

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto  
Viešosios teisės katedra**

Agneškos Matusevič  
V kurso, finansų ir mokesčių teisės  
studijų šakos studentės

**Magistro darbas**

**Valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančių priemonių  
įtvirtinimas teisiniame reguliavime**

Vadovas: lekt. dr. Gediminas Užubalis  
Recenzentas: prof. dr. Bronius Sudavičius

Vilnius  
2018

## TURINYS

ĮVADAS .....	2
1. VALSTYBĖS BIUDŽETO IŠLAIDOS .....	5
1.1. Valstybės išlaidų struktūra .....	7
1.2. Veiksniai, turintys įtakos valstybės išlaidoms.....	11
1.3. Valstybės biudžeto pajamų įtaka valstybės išlaidoms.....	13
2. VALSTYBĖS IŠLAIDŲ EFEKTYVUMĄ UŽTIKRINANČIOS PRIEMONĖS .....	15
2.1. Valstybės biudžeto išlaidų planavimo procesas .....	17
2.2. Asignavimų valdytojų atsakomybė .....	25
2.3. Strateginio planavimo dokumentai kaip programinio biudžeto pagrindas.....	29
2.4. Stabilumo programos .....	38
2.5. Viešumo principas – kaip priemonė užtikrinanti valstybės išlaidų efektyvumą.....	40
2.6. Valstybės kontrolė – institucija, kontroliuojanti valstybės išlaidų efektyvumą.....	43
3. VALSTYBĖS SKOLA KAIP NETINKAMO IŠLAIDŲ PLANAVIMO PASEKMĖ... 48	
IŠVADOS .....	53
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS .....	55
SANTRAUKA .....	64
SUMMARY .....	65

## IVADAS

Socialinės teisinės valstybės funkcijos gerokai išsiplėtė – valstybė nėra vien tik naktinis sargas, ji imasi aktyvių veiksmų, kad visuomenėje vyrautų santarvė ir interesų derinimas, prisiima saugoti taip vadinamas socioekonominės žmogaus teises<sup>1</sup>. Siekiant šių tikslų kiekvienai valstybei yra būtinos lėšos, kurios yra surenkamos iš visuomenės mokesčių pagrindu. Siekiant užtikrinti, kad visuomenei būtų suteiktos tinkamos viešosios paslaugos už mažiausią kainą, yra būtina užtikrinti tinkamą valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančių priemonių reglamentavimą.

Šios **temos aktualumą** lemia tai, kad kiekviena valstybė siekia ir privalo siekti, kad jos biudžetas būtų subalansuotas, o ekonomika ir šalies gerovė augtų, o tam yra būtina užtikrinti valstybės išlaidų efektyvumą. Lietuvos Respublika norėdama užtikrinti savo gyventojų gerovę privalo garantuoti, kad valstybės išlaidos būtų efektyvios ir būtų pasiekti rezultatai. Ši tema yra aktuali ypač iš praktinės pusės, kadangi valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančių priemonių reguliavimas gali pasirodyti tinkamas, tačiau jo realizavimas gali trukdyti pasiekti visišką valstybės išlaidų efektyvumą. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės, kaip valstybės išlaidų efektyvumo priežiūros institucijos, įsteigimas parodo, kad valstybės išlaidų efektyvumas yra valstybei labai aktualus klausimas, kurio vien tik teisiniu reglamentavimu užtikrinti nepavyksta.

Šio **darbo tikslas** yra tiek teoriniu, tiek praktiniu aspektais išanalizuoti valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančias priemones. Siekiant šio tikslo, iškelti tokie **magistrinio darbo uždaviniai**:

1. Pateikti valstybės išlaidų sąvoką bei atskleisti pagrindinius veiksnius, turinčius įtaką valstybės išlaidoms.
2. Išskirti pagrindines valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančias priemones.
3. Išanalizuoti bei įvertinti pagrindinių valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančių priemonių įgyvendinimą Lietuvos Respublikoje.
4. Pateikti pasiūlymus, kokios valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančios priemonės ir kokių būdu galėtų padidinti Lietuvos Respublikos išlaidų efektyvumą.
5. Apibūdinti netinkamo išlaidų planavimo pagrindinę pasekmę.

---

<sup>1</sup> UŽUBALIS, G., *Mokesčių teisės paskirtis ir funkcijos (apmokestinimo teorijų kritinė analizė)*: daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, Socialiniai mokslai, Teisė (01, S), 2012.

Šio darbo tyrimo objektas – tai valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančių priemonių įtvirtinimas Lietuvos Respublikos teisiniame reguliavime. Remiantis Lietuvos Respublikos teisės aktais, šiame darbe bus nagrinėjamos šios pagrindinės valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančios priemonės:

1. valstybės biudžeto išlaidų planavimo procesas;
2. asignavimų valdytojų atsakomybės reglamentavimas;
3. strateginio planavimo dokumentai;
4. programinis valstybės biudžetas;
5. stabilumo programų tvirtinimas;
6. viešumo principo įgyvendinimas;
7. Valstybės kontrolės kaip aukščiausiosios audito institucijos egzistavimas.

Šiame darbe daugiausia dėmesio skirta Lietuvos Respublikos teisės norminių aktų, susijusių su valstybės biudžetu bei jame įtvirtintomis valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančiomis priemonėmis, analizei. Atkreiptinas dėmesys, kad šiame darbe siekiama išanalizuoti valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančias priemones ne tik iš teorinės, bet taip pat ir praktinės pusės, todėl darbe yra nagrinėjami ne tik teisės aktai, bet ir įstatymų pagrindu priimti poįstatyminiai teisės aktai, taip pat įvairių valstybės institucijų ataskaitos, išvados bei kita praktinė medžiaga. Svarbu paminėti, kad Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė negaili kritikos valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančių priemonių įgyvendinimui Lietuvoje, todėl šiame darbe taip pat nevengiama kritikuoti teisės aktų nuostatas, valstybės įstaigų darbą.

Šio darbo tikslui pasiekti, uždaviniams įgyvendinti bei išvadoms suformuluoti buvo taikomi šie **mokslinio tyrimo metodai**:

1. Analitinis (loginis) teisės tyrimo metodas buvo taikomas siekiant supaprastintai pateikti valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančių priemonių apibrėžimus, paaiškinti atitinkamas teisės aktų nuostatas, susijusias su valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančiomis priemonėmis bei valstybės biudžeto planavimu, taip pat naudojamas siekiant apibendrinti teiginius bei formuojant išvadas.
2. Kadangi tai yra praktinio pobūdžio tema, buvo atliktas kokybinis tyrimas, siekiant atskleisti valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančių priemonių problematiką bei pasiūlyti galimus problemų sprendimo būdus.

3. Indukcinio tyrimo metodo pagalba buvo pateikiamos atitinkamos išvados bei pasiūlymai.

Darbe taip pat buvo naudojami lingvistinis, lyginamasis, sisteminis (sistemiškai nagrinėjant skirtingas sąvokas bei atskirus teisės aktus, teisės mokslo atstovų nuomones nagrinėjamu klausimu) darbo tyrimo metodai.

Darbo autorės žiniomis, nei Lietuvoje, nei užsienyje nėra atliktas mokslinis tyrimas, kuriame būtų analizuojami visos pagrindinės valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančios priemonės, būtent tuo pasireiškia šio **darbo originalumas**. Šis darbas taip pat yra išskirtinis tuo, kad jame bus ne tik nagrinėjamos visos pagrindinės valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančios priemonės, bet taip pat bus išanalizuotas tokių priemonių realizavimas Lietuvos Respublikoje bei pateikti pasiūlymai, kaip ir kokiomis priemonėmis galima būtų padidinti Lietuvos Respublikos valstybės išlaidų efektyvumą.

Nagrinėjant šio darbo tyrimo objektą, remtasi Lietuvos Respublikos teisės aktais, reglamentuojančiais valstybės biudžetą, mokesčius bei valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančias priemones. Darbe taip pat remiamasi Europos Sąjungos teisės aktais bei Lenkijos Respublikos įstatymais. Šiame darbe yra nagrinėjami Lietuvos mokslininkų darbai (Buškevičiūtės, Katkaus, Medelienės, Sudavičiaus, Bivainio, Butkevičiaus, Račkausko, Liesionio, Užubalio bei kitų), kurie yra susiję su valstybės biudžetu, mokesčiais bei kuriuose yra aptariamos valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančios priemonės. Siekiant apžvelgti problematiką iš praktinės pusės, darbe naudojami praktinio pobūdžio šaltiniai – valstybės institucijų ataskaitos, išvados, veiksmų planai.

## 1. VALSTYBĖS BIUDŽETO IŠLAIDOS

Valstybės susiformavimą lėmė tai, kad žmonėms trūko saugumo bei vidaus tvarkos palaikymo. Bėgant laikui valstybės funkcijos neapsiribojo tik saugumo bei vidaus tvarkos palaikymu, jos vis plėtėsi. Šiuo metu kiekviena valstybė įgyvendina daug visuomenei būtinų funkcijų, pavyzdžiui, palaiko tvarką, užtikrina saugumą, garantuoja valstybės plėtrą, palaiko lygybę tarp visuomenės narių, teikia paslaugas, kurių neteikia privati rinka.

Kiekvienos valstybės egzistavimui ir valstybės veiklos vykdymui yra reikalingos lėšos. Siekiant surinkti valstybės funkcijoms vykdyti reikalingas lėšas valstybė nustato mokesčius. Valstybė taip pat gali gauti piniginius išteklius leidžiant pinigus bei juos skolinantis, tačiau svarbu yra pažymėti, kad tai yra tik laikini pajamų gavimo būdai, todėl pagrindiniu valstybės pajamų šaltiniu išlieka mokesčiai. Pinigų leidimas pats savaime nesukuria daugiau vertybių – padidėjus pinigų kiekiui, jų vertė sumažėja<sup>2</sup>. Tuo tarpu skolinimasis suteikia galimybę naudotis pinigais tik laikinai – kol nereikia šios sumos grąžinti kreditoriams<sup>3</sup>. Atsižvelgiant į tai, darytina išvada, kad demokratinę valstybę galima vadinti mokesčiais išlaikoma valstybe, o kiekvieno piliečio pareiga yra dalyvauti išlaikant savo valstybę<sup>4</sup>.

Visuotinai pripažįstama, kad mokesčiai – pagrindinis valstybės pajamų gavimo būdas, istoriškai atsiradęs kartu su valstybe, kurio pagalba yra surenkamos lėšos valstybės funkcijų įgyvendinimui finansuoti<sup>5</sup>. Tačiau svarbu yra pažymėti, kad atitinkamo mokesčio sumokėjimas nėra ir negali būti vertinamas kaip atlyginimas už valstybės teikiamas paslaugas<sup>6</sup>. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (toliau – Konstitucinis Teismas) 2000 m. kovo 15 d. nutarime pateikė tokį mokesčių apibrėžimą: „mokesčiai – tai valstybės nustatyti privalomi ir individualiai neatlygintini juridinių ir fizinių asmenų mokėjimai į valstybės (savivaldybės) biudžetą, nurodant jų dydį bei mokėjimo terminą“<sup>7</sup>. Remiantis Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymu (toliau – Mokesčių administravimo įstatymas), mokestis – tai mokesčio įstatyme mokesčių mokėtoju nustatyta piniginė prievolė

<sup>2</sup> UŽUBALIS, G., *Mokesčių teisės paskirtis ir funkcijos (apmokestinimo teorijų kritinė analizė)*: daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, Socialiniai mokslai, Teisė (01, S), 2012.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> UŽUBALIS, G., *Mokesčiai demokratinėje valstybėje*. Teisė 2011 (81), p. 170-185.

<sup>5</sup> MARCIJONAS, A.; SUDAVIČIUS, B., *Mokesčių teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 63.

<sup>6</sup> SUDAVIČIUS, B., *Mokesčiai kaip teisės kategorija*. Teisė 2006 (58), p. 125-133.

<sup>7</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2000 m. kovo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. gegužės 9 d. nutarimo Nr. 546 „Dėl pridėtinės vertės mokesčio“ 1.14 papunkčio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 15 bei 16 straipsniams ir Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos pagrindų įstatymo 4 straipsnio 4 daliai bei 9 straipsniui”.

valstybei<sup>8</sup>. Pagrindinė mokesčių funkcija yra fiskalinė – surinkti biudžeto lėšas. Pagrindinės mokesčių funkcijos egzistavimą lemia valstybės išlaidos ir nuolatinis jų augimas. Plačiąja prasme valstybės išlaidos galėtų būti apibūdinamos kaip pinigų suma, kurią valstybė išleidžia per atitinkamą laikotarpį savo funkcijoms vykdyti<sup>9</sup>. Per mokesčius surinktos lėšos neturi specialios tikslinės paskirties, šios lėšos yra tiesiog įskaitomos į valstybės biudžetą, o vėliau naudojamos perskirstant valstybės pajamas pagal patvirtintas išlaidų kryptis valstybės reikmėms tenkinti<sup>10</sup>.

Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme (toliau – Biudžeto sandaros įstatymas) yra naudojama sąvoka asignavimai, kuri reiškia valstybės biudžete patvirtintą lėšų valstybės išlaidoms ir ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui įsigyti sumą<sup>11</sup>, kitaip tariant asignavimai yra naudojami valstybės funkcijoms atlikti. Terminai „išlaidos“ ir „asignavimai“ šiame darbe bus naudojamos kaip sinonimai, nors remiantis prof. B. Sudavičiaus nuomone, išlaidas būtų tikslinga apibrėžti kaip pagrindines asignavimų panaudojimo kryptis, kitaip tariant – kaip panaudotus asignavimus<sup>12</sup>. Asignavimų suma yra skiriama asignavimų valdytojams, siekiant finansuoti jų vykdomas atitinkamas patvirtintas programas. Pagal Biudžeto sandaros įstatymo 14 straipsnį, Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimai yra naudojami įstatymams įgyvendinti:

- 1) valstybės funkcijoms atlikti;
- 2) dotacijoms savivaldybių biudžetams teikti;
- 3) valstybės įsipareigojimams vykdyti<sup>13</sup>.

Valstybės biudžeto išlaidomis siekiama įgyvendinti valstybės funkcijas ir užtikrinti šalies ekonominę gerovę, jos yra skirtos svarbiausiems visuomenės poreikiams tenkinti. Valstybės išlaidos yra įtvirtinamos Lietuvos Respublikos valstybės biudžete. Lietuvos biudžeto išlaidas planuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybė (toliau – Vyriausybė) rengdama valstybės biudžeto projektą, o projektą bei išlaidas tvirtina Lietuvos Respublikos Seimas

---

<sup>8</sup> Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 63-2243.

<sup>9</sup> LYDEKA, Z.; ŽALIAUSKAS, Ž. D., *Veiksnių, turinčių įtakos Lietuvos valstybės išlaidoms ir jų struktūrai, tyrimas*. Taikomoji ekonomika: sisteminiai tyrimai, 2013.7/1, p. 13-29.

<sup>10</sup> MEDELIENĖ, A.; SUDAVIČIUS, B., *Mokesčių teisė*. Valstybės įmonė Registrų centras, Vilnius, 2011, p. 31.

<sup>11</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

<sup>12</sup> SUDAVIČIUS, B., *Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje*. Teisė 2013 (87), p. 7-19.

<sup>13</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

(toliau – Seimas). Seimas svarstydamas biudžeto projektą gali didinti išlaidas, bet tik nuroydamas išlaidų finansavimo šaltinius<sup>14</sup>.

### **1.1. Valstybės išlaidų struktūra**

Kiekvienoje valstybėje valstybės biudžeto išlaidos yra klasifikuojamos skirtingai, valstybės išlaidų struktūra priklauso nuo valstybės ekonomikos bei politikos ypatumų. Tinkama valstybės išlaidų klasifikacija yra susijusi su valstybės tikslų įgyvendinimu, kainų stabilumo užtikrinimu bei valstybės ekonomine gerove. Lietuvoje biudžeto išlaidų struktūra yra skirstoma pagal ekonominę ir funkcinę klasifikacijas. Remiantis Biudžeto sandaros įstatymo 9 straipsniu, biudžeto pajamų ir asignavimų ekonominę ir funkcinę klasifikaciją nustato Lietuvos Respublikos finansų ministerija<sup>15</sup> (toliau – Finansų ministerija). Šio įstatymo pagrindu Lietuvos Respublikos finansų ministras įsakymu patvirtino Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikaciją (toliau – Pajamų ir išlaidų klasifikacija)<sup>16</sup>. Pajamų ir išlaidų klasifikacijoje yra pateiktas biudžeto asignavimų suskirstymas pagal valstybės funkcijas, kitaip vadinama funkcinė asignavimų klasifikacija ir asignavimų suskirstymas pagal bendrus ekonominius lėšų kaupimo ir skirstymo požymius, kitaip vadinama ekonominė klasifikacija.

Funkcinė (sektorinė) valstybės biudžeto išlaidų klasifikacija:

1. Bendros valstybės paslaugos;
2. Gynyba;
3. Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga;
4. Ekonomika;
5. Aplinkos apsauga;
6. Būstas ir komunalinis ūkis;
7. Sveikatos apsauga;
8. Poilsis, kultūra ir religija;
9. Švietimas;

---

<sup>14</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

<sup>15</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

<sup>16</sup> 2017 m. spalio 10 d. Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymas Nr. 1K-343 „Dėl finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymo Nr. 1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ pakeitimo“. *TAR*, 2017-10-11, Nr. 16099.



## 10. Socialinė apsauga<sup>17</sup>.

Funkcinė valstybės biudžeto išlaidų klasifikacija – tai biudžeto išlaidų grupavimas, parodantis finansų panaudojimą, atliekant pagrindines valstybės funkcijas (valstybės valdymas, vidinės ir išorinės tvarkos bei apsaugos palaikymas, tarptautinė veikla, mokslotechnologinio progreso skatinimas, socialinis, ekonominis ir kultūrinis vystymasis ir t.t.).<sup>18</sup> Ši išlaidų klasifikacija yra nustatyta pagal 1995 m. Europos Sąjungos apskaitos sistemos principus, pagal kuriuos yra įtvirtinta dešimt bendrinių valstybės funkcijų, kurioms valstybės skiria pajamas<sup>19</sup>.

Ekonominė valstybės biudžeto išlaidų klasifikacija apima išteklių paskirstymą įvairioms ekonominėms veikloms (pagal bendrus išlaidų ekonominius požymius), atskleidžia tokius svarbius valstybės išlaidų elementus kaip vartojimo išlaidos ir valstybės investicijos<sup>20</sup>:

### 1. Išlaidos:

1.1. Darbo užmokestis ir socialinis draudimas;

1.2. Prekių ir paslaugų naudojimo išlaidos;

1.3. Palūkanos;

1.4. Subsidijos;

1.5. Dotacijos;

1.6. Įmokos į Europos Sąjungos biudžetą;

1.7. Socialinės išmokos (pašalpos);

1.8. Kitos išlaidos;

1.9. Pervedamos Europos Sąjungos, kitos tarptautinės finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšos.

### 2. Materialiojo ir nematerialiojo turto įsigijimo, finansinio turto padidėjimo ir finansinių įsipareigojimų vykdymo išlaidos:

2.1. Materialiojo ir nematerialiojo turto įsigijimo išlaidos;

2.2. Finansinio turto padidėjimo išlaidos (finansinio turto įsigijimo / investavimo išlaidos);

---

<sup>17</sup> 2017 m. spalio 10 d. Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymas Nr. 1K-343 „Dėl finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymo Nr. 1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ pakeitimo“. TAR, 2017-10-11, Nr. 16099.

<sup>18</sup> ŽIGIENĖ, G.; LIUBIMOVA, A., *Funkcinių valstybės išlaidų elementų ekonominės struktūros įtaka šalies ekonominiam augimui*. Vadyba 2010, Nr. 1 (17), p. 61-68.

<sup>19</sup> LYDEKA, Z.; ŽALIAUSKAS, Ž. D., *Veiksnių, turinčių įtakos Lietuvos valstybės išlaidoms ir jų struktūrai, tyrimas*. Taikomoji ekonomika: sisteminiai tyrimai, 2013.7/1, p. 13-29.

<sup>20</sup> ŽIGIENĖ, G.; LIUBIMOVA, A., *Funkcinių valstybės išlaidų elementų ekonominės struktūros įtaka šalies ekonominiam augimui*. Vadyba 2010, Nr. 1 (17), p. 61-68.

### 2.3. Finansinių įsipareigojimų vykdymo išlaidos (grąžintos skolos)<sup>21</sup>.

Valstybės išlaidas pagal funkcinę išlaidų klasifikaciją taip pat galima skirstyti į produktyvias, kurios skatina ekonomikos augimą ir didina šalies potencialą bei neproduktyvias, kurios stabdo valstybės ekonominį augimą. Neproduktyviomis išlaidomis yra siekiama užtikrinti elementarias gyvenimo sąlygas visiems visuomenės nariams, todėl didžiąją dalį neproduktyvių išlaidų sudaro įvairios socialinės išmokos. Neproduktyvioms išlaidoms yra priskiriamos išlaidos socialinei apsaugai, poilsiui, kultūrai, religijai, lėšos skirtos valstybės skolos valdymui, bendroms valstybės paslaugoms. Esant poreikiui, valstybės išlaidos yra mažinamos produktyvių išlaidų sąskaita<sup>22</sup>. Neproduktyvių išlaidų mažinimas nėra populiarus išeitis dėl dviejų priežasčių: tai politiškai nenaudingas žingsnis bei tai turėtų didelę įtaką visuomenei. Ekonominio nuosmukio metu politikai, siekdami išlaikyti populiarumą bei nesukelti visuomenės pasipiktinimo, nemažina neproduktyvių valstybės išlaidų, o mažina produktyvias valstybės išlaidas, tokiu būdu politikai didina valstybės skolą bei mažina viešąsias investicijas. Manau, kad politiškai tai yra pagrįstas ir protingas žingsnis, bet žiūrint iš ekonominės bei valstybės ateities perspektyvų pusės geresnis pasirinkimas yra mažinti neproduktyvias valstybės išlaidas bei didinti viešąsias investicijas. Didžiąją dalimi neproduktyvios išlaidos yra skirtos socialiai pažeidžiamų sluoksnių finansavimui. Kitaip tariant, neproduktyviomis išlaidomis yra siekiama patenkinti tik tam tikrų socialinių grupių poreikius kitų asmenų sąskaita. Neproduktyviomis išlaidomis yra sumažinamos dirbančiųjų pajamos padedant tiems, kurie dirbti negali arba nenori. Šios išlaidos neskatina ekonomikos augimo, manyčiau, kad galima net teigti, jog šios išlaidos skatina asmenis nekurti ekonominės vertės. Valstybė mokėdama išmokas bedarbiams patenkina minimalius asmens socialinius poreikius, tokiu būdu neskatindama jų dirbti ir kurti ekonominės šalies gerovės. Išmokos sąlygoja, kad valstybėje yra nepilnai ir neefektyviai panaudojami darbo jėgos ištekliai. Atsižvelgiant į tai, kad didžioji dalis asmenų, kurie gauna išmokas yra neišsilavinę, jų potencialus darbo užmokestis yra minimalus mėnesinis atlyginimas, todėl jie tiesiog nemato prasmės dirbti. Iš kitos pusės, neproduktyviomis išlaidomis valstybė įgyvendina socialinės sanglaudos politiką, siekdama sumažinti pajamų nelygybę tarp šalies gyventojų.

---

<sup>21</sup> 2017 m. spalio 10 d. Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymas Nr. 1K-343 „Dėl finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymo Nr. 1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ pakeitimo“. *TAR*, 2017-10-11, Nr. 16099.

<sup>22</sup> RAČKAUSKAS, M.; LIESIONIS, V., *Neproduktyvios valstybės išlaidos ir jų poveikis ekonomikos augimui*. Vadyba 2012, Nr. 1 (20), p. 71-76.

Socialinė sanglauda yra vienas iš Europos Sąjungos prioritetų, todėl Lietuva kaip Europos Sąjungos narė įgyvendindama Europos Sąjungos politiką šiomis išmokomis stengiasi sumažinti ekonominę atskirtį tarp visuomenės narių. Šiomis dienomis neproduktyvios išlaidos yra tiesiog vadinamos visus slegiančia mokestine našta, kuri valstybei neatneša ekonominės naudos, o tik priverčia didinti valstybės skolą, kurią grąžinti teks ateities kartoms.

Kalbant apie produktyvias išlaidas, šias išlaidas galime pavadinti viešosiomis investicijomis, kuriomis valstybė siekia gauti tam tikrą naudą. Produktyvios išlaidos priešingai negu neproduktyvios, turi išliekamąją vertę. Produktyvioms išlaidoms priskiriamos išlaidos švietimui, gynybai, ekonomikai, būstui ir komunaliniam ūkiui, sveikatos ir aplinkos apsaugai bei viešajai tvarkai ir visuomenės apsaugai. Šios išlaidos yra vadinamos produktyviomis, kadangi išlaidos švietimui skatina būsimąją šalies gerovę kursiančių mokinių bei studentų tobulėjimą. Išlaidos skiriamos sveikatos apsaugai padeda greičiau diagnozuoti ligą bei ją išgydyti, o tai padeda žmonėms būti užtikrintiems savo būsima sveikatos gerove. Tai yra svarbiausios produktyvios išlaidos, kadangi šios dvi sritys prisideda prie šalies ekonomikos augimo – išsilavinę bei sveiki asmenys kuria valstybės gerovę. Trūkstant lėšų šiose srityse yra vykdomos reformos, kuriomis siekiama centralizuoti valdymą ir mažinti administravimo išlaidas, bet nėra mažinamas pats finansavimas šioms sritims. Išlaidos gynybai, viešajai tvarkai bei visuomenės apsaugai yra nemažiau svarbios, kadangi šiomis išlaidomis yra siekiama sukurti saugesnę visuomenę, kurioje kiekvienas jaustųsi saugus ir galėtų be baimės prisidėti prie šalies gerovės. Šioje srityje yra svarbu užtikrinti tinkamą finansavimą, kad pareigūnai galėtų užkirsti kelią nusikaltimams, nelegaliai veiklai, tokiu būdu padedant surinkti papildomų pajamų į biudžetą<sup>23</sup>. Išlaidos aplinkos apsaugai yra labiausiai susijusios su darnia plėtra, siekiant skatinti atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimą bei mažinti gamtos užterštumą. Atsižvelgiant į tai, kad priešingai negu neproduktyvios, produktyvios išlaidos turi išliekamąją vertę, galima daryti išvadą, kad ekonomikos augimas priklauso būtent nuo produktyvių išlaidų, todėl Lietuvos Respublikos valdžia siekdama, kad Lietuvos ekonomika augtų, privalo didinti būtent produktyvias išlaidas.

Svarbu yra užtikrinti balansą tarp produktyvių ir neproduktyvių valstybės išlaidų. Nors neproduktyvios valstybės išlaidos stabdo ekonomikos augimą ir neturi išliekamosios vertės,

---

<sup>23</sup> RAČKAUSKAS, M.; LIESIONIS, V., *Produktyvios valstybės išlaidos ir jų poveikis ekonomikos augimui*. Taikomoji ekonomika: sisteminiai tyrimai, 2012.6/2, p. 73-86.

bet šių išlaidų visiškai eliminuoti negalima, jos yra būtinos kiekvienai valstybei, kad valstybė galėtų tinkamai aprūpinti savo visuomenę. Tinkamas balansas tarp produktyvių ir neproduktyvių valstybės išlaidų leis užtikrinti valstybės ekonominę raidą bei šalies gerovę. Yra tam tikros valstybės veiklos sritys, kuriose išlaidų mažinimas turi būti labai apribotas, kadangi šios sritys ypatingai veikia visuomenę, pavyzdžiui, švietimas, sveikatos apsauga, socialinė rūpyba.

## **1.2. Veiksniai, turintys įtakos valstybės išlaidoms**

Kiekviena valstybė siekia ir privalo siekti, kad jos biudžetas būtų subalansuotas, o ekonomika ir šalies gerovė augtų. Valstybės, siekdamos šio tikslo, privalo atitinkamai planuoti valstybės biudžeto išlaidas, kad jos neviršytų valstybės biudžeto pajamų. Didžiausią įtaką valstybės išlaidoms turi valstybės valdžia, kuri priima atitinkamus sprendimus valstybės išlaidų srityje, norėdama surinkti daugiau pajamų, didina mokesčius ar priima sprendimus dėl atitinkamų programų įgyvendinimo. Tačiau valstybės išlaidoms daro įtaką ir kiti veiksniai, kurie automatiškai veikia valstybės išlaidas, nepriklausomai nuo valstybės valdžios valios. Šiais laikais, kai ekonominė situacija ir visuomenės poreikiai keičiasi itin greitai, valstybės valdžia privalo būti pasirengusi prisitaikyti ir pritaikyti valstybės išlaidas prie besikeičiančių aplinkybių.

Valstybės išlaidos turi tendenciją didėti, tačiau tai nėra blogas ženklas. Valstybės biudžeto išlaidų didėjimas yra normalus reiškinys, tačiau yra svarbu, ar valstybės biudžeto pajamų pakanka padidėjusių išlaidų padengimui, ar valstybė privalo skolintis siekdama jas padengti. Valstybės išlaidų didėjimą gali lemti daug veiksnių:

1. naujų valstybės funkcijų atsiradimas (dėmesys ekologijai, gamtos apsaugai);
2. demografinės tendencijos - žmonių skaičius, jo kitimas, gyventojų amžiaus struktūra (Lietuvoje didelis pensinio amžiaus žmonių skaičius, demografinė padėtis gali paskatinti vienių išlaidų didinimą, o kitų mažinimą, tarkime urbanizacijos laipsnis, kuris lemia naujos infrastruktūros kūrimą);
3. infliacija (didėjant infliacijai kartu auga valstybės išlaidos);
4. ekonominės, socialinės politinės reformos (ekonomikos vystymasis)<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> VIJŪNIENĖ, J., *Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto išlaidų analizė ir jų kitimo tendencijų pagrindimas*: magistro darbas. Šiauliai: Šiaulių Universitetas Socialinių mokslų fakultetas Ekonomikos katedra, 2010.

Bendrai tariant, valstybinį vartojimą lemiančių veiksnių yra daug: turimas turtas, gaunamos pajamos, valstybės atvirumas prekybai, mokesčių sistema, ekonomikos padėtis, socialinės aplinkos būklė, finansų rinkų būklė, palūkanų norma, valiutų kursai, etnis bendruomenės skirtingumo laipsnis, ekonomikos dydis, valstybės demografinė padėtis, korupcijos lygis, valstybės politinė padėtis bei valdžioje esančios pagrindinės partijos politinė ideologija<sup>25</sup>. Plačiau nagrinėjant šiuos veiksnius, galima teigti, kad valstybės politika daro didžiausią įtaką valstybės biudžeto išlaidoms. Nuo to, kokia politinė jėga yra valdžioje, priklauso, kokiam socialiniam sluoksniui palankesni sprendimai bus priimami bei kokia linkme judės valstybės ekonomika bei ekonominiai valstybės sprendimai. Kalbant apie politikos įtaką, svarbu yra nepamiršti valstybės valdymo formos, kuri taip pat daro įtaką valstybės išlaidoms. Nuo valstybės valdymo formos priklauso, kiek valstybei kainuos biurokratai ir biurokratija. Valstybės valdymo išlaidos – tai labiausiai neproduktyvios išlaidos, kurios yra didelė našta piliečiams, bet jos yra būtinos, norint, kad valstybė galėtų įgyvendinti savo pagrindines funkcijas. Kalbant apie biurokratiją bei biurokratus, svarbu yra paminėti korupciją. Korupcija turi neigiamą įtaką valstybės išlaidoms, kadangi nuo korupcijos laipsnio priklauso valstybės išlaidos biurokratijai bei surenkamų pajamų mokesčių pavidalu dydis. Jei valstybė yra labai korumpuota, tarp mokesčių mokėtojų ir mokesčių administratorių gali būti sudaromi nelegalūs susitarimai, kurie lems tai, kad bus surenkama mažiau mokesčių į biudžetą.

Kitas veiksnys, kurį būtina aptarti tai infliacija. Iš pirmo žvilgsnio manytina, kad infliacija turi teigiamą įtaką valstybės išlaidoms, kadangi infliacija skelbia apie gerą valstybės ekonominę situaciją. Esant gerai šalies ekonominei situacijai auga produktyvios valstybės išlaidos, tačiau tokių išlaidų teikiama nauda mažėja, nors ir išlaidos joms gerokai didėja<sup>26</sup>. Galima teigti, kad infliacija turi teigiamą įtaką valstybės išlaidų struktūrai, bet turi neigiamą įtaką produktyvioms valstybės išlaidoms bei jų teikiamai naudai.

Valstybės išlaidoms gali turėti įtakos daugybė veiksnių, tačiau svarbiausia yra išskirti tuos veiksnius, kurie turi didžiausią įtaką ir lemia valstybės išlaidų dydį. Darbo autorės nuomone, valstybės išlaidoms didžiausią įtaką daro valstybės politika, infliacija bei valstybės biudžeto pajamų dydis. Nuo valstybės politikos priklauso, kiek valstybei kainuos biurokratinis aparatas bei kokiems tikslams bus skirtos valstybės išlaidos, tuo tarpu nuo

---

<sup>25</sup> LYDEKA, Z.; ŽALIAUSKAS, Ž. D., *Veiksnių, turinčių įtakos Lietuvos valstybės išlaidoms ir jų struktūrai, tyrimas*. Taikomoji ekonomika: sisteminiai tyrimai, 2013.7/1, p. 13-29.

<sup>26</sup> RAČKAUSKAS, M.; LIESIONIS, V., *Produktyvios valstybės išlaidos ir jų poveikis ekonomikos augimui*. Taikomoji ekonomika: sisteminiai tyrimai, 2012.6/2, p. 73-86.

infliacijos priklauso valstybės išlaidų bei produktyvių valstybės išlaidų dydis. Valstybės biudžeto pajamų dydžio įtaka valstybės išlaidoms bus aptarta kitame skirsnyje.

### **1.3. Valstybės biudžeto pajamų įtaka valstybės išlaidoms**

Valstybės gaunamos pajamos daro didelę įtaką valstybės išlaidoms. Siekiant valstybės biudžeto subalansuotumo, yra svarbu užtikrinti tinkamą balansą tarp valstybės pajamų ir išlaidų. Valstybės pajamas galima apibūdinti kaip piniginius išteklius, kurie skirstant visuomenės nacionalines pajamas pereina valstybės žinion ir kaupiami valstybės biudžete bei pinigų fonduose, taip pat piniginiai ištekliai, kuriuos valstybė yra pasiskolinusi ir kurie naudojami valstybės funkcijoms finansuoti<sup>27</sup>.

Lietuvos bendrajam vidaus produktui (toliau – BVP) augant, auga ir šalies ekonomika. Siekiant išlaikyti šį ekonomikos augimą yra būtina, kad atitinkamai augtų ir šalies pajamos. Lietuvos BVP sparčiai augo, tačiau 2017 metais BVP augimas pradėjo lėtėti. Remiantis Lietuvos Respublikos 2018 metų biudžeto projektu<sup>28</sup>, 2018 metų biudžeto pajamos augs 6,9%, tuo tarpu išlaidos augs 5,5%. Atsižvelgiant į tai, kad biudžeto pajamos augs labiau negu išlaidos, valstybės deficitas mažės. Valstybės pajamų didėjimas turi teigiamą įtaką valstybės išlaidų struktūrai, kadangi padidėjusios pajamos gali lemti, kad valdžia daugiau lėšų skirs produktyvioms išlaidoms, kas lems Lietuvos ekonomikos augimą ateityje.

Atsižvelgiant į tai, kad valstybės biudžeto pajamos turi didelę įtaką valstybės biudžeto išlaidoms, valstybės politika turėtų būti orientuota į valstybės pajamų didinimą, o ne į valstybės išlaidų mažinimą. Toks taupymas valstybės išlaidų sąskaita yra veiksmingas tik konkrečiu trumpu laikotarpiu, tačiau turi neigiamą įtaką ateičiai. Pagrindinis valstybės pajamų šaltinis yra mokesčiai. Remiantis Lietuvos statistikos departamento teikiama informacija, didžiausią dalį valstybės biudžeto pajamų Lietuvos Respublikos valstybė gauna iš pridėtinės vertės mokesčio bei akcizų. Tai yra netiesioginiai mokesčiai, kuriuos mokesčių mokėtojas sumoka ne gaudamas pajamas, o jas išleisdamas, kitaip tariant tai yra vartojimo mokesčiai, kurių mokėjimo našta tenka galutiniam vartotojui. Pastebėtina, kad būtų tikslinga didinti pajamas iš kitų mokesčių, tokiu būdu mažinant vartojimo mokesčius. Siekiant padidinti pajamas iš verslo sektoriaus, valdžia turėtų mažinti šešėlinę ekonomiką. Svarbu yra

---

<sup>27</sup> MARCIJONAS, A.; SUDAVIČIUS, B., *Mokesčių teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 75.

<sup>28</sup> 2018 metų Lietuvos biudžeto projektas. 2017 m. spalio 16 d., Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. Prieiga per internetą: <[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018\\_dbp\\_lt\\_lt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018_dbp_lt_lt.pdf)>.

surinkti didesnę dalį pajamų iš stambių verslo subjektų, kadangi šiuo metu didžiausia mokestinė našta tenka smulkiems verslo subjektams, kuriems išsilaikyti konkurencingoje rinkoje yra ir taip sudėtinga. Mažinant šešėlinę ekonomiką svarbu yra tinkamai paskirstyti lėšas kovai su ja, kadangi didelį vaidmenį šioje srityje atlieka korupcija. Valstybės tarnautojų korumpuoti veiksmai lemia tai, kad stambios įmonės, kurios turėtų mokesčių pavidalu atnešti biudžetui daug pajamų, mokesčių nemoka ir nėra reguliariai ir tinkamai tikrinamos, tuo tarpu didžioji dalis lėšų, kurios yra skirtos mokesčių mokėtojų mokestiniams patikrinimams yra skiriamos tikrinti nerizikingus privačius asmenis, kurių patikrinimai neatneša valstybės biudžetui jokios naudos.

Valstybės pajamos turi didelę įtaką valstybės biudžeto išlaidų dydžiui. Siekiant ekonominės valstybės ir visuomenės gerovės, valstybės valdžia privalo užtikrinti tinkamą balansą tarp valstybės pajamų ir valstybės išlaidų bei siekti subalansuoto biudžeto. Netinkamai subalansuotas biudžetas sąlygoja nepageidaujamą pasekmę – formuoja valstybės skolą.

## 2. VALSTYBĖS IŠLAIDŲ EFEKTYVUMĄ UŽTIKRINANČIOS PRIEMONĖS

Jau daugelį metų tiek politikos mokslo, tiek ekonomikos mokslo atstovai ieško atsakymo į klausimą, kaip užtikrinti valstybės išlaidų efektyvumą. Siekiant užtikrinti, kad valstybės pajamos būtų tinkamai panaudotos ir būtų įgyvendinta fiskalinė mokesčių funkcija bei valstybė patenkintų svarbiausius visuomenės poreikius, valstybės išlaidos bei jų efektyvumą užtikrinančios priemonės privalo būti griežtai ir aiškiai reglamentuotos. Valstybiniame sektoriuje trūksta skaidraus ir griežto reglamentavimo bei tinkamos valstybės išlaidų efektyvumo kontrolės, dėl to dažnai valstybės išlaidos būna neefektyvios bei naudojamos ne pagal pirminę paskirtį. Nors vien tik griežtas ir aiškus reglamentavimas neužtikrina valstybės išlaidų efektyvumo, tačiau tai yra pirmas žingsnis valstybės išlaidų efektyvumo link, todėl yra būtina aptarti pagrindines valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančias priemones.

Remiantis Lietuvos Respublikos teisės aktais bei nagrinėta literatūra, šiame darbe bus aptartos šios valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančios priemonės:

1. valstybės biudžeto išlaidų planavimo procesas;
2. asignavimų valdytojų atsakomybės reglamentavimas;
3. strateginio planavimo dokumentai;
4. programinis valstybės biudžetas;
5. stabilumo programų tvirtinimas;
6. viešumo principo įgyvendinimas;
7. Valstybės kontrolės kaip aukščiausiosios audito institucijos egzistavimas.

Valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančiomis priemonėmis turi būti pasiekta, kad valstybės sektoriaus „produktas“ – „viešosios gėrybės“ (keliai, krašto apsauga, socialinė apsauga, švietimo paslaugos ir pan.) būtų „pagamintas“ geriausios kokybės minimaliomis valstybės sąnaudomis (finansinėmis, administracinėmis, kontrolės išlaidomis, taip pat įvertinama neigiama įtaka privataus sektoriaus ekonominei veiklai)<sup>29</sup>.

Valstybės išlaidų efektyvumas negali būti vertinamas tik pagal išlaidų dydį, taip pat turi būti atsižvelgta į siekiamus tikslus bei to dėka pasiektus rezultatus, naudą visuomenei<sup>30</sup>. Efektyvaus valstybės išlaidų valdymo pagrindu yra tinkamas siekiamų rezultatų nustatymas. Svarbu yra nustatyti, kiek išlaidų reikės norimam rezultatui pasiekti, ar siekiamas rezultatas

<sup>29</sup> BUŠKEVIČIŪTĖ, E., *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 365.

<sup>30</sup> JASTRZĘBSKA, M., *Uwarunkowania pomiaru efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego*. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, 2016 (84), p. 43-53.



atitinka tokį išlaidų dydį, ar rezultato administravimo išlaidos yra pateisinamos ir būtinos. Šiame darbe bus nagrinėjamas klausimas, ar Lietuvos Respublikos valstybės išlaidos yra nukreiptos į galutinį rezultatą.

1992 metais Lietuva tapo Tarptautinio valiutos fondo (toliau – TVF), jungiančio 189 šalis, nare. Pagal TVF steigimo sutarties 4 straipsnį, šalys, kurios priklauso TVF, yra įpareigosos siekti vykdyti tokią ekonominę ir finansų politiką, kuri užtikrintų šalies finansinį ir ekonominį stabilumą. TVF atstovai, norėdami įsitikinti, kaip priklausančioms TVF šalims sekasi vykdyti iš narystės kylančias pareigas, kiekvienais metais lankosi šalyse ir teikia rekomendacijas, kaip šalims pasiekti finansinį ir ekonominį stabilumą. TVF, siekiant padėti Lietuvai pasiekti finansinį stabilumą, 2015 metais pateikė studiją apie Lietuvos viešųjų išlaidų efektyvumą (toliau – Efektyvumo studija), kurioje nagrinėjamos Lietuvos viešosios išlaidos, jų struktūra, atliekamas palyginimas su Europos Sąjungos šalimis, taip pat pateiktas išlaidų ir pasiektų rezultatų vertinimas<sup>31</sup>. Ši Efektyvumo studija galėtų būti puikiu pagrindu Lietuvos viešųjų išlaidų efektyvumo didinimui. Efektyvumo studijoje TVF pažymėjo, kad Lietuva privalo atlikti reformas, didinančias efektyvumą šiose srityse:

1. Švietimas – per aukštas išlaidų švietimui lygis palyginus su pasiekiamais rezultatais:
  - a. mokyklų ir universitetų skaičiaus mažinimas.
2. Socialinė apsauga – per mažos senatvės pensijos, kurios sukelia riziką pensininkams pakliūti į skurdą:
  - a. oficialaus pensinio amžiaus didinimas derinamas kartu su galimybe išeiti į išankstinę pensiją.
3. Sveikatos priežiūra – visuomenės senėjimo problema ir netinkamas sveikatos priežiūros įstaigų darbo padalijimas:
  - a. tinkamas pareigų padalijimas tarp ligoninių ir poliklinikų<sup>32</sup>.

Ši studija parodo, kad nors lyginant Lietuvos viešųjų išlaidų dydį su Europos Sąjungos valstybių narių viešųjų išlaidų vidurkiu, Lietuvos viešosios išlaidos siekia arba viršija vidurkį, tačiau pagal pasiektus rezultatus Lietuva ženkliai atsilieka. Tai rodo, kad Lietuvos

---

<sup>31</sup> 2015 m. lapkričio 13 d. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės ataskaita Nr. Y-12-1 „Dėl 2016 metų valdžios sektoriaus finansinių rodiklių“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrolė.lt/bp/isvada.aspx?id=10032>>.

<sup>32</sup> Tarptautinio valiutos fondo 2015 metų studija apie Lietuvos viešųjų išlaidų efektyvumą. Prieiga per internetą: <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/From-Expenditure-Consolidation-to-Expenditure-Efficiency-Addressing-Public-Expenditure-43496>>.

viešosios išlaidos yra neefektyvios, kadangi kitos Europos Sąjungos valstybės narės turėdamos panašaus dydžio viešąsias išlaidas, sugeba pasiekti ženkliai geresnių rezultatų

Kiekviena šiuolaikinė valstybė turėdama ribotą piniginių išteklių kiekį siekia sukurti tinkamą valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančių priemonių sistemą, kuri užtikrintų, kad valstybės išlaidos būtų efektyvios ir nukreiptos į galutinį rezultatą. Atsižvelgiant į tai, vienu iš pagrindinių valstybės valdžios uždavinių privalo būti – valstybės finansų valdymo efektyvumo didinimas. Šioje dalyje bus aptartos pagrindinės valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančios priemonės bei bus atlikta šių priemonių taikymo analizė Lietuvos Respublikoje.

## **2.1. Valstybės biudžeto išlaidų planavimo procesas**

Valstybės išlaidų valdymas yra įgyvendinimas per biudžeto sudarymą ir vykdymą bei apima šiuos tris uždavinius: fiskalinės darnos siekimas, racionalus finansinių išteklių paskirstymas ir efektyvus finansinių išteklių panaudojimas<sup>33</sup>. Šie trys uždaviniai yra neišvengiamai tarpusavyje susiję, todėl galima teigti, kad tinkamas valstybės biudžeto išlaidų planavimas turi tiesioginę įtaką valstybės išlaidų efektyvumui.

Lietuvos biudžetinę sandarą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai<sup>34</sup>. Lietuvos biudžeto sandarą reglamentuoja Biudžeto sandaros įstatymas. Šio įstatymo pagrindinis tikslas yra užtikrinti, kad piniginiai ištekliai sudarant ir vykdant Lietuvos Respublikos biudžetą būtų naudojami efektyviai<sup>35</sup>. Lietuvos Respublikos valstybės pajamos ir išlaidos yra įtvirtinamos valstybės biudžete. Remiantis Konstitucinio Teismo nutarimu, „valstybės biudžetas yra centralizuotas finansinių išteklių fondas, kuriame sukaupiama ir perskirstoma dalis nacionalinių pajamų“<sup>36</sup>. Valstybės biudžeto sąvoka yra taip pat įtvirtinta Biudžeto sandaros įstatyme, kuriame valstybės biudžetas yra apibūdinamas kaip „Lietuvos Respublikos Seimo tvirtinamas

---

<sup>33</sup> BIVAINIS, J.; BUTKEVIČIUS, A., *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas*. Pinigų studijos, 2002 (4), p. 20-36.

<sup>34</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

<sup>35</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

<sup>36</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. *1996 m. vasario 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 30 d. nutarimo Nr. 1164 „Dėl dalies Žemės ūkio ministerijos įmonių paskolų kapitalizavimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymo 13 straipsniui, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 9 straipsniui ir Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 43 straipsnio pirmajai daliai“*.

valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams”<sup>37</sup>. Siekiant valstybės išlaidų efektyvumo, svarbu yra tinkamai reglamentuoti valstybės biudžeto sudarymą bei jo vykdymą. Biudžetinis procesas apima įvairių valstybės valdžios institucijų veiklą. Remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucija) 130 straipsniu, „Valstybės biudžeto projektą sudaro Vyriausybė ir pateikia Seimui ne vėliau kaip prieš 75 dienas iki biudžetinių metų pabaigos”<sup>38</sup>. Vykdydama Konstitucijoje ir Lietuvos Respublikos vyriausybės įstatyme (toliau – Vyriausybės įstatymas) nustatytus įgaliojimus, Vyriausybė turi ne tik konstitucinę teisę, bet ir konstitucinę pareigą valstybės biudžeto projekte numatyti konkrečius pajamų šaltinius, jų sumas, taip pat konkrečias sumas, numatomas valstybės ir visuomenės reikmėms finansuoti<sup>39</sup>. Valstybės biudžetą tvirtina Seimas priimdamas įstatymą<sup>40</sup>. Taip pat valstybės biudžetą turi pasirašyti Lietuvos Respublikos Prezidentas. Įstatymu tvirtindamas valstybės biudžetą, Seimas nustato jo pajamas ir išlaidas<sup>41</sup>, kurios yra grindžiamos visuomenės ir valstybės reikmėmis.

1998 m. spalio 22 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė rezoliuciją dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos. Šia rezoliucija buvo įtvirtinta, kad Lietuvos Respublikos biudžetas yra planuojamas trejiems metams, o tvirtinamas vieneriems metams<sup>42</sup>. Šia rezoliucija Seimas įtvirtino ilgalaikio ir trumpalaikio biudžeto planavimo principus, kurie buvo perkelti į Biudžeto sandaros įstatymą. Ilgalaikį biudžeto planavimą galima apibūdinti kaip finansinę prognozę, kurios pagrindinis tikslas – palengvinti metinį biudžeto pajamų ir asignavimų planavimą<sup>43</sup>. Remiantis ilgalaikio biudžeto planavimo principu, biudžeto planavimas organizuojamas šia tvarka: Vyriausybei patvirtinus trejų metų preliminarūs

---

<sup>37</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

<sup>38</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014

<sup>39</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos Savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos Žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai”.

<sup>40</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

<sup>41</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1999 m. birželio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimo Nr. 620 „Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 2 punktui, 29 straipsnio 2 daliai, Lietuvos Respublikos vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsniui ir Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsniui”.

<sup>42</sup> 1998 m. spalio 22 d. Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 95-2637.

<sup>43</sup> SUDAVIČIUS, B., *Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvoje*. Teisė 2013 (87), p. 7-19.

biudžeto pagrindinius rodiklius ir maksimalių asignavimų nustatymo bendrųjų principų projektus, Finansų ministerija asignavimų valdytojams praneša numatomus maksimalius asignavimų, galimų jiems skirti trejiems metams, limitus. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai, gavę šią informaciją, rengia (tikslina) savo strateginius veiklos planus, programas, sudaro preliminarinius programų sąmatų projektus, neviršydami Finansų ministerijos nurodytų maksimalių asignavimų išlaidoms finansuoti limitų, ir pateikia Finansų ministerijai<sup>44</sup>. Ilgalaikis biudžeto planavimas pirmiausia buvo pradėtas taikyti Europos Sąjungos mastu, nuo 1988 metų buvo pradėta sudarinėti tarpinstitucinius susitarimus, kurie kitaip yra vadinami daugiametėmis finansinėmis programomis arba finansinėmis perspektyvomis<sup>45</sup>. Remiantis Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 312 straipsniu, daugiametėmis finansinėmis programomis, kurios yra nustatomos mažiausiai penkerių metų laikotarpiui, yra užtikrinama, kad Europos Sąjungos išlaidos būtų planingai plėtojamos neviršijant jos nuosavų išteklių<sup>46</sup>. Europos Sąjunga valstybes nares, 2011 m. lapkričio 8 d. direktyva dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms, įpareigojo patvirtinti bent trejų metų fiskalinio planavimo laikotarpį<sup>47</sup>. Nors kaip jau buvo minėta, Lietuvoje biudžeto planavimas trejiems metams buvo įtvirtintas jau 1998 metais, o pradėtas taikyti nuo 2000 metų, tačiau įgyvendinant Europos Sąjungos direktyvą, nuo 2014 metų Lietuvoje buvo sugriežtintas biudžeto trejų metų rodiklių laikymasis<sup>48</sup>. Europos Sąjunga, siekdama kontroliuoti valstybių narių biudžeto sudarymą ir vykdymą, remiantis Europos Sąjungos Stabilumo ir augimo paktu taip pat įpareigoja valstybes nares rengti stabilumo programas, detaliau apie stabilumo programas kaip valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančią priemonę bus kalbama šio darbo 2.4. skyriuje.

2018 metų Lietuvos biudžeto projektas buvo parengtas pagal Lietuvos Respublikos 2018 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą, Finansų ministerijos 2017 m. rugsėjo 11 d. paskelbtą ekonominės raidos scenarijų, Lietuvos stabilumo 2017 m. programoje nustatytus vidutinio laikotarpio tikslus valdant valdžios sektoriaus finansus bei vadovaujantis Lietuvos Respublikos fiskalinės

---

<sup>44</sup> SUDAVIČIUS, B., *Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje*. Teisė 2013 (87), p. 7-19.

<sup>45</sup> Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, 2012-10-26, Nr. C 326/47.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Europos Sąjungos Tarybos direktyva 2011/85/ES 2011 m. lapkričio 8 d. dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, 2011-11-23, Nr. L 306/41.

<sup>48</sup> SUDAVIČIUS, B., *Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje*. Teisė 2013 (87), p. 7-19.

sutarties įgyvendinimo konstituciniu įstatymu (toliau – Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas), Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymu<sup>49</sup> bei Europos Sąjungos Stabilumo ir augimo paktu, taip pat įgyvendinant Europos Tarybos rekomendacijas Lietuvai<sup>50</sup>. Pagal 2018 m. Lietuvos biudžeto projektą yra planuojama mokesčių pertvarka, kurios tikslas yra siekti paprastos ir teisingos mokesčių sistemos, perkelti mokesčių našta ant ekonomikos augimui mažiau žalingų mokesčių, peržiūrint akcizus, suvienodinant ekonominių sektorių apmokestinimo sąlygas, atsisakant neefektyvių ir socialiai neteisingų mokesčių lengvatų, bei tolygiai paskirstant mokesčių našta individualia veikla užsiimantiems gyventojams, nustatant progresinį apmokestinimą nekilnojamojo turto mokesčių srityje, taip pat įgyvendinti Europos Tarybos rekomendaciją Lietuvai plėsti ekonomikos augimui mažiau žalingų mokesčių bazę kartu mokesčiais priemonėmis labiau prisidedant prie aplinkosauginių tikslų įgyvendinimo<sup>51</sup>.

Remiantis Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau – EBPO) rekomendacijomis, valstybių biudžetų sistemose turi būti užtikrinamas informacijos apie pasiektus veiklos rezultatus pateikimas kartu su biudžeto projektu. EBPO rekomendacijose teigiama, kad į veiklos rezultatus orientuotas biudžetas padėjo EBPO valstybėms narėms pagerinti išlaidų valdymą ir padidinti valstybės išlaidų efektyvumą ir rezultatyvumą<sup>52</sup>. Pagal į veiklos rezultatus orientuoto biudžeto sistemą, prieš įgyvendinant biudžeto programą iš pradžių turi būti atliekamas nepriklausomas programų ir jų priemonių įvertinimas, ar vykdomi veiksmai užtikrins programos tikslo pasiekimą. Įstojimas į šią tarptautinę organizaciją leistų Lietuvai įsitvirtinti labiausiai ekonomiškai išsivysčiusių pasaulio šalių gretose. Tačiau nors Lietuva dar ir nėra EBPO nare, tai netrukdo jai naudotis EBPO gerąja praktika bei rekomendacijomis. Remiantis gerąja EBPO praktika, 2018 m. biudžeto rengimo ciklas buvo išskirtinis, nes jis prasidėjo išlaidų peržiūra. Siekiant efektyvesnio lėšų panaudojimo, į išlaidų peržiūrą buvo įtraukti valstybės biudžeto didieji asignavimų valdytojai – ministerijos ir kiti ministrams pavestų valdymo sričių asignavimų valdytojai. Peržiūros tikslas buvo sutaupyti valdžios sektoriaus išlaidas – suformuoti „pokyčių krepšelį“ ir dalį

---

<sup>49</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2007-11-22, Nr. 120-4881.

<sup>50</sup> 2018 metų Lietuvos biudžeto projektas. 2017 m. spalio 16 d., Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. Prieiga per internetą: <[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018\\_dbp\\_lt\\_lt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018_dbp_lt_lt.pdf)>.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> 2017 m. balandžio 19 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės pasitarimo protokolo Nr. 15 išrašas. Prieiga per internetą:

<<https://lr.v.lt/uploads/main/documents/files/Protokolas%20d%C4%971%20LR%20Vyriausybes%202018%E2%80%932020%20met%C5%B3%20prioritetini%C5%B3%20darb%C5%B3.pdf>>.

sutaupyto išlaidų skirti Vyriausybės prioritetams įgyvendinti, tuo pačiu nepažeidžiant fiskalinės drausmės nuostatų, atsižvelgiant į ekonomikos ciklo fazę ir vidutinio laikotarpio ekonomikos perspektyvas<sup>53</sup>. Finansų ministerija vertino, kaip buvo pasiekti ministerijų nustatyti programų tikslai ankstesniais metais, šiuo tikslu buvo:

- atlikta ministerijų ir jų valdymo sričių patvirtintų 2017 metų valstybės biudžeto asignavimų peržiūra;
- atlikta vykdomų programų ir (ar) programų priemonių analizė ir įvertintas asignavimų faktinis panaudojimas;
- įvertintos baigiamos vykdyti programos, programų priemonės, investicijų projektai;
- peržiūrėta valstybės investicijų programa<sup>54</sup>.

Atlikusi išlaidų peržiūrą, Finansų ministerija nustatė, kad ministerijos ir kiti asignavimų valdytojai sutaupė apie 230 mlrd. eurų. Sutaupytos lėšos paskirstytos atskiroms ministerijoms pagal Septynioliktosios Vyriausybės patvirtintą programą, toms sritims, kurioms finansavimo labiausiai reikėjo<sup>55</sup>. Vadovaujantis Strateginio planavimo metodikos 75 punktu, Finansų ministras patvirtina Programų vertinimo metodiką<sup>56</sup>, kuri nustato programų vertinimo procesą. Remiantis šio vertinimo rezultatais, yra nustatoma, ar programos yra tikslingos, rezultatyvios. Programų vertinimo metodika nustato, kad visi planuojami atlikti programų vertinimai turi būti nurodyti patvirtintame metiniame programų vertinimo plane, kuris rengiamas 1 kalendoriniams metams<sup>57</sup>. Svarbu yra pažymėti, kad Finansų ministerijos tinklalapyje galima rasti tik 2016 metų programų vertinimo planą, nors Programų vertinimo metodika yra galiojanti, tačiau nėra aišku, kodėl 2017 ir 2018 metais nebuvo paskelbti programų vertinimo planai. Nors 2018 metų biudžeto rengimo procesas prasidėjo išlaidų peržiūra, visgi Programų vertinimo metodika yra pamiršta ir ja nebuvo naudojama peržiūrint valstybės išlaidas.

Vadovaudamasi 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu Nr. 473/2013 dėl euro zonos valstybių narių biudžeto planų projektų stebėsenos bei vertinimo ir

---

<sup>53</sup> 2018 metų Lietuvos biudžeto projektas. 2017 m. spalio 16 d., Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. Prieiga per internetą: <[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018\\_dbp\\_lt\\_lt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018_dbp_lt_lt.pdf)>.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> 2002 m. birželio 6 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2002, Nr.57-2312.

<sup>57</sup> 2011 m. rugpjūčio 16 d. Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymas Nr. 1K-281 „Dėl programų vertinimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2011, Nr. 104-4480.

perviršinio deficito padėties ištaisymo užtikrinimo bendrųjų nuostatų<sup>58</sup>, Lietuva teikė Europos Komisijai 2018 metų Lietuvos biudžeto projektą. Remiantis Europos Komisijos nuomone, 2018 metų Lietuvos biudžeto projektas buvo pripažintas tinkamu vykdyti. Taip pat Europos Komisija pažymėjo, kad Lietuva padarė pažangą ir jos ekonominė situacija pagal 2018 metų biudžeto projektą pagerėjo<sup>59</sup>. 2017 metų gruodžio 21 d. įsigaliojo 2018 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas (toliau – Biudžeto finansinių rodiklių įstatymas). Biudžeto finansinių rodiklių įstatymu buvo patvirtintos Lietuvos Respublikos 2018 metų valstybės biudžeto pajamos ir asignavimai, kurių dydis atitinkamai siekia: 9 071 138 tūkst. eurų pajamų ir 9 560 309 tūkst. eurų asignavimų<sup>60</sup>. Lyginant su 2017 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžetu<sup>61</sup>, pajamos turėtų padidėti 6,87 proc., tuo tarpu asignavimai turėtų padidėti 5,69 proc. 2017 metais asignavimai viršijo pajamas 558 460 tūkst. eurų, tuo tarpu 2018 metais asignavimai viršija pajamas 489 171 tūkst. eurų. Šie skaičiai parodo, kad Lietuvos Respublikos ekonominė situacija tikėtinai gerėja ir valstybės biudžeto deficitas mažėja. Pagal 2018 metų valstybės biudžetą svarbiausios valstybės išlaidų kryptys yra šios:

- ekonomika (24,0%);
- bendros valstybės paslaugos (15,74%);
- socialinė apsauga (14,93%);
- švietimas (13,93%);

Atitinkamai visos likusios valstybės išlaidų kryptys, tokios kaip gynyba (10,07%), viešoji tvarka ir visuomenės apsauga (7,88%), sveikatos apsauga (7,46%), poilsis, kultūra ir religija (3,27%), aplinkos apsauga (1,90%) bei būstas ir komunalinis ūkis (0,82%), sudaro apie 31,4 proc. valstybės biudžeto asignavimų. Lyginant svarbiausių valstybės išlaidų kryptis per paskutiniuosius ketverius metus, ekonomika ir bendros valstybės paslaugos per ketverių metų laikotarpį užima atitinkamai pirmą ir antrą vietą, tuo tarpu 2015-2017 metais trečiąją vietą pagal asignavimų dydį užėmė švietimas, tik 2018 metais asignavimai socialinei apsaugai

---

<sup>58</sup> Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas Nr. 473/2013 2013 m. gegužės 21 d. dėl euro zonos valstybių narių biudžeto planų projektų stebėsenos bei vertinimo ir perviršinio deficito padėties ištaisymo užtikrinimo bendrųjų nuostatų. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, 2013-05-27, Nr. L 140/11.

<sup>59</sup> European Commission opinion of 22.11.2017 on the Draft Budgetary Plan of Lithuania. Brussels, 22.11.2017, C(2017) 8020 final. Prieiga per internetą: <<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/c-2017-8020-en.pdf>>.

<sup>60</sup> Lietuvos Respublikos 2018 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *TAR*, 2017-12-20, Nr. 20572.

<sup>61</sup> Lietuvos Respublikos 2017 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *TAR*, 2016-12-29, Nr. 29872.

ženkliai padidėjo ir aplenkė asignavimų švietimui dydį<sup>62</sup>. Lyginant 2017 metų bei 2018 metų valstybės biudžetų asignavimų struktūras, galima teigti, kad nors asignavimų sumos atskiroms sritims auga, tačiau asignavimų struktūra lieka beveik tokia pati, todėl 2018 metų biudžetas yra 2017 metų biudžeto bazės.

Būtina pažymėti, kad planuojant Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto išlaidas remiantis Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinio įstatymo 3 straipsniu yra taikoma išlaidų augimo ribojimo taisyklė. Išlaidų augimo ribojimo taisyklė apibrėžia, kiek gali augti valstybės biudžeto išlaidos. Remiantis išlaidų augimo ribojimo taisykle, tuo atveju, kai paskutinių penkerių pasibaigusių metų valdžios sektoriaus balanso rodiklių aritmetinis vidurkis yra neigiamas, šių biudžetų asignavimų (išskyrus Europos Sąjungos finansinės paramos lėšas) visumos augimas turi būti ne didesnis negu 0,5 potencialaus BVP to meto kainomis daugiamečio augimo vidurkio<sup>63</sup>. Laikydamosi išlaidų augimo ribojimo taisyklės, Vyriausybė kiekvienais metais pateikia Seimui praėjusių metų struktūrinio postūmio užduoties įvykdymo ir struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio ataskaitą<sup>64</sup>. Tačiau ši taisyklė turi išimtis, kai ji nėra taikoma. Išlaidų augimo ribojimo taisyklės netaikymo sąlygos yra būtinos tam, kad būtų išvengta išlaidų mažinimo tuo metu, kai jas būtina didinti (pavyzdžiui, ekonomikos nuosmukis ir aukštas nedarbo lygis), ir išlaidų didinimo, kai ekonomikoje formuojasi perteklinė paklausa ir įsibėgėja infliacija<sup>65</sup>.

Biudžeto vykdymą organizuoja Vyriausybė<sup>66</sup>. Lietuvos Respublikos Seimui patvirtinus Lietuvos Respublikos tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą, o Lietuvos Respublikos Vyriausybei patvirtinus valstybės biudžeto asignavimų paskirstymą pagal programas, Finansų ministerija patikslina valstybės biudžeto pajamų paskirstymą pagal metų ketvirčius ir remdamasi programų sąmatomis, patvirtintomis atsižvelgiant į valstybės biudžeto asignavimų valdytojų iš anksto su Finansų ministerija suderintas bendrų valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo ketvirčiais sumas, sudaro metų ketvirčiais paskirstytą valstybės biudžeto pajamų ir programų finansavimo planą

---

<sup>62</sup> 2018 m. valstybės biudžeto asignavimų struktūra. Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/2018-03-21%20VB%20%20faktas%20%20asignavimu.pdf>>.

<sup>63</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas. *TAR*, 2014-11-18, Nr. 17028.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> 2017 m. rugsėjo 20 d. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės išvada Nr. BP-4 „Dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=3728>>.

<sup>66</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.



(išlaidų sąrašą) pagal valstybės biudžeto asignavimų valdytojus, programas<sup>67</sup>. Metams pasibaigus, asignavimų valdytojai ir jiems pavaldžios biudžetinės įstaigos, ministrų valdymo sričių įstaigoms, vykdančioms atitinkamo asignavimų valdytojo programas, pavaldžios biudžetinės įstaigos ir kiti subjektai disponuojamose sąskaitose esančias biudžeto lėšas, skirtas programoms finansuoti, grąžina ne vėliau kaip iki sausio 10 dienos, valstybės biudžeto lėšas pervesdami į valstybės išdo sąskaitą<sup>68</sup>. Laiku nepatvirtinus valstybės biudžeto, siekiant išvengti biudžeto lėšų švaistymo, Konstitucijoje bei Biudžeto sandaros įstatyme yra įtvirtintas nepatvirtinto biudžeto vykdymas. Remiantis aukščiau minėtais teisės aktais, jei biudžetas laiku nepatvirtinamas, tokiu atveju asignavimai metų pradžioje iki biudžetų patvirtinimo kiekvieną mėnesį negali viršyti 1/12 praėjusių metų šių biudžetų asignavimų<sup>69</sup>. Šiuo atveju kiekvieno asignavimų valdytojo asignavimai skiriami tik tęstinei veiklai bei įstatymuose nustatytiems įsipareigojimams finansuoti bei įsiskolinimams dengti<sup>70</sup>.

Remiantis Biudžeto sandaros įstatymo 35 straipsniu, valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinį rengia Finansų ministerija, remdamasi asignavimų valdytojų pateiktais biudžeto vykdymo ataskaitų rinkiniais. Parengtą valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinį Finansų ministerija teikia Vyriausybei, kuri gautą valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinį išnagrinėja, priima atitinkamus sprendimus ir pateikia Seimui tvirtinti<sup>71</sup>. Seimo patvirtinta valstybės biudžeto išsami ataskaita turėtų būti vieša bei prieinamai pateikta visuomenei bei mokesčių mokėtojams susipažinti<sup>72</sup>.

Lyginant su kaimynine šalimi Lenkija, biudžeto rengimo procesas atrodo panašiai. Kaip ir Lietuvoje, svarbus vaidmuo atitenka Finansų ministerijai, kuri gali geriausiai įvertinti, kokios tikėtina bus valstybės ateinančių metų pajamos ir išlaidos. Svarbu yra pažymėti, kad pagal Lenkijos teisinę sistemą, biudžeto procese taip pat dalyvauja Senatas. Tai reiškia, kad priešingai negu Lietuvoje, kurioje biudžetą tvirtina tik Seimas, Lenkijoje biudžetą tvirtina abu organai – Seimas ir Senatas. Toks teisinis reguliavimas gali komplikuoti biudžeto priėmimą, tačiau taip pat gali būti veiksmingu būdu užtikrinti, kad dėl dvigubo peržiūrėjimo

---

<sup>67</sup> 2001 m. gegužės 14 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455.

<sup>68</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

<sup>69</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

<sup>70</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> BUŠKEVIČIŪTĖ, E., *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 350.

bus patvirtintas tik tinkamas valstybės biudžetas. Kalbant apie ilgalaikio biudžeto planavimo principą, šis principas Lenkijoje yra taikomas nuo 2010 metų, o biudžetas planuojamas ketveriems metams, tuo tarpu tvirtinamas vieneriems metams. Apibendrinant, biudžeto sudarymo ir priėmimo procesas yra panašus tiek Lietuvoje, tiek Lenkijoje.

Rengiant valstybės biudžeto projektą yra planuojamos valstybės išlaidos, kurios kitaip yra vadinamos asignavimais. Valstybės biudžeto išlaidų planavimo esmė yra užtikrinti valstybės išlaidų efektyvumą, tai reiškia įgyvendinti visas valstybės funkcijas už kuo mažesnę kainą. Biudžeto išlaidų planavimo procese dalyvauja Finansų ministerija, Vyriausybė, Seimas bei asignavimų valdytojai, toks platus subjektų ratas padeda užtikrinti biudžeto išlaidų pagrįstumą. Siekiant ilgalaikės naudos visuomenei, yra būtina planuoti valstybės biudžetą ne tik einamiesiems metams, todėl Lietuvoje yra taikomas ilgalaikio biudžeto planavimo principas ir, nors valstybės biudžetas yra tvirtinamas vieneriems metams, tačiau planuojamas trejiems metams. Svarbus žingsnis valstybės išlaidų efektyvumo link yra ankstesnių metų išlaidų peržiūra, kuria prasidėjo 2018 metų Lietuvos biudžeto rengimo ciklas. Ankstesnių metų išlaidų peržiūra padeda įvertinti pasiektus rezultatus ir nustatyti, kurios valstybės biudžeto išlaidos yra efektyvios, o kurios ne. Visos šiame skyriuje minėtos priemonės padeda užtikrinti veiksmingą valstybės finansų valdymą, kuris užtikrina ekonomišką ir efektyvų biudžeto vykdymą bei valstybės išlaidų naudojimą.

## **2.2. Asignavimų valdytojų atsakomybė**

Valstybės biudžeto asignavimus valdo bei jais disponuoja asignavimų valdytojai. Remiantis Biudžeto sandaros įstatymu, asignavimų valdytojai – tai įstaigų, nurodytų Seimo patvirtintame valstybės biudžete, vadovai (ministerijose – ministrai ar jų įgalioti asmenys, teismuose – teismų pirmininkai ar jų įgalioti teismų kancleriai)<sup>73</sup>, jeigu jų vadovaujamos įstaigos yra išvardintos Biudžeto sandaros įstatyme. Asignavimai iš biudžetų išduodami tik toms išlaidoms, kurios numatytos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų programose, padengti, vadovaujantis patvirtintomis programų sąmatomis<sup>74</sup>. Remiantis Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėmis

---

<sup>73</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

<sup>74</sup> 2001 m. gegužės 14 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455.

(toliau – Biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklės), asignavimų valdytojai pateikia Finansų ministerijai savo vykdomų programų sąmatas, o asignavimų paskirstymą pagal programas savo nutarimu patvirtina Vyriausybė<sup>75</sup>.

Siekiant išvengti asignavimų valdytojų piktnaudžiavimo bei valstybės išlaidų neefektyvumo, visų pirma asignavimų valdytojų pareigos bei atsakomybė privalo būti griežtai reglamentuoti teisės aktuose. Biudžeto sandaros įstatyme yra nustatytos šios asignavimų valdytojų pareigos:

1) naudoti skirtus asignavimus savo vadovaujamos įstaigos programoms vykdyti, paskirstyti juos pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams;

2) organizuoti iš biudžeto finansuojamų programų rengimą ir vykdymą;

3) nustatyti ir tvirtinti vadovaujamos biudžetinės įstaigos ir (ar) pavaldžių biudžetinių įstaigų bei kitų subjektų programų sąmatas pagal ekonominės klasifikacijos straipsnius, neviršydami šioms programoms patvirtintų bendrųjų asignavimų, tarp jų – išlaidoms, iš jų – darbo užmokesčiui, ir turtui įsigyti, sumų;

4) Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo nustatyta tvarka ir terminais teikti ataskaitų rinkinius;

5) kontroliuoti ir vykdyti savo vadovujamų biudžetinių įstaigų įsipareigojimus, atlikti pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų pagal Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą teikiamų ataskaitų rinkinių analizę;

6) užtikrinti pagal Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą teikiamų ataskaitų rinkinių ir statistinių ataskaitų teisingumą ir pateikimą laiku;

7) užtikrinti programų vykdymo ir paskirtų asignavimų naudojimo teisėtumą, ekonomiškumą, efektyvumą ir rezultatyvumą<sup>76</sup>.

Kitaip tariant asignavimų valdytojų atsakomybė apima programų vykdymą, programų sąmatų sudarymą bei jų vykdymą, teisėtą, ekonomišką, efektyvą ir rezultatyvą paskirtų asignavimų naudojimą.

Biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklėse yra taip pat įtvirtinta asignavimų valdytojų pareiga rengti strateginių veiklos planų projektus<sup>77</sup>, kurie yra rengiami vadovaujantis

---

<sup>75</sup> 2001 m. gegužės 14 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455.

<sup>76</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

Strateginio planavimo metodika. Strateginis planavimas – tai formalizuota sistema, užtikrinanti strateginio valdymo proceso, kurio metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai, kaip efektyviausiai panaudoti turimus ir planuojamus gauti finansinius, materialinius ir žmogiškuosius išteklius misijai vykdyti, numatytiems tikslams pasiekti, realizavimą; taip pat veiklos stebėseną ir atsiskaitymas už rezultatus<sup>78</sup>. Strateginiame veiklos plane asignavimų valdytojai privalo suformuluoti misiją, numatomus veiklos prioritetus, svarbiausius darbus, veiklos efektyvumo didinimo kryptis, strateginius tikslus bei išlaidas, o kitoje strateginio veiklos plano dalyje asignavimų valdytojai detalizuoja strateginius tikslus įgyvendinančias priemones<sup>79</sup>. Asignavimų valdytojai privalo šiuos strateginius veiklos planus skelbti savo internetiniuose tinklalapiuose<sup>80</sup>. Siekiant įsitikinti, kaip yra vykdoma ši skelbimo pareiga, buvo nagrinėjami trijų asignavimų valdytojų internetiniai tinklalapiai: Valstybinės lietuvių kalbos komisijos<sup>81</sup>, Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnybos<sup>82</sup> bei Lietuvos radijo ir televizijos komisijos<sup>83</sup>. Visi šie trys asignavimų valdytojai tinkamai įgyvendina savo pareigą priimti bei paskelbti strateginius veiklos planus, kurie yra tinkamai patvirtinti, sudaryti pagal Strateginio planavimo metodikos nurodymus, lengvai prieinami visuomenei.

Asignavimų valdytojai taip pat privalo atsiskaityti už savo metinius veiklos rezultatus. Remiantis Strateginio planavimo metodika, asignavimų valdytojai rengia metines veiklos ataskaitas, kurias privalo paskelbti savo internetiniuose tinklalapiuose iki einamųjų metų kovo 31 dienos. Patikrinus jau minėtų trijų asignavimų valdytojų internetinius tinklalapius, 2018 metų kovo 22 dieną Valstybinės lietuvių kalbos komisija jau buvo įkėlusį savo 2017 metų veiklos ataskaitą<sup>84</sup>, Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba savo 2017 metų veiklos

---

<sup>77</sup> 2001 m. gegužės 14 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455.

<sup>78</sup> 2002 m. birželio 6 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2002, Nr.57-2312.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> 2018 m. sausio 2 d. Valstybinės lietuvių kalbos komisijos pirmininko įsakymas Nr. V-1 „Dėl Valstybinės lietuvių kalbos komisijos 2018-2020 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo“. Prieiga per internetą: <[http://www.vlkk.lt/media/public/file/Planas\\_strateginis/2018\\_strateg\\_.pdf](http://www.vlkk.lt/media/public/file/Planas_strateginis/2018_strateg_.pdf)>.

<sup>82</sup> 2017 m. gruodžio 29 d. Žurnalistų etikos inspektoriaus įsakymas Nr. V-37 „Dėl Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnybos 2018-2020 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo“. Prieiga per internetą: <<http://www.zeit.lt/data/public/uploads/2018/01/zeit-2018-2020-m.-strateginis-veiklos-planas-.pdf>>.

<sup>83</sup> 2017 m. gegužės 18 d. Lietuvos radijo ir televizijos komisijos pirmininko įsakymas Nr. V-9 „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2018-2020 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo“. Prieiga per internetą: <[http://www.rtk.lt/content/uploads/2015/09/V\\_9\\_Del-LRTK-2018-2020-m.-strateginio-veiklos-plano-patvirtinimo\\_05-18.pdf](http://www.rtk.lt/content/uploads/2015/09/V_9_Del-LRTK-2018-2020-m.-strateginio-veiklos-plano-patvirtinimo_05-18.pdf)>.

<sup>84</sup> Valstybinės lietuvių kalbos komisijos 2017 metų veiklos ataskaita. Prieiga per internetą: <[http://www.vlkk.lt/media/public/file/Veiklos\\_ataskaitos/VLKK\\_atask\\_2017.pdf](http://www.vlkk.lt/media/public/file/Veiklos_ataskaitos/VLKK_atask_2017.pdf)>.

ataskaitą įkėlė 2018 metų kovo 30 d.<sup>85</sup>, tuo tarpu Lietuvos radijo ir televizijos komisija kovo 31 d. dar nebuvo įvykdžiusi pareigos įkelti savo 2017 metų veiklos ataskaitą. Metinės veiklos ataskaitos parodo, kaip atitinkamas asignavimų valdytojas vykdė savo veiklą, kokius tikslus pasiekė. Tuo tarpu siekiant užtikrinti tinkamą asignavimų naudojimą, asignavimų valdytojais teikia finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinius, kaip nustatyta Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatyme<sup>86</sup> (toliau – Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas). Remiantis Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo 16 straipsniu viešojo sektoriaus subjekto metinių ataskaitų rinkinį sudaro metinės finansinės ataskaitos ir metinės biudžeto vykdymo ataskaitos<sup>87</sup>. Siekiant suvokti asignavimų valdytojų atsakomybę bei ataskaitų teikimo tikslumą, verta kaip pavyzdį pateikti „auksinių šaukštų“ skandalą. Viešųjų tyrimų tarnybai atlikus tyrimą Lietuvos kariuomenėje paaiškėjo, kad Lietuvos kariuomenė pagal viešojo pirkimo procedūrą įsigijo virtuvės įrankių už aštuonis kartus didesnę nei rinkos kainą. Taip pat buvo atliktas tarnybinis patikrinimas, o pripažinto kaltu karininko alga buvo sumažinta 30 proc. trims mėnesiams ir jis buvo perkeltas į kitas pareigas, tačiau dėl sukčiavimo niekas nubaustas nebuvo. Svarbu yra pažymėti, kad Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (toliau – Valstybės tarnybos įstatymas) kaip svarbiausią valstybės tarnautojų veiklos etikos principą nustato atsakomybę – valstybės tarnautojas asmeniškai atsako už savo sprendimus ir atsiskaito už juos visuomenei<sup>88</sup>. Remiantis šio įstatymo 28 straipsniu, valstybės tarnautojai už tarnybinius nusižengimus traukiami tarnybinė atsakomybėn. Už valstybės ir savivaldybės institucijai ir įstaigai padarytą materialinę žalą valstybės tarnautojai traukiami materialinė atsakomybėn<sup>89</sup>. Pažymėtina, kad Valstybės tarnybos įstatymas numato atleidimą kaip tarnybinę nuobaudą už šiurkštų pažeidimą, kuriuo yra laikomas valstybės ar savivaldybės lėšų ir turto apskaitos pažeidimas, turėjęs reikšmingos įtakos valstybės ar savivaldybės institucijos ar įstaigos finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių, konsoliduotųjų ataskaitų rinkinių ir (ar) kitų ataskaitų duomenų teisingumui, ar reikšmingas valstybės ar

---

<sup>85</sup> Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnybos 2017 metų veiklos ataskaita. Prieiga per internetą: <<http://www.zeit.lt/data/public/uploads/2018/03/2017m.zeitataskaita.pdf>>.

<sup>86</sup> 2001 m. gegužės 14 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455.

<sup>87</sup> Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 77-3046.

<sup>88</sup> Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1999-07-30, Nr. 66-2130.

<sup>89</sup> *Ibid.*

savivaldybės lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo pažeidimas, nustatytas valstybės kontrolieriaus ar jo pavaduotojo arba savivaldybės kontrolieriaus sprendimu<sup>90</sup>. Žiūrint į kaimyninės šalies Lenkijos asignavimų valdytojų atsakomybės teisinį reguliavimą, Lenkijoje asignavimų valdytojų atsakomybė yra nustatyta Lenkijos Viešųjų finansų įstatyme<sup>91</sup>. Remiantis šiuo įstatymu, už netinkamą viešųjų finansų naudojimą gali atsakyti įstaigos, kuri yra asignavimų valdytoju, vadovas, vyriausiasis buhalteris arba įstaigos darbuotojas. Asignavimų valdytojų atsakomybės taikymo atvejų tyrimui Lenkijoje yra įsteigta speciali institucija. Šiai institucijai vertinant, kokia atsakomybė turi būti taikoma atitinkamam valstybės tarnautojui, yra žiūrima į tai, kokio dydžio žala valstybės biudžetui padaryta, kitaip tariant kokio dydžio valstybės asignavimai buvo panaudoti netinkamai. Dažniausiai taikoma atsakomybės forma tai nušalinimas nuo pareigų, rečiau – kartu su bauda<sup>92</sup>.

Vien tik griežtas asignavimų valdytojų pareigų bei atskaitomybės reglamentavimas neužtikrina valstybės išlaidų efektyvumo. Siekiant, kad asignavimų valdytojai tinkamai naudotų asignavimus, yra būtina tiesioginė asmeninė atsakomybė už valstybės lėšų švaistymą. Valstybės tarnybos įstatymas nustato valstybės tarnautojų materialinę atsakomybę už jų veiksmais padarytą materialinę žalą, tačiau atlygintinos žalos dydis yra ribotas. Taip pat šis įstatymas nustato atleidimą iš pareigų kaip tarnybinę nuobauda už šiurkštų pažeidimą, tačiau tokia nuobauda neatlygina valstybės biudžetui padarytos žalos. Nors teisės aktuose yra aiškiai įtvirtinta asignavimų valdytojų pareiga užtikrinti asignavimų naudojimo ekonomiškumą ir efektyvumą, tačiau dažnai asignavimų valdytojams nepavyksta užtikrinti valstybės lėšų efektyvumo.

### **2.3. Strateginio planavimo dokumentai kaip programinio biudžeto pagrindas**

Valstybės finansiniai ištekliai yra riboti, todėl yra labai svarbu nustatyti prioritetus, pagal kuriuos bus skirstomos valstybės lėšos ir planuojamos valstybės išlaidos. Valstybės išlaidos privalo būti paskirstytos produktyviai, sugebant nustatyti prioritetus, kurie atitiktų didžiosios dalies žmonių lūkesčius, o valstybės teikiamos prekės ir paslaugos turėtų atitikti

---

<sup>90</sup> Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1999-07-30, Nr. 66-2130.

<sup>91</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. *Dziennik Ustaw*, 2009, Nr. 157, poz. 1240.

<sup>92</sup> Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. *Dziennik Ustaw* 2005 nr. 14, poz. 114.

kolektyvinius gyventojų interesus ir socialinės gerovės tikslus<sup>93</sup>. Strateginis valstybės išlaidų planavimas yra būtinas siekiant nustatyti, kuriose srityse valstybės išlaidos yra reikalingiausios, o kuriose jos turi būti ribojamos, kadangi privatus sektorius pilnai užpildo tas sritis ir valstybinis palaikymas tose srityse nėra reikalingas.

Lietuvos Respublikos strateginio planavimo sistemą sudaro ilgos, vidutinės ir trumpos trukmės planavimo dokumentai<sup>94</sup>. Ilgos trukmės planavimo dokumentai yra rengiami 10 ir daugiau metų laikotarpiui, juos tvirtina Seimas. Ilgos trukmės planavimo dokumentams priskiriama:

1. Valstybės pažangos strategija;
2. Nacionalinio saugumo strategija;
3. kitos strategijos;
4. ilgalaikės valstybinės saugumo stiprinimo programos.

Vidutinės trukmės planavimo dokumentai yra rengiami nuo 3 iki 9 metų laikotarpiui, juos tvirtina Vyriausybė. Vidutinės trukmės planavimo dokumentams priskiriama:

1. Vyriausybės programa;
2. Nacionalinės pažangos programa;
3. Plėtros programos.

Trumpos trukmės planavimo dokumentai yra rengiami iki 3 metų laikotarpiui, juos tvirtina Vyriausybė arba atitinkamas asignavimų valdytojas. Trumpos trukmės planavimo dokumentams priskiriama:

1. Vyriausybės veiklos prioritetai;
2. Tarpinstituciniai veiklos planai;
3. Strateginiai veiklos planai;
4. Metiniai veiklos planai;
5. Veiksmų planai<sup>95</sup>.

Šiame darbe bus nagrinėjami Vyriausybės veiklos prioritetai kaip programinio biudžeto pagrindas.

Remiantis Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 3 punktu<sup>96</sup> bei Strateginio planavimo metodikos 38 punktu, Vyriausybė tvirtina kasmetinius Vyriausybės veiklos prioritetus ir

---

<sup>93</sup> BUŠKEVIČIŪTĖ, E., *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 165.

<sup>94</sup> 2002 m. birželio 6 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2002, Nr.57-2312.

<sup>95</sup> *Ibid.*

kartu su Biudžeto finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektu pateikia juos Seimui ne vėliau kaip prieš 75 dienas iki biudžetinių metų pabaigos<sup>97</sup>. 2016 metų spalio 12 dieną jau baigianti savo kadenciją Šešioliktoji Vyriausybė tinkamai patvirtino šiuos 2017 metų Vyriausybės veiklos prioritetus:

1. Šalies konkurencingumo didinimas;
2. Viešųjų paslaugų kokybės ir viešojo sektoriaus efektyvumo didinimas;
3. Europos Sąjungos ir užsienio politikos, nacionalinio saugumo stiprinimas<sup>98</sup>.

Nors Vyriausybės įstatymas nebuvo pakeistas, Septynioliktoji Vyriausybė, kuri gavo įgaliojimus veikti 2016 metų gruodžio 13 dieną, 2017 metų kovo 13 d. nutarimu pripažino netekusiu galios Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. spalio 12 d. nutarimą Nr. 1003 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 metų veiklos prioritetų“. Šiuo nutarimu Septynioliktoji Vyriausybė taip pat patvirtino Vyriausybės programos įgyvendinimo planą. Šiame Vyriausybės programos įgyvendinimo plane yra įtvirtinti šie prioritetai:

1. Darni, atsakinga ir sveika visuomenė;
2. Švietimo, kultūros ir mokslo paslaugų kokybės bei efektyvumo didinimas;
3. Viešojo sektoriaus efektyvumo ir skaidrumo didinimas;
4. Darni ir konkurencinga ekonomikos plėtra;
5. Saugi valstybė<sup>99</sup>.

Įdomu yra tai, kad visuomenei nebuvo pranešta, kad Septynioliktoji Vyriausybė nusprendė įvesti pakeitimus, kurie yra susiję su Vyriausybės veiklos prioritetų tvirtinimu. Atliekant tyrimą šiam darbui, buvo daug kartų kreiptasi į Vyriausybės kanceliariją ir diskutuota su darbuotojais šia tema. Atsakydami į klausimą, kodėl Vyriausybės įstatyme įtvirtinti Vyriausybės veiklos prioritetai buvo pakeisti Vyriausybės programos įgyvendinimo planu, Vyriausybės kanceliarijos darbuotojai aiškino, kad atsižvelgiant į tai, kad pasikeitė politika, buvo priimtas toks naujosios Septynioliktosios Vyriausybės sprendimas. Šis politinis sprendimas buvo priimtas, kadangi naujoji Vyriausybė norėjo būti lankstesnė, todėl nusprendė pakeisti vieneriems metams tvirtinamus Vyriausybės veiklos prioritetus

---

<sup>96</sup> Lietuvos Respublikos vyriausybės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 43-772.

<sup>97</sup> 2002 m. birželio 6 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2002, Nr.57-2312.

<sup>98</sup> 2016 m. spalio 12 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1003 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 metų veiklos prioritetų“. *TAR*, 2016-10-14, Nr. 25166.

<sup>99</sup> 2017 m. kovo 13 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 167 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo plano patvirtinimo“. *TAR*, 2017-03-13, Nr. 4172.



Vyriausybės programos įgyvendinimo planu, kuris yra tvirtinamas visai Vyriausybės kadencijai – 4 metams. Taigi galima daryti dvi išvadas:

1. Septynioliktoji Vyriausybė nusprendė, kad Vyriausybės veiklos prioritetus reikia įtvirtinti kartu su Vyriausybės programa - Vyriausybės programos įgyvendinimo plane;
2. Vyriausybė nusprendė atsikratyti administracinės naštos ir Vyriausybės veiklos prioritetų kasmetinio tvirtinimo, argumentuodama, kad tokiu būdu Vyriausybė bus lankstesnė.

Toks Vyriausybės elgesys negali būti pateisinamas, kadangi Lietuvos Respublika yra demokratinė valstybė, todėl Vyriausybė privalo elgtis teisiškai ir laikytis teisės aktų reikalavimų. Šis Vyriausybės sprendimas gali būti pripažintas pagrįstu tik iš vienos pusės, kadangi įtvirtinant Vyriausybės veiklos prioritetus Vyriausybės programos įgyvendinimo plane yra užtikrinamas glaudus ryšys tarp Vyriausybės programos ir Vyriausybės veiklos prioritetų. Kadangi tiek programa, tiek prioritetai – tai Vyriausybės veiklos pagrindas, yra tikslinga juos sujungti į vieną teisės aktą ir sukurti bendrą įgyvendinimo planą. Tačiau yra svarbu pažymėti, kad Vyriausybės įstatymas nebuvo pakeistas iki šiol, tokiu būdu Vyriausybė elgiasi netinkamai ir pažeidžia teisės aktų reikalavimus, todėl Vyriausybė norėdama išlaikyti visuomenės pasitikėjimą, privalo kuo greičiau inicijuoti Vyriausybės įstatymo pakeitimą, siekiant pakeisti Vyriausybės veiklos prioritetų įtvirtinimą Vyriausybės programos įgyvendinimo planu. Negalima pamiršti ir to, kad Vyriausybė nusprendė tvirtinti Vyriausybės veiklos prioritetus visai kadencijai – ketverių metų laikotarpiui, nors pagal Vyriausybės įstatymą Vyriausybė tvirtina kasmetinius Vyriausybės veiklos prioritetus ir teikia juos Seimui. Pastebėtina, kad prioritetų tvirtinimas ketverių metų laikotarpiui daro Vyriausybę mažiau lanksčia, priešingai negu teigia Vyriausybės kanceliarijos darbuotojai, bandydami pateisinti šį naujosios Vyriausybės sprendimą. Tvirtindama veiklos prioritetus kasmet Vyriausybė yra lankstesnė ir gali paprasčiau prisitaikyti prie besikeičiančios politinės bei ekonominės situacijos. Nustatant veiklos prioritetus ketveriems metams yra sunku nuspėti, kokia bus situacija valstybėje po kelerių metų, todėl pasikeitus politinei ir ekonominei situacijai valstybėje, Vyriausybei siekiant išlikti lanksčiai, reikėtų ateityje keisti savo veiklos prioritetus. Šį Vyriausybės sprendimą taip pat pastebėjo Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, kuri pažymėjo kad 2017 metais patvirtintas Vyriausybės programos įgyvendinimo planas pakeitė vienas kitą iš dalies dubliuojančius dokumentus: Vyriausybės

programos įgyvendinimo prioritetines priemones ir Vyriausybės veiklos prioritetus, dėl to veiklos planavimas ir strateginių dokumentų įgyvendinimo stebėseną tapo paprastesni. Tačiau kasmetinių Vyriausybės veiklos prioritetų rengimo pareiga vis dar numatyta Vyriausybės įstatyme, todėl Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė (toliau – Valstybės kontrolė) pažymėjo, kad šis įstatymas turi būti patikslintas<sup>100</sup>.

2017 m. balandžio 19 d. Vyriausybė paskelbė pasitarimo protokolą, kuriame yra įtvirtinti Vyriausybės 2018-2020 metų prioritetiniai darbai<sup>101</sup>. Įdomu yra tai, kad visuomenei yra paskelbtas tik pasitarimo protokolo išrašas ir nors jame minimi prioritetiniai darbai nėra patvirtinti Vyriausybės nutarimu, tačiau Vyriausybė savo internetiniame tinklalapyje skelbia, kad Vyriausybė patvirtino prioritetinių darbų sąrašą<sup>102</sup>. Prioritetinių darbų sąrašas apima 33 prioritetinius darbus. Šiems 33 prioritetiniams darbams įgyvendinti yra suformuoti strateginiai projektai, kurie bendrai sudaro strateginių projektų portfelį. Kiekvienam šiam strateginiam projektui įgyvendinti yra paskirtas atsakingas asmuo iš Vyriausybės kanceliarijos arba ministerijų. Šių prioritetinių darbų įgyvendinimą per strateginius projektus, stebi Strateginių projektų portfelio komisija, kuriai už projektus atsakingi asmenys kas mėnesį teikia atitinkamas ataskaitas.

Svarbu yra pažymėti, kad Vyriausybės veiklos prioritetams didelę įtaką gali turėti esama politinė situacija bei dominuojanti politinė valdžia<sup>103</sup>. Lengviau yra leisti pinigų rinkėjų poreikiams negu juos papildomai apmokestinti<sup>104</sup>, todėl artėjant rinkimams biudžeto sudarymas gali būti iškraipomas, kadangi valdžia nepriims nepopuliarių sprendimų, todėl tam tikra prasme biudžeto sudarymo procesą artėjant rinkimams galima vadinti politiniu žaidimu.

Įtvirtinus Vyriausybės veiklos prioritetus bei parengus kitus strateginio planavimo dokumentus, Lietuvos Respublikos biudžetas yra sudaromas pagal programas, kurias rengia atitinkami biudžetinių asignavimų valdytojai. Remiantis Biudžeto sandaros įstatymu, programa – tai strateginio ir (arba) metinio veiklos plano, parengto pagal Vyriausybės

---

<sup>100</sup> 2017 m. spalio 12 d. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2017-P-60-1-18 „Auditų „Programinis biudžetas: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“ ir „Valstybės investicijų 2015 metais programos valdymas“ rekomendacijų įgyvendinimo eiga“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=3766>>.

<sup>101</sup> 2017 m. balandžio 19 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės pasitarimo protokolo Nr. 15 išrašas. Prieiga per internetą:

<<https://lrv.lt/uploads/main/documents/files/Protokolas%20d%C4%971%20LR%20Vyriausybes%202018%E2%80%932020%20met%C5%B3%20prioritetini%C5%B3%20darb%C5%B3.pdf>>.

<sup>102</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės naujienos: Vyriausybė patvirtino prioritetinių darbų sąrašą. Prieiga per internetą: <<https://lrv.lt/lt/naujienos/vyriausybe-patvirtino-prioritetiniu-darbu-sarasa>>.

<sup>103</sup> JASTRZĘBSKA, M., *Uwarunkowania pomiaru efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego*. Finanse, Rynek Finansowy, Ubezpieczenia, 2016 (84), p. 43-53.

<sup>104</sup> BUŠKEVIČIŪTĖ, E., *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 195.

patvirtintą Strateginio planavimo metodiką, dalis, skirta asignavimų valdytojo strateginiam tikslui įgyvendinti<sup>105</sup>. Strateginio planavimo metodika reglamentuoja, jog programos rengiamos strateginiams institucijos tikslams įgyvendinti. Jas rengia ir jų įgyvendinimą prižiūri institucijos vadovo paskirti koordinatoriai arba kiti atsakingi už programas asmenys, kurie privalo reguliariai organizuoti programų peržiūrą<sup>106</sup>. Asignavimų valdytojai rengdami programas, kartu su jomis pateikia ir programų sąmatas – dokumentą, kuriame pagal ekonominę ir funkcinę klasifikacijas nurodomos asignavimų sumos programai vykdyti<sup>107</sup>. Programų sąmatos sudaromos pagal programų finansavimo šaltinių klasifikaciją, kurią tvirtina Lietuvos Respublikos finansų ministras.

Programinis biudžetas – tai kitaip tariant valstybės funkcijų finansavimas pagal asignavimų valdytojų pateiktas programas, kuriose yra nurodomi siekiami tikslai bei jiems pasiekti būtinos piniginės lėšos. Biudžeto asignavimų valdytojai privalo naudoti skirtus asignavimus savo vadovaujamos įstaigos programoms vykdyti, organizuoti iš biudžeto finansuojamų programų rengimą ir vykdymą bei užtikrinti programų vykdymo ir paskirtų asignavimų naudojimo teisėtumą, ekonomiškumą, efektyvumą ir rezultatyvumą<sup>108</sup>. Šios asignavimų valdytojų pareigos, įtvirtintos Biudžeto sandaros įstatyme, savaime įpareigoja asignavimų valdytojus tinkamai naudoti programų vykdymui skiriamas valstybės biudžeto lėšas. Programinis biudžetas – tai puiki priemonė siekiant išlaidų efektyvumo, kadangi asignavimų valdytojų išlaidos privalo būti pagrįstos siekiamais tikslais. Strateginio planavimo metodikoje nustatyta, kad programos tikslai turi būti aiškūs ir nusakyti rezultata, kurį norima pasiekti per tam tikrą laikotarpį<sup>109</sup>. Pagal asignavimų valdytojų nurodomus tikslus galima įvertinti programos ekonominį tikslingumą ir nustatyti, ar verta vykdyti šią programą. Tačiau problema slypi tame, kad asignavimų valdytojai savo rengiamose programose dažnai nustato abstrakčius tikslus. Pavyzdžiui, Valstybinės lietuvių kalbos komisijos pagrindinis tikslas 2018 metams – užtikrinti lietuvių kalbos, kaip valstybinės,

---

<sup>105</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

<sup>106</sup> 2007 m. kovo 30 d. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita Nr. VA-60-1P-1 „Programinio biudžeto sistema“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=1066>>.

<sup>107</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> 2002 m. birželio 6 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2002, Nr.57-2312.

statusą<sup>110</sup>. Šis tikslas atitinka Valstybinės lietuvių kalbos komisijos uždavinį, kuris yra nustatytas Lietuvos Respublikos valstybinės lietuvių kalbos komisijos įstatyme. Tuo tarpu Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba 2018 metams nustatė sau tokį tikslą – žmogaus teisių apsauga visuomenės informavimo priemonėse<sup>111</sup>. Šių dviejų institucijų pagrindiniai tikslais 2018 metams parodo, kad asignavimų valdytojai stengiasi suformuluoti kuo abstraktesnius tikslus. Abstrakčiai suformuluotas tikslas leidžia asignavimų valdytojams manipuliuoti gaunamais asignavimais, kadangi po abstrakčiu tikslu galima aprašyti daug priemonių, kurios yra būtinos norint pasiekti tokį tikslą. Asignavimų valdytojų nustatomi programų tikslai gali būti tik formalūs ir nesuteikiantys informacijos, kokių rezultatų siekiama, kaip bus įvertintos veiklos sąnaudos, rezultatai ir poveikis<sup>112</sup>.

Pagal Biudžeto sandaros įstatymo 33 straipsnį, Vyriausybė arba jos įgaliota institucija turi teisę Seimo patvirtintus valstybės biudžeto asignavimus paskirstyti pagal programas<sup>113</sup>. Nepakankamai atsakingai planuojant neišnaudojama galimybė taupyti valstybės biudžeto lėšas didinant bendrųjų funkcijų efektyvumą. Įstatymu tvirtinamus asignavimus reikėtų susieti su laukiamais Vyriausybės veiklos rezultatais – tai sudarys sąlygas turėti aiškia ir sprendimams priimti naudingą informaciją, o visuomenė matys numatomą naudą valstybei naudojant mokesčių mokėtojų pinigus<sup>114</sup>. Valstybės biudžete biudžeto išlaidos paskirstomos ir detalizuojamos: ministerijų, departamentų, valstybinių tarnybų, įmonių, įstaigų ir organizacijų – pagal asignavimų valdytojų pavadinimus; pagal socialines ekonomines programas, finansuojamas iš patvirtintų asignavimų, nurodant ministerijų, departamentų, valstybinių tarnybų ir organizacijų – asignavimų valdytojų pavadinimus; valstybės biudžeto išlaidos – pagal pavadinimus, t. y. išskiriant išlaidas bendram valstybės valdymui, krašto apsaugai, švietimui, sveikatos apsaugai ir t. t.<sup>115</sup>.

---

<sup>110</sup> 2018 m. sausio 2 d. Valstybinės lietuvių kalbos komisijos pirmininko įsakymas Nr. V-1 „Dėl Valstybinės lietuvių kalbos komisijos 2018-2020 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo“. Prieiga per internetą: <[http://www.vlkk.lt/media/public/file/Planas\\_strateginis/2018\\_strateg\\_.pdf](http://www.vlkk.lt/media/public/file/Planas_strateginis/2018_strateg_.pdf)>.

<sup>111</sup> 2017 m. gruodžio 29 d. Žurnalistų etikos inspektoriaus įsakymas Nr. V-37 „Dėl Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnybos 2018-2020 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo“. Prieiga per internetą: <<http://www.zeit.lt/data/public/uploads/2018/01/zeit-2018-2020-m.-strateginis-veiklos-planas-.pdf>>.

<sup>112</sup> 2007 m. kovo 30 d. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita Nr. VA-60-1P-1 „Programinio biudžeto sistema“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=1066>>.

<sup>113</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

<sup>114</sup> 2017 m. spalio 12 d. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2017-P-60-1-18 „Auditų „Programinis biudžetas: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“ ir „Valstybės investicijų 2015 metais programos valdymas“ rekomendacijų įgyvendinimo eiga“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=3766>>.

<sup>115</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. *1999 m. liepos 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1998 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo 10 straipsnio 4*

Vyriausybės išlaidos nėra tinkamiausias būdas teikti įvairias paslaugas, kadangi viešasis sektorius ribotus išteklius naudoja neefektyviai. Taip atsitinka, nes Vyriausybės programos yra paveldimai nelanksčios dėl biurokratijos<sup>116</sup>. Vienas iš galimų problemos sprendimo būdų yra sąnaudų naštos paskirstymas tarp valstybės biudžeto ir privačiojo sektoriaus atsižvelgiant į maksimalų efektyvumą visuomenės požiūriu<sup>117</sup>. Valstybė teikia tam tikras specifines paslaugas savo visuomenės nariams, tokias kaip krašto apsauga, sveikatos apsauga, saugumas, švietimas. Valstybė, siekdama valstybės išlaidų efektyvumo, privalo finansuoti tik tas visuomenės veiklos sritis, kuriose privatus sektorius neturi interesų tokiai veiklai arba veiktų savanaudiškai. Privati iniciatyva yra sveikintina visose srityse, kuriose rinka sugeba veikti efektyviai be valstybės įsikišimo. Tvirtinant programas Vyriausybė privalo atsižvelgti į tai, ar programą būtina finansuoti, gal toje srityje pakanka privačios iniciatyvos, todėl tas lėšas galima panaudoti efektyviau kitose srityse. Visgi teikiant viešąsias paslaugas valstybei dažnai prireikia privataus sektoriaus pagalbos, todėl asignavimų valdytojai, organizuodami programų, finansuojamų iš valstybės ir savivaldybių biudžetų, vykdymą, turi teisę Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka iš įmonių, įstaigų ir organizacijų pirkti paslaugas ir darbus, nepriskirtus asignavimų valdytojo ar jam pavaldžių biudžetinių įstaigų funkcijoms. Asignavimų valdytojai su įmonėmis, įstaigomis ir organizacijomis už faktiškai atliktus darbus ir suteiktas paslaugas, numatytus sutartyse, atsiskaito iš asignavimų valdytojams patvirtintų asignavimų<sup>118</sup>. Viešaisiais pirkimais yra siekiama racionaliai panaudoti valstybės biudžeto lėšas, skirtas atitinkamų prekių ar paslaugų pirkimui, todėl kiekvienam viešajam pirkimui yra keliami atitinkami reikalavimai, kurie yra pateikiami pirkimo dokumentuose.

---

*punkto, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 27 d. nutarimo Nr. 105 „Dėl Lietuvos standartizacijos departamento prie Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos reorganizavimo“ 2 punkto, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 30 d. nutarimo Nr. 117 „Dėl Lietuvos zoologijos sodo steigėjo teisių perdavimo“ 2 punkto ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. kovo 30 d. nutarimo Nr. 366 „Dėl kai kurių Žemės ir miškų ūkio ministerijos funkcijų perdavimo Aplinkos apsaugos ministerijai ir Miškų ir saugomų teritorijų departamento prie Aplinkos apsaugos ministerijos įsteigimo“ 3 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai”.*

<sup>116</sup> VIJŪNIENĖ, J., *Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto išlaidų analizė ir jų kitimo tendencijų pagrindimas*: magistro darbas. Šiauliai: Šiaulių Universitetas Socialinių mokslų fakultetas Ekonomikos katedra, 2010.

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> 2001 m. gegužės 14 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455.

2007 m. Valstybės kontrolė atliko programinio biudžeto sistemos auditą, kurio metu siekė įvertinti, ar efektyviai taikomi programinio biudžeto sandaros principai<sup>119</sup>. Valstybės kontrolė atlikusi auditą pažymėjo, kad yra būtina mažinti asignavimų valdytojų skaičių bei pačių programų skaičių, kadangi su kiekvienais metais didėjantis programų skaičius reikalauja papildomų išteklių. Atsižvelgiant į tai, rekomenduojama sujungti atitinkamas programas į vieną ir sutelkti daugiau dėmesio į programų rezultatyvumą, tokiu būdu galima būtų sumažinti netikslingą ir neefektyvą asignavimų naudojimą. Valstybės kontrolė nustatė, kad asignavimų valdytojams būtina aiškinti, kaip tinkamai sudaryti biudžeto programas, teikti geros praktikos pavyzdžius, taip pat Valstybės kontrolė pabrėžė, kad tiek asignavimų valdytojų teikiamose ataskaitose, tiek valstybės biudžeto vykdymo atskaitomybėje, biudžeto programų vykdymo rezultatai turėtų būti aiškiai susieti su panaudotais asignavimais. Šis Valstybės kontrolės atliktas auditas parodė, kad valstybės lėšos yra naudojamos neefektyviai, kadangi Lietuvoje nėra sukurta tinkama programų įgyvendinimo sistema. Yra būtina sukurti tinkamą programomis pasiektų rezultatų vertinimo sistemą, kuri užkirstų kelią asignavimų valdytojams savivaliauti ir švaistyti valstybės lėšas.

Strateginio planavimo metu yra nustatomos valstybės išlaidų kryptys, tokiu būdu užtikrinant efektyvų valstybės lėšų naudojimą. Vyriausybės veiklos prioritetai kaip vienas iš strateginio planavimo dokumentų yra būtini, siekiant nustatyti valstybės išlaidų pagrindines kryptis trumpuoju laikotarpiu. Nors Septynioliktosios Vyriausybės sprendimu Vyriausybės veiklos prioritetai tapo vidutinės trukmės planavimo dokumentu, bet šis Vyriausybės sprendimas iki šiol nėra teisiškai įtvirtintas. Pagal nustatytus Vyriausybės veiklos prioritetus rengiamos asignavimų valdytojų programos. Siekiant, kad programinis biudžetas būtų tinkamai įgyvendintas, yra būtinas tinkamas programinio biudžeto rengimo, vykdymo bei kontrolės reglamentavimas. Dažnai asignavimų valdytojai, norėdami išvengti atsakomybės bei norėdami paprasčiau gauti finansavimą, nusistato abstrakčius programų tikslus, kurių įgyvendinimą yra sudėtinga įvertinti. Yra būtina užtikrinti tokį teisinį reglamentavimą bei tokį asignavimų valdytojų programų tikslų įvertinimo mechanizmą, kuris užkirstų kelią abstrakčių tikslų nustatymui. Siekiant valstybės išlaidų efektyvumo yra būtina užtikrinti, kad asignavimų valdytojai tiksliai formuluotų siekiamus tikslus, taip pat tinkamai reglamentuoti pasiektų rezultatų vertinimo procesą. Įgyvendintų programų pasiektų rezultatų tinkamo įvertinimo proceso sukūrimas padės padidinti Lietuvos viešųjų išlaidų efektyvumą.

---

<sup>119</sup> 2007 m. kovo 30 d. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita Nr. VA-60-1P-1 „Programinio biudžeto sistema“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=1066>>.

## 2.4. Stabilumo programos

Remiantis Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 121 straipsnyje numatyta daugiašale priežiūra<sup>120</sup>, Europos Sąjungos valstybės narės Europos Komisijai ir Europos Tarybai turi pateikti konvergencijos programą (euro zonai nepriklausančios valstybės) arba stabilumo programą (euro zonos valstybės). Metinės stabilumo programos yra rengiamos pagal Stabilumo ir augimo pakta, kuriuo siekiama užtikrinti patikimus valstybių narių viešuosius finansus. Remiantis Stabilumo ir augimo pakto nuostatomis, valstybės teikia programas, kuriose nurodo, kaip yra ketinama užtikrinti fiskalinę valstybės padėtį vidutiniu laikotarpiu, atsižvelgiant į senėjančios visuomenės poveikį biudžetui<sup>121</sup>. Stabilumo programoje turi būti pateikta informacija apie vykdomą bei planuojamą vykdyti biudžeto ir mokesčių politiką, kitaip tariant turi būti pateikiama vidutinės trukmės biudžeto strategija<sup>122</sup>. Programoje taip pat turi būti aptarti šalies ekonominiai pokyčiai, vertinami rizikos veiksniai, apžvelgiamos struktūrinės reformos, turinčios poveikį viešiesiems finansams.

Siekiant įgyvendinti iš Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo kylančias pareigas, Lietuva kasmet priima stabilumo (konvergencijos) programas. Lietuvai tapus euro zonos nare, nuo 2015 metų Lietuvos Finansų ministerija rengia Stabilumo programas, iki 2015 metų Finansų ministerija rengė Konvergencijos programas, o jas tvirtina Vyriausybė. 2015 metais buvo parengta pirmoji Stabilumo programa, kurią patvirtino Vyriausybė<sup>123</sup>. Pirmojoje Lietuvos Stabilumo programoje didžiausias dėmesys buvo skirtas viešųjų finansų kokybei gerinti per mokesčių administravimo tobulinimą bei viešųjų išlaidų efektyvumo didinimą<sup>124</sup>. Lyginant 2016 ir 2017 metų Lietuvos Stabilumo programas, jos skiriasi neženkiai. Abiejose šiose Stabilumo programose yra prognozuojama gera Lietuvos ekonominė ateitis:

1. nenukrypta nuo vidutinio laikotarpio tikslo (valdžios sektoriaus struktūrinio balanso deficitai ne didesnis kaip 1 procentas BVP);

---

<sup>120</sup> Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, 2012-10-26, Nr. C 326/47.

<sup>121</sup> Stabilumo ir augimo paktas. Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/lt/es-ir-tarptautinis-bendradarbiavimas/koordinavimas-su-es/stabilumo-ir-augimo-paktas>>.

<sup>122</sup> SUDAVIČIUS, B., *Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje*. Teisė 2013 (87), p. 7-19.

<sup>123</sup> 2015 m. balandžio 29 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 440 „Dėl Lietuvos stabilumo 2015 metų programos“. *TAR*, 2015-04-30, Nr. 6572.

<sup>124</sup> Lietuva parengė pirmąją Stabilumo programą. *Lietuvos aidas*. Prieiga per internetą: <<http://aidas.lt/lt/ekonomika/article/12534-05-09-lietuva-parengė-pirmąją-stabilumo-programą>>.

2. planuojama įgyvendinti struktūrinės reformas, didinančias ekonomikos augimo potencialą ir viešųjų finansų stabilumą;
3. planuojama sumažinti valdžios sektoriaus skolos lygį iki mažesnio nei 40 procentų BVP;
4. minimas viešųjų išlaidų efektyvumo didinimas<sup>125</sup> (2017 metų Stabilumo programoje yra minima biudžeto orientacija į rezultatus, vykdant viešųjų išlaidų peržiūrą<sup>126</sup>).

Svarbu yra pažymėti, kad siekiant viešųjų finansų stabilumo yra taip pat pasirašyta Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdymo, tai tarpvyriausybiniis susitarimas, kuris įsigaliojo 2013 metais. Šią sutartį Lietuvos Respublikoje įgyvendina Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas. Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdymo yra privaloma euro zonos valstybėms narėms, kurios pagal šią sutartį privalo laikytis tokių taisyklių:

- a) šalies biudžetas yra subalansuotas arba perteklinis;
- b) vyksta sparti konvergencija, siekiant vidutinės trukmės tikslo, numatant mažesnę 0,5 proc. BVP struktūrinio biudžeto deficito ribą;
- c) valstybė gali nutolti nuo savo vidutinės trukmės tikslo ar konvergencijos tik esant išimtinėms aplinkybėms;
- d) valstybės skolos lygiui esant gerokai mažesniui negu 60 proc. BVP, struktūrinis deficitas gali siekti ne daugiau negu 1 proc. BVP;
- e) esant dideliui nukrypimui nuo vidutinės trukmės tikslo ar konvergencijos proceso, korekciniai mechanizmai užtikrina automatinius veiksmus. Mechanizmai apima ir prievolę valstybėms narėms per apibrėžtą laiko tarpą panaikinti šį nukrypimą<sup>127</sup>.

Europos Sąjunga įvairiais būdais stengiasi padėti savo valstybėms narėms užtikrinti jų finansinį stabilumą, teikia rekomendacijas, kurios turėtų padėti valstybėms narėms pasiekti ar išlaikyti finansinį stabilumą. Valstybės narės rengia Stabilumo programas, kuriose pasakoja, kokia perspektyvi yra valstybės finansinė situacija, bet dažnu atveju tai nėra tiesa. Nagrinėjant Lietuvos Stabilumo programas, gali susidaryti įspūdis, kad Lietuva yra

---

<sup>125</sup> 2016 m. balandžio 27 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 417 „Dėl Lietuvos stabilumo 2016 metų programos“. TAR, 2016-04-28, Nr. 10666.

<sup>126</sup> 2017 m. balandžio 26 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 315 „Dėl Lietuvos stabilumo 2017 metų programos“. TAR, 2017-04-28, Nr. 7124.

<sup>127</sup> Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdymo. Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/lt/es-ir-tarptautinis-bendradarbiavimas/koordinavimas-su-es/sutartis-del-stabilumo-koordinavimo-ir-valdymo>>



finansiskai stabili ar bent jau situacija yra artima stabiliai, kad Lietuvos finansinė situacija kiekvienais metais gerėja ir Lietuva susitvarko su senėjančios visuomenės problema. Visgi, pažvelgus į situaciją iš kitos pusės, aiškiai matyti, kad Lietuva nėra finansiskai stabili, kad Lietuva nesugeba efektyviai valdyti savo išlaidų. Taip pat senėjančios visuomenės problema su kiekvienais metais kelia vis didesnę grėsmę, nes ateities kartos turės išlaikyti su kiekviena diena augantį pensinio amžiaus žmonių skaičių, kuris vieną dieną išsaugys taip, kad ateities kartos tiesiog nebus pajėgios jų išlaikyti. Visas Europos Sąjungos teisinis reguliavimas, kuriuo siekiama valstybių narių finansinio stabilumo, iš vienos pusės atrodo tinkamai reglamentuotas ir orientuotas į rezultatus. Stabilumo ir augimo pakte yra numatyta galimybė valstybėms narėms taikyti sankcijas už manipuliavimą stabilumo (konvergencijos) programų duomenimis. Tačiau siekiant pritaikyti sankcijas yra būtina tinkamai įvertinti, ar valstybės narės savo stabilumo programose realistiškai pateikia valstybės ekonominę situaciją, nes iki šiol egzistuojantis Stabilumo programų vertinimas, kai jas vertina ir teikia rekomendacijas Europos Komisija ir Europos Taryba, nevisiškai užtikrina tinkamą Stabilumo ir augimo pakto įgyvendinimą.

## **2.5. Viešumo principas – kaip priemonė užtikrinanti valstybės išlaidų efektyvumą**

Lietuvos kaip demokratinės valstybės visos lėšos privalo būti skaidrios, visuomenei turi būti sudarytos sąlygos susipažinti su valstybės pajamomis bei išlaidomis. Valstybės biudžeto lėšų skaidrumą padeda užtikrinti viešumo principas. Viešumo principas dažnai yra laikomas pagrindiniu demokratinio principu<sup>128</sup>. Remiantis Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. spalio 22 d. rezoliucija, siekiant kuo efektyvesnio valstybės finansinių išteklių valdymo turi būti visuomenei sudaroma galimybė gauti išsamią informaciją apie mokesčių mokėtojų pinigų naudojimą<sup>129</sup>. Visuomenės įtraukimas į biudžeto procesą yra viena svarbiausių valstybės lėšų efektyvumo prielaidų.

Biudžeto sandaros įstatyme nustatyta, kad informacija apie biudžeto sudarymą, priėmimą, vykdymą, vertinimą, kontrolę turi būti aiški ir vieša, išskyrus informaciją, kuri

---

<sup>128</sup> DZEMYDAITĖ, G.; PUPKUTĖ, A., *Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai*. Socialinių mokslų studijos, 2016, Nr. 8 (2), p. 209-223.

<sup>129</sup> 1998 m. spalio 22 d. Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 95-2637.

įstatymų numatyta tvarka yra valstybės paslaptis<sup>130</sup>. Siekiant įgyvendinti šias nuostatas, turi būti užtikrintas atviras, aiškus biudžeto procesas. Seimui, vykdomajai valdžiai ir visuomenei turi būti pateikta išsami informacija apie valstybės institucijų ir įstaigų strateginių prioritetų, programų tikslų nustatymą, programų įgyvendinimą (mokesčių mokėtojų pinigų panaudojimo tikslingumą bei rezultatyvumą)<sup>131</sup>.

Demokratija stiprina visuomenės reikalavimą leisti jiems aktyviau prisidėti prie valstybės finansų valdymo ir siekti fiskalinio skaidrumo bei Vyriausybės fiskalinės atsakomybės<sup>132</sup>. Siekiant valstybės finansų efektyvumo, reikėtų didinti visuomenės dalyvavimą planuojant valstybės biudžetą. Būtina visuomenei pateikti išsamią informaciją, kuri būtų objektyvi, prieinama ir sąžiningai bei aiškiai parengta<sup>133</sup>. Šiuo metu visuomenės dalyvavimas biudžetiniame procese yra ribotas, kadangi Lietuvos Respublikos biudžetas yra parengtas sudėtinga, tik specialistams suprantama kalba. Todėl atsižvelgiant į EBPO rekomendacijas dėl biudžeto skaidrumo, Lietuva turėtų kartu su biudžeto projektu rengti ir viešai skelbti paprastiems piliečiams suprantamą informaciją apie biudžetą, vadinamąjį piliečių biudžetą<sup>134</sup>. Galima teigti, kad Lietuva jau pradėjo šios EBPO rekomendacijos įgyvendinimą. Viena iš valstybės įstaigų, kuri prisideda prie viešųjų finansų skaidrumo bei viešumo tai Finansų ministerija, kuri savo puslapyje pateikia išsamią informaciją apie 2018 metų biudžetą. Finansų ministerijos puslapyje pateikta informacija apie valstybės biudžeto pajamas, asignavimus, jų struktūrą bei palyginimą su praėjusiais metais, yra vieša, lengvai prieinama bei suprantama paprastiems piliečiams<sup>135</sup>. Ši informacija leidžia mokesčių mokėtojams pamatyti, kokia vertė yra sukuriama už jų mokamus mokesčius, kas teoriškai galėtų paskatinti mokesčių mokėjimą<sup>136</sup>. Šiuo metu visuomenės dalyvavimas biudžeto sudarymo procese Lietuvoje nėra populiarus. Visuomenė nesidomi, kam valstybė išleidžia jų pinigus. Viešumo principas taip pat padeda užkirsti kelią korupcijai, asignavimų valdytojų

---

<sup>130</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

<sup>131</sup> 2007 m. kovo 30 d. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita Nr. VA-60-1P-1 „Programinio biudžeto sistema“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=1066>>.

<sup>132</sup> BUŠKEVIČIŪTĖ, E., *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 265.

<sup>133</sup> RAKAUSKIENĖ, O. G.; MAKKAUSKAITĖ, I., *Lietuvos makroekonomikos pasiekimai ir valstybės pajamų didinimo problema*. Viešoji politika ir administravimas 2004, Nr. 7, p. 33-42.

<sup>134</sup> Valstybės kontrolė: biudžetas turėtų būti suprantamas ir piliečiams. Prieiga per internetą: <[https://www.vkontrolė.lt/pranesimas\\_spaudai.aspx?id=24369](https://www.vkontrolė.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=24369)>.

<sup>135</sup> Išsami informacija apie 2018 m. biudžetą. Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/patvirtinti-biudzetai/2018-m-biudzetas/issami-informacija-apie-2018-m-biudzeta>>.

<sup>136</sup> 2016 m. lapkričio 15 d. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės ataskaita Nr. Y-10-1 „2017 metų valdžios sektoriaus finansinių rodiklių vertinimas“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=3632>>.

savanaudiškumui ir asmeninės naudos siekimui bei didina išlaidų panaudojimo efektyvumą. Svarbu yra skatinti visuomenę domėtis valstybės biudžeto sudarymo procesu. Tikslinga yra pažymėti, kad Europos Komisijai 2014 metais atlikus apklausą, pagal apklausos rezultatus Lietuva buvo paskelbta labiausiai korumpuota šalimi visoje Europos Sąjungoje. Lyginant su kaimynine Lenkija, Lenkijos situacija pagal korupcijos lygį neženkliai skiriasi nuo Lietuvos. Nors ir Lenkijos Viešųjų finansų įstatyme yra įtvirtintas tiek biudžeto viešumo, tiek biudžeto skaidrumo principas, pagal korupciją šios dvi valstybės užima panašią vietą. Lenkijos Viešųjų finansų įstatyme yra įtvirtinta, kad visa informacija, susijusi su valstybės biudžetu turi būti vieša ir visuomenei laisvai prieinama, išskyrus informaciją, kuri yra laikoma valstybine paslaptimi pagal vidaus teisės aktus arba tarptautines sutartis<sup>137</sup>. Šių principų įtvirtinimu, kaimyninė šalis siekia, kad visuomenė turėtų galimybę susipažinti su valstybės biudžetu bei jį įvertinti. Tačiau akivaizdu, kad nors abiejose valstybėse yra įtvirtintas biudžeto viešumo principas, korupcijos lygis šiose valstybėse išlieka labai aukštas.

Finansų ministerija nemažai prisideda prie valstybės finansų viešumo, tačiau svarbu yra nepamiršti Valstybės kontrolės, kuri taip pat įgyvendina valstybės biudžeto viešumo principą. Valstybės kontrolė, vykdydama fiskalinės institucijos funkcijas, teikia ataskaitas, kuriose informuoja visuomenę apie biudžeto vykdymo procesą, apie valstybės pajamas ir asignavimus. Paskutinį valstybinį auditą Valstybės kontrolė atliko 2017 metais ir 2017 m. rugsėjo 29 d. pateikė audito ataskaitą, kurioje įvertino 2016 metų valstybės biudžeto vykdymą (toliau – Ataskaita). Šioje Ataskaitoje Valstybės kontrolė pabrėžė, kad yra būtina didinti įstaigų veiklos efektyvumą, nes tai yra vienas iš valstybės biudžeto lėšų taupymo rezervų. Svarbu yra, kad valstybės įstaigos efektyviai ir rezultatyviai vykdytų savo veiklą ir atskleistų visuomenei, kokia yra jų pasiekto ar siekiamo rezultato kaina<sup>138</sup>. Valstybės kontrolė pažymėjo, kad prieš 10 metų nurodė, „kad biudžetinėse įstaigose naudojami kelionės lapai, kaip automobilių ridos ir kuro sunaudojimo kontrolės priemonė yra neefektyvi, bet nuo to laiko esminių pasikeitimų nėra“<sup>139</sup>. Būtent klausimas, kiek valstybei kainuoja tarnybinio transporto išlaikymas, dažnu atveju sukelia visuomenės diskusijas. Visuomenė yra pasipiktinusi, kad Seimo narių tarnybinių automobilių nuomos bei kitos

---

<sup>137</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. *Dziennik Ustaw*, 2009, Nr. 157, poz. 1240.

<sup>138</sup> 2017 m. rugsėjo 29 d. Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita Nr. FA-2017-P-60-5-7-1 „Lietuvos Respublikos 2016 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumas ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimas“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3739>>.

<sup>139</sup> *Ibid.*

kanceliarinės išlaidos kainuoja valstybei tiek daug. Iki šiol kanceliarinėms išlaidoms Seimas išleidžia nemažai, tačiau būtent viešumo principas ir visuomenės pasipiktinimas šiuo klausimu, padėjo išspręsti šią situaciją ir ženkliai sumažinti Seimo kanceliarines išlaidas. Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaitos labai prisideda prie viešumo principo įgyvendinimo ir tinkamo visuomenės informavimo apie valstybės biudžeto vykdymą.

Valstybės lėšų efektyvumą padeda užtikrinti valstybės biudžeto viešumas. Viešumo principo dėka, visuomenė gali įsitraukti į valstybės biudžeto sudarymo procesą, taip pat gauti informacijos apie biudžeto įvykdymą. Viešumo principas taip pat yra puiki priemonė kovoje su korupcija ir neteisėtais asignavimų valdytojų veiksmais. Manau, kad būtent visuomenės įsikišimas į biudžeto procesą padėtų Lietuvai kovoje su korupcija. Lietuvos visuomenė biudžeto rengimo procese yra pasyvi, nesidomi biudžeto rengimo procesu, taip pat nesidomi biudžeto vykdymo efektyvumu. Šią situaciją teikdamos išsamią informaciją apie valstybės biudžetą bei visuomenei prieinamas ataskaitas bando pakeisti Finansų ministerija bei Valstybės kontrolė. Nors viešumo principas Lietuvoje yra įgyvendinamas tinkamai, tačiau yra svarbu sudominti visuomenę ir priversti ją dalyvauti biudžeto procese, nes be visuomenės dalyvavimo viešumo principas savaime neturi jokios prasmės.

## **2.6. Valstybės kontrolė – institucija, kontroliuojanti valstybės išlaidų efektyvumą**

Remiantis Konstitucijos 134 straipsniu, „Valstybės kontrolė prižiūri, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas. Valstybės kontrolierius teikia Seimui išvadą apie metinę biudžeto įvykdymo apyskaitą”<sup>140</sup>. Valstybės kontrolės atsiradimą lėmė tai, kad kiekvienas pilietis turi teisę žinoti, kaip yra naudojamos viešosios lėšos. Kitaip tariant, Valstybės kontrolės, kaip aukščiausiosios valstybinio audito institucijos, svarbiausias tikslas yra įvertinti bei atskleisti mokesčių mokėtojams, ar valstybės biudžeto lėšos yra naudojamos tikslingai ir efektyviai.

Remiantis Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymu (toliau – Valstybės kontrolės įstatymas), Valstybės kontrolė – tai institucija, atliekanti valstybinį auditą ir biudžeto politikos kontrolę<sup>141</sup>. Valstybės kontrolei vadovauja valstybės kontrolierius, kurį penkeriems metams Respublikos Prezidento teikimu skiria Seimas. Valstybės kontrolės

<sup>140</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

<sup>141</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 51-1243.

veiklą reglamentuoja Valstybės kontrolės įstatymas. Savo veikloje Valstybės kontrolė taip pat vadovaujasi tarptautinius audito standartus atitinkančiomis metodikomis ir taiko gerąją tarptautinę praktiką, stengiasi efektyviai naudoti turimus išteklius ir didinti valstybinių auditų kokybę<sup>142</sup>. Kontrolės metu Valstybės kontrolė atitinkamus audituojamo subjekto veiksmus vertina pagal nustatytus bendrus reikalavimus ar taisykles, kuo tikslesni reikalavimai ar taisyklės, tuo griežtesnė ir tikslesnė gali būti kontrolė<sup>143</sup>. Valstybės kontrolės pagrindiniai uždaviniai yra:

- prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas;
- skatinti teigiamą ir veiksmingą valstybinio audito poveikį valstybės finansų valdymo ir kontrolės sistemai bei į rezultatus ir visuomenės poreikius orientuotam viešajam valdymui;
- vykdyti biudžeto politikos kontrolės institucijos funkcijas<sup>144</sup>.

Valstybės kontrolė, kaip aukščiausioji audito institucija, siekdama atlikti objektyvius ir nepriklausomus vertinimus ir parengti nepriklausomas išvadas, privalo būti nepriklausoma bei saugi nuo išorės poveikio (nešališka)<sup>145</sup>, todėl Valstybės kontrolės veikla grindžiama nepriklausomumo, teisėtumo, viešumo, neutralumo ir profesionalumo principais<sup>146</sup>.

Valstybės kontrolė, prižiūrėdama, ar teisėtai ir efektyviai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas, audituoja:

- 1) valstybės biudžeto vykdymą;
- 2) valstybės piniginių išteklių naudojimą;
- 3) valstybės turto valdymą, naudojimą ir disponavimą juo;
- 4) Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto vykdymą;
- 5) Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto vykdymą;

---

<sup>142</sup> 2017 m. sausio 26 d. Valstybės kontrolieriaus įsakymas Nr. V-32 „Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė 2017-2019 metų strateginis veiklos planas“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=1695>>.

<sup>143</sup> KATKUS, A., *Valstybinė ekonominė kontrolė*. Vilnius: Mintis, 1997, p. 53.

<sup>144</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 51-1243.

<sup>145</sup> 2017 m. sausio 26 d. Valstybės kontrolieriaus įsakymas Nr. V-32 „Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė 2017-2019 metų strateginis veiklos planas“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=1695>>.

<sup>146</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 51-1243.

6) Atitinkamas lėšų valdymo institucijas ir paramos gavėjus (Europos Sąjungos lėšos)<sup>147</sup>.

Kiekvienas auditas baigiasi Valstybės kontrolei teikiant išvadas arba ataskaitas, taip pat Valstybės kontrolė teikia jose rekomendacijas, kokias klaidas, pažeidimus reikia ištaisyti audituojamam subjektui, kaip subjektas gali patobulinti savo veiklą. Jei audito metu padarytos svarbios pastabos arba rekomendacijos nevykdomos, tai valstybės kontrolės ataskaita ir išvada nagrinėjama Seimo Audito komitete, tokiu būdu parlamentinėmis priemonėmis įtvirtinamas valstybinio audito poveikis valstybei bei visuomenei<sup>148</sup>. Valstybės kontrolės ataskaitos ir audito išvados, sprendimai ir kita informacija apie Valstybės kontrolės veiklą yra skelbiama Valstybės kontrolės internetiniame tinklalapyje<sup>149</sup>, tokiu būdu Valstybės kontrolė įgyvendina viešumo principą. Valstybės kontrolei yra svarbu užtikrinti, kad visuomenė žinotų apie jos paskelbtas ataskaitas bei išvadas, kadangi institucijos vengia pernelyg didelio visuomenės dėmesio, kai jis yra susijęs su finansais, o viešumas bei visuomenės susidomėjimas didina valstybinio audito efektyvumą.

Lietuvai tapus euro zonos nare ir įsigaliojus Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniam įstatymui, Valstybės kontrolei taip pat patikėta vykdyti biudžeto politikos kontrolės institucijos funkcijas, kas įpareigoja nuolatos stebėti šalies biudžeto fiskalinę drausmę, vertinti biudžeto formavimą kiekviename jo etape. Vykdydama šią funkciją, valstybės kontrolė rengia išvadas dėl struktūrinio postūmio užduoties, kurias teikia Seimui<sup>150</sup>. Teikdama išvadas Valstybės kontrolė padeda Seimui kontroliuoti bei valdyti valstybės lėšas. Seimui teikiamoje Valstybės kontrolės išvadoje turi būti nurodyta, ar paskirti asignavimai panaudoti programose nustatytiems tikslams, ar asignavimai panaudoti galimu ekonomiškiausiu ir efektyviausiu būdu, ar naudojant asignavimus nepadaryta teisės aktų pažeidimų, taip pat kiek pasiekti programose nustatyti tikslai<sup>151</sup>. Jei Vyriausybei nepavyksta įvykdyti struktūrinio postūmio užduoties, Vyriausybė kartu su praėjusių metų struktūrinio postūmio užduoties įvykdymo ir struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio ataskaita

---

<sup>147</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 51-1243.

<sup>148</sup> BUŠKEVIČIŪTĖ, E., *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 305.

<sup>149</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 51-1243.

<sup>150</sup> 2017 m. sausio 26 d. Valstybės kontrolieriaus įsakymas Nr. V-32 „Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė 2017-2019 metų strateginis veiklos planas“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrolė.lt/page.aspx?id=1695>>.

<sup>151</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

pateikia Seimui ir Valstybės kontrolei rašytinį pranešimą apie struktūrinio postūmio užduoties neįvykdymo priežastis ir priemones struktūrinio postūmio užduočiai įvykdyti<sup>152</sup>. Vykdydama Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniam įstatyme nustatytas pareigas, Valstybės kontrolė teikia Seimui išvadą dėl struktūrinio postūmio užduoties neįvykdymo priežasčių pagrįstumo ir priemonių struktūrinio postūmio užduočiai įvykdyti tinkamumo. Vyriausybė, susipažinusi su Valstybės kontrolės išvada, per mėnesį pateikia Seimui pranešimą apie galutines struktūrinio postūmio užduoties neįvykdymo priežastis ir priemones struktūrinio postūmio užduočiai įvykdyti<sup>153</sup>. Taigi, Valstybės kontrolė vykdydama biudžeto politikos kontrolės institucijos funkcijas teikia Seimui ne tik išvadas dėl struktūrinio postūmio užduoties, bet ir dėl struktūrinio postūmio užduoties neįvykdymo priežasčių pagrįstumo ir priemonių struktūrinio postūmio užduočiai įvykdyti tinkamumo.

Vertinant kitų Europos Sąjungos valstybių praktiką, buvo nagrinėjama Lenkijos valstybės finansų priežiūros sistema. Lenkijoje jau virš 90 metų veikia Lietuvos Valstybės kontrolės atitikmuo – Aukščiausioji audito tarnyba (*Najwyższa Izba Kontroli*). Lenkijos Aukščiausioji audito tarnyba yra numatyta Lenkijos Konstitucijoje<sup>154</sup>, pagal kurią ji turi visišką nepriklausomybę nuo vykdomosios valdžios. Lenkijos Aukščiausiosios audito tarnybos veiklą reglamentuoja Aukščiausiosios audito tarnybos įstatymas, kuriame šiai institucijai yra priskiriama pareiga teikti valstybės biudžeto vykdymo įvertinimus<sup>155</sup>. Svarbu yra pažymėti, kad kas du mėnesius Aukščiausioji audito tarnyba leidžia informacinį leidinį, kuriame pateikia visuomenei visą informaciją apie savo veiklą, apie atliktus darbus, taip pat jame yra publikuojami mokslininkų ir ekspertų straipsniai apie problematiką, susijusią su viešaisiais finansais. Šis leidinys padeda visuomenei greitai ir paprastai susipažinti su valstybės finansine situacija, todėl tai galėtų būti pavyzdžiu Lietuvos Valstybės kontrolei, kuri taip pat galėtų pradėti leisti panašų leidinį.

Valstybės kontrolė vykdo tris nepriklausomas funkcijas - aukščiausiosios valstybinio audito, ES struktūrinės paramos audito bei biudžeto politikos kontrolės institucijos funkcijas. Valstybės kontrolės strateginis tikslas yra didinti viešojo sektoriaus efektyvumą, atsižvelgiant į siekiamus rezultatus. Valstybės kontrolė siekia skatinti rezultatyvesnius ir efektyvesnius

---

<sup>152</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas. *TAR*, 2014-11-18, Nr. 17028.

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> Konstitucija Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. *Dziennik Ustaw*, 1997, nr. 78, poz. 483.

<sup>155</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. *Dziennik Ustaw*, 1995, nr. 13, poz. 59.

viešojo sektoriaus įstaigų veiklos procesus, valstybės biudžeto lėšų taupymą ir efektyviai veikiančią vidaus kontrolės sistemą<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> 2018 m. sausio 18 d. Valstybės kontrolieriaus įsakymas Nr. V-25 „Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2018-2020 metų strateginis veiklos planas“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=1750>>.



### 3. VALSTYBĖS SKOLA KAIP NETINKAMO IŠLAIDŲ PLANAVIMO PASEKMĖ

Valstybės biudžetas gali būti deficitinis, subalansuotas arba perteklinis. Perteklinis biudžetas yra retas atvejis, todėl valstybių tikslas yra subalansuotas biudžetas, kai einamųjų metų pajamos atitinka einamųjų metų išlaidas. Tuo tarpu netinkamas balansas tarp valstybės pajamų ir valstybės biudžeto išlaidų sąlygoja deficitinį biudžetą. Valstybės, kurių biudžetas yra deficitinis, siekdamos įgyvendinti savo funkcijas ir patenkinti visuomenės poreikius, privalo skolintis, tokiu atveju susidaro nepageidautinas reiškinys – valstybės skola. Siekiant išvengti neigiamų pasekmių, valstybė privalo tinkamai panaudoti skolintas lėšas, jų pagalba didinti nacionalines pajamas ir užtikrinti pajamų į biudžetą surinkimą.

Visos valstybės siekia subalansuoto biudžeto, tačiau šiais laikais daugelis pasaulio valstybių nesugeba subalansuoti valstybės pajamų ir išlaidų, todėl atsiranda biudžeto deficitas. Biudžeto deficitas – tai tokia valstybės finansinė padėtis, kai valstybės biudžeto išlaidos viršija pajamas<sup>157</sup>. Pagrindinės valstybės biudžeto deficito priežastys yra šios:

- 1) stambios valstybinės investicijos į šalies ekonomikos plėtrą, siekiant užtikrinti racionalesnius visuomeninės veiklos struktūrinius poslinkius;
- 2) ypatingos, neprognozuojamos aplinkybės (karai, teroristiniai išpuoliai, stichinės nelaimės);
- 3) kriziniai reiškiniai valstybės ekonomikoje (ekonomikos recesija ar sąstingis, aukšta infliacija, silpna valstybės piniginių išteklių naudojimo kontrolė)<sup>158</sup>.

Praktikoje yra taikomi keli biudžeto padengimo ar jo sumažinimo metodai, pagrindiniai iš jų:

- papildoma pinigų emisija;
- vidaus ir užsienio paskolos bei kiti laikinai laisvų piniginių lėšų iš gyventojų pritraukimo būdai;
- oficialių užsienio rezervų naudojimas;
- mokesčių didinimas;
- valstybės funkcijų siaurinimas bei valstybės asignavimų mažinimas<sup>159</sup>.

<sup>157</sup> BUŠKEVIČIŪTĖ, E., *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 250.

<sup>158</sup> LEVIŠAUSKAITĖ, K.; RŪŠKYS, G., *Valstybės finansai: vadovėlis*. Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, Kaunas, 2003, p. 53.

<sup>159</sup> BUŠKEVIČIŪTĖ, E., *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 250.

Šioje dalyje bus aptarta viena iš biudžeto deficito padengimo formų – valstybės skola. Skolinimąsi valstybės vardu reglamentuoja Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas. Remiantis šiuo įstatymu, valstybės skola – tai prie valdžios sektoriaus priskiriamų subjektų, turinčių teisę skolintis, prisiimtų, bet dar neįvykdytų įsipareigojimų grąžinti kreditoriams lėšas, pasiskolintas išplatinant Vyriausybės vertybinius popierius, pasirašant paskolų sutartis, finansinės nuomos (lizingo) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus, konsoliduota suma<sup>160</sup>. Remiantis Konstitucijos 128 straipsniu, sprendimus dėl valstybinės paskolos ir valstybės kitų esminių turtinių įsipareigojimų priima Seimas Vyriausybės siūlymu<sup>161</sup>. Tai reiškia, kad sprendimus dėl valstybės esminių įsipareigojimų pagal Konstituciją gali priimti tik Seimas ir tik tuomet, kai yra Vyriausybės siūlymas<sup>162</sup>. Skolinantis valstybės vardu, Vyriausybei atstovauja Finansų ministerija, kuri skolinasi finansinius išteklius vidaus ir užsienio rinkose, imdama paskolas, išleisdama Vyriausybės vertybinius popierius ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus<sup>163</sup>. Taigi, valstybės skola gali būti formuojama tiek vidaus rinkoje, tiek užsienio rinkoje. Skolinimasis vidaus rinkoje yra palankesnis pasirinkimas valstybei, kadangi valstybės mokamos palūkanos už naudojimąsi svetimomis pinigėmis lėšomis lieka valstybėje, kas padeda augti šalies ekonomikai. Jei valstybė skolinasi užsienio rinkoje, tokiu atveju palūkanos yra mokamos užsienio kreditoriams ir leidžiama užsidirbti kitoms valstybėms. Lietuvos Vyriausybė valstybės vardu gali skolintis šiems tikslams:

1. valstybės biudžeto deficitui finansuoti bei valstybės piniginių išteklių srautams subalansuoti;
2. valstybės biudžete numatytoms investicijoms finansuoti;
3. perskolinamoms paskoloms teikti;
4. valstybės skolai dengti;
5. valstybės socialinės apsaugos fondų skoliniamis įsipareigojimams dengti bei šių fondų pinigų srautams subalansuoti;

---

<sup>160</sup> Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 145-7419.

<sup>161</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

<sup>162</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. *2000 m. spalio 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių „Būtingės nafta“, „Mažeikių nafta“ ir „Naftotiekis“ reorganizavimo įstatymo, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 5 straipsnio 3 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo „Dėl strateginio investuotojo pripažinimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymui“.*

<sup>163</sup> Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 145-7419.

6. valstybės priimtiems garantiniams įsipareigojimams pagal suteiktas valstybės garantijas vykdyti;
7. Lietuvos Respublikos įsipareigojimams, susijusiems su Europos Sąjungos politikos įgyvendinimu, vykdyti;
8. kitiems tikslams, kai dėl to yra priimtas atskiras įstatymas<sup>164</sup>.

Valstybės skola yra teigiamas reiškinys, kai pasiskolintos lėšos yra naudojamos investicijoms, kurios ateityje skatins šalies ekonomikos augimą<sup>165</sup>. Didžioji Britanija taiko auksinę taisyklę – valstybė skolintas lėšas turi panaudoti investicijoms, o ne tiesioginėms biudžetinėms išlaidoms, tai reiškia, kad skolintis reikia tik toms išlaidoms, kurios ateityje duos pajamų ir sudarys sąlygas grąžinti skolą<sup>166</sup>. Valstybės skola su kiekvienais metais auga, nors yra skelbiama, kad Lietuvos skola mažėja, tačiau iš tikrųjų Lietuva nesugeba tinkamai susitvarkyti su valstybės skola. Nors Lietuvos ekonomika lėtai stabilizuojasi, tačiau valstybės skolos dydis nesustabdomai auga dėl palūkanų, kurias kartu su likusia skolos dalimis turės grąžinti ateities kartos. Taip pat yra svarbu nepamiršti, kad valstybės skolos aptarnavimas reikalauja papildomų lėšų skirtų administracinėms valstybės skolos aptarnavimo išlaidoms padengti, todėl mokesčių mokėtojai turi grąžinti ne tik pagrindinę skolą, bet ir kitas su valstybės skola susijusias išlaidas.

Valstybės skolos susidarymo situaciją galima būtų prilyginti kiekvieno asmens gyvenimui, kuo žmogus turi daugiau piniginių išteklių, tuo daugiau jis gali išleisti arba sutaupyti. Tuo tarpu, jeigu asmuo neturi pakankamai piniginių išteklių ir jo planuojamos išlaidos viršija jo planuojamas pajamas arba sukauptus piniginius išteklius, asmuo privalo skolintis. Kartais paskolos žmogaus gyvenime yra neišvengiamos ir turi teigiamą įtaką jo gyvenimui, pavyzdžiui paskola gyvenamajam būstui įsigyti. Ši paskola turi teigiamą įtaką, kadangi asmuo nebeleidžia pinigų būsto nuomai, neleidžia užsidirbti nuomotojams, o skiria lėšas savo būstui. Paskolos turi taip pat ir neigiamą pusę, svarbu yra pažymėti, kad Lietuvoje paskolos yra labai populiarios, ypatingai greitieji kreditai. Lietuviai mėgsta skolintis viskam, nuo laikrodžio iki automobilio. Tačiau svarbu yra pažymėti, kad dažnai asmuo, kuris paima paskolą, patenka į išburtą ratą. Siekdamas grąžinti vieną paskolą privalo paimti kitą ir taip bent keletą kartų. Greitieji kreditai Lietuvoje pradėjo populiarėti nuo 2007 metų, per

---

<sup>164</sup> Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 145-7419.

<sup>165</sup> SKICA, T., *Efektywność wydatkowania publicznego w Polsce*. Politechnika Koszalińska: Zeszyty naukowe instytutu ekonomii i zarządzania, 2010, Nr. 14, p. 115-129.

<sup>166</sup> BUŠKEVIČIŪTĖ, E., *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 255.

praėjusius 10 metų į greitųjų kreditų spąstus pakliuvo nemaža dalis Lietuvos gyventojų. Greitieji kreditai suteikia asmeniui galimybę gauti norimą daiktą greitai, be jokių taupymų ir apsilankymų banke bei asmens kreditingumo istorijos tikrinimo. Žmonės skolinasi, todėl, kad jų pageidaujamos išlaidos viršija jų gaunamas pajamas. Dažnai tos pageidaujamos išlaidos gali būti visiškai nereikalingos ir neapgalvotos, todėl kiekvienam asmeniui kaip ir valstybei yra svarbu apgalvoti ir tinkamai paskirstyti savo pajamas.

2017 m. Stabilumo programoje kaip vienas iš svarbiausių viešųjų finansų politikos 2017–2020 metų tikslų numatyta, gerinant valstybės skolos tvarumą, kasmet siekti valdžios sektoriaus pertekliaus, ne mažesnio nei 0,3 proc. BVP. Tačiau formuojamas valdžios sektoriaus perteklius nesumažins nominalios valstybės skolos, nes ji augs, kol bent vienas valdžios sektoriaus biudžetas bus deficitinis<sup>167</sup>. Tai įrodo Lietuvos Respublikos 2018 metų valstybės biudžeto projektas, kuriame nurodoma, kad nors yra planuojamas perteklinis valdžios sektoriaus balansas, tačiau valstybės biudžetas vis tiek išlieka deficitinis<sup>168</sup>. Remiantis Valstybės kontrolės rekomendacijomis, Vyriausybė turėtų patvirtinti vidutinio ir ilgojo laikotarpio valdžios sektoriaus skolos prognozavimo metodiką. Fiskalinė institucija ne kartą konstatavo, kad turi būti įvertintas ir teisės aktuose nustatytas grėsmės Lietuvos valstybės finansų tvarumui nekeliantis skolos lygis ir siektina fiskalinė erdvė. Būtina apsispręsti, kokio dydžio minimalų fiskalinę rezervą Lietuva turi sukaupti ir (ar) kiek ciklinių pajamų skirti skolai mažinti<sup>169</sup>. Lietuvos valstybės skola jau keletą metų laikosi ties 40 proc. BVP riba. Tai atitinka Europos Sąjungos reikalavimus, pagal kuriuos valstybių narių biudžetų deficitas neturi būti didesnis kaip 3 proc. BVP, o visa valstybės skola negali sudaryti daugiau kaip 60 proc. BVP<sup>170</sup>. Remiantis viešai prieinamais duomenimis, šiuo metu Lietuvos valstybės skola sudaro virš 17 mlrd. eurų, tuo tarpu bendra 2018 m. biudžeto pajamų suma yra apie 9 mlrd. eurų, tai reiškia, kad Lietuvos valstybės skola beveik dvigubai viršija 2018 metų biudžeto bendras pajamas. Siekiant užtikrinti tinkamą valstybės skolos

---

<sup>167</sup> 2017 m. lapkričio 15 d. Valstybės kontrolės išvada Nr. BP-5 „Dėl Struktūrinio postūmio užduoties, nustatomos Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte, ir papildomų priemonių (pinigine išraiška) poreikio šiai užduočiai įvykdyti“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3776>>.

<sup>168</sup> 2018 metų Lietuvos biudžeto projektas. 2017 m. spalio 16 d., Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. Prieiga per internetą: <[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018\\_dbp\\_lt\\_lt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018_dbp_lt_lt.pdf)>.

<sup>169</sup> 2017 m. lapkričio 15 d. Valstybės kontrolės išvada Nr. BP-5 „Dėl Struktūrinio postūmio užduoties, nustatomos Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte, ir papildomų priemonių (pinigine išraiška) poreikio šiai užduočiai įvykdyti“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3776>>.

<sup>170</sup> 1992 m. vasario 7 d. Europos Sąjungos sutartis, Maastrichtas. Prieiga per internetą: <[http://www.univie.ac.at/ri/eur/20040401/LT\\_EU\\_Treaty\\_Vienna.pdf](http://www.univie.ac.at/ri/eur/20040401/LT_EU_Treaty_Vienna.pdf)>.

valdymą, teisiniame reguliavime yra įtvirtinta Vyriausybės pareiga teikti Seimui Finansų ministerijos nustatyta tvarka parengtą informaciją apie valstybės skolą<sup>171</sup>. Tokia informacija Seimui turi būti pateikta kartu su nacionaliniu finansinių ataskaitų rinkiniu, paskutinis Valstybės skolos leidinys buvo išleistas už 2016 metus, informacijos apie valstybės skolą 2017 metais Vyriausybė dar nepateikė, kadangi dar nebuvo parengtas nacionalinis finansinių ataskaitų rinkinys. Atsižvelgiant į praktiką, tokius rinkinius Vyriausybė pateikia Seimui antroje einamųjų metų pusėje. Taigi formaliai Vyriausybė tinkamai įvykdo savo pareigą informuoti Seimą apie valstybės skolą, tačiau svarbu yra pažymėti, kad 2018 m. skolinimasis yra projektuojamas vadovaujantis Vyriausybės vidutinio laikotarpio skolinimosi ir skolos valdymo gairėmis, kurios nuo 2014 metų pabaigos nebuvo peržiūrėtos ir atnaujintos<sup>172</sup>. Tačiau Vyriausybė savo internetiniame tinklalapyje paskelbė 2018 m. Vyriausybės skolinimosi programą, kurioje yra pateikta bendra informacija apie planuojamą 2018 metų valdžios sektoriaus skolą, ši informacija yra viešai prieinama, tačiau nėra patvirtinta Vyriausybės nutarimu. Remiantis Vyriausybės internetiniame tinklalapyje pateikta informacija, prognozuojama, kad valdžios sektoriaus skola 2018 metų pabaigoje sudarys apie 16,3 mlrd. eurų, arba 37,6 proc. BVP<sup>173</sup>, taigi valstybės skolos lygis išlieka stabilus – apie 40 proc. BVP.

Valstybė turi du pasirinkimus – skolintis arba skolinti. Valstybės biudžetas gali būti perviršinis, tokiu atveju valstybė yra pajėgi skolinti kitoms valstybėms, jeigu visgi valstybės biudžetas yra deficitinis, vienintelis tokios valstybės pasirinkimas yra skolintis iš užsienio arba vietinių kreditorių. Vis dėlto kiekviena valstybė siekia subalansuoto biudžeto, kad nereikėtų nei skolintis, nei skolinti. Svarbiausia yra, kad valstybė sugebėtų tinkamai valdyti biudžeto deficitą ir laiku grąžinti valstybės skolą.

---

<sup>171</sup> Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 145-7419.

<sup>172</sup> 2017 m. lapkričio 15 d. Valstybės kontrolės ataskaita Nr. BP-5-1 „2018 metų valdžios sektoriaus finansinių rodiklių vertinimas“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=3777>>.

<sup>173</sup> 2018 m. Vyriausybės skolinimosi programa. Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/valstybes-skolos-valdymas/skolinimosi-programa-2018>>.

## IŠVADOS

1. Valstybės išlaidos – tai valstybės biudžeto lėšos, kurios yra būtinos valstybės funkcijoms vykdyti. Valstybės išlaidos su kiekvienais metais auga ir tai yra normalus reiškinys, kuriam didžiausią įtaką daro valstybės politika, infliacija bei valstybės biudžeto pajamų dydis. Kiekvienai valstybei yra svarbu tinkamai reglamentuoti valstybės išlaidų kontrolės klausimą, siekiant, kad valstybės išlaidos būtų tinkamai ir efektyviai panaudotos.
2. Šiame darbe aptartos šios pagrindinės valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančios priemonės: valstybės biudžeto išlaidų planavimo procesas, asignavimų valdytojų atsakomybės reglamentavimas, planavimo dokumentai, programinis valstybės biudžetas, stabilumo programų tvirtinimas, viešumo principo įgyvendinimas, Valstybės kontrolės kaip aukščiausiosios audito institucijos egzistavimas.
3. Asignavimų valdytojai turi prieigą prie jiems skirtų valstybės lėšų, todėl yra būtina užtikrinti ne tik tinkamą jų programų vykdymo, programų sąmatų bei jų veiklos reglamentavimą, tačiau taip pat jų asmeninę materialinę atsakomybę už netinkamą asignavimų naudojimą. Nors Valstybės tarnybos įstatymas nustato valstybės tarnautojų materialinę atsakomybę, tačiau yra būtinas griežtesnis teisinis reguliavimas. Darbo autorės nuomone, siekiant tinkamo asignavimų valdytojų pareigų, susijusių su valstybės išlaidų efektyvumu, vykdymo yra būtina užtikrinti griežtą asmeninę materialinę atsakomybę už netinkamai panaudotas valstybės lėšas, tai reiškia, kad asignavimų valdytojo darbuotojas, atsakingas už netinkamą valstybės lėšų panaudojimą, turėtų grąžinti visą netinkamai panaudotą asignavimų sumą į valstybės biudžetą.
4. Kiekviena Vyriausybė nustato savo veiklos prioritetus pagal Vyriausybės programą ir pažadus rinkėjams. Naujoji Septynioliktoji Vyriausybė nusprendė išsiskirti ir pakeisti Vyriausybės veiklos tvarką, tvirtindama Vyriausybės veiklos visam kadencijos laikotarpiui. Šis Septynioliktosios Vyriausybės sprendimas yra kritikuotinas ir teisiškai tinkamai neįtvirtintas, todėl yra svarbu, kad visų pirma, Vyriausybė tokį pakeitimą įtvirtintų teisiškai, antra, sugebėtų tinkamai nustatyti veiklos prioritetus ketverių metų laikotarpiui ir užtikrinti jų įgyvendinimą.

5. Lietuvos Respublikos biudžetas yra sudaromas pagal asignavimų valdytojų rengiamas programas, jose asignavimų valdytojai dažniausiai nurodo abstrakčius tikslus, kuriais nesiekama jokie konkretaus rezultato, o tiesiog jais yra apibūdinama jų kasdieninė veikla. Darbo autorės nuomone, norint, kad asignavimų valdytojai tinkamai sudarytų programas ir aiškiai formuluotų tikslus yra būtina priimti teisės aktą, kuriame būtų įtvirtintos privalomos programų tikslų nustatymo gairės.
6. Remiantis Biudžeto sandaros įstatymu, visuomenei yra suteikiama galimybė susipažinti su informacija apie biudžeto sudarymą, priėmimą, vykdymą bei vertinimą, tačiau ši informacija dažnai yra pateikiama sudėtinga moksline kalba, kurios atitinkamo išsilavinimo neturintys visuomenės nariai negali suprasti. Prie valstybės finansų viešumo daugiausiai prisideda Finansų ministerija bei Valstybės kontrolė, šios dvi institucijos teikia visuomenei informaciją apie valstybės biudžetą daugumai visuomenės narių suprantama kalba. Darbo autorės nuomone, vien tik tinkamo viešumo principo įgyvendinimo neužtenka, yra būtina sudominti visuomenę ir priversti ją dalyvauti biudžeto procese.
7. Siekiant užtikrinti valstybės išlaidų efektyvumą, yra būtina susieti panaudotas valstybės lėšas su pasiektais rezultatais, tai reiškia, kad reikia įvertinti, ar planuoti rezultatai buvo pasiekti už geriausią kainą. Valstybės lėšomis pasiektų rezultatų vertinimo kriterijus yra sudėtinga nustatyti, todėl Lietuvoje valstybės išlaidos nėra nukreiptos į galutinį rezultatą. Visgi, 2018 metų valstybės biudžeto sudarymo procesas buvo išskirtinis, kadangi jis prasidėjo nuo išlaidų peržiūros. Tai yra svarbus žingsnis Lietuvai, kadangi Lietuvai yra svarbu užtikrinti, kad valstybės lėšos būtų orientuotos į rezultatą, o ne į procesą. Atliekant reguliarią valstybės išlaidų peržiūrą ir sukūrus tinkamą rezultatų vertinimo sistemą, Lietuva galėtų siekti kitų Europos Sąjungos valstybių narių rezultatų.
8. Neužtikrinant valstybės išlaidų efektyvumo formuojasi valstybės skola. Skolintos lėšos padeda valstybei užtikrinti tinkamą valstybės teikiamų paslaugų įgyvendinimą, tačiau anksčiau ar vėliau kiekvieną skolą reikia grąžinti. Kuo ilgiau valstybės skola nėra grąžinama, tuo ji daugiau kainuoja ateities kartoms, kadangi kartu su skola reikia mokėti palūkanas, o taip pat padengti administracines valstybės skolos aptarnavimo išlaidas.

## ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

### **Teisės norminiai aktai:**

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas. *TAR*, 2014-11-18, Nr. 17028.
3. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.
4. Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2007-11-22, Nr. 120-4881.
5. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 63-2243.
6. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 51-1243.
7. Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 145-7419.
8. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1999-07-30, Nr. 66-2130.
9. Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 77-3046.
10. Lietuvos Respublikos vyriausybės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 43-772.
11. Lietuvos Respublikos 2017 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *TAR*, 2016-12-29, Nr. 29872.
12. Lietuvos Respublikos 2018 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *TAR*, 2017-12-20, Nr. 20572.
13. 1998 m. spalio 22 d. Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 95-2637.
14. 2001 m. gegužės 14 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455.



15. 2002 m. birželio 6 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2002, Nr.57-2312.
16. 2011 m. rugpjūčio 16 d. Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymas Nr. 1K-281 „Dėl programų vertinimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2011, Nr. 104-4480.
17. 2015 m. balandžio 29 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 440 „Dėl Lietuvos stabilumo 2015 metų programos“. *TAR*, 2015-04-30, Nr. 6572.
18. 2016 m. balandžio 27 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 417 „Dėl Lietuvos stabilumo 2016 metų programos“. *TAR*, 2016-04-28, Nr. 10666.
19. 2016 m. spalio 12 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1003 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 metų veiklos prioritetų“. *TAR*, 2016-10-14, Nr. 25166.
20. 2017 m. sausio 26 d. Valstybės kontrolieriaus įsakymas Nr. V-32 „Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė 2017-2019 metų strateginis veiklos planas“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=1695>>.
21. 2017 m. kovo 13 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 167 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo plano patvirtinimo“. *TAR*, 2017-03-13, Nr. 4172.
22. 2017 m. balandžio 26 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 315 „Dėl Lietuvos stabilumo 2017 metų programos“. *TAR*, 2017-04-28, Nr. 7124.
23. 2017 m. spalio 10 d. Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymas Nr. 1K-343 „Dėl finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymo Nr. 1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ pakeitimo“. *TAR*, 2017-10-11, Nr. 16099.
24. 2017 m. gegužės 18 d. Lietuvos radijo ir televizijos komisijos pirmininko įsakymas Nr. V-9 „Dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijos 2018-2020 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo“. Prieiga per internetą: <[http://www.rtk.lt/content/uploads/2015/09/V\\_9\\_Del-LRTEK-2018-2020-m.-strateginio-veiklos-plano-patvirtinimo\\_05-18.pdf](http://www.rtk.lt/content/uploads/2015/09/V_9_Del-LRTEK-2018-2020-m.-strateginio-veiklos-plano-patvirtinimo_05-18.pdf)>.
25. 2017 m. gruodžio 29 d. Žurnalistų etikos inspektoriaus įsakymas Nr. V-37 „Dėl Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnybos 2018-2020 metų strateginio veiklos plano

- patvirtinimo“. Prieiga per internetą:  
<<http://www.zeit.lt/data/public/uploads/2018/01/zeit-2018-2020-m.-strateginis-veiklos-planas-.pdf>>.
26. 2018 m. sausio 2 d. Valstybinės lietuvių kalbos komisijos pirmininko įsakymas Nr. V-1 „Dėl Valstybinės lietuvių kalbos komisijos 2018-2020 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo“. Prieiga per internetą:  
<[http://www.vlkk.lt/media/public/file/Planas\\_stateginis/2018\\_strateg\\_.pdf](http://www.vlkk.lt/media/public/file/Planas_stateginis/2018_strateg_.pdf)>.
27. 2018 m. sausio 18 d. Valstybės kontrolieriaus įsakymas Nr. V-25 „Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2018-2020 metų strateginis veiklos planas“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrolė.lt/page.aspx?id=1750>>.

### **Europos Sąjungos teisės aktai:**

1. 1992 m. vasario 7 d. Europos Sąjungos sutartis, Maastrichtas. Prieiga per internetą:  
<[http://www.univie.ac.at/ri/eur/20040401/LT\\_EU\\_Treaty\\_Vienna.pdf](http://www.univie.ac.at/ri/eur/20040401/LT_EU_Treaty_Vienna.pdf)>.
2. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija. OL, 2012 C 326, p. 47-360.
3. Europos Sąjungos Tarybos direktyva 2011/85/ES 2011 m. lapkričio 8 d. dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, 2011-11-23, Nr. L 306/41.
4. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas Nr. 473/2013 2013 m. gegužės 21 d. dėl euro zonos valstybių narių biudžeto planų projektų stebėsenos bei vertinimo ir perviršinio deficito padėties ištaisymo užtikrinimo bendrųjų nuostatų. *Europos Sąjungos oficialusis leidinys*, 2013-05-27, Nr. L 140/11.
5. European Commission opinion of 22.11.2017 on the Draft Budgetary Plan of Lithuania. Brussels, 22.11.2017, C(2017) 8020 final. Prieiga per internetą:  
<<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/c-2017-8020-en.pdf>>.
6. Stabilumo ir augimo paktas. Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/lt/es-ir-tarptautinis-bendradarbiavimas/koordinavimas-su-es/stabilumo-ir-augimo-paktas>>.
7. Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdymo. Prieiga per internetą:  
<<https://finmin.lrv.lt/lt/es-ir-tarptautinis-bendradarbiavimas/koordinavimas-su-es/sutartis-del-stabilumo-koordinavimo-ir-valdymo>>.

### **Užsienio valstybių teisės aktai:**

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. *Dziennik Ustaw*, 1995, nr. 13, poz. 59.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. *Dziennik Ustaw*, 1997, nr. 78, poz. 483.
3. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. *Dziennik Ustaw* 2005 nr. 14, poz. 114.
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. *Dziennik Ustaw*, 2009, Nr. 157, poz. 1240.

### **Konstitucinio Teismo praktika:**

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1996 m. vasario 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 30 d. nutarimo Nr. 1164 „Dėl dalies Žemės ūkio ministerijos įmonių paskolų kapitalizavimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymo 13 straipsniui, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 9 straipsniui ir Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 43 straipsnio pirmajai daliai“.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1999 m. birželio 3 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. gegužės 22 d. nutarimo Nr. 620 „Dėl buvusių Statybos ir urbanistikos ministerijos, Europos reikalų ministerijos, Ryšių ir informatikos ministerijos ir jų institucijų reorganizavimo tvarkos bei terminų“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 22 straipsnio 2 punktui, 29 straipsnio 2 daliai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 1 straipsniui ir Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 4 straipsniui“.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1999 m. liepos 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 1998 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo 10 straipsnio 4 punkto, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 27 d. nutarimo Nr. 105 „Dėl Lietuvos standartizacijos departamento prie Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos reorganizavimo“ 2 punkto, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 30 d.

- nutarimo Nr. 117 „Dėl Lietuvos zoologijos sodo steigėjo teisių perdavimo“ 2 punkto ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. kovo 30 d. nutarimo Nr. 366 „Dėl kai kurių Žemės ir miškų ūkio ministerijos funkcijų perdavimo Aplinkos apsaugos ministerijai ir Miškų ir saugomų teritorijų departamento prie Aplinkos apsaugos ministerijos įsteigimo“ 3 punkto atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.*
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2000 m. kovo 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. gegužės 9 d. nutarimo Nr. 546 „Dėl pridėtinės vertės mokesčio“ 1.14 papunkčio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 15 bei 16 straipsniams ir Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos pagrindų įstatymo 4 straipsnio 4 daliai bei 9 straipsniui“.
  5. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2000 m. spalio 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių „Būtingės nafta“, „Mažeikių nafta“ ir „Naftotiekis“ reorganizavimo įstatymo, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 5 straipsnio 3 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo „Dėl strateginio investuotojo pripažinimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymui“.
  6. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos Savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos Žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

### **Specialioji literatūra:**

1. BUŠKEVIČIŪTĖ, E., *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008.
2. KATKUS, A., *Valstybinė ekonominė kontrolė*. Vilnius: Mintis, 1997.
3. LEVIŠAUSKAITĖ, K.; RŪŠKYS, G., *Valstybės finansai: vadovėlis*. Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, Kaunas, 2003.

4. MARCIJONAS, A.; SUDAVIČIUS, B., *Mokesčių teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
5. MEDELIENĖ, A.; SUDAVIČIUS, B., *Mokesčių teisė*. Valstybės įmonė Registrų centras, Vilnius, 2011.
6. BIVAINIS, J.; BUTKEVIČIUS, A., *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas*. Pinigų studijos, 2002 (4), p. 20-36.
7. DZEMYDAITĖ, G.; PUPKUTĖ, A., *Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai*. Socialinių mokslų studijos, 2016, Nr. 8 (2), p. 209-223.
8. LYDEKA, Z.; ŽALIAUSKAS, Ž. D., *Veiksnių, turinčių įtakos Lietuvos valstybės išlaidoms ir jų struktūrai, tyrimas*. Taikomoji ekonomika: sisteminiai tyrimai, 2013.7/1, p. 13-29.
9. RAČKAUSKAS, M.; LIESIONIS, V., *Neproduktyvios valstybės išlaidos ir jų poveikis ekonomikos augimui*. Vadyba 2012, Nr. 1 (20), p. 71-76.
10. RAČKAUSKAS, M.; LIESIONIS, V., *Produktyvios valstybės išlaidos ir jų poveikis ekonomikos augimui*. Taikomoji ekonomika: sisteminiai tyrimai, 2012.6/2, p. 73-86.
11. RAKAUSKIENĖ, O. G.; MAKUSKAITĖ, I., *Lietuvos makroekonomikos pasiekimai ir valstybės pajamų didinimo problema*. Viešoji politika ir administravimas 2004, Nr. 7, p. 33-42.
12. SUDAVIČIUS, B., *Mokesčiai kaip teisės kategorija*. Teisė 2006 (58), p. 125-133.
13. SUDAVIČIUS, B., *Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje*. Teisė 2013 (87), p. 7-19.
14. UŽUBALIS, G., *Mokesčiai demokratinėje valstybėje*. Teisė 2011 (81), p. 170-185.
15. ŽIGIENĖ, G.; LIUBIMOVA, A., *Funkcinių valstybės išlaidų elementų ekonominės struktūros įtaka šalies ekonominiam augimui*. Vadyba 2010, Nr. 1 (17), p. 61-68.
16. UŽUBALIS, G., *Mokesčių teisės paskirtis ir funkcijos (apmokestinimo teorijų kritinė analizė)*: daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, Socialiniai mokslai, Teisė (01, S), 2012.
17. VIJŪNIENĖ, J., *Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto išlaidų analizė ir jų kitimo tendencijų pagrindimas*: magistro darbas. Šiauliai: Šiaulių Universitetas Socialinių mokslų fakultetas Ekonomikos katedra, 2010.

18. JASTRZĘBSKA, M., *Uwarunkowania pomiaru efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego*. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 2016 (84), p. 43-53.
19. SKICA, T., *Efektywność wydatkowania publicznego w Polsce*. Politechnika Koszalińska: Zeszyty naukowe instytutu ekonomii i zarządzania, 2010, Nr. 14, p. 115-129.

**Kita praktinė medžiaga:**

1. 2007 m. kovo 30 d. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita Nr. VA-60-1P-1 „Programinio biudžeto sistema“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=1066>>.
2. 2015 m. lapkričio 13 d. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės ataskaita Nr. Y-12-1 „Dėl 2016 metų valdžios sektoriaus finansinių rodiklių“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrole.lt/bp/isvada.aspx?id=10032>>.
3. 2016 m. lapkričio 15 d. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės ataskaita Nr. Y-10-1 „2017 metų valdžios sektoriaus finansinių rodiklių vertinimas“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3632>>.
4. 2017 m. balandžio 19 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės pasitarimo protokolo Nr. 15 išrašas. Prieiga per internetą: <<https://lr.v.lt/uploads/main/documents/files/Protokolas%20d%C4%971%20LR%20Vyriausybės%202018%E2%80%932020%20met%C5%B3%20prioritetini%C5%B3%20darb%C5%B3.pdf>>.
5. 2017 m. rugsėjo 20 d. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės išvada Nr. BP-4 „Dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3728>>.
6. 2017 m. rugsėjo 29 d. Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita Nr. FA-2017-P-60-5-7-1 „Lietuvos Respublikos 2016 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumas ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimas“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3739>>.
7. 2017 m. spalio 12 d. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2017-P-60-1-18 „Auditų „Programinis biudžetas: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“ ir „Valstybės investicijų 2015

- metais programos valdymas“ rekomendacijų įgyvendinimo eiga”. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3766>>.
8. 2017 m. lapkričio 15 d. Valstybės kontrolės išvada Nr. BP-5 „Dėl Struktūrinio postūmio užduoties, nustatomos Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte, ir papildomų priemonių (pinigine išraiška) poreikio šiai užduočiai įvykdyti“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3776>>.
  9. 2017 m. lapkričio 15 d. Valstybės kontrolės ataskaita Nr. BP-5-1 „2018 metų valdžios sektoriaus finansinių rodiklių vertinimas“. Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3777>>.
  10. 2018 metų Lietuvos biudžeto projektas. 2017 m. spalio 16 d., Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. Prieiga per internetą: <[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018\\_dbp\\_lt\\_lt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018_dbp_lt_lt.pdf)>.
  11. 2018 m. valstybės biudžeto asignavimų struktūra. Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/2018-03-21%20VB%20%20faktas%20%20asignavimu.pdf>>.
  12. 2018 m. Vyriausybės skolinimosi programa. Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/valstybes-skolos-valdymas/skolinimosi-programa-2018>>.
  13. Išsami informacija apie 2018 m. biudžetą. Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/patvirtinti-biudzetai/2018-m-biudzetas/issami-informacija-apie-2018-m-biudzeta>>.
  14. Lietuva parengė pirmąją Stabilumo programą. Lietuvos aidas. Prieiga per internetą: <<http://aidas.lt/lt/ekonomika/article/12534-05-09-lietuva-parenge-pirmaja-stabilumo-programa>>.
  15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės naujienos: Vyriausybė patvirtino prioritetinių darbų sąrašą. Prieiga per internetą: <<https://lrv.lt/lt/naujienos/vyriausybe-patvirtino-prioritetiniu-darbu-sarasa>>.
  16. Tarptautinio valiutos fondo 2015 metų studija apie Lietuvos viešųjų išlaidų efektyvumą. Prieiga per internetą: <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/From-Expenditure-Consolidation-to-Expenditure-Efficiency-Addressing-Public-Expenditure-43496>>.

17. Valstybės kontrolė: biudžetas turėtų būti suprantamas ir piliečiams. Prieiga per internetą: <[https://www.vkontrolė.lt/pranesimas\\_spaudai.aspx?id=24369](https://www.vkontrolė.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=24369)>.
18. Valstybinės lietuvių kalbos komisijos 2017 metų veiklos ataskaita. Prieiga per internetą:  
<[http://www.vlkk.lt/media/public/file/Veiklos\\_ataskaitos/VLKK\\_atask\\_2017.pdf](http://www.vlkk.lt/media/public/file/Veiklos_ataskaitos/VLKK_atask_2017.pdf)>.
19. Žurnalistų etikos inspektoriatų tarnybos 2017 metų veiklos ataskaita. Prieiga per internetą: <<http://www.zeit.lt/data/public/uploads/2018/03/2017m.zeitataskaita.pdf>>.



## SANTRAUKA

Kiekviena valstybė teikia visuomenei tam tikras specifines paslaugas, tam valstybei yra būtinos lėšos, kurios yra surenkamos iš visuomenės mokesčių pagrindu. Siekiant visuomenei suteikti viešąsias paslaugas už mažiausią kainą, yra būtina užtikrinti tinkamą valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančių priemonių sistemą.

Darbe nagrinėjamas biudžeto išlaidų planavimo procesas, jame dalyvaujančių subjektų vaidmuo, apibūdinta strateginio planavimo dokumentų esmė kaip programinio biudžeto pagrindas, daugiausia dėmesio skiriant Vyriausybės veiklos prioritetams, kurie, kaip paaiškėjo rašant darbą, buvo pakeisti Vyriausybės programos įgyvendinimo planu. Darbe taip pat išnagrinėtas asignavimų valdytojų vaidmuo užtikrinant valstybės išlaidų efektyvumą. Atskleista, kad asignavimų valdytojams teisės aktai nustato pareigą efektyviai ir tikslingai naudoti valstybės lėšas, tačiau netinkamas reguliavimas neužkerta kelio asignavimų valdytojams piktnaudžiauti savo padėtimi, todėl darbe pateiktas pasiūlymas, kaip išspręsti šią problemą.

Darbe aptartas Valstybės kontrolės, kaip aukščiausiosios audito institucijos, vaidmuo užtikrinant valstybės išlaidų efektyvumą. Valstybės kontrolė yra viena pagrindinių institucijų, užtikrinančių visuomenės informavimą apie valstybės biudžetą. Kadangi Lietuvos Respublika yra demokratinė respublika, informacija apie mokesčių mokėtojų pinigų naudojimą privalo būti prieinama visuomenei. Problema slypi tame, kad Lietuvos visuomenė nenori domėtis valstybės biudžetu, todėl Valstybės kontrolei tenka dar viena papildoma pareiga – sudominti visuomenės narius ir priversti juos prisidėti prie valstybės biudžeto sudarymo ir kontrolės proceso.

Valstybės išlaidų efektyvumą užtikrinančiomis priemonėmis turi būti siekiama, kad kuo mažesnėmis valstybės lėšomis būtų pasiektas pageidaujamas rezultatas. Darbe atskleidžiama, kad Lietuvai yra būtina kasmet atlikti valstybės išlaidų peržiūrą ir sukurti tinkamą pasiektų rezultatų vertinimo sistemą.

## SUMMARY

### *Establishment of Measures Ensuring the Effectiveness of Public Expenditure in Legal Regulation*

Every state provides specific services to the society, for this reason state needs funds that are collected from the society on tax basis. To provide public services for the lowest price, it is necessary to ensure suitable system of measures ensuring the effectiveness of public expenditure.

The thesis analyses the process of budget expenditure planning, the importance of involved subjects, also describes the essence of strategic planning documents as the base for program budget, focusing on priorities of Government activity, which, as it turned out during thesis writing process, was changes to program implementation plan of Government. Thesis also investigates the role of appropriations managers in ensuring effectiveness of public expenditure. It is revealed that legal regulation imposes an obligation for appropriations managers to use public funds efficiently and purposefully but improper regulation does not stop appropriations managers from abusing their positions, that is why the suggestion how to solve this problem is given in the thesis.

The thesis reviews the role of National audit office, as the supreme audit institution, in ensuring the effectiveness of public expenditure. National audit office is one the main institutions that ensure informing the society about the state budget. Whereas Republic of Lithuania is a democratic republic, information about usage of tax payers money has to be accessible to the society. The problem is that Lithuanian society does not want to be interested in budget, that is why National audit office has got one more obligation – to make Lithuanian society interested and to make them participate in process of budgeting and control.

By measures ensuring the effectiveness of public expenditure must be strive for achieving results for as low amount of public expenditure as it possible. The thesis discloses that annual review of public expenditure is necessary to improve spending efficiency and it is import to create an appropriate system for measuring results.