

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedra**

Justinos Regelskytės,
V kurso, finansų ir mokesčių teisės
studijų šakos studentės

**Magistro darbas
Strateginis planavimas kaip biudžeto planavimo pagrindas**

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

Vilnius
2020

TURINYS

ĮVADAS	2
1 STRATEGINIO PLANAVIMO REIŠMĖ, REGLAMENTAVIMAS, VAIDMUO BIUDŽETO SUDARYMO PROCESE	9
1.1 Strateginio planavimo vaidmuo valstybėje.....	9
1.2 Strateginio planavimo diegimo etapai valstybės biudžeto sudarymo (planavimo) sistemoje	13
1.3 Strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo procedūrų reglamentavimas.....	19
1.3.1 Strateginio planavimo sistemos trūkumai	24
1.3.2 Strateginio planavimo sistemos pertvarka	27
2 BIUDŽETO IR STRATEGINIO PLANAVIMO SISTEMŲ SAŠAJOS	30
2.1 Biudžeto sudarymo reikšmingumas ir taikomi kriterijai, reikalavimai programiniam biudžetui.....	30
2.2 Programinio biudžeto sudarymo (planavimo) procedūra	36
2.3 Biudžeto perskirstymas, užtikrinant ilgalaikių strateginių planų įgyvendinimą.....	38
3 STRATEGINIO PLANAVIMO EFEKTYVUMAS ĮGYVENDINANT BIUDŽETO PLANAVIMĄ.....	42
3.1 Strateginio planavimo metu įgyvendintų veiklų vertinimo kriterijai.....	42
3.2 Programinio biudžeto įgyvendinimo priežiūra ir kontrolė.....	45
3.2.1 Kanados ir Australijos geroji praktika biudžeto kontrolės sistemoje	48
4 VALSTYBĖS BIUDŽETO PLANAVIMO PROBLEMATIKOS EKSPERTINIS TYRIMAS	50
4.1 Tyrimo pagrindas	50
4.2 Tyrimo rezultatų analizė	51
IŠVADOS	57
LITERATŪROS SĄRAŠAS	59
SANTRAUKA	68
SUMMARY	69
PRIEDAI.....	71

ĮVADAS

Valstybės susiduria su daugybe sudėtingų iššūkių: technologijos padarė dramatiškų pokyčių darbo rinkoje, socialinėje aplinkoje, politikoje, finansų sistemoje, sveikatos apsaugoje, saugumo sistemoje¹. Senėjanti visuomenė daro įtaką darbo vietoms, politikai ir valstybės finansams². Pažangios ekonomikos, verslo atstovai ir vyriausybių vadovai domisi, iš kur atsiras reikalingi darbuotojai, senstant gyventojams, didžiulis skaičius darbuotojų išeis į pensiją, o kvalifikuotų darbuotojų poreikis didės. Intensyvi klimato kaita, nepriklausomai nuo priežasčių, reikalauja milžiniškų išteklių sukurti veiksmingus būdus, kaip sušvelninti jo poveikį. Terorizmas yra vis didėjantis iššūkis visuomenėms. Taigi, visuomenės, norinčios klestėti, turi reaguoti į pasaulio pateikiamus iššūkius, o tai padaryti efektyviausia – sutelkiant dėmesį į strateginį planavimą³.

Strateginio planavimo minties vystytojai pastebi, kad planavimas sąlygoja strateginio mąstymo, veikimo ir mokymosi skatinimą⁴. Strateginis mąstymas ne tik apibrėžia, kaip siekti tikslų, koks turėtų būti strateginio mąstymo kontekstas, tačiau ir kaip jis gali būti naudojamas. Teigiama, kad strateginis planavimas gali padidinti visuomenėje veikiančių sistemų efektyvumą. Šiomis dienomis susiduriame su problemomis švietimo, sveikatos, užimtumo, skurdo, aplinkos srityse⁵. Šios sistemos iš tikrųjų turi veikti geriau, jei norime, kad mūsų gyvenimas ir pasaulis būtų geresni ir būtų sukurtos platesnio masto visuomeninės vertybės. Strateginis planavimas padeda išsiaiškinti, kaip atskiroms sistemoms bendradarbiauti tarpusavyje, kad kartu galėtų sukurti geresnę ir efektyvesnę aplinką, valstybės valdyme – visapusiškai tarnaujančią visuomenei.

¹ KATSILOUDES, Marios I. *Strategic management: global cultural perspectives for profit and non-profit organizations. Second edition.* Butterworth-Heinemann, 2006, p. 247-248.

² BRYSON, M. John.; EDWARDS, Lauren Hamilton.; SLYKE, M. Van. *Getting strategic about strategic planning research*, Public Management Review, 2018, p. 5-7.

³ GEORGE, Bert.; WALKER, Richard M.; MONSTER, Joost. *Does strategic planning improve organizational performance? A meta-analysis. Public administration review.* City University of Hong Kong, 2019, p. 4-5 [žiūrėta 2020 m. sausio 11 d.] Prieiga per internetą: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Vykn_CIZkhEJ:https://repub.eur.nl/pub/120708/Repub_120708_O-A.pdf+&cd=2&hl=lt&ct=clnk&gl=lt&client=safari>

⁴ QUINN James Brian.; MINTZBERG Henry.; JAMES Robert M. *The Strategy process.* United States of America: Longman higher education, 1988, p. 13-32.

⁵ Oficialiais Europos Sąjungos statistikos tarnybos („Eurostat“) duomenimis žemiau skurdo ribos Lietuvoje gyvena 22,9 proc. gyventojų [žiūrėta 2020 m. sausio 12 d.] Prieiga per internetą: <<https://osp.stat.gov.lt/informaciniai-pranesimai?articleId=6475033>>. Lietuvoje tikėtina gyvenimo trukmė (74,6 m.) yra trumpiausia Europos sąjungoje [žiūrėta 2020 m. sausio 12 d.] Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/chp_lt_lithuanian.pdf>.

Didėjant ir bręstant piliečių norui gauti kokybiškas viešąsias paslaugas, gyventi saugioje ir europinėmis vertybėmis paremtoje šalyje, viešasis sektorius nuolat siekia didinti veiklos rezultatyvumą. Lietuva per paskutinius du dešimtmečius taip pat investavo į savo valdymo modernizavimą⁶: Lietuvoje 2000 m. pradėtas taikyti „strateginio planavimo“ procesas. Dar anksčiau, 1998 m. buvo pradėtas naudoti „pusiau programinis biudžetas“, o nuo 2001 m. biudžeto procesas buvo susietas su strateginiu planavimu. Nuo 2017 m. iki šiol vyksta šių sistemų pertvarka, kurios rezultatas matysime rengiamame Strateginio valdymo įstatymo projekte ir Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo projekte.

Jei valstybės valdymas būtų vykdomas ne pagal apsibrėžtus strateginius tikslus, Lietuvos Respublikos Vyriausybei (toliau – Vyriausybė) būtų sudėtinga sudaryti biudžetą orientuotą į rezultatus. Strateginio planavimo sistema ir biudžeto formavimo sistema nėra viena nuo kitos izoliuotos ir autonomiškai veikiančios sistemos. Veikdamos tarpusavyje jos sudaro prielaidas veiksmingam bei efektyviam valstybės finansinių išteklių paskirstymui, visuomenės ekonominės gerovės tolygumų išsaugojimui. Šių tarpusavyje integruotų sistemų tikslas įgyvendinti Vyriausybės įsipareigojimus, tikslus ir uždavinius, pagal turimus biudžetinius išteklius. Tampa akivaizdu, kad strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemos yra persipynusios, turi daug sąveikos taškų. Jų tarpusavio tinkamai suderinta visuma kuria Lietuvos valstybę, kuri yra orientuota į rezultatų pasiekimą ir, kaip rodo įvairios ataskaitos, tuos rezultatus pasiekia.

XVII Vyriausybė savo programoje teigia, kad „tikslas – pasiekti, kad Lietuvoje būtų gera gyventi, <...>“⁷. Šis XVII Vyriausybės tikslas įgyvendinamas per tinkamą valstybės valdymą, numatant kaip tinkamai paskirstyti lėšas ir įvertinti kokioms sritis daugiausiai reikia skirti lėšų. Manoma, kad tikslingas ir tinkamas lėšų paskirstymas gali užtikrinti darnios ir vieningos Lietuvos valstybės kūrimą. Viena iš sąlygų valstybės gerovės kūrimui yra atsakingai valdomi viešieji finansai. Viešųjų finansų valdymo atspindys yra valstybės biudžetas, kuriuo ištekliai yra efektyviai paskirstomi tenkinant esminius visuomenės poreikius⁸. Galima teigti, kad

⁶ EBPO viešojo valdymo apžvalgos. *Lietuva: atviro ir įtraukiančio politikos formavimo skatinimas*. Pagrindiniai rezultatai ir rekomendacijos Lietuvai. 2015 [žiūrėta 2020 m. sausio 15 d.] Prieiga per internetą: <http://www.3sektorius.lt/docs/OECD_rekomendacijos_LT_2015_2015-10-12_15:16:30.pdf>.

⁷ Lietuvos Respublikos Seimo 2016 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XIII-82 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Teisės aktų registras*, 2016, Nr. 28737.

⁸ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos projektas 2020 metų biudžetas glaustai [žiūrėta 2020 m. vasario 20 d.] Prieiga per internetą: <<http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Biudžetas%20Glaustai%202020.pdf>>.

biudžetas yra tarsi priemonė, kuria remiantis galima sukonzentruoti finansinius resursus strategiškai svarbiose valstybės srityse.

Valstybės kontrolierius Arūnas Dulkys vykusioje 2019 metų *Signals* konferencijoje teigė⁹, kad pats strateginis mąstymas nėra žmogaus prigimtine duotybe ir esant aplinkybėms reikalauja drąsos, priimant politinius ir ekonominius sprendimus, lemiančius valstybės raidą.

Kaip pastebima, pastarieji dešimtmečiai diktuoja sudėtingus visuomeninius santykius: visuomenės interesus atstovaujančiose sistemose pokyčiai vyksta impulsyviai, nenusėjamai, pačiai visuomenei chaotiškai¹⁰. Manoma, tai lemia visuomenės interesus atstovaujančių lyderių asmeninės savybės – išvalgų, strateginio mąstymo, strateginių koncepcijų suvokimo, problemų sprendimų įtraukimo į strateginio valdymo ir planavimo grupes, trūkumas¹¹.

Pabrėžiama strateginio mąstymo svarba: tam, kad būtų išvengiama ir apsaugoma nuo politinio ir ekonominio neigiamo valstybės valdymo rezultato, visuomenės politiniai lyderiai turi mąstyti strategiškai; visuomenės interesus atstovaujantys delegatai privalo savo ateities išvalgomis pritaikyti veiksmingas strategijas tam, kad būtų galima visuomenei adaptuotis prie pasikeitusių aplinkybių ir užtikrinti ilgalaikę valstybės raidą; turi būti sukurti teisiniai pagrindai, būtini tokios sutartos raidos strategijos priėmimui ir įgyvendinimui; visuomenė turi išsirinkti visuomenės lyderius, kurie sugebėtų įgyvendinti ateities vizijas (strategijas); visuomenė turi būti informuota, kad gebėtų prisitaikyti prie vykstančių ekonominių pokyčių, atsispindinčių valstybės biudžeto sudarymo procese, laiku integruotis, gebėti prisitaikyti, nesukeliant grėsmės valstybės raidai.

Jeigu valstybę įsivaizduotume, kaip organizaciją, šalia kitų valdymo priemonių tikslinga taikyti strateginio valdymo, planavimo metodus¹². Pastebime, kad strateginis

⁹ Valstybės kontrolieriaus Arūno Dulkio pranešimas valstybės tvarios plėtros konferencijoje *Signals* 2019: „Strateginis mąstymas ir Miunhauzeno pamokos“, 2019 m. lapkričio 27d [žiūrėta 2019 m. gruodžio 15 d.] Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=15>>.

¹⁰ BRYSON, John M. *Strategic planning for Public and Nonprofit Organizations: A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. Fifth edition. United States of America: John Wiley & Sons, 2018, p. 14-17.

¹¹ 2008 m. metiniame pranešime Lietuvos Respublikos Seimui Prezidentas Valdas Adamkus pabrėžia valstybės interesus atstovaujančių delegatų strateginio mąstymo, susikonzentravimo į esminių valstybės prioritetų nustatymo stoką dėl ko tuo metu sudarytas biudžetas buvo nesubalansuotas ir biudžeto ištekliai nebuvo suderinti su prioritetinėmis sritimis [žiūrėta 2020 m. vasario 15 d.] Prieiga per internetą: <http://pazinkvalstybe.lt/lietuvos-respublikos-prezidento-valdo-adamkaus-metinis-pranesimas-26300>. 2017 m. metiniame pranešime Lietuvos Respublikos Seimui Prezidentė Dalia Grybauskaitė, antrindama Valdui Adamkui pabrėžė, kad būtent, kad politikų atsakingų strateginių sprendimų visuma lemia valstybės valdymo kokybę ir rezultatyvumą svarbiose visuomenės srityse [žiūrėta 2020 m. vasario 15 d.] Prieiga per internetą: <https://www.lrp.lt/lt/lietuvos-respublikos-prezidentes-dalios-grybauskaites-metinis-pranesimas/27748>.

¹² VASILIAUSKAS, Aleksandras. *Strateginis valdymas: įmonių ir nacionalinės ekonomikos strategijų sintezė*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla. 2015, p. 707.

planavimas priskirtinas prie organizacijų vadybos funkcijų, kurios priklauso nuo įvairių organizacijos parametrų – organizacijos tipo (pelno siekianti ar visuomeninė, kt.), valdymo objekto (personalas, resursai, technika kt.), jo tikslų (suteikti paslaugą ar prekę), struktūros (horizontali ar vertikali), sudėtingumo ir kt.

Nagrinėjamos temos aktualumas. Biudžeto planavimo procesas turintis užtikrinti darnius ekonominius dėsnius valstybės valdymo procese susiduria su visa eile iššūkių, nulemtų kintančių ekonomikos dėsnių, skatinančių turimus išteklius naudoti tvariai ir ekonomiškai, tačiau ir realizuoti kintančius visuomenės poreikius. Biudžeto sudarymo eiga atsispindi per biudžeto planavimo procesą reglamentuojančius teisės aktus. Taigi, biudžeto planavimo sistemoje strateginis planavimas turėtų būti raktas į našesnę ir tvaresnę ekonominę valstybės valdymą. Šiuo aspektu, vertinant galimybes tvariai ir ekonomiškai naudoti dažnai ribotus valstybės resursus būtina taikyti įvairius integracinius būdus, lemiančius susiduriančių sistemų sinergiją. Nagrinėjamos temos naujumas – atskleidžiamas viena kitą papildančių sistemų – strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo – sąsajos ir sinerginis rezultatas: kai du atskiri procesai, veikdami kartu, duoda didesnę poveikį, negu du procesai veikiantys atskirai.

Darbo tikslas. Išanalizuoti teisinį reguliavimą, kuris integruoja strateginį planavimą į biudžetinio planavimo procesą, įvertinat šių sistemų tarpusavio sąsajumą, kuris lemia jų rezultatyvumą ir efektyvumą.

Darbo uždaviniai.

1. Išanalizuoti ir atskleisti, kaip valstybė taiko strateginį planavimą biudžeto sudaryme (planavime), įvertinant jo reikšmingumą ir naudingumą.
2. Išanalizuoti ir atskleisti strateginio planavimo ir valstybės biudžeto sudarymo tarpusavio integraciją, įvertinant jų integracinį būtinumą.
3. Identifikuoti strateginio planavimo, valstybės biudžeto sistemų ir jų tarpusavio trūkumus ir pateikti galimus sprendimo būdus.
4. Atskleisti strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo sistemų veikimą kartu ir jų, kaip integruotų sistemų, rezultatų vertinimą ir jų pasiekimo efektyvumą.

Tyrimo objektas. Šio magistro darbo objektą lemia analizuojamai temai ištirti bei atskleisti iškeltas tikslas ir uždaviniai. Objektas – strateginio planavimo ir biudžeto planavimo proceso tarpusavio sistemų suderinamumas ir efektyvumas.

Darbo struktūra. Pirmoje darbo dalyje atliekama strateginio planavimo analizė, vertinant strateginio planavimo kaip sistemos vaidmenį viešojo sektoriaus atliekamai funkcijai – valstybės biudžeto sudarymo procesui. Atskleidžiama, kokios ekonominės, politinės

aplinkybės lėmė strateginio planavimo sistemos susiformavimą viešajame sektoriuje, nurodomi pagrindiniai teisės aktai, kurie įgalino strateginio planavimo privalomumą viešajame sektoriuje. Aptariami strateginio planavimo sistemos trūkumai ir planuojami pokyčiai. Antroje darbo dalyje yra analizuojamas valstybės biudžeto, sudaryto remiantis strateginio planavimo sistemos pagrindu sąsajumas. Atskleidžiama ar suplanuotas valstybės biudžetas gali būti keičiamas, nepasibaigus biudžetiniams metams. Trečioje darbo dalyje analizuojama ar iš suplanuoto valstybės biudžeto skiriami asignavimai, asignavimų valdytojų tikslingai naudojami strateginiuose dokumentuose nurodytų tikslų pasiekimui ir uždavinių įgyvendinimui. Pateikiami pasaulio šalių pavyzdžiai. Atskleidžiama kokiais pagrindiniais vertinimo kriterijais matuojamas asignavimų valdytojų biudžeto planavimo procese užsibrėžtų tikslų pasiekimo lygis. Ketvirta darbo dalis skirta ekspertiniam interviu, siekiant įvertinti strateginio planavimo, kaip biudžeto planavimo problematiką, patvirtinti arba paneigti teorinėje dalyje aprašytus teiginius.

Tyrimo metodai. Norint įgyvendinti siektiną darbo tikslą ir išspręsti darbe užsibrėžtus uždavinius, darbe yra naudojami žemiau esantys metodai. Lingvistinis metodas – pasitelkus šį metodą tiek teismų praktikoje, tiek specialiojoje literatūroje nagrinėjamos temos kontekste yra svarbus turinio sąvokų atskleidimas bei teorinis suvokimas. Tikslus ir aiškus magistro darbe naudojamų sąvokų atskleidimas būtinas magistrinio darbo temos „Strateginis planavimas kaip biudžeto planavimo pagrindas“ analizei atlikti. Sisteminis metodas – naudojant šį metodą buvo analizuojamos dvi sistemos – strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo sistemos, nustatant šių sistemų tarpusavio skirtumus ir sąsajas, integraciją. Pasitelkus lyginamąjį metodą, buvo analizuojama įvairių autorių požiūriai į strateginio planavimo sistemą ir biudžeto sudarymo procesą, taip pat kitų pasaulio šalių – Danijos, Kanados, Australijos patirtis biudžeto planavimo procese. Mokslinės literatūros analizės metodu buvo renkami ir gretinami duomenys, nuomonės, daroma jų analizė, sugretinimas. Ir galiausiai, ekspertinio interviu metodo pagalba, surinkus tyrėjui reikalingą informaciją, buvo įvertinta strateginio planavimo kaip biudžeto planavimo problematika ir suformuluotos atitinkamos išvados.

Darbo originalumas. Autorės turimomis žiniomis, magistro darbo tema Lietuvos autorių darbuose buvo analizuota. Temos aptariamos atskirai, kalbant apie strateginį planavimą arba apie valstybės biudžeto sudarymo procesą. Tačiau šios temos iki šiol dar nebuvo sugretintos, kaip galinčios turėti viena kitai sinerginį efektą. Taip pat šis magistro darbas išsiskiria tuo, kad jame detalai yra atskleidžiamas sistemų – strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo sistemų

tarpusavio ryšys ir reikšmingumas visuomenės gerovei užtikrinti, prisitaikant prie nuolat kintančių ekonominės, politinės raidos sąlygų.

Svarbiausi šaltiniai. Rengiant šį magistro darbą daug dėmesio buvo skiriama pirminiams šaltiniams – Biudžeto sandaros įstatymui¹³, nutarimui „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“¹⁴, nutarimui „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“¹⁵. Vertinant strateginį planavimą kaip biudžeto planavimo pagrindą, vadovautasi Valstybės kontrolės atskaitomis¹⁶, kadangi šiuose šaltiniuose pateikiamas kritinis strateginio planavimo ir biudžeto planavimo sistemų vertinimas. O vertinant minėtų sistemų svarbumą pasauliniu mastu, buvo remtasi Tarptautinės ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau – EBPO) (*anglų k.* OECD) praktika. Darbe vadovautasi esminiais moksliniais autorių Nakrošio V.¹⁷, Arimavičiūtės M.¹⁸, J. M. Bryson, R. D. Smith straipsniais ir specialiąja literatūra, kurioje analizuojamas strateginis planavimas viešajame sektoriuje.

Įvairiais aspektais strateginio valdymo ir planavimo klausimus analizavo Mintzberg H., Ahlstrand B., Greenley G. E. – klasikais, prisidėję prie strateginio valdymo ištakų organizacijų vadyboje, sąvokų, turinio formavimo ir tyrimo. Lietuvoje strateginio valdymo ir planavimo klausimus vystė Kundrotienė N., Rekerta K., Bivainis J., Tunčikienė Ž., Arimavičiūtė M., Vasiliauskas A., Zakarevičius P., Butkus F. S. ir kt. Šių autorių siūlymu strateginis planavimas apibrėžiamas kaip apgalvotas ir drausmingas požiūris į esminių sprendimų ir veiksmų, kurie formuoja ir nurodo, kas yra organizacija, ką ji daro ir kodėl, rengimą. Strateginis planavimas gali būti apibrėžiamas „žinojimo būdu“, skirtu padėti lyderiams išsiaiškinti, ką daryti, kaip ir kodėl. Tokio pobūdžio strateginis planavimas padeda lyderiams sėkmingai išspręsti

¹³ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

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

¹⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 (su pakeitimais ir papildymais) „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, Nr. 57-2312.

¹⁶ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2016 m. spalio 10 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-60-2-17 „Programinio biudžeto sistema: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“; Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2019 m. gruodžio 10 d. ataskaita Nr. YD-10 „Strateginio planavimo ir biudžeto formavimo pokyčių vertinimas“; Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2007 m. kovo 30 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-60-1P-1 „Programinio biudžeto sistema“.

¹⁷ NAKROŠIS, Vitalis.; BARCEVIČIUS, Egidijus.; VILPIŠAUSŠKAS, Ramūnas. *Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetai: kaip analizuoti jų įgyvendinimo procesą ir rezultatus?* Vilnius: Vilniaus universitetas, 2015; NAKROŠIS, Vitalis.; NAKROŠIS, Vitalis. *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę?* Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008.

¹⁸ ARIMAVIČIŪTĖ, Malvina. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005; ARIMAVIČIŪTĖ Malvina. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.

svarbiausias problemas ar iššūkius, su kuriais susiduriama įvairiuose valstybės valdymo etapuose, bet ypatingai valstybės biudžeto planavimo procese.

1 STRATEGINIO PLANAVIMO REIKŠMĖ, REGLAMENTAVIMAS, VAIDMUO BIUDŽETO SUDARYMO PROCESĖ

1.1 Strateginio planavimo vaidmuo valstybėje

Valstybės politinio valdymo funkcija yra ilgalaikės strategijos kūrimas. Strategija – aukšto lygio ilgalaikis veiklos planas, kuriame numatyta sprendimų visuma, apibrėžianti valstybės svarbiausius ateities tikslus ir veiksmus bei priemones, kuriomis tikslai bus įgyvendinti¹⁹. Valstybės strategijos kūrimo vaidmenį atlieka tiek įstatymų leidžiamoji, tiek vykdomoji ir teisminė valdžia. Jeigu valstybę įsivaizduotumėme, kaip organizaciją, tai ji sėkmingai gyvuotų, esant efektyviam jos valdymui, o vienas iš efektyvaus valdymo užtikrinančių įrankių – strateginis planavimas²⁰.

Arimavičiūtė M. teigia, kad strateginis planavimas atsirado dar 1960-1970 m., taikant jį organizacijų veiklos vystymui. Manoma, kad praeities įvykiai, tendencijos nebūtinai kartosis ateityje. Todėl tam, kad būtų galima nuspėti ateities tendencijas, įvykius buvo skiriamas didelis dėmesys į organizacijos aplinkos tyrimą, siekiant laiku priimti efektyvius sprendimus, pakeisti institucijos veiklos kryptis²¹. Strateginis planavimas suteikia organizacijai jos aiškumą, apibrėžtumą ir galimybę numatyti ateities perspektyvas. Pats svarbiausias strateginio planavimo periodas – metinis planavimo ciklas, kuris pagrįstas – organizacijos aplinkos tyrimu, konkrečiais ir aiškiai apibrėžtais tikslais, tinkamai parengtos priemonės numatytiems tikslams pasiekti, išorinės aplinkos galimybės. Ypatingas dėmesys skiriamas išorės analizei, sprendžiant ar organizacija sugebės prisitaikyti prie aplinkos pokyčių, kadangi išorės aplinka daro tiesioginį poveikį organizacijos vidinių sprendimų priėmimui, kaip efektyviai organizacija naudosis savo finansinius resursus. Veiksniai lemiantys organizacijos sėkmingą gyvavimą yra ir už organizacijos ribų, išorėje, ir pačioje organizacijoje. Svarbus momentas yra organizacijos sugebėjimas pastebėti aplinkoje kylančias galimybes ir grėsmes, įsivertinti organizacijos silpnybes ir stiprybes, ir imtis atitinkamų priemonių, kad sudaryti tinkamą strateginį veiklos planą.

¹⁹ BRYSON, John M. *Strategic planning for Public and Nonprofit Organizations: A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. Fifth edition.* United States of America: John Wiley & Sons, 2018, p. 14-15.

²⁰ TUNČIKIENĖ, Živilė.; SKAČKAUSKIENĖ, Ilona. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo būklė ir jos gerinimo prielaidos. Socialinių mokslų studijos.* Vilnius: Vilniaus Gedimino technikos universitetas, 2012, p. 1.

²¹ ARIMAVIČIŪTĖ, Malvina. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas.* Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 12.

Tuo tarpu viešajame sektoriuje analizuojama aplinka per matuojamus statistinius situacijos, vertinimų duomenis yra paveiki valstybės asignavimų panaudojimo ir jo planavimo, surenkant lėšas į biudžetą, veiksniais. Biudžeto planavimas sąlygojamas įgyvendinamų svarbiausių valstybės tikslų ir uždavinių²².

Siekiant apibrėžti strateginio planavimo turinį, tikslinga apžvelgti šaltinius ir juose pateikiamus apibrėžimus bei siūlymus. Apibendrinimas pateikiamas 1 lentelėje.

1 lentelė. **Strateginio planavimo apibrėžimų turinio kryptis**

Šaltinis	Visuminis požiūris
Jonaitis J.	Strateginis planavimas kaip sistema
Arimavičiūtė M. Strateginio planavimo metodika, Tunčikienė Ž., Skačkauskienė I, Menifield C.E.	Strateginis planavimas kaip procesas
Astrauskas A., Česonis G.	Strateginis planavimas kaip veikla
Smith R. D., Butkus F. B.	Strateginis planavimas kita

Šaltinis: Sudaryta autorės, remiantis analizuotais šaltiniais.

Kaip nurodo Arimavičiūtė M., strateginis planavimas apibrėžiamas kaip procesas, kuriam vykstant priimti sprendimai įgyvendinami ir kontroliuojami. Strateginis planavimas turi atsakyti į keturis pagrindinius klausimus: ko mes siekiame (misija); kaip tai atliksime (strategijos); kokios mūsų veiksmų ribos (biudžetai); kaip suprasti ar nenukrypome nuo kelio (kontrolė)²³.

Kaip nurodoma strateginio planavimo metodikoje, strateginis planavimas – procesas, kurio metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai vykdyti institucijos misiją, pasiekti numatytus tikslus ir rezultatus, veiksmingai panaudojant finansinius, materialinius ir žmogiškuosius išteklius²⁴.

Kaip teigia Skačkauskienė I. ir kt. strateginis planavimas – formalizuotas ir teisiškai reglamentuotas procesas, kurį sudaro sudėtinga grandinė tarpusavyje susijusių komponentų, pradedant strategine analize ir baigiant veiksmų plano įgyvendinimo monitoringu²⁵.

²² ARIMAVIČIŪTĖ, Malvina. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 18.

²³ ARIMAVIČIŪTĖ, Malvina. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 65.

²⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 (su pakeitimais ir papildymais) „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-2312, 1 p.

²⁵ TUNČIKIENĖ, Živilė.; SKAČKAUSKIENĖ, Ilona. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo būklė ir jos gerinimo prielaidos. Socialinių mokslų studijos*. Vilnius: Vilniaus Gedimino technikos universitetas, 2012, p. 1.

Astrauskas K. ir kt., nurodo, kad strateginis planavimas – veikla, kurią atliekant rengiamas ir tikslinamas strateginis veiklos planas, vykdoma jo stebėseną, atliekamas rezultatų vertinimas ir atliekama atskaitomybė už rezultatus²⁶.

Balkevičius A. pabrėžia, kad strateginis planavimas – formalizuota sistema, užtikrinanti viso strateginio valdymo proceso, kurio metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai, kaip efektyviausiai panaudoti turimus ir planuojamus gauti finansinius, materialinius ir darbo išteklius misijai vykdyti, numatytiems tikslams pasiekti, realizavimą, taip pat veiklos stebėseną ir atsiskaitymas už rezultatus²⁷.

Bryson M. J. nurodo, kad pačia plačiausia prasme strateginis planavimas apibūdinamas kaip apgalvotomis pastangomis priimami sprendimai ir atliekami veiksmai, kurie formuoja organizaciją, nurodo kaip organizacija turi veikti²⁸.

Butkus S. F. nurodo, kad strateginis planavimas apibrėžiamas, kaip numatyta būsima būklė bei veiksmų jai pasiekti eilė ir jų tarpusavio derėjimas, suteikiant kryptį organizacijų narių veiksams, suderinti organizacijos narių pastangas, įvertinti galimas kliūtis, rasti sprendimus toms kliūtims įveikti, sudaryti sąlygas nuolat įvertinti, prognozuoti organizacijos veiklą, pastebėti trūkumus ir laiku pašalinti trūkumus²⁹.

Menifield C. E. strateginį planavimą apibrėžia kaip į ateitį orientuotą prognozavimo ir strategijos kūrimo procesą³⁰.

Smith R. D. teigia, kad strateginis planavimas siejamas ne su instinktišku sprendimų priėmimu, o remiantis tvirtu ir pagrįstu argumentavimu, pagrįstu komunikacijos ir aplinkos pažinimo mokslu³¹.

Apžvelgus skirtingų autorių pateiktas strateginio planavimo sampratas organizacijų kontekste, galima išskirti penkis pagrindinius žingsnius, kuriais įgyvendinamas strateginis planavimas. Visų pirma, yra atliekamas aplinkos tyrimas arba aplinkos išorinė analizė, kuri reišia, kad nustatoma išoriniai įvykiai, jų tendencijos, kurios gali turėti įtakos organizacijos rezultatams. Galima išskirti keturis išorės analizės aplinkos elementus: išorinių jėgų ir

²⁶ ASTRAUSKAS, Algirdas.; ČESONIS, Gediminas. *Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai. Viešoji politika ir administravimas* Nr. 26. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 28.

²⁷ BALKEVIČIUS, Artūras. *Biudžeto rizikos valdymas*. Vilnius: Valstybės įmonė Registrų centras, 2017, p. 306.

²⁸ BRYSON, M. John.; EDWARDS, Lauren Hamilton.; SLYKE, M. Van. *Getting strategic about strategic planning research*, Public Management Review. 2018, p. 5.

²⁹ BUTKUS, Fabijonas Saulius. *Organizacijos ir vadyba*. Vilnius, 1996, p. 70.

³⁰ MENIFIELD, Charles E. *The basics of public budgeting and financial management. Second edition*. University Press of America, 2013, p. 6.

³¹ SMITH, Ronald D. *Strategic Planning for Public Relations. Fifth edition*. Routledge, 2017, p. 12.

tendencijų nustatymas³², sudėtingumo ir rizikos įvertinimas³³, įtakingų veikėjų ir institucijų nustatymas³⁴, konkurencinio pranašumo nustatymas³⁵. Šiame etape strateginio veiklos plano projekto rengimas pradedamas aplinkos analize ir jau vykdomų programų peržiūra. Asignavimų valdytojai peržiūri vykdomas programas, įvertina pasiektus rezultatus, išanalizuoja įtaką darančius aplinkos veiksnius. Vyriausybei, apsisprendus dėl Vyriausybės prioritetų projekto, ministrai rengia jiems pavestų valdymo sričių strateginius veiklos planus³⁶. Antras etapas – ateities vizijos formavimas, kurį papildo misija, nustatanti pagrindinį organizacijos tikslą, jos prioritetus. Trečias – nustatyti bendrus organizacijų tikslus, uždavinius bei atlikti veiklos progreso įvertinimą. Ketvirta – parengti strateginį planą, kuriame bus numatyti strategijos įgyvendinimo būdai ir planuojami pasiekti rezultatai. Strateginis veiklos planas – išsamus dokumentas, kuriame suformuluota institucijos misija, tikslai, aprašomos programos, asignavimai programos įgyvendinti, atsižvelgiant į aplinkos veiksnius, analizę. Strateginį veiklos planą sudaro – misija, strateginiai tikslai, programos. Penkta – nuolat stebėti, vertinti kaip įgyvendinamas strateginis planas, priklausomai nuo išorės veiksnių atlikti strateginio plano korekciją³⁷. Strateginio planavimo procesas reikalauja intelektualių žinių, svarbus žmogiškasis faktorius, sudarinėjant strateginius planus; be strateginio planavimo procese sudarinėjimų strateginių veiklos planų nebūtų įmanomas objektyvus veiklos kontrolės ir analizės mechanizmas.

Valstybėje strateginis planavimas yra reikšmingas, kadangi šis procesas teikia nuolatinę tiesioginę naudą, šis procesas yra nenutrūkstamas, orientuotas į ateitį, leidžiantis įvertinti esamą padėtį visuomenėje ir numatyti ateities viziją bei nustatyti vizijos įgyvendinimo priemonės³⁸. Valstybė, kuri turi aiškią ir skaidrią strategiją sugeba efektyviai naudoti biudžetines lėšas viešųjų funkcijų tenkinimui. Strateginio planavimo procesas leidžia gauti išsamų institucijos veiklos vaizdą (strategines kryptis, prioritetus) ir kartu yra priemonė, kuri

³² išorinių jėgų ir tendencijų nustatymas – būtina išanalizuoti tendencijas bei įvykius, kurios gali turėti įtakos institucijos išteklių elementams.

³³ sudėtingumo ir rizikos nustatymas – reikia nustatyti veiklos ribas, atkreipti dėmesį į aplinkos nepastovumą.

³⁴ įtakingų veikėjų ir institucijų nustatymas – nustatyti svarbiausius žmones ir institucijas, kurių parama reikalinga vykdant strateginį planą (programą).

³⁵ konkurencinio pranašumo nustatymas – padeda parinkti veiklas, kuriuose organizacijai suteikiamas pranašumas prieš kitas organizacijas.

³⁶ BALKEVIČIUS, Artūras. *Biudžeto rizikos valdymas*. Vilnius: Valstybės įmonė Registrų centras, 2017, p. 307.

³⁷ ARIMAVIČIŪTĖ, Malvina. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 19-20.

³⁸ BRYSON, John M. *Strategic planning for Public and Nonprofit Organizations: A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. Fifth edition*. United States of America: John Wiley & Sons, 2018, p. 8-10.

reikalinga pagrįsti biudžetines lėšas, taipogi racionalų ir efektyvų lėšų paskirstymą. Be kita ko, strateginis planavimas padeda didinti valstybės veiklos efektyvumą – rengiant strategijas, nustatomos bei įvertinamos institucijos veiklos plėtros problemos, pagrindžiamos tokių problemų sprendimo prielaidos, pagal atliktą institucijos aplinkos poveikį tikslinamos veiklos kryptys, prioritetai³⁹.

Bryson J. M. apibrėžia strateginio planavimo teikiamą naudą taip, kad strateginis planavimas padeda priimti veiksmingesnius sprendimus. Tyrimai atskleidė, kad bent pusę visų strateginių sprendimų žlunga jų priėmimo procese. Strateginis planavimas padeda, kadangi jis leidžia susikoncentruoti į svarbiausius klausimus ir iššūkius, padeda išsiaiškinti kokių priemonių reikia imtis, norint įveikti iššūkius⁴⁰.

Strateginis planavimas orientuoja į efektyvesnį, stabilesnį, tinkamesnį reagavimą į įvairius veiksnius⁴¹. Strateginis planavimas padeda labiau atsižvelgti į pagrindinius visuomenės poreikius, o tinkamai ir laiku įvertinus visuomenės poreikius, sukuriama reali pridėtinė vertė, didėja pasitikėjimas viešosiomis paslaugomis⁴².

1.2 Strateginio planavimo diegimo etapai valstybės biudžeto sudarymo (planavimo) sistemoje

Analizuojant strateginio planavimo vaidmenį valstybės valdyme, o būtent biudžeto planavimo sistemoje, tikslinga išskirti pagrindinius ekonominius veiksnius bei politinius, teisinius sprendimus, lėmusius Vyriausybės įstaigų strateginių planų rengimą, nurodant kokiems konkrečioms tikslams yra naudojami iš valstybės biudžeto skiriami asignavimai ir kokių konkrečių tikslų tikimasi pasiekti.

Pirmasis etapas 1990 m. kovo 11 d. aktu nepriklausomos valstybės statusą įteisinusi Lietuva, žengė link naujo ekonomikos ir politikos planavimo etapo. Pereinant nuo centralizuoto planinio ūkio – formos, kurioje visos įmonės priklauso valstybei, o jų pelnas padalinamas tarp visų gyventojų sąlyginai tolygiai, prie rinkos santykių⁴³. Pirmus trejus Lietuvos ekonomikos raidos atkūrus nepriklausomybę metus, t. y. laikotarpį nuo 1990 m. iki

³⁹ TUNČIKIENĖ, Živilė. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo sprendimai*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, vadyba. Vilnius: Vilniaus Gedimino technikos universitetas, 2007, p. 18.

⁴⁰ BRYSON, John M. *Strategic planning for Public and Nonprofit Organizations: A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. United States of America: John Wiley & Sons, 2018, p. 14 -15.

⁴¹ *Ibid.*, p. 15.

⁴² *Ibid.*, p. 15.

⁴³ KUODIS, Raimondas. *Lietuvos ekonomikos transformacija 1990-2008 metais: etapai ir pagrindinės ekonominės politikos klaidos*. Pinigų studijos: Aktualijos ir komentarai, Nr. 2. 2008, p. 97.

1993 m. pabaigos, būtų galima pavadinti mokėjimo už svetimas klaidas, tiksliau – primestos sovietinės ekonominės sistemos trūkumus, etapu⁴⁴. Šis laikotarpis Lietuvoje pasižymėjo daugiau nei tūkstantį procentų per metus siekiančia infliacija bei didžiuoju ūkio nuosmukiu⁴⁵.

Dauguma Lietuvos piliečių manė, kad šie nepageidaujami procesai vyko dėl visuomenės atstovų priimtų politinių sprendimų, tačiau iš tikrųjų šią kainą daugiausia teko mokėti už ilgametį buvimą prieštaringos sovietinės ekonomikos sistemos dalimi. Šiuo laikotarpiu į „planavimą kaip vieną iš valdymo funkcijų“ ir „planą kaip dokumentą, kuriame numatomi veiklos tikslai ir tų tikslų pasiekimo priemonės“ buvo žiūrima kaip į sovietinio režimo palikimą⁴⁶. Sovietiniu laikotarpiu centrinis planavimas reiškė viešųjų išteklių paskirstymą pagal penkerių metų planą. Toks planavimas buvo diskredituotas dėl neefektyvumo⁴⁷.

Tuometinė Lietuvos valdžia siekė, kad Lietuva kuo greičiau *pabėgtų* nuo sovietinio palikimo, todėl ėmėsi teisinių, ekonominių sprendimų⁴⁸. Vienas iš pirmųjų žingsnių, Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos teisinė iniciatyva – 1990 m. liepos 30 d. priimtas Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymas numatantis, kad „Biudžetai sudaromi vieneriems metams – nuo sausio 1 d. iki gruodžio 31 d. įskaitytinai“⁴⁹. Šiame valstybės valdymo etape priimtas ir kitas svarbiausių Lietuvos teisės dokumentų – 1992 m. spalio 25 d. Lietuvos Respublikos Konstituciją (toliau – Konstitucija). Konstitucijos XI skirsnis yra skirtas apibrėžti finansus ir valstybės biudžetą.

Antrasis etapas Lietuvos Respublikos Seimas, siekdamas kuo efektyvesnio valstybės finansinių išteklių valdymo Lietuvoje, 1998 m. spalio 22 d. priėmė rezoliuciją dėl biudžeto sandaros koncepcijos ir inicijavimo biudžeto sandaros reformą bei nurodė pagrindinius vykdymo principus, iš jų tokius: 1) „valstybės biudžetą planuoti trejiems, o tvirtinti vieneriems metams“, 2) „valstybės biudžetą sudaryti pagal programas, kurias rengia atitinkami

⁴⁴ KUODIS, Raimondas. *Lietuvos ekonomikos transformacija 1990-2008 metais: etapai ir pagrindinės ekonominės politikos klaidos*. Pinigų studijos: Aktualijos ir komentarai, Nr. 2. 2008, p. 97.

⁴⁵ VETLOV, Igor. *Lietuvos kainų kitimas ir jo veiksniai*. Pinigų studijos. Ekonomikos teorija ir praktika. Vilnius: Lietuvos Bankas, 2002, p. 25.

⁴⁶ ASTRAUSKAS, Algirdas.; ČESONIS, Gediminas. *Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai. Viešoji politika ir administravimas* Nr. 26. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008, p. 29.

⁴⁷ NAKROŠIS, Vitalis. *Strateginis valdymas Lietuvoje: Ar turime rezultatų vyriausybei?*. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 13.

⁴⁸ Po 1990 m. kovo 11 d. aktu nepriklausomybės atkūrimo vykusiame posėdyje Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba svarstė svarbiausius politinius, teisinius, ekonominius žingsnius tam, kad kuo greičiau Lietuvos ekonominė padėtis stabilizuotųsi [žiūrėta 2020 m. vasario 25 d.] Prieiga per internetą: <<http://valstybingumas.lt/LT/saltiniu-apzvalga/Nepriklausomybes-atkurimas-1990-1991/Puslapiai/default.aspx>>

⁴⁹ Biudžetinės sandaros įstatymas: galiojo nuo 1991 01 01 pagal 1990 07 30 LRAT nutarimas Nr. I-431 iki 2000 07 25, panaikinta 2000 07 11 LR įstatymas Nr. VIII-1821.

asignavimų valdytojais“, 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“⁵⁰. Taigi, nuo 1998 m. Lietuvoje buvo nuspręsta valstybės biudžetą formuoti, remiantis programomis, o valstybės valdyme, pasinaudojant kitų šalių (pvz. Kanados) sukaupta patirtimi diegti strateginio planavimo principus⁵¹.

Nepaisant valdžios užmojų sustyguoti ekonominę bei politinę sistemą, šiuo laikotarpiu prasidėjo nepageidaujamas ekonominis reiškiny 1998 m. – 1999 m. Rusijos finansų krizė⁵². Lietuva, atsižvelgdama į spartų ankstesnių metų ekonomikos kilimą, puoselėjo pernelyg optimistinį požiūrį į 1999 m. biudžeto pajamas. Remdamasis optimistinėmis 4 procentų bendrojo vidaus produkto (toliau – BVP) didėjimo prognozėmis, Lietuvos vyriausybė suplanavo subalansuotą 1999 m. biudžetą, tačiau jau 1999 m. viduryje paaiškėjo, kad biudžeto pajamos ir išlaidos daugiau kaip 10 procentų nukrypsta nuo planuojamų rodiklių, todėl planus teko koreguoti⁵³. Valstybės finansai balansavo ties pavojinga riba, valstybės biudžetas darėsi deficitinis. Iš gana riboto biudžeto buvo užsimota finansuoti daugybę valstybės funkcijų: ir sveikatos apsaugą, švietimą bei mokslą, ir socialinę apsaugą, globą bei rūpybą, ir sveikatingumą (sportą), kultūrą ir t.t. Taigi netruko išryškėti tokių užmojų ir realių galimybių neatitikimas. Tai turėjo ir iki šiol tebeturi aiškiai matomų socialinių pasekmių. Mokytojų darbo užmokestis tapo gerokai mažesnis už šalies darbo užmokesčio vidurkį, pensija prilygino tik trečdaliui vidutinio darbo užmokesčio, kai tuo tarpu Vakarų Europos šalyse – maždaug dviem trečdaliams⁵⁴.

Taigi, prasidėjusi Rusijos krizė ir Lietuvos ūkio nuosmukis buvo veiksniai, kurie privertė tuometinę Vyriausybę galutinai ryžtis vykdyti kardinalius veiklos ir biudžeto planavimo sistemos pokyčius. Siekiant efektyviau naudoti turimus išteklius, buvo nuspręsta galutinai

⁵⁰ SUDAVIČIUS, Bronius. *Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje. Teisė* Nr. 87, 2013, p. 14.

⁵¹ KUNDROTIENĖ, Nijolė.; REKERTA, Kęstutis. *Strateginio planavimo diegimas Lietuvos viešojo administravimo institucijose. Viešoji politika ir administravimas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija*, 2002, p. 5.

⁵² ŽERUOLIS, Darius.; JUCEVIČIUS, Giedrius. *Strateginis matmuo Lietuvos ekonominėje politikoje – turinys ir lyginamoji analizė. Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių institutas, Kauno technologijos universitetas*. p. 14 [žiūrėta 2020 m. vasario 26 d.] Prieiga per internetą: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:O17OaFFRFXAJ:https://epubl.ktu.edu/object/elaba:6174519/6174519.pdf+&cd=8&hl=lt&ct=clnk&gl=lt&client=safari>>.

⁵³ KUODIS, Raimondas. *Lietuvos ekonomikos transformacija 1990-2008 metais: etapai ir pagrindinės ekonominės politikos klaidos. Pinigų studijos: Aktualijos ir komentarai*, Nr. 2. 2008, p. 100.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 102.

įdiegti strateginio planavimo metodus Lietuvoje, kurie turėtų padėti nusistatyti aiškius prioritetus ir siektinus rezultatus, o turimus ribotus išteklius tikslingai nukreipti prioritetams įgyvendinti.

Trečiasis etapas 1999 m. balandžio 16 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 434 Lietuvoje buvo įsteigtas Vyriausybės strateginio planavimo komitetas, kuris teikė pasiūlymus ir rekomendacijas Vyriausybei dėl vykdomos politikos, prioritetų⁵⁵. 2000 m. gegužės 3 d. priimtas finansų ministro ir valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro įsakymas dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo Nr. 112/50 2000 m. gegužės 3 d. Šioje metodikoje įtvirtintas pagrindinis tikslas – „ši metodika padės įgyvendinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės integruotą planavimo ir biudžeto formavimo sistemą. Planavimo ir biudžeto formavimo reformą yra įmanoma sėkmingai įgyvendinti tik tada, kai abi reformos vyksta kartu. Kada strateginiai prioritetai pateikiami be patikimo finansinio plano ir be tvirtų finansinių įsipareigojimų, tada jų įgyvendinimas nėra sėkmingas“⁵⁶. Galiausiai, priimtas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“.

Siekiant pritaikyti strateginio planavimo taikomus metodus valstybės biudžeto planavimo sistemoje, 2000 m. liepos 11 d. pakeistas Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymas. Įstatymo 17 straipsnio 2 dalyje skelbiama: „valstybės biudžeto projektas rengiamas trejiems biudžetiniams metams remiantis šiuo įstatymu kitais įstatymais bei teisės aktais, šalies ūkio plėtros makroekonominėmis prognozėmis, Vyriausybės veiklos programa, strateginio planavimo principais ir patvirtintais preliminariais pagrindiniais nacionalinio biudžeto rodikliais, taip pat valstybės biudžeto asignavimų valdytojų pateiktomis programomis ir išlaidų sąmatų projektais“⁵⁷. Lietuvoje – 2001 m. gegužės 14 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 543 dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo⁵⁸. Taigi, apibendrinant šį etapą būtent, nuo 2000

⁵⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. balandžio 16 d. nutarimas Nr. 424 (negalioja) „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginio planavimo komiteto sudarymo ir jo darbo organizavimo“. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 35-1046.

⁵⁶ Lietuvos Respublikos Finansų ministro ir Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro 2000 m. gegužės 3 d. įsakymas Nr. 122/50 (negalioja) „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 47-1364.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros pakeitimo įstatymas. 2000, *Valstybės žinios*, Nr. VIII-1821, 17 str. 2 d.

⁵⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 (su pakeitimais ir papildymais) „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455.

m. Lietuvoje oficialiai taikomi strateginio planavimo principai, o nuo 2001 m. biudžeto procesas buvo susietas su strateginiu planavimu.

Ketvirtas etapas Strateginiu planavimu buvo perkeltas patikimumas Vyriausybei tam, kad sėkmingai būtų mažinamas atotrūkis tarp mažėjančių biudžeto pajamų dėl fiskalinės krizės ir didėjančių Lietuvos išpareigojimų stojant į Europos Sąjungą (toliau – ES) ir Šiaurės Atlanto Sutarties Organizaciją (toliau – NATO). ES turėjo įtaką valstybės valdymo pokyčiams, kadangi norint prisijungti prie šios organizacijos, privalu atitikti keliamus reikalavimus. Todėl, dalis valstybės biudžeto programų buvo skirtos ES išpareigojimams įgyvendinti. Biudžeto programos yra kaip tik ta valdymo dalis, kuriai įtakos turėjo ES⁵⁹.

2004 m. Lietuva pagaliau įvykdė pagrindinius politinės darbotvarkės tikslus – 2004 m. kovo 29 d. įstojo į NATO bei 2004 m. gegužės 1 d. įstojo į ES. Įstojus į ES buvo parengta pirmoji Konvergencijos programa, kuriai 2004 m. gegužės 11 d. nutarimu Nr. 568 Vyriausybė pritarė. Konvergencijos programos 3 dalies Valstybės finansai 3.1.1. punkto politikos strategijos tikslas nurodyta, kad „pagrindinis fiskalinės politikos tikslas vidutiniu laikotarpiu – užtikrinant ekonominės politikos tikslų įgyvendinimą, siekti cikliška subalansuoto valdžios sektoriaus biudžeto“. Bus siekiama, kad valdžios sektoriaus deficitas 2004–2007 m. neviršytų 3 procentų BVP ir kuo sparčiau artėtų prie subalansuoto⁶⁰. 3.2.1. punkte nurodyta, kad pagrindinė priemonė „galutinai pereiti prie biudžeto programinio formavimo“⁶¹.

Penktas etapas praėjus keturiems metams po Lietuvos įstojimo į ES, 2008 m. Lietuvoje prasidėjo finansų ir ekonominė krizė. Dėl to sumažėjo gyventojų pajamos ir vidaus vartojimas, į valstybės biudžetą buvo surenkama mažiau mokestinių pajamų⁶². Dėl išlaidų mažinimo finansų ir ekonominė krizė padarė įtaką valdžios prioritetams⁶³. 2008 m. finansų ir ekonominė krizė tapo svarbia paskata reikalingoms permainingoms valstybės valdyme, kadangi dėl tokių veiksmų XV Vyriausybės kadencijos pradžioje sumažėjo visuomenės pasitikėjimas

⁵⁹ NAKROŠIS, Vitalis.; BANKAUSKAITĖ-GRIGALIŪNIENĖ, Sabina. *Lietuvos viešojo administravimo pokyčiai ir Europos Sąjungos poveikis: agentūrizacija ir depolitizacija*. Politologija. Vilnius: Vilniaus universitetas. 2014, p. 156-159.

⁶⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 11 d. nutarimas Nr. 568 (negalioja) „Dėl Lietuvos konvergencijos 2004 metų programos“. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 79-2793.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. kovo 25 d. nutarimas Nr. 223 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 38-1456.

⁶³ NAKROŠIS, Vitalis.; VILPIŠAUSKAS, Ramūnas.; KUOKŠTIS, Vytautas. *Fiscal consolidation and structural reforms in Lithuania in the period 2008–2012: From Grand ambitions to hectic fire fighting*. Vilnius: Vilniaus universitetas. 2015, p. 8.

Vyriausybė⁶⁴. Tuometinė valdžia, siekdama didinti visuomenės pasitikėjimą, 2009 - 2012 m. Vyriausybės kanceliarija kartu su Finansų ministerija įgyvendino projektą „Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas“ (toliau – VORT), kurio metu 2010 m. atlikti kokybiškai svarbūs Lietuvos Respublikos strateginio planavimo metodikos pakeitimai, 2011 m. sukurta stebėsenos informacinė sistema (toliau – SIS), kurią taikant stebimas Vyriausybės programos, Vyriausybės veiklos prioritetų, tarp institucinių veiklos planų, strateginių veiklos planų (toliau – SVP) ir kitų planavimo dokumentų įgyvendinimas ir t. t.⁶⁵. SIS turėjo padėti atskleisti, iširti ar pasitelktos veiklos valdymo ir stebėsenos priemonės padėjo gauti atitinkamų rezultatų⁶⁶.

Taip pat, siekiant įgyvendinti strateginio planavimo ir programinio biudžeto sudarymo sistemas Lietuvoje yra svarbios ir Europos direktyvos. Viena jų – Europos Tarybos 2011 m. lapkričio 8 d. direktyvos 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms. Minėtos Europos Tarybos dokumentas buvo parengtas, atsižvelgiant į pastarojo meto ekonomikos pokyčių Europoje, naujus iššūkius, susijusius su fiskaline politika, poreikiu nustatyti vienodos Europos Sąjungos valstybių narių biudžeto sudarymo procedūras. Direktyvoje nurodytas nuostatas valstybės narės perkelia į nacionalinę biudžeto teisę, siekdamos užtikrinti, kad nacionalinis fiskalinis planavimas atitiktų daugiamečio fiskalinio planavimo perspektyvą, valstybės narės biudžeto projektą rengia (planuoja) bent jau trejų metų laikotarpiui⁶⁷. Neabejotinai, ateinančiu laikotarpiu didelę įtaką turės ir 2019 m. gruodžio 11 d. Europos Komisijos priimtas komunikatas „Europos žaliasis kursas“ COM(2019) 640⁶⁸.

Taigi, diegiant ir tobulinant strateginį planavimą Lietuvoje tikimasi, kad valstybės institucijos aiškiau suformuluos savo tikslus ir uždavinius, parengs programas, sieks jas efektyviau įgyvendinti, pagerės valstybės institucijų atskaitingumas visuomenei. Vienas iš svarbiausių visų valstybių reformų tikslų – užtikrinti kuo efektyvesnį viešųjų finansų panaudojimą⁶⁹.

⁶⁴ 2009 m. pradžioje įvyko protestas prieš Vyriausybės politiką [žiūrėta 2020 m. vasario 27 d.] Prieiga per internetą: <http://apzvalga.eu/protestu-kultura-tarp-verslo-vienybes-ir-idealo.html>

⁶⁵ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2016 m. spalio 10 d. valstybinio audito Nr. VA-P-60-2-17 ataskaita „Programinio biudžeto sistema: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“. Vilnius, 2016, p. 3.

⁶⁶ NAKROŠIS, Vitalis.; BARCEVIČIUS, Egidijus.; VILPIŠAUSKAS, Ramūnas. *Lietuvos Respublikos veiklos prioritetai: Kaip analizuoti jų įgyvendinimo procesą ir rezultatus?* Vilnius: Vilniaus universitetas, 2015, p. 38.

⁶⁷ Europos Tarybos 2011 m. lapkričio 8 d. direktyva 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžetų sistemoms. Europos Sąjungos oficialus leidinys, OL 306, 2011.

⁶⁸ Europos Komisijos priimtas komunikatas „Europos žaliasis kursas“ 2019, COM(2019) 640.

⁶⁹ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2004 m. rugsėjo 30 d. išvada „Dėl Lietuvos Respublikos 2003 metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos“. Vilnius, 2004, p. 7.

1.3 Strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo procedūrų reglamentavimas

Norint apibrėžti Lietuvoje viešajame sektoriuje taikomą strateginio planavimo sistemą, lemiančią biudžetinių asignavimų formavimą, tikslinga apžvelgti pagrindinius teisės aktus ir strateginius dokumentus, reglamentuojančius biudžeto sudarymo (planavimo) procesą. Pagrindiniai dokumentai, kuriais vadovaujantis yra sudaromas (planuojamas) valstybės biudžetas yra šie:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija;
2. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas;
3. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais);
4. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais).

Konstitucija tai aukščiausiajį teisinę galią turintis dokumentas, kuriame yra apibrėžiama biudžeto sistema, biudžetinių metų pradžia ir pabaiga, biudžeto pajamų šaltiniai, nurodoma už biudžeto sudarymą atsakingos valstybės institucijos. Valstybės biudžeto sistemai apibrėžti yra skirtas Konstitucijos XI skirsnis. Aukščiausiojo teisės akto VII, X, XII skirsniuose yra apibūdintas valstybės ir jos sudėtinių dalių – ministerijų vaidmuo, funkcijos, dalyvaujant Lietuvos Respublikos kaip organizacijos valdyme. Konstitucijos VII skirsnio 94 straipsnyje nurodyta, kad valstybės sudėtinė dalis Lietuvos Respublikos Vyriausybė yra atsakinga už valstybės biudžeto projekto parengimą trejiems metams, vykdo parengtą biudžeto projektą ir teikia Lietuvos Respublikos Seimui biudžeto įvykdymo apyskaitą⁷⁰. Konstitucijos XI skirsnio 129, 130 straipsniuose numatyta, kad Vyriausybė valstybės biudžeto projektą pateikia Seimui ne vėliau kaip prieš 75 dienas iki biudžetinių metų pabaigos, kurie baigiasi gruodžio 31 d., o prasideda sausio 1 dieną⁷¹.

Konstitucijoje nurodomi pagrindiniai biudžeto projekto sudarymo (planavimo) aspektai, yra paliekant galimybę valstybės biudžeto projekto sudarymo procesą detalizuoti kitais teisės aktais⁷².

⁷⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės Žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² BUTKEVIČIUS, Algirdas. *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimo pagrįstumo didinimas*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, ekonomika (04S). Vilnius: Vilniaus Gedimino technikos universitetas, 2008, p. 36-37.

Lakoniškas biudžeto reglamentavimas Konstitucijoje vertinamas teigiamai, kadangi plėtojant biudžeto teisinį reglamentavimą, vėlesniuose etapuose buvo patikslinta nemažai įvairių aspektų, taip pat ir terminologija, bet Konstitucijos terminologija dėl nuostatų lakoniškumo nesukėlė hierarchinės teisės aktų sistemos konflikto⁷³.

Trejų biudžetinių metų valstybės biudžeto projekto sudarymo (planavimo) teisinį pagrindą nustato Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. Jame yra įtvirtintos pagrindinės nuostatos dėl skaidraus biudžeto projekto rengimo, jo tvirtinimo, vykdymo, biudžeto kontrolės ir vertinimo pagrindai, asignavimų valdytojų atsakomybė už tinkamą suplanuoto trejų metų biudžeto projekto įvykdymą. Tokiu reglamentavimu siekiama, kad sudarant (planuojant) biudžetą trejiems biudžetiniams metams piniginiai ištekliai būtų panaudoti efektyviai, užtikrinant Lietuvos Respublikos piliečių gerovę. Pirminėje 1990 m. liepos 30 d. Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymo redakcijoje buvo numatyta, kad biudžeto projektas yra sudaromas vieneriems metams – nuo sausio 1 d. iki gruodžio 31 d.⁷⁴ Tam, kad būtų efektyviau pasiektas Biudžeto sandaros įstatymo tikslas – efektyvus piniginių išteklių panaudojimas valstybės tikslams pasiekti, Lietuvos Respublikos Seimas 1988 m. spalio 22 d. priėmė rezoliuciją, kurioje nurodyta, kad valstybės biudžeto projektas planuojamas trejiems metams, o valstybės biudžeto projektas sudaromas pagal programas, kurios yra parengtos asignavimų valdytojų. Šiuo metu galiojančiame Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo redakcijos 17 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad trejų biudžetinių metų valstybės biudžeto projektas yra sudaromas remiantis asignavimų valdytojų strateginiais veiklos planais, pateiktomis programomis ir programų sąmatų projektais⁷⁵.

Taigi, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas yra reikšmingas tuo, kad jame įtvirtintas programinio principo veikimas, sudarant (planuojant) valstybės biudžeto projektą trejiems metams. Šis principas įpareigoja asignavimų valdytojus parengti iš biudžeto finansuojamas programas ir naudoti skirtus asignavimus išimtinai patvirtintoms programoms įvykdyti. Minėtas teisės aktas užtikrina, biudžetinių lėšų efektyvų ir racionalų paskirstymą bei panaudojimą.

Toliau plėtojant biudžeto projekto sudarymo technologiją bei vadovaujantis Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme įtvirtintomis biudžeto sudarymo (planavimo)

⁷³ BUTKEVIČIUS, Algirdas. *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimo pagrįstumo didinimas*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, ekonomika (04S). Vilnius: Vilniaus Gedimino technikos universitetas, 2008, p. 36-37.

⁷⁴ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimas ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596, 17 str. 2 d.

⁷⁵ *Ibid.*

metodinėmis nuostatomis, 2001 m. gegužės 14 d. buvo priimtas Vyriausybės nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. Vadovaujantis šiuo teisės aktu Lietuvos Respublikos Vyriausybė kiekvienais metais priima nutarimą, kuriuo patvirtina artimiausių metų valstybės biudžeto finansinių rodiklių projektą. Asignavimų valdytojai, atsižvelgdami į patvirtintus kitų metų biudžetų finansinius rodiklius, prireikus patikslina strateginius veiklos planus, peržiūri vykdomas programas, priima sprendimus dėl jų tikslinimo, atsisakymo⁷⁶.

Minėto teisės akto II skirsnio 7 dalyje įtvirtinta, kad asignavimų valdytojų pateiktos programos ir jų išlaidų sąmatų projektai turi atitikti Vyriausybės strateginiams tikslams (prioritetams), iškeltiems uždaviniams įgyvendinti ir planuojamiems rezultatams pasiekti. Tad šiame teisės akte matoma strateginio planavimo technologija – nurodomos konkrečios institucijos, dalyvaujančios biudžeto sudarymo (planavimo) procese, jų funkcijos ir atliekamos pareigos, norint gauti finansavimą programų įgyvendinimui iš valstybės biudžeto.

Tam, kad biudžeto sudarymo (planavimo) procesas būtų kuo skaidresnis ir aiškesnis, t. y., kad būtų priimami tikslingi strateginiai sprendimai biudžeto sudarymo (planavimo) procese buvo priimtas 2002 m. birželio 6 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“.

Šio teisės akto nuostatos apibrėžia strateginio planavimo sistemą, planavimo dokumentų parengimo, patvirtinimo tvarką, veiklos planų vertinimo kriterijų sistemą, šių planų įgyvendinimo ir rezultatų stebėseną, vertinimą.

Strateginio planavimo sistemą sudaro „ilgos, vidutinės ir trumpos trukmės planavimo dokumentai, institucijos, atsakingos už planavimo dokumentų parengimą, tvirtinimą, įgyvendinimą, vertimą ir atsiskaitymą už pasiektus rezultatus“⁷⁷.

Pagrindiniai strateginio planavimo dokumentai, kurie lemia trumpalaikių ir ilgalaikių tikslų numatymą ir įgyvendinimą yra šie:

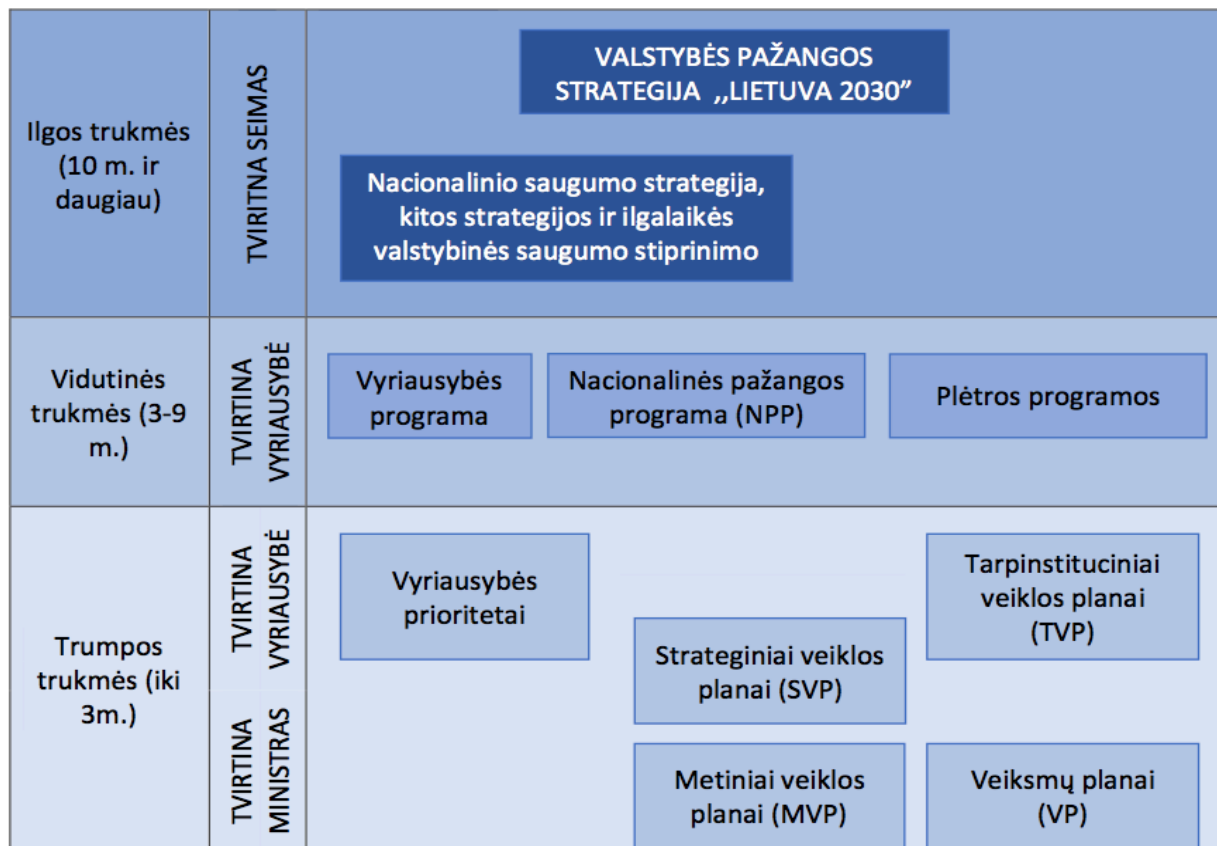
1. Ilgos trukmės planavimo dokumentai (10 ir daugiau metų), tokie kaip Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“, Nacionalinio saugumo strategija (kitos strategijos), tvirtinami Seimo;

⁷⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 (su pakeitimais ir papildymais) „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-2312, 16 p.

⁷⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 (su pakeitimais ir papildymais) „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-2312, 3 p.

2. Vidutinės trukmės planavimo dokumentai (3-9 metų), tokie kaip Vyriausybės programa, Nacionalinės pažangos programa, Plėtros programa, tvirtinami Vyriausybės;

3. Trumpos trukmės planavimo dokumentai (iki 3 metų), tokie kaip tarp instituciniai, Vyriausybės veiklos prioritetų (tvirtinami Vyriausybės), strateginiai veiklos (tvirtinami asignavimų valdytojais), metiniai veiklos planai (tvirtinami įstaigos vadovų), veiksmų planai (tvirtina ministras arba keli ministrai).



1 paveikslas. **Planavimo dokumentų schema**

Šaltinis: Sudaryta remiantis 2002 m. birželio 6 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais)

Kaip matoma Lietuvos strateginio planavimo dokumentų sistemą sudaro trijų tipų dokumentų blokai. Tokia strateginio planavimo dokumentų sistema paremta principu „iš viršaus žemyn“, kuris užtikrina, kad skirtingame lygmenyje esantys tam tikros paskirties planavimo dokumentuose nurodyti tikslai būtų logiškai susieti vienas su kitu.

Valstybės pažangos strategija „Lietuva 2030“ – tai strateginio planavimo dokumentas, kuriame yra įtvirtinta valstybės vizija, raidos prioritetai ir jų įgyvendinimo kryptys iki 2030 m. Šis dokumentas yra pagrindinis strateginio planavimo dokumentas, kuriuo privaloma

vadovautis, priimant strateginius sprendimus, rengiant planus bei programas. Seimas, siekdamas užtikrinti Valstybės pažangos strategiją „Lietuva 2030“ siekius, svarstydamas Vyriausybės pateiktą valstybės biudžeto projektą, turėtų įvertinti asignavimų paskirstymą ir Vyriausybės prioritetų sąsajas su nurodyto strateginio planavimo dokumento nuostatomis⁷⁸. Svarbu paminėti ryšį tarp šio dokumento ir valstybės biudžeto planavimo. Nacionaliniai biudžeto asignavimai skiriami priemonėms, kurios prisideda prie Valstybės pažangos strategija „Lietuva 2030“ įgyvendinimo⁷⁹.

Nacionalinio saugumo strategija, kitos strategijos ir ilgalaikės valstybinės saugumo stiprinimo programos – juose yra apibrėžiama svarbiausių saugios valstybės raidą nuostatų visuma. Juose nurodyti gyvybiniai ir pirmaeiliai strateginio saugumo interesai, pagrindiniai rizikos veiksniai. Svarbu pažymėti, kad Vyriausybė, rengdama atitinkamų metų valstybės biudžeto projektą, pateikia informaciją apie lėšų poreikį reikalinga nacionalinio saugumo programoms įgyvendinti⁸⁰.

Nacionalinė pažangos programa yra rengiama, siekiant įgyvendinti Valstybės pažangos strategija „Lietuva 2030“. Nacionalinės pažangos programos tikslas yra sukurti valstybę modernią, stiprią, sumanios ekonomikos ir sumanaus valdymo kontekste⁸¹.

Plėtros programos sudaromos tam, kad valstybės ištekliai būtų panaudoti taip, kad būtų sukurta valstybės pridėtinė vertė. Pavyzdžiui, Lietuvos inovacijų plėtros 2014–2020 m. programa parengta siekiant sutelkti valstybės išteklius Lietuvos inovatyvumui didinti ir kurti konkurencingą⁸².

⁷⁸ Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. XI-2015 „Dėl Valstybės pažangos strategijos „Lietuva pažangos strategija“ Lietuva 2030“ patvirtinimo. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 61-3050; EBPO viešojo valdymo apžvalgos. *Lietuva: atviro ir įtraukiančio politikos formavimo skatinimas*. Pagrindiniai rezultatai ir rekomendacijos Lietuvai. 2015. Prieiga per internetą: <http://www.3sektorius.lt/docs/OECD_rekomendacijos_LT_2015_2015-10-12_15:16:30.pdf>.

⁷⁹ Visionary Analytics „Lietuva 2030“ įgyvendinimo mechanizmo analizė. Lietuvos pažangos strategijos „Lietuva 2030“ įgyvendinimo rezultatų stebėsenos sistemos tobulinimo paslaugos. Vilnius, 2014 [žiūrėta 2020 m. vasario 24 d.] Prieiga per internetą: <<http://www.visionary.lt/wp-content/uploads/2019/05/LT2030-igyvendinimo-mechanizmo-analize-2014-10-17.pdf>>.

⁸⁰ Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 19 d. įstatymas Nr. VIII-49 (su pakeitimais ir papildymais) „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas“. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 2-16, 5 str. 4 d.

⁸¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. 1482 „Dėl 2014-2020 metų nacionalinės pažangos programos tvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 144-7430, 1 p.

⁸² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. gruodžio 18 d. nutarimas Nr. 1281 „Dėl Lietuvos inovacijų plėtros 2014-2020 metų programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 140-7110, 6 p.

Vyriausybės programa – programoje numatytos nuostatos yra įgyvendinamos etapais bei numatyti nuostatų įgyvendinimo terminai ir vykdytojai⁸³. Vyriausybės programoje yra nurodomi pagrindiniai tikslai ir uždaviniai, kuriuos Vyriausybė yra užsibrėžusi įgyvendinti.

Vyriausybės programos įgyvendinimo planas – šiame strateginiame plane yra nurodyti Vyriausybės veiklos prioritetai ir jų įgyvendinimo priemonės – darbai, kurie turi būti atlikti iki planuojamo termino ir ministerija, kuri yra atsakinga už priskirto darbo įgyvendinimą, taip pat nurodomi rodikliai, kurie parodo, kaip Vyriausybei pavyksta įgyvendinti prioritetus ir jų kryptis⁸⁴.

Vyriausybės prioritetai – nurodoma, kokioms sritims yra teikiama pirmenybė ir kuo vadovaujantis yra kuriama valstybė. Vadovaujantis Vyriausybės prioritetais yra paskirstomi asignavimai asignavimų valdytojams.

Strateginis veiklos planas – tai veiklos planavimo dokumentas, kuriame atsižvelgiant į ilgos ir vidutinės trukmės planavimo dokumentus, yra suformuluojami strateginiai kiekvienos ministerijos tikslai, aprašomos programos, siekiami rezultatai ir numatomi asignavimai⁸⁵.

Tarpinstituciniai veiklos planai – šie veiklos planai yra sudaromi tarp ministerijų, turint bendrą problemą ir kartu ieškant tos problemos sprendimo būdų.

Metinis veiklos planas – vienu biudžetinių metų veiklos planavimo dokumentas, kuris įgyvendina strateginį veiklos planą arba jo dalį⁸⁶.

Veiksmų planai – rengiami prireikus įgyvendinti ilgos ar vidutinės trukmės planavimo dokumentą arba rengiami tik tam tikroms laikinoms problemoms spręsti ir tik ta tikram laikotarpiui.

1.3.1 Strateginio planavimo sistemos trūkumai

Viešajame sektoriuje ir visame visuomenės gyvenime efektyviam viešųjų funkcijų įgyvendinimui, naujų siekių pasiekimui yra skiriamas didelis dėmesys, o tai puikiai atspindi XVII Vyriausybės programa⁸⁷. Norint pasiekti pokyčių, reikia imtis strateginių veiksmų tų

⁸³ Lietuvos Respublikos Seimo 2016 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XIII-82 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Teisės aktų registras*, 2016, Nr. 28737.

⁸⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. kovo 13 d. nutarimas Nr. 167 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo plano patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2017, Nr. 4172.

⁸⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 (su pakeitimais ir papildymais) „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-2312, 2 p.

⁸⁶ *Ibid.*, 2 p.

⁸⁷ Lietuvos Respublikos Seimo 2016 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XIII-82 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Teisės aktų registras*, 2016, Nr. 28737.

pokyčių įgyvendinimui. Tačiau žvelgiant į strateginio planavimo dokumentų sistemą pastebima⁸⁸, kad strateginio planavimo dokumentai yra „išsibarstę“, tarpusavyje nesusiję ir maksimaliai nesudaro sąlygų tikslingų strateginių tikslų pasiekimui, o tai tiesiogiai nulemia neefektyvų valstybės biudžeto lėšų paskirstymą.

Nors planavimo dokumentų sistema pasižymi loginiais ryšiais, tačiau Valstybės kontrolė signalizuoja planavimo dokumentų neintegralumo⁸⁹ problemą – didelis planavimo dokumentų skaičius, neproporcingas strateginio planavimo dokumentų paskirstymas pagal valdymo sritis, dubliavimas, suderinamumo stoka.⁹⁰

Didelis planavimo dokumentų skaičius – EBPO organizacijos (*anglų k.* OECD) ekspertai, atlikę Lietuvos viešojo valdymo priežiūrą, atkreipė dėmesį ir rekomendavo Lietuvai stengtis mažinti strateginio planavimo dokumentų skaičių, politikos tikslų skaičių ir labiau sutelkti jėgas į strateginio planavimo tobulinimą, padarant jį realiai aprėpiamą⁹¹. Paminėta ir tai, kad viena iš priežasčių kodėl ministerijos tinkamai nesusieja įgyvendinamus planavimo dokumentus yra būtent per didelis planavimo dokumentų skaičius⁹².

Siekiant susidaryti aiškesnį vaizdą apie strateginių dokumentų skaičių, pateikiamas 2 paveikslas, kuriame pavaizduoti trumpos trukmės dokumentai, vidutinės trukmės dokumentai, ilgos trukmės dokumentai. Remiantis institucijų pateiktais strateginio planavimo dokumentais ir atlikus jų analizę (analizės objektas – Seimo, Vyriausybės ir ministerijų strateginiai planavimo dokumentai), matoma, kad šiuo metu yra 290 strateginių planavimo dokumentų.

⁸⁸ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė teikiamuose veiklos ir finansinėse ataskaitose nuolat atkreipia dėmesį dėl strateginių dokumentų neintegralumo.

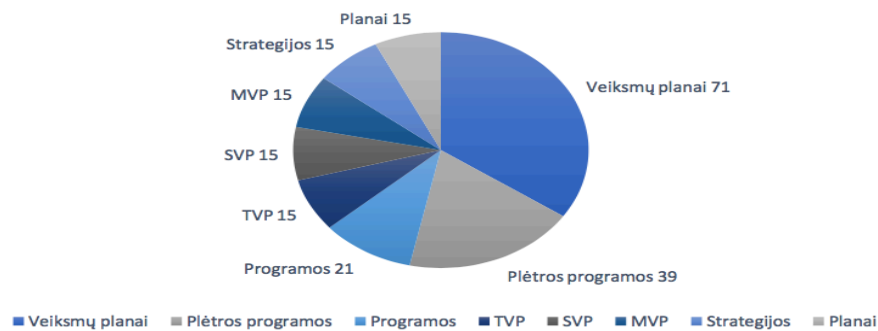
⁸⁹ Neintegralumas – autorius turi omeny, kad strateginio planavimo dokumentai nėra susiję vienas kitu visumoje.

⁹⁰ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2016 m. spalio 10 d. valstybinio audito Nr. VA-P-60-2-17 ataskaita „*Programinio biudžeto sistema: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną*“. Vilnius, 2016, p. 6.

⁹¹ OECD Public Governance reviews. *Lithuania: Fostering Open and Inclusive Policy Making*. OECD Publishing, Paris, 2015, p. 90 [žiūrėta 2020 m. vasario 15 d.] Prieiga per internetą: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lithuania-fostering-open-and-inclusive-policy-making_9789264235762-en#page3>.

⁹² Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2016 m. spalio 10 d. valstybinio audito Nr. VA-P-60-2-17 ataskaita „*Programinio biudžeto sistema: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną*“. Vilnius, 2016, p. 9.

Aktualių strateginio planavimo dokumentų skaičius (2020 m. Kovo mėn.)



2 paveikslas. Aktualių strateginio planavimo dokumentų skaičius

Šaltinis: Sudaryta autorės, remiantis ministerijų pateiktais duomenimis.

Atkreipiamas dėmesys, kad yra itin daug vidutinės trukmės planavimo dokumentų – plėtos programų. Vertinant trumpos trukmės dokumentus, galima išskirti tarpinstitucinius veiklos planus. Šiuo metu galioja penkiolika tarpinstitucinių veiklos planų. Tačiau šis skaičius yra per didelis, atliekant jų rezultatų stebėseną Vyriausybės lygmeniu. Tarpinstituciniai dokumentai turi turėti aiškų tikslą – spręsti kompleksines problemas tarp ministerijų, tačiau teigiama, kad dėl tarpinstitucinių dokumentų paskirties suvokimo trūksta kompleksinės problemos sprendimo būdo, o yra tiesiog įgyvendinamos tęstinės funkcijos⁹³.

Neproporcingas strateginio planavimo dokumentų paskirstymas pagal valdymo sritis – remiantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 330 „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“⁹⁴, matoma, kad ministrams yra pavestos septyniasdešimt septynios valdymo sritys. Vienai ministerijai tenkanti valdymo sritis prasideda nuo dviejų iki vienuolikos valdymo sričių. Tokia valdymo sričių gausa sąlygoja tai, kad ne visada pavyksta kokybiškai įgyvendinti tam tikrą valdymo sritį, būtent dėl jos gausos.

Strateginių planavimo dokumentų dubliavimas – Valstybės kontrolė ataskaitoje strateginių planavimo dokumentų dubliavimą nurodė kaip opią problemą. Bene vieni svarbiausių strateginių dokumentų – Vyriausybės programa ir jos priemonių planas. Iš jų analizės matyti, kad yra Vyriausybės veiklos prioritetų dubliavimas⁹⁵. Toks dubliavimas didina administracinę našta, tačiau nenurodoma, kad yra papildoma nauda. Šios aplinkybės sąlygoja

⁹³ JURKONIENĖ, Ieva.; KARČIAUSKIENĖ, Raminta. Esamos tarpinstitucinio bendradarbiavimo Lietuvoje analizė. 2016, p. 11 [žiūrėta 2020 m. sausio 20 d.] Prieiga per internetą: <http://kurkl.lt/wp-content/uploads/2016/10/ESAMA-SITUACIJA-12.23_Naujas-1.pdf>.

⁹⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 23 d. nutarimas Nr. 330 „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 38-1784.

⁹⁵ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2016 m. spalio 10 d. valstybinio audito Nr. VA-P-60-2-17 ataskaita „Programinio biudžeto sistema: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“. Vilnius, 2016, p. 6.

poreikį detaliau analizuoti strateginių planavimo sistemos efektyvumą, peržiūrėti šioje sistemoje naudojamų dokumentų turinio tikslingumą, pagrįstumą, tarpusavio sąsajas.

Kaip nurodo šaltiniai, vertinantys Lietuvos strateginio planavimo dokumentų sistemą, siekiant efektyvios strateginio planavimo naudos, būtinas strateginio planavimo dokumentų tarpusavio suderinamumas tiek su sąlygojančiais ir lydinčiais dokumentais, tiek tarpusavyje, t. y. strateginio planavimo dokumentų derėjimas tarpusavyje skirtinguose lygiuose (trumpos, ilgos, vidutinės trukmės dokumentuose), derėjimas viename planavimo dokumentų lygyje, jų sąsajumas. Tačiau pastebima, kad esant dideliems užsibrėžtiems viešosios politikos tikslams, iškyla sunkumas prioretizuoti svarbiausius tikslus, o dar sudėtingiau tuos tikslus vertinti bei juos suderinti. Nederant tikslams iškyla viešojo sektoriaus institucijų veiklos dubliavimo grėsmė, apsunkinamas horizontalus bendradarbiavimas⁹⁶.

Strateginio planavimo dokumentų nuoseklumo ir aiškumo stygius sumažina sėkmingo įgyvendinimo galimybės dėl dviprasmybių ir vidinių prieštaravimų. Nors savo ruožtu Strateginio planavimo metodikoje yra įtvirtintas reikalavimas, kad visi elementai būtų susiję tarpusavyje, tačiau sunkiai pavyksta atskirti dokumentuose įrašytus formalius tikslus, uždavinius ir priemones ir tiems kuriems realiausiai reikia daugiausia dėmesio ir išteklių⁹⁷.

1.3.2 Strateginio planavimo sistemos pertvarka

Anot Valstybės kontrolės, šiuo metu veikianti strateginio planavimo sistema turi trūkumų: efektyviai neveikia vidutinės trukmės biudžeto planavimo sistema, tvirtinant biudžetą susikoncentruojame tik į ateinančius metus, pamirštame, jog biudžetą planuojame trims metams, priimant sprendimus nenaudojame informacijos apie rezultatus. Norint pagerinti strateginio planavimo ir biudžeto sistemos formavimo visumą, 2017 m. pradėta⁹⁸ strateginio planavimo biudžeto formavimo sistemos pertvarka, kuri turėtų padėti didinti orientaciją į rezultatus, kryptingą naudojimą skiriamų asignavimų bei užtikrinti finansinį stabilumą bei

⁹⁶ JURKONIENĖ, Ieva.; KARČIAUSKIENĖ, Raminta. Lietuvos strateginio planavimo dokumentų sistemos analizė. 2017, p. 27 [žiūrėta 2020 m. sausio 20 d.] Prieiga per internetą: <<http://kurkl.lt/wp-content/uploads/2017/04/Esamos-strateginio-planavimo-dokumentu-sistemos-situacijos-analize.pdf>>.

⁹⁷ NAKROŠIS, Vitalis.; BARCEVIČIUS, Egidijus.; VILPIŠAUSKAS, Ramūnas. *Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetai: kaip analizuoti jų įgyvendinimo procesą ir rezultatus?*. Politologija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2015, p. 26.

⁹⁸ Siekiant, kad strateginio planavimo sistemos pertvarka būtų nuosekli, jos įgyvendinimas yra suskirstytas į tam tikrus etapus [žiūrėta 2020 m. sausio 20 d.] Prieiga per internetą: <<https://ppplietuva.lt/lt/valstybes-strateginiu-tikslu-ir-finansu-valdymo-tobulinimas/strateginio-planavimo-sistemos-tobulinimas>>.

tvarumą, pagerinti visuomenės ir sprendimus priimančių Seimo narių informavimas apie viešojo sektoriaus veiklos rezultatus ir mokesčių mokėtojų pinigų panaudojimą⁹⁹.

Vyriausybė nutarimu „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo plano patvirtinimo“ 3.1.5 punkte numatytas vienas iš darbų – strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemos pertvarka, didinant orientaciją į rezultatus ir užtikrinant finansinį tvarumą, taip įgyvendinant trečiąjį Vyriausybės prioritetą – viešojo sektoriaus efektyvumo ir skaidrumo didinimą¹⁰⁰. Minėto darbo atlikimo priežiūros ir stebėsenos kontrolę vykdo Vyriausybės nutarimu „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginių projektų portfelio komisijos sudarymo“ patvirtina komisija¹⁰¹. Tačiau galutinai įgyvendinti pertvarkos nepavyksta vis dėl nukeliamų terminų.

Šiuo metu, atsižvelgiant į Valstybės kontrolės išvadas, viešojoje erdvėje išsakomus trūkumus, siekiant tobulinti strateginio planavimo dokumentų sistemą yra parengtas naujas teisinis dokumentas – Strateginio valdymo įstatymas reglamentuojantis strateginio planavimo sistemos principus. Tačiau Strateginio valdymo įstatymas¹⁰² vis dar nepatvirtintas. Strateginio valdymo įstatymo idėja – modernizuoti esamą strateginio planavimo sistemą, sumažinti planavimo dokumentų skaičių, įtvirtinti aiškesnį finansavimo ir įgyvendinimo mechanizmą¹⁰³. Strateginio planavimo įstatymu siekiama sustiprinti strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo (planavimo) sąsajas tam, kad būtų efektyviau ir tikslingiau planuojami ir panaudojami valstybės ištekliai. Nepaisant deklaruojamojo strateginio planavimo sistemos supaprastinimo, Strateginio valdymo įstatyme numatyta rengti net devyniolika skirtingų strateginio planavimo dokumentų modelių. Autorės nuomone, tokioje sudėtingoje strateginio planavimo sistemoje ir toliau nebus įmanoma pašalinti strateginio planavimo dokumentų trūkumų, užtikrinant tarpusavio sąsajas tarp skirtingų strateginio planavimo dokumentų bei strateginio planavimo dokumentų dubliavimo, strateginio planavimo sistema turėtų būti kuo paprastesnė ir aiškesnė tam, kad valstybė galėtų operatyviai reaguoti ir prisitaikyti į šiuolaikiniame pasaulyje pasitaikančius iššūkius.

⁹⁹ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2019 m. gruodžio 10 d. ataskaita Nr. YD-10 „Strateginio planavimo ir biudžeto formavimo pokyčių vertinimas“. Vilnius, 2019, p. 5.

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. kovo 13 d. nutarimas Nr. 167 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo plano patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2017, Nr. 4172, 3.1.5 p.

¹⁰¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. rugpjūčio 23 d. nutarimas Nr. 696 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginių projektų portfelio komisijos sudarymo“. *Teisės aktų registras*, 2017, Nr. 13931.

¹⁰² Strateginio valdymo įstatymo projektas. Registravimo data 2019 m. gruodžio 10 d., projekto Nr. XIIIIP-4294.

¹⁰³ XVII Vyriausybės programos antrame skirsnyje „Strateginė lyderystė ir kompetencija valstybės valdyme“ aiškiai išreikštas siekis nuosekliai tobulinti strateginio planavimo, programinio biudžeto sistemas, kas padės pasiekti su efektyvinti viešąjį valdymą ir sumažinti jo kainą [žiūrėta 2020 m. vasario 27 d.] Prieiga per internetą: <<https://lr.v.lt/lt/aktuali-informacija/xvii-vyriausybe/strateginis-valdymas/strateginio-valdymo-pertvarka>>.

Kartu su Strateginio valdymo įstatymo projektu parengtas ir Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymo projektas¹⁰⁴. Juo siekiama nustatyti biudžeto klasifikavimo lygmenį – valstybės veiklos sritis. Rengiant artimiausių metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo biudžeto projektą planuojama valstybės biudžeto asignavimus atskleisti pagal valstybės veiklos sritis ir joms priskirtus asignavimų valdytojus. Biudžeto sandaros įstatymo keitimu siekiama glaudžiai susieti strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemas. Akivaizdu, kad nors instituciniu lygmeniu biudžeto formavimo procesas yra susietas su strateginių veiklos planų ir juose numatomų biudžeto programų rengimu, tačiau biudžeto projekte, Vyriausybės teikiamame tvirtinti Seimui, jokia informacija apie siekiamus tikslus ir jų vertinimo rodiklius nėra pateikiama. Detali informacija apie asignavimų valdytojų atitinkamais biudžetinėmis metais planuojamus pasiekti veiklos rezultatus pateikiama tik kaip papildoma Biudžeto projekto medžiaga.

Valstybėje norint užtikrinti efektyvų finansinių išteklių paskirstymą bei pasiekti gerų rezultatų, nepakanka sukurti vien hierarchinę strateginio planavimo dokumentų sistemą ir į tas grafą sudėlioti formalius elementus. Itin didelis dėmesys turėtų būti skiriamas viešojo sektoriaus institucijų bendradarbiavimui, siekti kruopščiai atlikti valstybės ateities vizijos diagnostiką, nuo šių veiksnių priklauso tinkamas valstybės prioritetų prioretizavimas ir atitinkamas valstybės biudžeto sudarymas (planavimas) tiems prioritetams įgyvendinti. Atotrūkis tarp strateginio planavimo ir įgyvendinimo turėtų būti mažinamas, užuot derinę skirtingus strateginio planavimo dokumentus, turėtumėme susitelkti į jų įgyvendinimą, lanksčiai ir judriai reaguojant į naujas aplinkybes¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo projektas. Registravimo data 2019 m. gruodžio 12 d., projekto Nr. XIIIIP-4108(2).

¹⁰⁵ NAKROŠIS, Vitalis. Kokio strateginio valdymo reikia Lietuvoje? [žiūrėta 2020 m. kovo 15 d.] Prieiga per internetą < <https://www.lrt.lt/naujienos/nuomones/3/1124186/vitalis-nakrosis-kokio-strateginio-valdymo-reikia-lietuvoje>>.

2 BIUDŽETO IR STRATEGINIO PLANAVIMO SISTEMŲ SĄSAJOS

2.1 Biudžeto sudarymo reikšmingumas ir taikomi kriterijai, reikalavimai programiniam biudžetui

„Neišmintingos ir netoliaregiškos Vyriausybės rankose biudžetas gali pavirsti žaisliuku ar net ginklu, kurį būtų galima prilyginti atominio ginklo patekimui į nevaldomų teroristų rankas, kurie gali išsprogdinti bet kurie pasaulio miestą ar net valstybę, priklausomai nuo branduolinio ginklo galingumo“¹⁰⁶.

EBPO biudžetą apibrėžia, kaip pagrindinį vyriausybės politikos dokumentą, „parodantį kokie yra valstybės metiniai ir daugiamečiai tikslai bei prioritetai ir kaip jie bus įgyvendinti“¹⁰⁷, „biudžetas yra piliečių ir valstybės sutartis, rodanti kaip kaupiami ir paskirstomi išteklių viešosioms funkcijoms tenkinti“¹⁰⁸. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme valstybės biudžetas apibrėžiamas, kaip „valstybės biudžetas“ – Lietuvos Respublikos Seimo tvirtinamas „valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams“¹⁰⁹. Šis planas sudaromas trims metams, tvirtinamas vieneriems. Jis turi būti skaidrus, aiškus ir patikimas tam, kad piliečiai galėtų pasitikėti plano sudarytojais. Planą įgyvendina finansavimą gaunantys asignavimų valdytojai, kurie ir yra atsakingi už tinkamą plano įgyvendinimą.

Biudžetas sudaromas, atsižvelgiant į įvairias politines ir ekonomines situacijas, prisiderinant prie jų, kuomet yra sudaromi pajamų ir išlaidų planai. Valstybės biudžeto (plano vieneriems biudžetiniams metams) sudarymo (planavimo) procesas turi būti vykdomas, atsižvelgiant į tam tikrus principus. Lietuvoje, valstybės biudžeto sudarymo metu, yra paskirstomi valstybės išteklių pagal įgyvendinamas, patvirtintas pagrindines viešųjų finansų funkcijas: valstybės gynyba, valstybės valdymas ir savivaldybių institucijų veikla, ekonomikos ir civilinės infrastruktūros finansavimas, gyventojų būtinųjų poreikių tenkinimas, vidaus saugumas, tarptautinė veikla, kt., vadovaujantis 2012 m. gegužės 29 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 631 „Dėl Gyvybiškai svarbių valstybės funkcijų sąrašo

¹⁰⁶ BUTAUTAS, Dainius A. *Modernūs Lietuvos ateities finansai I dalis: Efektyvūs valstybės biudžeto valdymo prioritetai*. Vilnius: Dainius Butautas, 2006, p. 80.

¹⁰⁷ OECD. *Public governance and territorial development. The principles of budgetary governance. Draft recommendation of the OECD council on the principles of budgetary governance*. OECD, Paris. 2014, p. 1 [žiūrėta 2020 m. sausio 9 d.] Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/governance/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>>.

¹⁰⁸ *Ibid*, p. 1.

¹⁰⁹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596, 2 str. 20 d.

patvirtinimo“ (su papildymais ir pakeitimais). Biudžetinis procesas yra reglamentuotas įstatymu, valdžios organų veikla susijusi su viešojo sektoriaus biudžeto peržiūrėjimu, sudarymu, įvertinimu, patvirtinimu ir lėšų naudojimu¹¹⁰.

Kaip nurodo moksliniai šaltiniai, Lietuvoje iki šiol nebuvo vieningo dokumento, kuriame būtų įtvirtinti visi biudžeto sudarymo (planavimo) principai, kuriais remiantis biudžeto sudarytojai būtų įgalioti laikytis tiek planavimo proceso, tiek vertybinių nuostatų (tokių, kaip veiklos skaidrumas, apskaitos tolygumas, kt.), bei nurodyta atsakomybė už biudžeto sudarymo (planavimo) principų įgyvendinimą.

Tokie autoriai kaip Balkevičius A., Bivainis J., Butkevičius A. išskiria tam tikrus biudžeto sudarymo (planavimo) principus. Autorių moksliniuose straipsniuose nurodomi biudžeto sudarymo (planavimo) principai nėra identiški. Išskiriama pagrindiniai ir autorių straipsniuose sutinkami vienodi principai, tokie kaip – biudžeto bendrumo, visapusiškumo, realumo, balanso, programavimo (nors autorių pateikiami principų pavadinimai skiriasi, jų turinio apibrėžimas išlieka tas pats). Šaltiniuose pateikiami tokie principai ir jų apibrėžimai:

Biudžeto bendrumas – valstybė turi vieną nacionalinį biudžetą, kuris yra vieningas planas biudžetiniams metams, kuriame atsispindi visos valstybės biudžeto pajamos ir išlaidos¹¹¹.

Biudžeto realumas – biudžetas sudaromas, atsižvelgiant į makroekonominius rodiklius ir prognozes, rizikos veiksnius. Į biudžetą turi būti įtraukiamos realiai numatomos gauti pajamos ir realiai tenkančios išlaidos¹¹².

Biudžeto balansas – biudžetas gali būti deficitinis, perteklinis arba subalansuotas¹¹³.

Biudžeto viešumas, aiškumas – biudžetas yra prieinamas ir viešas visiems piliečiams. Yra reikalaujama, kad biudžeto projektas būtų skelbiamas viešai. Biudžeto sandaros įstatyme yra įtvirtinta nuostata, kad „informacija apie biudžeto sudarymą, priėmimą, vykdymą, vertinimą ir kontrolę turi būti aiški ir vieša, išskyrus informaciją, kuri įstatymų nustatyta tvarka yra valstybės paslaptis“¹¹⁴. Įgyvendinant šį principą, visuomenei turi būti pateikta aiški ir išsami informacija apie valstybės institucijų prioritetų, programų tikslų nustatymą, įgyvendinimą.

¹¹⁰ BUŠKEVIČIŪTĖ, Eugenija. *Viešieji finansai*. Ekonomika ir vadyba. Vilnius: Technologija, 2006, p. 63.

¹¹¹ BALKEVIČIUS, Artūras. *Biudžeto rizikos valdymas*. Vilnius: Valstybės įmonė Registrų centras, 2017, p. 300.

¹¹² *Ibid.*, p. 300.

¹¹³ *Ibid.*, p. 300.

¹¹⁴ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596, 11 str. 1 d.

EBPO ekspertai teigia, kad valdžia, siekianti sustiprinti ryšius su piliečiais, privalo visuomenei pateikti lengvai suprantamą ir prieinamą informaciją apie biudžeto procesą¹¹⁵.

Biudžeto programavimas – asignavimai yra skiriami finansuoti tam tikriems planams ir programoms, kurios sudaromos atsižvelgiant į Vyriausybės strateginius tikslus ir finansų politikos gaires. Tokiu būdu tikslingai, efektyviai panaudojami finansiniai ištekliai, paprastesnis tampa viešųjų finansų valdymas, padidėja asignavimų valdytojų atsakomybė už tinkamą programų įgyvendinimą. Programos biudžetas – tai biudžeto modelis, kuris atskleidžia susijusias veiklos sritis, išteklių ir išlaidų efektyvumo ryšį¹¹⁶.

Detalizuojant programinio biudžeto modelį, pastebėta, kad programinio biudžeto sąvoka pasaulyje dažnai naudojamas kaip sinonimas, nurodantis, kad biudžetas yra orientuotas į veiklos rezultatus. Lietuvoje programinio biudžeto modelis pradėtas diegti nuo 2000 m., Seimui 1998 m. priėmus rezoliuciją dėl biudžeto sandaros koncepcijos ir biudžeto sandaros reformos inicijavimo, siekiant efektyvesnio valstybės finansinių išteklių valdymo Lietuvoje. Minėtoje rezoliucijoje buvo įtvirtinti pagrindiniai biudžeto reformos vykdymo principai: 1) nuo 1999 m. Lietuvos valstybės biudžetas sudaromas be deficito, 2) valstybės biudžetas planuojamas trejiems, o tvirtinamas vieneriems metams, 3) valstybės biudžetas sudaromas pagal asignavimų valdytojų parengtas programas, o šias programas vertina Seimo asignavimų komitetai, remdamiesi Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatytus vertinimo kriterijus sudaryti, 4) nuo 2000 m. pagal programas sudaryti ir savivaldybių biudžetus, 5) visuomenei sudaryti galimybę gauti skaidrią ir išsamią informaciją apie mokesčių mokėtojų į biudžetą surinktų pinigų panaudojimą ir kt.¹¹⁷.

Prieš daugiau nei dešimtmetį teigta, kad programinio biudžeto sistema Lietuvoje veiksminga – net Valstybės kontrolės ataskaitoje teigiama, kad Pasaulio banko ekspertai Lietuvą išskyrė kaip vieną sėkmingiausių Europos sąjungos valstybės pavyzdžių programinio biudžeto, finansinių išteklių planavimo srityse¹¹⁸. Tačiau Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė pastebėjo, kad vykdant biudžeto sandaros reformą, Lietuvoje pritrūko skaidrios ir aiškios strategijos, nuo biudžeto reformos vykdymo pradžios tinkamai nebuvo įvertinti naujų

¹¹⁵ OECD. *Citizens as Partners OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. OECD 2001, p. 2 [žiūrėta 2020 m. sausio 09 d.] Prieiga per internetą: <<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>>.

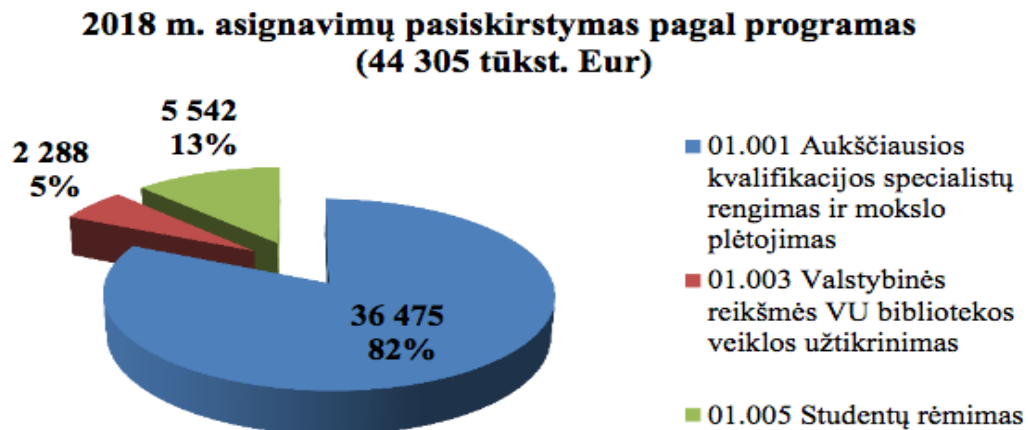
¹¹⁶ BALKEVIČIUS, Artūras. *Biudžeto rizikos valdymas*. Vilnius: Valstybės įmonė Registrų centras, 2017, p. 300.

¹¹⁷ Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. spalio 10 d. rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“, Vilnius.

¹¹⁸ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2007 m. kovo 30 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-60-1P-1 „Programinio biudžeto sistema“. Vilnius, 2007, p. 3.

(aukščiau aptartoje Seimo rezoliucijoje) biudžeto formavimo principų pritaikymo galimumas ir efektyvumas¹¹⁹.

Taikant į veiklos rezultatus orientuoto biudžeto praktiką, pirma, pabrėžiama tai, kokie rezultatai yra pasiekti, ar atitinka suplanuotus išteklius, kiek jų panaudota. Biudžeto asignavimo vykdytojų veikla įgyvendinama pagal programas, kurios užtikrina suplanuotų rezultatų pasiekimą¹²⁰.



3 paveikslas. **Vilniaus universiteto asignavimų paskirstymas pagal programas**

Šaltinis: Lietuvos Respublikos finansų ministerijos informacija apie valstybės biudžeto asignavimų valdytojų asignavimus ir pasiektus rezultatus ir planuojamus pasiekti veiklos rezultatus. Prieiga per internetą: [https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/4_Inf_asignavimai_rezultatai\(1\).pdf](https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/4_Inf_asignavimai_rezultatai(1).pdf)

Programinis biudžetas – tai įrankis, kuriuo planingai ir kryptingai galima judėti link valstybės tikslų pasiekimo ir jų įgyvendinimo. Programinis biudžetas – tai integruota valdymo sistema, kuri visapusiškai atspindi aplinkos analizės veiksnių lemiamus viešojo sektoriaus valdymo sprendimus¹²¹.

Programinis biudžetas orientuojasi į lėšų skyrimą programoms, kurias įgyvendinat valstybė pasiekia numatytus tikslus. Programinis biudžetas naudingas tuo, kad iš vieno biudžeto yra finansuojamos programos, nereikia atskirų biudžetų kiekvienai programai. Tokios rūšies biudžetas yra planuojamas trims ateinantiems metams, detaliau numatant sekančių metų išlaidas pagal planuojamas gauti pajamas. Programiniame biudžete yra svarbu nurodyti tikslus ir uždavinius, kartu priskiriant lėšas tiems uždaviniams įgyvendinti ir tikslams

¹¹⁹ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2007 m. kovo 30 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-60-1P-1 „Programinio biudžeto sistema“. Vilnius, 2007, p. 3.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹²¹ DONVITO, P.A. *The essentials of a planning – programming – budgeting system*. The RAND Corporation, Santa Monica, California, 1969, p. 1.

pasiekti. Tikslai ir uždaviniai turi būti aiškūs, konkretūs bei būtini, reikalingi asignavimų valdytojui – t. y. organizacijoje¹²².

Programinio biudžeto sudarymas yra valdymo priemonė, kuria pasinaudojant yra paskirstomi biudžetiniai ištekliai. Tai yra biudžetinio valdymo esmė¹²³.

EBPO ekspertai nurodo, kad į veiklos rezultatus orientuotas biudžetas yra sunkus ne vienerių metų darbas, tai ilgas procesas, kurio metu renkama informacija, duomenys, jie analizuojami. Naudoti skiriamus asignavimus viešojo sektoriaus organizacijoms, atsižvelgiant į galimus pasiekti rezultatus yra labai gera idėja, ir labai svarbu, kad būtų lyderių, žinančių kur verta investuoti finansinius išteklius ir kaip efektyviausiai, našiausiai tai padaryti¹²⁴.

Iš aukščiau nurodytų programinio biudžeto apibrėžimų matoma, kad pagrindinė programinio biudžeto idėja ta, kad Vyriausybė, sudarydama einamųjų metų biudžeto projektą atsižvelgtų į pasiektus ir planuojamus pasiekti rezultatus. Svarbu suprasti, kad programinis biudžetas nėra laikomas tiesiog „linijiniu biudžetu“¹²⁵, turinčiu kai kuriuos tikslus bei programas tikslams įgyvendinti. Programinis biudžetas apytiksliai parodo pokytį, kuomet panaudojami finansiniai ištekliai virsta rezultatais¹²⁶.

Siekiant susieti viešųjų finansų valdymą su valstybės strateginiais prioritetiniais tikslais tai efektyviausiai pasiekama, naudojant programinio biudžeto formą. Programinis biudžetas tiesiogiai susietas su viešojo sektoriaus organizacijų strateginiu planavimu. Biudžetas programiniu gali būti pavadintas tik tada, kai yra aiškus, skaidrus ir konkretus strateginis planas, kuriame nurodytos programoms finansuoti skirtos išlaidos, susijusios su strateginiais tikslais (prioritetais). Būtent valstybės biudžeto sudarymas pagal programas leidžia tikslingai orientuotis į tikslingą ribotų valstybės išteklių paskirstymą asignavimų valdytojams. Pabrėžtina, kad pagal pačią programinio biudžeto koncepciją, finansavimas iš valstybės biudžeto yra skiriamas ne patiems asignavimų valdytojams, bet jų programoms¹²⁷.

¹²² MENIFIELD, Charles E. *The basics of public budgeting and financial management. Second edition.* University Press of America, 2013, p. 3-4.

¹²³ ARIMAVIČIŪTĖ, Malvina. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas.* Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 230.

¹²⁴ OECD. *The metamorphoses of performance budgeting.* OECD Journal on Budgeting, 2014, p. 4 [žiūrėta 2020 m. vasario 14 d.] Prieiga per internetą: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-metamorphoses-of-performance-budgeting_budget-13-5jz2jw9szgs8#page1>.

¹²⁵ Biudžeto sudarymo modelis, kai asignavimai yra susiję su atliktų užduočių rezultatais ir paskirstomi asignavimų valdytojams. Lėšos paskirstomos pagal einamųjų metų arba praėjusių metų patvirtinto biudžeto asignavimus.

¹²⁶ MERCER, John. *Performance Budgeting for federal Agencies: a frame work.* 2002, p. 4 [žiūrėta 2020 m. sausio 10 d.] Prieiga per internetą: <https://www.john-mercer.com/sites/default/files/library/Performance_Budgeting_FA.pdf>.

¹²⁷ BUŠKEVIČIŪTĖ, Eugenija. *Viešieji finansai.* Ekonomika ir vadyba. Vilnius: Technologija. 2006, p. 8.

Kaip jau buvo minėta, viešojo sektoriaus organizacijų strateginis veiklos planas – planavimo dokumentas, kuriame yra nurodyta misija ir veiklos prioritetai, nustatomi strateginiai tikslai, siekiami rezultatai, aprašomos programos, asignavimai, žmogiškieji ištekliai¹²⁸.

Asignavimų valdytojai, panaudodami iš valstybės biudžeto gautas pinigines lėšas tiesiogiai įgyvendina valstybės politiką visuomenės svarbiausiose srityse. Tad nuo asignavimų valdytojų rezultatų tiesiogiai priklausomas valstybės politikos įgyvendinimas, todėl itin svarbu, kad asignavimų valdytojai sudarytų pagrįstus strateginius veiklos planus.

Vyriausybės strateginiai tikslai (prioritetai) nurodo kokia kryptimi reikia planuoti institucijų veiklą tam, kad pasiekti užsibrėžtų siekių. Valstybės kontrolės ataskaitoje nurodyta, kad asignavimų valdytojų manymu, suformuoti institucijos strateginius tikslus palikta pačiai institucijai. Vyriausybės, Seimo ar visuomenės lygiu nesvarstoma, kuriam iš tikslų teikti prioritetą. Prioritetai (tikslai) dažnai tapatinami su veiklos funkcijomis. Kai funkcijos paverčiamos tikslais, nebelieka polemikos, t. y. gebėjimo ir noro keisti esamą padėtį visuomenėje ilgai diskutuojant¹²⁹.

Valstybės institucijos strateginių tikslų (prioritetų) įgyvendinimui paruošia programas. Programos tai esminės strateginio plano dalys, kuriose nurodomi programos tikslai, uždaviniai, priemonės, vertinimo kriterijai, jų reikšmės, asignavimai¹³⁰. Tačiau programų formavimas neduos laukiama efekto, jeigu valstybėje nebus nustatyti prioritetai ir tikslai. Neturint aiškiai apibrėžtų tikslų bei stokojant ryžto mažinti išlaidas, jų maskavimas skambiais programų pavadinimais nepadės tinkamai įgyvendinti programas¹³¹.

Programos tikslai turi būti konkretūs, aiškiai nusakyti kokio yra norima pasiekti rezultato. Valstybės kontrolė teiktuose ataskaitose atkreipia dėmesį, kad programos tikslai ne visai atvejais yra formuojami tinkamai. Dažnu atveju programos tikslai yra siejami ne su planuojamu pasiekti rezultatu, o su valstybės institucijos funkcijomis, t. y. tikslai sutapatinami su valstybės institucijoms pavestų funkcijų įgyvendinimu¹³².

¹²⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 (su pakeitimais ir papildymais) „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-2312.

¹²⁹ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė. 2007 m. kovo 30 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-60-1P-1 „Programinio biudžeto sistema“. Vilnius, 2007, p. 18.

¹³⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 (su pakeitimais ir papildymais) „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-2312, 2 p.

¹³¹ Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Analizė: Dėl 2000 metų biudžeto, 1999 [žiūrėta 2020 m. vasario 10 d.] Prieiga per internetą: <<https://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/finansai-pinigu-politika/analize-del-2000-metu-biudzeto/lrinka>>.

¹³² Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė. 2007 m. kovo 30 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-60-1P-1 „Programinio biudžeto sistema“. Vilnius, 2007, p. 18.

Programos tikslų įgyvendinimui yra suformuluojami uždaviniai. Programos uždaviniai nurodo per kokį laikotarpį ir ką institucija atliks, siekdama programos tikslų įgyvendinimo. Svarbiausia programos uždavinio paskirtis yra nurodyti pagrindinį tikslą.

Programos uždavinio įgyvendinimui yra suformuluojamos priemonės. Priemonės tai įrankiai, kurių panaudojimui yra reikalingi finansiniai, žmogiškieji, materialiniai išteklių.

Programos tikslų, uždavinių ir priemonių įgyvendinimas matuojamas vertinimo rodikliais (detaliai aptariama III skyriuje).

2.2 Programinio biudžeto sudarymo (planavimo) procedūra

Aptarus biudžeto sudarymo principus, tikslinga išskirti pagrindinius biudžeto sudarymo (planavimo) etapus, kuriuose nurodomi svarbiausi žingsniai, planuojant valstybės biudžetą.

Atitinkamų metų valstybės biudžeto projekto rengimas (sudarymas) yra pradinė viso biudžeto proceso stadija, kurios rezultatas – parengtas ateinančių biudžetinių metų valstybės biudžeto projektas¹³³. Vyriausybė kiekvienais metais patvirtina kitų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo planą.

Finansų ministerija, vadovaudamasi Vyriausybės patvirtintais strateginiais tikslais, prognozuojamais makroekonominiais rodikliais, teikia Vyriausybei patvirtinti Vyriausybės patvirtintame atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plane nurodytus duomenis¹³⁴.

Kuomet Vyriausybė patvirtina trejų metų preliminarius pagrindinius biudžeto rodiklius ir maksimalius asignavimų nustatymo bendrųjų principų projektus, Finansų ministerija praneša asignavimų valdytojams apie maksimalius galimus valstybės biudžeto asignavimus trejiems metams dydžius¹³⁵.

Asignavimų valdytojai, atsižvelgdami į Finansų ministerijos pateiktą maksimalių valstybės biudžeto asignavimo sumas ir remdamiesi Strateginio planavimo metodika,

¹³³ SUDAVIČIUS, Bronius; ENDRIJAITIS, Martynas. *Viešųjų finansų teisė*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2020, p. 164.

¹³⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 (su pakeitimais ir papildymais) „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455.

¹³⁵ SUDAVIČIUS, Bronius; ENDRIJAITIS, Martynas. *Viešųjų finansų teisė*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2020, p. 167.

valstybės biudžeto asignavimų valdytojai praneša subjektams, kuriems yra galimybė gauti biudžeto lėšų¹³⁶.

Asignavimų valdytojai, naujai parengtus ar patikslintus strateginius veiklos planus, programas, programų sąmatų projektus pateikia Finansų ministerijai, Vyriausybei¹³⁷.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės Strateginio planavimo komitetas, išnagrinėjęs Vyriausybės kanceliarijos pastabas, siūlymus dėl asignavimų valdytojų pateiktų strateginių veiklos planų, programų, programų sąmatų projektus priima sprendimą dėl biudžeto projekto prioritetinių krypčių¹³⁸.

Asignavimų valdytojai, atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos Vyriausybės Strateginio planavimo komiteto sprendimus, patikslinta atitinkamų metų strateginius veiklos planus, programas, programų sąmatų projektus ir pateikia juos Finansų ministerijai¹³⁹.

Finansų ministerija, remdamasi Vyriausybės programa, valstybės ilgalaikės raidos strategija, strateginio planavimo principais, Biudžeto sandaros įstatymu, Vyriausybės patvirtintais biudžeto prognozuojamais pagrindiniais rodikliais, asignavimų patikslintais strateginiais veiklos planais, programomis, programų projektų sąmatomis, parengia Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą¹⁴⁰.

Seimas Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą vieniems biudžetiniams metams tvirtina įstatymu ne vėliau kaip 14 kalendorinių dienų iki biudžetinių metų pradžios¹⁴¹.

Asignavimų valdytojai per penkias darbo dienas po Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo įsigaliojimo patikslina ir pateikia Finansų ministerijai duomenis apie patvirtintų asignavimų paskirstymą pagal programas¹⁴².

Finansų ministerija, vadovaujantis gautais patikslintais duomenimis apie patvirtintų asignavimų paskirstymą pagal programas, parengia Vyriausybės nutarimo dėl atitinkamų metų

¹³⁶ SUDAVIČIUS, Bronius; ENDRIJAITIS, Martynas. *Viešųjų finansų teisė*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2020, p. 167.

¹³⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 (su pakeitimais ir papildymais) „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455, 7.3. p.

¹³⁸ *Ibid.*, 17 p.

¹³⁹ *Ibid.*, 16 p.

¹⁴⁰ BALKEVIČIUS, Artūras. *Biudžeto rizikos valdymas*. Vilnius: Valstybės įmonė Registrų centras, 2017, p. 305.

¹⁴¹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596, 20 str. 2 d.

¹⁴² BALKEVIČIUS, Artūras. *Biudžeto rizikos valdymas*. Vilnius: Valstybės įmonė Registrų centras, 2017, p. 305.

valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymą pagal programas projektą ir pateikia Vyriausybei. Projekte nurodoma asignavimų valdytojų programai teikiama suma. Asignavimų valdytojai, prireikus patikslina strateginius veiklos planus ir pateikia Vyriausybei¹⁴³.

Vyriausybei pritarus asignavimų valdytojų sutrumpintiems strateginiams veiklos planams, jie skelbiami interneto tinklalapyje¹⁴⁴. Vyriausybei patvirtinus biudžeto asignavimų paskirstymą pagal programas yra sudaromas valstybės biudžeto programų sąmatos¹⁴⁵.

2.3 Biudžeto perskirstymas, užtikrinant ilgalaikių strateginių planų įgyvendinimą

Konstitucinis teismas yra nurodęs, kad „valstybės biudžetas yra valstybės pajamų ir išlaidų (asignavimų) planas tam tikram laikotarpiui, t. y. valstybės finansinis planas, kuriuo perskirstomos viešosios lėšos; teisine prasme valstybės biudžetas yra įstatymas, kuriuo biudžetiniams metams patvirtinamas valstybės pajamų ir išlaidų (asignavimų) planas. Valstybės, kaip visos visuomenės organizacijos, turinčios veikti visos visuomenės interesais taip, kad būtų užtikrinta socialinė darna, biudžeto lėšos privalo būti skiriamos įvairioms valstybės funkcijoms vykdyti, viešosioms paslaugoms teikti“¹⁴⁶.

XVII-osios vyriausybės finansų ministras Vilius Šapoka, pristatydamas 2020 m. valstybės biudžeto projektą pabrėžė: „žvelgdami į Lietuvos biudžetą turime suprasti, kad tai yra mūsų visų finansai – turime profesionaliai ir toliaregiškai juos valdyti, išmaniai investuoti, solidariai dalintis su tais, kuriems labiausiai trūksta bei kaupti atsargas sunkesniems laikams“¹⁴⁷.

Iš pateikto 2020 m. valstybės biudžeto projekto matoma pagrindinės bei svarbiausios valstybės finansuojamos sritys: socialinei apsaugai ir užimtumui skiriama 6199, 2 mln. Eur, sveikatai 2276,4 mln. Eur, švietimui, mokslui ir sportui 1570,9 mln. Eur, viešiesiems finansams 1262,9 mln. Eur, valstybės saugumui 1063,6 mln. Eur, žemės ir maisto ūkiui, kaimo plėtrai ir žuvininkystei 978,4 mln. Eur, transportui ir ryšiams 884,9 mln. Eur, viešajai tvarkai 588,4 mln. Eur, aplinkai ir klimato kaitai 362,9 mln. Eur, kultūrai 329,7 mln. Eur, verslui ir konkurencingumui 280,6 mln. Eur, teisingumui 266,0 mln. Eur, energetikai 229,1 mln. Eur,

¹⁴³ BALKEVIČIUS, Artūras. *Biudžeto rizikos valdymas*. Vilnius: Valstybės įmonė Registrų centras, 2017, p. 305.

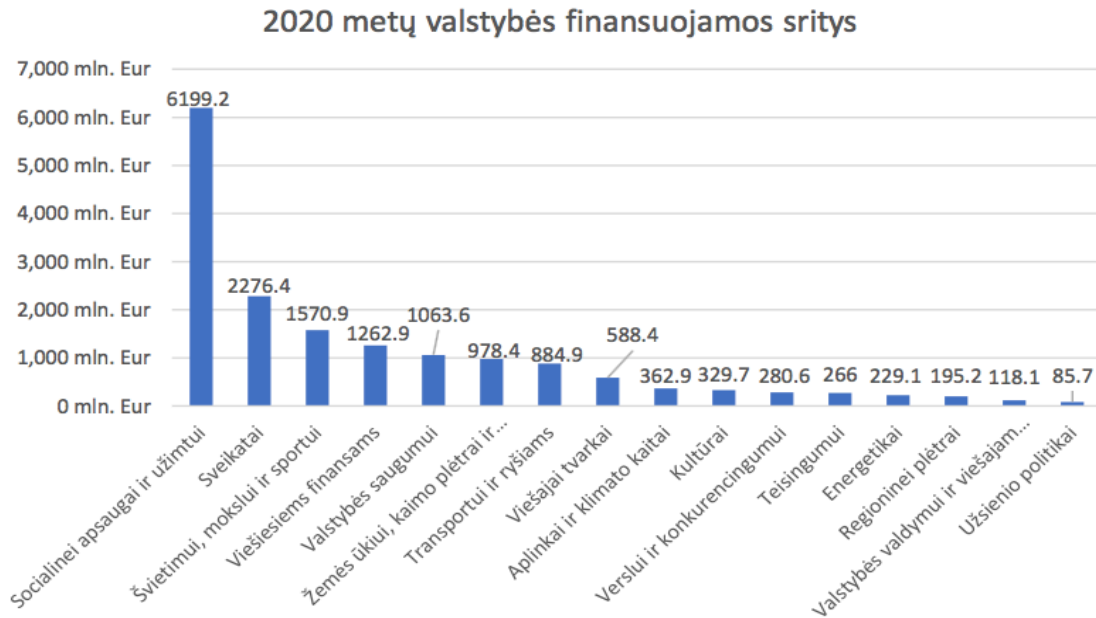
¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2013 m. liepos 5 d. nutarimas „Dėl įstatymų nuostatų, susijusių su bankų (įmonių) bankrotu, finansinio stabilumo stiprinimo priemonių bankams taikymu“.

¹⁴⁷ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos projektas 2020 metų biudžetas glaustai. Prieiga per internetą: <<http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Biudžetas%20Glaustai%202020.pdf>>.

regioninei plėtrai 195,2 mln. Eur, valstybės valdymui ir viešajam administravimui 118,1 mln. Eur, užsienio politikai 85,7 mln. Eur.



4 paveikslas. **2020 metų valstybės biudžeto lėšomis finansuojamos sritys**

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis Lietuvos Respublikos finansų ministerijos projektu 2020 metų biudžetas glaustai.

Situacija Lietuvoje nuolat kinta, neapibrėžtumas didėja, todėl valstybės biudžetas turi būti lankstus tam, kad galėtų prisitaikyti prie nenumatytų vidinių ir išorinių veiksnių, kurie gali lemti valstybės biudžeto kaip finansinio ir politinio plano pakeitimą. Kompetencija keisti tam tikrų metų valstybės biudžeto projektą yra suteikta tik Seimui, kai Vyriausybė raštu pateikia Seimui paaiškinimą, kaip pokyčiuose atsispindi nauji ekonomikos politikos prioritetai¹⁴⁸.

Tačiau praktikoje pasitaiko pavyzdžių kuomet ne pagal kompetenciją yra pakeičiamas valstybės biudžetas. Konstitucinis teismas nutarime nurodė, kad Vyriausybė patvirtintą valstybės biudžetą turi vykdyti pagal tą paskirtį ir ta apimtimi, kuri nustatoma biudžeto įstatyme. Konstitucijos 132 straipsnio 2 dalyje nustatyta: „biudžetiniais metais Seimas gali pakeisti biudžetą. Jis keičiamas pagal tą pačią tvarką, pagal kurią sudaromas, priimamas ir patvirtinamas. Prireikus Seimas gali patvirtinti papildomą biudžetą“. Kaip nurodyta, Konstitucija nesuteikia Vyriausybei galių pačiai pakeisti biudžetą. Tuomet, pagal ginčytą Vyriausybės nutarimo 8 punktą, valstybės biudžeto asignavimus, įstatymu skirtus buvusioms

¹⁴⁸ Lietuvos Respublikos finansų ministerija. Biudžeto planavimas ir tvirtinimas [žiūrėta 2020 m. vasario 25 d.] Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/budzetas/budzeto-planavimas-ir-tvirtinimas>>.

Europos reikalų, Ryšių ir informatikos ir Statybos ir urbanistikos ministerijoms, Vyriausybė pati pavedė Finansų ministerijai persikirstyti Aplinkos, Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų, Susisiekimo, Ūkio, Užsienio reikalų ministerijoms ir Europos komitetui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. Teismas nurodė, kad Vyriausybė pakeitė biudžeto įstatymu valdymo institucijoms patvirtintas asignavimų sumas ir jų valdytojus. Taigi Vyriausybė viršijo Konstitucijoje jai nustatytus įgaliojimus biudžeto srityje¹⁴⁹.

Iš išdėstyto tampa aišku, kad valstybės biudžetą gali pakeisti tik Seimas. Tačiau išlieka būtinumas aptarti faktorius, kurie daro įtaką priimti sprendimus persikirstyti biudžetą. Pagrindiniai veiksniai, kurie lemia valstybės biudžeto persikirstymą – yra neprognuozuota arba biudžetiniuose metuose susidariusi laukiama sudėtinga ekonominė, ar kitokia padėtis galinti susiklostyti valstybėje. Taigi, esminis momentas, kad planuojant biudžetą šių veiksnių grėsmės biudžeto sudarinėtojai (planuotojai) negalėjo iš anksto numatyti, prieš patvirtinant planuojamų metų biudžetą.

Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad, kai dėl ypatingų aplinkybių (ekonominės krizės, gaivalinės nelaimės ir kt.) valstybėje susiklosto itin sunki ekonominė, finansinė padėtis, ji aiškinama kaip esminį valstybės ekonominės ir finansinės būklės pakitimas, t. y. „kai iš esmės pablogėja valstybės ekonominė ir finansinė būklė“. Tokiais atvejais valstybės funkcijoms vykdyti ir viešiesiems interesams tenkinti, materialiniams bei finansiniams poreikiams užtikrinti, dėl objektyvių priežasčių gali pritrūkti lėšų. Esant tokioms aplinkybėms įstatymų leidėjas gali pakeisti teisinį reguliavimą, pagal kurį gali nustatyti ir įtvirtinti mažiau palankų ekonominį reguliavimą, jei tai būtina siekiant užtikrinti gyvybiškai svarbius visuomenės ir valstybės interesus, apsaugoti kitas konstitucines vertybes¹⁵⁰.

Taigi yra numatyta galimybė keisti valstybės biudžetą, nepasibaigus biudžetiniams metams¹⁵¹. Tačiau tam, kad būtų galima imtis valstybės biudžeto išlaidų ir pajamų plano keitimo valstybės ekonomikoje ar kitose sferose turi būti atitinkami nenumatyti veiksniai – valstybės ekonominės ir finansinės būklės pakitimas, ekologinės, politinės katastrofos ar pan. Dėl tokio pakitimo, atitinkamoms valstybės finansuojamoms sritims gali prireikti didesnio finansavimo negu yra numatyta valstybės patvirtintame biudžete.

¹⁴⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 1999 m. birželio 3 d. nutarimas „Dėl ministerijų reorganizavimo“

¹⁵⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas „Dėl Konstitucinio Teismo įgaliojimų peržiūrėti savo nutarimą ir nutraukti pradėtą teiseną, taip pat dėl teismų finansavimo peržiūrėjimo“.

¹⁵¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės Žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad nukrypimas nuo konstitucinio reikalavimo įstatymų, turinčių įtakos valstybės pajamoms ir išlaidoms, pakeitimus priimti prieš Seimui tvirtinant valstybės biudžetą gali būti konstituciškai pateisinamas tik jeigu itin sunki ekonominė, finansinė padėtis valstybėje susidaro staiga ir nėra laiko jai pasirengti. Pagal Konstituciją netoleruotina tokį nukrypimą teisinti būtinybe priimti skubius sprendimus siekiant suvaldyti ekonomikos krizės padarinius, jeigu tokia padėtis yra ilgalaikė ir trunka ne vienus metus. Įstatymų leidėjas, svarstydamas ir tvirtindamas kitų metų valstybės biudžetą, turi pareigą iš naujo įvertinti realią valstybėje susiklosčiusią ekonominę, finansinę padėtį ir spręsti, ar ji vis dar yra itin sunki. Visuomenei turi būti nurodomi konkretūs kriterijai, kuriais grindžiamas valstybės ekonominės, finansinės padėties įvertinimas, lemiantis valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų planavimą bei galimą poreikį atitinkamai keisti joms įtakos turinčius įstatymus, ypač nustatančius pareigas ar apribojimus asmenims¹⁵².

Valstybės kontrolė pastebi, kad Biudžeto sandaros įstatyme yra pasigendama nuostatų, užtikrinančių, kad tik pats Seimas gali keisti atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme patvirtintus rodiklius, kaip numatyta Konstitucijoje¹⁵³.

Akivaizdu, kad valstybės biudžeto perskirstymo principai nėra teisiškai aptarti ir sunorminti. Randame atskirus paaiškinimus ir siūlymus, kuomet iš anksto suplanuotos valstybės biudžeto lėšos gali būti perskirstytos. Viena vertus, Biudžeto sandaros įstatymo leidėjas, kuris tuo pačiu yra ir valstybės biudžetą tvirtinantis subjektas (t. y. Seimas), griežtai neapibrėžė sau būtinų išlaikyti procedūrų ir veiksmų, kurie tiesiai nurodytų biudžeto perskirstymo principus ar veiksmus, galinčius įtakoti sprendimų priėmimą. Kita vertus, valstybės biudžeto projekto rengėjas (Vyriausybė) taip pat nėra pateikęs apibrėžtų sprendimų dėl valstybės biudžeto perskirstymo veiksmų ar principų. Tikėtina, susiklosto biudžeto rengimo, tvirtinimo ir perskirstymo skaidrumo išsaugojimo aspektas: XVII-oje vyriausybės nariai yra ir Seimo nariai ir Įstaigų (Ministerijų) vadovai (t. y. asignavimų valdytojai). Esant tokiai politinei ir administracinei grandžiai, stipriai susietai tarpusavyje, valstybės biudžeto perskirstymo kriterijai ir principai tampa dar aktualesni.

¹⁵² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas „Dėl 2009 metų valstybės biudžeto ir su juo susijusių įstatymų priėmimo“.

¹⁵³ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2019 m. gruodžio 10 d. ataskaita Nr. YD-10 „*Strateginio planavimo ir biudžeto formavimo pokyčių vertinimas*“. Vilnius, 2019, p. 7.

3 STRATEGINIO PLANAVIMO EFEKTYVUMAS ĮGYVENDINANT BIUDŽETO PLANAVIMĄ

3.1 Strateginio planavimo metu įgyvendintų veiklų vertinimo kriterijai

Strateginio planavimo efektyvumas matuojamas sutartiniais vertinimo kriterijais. Detalizuojant strateginio veiklos plano programų sandaros aspektų turinį, Strateginio planavimo metodikoje akcentuotina, kad programų įgyvendinimui nagrinėti yra nustatomi efekto, rezultato ir produkto vertinimo kriterijai. Jie suteikia galimybę nustatyti asignavimų valdytojams biudžeto planavimo procese užsibrėžtų tikslų pasiekimo lygį. Vertinimo kriterijų derinio taikymas turi suteikti informaciją apie institucijos strateginių tikslų ir programų įgyvendinimo rezultatus¹⁵⁴.

Vertinimo kriterijus – rodiklis, suteikiantis informaciją apie tikslo ir uždavinio įgyvendinimą¹⁵⁵. Vertinimo kriterijai leidžia įvertinti pokytį valstybės organizacijos veikloje per atitinkamą laikotarpį. Strateginiuose veiklos planuose nustatytiems rezultatams pasiekti yra skiriami trijų rūšių vertinimo kriterijai – efekto, rezultato, produkto¹⁵⁶.

Efekto kriterijus – vertinama ar pasiektas strateginis tikslas, atskleidžiama nauda, kurią gauna visuomenė, kuomet yra įgyvendinamas strateginiame veiklos plane numatytas strateginis tikslas.

Rezultato kriterijus – vertinama ar pasiektas strateginiame veiklos plane nurodytas programos tikslas. Šis kriterijus parodo naudą, kurią tiesiogiai gauna programos naudos gavėjai, įgyvendinus programą.

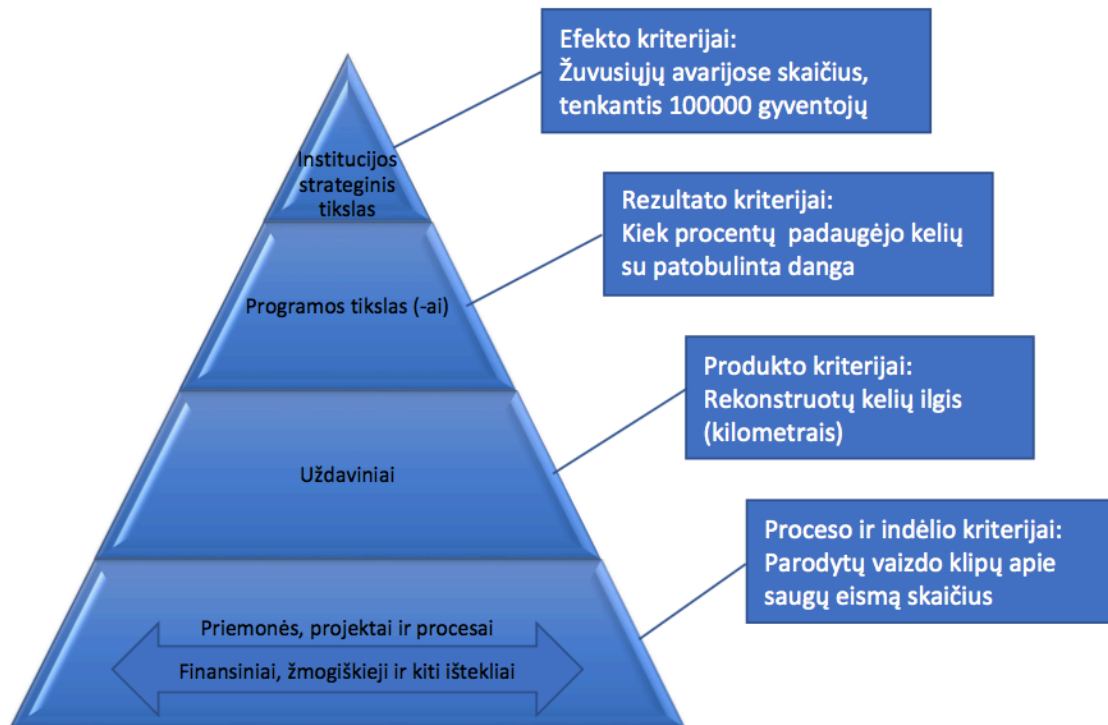
Produkto kriterijus – vertinama ar įgyvendintas uždavinys bei parodomas sukurtas materialinis ar intelektualinis produktas, paslaugos, kurios atsiranda tinkamai naudojant asignavimus uždaviniui įgyvendinti. Produkto kriterijaus lygmeniu gali atsirasti proceso, indėlio vertinimo kriterijai. Pagal šiuos kriterijus matuojami vidiniai institucijos procesai (veiksmai), kurie buvo atlikti produktams sukurti ir paslaugoms teikti bei matuojama kokie ištekliai (finansiniai, materialiniai, žmogiškieji) buvo panaudoti paslaugoms teikti ar produktams sukurti.

¹⁵⁴ TUNČIKIENĖ, Živilė. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo sprendimai*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, vadyba. Vilnius: Vilniaus Gedimino technikos universitetas, 2007, p. 36.

¹⁵⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 (su pakeitimais ir papildymais). „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-2312, 2 p.

¹⁵⁶ *Ibid*, 44 p.

Rekomenduojama, kad didžiąją dalį, apie 60 proc. vertinimo kriterijų sudarytų produkto vertinimo kriterijai, o likusieji vertinimo kriterijai efekto ir rezultato sudarytų apie 40 proc. visų vertinimo kriterijų¹⁵⁷.



5 paveikslas. **Vertinimo kriterijų loginis sąsajumas (kai analizuojama Susisiekimo ministerijos viena iš kontroliuojamų sričių)**

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2016 m. spalio 10 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-60-2-17 „Programinio biudžeto sistema: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“.

Teisės aktuose¹⁵⁸ yra įtvirtintas reikalavimas minimaliam vertinimo kriterijų skaičiui. Efekto vertinimo kriterijų skaičius turėtų būti – ne mažesnis už strateginių tikslų skaičių; rezultato vertinimo kriterijų skaičius – ne mažesnis už programos tikslų skaičių; produkto vertinimo kriterijų skaičius – ne mažesnis už uždavinių ir priemonių skaičių¹⁵⁹. Valstybės kontrolės audito ataskaitose nustatyta, kad valstybės ministerijos ženkliai viršija, net 8,5 karto

¹⁵⁷ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2010 m. spalio 25 d. įsakymas Nr. 1K-330 „Dėl strateginio planavimo metodikos įgyvendinimo ir vertinimo kriterijų“. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 127-6490, 3.9.2. p.

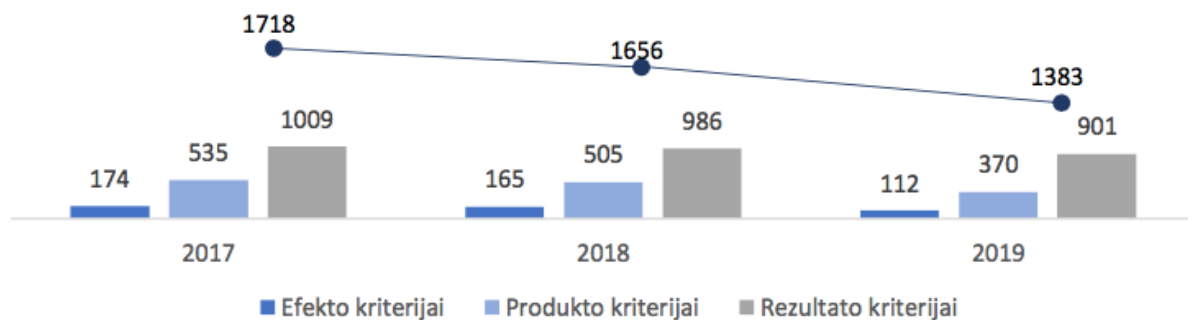
¹⁵⁸ *Ibid.*, 8 p.

¹⁵⁹ *Ibid.*

minimalią vertinimo kriterijų ribą. Ministerijų 2016 m. 27 strateginiai tikslai buvo vertinamai pagal 166 efekto kriterijus¹⁶⁰.

Užsienio ekspertų nuomone, visų pirma reikia stengtis sukurti kokybiškus kiekvienos ministerijos vertinimo kriterijus, o tik po to kiekvienai ministerijos programai numatyti vertinimo kriterijus¹⁶¹. EBPO taip pat pabrėžia programų vertinimo kriterijų kokybiškumą, o ne tik susikcentravimą į vertimo kriterijų skaičių optimizavimą¹⁶².

Analizuojant, Lietuvos ministerijų programų vertinimo kriterijų skaičių yra matoma vertinimo kriterijų taikymo mažėjimo tendencija. 2016 m. ministerijų programos vertinamos, remiantis beveik 1 800 vnt. vertinimo kriterijais, tai reiškia, kad kiekvienai ministerijai vidutiniškai teko 130 vnt. vertinimo kriterijų¹⁶³, 2017 m. ministerijų programos buvo vertinamos pagal 1 718 vnt. vertinimo kriterijus¹⁶⁴, 2018 m. vertinimo kriterijų skaičius 1656 vnt., o 2019 m. vertinimo kriterijų skaičius 1383 vnt.¹⁶⁵.



6 paveikslas. Vertinimo kriterijų tendencija

Šaltinis: Sudaryta autorės, remiantis Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2019 m. gruodžio 10 d. ataskaita Nr. YD-10 „Strateginio planavimo ir biudžeto formavimo pokyčių vertinimas“.

¹⁶⁰ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2016 m. spalio 10 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-60-2-17 „Programinio biudžeto sistema: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“. Vilnius, 2016, p. 22.

¹⁶¹ ROBINSON, Marc.; LAST, Duncan. *International monetary fund, A basic model of performance – based budgeting*. 2009, p. 4 [žiūrėta 2020 m. vasario 28 d.] Prieiga per internetą: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>>.

¹⁶² OECD. *The metamorphoses of performance budgeting*. OECD Journal on Budgeting, 2014, p. 4 [žiūrėta 2020 m. vasario 28 d.] Prieiga per internetą: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-metamorphoses-of-performance-budgeting_budget-13-5jz2jw9szgs8#page1>.

¹⁶³ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2016 m. spalio 10 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-60-2-17 „Programinio biudžeto sistema: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“. Vilnius, 2016, p. 23.

¹⁶⁴ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2017 m. spalio 12 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2017-P-60-1-18 „Valstybės investicijų 2015 metais programos valdymas“ rekomendacijų ir įgyvendinimo eiga. Vilnius, 2017, p. 5.

¹⁶⁵ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2019 m. gruodžio 10 d. ataskaita Nr. YD-10 „Strateginio planavimo ir biudžeto formavimo pokyčių vertinimas“. Vilnius, 2019, p. 10.

Nors matomas rezultatų vertinimo kriterijų skaičių mažėjimas, tačiau, manoma, kad jų yra per daug, o per didelis skaičius trukdo stebėti vykstančius pokyčius, tinkamai įvertinti pasiektus rezultatus. Mažesnis kriterijų skaičius leistų lengviau stebėti ir įvertinti tikslų rezultatus, leistų daugiau dėmesio skirti kiekvieno kriterijaus vertinimui.¹⁶⁶ Taipogi, nors matomas vertinimo kriterijų skaičiaus mažėjimas, tačiau asignavimų valdytojų veiklos vertinimo kriterijų skaičius išlieka per didelis lyginat su gerosios praktikos rekomenduojamu skaičiumi. EBPO geroji praktika siūlo veiklos rezultatus matuoti, remiantis, nedideliais, kokybiškai suformuluotais vertinimo kriterijų rinkiniais¹⁶⁷.

Siekiant optimizuoti vertinimo kriterijų skaičių, pagerinti teikiamos informacijos kokybę, yra papildyta Strateginio planavimo metodika¹⁶⁸.

3.2 Programinio biudžeto įgyvendinimo priežiūra ir kontrolė

Visuomenėje traktuojama, kad Vyriausybei ir politikams svarbu valstybės lėšas panaudoti tinkamai bei tikslingai. Jiems rūpi ir yra aktualu, kad finansinių išteklių paskirstymas atneštų siekiamus rezultatus. Norint užtikrinti strateginių veiklos planų įgyvendinimą, turi būti nuolat prižiūrima, kaip strateginiame plane numatytos programos yra įgyvendinamos, fiksuojami rezultatai ir aplinkoje vykstantys pokyčiai.

Strateginė kontrolė – strategijos įgyvendinimo procesų patikrinimas siekiant sumažinti atotrūkį tarp tikrosios padėties ir pasirinktos strategijos¹⁶⁹. Kontrolės metu įgyvendinamos strategijos pasiekiami faktiniai rezultatai yra lyginami su strateginiame veiklos plane numatytais strategijos tikslais ir uždaviniais, įvertinami nukrypimai nuo pasirinktos strategijos, analizuojami vidaus ir išorės veiksniai. Kontrolės metu yra gaunama informacija, kuri padeda įvertinti išteklių panaudojimą, parodyti strateginio plano nukrypimus nuo patvirtinto strateginio plano, stebėti išorę, kuri lemia strateginio plano netikslumus, strateginio plano patikslinimą¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2019 m. gruodžio 10 d. ataskaita Nr. YD-10 „*Strateginio planavimo ir biudžeto formavimo pokyčių vertinimas*“. Vilnius, 2019, p. 11.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. balandžio 25 d. nutarimas Nr. 397 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Teisės aktų registras*, 2018, Nr. 6797.

¹⁶⁹ ARIMAVIČIŪTĖ, Malvina. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 30.

¹⁷⁰ VASILIAUSKAS, Aleksandras. *Strateginis valdymas: įmonių ir nacionalinės ekonomikos strategijų sintezė*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2015, p. 706.

Viešajame sektoriuje yra sukurta strateginės kontrolės sistema. Valstybiniu lygmeniu ją užtikrina ir prižiūri Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, kuri detalai vertina, kaip vykdomas valstybės biudžetas¹⁷¹. Valstybės kontrolė teikia ataskaitas apie strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemas. Valstybės kontrolė atkreipia dėmesį į esminius sistemų trūkumus, pateikia rekomendacijas apie tobulintus strateginio ir biudžeto sistemos planavimo elementus.

Įvertinus Valstybės kontrolės teikiamas ataskaitas laikotarpyje nuo 2007 m. iki 2019 m. matyti, kad Vyriausybė ir ministerijos, vykdydamos valstybės politiką per strateginio planavimo ir biudžeto formavimo prizmes, ne visada atsižvelgia į Valstybės kontrolės rekomendacijas.

Nakrošis V. pastebi, kad įstaigos Lietuvoje strateginių planų ir biudžeto programų stebėsenai ir vertinimui skiria nepakankamai dėmesio¹⁷².

Asignavimų valdytojai gautus asignavimus savo vadovaujamai programai vykdyti privalo naudoti, užtikrinant programų vykdymo ir paskirtų asignavimų naudojimo teisėtumą, ekonomiškumą, efektyvumą ir rezultatyvumą¹⁷³. Biudžeto sandaros įstatymo 6 straipsnyje yra įtvirtinta nuostata, kad „biudžeto asignavimų valdytojai ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų, ministrų valdymo sričių įstaigoms, vykdančioms atitinkamo asignavimų valdytojo programas, pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų vadovai įstatymų nustatyta tvarka atsako programų vykdymą, programų sąmatų sudarymą ir vykdymą neviršijant patvirtintų asignavimų sumų (atsižvelgiant į šio Įstatymo 6 straipsnio 5 punktą), už paskirtų asignavimų efektyvų, atitinkantį programoje nustatytus tikslus ir rezultatyvų naudojimą“.

Be kita ko, asignavimų valdytojai apie savo metinę veiklą rengia metines veiklos ataskaitas, kuriuose atsispindi programų įgyvendinamumas. Vyriausybės nutarime „Dėl Viešojo sektoriaus subjekto metinės veiklos ataskaitos ir viešojo sektoriaus subjektų grupės metinės veiklos ataskaitos rengimo tvarkos aprašo patvirtinimo“¹⁷⁴ nurodyta, kad asignavimų valdytojai veiklos ataskaitoje pateikia informaciją apie programų ir kitų planavimo dokumentų įgyvendinimo

¹⁷¹ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 51-1243, 2 str. 2 d.

¹⁷² NAKROŠIS, Vitalis. *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybei?*. Vilnius: Vilniaus universitetas. 2008, p. 21.

¹⁷³ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596, 5 str. 6 d.

¹⁷⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2019 m. vasario 13 d. nutarimas Nr. 135 „Dėl Viešojo sektoriaus subjekto metinės veiklos ataskaitos ir viešojo sektoriaus subjektų grupės metinės veiklos ataskaitos rengimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2019, Nr. 2351, 15 p.

pasiektus rezultatus¹⁷⁵. Veiklos ataskaita tai laisvos formos dokumentas, kuriame atsispindi informacija apie kiekvienos ministerijos įgyvendinamą strateginį veiklos planą, Vyriausybės prioritetus, Vyriausybės programų nuostatas, tarpinstitucinius veiklos planus. Veiklos ataskaitoje pateikiama informacija apie ministerijos išsikelto ataskaitinio laikotarpio veiklos tikslus ir uždavinius, nustatyto ataskaitinio laikotarpio veiklos rezultatų vertinimo kriterijus, kurie yra: kiekybiniai parodantys subjekto veiklos mastą; kokybiniai, kurie nustatomi naudojant apklausos, tyrimų duomenis, apžvalgas, ekspertų diskusijas, pateikiami veiklos rezultatai, pasiekti vykdant savo kaip asignavimo valdytojo strateginį veiklos planą.

Vyriausybės ir jos ministerijų rengiamos metinės veiklos ataskaitos didina veiklos skaidrumą ir aiškumą bei padeda visuomenei tinkamai įvertinti, paanalizuoti kaip asignavimų valdytojai vykdo savo funkcijas taip įgyvendinant svarbiausius valstybės tikslus ir uždavinius.

Valstybės kontrolė pastebi, kad Vyriausybės ir ministerijų veiklos ataskaitose teikiami duomenys nėra pakankamai detalūs, siekiant objektyviai įvertinti Vyriausybės ir ministerijų planuotų rezultatų ir tikslų įgyvendinamumą¹⁷⁶. Veiklos ataskaitose yra pateikiamas didelis informacijos kiekis, tačiau nėra pateikiama reikiama informacija, pasigendama Vyriausybės ir ministerijų kritinio požiūrio į tikslų ir uždavinių įgyvendinimo eigą. Veiklos ataskaitose nėra informacijos daugiau nei apie pusę užsibrėžtų rezultatų¹⁷⁷.

Jau minėta strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemos pertvarka apima ir metinių veiklos ataskaitų ruošimą. Vykdam pertvarką nustatyti reikalavimai, kad veiklos ataskaitose turi būti pateikiama informacija apie svarbiausius atliktus darbus ir įgyvendintus rezultatus, išgryninta nauda šalies ekonominei ir socialinei situacijai. Galima spręsti, kad tokiu žingsniu siekiama kuo labiau priartėti prie visuomenėje esančių žmonių, kuriems būtų aiškiau, kur ir kaip yra išleidžiami mokesčių mokėtojų pinigai, kaip efektyviai jie yra panaudojami, kuriant gerovės valstybę.

Atsižvelgiant į vieną iš valstybės biudžeto sudarymo lyderių Danijos praktiką, kuomet informacija apie veiklos ir finansinės ataskaitos yra pateikiamos kartu¹⁷⁸, Lietuvoje siekiant dar

¹⁷⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2019 m. vasario 13 d. nutarimas Nr. 135 „Dėl Viešojo sektoriaus subjekto metinės veiklos ataskaitos ir viešojo sektoriaus subjektų grupės metinės veiklos ataskaitos rengimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2019, Nr. 2351, 15 p.

¹⁷⁶ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2019 m. gruodžio 10 d. ataskaita Nr. YD-10 „*Strateginio planavimo ir biudžeto formavimo pokyčių vertinimas*“. Vilnius, 2019, p. 11.

¹⁷⁷ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2016 m. spalio 10 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-60-2-17 „*Programinio biudžeto sistema: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėsena*“. Vilnius, 2016, p. 8.

¹⁷⁸ OECD. *Budgetary Governance in practice: Denmark. Budgeting and public expenditures in OECD countries*. OECD, 2019 [žiūrėta 2020 m. kovo 04 d.] Prieiga per internetą: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-denmark.pdf>>.

labiau sustiprinti bei pagerinti Vyriausybės ir ministerijų pasiektų rezultatų ir padarytų darbų aiškumą, siūloma suvienodinti kalendorinius terminus, kuomet Vyriausybė atsiskaito Seimui už veiklos ir finansinius rezultatus. Šiuo metu Vyriausybė Seimui veiklos ataskaitą teikia iki kovo 31 d., o finansinė ataskaita teikiama iki spalio 10 d. Tam, kad ataskaitų teikimų terminai būtų suvienodinti Finansų ministerija parengė Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo projektą, kuriame siūloma suvienodinti teikiamų atskaitų terminus¹⁷⁹.

3.2.1 Kanados ir Australijos geroji praktika biudžeto kontrolės sistemoje

Ne tik Lietuvoje, bet ir Kanadoje, kurios biudžeto sudarymo (planavimo) procesas yra pripažįstamas ir vertinamas kaip sėkmingas pavyzdys kitų šalių atžvilgiu nuo aštuntojo dešimtmečio pabaigos¹⁸⁰, buvo susidūrusi su problema dėl atsiskaitymo mokesčių mokėtojams dėl jų išleistų pinigų¹⁸¹.

Siekiant išspręsti šią problemą, Kanadoje 2006 m. pabaigoje vyriausybė pristatė naują interneto svetainę – Kanados „InfoBase“ sistema, kuri parodo, kaip galima sistemingai susieti išlaidas ir veiklos duomenis, siekiant pagerinti visuomenės prieigą prie informacijos apie veiklos rezultatus. Interaktyvi infografika ir duomenys padeda kanadiečiams lengviau suprasti federalinės vyriausybės sprendimus. Informacinėje bazėje parlamentarams ir kanadiečiams pateikiami patikimi duomenys apie tai, kaip vyriausybė tvarko, išleidžia lėšas ir planuoja pasiekti savo rezultatus. „InfoBase“ kaupia duomenis ir informaciją apie išteklius ir našumą, kurie anksčiau buvo išsklaidyti beveik 100 metinių ataskaitų (departamentų planai) į vieną duomenų kaupiamą įrankį. Įtraukę šiuos duomenis į „InfoBase“, kanadiečiai ir parlamentarai dabar gali suprasti, ką departamentai siekia pasiekti ir kaip ištekliai naudojami tiems rezultatams pasiekti. Be to, „TBS InfoBase“ kanadiečiams teikiama finansinė ir veiklos informacija. Derindama duomenis ir informaciją, gaunamą iš įvairių institucijų ataskaitų, „InfoBase“ leidžia vartotojams horizontaliai tyrinėti informaciją apie įvairius vyriausybės operacijų aspektus¹⁸².

¹⁷⁹ Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo Nr. X-1212 pakeitimo įstatymo projektas Nr. 19-10300, registruotas Teisės aktų informacinėje sistemoje 2019 m. rugsėjo 04 d.

¹⁸⁰ OECD. *Best practices for performance budgeting*. OECD publishing, 2018 [žiūrėta 2020 m. kovo 11 d.] Prieiga per internetą: <[https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf)>.

¹⁸¹ OECD. *Performance budgeting in OECD countries*. OECD publishing, 2007, p. 104-112 [žiūrėta kovo 11 d.] Prieiga per internetą: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/performance-budgeting-in-oecd-countries_9789264034051-en#page7>.

¹⁸² OECD. *Best practices for performance budgeting*. OECD publishing, 2018 [žiūrėta kovo 11 d.] Prieiga per internetą: <[https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf)>.

Kaip buvo minėta, atsižvelgiant į Kanados patirtį, Lietuvoje 2011 m. buvo sukurta SIS, kuri pradėjo veikti 2020 m., taikant šią sistemą stebimas Vyriausybės programos, Vyriausybės veiklos prioritetų, tarp institucinių veiklos planų, SVP ir kitų planavimo dokumentų įgyvendinimas ir t. t.¹⁸³, kurios tikslas informacinių technologijų priemonėmis atlikti nuolatinę strateginio planavimo dokumentų įgyvendinimo rezultatų stebėseną, susiejant valstybės biudžeto duomenis su įstaigų veiklos duomenimis¹⁸⁴.

O kitoje valstybių lyderių, sudarant valstybės biudžetą – Australijoje¹⁸⁵, yra sukurtas tvirtas teisinis pagrindas tam, kad biudžetas būtų pagrįstas rezultatais. Stipri teisinio įsipareigojimo forma yra ta, kad biudžeto asignavimai yra pagrįsti programomis ir kad parlamento patvirtintame biudžete yra veiklos rodikliai ir tikslai. Geros praktikos pavyzdys, susijęs su bendruoju veiklos rezultatų įstatymu, į kurį įtraukiami biudžeto proceso pakeitimai, yra 2013 m. Australijos viešojo valdymo, veiklos ir atskaitomybės įstatymas. Šiuo įstatymu siekiama sukurti nuoseklų valdymo ir atskaitomybės principą visiems subjektams; reikalauti, kad subjektai laikytųsi aukštų valdymo, veiklos ir atskaitomybės standartų; tinkamai naudotų ir valdytų viešuosius išteklius; siekti bendrų tikslų, bendradarbiaujant vieni su kitais.

Įstatymas išaiškino atsakingų valdžios institucijų ir pareigūnų pareigas, įgaliojo subjektus panaikinti biurokratizmą, susijusį su pinigų panaudojimu ir tvarkymu, įpareigojo, kad visi viešojo sektoriaus subjektai turėtų korporacinius planus, susietų su pagrindiniais Vyriausybės prioritetais¹⁸⁶. Taigi šis įstatymas nukreipė į veiklos rezultatų duomenų tvarkymo skatinimą.

Lietuvoje tobulinat strateginį planavimą, orientuotą per biudžetinio asignavimo planavimo procesus, tikslinga Lietuvoje išleisti bendrąjį veiklos rezultatų įstatymą, kuriame būtų konkrečiai nurodyta atsiskaitymo už panaudotus asignavimus forma, nes šiuo metu Lietuvoje pastebima, kad Vyriausybės ir ministerijų veiklos ataskaitose teikiami duomenys nėra pakankamai detalūs, siekiant objektyviai įvertinti Vyriausybės ir ministerijų planuotų rezultatų ir tikslų įgyvendinamumą.

¹⁸³ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2016 m. spalio 10 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-60-2-17 „Programinio biudžeto sistema: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“. Vilnius, 2016, p. 10.

¹⁸⁴ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2020 m. sausio 10 d. įsakymas Nr. 1K-1 „Dėl stebėsenos informacinės sistemos nuostatų ir stebėsenos informacinės sistemos duomenų saugos nuostatų patvirtinimo“. Vilnius, 2020.

¹⁸⁵ MOYNIHAN, Donald.; BEAZLEY, Ivor. *Toward Next-Generation performance budgeting. Lessons from experiences from seven reforming countries*. The world bank, Washington, 2016, p. 14 [žiūrėta 2020 m. sausio 19 d.] Prieiga per internetą: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25297/9781464809545.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>.

¹⁸⁶ OECD. *Best practices for performance budgeting*. OECD publishing, 2018, p. 14 [žiūrėta 2020 m. vasario 15 d.] Prieiga per internetą: <[https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf)>.

4 VALSTYBĖS BIUDŽETO PLANAVIMO PROBLEMATIKOS EKSPERTINIS TYRIMAS

4.1 Tyrimo pagrindas

Strateginio planavimo sistema ir biudžeto formavimo sistema nėra viena nuo kitos izoliuotos ir autonomiškai veikiančios sistemos. Veikdamos tarpusavyje jos sudaro prielaidas veiksmingam bei efektyviam valstybės ribotų finansinių išteklių paskirstymui. Šių tarpusavyje integruotų sistemų tikslas įgyvendinti Vyriausybės įsipareigojimus, tikslus ir uždavinius, pagal turimus biudžetinius išteklius. Tačiau, ar iš tiesų šių dviejų sistemų sandūra sklandžiai pasiekia tikimosi rezultato? Tad atsirado poreikis, išsiaiškinti yra/nėra problematikos biudžeto planavimo sistemoje.

Tyrimas atliktas, parengus pusiau struktūrizuotą ekspertinę apklausą, siekiant išsaugoti ekspertų anonimiškumą bei palyginti požiūrį tarp skirtingų valstybės institucijų ekspertų. Tyrimui buvo pasirinkti tiesiogiai su programinio biudžeto rengimu, vykdymu, stebėseną ir vertinimu dirbantys praktikai.

Tyrimė dalyvavo šeši ekspertai iš Lietuvos Respublikos Seimo, Sveikatos apsaugos ministerijos, Valstybės kontrolės. Ekspertai apklausti anketavimo būdu.

Tyrimo tikslas – atsižvelgiant į ekspertų atsakymus, atskleisti problematiką biudžeto planavimo sistemoje.

Tyrimo uždaviniai:

1. Atlikti ekspertų nuomonės apie biudžeto planavimo sistemą tyrimą.
2. Atsižvelgiant į ekspertų nuomonę, pateikti tyrimo rezultatų analizę ir vertinimą.

Tyrimo objektas – valstybės programinio biudžeto planavimas ir įgyvendinimas.

Valstybės biudžeto planavimo problematikos patvirtinimas/paneigimas atliekamas valstybiniu lygmeniu, naudojant pusiau struktūrizuotą ekspertinės apklausos metodą. Toks būdas pasirinktas todėl, nes Kardelio K. teigimu, specialiai atrinktų žmonių, kurie turi tam tikros srities mokslinių žinių, apklausa, leidžia pasiekti tyrimo mokslinį objektyvumą¹⁸⁷.

Ekspertams apklausos pradžioje buvo pateiktas paaiškinimas, kokiam tikslui yra atliekama ekspertinė apklausa, kam bus panaudoti jų pateiktu atsakymai.

Ekspertinės apklausos struktūra – pirmoje pusiau struktūrizuotos anketos dalyje pateikiami klausimai, kurie atspinti respondentų charakteristiką, atskleidžiant respondentų

¹⁸⁷ KARDELIS, Kęstutis. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Šiauliai: Lucilijus. 2002, 87 p.

darbo specifiką, patirtį biudžeto planavimo sistemoje. Antroje apklausos dalyje pateikiami keturi atviro pobūdžio klausimai. Pirmasis klausimas susijęs su strateginio planavimo metodikos užtikrinimu biudžeto planavimo sistemoje. Antrasis klausimas susijęs su rezultatų stebėseną. Trečiasis klausimas susijęs su suplanuotų biudžetinių asignavimų perskirstymu. Ketvirtasis klausimas susijęs su valstybės biudžeto kontrolės veikimo mechanizmu. Gauti respondentų atsakymai palyginami tarpusavyje bei aprašomi.

4.2 Tyrimo rezultatų analizė

Ekspertų apklausa buvo vykdoma, siunčiant pusiau struktūrizuotą apklausą elektroniniu paštu. Prieš siunčiant apklausas, su respondentais buvo bendrauta telefonu, tariamasi ar jie sutiktų dalyvauti tyrime. Respondentai buvo supažindinti su tyrimo tikslu ir respondentų dalyvavimo būtinumu tyrime. Tyrime dalyvavo šeši ekspertai: du ekspertai, kurių veikla susijusi su valstybės biudžeto planavimu (rengimu), du ekspertai, kurių veikla tiesiogiai susijusi su valstybės biudžeto įgyvendinimo kontrolę, du ekspertai, kurių veikla susijusi su valstybės biudžeto tvirtinimu. Respondentų darbo stažas – nuo dviejų iki dvidešimt metų.

Užduoti klausimai respondentams.

Pirmasis klausimas. Ar viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo metodika užtikrina biudžeto planavimo ciklą? Kokias dažniausiai pasitaikančias ir nesprenžiamas problemas fiksuojate?

Respondentų atsakymai:

Biudžeto sudarymo (planavimo) sistemoje tiesiogiai veikiančių ekspertų nuomonė: dabar galiojanti Strateginio planavimo metodika, patvirtinta Vyriausybės nutarimu (2002-06-06 Nr.827), yra taikoma Vyriausybei atskaitingoms institucijoms. Kyla problemų dėl Seimo priimamų sprendimų, nes neretai įstatyminės nuostatos įpareigoja Vyriausybę parengti ir tvirtinti naujus strateginio planavimo dokumentus. Tokiu atveju neužtikrinamas strateginio planavimo dokumentų sistemos integralumas ir nuoseklumas, taip pat daugėja dokumentų, kuriuos sunku kontroliuoti.

Biudžeto projektą tvirtinančių ekspertų nuomonė: viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo metodika užtikrina biudžeto planavimo ciklą. 2006 m. Pasaulio Bankas teigiamai įvertino Lietuvos pasiekimus. Tačiau, atsižvelgiant į Valstybės kontrolės teikiamas rekomendacijas yra tobulinama strateginio planavimo metodika. Yra parengti nauji teisės aktų projektai – Strateginio valdymo įstatymo projektas, Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo

įstatymo projektas, Finansų ministerija rengia naują Strateginio valdymo metodikos projektą. Problema, kad teisės aktų projektai įsigalioja skirtingu metu. Strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo (planavimo) sistemų problemos nėra sprendžiamos kompleksiskai.

Biudžeto sudarymo (planavimo) priežiūros sistemoje veikiančiu ekspertų nuomonė: Strateginio planavimo metodika formaliai užtikrina. Pagrindinė problema yra viešojo sektoriaus įstaigų ir įmonių realaus lėšų poreikio planuojamiems tikslams pasiekti įvertinimas. Dažniausiai apsiribojama darbo užmokesčio fondo skyrimu pagal esamus darbuotojų etatus ir poreikius kitoms reikmėms kaip pvz. pastatų išlaikymas, transporto, pašto išlaidos ir pan. Metodika ciklą užtikrina, bet problemų kyla. Pirmoji yra duomenų atvirumas ir skaidrumas, siekiant priimti visuomenei aiškius sprendimus.

Respondentų atsakymų apibendrinimas: iš pateiktų atsakymų galime spręsti, kad tiek įstatymų leidžiamoji, tiek įstatymų vykdomoji ir Valstybės kontrolė pripažįsta, kad strateginio planavimo metodika iš dalies bent jau formaliai užtikrina biudžeto planavimo ciklą. Tokie sunkumai iškyla dėl strateginio planavimo dokumentų neintegralumo ir nuoseklumo, ne sugebėjimo viešojo sektoriaus įstaigoms ir įmonėms realiai įvertinti reikiamų lėšų tikslams pasiekti.

Ar viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo metodika užtikrina biudžeto planavimo ciklą?



7 paveikslas. Pirmojo klausimo rezultatų įvertinimas ir pateikimas.

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis tyrimo rezultatais.

Antrasis klausimas. Biudžeto sudarymas yra orientuotas į siekiamus rezultatus. Kokių, Jūsų manymu, matavimo principų, metodų, priemonių ir kt. reikia, kad būtų užtikrinama nuolatinė einamųjų, tarpinių rezultatų stebėseną? Ar tikslinga ją dar labiau detalizuoti ar supaprastinti ir kaip?

Respondentų atsakymai:

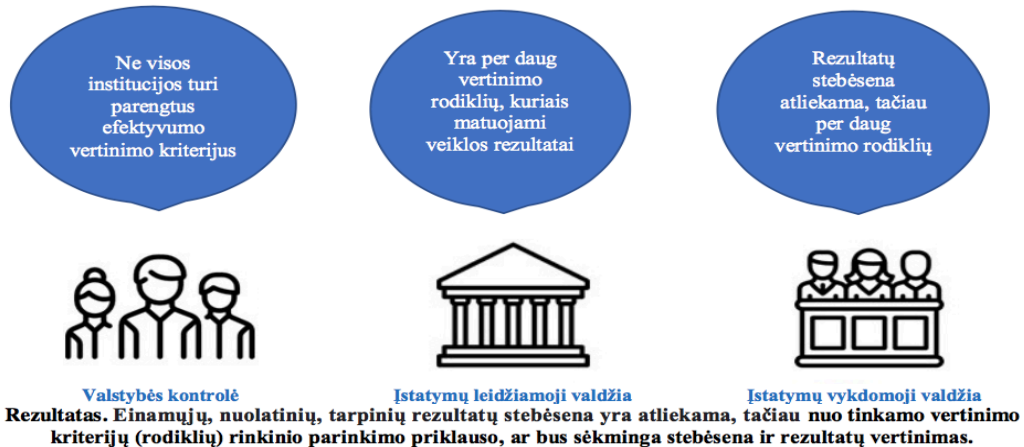
Biudžeto sudarymo (planavimo) sistemoje tiesiogiai veikiančių ekspertų nuomonė: nuo tinkamo vertinimo kriterijų (rodiklių) rinkinio parinkimo priklauso, ar bus sėkminga stebėseną ir rezultatų vertinimas. Taigi, pagrindinis iššūkis institucijoms – nustatyti tinkamus rodiklius, kurie geriausiai atspindėtų institucijų veiklos turinį ir rezultatus. Problema – per daug rodiklių. Rezultatų stebėseną ir vertinimo kokybę labai priklauso nuo institucijų darbuotojų gebėjimų. Labai svarbu nuolatinis žmogiškųjų išteklių gebėjimų stiprinimas. Tuo tikslu Vyriausybės kanceliarija vykdo projektą „Į rezultatus orientuoto valdymo gebėjimų stiprinimas“. LRVK projekto komanda kartu su išorės konsultantais UAB „PricewaterhouseCoopers“ parengė praktinių rekomendacijų dokumentus, kurie padės ministerijų bei Vyriausybės kanceliarijos darbuotojams tinkamai koordinuoti strateginio planavimo ir stebėsenos procesus.

Biudžeto projektą tvirtinančių ekspertų nuomonė: Lietuvoje strateginio planavimo dokumentų (strateginių veiklos planų, tarpinstitucinių veiklos planų, plėtros programų ir kt.) įgyvendinimo stebėseną vykdoma naudojantis Stebėsenos informacinė sistema sukurta 2011 metais. Stebėseną – faktinių reikšmių fiksavimas ir palyginimas su pradinėmis ir siekiamomis reikšmėmis. Galiojanti Strateginio planavimo metodika numato stebėseną pagal priemones ir vertinimo kriterijus (rodiklius). Priemonės, numatytos strateginiuose veiklos dokumentuose ir tarpinstitucinių veiklos planuose, yra tiesiogiai susietos su finansais. Priemonių vykdymo stebėseną yra ketvirtinė, t. y. faktiniai duomenys suvedami į Stebėsenos informacinę sistemą per 30 kalendorinių dienų nuo kiekvieno ketvirčio pabaigos. Kriterijai (rodikliai) skirstomi į 3 pagrindinius lygmenis: produkto, rezultato ir efekto. Visų vertinimo kriterijų informacija suvedama į Stebėsenos informacinę sistemą. Paprastai už produkto kriterijų vykdymą atsiskaitoma kas ketvirtį. Už vertinimo kriterijų, kurių neįmanoma apskaičiuoti kiekvieną ketvirtį, vykdymą informacija į SIS pateikiama pasibaigus metams. Problema, kad per daug vertinimo kriterijų.

Biudžeto sudarymo (planavimo) priežiūros sistemoje veikiančių ekspertų nuomonė: viešajame sektoriuje veiklos efektyvumas paprastai vertinamas pagal tai kiek tam tikro sudėtingumo darbų buvo atlikta per tam tikrą darbuotojų dirbtą darbo laiką tačiau tik nedidelė dalis viešojo sektoriaus įstaigų turi parengtas ir patvirtintas darbo krūvio efektyvumo vertinimo metodikas, kurios leistų įvertinti atskirų darbuotojų, padalinių ir visos institucijos veiklos efektyvumą pagal rezultatyvumą ir jo pokyčius. Tikslinga paprasti iki piliečio lygio. Žinoma, yra biudžetą stebinčių institucijų, kurios pateikia savo nešališką nuomonę tais klausimais, tad pagrindas yra padėtas. Bet reikia daugiau bendradarbiavimo tarp finansų ministerijos ir tų institucijų.

Respondentų atsakymų apibendrinimas: einamųjų, nuolatinių, tarpinių rezultatų stebėseną yra atliekama, tačiau nuo tinkamo vertinimo kriterijų (rodiklių) rinkinio parinkimo priklauso, ar bus sėkminga stebėseną ir rezultatų vertinimas. Sėkmingam rezultatų vertinimui trukdo per daug vertinimo rodiklių, o kitu atveju net ne visos viešojo sektoriaus institucijos turi parengtas efektyvumo vertinimo metodikas.

Biudžeto sudarymas yra orientuotas į siekiamus rezultatus. Kokių, Jūsų manymu, matavimo principų, metodų, priemonių ir kt. reikia, kad būtų užtikrinama nuolatinė einamųjų, tarpinių rezultatų stebėseną?



8 paveikslas. Antrojo klausimo rezultatų įvertinimas ir pateikimas.

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis tyrimo rezultatais.

Trečiasis klausimas. Su kokiomis problemomis susiduriama, perskirstant suplanuotus biudžetinius asignavimus (terminų, procedūrų, kriterijų laikymosi aspektu)?

Respondentų atsakymai:

Biudžeto sudarymo (planavimo) sistemoje tiesiogiai veikiančių ekspertų nuomonė: Seimo patvirtintame atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme visiems asignavimų valdytojams yra patvirtinamos metinės asignavimų sumos, kurios gali būti keičiamos tik Seimo sprendimu. Vyriausybė kasmet priima nutarimą, kuriuo paskirsto atitinkamų metų valstybės biudžeto asignavimus pagal asignavimų valdytojų programas. Metų eigoje Finansų ministerija gali parengti (pagal ministerijų prašymus) nutarimo pakeitimus, kuriais perskirstomi asignavimai.

Biudžeto projektą tvirtinančių ekspertų nuomonė: šio biudžeto sudarymo cikle su problemomis praktiškai nesusiduriame. Kylant poreikiui dėl ekonominių ar kitų iš anksto nenumatytų aplinkybių keisti valstybės biudžeto projektą, projektas Seimo sprendimu gali būti keičiamas.

Biudžeto sudarymo (planavimo) priežiūros sistemoje veikiančių ekspertų nuomonė: šioje srityje nėra didelių problemų.

Respondentų atsakymų apibendrinimas: perskirstant suplanuotus biudžetinius asignavimus su problemomis praktiškai nėra susiduriama.

Su kokiomis problemomis susiduriama, perskirstant suplanuotus biudžetinius asignavimus (terminų, procedūrų, kriterijų laikymosi aspektu)?



9 paveikslas. Trečiojo klausimo rezultatų įvertinimas ir pateikimas.

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis tyrimo rezultatais.

Ketvirtasis klausimas. Ar esamas kontrolės mechanizmas leidžia tinkamai prižiūrėti ir tobulinti strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo sistemas?

Respondentų atsakymai:

Biudžeto sudarymo (planavimo) sistemoje tiesiogiai veikiančių ekspertų nuomonė: kontrolė vykdoma vertinant institucijų pateiktas metines veiklos ataskaitas. Siekiant suvienodinti visiems viešojo sektoriaus subjektams taikomus metinių veiklos ataskaitų rengimo reikalavimus, Vyriausybės 2019 m. vasario 13 d. nutarimu Nr. 136 buvo pakeista Strateginio planavimo metodika. Kontrolę apsunkina dokumentų gausa. EBPO 2015 metais atliko viešojo valdymo peržiūrą „Fostering open and inclusive policy making“ ir rekomendavo Lietuvai sumažinti strateginio planavimo dokumentų ir veiklos tikslų skaičių, siekiant supaprastinti veiklos planavimo, stebėsenos ir vertinimo procesus bei sutelkti dėmesį į veiklos rezultatus. EBPO pabrėžė, kad dėmesys turėtų būti skiriamas ne tik planavimo etapui – strateginio planavimo dokumentų rengimui, bet ir veiklos rezultatų pasiekimo vertinimui. Informacijos apie veiklos rezultatus panaudojimas sprendimams priimti identifikuota kaip probleminė sritis.

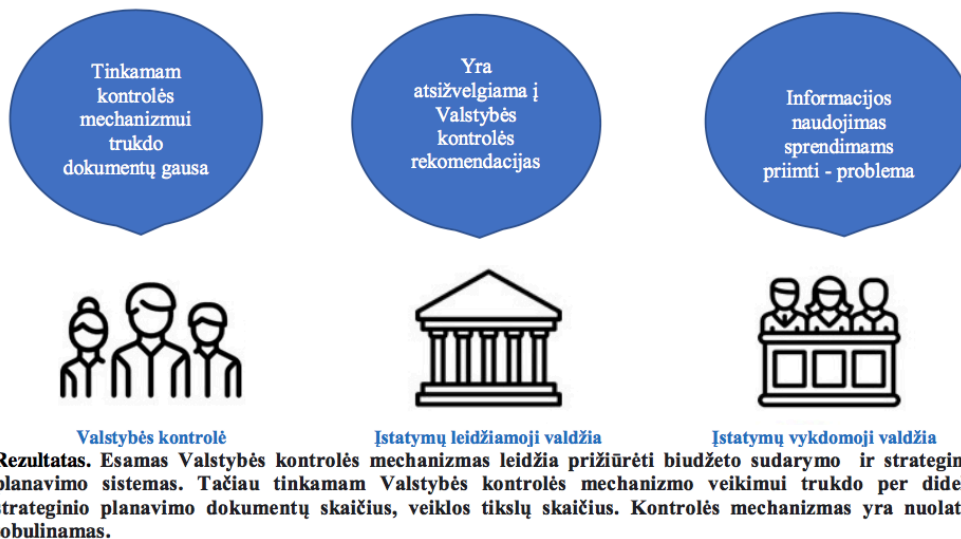
Biudžeto projektą tvirtinančių ekspertų nuomonė: Lietuvoje veikiantis kontrolės priežiūros mechanizmas leidžia tinkamai stebėti ir įvertinti kaip veikia biudžeto sudarymas orientuotas į rezultatų pasiekimą. Valstybės kontrolė teikia ataskaitas, kuriuose pateikia

išvadas, rekomendacijas bei siūlymus. Atsižvelgdami į Valstybės kontrolės rekomendacijas tobuliname šią sistemą.

Biudžeto sudarymo (planavimo) priežiūros sistemoje veikiančių ekspertų nuomonė: esamas kontrolės mechanizmas tobulintinas. Reikėtų skirti daugiau dėmesio Strateginių veiklos planų vertimo kriterijų rezultatų pasiekimo vertinimui Vyriausybės lygmenyje. Dažniausiai tobulinama tada, kai tarptautinės organizacijos beda pirštu, o jei ne - tai ne.

Respondentų atsakymų apibendrinimas: esamas Valstybės kontrolės mechanizmas leidžia prižiūrėti biudžeto sudarymo ir strateginio planavimo sistemas. Tačiau tinkamam Valstybės kontrolės mechanizmo veikimui trukdo per didelis strateginio planavimo dokumentų skaičius, veiklos tikslų skaičius. Kontrolės mechanizmas yra nuolatos tobulinamas.

Ar esamas kontrolės mechanizmas leidžia tinkamai prižiūrėti ir tobulinti strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo sistemas?



10 paveikslas. Ketvirto klausimo rezultatų įvertinimas ir pateikimas.

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis tyrimo rezultatais.

IŠVADOS

1. Strateginis planavimas ir biudžeto sudarymas (planavimas) strategiškai svarbios sritys (įrankiai) valstybės valdyme. Jie užtikrina tikslingą ir efektyvų valstybės finansinių išteklių paskirstymą visose jos srityse įgyvendinant viešąsias funkcijas.

1.1. Strateginis planavimas – veiksmingų priemonių organizavimo, nukreipto į užsibrėžtų tikslų ir rezultatų pasiekimą, sistema. Pati strateginio planavimo sistema yra ir dinamiška, ir nuolat kintanti, turi prisitaikyti prie ekonominių, politinių, ekologinių, sveikatos ir kitų, globalių iššūkių.

1.2. Biudžeto sudarymas (planavimas) – pagrindas, sukuriantis sąlygas racionaliam ir skaidriam valstybės išteklių paskirstymui. Biudžeto planavimas vyksta, atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatytus strateginius tikslus ir prioritetus, užtikrinant valstybės veiklos orientaciją į užsibrėžtus rezultatus ir valstybės finansinį stabilumą.

2. Atlikus teisės aktų analizę, nustatyta, kad strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo sistemos yra tarpusavyje susijusios (integruotos) sistemos. Jų tarpusavio skiriamoji linija nėra žymi ir nuolat kinta.

2.1. 2001 m. strateginis planavimo procesas buvo integruotas į biudžeto sudarymo procesą. Nuo 2017 m. Lietuvoje vykdoma valstybės strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemų pertvarka. Siekiama reikšmingai glaudesnės strateginio planavimo sistemos sąsajos su biudžeto formavimo sistema. Tam tikslui 2019 m. parengtas Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymo projektas ir Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymo projektas.

2.2. Kalendorinio darbų ir veiklos procesų ciklo vienodumas, resursų pagal esamus ir numatomus biudžetinius asignavimus planavimas, atskleidžia reikšmingumą ir naudingumą. Strateginis planavimas sudaro prielaidas prisitaikymui prie ateities globalių veiksnių, paruošia tinkamas strategijas. Finansų valdymas prižiūri ūkio šakos ir pasaulio ekonominių pokyčių tendencijas. Tuo tarpu strateginis planavimas yra integruotas į biudžeto planavimo ciklą kaip finansinio planavimo sistemą sukuriantis ir palaikantis planinius procesus šioje sistemoje, įrankis.

3. Įvertinus kompetentingų institucijų teikiamus duomenis, nustatyta, kad šiuo metu veikianti strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistema turi trūkumų:

3.1. Nacionaliniame lygmenyje turime apie 290 galiojančių planavimo dokumentų, kai kurie tarpusavyje dubliuojasi. Tai apsunkina strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemų efektyvų funkcionavimą. Kontrolės funkcijas atliekančios institucijos siūlo, kad yra tikslinga optimizuoti strateginio planavimo dokumentų skaičių.

3.2. Strateginio planavimo dokumentų pasiskirstymas pagal valdymo sritis yra neproporcingas. Manoma, kad yra tikslinga, kad vienai valdymo sričiai nebūtų tvirtinama daugiau nei viena programa.

3.3. Skirtingų planavimo dokumentų nuostatos iš dalies kartojasi, todėl kartojant šių dokumentų rengimą dubliuojasi jų parengimo laikas. Priežiūrą atliekančių institucijų nuomone - būtina įvertinti, ar tikslinga rengti vienas kitą iš dalies dubliuojančius dokumentus.

3.4. Seimui teikiami tvirtinti biudžetiniai asignavimai nėra susieti su siekiamais veiklos rezultatais. Šaltiniuose, nagrinėjančiuose šią problematiką, nurodoma, kad yra tikslinga siektinus rezultatus susieti su skiriamais asignavimais, tvirtinant valstybės biudžetą.

3.5. Silpnai veikia vidutinės trukmės (trijų metų) biudžeto planavimo sistema, nes tvirtinant biudžetą yra koncentruojamasi tik į ateinančius metus. Magistrinio baigiamojo darbo autorė mano, kad turėtų būtų skiriamas didesnis dėmesys ekonominėms prognozėms visam planuojam trijų metų laikotarpiui.

4. Biudžeto orientuoto į veiklos rezultatus stebėseną ir vertinimą asignavimų valdytojai matuoja veiklos vertinimo kriterijais, o jų įgyvendinamumą visuomenei pateikiama įstaigų metinėse veiklos ataskaitose.

4.1. Vertinimo kriterijų skaičius visų ministerijų veiklai matuoti siekia 18.000 vnt. per visas valstybinio valdymo įstaigas. Nuo tinkamo organizacijos vertinimo kriterijų (rodiklių) rinkinio parinkimo priklauso, ar bus sėkminga stebėseną ir rezultatų vertinimas.

4.2. Visuomenei sudėtinga objektyviai įvertinti Vyriausybės ir ministerijų planuotų rezultatų ir tikslų įgyvendinamumą, nes Lietuvos Respublikos vyriausybės ir ministerijų veiklos ataskaitose teikiami duomenys sunkiai suprantami paprastam vartotojui.

5. Rengiant magistro baigiamąjį darbą taip pat buvo išanalizuota ir atlikta strateginio planavimo pasaulio šalių ir įvairių kitų praktikų bei pasaulio organizacijų rekomendacijų lyginamoji analizė. Pastebima, kad tarptautinės ekonominės plėtros ir finansų organizacijos, tokios kaip Pasaulio Bankas, EBPO nėra pateikusios išsamios ir vieningos strateginio planavimo praktikos pavyzdžių. Pabrėžtina, kad nėra vieno bendro strateginio planavimo modelio, kuris tiktų visoms šalims, nes valstybės turi atrasti tokį modelį, kuris atitiktų jų politinį, institucinį ir ekonominį kontekstą.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Teisės aktai

1.1. Nacionaliniai teisės aktai

1.1.1. Konstitucija ir įstatymai

- 1) Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės Žinios*, 1992, Nr. 33-1014;
- 2) Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596;
- 3) Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros pakeitimo įstatymas. 2000, *Valstybės žinios*, Nr. VIII-1821;
- 4) Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo projektas. Registravimo data 2019 m. gruodžio 12 d., projekto Nr. XIIIIP-4108(2);
- 5) Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 51-1243;
- 6) Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 19 d. įstatymas Nr. VIII-49 „Dėl Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas” (su pakeitimais ir papildymais). *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 2-16;
- 7) Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymo projektas. Registravimo data 2019 m. gruodžio 10 d., projekto Nr. XIIIIP-4294;
- 8) Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo Nr. X-1212 pakeitimo įstatymo projektas. Registravimo data 2019 m. rugsėjo 04 d., projekto Nr. 19-10300.

1.1.2. Įstatymus įgyvendinantys teisės aktai

- 9) Lietuvos Respublikos Seimo 2016 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XIII-82 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Teisės aktų registras*, 2016, Nr. 28737;
- 10) Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. XI-2015 „Dėl Valstybės pažangos strategijos „Lietuva pažangos strategija“ Lietuva 2030 patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 61-3050;
- 11) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2019 m. vasario 13 d. nutarimas Nr. 135 „Dėl Viešojo sektoriaus subjekto metinės veiklos ataskaitos ir viešojo sektoriaus subjektų grupės metinės veiklos ataskaitos rengimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2019, Nr. 2351;
- 12) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2019 m. vasario 20 d. nutarimas Nr. 163 „Dėl Lietuvos Respublikos 2020 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2019, Nr. 2965;

- 13) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. balandžio 25 d. nutarimas Nr. 397 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Teisės aktų registras*, 2018, Nr. 6797;
- 14) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. kovo 13 d. nutarimas Nr. 167 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo plano patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 2017, Nr. 4172;
- 15) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. rugpjūčio 23 d. nutarimas Nr. 696 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginių projektų portfelio komisijos sudarymo“. *Teisės aktų registras*, 2017, Nr. 13931;
- 16) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. gruodžio 18 d. nutarimas Nr. 1281 „Dėl Lietuvos inovacijų plėtros 2014-2020 metų programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 140-7110;
- 17) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. 1482 „Dėl 2014-2020 metų nacionalinės pažangos programos tvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 144-7430;
- 18) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 23 d. nutarimas Nr. 330 „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 38-1784;
- 19) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. kovo 25 d. nutarimas Nr. 223 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 38-1456;
- 20) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 (su pakeitimais ir papildymais) „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-2312;
- 21) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 (su pakeitimais ir papildymais) „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455;
- 22) Lietuvos Respublikos finansų ministro 2020 m. sausio 10 d. įsakymas Nr. 1K-1 „Dėl stebėsenos informacinės sistemos nuostatų ir stebėsenos informacinės sistemos duomenų saugos nuostatų patvirtinimo“. Vilnius, 2020;
- 23) Lietuvos Respublikos finansų ministro 2010 m. spalio 25 d. įsakymas Nr. 1K-330 „Dėl strateginio planavimo metodikos įgyvendinimo ir vertinimo kriterijų“. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 127-6490;

- 24) Lietuvos Respublikos Seimo 1998 m. spalio 10 d. rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“, Vilnius;
- 25) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 11 d. nutarimas Nr. 568 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2004 metų programos“ (negalioja). *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 79-2793;
- 26) Lietuvos Respublikos Finansų ministro ir Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro 2000 m. gegužės 3 d. įsakymas Nr. 122/50 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (negalioja). *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 47-1364;
- 27) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. balandžio 16 d. nutarimas Nr. 424 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginio planavimo komiteto sudarymo ir jo darbo organizavimo“ (negalioja). *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 35-1046.

1.2. Konstitucinio Teismo nutarimai

- 28) Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas „Dėl 2009 metų valstybės biudžeto ir su juo susijusių įstatymų priėmimo“;
- 29) Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. liepos 5 d. nutarimas „Dėl įstatymų nuostatų, susijusių su bankų (įmonių) bankrotu, finansinio stabilumo stiprinimo priemonių bankams taikymu“;
- 30) Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 28 d. nutarimas „Dėl Konstitucinio Teismo įgaliojimų peržiūrėti savo nutarimą ir nutraukti pradėtą teiseną, taip pat dėl teismų finansavimo peržiūrėjimo“;
- 31) Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. birželio 3 d. nutarimas „Dėl ministerijų reorganizavimo“.

1.3. ES teisės aktai

- 32) Europos Komisijos priimtas komunikatas „Europos žaliasis kursas“ 2019, COM(2019) 640;
- 33) Europos Tarybos 2011 m. lapkričio 8 d. direktyva 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžetų sistemoms. Europos Sąjungos oficialus leidinys, OL 306, 2011.

2. **Specialioji literatūra**

2.1. Knygos ir vadovėliai

- 34) ARIMAVIČIŪTĖ, Malvina. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005;
- 35) ARIMAVIČIŪTĖ, Malvina. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006;

- 36) BALKEVIČIUS, Artūras. *Biudžeto rizikos valdymas*. Vilnius: Valstybės įmonė Registrų centras, 2017;
- 37) BUŠKEVIČIŪTĖ, Eugenija. *Viešieji finansai*. Ekonomika ir vadyba. Vilnius: Technologija, 2006;
- 38) BUTAUTAS, Dainius A. *Modernūs Lietuvos ateities finansai I dalis: Efektyvūs valstybės biudžeto valdymo prioritetai*. Vilnius: Dainius Butautas, 2006;
- 39) BUTKUS, Fabijonas Saulius. *Organizacijos ir vadyba*. Vilnius, 1996;
- 40) KARDELIS, Kęstutis. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Šiauliai: Lucilijus. 2002;
- 41) SUDAVIČIUS, Bronius; ENDRIJAITIS, Martynas. *Viešųjų finansų teisė*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2020;
- 42) VASILIAUSKAS, Aleksandras. *Strateginis valdymas: įmonių ir nacionalinės ekonomikos strategijų sintezė*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla. 2015;
- 43) DONVITO, P. A. *The essentials of a planning – programming – budgeting system*. The RAND Corporation, Santa Monica, California, 1969;
- 44) BRYSON, M. John.; EDWARDS, Lauren Hamilton.; SLYKE, M. Van. *Getting strategic about strategic planning research*, Public Management Review, 2018;
- 45) BRYSON, John M. *Strategic planning for Public and Nonprofit Organizations: A guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. Fifth edition*. United States of America: John Wiley & Sons, 2018;
- 46) MENIFIELD, Charles E. *The basics of public budgeting and financial management. Second edition*. University Press of America, 2013;
- 47) KATSILOUDES, Marios I. *Strategic management: global cultural perspectives for profit and non-profit organizations. Second edition*. Butterworth-Heinemann, 2006;
- 48) SMITH, Ronald D. *Strategic Planning for Public Relations. Fifth edition*. Routledge, 2017;
- 49) QUINN James Brian.; MINTZBERG Henry.; JAMES Robert M. *The Strategy process*. United States of America: Longman higher education, 1988.

2.2. Moksliniai straipsniai

- 50) ASTRAUSKAS, Algirdas.; ČESONIS, Gediminas. *Strateginio planavimo principų diegimo Lietuvos vietos savivaldybėse etapai. Viešoji politika ir administravimas Nr. 26*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008;

- 51) KUNDROTIENĖ, Nijolė.; REKERTA, Kęstutis. *Strateginio planavimo diegimas Lietuvos viešojo administravimo institucijose*. Viešoji politika ir administravimas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija, 2002;
- 52) KUODIS, Raimondas. *Lietuvos ekonomikos transformacija 1990-2008 metais: etapai ir pagrindinės ekonominės politikos klaidos*. Pinigų studijos: Aktualijos ir komentarai, Nr. 2. 2008;
- 53) NAKROŠIS, Vitalis.; BARCEVIČIUS, Egidijus.; VILPIŠAUSKAS, Ramūnas. *Lietuvos Respublikos veiklos prioritetai: Kaip analizuoti jų įgyvendinimo procesą ir rezultatus?* Politologija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2015;
- 54) NAKROŠIS, Vitalis.; BANKAUSKAITĖ-GRIGALIŪNIENĖ, Sabina. *Lietuvos viešojo administravimo pokyčiai ir Europos Sąjungos poveikis: agentūrizacija ir depolitizacija*. Politologija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2014;
- 55) NAKROŠIS, Vitalis. *Strateginis valdymas Lietuvoje: Ar turime rezultatų vyriausybę?*. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008;
- 56) NAKROŠIS, Vitalis.; VILPIŠAUSKAS, Ramūnas.; KUOKŠTIS, Vytautas. „*Fiscal consolidation and structural reforms in Lithuania in the period 2008–2012: From Grand ambitions to hectic fire fighting*“. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2015;
- 57) SUDAVIČIUS, Bronius. *Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje, Teisė* Nr. 87, 2013;
- 58) TUNČIKIENĖ, Živilė.; SKAČKAUSKIENĖ, Ilona. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo būklė ir jos gerinimo prielaidos. Socialinių mokslų studijos*. Vilnius: Vilniaus Gedimino technikos universitetas, 2012;
- 59) VETLOV, Igor. *Lietuvos kainų kitimas ir jo veiksniai*. Pinigų studijos. Ekonomikos teorija ir praktika. Vilnius: Lietuvos Bankas, 2002;
- 60) GEORGE, Bert.; WALKER, Richard M.; MONSTER, Joost. *Does strategic planning improve organizational performance? A meta-analysis. Public administration review*. City University of Hong Kong, 2019.

2.3. Disertacijos

- 61) BUTKEVIČIUS, Algirdas. *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimo pagrįstumo didinimas: daktaro disertacija*. Socialiniai mokslai, ekonomika (04S). Vilnius: Vilniaus Gedimino technikos universitetas, 2008;

62) TUNČIKIENĖ, Živilė. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo sprendimai*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, vadyba. Vilnius: Vilniaus Gedimino technikos universitetas, 2007.

3. Kiti šaltiniai

3.1. Valstybės kontrolės šaltiniai

63) Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2019 m. gruodžio 10 d. ataskaita Nr. YD-10 „Strateginio planavimo ir biudžeto formavimo pokyčių vertinimas“. Vilnius, 2019;

64) Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2017 m. spalio 12 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-2017-P-60-1-18 „Valstybės investicijų 2015 metais programos valdymas“ rekomendacijų ir įgyvendinimo eiga. Vilnius, 2017;

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

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

67) Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2004 m. rugsėjo 30 d. išvada „Dėl Lietuvos Respublikos 2003 metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos“. Vilnius, 2004;

68) Valstybės kontrolieriaus Arūno Dulčio pranešimas valstybės tvarios plėtros konferencijoje *Signals* 2019: „Strateginis mąstymas ir Miunhauzeno pamokos“, 2019 m. lapkričio 27d [žiūrėta 2019 m. gruodžio 15 d.] Prieiga per internetą: <<https://www.vkontrolė.lt/page.aspx?id=15>>;

3.2. EBPO (anglų k. OECD) šaltiniai

69) OECD. *Budgetary Governance in practice: Denmark. Budgeting and public expenditures in OECD countries*. OECD, 2019 [žiūrėta 2020 m. kovo 04 d.] Prieiga per internetą: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-denmark.pdf>>;

70) OECD. *Best practices for performance budgeting*. OECD publishing, 2018 [žiūrėta 2020 m. kovo 11 d.] Prieiga per internetą: <[https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf)>;

71) OECD Public Governance reviews. *Lithuania: Fostering Open and Inclusive Policy Making*. OECD Publishing, Paris, 2015 [žiūrėta 2020 m. vasario 15 d.] Prieiga per internetą: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/lithuania-fostering-open-and-inclusive-policy-making_9789264235762-en#page3>;

72) OECD. *Public governance and territorial development. The principles of budgetary governance. Draft recommendation of the OECD council on the principles of budgetary governance.* OECD, Paris. 2014 [žiūrėta 2020 m. sausio 9 d.] Prieiga per internetą: <<http://www.oecd.org/governance/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>>;

73) OECD. *The metamorphoses of performance budgeting.* OECD Journal on Budgeting, 2014 [žiūrėta 2020 m. vasario 14 d.] Prieiga per internetą: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-metamorphoses-of-performance-budgeting_budget-13-5jz2jw9szgs8#page1>;

74) OECD. *Performance budgeting in OECD countries.* OECD publishing, 2007, p. 104-112 [žiūrėta kovo 11 d.] Prieiga per internetą: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/performance-budgeting-in-oecd-countries_9789264034051-en#page7>;

75) OECD. *Citizens as Partners OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making.* OECD 2001, p. 2 [žiūrėta 2020 m. sausio 09 d.] Prieiga per internetą: <<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>>;

76) EBPO viešojo valdymo apžvalgos. *Lietuva: atviro ir įtraukiančio politikos formavimo skatinimas.* Pagrindiniai rezultatai ir rekomendacijos Lietuvai. 2015 [žiūrėta 2020 m. sausio 15d.] Prieiga per internetą: <http://www.3sektorius.lt/docs/OECD_rekomendacijos_LT_2015_2015-10-12_15:16:30.pdf>;

3.3. Kita praktinė medžiaga

77) Lietuvos Respublikos finansų ministerijos projektas 2020 metų biudžetas glaustai [žiūrėta 2020 m. vasario 20 d.] Prieiga per internetą: <<http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Biudzetas%20Glaustai%202020.pdf>>;

78) Lietuvos Respublikos finansų ministerija. Biudžeto planavimas ir tvirtinimas [žiūrėta 2020 m. vasario 25 d.] Prieiga per internetą: <<https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/biudzeto-planavimas-ir-tvirtinimas>>;

79) JURKONIENĖ, Ieva.; KARČIAUSKIENĖ, Raminta. Esamos tarpinstitucinio bendradarbiavimo Lietuvoje analizė. 2016, p. 11 [žiūrėta 2020 m. sausio 20 d.] Prieiga per internetą: <http://kurkl.lt/wp-content/uploads/2016/10/ESAMA-SITUACIJA-12.23_Naujas-1.pdf>;

- 80) ŽERUOLIS, Darius.; JUCEVIČIUS, Giedrius. *Strateginis matmuo Lietuvos ekonominėje politikoje – turinys ir lyginamoji analizė*. Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių institutas, Kauno technologijos universitetas. p. 14 [žiūrėta 2020 m. vasario 26 d.] Prieiga per internetą: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:O17OaFFRFXAJ:https://epubl.ktu.edu/object/elaba:6174519/6174519.pdf+&cd=8&hl=lt&ct=clnk&gl=lt&client=safari>>;
- 81) MERCER, John. *Performance Budgeting for federal Agencies: a frame work*. 2002 [žiūrėta 2020 m. sausio 10 d.] Prieiga per internetą: <https://www.john-mercer.com/sites/default/files/library/Performance_Budgeting_FA.pdf>;
- 82) MOYNIHAN, Donald,; BEAZLEY, Ivor. *Toward Next-Generation performance budgeting. Lessons from experiences from seven reforming countries*. The world bank, Washington, 2016 [žiūrėta 2020 m. sausio 19 d.] Prieiga per internetą: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25297/9781464809545.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>;
- 83) ROBINSON, Marc,; LAST, Duncan. *International monetary fund, A basic model of performance – based budgeting*. 2009 [žiūrėta 2020 m. vasario 28 d.] Prieiga per internetą: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>>;
- 84) Lietuvos laisvosios rinkos institutas. *Analizė: Dėl 2000 metų biudžeto, 1999* [žiūrėta 2020 m. vasario 10 d.] Prieiga per internetą: <<https://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/finansai-pinigu-politika/analize-del-2000-metu-biudzeto/lrinka>>;
- 85) Visionary Analytics „Lietuva 2030“ įgyvendinimo mechanizmo analizė. Lietuvos pažangos strategijos „Lietuva 2030“ įgyvendinimo rezultatų stebėsenos sistemos tobulinimo paslaugos. Vilnius, 2014 [žiūrėta 2020 m. vasario 24 d.] Prieiga per internetą: <<http://www.visionary.lt/wp-content/uploads/2019/05/LT2030-igyvendinimo-mechanizmo-analize-2014-10-17.pdf>>;
- 86) NAKROŠIS, Vitalis. Kokio strateginio valdymo reikia Lietuvoje? [žiūrėta 2020 m. kovo 15 d.] Prieiga per internetą < <https://www.lrt.lt/naujienos/nuomones/3/1124186/vitalis-nakrosis-kokio-strateginio-valdymo-reikia-lietuvoje>>;
- 87) Oficialiais Europos Sąjungos statistikos tarnybos („Eurostat“). Prieiga per internetą: <https://osp.stat.gov.lt/informaciniai-pranesimai?articleId=6475033>. Prieiga per internetą:<https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/chp_lt_lithuanian.pdf>;
- 88) 2008 m. metinis pranešimas Lietuvos Respublikos Seimui Prezidento Valdo Adamkaus Prieiga per internetą: <<http://pazinkvalstybe.lt/lietuvos-respublikos-prezidento-valdo-adamkaus-metinis-pranesimas-26300>>; 2017 m. metiniame pranešime Lietuvos Respublikos

Seimui Prezidentė Dalia Grybauskaitė, antrindama Valdui Adamkui pabrėžė, kad būtent, kad politikų atsakingų strateginių sprendimų visuma lemia valstybės valdymo kokybę ir rezultatyvumą svarbiose visuomenės srityse. Prieiga per internetą: <<https://www.lrp.lt/lt/lietuvos-respublikos-prezidentės-dalios-grybauskaitės-metinis-pranesimas/27748>>;

89) Po 1990 m. kovo 11 d. aktu nepriklausomybės atkūrimo vykusiame posėdyje Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba svarstė svarbiausius politinius, teisinius, ekonominius žingsnius tam, kad kuo greičiau Lietuvos ekonominė padėtis stabilizuotųsi. Prieiga per internetą: <<http://valstybingumas.lt/LT/saltiniu-apzvalga/Nepriklausomybes-atkurimas-1990-1991/Puslapiai/default.aspx>>;

90) 2009 m. pradžioje įvyko protestas prieš Vyriausybės politiką. Prieiga per internetą: <<http://apzvalga.eu/protestu-kultura-tarp-verslo-vienybes-ir-idealo.html>>;

91) PPP Lietuva. Centrinė projektų valdymo agentūra. Prieiga per internetą: <<https://ppplietuva.lt/lt/valstybes-strateginiu-tikslu-ir-finansu-valdymo-tobulinimas/strateginio-planavimo-sistemas-tobulinimas>>;

92) Lietuvos Respublikos vyriausybė dėl VXII Vyriausybės programos. Prieiga per internetą: <<https://lrv.lt/lt/aktuali-informacija/xvii-vyriausybe/strateginis-valdymas/strateginio-valdymo-pertvarka>>.

SANTRAUKA

Magistro baigiamajame darbe analizuojamas strateginis planavimas kaip biudžeto planavimo pagrindas, kuris visuotinai vertinamas kaip geras valstybės ekonomikos stabilumo ir patikimumo rodiklis bei instrumentas, kuris padeda valstybės biudžetui prisitaikyti prie šiuolaikinės vis labiau nenuspėjamos aplinkos iššūkių.

Baigiamojo darbo autorė, analizuodama skirtingų autorių mokslinius darbus, tarptautinių organizacijų publikacijas, pasaulio šalių praktiką bei teisės aktus, atskleidžia strateginio planavimo taikymo valstybės valdyme naudingumą ir reikšmingumą. Autorė įvertina kokie ekonominiai, politiniai įvykiai lėmė strateginio planavimo sistemos integraciją į biudžeto sudarymo procesą Lietuvoje. Atskleidžiamas strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo sistemų veikimo kartu sinerginis efektas. Taip pat autorė atskleidžia, kaip yra prižiūrimas strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo sistemų veikimas kartu ir kaip atliekamas jų, kaip integruotų sistemų, pasiektų rezultatų vertinimas. Visgi, nepaisant to, kad strateginis planavimas ir biudžeto sudarymo sistemos, veikiančios tarpusavyje kuria į rezultatus orientuotą biudžetą, kompetentingos institucijos identifikuoja šių sistemų problemines sritis ir pateikia rekomendacijas dėl sistemų veikimo kartu tobulinimo galimybių.

Darbo tyrimo rezultatai rodo, kad strateginis planavimas ir biudžeto planavimas strategiškai svarbūs įrankiai valstybės valdyme. Jie užtikrina tikslingą ir efektyvą valstybės finansinių resursų paskirstymą visose jos srityse įgyvendinant viešąsias funkcijas. Biudžeto orientuoto į veiklos rezultatus stebėseną ir vertinimą asignavimų valdytojai matuoja veiklos vertinimo kriterijais ir apie jų įgyvendinamumą visuomenei pateikia įstaigų metinėse veiklos ataskaitose. Atlikus teisės aktų analizę nustatyta, kad per paskutinius du dešimtmečius Lietuva daug investavo į valstybės biudžeto sudarymą, kuris būtų orientuotas į rezultatus, modernizavimą. 2001 m. strateginis planavimo procesas buvo integruotas į biudžeto sudarymo procesą, nuo 2017 m. vykdoma valstybės strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemų pertvarka. Ja siekiama peržiūrėti ir sutvarkyti valstybės strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo sistemas, optimizuoti strateginio planavimo dokumentų skaičių, išgryninti ir užtikrinti sąsajas tarp planavimo dokumentų, juose nustatomų tikslų ir jų vertinimo rodiklių. Kartu yra siekiama reikšmingai glaudesnės strateginio planavimo sistemos sąsajos su biudžeto formavimo sistema, kuri bus orientuota ne į vienerių metų, bet į vidutinės trukmės (3-4 metų) laikotarpį. Magistriniame darbe pateikta pasaulio šalių patirties analizė, atskleidžia, kad nėra sukurto vieno modelio, kuris būtų tinkamas kiekvienai pasaulio valstybei.

SUMMARY

Strategic planning as the basis for budget planning, which is universally regarded as a good indicator of stability and reliability of the state's economy and as an instrument that helps the state's budget to adapt to the challenges of modern increasingly unpredictable environment, is analysed in the Master's thesis.

The author of the thesis reveals the usefulness and significance of applying strategic planning in the state management by analysing scientific works of different authors, publications of international organizations, practice of the countries of the world and legal acts. The author assesses what economic and political events have determined the integration of the strategic planning system into the budgeting process in Lithuania. The synergistic effect of the interoperability of strategic planning and budgeting systems is revealed. The author also reveals how the interoperability of strategic planning and budgeting systems is supervised and how the results achieved by their performance as integrated systems are evaluated. However, despite the fact that interoperating strategic planning and budgeting systems create the result-oriented budget, the competent authorities identify the problem areas of these systems and provide recommendations on the possibilities to improve the interoperability of the systems.

The results of the study prove that strategic planning and budget planning are strategically important tools in the state management. They ensure the targeted and efficient allocation of the state's financial resources in all its areas when implementing public functions. Appropriation managers measure the monitoring and evaluation of the performance result-oriented budget by the performance evaluation criteria and provide the information on their feasibility in the annual activity reports of institutions. The analysis of the legal acts that was done proved that Lithuania has invested much into the modernization of the result-oriented state's budgeting within the last two decades. The strategic planning process was integrated into the budgeting process in the year 2001; restructuring of the state's strategic planning and budgeting systems has been carried out since the year 2017. It aims at reviewing and streamlining the state's strategic planning and budgeting systems, at optimizing the number of strategic planning documents, at clarifying and securing the links between the planning documents, the goals set by them and their evaluation indicators. At the same time, a significantly closer link between the strategic planning system and the budgeting system, which will be focused on the medium-term (3-4 years) period rather than one-year period, is being pursued. The analysis of the experience of the countries of the world, which is presented

in the Master's thesis, reveals that there is no single strategic planning and budgeting model that would suit for every state in the world.

PRIEDAI

Priedas Nr. 1 pusiau struktūrizuotos ekspertinės apklausos anketa

Pusiau struktūrizuota ekspertinė apklausa

Esu Justina Regelskytė, V kurso finansų ir mokesčių teisės Vilniaus universiteto studentė, rašau magistrinį darbą tema „Strateginis planavimas kaip biudžeto planavimo pagrindas”.

Šia ekspertinė apklausa siekiama patvirtinti arba paneigti analizuotą problematiką biudžeto planavimo sistemoje.

Apklausiamieji viešojo sektoriaus darbuotojai, turintys ilgametę darbo patirtį strateginio planavimo ir biudžeto formavimo srityje.

Tyrimo rezultatai bus naudojami magistriniame darbe.

Atsakymą įrašykite arba pažymėkite varnele.

Apklauskos data: 2020.....

Apklauskos vieta:

Apklauskos laikas:.....

Apklausiamojo amžius (pilni metai):.....

Darbo stažas, susijęs su magistrinio darbo tema:.....

Darbo specifiška:

	Strateginio valdymo, planavimo klausimų sprendimas
	Biudžeto planavimo klausimų sprendimas
	Aptarnaujantis, administracinis, pagalbini, techninis darbas
	Kita (įrašyti).....

Sprendimų priėmimo lygmuo:

	Įstatymų leidžiamoji
	Įstatymų vykdomoji
	Veiklos, finansų kontrolės
	Kita (įrašyti).....

1. Ar viešojo sektoriaus institucijų strateginio planavimo metodika užtikrina biudžeto planavimo ciklą? Kokias dažniausiai pasitaikančias ir nesprenžiamas problemas fiksuojate? Problema valdysena ir biudžeto sandar ist atskirai. Nera komplektiskai sprendziama. Po metu po pusantru . problema sprendimas nera kompleksinis
2. Biudžeto sudarymas yra orientuotas į siekiamus rezultatus. Kokių, Jūsų manymu, matavimo principų, metodų, priemonių ir kt. reikia, kad būtų užtikrinama nuolatinė einamųjų, tarpinių **rezultatų stebėseną**? Ar tikslinga ją dar labiau detalizuoti ar supaprastinti ir kaip?
3. Su kokiomis problemomis susiduriama, **perskirstant** suplanuotus biudžetinius asignavimus (terminų, procedūrų, kriterijų laikymosi aspektu)?
4. Ar esamas **kontrolės** mechanizmas leidžia tinkamai prižiūrėti ir tobulinti strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo sistemas?

Dėkoju už skirtą laiką

Justina Regelskytė