LR Seimui ir LR Vyriausybei atskaitingų institucijų programos yra linkusios mažiau keistis ir būti stabilios nei kitų valstybinių institucijų programos.

⁶⁶ Ten pat.

⁶⁷ F. Maltzman, C. R. Shipan, „Change, continuity and the evolution of the law.“ *American Journal of Political Science*, 52, 2008, p. 252-267.

⁶⁸ F. Maltzman, C. R. Shipan.

⁶⁹ J. H. Corder.

⁷⁰ P. deLeon, „Afterward: the once and future state of policy termination“.

H3. Biudžeto programų skaičius turėtų padidėti integracijos laikotarpiu iki 2005 m., nes reikėjo įgyvendinti ES normas, kad būtų galima siekti integracijos į ES, taip pat buvo teikiama finansinė parama, kad Lietuva lengviau įgyvendintų reikalingas normas ir įsisavinti ES struktūrinių fondų paramą.

Ši hipotezė yra iškeliamą iš europeizacijos literatūros, kurioje teigiama, kad visos narės kandidatės prieš įstojimą turi priimti ES normas ir atitikti įstojimo reikalavimus.⁷¹ Taip pat programų skaičius turėjo padidėti, nes buvo kuriamos atskiros programos, kuriomis buvo įsisavinama ES struktūrinių fondų parama ir taip tos lėšos administruojamos. Ši hipotezė leistų patikrinti kaip stojimas į ES padarė įtaką Lietuvos biudžeto programoms.

H4. Biudžeto programų skaičius turėtų sumažėti įvykdžius XV Vyriausybės viešojo valdymo reformas: biudžeto sandaros, institucinė ir asignavimo valdytojų.

Išnagrinėjus viešojo valdymo reformas, kurias vykdė XV Vyriausybė, galima teigti, kad biudžete programų skaičius turėjo sumažėti, nes jų tikslas buvo sumažinti programų skaičių (pvz.: įvykdžius biudžeto sandaros reforma buvo atsisakyta specialiosios programos sąvokos) ir taip pat mažinti asignavimo valdytojų ir valstybinių institucijų skaičių, kad institucinis tinklas būtų optimalus.⁷² Taip pat ši hipotezė siejama su tyrimu⁷³, kuris nagrinėjo institucijų kaitą Lietuvoje, kuriame kaip vienas iš veiksnių buvo išskirta viešojo valdymo reformos, kurios darė įtaką jų pokyčiams, todėl kartu galima teigti, kad ir biudžeto programoms vykstant šias reformas buvo daroma įtaką.

H5. Vyriausybių ideologiniai pasikeitimai ir formavimas (po nedidelės/žymios valdančios daugumos pasikeitimų) lemia, kad atėjus į valdžią kitai Vyriausybei labiau tikėtina, kad daugiau programų miršta/gimsta.

Ši hipotezė keliamą iš Berry, C. R. Berry, B.C. Buden, W. G. Howell atlikto tyrimo⁷⁴, kad kai keičiasi politinė partija valdžioje ir yra suformuojama nauja Vyriausybė su naujos politinės partijos palaikymu keičiasi ir jų preferencijos ir tikslai, todėl senosios programos turi mirti ir būti pakeistos naujomis, kurios atitiktų jų ideologiją ir tikslus. Vyriausybių kaita Lietuvoje taip pat turi biudžeto programoms, nes jos tvirtina nutarimus, pagal kuriuos yra paskirstomi biudžeto lėšos asignavimų valdytojams, todėl Vyriausybės ideologinis pasikeitimas gali lemti programų kaitą ar jų pastovumą. Lietuvos Vyriausybės yra vienos nestabiliausios Rytų Europoje ir jų išlikimas valdžioje

⁷¹ M. W. Bauer, Ch. Knill, D. Pitschel.

⁷² O. Stanelienė, „Vykdamosios Valdžios Institucijų Sistemos Pertvarka Lietuvoje: Ministerijų Atsakomybės Sritis.“ Magistro darbas, Vytauto Didžiojo universitetas, 2011.

⁷³ V. Nakrošis, M. Budraitis, „Longitudinal change in Lithuanian agencies: 1990-2010.“ *International Journal of Public Administration*, 35 (12), 2012, p. 820-831.

⁷⁴ C. R. Berry, B. C. Buden, W. G. Howell.

yra vienas iš trumpiausių. Vidurkis, kai Vyriausybė būna valdžioje Lietuvoje yra 585 dienos,⁷⁵ todėl teigiama, kad Vyriausybių pokyčiai turi įtakos ir biudžeto programoms.

⁷⁵ I. Matonytė, G. Gerazimaitė, „Koalicinių Vyriausybių Morfologija: Akademiniai Postulatai, Vakarų Europos Patirtys Ir Atvejai Lietuvoje.“ Vilnius. < http://www.parlamentostudijos.lt/Nr14/14_politika_1.htm > [žiūrėta 2016-03-21]

Duomenys ir tyrimo metodika

Duomenys ir jų rinkimas

Darbe remiamasi patvirtintais LR Vyriausybės nutarimais, kuriuose nurodoma, kokie yra asignavimai skiriami konkrečiai kiekvienai programai. Kiekvienais metais tvirtinamas vis kitas nutarimas. Remiantis jais, buvo nagrinėjamas bendras biudžeto programų sąrašas, pagal kurį sudaromas bendras naujų programų sąrašas ir yra analizuojami programų pokyčiai. Bendras naujų programų sąrašas yra sudaromas lyginant kiekvienais metais tų pačių institucijų programas ir apibrėžiant kriterijus pagal kuriuos programa yra laikoma nauja (žiūrėti žemiau esančią lentelę) sudaromas jų bendras sąrašas.

Nagrinėjamas laikotarpis, kuriame yra išskiriamos naujos programos ir jų pokyčiai ir kartu bandoma juos paaiškinti yra nuo 2000 m., kai buvo įtvirtintas programinis biudžetas ir asignavimai skiriami pagal programas, iki 2015 m., tai paskutiniai biudžetiniai metai prieš darbo atidavimą.

Nagrinėjant Vyriausybės nutarimus buvo išskirta 2084 naujos programos per nagrinėjamą laikotarpį. Nagrinėjant programas buvo svarbu išskirti jų pokyčius, t.y. gimimus ir mirtis. Tam, kad būtų nustatyti pokyčiai išskirti bendri kriterijai programoms, kada ji buvo laikoma nauja, taip pat kriterijai išskiriami, kada biudžeto programa yra laikoma mirusi. Šie kriterijai pateikiami žemiau esančioje lentelėje.

Programų pokyčiai

Pokytis	Paiškinimas
Gimimas	<ul style="list-style-type: none">• Biudžete atsiranda visiškai naujas asignavimo valdytojas ir jam priskirtos programos• Ta pati programa išlieka, bet keičiasi asignavimo valdytojas, tačiau jei keičiasi tik Asignavimo valdytojo pavadinimas, o programos lieka tos pačios, programa nelaikoma nauja (PVZ. Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija nuo 2009 m. rugsėjo mėn. tapo Ministro

	<p>Pirmininko tarnyba)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keičiasi programos pavadinimas (daugiau nei 2 reikšmingi žodžiai programos pavadinime), tačiau asignavimo valdytojas lieka tas pats • Atsiranda nauja programa prie asignavimo valdytojo • Keičiasi programos statusas (Kai buvusi paprasta programa tampa speciali, paprasta programa miršta, o specialioji gimsta arba atvirkščiai)
Mirtis	<ul style="list-style-type: none"> • Biudžete nebėra tokios programos prie to pačio asignavimo valdytojo • Ta pati programa keičia asignavimo valdytoją • Keičiasi programos pavadinimas (daugiau nei 2 reikšmingi žodžiai programos pavadinime), tačiau asignavimo valdytojas lieka tas pats • Išnyksta asignavimo valdytojas • Keičiasi programos statusas (Kai buvusi paprasta programa tampa speciali, paprasta programa miršta, o specialioji gimsta arba atvirkščiai)

Šaltinis: Sudaryta autorės.

Išnagrinėjus Vyriausybės nutarimus, pagal kuriuos buvo sudaromas bendras naujų programų sąrašas, duomenų rinkinys buvo papildytas kitais kintamaisiais. Duomenų rinkinį sudarė ir tokie kintamieji kaip programų klasifikavimas pagal valdymo sritį, funkcijas, statusą, ES finansuojamas programos. Taip pat nurodyti programų asignavimo valdytojai, kurie buvo skirstomi pagal institucijų klasifikaciją. Taip pat labai svarbu paminėti, kad buvo atskirai pažymėti programų asignavimai. Iš programų asignavimų buvo išskiriamos lėšos darbo užmokesčiui ir turtui įsigyti.

Kartu buvo išskirti metai, kada programa gimė ir mirė, koks buvo programos amžius. Kitame skyriuje yra pateikiama duomenų apdorojimo metodika ir kintamųjų operacionalizacija.

Kintamųjų operacionalizacija

Biudžeto programos- veiklos planas, skirta asignavimų valdytojo strateginiam tikslui įgyvendinti ir kuris gauna valstybės biudžeto lėšas.

Nuo 2012 m. biudžeto programos apibūdinamos:

Programa – strateginio ir (arba) metinio veiklos plano, parengto pagal Vyriausybės patvirtintą Strateginio planavimo metodiką, dalis, skirta asignavimų valdytojo strateginiam tikslui įgyvendinti, kurios asignavimai gali būti planuojami iš:

1) konkrečios valstybės biudžeto arba savivaldybės biudžeto pajamų dalies, kurios panaudojimo apimtis ir paskirtis nurodyta įstatyme, Vyriausybės nutarime ar savivaldybės tarybos sprendime;

2) biudžetinių įstaigų pajamų;

3) kitų valstybės biudžeto, įskaitant Europos Sąjungos finansinės paramos ir kitos gaunamos tarptautinės finansinės paramos lėšas, ir (arba) savivaldybių biudžetų lėšų;

4) kitų teisėtai gautų lėšų.

Asignavimų valdytojai - Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai yra valstybės institucijų ir įstaigų, nurodytų Seimo patvirtintame valstybės biudžete, arba institucijų, kurioms asignavimus Seimo pavedimu patvirtino Vyriausybė arba kita tam Seimo įgaliota valstybės institucija, neviršydama bendros Seimo patvirtintos asignavimų sumos, vadovai. Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai yra savivaldybių institucijų ir įstaigų, nurodytų savivaldybės tarybos patvirtintame savivaldybės biudžete, arba institucijų, kurioms asignavimus savivaldybės tarybos pavedimu patvirtino savivaldybės valdyba (meras), neviršydama bendros savivaldybės tarybos patvirtintos asignavimų sumos atitinkamiems įsipareigojimams vykdyti, vadovai.

Nuo 2012 m. asignavimo valdytojo sąvoka pasikeitė ir yra apibrėžiama:

Asignavimų valdytojai yra įstaigų, nurodytų Seimo patvirtintame valstybės biudžete, vadovai (ministerijose – ministrai ar jų įgalioti asmenys, teismuose – teismų pirmininkai ar jų įgalioti teismų kancleriai).

Įstaiga, kurios vadovas yra valstybės biudžeto asignavimų valdytojas, yra:

1) Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarija, Seimo kanceliarija, Vyriausybės kanceliarija, ministerija, Vyriausybės įstaiga;

2) įstaiga, kuri yra atskaitinga Lietuvos Respublikos Prezidentui, Seimui, Vyriausybei arba kurios vadovą (arba kolegialų valdymo organą) skiria Lietuvos Respublikos Prezidentas, Seimas, Vyriausybė;

3) Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, teismai, Nacionalinė teismų administracija, Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra;

4) valstybinis universitetas, valstybinis mokslinių tyrimų institutas arba kunigų seminarija;

5) Lietuvos nacionalinis operos ir baleto teatras, Lietuvos nacionalinis dramos teatras, Nacionalinis Kauno dramos teatras, Lietuvos nacionalinė filharmonija, Lietuvos nacionalinis muziejus, Lietuvos dailės muziejus, Nacionalinis M. K. Čiurlionio dailės muziejus, Nacionalinis muziejus Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės valdovų rūmai, Lietuvos nacionalinė Martyno Mažvydo biblioteka, Lietuvos nacionalinis radijas ir televizija.

Specialioji programa – Vyriausybės ar savivaldybės vykdomosios institucijos tvirtinama programa, kurios įgyvendinimo išlaidos apmokamos iš nacionalinio biudžeto ir kitų įstatymų patvirtintų lėšų šaltinių arba tik iš kitų įstatymų patvirtintų lėšų šaltinių (biudžetinių įstaigų pajamos už teikiamas paslaugas bei asignavimų valdytojų administruojamos pajamos, mokamos iš biudžetą).

ES finansuojamos programos – programa yra laikoma ta, kurios finansavimas yra ne tik valstybės biudžeto lėšų ar iš įstaigos pajamų gautos lėšos, bet ir skiriamas finansavimas iš ES.

Duomenų apdorojimo metodika

Biudžeto programos skirstomos pagal valdymo sritis, kad būtų galima palyginti, kokių sričių programų buvo daugiausia. Taip pat kokių sričių programų daugiausia sumažėjo ir kokių sričių programų daugiausiai buvo panaikinta. Programų suskirstymas pagal sritis buvo pasirinkta COFOG klasifikacija:⁷⁶

- Bendros valstybės paslaugos - tai valstybinė sritis, kuri apima pagrindines valstybės vykdomuosius ir įstatymų leidžiamuosius organus, finansines valstybės sritis ir užsienio politikos. (1)
- Gynyba - krašto apsaugos, karinės operacijos ir tarptautinės operacijos. (2)
- Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga - teisinė valstybė sritis, taip pat visuomenės apsaugos užtikrinimas (kalėjimų prižiūrėjimas, policija ir kt.). (3)
- Ekonomika - ekonomikos skatinimas, taip pat transporto ir žemės ūkio sritis. (4)

⁷⁶ United Nations, „Classification of the Functions of Government.“ <
<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?CI=4> [žiūrėta 2016-02-18]

- Aplinkos apsauga - vandens, klimato kaitos, užterštumo sritys. (5)
- Būstas ir komunalinis ūkis - paslaugos visuomenei. (6)
- Sveikatos apsauga - vaistų aprūpinimas, ligoninių darbas, sveikatos sritys. (7)
- Kultūra ir religija - religinės bendruomenės rėmimas, teatrų, muziejų veikla, sporto sritys. (8)
- Švietimas - pagrindinio ir aukštojo išsilavinimo sritys. (9)
- Socialinė apsauga - pensijos, nedarbo, ligos ar kitos nelaimės atveju aprūpinimas, socialinės atskirties mažinimas. (10)
- Kita - (11)

Programų funkcijos

Biudžeto programos taip pat yra skirstomos pagal funkcijas, kurios yra numatytos pagal valstybės funkcijas. Jos yra nurodytos pagal LR Vyriausybės nutarimą, kuriame nurodoma gyvybiškai svarbių valstybės funkcijų sąrašas.⁷⁷ Programos skirstomos pagal funkcijas, kad galima būtų nustatyti kokių funkcijų programos buvo labiausiai panaikinamos, o kokios buvo paliekamos.

Funkcijos:

- Bendras valstybės valdymas - priskiriamos programos apie politikos formavimą įgyvendinimą, taip pat institucijų išlaikymo funkcijas. (1)
- Krašto apsauga - priskiriamos programos, kurios atlieka krašto apsaugos ir karines funkcijas ar saugumo. (2)
- Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga - programos atlieka teismo ar viešosios tvarkos (policijos, kalėjimo) funkcijas. (3)
- Švietimas, sveikatos apsauga, socialinę apsauga. (4)
- Kultūra - kultūrinės veiklos funkcijos. Šiai sričiai taip pat priskiriamos ir sporto ar sportininkų pasiruošimo programos. (5)
- Žemės ūkis, miškininkystė, žuvininkystė, veterinarija - priskiriamos programos, kurios atlieka aplinkos apsaugos, gyvulininkystės funkcijas, taip pat žemės ūkio. (6)
- Transportas ir ryšiai - susisiekimo (kelių, vandens kelių, oro uostų) funkcijos. (7)
- Kita ekonomė veikla. (8)
- Kita. (9)

⁷⁷ LR Vyriausybės nutarimas dėl gyvybiškai svarbių valstybės funkcijų. Vilnius, 2012. Nutarimo projektas. <
http://www.lrv.lt/Posed_medz/2012/120529/32.pdf> [žiūrėta 2014 12 15]

Asignavimo valdytojai pagal sritis

Asignavimo valdytojai yra skirstomi pagal sritis, kurios yra nurodytos pačiame LR Vyriausybės nutarime pagal asignavimų paskirstymą pagal programas.

- Respublikos Prezidentui, LR Seimui ir LR Vyriausybei atskaitingos institucijos (1)
- Ministerijos (2)
- Apskričių viršininčių administracijos (3)
- Vyriausybės įstaigos (4)
- Įstaigos prie ministerijų (5)
- Kitos valdžios institucijos (6) - priskiriamos ir teisinės institucijos
- Švietimo, kultūros ir mokslo organizacijos (7)

Nagrinėjant biudžeto programų gimimus ir mirtis pagal valdymo sritis, funkcijas ir asignavimo valdytojus ir norint sužinoti, kada buvo daugiausia gimusių ir mirusių programų pagal šias kvalifikacijas buvo skaičiuojamas standartinis nuokrypis visų nagrinėjamų metų. Kiekvienais metais žymius nukrypimus nuo standartinio nuokrypio pažymimima taip sužinant, kada gimė ir mirė daugiausia programų per nagrinėjamą laikotarpį. Tai leistų patikrinti, kada buvo didžiausi programų pokyčiai, ir leistų geriau paaiškinti šiuos pokyčius.

Vyriausybės priskyrimas

Tam, kad būtų išaiškinta kokią įtaką daro Vyriausybių pasikeitimai biudžeto programoms, buvo priskiriama Vyriausybė kiekvienam nagrinėtam Vyriausybės nutarimui. Vyriausybė naujai biudžeto programai buvo priskiriama ta, kuri patvirtino Vyriausybės nutarimą, kuriame ta programa atsirado. Jeigu programa mirė, Vyriausybė buvo priskiriama ta, kuri patvirtino nutarimą, kuriame nebeliko tos programos. Visų LR Vyriausybių sąrašas buvo randamas LR Vyriausybės tinklalapyje.⁷⁸ Atsižvelgiant į priskirtą Vyriausybę buvo atskirai pažymėta ir Vyriausybės ideologija programos gimimo metais ir mirties metais.

⁷⁸ „Ankstesnės Vyriausybės po 1990 m.“ < <http://lrv.lt/lt/apie-vyriausybe/ankstesnes-vyriausybes/po-1990-metu> > [žiūrėta 2016-02-28]

Vyriausybės priskyrimas pagal metus

Metai	Vyriausybė	Vyriausybės ideologija
2000	XI	Dešinė
2001, 2002, 2003, 2004	XII	Kairė
2005, 2006	XIII	Kairė
2007, 2008	XIV	Kairė
2009, 2010, 2011, 2012	XV	Dešinė
2013, 2014, 2015	XVI	Kairė

Šaltinis: sudaryta autorės.

Valdančios daugumos pasikeitimai

LR Vyriausybės buvo skirstomos pagal valdančios daugumos pasikeitimus, ir po kurios buvo sudaryta nauja Vyriausybė. Vyriausybių pasiskirstymas buvo sudarytas pagal M. Budraičio ir V. Nakrošio klasifikaciją.

Vyriausybių klasifikacija pagal valdančiosios daugumos pasikeitimo mastą.

Valdančiosios daugumos pasikeitimo mastas	Vyriausybės
Esminis valdančiosios daugumos pasikeitimas	I, III, V, VIII, XI, XII, XV, XVI
Nedidelis valdančiosios daugumos pasikeitimas	II, IV, VI, VII, IX, X, XIII, XIV

Šaltinis: sudaryta N. Laurišonytės, remiantis M. Budraičio ir V. Nakrošio klasifikacija (Budraitis, M., V. Nakrošis, „Mapping of the agencies under the Lithuanian ministries: how do the mapping data explain organisational birth, maintenance and death“, Kn. V. Nakrošis, Ž. Martinaitis, Lithuanian agencies and other public sector organisations: organisation autonomy, control and performance. Vilnius: VU leidykla, 2011, 99)

Instituciniai pokyčiai

Nagrinėjant biudžeto programų pokyčius labai svarbu ir instituciniai pokyčiai. Fiksuojant institucinius pokyčius buvo remtasi M. Budraičio ir V. Nakrošiaus straipsniu „Longitudinal change in Lithuanian agencies: 1990-2010“, kuriame apibrėžiama instituciniai pokyčiai, kurie turi įtakos institucijos atsiradimui arba išnykimui, nes instituciniai pokyčiai, kai institucija praranda asignavimo valdytojo statusą tiesiogiai veikia ir programas biudžete, kurioms yra skiriami asignavimai, nes tos programos išnyksta. Institucinių pokyčių žymėjimas padėtų paaiškinti programų išnykimą.

Ivykis	Apibūdinimas
Gimimas	Subjektas sukuriamas be jokių ryšių su kitais subjektais.
Atsiskyrimas	Kelios egzistuojančios organizacijos funkcijų yra perduodama naujai sukurtai organizacijai, o pirminė organizacija tęsia savo veiklą.
Skilimas	Subjektas nustoja egzistuoti, nes skyla į dvi ar daugiau naujų subjektų.
Absorpcija	Kai vienos ar daugiau subjektų funkcijų ir resursų perduodami kitam egzistuojančiam subjektui.
Susijungimas	Kai keli subjektai sujungiami ir duodamas nepriklausomas statusas
Mirtis	Subjektas išformuojamas, nesukuriamas pakaitalas, o funkcijos neperduodamos kitam subjektui
Pakaitalas	Vieną organizaciją visiškai pakeičia kita. Naujas subjektas gali arba ne perimti vardą, teisinį statusą, struktūrą ar funkcijas.

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis Nakrošio, V. ir M. Budraičio “Longitudinal change in Lithuanian agencies: 1990-2010”. *International Journal of Public Administration*, Nr. 35(12), 2012, p. 820-831.

Lėšos

Biudžeto programos yra skirstomos pagal gaunamą lėšų kiekį iš valstybės biudžeto. Lėšos buvo skirstomos į bendrą asignavimo sumą, lėšas skirtas darbo užmokesčiui ir turtui įsigyti. Taip pat šios visos lėšos yra skirstomos pagal santykinius dydžius. Santykiniai lėšų dydžiai buvo gauti iš Valstybės kontrolės ataskaitos,⁷⁹ kuri nagrinėjo programinį biudžetą Lietuvoje. Lėšos yra skirstomos į tokia grupes: iki 1, nuo 1 iki 10, nuo 10 iki 100, nuo 100 iki 1000, virš 1 000 (skaičiuojama mln. litų). Taip pat 2015 m. lėšos LR Vyriausybės nutarimuose visos lėšos yra surašytos eurai, todėl šios lėšos buvo konvertuojamos į litus ir suapvalinama iki tūkstančių litų pagal prieš tai buvusius Vyriausybės nutarimus, kuriose lėšos buvo nurodomos tūkstančiais litų.

Kintamųjų ryšio matavimams naudojami statistiniai testai

- vardinių kintamųjų ryšio matavimui buvo naudojamas *Cramer`'s V kriterijus* (reikšmės įgyja nuo 0 iki 1, kai reikšmė lygi 0 nėra ryšio tarp kintamųjų, kai reikšmė lygi 1 yra absoliutus ryšys tarp kintamųjų. Ryšio stiprumas: >0.5-labai stiprus ryšys; >0.3-stiprus ryšys; >0.2-vidutiniškai stiprus ryšys, > 0.1-silpnas ryšys.
- Kiekybinių kintamųjų ryšio matavimui buvo naudojamas *Pearson`'s R* ryšio matas, kuris rodo tiesinį ryšį tarp dviejų kiekybinių kintamųjų. Šio ryšio matų reikšmės svyruoja nuo -1 (kai kintamieji absoliučiai susiję atvirkštiniu ryšiu) iki 1 (kai kintamieji absoliučiai susiję

⁷⁹ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė, „Valstybinio Audito Ataskaita Programinio Biudžeto Sistema.“ p. 10.

tiesioginiu ryšiu). Ryšio stiprumas: >0.5 -labai stiprus ryšys; >0.3 -stiprus ryšys; >0.2 -vidutiniškai stiprus ryšys, > 0.1 -silpnas ryšys.

- Vidurkių skirtumui buvo naudojamas *T-testas (Stjudento)*, kuris taikomas kiekybinio kintamojo vidurkių lyginimui dvejose nominalaus kintamojo kategorijose.
- Išgyvenamumo kreivės buvo sudarytos pagal *Kaplan-Meier* analizę. Ji skaičiuoja tikimybę kiek kintamasis gali išgyventi pagal laiką. Tikrinant ar tam tikri faktoriai turi įtakos išgyvenimui buvo naudojama *Log Rank (Mantel-Cox)* testas.

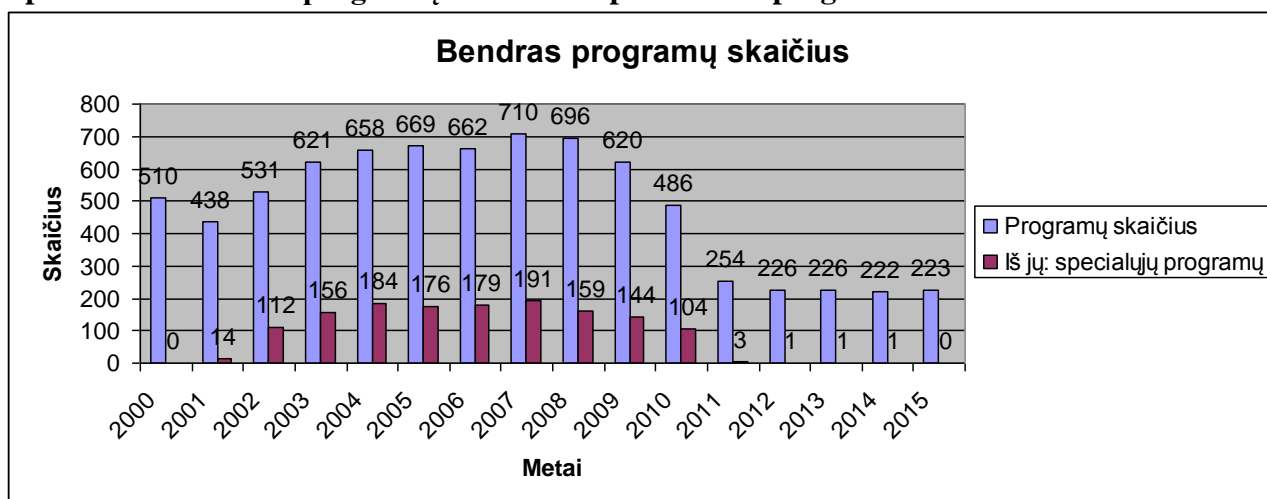
Tyrimo rezultatai

Biudžeto programos

Tiriant biudžeto programas buvo nustatyta, kad atsižvelgiant į bendrą programų skaičių nagrinėjamu laikotarpiu išryškėjo dvi tendencijos iki 2007 m. ir nuo 2007 m. iki nagrinėjamo laikotarpio pabaigos. Iki 2007 m. bendras programų skaičius didėjo nuo 510 programų 2000 m. iki 710 programų 2007 m. (padidėjo 39 %), tačiau jau nuo 2007 m. iki pat tiriamojo laikotarpio pabaigos programų skaičius mažėjo, kol 2015 m. pasiekė 223. Palyginus su 2007 m. programų skaičius sumažėjo 69%. Didžiausias programų skaičiaus mažėjimas buvo tarp 2009 m. ir 2011 m., kai bendras programų skaičius sumažėjo nuo 620 iki 254 arba 59%.

Analizuojant specialiąsias programas nagrinėjamu laikotarpiu galima išskirti tokias pačias tendencijas: didėjimo ir mažėjimo. Pirmaisiais tiriamaisiais metais specialiųjų programų skaičius didėjo, kuris 2007 m. pasiekė net 191, o paskui krito ir paskutiniaisiais metais šių programų nebeliko arba buvo 1 programa. Didžiausias kritimas buvo iš 2010 m. į 2011 m., kai iš 104 specialiųjų programų liko tik 3. Tiriant ar biudžeto programų statusas (gyva/mirusi) yra svarbus programų išgyvenimui rastas silpnas, bet statistiškai reikšmingas ryšys (Cramer's V 0,173, $p < 0,001$), tai galima paaiškinti tuo, kad įvykdžius biudžeto sabdaros reformą 2010 m. specialiųjų programų nebeliko. Žemiau pateiktoje paveikslėlyje matoma bendrą programų ir specialiųjų programų skaičių.

1 paveikslas: bendras programų skaičius ir specialiosios programos

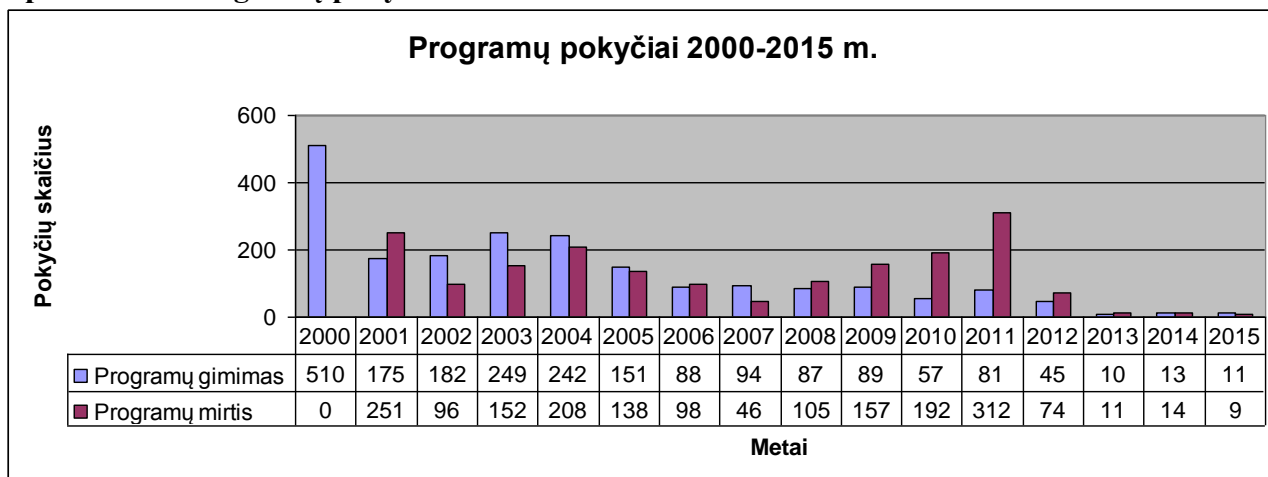


Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

Žvelgiant į žemiau esančią diagramą, kurioje yra aprašomi programų gimimai ir jų mirtys, 2000 m. buvo 510 gimusių programų, nes tai buvo pirmieji nagrinėjami metai, todėl imtos visos biudžeto programos, tačiau kitais nagrinėjamais metais programų gimimo skaičius vis mažėja. Nuo 2013 m. pagal programos tapo stabilios, nes gimusių programų skaičius iki nagrinėjamo laikotarpio pabaigos buvo pastovus kiekvienais metais.

Nagrinėjant mirusias programas nėra aiškių tendencijų, nes mirusių programų skaičius yra pakankamai didelis visą nagrinėjamą laikotarpį. Galima išskirti 2001 m., 2004 m., 2010 m. ir 2011 m., kai mirusių programų skaičius paminėtus metus siekė virš 190, o 2011 m. net 313 mirusių programų iš 2010 m. biudžeto. Taip pat galima pastebėti, kad nuo 2013 m., kaip ir su gimusiomis programomis, jos tapo pastovios ir nebesikeičia taip smarkiai kaip ankstesniaisiais metais.

2 paveikslas: Programų pokyčiai 2000-2015 m.



Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

Nagrinėjant gimusias programas pagal funkcijas galima išskirti pirmuosius nagrinėjamo laikotarpio metus, nes visose funkcijų srityse vyko didžiausi pokyčiai palyginant su kitais nagrinėjamais metais (žiūrėti lentelę nr. 1). Didžiausi pokyčiai vyko švietimo, sveikatos apsaugos, socialinės apsaugos; žemės ūkio, miškininkystės, žuvininkystės, veterinarijos, kultūros ir sporto funkcijų srityse. Taip pat galime išskirti ir „Kita“ funkcijų sritį, bet tik 2003 m. ir 2004 m., kai gimė 22 ir 46 naujos programos, palyginus su kitais metais, kai neatsirasdavo nė viena nauja programa arba jų būdavo iki 5 naujų programų. Taip pat lyginant kas metus gimusias programas pastebima, kad nuo 2012 m. biudžeto programos tapo pastovesnes, nes naujų programų arba nebūdavo arba jų atsirasdavo tik keletas.

Suskirsčius biudžeto programas pagal valdymo sritis, ir lyginant kiekvienoje naujų programų gimimą, galima išskirti tokias valdymo sritis: bendros valstybes paslaugas, sveikatos

apsaugos, poilsio, kultūros, religijos ir švietimo valdymo sritis, kuriose buvo daugiausia gimusių programų pirmaisiais nagrinėjamais metais. Kitose valdymo srityse tik pirmaisiais tiriamojo laikotarpio metais buvo daugiau gimusių programų, o kitus tiriamuosius metus skaičius mažėjo arba jų buvo vos kelios (pvz., gynybos, kitos ekonominės veiklos valdymo srityse). Taip pat kaip ir nagrinėjant programų funkcijas galima išskirti valdymo sritį „Kita“ 2003 ir 2004 m., kai joje palyginti su kitais metais atsirado 22 ir 46 naujos programos. Paskutiniaisiais metais programų pokyčiai nebuvo tokie žymūs kaip nagrinėjamo laikotarpio pradžioje (žiūrėti lentelę nr. 2). Nagrinėjant ar programų statusas (gyva/mirusi) priklauso nuo valdymo srities buvo rastas silpnas, bet statistiškai reikšmingas ryšys (Cramer's V 0,126, $p < 0,001$), kuris parodo, kad valdymo sritis yra svarbi programoms, tai galima paaiškinti tuo, kad tam tikros valdymo sritys keičiasi labiau nei kitos.

Lyginant naujas programas pagal asignavimo valdytojų klasifikaciją galima išskirti visas asignavimo valdytojų institucijas išskyrus „Kitos valdžios institucijos“ ir „Švietimo, kultūros ir mokslo organizacijos“, nes šiose įstaigose daugiausia gimė naujų programų nuo 2000 iki 2004 m. (žiūrėti lentelę nr. 3). Taip pat reikia atskirai pažymėti, kad Švietimo, kultūros ir mokslo organizacijose daugiausia naujų programų gimė 2003-2005 m., nes tuo metu pradėta skirti atskirus asignavimus universitetams ir kitoms mokslinėms įstaigoms. Tačiau jau nuo 2012 m. iki 2015 m. žymesnių pokyčių tarp asignavimų valdytojų nebuvo. Jų finansuojamos programos tapo pastovios (žiūrėti lentelę nr. 3). Taip pat buvo rastas vidutiniškai stiprus ir statistiškai reikšmingas ryšys (Cramer's V 0,256, $p < 0,001$) tarp programos statuso (gyva/mirusi) ir asignavimo valdytojo kvalifikacijos. Tai galima paaiškinti tuo, kad tam tikri asignavimo valdytojai visada būna finansuojami iš valstybės biudžeto kaip Ministerijos, Seimas, Vyriausybė, Prezidentūra, Teismai, o kai kurios institucijos netenka asignavimo valdytojo statuso.

1 lentelė: Gimusios programos pagal funkcijas kiekvienais metais 2000-2015 m.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	St. Nuokrypis
Bendros valstybės paslaugos	211	55	57	30	49	60	24	5	13	14	15	18	17	3	6	5	50,6
Gynyba	15	7	2	0	0	0	1	3	1	1	0	1	1	0	0	1	3,9
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	21	12	14	11	3	4	9	3	5	9	7	4	2	3	1	0	5,6
Švietimo, sveikatos apsauga, socialinė apsauga	119	41	58	158	109	54	29	18	28	21	9	26	13	1	2	3	44,7
Kultūra ir sportas	52	16	21	11	18	25	8	20	6	14	15	5	2	2	2	2	12,7
Žemės ūkis, miškininkystė, žuvininkystė, veterinarija	52	22	15	14	10	4	7	27	10	23	7	22	6	1	2	0	13,5
Transportas ir ryšiai	15	8	9	2	6	0	7	5	14	1	4	5	4	0	0	0	4,7
Kita ekonominė veikla	19	12	6	1	1	0	0	0	1	4	0	0	0	0	0	0	5,4
Kita	6	2	0	22	46	4	3	13	9	2	0	0	0	0	0	0	12,1

Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

RAUDONA- pažymėti žymus nukrypimai nuo standartinio nuokrypio.

2 lentelė: Gimusios programos pagal valdymo sritis 2000-2015 m.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	St. Nuokrypis
Bendros valstybės paslaugos	207	59	59	27	53	60	27	13	11	29	15	23	15	3	5	5	49,3
Gynyba	16	7	2	0	0	0	1	3	1	1	0	1	2	0	0	1	4,1
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	20	10	14	11	2	4	9	3	6	7	7	3	5	3	2	0	5,2
Ekonomika	43	26	12	14	7	1	6	8	22	2	7	15	4	0	0	0	11,7
Aplinkos apsauga	46	16	14	8	7	4	7	15	5	15	4	9	6	1	2	0	10,9
Būstas ir komunalinis ūkis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Sveikatos apsauga	30	14	25	26	10	0	4	3	9	5	5	0	1	0	0	0	10,2
Poilsis, kultūra ir religija	53	16	21	11	18	25	7	20	6	17	16	4	2	2	2	2	13,1
Švietimas	48	15	7	119	97	49	8	14	8	11	1	21	6	1	2	0	35,7
Socialinė apsauga	41	10	27	11	2	4	16	2	10	1	2	5	4	0	0	3	11,2
Kita	6	2	1	22	46	4	3	13	9	1	0	0	0	0	0	0	12,1

Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

RAUDONA- pažymėti žymus nukrypimai nuo standartinio nuokrypio.

3 lentelė: naujų programų gimimas pagal asignavimo valdytojų klasifikaciją 2000-2015 m.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	St. Nuokrypis
Respublikos Prezidentui, LR Seimui ir LR vyriausybei atskaitingos institucijos	26	11	7	5	16	7	5	0	2	2	1	7	3	1	0	2	6,9
Ministerijos	170	64	41	39	61	17	31	29	55	42	35	51	29	3	8	7	38,7
Apskričių viršininkų administracijos	108	17	68	29	34	42	24	43	5	27	0	0	0	0	0	0	30,2
Vyriausybės įstaigos	84	25	18	24	10	13	6	4	4	3	4	3	6	1	1	0	20,6
Įstaigos prie ministerijų	105	48	33	35	22	23	19	8	16	11	7	2	0	1	1	0	26,7
Kitos valdžios institucijos	4	0	5	6	2	1	2	1	1	3	0	0	2	3	1	0	1,8
Švietimo, kultūros ir mokslo organizacijos	13	10	10	111	97	48	1	9	4	1	10	18	5	1	2	2	34,3

Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

RAUDONA- pažymėti žymus nukrypimai nuo standartinio nuokrypio.

Lyginant mirusias programas pagal funkcijas ir valdymo sritis galima išskirti du laikotarpius, kuriuose buvo daugiausia biudžeto programų mirčių t.y. iki 2003 m. ir nuo 2009 iki 2011 m. Šiais laikotarpiais daugiausia programų mirė tokiose valdymo srityse ir funkcijų srityse: bendros valstybės paslaugos; švietimo, sveikatos apsauga, socialinė apsauga; žemės ūkis, miškininkystė, žuvininkystė, veterinarija; ekonomika; aplinkos apsauga; poilsis, kultūra ir religija. Taip pat dar atskirai galima pažymėti, kad Švietimo, sveikatos apsauga, socialinė apsauga funkcijų ir valdymo srityse daug mirčių buvo 2003-2005 m, tačiau gynybos ir kita valdymo srityse galima pastebėti, kad visą nagrinėjamą laikotarpį buvo labai mažai programų pasikeitimų. Nagrinėjamo laikotarpio pabaigoje nuo 2012 m. programų mirčių skaičius ženkliai sumažėjo, o kai kuriose funkcijų srityse jų apskritai nebuvo (žiūrėti lenteles nr. 4 ir 5).

Nagrinėjant programų mirtis pagal asignavimo valdytojų klasifikaciją galima išskirti tokias institucijas kaip Ministerijas, apskričių viršinininkų administracijas, Vyriausybės įstaigas, įstaigas prie ministerijų ir švietimo, kultūros ir mokslo organizacijas ir jų programas, nes šiose įstaigose dažniausiai keitėsi programos. Šiose įstaigose galima išskirti du laikotarpius kada programos keitėsi labiausiai t.y. 2000-2005 m. ir 2009-2011 m. Kitose įstaigose programų pasikeitimai nebuvo ženklus. Taip pat nuo 2012 m. programų pasikeitimai tapo labai nežymus arba apskritai jų nebuvo (žiūrėti lentelę nr. 6).

4 lentelė: Mirusios programos pagal funkcijas 2000-2015 m.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	St. Nuokrypis
Bendros valstybės paslaugos	-	117	32	36	51	32	37	16	27	19	28	93	14	5	2	5	32,1
Gynyba	-	8	0	2	1	0	0	3	1	0	0	8	2	0	0	0	2,7
Viešojo tvarka ir visuomenės apsauga	-	8	4	9	1	3	4	1	9	12	16	19	3	1	1	0	5,9
Švietimo, sveikatos apsauga, socialinė apsauga	-	41	34	64	136	57	21	7	9	25	83	109	22	0	2	3	41,5
Kultūra ir sportas	-	21	5	10	6	8	6	9	8	37	15	53	5	3	2	1	14,4
Žemės ūkis, miškininkystė, žuvininkystė, veterinarija	-	32	8	17	6	7	10	1	15	42	28	16	18	2	5	0	12,2
Transportas ir ryšiai	-	7	8	3	2	4	3	4	13	3	12	5	9	0	2	0	4
Kita ekonominė veikla	-	12	4	9	2	1	0	0	6	2	2	5	1	0	0	0	3,7
Kita	-	5	1	1	3	25	17	5	17	17	8	5	0	0	0	0	8,1

Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

RAUDONA- pažymėti žymus nukrypimai nuo standartinio nuokrypio.

5 lentelė: Mirusios programos pagal valdymo sritis 2000-2015 m.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	St. Nuokrypis
Bendros valstybės paslaugos	-	115	33	36	51	32	37	16	25	30	43	91	20	3	5	5	30,9
Gynyba	-	8	0	2	1	0	0	3	1	0	0	9	2	0	0	0	2,9
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	-	7	3	7	1	3	4	1	8	12	15	19	3	3	2	0	5,6
Ekonomika	-	27	12	11	8	8	6	5	28	8	18	12	9	1	4	0	8,3
Aplinkos apsauga	-	26	9	19	3	3	7	0	9	29	12	16	14	1	0	0	9,4
Būstas ir komunalinis ūkis	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Sveikatos apsauga	-	12	8	28	19	5	8	2	5	5	18	12	4	0	0	0	8,1
Poilsis, kultūra ir religija	-	19	7	11	6	8	6	9	8	37	15	54	5	3	2	1	14,5
Švietimas	-	19	17	20	98	44	6	4	2	15	52	64	16	0	1	0	28,5
Socialinė apsauga	-	13	6	16	18	8	7	1	2	4	12	31	1	0	0	3	8,6
Kita	-	5	1	1	3	26	17	5	17	17	7	5	0	0	0	0	8,3

Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

RAUDONA- pažymėti žymus nukrypimai nuo standartinio nuokrypio.

6 lentelė: Mirusios programos pagal asignavimo valdytojų klasifikaciją 2000-2015 m.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	St. Nuokrypis
Respublikos Prezidentui, LR Seimui ir LR vyriausybei atskaitingos institucijos	-	8	5	4	11	8	8	1	4	2	7	5	2	1	1	2	3,2
Ministerijos	-	141	24	19	21	34	32	16	54	48	74	59	39	6	6	6	35,0
Apskričių viršinių administracijų	-	15	10	74	51	14	22	10	5	59	22	115	0	0	0	0	33,7
Vyriausybės įstaigos	-	38	15	27	18	15	11	8	6	6	17	18	7	1	5	0	10,1
Įstaigos prie ministerijų	-	44	32	19	13	20	23	9	31	33	26	55	10	2	1	0	16,1
Kitos valdžios institucijos	-	0	1	3	0	1	1	0	3	5	0	4	1	1	0	0	1,6
Švietimo, kultūros ir mokslo organizacijos	-	5	9	5	94	45	1	2	2	4	46	57	15	0	1	1	28,2

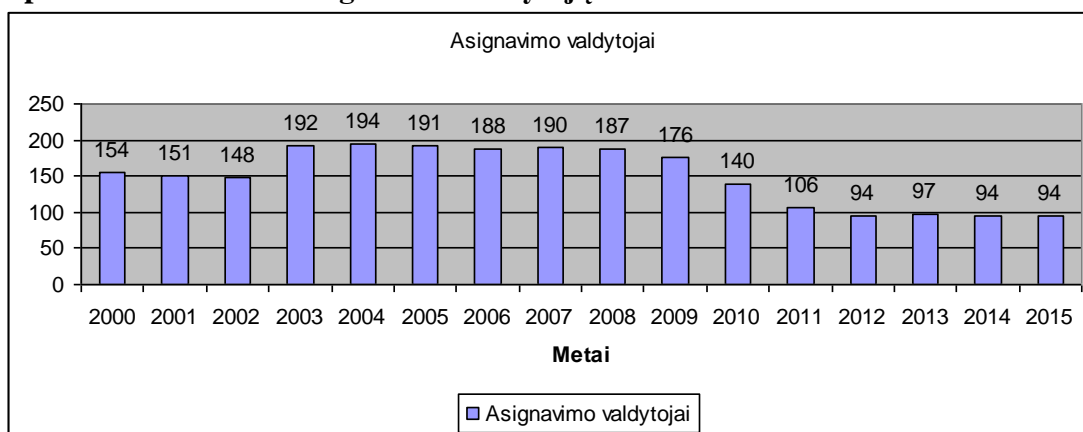
Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

RAUDONA- pažymėti žymus nukrypimai nuo standartinio nuokrypio.

Asignavimo valdytojai

Asignavimo valdytojų skaičius nagrinėjamo laikotarpio pradžioje siekė 154 institucijas, o didžiausią skaičių pasiekė 2004 m., kai jų buvo net 194, didžiausias asignavimo valdytojų skaičiaus didėjimas buvo 2003 m., tai paaiškinti galima tuo, kad atskirai buvo pradėta finansuoti valstybines aukštąsias mokyklas ir mokslo institutus. Nuo 2005 m. asignavimo valdytojų skaičius visą laiką mažėjo, o didžiausias mažėjimas buvo nuo 2009 m. iki 2011 m. atitinkamai sumažėjo asignavimo valdytojų skaičius nuo 176 iki 106. Per dvejus metus asignavimo valdytojų skaičius sumažėjo beveik 40%, kol 2012 m. jų skaičius tapo pastovus - po 94 asignavimo valdytojus, išskyrus 2013 m. jų skaičius buvo 97, o nuo kitų metų vėl tapo toks pats.

3 paveikslas: bendras asignavimo valdytojų skaičius



Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

Programų išgyvenimo laikas ir veiksniai

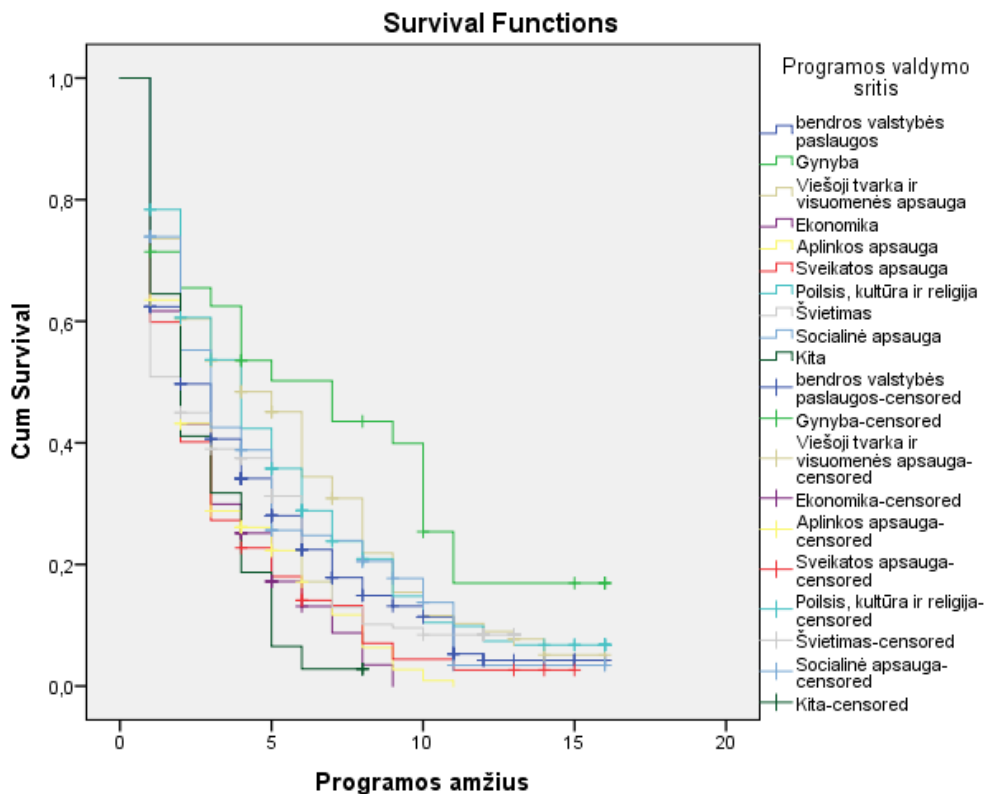
Išanalizavus visas gimusias programas buvo nustatyta, kad vidutinis programų išgyvenimo laikas yra 3,6 m. Tik 16 programų išgyveno visą nagrinėjamą laikotarpį, pusė šių programų priklauso kultūros srities institucijoms arba yra Vyriausybės įstaigų programos. Kita dalis programų, kurios išgyveno visą nagrinėjamą laikotarpį, yra Krašto apsaugos ministerijos, Duomenų apsaugos inspekcijos, LR Konstitucinio Teismo ir kitų institucijų, tačiau, atlikus skaičiavimus pagal kitus kriterijus (valdymo sritis, asignavimo valdytojus, lėšas ar statusą), rezultatai skyrėsi pagal tai, kokios programos gyveno ilgiausiai.

Nuo programos amžiaus priklauso programos statusas (gyva/mirusi), nes buvo rastas statistiškai reikšmingas ryšys (Mantel-Cox Chi-Square 127,836, $p < 0,05$), todėl galima daryti išvadą, kad kuo didesnis programos amžius, tuo labiau tikėtina, kad programa bus gyva. Galima tvirtinti teiginį, kad senesnes programas rečiau naikina, nei jaunas programas. Vadinas, senos programos

turi tam tikrą imunitetą nuo panaikinimo. Nagrinėjant šiamą darbe esančias programas, kurios išgyveno ilgiausią laiką, galima teigti, kad tai yra programos, kurios vykdo svarbias asignavimo valdytojų funkcijas ir tikslus, taip pat atlieka ir svarbias valstybines funkcijas (pvz. gynybos programos).

Gauti duomenys parodo, kad nagrinėjant programų išgyvenimo trukmę pagal valdymo sritis ilgiausiai išgyvena gynybos programos – vidutiniškai apie 5 m., o trumpiausiai išgyvena „kita“ programos – vidutiniškai 2,3 m., kitų valdymo sričių programos išgyvena vidutiniškai nuo 2,5 m. iki 4,5 m. Taip pat yra nustatyta, kad statistiškai reikšmingai skiriasi programų išlikimas tarp valdymo sričių (Mantel-Cox Chi-Square 76,292, $p < 0,05$), todėl galima teigti, kad tam tikrų valdymo sričių programos išgyvena ilgiau nei kitų.

4 paveiklas: Biudžeto programų išlikimo analizė pagal valdymo sritis.

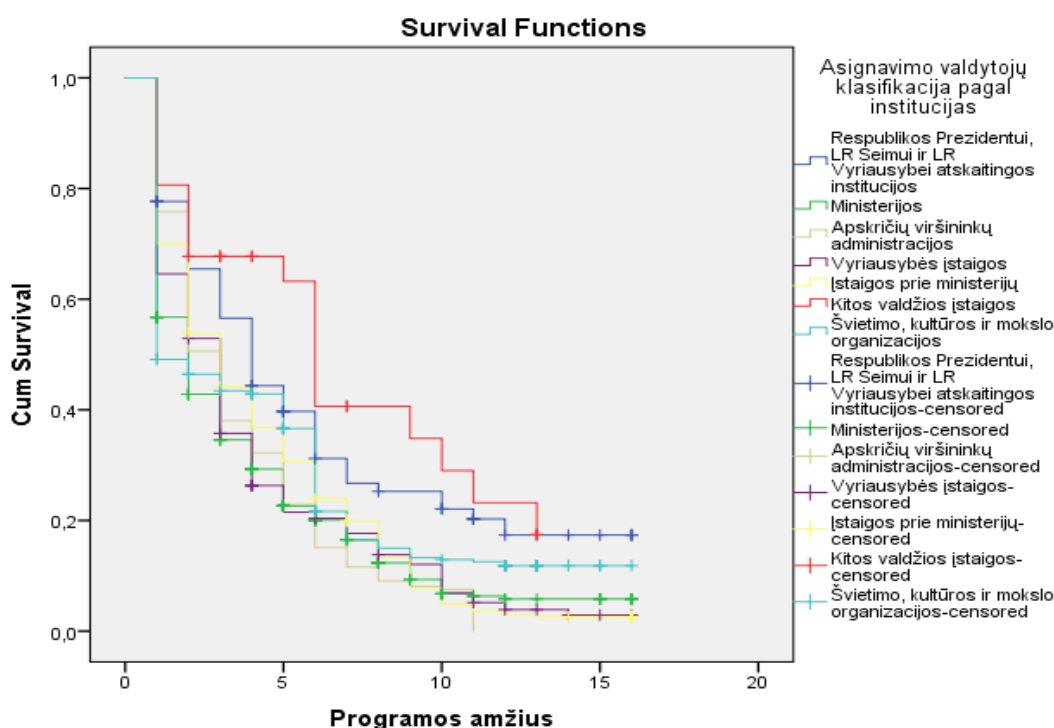


Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

Nagrinėjant rezultatus pagal asignavimo valdytojų klasifikaciją pastebima, kad ilgiausiai gyvena aukščiausių valdymo institucijų (Respublikos Prezidentui, LR Seimui ir LR Vyriausybei atskaitingos institucijos) ir „kitos valdžios institucijas“, kurioms yra priskiriamos ir teisinės institucijos. Jos gyvena vidutiniškai apie 5 m., o trumpiausiai gyvena Vyriausybės įstaigų programos - vidutiniškai apie 3,3 m. Ilgą gyvenimo trukmę kai kurių asignavimo valdytojų galima

paaiškinti tuo, kad šios institucijos yra stabilios ir vykdo svarbiausias valstybes funkcijas, o jas naikinti, kartu naikinant ir biudžeto programas, būtų dideli kaštai, taip pat reikėtų keisti ir valstybės valdymo schemą, todėl šių asignavimo valdytojų programos ir gyvena ilgiausiai palyginus su kitų asignavimo valdytojų programomis. Kartu verta pažymėti, kad tarp programų išlikimo ir asignavimo valdytojų tipo buvo rastas statistiškai reikšmingas skirtumas (Mantel-Cox Chi-Square 41,178, $p < 0,05$), todėl galima teigti, kad nuo to, kas yra asignavimo valdytojas, priklauso kiek biudžeto programa išgyveno laiko.

5 paveiklas: Biudžeto programų išlikimo analizė pagal asignavimo valdytojus.

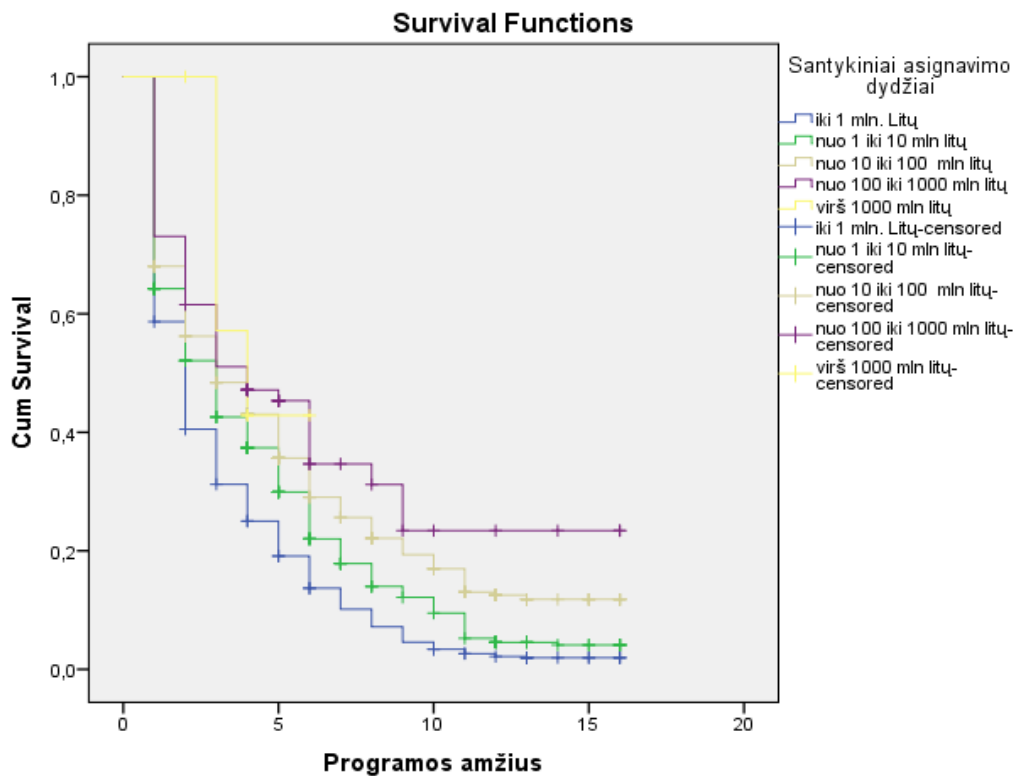


Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

Analizuojant programas pagal santykinį lėšų dydžius mažai finansuojamos programos miršta greičiau nei turinčios didesnius asignavimus. Greičiausiai būna panaikintos programos, kurių asignavimai siekia iki 1 mln. lt. Šios programos vidutiniškai išlieka apie 3 m., o ilgiausiai gyvena programos, kurių asignavimai siekia nuo 100 iki 1000 mln. lt., vidutiniškai apie 4,9 m. Nagrinėjant biudžeto programų išlikimą ir jų asignavimų santykinį dydžius irgi rastas statistiškai reikšmingas skirtumas (Mantel-Cox Chi-Square 81,348, $p < 0,05$), todėl galima teigti, kad mažos programos miršta greičiau nei turinčios didesnę finansavimą. Labiau finansuojamos programos yra sunkiau nutraukti ir perskirtyti lėšas nei mažos. Taip pat ir nutraukimo kaštai mažų programų yra daug mažesni, nei didelį finansavimą turinčių programų bei programos, kurios gauna

mažesnę finansavimą, vykdo smulkesnes valstybes funkcijas, kurios gali būti dažniau naikinamos ar sujungiamos, todėl mažą finansavimą gaunančios programos ir yra dažniau naikinamos.

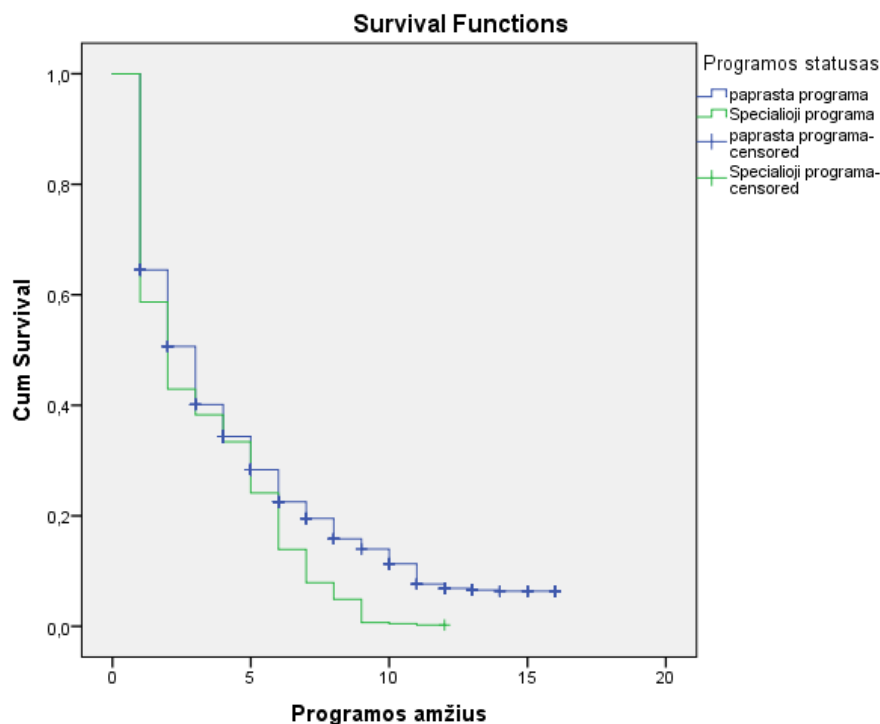
6 paveiklas: Biudžeto programų išlikimo analizė pagal santykinus lėšų dydžius.



Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

Taip pat svarbu paminėti ir programų statusą, nes paprastos programos gyvena vidutiniškai 4 m., o speciali programa apie 3 m., tačiau reikia paminėti, kad nuo 2010 m. įvykdžius biudžeto sandaros reformą specialios programos sąvokos buvo atsisakyta ir jos visos išnyko, todėl suprantama, kad specialiosios programos išgyvena trumpiau nei paprastos, nes nagrinėjamas laikotarpis siekė iki 2015 m, tačiau programos statusas irgi yra reikšmingas programų išgyvenimui, nes rastas statistiškai reikšmingas skirtumas (Mantel-Cox Chi-Square 30,137, $p < 0,05$).

7 paveiklas: Biudžeto programų išlikimo analizė pagal programos statusą.



Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

Programų išgyvenimo laikas nepriklauso nuo Vyriausybės sukūrimo tipo (po esminės/nedidelės daugumos pasikeitimo), nes buvo rastas statistiškai nereikšmingas ryšys (Mantel-Cox Chi-Square 0,683, $p=0,408$), o jų sukurtų programų išgyvenimo laikas yra labai panašus t.y. apie 3,5 m. Šis rezultatas yra svarbus, nes galima daryti išvada, politinės partijos neturi įtakos biudžeto programoms ir jų išgyvenimo laikui, nes dažniausiai programos yra institucinio pobūdžio ir atspindi institucijos tikslus, o ne viešosios politikos, kurias reikia remti vienai ar kitai politinei partijai. Taip pat ir nagrinėjant programas ir kokios ideologijos Vyriausybė sukūrė, čia randamas statistiškai nereikšmingas ryšys (Mantel-Cox Chi-Square 1,466 $p=0,226$), todėl nuo Vyriausybės ideologijos programų išgyvenimas nepriklauso, todėl galima daryti išvadą, kad pačios biudžeto programos atspindi asignavimo valdytojų interesus ir jų vykdomas funkcijas nei yra politinių partijų konkurencijos tikslas, kas pasikeitus ideologijai ir politinei aplinkai būtų keičiama.

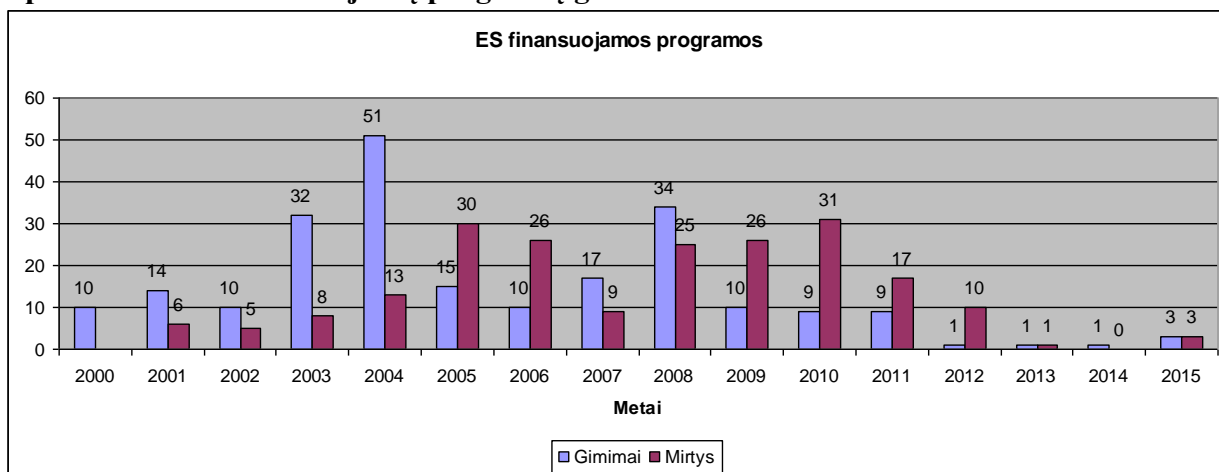
Taigi galima teigti, kad programų išgyvenimas priklauso labiau nuo jos vidinių savybių t.y. valdymo srities, statuso, kada ji gimė, nei nuo išorinių veiksnių t.y. kas ją tvirtino. Todėl svarbu suprasti, kad Lietuvos biudžeto programų išgyvenimas nepriklauso nuo to Vyriausybių tipų, kaip teigiama kitose tyrimuose.

ES finansuojamos programos

Išskiriant programas pagal ES finansavimą galima pamatyti, kad didžiausias skaičius ES finansuojamų programų gimė 2003 ir 2004 m., tai laikotarpis, kai Lietuva stojo į ES ir jai reikėjo įgyvendinti ES normas, todėl ES finansuojamų programų skaičius padidėjo. Didžiausias skaičius, kada ES finansuojamų programų mirė, tai yra laikotarpiu nuo 2005 iki 2010 m., tačiau nagrinėjant pagal šį aspektą biudžeto programos negalima pastebėti aiškių gimimo ar mirties tendencijų (žiūrėti paveikslą nr. 8), kurios buvo matyti suskirsčius programas pagal valdymo sritis, funkcijas ar asignavimo valdytojus.

Nagrinėjant programų mirtis ir gimimus, kuriais metais buvo didžiausi nuokrypiai nuo standartinio (st. nuokrypis 13,7) galima išskirti tokius metus kaip 2003-2005 m. laikotarpį taip pat ir 2007 ir 2008 m., tačiau svarbu pažymėti tai, kad lyginant ES finansuojamas programas ir jų gimimų metus buvo rastas silpnas, bet statistiškai reikšmingas ryšys (Pearson's 0,140 $p < 0,01$). Taip pat ir lyginant programų vidurkius tarp ES finansuojamų programų ir nefinansuojamų programų skirtingais metais (2000 ir 2004) buvo rastas statistiškai reikšmingas ryšys (t-test 9,478 $p < 0,01$).

8 paveikslas: ES finansuojamų programų gimimas ir mirtis



Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

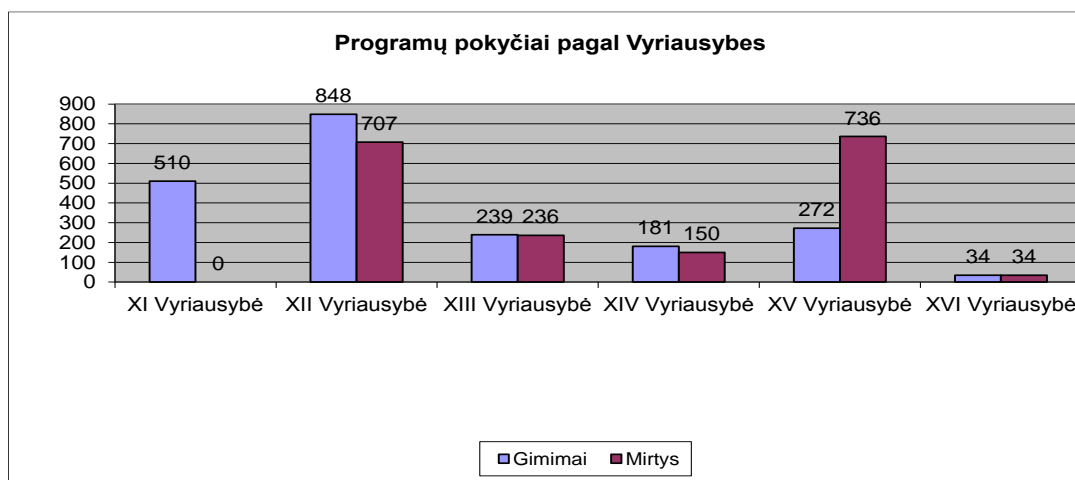
Vyriausbių pokyčiai

Nagrinėjant programas pagal priskirtas joms Vyriausybes, galima išskirti XII Vyriausybę, kurios valdymo laikotarpiu gimė didžiausias skaičius naujų programų t.y. 848 programos arba 41% visų gimusių programų. Taip pat nagrinėjant programų mirtis galima jau išskirti dvi Vyriausybes t.y. XII ir XV Vyriausybes, nes jų valdymo laikotarpiu mirė didžiausias

skaičius programų t.y. 707 ir 736 programos, o tai sudaro 77% visų mirusių programų nagrinėjamu laikotarpiu, kai kitos Vyriausybės kartu panaikino tik 420 programų.

Kitų Vyriausybių valdymo laikotarpiu nebuvo žymių programos pokyčių, išskyrus XI Vyriausybės valdymo laikotarpiu pažymėta, kad gimė 510 programų, tačiau tai buvo pirmieji nagrinėjamo laikotarpio metai, todėl mirusių programų paprasčiausiai nėra, o visos programos gavusios asignavimus buvo priskirtos prie gimusių programų (žiūrėti paveikslą nr. 9).

9 paveikslas: Programų pokyčiai pagal Vyriausybes



Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

Viešojo valdymo reformos ir kita

Nagrinėjant programas pagal Vyriausybes galima išskirti dvi Vyriausybes t.y. XII ir XV, kurių valdymo metu buvo didžiausi pokyčiai. Bandant juos paaškinti buvo išskiriami veiksniai: viešojo valdymo reformos, LR Konstitucinio Teismo nutarimas, stojimas į ES ir kt. Toliau pateikta kokie veiksniai, labiausiai darė įtaką programų gimimui ir mirtims valdant atitinkamai Vyriausybei.

XII Vyriausybės valdymo metu daugiausia programų gimė, nes tai buvo laikotarpis nuo 2001 iki 2004 m. šiuo laikotarpiu gimė 294 specialiosios programos, kurios sudarė 35% visų gimusių programų per XII Vyriausybės valdymo laikotarpį. Taip pat tai buvo ir stojimo į ES laikotarpis, kadangi reikėjo įgyvendinti ES normas turėjo atsirasti programos, kurios tai užtikrina. Šios Vyriausybės valdymo metu iš viso gimė 107 programos įvairiose valstybinėse institucijose, kurios buvo finansuojamos iš ES (ES phare paramos bendrojo finansavimo programos arba ES struktūrinių fondų programos), kurių gimimas irgi padidino šios Vyriausybės gimusių programų skaičių. Kitas svarbus aspektas, kas šiuo laikotarpiu padidino naujų programų skaičių buvo LR Konstitucinio Teismo nutarimas, kuriame buvo nurodyta, kad kiekviena valstybinė aukštoji

mokykla ar mokslo institutas turi gauti atskirus ir iškart nustatytus asignavimus iš valstybės biudžeto. Vadovaujantis šiuo nutarimu 2003 m. gimė 110 programų ir 52 asignavimo valdytojai švietimo valdymo srityje. Šios priežastys lėmė naujų programų skaičiaus didėjimą valdant XII Vyriausybei. Kitos naujai gimusios programos galima paaiškinti tuo, kad tai buvo programinio biudžeto pradžia, todėl didžiosios dalies asignavimo valdytojų programos keitė pavadinimus, todėl ir buvo fiksuojamas didelis naujų programų skaičius.

Nagrinęjant XII Vyriausybės valdymo metu buvo žymus skaičius ir programų mirčių. Remiantis šiuo tyrimu keičiant programos pavadinimą senoji programa miršta, o programa su nauju pavadinimu gimsta, todėl keičiant programų pavadinimus irgi buvo fiksuota labai daug mirčių. Vien iš 2000 m. biudžeto programų mirė 251 programa, kas sudarė 36% visų programų mirčių valdant XII Vyriausybei, o 2001 m. gimė labai panašiais pavadinimais esančios programos prie tų pačių asignavimo valdytojų. Kaip kita pavyzdį galima pateikti 2003 m. švietimo valdymo srityje gimė 110 naujų programų iš jų 92 mirė 2004 m. ir buvo sudaromos programos labai panašiais pavadinimais, tačiau kadangi pavadinimas skiriasi buvo fiksuojama senų programų mirtis.

Nagrinęjant programų pokyčius XV Vyriausybės valdymo metu, ji išsiskyrė programų mirčių skaičiumi. Biudžeto programų skaičiaus mažėjimą galima paaiškinti tuo, kad 2010 m. įvykdžius biudžeto sandaros reformą buvo atsisakyti specialiosios programos sąvokos, o tai sumažino programų skaičių 2011 m. - 100 ir 2012 m.- 6 programomis arba 15% visų panaikintų programų skaičiaus šios Vyriausybės valdymo laikotarpiu. Taip pat ankstesniais 2009 ir 2010 m. specialiųjų programų skaičius atitinkamai sumažėjo dar 80 programų, tai per visą XV Vyriausybės valdymo laikotarpį mirė 186 specialiosios programos, o tai yra 25% visų mirusių programų. Taip pat įvykdžius asignavimo valdytojų reformą ir institucinę reformą anksčiau buvę asignavimo valdytojai prarado savo statusą taip sumažindami programų skaičių ir tam tikrų institucijų funkcijų perdavimas ministerijoms ar jų panaikinimas irgi sumažino asignavimo valdytojų skaičių.. 2011 m. asignavimo valdytojų statusą prarado ir anksčiau vykdytas funkcijas ministerijoms ar savivaldybėms perdavė apskričių viršininkų administracijos taip sumažindamos 114 biudžeto programų skaičių, tai būtų 15% visų mirusių programų. Taip pat daug mokslo institutų prarado savarankiškų asignavimo valdytojų statusą, taip buvo panaikintos 59 programos.

Taip pat dalis programų skaičiaus sumažėjo, nes dalis valstybinių institucijų po institucinės reformos buvo perleistos ministerijų atsakomybei ir jos skyrė lėšas institucijoms (pvz.: Mokesčių inspekcija, Muitinės departamentas, Ginklų fondas, Viešųjų pirkimų tarnyba, Standartizacijos departamentas ir kt.). Taip pat kelios institucijos buvo sujungtos į vieną: Narkotikų kontrolės departamentas ir Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba ir 2012 m. atsirado Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas. XV Vyriausybės valdymo metu didelė dalis

įstaigų prie ministerijų prarado atskiro asignavimo valdytojų statusą taip panaikindamos 97 biudžeto programas. Kita dalis mirusių programų XV Vyriausybės valdymo metu galima paaiškinti tuo, kad keitėsi programų pavadinimai, nes visose ministerijose 2010 ir 2011 m. beveik visos programos mirė ir atitinkamai kitais metais atsirasdavo naujos programos su panašiais pavadinimais, todėl ir buvo toks didelis programų mirčių skaičius pažymėtas per XV Vyriausybės valdymo laikotarpį.

Taigi Viešojo valdymo reformos, kurios buvo įvykdytos XV Vyriausybės, sumažino ne tik asignavimo valdytojų skaičių, tačiau ir pačių programų skaičių. Tik paskutiniaisiais XV Vyriausybės valdymo metais programų skaičius ir asignavimo valdytojų skaičius tapo stabilus, kuris išsilaikė iki nagrinėjamo laikotarpio pabaigos.

Valdančios daugumos ir ideologiniai pasikeitimai

Nagrinėjant programų gimimą ar mirtį pagal Vyriausybės sudarymą po esminės/nedidelės valdančios daugumos pasikeitimo ar ideologijos pasikeitimo galima pastebėti, kad daugiausia programų mirčių buvo po esminės daugumos ir ideologinio Vyriausybės pasikeitimo. Taip pat svarbu paminėti, kad po esminės daugumos pasikeitimo, kai buvo suformuota XII Vyriausybė daugiausia programų jos valdymo laikotarpiu ir gimė atitinkamai 848, o tai sudaro 41% visų gimusių programų. Po esminės valdančios daugumos pasikeitimų buvo panaikintos 1443 programos. XII Vyriausybė panaikino 707 programas (38%), o XV Vyriausybė panaikino 736 (39%). Taip pat šiuos pokyčius įvykdė tos Vyriausybės, kurių ideologija skirėsi nuo ankstesnės Vyriausybės.

Taigi įvertinus Vyriausybės pasikeitimus ideologiniu požiūriu ir po esminės/nedidelės daugumos pasikeitimo galima teigti, kad daugiausia programų miršta po to, kai pasikeičia Vyriausybės ideologijos kryptis ir Vyriausybė būna suformuota po esminės valdančios daugumos pasikeitimo. Tai aiškiai parodo ir gauti rezultatai, kuriuose fiksuojama programų gimimas ir mirtis, tačiau nagrinėjant ryšius tarp programos statuso (gimimo/mirties) ir Vyriausybės sudarymo tipo jos gimimo metu rastas silpnas ir statistiškai nereikšmingas ryšys (Cramer's V 0,062, $p=0,005$), tačiau tarp programos statuso ir Vyriausybės ideologijos, kai programa gimė, rastas silpnas, bet statistiškai reikšmingas ryšys (Cramer's V 0,088, $p<0,001$). Tokie patys rezultatai yra gaunami ieškant reikšmingo skirtumo tarp programos amžiaus ir Vyriausybės tipo gimimo metu (Pearson's $0,001$ $p=0,981$) ar ideologijos (Pearson's $0,069$ $p<0,01$). Vyriausybės tipas programoms nėra svarbus, tačiau nuo Vyriausybės ideologijos programos jau yra priklausomos. Tai galima pamatyti ir lyginant kiek programų gimė/mirė pagal Vyriausybės ideologiją. kairiosios Vyriausybės nutraukė

60% visų programų, o dešinėsios - 40%, tuo tarpu kairiosios Vyriausybės patvirtino 62% naujų programų, o dešinėsios – 38%.

Programų lėšos

Biudžeto programų lėšos nagrinėjamu laikotarpiu nesikeitė labai žymiai. Lėšos skirtos darbo užmokesčiui didėjo iki 2008 m. iki 3461107 tūkst. lt., o nuo 2008 m. mažėjo kol 2013 m. pasiekė 2940958 tūkst. lt. Po 2013 m. lėšos skirtos darbo užmokesčiui nežymiai padidėjo ir 2015 m. siekė 3315485 tūkst. Lt. Lėšos skirtos turtui įsigyti visu nagrinėjamu laikotarpiu mažėjo, kol 2014 m. tapo 911203 tūkst. Lt., o jau 2015 m. šios lėšos padidėjo iki 1404518 tūkst. Lt. Taip pat laikotarpiu nuo 2000 m. iki 2003 m. šios lėšos nebuvo atskirai išskiriamos, todėl jų negalima apskaičiuoti. Taip pat lėšos skirtos programų įgyvendinimui nagrinėjamu laikotarpiu didėjo iki pat nagrinėjamo laikotarpio pabaigos.

7 lentelė. Programų lėšos (tūkst. lt) 2000-2015 m.

Metai	Lėšos darbo užmokesčiui	Lėšos turtui įsigyti	Lėšos programų įgyvendinimui
2000	1981979	268389	4600720
2001	2018316	608308	4787832
2002	1876679	890818	7235914
2003	1904871	1227425	6497717
2004	2104068	1743864	9820297
2005	2262967	2183850	11213123
2006	2503633	1713643	14247869
2007	2824109	1778219	16052539
2008	3461107	1969299	21142456
2009	3418210	714974	20852153
2010	2800621	695221	22831320
2011	2848022	791283	22741082
2012	2868578	883453	22003323
2013	2940958	915652	22579737
2014	3157200	911203	22965024
2015	3315485	1404518	24045645

Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

Skirstant programas pagal jų finansavimą ir finansavimo santykinus dydžius galima pamatyti, kad didelė dalis programų yra finansuojamos iki 1 mln. lt., nuo 1 iki 10 mln. lt. arba nuo 10 iki 100 mln. lt. Programų skaičius ženkliai skiriasi, kurios yra finansuojamos nuo 100 iki 1000 mln. lt. arba virš 1000 mln. lt. (žiūrėti lenteles nr. 9 ir 10).

Nagrinėjant programas pagal gimimus ir mirtis galima konstatuoti, kad pirmų trijų santykinų dydžių programos gimė ir mirė dažniau nei kitų santykinų dydžių, todėl galima teigti, kad tokias programas yra dažniau nutraukiamos, nei labiau finansuojamos programos. Taip pat galima pamatyti, kad nuo 2012 m. programos tapo pastovios, nes nebuvo ryškių pokyčių. Kitas svarbus aspektas yra tai, kad nuo programų finansavimo priklauso ar programa išliks gyva ar mirusi, nes rastas vidutiniškai stiprus ir statistiškai reikšmingas ryšys (Cramer's V 0,281, p<0,001).

8 lentelė. Programų gimimas ir jų finansavimas pagal santykinus dydžius (tūkst. lt) 2000-2015m.

Metai	iki 1 mln. lt.	nuo 1 iki 10 mln. lt.	nuo 10 iki 100 mln. lt.	nuo 100 iki 1000 mln. lt.	virš 1000 mln. lt.
2000	218	206	79	7	0
2001	60	76	35	4	0
2002	112	48	18	3	1
2003	92	116	41	0	0
2004	88	109	41	4	0
2005	69	54	23	5	0
2006	26	41	18	3	0
2007	46	26	18	4	0
2008	15	32	29	11	0
2009	38	29	14	7	1
2010	6	25	19	6	1
2011	4	30	33	12	2
2012	3	13	16	11	2
2013	1	4	5	0	0
2014	1	5	5	1	1
2015	1	5	5	0	0
Iš viso	780	819	399	78	8

Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

9 lentelė. Programų mirtys ir jų finansavimas pagal santykinus dydžius (tūkst. lt) 2000-2015m.

Metai	iki 1 mln. lt.	nuo 1 iki 10 mln. lt.	nuo 10 iki 100 mln. lt.	nuo 100 iki 1000 mln. lt.	virš 1000 mln. lt.
2000	0	0	0	0	0
2001	122	84	43	2	0
2002	44	36	13	3	0
2003	76	59	16	0	0
2004	99	90	17	2	0
2005	54	58	22	3	0
2006	41	44	12	0	1
2007	24	17	5	0	0

2008	36	39	25	5	0
2009	89	39	24	5	0
2010	65	85	34	8	0
2011	93	149	60	11	0
2012	5	29	30	9	1
2013	3	4	3	1	0
2014	2	4	6	0	2
2015	1	4	4	0	0
Iš viso	754	741	314	49	4

Šaltinis: autorės sudarytas duomenų rinkinys.

Išvados

Taigi šiame darbe buvo nagrinėjama Lietuvos biudžeto programos kaitos tendencijos 2000-2015 m. ir tai nulėmę veiksniai. Per visą nagrinėjama laikotarpį buvo identifikuota 2084 naujos biudžeto programos, iš kurių 1861 buvo panaikintos, tai yra 89% visų programų, kurios buvo identifikuotos kaip naujos nuo 2000 iki 2015 m.

Nagrinėjant programas yra pastebėta tendencija, kad iki 2007 metų bendras programų skaičius kilo, o nuo 2008 m. programų skaičius mažėjo iki nagrinėjamo laikotarpio pabaigos. Panaši tendencija buvo pastebėta ir su gimusiomis programomis, kad iki 2004 m. naujų programų skaičius vis augo, o paskui naujų programų skaičius mažėjo, tačiau lyginant kiekvienų metų mirusias programas pastebėta, kad per visą nagrinėjama laiką buvo du laikotarpiai, kada jų mirė daugiausiai t.y. 2001 - 2004 m. ir 2009 - 2011 m. Tokios pačios gimimo ir mirties tendencijas išryškėjo ir skirstant programas pagal funkcijas, valdymo sritis ir asignavimo valdytojus, kad tais metais, kai bendrai daugiausia programų gimė ar mirė, tokiais pačiais metais buvo ir daugiausia pokyčių pagal anksčiau išvardytus kriterijus.

Kitas svarbus aspektas, kuris buvo nagrinėjamas šiame darbe buvo tai, kad išsiaiškinta, kokie veiksniai daro įtaką programų amžiui ir išlikimui. Analizuojant ir taikant išgyvenimo analizę buvo išskirta, kad programos amžiui įtaką daro tokie elementai kaip valdymo sritis, asignavimo valdytojas, amžius, programos statusas, gimimo metai, Vyriausybė ideologija, tačiau programos amžiui neturi įtakos valdančios daugumos pasikeitimai. Vertinant veiksnius, kurie lemia programos ilgesnį gyvenimo laiką, pirmą ir antrą hipotezes galima laikyti patvirtintas. Taigi labiausiai tikėtina, kad ilgiausiai išgyvens programa, kuri yra paprasta, jos valdymo sritys yra gynyba/poilsis, kultūra ar religija, programos asignavimo valdytojas yra LR Prezidentui, Seimui, Vyriausybei atskaitinga institucija/kitos valdžios institucijos ir kurios finansavimas yra nuo 10 mln. lt.

Kita hipotezė, kuri buvo testuojama, dėl stojimo į ES irgi buvo patvirtinta, nes išskiriant programas pagal finansavimo pobūdį, kuriame atskirai pažymėtos programos, kurias finansuoja ES, tokių programų daugiausia atsirado nuo 2003, 2004 m. Tai buvo programos tiesiogiai susijusios su ES normų įgyvendinimu Lietuvoje, taip pat su struktūrinių fondų parama Lietuvai. Kaip tik tuo metu, kai atsirado daugiausia ES finansuojamų programų Lietuva stėjo į ES. Taip pat svarbu pažymėti, kad tai buvo tik finansuojamos programos, jeigu atlikus kokybinę biudžeto programų analizę turėtų dar daugiau programų būti susijusios su ES, todėl šis veiksnys yra svarbus aiškinant biudžeto programų kaitą.

Ketvirta hipotezė, kuri buvo patvirtinta, nagrinėjo programų mirtis, didžiausias skaičius mirusių programų t.y. 736 programos buvo, kai į valdžią atėjo XV Vyriausybė, kuri

pradėjo vykdyti plataus masto viešojo valdymo reformas, kurios tiesiogiai palietė biudžeto programas, nes ne tik buvo atsisakyta specialiosios programos sąvokos, vykdam biudžeto sandaros reformą, tačiau buvo įvykdyta asignavimo valdytojų ir institucinė reformos. Institucinė reforma mažino valstybinių institucijų skaičių, o asignavimo valdytojų reforma griežčiau buvo apibrėžta asignavimo valdytojo sąvoka, kuri leido sumažinti institucijų skaičių, kurios galėtų pretenduoti į valstybės finansavimą, todėl mažinant asignavimo valdytojų skaičių sumažėjo ir biudžeto programų skaičius. Labiausiai programų sumažėjimą lėmė asignavimo valdytojų reforma ir specialiųjų programų sąvokos atsisakymas, nes specialiosios programos sudarė nemažą dalį biudžeto programų (buvo panaikinta 186 programos). Taip pat sugriežtinus asignavimo valdytojų apibrėžimą asignavimo valdytojo statusą prarado apskričių viršininkų administracijos, taip pat dalis įstaigų prie ministerijų ir mokslo įstaigų (buvo panaikintos 270 programų). Lyginant XV Vyriausybę su kitomis Vyriausybėmis pastebima, kad kitos penkios Vyriausybės panaikino 1127 programas, kas yra tik 400 programų daugiau nei XV Vyriausybė.

Likusi hipotezė tyrė programų pokyčius pagal Vyriausybės tipus: ar programos keičiasi, kai keičiasi Vyriausybės ideologija ir kai ji būna suformuota po esminės valdančios daugumos pasikeitimo. Skirstant mirusias ir gimusias programas pagal tuo metu esančias Vyriausybes pastebėta, kad daugiausia programų gimė/mirė po esminės daugumo pasikeitimų ir pasikeitus Vyriausybės ideologijai, tačiau programos išlikimas nepriklauso nuo šių dviejų aspektų. Tačiau ieškant ryšio tarp programų amžiaus ir Vyriausybės tipo buvo rastas statistiškai reikšmingas ryšys tarp amžiaus ir Vyriausybės ideologijos, bet tarp amžiaus ir sukūrimo tipo (esminės/nedidėles daugumos pasikeitimo) tokio ryšio nesurasta. Taigi penktoji hipotezė liko nepatvirtinta.

Rašant darbą ir ypač bandant aiškinti pokyčius, kodėl vienu metu mirė ar gimė daug programų, atrodė, kad tam tikra dalis kriterijų pagal kuriuos buvo fiksuojami programų gimimas ir mirtis turėtų būti tikslinami. Dažnai pasitaikydavo, kad miršta programa, tačiau kitais metais pas tą patį asignavimo valdytoją atsiranda programa labai panašiu pavadinimu. Todėl atliekant kokybinę biudžeto programų analizę ir nustatant gimimo/mirties kriterijus pagal tai, rezultatai turėtų skirtis ir neturėtų būti fiksuojama tiek daug programų mirčių ir gimimų.

Tačiau nepaisant šio aspekto galima teigti, kad šis darbas padarė didelį įvadą į Lietuvos biudžeto programų kaitos analizę, nes jis pateikia bendrą visų programų apžvalgą ir sistemingai jas tiria ir kvalifikuoja pagal bendrus veiksnius, kurie puikiai gali būti pritaikyti ir ateities tyrimuose Lietuvoje. Taip pat šis darbas padeda apibrėžti bendras programų pokyčių tendencijas ir kartu svarbus yra, nes išskyrė veiksnius, kurie gali daryti įtaką biudžeto programų kaitai ir paaiškinti bent jau didžiausius programų pokyčius nagrinėjamu laikotarpiu. Žvelgiant į ateities perspektyvas, kadangi šiuo metu programų ir asignavimo valdytojų skaičius tapo stabilus

paskutiniais tiriamaisiais metais, galima darbo įžvalgas, žymiai pasikeitus programoms ar jų skaičiui, pritaikyti būsimiems pokyčiams ir padėti paaiškinti juos. Taip pat pritaikant veiksnius, kurie buvo išskirti iš literatūros apžvalgos, galima teigti, kad tam tikra dalis veiksnių labiau leidžia paaiškinti programų pokyčius nei kiti. Svarbu pažymėti, kad Lietuvos kontekste Vyriausybės pasikeitimai netinka aiškinant programų pokyčius, todėl verta ieškoti kitų veiksnių, kurie gali paaiškinti juos.

Atsižvelgiant į tai, galima pasiūlyti keletą tolimesnių kryptių biudžeto programų analizei Lietuvoje.

- Būtų verta kokybiškai panagrinėti pačias biudžeto programas ir pagal tai bandyti fiksuoti programų mirtis ir gimimus. Kaip vienas iš kriterijų galima būtų pasirinkti programų tikslus ir uždavinius ir tik tada jei jie žymiai skiriasi žymėti, kad programa mirė ir atsirado nauja.
- Būtų verta nagrinėti atskirų institucijų grupių programas. Įdomu būtų panagrinėti naujas programas ministerijų lygmenyje ir švietimo institucijų programose, nes ministerijose labai dažnai keitėsi programos.

Literatūros sąrašas

Pirminiai šaltiniai

1. Aiškinamasis raštas dėl LR Vyriausybės įstatymo 22, 24, 26, 27, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 38, 45 straipsniu, aštuntojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimu pakeitimo, įstatymo papildymo 31, 28 straipsniais ir dvyliktoju skirsniu bei įstatymo 44 ir 46 straipsniu pripažinimo netekusiais galios įstatymo. Vilnius, 2010.
2. Biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000 m. liepos 11 d., Nr. VIII-1821, Vilnius.
3. Lietuvos Respublikos Biudžeto Sandaros Įstatymo 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 24, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37 Straipsnių Pakeitimo Ir Papildymo Įstatymas. *Valstybės žinios*, 2010 m. gruodžio 9 d., Nr. XI-1209, Vilnius.
4. Lietuvos Respublikos Biudžeto Sandaros Įstatymo 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 24, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37 Straipsnių Pakeitimo Ir Papildymo Įstatymo 3 Straipsnio Pakeitimo Įstatymas. *Valstybės žinios*, 2011 m. birželio 28 d., Nr. XI-1557, Vilnius.
5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. vasario 5 d. nutarimas dėl kai kurių Aukštojo mokslo įstatymo nuostatų. *Valstybės žinios*, 2002 vasario 8, Nr. 14-51, Vilnius.
6. Lietuvos Respublikos Seimo 1998-10-22 rezoliucija dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos. < <https://www.e-tar.lt/acc/legalAct.html?documentId=TAR.F4F9BDD2FA9E> > .
7. LR Seimas, „Seimas pradeda diskusiją dėl biudžeto rengimo ir vykdymo sistemos reformos.“ Vilnius, 2010. < http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4445&p_k=1&p_d=99402 > .
8. LR Seimo nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos. *Valstybės žinios*, 2008 m. gruodžio 9 d., Nr. XI-52, Vilnius.
9. LR Valstybės kontrolė, „Valstybinio Audito Ataskaita Programinio Biudžeto Sistema.“ Vilnius, 2007.
10. LR Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos konvergencijos 2006 metų programos. *Valstybės žinios*, 2006 m. gruodžio 8 d. Nr. 1230, Vilnius.
11. LR Vyriausybės nutarimas dėl gyvybiškai svarbių valstybės funkcijų, Vilnius, 2012. Nutarimo projektas. < http://www.lrv.lt/Posed_medz/2012/120529/32.pdf > .
12. LR Vyriausybės nutarimas dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo. *Valstybės žinios*, 2009 m. lapkričio 11 d., Nr. 138-6075, Vilnius.

13. LR Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 metų veiklos prioritetai. *Valstybės žinios*, 2010 m. vasario 17 d., Nr. 165, Vilnius.
14. LR Vyriausybės nutarimas dėl 2000 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas patvirtinimo. *Valstybės žinios*, 2000 m. sausio 8 d. Nr. 18, Vilnius.
15. LR Vyriausybės nutarimas dėl 2001 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas. *Valstybės žinios*, 2001 m. sausio 10 d. Nr. 15, Vilnius.
16. LR Vyriausybės nutarimas dėl 2002 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas. *Valstybės žinios*, 2002 m. sausio 19 d. Nr. 119, Vilnius.
17. LR Vyriausybės nutarimas dėl 2003 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas. *Valstybės žinios*, 2003 m. sausio 21 d. Nr. 62, Vilnius.
18. LR Vyriausybės nutarimas dėl 2004 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas. *Valstybės žinios*, 2004 m. vasario 3 d. Nr. 110, Vilnius.
19. LR Vyriausybės nutarimas dėl 2005 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas. *Valstybės žinios*, 2005 m. sausio 24 d. Nr. 64, Vilnius.
20. LR Vyriausybės nutarimas dėl 2006 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas. *Valstybės žinios*, 2006 m. sausio 21 d. Nr. 107, Vilnius.
21. LR Vyriausybės nutarimas dėl 2007 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas. *Valstybės žinios*, 2007 m. sausio 29 d. Nr. 91, Vilnius.
22. LR Vyriausybės nutarimas dėl 2008 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas. *Valstybės žinios*, 2008 m. sausio 30 d. Nr. 79, Vilnius.
23. LR Vyriausybės nutarimas dėl 2009 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas. *Valstybės žinios*, 2009 m. sausio 21 d. Nr.32, Vilnius.

24. LR Vyriausybė nutarimas dėl 2010 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas. *Valstybės žinios*, 2010 m. sausio 20 d. Nr. 70, Vilnius.
25. LR Vyriausybė nutarimas dėl 2011 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas. *Valstybės žinios*, 2011 m. vasario 2 d. Nr. 138, Vilnius.
26. LR Vyriausybė nutarimas dėl 2012 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas. *Valstybės žinios*, 2012 m. vasario 15 d. Nr. 196, Vilnius.
27. LR Vyriausybė nutarimas dėl 2013 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas. *Valstybės žinios*, 2013 m. vasario 13 d. Nr. 144, Vilnius.
28. LR Vyriausybė nutarimas dėl 2014 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas. *Valstybės žinios*, 2014 m. vasario 12 d. Nr. 137, Vilnius.
29. LR Vyriausybė nutarimas dėl 2015 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas. *Valstybės žinios*, 2015 m. vasario 9 d. Nr. 131, Vilnius.
30. Mokslo ir studijų įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002 liepos 3, Nr. 68-2758, Vilnius.

Antriniai šaltiniai

1. Ambrasaitė I., „Programinio Finansavimo Sistemos Diegimas Lietuvos Viešajame Sektoriuje.“ Magistro darbas, Mykolo Riomerio Universitetas, 2009.
2. „Ankstesnės Vyriausybės po 1990 m.“ < <http://lrv.lt/lt/apie-vyriausybe/ankstesnes-vyriausybes/po-1990-metu> >.
3. Astrauskas A., Česonis G., ” Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai.“ *Viešoji politika ir administravimas*, 28, 2008, p. 25-34.
4. Aucoin P., „Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums,“ *Governance*, 3 (2), 1990, p. 115-37.
5. Bardach E., „Policy Termination as a Political Process.“ *Policy Sciences*, 7, 1976, p. 123-131.

6. Bauer M. W., Christoph Knill Ch., Pitschel D., „Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns.“ *Journal of European Integration*, 29 (4), 2007, p. 405-423.
7. Berry, C.R., Buden, B.C., Howell, W.G., „After enactment: the lives and deaths of federal programs.“ *American Journal of Political Science*, 54 (1), 2010, p. 1–17.
8. United Nations, „Classification of the Functions of Government.“ < <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4> >.
9. Bivainis J. , Butkevičius A., „Valstybės Biudžeto Programų Vertinimas.“ *Pinigų Studijos*, 1, 2003.
10. Cairney P., „Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies?“ *The Policy Studies Journal*, 41 (1), 2013, p. 1-21.
11. Corder, J. K., „Are Federal Programs Immortal? Estimating the Hazard of Program Termination.” *American Politics Research*, 32 (1), 2004, p. 3-25.
12. DeLeon P., „Afterward: the once and future state of policy termination.“ *International Journal of Public Administration*, 20 (12), 1997, p. 2195-2212.
13. DeLeon P., *Policy evaluation and program termination*. Santa Monika, 1982.
14. DeLeon P., *Public policy termination: An End and a Beginning*. Rand Corporation, 1978.
15. Funkcinė analizės vertinimas Lietuvoje. Vilnius. < <http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/knyga2.pdf> >.
16. Ferry M. M., Bachtler J., „Reassessing the concept of policy termination: the case of regional policy in England.“ *Policy Studies*, 34 (3), 2013, p. 255- 273.
17. Harris M., „Policy Termination: The Case Of Term Limits In Michigan.“ *International Journal of Public Administration*, 24 (3), 2001, p. 323–339.
18. Hood C., „A Public Management for All Seasons?“ , *Public Administration*, 69 (1), 1991, p. 3-19.
19. Jenkins R., Mondelli M., Wilson R., „Identifying Innovative Mechanisms to Terminate Inefficient Federal Government Programs.“ 2007. < <http://www.wm.edu/as/publicpolicy/documents/prs/mitre.pdf> >.
20. Kirkpatrick S. E., Lester J.P, Peterson M.R., „The Policy Termination Process: a Conceptual Framework and Application to Revenue Sharing.“ *Review of Policy Research*, 16 (1), 1999, p. 209–238.

21. Knill C., Lenschow A., „Coping with Europe: The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy.“ *Journal of European Public Policy*, 5 (4), 1998, p. 595–614.
22. Maltzman, F., Shipan, C. R., „Change, continuity and the evolution of the law.“ *American Journal of Political Science*, 52, 2008, p. 252-267.
23. Matonytė I., Gerazimaitė G., „Koalicinių Vyriausybių Morfologija: Akademiniai Postulatai, Vakarų Europos Patirtys Ir Atvejai Lietuvoje.“ Vilnius. < http://www.parlamentostudijos.lt/Nr14/14_politika_1.htm >.
24. Milašiūtė E., „Programinis Biudžetas Lietuvos Savivaldybėse: Galimybės Ir Ribotumai.“ Bakalauro darbas, Klaipėdos Universitetas, 2012 m.
25. Mokesčių žinios, „Seimas priėmė Biudžeto sandaros įstatymo pataisas.“ Vilnius, 2010. < http://www.mzinios.lt/lt/naujienos/seimas_prieme_biudžeto_sandaros_istatymo_pataisas.html > .
26. Nakrošis V., *Strateginis valdymas Lietuvoje: Ar turime rezultatų vyriausybę?* Vilnius, 2008, Vilniaus universiteto leidykla.
27. Nakrošis V., „Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti Naująją viešąją vadybą?“, *Politologija*, 61 (1), 2011, p. 65–98.
28. Nakrošis, V., M. Budraitis, „Longitudinal change in Lithuanian agencies: 1990-2010.“ *International Journal of Public Administration*, 35 (12), 2012, p. 820-831.
29. Nakrošis V., Sabina Bankauskaitė-Grigaliūnienė, „Lietuvos Viešojo Administravimo Pokyčiai Ir Europos Sąjungos Poveikis: Agentūrizacija Ir Depolitizacija.“ *Politologija*, 4 (76), 2014, p. 156-199.
30. Radaelli, C., „The Europeanization of Public Policy.“ Knygoje Paolo R- Graziano and Maarten R Vink, *Europeanization: Concept, Theory, and Methods*. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 27-56.
31. Ragusa, J.M., „The lifecycle of public policy: an event history analysis of repeals to landmark legislative enactments, 1951–2006.“ *American Politics Research*, 38 (6), 2010, p. 1015-1051.
32. Saurugger S., Claudio M. Radaelli, „The Europeanization of Public Policies: Introduction.“ *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10 (3), 2008, p. 213–219.
33. Stanelienė O., „Vykdamosios Valdžios Institucijų Sistemos Pertvarka Lietuvoje: Ministerijų Atsakomybės Sritis.“ Magistro darbas, Vytauto Didžiojo Universitetas, 2011.
34. World Bank report, „EU-8 Public Sector Capacity in the EU-8. Report On Strategic Planning and Policy Management in Lithuania and Latvia.“ Nr. 36930-GLB, 2006.

35. Zhang L., „Study on Obstacles to Policy Termination.“ *Politics and Law*, 2 (4), 2009, p. 98-102. < <http://www.ccsenet.org/journal/index.php/jpl/article/view/4518/3863>>.
36. Cramer V reikšmės interpretacija. < http://groups.chass.utoronto.ca/pol242/Labs/LM-3A/LM-3A_content.htm >.

Summary

Changes in Lithuanian budgetary programs: 2000-2015

The Object of this master thesis is to evaluate Lithuanian budgetary programs' changes in year 2000-2015. Research problem is formulated as follows: despite the fact that programs based budgeting in Lithuania is established since year 2000, there were no significant attempts made to try explaining budgetary programs' changes and factors, which would cause or lead to these changes; rather the main attention was focused on the implementation of programs based budgeting in Lithuania. Therefore the aim of this master thesis is to investigate the Lithuanian budgetary programs' changes and to identify the main driving forces behind this process as well as to make recommendations for future research in this field. For this aim to be achieved, six research objectives were set:

1. Describe changes in budgetary programs and managers of allocation during the years 2000-2015.
2. To find out which factors lead to budgetary programs' changes.
3. To assess the impact that pre-accession period to EU and its financial support for Lithuania had on the changes in budgetary programs.
4. To assess public administration reforms' influence on Lithuanian budgetary programs' changes.
5. To analyze the impact of Governments' and their ideological changes to the budgetary programs.
6. To assess whether the changes in programs are determined by their age and which institutions are the managers of allocation.

The main research question is as follows: how did the Lithuanian budgetary programs change and which factors could explain these changes. There are additional questions are formulated:

1. How did the total number of budgetary programs' and managers' of allocation change?
2. Which programs were the most in focal areas, functions and managers of allocation during the years 2000-2015?
3. Which factors determine the budgetary programs changes?
4. How did accession to EU determine the budgetary programs' ?
5. How did public management reforms determine the budgetary programs' ?
6. How did changes of Governments' determine the budgetary programs' ?

There are six hypotheses formulated:

1. Longer existing programs are less likely to be terminated than the ones created recently.
2. Budgetary programs which managers of allocation are the main state institutions are less likely to be terminated than the ones which are administered by other institutions.
3. The number of budgetary programs should increase in pre-accession period and after it, because Lithuania has to implement EU norms and in order to receive financial support from EU Structural Funds.
4. The number of budgetary programs should decrease after the implementation of public administration reforms, set by the 15th Government.
5. Governments' ideological changes in Lithuania lead to the increase in budgetary programs' termination.
6. Formation of new governments after significant changes in ruling majority lead to the increase in budgetary programs termination.

The main findings of this analysis are as follows:

1. During the time period researched there were 2084 new programs identified among which 1861 programs were terminated.
2. It was assessed that during first eight years budgetary programs' quantity was increasing while after year 2007 quantity of budgetary programs decreased. Budgetary programs' initiation was increasing during the first 5 years, after that the quantity of initiations was not high. Budgetary programs' termination was high during two periods: 2001-2004 and 2009-2011.
3. Budgetary programs' survival is dependent on the program's focal areas, functions, status, managers of allocation, age, and years of initiation; however it is not dependent on the governments' formation or ideology.
4. Formation of new Governments when there are fundamental changes in the ruling majority as well as a change of government ideology leads to the increased number of terminated budgetary programs.

Added value of this thesis is as follows: it represents a new and comprehensive data set of all Lithuanian budgetary programs; for the first time Lithuanian budgetary programs are systematically qualified; it assesses different factors that lead to the changes in budgetary programs and determine which factors are crucial, i.e. lead to the most significant changes.

Guidelines for future researches: in order to have a better grasp on the issue several new studies could be conducted: qualitative study on budgetary programs' changes with new definitions of changes as well as case studies focusing on various ministries or/and educational institutions.