



# PROGRAMŲ, FINANSUOJAMŲ IŠ VALSTYBĖS BIUDŽETO, KRITERIJŲ VERTINIMAS

Valstybinio audito ataskaita



Vilnius, 2003

## TURINYS

IŽANGA .....	3
1. VYKDOMŲ BIUDŽETO PROGRAMŲ PARENGIMO VERTINIMAS.....	5
2. VERTINIMO KRITERIJŲ SUDARYMAS – IŠŠŪKIS ASIGNAVIMŲ VALDYTOJAMS .....	9
2.1. Loginė tikslų, rezultatų ir vertinimo kriterijų struktūra .....	9
2.2. Ūkio šakos (sektorius) bei institucijos strateginių tikslų vertinimo kriterijai .....	10
2.3. Programos tikslų pasiekimo vertinimo kriterijai.....	11
2.4. Vertinimo kriterijų sistemos vertinimas.....	12
2.5. ES išlaidų programų ir Lietuvos biudžeto programų palyginimas .....	13
3. BIUDŽETO PROGRAMŲ VALDYMO PROCESO TOBULINIMO GALIMYBĖS.....	16
3.1. Strateginio planavimo reglamentavimas.....	16
3.2. Tarpinstitucinių programų valdymas .....	17
3.3. Išlaidų paskirstymas programos priemonėms .....	20
3.4. Kitų programų valdymo sričių tobulinimo galimybės .....	21
PRIEDAI .....	23
1 priedas. Audito procesas .....	23
2 priedas. Analizuotos programos.....	24
3 priedas. Strateginio planavimo metodikos taikymo trūkumai.....	25
4 priedas. Strateginio planavimo metodikos taikymo galimybės.....	27
5 priedas. Strateginio planavimo metodikos taikymo grėsmės.....	28



## VALSTYBĖS KONTROLĖ

### VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

#### PROGRAMŲ, FINANSUOJAMŲ IŠ LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS BIUDŽETO, KRITERIJŲ VERTINIMAS

2003 m. rugsėjo 12 d. Nr. 2010-16

## IŽANGA

**Audito objektas** – valstybės biudžeto programų valdymo procesas. Analizuojami šie proceso etapai: programų sudarymas, įgyvendinimo stebėseną, atsiskaitymas už rezultatus, vertinimo kriterijų sistemos funkcionavimas.

Paskutiniaisiais metais viešųjų finansų valdymo srityje vyko daug diskusijų dėl programinio biudžeto. Įvedant programinį biudžetą Lietuvoje buvo tikimasi, kad institucijos aiškiau išdėstys savo tikslus ir strategijas, sieks jų įgyvendinimo, pagerės organizacijų atskaitingumas visuomenei. Programinis biudžetas turėtų leisti vertinimo kriterijų pagalba stebėti institucijos veiklą. Vertinimo kriterijai turi būti susiję su ištekliais, teikiamomis paslaugomis bei jų poveikiu visuomenei.

Valstybės biudžeto (toliau – biudžeto) programinis formavimas iškelia poreikį nustatyti tikslus, rinkti veiklos informaciją efektyviems valdymo sprendimams priimti bei rezultatų pasiekimui įvertinti. Tačiau pats programinio biudžeto įvedimas neužtikrina, kad tikslai bus suformuluoti aiškiai, kad tinkamai bus renkama informacija apie vykdomą veiklą ir ja naudojamosi priimant biudžeto paskirstymo sprendimus.

Kai kurie asignavimų valdytojai priešinasi į rezultatus orientuoto valdymo institucijose įvedimui bei didesniai institucijų atskaitingumui visuomenei už panaudotų valstybės lėšų rezultatyvumą. LR valstybės kontrolės audituojamos biudžeto programos neretai yra blogai sudaromos, valdomos bei netinkamai atsiskaitoma už programų pasiekimus. Atliekami programų auditai rodo, kad egzistuoja struktūrinės problemos biudžeto programų sudarymo ir vykdymo srityje, apimančios visas viešojo administravimo institucijas.

**Audituojamas subjektas** – Finansų ministerija, kuri yra įgaliota tvarkyti nacionalinio biudžeto sudarymo ir vykdymo metodikos klausimus.

**Audito tikslai:**

1. Įvertinti asignavimų valdytojų 2002 metais vykdytose programose, kurias Valstybės kontrolė auditavo 2003 metais, nustatytų vertinimo kriterijų kokybę, taip pat pateikti geros praktikos pavyzdžius, į kuriuos kitos institucijos turėtų atsižvelgti, kurdamos savo strateginius planus.
2. Nustatyti strateginio planavimo metodikos taikymo privalumus ir trūkumus, grėsmes ir galimybes bei pateikti rekomendacijas dėl metodikos tobulinimo.
3. Nustatyti biudžeto programų valdymo proceso problemas bei pasiūlyti jų sprendimo būdus.
4. Pateikti rekomendacijas Lietuvos Respublikos Vyriausybei, kurios, mūsų nuomone, galėtų pagerinti programų, finansuojamų iš Lietuvos Respublikos biudžeto, sudarymą, įgyvendinimą, stebėseną ir atskaitomybę už pasiektus rezultatus.

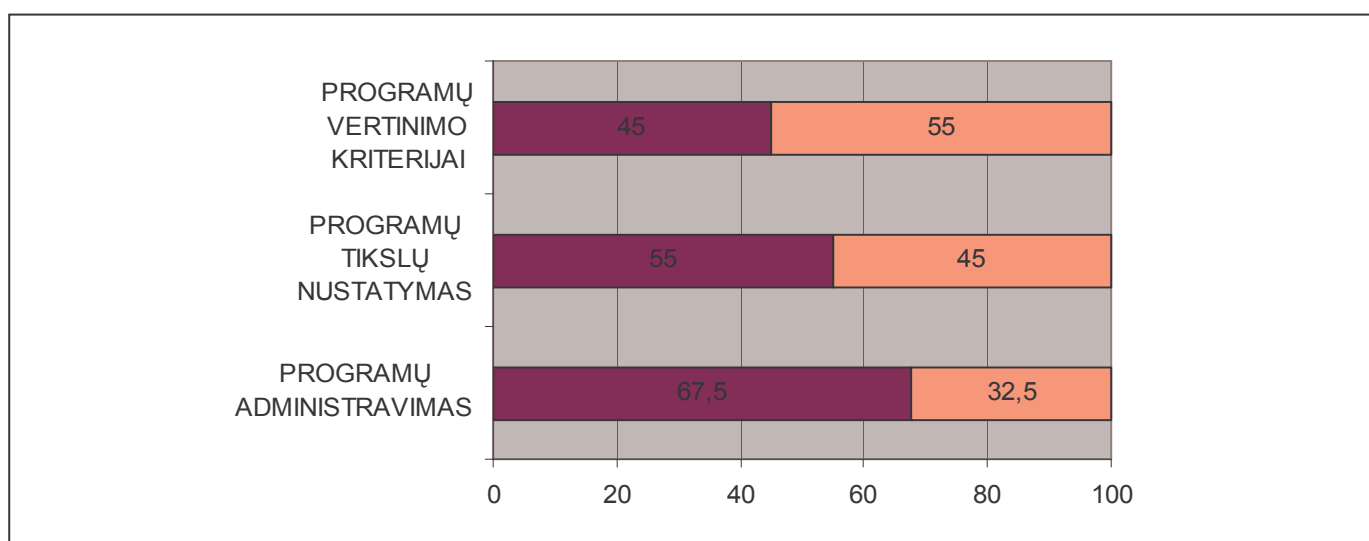
1 priede pateiktas audito proceso aprašymas.

## 1. VYKDOMŲ BIUDŽETO PROGRAMŲ PARENGIMO VERTINIMAS

Audito metu atliktas Valstybės kontrolės 2003 metais audituojamose programose nustatytų kriterijų kokybiškumo ir pritaikomumo vertinimas. Buvo išanalizuotos trylika 2002 m. vykdytų programų, kurių finansavimas siekė 2 321 968 tūkst. Lt (apie 20 % metinio valstybės biudžeto). Analizuojamų programų sąrašas pateiktas ataskaitos 2 priede.

Pagal sudarytą klausimyną programos buvo analizuotos trimis aspektais:

- Programų administravimas.
- Programų tikslų nustatymas.
- Programų vykdymo vertinimo kriterijų (rodiklių) nustatymas.



1 pav. Apklauso rezultatų pasiskirstymas pagal tyrimo aspektus.

■ Klausimų patvirtinimas (proc.); ■ Klausimų paneigimas (proc.)

Iš tyrimo rezultatų pasiskirstymo matome, kad blogiausia situacija yra įdiegiant vertinimo kriterijų sistemą (žr. 1 pav.). Kiek geresnė situacija yra nustatant tikslus, tačiau ji yra įtakojama skiriamų asignavimų koregavimu.

### Praktinis pavyzdys

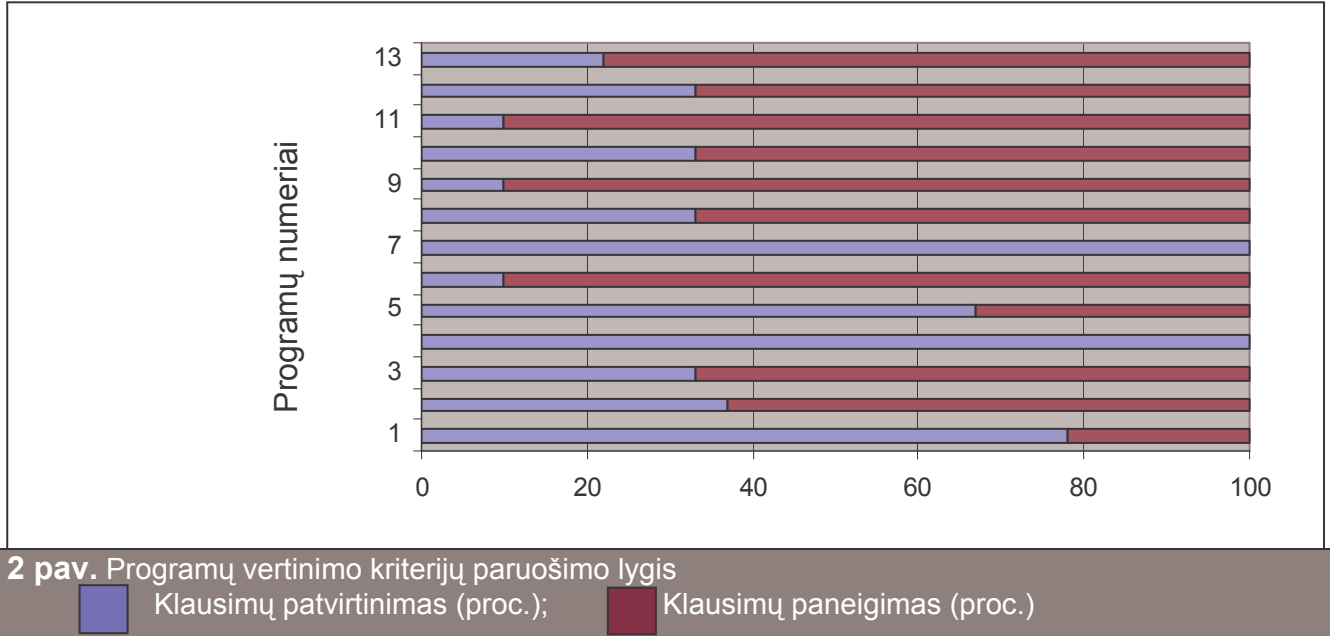
2002m. Specialiajai kaimo rėmimo programai asignavimai koreguoti didinant asignavimus 33 049 tūkst. Lt naujų priemonių finansavimui. Programa nebuvo koreguojama, nors iš papildomų asignavimų 11 mln. Lt skirta pieno gamintojų paramai, t.y. ne kaimo rėmimui, o kitiems tikslams.

Nors programų administravimas iš esmės vykdomas pagal reglamentuotus reikalavimus, tačiau dalyje programų stebimas šių reikalavimų nepaisymas.

### Praktinis pavyzdys

VRM 2002 metais vykdytą programą „Viešojo saugumo ir viešojo administravimo politikos formavimas, įgyvendinimo koordinavimas ir kontrolė“ nebuvo paskirti atsakingi asmenys, kuriems privalu vykdyti programos įgyvendinimo priežiūrą ir teikti ataskaitas.

Analizuojant esamą situaciją pagal atskiras programas, pastebimas nevienodas programų vertinimo kriterijų paruošimo lygis. Dvejose (Nr. 4 ir 7) iš trylikos analizuotų programų pagrindai nustatyti vertinimo kriterijai. Tačiau kitų audituotų programų vertinimo kriterijų nustatymo kokybė žymiai skyrėsi (žr. 2 pav.).



Analizuotose programose vertinimo kriterijai nepritaikyti kompleksiniam pokyčių vertinimui. Dažniausiai programų vertinimo kriterijai nustatomi tik numatytų uždavinių pasiekimui įvertinti. Tikslų pasiekimas ir asignavimų panaudojimo poveikis dažnai yra nevertinamas. Programose dažnai vertinamas tik kiekybinis rezultatas, bet nevertinamas efektyvumas. Pasitaiko atvejų, kai uždavinio vertinimo kriterijus neatspindi finansuojamos veiklos esmės.

### Praktinis pavyzdys

Krašto apsaugos ministerijos dalinėje programoje „Visuomenės regimas ginti tėvynę“ uždavinio „koordinuoti visų ūkio subjektų civilinės saugos veiklą“ vertinimo kriterijumi nustatytas individualių apsaugos priemonių rezervo papildymo procentas ( 12,5% ) per metus.

Tačiau dujokaukių išsigijimas už numatytą sumą visiškai neatspindi koordinavimo veiklos, o tik pateisina asignavimų išlaidas. Tai sąlygoja nekokybišką programos parengimą.

Vertinimo kriterijų nustatymas analizuotas sisteminiu požiūriu, parenkant bendrus požymius tiriamose programose. Analizės rezultatai pateikiami 2 lentelėje. Programų taupumo ir efektyvumo vertinimo kriterijai nustatyti tik 35% atvejų. 69 % atvejų ne visi kriterijai suteikia naudingos informacijos. Ši situacija sudaro galimybę tik 10 – 30 % atspindėti programų vykdymo rezultatus. Tai patvirtina apie formalią vertinimo kriterijų nustatymo praktiką ir labai žemą finansuojamų programų vertinimo lygį

<b>2 lentelė. Programų vertinimo kriterijų sistemos vertinimas</b>		
<b>Eil. Nr.</b>	<b>Situacijos vertinimo požymiai</b>	<b>Dalis imtyje (%)</b>
1	Nenustatyti programos tikslų pasiekimo kriterijai (rodikliai )	42
2	Nenustatyti efektyvumo kriterijai programos uždavinių pasiekimui įvertinti	58
3	Nenustatyti taupumo vertinimo kriterijai	65
4	Ne visi nustatyti vertinimo kriterijai suteikia naudingos informacijos	69
5	Nenustatytas vertinimo kriterijaus apibrėžimas ( sąvoka )	62
6	Nenustatyta programos vykdymo informacijos priežiūra	15
7	Vykdymo eigoje neatliekama vertinimo kriterijų reikšmių analizė	62
8	Nėra vertinimo kriterijų siekiamų reikšmių pagrįstumo	57
9	Vertinimo kriterijų reikšmės neturi aiškios dokumentacijos, kad duomenų rinkimo procesai galėtų būti patikrinti	45
10	Veiklos ataskaitoje nepateikiama vertinimo kriterijų reikšmių analizė	38

### **Praktinis pavyzdys**

VRM programoje „Viešojo saugumo ir viešojo administravimo politikos formavimas, įgyvendinimo koordinavimas ir kontrolė“ uždavinio „formuoti VRM institucijų administravimo bei viešojo saugumo politiką, koordinuoti jos įgyvendinimą, planuoti, analizuoti bei užtikrinti kontrolę“ nustatytas vertinimo kriterijus „gyventojų, palankiai vertinančių vidaus reikalų sistemos (policijos) veiklą, lyginamasis svoris procentais (pagal visuomenės apklausos rezultatus)“ nesuteikia pilnos ir objektyvios informacijos apie ministerijos veiklą ir nepagrįstas veiklos logiškumo požiūriu.

Asignavimų valdytojai veiklos ataskaitoje 38% atvejų nepateikia vertinimo kriterijų reikšmių analizės. 45% atvejų neturi vertinimo kriterijų reikšmių aiškios dokumentacijos, kad duomenų rinkimo procesus būtų galimi patikrinti.

Apklausus asignavimų valdytojus dėl strateginio planavimo metodikos taikymo, buvo išsakytos šios bendros pastabos dėl vertinimo kriterijų nustatymo:

- trūksta metodinių nurodymų bei pavyzdžių, kaip galėtų būti atrinkti svarbiausi uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai;
- vertinant uždavinių įgyvendinimą, sudėtinga pritaikyti išlaidų efektyvumo vertinimo kriterijus;
- sudėtinga suformuluoti vertinimo kriterijus, ypač kokybinius ir išlaidų efektyvumo;
- ne visuomet pavyksta parinkti tinkamus uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijus;
- kai kuriais atvejais yra sudėtinga nustatyti atskirų uždavinių vertinimo kriterijus.

Kitus asignavimų valdytojų paminėtus Strateginio planavimo metodikos taikymo trūkumus pateikiame ataskaitos 3 priede.

### **Išvados**

1. Analizuotose biudžeto programose nekokybiškai nustatyti programų vykdymo vertinimo kriterijai.
2. Atskirais atvejais nustatyti vertinimo kriterijai neatspindi finansuojamos veiklos esmės.

3. Nesant kokybiškų vertinimo kriterijų, biudžeto programų įvykdymo vertinimas tampa problematiškas.
4. Problemos, susijusios su tinkamu vertinimo kriterijų nustatymu, dalinai susijusios su Strateginio planavimo metodikos netobulumu bei įgūdžių stoka, sudarant biudžeto programas.



## 2. VERTINIMO KRITERIJŲ SUDARYMAS – IŠŠŪKIS ASIGNAVIMŲ VALDYTOJAMS

### 2.1. Loginė tikslų, rezultatų ir vertinimo kriterijų struktūra

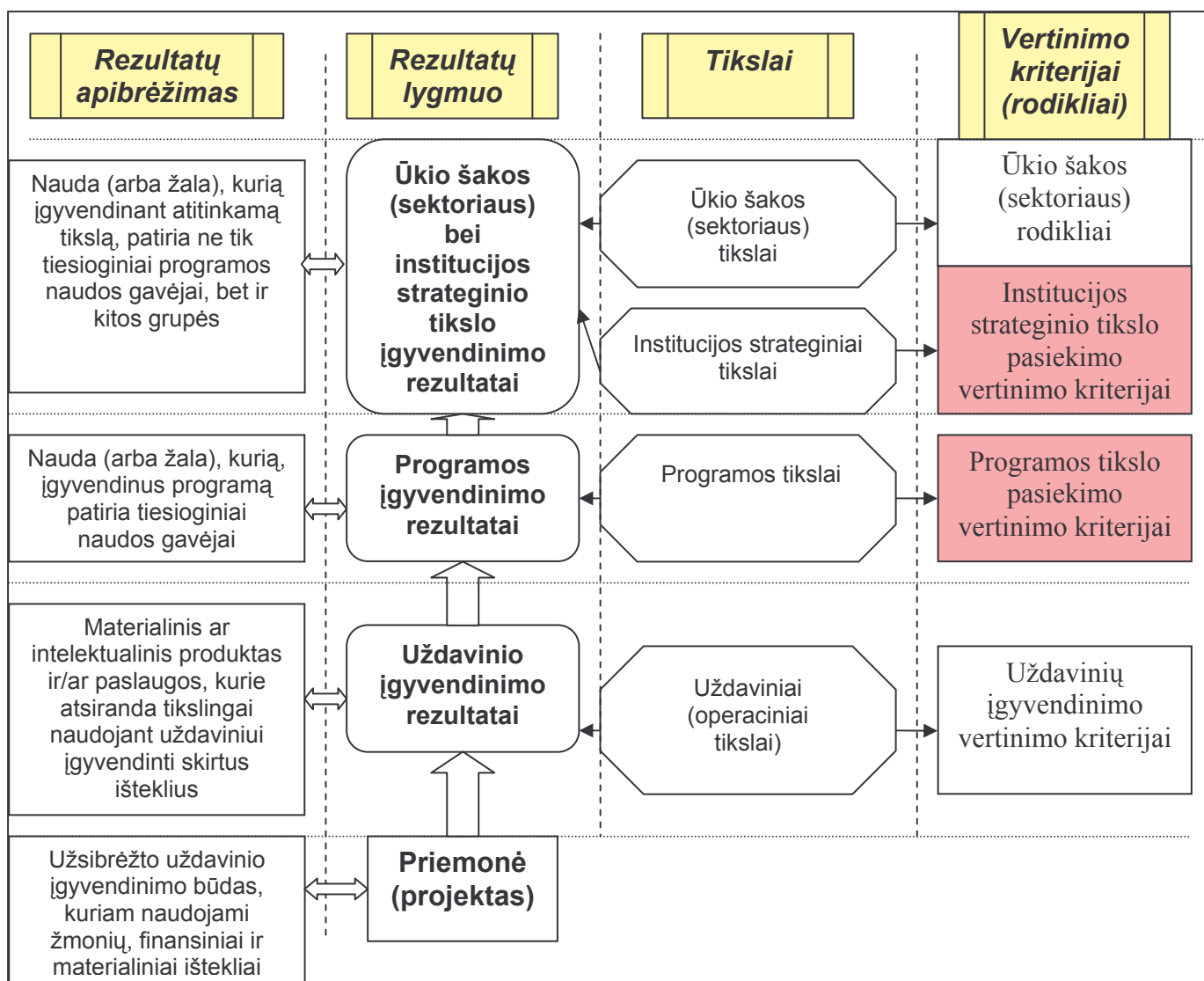
Kiekviena valstybės institucija atlieka tam tikrą veiklą, vykdydama nustatytas funkcijas. Visuose institucijos veiklos etapuose galima išskirti rezultatus, kuriuos galima įvertinti bei už juos atsiskaityti. Strateginio planavimo metodikoje<sup>1</sup> numatyti trys rezultatų lygiai, apibūdinantys institucijų strateginių planų įgyvendinimą (žr. 1 pav.). Tai:

- uždavinio įgyvendinimo rezultatai;
- programos įgyvendinimo rezultatai;
- institucijos strateginio tikslo arba ūkio šakos (sektorius) strategijos tikslo įgyvendinimo rezultatai.

Šie rezultatai atitinkamai atspindi institucijos operacinius tikslus (uždavinius), programos tikslus, institucijos strateginius ir ūkio šakos (sektorius) tikslus bei gali būti įvertinti atitinkamais rodikliais/vertinimo kriterijais (žr. 1 pav.). Vertinimo kriterijai parodo informaciją, kurią institucija turės surinkti, siekdama kokybiškai atlikti programos vertinimą ir atsiskaityti visuomenei už panaudotų lėšų taupų, efektyvų ir rezultatyvų panaudojimą. Pažymėtina, kad šiuo metu pagal metodikos reikalavimus turi būti nustatomi tik uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai bei jų laukiamos reikšmės. Metodikoje plačiau nenagrinėjama, kaip turi būti sudaromi ir pateikiami vertinimo kriterijai, atspindintys institucijos programų tikslų, strateginių tikslų įgyvendinimą.

---

<sup>1</sup> Patvirtinta LR Vyriausybės 2002-06-06 nutarimu Nr. 827.



1 pav. Loginė institucijos veiklos struktūra, sudaryta pagal Strateginio planavimo metodiką, bei vertinimo kriterijų sistema (raudonai pažymėti metodikoje trūkstami vertinimo kriterijų lygmenys)

## 2.2. Ūkio šakos (sektorius) bei institucijos strateginių tikslų vertinimo kriterijai

Strateginio planavimo metodikoje teigiama: „kad būtų galima įvertinti svarbiausius, kiekybinius ūkio šakai (sektoriui) būdingiausius netolygumus, pateikiami aiškiai suformuluoti ir kiekybiškai išreikšti pagrindiniai rodikliai, pagal kuriuos bus vertinami ūkio šakos (sektorius) pokyčiai.“<sup>1</sup> Pagal esamus reikalavimus rengiant strateginį veiklos planą, pagrindiniai sektoriaus rodikliai palyginami su ES atitinkamais rodikliais. Tačiau veiklos ataskaitoje numatyta pateikti tik rodiklius (vertinimo kriterijus), atspindinčius uždavinių įgyvendinimo rezultatus, t.y. suteiktas paslaugas, o ne pagrindines ūkio šakos (sektorius) tendencijas. Todėl sunku įvertinti, ar vykdoma programa buvo reikalinga ir naudinga, siekiant institucijos/ūkio šakos strateginių tikslų. Egzistuoja rizika, kad tokių rodiklių įvedimas neduos laukiamo efekto, jei nebus už juos atsiskaitoma ir pateikiama šių rodiklių dinaminė analizė.

<sup>1</sup> Metodikos 17 punktas.

Parengusios ūkio šakos (sektorius) plėtros strategijas, institucijos turi nustatyti savo strateginius tikslus. Institucijos, norėdamos įvertinti, kaip pasiekė strateginius tikslus, turi nusistatyti rodiklius (vertinimo kriterijus), jų laukiamas reikšmes bei pasiekimo laiką. Tačiau strateginio planavimo metodikoje nereikalaujama nustatyti vertinimo kriterijų institucijos strateginių tikslų pasiekimui įvertinti. Veiklos ataskaitoje taip pat nėra reglamentuota parodyti, kaip yra įgyvendinami institucijos strateginiai tikslai.

### 2.3. Programos tikslų pasiekimo vertinimo kriterijai

Apsisprendus dėl institucijos strateginių tikslų, nustatomi institucijos vykdomų programų tikslai. Tikslų pasiekimą turėtų rodyti programos įgyvendinimo rezultatai. Pagal strateginio planavimo metodikos reikalavimus programos įgyvendinimo rezultatai - tai nauda (arba žala), kurią, įgyvendinus programą, patiria tiesioginiai programos naudos gavėjai. Vienoje iš asignavimų valdytojų pildomų strateginio planavimo formų<sup>1</sup> nustatomas programos įgyvendinimo rezultatas, t.y. „kokių tikimasi galutinių visuomenei reikšmingų programos rezultatų“<sup>2</sup>. Atsižvelgiant į tai, kad biudžeto programos pagal strateginio planavimo metodikos reikalavimus yra 1-3 metų<sup>3</sup>, svarbu nustatyti ir kuriais metais institucijos laukia siektinų programos įgyvendinimo rezultatų. Tačiau Strateginio planavimo metodikoje nereikalaujama institucijų veiklos planuose nustatyti laiką, kada šie rezultatai bus pasiekti. Jei asignavimų valdytojas nenusistato, kada planuojama pasiekti numatytus rezultatus, neįmanoma atlikti tinkamos stebėsenos (monitoringo) bei pačios programos rezultatyvumo įvertinimo.

#### Praktinis pavyzdys

Sveikatos apsaugos ministerija (toliau - SAM) 2003 metų strateginiame veiklos plane yra numačiusi įgyvendinti 8 programas. Išnagrinėjus ne sutrumpintas SAM 2003 metų strateginio veiklos plano formas, nei vienoje jų nebuvo numatyti skaičiais išreikšti programų įgyvendinimo rezultatai.

Nors strateginio planavimo metodikoje aiškiai nepasakyta, kad turi būti nustatyti kiekybiškai ar kokybiškai išreikšti vertinimo kriterijai programų rezultatams įvertinti, tačiau kai kuriose programose bandoma laukiamus rezultatus išreikšti konkrečiais vertinimo kriterijais. Teigiamas pavyzdys – SAM Nacionalinės vaistų politikos programa, kurioje tarp numatomų įgyvendinimo rezultatų paminėtini šie kokybiniais vertinimo kriterijais<sup>4</sup> išreikšti rezultatai, kaip „farmacijos įmonių ir įstaigų veikla atitinka ES reikalavimus“, „vaistai registruojami pagal Acquis reikalavimus“ ir kiti kriterijai. Deja, strateginio planavimo metodika nenumato reikalavimo nurodyti laukiamų rezultatų pasiekimo laiką. Todėl nagrinėjant strateginį veiklos planą paprastai lieka tik spėlioti, kada šie rezultatai bus pasiekti ir kokie bus duomenų rinkimo metodai, reikalingi programos tikslų pasiekimui įvertinti.

Aprašant SAM Nacionalinę narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos programą, aiškiai pateikta loginė veiklos struktūra, išskirianti į išorės poveikį orientuotus tikslus ir priemones jų pasiekimui. Tačiau pildant strateginio planavimo formas planuojamas programos biudžetas nepaskirstytas pagal vykdomas priemones. Dėl to iš SAM strateginio veiklos plano neaišku, kam bus panaudoti mokesčių mokėtojų pinigai. Laukiami programos įgyvendinimo rezultatai pateikiami kaip uždavinių įgyvendinimo kriterijų laukiamos reikšmės, o teikiamų paslaugų įvertinimui vertinimo kriterijai nėra nustatyti.

<sup>1</sup> Strateginio planavimo metodikos 5 priedo 1 b forma

<sup>2</sup> Ten pat

<sup>3</sup> Strateginio planavimo metodikos 1 priedas

<sup>4</sup> Šiuo atveju kokybiniai vertinimo kriterijai suprantami kaip vertinimo kriterijai, kurie neišreiškiami skaičiais ir kurie gali įgyti dvi reikšmes kaip „taip/ne“, įvykdyta/neįvykdyta“ ir pan.

## 2.4. Vertinimo kriterijų sistemos vertinimas

Pagal strateginio planavimo metodiką „vertinimo kriterijus – rodiklis, suteikiantis informaciją apie strateginio veiklos plano ar ūkio šakos (sektoriaus) įgyvendinimą“. Taigi vertinimo kriterijai turi apimti tiek institucijos strateginius tikslus, tiek atskiras programas. Metodikoje neaparti vertinimo kriterijai programos tikslams bei institucijos strateginiams tikslams įvertinti, o nagrinėjami tik vertinimo kriterijai uždavinių – t.y. teikiamų paslaugų ar tam tikro produkto įgyvendinimui įvertinti.

Vertinant strateginio planavimo metodiką, pažymėtina, kad kai kuriais atvejais nebeaiški loginė vertinimo kriterijų struktūra. Metodikoje paminėta: „Kad būtų galima įvertinti programos uždavinių vykdymą, suformuluojami uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai. Jie suteikia informaciją apie institucijos programų įgyvendinimo rezultatus“<sup>1</sup>. Tampa neaišku, ar uždavinių vertinimo kriterijai yra nustatomi, siekiant įvertinti teikiamas paslaugas ar programos rezultatus, t.y. siekiamą efektą visuomenėje. Kad pati institucija bei suinteresuotos grupės galėtų stebėti, kaip pasiekiami laukiami rezultatai, mūsų nuomone, vertinimo kriterijai turėtų būti sudaromi kiekvienam rezultatų pasiekimo lygiui įvertinti, taip, kaip parodyta 1 pav.

Metodikoje trūksta aiškios loginės schemos, pateikiančios institucijų teikiamas paslaugas ar gaminamą produktą, pradinį programos poveikį, galutinį programos poveikį bei galutinį efektą visame sektoriuje apibūdinančių vertinimo kriterijų ryši.

### Praktinis pavyzdys

Vieno iš trijų specialiosios Lietuvos automobilių kelių direkcijos (toliau – LAKD) kelių priežiūros ir plėtros programos tikslų pasiekimo loginė struktūra (programos intervencinė logika)

Numatomas programos įgyvendinimo rezultatas	Visuomenei programos įgyvendinimas bus naudingas dėl transporto kaštų, kelionės laiko nuostolių, avaringumo bei aplinkos taršos sumažėjimo
Programos tikslas	Saugaus eismo sąlygų gerinimas
Uždavinys	Eismo saugumo gerinimas ir avaringumas mažinimas
Priemonė	Eismo saugumo priemonių įdiegimas; programos aprašyme pažymėta, kad „saugaus eismo sąlygų gerinimas – tai naujų saugaus eismo priemonių įdiegimas, siekiant išspręsti lokales avaringumo problemas, būdingas konkrečiam keliui ar kelio ruožui“.
Uždavinio vertinimo kriterijus	Pėsčiųjų ir dviračių takų įrengimas (km)

### Išvados

1. Pagal strateginio planavimo metodiką uždavinio įgyvendinimo rezultatas – tai intelektualinis ar materialinis produktas ir/ar paslaugos, kurie atsiranda tikslingai naudojant uždaviniui įgyvendinti skirtus išteklius. Tačiau „avaringumo mažinimas“ turėtų būti siekiamas tikslas, o ne LAKD vykdoma veikla.
2. Trūksta vertinimo kriterijų, parodančių konkrečius programos įgyvendinimo rezultatus, pvz., siekiamas avaringumo sumažėjimas (proc.) vietose, kuriuose buvo įdiegtos eismo saugumo priemonės ir pan.

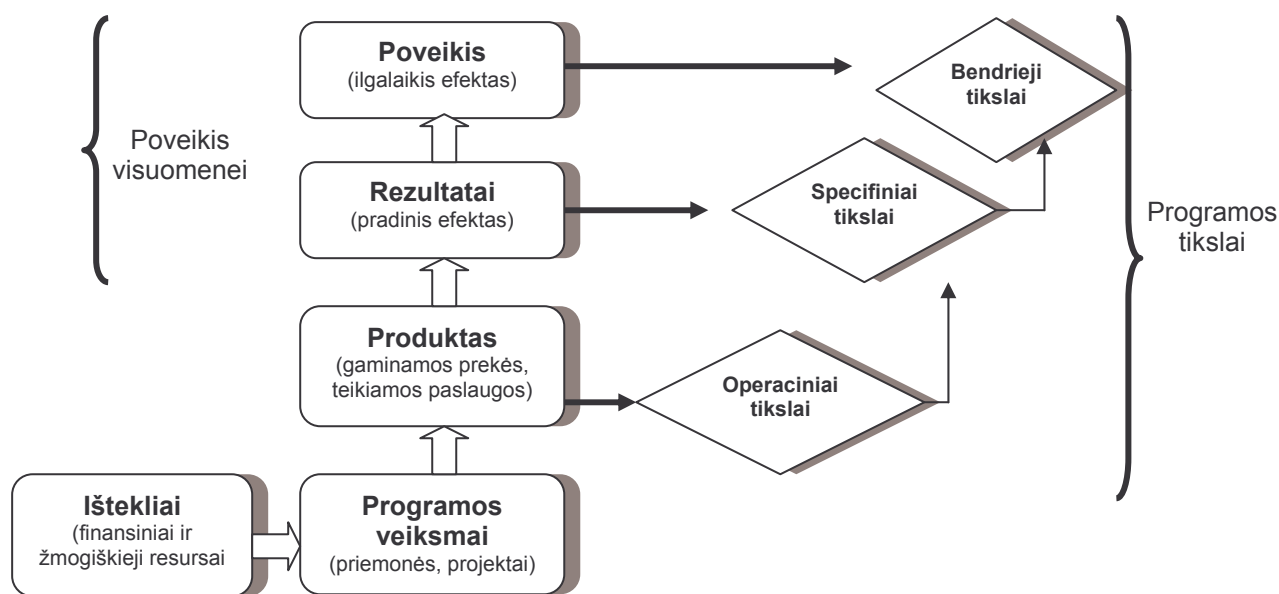
<sup>1</sup> 42 punktas

**Auditorių nuomonė**

1. Programų uždaviniai turi būti orientuoti į vykdomos veiklos materialinius ar intelektualinius produktus ar paslaugas.
2. Nustatyti uždavinių vertinimo kriterijai nesudaro sąlygų tinkamai įvertinti LAKD veiklą. Turėtų būti nustatyta daugiau aiškių ir konkrečių vertinimo kriterijų, kurie geriau atspindėtų pagrindinę institucijos veiklą bei pagerintų atskaitomybę visuomenei už lėšų panaudojimą.

**2.5. ES išlaidų programų ir Lietuvos biudžeto programų palyginimas**

1 pav. buvo pateikta asignavimų valdytojų veiklos (tame tarpe ir biudžeto programų) loginė struktūra. Palyginimui 2 pav. pateikiame ES išlaidų programų intervencinę logiką.



2 pav. ES išlaidų programų intervencijos logika<sup>1</sup>.

Kaip matome, ES išlaidų programų intervencijos logika yra panaši į mūsų ankščiau pateiktą Lietuvoje taikomą schemą (žr. 1 pav.). Strateginio planavimo metodikoje nustatyti rezultatų lygmenys yra analogiški kaip ir Europos Sąjungoje. Skirtumas tik tas, kad ES išlaidų programos tikslai yra susiję su siekiamu pradiniu ir ilgalaikiu programos efektu. ES programų bendrųjų tikslų atitikmuo Lietuvoje būtų institucijos strateginiai ar/ir ūkio šakos tikslai.

Sudarant ES išlaidų programas vertinimo kriterijai nustatomi tiek teikiamoms paslaugoms, tiek programų įgyvendinimo trumpalaikiam ir ilgalaikiam programos efektui įvertinti. Lietuvoje vertinimo kriterijai nustatomi tik uždavinių įgyvendinimo rezultatams įvertinti, t.y. tik teikiamoms paslaugoms įvertinti. Nagrinėjant institucijų strateginius veiklos planus, tarp uždavinių vertinimo kriterijų galima rasti ir programos tikslų vertinimo kriterijų. Nors Strateginio planavimo metodika to ir nereikalauja, kai kurie asignavimų valdytojai, suvokdami šių rodiklių svarbumą, juos pateikia savo strateginiuose planuose.

<sup>1</sup> European Commission (1997). *Evaluating EU expenditure programmes: A guide. Ex post and intermediate evaluation.*

## **Išvados**

1. Ministerijų, įstaigų prie ministerijų, Vyriausybės įstaigų, apskričių viršininkų administracijų veiklos ataskaitose nepateikiama informacija apie institucijos veiklos rezultatyvumą, t.y. apie programų tikslų bei institucijos strateginių tikslų pasiekimą. Ataskaitose nurodomos tik uždavinių vertinimo kriterijų, atspindinčių institucijų teikiamas paslaugas, laukiamos reikšmės. Nors ši informacija ir yra reikšminga, tačiau ji yra per daug detali ir mažai naudinga Seimui ir visuomenei.
2. Lietuvos programų veikimo loginė struktūra iš esmės yra panaši į ES išlaidų programų struktūrą. Programų skirtumas yra tas, kad Lietuvoje šiuo metu neišskiriamas pradinis (trumpalaikis) bei ilgalaikis programos poveikis visuomenei, dėl ko nesudaromos sąlygos visapusiškam programos įgyvendinimo rezultatų įvertinimui.
3. Dabartinė vertinimo kriterijų sistema programos rezultatams įvertinti yra neišbaigta, nes, planuojant biudžeto programas, iš esmės apsiribojama tik uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijų ir jų laukiamų reikšmių nustatymu institucijų teikiamoms paslaugoms įvertinti. Strateginį planavimą reglamentuojančiuose teisės aktuose nepateikiami reikalavimai vertinimo kriterijų sistemos nustatymui bei atskirų vertinimo kriterijų parinkimui.

## **Rekomendacijos**

1. Teisės aktuose, reglamentuojančiuose strateginį valdymą:
  - 1.1. Numatyti institucijų vertinimo kriterijų loginę struktūrą, apimančią:
    - 1.1.1. ūkio šakos (sektorius) strateginius tikslus.
    - 1.1.2. institucijos strateginius tikslus.
    - 1.1.3. programų pradinius (trumpalaikius/specifinius) bei ilgalaikius tikslus.
    - 1.1.4. uždavinius (operaciniams tikslams).

Atskirais atvejais strateginiai tikslų bei ilgalaikių programos tikslų vertinimo kriterijai su jų laukiamomis reikšmėmis gali sutapti, priklausomai nuo institucijos veiklos specifikos.
  - 1.2. Nustatyti, kad uždavinių, programos tikslų, strateginių tikslų, ūkio šakos (sektorius) tikslų įgyvendinimui būtų nustatomi vertinimo kriterijai kartu su jų laukiamomis reikšmėmis bei pasiekimo laiku.
  - 1.3. Parengti loginę vertinimo kriterijų sistemos schemą bei jos paaiškinimus.
2. Patobulinti veiklos ataskaitos formą, numatant, kad ataskaitoje būtų:
  - 2.1. Pateikiamas institucijos strateginių ir programos tikslų pasiekimas bei nurodomos priežastys, įtakojusios rezultatus.
  - 2.2. Pateikiama pagrindinių ūkio šakos (sektorius) rodiklių dinamika.

2.3. Palyginamas faktinis lėšų panaudojimas pagal atskiras priemones (projektus) su planuotomis išlaidomis bei paaiškinamos pasikeitimų priežastys.

### 3. BIUDŽETO PROGRAMŲ VALDYMO PROCESO TOBULINIMO GALIMYBĖS

Vienas iš svarbiausių teisės aktų biudžeto programų valdymo srityje yra strateginio planavimo metodika<sup>1</sup>. Ji nustato strateginio planavimo sistemą, biudžeto pagal programas sudarymo principus, taip pat institucijų strateginių veiklos planų rengimo ir ūkio šakos (sektorius) plėtros strategijos rengimo tvarkas.

Siekiant objektyviai įvertinti programų sudarymo problemas, audito metu apklausti 28 asignavimų valdytojai (ministerijos, apskričių viršininų administracijos bei kai kurios Vyriausybės įstaigos) dėl strateginio planavimo metodikos taikymo privalumų, trūkumų, grėsmių ir galimybių<sup>2</sup>.

Išnagrinėjus ministerijų pateiktus pagrindinius strateginio planavimo privalumus, nemaža jų dalis sutapo. 1 lentelėje pateikti pagrindiniai strateginio planavimo privalumai:

1 lentelė. Ministerijų pateikti strateginio planavimo metodikos taikymo privalumai		
Nr.	Privalumai	Nurodžiusiųjų skaičius
1	Metodika padeda geriau parengti institucijos strateginį veiklos planą	8
2	Aiškesnis skirtingos trukmės strateginių dokumentų tarpusavio santykis	5
3	Leidžia geriau kontroliuoti ir koordinuoti struktūrinių padalinių veiklą	4
4	Veikla nukreipiama tikslų pasiekimo link	4
5	Padeda efektyviau naudoti išteklius	3
6	Viešai skelbiami veiklos planai didina lėšų panaudojimo skaidrumą bei įstaigos atsakomybę už veiklą	2
7	Aiški trumpalaikio planavimo dokumentų (strateginio veiklos plano) rengimo tvarka	2
8	Auga susidomėjimas strateginiu planavimu ir analize	2
9	Suvienodinti strateginio planavimo dokumentų ruošimo principai	2
10	Strateginiame veiklos plane koncentruota ir visapusiška informacija	2
11	Į planavimą įtraukiama daug darbuotojų, todėl planas tampa labiau suprantamas ir artimas įstaigos dirbantiems.	2

3 – 5 prieduose pateikti apibendrinti asignavimų valdytojų nurodyti metodikos trūkumai, galimybės ir grėsmės.

#### 3.1. Strateginio planavimo reglamentavimas

Visi apklausti asignavimų valdytojai teigia susiduriantys su Strateginio planavimo metodikos taikymo sunkumais. Vieni asignavimų valdytojai teigia, kad strateginio planavimo metodika per mažai reglamentuoja institucijų strateginio planavimo procesą, kitos institucijos priekaištauja dėl per didelio reglamentavimo ir nesutinka, kad strateginio planavimo procesas turėtų būti griežtai reglamentuotas. Mūsų nuomone, Strateginio planavimo metodikoje yra nereglamentuoti netiesioginių išlaidų planavimo principai; neaiški tarpinstitucinių programų sudarymo ir vykdymo tvarka.

<sup>1</sup> Patvirtinta LR Vyriausybės 2002-06-06 nutarimu Nr. 827.

<sup>2</sup> Ministerijų, apskričių bei kai kurių įstaigų prie Vyriausybės buvo paprašyta įvardinti strateginio planavimo metodikos taikymo privalumus, trūkumus, galimybes ir grėsmes.



Metodikoje taikomi konkretūs analizės metodai. Tai kenkia kūrybiškumui, kuris yra reikalingas, kuriant institucijos strategiją. Be to, atskirų metodų taikymo teikiami privalumai skiriasi skirtingose institucijose, todėl joms neturėtų būti taikomi griežtai nustatyti reikalavimai taikyti vienokius ar kitokius metodus. Žinoma, griežtas reglamentavimas teikia ir privalumų – asignavimų valdytojų strateginiai planai yra labiau standartizuoti. Tuomet visoms suinteresuotoms pusėms lengviau stebėti tiek strateginį planavimą, tiek biudžeto programų įgyvendinimą.

### **Išvada**

Metodika nepateikia asignavimų valdytojams alternatyvių analizės metodų biudžeto programų rengimui.

### **Rekomendacijos**

Mūsų nuomone, turėtų būti apsvarstyta galimybė Strateginio planavimo metodikoje numatyti tam tikrų strateginio planavimo proceso etapų atlikimą kitais metodais. Kaip SSGG analizės<sup>1</sup> alternatyva galėtų būti pasiūlytas kitas „savęs įvertinimo“ būdas – EFQM tobulumo modelis (*angl.* EFQM Excellence Model)<sup>2</sup>. Biudžeto programos galėtų būti sudaromos naudojant problemų medžio (*angl.* problem tree) ar/ir poreikių analizę<sup>3</sup>. Vertinimo kriterijų sistema galėtų būti kuriama subalansuotų rodiklių (*angl.* balanced scorecard) metodu<sup>4</sup>.

## **3.2. Tarpinstitucinių programų valdymas**

### Tarpinstitucinių programų valdymo problemos

Tarpinstitucinė programa – kelių institucijų vykdomų priemonių (projektų) visuma nustatytiems tikslams pasiekti. Ši sąvoka paminėta Strateginio planavimo metodikoje ir praktiškai pradėta naudoti, sudarant 2003 metų valstybės biudžetą. Atsižvelgiant į tai, kad LR Vyriausybės ar atskirų programų tikslų pasiekime paprastai dalyvauja ne viena institucija, šios sąvokos įvedimas ir pagrindinių tarpinstitucinių programų valdymo principų nustatymas buvo ypatingai reikalingas.

Nepaisant Strateginio planavimo metodikoje išdėstytų tarpinstitucinių programų valdymo principų, kai kurie asignavimų valdytojai pasisakė susiduriantys su tarpinstitucinių programų valdymo problemomis. Asignavimų valdytojai, atsakingi už tarpinstitucinės programos vykdymą, sunkiai surenka informaciją apie programos įgyvendinimą iš kitų institucijų, dalyvaujančių tarpinstitucinės programos įgyvendinime, jei pastarosios neišskiria atskiros tarpinstitucinės programos priemonės (-ių). Tuomet lieka neaiški programos įgyvendinime dalyvaujančios institucijos atsiskaitymo tvarka koordinuojančiai institucijai.

<sup>1</sup> SSGG analizė – analizė, apibendrinanti ir sujungianti išvien aplinkos ir išteklių analizės rezultatus, suklasifikuojanti strategiją lemiančius veiksmus į keturias grupes: stiprybes, silpnybes, galimybes ir grėsmes.

<sup>2</sup> Plačiau žr.: [www.efqm.org](http://www.efqm.org).

<sup>3</sup> Plačiau žr.: [http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/ex\\_ante\\_guide\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/ex_ante_guide_en.pdf).

<sup>4</sup> Plačiau žr.: <http://www.balancedscorecard.org/>

Tarpinstitucinių programų valdymo sistemos tobulinimo poreikį pagrindžia ir kiti pavyzdžiai, kai institucijos skelbia apie dalyvavimą tarpinstitucinėje programoje, tačiau koordinuojanti institucija neišskiria tarpinstitucinės programos.

#### **Praktinis pavyzdys**

Prekybos žmonėmis ir prostitucijos kontrolės bei prevencijos 2002 – 2004 metų programos<sup>1</sup> įgyvendinimą koordinuojančia institucija paskirta Vidaus reikalų ministerija. Pati ministerija neišskyrė šios programos savo strateginiame plane<sup>2</sup> ir neužpildė atitinkamų Strateginio planavimo metodikos formų, pagal kurias būtų galima lengviau stebėti, kaip ši programa yra įgyvendinama pačioje ministerijoje ir kitose institucijose, dalyvaujančiose šios programos įgyvendinime. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, kaip programos įgyvendinime dalyvaujanti institucija, savo strateginiame plane pateikė reikiamas strateginio planavimo formas apie dalyvavimą šioje tarpinstitucinėje programoje. Švietimo ir mokslo ministerija, taip pat dalyvaudama šios programos įgyvendinime, to neatliko. Šie faktai rodo ne tik, kad Vidaus reikalų ministerija nepakankamai atsakingai ėmėsi šią programą koordinuojančios bei atskaitingumą gerinančios veiklos, bet ir tai, kad neveikia procesai, kontroliuojantys, kad visos tarpinstitucinės programos būtų tvarkomos pagal Strateginio planavimo metodikos reikalavimus.

Efektyvią tarpinstitucinių programų sudarymo kontrolę apsunkina tarpinstitucinių programų registro nebuvimas.

Asignavimų valdytojai teigia, kad yra „neaiškus tarpinstitucinių programų rengimas ir įgyvendinimas“. Strateginio planavimo metodikoje nurodyta, kad tarpinstitucinės programos rengiamos ta pačia tvarka kaip ir institucinės programos. Neaišku, kaip turi būti numatomi ir skiriami valstybės biudžeto asignavimai tarpinstitucinėms programoms; kokie yra teisiniai/finansiniai santykiai tarp tarpinstitucinę programą koordinuojančios ir jos įgyvendinime dalyvaujančios institucijos, sudarant, vykdant ir stebint programos įgyvendinimą, taip pat atsiskaitant už jos rezultatus. Tarpinstitucinių programų valdymo geros praktikos pavyzdys - Informacinės visuomenės plėtros koordinavimo metodika<sup>3</sup>, patvirtinta Informacinės visuomenės plėtros programos<sup>4</sup> planavimo ir stebėsenos tvarkai nustatyti. Joje apibrėžti dalyvaujančių programos įgyvendinime bei koordinuojančios institucijos veiksmai, planuojant ir stebint tarpinstitucinės programos įgyvendinimą. Šis pavyzdys galėtų būti pagrindas sukurti metodiką ir kitų tarpinstitucinių programų valdymui. Metodikai sukurti galėtų būti panaudota ir valstybės institucijų patirtis, administruojant ES fondus.

#### **Tarpinstitucinių programų vertinimo kriterijų sistema**

Strateginio planavimo metodikoje nėra aptarta, kaip nustatomi programoje dalyvaujančių institucijų siekiami rezultatai už įgyvendinamus projektus/priemones. Tarpinstitucinę programą koordinuojanti institucija turėtų aktyviai dalyvauti nustatant siekiamus rezultatus ir siekti, kad projektą (-

<sup>1</sup> Patvirtinta Vyriausybės 2002-01-17 nutarimu Nr. 62.

<sup>2</sup> Vidaus reikalų ministerijos 2003 – 2005 metų strateginis veiklos planas:

<http://www.vrm.lt/informacija/strategija2003/strategija2003.htm>. Prisijungimo laikas: 2003-08-14.

<sup>3</sup> Patvirtinta LR Vyriausybės 2003-02-03 nutarimu Nr. 182.

<sup>4</sup> Tarpinstitucinę Informacinės visuomenės plėtros programą vykdo Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie LR Vyriausybės.

us) įgyvendinančios institucijos efektyviai panaudotų lėšas. Tačiau didesnis suinteresuotumas koordinuojančiai institucijai kontroliuoti kitas tarpinstitucinėje programoje dalyvaujančias institucijas bus tik tuomet, jei koordinuojančiai institucijai bus suteikta daugiau galių sprendžiant, ar reikalinga įgyvendinti tam tikrus projektus, kiek lėšų skirti atskiriems projektams ir pan. Todėl, kuriant tarpinstitucinių programų valdymo sistemą, reikėtų atsižvelgti į sąlygas, kurios skatintų koordinuojančią instituciją tinkamai atlikti projektų planavimą, programos įgyvendinimo stebėseną bei atsiskaitymą už programos rezultatus.

Nagrinėjant tarpinstitucinių programų vertinimo kriterijų sistemą, pažymėtina, kad, pildant tarpinstitucinės programos įgyvendinimo formas, akcentuojamas tik atsiskaitymas už suteiktas paslaugas, bet ne už pasiektus programų tikslus. Pagal metodikos reikalavimus nustatomi tik uždavinių vertinimo kriterijai ir jų laukiamos reikšmės. Tobulinant tarpinstitucinių programų valdymo schemas, turėtų būti nustatyti ir programų ar/ir tam tikro sektoriaus tikslų pasiekimo vertinimo kriterijai ir jų laukiamos reikšmės.

### **Išvados**

1. Nesant tarpinstitucinių programų registrai tarpinstitucinių programų sudarymo kontrolė veikia nesistemiškai.
2. Dalis institucijų savo strateginiuose planuose nepateikia informacijos apie planuojamą tarpinstitucinių programų įgyvendinimą pagal Strateginio planavimo metodikos reikalavimus, ko pasėkoje neužtikrinamas tinkamas atskaitingumas visuomenei.
3. Strateginio planavimo metodika nenumato vertinimo kriterijų tarpinstitucinių programų poveikio vertinimui.
4. Neaiški laukiamų rezultatų derinimo tvarka tarp koordinuojančios ir programoje dalyvaujančios institucijos.

### **Rekomendacijos**

1. Atlikti įgyvendinamų tarpinstitucinių programų peržiūrą, kad visoms programoms, kurių įgyvendinime dalyvauja daugiau nei viena institucija, būtų suteiktas tarpinstitucinės programos kodas bei paskirta programą koordinuojanti institucija.
2. Atsižvelgiant į susiformavusią teigiamą praktiką, patobulinti Strateginio planavimo metodiką, plačiau išdėstant tarpinstitucinių programų valdymo principus.
3. Nustatyti atsakomybę už tarpinstitucinių programų dokumentų pateikimo kontrolę, kad visos šiuo metu įgyvendinamos tarpinstitucinės programoms būtų sudaromos pagal Strateginio planavimo metodikos reikalavimus, t.y., kad tarpinstitucinę programą koordinuojanti institucija bei programą įgyvendinančios institucijos užpildytų atitinkamas Strateginio planavimo metodikos formas, pateikiamas Finansų ministerijai (ir LR Vyriausybės kanceliarijai).

4. Pakeisti Strateginio planavimo metodikoje nurodytas tarpinstitucinių programų formas, kad būtų nustatomi vertinimo kriterijai ne tik uždavinių, bet ir programų ar/ir sektorių tikslų pasiekimui.
5. Reglamentuoti laukiamų rezultatų už programos įgyvendinimą derinimo tarp koordinuojančios institucijos ir programoje dalyvaujančios institucijos, procesą; apsvarstyti veiklos sutarčių, kuriose būtų sutarti laukiami rezultatai, įvedimo galimybes.

### 3.3. Išlaidų paskirstymas programos priemonėms

Strateginio planavimo metodika numato ne tik programos tikslų, uždavinių, priemonių nustatymą, bet ir programos lėšų paskirstymą pagal atskiras priemones<sup>1</sup>. Praktiškai išlaidas paskirstyti pagal atskiras priemones (projektus) yra gana sudėtinga, nes tam reikalinga gerai funkcionuojanti išlaidų apskaita<sup>2</sup>. Asignavimų valdytojai nurodo, kad „sudėtinga nustatyti išlaidų poreikį pagal atskiras priemones ir uždavinius“. Kai kurie asignavimų valdytojai pagrindines paprastas išlaidas vis dar nori „suplanuoti centralizuotai vienoje strateginio plano vietoje, atsiejant institucijų išlaidas nuo joms keliamų strateginių tikslų ir uždavinių ir tam skiriamų kitų lėšų“. Atliekant programų vertinimo auditus, nustatyta atveju, kai institucijų programose nurodyti išteklių panaudojami kitų institucijos programų įgyvendinimui. Tarnautojui, praleidžiančiam pagrindinę darbo laiko dalį tam tikros programos įgyvendinime, atlyginimas mokamas iš kitos programos. To pasėkoje programų išlaidos dažnai neparodo konkrečioms tikslams pasiekti sunaudotų išteklių masto, o išorės audito atliekama programų išlaidų analizė negali duoti patikimų rezultatų.

Pagal strateginio planavimo metodikos reikalavimus pildomose formose reikia parodyti planuojamas išlaidas atskiroms priemonėms (projektams), kurie padeda pasiekti konkrečius programos uždavinius. Tampa neaišku, kaip institucijoms reikia parodyti planuojamas išlaidas priemonėms (projektams/veiklai), kurie nėra pagrindinė institucijos veikla, pavyzdžiui, pastato statyba ar pagalbinių padalinių veikla, kuri padeda pasiekti keletą uždavinių, tikslų ar net įgyvendinti skirtingas programas.

#### Išvados

Teisės aktai nereglamentuoja, kaip turėtų būti paskirstomos planuojamos išlaidos pagal tas priemones/projektus, kurie padeda pasiekti keletą programos uždavinių, tikslų ar net įgyvendinti skirtingas programas. Strateginio planavimo metodikoje pateikiamos formos nėra pritaikytos netiesioginių išlaidų planavimui. Dėl to išlaidos programoms paskirstomos netinkamai ir negalima atlikti patikimos programai skirtų lėšų išlaidų analizės, priimti efektyvių valstybės biudžeto paskirstymo sprendimų.

<sup>1</sup> Pagal Strateginio planavimo metodiką „priemonė – tai užsibrėžto uždavinio įgyvendinimo būdas (sprendinys), kuriam naudojami žmogiškieji, finansiniai ir materialiniai išteklių“.

<sup>2</sup> Šiuo atveju išlaidų apskaita suprantama kaip bendros valdymo informacinės sistemos dalis.

## Rekomendacijos

1. Patobulinti strateginio planavimo metodiką, kad metodikos formose būtų įmanoma atvaizduoti netiesiogines programų išlaidas.
2. Paruošti asignavimų valdytojams metodines rekomendacijas dėl netiesioginių išlaidų paskirstymo.

### 3.4. Kitų programų valdymo sričių tobulinimo galimybės

Lėšų panaudojimo kontrolė, kai į programos vykdymą įtraukiamos kelios institucijos

Asignavimų valdytojams dažnai tenka programų vykdymą organizuoti per kitus subjektus. Tai gali būti jiems pavaldžios, jų įsteigtos bei kitos biudžetinės įstaigos, viešosios įstaigos, valstybinės įmonės, privataus sektoriaus įmonės, nevyriausybinės organizacijos ir panašiai. Siekiant, kad šiems subjektams skiriamos lėšos būtų panaudojamos taupiai, efektyviai ir rezultatyviai, būtina prižiūrėti šių lėšų panaudojimą.

Už programų vykdymo stebėsenos sistemos, kaip sudėtinės vidaus kontrolės sistemos dalies, tinkamą funkcionavimą yra atsakingi asignavimų valdytojai.

#### Praktinis pavyzdys

Socialinės apsaugos ir darbo ministerija yra pasirašiusi Nedarbo mažinimo programos įgyvendinimo sutartį su Respublikine darbo birža. Sutartyje numatyta, kad Respublikinė darbo birža per 30 kalendorinių dienų po projektų įgyvendinimo pateikia ataskaitas apie sukurtas darbo vietas ir pasiektus rezultatus ir kasmet iki vasario 1 d., 3 metus po projektų įgyvendinimo, informuoti apie dirbančių skaičių sukurtose darbo vietose. Taigi sutartyje numatomas atsiskaitymas už veiklos rezultatus. Šia prasme programos įgyvendinimo sutartis galėtų būti laikoma kaip geroji praktika, tačiau sutartyje nenumatyti teikiamų paslaugų rezultatai, t.y. dirbančiųjų skaičius sukurtose darbo vietose. Tuomet ryšys tarp skiriamo biudžeto ir siekiamų rezultatų yra silpnas.

Biudžeto programų uždavinių ar net programų tikslų įgyvendinimo kontrolė galėtų būti sustiprinta, pasirašant veiklos sutartis su asmenimis, įgyvendinančiais atskirus projektus bei uždavinius. Tačiau atskiriems asignavimų valdytojams dėl įgūdžių stokos gali būti sudėtinga įvesti veiklos sutartis kaip vieną iš efektyvaus lėšų panaudojimo stebėsenos būdų. Auditorių manymu, tikslinga parengti metodines rekomendacijas dėl veiklos sutarčių sudarymo.

#### Kvalifikacijos tobulinimo būtinybė

Kitas Strateginio planavimo metodikos trūkumas yra tas, kad asignavimų valdytojams yra sunku gauti metodikos taikymo paaiškinimus ir praktinius pavyzdžius. Nors geroji praktika strateginio planavimo srityje ir yra identifikuojama, tačiau nepakankamai paskleidžiama metodikos taikytojams. Pagal atliktos apklausos rezultatus matome, kad darbuotojų kvalifikacijos kėlimas strateginio planavimo srityje ypač reikalingas apskrityse. LR Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyriaus vedėjo nuomone, turėtų būti aktyviau rengiami mokymai, tačiau apskričių administracijos dažnai neišgali finansuoti savo darbuotojų kvalifikacijos kėlimo išlaidų. Tokiu atveju reikalingi alternatyvūs žinių

skleidimo būdai. Vienas tokių – informacijos skleidimas internete. Toks interneto puslapis galėtų apimti šią informaciją:

- visų asignavimų valdytojų strateginius veiklos planus;
- veiklos ataskaitas;
- dažniausiai užduodamus klausimus apie institucijos strateginį valdymą;
- geros praktikos pavyzdžius ir pan.

#### Vertinimo kriterijų sistema apskričių administracijose

Vertinimo kriterijai tarp atskirų apskričių administracijų yra labai skirtingi, nors administracijų tikslai ir funkcijos panašios. Todėl praktiškai neįmanoma palyginti apskričių administracijų tarpusavyje, išskirti mažiau ir daugiau efektyviai veikiančias administracijas bei paskleisti gerą patirtį.

#### Rekomendacijos

1. Sukurti/patobulinti internetinį puslapį, kuriame būtų galima rasti visų institucijų strateginius veiklos planus, veiklos ataskaitas, atsakymus į dažniausiai užduodamus klausimus strateginio valdymo srityje, geros praktikos pavyzdžius ir pan. Internetinio puslapio sukūrimui galėtų pasitarnauti esamas Vyriausybės interneto puslapis, skirtas strateginiam planavimui.
2. Sukurti vertinimo kriterijų sistemą apskričių administracijų veiklai vertinti.
3. Parengti veiklos sutarčių sudarymo metodines rekomendacijas asignavimų valdytojams, kurių programų įgyvendinime dalyvauja kiti asmenys. Šiose sutartyse turėtų būti numatyti laukiami rezultatai, o pati sutartis galėtų pasitarnauti kaip viena iš rezultatyvaus lėšų panaudojimo kontrolės procedūrų.

\* \* \*

Veiklos audito 4-ojo departamento direktorė

Birutė Puzienė

Vyriausiasis valstybinis auditorius

Jurgis Maliejus

Veiklos audito 1-ojo departamento direktorius

Rimantas Sanajevs

Valstybinis auditorius

Gintaras Grikšas

*Susipažinau:*

Finansų ministrė

Dalia Grybauskaitė

## **PRIEDAI**

### **Audito procesas**

Lietuvos Respublikos Seimo 2002-11-05 nutarimu Nr. IX-1179 pasiūlė Valstybės kontrolei, „teikiant išvadą dėl valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos, nurodyti, kaip Valstybės kontrolė įvertino valstybės biudžeto asignavimų valdytojų konkrečių programų vykdymą“. Atsižvelgiant į 2003 metų veiklos audito programą, Valstybės kontrolės 2003-02-17 pavedimu Nr. 2010-16 bei 2003-06-09 pavedimu Nr. 2040-8 buvo pavesta atlikti programų, finansuojamų iš valstybės biudžeto, rodiklių ir vertinimo kriterijų vertinimą. Auditą atliko Veiklos audito 4-ojo departamento auditorius Jurgis Maliejus bei Veiklos audito 1-ojo departamento valstybinis auditorius Gintaras Grikšas.

Auditas atliktas vadovaujantis Valstybinio audito reikalavimais, Veiklos audito vadovu, Veiklos audito 1-ojo departamento direktoriaus R. Sanajevio ir Veiklos audito 4-ojo departamento direktorės 2003-04-18 patvirtintu audito planu. Audito metu taikytos skaičiavimų, patvirtinimų, tikrinimų, stebėjimo, apklausos ir analitinės procedūros.

#### **Įrodymų rinkimo metodai:**

1. Klausimynai, pateikti:
  - 28 –iems asignavimų valdytojams dėl strateginio planavimo metodikos taikymo privalumų, trūkumų, galimybių ir grėsmių. Audito metu buvo identifikuotos pagrindinės sisteminės biudžeto sudarymo problemos. Dalis jų išnagrinėta bei pasiūlyti jų sprendimo būdai.
  - auditoriams, atliekantiems 2002 metais vykdytų valstybės biudžeto programų vertinimus dėl vertinimo kriterijų sistemos. Jų pateikti užpildyti klausimynai buvo panaudoti programų paruošimui, pirmiausia vertinimo kriterijų sistemos kokybei, įvertinti.
2. Pokalbiai su Finansų ministerijos bei Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyriaus darbuotojais, susijusiais su valstybės biudžeto programų valdymo, vertinimo kriterijų sistemos tobulinimu.
3. Dokumentų analizė. Buvo išnagrinėti su biudžeto programų valdymu susiję teisės aktai, taip pat Europos Sąjungoje taikomos išlaidų programų sudarymo ir vykdymo metodikos.



## Analizuotos programos

Informacija tyrimui surinkta per audito grupių vadovus, kurie kiekvienai audituojamai programai raštu paruošė atsakymus į pateikto klausimyno klausimus.

Program. numeris	Audituojama programa	Programą vykdanči institucija	Finansavimo lygis 2002m.(tūkst. Lt )
1.	Valstybės skolos valdymo	Finansų ministerija, AB Turto bankas	1 056 562
2.	Kelių priežiūros ir plėtros	Lietuvos automobilių kelių direkcija	736 000
3.	Bausmių vykdymo sistemos veiklos užtikrinimas	Kalėjimų departamentas	90 363
4.	Pavojingų atliekų tvarkymo	Aplinkos ministerija, Ūkio ministerija	2 900
5.	Viešojo saugumo ir viešojo administravimo politikos formavimas, įgyvendinimo koordinavimas ir kontrolė	Policijos departamentas	11 268
6.	Specialioji aplinkos apsaugos rėmimo	Aplinkos ministerija	4 500
7.	Eksporto plėtros ir skatinimo strategijos įgyvendinimas	Ūkio ministerija	3 022
8.	Valdovų rūmų atstatymo vykdymo 2002 m. vertinimas	VĮ „Vilniaus pilių direkcija“	7 080
9.	Politinių kalinių ir tremtinių bei jų šeimų narių sugrįžimo į Lietuvą (Klaipėda) 2000-2002 m. vertinimas	Neringos m. savivaldybė, Klaipėdos m. savivaldybė	696,0
10.	Specialioji kaimo rėmimo	Žemės ūkio ministerija	312 779
11.	Nedarbo mažinimo	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	3 500
12.	Programos „Visuomenės rengimas ginti valstybę“ priemonės „Koordinuoti civilinės saugos veiklą“ vertinimas	Civilinės saugos departamentas prie KAM	7 055,6
13.	Vaikų ir jaunimo ugdymosi užtikrinimas	Švietimo ir mokslo ministerija	86 242
<b>Analizuojamas programinio finansavimo lygis ( tūkst. Lt )</b>			<b>2 321 968</b>



## Strateginio planavimo metodikos taikymo trūkumai

Apklausus ministerijas dėl Strateginio planavimo metodikos taikymo privalumų, trūkumų, galimybių ir grėsmių **ministerijos** paminėjo šiuos trūkumus.

1	Ne visi metodikos nurodymai yra praktiškai pritaikomi arba taikomi
2	Metodikoje ne viskas yra reglamentuota
3	Trūksta metodinių nurodymų, paaiškinimų bei pavyzdžių
4	Iškyla problemos renkant informaciją iš kitų institucijų bei pildant formas apie tarpinstitucinių programų vykdymą
5	Trūksta rekomendacijų dėl institucijos įgyvendinamų programų, uždavinių bei priemonių apimčių, detalumo lygio.
6	Trūksta paaiškinimų/apibrėžimų, koku laipsniu turi būti apibendrinamos programos, kurioje dalyvauja daug institucijai pavaldžių įstaigų, veikla, priemonės.
7	Nėra vienareikšmiškai nustatyta, kas planuoja/numato programos priemones
8	Lentelės „Bendras institucijos/programos lėšų poreikis ir numatomi finansavimo šaltiniai” forma turėtų skirtis teikiant institucijos strateginio veiklos plano paraišką ir plano projektą tvirtinimui.
9	Metodikoje neapibrėžta “kitų institucijų” sąvoka, t.y. nelabai aišku, kurios institucijos turi rengti strateginio planavimo dokumentus
10	Pernelyg griežtai prisirišta prie konkrečių strateginės analizės metodų, savotiškai nukreipiant nuo kitų metodų teikiamų privalumų (problemų medžio analizės, subalansuotų rodiklių analizės ir pan.)
11	Kyla diskusijų dėl silpnai apibrėžtų išorės ir vidaus veiksmų sąvokų bei atsakomybės ir įgaliojimų neadekvatumo
12	Stokojama nuo institucijos nepriklausomos savalaikės patikimos informacijos iš išorės
13	Metodika provokuoja misijos ir pagrindinių strateginių tikslų, programų nestabilumą
14	Reikalaujama tik trumpalaikių, vadinasi, nestabilių uždavinių, kartu ir jų vertinimo kriterijų
15	Numatytos strateginio plano aprašymo formos labai menkai tinka kasdieniam vartojimui
16	Silpnai apibrėžta naujos reformos sąvoka
17	Vis dar yra problemų dėl tarpinstitucinių programų sąvokos ir jos santykio su valstybinėmis, nacionalinėmis programomis.
18	Nėra numatytas aiškus reikalavimas ne tik dėl pavaldžių įstaigų įtraukimo į strateginio planavimo procesą (55 p.), bet ir dėl lėšų joms susiejimo su konkrečiais strateginiais tikslais ir uždaviniais.
19	strateginio planavimo teorinė dalis, kurioje yra programų aprašymai, yra dirbtinai pritraukta prie finansinės institucijos strateginio veiklos plano dalies.
20	Kaip bus organizuojamas strateginio planavimo procesas institucijoje, yra institucijos darbo organizavimo klausimas, kuris turėtų būti institucijos vadovo kompetencija ir neturėtų būti nustatytas Strateginio planavimo metodikoje.
21	Sudėtinga paskirstyti išlaidas pagal atskirus uždavinius ir priemones
22	Kiekvienos programos aprašyme nurodomas ją vykdančių etatų skaičius, tačiau galimi atvejai, kai tie patys valstybės tarnautojai dalyvauja vykdant kelias programas. Tuomet iškreipiamas bendras institucijos etatų skaičius.
23	Pasikeitus situacijai, sudėtinga padaryti pakeitimus tarp programų. Pakeitimas turėtų būti supaprastintas.
24	Nesukurta žmonių išteklių analizės ir poreikio įvertinimo metodika, kuri leistų įvertinti ir planuoti žmonių išteklių struktūrą, sudėti ir vaidmenį.
25	Nepakankamai aiškiai bei tiksliai nustatomas ir apibrėžiamas institucijos padalinių, atsakingų už projektų įgyvendinimą, kompetencijos bei atsakomybės lygis.
26	Metodika privaloma vadovautis
27	Informacijos, reikalingos atliekant strateginį planavimą (pavyzdžiui, apie ankstesnes ar netgi vykdomas programas), taip pat patirties ir jau susiformavusios strateginio planavimo praktikos trūkumas
28	Ne visuomet pavyksta parinkti tinkamus uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijus. Ne visa įstaigos veikla gali būti išmatuojama.

29	Paprastai strateginis veiklos planas sudaromas jau gavus iš Finansų ministerijos numatomus asignavimus ateinantiems metams pagal atskiras programas, o tai užkerta galimybę suplanuoti priemones, kurios leistų pasiekti užsibrėžtų tikslų ir uždavinių, taip pat galimybę konkuruoti tarp asignavimų valdytojų dėl didesnio finansavimo.
30	Metodikoje nėra nurodyta, kada ir kaip gali būti tikslinamas ministerijos strateginis veiklos planas.
31	Strateginio veiklos plano rengimas - darbu imlus procesas, tačiau plano praktinė reikšmė maža
32	Darbuotojai neturi pakankamų žinių apie strateginį planavimą ir jo svarbą
33	Metodikos taikymas yra sudėtingas, reikalaujantis aukštos kvalifikacijos specialistų.
34	Reikalavimas ministerijoms įtraukti į planavimo procesą ir pavaldžias įstaigas labai padidina informacijos, kurią būtina išanalizuoti planavimo metu, apimtį – tai mažina darbo operatyvumą ir kokybę.
35	Planavimas atitraukia darbuotojus nuo įprastinių funkcijų atlikimo, reikalauja laiko, papildomų pastangų ir atitinkamų įgūdžių – tai formuoja jų neigiamą požiūrį į strateginį planavimą.
36	Programų kaita trukdo visiškai įgyvendinti strateginio planavimo principus bei užtikrinti veiklos nuoseklumą.
37	Trumpas strateginio planavimo sistemos įgyvendinimo laikas
38	Ne visiškai tiksliai bei aiškiai aprašyta ilgalaikio, vidutinės trukmės planavimo dokumentų rengimo tvarka bei terminai.
39	Strateginis planavimas neturėtų reikalauti tiek daug dokumentų parengimo
40	Strateginio planavimo metodikoje nėra įteisintos paprogramės ir jų statusas
41	Strateginio planavimo turinys negali būti laisvai keičiamas arba koreguojamas
42	Neaiškus tarpinstitucinių programų rengimas ir įgyvendinimas
43	Priemonių bei vertinimo kriterijų atkartojimas programos aprašyme dirbtinai išplečia jos apimtį
44	Vienas mėnuo planavimo dokumentams parengti nuo Finansų ministerijos pranešimo apie maksimalių asignavimų paprastosioms išlaidoms finansuoti limitų gavimo dienos yra per trumpas, dėl ko išskyla grėsmė pateikti klaidingus planus.
45	Taikant strateginio planavimo metodiką kyla sunkumų derinant programinį planavimą ir institucinį finansavimą.
46	Strateginio planavimo metodikos taikymas sudaro sunkumų lanksčiau planuoti institucijos veiklą.
47	Nesuderinamumas tarp institucijos strateginio veiklos plano parengimo formų ir strateginio veiklos ataskaitos pateikimo formos.

## Strateginio planavimo metodikos taikymo galimybės

Apklausus ministerijas dėl Strateginio planavimo metodikos taikymo privalumų, trūkumų, galimybių ir grėsmių, **ministerijos** paminėjo šias galimybes.

1	Išsamesnis strateginių planų išorinis vertinimas sudarytų sąlygas strateginių planų ir institucijos vykdomos veiklos gerinimui;
2	Patobulinta strateginio planavimo metodika pagerintų strateginių planų sudarymą;
3	Darbuotojų rengiančių strateginius planus įgūdžių tobulinimas užtikrintų strateginių planų kokybės gerinimą;
4	Vieninga metodika sudaro palankesnes galimybes institucijoms keistis savo patirtimi strateginio planavimo srityje.
5	Kadangi griežtai nereglamentuota, yra pakankamai atviros įvairios galimybės ir formos, kaip įtraukti pavaldžias įstaigas į strateginio planavimo procesą. Šie savarankiški ieškojimai kaupia patirtį, kuri gali praversti tobulinant valstybinę strateginio planavimo metodiką.
6	Didinei tarpinstitucinių programų koordinacijai praverstų Vyriausybės interneto svetainėje skelbti trumpą visų galiojančių tarpinstitucinių programų sąvadą, su nuorodomis į koordinuojančias ir dalyvaujančias institucijas ir aktualius programų tekstus.
7	Galima būtų sugriežtinti reikalavimus numatomam programos įgyvendinimo rezultatui. Tai galėtų būti poveikio kriterijai (uždavinių kriterijų analogas), kurie labiau mobilizuotų programų turinį į numatomą galutinį poveikį, o ne vien kasmet keičiamus uždavinių kriterijus.
8	Kriterijų, indikatorių metodas galėtų būti taikomas ir Vyriausybės prioritetų įgyvendinimo pažangai matuoti, t.y., tvirtinant prioritetus reikėtų kartu arba netrukus patvirtinti ir sėkmės kriterijus.
9	Tobulinti Strateginio planavimo metodiką, išbraukiant nereikalingas ir dviprasmiškas nuostatas.
10	Strateginio planavimo dokumentų rengimas skatina tarpinstitucinį bendradarbiavimą ir partnerystę vietinio, regioninio ir centrinio valdymo lygmenyse.
11	Kelti ministerijos darbuotojų kvalifikaciją strateginio planavimo klausimais.
12	Supaprastinti strateginį veiklos planą ir jo formų pildymą.
13	Plėtoti vertinimo kriterijų sistemą.
14	Plėtoti horizontalias (tarpinstitucines) programas, kurių priemonės būtų integruotos strateginiuose veiklos planuose.
15	Panaudoti tą pačią strateginio planavimo sistemą ne tik nacionaliniams, bet ir ES ištekliams planuoti.
16	Plėtoti veiklos stebėsenos sistemą.
17	Plėtoti veiklos audito galimybes.
18	Efektyvinti įstaigos veiklą.
19	Stiprinti planavimo bei strateginio mąstymo įgūdžius.
20	Toliau tobulinti ribotų valstybės piniginių išteklių paskirstymą.
21	Didinti visuomenės informuotumą apie valstybės institucijų ir įstaigų veiklą bei biudžeto procesus.
22	Nusistovėjus vertinimo sistemai, atskaitomybei, plačiau taikyti „saulėlydžio“ principus.

## Strateginio planavimo metodikos taikymo grėsmės

Apklausus ministerijas dėl Strateginio planavimo metodikos taikymo privalumų, trūkumų, galimybių ir grėsmių, **ministerijos** paminėjo šias grėsmes.

1	Pasikeitus Vyriausybei – skirtingas požiūris į strateginį planavimą arba apskritai jo atsisakymas;
2	Grįžtamojo ryšio nebuvimas – nėra vertinimo (išskyrus tuos atvejus, kai atliekamas programos ar priemonės auditas)
3	Dabartinėje tarpinstitucinių, nacionalinių, valstybinių, Vyriausybės programų gausoje yra pavojus, kad strateginis planas virs tik minėtų programų priemonių rinkiniu.
4	Gal kilti daug painiavos ir aistrų dėl mokslo ir studijų institucijų strateginių veiklos planų kontrolės dėl vyraujančios šių institucijų autonomijos sampratos.
5	Galimi nekonstruktyvūs nesusipratimai dėl metodikoje pasitaikančių rekomendacijų privalomumo/neprivalomumo traktavimo skirtumų.
6	Galimas visuotinio nepasitenkinimo atmosferos pavojus dėl “nežinia kam” reikalingų formų pildymo ir strateginio planavimo idėjos kompromitavimo.
7	Tikėtinas visuomenės nepasitenkinimas, nes metodikoje mažokai reglamentuojamas interesų grupių dalyvavimas strateginiame procese.
8	Tikėtinas strateginio planavimo, analizės ir stebėsenos veiklos “bumas” teigiama prasme, tačiau atitinkamai būtina kuo anksčiau suvokti tam reikalingų institucinių pertvarkymų būtinybę ir ypač ministerijų strateginės atsakomybės didėjimą.
9	Vyriausybės prioritetai neapima visų valdymo sričių, todėl norint gauti lėšų tiesioginėms funkcijoms atlikti, reikia vykdomas programas dirbtinai pritraukti prie Vyriausybės prioritetų.
10	Programų kaitos nebuvimas gali sukelti planavimo, organizacinės veiklos sąstingį
11	Strateginio veiklos plano apimtis gali neapibrėžtai didėti
12	Daugėjant vykdomų programų, didėja institucijos strateginio plano aprašomoji dalis, sudėtingėja išlaidų apskaita, tuo pačiu didėja ir darbo sąnaudos, gali prireikti papildomų biudžeto asignavimų.
13	Lietuvos Respublikos Vyriausybei pakeitus ar pakoregavus veiklos prioritetus bei sumažinus ar neskyrus finansavimo, gali būti neįgyvendintos institucijoje jau pradėtos vykdyti ar numatytos vykdyti programos.
14	Dėl darbuotojų, tiesiogiai dalyvaujančių strateginio planavimo procese ir taikančių metodiką, kaitos gali pritrūkti institucijos strateginių veiklos planų rengimo specialistų.
15	Strateginio planavimo griežtas susiejimas su biudžeto planavimu pagal galiojančius metodinius reikalavimus gali apriboti institucijos galimybes numatyti naujus iššūkius ir jiems tinkamai pasiruošti.
16	Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą, institucijos strateginis veiklos planas gali visiškai netekti savo praktinės reikšmės.
17	Nepakankami strateginio planavimo įgūdžiai, kūrybiškumo stoka, siauras požiūris į atliekamą darbą gali apsunkinti strateginio planavimo metodikos taikymą.
18	Išorinis poveikis – nurodymai formuoti vienokią ar kitokią programą – gali iškreipti strateginio planavimo principus.
19	Dėl išorinio poveikio galima prarasti vidinę iniciatyvą.
20	Formalus požiūris į Metodikos taikymą, griežta kontrolė gali sumažinti strateginių veiklos planų rengimo iniciatyvumą.
21	Metodikos taikymo žinybiškumas gali neigiamai paveikti išteklių valdymo koordinavimą.
22	Siekis detalizuoti strateginiuose veiklos planuose pateikiamą informaciją bei tvarkyti piniginių išteklių apskaitą ir atskaitomybę pagal kiekvieną priemonę gali labai apsunkinti darbą, susijusį su atitinkamų dokumentų rengimu, tvarkymu, izdo procedūrų atlikimu.