

**VILNIAUS UNIVERSITETAS**  
**TEISĖS FAKULTETAS**  
**VIEŠOSIOS TEISĖS KATEDRA**

Dieninės studijų formos  
V kurso finansų ir mokesčių teisės  
šakos studento  
Dariusz Bużinski

**MAGISTRO DARBAS**  
**BIUDŽETO ASIGNAVIMŲ VALDYTOJŲ TEISINĖ PADĖTIS**

Vadovas: prof. dr. Bronius Sudavičius  
Recenzentas: partnerystės prof. dr. Vitas Vasiliauskas

**Vilnius**

**2018**

## Turinys

Įvadas.....	2
1. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų sąvoka .....	5
2. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų teisinė padėtis .....	11
2.1. Asignavimų valdytojai kaip biudžeto proceso subjektai .....	11
2.2. Asignavimų valdytojų pareigos .....	15
2.2.1. Asignavimų valdytojų pareigos, susijusios su biudžeto programų rengimu .....	17
2.2.2. Asignavimų valdytojų strateginis veiklos planavimas .....	22
2.2.3. Asignavimų valdytojų pareigos vykdant valstybės biudžetą.....	29
2.2.4. Asignavimų valdytojų finansinė atskaitomybė.....	31
2.3. Asignavimų valdytojų teisės.....	35
3. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų kontrolė ir atsakomybė .....	38
3.1. Asignavimų valdytojų kontrolė .....	38
3.2. Asignavimų valdytojų atsakomybė .....	44
Išvados.....	49
Šaltiniai.....	51
Santrauka .....	56
Summary .....	58

## Ivadas

Teisinėje literatūroje valstybės biudžetas suprantamas kaip pagrindinis valstybės centralizuoto fondo, skirto valstybės funkcijoms vykdyti, sudarymo, paskirstymo ir panaudojimo finansinis planas, patvirtintas įstatymų nustatyta tvarka, kuris išreiškia valstybės planus dėl valstybės pajamų, asignavimų, pinigų srautų ir kitų finansinių rodiklių. Biudžetas yra pagrindinis valstybės finansų politikos instrumentas, nes jis yra naudojamas švietimo, kultūros, sveikatos apsaugos programoms finansuoti, viešajai tvarkai ir visuomenės apsaugai, valstybės (savivaldybių) institucijoms ir įstaigoms išlaikyti, ir kitiems visuomenės poreikiams bei viešiesiems interesams<sup>1</sup>.

Biudžetas įtvirtina biudžeto proceso santykių dalyvių teises ir pareigas, todėl yra suprantamas, kaip biudžeto proceso esmė. Biudžeto procesas suprantamas kaip teisės normomis reglamentuota valstybinės valdžios institucijų veikla, sudarant ir peržiūrint biudžetų projektus, tvirtinant ir vykdant biudžetus bei kontroliuojant jų vykdymą<sup>2</sup>.

Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai yra biudžeto proceso subjektai, o kartu ir finansų teisės subjektai, nes jie dalyvauja tiek biudžeto formavime, tiek jo vykdyme. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai, atsižvelgdami į ateinančių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plane<sup>3</sup> nustatytus terminus ir, vadovaudamiesi Strateginio planavimo metodika<sup>4</sup>, rengia strateginių veiklos planų projektus (formuoja strateginius tikslus ir uždavinius), juos realizuoja, ir teisėtai, ekonomiškai, efektyviai bei rezultatyviai panaudoja jiems paskirstytus finansinius išteklius t.y. asignavimus.

**Objektas.** Darbo objektas yra valstybės biudžeto asignavimų valdytojų, kaip finansų teisės subjektų teisinis reglamentavimas, šių subjektų teisės ir pareigos dalyvaujant biudžeto procese bei iš to kylantys teoriniai ir praktiniai klausimai. Taigi magistro darbe analizuojama tik valstybės biudžeto asignavimų valdytojų padėtis (savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų teisinė padėtis nenagrinėjama), remiantis Lietuvos Respublikos teisiniu reglamentavimu. Siekiant atskleisti šio magistro darbo temą, analizuojama valstybės biudžeto asignavimų valdytojų sąvoka, nagrinėjama asignavimų valdytojų kaip biudžeto proceso subjektų specifika t.y. kokia apimtimi asignavimų valdytojai dalyvauja

<sup>1</sup> SUDAVIČIUS, Bronius, MEDELIENĖ, Aistė, *Mokesčių teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011, p. 24.

<sup>2</sup> ГОРБУНОВА, О. Н., ГРАЧЕВА, Е. Ю., Ф59 и др.; *Финансовое право: Учебник* /2004. – p. 204.

<sup>3</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. balandžio 5 d. nutarimas Nr. 249 „Dėl Lietuvos Respublikos 2018 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo“. TAR, 2017, Nr. 5901.

<sup>4</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 102-5279.

biudžeto planavime, o kartu ir biudžeto procese. Darbe aptariama valstybės biudžeto asignavimų valdytojų teisinė padėtis: asignavimų valdytojų teisės ir pareigos. Galiausiai darbe nagrinėjama valstybės biudžeto asignavimų valdytojų kontrolė ir atsakomybė.

**Tyrimo metodai.** Magistro darbe buvo atliekama įstatymų, poįstatyminių teisės aktų bei teisinės literatūros analizė taip pat taikomi šie pagrindiniai teisės aiškinimo metodai: sisteminis, loginis, lingvistinis, istorinis, bei kiti teisės aiškinimo metodai, siekiant nustatyti teisės normų prasmę bei atskleisti pagrindinių sąvokų esmę.

**Temos aktualumas.** Valstybės biudžetas, o būtent, biudžeto lėšų kaupimas, paskirstymas ir panaudojimas yra ir bus aktuali tema. Biudžeto dėka valstybė gali valdyti didžiulius finansinius išteklius svarbiausioms ekonominėms ir socialinėms problemoms spręsti, o nuo jų paskirstymo ir panaudojimo priklauso, kaip bus įtakojama valstybės piliečių gyvenimo kokybė. Todėl natūralu, kad visuomenei svarbu, kad valstybė tinkamai sukauptų ir paskirstytų biudžeto lėšas, o asignavimų valdytojais jas tinkamai panaudotų, ir pats biudžeto procesas būtų kuo efektyvesnis. Šiam tikslui 1998 m. buvo patvirtinta biudžeto sandaros koncepcija<sup>5</sup> ir pradėta biudžeto sandaros reforma. Jos dėka asignavimų valdytojais buvo įpareigoti planuoti ir naudoti biudžeto asignavimus pagal programas, įdiegti strateginio planavimo principai, nuolat tobulinama Strateginio planavimo metodika. Tačiau iki šiol biudžeto procese yra keistinių dalykų, o daugelis jau seniai egzistavusių problemų išliko: asignavimų valdytojų skaičius nėra optimalus (ypač atkreipiant dėmesį į dabartinės valstybės emigracijos problemas); asignavimų valdytojų sudaromos programos ne visada turi aiškius tikslus; valstybės biudžeto projektas daugiau pagrįstas ne biudžeto programų tikslais, bet asignavimų valdytojų poreikiais; asignavimų valdytojais dažnai nesilaiko nustatyto lėšų, skiriamų programoms finansuoti, naudojimo eiliškumo ir išlaidas dengia pirmiausia ne biudžetinių įstaigų pajamų įmokomis, o valstybės biudžeto asignavimais ir kt.<sup>6</sup> Todėl asignavimų valdytojų tinkamas dalyvavimas biudžeto procese ir jų teisinės padėties reglamentavimas yra svarbus, siekiant efektyvaus biudžeto lėšų paskirstymo ir panaudojimo.

**Darbo tikslas.** Šio darbo tikslas yra išnagrinėti valstybės biudžeto asignavimų valdytojų teisinį statusą reglamentuojančius teisės aktus, išanalizuoti, kokias pareigas atlieka ir kokias teises turi valstybės biudžeto asignavimų valdytojais ir atskleisti asignavimų valdytojų teisinės padėties esmę.

**Darbo uždaviniai:**

---

<sup>5</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. spalio 22 d. rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 95-2637.

<sup>6</sup> Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2007 m. kovo 30 d. valstybinio audito ataskaita „Programinio biudžeto sistema“. Nr. VA-60-1P-1.

- 1) Išanalizuoti valstybės biudžeto asignavimų valdytojų sąvoką;
- 2) Išanalizuoti valstybės biudžeto asignavimų valdytojų santykį su kitais finansų teisės subjektais;
- 3) Išanalizuoti valstybės biudžeto asignavimų valdytojų pareigas, teises, kontrolę atsakomybę.

**Originalumas.** Daugiausia finansų ir mokesčių teisės mokslo darbų buvo skirta išnagrinėti biudžetą, biudžeto procesą kaip visumą, jo istorinę raidą, taip pat finansų kontrolę. Magistro darbų apie biudžeto asignavimų valdytojus kaip biudžeto sistemos ir finansų teisės subjektus, iš esmės, nėra. Šio darbo originalumas pasireiškia tuo, kad pateikiama valstybės asignavimų valdytojų kaip biudžeto proceso subjektų analizė: nagrinėjama asignavimų valdytojų sąvoka, teisės, pareigos, kontrolė ir atsakomybė.

**Svarbiausi šaltiniai.** Pagrindiniai darbe panaudoti šaltiniai buvo norminiai teisės aktai – įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai. Svarbiausias šaltinis yra Biudžeto sandaros įstatymas<sup>7</sup>. Iš poįstatyminių teisės aktų pagrindiniai, kuriais buvo remtasi darbe yra Vyriausybės nutarimai „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“<sup>8</sup>, „Dėl 2018 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas“<sup>9</sup>, „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“<sup>10</sup>. Taip pat buvo analizuojami Finansų ministro įsakymai „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto skaičiavimų, būtinų valstybės biudžeto projektui sudaryti, formų patvirtinimo“<sup>11</sup>, bei kiti.

---

<sup>7</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

<sup>8</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455.

<sup>9</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. vasario 21 d. nutarimas Nr. 162 „Dėl 2018 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas“. *TAR*, 2018, Nr. 2803.

<sup>10</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-2312.

<sup>11</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. birželio 19 d. nutarimas Nr. 1K-194 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto skaičiavimų, būtinų valstybės biudžeto projektui sudaryti, formų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 82-3430.

## 1. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų sąvoka

Biudžeto asignavimų valdytojų sąvoką pateikia Biudžeto sandaros įstatymas<sup>12</sup>. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai „yra įstaigų, nurodytų Seimo patvirtintame valstybės biudžete, vadovai (ministerijose – ministrai ar jų įgalioti asmenys, teismuose – teismų pirmininkai ar jų įgalioti teismų kancleriai), jeigu jų vadovaujamos įstaigos atitinka nors vieną 4 straipsnio 3 dalyje nurodytą sąlygą“. Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai „yra savivaldybių biudžetinių įstaigų ar savivaldybės administracijos ir (ar) jos padalinių, nurodytų savivaldybės tarybos patvirtintame savivaldybės biudžete, vadovai (savivaldybės administracijoje – administracijos direktorius ar jo įgalioti asmenys, savivaldybės administracijos padaliniuose – padalinių vadovai ar jų įgalioti asmenys)“.

Tai suponuoja, kad asignavimų valdytojas yra ne konkreti biudžetinė įstaiga, o jos vadovas. Be vadovo patvirtinimo negali būti įgyvendintos biudžetinės įstaigos teisės ir pareigos, susijusios su biudžeto asignavimų gavimu ir valdymu. Jis taip pat yra atsakingas asmuo už tinkamą ar netinkamą biudžetinės įstaigos veiklą: tiek vykdant jos funkcijas, tiek vykdant įstaigos finansinę veiklą.

Kalbant apie biudžeto asignavimų valdytojo sąvoką, svarbu aptarti konstrukcijos „ar jų įgalioti asmenys“ naudojimą. Ši konstrukcija reiškia, kad ministerijose, teismuose, savivaldybės administracijoje ar savivaldybės administracijos padaliniuose asignavimų valdytojais gali būti atitinkamai ne tik ministrai, teismų pirmininkai administracijos direktoriai, padalinių vadovai, bet ir jų įgalioti asmenys (teismuose, kaip numatyta įstatyme, įgalioti asmenys yra teismų kancleriai). Toliau plačiau nagrinėjami ministrų „įgalioti asmenys“ kaip asignavimų valdytojai.

Išnagrinėjus kelių ministerijų nuostatus ir darbo reglamentus, darytina išvada, kad ministerijose ministro įgaliotas asmuo, kaip biudžeto asignavimų valdytojas yra ministerijos kancleris. Pavyzdžiui, remiantis Vyriausybės patvirtintais Finansų ministerijos nuostatais<sup>13</sup>, Finansų ministras „vadovauja ministerijai, sprendžia ministerijos kompetencijos klausimus ir yra tiesiogiai atsakingas už Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos ir kasmetinių Vyriausybės veiklos prioritetų bei planuojamų pasiekti rezultatų jam pavestose valdymo srityse įgyvendinimą“, „vadovaudamasis Strateginio planavimo metodika rengia ir tvirtina ministrui pavestų valdymo sričių strateginius veiklos planus (strateginį veiklos planą), taip pat tvirtina ministerijos, įstaigų

---

<sup>12</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

<sup>13</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 8 d. nutarimas Nr. 1088 „Dėl Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 81-2267.

prie ministerijos ir kitų pavaldžių biudžetinių įstaigų metinius veiklos planus, gali pavesti jų vadovams tvirtinti jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų metinius veiklos planus“, teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei ministerijos metines veiklos ataskaitas, Ministro Pirmininko reikalavimu atsiskaito už savo veiklą“ ir dar atlieka daug kitų funkcijų, o tarp jų ir „nustato ministerijos kanclerio administravimo sritis“. Tai, iš esmės, reiškia, kad ministras biudžeto asignavimų valdytoju gali įgalioti ministerijos kanclerį. Tai pagrindžia ir tuose pačiuose nuostatuose nustatytos ministerijos kanclerio funkcijos: „koordinuoja ir kontroliuoja ministerijos administracijos padalinių veiklą, užtikrina, kad įgyvendinant ministerijos strateginius veiklos planus optimaliai būtų valdomi ir panaudojami finansiniai, materialiniai, intelektiniai ir informacijos išteklių; ministro pavedimu koordinuoja ir kontroliuoja įstaigų prie ministerijos veiklą“, „organizuoja ir koordinuoja ministerijos strateginių veiklos planų rengimą ir įgyvendinimą“ ir kitos. Šios funkcijos atitinka valdytojo statusą, nustatytą Biudžeto sandaros įstatyme. Kiti ministerijos tarnautojai – viceministrai, ministro patarėjas (patarėjai), padeda ministrui suformuoti politines nuostatas ir prioritetus, priimti sprendimus ir juos įgyvendinti. Jie finansinėje (arba valdymo) ministerijos veikloje beveik nedalyvauja, asignavimų valdytojų funkcijų nevykdo, jie atitinkamai kontroliuoja ar ministerijos rengiami teisės aktai ir programų projektai atitinka ministro politines nuostatas ar dalyvauja derinant ministerijos rengiamų teisės aktų ir programų projektus su suinteresuotomis institucijomis.

Finansų ministerijos darbo reglamentas<sup>14</sup> nustato Finansų ministerijos darbo tvarką. Šio teisės akto 8 punktas nurodo, kad ministras, „atsižvelgdamas į jam pavestas valdymo sritis, nustato viceministrų veiklos sritis ir ministerijos kanclerio administravimo sritis“, kurios yra nustatomos ministro įsakymais. Taigi, iš esmės, ministerijos kancleris savo kaip asignavimų valdytojo statusą įgyja nuo jo paskyrimo, o jo kaip asignavimų valdytojo kompetencija priklauso nuo Finansų ministro nustatytų administravimo sričių.

Taigi, iš esmės, egzistuoja situacija, kai ministerijoje yra du asignavimų valdytojai – Finansų ministras ir ministerijos kancleris. Kita vertus, iškyla klausimas: ar Finansų ministro ir ministerijos kanclerio kaip asignavimų valdytojų statusai sutampa. Manytina, kad ne. Finansų ministras vadovauja ministerijai, jis yra atsakingas už jam pavestas valdymo sritis ir tiesiogiai atsakingas už Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimą ministerijos kompetencijai priklausančiais klausimais, ministras koordinuoja ir kontroliuoja ministerijos administracijos padalinių veiklą, taip pat įstaigų prie ministerijos (departamentų, tarnybų, inspekcijų) veiklą per šių įstaigų vadovus.

---

<sup>14</sup> Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2003 m. spalio 15 d. įsakymas Nr. 1K-251 „Dėl Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 100-4512.

Kancleris, vykdydamas savo funkcijas finansų valdymo srityje, žinoma, vykdo pareigas ir įgyvendina teises, bet už tinkamą iš biudžeto finansuojamų programų rengimą ir vykdymą atsako Finansų ministras.

Taigi, remiantis išnagrinėtu pavyzdžiu, Biudžeto sandaros įstatyme įtvirtintą asignavimų valdytojų sąvoką su išskirimu, kad asignavimų valdytojais gali būti ir kiti subjektai, nei, pavyzdžiui, ministrai ministerijose, galima laikyti ne iki galo tikslia, nes nors ministerijos kancleris ir atlieka asignavimo valdytojo funkcijas, jis neprisiima tokios atsakomybės kaip Finansų ministras.

Biudžeto asignavimų valdytojai yra labai svarbūs biudžeto proceso dalyviai, nes jie planuoja biudžeto išlaidas: prižiūri strateginių planų ir veiklos programų sudarymą (tikslinimą). Asignavimų valdytojų strateginių planų rengimas ir programų vykdymas yra atliekamas remiantis Strateginio planavimo medika<sup>15</sup>. Konkrečių institucijų strateginis veiklos planas turi aiškiai nurodyti, kokiems institucijos strateginiams tikslams asignavimų valdytojai ketina naudoti numatytus biudžeto asignavimus, o taip pat išskirti strateginius tikslus atitinkančias veiklos programas, kurių įgyvendinimas atitinkamai bus finansuojamas iš biudžeto lėšų. Taigi asignavimų valdytojai, iš esmės yra atsakingi už tai, kad jų kontroliuojamose institucijose būtų parengtos programos, užtikrinančios nustatytų strateginių tikslų įgyvendinimą ir efektyvų biudžeto lėšų panaudojimą. Tokia sistema leidžia naudoti biudžetą pagal jo numatytą paskirtį, supaprastinti viešųjų lėšų valdymą, padidinti asignavimų valdytojų atsakomybės lygį.

Kita vertus, tam, kad sistema funkcionuotų tinkamai pačių asignavimų valdytojų skaičius turi būti optimalus. Kad asignavimų valdytojų optimizavimas yra svarbus ne kartą nurodė Valstybės kontrolė. Dėl didelio asignavimų valdytojų skaičiaus Valstybės kontrolė negali atlikti visų asignavimų valdytojų finansinės atskaitomybės audito, dalyje asignavimų valdytojų nėra vidaus audito tarnybos, asignavimų valdytojų skaičius turi įtakos biudžeto valdymo išlaidoms, todėl būtinas asignavimų valdytojų skaičiaus optimizavimas t.y. sumažinimas.

Valstybės kontrolė savo valstybinio audito ataskaitose<sup>16</sup> ne kartą rekomendavo Seimui mažinti valstybės institucijų ir įstaigų, kurioms pagal Seimo atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą skiriami asignavimai (t.y. asignavimų valdytojų), tačiau ilgą laiką asignavimų valdytojų skaičius nemažėjo. Nuo 2001-2007 m. asignavimų valdytojų skaičius sudarė 250 ar net

---

<sup>15</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2002, Nr. 57-2312.

<sup>16</sup> Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2007 m. kovo 30 d. valstybinio audito ataskaita „Programinio biudžeto sistema“. Nr. VA-60-1P-1.



daugiau asignavimų valdytojų<sup>17</sup>. Tuo tarpu 2014-2016 m. asignavimų valdytojų skaičiaus dinamika rodo, kad asignavimų valdytojų skaičius sudarė atitinkamai 157, 158, 162 asignavimų valdytojus<sup>18</sup>. Taigi pagaliau buvo įsiklausyta į Valstybės kontrolės argumentus ir priimti sprendimai sumažinti asignavimų valdytojų skaičių.

Pagrindinės priežastys, kodėl buvo būtina peržiūrėti asignavimų valdytojų skaičių buvo šios:<sup>19</sup> 1) per didelis asignavimų valdytojų skaičius didina biudžeto valdymo, atskaitingumo, audito bei vertinimo sudėtingumą ir sanaudas; 2) dėl ribotų aukščiausiosios audito institucijos išteklių ne visos valstybinio sektoriaus finansinės atskaitomybės yra audituojamos kiekvienais metais.

Valstybės kontrolė nurodė, kad yra galimybių mažinti asignavimų valdytojų skaičių, neskiriant asignavimų viešosioms įstaigoms, nevykdančioms viešojo administravimo funkcijų, valstybės įmonėms, visuomeninėms organizacijoms, nacionaliniams teatrams, koncertinėms organizacijoms. Asignavimai turėtų būti sukonzentruoti atitinkamose ministerijose jų programoms finansuoti.

Pagal Valstybės kontrolę viešajame sektoriuje yra valstybės institucijų ir įstaigų, kurios vykdo panašius tikslus ir uždavinius. Todėl siekiant tobulinti valstybės valdymo sistemą ir viešąjį administravimą ir užtikrinti efektyvesnę valstybės biudžeto lėšų naudojimą 2007 m. Vyriausybė sudarė Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisiją (dabar – Viešojo valdymo tobulinimo komisija), kurios pagrindinis siekis (uždavinys) – naudoti paprastesnes administracines procedūras ir mažinti biurokratizmą, optimizuoti valstybės valdymo sistemą, efektyviau panaudoti valstybės valdymui skiriamus žmogiškuosius ir finansinius išteklius<sup>20</sup>. Pagrindinės Komisijos užduotys teikti Vyriausybei pasiūlymus dėl:<sup>21</sup> strateginio valdymo ir viešųjų finansų valdymo tobulinimo; viešojo valdymo efektyvumo ir skaidrumo; valstybės institucinės sandaros tobulinimo; reguliavimo sistemos tobulinimo; valstybės tarnybos tobulinimo; viešųjų paslaugų teikimo ir administravimo tobulinimo; efektyvesnio valstybės turto valdymo. Komisija analizuoja ir vertina institucijų veiklos funkcijų pasiskirstymą, kad konkrečiose institucijose nebūtų tapačių ar panašių funkcijų. Taip pat atlieka valstybės institucijų

<sup>17</sup> Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2007 m. kovo 30 d. valstybinio audito ataskaita „Programinio biudžeto sistema“. Nr. VA-60-1P-1.

<sup>18</sup> Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2016 m. spalio 10 d. valstybinio audito ataskaita „Programinio biudžeto sistema: Strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“. Nr. VA-P-60-2-17.

<sup>19</sup> Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2007 m. kovo 30 d. valstybinio audito ataskaita „Programinio biudžeto sistema“. Nr. VA-60-1P-1.

<sup>20</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gruodžio 18 d. nutarimas Nr. 1274 „Dėl valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“ (negalioja). Valstybės žinios, 2006, Nr. 139-5303; ir galiojantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. sausio 28 d. nutarimas Nr. 1274 „Dėl viešojo valdymo tobulinimo komisijos sudarymo“. Valstybės žinios, 2009, Nr. 13-514.

<sup>21</sup> <https://lr.lt/darbo-grupes/viesojo-valdymo-tobulinimo-komisija> [prisijungta 2018-09-10].

funkcijų ir vykdomų programų reikalingumo analizę, siekiant efektyvaus valstybės finansinių ir žmogiškųjų išteklių naudojimo.

Taip pat Valstybės kontrolė pastebėjo, kad asignavimai skiriami ne atitinkamoms ministerijoms, o įstaigoms prie ministerijų. Taip įgyvendinant Vyriausybės nustatytus strateginius tikslus (prioritetus), priskirtus konkrečioms ministerijoms, kurios formuoja valstybės politiką jų valdymo srityje, atsakomybė už rezultatų planavimą ir pasiekimą konkrečioje srityje numatoma atskirai – ministerijoms bei įstaigoms esančioms jų valdymo srityje. Manytina, kad taip sumažinama asignavimų valdytojo, šiuo atveju, konkretaus ministro atsakomybė, nes jis, pirmiausia, kaip asignavimų valdytojas atsako už efektyvų valstybės finansinių išteklių planavimą ir valdymą.

Taip pat Valstybės kontrolė rekomendavo peržiūrėti asignavimų valdytojų sąrašą ir apjungti asignavimų valdytojus, jeigu jie faktiškai pagal savo vykdomas funkcijas bei asignavimų dydį priskirtini įstaigoms, o ne atskiriems asignavimų valdytojams<sup>22</sup>.

Siekiant tobulinti programinio biudžeto sistemą, turėtų būti mažinamas ne tik asignavimų valdytojų, bet ir biudžeto programų skaičius. Didelis asignavimų valdytojų ir biudžeto programų skaičius ne tik sunkina biudžeto programų efektyvumo ir rezultatyvumo kontrolę ir vertinimą, bet taip pat turi įtakos biudžeto valdymo išlaidoms, sunkina programų socialinio – ekonominio poveikio vertinimą<sup>23</sup>. Didėjantis programų skaičius reikalauja papildomų žmogiškųjų išteklių, apsunkina biudžeto planavimo, vykdymo ir vertinimo procesą.

Siekiant valstybės ekonomikos vystymosi, būtina didinti išlaidų efektyvumą, tobulinant biudžeto asignavimų paskirstymą pagal programas. Valstybės kontrolės nuomone, ne visos programos turi didelę reikšmę ar svarbą ir didina administravimo išlaidas. Jas sujungiant ir daugiau dėmesio skiriant jų rezultatams galima sumažinti neskaidraus ir netikslingo biudžeto asignavimų naudojimo riziką.

Apžvelgus 2001–2007 m. institucinių biudžeto programų skaičių matyti, kad jis smarkiai didėjo: nuo 438 programų 2001 metais iki 709 programų 2007 metais<sup>24</sup>. Tai reiškia, kad tuo metu įstatymo leidėjas ir įstatymo vykdymo aparatas nesuprato, kad biudžeto programų skaičiaus optimizavimas yra svarbus, siekiant užtikrinti efektyvų ir tinkamą biudžeto lėšų panaudojimą.

---

<sup>22</sup> Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2007 m. kovo 30 d. valstybinio audito ataskaita „Programinio biudžeto sistema“. Nr. VA-60-1P-1.

<sup>23</sup> Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2007 m. kovo 30 d. valstybinio audito ataskaita „Programinio biudžeto sistema“. Nr. VA-60-1P-1.

<sup>24</sup> Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2007 m. kovo 30 d. valstybinio audito ataskaita „Programinio biudžeto sistema“. Nr. VA-60-1P-1.

Šiuo metu situacija yra stipriai pasikeitusi. Buvo atsižvelgta į Valstybės kontrolės pasiūlymus ir sumažintas biudžeto programų skaičius – šiuo metu yra 212 programų<sup>25</sup>. Biudžeto programų skaičius buvo sumažintas remiantis Valstybės kontrolės ir jau minėtos Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisijos rekomendacijomis:<sup>26</sup> 1) programos turi būti rengiamos siekiant įgyvendinti institucijos strateginius tikslus (laikytis principo – vienam strateginiam tikslui planuoti ne daugiau kaip vieną programą); 2) programos turi būti rengiamos pagal aiškiai atskirtas veiklos (valdymo) sritis; 3) skirtingos programos turi įgyvendinti skirtingus programų tikslus ir uždavinius (nedubliuoti); 4) formuojant programas laikytis asignavimų proporcingumo principo – asignavimai programoms turi būti paskirstyti kiek įmanoma tolygiau (vengti „mažų asignavimų“ programų); 5) programos turi būti formuojamos pagal tikslus, o ne pagal lėšų šaltinius (neturi likti specialių programų, dubliuojančių kitų programų tikslus ir uždavinius); 6) įstaigos prie ministerijų neturėtų rengti programų, kurios įgyvendintų tikslus numatytus ministerijų programose (nes taip išskaidoma atskamomybė už tikslingą ir efektyvų biudžeto lėšų panaudojimą); 7) institucijos, vykdančios panašias funkcijas, turėtų rengti analogiškas programas (jose numatant tapačius vertinimo kriterijus, nes taip būtų užtikrinamas aiškesnis viešasis valdymas).

Taigi apibendrinus, biudžetinės institucijos vadovas, o ne pati biudžetinė institucija yra pagrindinis valdymo organas, turintis visas teises ir pareigas, susijusias su konkrečios institucijos finansais. Asignavimų valdytojas, įgyvendindamas savo teises ir pareigas, sudaro strategines ir veiklos programas (ir jų sąmatas), ir turi užtikrinti, kad sudarant ir vykdant biudžetą piniginiai išteklių būtų naudojami efektyviai. Žinoma, ir pačių asignavimų valdytojų ir biudžeto programų skaičius turi būti optimalus, nes tai yra svarbus faktorius siekiant užtikrinti, kad biudžeto lėšos būtų panaudojamos efektyviai, taupiai, skaidriai. Esant optimaliam asignavimų valdytojų ir biudžeto programų skaičiui, juos yra lengviau audituoti, o ir pati biudžeto proceso sistema yra aiškesnė ir labiau orientuota į strateginius tikslus ir rezultatų siekimą.

---

<sup>25</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. vasario 21 d. nutarimas Nr. 162 „Dėl 2018 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas“. TAR, 2018, Nr. 2803.

<sup>26</sup> <http://lv.lt/lt/naujienos/saulelydzio-komisijoje-apie-asignavimu-valdytojus-ju-vykdomas-programas-bei-valstybes-investiciju-programa> [prisijungta 2018-09-10]. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2009 m. lapkričio 13 d. išvada „Dėl Lietuvos Respublikos 2010 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto“. Nr. VA-P-700-4-19.

## 2. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų teisinė padėtis

### 2.1. Asignavimų valdytojai kaip biudžeto proceso subjektai

Pripažįstama, kad pagrindinis bet kurios demokratinės valstybės tikslas yra patenkinti visuomenės poreikius ir viešuosius interesus. Siekiant patenkinti viešuosius interesus, valstybė prisiima vykdyti bendrąsias funkcijas ir sukuria sistemą, kurios pagrindas yra surinkti, paskirstyti ir panaudoti lėšas tam, kad galėtų įgyvendinti prisiimtas funkcijas.<sup>27</sup> Šios sistemos pagrindas yra pajamų ir asignavimų planas tam tikram laikotarpiui, kuris yra vadinamas biudžetu. Kaip nurodyta teisinėje literatūroje, nacionalinis biudžetas yra vienas svarbiausių valstybės valdymo elementų<sup>28</sup>.

Kaip nurodyta Biudžeto sandaros įstatymo 2 straipsnio 20 punkte<sup>29</sup>, „valstybės biudžetas – Lietuvos Respublikos Seimo tvirtinamas valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams“. Biudžeto sudarymo ir vykdymo teisinis pagrindas yra Lietuvos Respublikos Konstitucija<sup>30</sup>, Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas<sup>31</sup>, Biudžeto sandaros įstatymas, Seimo statutas<sup>32</sup>, Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas<sup>33</sup>, atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, Vyriausybės patvirtintos biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės<sup>34</sup>, atitinkamos savivaldybės tarybos priimtas sprendimas dėl atitinkamų biudžetinių metų savivaldybės biudžeto patvirtinimo ir kiti biudžeto pajamų gavimą ir programų finansavimą reglamentuojantys teisės aktai. Visi šie aktai nustato valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų struktūrą bei biudžeto proceso dalyvių teises ir pareigas.

Pagrindinis biudžeto teisės šaltinis Lietuvoje yra Biudžeto sandaros įstatymas. Šio teisės akto paskirtis yra „nustatyti valstybės biudžeto ir savivaldybės biudžeto turinį, šių biudžetų pajamų sudarymo ir asignavimų naudojimo teisinius pagrindus, taip pat skaidraus biudžetų rengimo, tvirtinimo, vykdymo, vertinimo ir kontrolės pagrindines

---

<sup>27</sup> SUDAVICIUS, B. *State budget appropriation managers as the subject of budget planning in the Republic of Lithuania. Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 4, pp. . – DOI 10.24147/2542 1514.2017.1(4).38-45 (In Russ.).

<sup>28</sup> BIVAINIS J., BUTKEVIČIUS A. *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Pinigų studijos*, 2002, № 4, p. 20.

<sup>29</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

<sup>30</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

<sup>31</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas *TAR*, 2014, Nr. 17028.

<sup>32</sup> Lietuvos Respublikos Seimo statutas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 15-249.

<sup>33</sup> Lietuvos Respublikos Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 69-1743.

<sup>34</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455.

nuostatas, procedūras, poveikį visam valdžios sektoriui, asignavimų valdytojų pareigas, teises ir atsakomybę.“ Pagal įstatymo 4 straipsnio 1 dalį „Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai yra įstaigų, nurodytų Seimo patvirtintame valstybės biudžete, vadovai (ministerijose – ministrai ar jų įgalioti asmenys, teismuose – teismų pirmininkai ar jų įgalioti teismų kancleriai), jeigu jų vadovaujamos įstaigos atitinka nors vieną šio straipsnio 3 dalyje nurodytą sąlygą“. Taigi, asignavimų valdytojai yra vadovai:

1) Lietuvos Respublikos Prezidento kanceliarijos, Seimo kanceliarijos, Vyriausybės kanceliarijos, ministerijos, Vyriausybės įstaigos;

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

3) Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismo, teismų, Nacionalinės teismų administracijos, Lietuvos Respublikos generalinės prokuratūros, Lietuvos administracinių ginčų komisijos, Mokestinių ginčų komisijos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės;

4) valstybinio universiteto, valstybinio mokslinių tyrimų instituto arba kunigų seminarijos;

5) Lietuvos nacionalinio operos ir baleto teatro, Lietuvos nacionalinio dramos teatro, Nacionalinio Kauno dramos teatro, Lietuvos nacionalinės filharmonijos, Lietuvos nacionalinio muziejaus, Lietuvos dailės muziejaus, Nacionalinio M. K. Čiurlionio dailės muziejaus, Nacionalinio muziejaus Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės valdovų rūmai, Lietuvos nacionalinės Martyno Mažvydo bibliotekos, Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos. Biudžetinės įstaigos, neatitinkančios 4 straipsnio 3 dalyje nustatytų sąlygų, biudžeto lėšas gali gauti iš asignavimų valdytojui, kuris įgyvendina tos įstaigos savininko teises ir pareigas, patvirtintų asignavimų. Šioms įstaigoms taikomos tokios pat nuostatos, kaip ir asignavimų valdytojui pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms<sup>35</sup>.

Bet kuriuo atveju, remiantis įstatymo 4 straipsnio 3 dalimi, biudžeto asignavimų valdytojas yra biudžetinės institucijos vadovas, o ne pati biudžeto institucija. Remiantis Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymu<sup>36</sup>, „biudžetinė įstaiga – ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, įgyvendinantis valstybės ar savivaldybės funkcijas ir išlaikomas iš valstybės ar savivaldybės biudžetų asignavimų, taip pat iš Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetų ir kitų valstybės pinigų fondų lėšų“. Biudžetinės institucijos vadovas yra vienintelis

---

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

<sup>36</sup> Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 104-2322.

valdymo organas, turintis visas teises ir pareigas, susijusias su šios institucijos finansais. Jis: 1) turi teisę naudoti biudžeto lėšas, kad išlaikytų savo vadovaujamą instituciją ir finansuotų priemones, kurios yra nustatytos numatytuose skaičiavimuose ir paskirstyti paskirstytas biudžeto lėšas subordinuotoms institucijoms; 2) organizuoja socialinių ir ekonominių programų finansavimą ir tvirtina kainas, tarifus ir jų programų apmokėjimo sąlygas; 3) atsako už teisingą subordinuotų įstaigų išlaidų sąmatų sudarymą, taip pat nebiudžetinių fondų sąmatas; 4) užtikrina, kad darbuotojų darbo užmokesčiai būtų sumokėti laiku, laiku sumokėti įmokas į biudžetą ir valstybinio socialinio draudimo fondą; 5) rengia žemesniųjų institucijų, tarnybų, darbuotojų valdymo vienetų darbo standartus, techninės priežiūros personalo standartus, institucijose vykdomų paslaugų standartus, inventoriaus, įrangos, išteklių, vaistų finansavimą, būtiną, kad pavaldžios institucijos tinkamai vykdytų savo funkcijas, šias taisykles, suderinus su Finansų ministerija, juos tvirtina ir taiko; 6) prižiūri, kaip apskaitytos apskaitos kontrolės sąskaitos, mokėtinos ir gautinos, ir imasi visų priemonių, kad uždraustų nukrypimus nuo jo patvirtintų taisyklių, taip pat analizuoja pavaldžių institucijų jam pateikimas ataskaitas; 7) užtikrina pavaldžių institucijų finansinių ir statistinių ataskaitų teisingumą ir savo finansinių ir statistinių ataskaitų teisingumą<sup>37</sup>.

Valstybės biudžeto rengimas (biudžeto planavimas) yra vienas iš pagrindinių etapų visame biudžeto procese, kurio metu nustatomos pagrindinės politinės, ekonominės, socialinės valstybės plėtros kryptys, biudžeto pajamų ir išlaidų suma.

Valstybės biudžeto sudarymo funkcija (toliau – biudžeto planavimo funkcija) yra priskirta atlikti Finansų ministerijai, šioje funkcijoje yra inkorporuojamas ne tik valstybės biudžeto pasiūlymas kitiems finansiniams metams, bet taip pat yra sukuriamas Lietuvos Respublikos biudžeto projektas trejų metų laikotarpiui (įskaitant valstybės ir savivaldybių biudžetus).

Apskritai, biudžeto planavimo procesas prasideda biudžeto iniciatyvos pareiškimu – metų pradžioje Vyriausybė priima nutarimą, kuris patvirtina planą, kuriuos remiantis bus ruošiamas valstybės biudžetas ir savivaldybių biudžetai kitiems biudžetiniams metams. Šis nutarimas yra teisiškai svarbus tuo, kad jame yra nustatomos institucijų dalyvaujančių biudžeto planavime pareigos, taip pat konkretus laiko tarpas, per kurį bus atlikta biudžeto planavimo procedūra. Šio laikotarpio metuose turi būti atliktos trys funkcijos, kad biudžetas būtų suformuotas tinkamai: 1) turi būti surinkti ir išnagrinėti makroekonominiai

---

<sup>37</sup> SUDAVICIUS B. State budget appropriation managers as the subject of budget planning in the Republic of Lithuania. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 4, pp. . – DOI 10.24147/2542 1514.2017.1(4).38-45 (In Russ.).

ir fiskaliniai rodikliai ir prognozės; 2) turi būti apibrėžiamos prioritetinės kryptys, kuriomis remiantis rengiamame biudžeto projekte bus paskirstomos biudžeto lėšos; 3) turi būti rengiami ir aptariami rengti tiek valstybės biudžeto, tiek savivaldybės biudžetų finansiniai rodikliai.

Makroekonominių ir fiskalinių prognozių sudarymo ir tobulinimo esmė apibrėžti ekonomikos plėtros perspektyvas, pvz., infliacijos lygio pokyčius, bendrojo vidaus produkto pokyčius, pokyčius nedarbo rinkoje. Šioms prognozėms būtini duomenys yra pateikiami biudžeto proceso subjektų, biudžeto asignavimų valdytojų. Pavyzdžiui, Aplinkos ministerija teikia duomenis apie planuojamą statybos darbų apimtį; Socialinės apsaugos ir darbo ministerija teikia informaciją apie darbo užmokesčio indeksus ir nedarbingumo lygį. Tokios informacijos pateikimas yra skaidomas į du etapus: kovo pradžioje informacija pateikiama makroekonominės ir fiskalinės perspektyvos rengimui, o rugsėjo mėn. informacija pateikiama siekiant patikslinti ankstesnę makroekonominę ir fiskalinę perspektyvą. Remiantis šiais duomenimis, Finansų ministerija parengia preliminarų valstybės biudžeto ir savivaldybės biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo planą ir pateikia jį peržiūrėti Seimo biudžeto ir finansų komitete ir patvirtinti Vyriausybei.

Tačiau daugiausia biudžeto asignavimų valdytojų dalyvavimas biudžeto procese yra susijęs su biudžeto išlaidų planavimu. Strateginių planų ir veiklos programų sudarymas ar patikslinimas, kuriam vadovauja asignavimų valdytojai, yra programinio biudžeto planavimo principų įgyvendinimo rezultatas, leidžiantis naudoti biudžetą pagal jo numatytą paskirtį, supaprastinti viešųjų lėšų valdymą, padidinti asignavimų valdytojų atsakomybės lygį. Asignavimų valdytojų strateginių planų rengimas ir programų vykdymas yra atliekamas remiantis Strateginio planavimo medika<sup>38</sup>. Remiantis šia metodika, strateginis planavimas yra „procesas, kurio metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai vykdyti institucijos misiją, pasiekti numatytus tikslus ir rezultatus, veiksmingai panaudojant finansinius, materialinius ir žmogiškuosius išteklius“. Institucijų strateginis veiklos planas turi tiksliai nurodyti, kokiems institucijos strateginiams tikslams (kurių vadovai yra biudžeto lėšų valdytojai) jie ketina naudoti numatytus biudžeto asignavimus, o taip pat išskirti (prioriteto tvarka) strateginius tikslus atitinkančias veiklos programas, kurių įgyvendinimas bus finansuojamas iš biudžeto lėšų. Būtent asignavimų valdytojai yra visiškai atsakingi už tai, kad jų kontroliuojamose institucijose būtų parengtos programos, užtikrinančios išsikeltų strateginių tikslų įgyvendinimą ir efektyvų biudžeto

---

<sup>38</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-2312.

lėšų panaudojimą. Programos tikslų atitiktį Vyriausybės prioritetams vertina Finansų ministerija ir ministro pirmininko tarnyba, kurios pateikia pasiūlymus dėl konkrečių programų finansavimo Vyriausybės strateginio planavimo komitetui. Kalbant apie programų trūkumus, paminėtina, kad jose mažai dėmesio skiriama veiklos planavimui viešosios politikos pokyčių požiūriu, t.y. visų asignavimų valdytojų veikla yra planuojama pagal vieną modelį.

Biudžeto planavimo esminė dalis taip pat yra programų sąmatų sudarymas. Juose nurodytos išlaidos turi būti pagrįstos su atitinkamais skaičiavimais. Remiantis programų sąmatomis Finansų ministerija rengia valstybės biudžeto projekto išlaidų dalį. Taigi programų sąmatos yra valstybės biudžeto projekto išlaidų dalies pagrindas. Todėl patvirtinus preliminarinius nacionalinio biudžeto pagrindinius rodiklius ir maksimalių asignavimų nustatymo bendrųjų principų projektus, Finansų ministerija praneša numatomiems valstybės biudžeto asignavimų valdytojams maksimalių valstybės biudžeto asignavimų, galimų skirti 3 metams, sumas, tam, kad asignavimų valdytojai galėtų tikslinti veiklos programas ir jų sąmatas. Patikslintos strateginės programos ir jų sąmatos yra viso biudžeto sudarymo pagrindas.

## **2.2. Asignavimų valdytojų pareigos**

Norint atskleisti biudžeto asignavimų valdytojų teisinę padėtį, svarbu nustatyti, kokias pareigas jie atlieka ir jas išanalizuoti. Pagrindinės asignavimų valdytojų pareigos yra įtvirtintos Biudžeto sandaros įstatymo 5 straipsnyje<sup>39</sup>.

Analizuojant, Biudžeto sandaros įstatyme nustatytas asignavimų valdytojų pareigas, jas galima išskirti į tris grupes: 1) pareigos, susijusios su programų rengimu ir vykdymu; 2) pareigos, susijusios su asignavimų paskirstymu pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir jų kontrole ir 3) pareigos, susijusios su finansinių ataskaitų teikimu.

Pirmai grupei priskirtina pareiga „organizuoti iš biudžeto finansuojamų programų rengimą ir vykdymą“, kuri nustatyta 5 straipsnio 1 dalies 2 punkte. Į antrą grupę pareigų, susijusių su asignavimų paskirstymu pavaldžioms įstaigoms ir jų kontrole, patenka: pareiga „naudoti skirtus asignavimus savo vadovaujamos įstaigos programoms vykdyti, paskirstyti juos pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams, kuriems galimybė biudžeto lėšas gauti numatyta jų veiklos sritį reglamentuojančiuose įstatymuose arba Vyriausybės nutarimuose, priimtuose vadovaujantis tiesiogiai taikomais Europos

---

<sup>39</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.



Sąjungos teisės aktais ir tarptautinėmis sutartimis, nustatančiais Europos Sąjungos ar atskirų valstybių finansinės paramos, teikiamos Lietuvai, administravimo tvarką, programoms vykdyti“; pareiga „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“; pareiga „kontroliuoti ir vykdyti savo vadovujamų biudžetinių įstaigų įsipareigojimus, atlikti pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų pagal Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą teikiamų ataskaitų rinkinių analizę“. Šios pareigos nustatytos 5 straipsnio 1 dalies atitinkamai 1, 3 ir 5 punktuose. Trečiai grupei priklauso pareigos, susijusios su finansinių ataskaitų teikimu: „Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo nustatyta tvarka ir terminais teikti ataskaitų rinkinius“; „užtikrinti pagal Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą teikiamų ataskaitų rinkinių ir statistinių ataskaitų teisingumą ir pateikimą laiku“ bei „užtikrinti programų vykdymo ir paskirtų asignavimų naudojimo teisėtumą, ekonomiškumą, efektyvumą ir rezultatyvumą“. Šios pareigos nustatytos įstatymo 5 straipsnio 1 dalies atitinkamai 4, 6 ir 7 punktuose.

Asignavimų valdytojo pareigos gali būti skirstomos ir kitaip. Pareiga „kontroliuoti ir vykdyti savo vadovujamų biudžetinių įstaigų įsipareigojimus, atlikti pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų pagal Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą teikiamų ataskaitų rinkinių analizę“ pagal pobūdį yra materialinė, o pareiga „užtikrinti pagal Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą teikiamų ataskaitų rinkinių ir statistinių ataskaitų teisingumą ir pateikimą laiku“ yra procesinė.

Vis dėlto, nors šie pareigų skirstymai ir padeda geriau suprasti normų reikšmę, jų paskirtį, asignavimų valdytojų pareigas reikėtų suvokti kaip sistemą, nes visos pareigos yra tarpusavyje susijusios, kylančios viena iš kitos bei viena kitą paaiškinančios. Pareiga „naudoti skirtus asignavimus savo vadovujamos įstaigos programoms vykdyti, paskirstyti juos pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams,...“ gali būti tinkamai įvykdyta tik, jei bus vykdoma pareiga „užtikrinti programų vykdymo ir paskirtų asignavimų naudojimo teisėtumą, ekonomiškumą, efektyvumą ir rezultatyvumą“ ir pan.

Įstatymo 5 straipsnio 2 dalis nustato Ministrų valdymo sričių įstaigų, vykdančių atitinkamo asignavimų valdytojo programas ir turinčių pavaldžių biudžetinių įstaigų, vadovų pareigas. Tai subjektų, sisteminė prasme, esančių žemesniame lygmenyje nei asignavimų valdytojai pareigos, vykdančios atitinkamo asignavimo valdytojo programas ir vadovaujant pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms. Jų pareigos, iš esmės, yra analogiškos asignavimų valdytojų pareigoms, bet vykdomos žemesniame lygmenyje.

### **2.2.1. Asignavimų valdytojų pareigos, susijusios su biudžeto programų rengimu**

Biudžeto asignavimų valdytojai, kaip finansų teisės subjektai, dalyvauja valstybės finansų valdyme. Asignavimų valdytojai privalo organizuoti iš biudžeto finansuojamų programų rengimą. Nuo 1999 metų biudžeto dydis planuojamas trimis metams, biudžeto išlaidos planuojamos programiniu metodu (finansuojamos programos), biudžetas tvirtinamas be finansinio deficito. Visa tai nustato biudžeto sandaros koncepcija<sup>40</sup>. Tai toks biudžeto sudarymo principas, kuomet finansuojamos ne atskiros sritys, o konkrečios programos. 1999 m. buvo įsteigtas Vyriausybės strateginio planavimo komitetas, kuris teikia pasiūlymus ir rekomendacijas Vyriausybei dėl jos vykdomos politikos, prioritetų ir kitų svarbių klausimų. Strateginio planavimo procesui koordinuoti Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijoje buvo įsteigtas Strateginio planavimo skyrius. Vyriausybė savo nutarimu patvirtino ir atsižvelgdama į besikeičiančią situaciją ir kylančias problemas nuolatos tobulina Strateginio planavimo metodiką. Strateginio planavimo proceso metu institucija nuolat analizuoja aplinkos veiksnių įtaką institucijos veiklai, svarsto, kaip efektyviausiai panaudoti turimus finansinius, materialinius ir darbo išteklius užsibrėžtiems tikslams pasiekti. Svarbiausia tai, kad institucijos ištekliai ir veikla planuojama taip, kad būtų pasiektas konkretus rezultatas per tam tikrą laikotarpį. Strateginis planavimas teikia institucijai daug privalumų. Visų pirma, jis leidžia analizuoti ir vertinti instituciją kaip sistemą ir siekti, kad visi jos padaliniai siektų užsibrėžtų tikslų. Tai leidžia aiškiau suvokti institucijos tikslus ir racionaliau paskirstyti finansinius, materialinius ir darbo išteklius. Nuolatos analizuojant situaciją, iškeliant strateginius tikslus bei numatant laukiamus rezultatus, sudaromos sąlygos geriau koordinuoti institucijos padalinių veiklą ir ją koreguoti, atsižvelgiant į institucijos pasikeitimus, taip pat geriau kontroliuoti, kaip įgyvendinami tikslai, vertinti ir skatinti institucijos darbuotojus.

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

---

<sup>40</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. spalio 22 d. rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“ *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 95-2637.

Pagal iki 2000 metų Lietuvos Respublikoje galiojusį teisinį reguliavimą Lietuvoje vyravo trumpalaikis biudžeto planavimo modelis t.y. biudžetas buvo sudaromas išimtinai vieneriems metams, – pirminėje 1990 m. liepos 30 d. Biudžeto sandaros įstatymo redakcijoje buvo aiškiai įtvirtinta, kad „Biudžetai sudaromi vieneriems metams – nuo sausio 1 d. iki gruodžio 31 d. įskaitytinai“.<sup>41</sup>

Norėdamas efektyviau panaudoti valstybės biudžetinius išteklius, Seimas 1998 m. priėmė rezoliuciją dėl biudžeto sandaros koncepcijos ir inicijavo biudžeto sandaros reformą bei nurodė pagrindinius jos vykdymo principus, iš jų tokius: 1) „valstybės biudžetą planuoti trejiems, o tvirtinti vieneriems metams“; 2) „valstybės biudžetą sudaryti pagal programas, kurias rengia atitinkami biudžetinių asignavimų valdytojai“; 3) „nuo 2000 m. pagal programas sudaryti ir savivaldybių biudžetus“; 4) „nustatyti pereinamąjį konsoliduoto biudžeto formavimo penkerių metų laikotarpį, per kurį bus sujungtos visos valstybės bei savivaldybių biudžetų ir fondų lėšos“.<sup>42</sup>

Po 2000 m. liepos 11 d. Biudžetinės sandaros įstatymo pakeitimo įstatymo Lietuva iš trumpalaikio biudžeto planavimo metodo perėjo į vidutinės trukmės biudžeto planavimą, tas matyti iš tuo metu galiojusios Biudžeto sandaros įstatymo 17 straipsnio 2 dalies redakcijos: „Valstybės biudžeto projektas rengiamas trejiems biudžetiniams metams remiantis Vyriausybės programa, Valstybės pažangos strategija (iki šios strategijos įsigaliojimo dienos – Seimo patvirtinta Valstybės ilgalaikės raidos strategija), Nacionalinės pažangos programa, kitais Seimo ir Vyriausybės patvirtintais planavimo dokumentais, šiuo įstatymu, Fiskalinės drausmės įstatymu, kitais įstatymais ir kitais teisės aktais, šalies ūkio plėtros makroekonominėmis prognozėmis, Europos Sąjungos finansinės paramos strateginiais dokumentais, asignavimų valdytojų strateginiais veiklos planais ir Vyriausybės patvirtintais nacionalinio biudžeto preliminariais pagrindiniais rodikliais, taip pat valstybės biudžeto asignavimų valdytojų pateiktomis programomis ir programų sąmatų projektais“.<sup>43</sup> Akivaizdu, kad būtent nuo šio momento Lietuvos teisės aktuose įtvirtintas perėjimas nuo biudžeto metinio planavimo prie vidutinės trukmės planavimo, pagrįsto ilgalaikiais tikslais, – tokie ilgalaikiai tikslai dabar įtvirtinti Valstybės pažangos strategijoje „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, patvirtintoje Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimu Nr. XI-2015, ir kituose programiniuose dokumentuose, sudarančiuose biudžeto projekto rengimo teisinį pagrindą.

---

<sup>41</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

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

<sup>43</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

2002 metais Seimas priėmė nutarimą dėl Valstybės ilgalaikės raidos strategijos<sup>44</sup>. Valstybės ilgalaikės raidos strategijos pagrindinis tikslas – žinių visuomenė, saugi visuomenė ir konkurencinga ekonomika. Ši Valstybės ilgalaikės raidos strategija nustatė valstybės ekonominės, socialinės ir aplinkos apsaugos bei kitų sričių politikos gaires iki 2015 m. Šalies plėtros strateginį valdymą galima laikyti valstybės įgyvendinama nepertraukiama strateginės analizės, strategijos formavimo ir įgyvendinimo funkcija, leidžiančia laiku prisitaikyti prie vidinės ir išorinės situacijos pokyčių (teigiamų ir neigiamų) ir kuo labiau didinti bei veiksmingai išnaudoti šalies ekonominį potencialą. Valstybės ilgalaikės raidos strategijai įgyvendinti reikalinga pastoviai peržiūrėti patvirtintas nacionalines strategijas ir programas, parengti naujas strategijai realizuoti reikalingas koncepcijas ir programas ir jas suderinti tarpusavyje. Taigi koncepcijos ir programos yra neatsiejami priedai, papildantys strategiją ir padedantys organizuoti ir užtikrinti jos įgyvendinimą. Kiekviena koncepcija ar programa turi būti susieta su vieno arba kelių strateginių tikslų įgyvendinimu, koncepcijų ir programų visuma turi užtikrinti viso strateginių tikslų komplekso įgyvendinimą. Programose bendrieji strateginiai tikslai bus toliau konkretinami ir detalizuojami atsižvelgiant į atitinkamos srities specifiką.

Programinis biudžeto formavimas gali padidinti biudžeto lėšų panaudojimo efektyvumą ir sudaryti prielaidas geresniam valstybės funkcijų vykdymui. Tačiau programinis biudžeto formavimas neduos laukiamo efekto, jei valstybė nenustatys savo prioritetų ir tikslų. Nesant apibrėžtų siektinų tikslų, o taip pat stokojant pasiryžimo mažinti išlaidas, jų maskavimas skambiais programų pavadinimais ne tik nekeičia neefektyvaus išlaidavimo praktikos, bet netgi gali ją paskatinti<sup>45</sup>.

Valstybės ilgalaikės raidos strategija yra gana deklaratyvus dokumentas, tačiau juo vadovautis turi visos institucijos, valdančios valstybės lėšas, svarstant ir tvirtinant ministerijų bei Vyriausybės įstaigų strateginius veiklos planus bei kitus planavimo dokumentus.

Biudžeto asignavimų valdytojams pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų asignavimų panaudojimo teisinis pagrindas yra asignavimų valdytojų patvirtintos šių įstaigų programų sąmatos. Todėl šie dokumentai yra labai reikšmingi asignavimų valdytojams. Strateginio planavimo sistemą ir principus, valdymo srities plėtros strategijos ir institucijos strateginio veiklos plano rengimo tvarką ir tipinę struktūrą, stebėsenos, atsiskaitymo už rezultatus gaires, numato Vyriausybės nutarimas dėl

---

<sup>44</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“ *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 113-5029.

<sup>45</sup> <https://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/finansai-pinigu-politika/analize-del-2000-metu-biudzeto/lrinka> [prisijungta 2018-02-10].

strateginio planavimo metodikos patvirtinimo<sup>46</sup>. Jame įtvirtinta, kad strateginis planavimas tai – formalizuota sistema, užtikrinanti realizavimą viso strateginio valdymo proceso, kurio metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai, kaip efektyviausiai panaudoti turimus ir planuojamus gauti finansinius, materialinius ir žmogiškuosius išteklius misijai vykdyti, numatytiems tikslams pasiekti, taip pat veiklos stebėseną ir atsiskaitymas už rezultatus. O strateginio planavimo dokumentas tai – dokumentas, kuriame pateikiami vienos ar kelių valdymo sričių plėtros strateginiai tikslai, numatomi mechanizmai jiems įgyvendinti ir siektini rezultatai. Svarbiausias strateginio planavimo dokumentas, kuriame pateikiami vienos ar kelių valdymo sričių plėtros strateginiai tikslai, numatomi mechanizmai jiems įgyvendinti ir siektini rezultatai yra strateginio planavimo dokumentas. Tam, kad asignavimų valdytojai turėtų teisinį pagrindą gauti ir naudoti biudžeto lėšas, jie turi atlikti gan sudėtingą strateginio planavimo procesą.

Strateginio planavimo sistemą sudaro: tarpusavyje susiję pagrindiniai strateginio planavimo dokumentai, kurie skirstomi į ilgą trukmę (apimančius ilgesnį nei 7 metų laikotarpį), vidutinę trukmę (apimančius nuo 3 iki 7 metų laikotarpį) ir trumpą trukmę (apimančius iki 3 metų laikotarpį). Principinį strateginio planavimo sistemos modelį galima pavaizduoti taip:

Strateginio planavimo dokumentai skirstomi į vienos valdymo srities ir kelių valdymo sričių plėtrą nustatančius dokumentus. Dažniausiai rengiami šie strateginio planavimo dokumentai: strategijos, programos ir strateginiai veiklos planai. Siekiant suplanuoti ir įgyvendinti vienos valdymo srities plėtros tikslus, dažniausiai rengiama atitinkamos valdymo srities vidutinės trukmės plėtros strategija, kuri įgyvendinama pagal institucijos (institucijų) strateginiuose veiklos planuose numatytas programas. Siekiant suplanuoti ir įgyvendinti kelių valdymo sričių plėtros tikslus, gali būti rengiamos kelių valdymo sričių ilgalaikės plėtros strategijos ir (arba) vidutinės trukmės tarpinstitucinės programos. Vienos valdymo srities ir kelių valdymo sričių plėtros strateginio planavimo dokumentai turi būti tarpusavyje suderinti, juose numatytos priemonės turi būti įtrauktos į institucijų strateginius veiklos planus. Strateginio planavimo sistemoje svarbiausias ilgos trukmės strateginio planavimo dokumentas yra Valstybės ilgalaikės raidos strategija. Ilgos trukmės yra ir šie strateginio planavimo dokumentai: Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikė strategija, Nacionalinio saugumo strategija, Nacionalinė darnaus vystymosi strategija, Lietuvos Respublikos teritorijos bendrasis planas, kiti dokumentai, numatyti Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje ir įstatymuose.

---

<sup>46</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-2312.

Trumpos trukmės strateginio planavimo dokumentai rengiami siekiant įgyvendinti ilgos trukmės ir vidutinės trukmės strateginio planavimo dokumentus. Pagrindiniai trumpos trukmės strateginio planavimo dokumentai yra institucijų strateginiai veiklos planai, kuriuos rengia asignavimų valdytojai. Institucijų strateginiai veiklos planai rengiami atsižvelgiant į Vyriausybės programą ir Vyriausybės prioritetus, Valstybės ilgalaikės raidos strategijos, atitinkamos valdymo srities plėtros strategijos, Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijos (ir šią strategiją įgyvendinančių veiksmų programų), kitų su institucijos veikla susijusių strateginio planavimo dokumentų nuostatas. Reikia paminėti, kad asignavimų valdytojų strateginis veiklos planavimas apima 3 metus, t.y. nuo n-tųjų metų iki n+2ųjų metų. N-tieji metai yra tie metai, kuriems konkrečiai rengiamas strateginis veiklos planas. Tai reiškia, kad institucija rengia 3 metų trukmės strateginį veiklos planą, kuris kasmet atnaujinamas.

Valstybės ilgalaikės raidos strategija, buvo priimta iki įstojimo į Europos Sąjungą, 2002 metais, ir dauguma nuostatų yra orientuotos į ateitį, susietos su stojimu į Europos Sąjungą. Lyg šiol ši strategija nėra pataisyta ar koreguota, atsižvelgiant į realijas. Kitas dokumentas, kuriuo sistemiškai su valstybės ilgalaikės raidos strategija vadovaujasi ir asignavimų valdytojai yra Bendras programavimo dokumentas (BPD). BPD – bendras šaliai skiriamų ES investicijų planavimo dokumentas, kuriame atsižvelgiant į esamos situacijos analizę, apibrėžiamas planuojamo periodo tikslas ir jo siekimo strategija, nustatomi investavimo prioritetai, aprašomos strategiją įgyvendinančios priemonės bei pateikiamas pirminis finansinis planas. Tiek valstybės strategija, tiek programavimo dokumentas nėra pilnai suderinti tarpusavyje.

Tačiau žemesniame lygmenyje yra problema, susijusi su atskirų valdymo sričių planavimo strategijomis. Jos formuojamos atskirų darbo grupių ir tarpusavyje dažnai būna nutolusios viena nuo kitos. Nors atskirų valdymo sričių strateginiai planai turi remtis ilgalaikėje valstybės raidos strategijoje suformuluotais prioritetais, tačiau darbo grupės nebendradarbiauja tarpusavyje, dėl to tų prioritetų įgyvendinimas negali būti labai efektyvus.

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

nustatomos ne daugiau kaip penkios Vyriausybės prioritetinės veiklos kryptys arba tikslai.

### **2.2.2. Asignavimų valdytojų strateginis veiklos planavimas**

Asignavimų valdytojai vykdydami jiems priskirtas funkcijas be Vyriausybės nutarimu patvirtintos strateginio planavimo metodikos<sup>47</sup>, vadovaujasi ir savo pačių patvirtinta strategine veiklos metodika. Tokia strateginio veiklos planavimo metodika asignavimų valdytojui ir jam pavaldžioms įstaigoms nustato: asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių institucijų strateginio veiklos planavimo sistemą; strateginio veiklos plano rengimo ypatumus ir jo tipinę struktūrą; atsakingų už programų vykdymą asmenų funkcijas ir atskaitomybę; programų vykdymo stebėseną ir atsiskaitymą už rezultatus. Tam tikras teisinis reglamentavimas, tarkime bendrieji veiklos reglamentavimo principai ir reikalavimai skirtingose asignavimų valdytojų patvirtintose metodikose yra tapatūs, tačiau kitos atskiros normos skiriasi kardinaliai, nes tai yra būtina dėl skirtingų asignavimų valdytojų veiklos ypatumų.

Šiame darbe remtasi Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Policijos veiklos (rezultatų) planavimo metodika, patvirtinta Lietuvos policijos generalinio komisaro 2015 m. sausio 23 d. įsakymu Nr. 5-V-64 „Dėl Lietuvos policijos generalinio komisaro 2011 m. kovo 24 d. įsakymo Nr. 5-V-237 „Dėl policijos įstaigų veiklos (rezultatų) planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“<sup>48</sup>.

Šiame akte aiškiai išdėstyta, kas sudaro Policijos Departamento strateginio veiklos planavimo sistemą. Tai: Policijos Departamento strateginio veiklos planavimo sistemos subjektai (Policijos Departamentas ir jam pavaldžios įstaigos); teisės aktai, reglamentuojantys strateginio veiklos planavimo ir stebėsenos bei atsiskaitymo už rezultatus, dokumentų rengimą (tai jau minėti Biudžeto sandaros įstatymas, Strateginio planavimo metodika, valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarka, patvirtinti Vyriausybės nutarimais bei kiti teisės aktai); tarpusavyje susiję Policijos Departamento ir jam pavaldžių įstaigų strateginio veiklos planavimo ir stebėsenos bei atsiskaitymo už rezultatus dokumentai bei šio departamento ir jam

---

<sup>47</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-2312.

<sup>48</sup> Policijos veiklos (rezultatų) planavimo metodika, patvirtinta Lietuvos policijos generalinio komisaro 2015 m. sausio 23 d. įsakymu Nr. 5-V-64 „Dėl Lietuvos policijos generalinio komisaro 2011 m. kovo 24 d. įsakymo Nr. 5-V-237 „Dėl policijos įstaigų veiklos (rezultatų) planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“; <https://policija.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai> [prisijungta 2018-03-20].

pavaldžių įstaigų strateginių veiklos planų įgyvendinimo stebėseną ir atsiskaitymas už rezultatus.

Remiantis išdėstytu, galima teigti, kad asignavimo valdytojo atliekamą strateginį veiklos planavimą reikia suprasti kaip vientisą sistemą, kurią sudaro: planavimas, finansavimas, veikla ir kontrolė. Kartu tai yra nenutrūkstamas procesas, kuris turi būti nuolat stebimas ir kontroliuojamas, o prireikus proceso eiga gali būti pakeičiama.

Asignavimų valdytojų atliekamas strateginis planavimas leidžia, atsižvelgiant į konkretaus asignavimų valdytojo ir jam pavaldžių įstaigų uždavinius, išteklius ir veiklą, kuo racionaliau paskirstyti ir efektyviau panaudoti finansinius išteklius, geriau koordinuoti bei planuoti pavaldžių padalinių veiklą ir ją koreguoti, atsižvelgiant į išorinių bei vidinių pokyčių visumą.

Valstybės biudžeto asignavimų valdytojams strateginio planavimo pirmas etapas prasideda Lietuvos Respublikos Vyriausybei patvirtinus trejų metų preliminarius nacionalinio biudžeto pagrindinius rodiklius ir maksimalių asignavimų nustatymo bendrųjų principų projektus. Visų pirma, Finansų ministerija praneša numatomiems valstybės biudžeto asignavimų valdytojams maksimalių valstybės biudžeto asignavimų, galimų skirti trejiems metams, sumas. Taip pat Finansų ministerija, vadovaudamasi patvirtintais valstybės lėšų investavimo į atitinkamą sritį bendraisiais principais, parengia metmenis, kurie reguliuoja valstybės investicijas pagal kiekvieną sritį ir informuoja apie tai asignavimų valdytojus, atsakingus už atitinkamą valstybės investicijų sritį.

Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai gavę informaciją iš Finansų ministerijos apie pateiktus jiems įmanomus maksimalius valstybės biudžeto asignavimus ir vadovaudamiesi strateginio planavimo metodika, strateginius veiklos planus ir programas, sudaro programų sąmatų projektus ir organizuoja jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų sąmatų projektų sudarymą. Vykdydami šią funkciją, asignavimų valdytojai, jiems pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams praneša apie numatomus, pagrindinius šių įstaigų veiklos rodiklius, maksimalių asignavimų dydį, pakitusias arba patvirtintas naujas pinigines ir natūrinės išlaidų normas, valstybės tarnautojų ir kitų darbuotojų skaičiaus normatyvus, kitas normas ir rodiklius, kurie yra būtini numatomiems asignavimams tiksliai apskaičiuoti, taip pat duoda pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams nurodymus dėl programų sąmatų projektų sudarymo ir nustato jų pateikimo terminus. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai nustato pavaldžioms įstaigoms tokius programų sąmatų projektų sudarymo terminus, kad galėtų laiku pranešti Finansų ministerijai asignavimų sumas,



būtinai įtraukti į valstybės biudžeto projektą ir sudaro vykdomų programų sąmatų projektus<sup>49</sup>.

Finansų ministerija teikia asignavimų valdytojams raštus, kuriuose numatyti preliminarūs asignavimų dydžiai konkrečiam asignavimų valdytojui ir terminas per kurį turi būti paruoštas ir pateiktas strateginio plano projektas. Esant tokiam teisiniam reguliavimui, kai asignavimų valdytojams asignavimų sumos nors ir preliminariai, bet paskelbiamos iš anksti, iškyla galimybė, kad institucijos tiesiog gali neteisėtai priderinti savo išlaidas prie biudžete numatytų programų pavadinimų ar rengti naujas, tęsti senas programas pagal pateiktus kontrolinius skaičius.

Asignavimų valdytojas kartu su strateginio veiklos plano projektu teikia aiškinamąjį raštą dėl papildomų lėšų poreikio programoms vykdyti Finansų ministerijai, kuriame yra aptariamoms problemoms, kurios gali kilti vykdant programas, teikiami pasiūlymai šioms problemoms spręsti ir kiek papildomų asignavimų reikėtų skirti šiems pasiūlymams įgyvendinti. Programos ir priemonės išdėstomos prioriteto tvarka. Pagal Strateginio planavimo metodiką „priemonė ar projektas – užsibrėžto uždavinio įgyvendinimo būdas ir veiksmai, kuriems naudojami žmogiškieji finansiniai ir materialiniai ištekliai“<sup>50</sup>. Arba „projektas – tai iš anksto gerai parengtas ir suplanuotas objekto ar sistemos sukūrimas arba jų pakeitimas“.<sup>51</sup>

Kaip šio strateginio planavimo veiklos etapo pavyzdį galima pateikti Lietuvos Respublikos policijos departamento vykdomas strateginio veiklos planavimo procedūras, kurias ši institucija atlieka remdamasi, kaip jau minėta Vyriausybės numatyta strateginio planavimo metodika<sup>52</sup>.

Vyriausybei apsisprendus dėl Vyriausybės prioritetų projekto ir pateikus informaciją Policijos departamento vadovybei, ši, kartu su policijos departamento štabu, finansų ir investicijų planavimo ir techninės plėtros valdybomis bei dalyvaujant kitoms jai pavaldžioms institucijoms parengia Policijos departamento strateginio veiklos plano projektą, kuris yra priimamas ir teikiamas vidaus reikalų ministrui.

---

<sup>49</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 42-1455.

<sup>50</sup> SMALSKYS, Vainius, Atsakingas redaktorius. / *Viešasis valdymas: vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010, p. 283-286.

<sup>51</sup> ARIMAVIČIŪTĖ, M. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas: vadovėlis*. Vilnius: MRU, 2005, p. 105-118.

<sup>52</sup> Policijos veiklos (rezultatų) planavimo metodika, patvirtinta Lietuvos policijos generalinio komisaro 2015 m. sausio 23 d. įsakymu Nr. 5-V-64 „Dėl Lietuvos policijos generalinio komisaro 2011 m. kovo 24 d. įsakymo Nr. 5-V-237 „Dėl policijos įstaigų veiklos (rezultatų) planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“; <https://policija.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai> [prisijungta 2018-03-20].

Patvirtinus Policijos departamento strateginį veiklos planą per dešimt dienų yra parengiamas ir vidaus reikalų ministrui tvirtinti pateikiamas Policijos departamento metinio veiklos plano projektas.

Kiti Policijos departamento struktūriniai padaliniai per dešimt dienų nuo Policijos departamento metinio veiklos plano patvirtinimo parengia savo metinio veiklos plano projektą ir, suderinę su Policijos departamento štabu, pateikia jį tvirtinti policijos generalinio komisaro pavaduotojui pagal veiklos kuravimo sritį.

Patvirtinus policijos įstaigos metinį veiklos planą ir biudžeto asignavimų programų sąmatas policijos įstaigoje yra organizuojamas metinio veiklos plano aptarimas, kurio metu policijos įstaigos darbuotojai yra supažindinami su Policijos departamento misija, strateginiais tikslais, veiklos prioritetais, programų tikslais, uždaviniais ir vykdomomis priemonėmis.

Aptariant pateiktą pavyzdį galime teigti, kad asignavimų valdytojai kitų metų strateginius veiklos planus paprastai pradeda rengti metų pradžioje, remdamiesi praėjusių metų pasiektų veiklos rezultatų aptarimu ir analize bei vertinimu, o asignavimų valdytojai Finansų ministerijai jos nurodytais terminais pateikia strateginio plano projektą kartu su pavaldžių įstaigų strateginiais planais.

Antrasis asignavimų valdytojų strateginio planavimo etapas prasideda kai Finansų ministerija, remdamasi Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa, valstybės ilgalaikės raidos strategija, strateginio planavimo principais, Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymu, kitais įstatymais bei teisės aktais, šalies ūkio plėtros makroekonominėmis prognozėmis, Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintais nacionalinio biudžeto prognozuojamais pagrindiniais rodikliais, valstybės biudžeto asignavimų valdytojų patikslintais strateginiais veiklos planais, programomis, programų sąmatų projektais (su atitinkamais skaičiavimais) ir nustatytais savivaldybių biudžetų finansiniais rodikliais, parengia Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą.

Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai gauna pastabas ir pasiūlymus dėl pateiktų strateginių veiklos planų, į kuriuos privalo atsižvelgti patikslindami atitinkamų metų strateginius veiklos planus, valstybės biudžeto programų sąmatų projektus, valstybės investicijų paraiškas ir per dešimt darbo dienų šių pastabų gavimo, Finansų ministerijai pateikia jau pataisytus strateginius veiklos planus<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 42-1455.

Finansų ministerija parengtą Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą pateikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei. Kartu su minėtu projektu yra pateikiamas valstybės investicijų programos projektas ir kiti dokumentai, numatyti Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatyme ir lydimočiuose teisės aktuose. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, apvarsčiusi pateiktą Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą, pateikia jį Lietuvos Respublikos Seimui.

Valstybės asignavimų valdytojai turi kuo skubiau, 5 darbo dienų bėgyje, Finansų ministerijai pateikti patikslintus duomenis apie būsimų asignavimų paskirstymą tarp programų. Savo ruožtu Finansų ministerija, gavusi šiuos duomenis, parengia Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo dėl atitinkamų metų valstybės biudžeto asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas patvirtinimo projektą ir pateikia jį Vyriausybei.

Nutarimo projekte turi būti nustatyta kiekvienai valstybės biudžeto asignavimų valdytojų programai skiriama bendra asignavimų suma, asignavimai išlaidoms ir įstaigos darbuotojų ir tarnautojų darbo užmokesčiams, ir įstaigos veiklai būtinam turtui įsigyti. Lietuvos Respublikos Vyriausybė biudžetinių metų pradžioje pritaria asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių įstaigų pateiktiems sutrumpintiems strateginiams veiklos planams. Vyriausybės nustatytais terminais Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija paskelbia sutrumpintus asignavimų valdytojų strateginius veiklos planus interneto tinklalapiuose.

Minėtam Vyriausybės nutarimui įsigaliojus asignavimų valdytojai, o taip pat ir visos jiems pavaldžios biudžetinės įstaigos ar kiti subjektai turi per 7 darbo dienas Finansų ministerijai pateikti suvestines biudžeto programų sąmatas, sudarytas kiekvieno iš šių subjektų atskirai.

Asignavimų valdytojai yra atsakingi už sąmatų tikslumą, todėl jie turi užtikrinti, kad ne tik jų, bet ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų praėjusiais mokestiniais metais patirti įsiskolinimai, vykdant užsibrėžtus veiklos tikslus, būtų numatyti padengti planuojamais metais, neviršijant tiems metams skirtų valstybės biudžeto asignavimų limitu<sup>54</sup>.

Asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių įstaigų rengiamus strateginius veiklos planus surado trys dalys: strateginiai veiksniai; veiklos rezultatų planas; išlaidų apskaičiavimas ir kitos lentelės bei statistika, prie kurios yra pridedamos asignavimų

---

<sup>54</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 42-1455.

valdytojų ir jiems pavaldžių įstaigų vykdomų programų sąmatos ir atitinkamų išlaidų apskaičiavimai.

Įstaigos strateginio veiklos plano pirmoje dalyje aprašoma aplinka, kurioje veikia įstaiga, ir nurodomi veiksniai, kurie turės teigiamą arba neigiamą poveikį įstaigai įgyvendinant strateginius tikslus bei veiklos gaires. Šioje strateginio plano dalyje įvertinami ir analizuojami išorės ir vidaus veiksniai. Išorės veiksnių analizės metu nustatomi ir ištiriami įstaigos išorės veiksniai ir įvertinamas jų galimas poveikis įstaigos veiklai bei prognozuojamos įstaigos galimybės ir kliūtys tikslams pasiekti. Pavyzdžiui, veiksniai, galintys turėti įtakos Policijos departamento ir jam pavaldžių įstaigų veiklai, yra: nauji įsipareigojimai, teisinio reglamentavimo pokyčiai, struktūriniai pokyčiai.

Sekantis strateginės veiklos analizės etapas – vidaus veiksnių ir asignavimų valdytojui pavaldžios įstaigos veiklos aplinkos tyrimas ir aptarimas. Šis etapas yra būtinas siekiant nustatyti ir įvertinti įstaigos funkcionavimą skatinančias jėgas, numatyti kliūtis, kurios gali tam turėti įtakos ateityje. Išanalizavus išorės veiksnių analizės rezultatus, sudaroma prielaida įstaigos vizijai bei misijai formuoti, o vidaus veiksnių analizės metu yra nustatomi įstaigos veiklos pranašumai ir trūkumai. Vidaus veiksnių analizė parodo ar įstaiga yra pajėgi įveikti kliūtis, kurios buvo nustatytos išorės veiksnių analizės metu. Taip pat, vidaus veiksnių tyrimas leidžia numatyti institucijai kylančius konkrečius tikslus ir atskirų uždavinių įvykdymo galimybes. Atliekant vidaus veiksnių analizę įvertinamos šios sritys: valstybės tarnautojų klasifikacija; valdymas, teisinis veiklos reglamentavimas; institucijos struktūra; planavimo sistema; vidaus kontrolė; apskaitos sistema; ryšių sistema; finansiniai, materialiniai ištekliai.

Išanalizavus vidaus veiksnis, jie palyginami su išorės veiksniais, siekiant nustatyti jų tarpusavio ryšį bei įstaigos pajėgumą siekti ilgalaikių tikslų. Vidaus ir išorės veiksnių analizė neturėtų apsiriboti tik šių veiksnių išvardijimu, reikėtų analizuoti jau įvykusius pokyčius atlikti galimai kilsiančių ateityje veiksnių analizę ir nustatyti kokią įtaką jie darys įstaigos veiklai bei veiklos sąlygoms. Be to veiksnių aprašymas turi būti pakankamai aiškus, suprantamas ir glaustas. Rezultatų analizės metu siekiama įvertinti praėjusio laikotarpio rezultatus, išskiriant pagrindinius sėkmingą arba nesėkmingą veiklą lemiančius veiksnis, taip pat kitus veiksnis, turėjusius įtakos veiklos rezultatams. Analizuojant, pagal galimybę pateikiami kontroliniai skaičiai arba kita kiekybinė ir kokybinė informacija apie įstaigos veiklą.

Asignavimų valdytojui pavaldžiai įstaigai šis vidaus ir išorės veiksnių tyrimas ir prognozavimas leidžia formuluoti įstaigos viziją ir numatyti strateginius įstaigos tikslus ir veiklos gaires, o kartu ir įstaigos misiją, kuri apibūdina svarbiausią įstaigos tikslą,

kompetencijos sritį ir veiklą, ir tai yra strategijos kūrimo pagrindas. Minėta įstaigos (ar įmonės) misija leidžia atskleisti šios įstaigos sukūrimo tikslą, būtinumą ir skirtumus, lyginant su kitomis valdymo institucijomis ir organizacijomis. Įstaigos vizija bei misija turi būti formuluojamos glaustai ir aiškiai (keliais sakiniais), paprastai aprašoma tik svarbiausia įstaigos pagrindinė veikla<sup>55</sup>.

Kitas planavimo proceso etapas – įstaigos strateginių tikslų ir veiklos gairių nustatymas<sup>56</sup>. Siekiant nustatyti konkrečius ir su praktine veikla susietus tikslus, uždavinius ir siektinus rezultatus, apibrėžiama pagrindinė ir pagalbinė įstaigos veikla. Kad būtų galima įvertinti įstaigos veiklą, suformuluojami uždavinių įgyvendinimo kriterijai. Jie suteikia informaciją apie įstaigos veiklos rezultatus. Vertinimo kriterijai turi būti skelbiami ir už juos turi būti atsiskaitoma įstaigos viduje ir už jos ribų, jie turi būti analizuojami ir naudojami priimant sprendimus, t.y. jie turi padėti vykdyti ir kontroliuoti įstaigos veiklą. Pagal šiuos kriterijus vertinami institucijos veiklos rezultatai ir atliekant vidaus auditą.

Strateginio veiklos plano antroje dalyje kiekviena asignavimų valdytojui pavaldi įstaiga numato sau keliamus uždavinius, jų įgyvendinimo vertinimo kriterijus ir priemones. Ji turi atsižvelgti į savo veiklos specifiką, nepaisant to, ji vis tiek turi įvertinti ir aprėpti ir bendrinius kriterijus t.y tuos, kurie patvirtinami asignavimų valdytojo n-tųjų metų strateginiame veiklos plane.

Strateginio veiklos plano trečioje dalyje pateikiami įstaigos darbo, finansinių ir materialinių išteklių poreikiai t.y – pateikiama įstaigos einamųjų metų programų sąmata. Išlaidos apskaičiuojamos pagal Finansų ministerijos patvirtintas skaičiavimų formas. Asignavimų valdytojui yra leidžiama nustatyti ir papildomas skaičiavimų formas, jei pati įstaiga vykdo labai specifinio pobūdžio veiklą. Prie šios dalies galima pridėti ir kitas statistines lenteles, duomenis bei apskaičiavimus, padedančius pagrįsti valstybinių asignavimų poreikio būtinumą.

Valstybės biudžeto programų sąmatos tvirtinamos pagal visus funkcinės ir ekonominės klasifikacijos kodus. Valstybės biudžeto programų sąmatų formas ateinantiems biudžetiniams metams tvirtina Finansų ministras ne vėliau kaip iki biudžetinių metų pabaigos. Kaip ir biudžeto pajamų, taip ir asignavimų ekonominę ir funkcinę klasifikaciją nustato Finansų ministerija, įvardindama biudžeto išlaidų klasifikacijos kodus. Ekonominė klasifikacija yra labai detali ir reglamentuojama Finansų

---

<sup>55</sup> ARIMAVIČIŪTĖ, M. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*: vadovėlis. Vilnius: MRU, 2005 p. 105-118.

<sup>56</sup> SMALSKYS, Vainius, Atsakingas redaktorius. / *Viešasis valdymas*: vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010, p. 283-286.

ministro 2003 metų įsakymu Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo<sup>57</sup>. Ekonominė klasifikacija – biudžeto asignavimų klasifikavimas pagal bendrus ekonominius lėšų sukaupimo ir paskirstymo požymius. Funkcinė klasifikacija – biudžeto asignavimų klasifikavimas pagal valstybės funkcijas.

Nepatvirtinus biudžeto programų samatų, asignavimų valdytojui skiriami asignavimai kiekvieną mėnesį negali viršyti 1/12 praėjusių metų atitinkamo biudžeto šiam asignavimų valdytojui skirtų lėšų. Asignavimų valdytojai privalo atitinkamai patikslinti strateginius veiklos planus: pakeisti atitinkamas formas ir lenteles ir nurodyti, koku Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu vadovaujantis atliekami pakeitimai. Savo pasiūlymus dėl einamaisiais biudžetinais metais skiriamų asignavimų perskirstymo pagal programas ir valstybės funkcijas asignavimų valdytojai gali teikti Finansų ministerijai, o ši juos įvertinusi, teikia juos Lietuvos Respublikos Vyriausybei.

Taigi, asignavimų valdytojo pareiga organizuoti iš biudžeto finansuojamų programų rengimą apima pareigą nustatyti ir tvirtinti vadovaujamos biudžetinės įstaigos ir jai pavaldžių įstaigų ir kitų subjektų programas, jų sąmatas, neviršijant šioms programoms parvirtintų bendrųjų asignavimų, taip pat pareigas rengti programas, sąmatas tinkamai, teikti jas nustatytais terminais ir kitas pareigas. Būtent detalizuojant pareigą organizuoti iš biudžeto finansuojamų programų rengimą, buvo galima atskleisti svarbią biudžeto proceso grandį – strateginį planavimą. Strateginis veiklos planavimas įtraukia valstybės biudžeto asignavimų valdytojus į valstybės biudžeto procesą kaip finansų teisės subjektą, nes jiems yra suteikiama kompetencija dalyvauti paskirstant ir panaudojant valstybės lėšas.

### **2.2.3. Asignavimų valdytojų pareigos vykdant valstybės biudžetą**

Remiantis Biudžeto sandaros įstatymo 6 straipsnio 1 dalies 1, 7 punktais, biudžeto asignavimų valdytojai privalo: naudoti skirtus asignavimus savo vadovaujamos įstaigos programoms vykdyti, paskirstyti juos pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams programoms vykdyti; užtikrinti programų vykdymo ir paskirtų asignavimų naudojimo teisėtumą, ekonomiškumą, efektyvumą ir rezultatyvumą. Šios pareigos tarpusavyje yra susijusios ir turi būti vykdomos kartu, nes asignavimų, skirtų savo

---

<sup>57</sup> Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 69-3135.

vadovaujamos įstaigos ir jai pavaldžių įstaigų programoms vykdyti, naudojimas turi būti teisėtas, ekonomišką, efektyvus ir rezultatyvus.

Teisėtumas – reikalavimas teisės subjektams, kad jų veiksmai ir priimami sprendimai būtų atliekami laikantis teisės aktų reikalavimų; ekonomiškumas – taupus išteklių naudojimas nepakenkiant veiklos rezultatų kokybei, efektyvumas – santykis tarp pasiektų rezultatų ir šiems rezultatams gauti panaudotų išteklių, siekiama kuo geresnių rezultatų panaudojant kuo mažiau išteklių; rezultatyvumas – nustatytų tikslų pasiekimo lygis, taip pat santykis tarp padarytų išlaidų ir pasiekto rezultato.

Policijos departamentas, siekiant atlikti minėtas pareigas Policijos veiklos (rezultatų) planavimo metodikoje<sup>58</sup> yra įtvirtinęs policijos veiklos stebėseną. Patvirtinus policijos departamento metinį veiklos planą pradedama nuolatinė jo įgyvendinimo rezultatų stebėseną, kurios tikslas – nuolat stebėti metinio veiklos plano įgyvendinimo rezultatus ir laiku priimti sprendimus siekiant pagerinti policijos įstaigos veiklą ir rezultatus. Visų pirma stebėseną atlieka Policijos departamento vadovybė – kontroliuoja, kaip įgyvendinami Policijos departamento strateginiai tikslai. Už konkrečią policijos veiklos sritį atsakinga policijos įstaiga (Lietuvos kriminalinės policijos biuras, Lietuvos policijos kriminalistinių tyrimų centras, Lietuvos kelių policijos tarnyba) pagal kompetenciją stebi, koordinuoja ir kontroliuoja, kaip įgyvendinami policijos įstaigos metiniame veiklos plane numatyti uždaviniai ir priemonės. Policijos departamento struktūrinių padalinių ir specializuotų policijos įstaigų vadovai yra atsakingi, kad Policijos departamento Štabui ataskaitose būtų pranešama apie teritorinėje policijos įstaigoje nustatytus rizikos veiksnius ar neigiamos praktikos atvejus bei priimtus sprendimus šioms problemoms suvaldyti. Policijos įstaigos vadovas stebi, kontroliuoja ir vertina, kaip policijos įstaigoje įgyvendinami Policijos departamento veiklos prioritetai ir efektyvumo didinimo kryptys, strateginiai tikslai, ar pasiekti uždaviniai, suplanuoti rezultatai, ar darbuotojai tinkamai įvykdė pavestas priemones ir veiksmus, ar efektyviai naudojo išteklius jiems įgyvendinti. Policijos įstaigos metiniame veiklos plane nustatytų priemonių atsakingi vykdytojai stebi, vertina ir užtikrina veiksmingą ir efektyvų priemonių ir jiems numatytų išteklių panaudojimą ir, esant būtinybei, teikia siūlymus policijos įstaigos vadovui dėl metinio veiklos plano tikslinimo ir tobulinimo. Taip pat pati visuomenė gali susipažinti su policijos įstaigų metiniais veiklos planais ir ataskaitomis, stebėti ir vertinti, ar policijos įstaiga vykdo savo įsipareigojimus. Galiausiai Policijos

---

<sup>58</sup> Policijos veiklos (rezultatų) planavimo metodika, patvirtinta Lietuvos policijos generalinio komisaro 2015 m. sausio 23 d. įsakymu Nr. 5-V-64 „Dėl Lietuvos policijos generalinio komisaro 2011 m. kovo 24 d. įsakymo Nr. 5-V-237 „Dėl policijos įstaigų veiklos (rezultatų) planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“; <https://policija.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai> [prisijungta 2018-03-20].

departamento metinio veiklos plano vykdymą teisės aktų nustatyta tvarka vertina Policijos departamento Centralizuoto vidaus audito skyrius, kiti už policijos veiklos planavimą atsakingi Policijos departamento padaliniai ar įstaigos ir kitos kompetentingos institucijos pagal savo kompetenciją.

#### **2.2.4. Asignavimų valdytojų finansinė atskaitomybė**

2005 m. buvo priimta Viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reformos koncepcija ir sudaryta koordinavimo ir priežiūros komisija<sup>59</sup>. Reformos tikslas – sudaryti teises, administracines, finansines sąlygas visame viešajame sektoriuje pereiti prie apskaitos tvarkymo kaupimo principu. Kaupimo principo taikymas pagerintų valstybės išteklių valdymą ir naudojimą, teiktų išsamesnę ir objektyvesnę informaciją jos vartotojams, o tai leistų užtikrinti priimamų ekonominių sprendimų pagrįstumą ir kokybę, sudarytų sąlygas efektyviau atlikti finansų kontrolę visais valdymo lygiais. Pagal Koncepciją į viešąjį sektorių įeina valstybė, savivaldybės, biudžetinės įstaigos ir jų kontroliuojamos viešosios įstaigos, išteklių ir mokesčių fondai.

Koncepcijoje, atsižvelgiant į išteklių valdymo kontrolės laipsnį, aptariami tokie apskaitos informacijos kaupimo ir naudojimo lygiai: 1) žemiausiasis lygis – biudžetinės įstaigos, viešosios įstaigos, mokesčių ir išteklių fondai; 2) vidurinis lygis – visi viešojo sektoriaus subjektai, turintys kontroliuojamų viešojo sektoriaus subjektų, rengiantys konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinį ir teikiantys jį Finansų ministerijai arba savivaldybėms, arba Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, arba Valstybinei ligonių kasai prie Sveikatos apsaugos ministerijos; 3) aukštesnysis lygis – savivaldybės, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba, Valstybinė ligonių kasa; 4) aukščiausiasis lygis – valstybė kaip atskiras juridinis asmuo (Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lygiu), rengiantis konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinį, apimančią informaciją apie valstybės, savivaldybių ir išteklių fondų turtą, įsipareigojimus, pajamas ir išlaidas. Aukščiausiojo ir aukštesniojo lygių viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos informacijos ir finansinių ataskaitų vartotojai – Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Vyriausybė, savivaldybės, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Lietuvos statistikos departamentas, tarptautinės institucijos, visuomenė; vidurinio ir žemiausiojo lygių – asignavimų valdytojai, savivaldybių administracijos, Finansų ministerija ir kitos

---

<sup>59</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. birželio 29 d. nutarimas Nr. 718 „Dėl viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reformos koncepcijos ir koordinavimo ir priežiūros komisijos sudarymo“. Valstybės žinios, 2005, Nr. 81-2966.



įstaigos, turinčios rengti savo įstaigos finansinių ataskaitų rinkinį ir (arba) viešojo sektoriaus subjektų grupių konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinį, taip pat biudžetinių įstaigų ir viešųjų įstaigų vadovai ir visuomenė.

Viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reforma, iš esmės, buvo atlikta, dėl sistemos nevientisumo ir neveiksmingumo. Pagrindiniai sistemos trūkumai: 1) biudžetinių įstaigų, savivaldybių, Europos Sąjungos struktūrinių fondų ir išteklių fondų buhalterinė apskaita ir finansinių ataskaitų rengimas reglamentuoti skirtingai, ir šis reglamentavimas nevisiškai atitinka buhalterinės apskaitos informacijos ir finansinių ataskaitų vartotojų poreikius, tarptautinių apskaitos standartų reikalavimus, yra neaiškus arba jo nepakanka; 2) dalis turto neįtraukiama į buhalterinę apskaitą, todėl neparodoma finansinėse ataskaitose; 3) buhalterinėje apskaitoje ir finansinėse ataskaitose rodoma turto vertė ne visada atitinka tikrąją jo vertę; 4) ne visi įsipareigojimai traukiami į buhalterinę apskaitą, todėl neparodomi finansinėse ataskaitose; 5) ne visas turtas ir ne visi įsipareigojimai teisingai klasifikuojami į ilgalaikius ir trumpalaikius; 6) buhalterinei apskaitai tvarkyti ir finansinėms ataskaitoms rengti naudojama skirtinga programinė įranga, todėl perdavus skirtingai parengtas finansines ataskaitas kito lygio ataskaitų rinkiniui rengti padaugėja rankų darbo, kartu didesnė ir klaidų tikimybė. Dėl to nukenčia gaunamos informacijos kokybė.

Dėl šių priežasčių viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos trūkumų buhalterinės apskaitos informacija ir finansinės ataskaitos yra nenaudingos jų vartotojams, nes: 1) sprendimai priimami remiantis neišsamia, neobjektyvia informacija; 2) neįgyvendinamas tikslas teikti tikrą ir teisingą informaciją apie turtą, įsipareigojimus, grynąjį turtą, pajamas ir sąnaudas; 3) viešojo sektoriaus subjektų grupės konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinys negali būti rengiamas dėl skirtingų apskaitos principų.

2007 m. buvo priimtas Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas<sup>60</sup>, kuris nustato viešojo sektoriaus subjekto finansinę biudžeto vykdymo atskaitomybę, ataskaitų rinkinio sudėtį, finansinių ataskaitų rinkinio ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio sudėtį, jų sudarymo reikalavimus ir atsakomybę už ataskaitų rinkinio sudarymą ir pateikimą. Pagal įstatymą viešojo sektoriaus subjektai, tvarkydami buhalterinę apskaitą ir sudarydami finansines ataskaitas, turi vadovautis bendraisiais apskaitos principais: subjekto, veiklos tęstinumo, periodiškumo, kaupimo, turinio viršenybės prieš formą ir kt., o finansinės ataskaitos turi būti sudarytos taip, kad tikrai ir

---

<sup>60</sup> Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 77-3046.

teisingai parodytų viešojo sektoriaus subjekto turta, finansavimo sumas, įsipareigojimus, pajamas ir sąnaudas, grynąjį turta, pinigų srautus.

Ataskaitų rinkiniai yra skirstomi į aukštesnįjį ir žemesnįjį lygius: žemesniojo lygio ataskaitų rinkinius rengia kiekvienas viešojo sektoriaus subjektas (tame tarpe ir asignavimų valdytojas) ir viešojo sektoriaus subjektų grupė; aukštesniojo lygio ataskaitų rinkinius rengia valstybė ir savivaldybės. Viešojo sektoriaus subjekto metinių ataskaitų rinkinį sudaro: metinės finansinės ataskaitos, metinės biudžeto vykdymo ataskaitos.

Kalbant apie reikalavimus, keliamus ataskaitoms, paminėtina, kad metinės ataskaitas viešojo sektoriaus subjektai sudaro pasibaigus finansiniams metams pagal finansinių metų paskutinės dienos duomenis. Finansinės ataskaitos sudaromos vadovaujantis Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymu ir Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartais<sup>61</sup>, o biudžeto vykdymo ataskaitos sudaromos vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu, Valstybės išdo įstatymu<sup>62</sup>, Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymu ir kitais teisės aktais. Iki ataskaitų sudarymo apskaitoje turi būti registruotos visos viešojo sektoriaus subjekto ataskaitinio laikotarpio ūkinės operacijos ir ūkiniai įvykiai, o apskaitos duomenys pagrindžiami turto ir įsipareigojimų inventorizavimo duomenimis. Ataskaitinių finansinių metų pradžios finansinių ataskaitų straipsnių sumos turi sutapti su praėjusių finansinių metų pabaigos ataskaitų sumomis. Ataskaitos sudaromos lietuvių kalba bei pasirašomos įstatymo 31 straipsnyje nustatyta tvarka.

Konsoliduotosioms ataskaitoms taikomi įstatymo 19 straipsnio 1, 2, 3, 6, 7, 8, ir 10 dalių reikalavimai, o taip pat įstatymo 21 straipsnio 4 dalies reikalavimai. Gali būti sujungiamos tik to paties ataskaitinio laikotarpio viešojo sektoriaus subjektų grupės ataskaitos. Konsoliduotosiose finansinėse ataskaitose turi būti parodytas visas konsoliduojamų viešojo sektoriaus subjektų grupės turtas, įsipareigojimai, finansavimo sumos ir grynasis turtas, pajamos ir sąnaudos, pinigų srautai. Valstybės, savivaldybės, Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo fondo konsoliduotosiose biudžeto vykdymo ataskaitose turi būti parodytos visos atitinkamo biudžeto pajamos ir išlaidos, o kitų viešojo sektoriaus subjektų grupių konsoliduotosiose biudžeto vykdymo ataskaitose turi būti parodyta tik viešojo sektoriaus subjekto grupės atitinkamo biudžeto išlaidų dalis.

---

<sup>61</sup> <https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/apskaita-ir-atskaitomybe/viesojo-sektoriaus-apskaita-ir-atskaitomybe/finansine-atskaitomybe/viesojo-sektoriaus-apskaitos-ir-finansines-atskaitomybes-standartai-vsafas>; [prisijungta 2018-03-22].

<sup>62</sup> Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 100-2001.

Kalbant apie atsakomybę už ataskaitų rinkinių sudarymą ir pateikimą, už tai atsako pats viešojo sektoriaus subjekto vadovas arba jo įgaliotas administracijos vadovas. Metinių ataskaitų rinkinių ar metinių konsoliduotųjų ataskaitų rinkinių auditą ar patikrinimą taip pat atlieka Valstybės kontrolė, savivaldybių kontrolieriai, audito įmonės.

Asignavimų valdytojams (kaip viešojo sektoriaus subjektams) taip pat yra nustatyta pareiga užtikrinti finansinių ir statistinių ataskaitų teisingumą ir jas pateikti laiku, tačiau, šiuo atveju, svarbus teisingumo požymis – asignavimų valdytojams būtina pateikti pagrįstas, atitinkančias teisės aktų reikalavimus ataskaitas.

Biudžeto sandaros įstatymo 35 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad valstybės biudžeto įvykdymo ataskaitą rengia Finansų ministerija, remdamasi valstybės buhalterinės apskaitos duomenimis – į valstybės biudžetą gautų pajamų ir valstybės biudžeto asignavimų valdytojų pateiktais biudžeto vykdymo ataskaitų rinkiniais<sup>63</sup>. Norėdamas teisingai vykdyti šią įstatymo nuostatą, kiekvienas biudžeto asignavimų valdytojas turi būti pasitvirtinęs atskiras veiklos programų vykdymo kontrolės ir ataskaitų rengimo taisykles, kuriuose turi būti numatyta ir asignavimų valdytojui pavaldžių įstaigų programų vykdymo kontrolė ir ataskaitų rengimo tvarka. Asignavimų valdytojo ir jam pavaldžių įstaigų strateginio veiklos plano programų vykdymo ataskaita, tai dokumentas, kuriame aprašoma atskiros, asignavimų valdytojui pavaldžios įstaigos veikla ir vertinami joje per tam tikrą ataskaitinį laikotarpį pasiekti veiklos rezultatai. Ataskaitoje turi būti nurodoma: nurodomi veiksniai, kurie turėjo teigiamą ar neigiamą poveikį struktūriniam padaliniui siekti užsibrėžtų tikslų bei įgyvendinti suplanuotas priemones; nurodoma ar padalinys sugebėjo įgyvendinti numatytus tikslus.

Pildant ataskaitą turi būti nurodoma įstaigos, dalyvaujančios įgyvendinant atitinkamą strateginio plano programą, įstaigai keliamų tikslų ir uždavinių pavadinimai bei jiems įgyvendinti naudotos priemonės ir pasiektų rezultatų įvertinimas.

Valstybės biudžeto asignavimų valdytojo pareigos yra reglamentuojamos įstatymais, poįstatyminiais ir administraciniais teisės aktais. Asignavimų valdytojas dalyvauja biudžeto procese jį formuojant, nes privalo tinkamai rengti ir teikti strateginius veiklos planus. Kartu asignavimų valdytojas dalyvauja ir biudžeto vykdymo procese, kadangi privalo tinkamai vykdyti iš biudžeto finansuojamas programas, teikti finansines ir statistines ataskaitas.

---

<sup>63</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

### 2.3. Asignavimų valdytojų teisės

Biudžeto sandaros įstatymo 6 straipsnio 1 punktą nustato, kad „biudžeto asignavimų valdytojas turi teisę biudžetinais metais, ne vėliau kaip likus 10 dienų iki atitinkamo ketvirčio pabaigos, keisti patvirtintų jų vadovaujamų biudžetinių įstaigų ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų programoms numatytų biudžetų asignavimų pagal ekonominę klasifikaciją paskirti, neviršydamas patvirtintų tam tikrai programai bendrųjų asignavimų išlaidoms, iš jų – darbo užmokesčiui, sumų.“<sup>64</sup>. Asignavimų sumos išlaidoms, iš jų – darbo užmokesčiui, yra maksimalios ir jų ekonomija gali būti naudojama turtui įsigyti. Svarbu, kad suderinęs su Finansų ministerija, asignavimų valdytojas gali keisti asignavimų paskirtį, tačiau pagal ekonominę klasifikaciją, kurią nustato Finansų ministro įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“<sup>65</sup>. Asignavimų valdytojai turi teisę keisti išlaidų rūšis, pasirinkti kitą ekonominę klasifikaciją, bet negali viršyti Vyriausybės nutarimu dėl atitinkamų metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas nustatytų sumų. Šią teisę asignavimų valdytojai gavo todėl, kad atsižvelgiant į konkrečios įstaigos veiklos specifiką, aplinkos veiksnius, būtų galima efektyviau ir tikslingiau naudoti numatytai programai skirtas valstybės lėšas. Atkreiptinas dėmesys, kad jei asignavimų išlaidos yra pakeičiamos pagal ekonominę klasifikaciją atitinkamai turi būti tikslinamos programų sąmatos.

Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ 58 straipsnis numato, kad valstybės biudžeto asignavimų valdytojai įstaigų programų sąmatas keičia pateikę Finansų ministerijai pažymą apie biudžeto asignavimų pakeitimus, kai tie pakeitimai daromi: pagal įstatymus ar Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus; norint pakeisti asignavimų paskirstymą ketvirčiais; pakeitus specialiąsias programas dėl papildomų pajamų, gautų einamaisiais metais arba nepanaudotų praėjusiais metais; padidinus asignavimus darbo užmokesčiui pagal specialiąsias programas dėl papildomų pajamų, gautų einamaisiais biudžetinais metais; padidinus išlaidas turtui įsigyti iš kitų asignavimų išlaidoms (jeigu nėra įsiskolinimų).<sup>66</sup> Programų sąmatų keitimo pagrindų sąrašas yra

<sup>64</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

<sup>65</sup> Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 69-3135.

<sup>66</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455.

baigtinis. Šį faktą galima paaiškinti įstatymo leidėjo siekiu suteikti šiems teisiniams santykiams daugiau stabilumo ir aiškumo.

Asignavimai siejasi su pareigomis, todėl dažnas jų paskirties keitimas silpnina sistemos efektyvumą. Asignavimų valdytojas turi teisę vieną kartą per biudžetinių metų ketvirtį keisti bendros asignavimų sumos ketvirtinį paskirstymą ir perskirstyti jį iš vienos programos į kitą, tokius savo veiksmus suderinęs su Finansų ministerija. Lietuvos Respublikos Seimui patvirtinus atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius, Finansų ministerija biudžetinių metų pradžioje paskirsto valstybės biudžeto pajamas pagal metų ketvirčiais. Tokia asignavimų valdytojo teisė įtvirtinta Biudžeto sandaros įstatymo 6 straipsnio 2 punkte.<sup>67</sup>

Teisės aktai įpareigoja valstybės biudžeto asignavimų valdytojus teikti programų sąmatų projektus, tačiau Biudžeto sandaros įstatymo 6 straipsnio 3 punktas numato, kad sudarydamas programų ir programų sąmatų projektus, asignavimų valdytojas gali teikti programų bei jų sąmatų alternatyvas.<sup>68</sup> Programose turi būti nurodyti siektini rezultatai, planuojami finansiniai ir kiti ištekliai. Kaip minėta, asignavimų valdytojai, gali teikti keletą alternatyvių pasiūlymų, apibūdinančių, kaip turėtų būti pasiekti norimi rezultatai ir numatyti kelis skirtingus programų variantus. Asignavimų valdytojas, tam pačiam tikslui pasiekti, gali parengti skirtingas programas, projektuodamas programų sąmatas ir keisdamas asignavimų ekonominę klasifikaciją. Pateikdamas kelias alternatyvas asignavimų valdytojas parodo programos reikalingumą ir leidžia parinkti priimtinausią būdą joje numatytiems tikslams pasiekti. Galiausiai programos yra patvirtinamos Seime, tvirtinant atitinkamų metų biudžetą.

Biudžeto asignavimų valdytojas turi teisę skirti lėšas įsiskolinimams padengti iš bendros patvirtintų asignavimų išlaidoms ekonomijos (išskyrus Europos Sąjungos finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšas) nekeičiant patvirtintų sąmatų nepriklausomai nuo asignavimų paskirstymo pagal funkcijas ir programas<sup>69</sup>. Šios lėšos iš patvirtintų asignavimų išlaidoms gali būti skiriamos ne anksčiau kaip likus 10 dienų iki einamųjų biudžetinių metų pabaigos. Bendroji patvirtintų asignavimų išlaidoms ekonomija yra asignavimo valdytojo sutaupytos lėšos, t.y. nepanaudotos lėšos, kurios turi būti grąžinamos į valstybės biudžetą. Asignavimų valdytojams pavaldžios įstaigos gali teikti asignavimų valdytojams prašymus dėl papildomų lėšų skyrimo. Su prašymu pateikiamos išvados, kartu su pagrindiniais įstaigos finansiniais duomenimis ir kitomis

---

<sup>67</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

<sup>68</sup> *Ibid*, 6 str. 3 p.

<sup>69</sup> *Ibid*, 6 str. 4 p.

priežastimis, prašoma skirti (neskirti) konkrečiai įstaigai papildomų lėšų ir nurodomas finansavimo šaltinis, iš kurio siūloma skirti lėšų. Prašant skirti įstaigai papildomų lėšų turtui įsigyti, išvadoje reikia nurodyti, kuriam iš valstybės lėšų įgyvendinamų ir į Valstybės investicijų programą<sup>70</sup> įtrauktų investicijų projektų finansuoti yra skiriamos lėšos. Vyriausybei skyrus papildomus asignavimus, asignavimų valdytojas paruošia įsakymą dėl asignavimų paskirstymo įstaigoms ir priemonėms, kurioms vykdyti skiriami papildomi tiksliniai asignavimai ir suderina su atitinkamais įstaigos struktūriniais padaliniais.

Kai papildomos lėšos (asignavimai) yra paskiriami asignavimų valdytojui, jis turi svarstyti paskirtų asignavimų perskirstymą jam pavaldžioms įstaigoms. Asignavimų valdytojas parengia įsakymą dėl asignavimų paskirstymo jam pavaldžioms įstaigoms ir priemonėms, kurioms vykdyti skiriami papildomi asignavimai, taip pat šiems asignavimams yra sudaromos naujos, atskiros sąmatos.

Biudžetinių įstaigų pajamų ir Europos Sąjungos finansinės paramos lėšų viršplaninės įmokos į biudžetą, taip pat nepanaudoti asignavimai, skirti specialioms programoms finansuoti, einamaisiais biudžetiniais metais perkeliama į kitus biudžetinius metus, o negražintos nepanaudotų asignavimų sumos baigiamiesiems statybų objektams finansuoti paliekamos asignavimų valdytojams ir gali būti naudojamos viršijant Vyriausybės patvirtintas maksimalias asignavimų sumas.

Apibendrinant biudžeto asignavimų valdytojo teises galima teigti, kad nors jos konkrečios ir jų įgyvendinimas dažnai susijęs su kitų finansų teisės subjektų (Finansų ministerijos, Vyriausybės, Seimo) veiksmais (pritarimu, biudžeto peržiūrėjimu, lėšų perskirstymu), tačiau Biudžeto sandaros įstatyme įtvirtintos teisės suteikia asignavimų valdytojui galimybę atsižvelgiant į aplinkos pokyčius, efektyviai valdyti jam skirtus finansus ir taip tinkamai įgyvendinti jam pavestas funkcijas.

---

<sup>70</sup> <https://lrkm.lrv.lt/lt/veikla/finansuojamos-programos/valstybes-investiciju-programa>; [prisijungta 2018-03-20].

### 3. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų kontrolė ir atsakomybė

#### 3.1. Asignavimų valdytojų kontrolė

Norint užtikrinti kuo stabilesnę ir efektyvesnę valstybės ir savivaldybių biudžetų panaudojimą atsirado būtinybė sukurti kontrolės mechanizmus, leidžiančius užtikrinti optimalų biudžetinių lėšų paskirstymą ir panaudojimą. Nepaisant to, kad Lietuvos Respublikoje galiojantys teisės aktai nedetalizuoja šių kontrolės mechanizmų skirstymo, remiantis valstybės kontrolę atliekančių institucijų funkcijų ir jų veiklos sričių teisiniu reguliavimu, asignavimų valdytojų atliekamą finansų kontrolę galima išskirti į vidaus bei išorės kontrolę.

Vidinės kontrolės, atliekamos biudžetinėse įstaigose tikslas – yra užtikrinti, kad institucijoje lėšos būtų naudojamos ekonomiškai, veiksmingai, o finansiniai atsiskaitymai būtų atliekami teisėtai. Vidinės kontrolės rezultatai leidžia išorės auditoriams susidaryti bendrą situacijos vaizdą, nukreipia juos valdymo sistemos trūkumų nustatymui, ir jau įvardintųjų trūkumų šalinimui<sup>71</sup>. Finansų kontrolės pagrindinės rūšys:

1) išankstinė finansų kontrolė – kontrolė, atliekama priimant arba atmetant sprendimus, susijusius su valstybės turto panaudojimu ir įsipareigojimais tretiesiems asmenims, prieš juos tvirtinant viešojo juridinio asmens vadovui (taip pat ir asignavimų valdytojui). Išankstinės finansų kontrolės funkcija turi būti atskirta nuo sprendimų inicijavimo ir vykdymo;

2) einamoji finansų kontrolė – kontrolė, kurios paskirtis – užtikrinti, kad tinkamai ir laiku būtų vykdomi viešojo juridinio asmens sprendimai dėl valstybės turto panaudojimo ir įsipareigojimų tretiesiems asmenims;

3) paskesnioji finansų kontrolė – kontrolė po viešojo juridinio asmens sprendimų dėl valstybės turto panaudojimo ir įsipareigojimų tretiesiems asmenims vykdymo, kurios metu tikrinama, kaip yra atlikti veiksmai. Jos paskirtis – patikrinti, ar teisėtai ir pagal paskirtį naudojamos materialiosios, nematerialiosios ir finansinės vertybės, ar nebuvo teisės aktų, vadovų nurodymų pažeidimų bei piktnaudžiavimų. Paskesnioji finansų kontrolė numato priemones jos metu nustatytiems trūkumams pašalinti. Šios kontrolės negali atlikti valstybės tarnautojas ar darbuotojas, atsakingas už išankstinę finansų kontrolę.

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

---

<sup>71</sup> KAVOLŪNAITĖ, E. *Biudžeto lėšų kontrolę vykdančių institucijų ir pareigūnų atskaitomybė.// Teisės problemos.* 2003/2 (40).

juridinio asmens apskaitos kontrolę atlieka privačias paslaugas teikianti įmonė, viešojo juridinio asmens vadovas paskiria atskirą darbuotoją, kuriam yra pavedama užtikrinti: tinkamo apskaitos tvarkymo kontrolę; atsiskaitymų kontrolę; išankstinę finansų kontrolę. Šios veiklos tikslas yra nustatyti ar ūkinės operacijos, atliekamos konkretaus viešojo juridinio asmens, buvo atliekamos neviršijant patvirtintų sąmatų ir ar jos atitiko patvirtintus asignavimus; ar ūkinės operacijos dokumentai yra tinkamai parengti ir ar ūkinė operacija yra teisėta<sup>72</sup>. Paprastai kiekvienas asignavimų valdytojas turi centralizuotą vidaus audito skyrių.

Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų finansinę kontrolę atlieka: vidaus audito skyrius, Finansų ministerija ir Valstybės kontrolė.

Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymo 37 straipsnis nurodo, kad biudžeto asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų vykdymą vertina vidaus audito tarnybos, vadovaudamosi Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymu<sup>73</sup> ir kitais vidaus audito reglamentuojančiais teisės aktais<sup>74</sup>. Finansų apskaitos kontrolė yra baigiama surašius išvadą, kurioje apskaitą atliekanti institucija ar įstaiga išdėsto nuomonę apie audituojamo subjekto finansinę atskaitomybę. Finansinio audito išvadoje turi būti pavadinimas „Valstybinio audito išvada“, data, adresatas (išvada adresuojama audituojamam subjektui), finansinės informacijos ir šių reikalavimų laikymosi aprašymas, nuomonė apie finansines ataskaitas. Aprašant finansinę informaciją, nurodoma, kokios ir kokio laikotarpio finansinės ataskaitos yra patikrintos bei nurodoma, kad už finansinę atskaitomybę atsako audituojamo subjekto vadovybė, o auditoriai atsako už savo konkrečios nuomonės pateikimą. Finansinio audito išvados pabaigoje turi būti aiškiai ir tiksliai pareiškiamas nuomonė apie audituojamo subjekto finansinę atskaitomybę. Auditoriai gali pareikšti teigiamą, sąlyginę arba neigiamą nuomonę audituojamos įstaigos atžvilgiu arba visai atsisakyti ją pareikšti.

Teigiamą nuomonę auditorius pareiškia, jeigu audito metu neatsiranda reikšmingų pastabų dėl audituojamos įstaigos finansinės atskaitomybės, nėra trūkumų apskaitos sistemose ar nesurandama teisės aktų pažeidimų.

Sąlyginę nuomonę gali būti pareiškiamas, jeigu auditorius nustato, kad įstaigoje atlikto audito metu ištirta įstaigos finansinė atskaitomybė parodo tikrą ir teisingą finansinę būklę, tačiau auditorius be tam tikrų pastabų negali pareikšti savo nuomonės.

---

<sup>72</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002 m. vasario 21 d. įsakymas Nr. V-26 „Dėl valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 20-790.

<sup>73</sup> Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 123-5540.

<sup>74</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.



Reiškiant šią nuomonę, išvadoje turi būti nurodytos priežastys, dėl kurių auditoriai negali pareikšti teigiamos nuomonės.

Neigiama nuomonė pareiškama, kai auditoriai nustato teisės aktų pažeidimus ir esmines klaidas, kurios daro reikšmingą įtaką audituojamo subjekto finansinei atskaitomybei.

Auditoriai atsisako pareikšti nuomonę, kai audito metu negali gauti pakankamų, tinkamų ir patikimų įrodymų ir dėl to negali pareikšti nuomonės apie finansinę atskaitomybę.

Valstybės kontrolė 2017 m. atlikusi auditą<sup>75</sup> 14-oje ministerijų, Vilniaus ir Kauno miestų ir Kauno rajono savivaldybėse nustatė, kad dabartinė vidaus kontrolės sistema turi trūkumų.

Pirma, galiojantis Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas aiškiai neapibrėžia svarbių vidaus kontrolės sistemos elementų – kontrolės aplinkos, rizikos vertinimo, informavimo ir komunikacijos. esančios nuostatos dėl finansų kontrolės tik iš dalies apima kontrolės veiklą, o vidaus auditas – iš dalies stebėseną. Tai nesudaro sąlygų institucijoms įgyvendinti efektyvią vidaus kontrolę. Nenumatos institucijos, atsakingos už visos vidaus kontrolės sistemos reikalavimų kūrimą, metodologinį vadovavimą ir priežiūrą, taip nėra formuojama ir įgyvendinama valstybės politika efektyviai vidaus kontrolei veikti. Teisės aktai reglamentuoja tik finansų kontrolę ir vidaus auditą, todėl Finansų ministerijai priskirta metodiškai vadovauti tik finansų kontrolės ir vidaus audito klausimais. Institucijų vadovai įpareigojami atsiskaityti tik už dalį sistemos – finansų kontrolę, nors jie atsakingi už visos efektyvios vidaus kontrolės sistemos sukūrimą, jos veikimą ir tobulinimą.

Valstybės kontrolės vertinimu, būtina tobulinti teisinę bazę, taip, kad ji atitiktų tarptautinę viešojo sektoriaus gerąją praktiką<sup>76</sup>, nes: 1) Dabartinė kontrolės aplinka nesudaro pakankamo pagrindo institucijose užtikrinti tinkamą discipliną ir kvalifikacijos tobulinimą (13 ministerijų ir viena savivaldybė nebuvo pasitvirtinusios etikos taisyklių, galiojančių institucijų darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis; vadovams nėra organizuojami mokymai apie vidaus kontrolės sistemą, todėl visų 17-os tikrintų institucijų vadovai netobulino kvalifikacijos šioje srityje, už kurią yra atsakingi; iki šiol 16-oje institucijų nebuvo vertinami darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, veiklos rezultatai). Taip pat nesudarytos sąlygos vadovams formuoti tinkamą vidaus kontrolės

---

<sup>75</sup> Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2017 m. kovo 29 d. valstybinio audito ataskaita „Ar sudarytos sąlygos viešojo sektoriaus vidaus kontrolės sistemai veikti“. Nr. VA-P-50-3-6.

<sup>76</sup> Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2017 m. kovo 29 d. valstybinio audito ataskaita „Ar sudarytos sąlygos viešojo sektoriaus vidaus kontrolės sistemai veikti“. Nr. VA-P-50-3-6.

sistemą ir teigiamą darbuotojų požiūrį į ją; 2) Ne visose institucijose yra įdiegtas veiklos rizikos vertinimas – nėra vertinamas rizikų reikšmingumas, pasireiškimo tikimybė ir galimas poveikis, toleruojama rizika; nerengiami priemonių planai rizikoms valdyti; neatliekama kaštų ir naudos analizė pasirenkant priemones. To nedarant institucijoms bus sudėtinga parinkti efektyvias kontrolės priemones nustatytoms svarbiausioms rizikoms valdyti; 3) Kontrolės veikla 11-oje ministerijų ir dviejose savivaldybėse vykdoma neapibrėžus svarbiausių veiklos procesų, orientuotą į pagrindinę institucijų veiklą. Jų patvirtintos tvarkos ar taisyklės apima funkcijų vykdymą. Todėl institucijos gali turėti perteklinių kontrolės priemonių, nukreiptų ne į svarbiausias veiklas; 4) Institucijose vykdoma vidaus ir išorės informavimas ir komunikacija, tačiau nėra vertinamas šių procesų efektyvumas, todėl neturima duomenų jų tobulinimui; 5) Daugelyje institucijų nevertinami nuolatinės stebėsenos rezultatai, kurie yra reikalingi vadovui priimti pagrįstus sprendimus vidaus kontrolei tobulinti, o vidaus auditui – ją vertinti. Institucijos neatlieka atskirų vidaus kontrolės sistemos įvertinimų, atliekami tik vidaus ir išorės auditai; 6) Audito rezultatai parodė, kad trijų ministerijų ir vienos savivaldybės, kurios įsidiegė kokybės vadybos sistemas, kontrolės veikla apibrėžta vykdomų procesų pagrindu, aiškiau nustatytas veiklos rizikos vertinimas, informavimas ir komunikacija bei stebėseną. Taigi kokybės vadybos sistema prisideda prie institucijos vidaus kontrolės efektyvesnio veikimo.

Vidaus kontrolės išvada buvo tokia, kad reikia įgyvendinti vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo pakeitimus, siekiant nustatyti: 1) tarptautiniu mastu pripažintos gerosios praktikos rekomenduojamus efektyvios viešojo sektoriaus vidaus kontrolės sistemos principus, nurodyti sistemos elementus ir jiems keliamus tikslus; 2) ministerijos atsakomybę už visos vidaus kontrolės sistemos reikalavimų nustatymą, metodologinį vadovavimą ir priežiūrą; 3) institucijos vadovo pareigą parinkti vidaus kontrolės sistemos politiką, pritaikytą konkrečiai institucijai, atlikti sistemos analizę, apimančią visus elementus, ir deklaruoti vadovo prisiimtą atsakomybę už sistemos kūrimą ir tobulinimą; 4) Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo įgyvendinamuosiuose teisės aktuose nurodyti vidaus kontrolės sistemos elementams keliamus reikalavimus; 5) Atnaujinti vidaus audito metodiką ir nurodyti, kad ji parengta vadovaujantis tarptautiniais vidaus audito standartais, pritaikant juos viešajam sektoriui, atsižvelgiant į specifiką; 6) apibrėžti Finansų ministerijos atliekamą vidaus kontrolės sistemos priežiūros procesą (įskaitant ir finansų kontrolę) ir rezultatų pateikimą Seimui, Vyriausybei ir kitoms institucijoms, galinčioms priimti sprendimus dėl sistemos trūkumų pašalinimo ir tobulinimo; 7) nustatyti Finansų ministerijos vidaus audito išorinio vertinimo ir analizės metu atliekamo

vidaus audito tarnybų efektyvumo vertinimo kriterijus ir periodiškumą; 8) papildyti Finansų ministerijos funkcijas dėl vidaus kontrolės sistemos mokymų ir kvalifikacijos kėlimo koordinavimo – įtraukti institucijų vadovus ir kontrolės sistemos priežiūrą atliekančius asmenis; 9) užtikrinti, kad būtų atnaujintos vidaus auditorių mokymo programos, atsižvelgiant į vidaus auditorių poreikį.

Kalbant apie išorinę asignavimų valdytojų kontrolę, ją reikia suvokti, kaip asignavimų valdytojų finansinės atskaitomybės kontroliavimo būdą, kai yra sukuriama nauja, būtent už biudžeto pajamų ir išlaidų valdymą atsakinga institucija, kuri yra visiškai atskira ir nepriklausoma nuo institucijos, kurios kontrolę ji turės vykdyti. Tokia institucija dažniausiai yra atsakinga už atsiskaitymų ir biudžeto pajamų ir išlaidų valdymo teisėtumo patikrinimą. Išorinės kontrolės funkcijas atliekanti institucija, savo veikloje turi pareikšti savo nuomonę dėl biudžeto pajamų ir išlaidų valdymo ir konkrečių rezultatų ir nurodyti esamos situacijos trūkumus. Šio tipo kontrolės galutinis tikslas yra užtikrinti, kad biudžeto pajamų ir išlaidų naudojimas būtų skaidrus, aiškus ir įvertinti jau pasiektus rezultatus, atsižvelgiant į tai, ko siekiama ateityje.

Šie du asignavimų valdytojų kontrolės tipai yra vienas kitą papildantys: išorinė kontrolė atsižvelgia į vidinės kontrolės rezultatus ir tuo naudojasi kaip išeities tašku kruopštesniems patikrinimams, pateikia aiškų ir visapusišką padėties įvertinimą.

Asignavimų valdytojų atžvilgiu išorės kontrolę atlieka Finansų ministerija ir Valstybės kontrolė. Valstybės kontrolė, valstybinio audito metu nustačiusi nuolatinius, esminius ar visuomenės interesų pažeidimus, imasi prevencinių priemonių, kad pažeidimai nepasikartotų, informuoja ir valstybinio audito dokumentus nedelsdama perduoda teisėsaugos institucijoms pagal kompetenciją. Taipogi, Valstybės kontrolė atlieka asignavimų valdytojų auditą, kurio metu kaupiama informacija leidžia susidaryti bendrą vaizdą apie asignavimų valdytojų daromas klaidas, pažeidimus ir trūkumus, atrandamus jų veikloje audito metu, o tai yra pagrindas platesnio pobūdžio ataskaitoms apie bendras asignavimų valdymo tendencijas, ypatumus viešajame sektoriuje<sup>77</sup>.

Lietuvos Respublikos teisės aktuose yra numatytos tam tikros asignavimų valdytojų programų vertinimo priemonės, tačiau jos neleidžia kokybiškai įvertinti biudžeto programų sudarymo pagrįstumo, teisėtumo ar jomis pasiekiamų rezultatų. Valstybinio audito rezultatai rodo, kad programų tikslai ne visais atvejais formuluojami tinkamai: dalis asignavimų valdytojų programų nukreipiamos į teisės aktais institucijoms pavestas vykdyti funkcijas, o ne į programų rezultatus. Atskirais atvejais formuluojami pernelyg

---

<sup>77</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 51-1243.

skirtingi vienos programos tikslai, todėl yra sudėtinga vertinti bendrą programos rezultatą, stebėti jos poveikį. Kai tuo tarpu, vykdomoms programoms nustatomi uždaviniai turi būti įgyvendinami tinkamai, kad būtų įmanoma efektyviai ir racionaliai pasiekti numatytus rezultatus.

Viena iš netinkamo programų sudarymo priežasčių yra asignavimų valdytojų administracinių gebėjimų trūkumas. Tarp atskirų asignavimų valdytojų nepakanka bendros ir kokybiškos praktikos formavimo ir tarpusavio sklaidos. Taipogi pastebėtina, kad nacionaliniai teisės aktai asignavimų valdytojų kontrolę ir vertinimą reglamentuoja nepakankamai (tik asignavimų valdytojų atliekamą programų rezultatų vertinimą vertinimo kriterijų pagrindu). Nepakankamą strateginių veiklos planų ir programų vykdymo ir rezultatų vertinimą rodo ir tai, jog asignavimų valdytojai ne visada tinkamai vertina programų pasiektus rezultatus arba negali to padaryti dėl turimos nepakankamos ar neišsamios informacijos. Programų rezultatams įvertinti ne visada nustatomi tinkami ir pakankami vertinimo kriterijai arba siektini rezultatai.

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

### 3.2. Asignavimų valdytojų atsakomybė

Atskleidžiant asignavimų valdytojų atsakomybę būtina išnagrinėti atitinkamas Biudžeto sandaros įstatymo, Valstybės tarnybos įstatymo, Civilinio kodekso ir kitų teisės aktų nuostatas. Asignavimų valdytojų atsakomybė atsiskleidžia per valstybės institucijos t.y. jos vadovo, pareigūno, valstybės tarnautojo ar kitokio institucijos darbuotojo atsakomybę.

Biudžeto sandaros įstatymo 7 straipsnis<sup>78</sup> nurodo, už ką atsako biudžeto asignavimų valdytojai ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų, ministrų valdymo sričių įstaigoms, vykdančioms atitinkamo asignavimų valdytojo programas, pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų vadovai.

Pirma asignavimų valdytojai atsako už „programų vykdymą, programų sąmatų sudarymą ir vykdymą neviršijant patvirtintų asignavimų sumų (atsižvelgiant į įstatymo 6 straipsnio 5 punktą), už paskirtų asignavimų efektyvų, atitinkantį programoje nustatytus tikslus ir rezultatų naudojimą“.

Asignavimų valdytojai taip atsako už „atsiskaitymus su darbuotojais, mokesčių administravimo įstaigomis, visų rūšių energijos ir kitų darbų, paslaugų bei prekių tiekėjais, išskyrus atvejus, kai laiku neapmokamos mokėjimo paraiškos, pateiktos Valstybės išdui ir savivaldybių administracijoms asignavimams gauti“. Šią atsakomybę reglamentuoja civilinės ir administracinės teisės normos.

Galiausiai asignavimų valdytojai atsako už „buhalterinės apskaitos organizavimą, ataskaitų rinkinių pagal Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą ir kitų teisės aktų reikalavimus rengimą ir pateikimą“. Organizuodamas biudžetinę apskaitą asignavimų valdytojas turi atsižvelgti į įstaigos, kurios biudžetinę apskaitą jis organizuoja, veiklos ypatumus, tai įstaigai priskirtų atlikti funkcijų apimtį, įgyvendinamų programų sudėtingumą bei konkrečios įstaigos stukturinių padalinių ir darbuotojų skaičių. Asignavimų valdytojas užtikrina, kad būtų laiku priimami sprendimai, susiję su buhalterine apskaita. Norėdamas tai atlikti tinkamai asignavimų valdytojas gali parinkti buhalterinės apskaitos politiką, sudaryti sąlygas prireikus tobulinti ar pertvarkyti tiek parengtą apskaitos politiką, tiek apskaitos sistemas. Tam tikslui biudžeto asignavimų valdytojas gali siūlyti įsteigti atskirą biudžetinę įstaigą, kurios pagalba galėtų centralizuotai rūpintis jam pavaldžių įstaigų veiklos kontrole ir buhalterine apskaita.

---

<sup>78</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

Tačiau Buhalterinės apskaitos įstatymo 11 straipsnis nustato<sup>79</sup>, kad už tai taip pat atsako „vyriausiasis buhalteris (buhalteris) arba kiti įstatymo 10 straipsnyje nurodyti asmenys, kurie tvarko ūkio subjekto apskaitą“. Taigi kyla abejonių, kas atsako už buhalterinę apskaitą.

Toks reglamentavimas aiškintinas sistemiškai, atsižvelgiant į subjektus, kuriems nustatoma atsakomybė, bei į atsakomybės apimtį: buhalterinės apskaitos organizavimas ir finansinių ataskaitų rengimas ir teikimas yra tiesioginė buhalterio veikla, todėl buhalteris atsako už teisingų duomenų nurodymą ir ataskaitų sudarymą, remiantis ataskaitų sudarymą nustatančiais apskaitos principais, metodais ir taisyklėmis, o įstaigos vadovas atsako už pačių ataskaitų sudarymo organizavimą bei užtai, kad pateikiamos ataskaitos būtų pagrįstos teisės aktų reikalavimais.

Kilus viešosios atsakomybės klausimui, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nuosekliai akcentuoja, jog viešosios valdžios institucijos privalo elgtis teisėtai bei prisiimti už tai atsakomybę<sup>80</sup>.

Remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktika,<sup>81</sup> valstybės institucijų pareigūnų (t.y. asignavimų valdytojų pavaldinių) neteisėti veiksmai užtraukia jiems prievolę, o kartu ir suteikia nukentėjusiam asmeniui teisę teisme reikalauti (ne) materialinės žalos atlyginimo. Jeigu įstatymu, juo labiau kitu teisės aktu, būtų nustatytas toks teisinis reguliavimas, kad valstybė visiškai arba iš dalies išvengtų pareigos teisingai atlyginti materialinę ir (arba) moralinę žalą, padarytą neteisėtais pačios valstybės institucijų, pareigūnų veiksmais, tai ne tik reikštų, kad yra nepaisoma konstitucinės žalos atlyginimo sampratos, ir būtų nesuderinama su Konstitucija (*inter alia* su jos 30 str. 2 d.), bet ir pakirstų pačios valstybės, kaip bendro visos visuomenės gėrio pamatus. Konstitucijos 30 straipsnyje įtvirtintas konstitucinis asmeniui padarytos žalos atlyginimo principas neatsiejamas nuo Konstitucijoje įtvirtinto teisingumo principo: įstatymais turi būti sudarytos visos reikiamos teisinės prielaidos padarytą žalą atlyginti teisingai.

Viešojo administravimo įstatymo 42 straipsnyje<sup>82</sup> įtvirtinta, kad viešojo administravimo subjektas, pažeidęs šio įstatymo reikalavimus, atsako įstatymų nustatyta

---

<sup>79</sup> Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 99-3515.

<sup>80</sup> Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. vasario 14 d. nutartis administracinėje byloje UAB „Eviteks“ v. Šalčininkų rajono savivaldybės administracijai, Šalčininkų rajono savivaldybei, Nr. A-438-531/2013.

<sup>81</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2008 m. spalio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 4.96 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 126-4816.

<sup>82</sup> Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945.

tvarka. Turtinė ir neturtinė žala, atsiradusi dėl viešojo administravimo subjektų neteisėtų aktų, atlyginama Civilinio kodekso ir kitų įstatymų nustatyta tvarka.

Valstybės tarnautojų atsakomybės sąvoka yra reglamentuota Valstybės tarnybos įstatymo 28 straipsnyje – „valstybės tarnautojai už tarnybinius nusižengimus traukiami tarnybinė atsakomybėn. Už valstybės ir savivaldybės institucijai ir įstaigai padarytą materialinę žalą valstybės tarnautojai traukiami materialinė atsakomybėn.“<sup>83</sup>.

Valstybės tarnautojams atsirandančią prievolę atlyginti žalą už savo neteisėtus veiksmus reglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymo 32 straipsnio 1 dalis – „valstybės tarnautojas turi atlyginti savo neteisėta kalta veika valstybės ir savivaldybės institucijai ir įstaigai padarytą tiesioginę materialinę žalą.“<sup>84</sup>. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra išaiškinęs, jog Valstybės tarnybos įstatymo 32 straipsnio 1 dalyje yra aptartos tik kai kurios bendrosios materialinės atsakomybės atsiradimo sąlygos – žalos padarymas, neteisėta veika, žalą padariusio asmens kaltė, tačiau nieko nepasisakyta dėl kitų materialinės atsakomybės atsiradimo sąlygų, kurios taikomos kituose iš esmės analogiškuose teisiniuose santykiuose (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-438-2120-11)<sup>85</sup>. Remiantis nurodyta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, tokiu atveju taikytinos Darbo kodekso nuostatos, susijusios su materialinės atsakomybės atsiradimo sąlygų nustatymu bei taikymu.

Valstybės tarnybos įstatymo 32 straipsnio 2 dalyje numatytas žalos atlyginimo teisinis reguliavimas taikytinas tik tais atvejais, kai reikalaujama žalos atlyginimo iš specialių subjektų – valstybės tarnautojų, padariusių žalą jiems atliekant vidaus administravimo veiklą. Kas yra vidaus administravimas, apibrėžiama Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje: „Vidaus administravimas – administravimo veikla, kuria užtikrinamas valstybės ar vietos savivaldos konkrečios institucijos, įstaigos, tarnybos ar organizacijos funkcionavimas (struktūros tvarkymas, personalo valdymas, turimų materialinių – finansinių išteklių tvarkymas ir valdymas), kad ji galėtų tinkamai vykdyti priskirtus viešojo administravimo ar kitos valstybinės veiklos uždavinius“<sup>86</sup>. Taigi Valstybės tarnybos įstatymo 32 straipsnio 2 dalis taikytina tik asmenims, kurių

---

<sup>83</sup> Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 66-2160.

<sup>84</sup> Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 66-2160.

<sup>85</sup> Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 27 d. nutartis administracinėje byloje *Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Pakrančių apsaugos rinktinė v. A. M.*, Nr. A-438-2120/2011.

<sup>86</sup> Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1999, Nr.13-308.

veikla užtikrinamas valstybės ar vietos savivaldos konkrečios institucijos, įstaigos, tarnybos ar organizacijos funkcionavimas.

Remiantis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika<sup>87</sup> tarnybinės atsakomybės tikslas yra tiek tarnybos pažeidimų prevencija, tiek pažeidėjo nubaudimas už netinkamą tarnybos funkcijų atlikimą. Tarnybinė atsakomybė – sudėtinė Lietuvos valstybės tarnybos dalis, kuri tiesiogiai daro įtaką valstybės tarnybos žmogiškiesiems ištekliams, gerina jos įvaizdį visuomenėje bei didina žmonių pasitikėjimą ja, sudaro sąlygas išvengti klaidų ir sukurti profesionalią valstybės tarnybos aplinką. Teisinės atsakomybės neišvengiamumo principas reikalauja, kad negali būti išvengiama teisinės atsakomybės už padarytą pažeidimą<sup>88</sup>. Tarnybinės atsakomybės principų kontekste pastebėtina, kad taikant tarnybinę atsakomybę ir ją apibrėžiančias normas svarbus ne tik atsakomybės neišvengiamumo principas, bet ir tokie principai, kaip, pavyzdžiui, *non reformatio in peius* (draudimo keisti į blogąją pusę) principas, imperatyvas visas abejones traktuoti tarnybinę atsakomybę traukiamo asmens naudai, įstatymo negaliojimo atgal principas ir kiti principai.

Civilinio kodekso<sup>89</sup> 6.271 straipsnyje nustatyta, kad žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, privalo atlyginti valstybė iš valstybės biudžeto nepaisydama konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės valdžios institucijos darbuotojo kaltės. Šiame straipsnyje terminas „valdžios institucija“ reiškia bet kokią viešosios teisės subjektą (valstybės instituciją t.y. jos vadovą, pareigūną, valstybės tarnautoją ar kitokią šių institucijų darbuotoją ir t. t.). Šiame straipsnyje vartojamas terminas „aktas“ reiškia bet kokią valdžios institucijos ar jos darbuotojų veiksmą (veikimą, neveikimą), kuris tiesiogiai daro įtakos asmenų teisėms, laisvėms ir interesams (valstybės institucijų priimami teisės ar individualūs aktai, administraciniai aktai, fziniai aktai ir t. t.). Valstybės civilinė atsakomybė pagal šį straipsnį atsiranda, jeigu valdžios institucijų darbuotojai neveikė taip, kaip pagal įstatymus šios institucijos ar jų darbuotojai privalėjo veikti.

Aiškinant Civilinio kodekso 6.271 straipsnio 1 dalį<sup>90</sup>, viešoji atsakomybė asignavimų valdytojams atsiranda esant trimis sąlygoms: neteisėtiems veiksams ar neveikimui, žalai ir priežastiniam neteisėtų veiksmų (neveikimo) ir žalos ryšiui.

---

<sup>87</sup> Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-520-2635/2012.

<sup>88</sup> Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. liepos 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-2748/2012.

<sup>89</sup> Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2000, Nr.74-2262.

<sup>90</sup> Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2000, Nr.74-2262, 6.271 str. 1 dalis.



Nenustačius bent vienos iš viešosios atsakomybės sąlygų, valstybei nekyla prievolė atlyginti žalą nukentėjusiesiems. Sprendžiant žalos pagrįstumo klausimą turi būti nustatyta ne tik tai, ar institucija veikė neteisėtai arba neveikė taip, kaip turėjo veikti pagal įstatymus, bet ir tai, ar dėl tokio veikimo arba neveikimo atsirado žala, taip pat tai, ar atitinkamos pasekmės atsirado būtent dėl tos valstybės institucijos (jos pareigūnų) neteisėtų veiksmų. Remiantis Civilinio kodekso 6.249 straipsniu<sup>91</sup> žala yra asmens turto netekimas arba sužalojimas, turėtos išlaidos (tiesioginiai nuostoliai), taip pat negautos pajamos, kurias asmuo būtų gavęs, jeigu nebūtų buvę neteisėtų veiksmų.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje neteisėtų veiksmų samprata aiškinama plačiai – valstybės institucijų neteisėtais veiksmais pripažįstami ne tik aiškiai priešingi teisės nuostatoms veiksmai, atitinkami materialųjų arba procedūrinių normų pažeidimai, bet ir nepateisinamai aplaidus, paviršutiniškas elgesys, bendrosios pareigos elgtis atidžiai ir rūpestingai nevykdymas. Taigi reikalaujama, kad būtų nustatytas konkretus valstybės institucijos veiklą reguliuojančių teisės normų arba rūpestingumo pareigos pažeidimas. Pagal Civilinio kodekso 6.246 straipsnio 1 dalį<sup>92</sup>, neteisėti veiksmai konstatuojami neįvykdžius įstatymuose nustatytos pareigos arba atlikus veiksmus, kuriuos įstatymai draudžia atlikti, arba pažeidus bendro pobūdžio pareigą elgtis atidžiai ir rūpestingai.

Asignavimų valdytojas įgyvendindamas savo teises ir pareigas turi vadovautis teisėtumo principu, biudžeto lėšas tvarkyti ekonomiškai, efektyviai. Nesivadovaujant šiais principais asignavimų valdytojams kyla atsakomybė. Minėti teisės aktai, iš esmės, atskleidžia, kad žalą, atsiradusią dėl valstybės valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, privalo atlyginti valstybė iš valstybės biudžeto nepaisydama konkretaus valstybės tarnautojo ar kito valstybės valdžios institucijos darbuotojo kaltės. Atsakomybė asignavimų valdytojams atsiranda esant trimis sąlygoms: neteisėtiems veiksams ar neveikimui, žalai ir priežastiniam neteisėtų veiksmų (neveikimo) ir žalos ryšiui.

---

<sup>91</sup> *Ibid.*, 6.249 str.

<sup>92</sup> *Ibid.*, 6.246 str. 1 dalis.

## Išvados

1. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai dalyvauja biudžeto planavime, o kartu ir biudžeto procese. Jie suteikia Finansų ministerijai duomenis, kuriais remiantis apibrėžiamos prioritetinės kryptys, pagal kurias rengiamame biudžeto projekte bus paskirstomos biudžeto lėšos. Jie rengia programas, kurios bus finansuojamos iš biudžeto lėšų ir, galiausiai, jie tikslina programas ir jų sąmatas, kurios vėliau tampa viso biudžeto sudarymo pagrindu.

2. Nors tiek pačios biudžetinės institucijos, tiek jų vadovų įgalioti asmenys atlieka tam tikras asignavimų valdytojų funkcijas, tik biudžetinės institucijos vadovas t.y. asignavimų valdytojas yra vienintelis valdymo organas, turintis visas teises ir pareigas, susijusias su šios institucijos finansais.

3. Biudžeto strateginis planavimas yra svarbi valstybės valdymo funkcija. Pažymėtina, kad asignavimų valdytojai privalo ne tik naudotis biudžetinėmis fondais tačiau ir aktyviai dalyvauti biudžeto strateginio planavimo procese.

4. Strateginis biudžeto planavimas įtraukia valstybės biudžeto asignavimų valdytojus į valstybės biudžeto procesą kaip finansų teisės subjektą, nes jiems yra suteikiama kompetencija dalyvauti paskirstant ir panaudojant valstybės lėšas.

5. Biudžeto sandaros įstatyme įtvirtintos valstybės asignavimų valdytojų pareigos turi būti vykdomos teisėtai, ekonomiškai, efektyviai ir rezultatyviai. Tam pasiekti kiekvienas asignavimų valdytojas konkrečioje strateginio planavimo metodikoje turi įtvirtinti konkretaus subjekto veiklos stebėseną: pats asignavimų valdytojas kontroliuoja, kaip įgyvendinami jo vadovaujama institucijų strateginiai tikslai; už konkrečią veiklos sritį atsakinga institucija kontroliuoja, kaip įgyvendinami institucijos metiniame veiklos plane numatyti uždaviniai ir priemonės.

6. Iki 2005 m. buvusi viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistema, iš esmės, buvo nevientisa ir neveiksminga: biudžetinės įstaigos tvarkė buhalterinę apskaitą ir rengė finansinę atskaitomybę remiantis pinigų principu, kuris neatitinko tarptautinių apskaitos standartų reikalavimų; sprendimai buvo priimami remiantis neišsamia, neobjektyvia informacija; neįgyvendinamas tikslas teikti tikrą ir teisingą informaciją apie turtą, išipareigojimus, grynąjį turtą, pajamas ir sąnaudas; nebuvo vieningų apskaitos principų. 2005 m. pradėtos reformos tikslas – sudaryti teisingas, administracines, finansines sąlygas visame viešajame sektoriuje pereiti prie apskaitos tvarkymo kaupimo principu.

7. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojų teisės teisės aktais reglamentuojamos labai konkrečiai. Jos suteikia asignavimų valdytojams galimybę efektyviai valdyti jiems skirtus finansus ir taip tinkamai įgyvendinti jiems pavestas funkcijas. Asignavimų valdytojų teisių įgyvendinimas glaudžiai susijęs su kitų finansų teisės subjektų veikla, sprendimais. Taip yra dėl asignavimų valdytojų valdomų lėšų svarbos.

8. Norint užtikrinti kuo efektyvesnę biudžeto procesą, būtina finansų kontrolė, kuri apima vidaus bei išorės kontrolę. Vidinės kontrolės tikslas – yra užtikrinti, kad institucijoje lėšos būtų naudojamos ekonomiškai, veiksmingai, finansiniai atsiskaitymai atliekami teisėtai. Vidinės kontrolės rezultatai vėliau būna naudingi išorės kontrolės subjektams, nes padeda jiems susidaryti bendrą situacijos vaizdą, nukreipia juos valdymo sistemos trūkumų nustatymui. Vidinė kontrolė skirstoma į išankstinę finansų kontrolę, einamąją finansų kontrolę ir paskesniąją finansų kontrolę.

9. Išorinės kontrolės tikslas – yra užtikrinti, kad biudžeto pajamų ir išlaidų naudojimas būtų skaidrus ir aiškus. Išorinės asignavimų valdytojų kontrolės metu, priešingai nei vidinės kontrolės metu, biudžeto pajamų ir išlaidų valdymą audituoja institucija, kuri yra visiškai atskira ir nepriklausoma nuo institucijos, kurios kontrolę ji turės vykdyti. Ji atsakinga už atsiskaitymų ir biudžeto pajamų bei išlaidų valdymo teisėtumo patikrinimą.

## Šaltiniai

Teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014;
2. Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas TAR, 2014, Nr. 17028;
3. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2000, Nr.74-2262;
4. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1999, Nr.13-308;
5. Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 104-2322;
6. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596;
7. Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 99-3515;
8. Lietuvos Respublikos Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 69-1743;
9. Lietuvos Respublikos Seimo statutas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 15-249;
10. Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymas (su pakeitimais ir papildymais) *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 100-2001;
11. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 51-1243;
12. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 66-2160;
13. Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 123-5540;
14. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945;
15. Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 77-3046;

16. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 113-5029;
17. Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. spalio 22 d. rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 95-2637;
18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. vasario 21 d. nutarimas Nr. 162 „Dėl 2018 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas“. *TAR*, 2018, Nr. 2803;
19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. balandžio 5 d. nutarimas Nr. 249 „Dėl Lietuvos Respublikos 2018 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo“. *TAR*, 2017, Nr. 5901;
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. sausio 28 d. nutarimas Nr. 1274 „Dėl viešojo valdymo tobulinimo komisijos sudarymo“. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 13-514;
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. birželio 19 d. nutarimas Nr. 1K-194 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto skaičiavimų, būtinų valstybės biudžeto projektui sudaryti, formų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 82-3430;
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gruodžio 18 d. nutarimas Nr. 1274 „Dėl valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo“ (negalioja);
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. birželio 29 d. nutarimas Nr. 718 „Dėl viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reformos koncepcijos ir koordinavimo ir priežiūros komisijos sudarymo“ (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 81-2966;
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-2312;
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455;
26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 8 d. nutarimas Nr. 1088 „Dėl Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 81-2267;
27. Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 69-3135;

28. Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2003 m. spalio 15 d. įsakymas Nr. 1K-251 „Dėl Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 100-4512;

29. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2017 m. kovo 29 d. valstybinio audito ataskaita „Ar sudarytos sąlygos viešojo sektoriaus vidaus kontrolės sistemai veikti“. Nr. VA-P-50-3-6;

30. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2016 m. spalio 10 d. valstybinio audito ataskaita „Programinio biudžeto sistema: Strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“. Nr. VA-P-60-2-17;

31. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2009 m. lapkričio 13 d. išvada „Dėl Lietuvos Respublikos 2010 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto“. Nr. VA-P-700-4-19;

32. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2007 m. kovo 30 d. valstybinio audito ataskaita „Programinio biudžeto sistema“. Nr. VA-60-1P-1;

33. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002 m. vasario 21 d. įsakymas Nr. V-26 „Dėl valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės Žinios*, 2002, Nr. 20-790;

34. Policijos veiklos (rezultatų) planavimo metodika, patvirtinta Lietuvos policijos generalinio komisaro 2015 m. sausio 23 d. įsakymu Nr. 5-V-64 „Dėl Lietuvos policijos generalinio komisaro 2011 m. kovo 24 d. įsakymo Nr. 5-V-237 „Dėl policijos įstaigų veiklos (rezultatų) planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“;

#### Specialioji literatūra:

35. ARIMAVIČIŪTĖ, M. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas: vadovėlis*. Vilnius: MRU, 2005;

36. BIVAINIS J., BUTKEVIČIUS A. *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. Pinigų studijos*, 2002, № 4;

37. KAVOLŪNAITĖ, E. *Biudžeto lėšų kontrolę vykdančių institucijų ir pareigūnų atskaitomybė.// Teisės problemos*. 2003/2 (40);

38. SMALSKYS, Vainius, Atsakingas redaktorius. / *Viešasis valdymas: vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010;

39. SUDAVIČIUS, Bronius, MEDELIENĖ, Aistė, *Mokesčių teisė*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2011;

40. SUDAVICIUS, B. *State budget appropriation managers as the subject of budget planning in the Republic of Lithuania. Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2017, vol. 1, no. 4, pp. . – DOI 10.24147/2542 1514.2017.1(4). (In Russ.);

41. ГОРБУНОВА, О. Н., ГРАЧЕВА, Е. Ю., Ф59 и др.; *Финансовое право: Учебник* /2004;

Praktinė medžiaga:

42. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2008 m. spalio 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 4.96 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 126-4816;

43. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. vasario 14 d. nutartis administracinėje byloje UAB „Eviteks“ v. Šalčininkų rajono savivaldybės administracijai, Šalčininkų rajono savivaldybei, Nr. A-438-531/2013;

44. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 27 d. nutartis administracinėje byloje Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Pakrančių apsaugos rinktinė v. A. M., Nr. A-438-2120/2011;

45. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. liepos 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-552-2748/2012;

46. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-520-2635/2012;

Interneto tinklalapiai:

47. <https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/apskaita-ir-atskaitomybe/viesojo-sektoriaus-apskaita-ir-atskaitomybe/finansine-atskaitomybe/viesojo-sektoriaus-apskaitos-ir-finansines-atskaitomybes-standartai-vsafas>; [prisijungta 2018-03-22];

48. <https://policija.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai> [prisijungta 2018-03-20];

49. <https://lrkm.lrv.lt/lt/veikla/finansuojamos-programos/valstybes-investiciju-programa>; [prisijungta 2018-03-20];

50. <https://lrv.lt/darbo-grupes/viesojo-valdymo-tobulinimo-komisija> [prisijungta 2018-09-10];

51. <http://lrv.lt/lt/naujienos/saulelydzio-komisijoje-apie-asignavimu-valdytojus-ju-vykdomas-programas-bei-valstybes-investiciju-programa> [prisijungta 2018-09-10];

52. <https://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/finansai-pinigu-politika/analize-del-2000-metu-biudzeto/lrinka> [prisijungta 2018-02-10].



## Santrauka

Pagrindinis valstybės tikslas yra patenkinti visuomenės poreikius ir viešuosius interesus. Siekiant patenkinti visuomenės poreikius ir viešuosius interesus, valstybė prisiima vykdyti bendrąsias funkcijas ir sukuria sistemą, kurios pagrindas yra surinkti, paskirstyti ir panaudoti lėšas tam, kad galėtų įgyvendinti prisiimtas funkcijas. Šios sistemos pagrindas yra pajamų ir asignavimų planas tam tikram laikotarpiui, kuris yra vadinamas biudžetu. Kaip nurodyta teisinėje literatūroje, nacionalinis biudžetas yra vienas svarbiausių valstybės valdymo elementų. Toks planas įtvirtina biudžeto proceso santykių dalyvių teises ir pareigas. Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai yra šių santykių dalyviai, todėl jie yra ir finansų sistemos dalis.

Pagal Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymą, Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai yra biudžetinių įstaigų, nurodytų Seimo patvirtintame valstybės biudžete, vadovai. Asignavimų valdytojas yra vienintelis valdymo organas, turintis visas teises ir pareigas, susijusias su biudžetinės įstaigos finansais.

Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai dalyvauja tiek biudžeto formavime, tiek jo vykdyme, tačiau daugiausia biudžeto asignavimų valdytojų dalyvavimas biudžeto procese yra susijęs su biudžeto išlaidų planavimu. Strateginių planų ir veiklos programų sudarymas ar patikslinimas, kuriam vadovauja asignavimų valdytojai, leidžia naudoti biudžetą pagal jo numatytą paskirtį, supaprastinti viešųjų lėšų valdymą, padidinti asignavimų valdytojų atsakomybės lygį. Asignavimų valdytojų strateginių planų rengimas ir programų vykdymas yra atliekamas remiantis Strateginio planavimo medika, pagal kurią strateginis planavimas yra suprantamas kaip procesas, kurio metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai vykdyti institucijos misiją, pasiekti numatytus tikslus ir rezultatus, veiksmingai panaudojant finansinius, materialinius ir žmogiškuosius išteklius. Institucijų strateginis veiklos planas turi tiksliai nurodyti, kokiems institucijos strateginiams tikslams asignavimų valdytojai ketina naudoti numatytus biudžeto asignavimus. Būtent asignavimų valdytojai yra visiškai atsakingi už tai, kad jų kontroliuojamose institucijose būtų parengtos programos, užtikrinančios išsikeltų strateginių tikslų įgyvendinimą ir efektyvų biudžeto lėšų panaudojimą.

Kita analizuojama asignavimų valdytojo pareiga – teikti finansinę atskaitomybę. Viešojo sektoriaus subjektai, tvarkydami buhalterinę apskaitą ir sudarydami finansines ataskaitas, turi vadovautis bendraisiais apskaitos principais, o finansinės ataskaitos turi būti sudarytos taip, kad tikrai ir teisingai parodytų viešojo sektoriaus subjekto turta, finansavimo sumas, įsipareigojimus, pajamas ir sąnaudas, grynąjį turta, pinigų srautus.

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

## Summary

The main goal of the state is to satisfy the needs of society and public interests, associated with them. In order to satisfy the needs of society and public interests, the state assumes responsibility for the performance of general functions and forms a certain system of power, which in turn establishes a system for collecting, distributing and using funds necessary for the performance of functions of power. The basis of this system is a plan of incomes and appropriations (expenditures) for a certain period which is called the budget. As indicated in the literature, the abandonment and execution of the national budget is one of the essential elements of state governance. Such plan establishes the rights and obligations of participants in the budget process. The managers of the state budget appropriations are the participants in these relations, therefore they are also a part of the financial system.

According to the Law on the Budgetary System of the Republic of Lithuania, the state budget appropriation managers are the heads of budget institutions indicated in the state budget approved by the Seimas. Appropriation manager is the only governing body with all rights and obligations related to the finances of a budgetary institution.

State budget appropriation managers are involved in both budget formulation and implementation, however, the main participation of appropriation managers in the process of budget planning is associated with planning the expenditure side of the budget. The abandonment or update of the strategic plans and programs of activities led by appropriation managers allows for the use of the budget in accordance with its intended purpose, simplification of public funds management, and increased level of responsibility of managers. The preparation of strategic plans and the implementation of programs by appropriation managers are carried out on the basis of the Methodology for Strategic Planning, where strategic planning is understood as a process that identifies the directions of action and how to carry out the mission of the institution, achieve the intended goals and results, effectively utilizing financial, material and human resources. The strategic plan of activities of the institutions must specify exactly for what strategic objectives of the institution they intend to use the provided budget allocations. It is precisely appropriations managers who are entirely responsible for the development of programs in their supervised institutions to ensure the implementation of strategic objectives and the efficient use of budgetary resources.

Another analyzed responsibility of the appropriation manager is to provide financial statements. Public sector entities must comply with the general accounting principles in

the management of accounting and financial statements, and the financial statements must be drawn up in such a way as to accurately disclose the assets, financing amounts, liabilities, income and expenses of the public sector, net assets, cash flow.

Appropriation manager as the subject of the budgetary process, and also financial law, has rights, the implementation of which enables him, in the light of changes in the environment and factors, to effectively manage the finances of his budget, thereby properly implementing the functions assigned to him.