MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
VIEŠOJO VALDYMO IR VERSLO FAKULTETAS

DEIVYDAS ČERNIAUSKAS

VALSTYBĖS BIUDŽETO FINANSUOJAMŲ PROGRAMŲ REZULTATŲ MATAVIMO VERTINIMAS

Magistro baigiamasis darbas

Vadovė
doc. dr. L. Birškytė

Vilnius, 2021

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
VIEŠOJO VALDYMO IR VERSLO FAKULTETAS

VALSTYBĖS BIUDŽETO FINANSUOJAMŲ PROGRAMŲ REZULTATŲ MATAVIMO VERTINIMAS

Finansų valdymo magistro baigiamasis darbas

Studijų programa 6211LX065

Vadovė
doc. dr. L. Birškytė
2021 04

Recenzentas
2021

Atliko
FVvmis19-1 gr. stud.
D. Černiauskas
2021 04

Vilnius, 2021

TURINYS

ĮVADAS **6**

1. PROGRAMINIO VALSTYBĖS BIUDŽETO SUDARYMO IR REZULTATŲ MATAVIMO VERTINIMO TEORINĖ ANALIZĖ **8**

1.1. Programinio valstybės biudžeto formavimo ypatumai **9**

1.2. Valstybės biudžeto programų vertinimo principai **16**

1.3. Valstybės biudžeto programų vertinimo metodikos nustatymas ir taikymas **25**

2. VALSTYBĖS BIUDŽETO FINANSUOJAMŲ PROGRAMŲ REZULTATŲ MATAVIMO VERTINIMO METODOLOGIJA **37**

3. EKSPERTINIO VALSTYBĖS BIUDŽETO FINANSUOJAMŲ PROGRAMŲ REZULTATŲ VERTINIMO TYRIMO ANALIZĖ **40**

IŠVADOS **49**

LITERATŪRA **51**

ANOTACIJA **56**

ANNOTATION **57**

SANTRAUKA **58**

SUMMARY **59**

PRIEDAI **60**

1 priedas. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto pajamų vykdymo ataskaita, mln. eurų **61**

2 priedas. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto išlaidos pagal funkcinę klasifikaciją (su ES parama), mln. eurų **62**

3 priedas. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto išlaidos pagal ekonominę klasifikaciją (su ES parama), mln. eurų **63**

4 priedas. Valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų vertinimo tyrimas **64**

LENTELĖS

1 lentelė. Biudžeto sampratos apibūdinimai 8
2 lentelė. Valstybės biudžeto formavimą reglamentuojantys teisės aktai 9
3 lentelė. Valstybės biudžeto išlaidos pagal ekonominę ir funkcinę klasifikaciją 12
4 lentelė. Metodų tinkamumas pagal vertinimo aspektus 29
5 lentelė. Autonomiško programos įgyvendinimo efektyvumo vertinimo rodikliai..... 34
6 lentelė. Ekspertų nuomonių suderinamumo statistika 39

PAVEIKSLAI

1 pav. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto pajamų struktūra 11
2 pav. Valstybės biudžeto formavimo principai 14
3 pav. Programinio biudžeto valdymo sistema 19
4 pav. Vertinimo kriterijų sistema 21
5 pav. Programų vertinimo tipai 23
6 pav. Biudžeto programų kompleksinio vertinimo modelis 30
7 pav. Programos efektyvumo vertinimo principinė schema 31
8 pav. Atliekamo tyrimo etapai 37
9 pav. Ekspertų profesinės patirties pasiskirstymas 40
10 pav. Ekspertų profesinė patirtis susijusi su biudžeto formavimu programiniu principu 41
11 pav. Programų vertinimo atlikimo būdų pasiskirstymas institucijose 41
12 pav. Ekspertų nuomonių apie išankstinį programų vertinimą pasiskirstymas 42
13 pav. Ekspertų nuomonių apie baigiamąjį programų vertinimą pasiskirstymas 43
14 pav. Ekspertų nuomonės pasiskirstymas dėl programų vertinimo principų laikymosi .. 43
15 pav. Ekspertų nuomonių apie programų vertinimo kriterijus pasiskirstymas 44
16 pav. Ekspertų nuomonių apie duomenų surinkimo ir duomenų analizės metodus pasiskirstymas 45
17 pav. Ekspertų nuomonių apie pasiūlymų ir rekomendacijų įgyvendinimo planą pasiskirstymas 46
18 pav. Ekspertų nuomonių apie programų vertinimo rezultatų panaudojimą pasiskirstymas 46
19 pav. Ekspertų nuomonių apie programų rezultatų įtaką tolimesniuose programos įgyvendinimo etapuose pasiskirstymas 47

ĮVADAS

Temos aktualumas. Valstybės fiskaliniai rezultatai priklauso nuo to, kaip valstybė sugeba valdyti finansinius išteklius siekiant užtikrinti efektyvų ir rezultatyvų valstybės funkcionavimą, ekonomikos stabilumą, nedarbo lygio bei socialinės atskirties mažinimą, patrauklių darbo vietų rinkai sukūrimą, valstybės tikslų bei uždavinių įgyvendinimą. Skaidrus ir atsakingai suplanuotas valstybės finansinių išteklių paskirstymas tokioms valstybės funkcionavimui reikalingoms sritims, kaip ekonomika, švietimas, sveikatos priežiūra, kultūra, krašto apsauga, leidžia valstybei užtikrinti tolygų šių sričių vystymąsi visoje šalies teritorijoje. Tam, be abejonės reikalingos piniginės lėšos, cirkuliuojančios valstybės finansų sistemoje, kurios įvardintos kaip viešieji finansai – valstybės ir savivaldybių biudžetai, Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšos, valstybės įmonių finansai bei nebiudžetiniai fondai. Pastebėtina, jog pagrindinės nuostatos, susijusios su viešųjų finansų valdymų, įtvirtintos Lietuvos Respublikos konstitucijoje, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme ir kituose teisės aktuose, kuriuose dėmesys skiriamas mokesčių problemoms aiškinti bei kitiems biudžetinės sistemos klausimams spręsti.

Daugelis pasaulio valstybių stengiasi ieškoti būdų, kaip būtų galima geriau panaudoti finansinius išteklius, su turimais resursais formuojant mokesčių ir viešųjų išteklių valdymo politiką užtikrinti tvarų ekonomikos augimą, stiprinti valstybių įtaką Europos Sąjungos ir kitose tarptautinėse organizacijose bei patenkinti sparčiai modernėjančios ir tobulėjančios visuomenės poreikius. Ne išimtis ir Lietuva, kurios viena iš pagrindinių finansų sistemos grandžių yra valstybės biudžetas. Lietuvai 1998 m. įdiegus programinio finansavimo sistemą, valstybės biudžetas tampa ekonominių santykių reguliavimo ir kontrolės įrankiu, kurio formavimas, valdymas ir analizė yra pavesta Lietuvos Respublikos finansų ministerijai. Nors valstybės biudžeto programų formavimas reikalauja kompleksiško, skaidraus, subalansuoto ir racionalaus finansinių išteklių panaudojimo, kas suponuoja valstybės asignavimų susiskirstymą pagal funkcinę ir ekonominę klasifikaciją, visuomenėje vis dažniau yra kvestionuojamas įvairių biudžeto programų naudingumas bei išsikeltų programos uždavinių įgyvendinimo rezultatyvumas. Įvertinus valstybės biudžeto programų rezultatų matavimo problematiką Magistro baigiamajame darbe buvo pasirinkta išanalizuoti ir pateikti biudžeto finansuojamų programų vertinimo metodus, pasirinktų programų rezultatus, jų pasekmes bei priežastis.

Darbo objektas: Valstybės biudžeto finansuojamos programos.

Darbo tikslas: Atlikti valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų matavimo vertinimą.

Darbo uždaviniai:

1. Apibūdinti Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto koncepciją
2. Išnagrinėti programinio biudžeto formavimo principus
3. Išanalizuoti valstybės biudžeto finansuojamų programų vertinimo sistemą ir metodus

4. Parengti biudžeto programų rezultatų vertinimo metodologiją
5. Atlikti biudžeto programų rezultatų matavimo vertinimą, pasitelkiant ekspertinio tyrimo metodą.

Tyrimo hipotezė: Valstybės biudžeto finansuojamų programų vertinimas ekspertų nuomone nėra pakankamai sistemiškas ir kompleksiškas procesas, o gauti programų vertinimo rezultatai nėra aktualūs ir naudingi priimant programai įgyvendinti reikalingus sprendimus.

Darbo metodai: mokslinės literatūros, Lietuvos Respublikos įstatymų, valstybės kontrolės ataskaitų kitų informacijos šaltinių medžiagos rinkimo ir apdorojimo metodai, jų sisteminimas, lyginamoji analizė bei vertinimas, atlikto ekspertinio tyrimo rezultatų analizė naudojant SPSS programą, rezultatų grafinis atvaizdavimas.

Darbo struktūra. Magistro baigiamąjį darbą sudaro trys dalys. Pirmoje dalyje analizuojama mokslinė literatūra, Lietuvos Respublikos teisės aktai bei kiti vyriausybės nutarimai. Aptariama valstybės biudžeto koncepcija, pateikiami biudžeto pajamų bei išlaidų formavimo principai, akcentuojama programinio biudžeto sandara, programų formavimo etapai, jų funkcijos, privalumai ir trūkumai. Aprašoma programų vertinimo metodika. Antroje dalyje, aprašoma magistro baigiamojo darbo tyrimo metodika, pasirinktas ekspertinis vertinimo metodas. Paskutinėje dalyje, įvertinami atlikto tyrimo rezultatai. Po to pateikiamos išvados ir rekomendacijos.

1. PROGRAMINIO VALSTYBĖS BIUDŽETO SUDARYMO IR REZULTATŲ MATAVIMO VERTINIMO TEORINĖ ANALIZĖ

Kalbant apie valstybės biudžetą, pažymėtina, jog žodis „*budget“* pradėtas naudoti XIII a., kuomet šio žodžio reikšmė atspindėjo odinį krepšį, kuriame pradėjus formuoti Didžiojoje Britanijoje pirmuosius biudžetus, iždo kancleris į parlamentą atsinešdavo savo finansinius projektus. Projektuose iždo kancleris pateikdavo siūlymus apie esančių mokesčių pakeitimus, ar naujų mokesčių įvedimus bei būsimas valstybės išlaidas. Tuo tarpu Prancūzijoje pirmieji biudžetai buvo formuojami XIV a., vartojant žodį „*bougette“* kuris iš esmės taip pat, simbolizavo krepšelį, kuriame buvo pateikiami šalies finansiniai projektai (Jonuškienė, Puzinauskas ir Meidūnas, 2019). Laikui bėgant „*budget“* ir „*bougette“* žodžių reikšmė ir svarba išliko nepakitusi, keitėsi tik pačių žodžių apibrėžimai, kurie tapo vis panašesni į šiais laikais visiems suprantamos ir Lietuvoje naudojamos biudžeto sampratos.

Siekiant magistro baigiamajame darbe atskleisti valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų matavimo vertinimo metodikas ir jų rezultatus, būtina išanalizuoti biudžeto sąvokos apibūdinimą. Dabartinėje visuotinėje Lietuvių kalbos enciklopedijoje biudžetas yra apibūdinamas kaip valstybės ar jos administracinio vieneto pajamų ir išlaidų sąmata tam tikram laikotarpiui (Jonuškienė, Puzinauskas ir Meidūnas, 2019), panaši valstybės biudžeto sąvoka yra pateikiama ir Lietuvos Respublikos biudžeto sandaro įstatyme, kuris yra vienas iš pagrindinių teisės aktų, susijusių su viešųjų finansų valdymu, įtvirtina nuostatą, kad „valstybės biudžetas - Lietuvos Respublikos Seimo tvirtinamas valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniam metams“ (Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990). Pažymėtina, jog valstybės biudžeto svarba yra apibūdinama pajamų ir išlaidų požiūriu, kuriam iš esmės yra pritariama ir mokslinėje literatūroje, tačiau išplečiant valstybės biudžeto, kaip ekonominio reiškinio, apibrėžimo ribas. (žr. 1 lent.)

1 lentelė. Biudžeto sampratos apibūdinimai

Autoriai	Apibrėžimai
W. M. Harper (1989)	Tai kiekybiškai išreikštas ekonominis planas tam tikram laikotarpiui
R. J. Freeman (1972)	Tai finansinių operacijų planas, apimantis tam tikro laikotarpio numatomos veiklos išlaidas ir numatomą jų finansavimą, arba, kitaip tariant, tai sisteminis iškeltų tikslų įgyvendinimo ir tam būtinų išlaidų suderinimo procesas.
V. Buškevičiūtė (2006)	Piniginių santykių visuma, kuriems esant planingai formuojamas ir naudojamas centralizuotas finansinių išteklių fondas. Tai valstybės finansinis planas, pateikiamas įstatymo forma
A. Balkevičius (2017)	Centralizuotas finansinių išteklių fondas, kuriame sukaupiama ir perskirstoma tam tikra dalis nacionalinių pajamų

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis lentelėje nurodytais šaltiniais

Analizuojant 1-ą lentelę, galima pastebėti, kad dauguma autorių sąvoką apibūdina labai panašiai, visi autoriai pažymi, jog tai yra finansinių operacijų, finansinių išteklių ar plačiąja prasme ekonominis tam tikro laikotarpio planas. I. Skačkauskienė (2014) teigė, kad „valstybės biudžetas – tai apibrėžto laikotarpio numatomų pajamų ir išlaidų informacija, atspindinti įsipareigojimų finansavimo mąstą“ (p. 49). Iš esmės autorei pritaria ir O. Buckiūnienė (2011), tik platesniu požiūriu paminėdama, kad „biudžetas – pagrindinis finansinis valstybės planas, sudarytas valstybės piniginis fondas bendroms reikmėms tenkinti, išreiškia biudžeto materialinį turinį“ (p. 63). Pastebėtina, kad abi autorės, kaip pagrindinius valstybės biudžeto veiksnius akcentuoja pajamas ir išlaidas, kurie formuojami tam tikram laikotarpiui, tačiau reikėtų pabrėžti, kad pats savaime pajamų ir išlaidų planas negalėtų funkcionuoti, reikalinga valstybiniu mastu sukurta vieninga viešųjų finansų sistema.

A. Balkevičiaus (2017) apibrėžime pastebima, kiek kitokia, valstybės biudžeto sąvoka, kurioje teigiama, jog sukauptos nacionalinės pajamos yra kaip tam tikras finansinių išteklių fondas. Šį procesą pastebi ir E.Buškevičiūtė (2006), kuri pažymi, jog valstybės biudžeto funkcionavimui būtini ekonominiai santykiai, atsirandantys, sudarant, perskirstant, o taip pat ir panaudojant valstybinius piniginius fondus, kitaip tariant valstybės biudžeto formavimo procese reikalinga tvari, moderni, aiški, skaidri ir teisės aktais reglamentuota valstybės biudžeto formavimo tvarka bei valstybės biudžeto pateikimas įstatymo forma.

1.1. Programinio valstybės biudžeto formavimo ypatumai

Biudžetas kiekvienoje organizacijoje, pradedant šeima ir baigiant valstybe yra labai svarbi analizės sritis, tinkamai jį formuojant galima ne tik laikinai patenkinti poreikius, spęsti vyraujančias ekonomines bei socialines problemas, tačiau galima turėti ir ilgalaikę investiciją, prisidedančią prie spartesnio veiklos vystymosi ateityje. Siekiant užtikrinti valstybės biudžeto efektyvų, rezultatyvų, ekonomiką ir teisėtą sudarymą, Lietuvos Respublikos biudžeto formavimą reglamentuoja įvairaus lygio teisės aktai (žr. 2 lent.).

2 lentelė. Valstybės biudžeto formavimą reglamentuojantys teisės aktai

Teisės aktas	Paskirtis formuojant valstybės biudžetą
Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992)	Biudžetas reglamentuojamas 127 – 132 str. apibrėžiama Lietuvos biudžetinė sistema, biudžeto pajamų šaltiniai, biudžetinių metų trukmė bei biudžeto teikimo tvarka.
Biudžeto sandaros įstatymas (1990)	Išsamiai reglamentuoja valstybės biudžeto tikslus, formavimo principus, priėmimo ir vykdymo tvarką.
Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklės (2001)	Reglamentuoja valstybės ir savivaldybių biudžetų projektų rengimo tvarką, programų sąmatų sandarą, biudžetų vykdymo atskaitomybę.

Teisės aktas	Paskirtis formuojant valstybės biudžetą
Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtinta strateginio planavimo metodika (2002)	Reglamentuoja strateginio planavimo sistemą, valstybės biudžeto programų ir planavimo dokumentų rengimo, tvirtinimo bei vertinimo kriterijų sudarymą.
Valstybės iždo įstatymas (1994)	Reglamentuoja pagrindines valstybės iždo funkcijas, valdymą bei įmokas į valstybės iždo bendrąją sąskaita ir išmokas iš jos,

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis lentelėje nurodytais šaltiniais

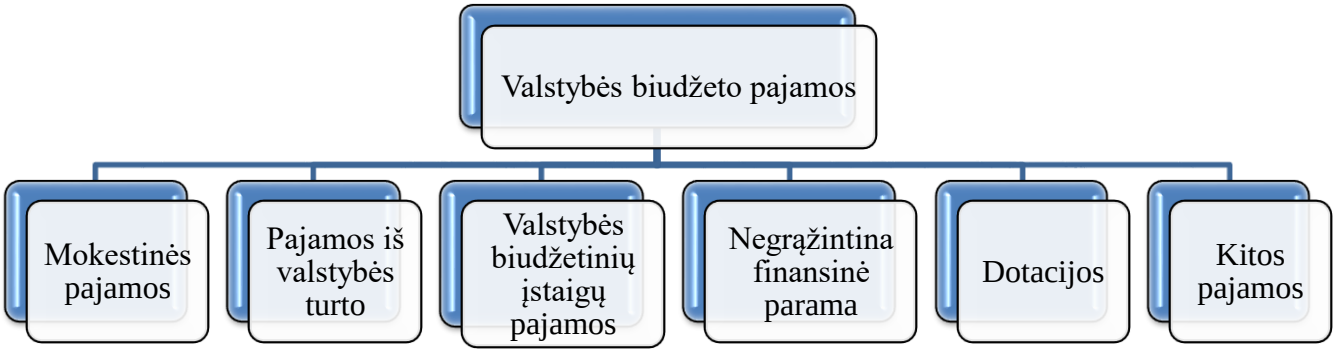
Vadovaujantis visais Lietuvos Respublikoje galiojančiais teisės aktais, Vyriausybė ne vėliau nei prieš 75 darbo dienas iki biudžetinių metų pabaigos, seimui privalo pateikti valstybės biudžeto projektą, kurį svarsto Seimas, ir tvirtina įsakymu. Pabrėžtina, jog Seimas analizuodamas pateiktą valstybės biudžeto projektą, turi teisę jam nepritarti, ir siūlyti didinti išlaidas valstybės vykdomoms funkcijoms įgyvendinti, tačiau didinat išlaidas privalo nurodyti finansavimo šaltinius, iš kurių bus padengtos anksčiau nenumatytos išlaidos (Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992). Formuojant programinį valstybės biudžetą ypatingai svarbu nustatyti biudžeto pagrindines funkcijas, dėl kokių tikslų valstybės biudžetas įstatymo forma yra apskritai reikalingas. Mokslinėje literatūroje yra išskiriama daugybė biudžeto funkcijų, tokių kaip socialinio aprūpinimo, ekonominio stabilizavimo, ūkio plėtros, visuomenės informavimo (Butkevičius, Bivainis 2009). Šios funkcijos leidžia konkrečiau suvokti biudžeto reikšmę ir vaidmenį ekonominiuose, socialiniuose ir kultūriniuose procesuose. Pasak Sendos ir Skačkauskaitės (2014) bei Buckiūnienės (2011) galima išskirti dvi pagrindines įvairių autorių mokslinėje literatūroje apibendrinančias valstybės biudžeto funkcijas – paskirstomoji valstybės biudžeto funkcija ir kontrolės funkcija.

Paskirstomoji funkcija – Didžiąją dalį sugeneruotų valstybės biudžeto pajamų, pagal šalyje vyraujančia ekonominę ir politinę situaciją yra perskirstoma prioritetinėms valstybės funkcionavimui reikalingoms sritims įgyvendinti. Anot Sendos ir Skačkauskaitės (2014) piniginių išteklių perskirstymas socialiniai sričiai yra viena veiksmingiausių socialinės politikos įgyvendinimo priemonių. Išlaidos socialiniai apsaugai gali būti skirstomos gyventojams per socialinį draudimą bei socialinę paramą, prisidedančią prie sunkiau besiverčiančių Lietuvoje gyvenančių šeimų gerovės užtikrinimo. Lietuvos Respublikai itin aktualu tobulinti bei modernizuotis ūkio plėtros, pažangos ir spartinimo programas, prisidedančias prie regionų socialinio ir ekonominio sulyginimo, emigracijos mažinimo bei kitų veiksnių, lemiančių generuojamo bendrojo vidaus produkto didėjimą. Bivainis ir Butkevičius (2002) teigė, jog ekonomikos stabilizavimo ir tvarumo reikia siekti ne tik per fiskalinę politiką, tačiau kitais būdais, tokiais kaip nustatant tam tikrus išlaidų prioritetus, ekonomines klasifikacijas, pagal kurias bus perskirstomi valstybės biudžeto ištekliai.

Kontrolės funkcija – „tiesioginis finansinių išteklių panaudojimas pagal biudžeto nustatytą paskirtį“ (Skenda ir Skačkauskienė, 2014, p. 50). Ši funkcija yra įgyvendinama per valstybės biudžeto

pajamų formavimą ir panaudojimą. Kitaip tariant, valstybės biudžeto kontrolės funkcija užtikrina finansinių išteklių teisingą ir teisėtą panaudojamą. Pažymėtina, jog valstybės biudžeto kontrolės įgyvendinimas yra įvirtinamas valstybės teisės aktais, pagal kuriuos sukurta hierarchinio tipo kontrolės sistema. Aukščiausioji pakopą įgyvendinant valstybės biudžeto kontrolės funkciją – parlamentinė kontrolė, o žemiausia yra institucijų vidaus audito tarnybų vykdoma kontrolė. (Skenda ir Skačkauskienė, 2014). Tuo tarpu Bivainis ir Butkevičius (2002) į valstybės biudžeto kontrolę pažvelgė kiek platesniu aspektu, pažymint kad Lietuvos biudžetinėje sistemoje yra daug valdininkų, nuo kurių priklauso valstybės išteklių panaudojimas. Dėl šių priežasčių galima teigti, jog už valstybės biudžeto kontrolės funkciją yra atsakingi visi, tiek valstybės biudžeto asignavimų gavėjai, vykdytojai, tiek parlamentinė valstybės finansinių išteklių panaudojimo kontrolė.

Analizuojant programinio valstybės biudžeto sandarą, teisinį reglamentavimą bei funkcijas, svarbu paminėti ir smulkesnes valstybės biudžeto dalis. Kaip jau buvo minėta, programinį valstybės biudžetą sudaro pajamos ir išlaidos, kurios yra ekonominių santykių, vykstančių valstybėje, išraiška. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme (1990) - kuris įtvirtina valstybės biudžeto pajamų struktūrą yra išskiriami šie pagrindiniai valstybės biudžeto pajamų šaltiniai (žr. 1 pav.).



Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus pagal Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymą, 1990

1 pav. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto pajamų struktūra

Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme įtvirtinta, jog valstybės biudžeto pajamas sudaro pajamos iš mokesčių, gaunamos į valstybės biudžetą pagal įstatymus ir kitus teisės aktus, pajamos iš valstybės turto (išskyrus pajamas, gautas atliekant valstybės nekilnojamojo turto atnaujinimą, taip pat įstatymų nustatytą pajamų, gautų realizavus valstybės ilgalaikį materialųjį ir nematerialųjį turtą, dalį, neįskaitomą į valstybės biudžeto pajamas), valstybės biudžetinių įstaigų pajamos, negrąžintina finansinė parama (lėšos), dotacijos, kitos pajamos (Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990). Valstybės biudžete surenkamus mokesčius plačiąja prasme būtų galima suskirstyti į tris dideles grupes – įmonių ir privačių namų ūkių pajamų bei pelno mokesčiai; nuosavybės mokesčiai; prekių ir paslaugų pardavimo mokesčiai.

Kaip teigia Budrionytė, Senkus ir Snitkienė (2018) mokesčiai – „pagrindinė kiekvienos valstybės fiskalinės sistemos dalis, užtikrinanti nuolatines ir nenutrūkstamas biudžeto pajamas“ (p. 98). Pažymėtina, jog lyginant į valstybės biudžetą surenkamas pajamas be Europos Sąjungos ir kitos finansinės paramos yra matomas pastovus mokestinių pajamų dominavimas (žr. 1 priedą). 2015 – 2019 m. mokesčiai sudarydavo nuo 89,92 iki 92,36 proc. valstybės biudžeto pajamų (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2021). Pagrindiniai mokesčiai, generuojantys didžiausią valstybės biudžeto pajamų dalį yra pridėtinės vertės mokestis, akcizai, pelno ir gyventojų pajamų mokesčiai. Siekiant efektyvios valstybės mokesčių sistemos funkcionavimo būtini skaidrūs, aiškūs, visuomenei suprantami įstatymai, nevėluojantis informavimas apie mokestines piliečių teises ir pareigas, racionalus mokesčių tarnybų darbo organizavimas (Buškevičiūtė, 2005)

Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme (1990) valstybės biudžeto išlaidos yra apibūdinamos kaip asignavimai, kurie patvirtina piniginių lėšų sumą leidžiančią asignavimų valdytojui finansuoti programų įgyvendinimui reikalingas išlaidas. Valstybės biudžeto asignavimai skirti:

- Valstybės funkcijoms atlikti
- Savivaldybių biudžetų dotacijoms
- Valstybės įsipareigojimams vykdyti

Siekiant nepertraukiamo viešųjų paslaugų teikimo, maksimalaus valstybės finansinių išteklių panaudojimo efektyvumo, ekonomiškumo ir rezultatyvumo, Lietuvos Respublikos teisės aktai reglamentuoja ne tik valstybės biudžeto asignavimų paskyrimo sritis, tačiau dar labiau juos detalizuoja pagal numatytus kriterijus, biudžeto programų įgyvendinimo metu. Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakyme (2003) biudžeto išlaidos suskirstomos pagal ekonominę ir funkcinę klasifikaciją. Valstybės biudžeto išlaidų detalizavimo svarbą pastebi Dzemydaitė ir Pupkutė (2016), kurios teigia, jog „planuojant biudžeto vykdymą turėtų būti užtikrintas stabilus ir efektyvus priskiriamų funkcijų atlikimas“ (p. 213), kitaip tariant valstybės biudžeto lėšos turėtų būti naudojamos tik pagal jų numatytą funkciją (žr. 3 lent.).

3 lentelė. Valstybės biudžeto išlaidos pagal ekonominę ir funkcinę klasifikaciją

EKONOMINĖ KLASIFIKACIJA	FUNKCINĖ KLASIFIKACIJA
Darbo užmokestis ir socialinis draudimas	Bendrosios valstybės paslaugos
Prekių ir paslaugų įsigijimo išlaidos	Gynyba
Turto išlaidos	Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga
Subsidijos	Ekonomika
Dotacijos	Aplinkos apsauga
Įmokos į Europos Sąjungos biudžetą	Būstas ir komunalinis ūkis
Socialinės išmokos (pašalpos)	Sveikatos apsauga

EKONOMINĖ KLASIFIKACIJA	FUNKCINĖ KLASIFIKACIJA
Kitos išlaidos	Poilsis, kultūra ir religija
Pervedamos Europos Sąjungos, kitos tarptautinės finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšos	Švietimas
	Socialinė apsauga

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus pagal Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymą „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“, 2003

Lietuvos Respublikos ministro įsakyme „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ (2003) išskiriama dešimt pagrindinių Lietuvos Respublikos funkcijų, kurioms yra perskirstomos valstybės biudžeto surinktos pajamos valstybės funkcionavimui ir visuomenės poreikiams tenkinti. Anot Vasarienės (2012) valstybės funkcijas būtų tikslinga suskirstyti į keturias pagrindines grupes:

- Būtinųjų viešųjų paslaugų teikimo užtikrinimas.
- Atskirų savivaldų ekonominės plėtros skatinimas bei kontrolė.
- Ekonomikos augimo skatinimas valstybiniu lygiu.
- Valstybės socialinės politikos įgyvendinimas bei jos tęstinumas.

Pastebėtina, jog 2015 – 2019 metais didžiausia dalis asignavimų teko ekonomikos funkcijai vykdyti (žr. 2 priedą). Tačiau nieko nuostabaus, jog 2015 metais įvedus naują valstybinę valiutą, Vyriausybė privalėjo imtis veiksmų siekiant stabilizuoti Lietuvos ekonomiką, gerinti Lietuvos įvaizdį tarptautinėse rinkose ir taip pritraukti naujas užsienio investicijas, kurios kurtų naujas gerai apmokamas darbo jėgas. Vidutiniškai apie 1,3 mlrd. eurų kiekvienais metais buvo skiriama švietimo funkcijai įgyvendinti, nes tik taip įmanoma pagerinti mokymo įstaigų teikiamų paslaugų kokybę, keliant mokytojų ir dėstytojų kvalifikaciją, prisidedančią prie mokinių ir studentų tobulėjimo ir žinių įsisavinimo (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2021). Tik išsilavinę ir kompetentingi Lietuvos piliečiai gali sukurti naujas gerai apmokamas darbo vietas ir taip prisidėti prie spartesnio bendrojo vidaus produkto augimo, lemiančio visos valstybės ekonomikos augimą. Tuo tarpu, Liesionis ir Račkauskas (2012) pabrėžė gynybos funkcijos finansavimo svarbą, anot autorių „saugesnėje visuomenėje sukuriamas didesnis BVP, o šalies gynybos palaikymas parodo stabilumą šalyje ir nuolatinį pasirengimą užtikrinti visuomenės saugumą“ (p. 76).

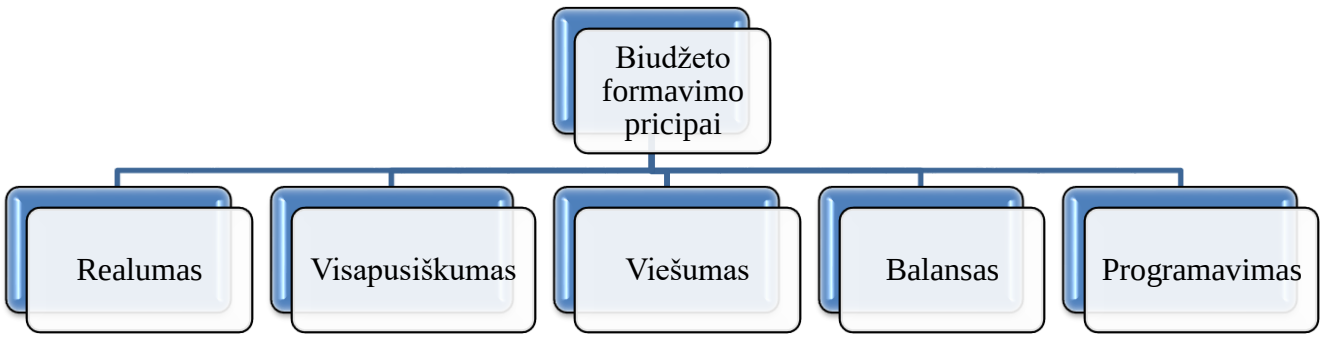
Siekiant efektyvesnio valstybės lėšų panaudojimo privalu finansinius išteklius skirstyti ne tik pagal valstybės funkcijas, tačiau taip pat įgyvendinant valstybės biudžeto programas išlaidas identifikuoti pagal ekonominę klasifikaciją. Ekonominė klasifikaciją yra reglamentuota Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakyme „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ (2003). Galima atkreipti dėmesį, jog per pastaruosius penkerius metus, t. y., 2015 – 2019 metais didelę dalis valstybės biudžeto išlaidų buvo skiriama savivaldybės dotacijoms, pervestinoms Europos Sąjungos ar kitos finansinės paramos ir bendrojo

finansavimo lėšoms bei darbo užmokesčiui ir socialinio draudimo išmokoms padengti (žr. 3 priedą). Pažymėtina, jog yra matoma ženkli darbo užmokesčio sąnaudų didėjimo tendencija, kuomet nuo 2015 metų darbo užmokesčio išlaidos išaugo 462 mln. eurų ir 2019 metais jos siekė 1,857 mlrd. eurų. (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2021). Žinoma darbo užmokesčio išlaidų didėjimui turėjo sparčiau augančios ekonomikos įtaka, leidžianti didinti viešose įstaigose dirbančių žmonių atlyginimus.

Galima teigti, jog lėšų suskirstymas pagal ekonominę ir funkcinę klasifikaciją leidžia lengviau grupuoti valstybės biudžeto išlaidas pagal numatytus kriterijus, o remiantis ir kitais makroekonominiais rodikliais, atsižvelgiant į tuometinio laikotarpio rizikos veiksnius galima sudaryti kokybišką, visas veiklos sritis aprėpiantį biudžetą, kurio asignavimai būtų perskirstomi valstybės vykdomoms programoms. Dzemydaitė ir Pupkutė (2016) pabrėžia, jog „sėkmingas biudžeto formavimo principų įgyvendinimas prisideda prie skaidrumo, sąžiningumo, atvirumo, piliečių įsitraukimo, atsakomybės didėjimo bei strateginio požiūrio formavimo“ (p. 210). Kitaip tariant, autorės akcentuoja jog siekiant sukurti sąlygas racionaliam ir skaidriam valstybės išteklių paskirstymui reikalingas biudžeto formavimo principų nustatymas. Tuo tarpu Butkevičius ir Bivainis (2009) išskiria du svarbiausius valstybės biudžeto formavimo ir valdymo aspektus:

- Valstybės biudžetas yra tvirtinamas įstatymu, jo vykdymas yra privalomas toms institucijoms, kurios atsakingos už biudžeto įplaukas iš tam tikrų šaltinių;
- Valstybės biudžetas yra tvirtinamas įstatymu, jo vykdymas yra privalomas toms institucijoms, kurios atsakingos už jų panaudojimą pagal paskirtį.

Valstybės biudžeto formavimo principų svarbai pritaria ir Balkevičius (2017), jis išskiria penkis pagrindinius biudžeto formavimo principus (žr. 2 pav.).



Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus pagal Balkevičius, 2017, p. 299

2 pav. Valstybės biudžeto formavimo principai

Realumo principas - formuojant valstybės biudžeto pajamas ir išlaidas, vykdant valstybės biudžeto programas, realumo principas numato teisingą finansinių operacijų atvaizdavimą biudžete, atitinkantį patvirtintas biudžete išlaidų sumas. Priimami sprendimai dėl valstybės biudžeto turi būti pagrįsti makroekonominiais rodikliais, atsižvelgiant į rizikos veiksnius ir prognozes. Keičiantis

ekonominiai padėčiai, kuomet dėl nenumatytų situacijų į biudžetą gali būti surenkama didesnė arba mažesnė pajamų dalis, o išlaidos gali viršinti įstatyme numatytas sumas, biudžetas gali būti koreguojamas biudžetinių metų eigoje, atliekant įstatymų pakeitimus, siekiant, kad jis atitiktų realius valstybės biudžeto duomenis.

Visapusiškumo principas – valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų formavimas turi būti skirstomas pagal vienodą metodiką, kiekvienam biudžeto straipsniui numatyti atitinkamas pajamas bei išlaidas, skirstant valstybės biudžeto asignavimus pagal teisės aktuose numatytą tvarką asignavimų valdytojams, vykdantiems tam tikras numatytas programas - finansinių išteklių panaudojimas turi visapusiškai aprėpti valstybės funkcionavimui reikalingas sritis, nors pagrindiniai ištekliai tenka ekonomikos, švietimo bei socialinės apsaugos sritims, svarbu puoselėti ir visuomenės sveikatingumo, poilsio, kultūros ar religijos sričių paslaugas.

Viešumo principas – Lietuvos Respublikos biudžeto ir sandaros įstatyme įtvirtintos nuostatos, kad visa informacija apie valstybės biudžeto formavimą, priėmimą, vykdymą, vertinimą ir kontrolę turi būti prieinama ir aiški visiems Lietuvos Respublikos piliečiams. Pažymėtina, jog svarbų indėlį valstybės biudžeto viešinime atlieka finansų ministerija, kuri savo internetiniame puslapyje skelbia svarbiausią informaciją susijusią su valstybės ir savivaldybių biudžetais, teikia ketvirtines bei metines biudžeto pajamų ir išlaidų plano vykdymo ataskaitas, suskirstytas pagal funkcinę, ekonominę klasifikacijas ir kitus rodiklius. Tuo tarpu konferencijoje „Signals 2018“ valstybės kontrolierius A. Dulkys (2018) dar kartą įtvirtino valstybės biudžeto viešumo principo svarbą teigdamas, jog „ne gintaras ar linai, o piliečių pasitikėjimas šalies biudžetu turėtų būti Lietuvos auksas“.

Balanso principas – Susidarantis valstybės biudžeto perteklius ar deficitas nesubalansavus biudžeto pajamų ir išlaidų. Teisingas valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų paskirstymas, leidžia užtikrinti tvarų valstybės ekonomikos augimą, tuo tarpu, valstybės biudžeto formavimo balansui palaikyti svarbūs pajamų ir išlaidų pokyčiai – tik esant tolygiam pajamų ir išlaidų didėjimo pokyčiui įmanomas biudžeto balanso formavimas. 1992 m. vasario 7 d. dvylikos šalių pasirašytoje Mastrichto sutartyje įtvirtintas kriterijus, jog valstybės biudžeto deficito santykis su bendruoju vidaus produktu negali viršinti 3 proc. ribos. Tačiau balanso principui didelės įtakos turi vyraujančios ekonominės tendencijos, kuriomis remiantis yra formuojamas valstybės biudžetas.

Programavimo principas – Kuomet valstybės biudžeto asignavimai yra skiriami tikslinėms programoms finansuoti, taip užtikrinant teisinga biudžeto lėšų panaudojimą. Piniginių išteklių tiesioginis skyrimas programoms leidžia supaprastinti finansų valdymą, apskaitą o taip pat stiprėja finansinių išteklių panaudojimo efektyvumas, už asignavimų panaudojimą atsakingi asignavimų valdytojai.

Apibendrinus visus aukščiau išvardintus programinio biudžeto formavimo principus, galima teigti, jog biudžeto formavimas yra sudėtingas ir ilgas procesas, kuris susideda iš penkių itin svarbių tarpusavyje susijusių dalių, t. y., pajamų surinkimo, išlaidų padengimo, vykdymo priežiūros, vertinimo

ir užbaigimo (Balkevičius, 2017). Visi šie etapai privalo būti atliekami nepriekaištingai, nes tai lemia efektyvų valstybės turto panaudojimą. Toliau analizuojant programinio valstybės biudžeto sudarymo ir vertinimo aspektus, Magistriniame darbe bus pateikiama platesnė pagrindinio programinio biudžeto elemento – programos sudarymo ir vertinimo koncepcija.

1.2. Valstybės biudžeto programų vertinimo principai

Nors Lietuvoje programinio valstybės biudžeto teisinio reglamentavimo pasiruošimas buvo pradėtas tik 1998 m. pasaulyje pirmieji programinio biudžeto požymiai buvo pastebimi jau antrojo pasaulinio karo metais, kuomet Jungtinėse Amerikos Valstijose 1943 – 1945 metais, siekiant užtikrinti efektyvų karo pramonei reikalingų medžiagų ir kitų resursų panaudojimą buvo sudaromi federaliniai biudžetai atitinkantys programinio biudžeto charakteristikas – iškeliami pagrindiniai tikslai bei lėšų panaudojimo kryptys (Novick, 1968). Pavyzdžiui išlaidos Jungtinių Valstijų ar sąjungininkų kovos poreikiams, civiliniams reikalavimams ar pagalbai draugiškoms tautoms, kiekvienas tikslas ar finansavimo kryptis turėjo dar labiau detalizuotus uždavinius bei uždaviniams reikalingus pasiekti elementus.

Pirmiausia biudžeto formavimas programiniu principu buvo pradėtas naudoti 1961 m. Jungtinių Valstijų gynybos departamente, kuomet pagrindinis tikslas buvo susieti gynybos departamento karinio planavimo ir metinio biudžeto sudarymo funkcijas, kurios iki tol buvo vykdomos skirtingų institucijų bei atlikti ekonominio efektyvumo analizę, padedančią priimti sunkius sprendimus susijusius su programos įgyvendinimu. Kaip centralizuotos politikos formavimo priemonė biudžeto formavimas programiniu metodu turėjo prisidėti prie racionalesnio išteklių panaudojimo vadovaujant gynybos sekretoriui Robertui McNamarui (William, 2011). Tačiau Amerikoje šis biudžeto formavimo metodas dar labiau pradėtas naudoti nuo 1965 metų, kuomet tuometinis Jungtinių Amerikos Valstijų prezidentas Lyndon B.Johnson konferencijoje pristatė naują, revoliuciją sukelsiančią planavimo ir programavimo biudžeto sistemą, kuri turėtų būti pradėta taikyti visuose federaliniuose biudžetuose. Pastebėtina, jog prezidentas išskyrė tris pagrindinius tikslus, kurių bus siekiama įgyvendinant šią naująją biudžeto planavimo ir programavimo programą, t. y., surasti būdus kaip atlikti darbus daug greičiau nei jie yra atliekami dabar, pasiekti geresnę atliekamų darbų kokybę bei sumažinti šių darbų kaštus, kitaip tariant savo kalboje tuometinis Amerikos prezidentas paskelbė, jog šios naujos biudžeto planavimo ir programavimo metodikos pagalba bus galima priimti geriausius šaliai sprendimus, kurie atneš kiek įmanoma daugiau naudos visuomenei už kiekvieną sumokėtą mokesčių dolerį (Novick, 1968).

Tuo tarpu, 1969 – 1974 m. Jungtinių Amerikos Valstijų prezidento Richard Nixon vadovavimo laikotarpiu buvo oficialiai paskelbta, jog remiantis įvairių to meto mokslininkų atliktais tyrimais, turėtų būti stabdomas planavimo ir programavimo metodo naudojimas formuojant federalinius valstybės biudžetus, argumentuojant, jog planavimo ir programavimo metodas yra ypatingai netinkamas

organizacijoms veikiančioms sudėtingoje ir nuolat besikeičiančioje aplinkoje. Tačiau didiesiems Jungtinių Valstijų miestams šis naujas biudžeto planavimo ir programavimo metodas tapo vienu iš pagrindinių įrankių leidžiančių pagerinti išlaidų efektyvumą ir pasiekti iš anksto nusistatytus programų tikslus, todėl biudžeto atskaitomybės dėmesys buvo pakeistas į rezultatų siekimą. 1984 m. atlikus apklausą Jungtinių Amerikos Valstijų miestuose, buvo nustatyta jog net 77 proc. miestų teigė naudojantys planavimo ir programavimo metodus (Kluvers, 2001).

Visgi, 1990 m. kovo 11 d. atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę tuometinė valdžia turėjo imtis veiksmų siekiant užtikrinti dar Europoje ir pasaulyje nepripažintos valstybės funkcionavimą, tam buvo reikalingi piniginiai ištekliai, kurie būtų efektyviai panaudoti siekiant patenkinti piliečių aukštai keliamus tikslus, lūkesčius ir Lietuvos ateities vizijas. Be abejo, Lietuvai buvo būtina atisakyti sovietinio palikimo ir žengti tolimesnius žingsnius link išsvajotos Europos Sąjungos. Ypatingai svarbu buvo pakeisti valstybinių įstaigų, ministerijų ir kitų viešojo administravimo institucijų požiūrį į valstybės piniginių išteklių panaudojimą, bei panaudotų išteklių atnešamus rezultatus ir poveikį visuomenės naudai. Kadangi įstaigų veiklos buvo orientuotos ne į priskirtų funkcijų įgyvendinimo rezultatus, o į procesą, kurio pagrindinis tikslas buvo gauti kuo daugiau valstybės lėšų iš valstybės biudžeto, reikėjo imtis esminių pokyčių formuojant valstybės biudžetą.

Viešojo administravimo teorijos turi bent du pagrindinius tikslus – apibendrinti ir sujungti politinius, socialinius ir organizacinius reiškinius susijusius su viešojo administravimo praktika bei paaiškinti santykius tarp šių reiškinių, kad veiksminga politika, programos ir konstruktyvus elgesys gali tenkinti socialinius, kultūrinius ir ekonominius visuomeninius poreikius. Remiantis šiais tikslais daugelį ankstesnių tyrimų apie našumą, biudžeto sudarymą galima suskirstyti į konceptualius tyrimus, kuriuose pateikiamos įvairių šalių praktikos taikant biudžeto orientuoto į rezultatus metodą bei aiškinamąją teoriją, kurioje nagrinėjama kodėl šis metodas yra taikomas, kokie veiksniai gali sukelti jo sėkmę ar nesėkmę ir kaip programinio biudžeto principai būtų pritaikomi skirtinguose politiniuose ar organizaciniuose kontekstuose (Tat-Kei Ho, 2018).

Lietuvos Respublikos finansų ministerija pakeitė biudžeto formavimo principus, t. y. pereiti prie biudžeto formavimo programiniu pagrindu, siekiant išvengti neaiškaus valstybės biudžeto lėšų panaudojimo. Jau nuo 1998 m. buvo atlikti pirmieji žingsniai kuriais buvo siekiama tobulinti valstybinių institucijų veiklą bei užtikrinti efektyvų valstybės biudžeto lėšų panaudojimą. Įstaigos privalėjo parengti, pagal savo vykdomos veiklos sritis, programas ir jų vykdymo sąmatas, siekiant gauti valstybės biudžeto asignavimus. Tačiau tik 2000 m. tuometinis Ministras Pirmininkas A. Kubilius pritarė Lietuvoje įdiegti strateginio planavimo sistemą (Kundrotienė, Rekerta, 2002). Pasak Bučinsko, Raipos ir Staponkienės (2004) vadovaujantis strateginio planavimo principais, valstybei toks valdymas leidžia numatyti ilgalaikius valstybės strateginius tikslus, vizijas bei jiems įgyvendinti reikalingus išteklius Pertvarkant valstybės strateginio planavimo sistemą, buvo reikalingas ir pasikeitusių biudžeto formavimo principų

teisinis reglamentavimas. Tais pačiais 2000 m. buvo pakeistas biudžeto sandaros įstatymas, kuriame buvo įtvirtintas biudžeto trejų metų projekto rengimas planavimo ir programinio biudžeto išlaidų pasiskirstymo metodu. Tiesa, projektą pateikus Seimui, šis įstatymu tvirtina tik vienerių metų valstybės biudžeto ir savivaldybės biudžetų finansinius rodiklius (Bivainis ir Butkevičius, 2002).

Programinio biudžetas pasak Balkevičiaus (2017) apibrėžiamas, kaip „biudžeto modelis, kuris atskleidžia susijusias veiklos sritis, išteklių ir išlaidų efektyvumo ryšį“ (p. 300). Autoriaus nuomone, formuojant valstybės biudžetą programiniu principu tikslinga atsakyti į šiuos klausimus:

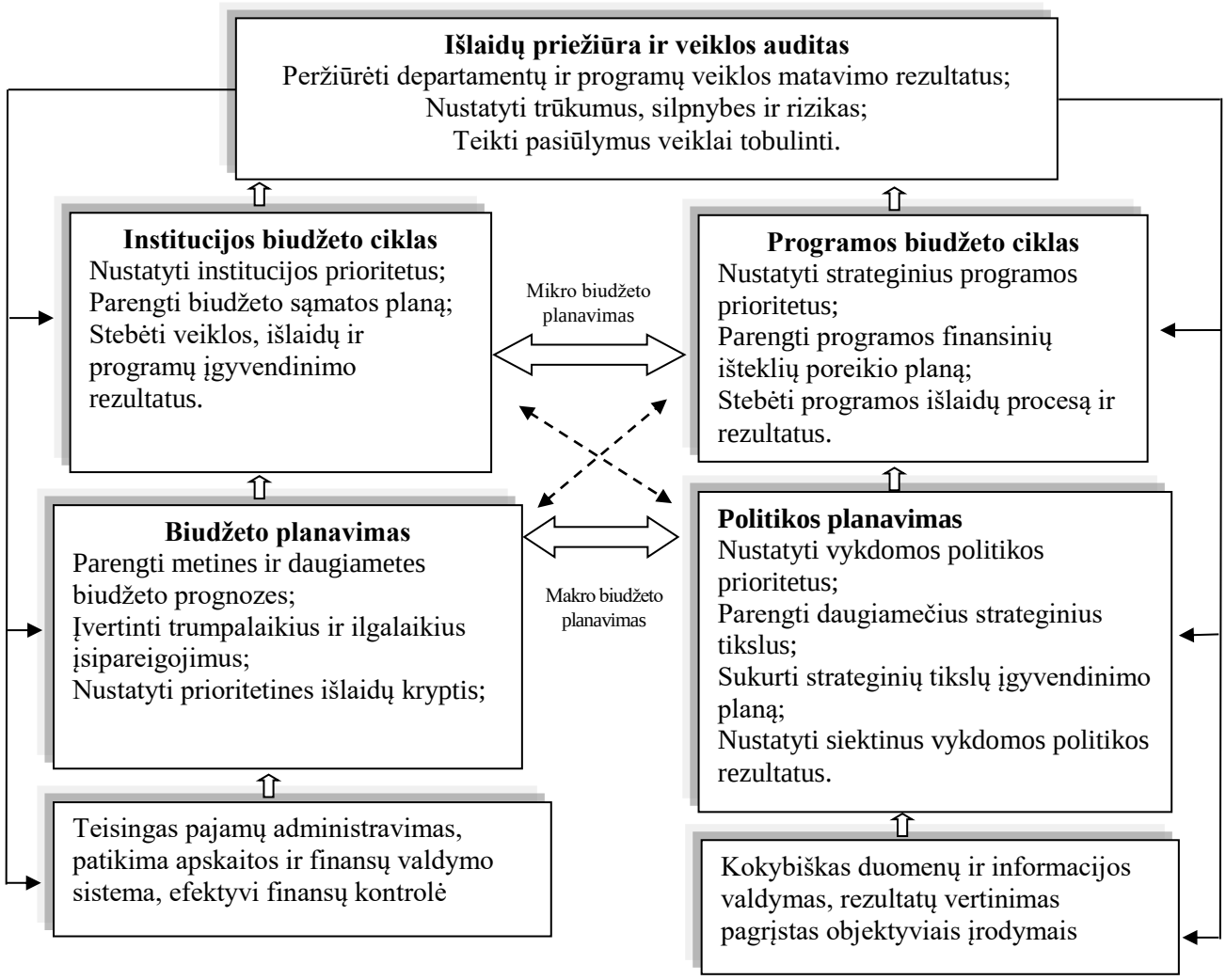
1) Kokie yra pagrindiniai tikslai?
2) Kokios galimos tikslų siekimo alternatyvos?
3) Kokios yra kiekvienos alternatyvos sąnaudos?

Vienas iš pagrindinių programinio valstybės biudžeto elementų yra programa, kuri Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme (1990) apibrėžta, kaip „strateginio ir (arba) metinio veiklos plano, parengto pagal Vyriausybės patvirtintą Strateginio planavimo metodiką, dalis, skirta asignavimų valdytojo strateginiam tikslui įgyvendinti“, tuo tarpu Lietuvos Respublikos Vyriausybės priimtame strateginio planavimo metodikos patvirtinime (2002) programos apibrėžimas yra kiek labiau detalizuojamas, išskiriama programos sandara t. y., programos tikslai, uždaviniai, vertinimo kriterijai, priemonės, numatytos lėšos bei įgyvendintos programos poveikis visuomenei. Kitaip tariant biudžeto programą galima apibūdinti kaip tam tikrą įrankį, kuriuo vykdomoji valdžia galėtų patenkinti visuomenės socialinius, ekonominius ir kultūrinius poreikius, t. y., valstybė teiktų reikalingas viešąsias paslaugas, tokias kaip sveikatos apsauga, švietimas, aplinkos apsauga, socialinė politika ir kt.

Tačiau nepaisant visų įtvirtintų teisės aktų, strateginio planavimo ir programų vertinimo metodikų, visuomenėje vis dažniau yra kvestionuojamas valstybės biudžeto išteklių panaudojimo teisėtumas, rezultatyvumas, poveikis visuomenei bei efektyvumas. Anot Puškoriaus ir Raipos (2002) viešojo sektoriaus administravimo bei vykdomų programų efektyvumas dažniausiai suprantamas kaip racionalus išteklių panaudojimas. Autoriai pažymi, jog viešojo sektoriaus subjektų vykdomos veiklos efektyvumo bei biudžeto finansuojamų programų kokybiškesnių rezultatų pasiekimas įmanomas tik gerinant teikiamų viešųjų paslaugų kokybę naudojant tas pačias sąnaudas. Tačiau pasak Puškoriaus ir Raipos (2002) tai yra įmanoma jeigu:

- Didėja paslaugų kiekis, įvairovė bei kokybė, jos teikiamos sparčiau, o organizacijos darbuotojų skaičius išlieka tas pats;
- Mažėja išteklių ir darbo sąnaudos, paslaugų kiekybinė išraiška nesikeičia, tačiau sutrumpėja paslaugų suteikimo laikas;
- Laiku suteikiama tiek pat paslaugų, tik daug geresnės kokybės;
- Labai padaugėja paslaugų ir pagerėja kokybė, nežymiai padidėjus sąnaudoms.

Pastebėtina, jog biudžeto programa, kaip vienas elementas, negali patenkinti visų visuomenei aktualių poreikių, užtikrinti valstybės teikiamų paslaugų kokybę, tam reikalingas ilgas ir sudėtingas procesas – sistema, kuri sugebėtų užtikrinti nenutrūkstamą viešųjų paslaugų teikimą, investicijas ir kitų Vyriausybės prioritetų įgyvendinimą. Remiantis Tat-Kei Ho (2018) pateikta programinio biudžeto valdymo sistema (žr. 3 pav.) galima plačiau apžvelgti pagrindinius programinio biudžeto valdymo sistemos aspektus.



Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus pagal Tat-Kei Ho, 2018, p. 753

3 pav. Programinio biudžeto valdymo sistema

Trečiame paveiksle yra išskiriami du pagrindiniai programinio biudžeto planavimo etapai t. y., makro ir mikro biudžeto planavimas. Valstybės biudžeto formavimas makro lygiu prasideda nuo politikos planavimo, nustatant vykdomos politikos prioritetus, rengiant strateginius valstybės planus, tikslus, uždavinius, jų įgyvendinimui reikalingas priemones bei nustatant siektinus vykdomos politikos rezultatus. Vykdomos politikos formavimas glaudžiai susijęs su biudžeto planavimu, kadangi Vyriausybės užsibrėžtiems tikslams įgyvendinti reikalingi finansiniai ištekliai. Biudžeto planavimo etape, pasak Tat-Kei Ho (2018) svarbu reguliariai stebėti metines ir daugiametes biudžeto pajamų ir

išlaidų prognozes, įvertinti Valstybės trumpalaikius ir ilgalaikius įsipareigojimus, taip užtikrinant fiskalinę drausmę, o Vyriausybei įgyvendinant savo programas vadovautis iš anksto numatytu išlaidų planu. Fiskalinę drausmę anot Walker, Boyne, ir Brewer (2010) palaiko tiksli pajamų ir išlaidų prognozė, griežti biudžeto apribojimai ir centralizuota išlaidų kontrolę.

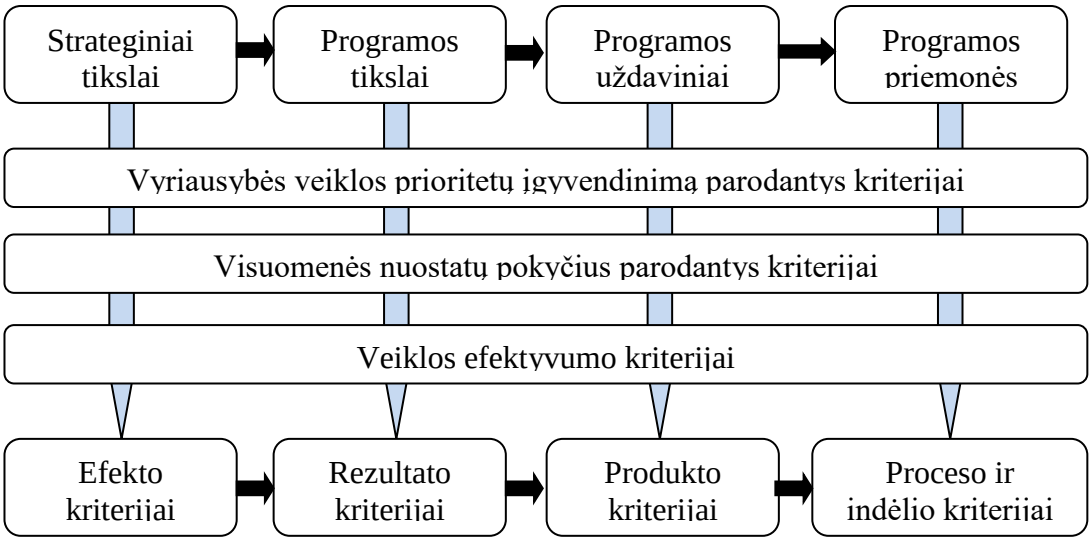
Tat-Kei Ho (2018) pažymi, jog makro lygiu formuojamą biudžetą ir politiką svarbu susieti su mikro planavimu t. y., institucijų biudžetų ir programų biudžetų planavimo ciklais, siekiant užtikrinti, kad valstybės institucijų įgyvendinamos programos atitiktų valstybės mastu formuojamos politikos kriterijus. Institucijos vykdydamos programas turėtų sutelkti didesnį dėmesį į kainos ir kokybės santykį, vertinant programų efektyvumą, ekonomiškumą, rezultatyvumą ir teisėtumą. Walker, Boyne, ir Brewer (2010) pažymi, jog programinio biudžeto formavimą galima suskirstyti į tris skirtingus elementus, kurie tarpusavyje susiję tiek konceptualiai tiek praktiškai - nustatomi tikslai, apibrėžiami siektini vykdomos programos rodikliai ir pateikiami veiksmai būtini užsibrėžtiems tikslams ir rodikliams pasiekti.

Paskutiniam Tat-Kei Ho (2018) pateiktos programinio biudžeto valdymo sistemos etape yra vertinami institucijų vykdomų programų rezultatai, išskiriami ekspertų vertinimo metu nustatyti trūkumai, silpnybės, rizikos bei teikiami pasiūlymai ar rekomendacijos vykdomai veiklai tobulinti. Siekiant užtikrinti visuomenės pasitikėjimą vykdoma politika svarbu sudaryti galimybę piliečiams viešai susipažinti su vykdomų programų vertinimo rezultatais. Kad programinio biudžeto valdymo sistema galėtų efektyviai funkcionuoti turi būti užtikrintas teisingas pajamų administravimas, patikima apskaitos ir finansų valdymo sistema, efektyvi finansų kontrolė, taip pat, kokybiškas duomenų ir informacijos valdymas, rezultatų vertinimas pagrįstas objektyviais įrodymais. Tačiau autoriai Robins ir Brumby (2005) pažymi, kad Vyriausybėms formuojant valstybės biudžetą programiniu metodu ne visada pagrindinis tikslas yra efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai panaudoti biudžeto lėšas, dažnai priimami sprendimai iš esmės yra politiniai, o įgyvendinamų programų naudingumas, poveikis visuomenei gali būti tik iliuzija siekiant užsitikrinti didesnį visuomenės palankumą vykdomai politikai. Robins ir Brumby (2005) pastebi, jog vykdomų biudžeto programų siektini rezultatų rodikliai dažnai būna neaiškiai apibrėžiami, asignavimų valdytojai, biudžeto programų rengėjai nėra linkę detaliai, naudojant pagrįstus įrodymus vertinti įgyvendinamos ar jau įgyvendintos programos kokybinius rodiklius t. y., ilgalaikio poveikio, naudos bei rezultato tikslinėms, suinteresuotoms grupėms pasibaigus programos finansavimo laikotarpiui, o didžiausias dėmesys dažniausiai skiriamas asignavimų panaudojimui, kas ilgalaikėje perspektyvoje įtakoja viešųjų paslaugų kokybės bei biudžeto programų rezultatų prastėjimą.

Valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų vertinimo kriterijai vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės priimtu nutarimu „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (2002) turi parodyti strateginio veiklos plano programų rezultatų kiekybinę ir kokybinę išraišką. Remiantis programų vertinimo kriterijais ir tyrimo metu gautų rezultatų duomenimis galima spręsti apie tam tikros institucijos vykdomos veiklos, programų kokybines ir kiekybines charakteristikas. Tačiau siekiant

didinti vertinimo kriterijų patikimumą, turi būti kriterijų palyginamumas su tam tikrais iš anksto numatytais Lietuvos Respublikos ar užsienio valstybių pateiktais socialiniais-ekonominiais rodikliais.

Kiekvienos viešosios įstaigos oficialiuose veiklos planavimo dokumentuose yra nurodomi efekto, rezultato bei produkto kriterijai (žr. 4 pav.). Institucijos strateginių tikslų įgyvendinimui vertinti yra pasitelkiamas efekto kriterijus, užsibrėžtiems biudžeto programos tikslams vertinti naudojamas rezultato kriterijus, programų uždaviniams – produkto kriterijus, o proceso ir indėlio kriterijais vertinamos programos priemonės (Lietuvos Respublikos Vyriausybė..., 2002).



Šaltinis: Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, 2002, p. 35

4 pav. Vertinimo kriterijų sistema

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (2002) vertinant institucijos strateginius tikslus pagal efekto kriterijų pirmiausia atsižvelgiama į tiesioginius naudos gavėjus, t. y., visuomenę, kokią naudą ar teigiamą poveikį turės įgyvendintas strateginis tikslas. Kaip pavyzdį galime paminėti Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 2019-2021 metų strateginiame veiklos plane (2019) vieną iš keturių strateginių tikslų – „Plėtoti įsidarbinimo galimybes ir tinkamas darbo sąlygas“ (p. 3). Vertinant programą pagal efekto kriterijų galima išskirti tokius pagrindinius strateginio tikslo įgyvendinimo kriterijus: 70,1 proc. planuojamas gyventojų (15-64 metų) užimtumo lygis; planuojamas 7,7 proc. šalyje vyraujantis nedarbo lygis; 6,0 proc. vidutinio mėnesinio bruto darbo užmokesčio padidėjimas lyginant su praėjusiais metais ir t.t.

Vykdomų biudžeto programų tikslams vertinti yra pasitelkiamas rezultato kriterijus, juo matuojama tiesioginė programos teikiama nauda suinteresuotiems programos naudos gavėjams. Rezultato kriterijais matuojama nauda, kuri pasiekiama tikslingai panaudojant programai skirtus asignavimus (Lietuvos Respublikos Vyriausybė..., 2002). Remiantis to paties Lietuvos Respublikos

socialinės apsaugos ir darbo ministerijos strateginio tikslo programos „Užimtumo didinimas“ tikslo – didinti gyventojų užimtumą ir ekonominį aktyvumą, plėtoti žmogiškuosius išteklius, rezultato kriterijais galėtų būti: kiek padidėjo gyventojų darbo jėgos aktyvumo lygis; kiek sumažėjo šalyje vyraujančio ilgalaikio nedarbo lygis; kaip padidėjo 20-64 metų gyventojų užimtumo lygis ir kt. (Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos..., 2019)

Produkto vertinimo kriterijus yra uždavinio įgyvendinimo vertinimo kriterijus, t. y., materialinis ar intelektinis produktas ar paslaugos, kurie atsiranda tikslingai naudojant išteklius uždaviniui įgyvendinti. Uždavinys paprastai nurodo tam tikrų paslaugų atlikimą ar produktų sukūrimą. (Lietuvos Respublikos Vyriausybė..., 2002) Kaip pavyzdį produkto vertinimo kriterijui vėlgi panaudokime Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 2019-2021 metų pirmojo strateginio tikslo, pirmos programos tikslo uždavinius. Vienas iš uždavinių – didinti ieškančių darbo asmenų užimtumo galimybes ir gebėjimus. Šiam uždaviniui galimi produkto vertinimo kriterijai: vidutinis socialinėse įmonėse dirbančių tikslinėms grupėms priklausančių asmenų skaičius per metus; bedarbių, kurie dalyvavo aktyvios darbo rinkos politikos priemonėse ir po 6 mėn. dirba pagal darbo sutartį; terminuotų darbo sutarčių dalis ir kt. (Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos..., 2019)

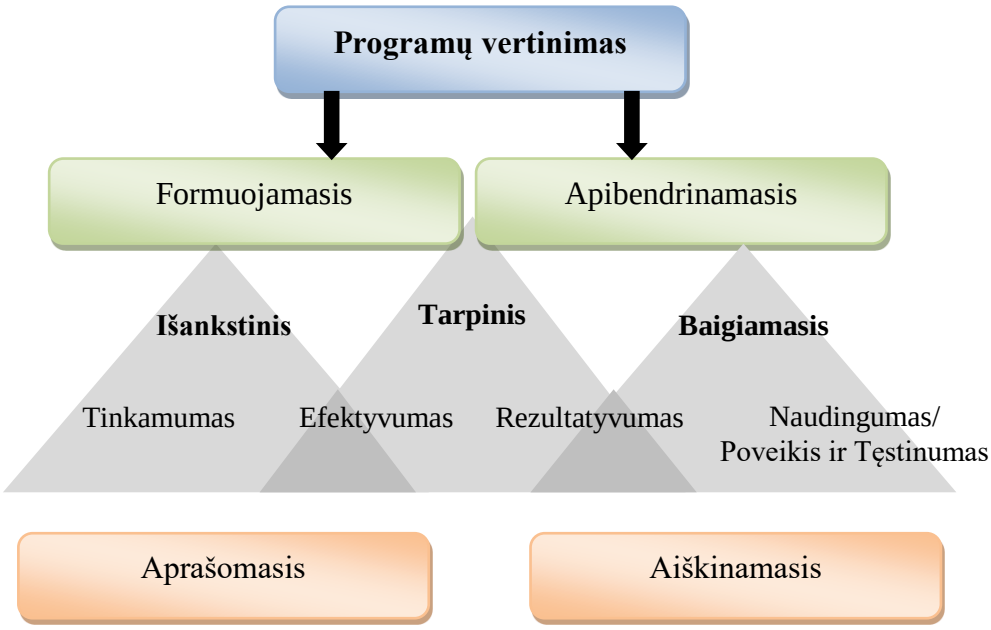
Proceso vertinimo kriterijus yra priemonės įgyvendinimo vertinimo kriterijus, kuriuo matuojami vidiniai institucijos procesai. Indėlio vertinimo kriterijais matuojama, su kokiais ištekliais bus sukurti numatyti produktai ar suteiktos paslaugos. (Lietuvos Respublikos Vyriausybė, 2002) Taipogi naudojantis Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos pavyzdžių galima išskirti kelis proceso ir indėlio vertinimo kriterijus, kurie būtų pasiekiami įgyvendinant numatytas programos priemones – programos lėšų dalis, skirta paremti socialiai pažeidžiamų asmenų įdarbinimą socialinėse įmonėse; organizuotų profesinio konsultavimo, motyvavimo priemonių skaičius ir asignavimai skirti ieškantiems darbo asmenims; jaunimo užimtumą skatinančių programų, jaunimo garantijų iniciatyvų skaičius, asignavimai siekiant didinti jaunimo užimtumą (Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos..., 2019).

Tuo tarpu Lietuvos Respublikos Vyriausybės priimtame nutarime „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (2002) horizontalūs vertinimo kriterijai, kuriais yra vertinami strateginiai institucijų veiklos planai bei valstybės biudžeto finansuojamos programos, jų tikslai, uždaviniai ir priemonės – vyriausybės prioritetų įgyvendinimą rodantys vertinimo kriterijai, kuriais yra vertinama programų įgyvendinimo pažanga; visuomenės nuostatų pokyčius parodantys vertinimo kriterijai naudojami siekiant įvertinti visuomenės pasitikėjimą, įsitraukimą ir pasitenkinimą valstybės teikiamomis viešosiomis ir administracinėmis paslaugomis; veiklos efektyvumo vertinimo kriterijais vertinamas panaudotų valstybės biudžeto išteklių efektyvumas, t. y., santykis tarp panaudotų išlaidų ir gautų rezultatų.

Atliekant valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų vertinimą svarbu vertinimo procese vadovautis vienodais principais, kurie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsakyme „Dėl programų vertinimo metodikos patvirtinimo“ (2011) turėtų būti tokie:

- Tikslingumo principas – pagal iš anksto suformuotus vertinimo tikslus gautų rezultatų panaudojimas įstaigos veiklai ir įgyvendinamai programai gerinti;
- Integruotumo principas – atliekamo vertinimo priemonių suderinimas, siekiant gauti pagrįstą informaciją, kuria vadovaujantis būtų galima priimti atitinkamus sprendimus;
- Savalaikiškumo principas – vertinimai turi būti atliekami laiku, pagal iš anksto numatytą programos vertinimo planą;
- Reguliarumo principas – institucijos bent vienos programos vertinimas turi būti atliekamas ne rečiau kaip kartą per 5 metus;
- Objektyvumo principas – atlikto vertinimo rezultatų pagrįstumas objektyviais įrodymais;
- Viešumo principas – programos vertinimo rezultatai turi būti laisvai prieinami visuomenei.

Vertinant biudžeto programas pagal anksčiau minėtus vertinimo kriterijus ir vertinimo principus svarbu nusistačius vertinimo tikslus, objektus ar kitus keliamus klausimus pasirinkti teisingą vertinimo strategiją, kuria vadovaujantis būtų atliekami biudžeto programų vertinimai. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos pateiktose programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijose (2011) yra išskiriamos dvi pagrindinės vertinimo strategijos – formuojamasis bei apibendrinamasis vertinimas (žr. 4 pav.)



Šaltinis: Programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijos, 2011, p.25

5 pav. Programų vertinimo tipai

Formuojamasis programų vertinimas dažniausiai apima išankstinį bei tarpinį programos vertinimo etapą. Išankstinio ir tarpinio programos vertinimo metu institucija dažniausiai pasitelkia vidinį vertinimą, kurio metu naudojant vidinius žmogiškuosius išteklius yra vertinamas vienos ar kelių ministro valdymo sritims priskirtų institucijų programų tinkamumas, efektyvumas bei programos rezultatyvumas (Svetikas ir Arimavičiūtė, 2012). Gautus vertinimo rezultatus institucijos naudoja tobulinant programos turinį, valdymą, tikslus, priemones ar įgyvendinimo procesus ir kt. Formuojamojo vertinimo metu gali būti naudojami: programos įgyvendinimo procesų, pažangos vertinimo bei programos poreikių vertinimo analizės (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2011).

Apibendrinamas programos vertinimas naudojamas tarpiniame ir baigiamajame programos įgyvendinimo etape, naudojant mišrų vertinimo būdą, kuomet programų vertinimas atliekamas pasitelkiant ir vidinius žmogiškuosius išteklius ir išorės nepriklausomus ekspertus, siekiant gauti objektyvų ir nešališką programos vertinimą (Svetikas ir Arimavičiūtė, 2012). Tarpiniame ir baigiamajame programos vertinimo etape dažniausiai vertinamas programos rezultatyvumas, naudingumas, poveikis visuomenei ir tęstinumas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės priimtame nutarime „Dėl numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo“ (2003) yra išskiriami pagrindiniai poveikio vertinimo aspektai – poveikis ekonomikai, valstybės finansams, socialiniai aplinkai, viešojo administravimo sistemai, korupcijos mastui ir kt.

Lietuvos Respublikos finansų ministerijos pateiktose programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijose (2011) taip pat išskiriamas programų vertinimas pagal keliamus klausimus, t. y., aprašomasis ir aiškinamasis vertinimas. Aprašomajame vertinime siekiama įvertinti tikslinių grupių pasitenkinimą institucijų vykdomoms programoms, programų išsikeltų tikslų ir uždavinių pasiektus rezultatus bei vykdymo procesus, o šio pobūdžio vertinime galima naudoti stebėjimo, nestruktūrizuoto interviu, kokybinio interviu tyrimo metodus. Tuo tarpu aiškinamajame vertinime yra naudojami sudėtingesni tyrimo metodai, pvz. kiekybiniai eksperimentiniai tyrimai, kurių tikslas yra nustatyti tam tikrus priežastinius ryšius tarp programų vykdymo ir atsiradusio efekto, t. y., poveikio visuomenei.

Apibendrinant galima teigti, jog programinio biudžeto formavimo principai buvo pastebimi jau antrojo Pasaulinio karo metais, siekiant užtikrinti turimų resursų efektyvų panaudojimą karo pramonei. Lietuvos Respublikos teisės aktuose, moksliniuose straipsniuose pateikiama daug biudžeto programų vertinimui reikalingų rekomendacijų, principų, kriterijų, kuriais galima užtikrinti gautų rezultatų palyginamumą, pagrįstumą, leidžianti priimti atitinkamus sprendimus apie programos tinkamumą šiandieninėje Lietuvoje, atsižvelgiant į ekonominius ir socialinius poreikius, įgyvendinamos programos rezultatyvumą ne tik žvelgiant į šiuo metu esančius rezultatus, tačiau ir apie tikėtinus būsimus, ilgalaikius programos atnešamus rezultatus bei programų poveikį įvairiose Lietuvos Respublikos funkcionavimui ir visuomenei aktualiose srityse.

1.3. Valstybės biudžeto programų vertinimo metodikos nustatymas ir taikymas

Valstybės biudžeto programų vertinimo procese ypatingai svarbus tinkamas vertinimo metodų pasirinkimas. Programų rezultatyvumą, efektyvumą, tinkamumą ir kitus aspektus praktikoje dažniausiai tiriama kiekybiniais bei kokybiniais duomenų rinkimo ir duomenų analizės metodais. Kiekvienas metodas turi skirtingas taikymo aplinkybes, sudėtingumo lygį bei metodo taikymo trukmę. Atliekant valstybės biudžeto programų vertinimą svarbu pasirinkti tinkamą tyrimo metodą, atsižvelgiant į vertinimo objektą, keliamus tyrimo tikslus, norimus gauti rezultatus, turimus vertinimui atlikti reikalingus išteklius bei metodų taikymo galimybes konkrečiu atveju.

Kokybinis tyrimas, pasak Valackienės ir Mikienės (2007) - „toks empirinis tyrimas, kai duomenys nėra pateikiami kiekybine išraiška – skaičiais“ (p. 32). Tyrimo metu naudojant kokybinius metodus, siekiama suprasti, kaip vyraujant tam tikromis aplinkybėmis reaguoja tiriamasis objektas, šiuo atveju programa, t. y., tiriamas sistemingas situacijos, atvejo ar individo elgesys bei jo priežastys tam tikroje susiklosčiusiose situacijoje, pvz. už tam tikros programos įgyvendinimą atsakingo asmens ar atsakingų asmenų grupės priimami sprendimai kritinėse situacijose, kuomet programos tikslai ir uždaviniai nėra įgyvendinami taip kaip tikėtasi ir kaip buvo planuota. Tačiau kokybinio tyrimo metu gauta bei apdorota informacija atspindi tik tam tikrą specifinį atvejį, kuris buvo tirtas, jo išvados galėtų būti pateikiamos kaip hipotetinės, kurioms patvirtinti ar paneigti būtų naudojami kiekybinio tyrimo metodai.

Lietuvos Respublikos finansų ministerijos pateiktose programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijose (2011) yra išskiriamos kokybinių metodų silpnybės – kokybinio tyrimo metodai reikalauja daug laiko, dėl per didelio duomenų kiekio bei per plačios informacijos apimties; kokybiniai metodai neturėtų būti naudojami plačios apimties vertinimuose ir apibendrinimuose dėl atsirandančios nereprezentatyvių rezultatų sureikšminimo rizikos. Tačiau kokybiniai tyrimo metodai gali būti taikomi tam tikros programos keliamų tikslų, uždavinių bei jiems įgyvendinimui būtinų priemonių tinkamumo vertinimui, atsižvelgiant į suinteresuotų grupių nuomones; biudžeto programų sukurtų produktų, pasiektų rezultatų bei jų kokybės vertinimui; programos įtakos bei poreikio siekiant užtikrinti valstybės funkcijų įgyvendinimą, ekonominių, socialinių ir kultūrinių procesų veikimą, programos tvarumo ir perspektyvos vertinimą.

Programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijose yra išskirti šie pagrindiniai programų vertinimui tinkami kokybiniai metodai – antrinių šaltinių analizė, interviu, grupinės diskusijos, ekspertų grupės, stebėjimo bei atvejo studijų metodai. (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2011)

Antrinių šaltinių analizė – tai visos nagrinėjamu klausimu prieinamos informacijos analizė. Šios analizės metu yra renkama visa aktuali medžiaga susijusi su konkrečia tiriama tema ar problema,

moksliniuose straipsniuose, teisės aktuose, strateginiuose dokumentuose, o taip pat kituose informacijos šaltiniuose. Surinka informacija yra apdorojama, sisteminama bei interpretuojama papildant kitus programų vertinimo metodus. Šis metodas dažnai taikomas, kuomet dėl duomenų trūkumo yra ganėtinai sunku pritaikyti kitus tyrimo metodus, tuo tarpu antrinis šaltinių analizės metodas yra naudingas atliekant išankstinius programų vertinimus. (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2011)

Interviu – tai metodas, kuomet aktualiai informacijai gauti yra taikomas interviu gavėjo ir respondento pokalbis, užduodami klausimai tyrinėjama tema. Interviu dažniausiai taikomas ankstyvose tyrimo stadijose, siekiant patikslinti tiriamos temos, hipotezių problematiką ir tam tikras formuluotes (Valackienė ir Mikienė, 2007, p. 129). Interviu metodas biudžeto programų vertinimo procese yra ypač svarbus vertinant paslaugų teikimo programas, kai pagrindiniai programų vertinimo tikslai ir uždaviniai yra nustatyti tam tikros paslaugos vartotojų nuomonę apie suteikiamas paslaugas, jų kokybę bei poreikį, tobulintinas programos sritis ir paslaugų naudotojų pasitenkinimą programa. Tačiau interviu metodas gali būti taikomas vertinant ir reguliavimo, valdymo bei kitų kategorijų programas (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2011)

Grupinės diskusijos – nedidelėje grupėje atliekamas nestandartizuotas interviu, kuriame pagal iš anksto sudarytą klausimyną, diskusijos moderatorius renka išsamesnę kokybinę informaciją apie iš anksto numatytos temos problematiką. Pagrindinis reikalavimas, būtinas diskusijos vystymuisi – surinktų grupės narių panašumas, t. y., išsilavinimo, darbo specifikos, patirties ir kt. (Valackienė ir Mikienė, 2007, p. 130). Grupinė diskusija gali būti naudojama, siekiant nustatyti valstybės biudžeto programų poreikius, programos tobulinimo galimybes, o taip pat įvertinti ir vartotojų pasitenkinimą. Programų vertinimo proceso pradžioje grupinės diskusijos pagalba galima apibrėžti pagrindinius vertinimo klausimus bei kriterijus, tuo tarpu programos vertinimo proceso pabaigoje, surinkus reikiamus analizei duomenis grupės diskusijų dalyvių gali būti prašoma interpretuoti, paaiškinti programos rezultatus, rezultatų priežastis bei pateikti pasiūlymus programų įgyvendinimo rezultatų tobulinimui. (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2011)

Ekspertų grupės – pripažintų ir nepriklausomų savo srities specialistų vertinama biudžeto programų rezultatų kompleksinė ir įvairialypė informacija, kuomet tam tikrų biudžeto programų įgyvendinimo problematika nėra nauja, tačiau reikalingas ekspertų grupės konsensusas dėl anksčiau atliktų tyrimų, vertinimų ir kitų analizių programos įgyvendinimo tobulinimui reikalingų priemonių priėmimo. Šis kokybinio tyrimo metodas yra tinkamas tiek vykdant išankstinius programų vertinimus, tiek tarpinius ar baigiamuosius vertinimus. Svarbu, kad ekspertų grupės nariai turėtų užtektinai duomenų, kuriuos galėtų išanalizavus interpretuoti, pateikti argumentuotus programų įvertinimo akcentuos. (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2011)

Stebėjimas – „tai pirminės sociologinės informacijos rinkimo tiesiogiai stebint ir fiksuojant įvykius bei aplinkybes, kuriomis jie vyksta, metodas“ (Valackienė ir Mikienė, 2007, p. 83). Tiesioginis

tam tikro objekto ar veiksmo stebėjimas padeda vertintojui įgauti naujų įžvalgų apie tam tikros biudžeto programos įgyvendinimą, leidžia geriau suprasti bei įvertinti tiriamo objekto problematiką. Nors stebėjimo metodo taikymas biudžeto programų vertinimo srityje yra ganėtinai sudėtingas ir gebėjimų reikalaujantis procesas, šio tyrimo metu vertinama pasirinktos programos poveikį tikslinėms grupėms. (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2011)

Atvejo studija – tai toks kokybinio tyrimo metodas, kuriuo siekiamas plataus ir išsamaus, aiškiai apibrėžtos problemos, supratimas. Metodas dažniausiai taikomas tarpiniuose ir baigiamuosiuose programų vertinimuose. Naudojant gerosios praktikos pavyzdžius, analizuojant kelių metų pasirinktų programų dalių įgyvendinimo rezultatus, siekiama identifikuoti pagrindines ne tik konkrečios programos problemas, tačiau ir veiksnius įtakojančius kitų programų įgyvendinimą. (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2011)

Tuo tarpu, kiekybiniu tyrimu „galima apibrėžti tokį empirinį tyrimą, kurio duomenys pateikiami skaičiais (kiekybine išraiška) ir apdorojami statistiniais metodais.“ (Valackienė ir Mikienė, 2007, p. 31). Autorės taip pat pabrėžia, jog kiekybinių tyrimų paskirtis yra patvirtinti arba nepatvirtinti esamą (hipotetinį) faktą, bei išskiria du pagrindinius būdingus bruožus kiekybiniams tyrimams atlikti, t. y., objektyvus požiūris į aplinką ir nesikišimas į tikrovę, kai daromas tyrimas – tiriama tai, kas yra, o ne tai, ko norėtume, kad būtų.

Lietuvos Respublikos finansų ministerijos pateiktose programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijose (2011) išskiriamos šios kiekybinių metodų silpnybės – vyraujanti rizika kiekybiškai lyginti visai skirtingus fenomenus; ignoruojamas kintamųjų, kurie nebuvo iš anksto įtraukti į analizuojamos biudžeto programos modelį, poveikis, o taip pat ignoruojamas tam tikras rezultatams įtakos turintis elgesys, pasaulinės ekonomikos tendencijos, dėl tokių priežasčių įvykiai nėra analizuojami taip, lyg tai būtų vykstantys realiame pasaulyje. Tačiau metodikos taikymo rekomendacijose pažymima, jog kiekybiniai metodai gali būti taikomi organizuojant suinteresuotų grupių atstovų apklausą, siekiant nustatyti bendrą programos tinkamumą, programų priemonių efektyvumą ir rezultatyvumą pagal iš anksto apibrėžtas gaires.

Pagrindiniai kiekybiniai metodai naudojami biudžeto programų rezultatų vertinimui yra apklausos, ekonometrinio modeliavimo, stebėsenos duomenų analizės bei sąnaudų naudos ir sąnaudų efektyvumo analizės metodai.

Apklausa – „tai susistemintas informacijos iš respondentų rinkimas pateikus anketą (klausimyną). Apklausiamieji atsako į tyrėjo pateiktus anketos klausimus pagal jiems nurodytas taisykles. (Valackienė ir Mikienė, 2007, p. 94). Autorės taip pat išskiria keturias pagrindines apklausos metodo rūšis – anketinė apklausa, sociologinis interviu, testas, sociometrinė apklausa. Šis metodas dažniausiai taikomas tarpiniams ar baigiamiesiems programos vertinimams, itin tinkamas paslaugų teikimo, strateginių veiklos planų programų vertinimui, kuomet tiriama paslaugų naudotojų

pasitenkinimas tam tikra programa. Atliekant kiekybinį tyrimą apklausos metodu tiriamos grupės rezultatų išvados gali būti taikomos visai populiacijai. (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2011)

Ekonometrinis modeliavimas ir statistinė analizė – tai toks kiekybinio tyrimo metodas, kurio metu siekiama ištirti priežastinius ryšius ir pateikti statistiškai pagrįstus įrodymus tarp įvairių ekonominių kintamųjų rodiklių. Statistiniai tyrimo metodai gali būti naudojami ekonometrinio modelio parametrų skaičiavimui, hipotezių pagrįstumui išmatuoti bei kitai ekonominių duomenų analizei. Programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijose (2011), taip pat pateikti trys aspektai galintys būti naudingi sukonstravus ekonometrinį modelį:

- Supratimui pagerinti – sukurtas ekonometrinis modelis gali padėti geriau suprasti ryšius tarp skirtingų kintamųjų bei patikrinti suformuluotų hipotezių pagrįstumą ir patikimumą;
- Prognozavimui – remiantis makroekonominiais modeliais galima nustatyti priežastinius ryšius, kuriais vadovaujantis galima suteikti pagrindą prognozuoti ateities tendencijas;
- Alternatyvų nustatymui – vadovaujantis ekonometriniais modeliais, remiantis skirtingomis prielaidomis galima sukurti alternatyvią realybę, kurioje būtų lyginamos skirtingos situacijos ar alternatyvos.

Stebėsenos duomenų analizė – tai metodas, kurio metu gali būti analizuojami Vyriausybės prioritetų, strateginių veiklos planų, biudžeto programų, o taip pat ir pačio valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planiniai ir faktiniai rezultatai. Pagrindiniai kriterijai naudojami šio kiekybinio tyrimo metu – efekto, rezultato, produkto bei proceso ir indėlio kriterijai. Vertinant valstybės biudžeto programas aktualiausi yra rezultato ir produkto kriterijai, kurie parodo tiek trumpuoju, tiek vidutiniu ar ilguoju laikotarpiu pasiektus programos rezultatus, leidžiančius daryti išvadas bei priimti atitinkamus sprendimus siekiant tobulinti esamų rodiklių rezultatus. (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2011)

Sąnaudų naudos ir efektyvumo analizė – tai metodas, leidžiantis įvertinti naujų programų ateities efektą ir pasekmes. Sąnaudų naudos ir efektyvumo analizės metu lyginama kelių biudžeto programų alternatyvias galimybes, atsižvelgiant į visus teigiamus bei neigiamus padarinius. Sąnaudų naudos analizės metu siekiama nustatyti grynąją dabartinę projekto vertę, atsižvelgiant į alternatyvių projektų galimą naudą ir sąnaudas. Tuo tarpu sąnaudų efektyvumo analizės metu siekiama įvertinti biudžeto programos sukeltą efektą visuomenei, išreikštą naujomis darbo vietomis, gyvenimo kokybe, pasikeitusiu žmonių elgesiu, socialinės atskirties mažinimu bet kitų sričių tvariu vystymusi. (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2011)

Pastebėtina, jog prieš pradedant vertinti valstybės biudžeto finansuojamas programas, svarbu tinkamai apsibrėžti tyrimo tikslus, uždavinius bei lūkesčius, kurie lemia tinkamo kokybinio ar kiekybinio tyrimo metodo pasirinkimą. Kadangi, kaip jau ir buvo aprašoma anksčiau darbe skirtingais tyrimo metodais galima įvertinti skirtingus biudžeto programų kriterijus, t. y., tinkamumą, efektyvumą,

rezultatyvumą, naudingumą ir poveikį visuomenei bei tęstinumą, pvz. naudojant grupinės diskusijos metodą nebus analizuojamas tyrimo efektyvumas ar rezultatyvumas, diskusijos metu bus gilinamasi į kitus aspektus, tokius kaip naudingumas ir poveikis visuomenei, kaip tam tikra biudžeto programa įgyvendinama ir kaip jos įgyvendinimas įtakoja įvairius gyvenimo aspektus, tačiau efektyvumas ir rezultatyvumas gali būti vertinamas naudojant sąnaudų naudos ar sąnaudų efektyvumo analizes. Apibendrintas metodų tinkamumas pagal skirtingus vertinimo aspektus yra pateiktas žemiau esančioje lentelėje (žr. 4 lent.).

4 lentelė. Metodų tinkamumas pagal vertinimo aspektus

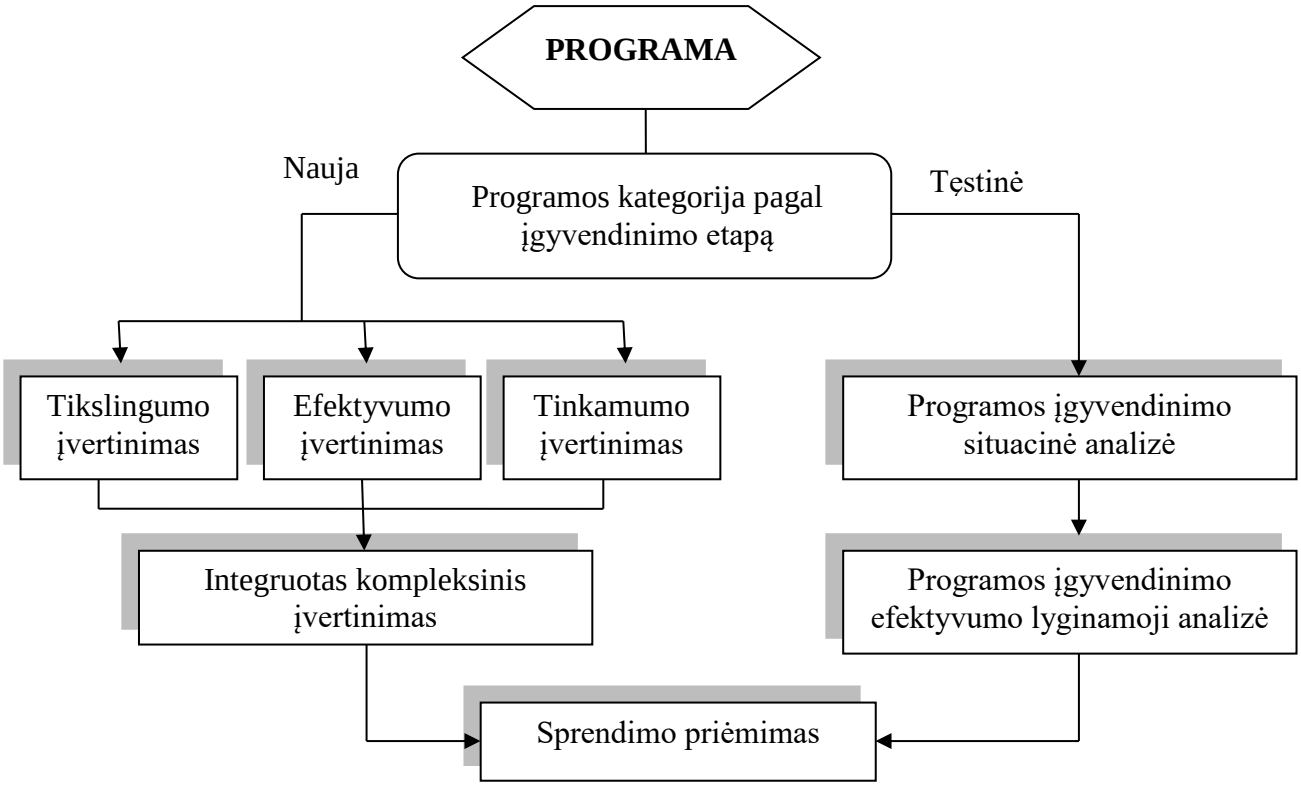
	VERTINIMO ASPEKTAI				
METODAI	**Tinkamumas**	**Efektyvumas**	**Rezultatyvumas**	**Naudingumas/ poveikis**	**Tęstinumas**
Antrinių šaltinių analizė	x	x	x	x	x
Stebėsenos duomenų analizė			x	x	
Apklausa	x	x	x	x	x
Atvejo studija	x	x		x	
Interviu	x	x	x	x	x
Stebėjimo metodas	x	x		x	
Grupinė diskusija	x			x	
Ekspertų grupės				x	x
Sąnaudų naudos analizė	x	x			
Sąnaudų efektyvumo analizė	x	x		x	
Ekonometrinis modeliavimas	x			x	

Šaltinis: Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2011, p.28

Valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų vertinimas naudojant skirtingus kokybinių ir kiekybinių tyrimų metodus, sudaro galimybę daryti išvadas apie programos tinkamumą, efektyvumą, rezultatyvumą ir kitus kriterijus, tačiau siekiant nustatyti tiek naujų valstybės biudžeto finansuojamų programų, tiek tęstinių programų apibendrintų rezultatų visumą, būtinas kompleksinis vertinimo metodas aprėpiantis įvairių vertinimo rodiklių palyginimą.

Bivainio ir Butkevičiaus (2003) atlikto tyrimo metu pateikta biudžeto programų kompleksinio vertinimo principinę schemą (žr. 6 pav.), kurioje išskiriamas naujų programų vertinimo modelis apimantis tikslingumo, efektyvumo ir tinkamumo įvertinimą, bei šių rodiklių integruotą kompleksinį įvertinimą, leidžiantį palyginti programas tarpusavyje. Tuo tarpu autoriai tęstinėms programoms įvertinti

siūlo atlikti programų įgyvendinimo situacinę analizę bei programos įgyvendinimo efektyvumo lyginamąją analizę.



Šaltinis: Bivainis ir Butkevičius, 2003, p. 52

6 pav. Biudžeto programų kompleksinio vertinimo modelis

Pažymėtina, jog integruotam kompleksiniam naujų biudžeto finansuojamų programų įvertinimui, tikslingumo, efektyvumo ar tinkamumo kriterijų įvertinimo seka nėra ypatingai svarbi, tačiau Bivainis ir Butkevičius (2003) pastebi, jog pradedant nuo tikslingumo vertinimo, galima pastebėti programos parengimo spragas, netikslumus, kuriuos pirminėje programos rengimo bei vertinimo stadijoje galima likviduoti, to pasėkoje, būtų atliekamas tolimesnis naujos programos efektyvumo bei tinkamumo vertinimas, spragų nelikvidavus efektyvumo bei tinkamumo rodiklių skaičiavimas būtų netikslingas ir nereikalingas.

Vertinant biudžeto programų tikslingumą Bivainis ir Butkevičius (2003) išskiria du pagrindinius reikalavimus, kuriais vadovaujantis būtų atliekamas programų vertinimas:

1) Visoms tam tikro biudžeto programoms turi būti bendras kriterijų sąrašas;
2) Kriterijų santykinis reikšmingumas turi tenkinti tokias sąlygas:

$$0 \leq \tau_i \leq 1; \qquad \sum_{i=1}^{n} \tau_i = 1; \qquad i = 1, 2, \dots, n \qquad (1)$$

Čia: τ – kriterijaus santykinis reikšmingumas (santykinė reikšmė, išreikšta vieneto dalimis);

i – kriterijaus indeksas

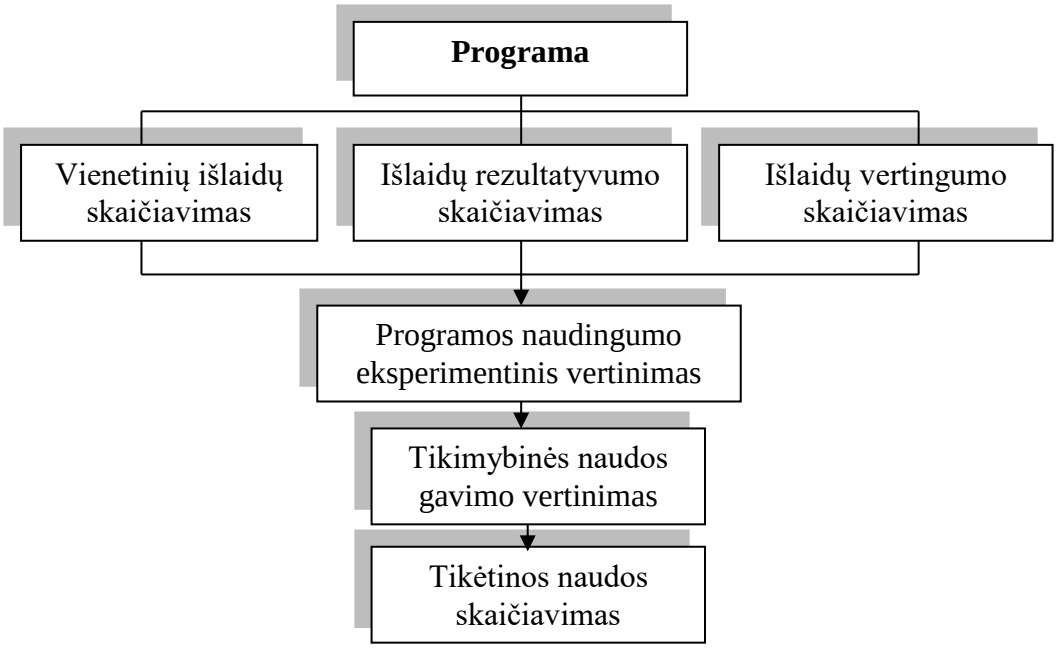
Vertinant programos tikslingumą Bivainis ir Butkevičius (2003) teigia, jog svarbu apskaičiuoti kriterijaus ekspertinės reikšmės ir kriterijaus reikšmės bendroje sistemoje santykį (v) bei integruoto programos tikslingumo kriterijaus reikšmę (T):

$$v_i = \alpha_i v_i' \quad (2)$$

Čia: v – kriterijaus reikšmė bendroje sistemoje; α – perskaičiavimo algoritmas; v' - ekspertinė kriterijaus reikšmė; i – dalinio vertinimo kriterijaus indeksas.

$$T = \sum_{i=1}^{n} \tau_i v_i \quad (3)$$

Sekantis naujos biudžeto programos įvertinimo rodiklis – programos efektyvumas. Efektyvumo vertinimas yra ganėtinai sudėtingas procesas, reikalaujantis daugybės įvairiausių rodiklių apskaičiavimo, jų analizės ir palyginimo, siekiant nustatyti mažiausius programos įgyvendinimui reikalingus kaštus su kuriais būtų pasiekiamas maksimalus įmanomas rezultatas. Vienas pagrindinių programos efektyvumą apibūdinančių rodiklių – tikėtinos naudos apskaičiavimas. (žr. 7 pav.).



Šaltinis: Bivainis ir Butkevičius, 2003, p. 55

7 pav. Programos efektyvumo vertinimo principinė schema

Bivainis ir Butkevičius (2003) pastebi, jog du pagrindiniai elementai lemiantys biudžeto programų efektyvumo vertinimą yra programų įvairovė bei atsirandantis programų palyginimo poreikis. Tuo tarpu kiekybinę programos tikėtinos naudos reikšmę (E) galima apskaičiuoti taip:

$$E = dp \quad (4)$$

Čia: d – programos sąlyginis naudingumas;

p – programos sąlyginio naudingumo tikimybė;

Programos sąlyginio naudingumo ir programos sąlyginio naudingumo tikimybės rodikliai nustatomi ekspertinių tyrimų metu, kuomet vertinamas programos gyvavimo ciklas, nuo programos įgyvendinimo pradžios iki programos duodamos naudos pabaigos. Siekiant programų vertinimų palyginamumo, ekspertinio tyrimo pradžioje nustatomos vertinimo sąlygos bei vertinimo kriterijai, pvz. naudingumui palyginti naudojami balai nuo 0 iki 10, o tikimybei įvertinti nustatoma vieneto dalimis (0÷1). (Bivainis ir Butkevičius, 2003)

Ekspertinių tyrimų metu gautų rezultatų pagrįstumui didinti rekomenduojama vertinant programos efektyvumą apskaičiuoti bei palyginti ir kitus kiekybinio tipo programų efektyvumą nusakančius rodiklius:

- Vienetinių išlaidų (kiekvienam kiekybiškai išreiškiamam programos rezultatui S_j):

$$S_j = \frac{S}{R_j}, \quad (5)$$

Čia: S – programos suminės išlaidos;
R – programos kiekybiškai išreikštas rezultatas;
j – rezultato išraiškos indeksas

- Išlaidų rezultatyvumo (r_j):

$$r_j = \frac{R_j}{S}, \quad (6)$$

- Išlaidų vertingumo (u):

$$u = \frac{U}{S}, \quad (7)$$

Čia: U – pridėtinė vertė, sukuriama per visą programos gyvavimo ciklą.

Vertinant valstybės biudžeto finansuojamų programų tinkamumą, galima pažymėti, jog šis vertinimo principas yra daugiau papildomasis kriterijus tikslingumo ir efektyvumo įvertinimams. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijose (2011) pažymima, jog tinkamumo aspektu biudžeto programos analizuojamos per programos tikslų, uždavinių, įstatymų ir kitų teisės aktų atitikimo prizmę. Svarbu kad biudžeto programos atitiktų ir įgyvendintų savu laiku valstybės funkcionavimui bei vystymuisi reikalingas programas, taip patenkinant visuomenės socialinius bei kultūrinius poreikius.

Tuo tarpu Bivainis ir Butkevičius (2003) pateikia penkis pagrindinius biudžeto programų tinkamumui įvertinti reikalingus etapus:

1) Teisės aktų atitikimo įvertinimas;
2) Kitų programų dubliavimo įvertinimas;
3) Programos struktūros logikos įvertinimas;

4) Lygiatyros principų panaudojimo įvertinimas;
5) Programos tinkamumo integruoto rodiklio skaičiavimas.

Skaičiuojant programos tinkamumo integruotą rodiklį pagal likusių keturių etapų ekspertinio tyrimo metu gautų rezultatų reikšmes taikytinos šios formulės (Bivainis ir Butkevičius, 2003):

- Atitinkamų dalinių tinkamumo rodiklis (g):

$$g = 1 - b \quad (8)$$

Čia: b – programos įvertinimo tam tikru aspektu suminio rodiklio reikšmė;

- Atsižvelgiant į dalinių rodiklių reikšmingumą, programos tinkamumo integruoto kriterijaus reikšmė (G):

$$G = \sum_{i=1}^{n} \tau_i g_i \quad (9)$$

Čia: τ – dalinio programos tinkamumo rodiklio reikšmingumo reikšmė;
i – dalinio tinkamumo rodiklio indeksas.

Suskaičiavus ir įvertinus tikslingumo, efektyvumo ir tinkamumo integruotų rodiklių reikšmingumą ir gautas šių rodiklių reikšmes galima apskaičiuoti valstybės biudžeto finansuojamos programos kompleksinį įvertinimo rodiklį (Bivainis ir Butkevičius, 2003):

- Programos kompleksinio įvertinimo rodiklis (Z):

$$Z = \tau_1 T + \tau_2 E + \tau_3 G\,, \quad (10)$$

Čia: τ_1 – tikslingumo, τ_2 – efektyvumo ir τ_3 – tinkamumo integruotų rodiklių reikšmingumo santykiniai dydžiai:
T – programos tikslingumo įvertinimo integruoto rodiklio reikšmė;
E – programos efektyvumo įvertinimo integruoto rodiklio reikšmė;
G – programos tinkamumo įvertinimo integruoto rodiklio reikšmė.

Tačiau pasak Bivainio ir Butkevičiaus (2003) skaičiuojant programos kompleksinio įvertinimo rodiklį turi būti keliami tokie reikalavimai:

1) Reikšmingumas išreiškiamas santykiniais dydžiais;
2) Santykiniai reikšmingumo dydžiai nustatomi laikantis (1) sąlygos;
3) Visiems asignavimų valdytojams ir visoms jų rengiamoms biudžeto programoms privaloma bendra reikšmingumo dydžių sistema.

Tęstinių programų vertinimas susideda iš dviejų etapų – programų įgyvendinimo situacinės analizės ir programų įgyvendinimo efektyvumo lyginamosios analizės. Situacinės analizės metu yra nustatomas valstybės biudžeto finansuojamos programos įgyvendinimo laipsnis. Kitaip tariant, šios analizės metu yra detaliai analizuojamas programų uždavinių bei priemonių įgyvendinimas.

Kaip teigia Bivainis ir Butkevičius (2003) programų įgyvendinimo situacinės analizės metu svarbiausi uždaviniai yra:

1) Nustatyti įgyvendintus programos elementus (uždavinius, uždavinių įgyvendinimo priemones);
2) Apskaičiuoti kiekvienam įgyvendintam programos elementui tenkančias faktines programos įgyvendinimo išlaidas.

Tuo tarpu, programų įgyvendinimo efektyvumo lyginamosios analizės metu yra lyginami įgyvendintų programų uždaviniai, priemonės pagal planinius ir faktinius duomenis, taip nustatant plano nuokrypį bei šio nuokrypio galimas priežastis. Autonominiam programos įgyvendinimo efektyvumui nustatyti gali būti taikomos J. Bivainio ir A. Butkevičiaus pateiktos formulės (žr. 5 lent.).

5 lentelė. Autonomiško programos įgyvendinimo efektyvumo vertinimo rodikliai

Skaičiuojamo rodiklio turinys	Skaičiavimo išraiška	Žymėjimų paaiškinimas
Faktinių ir planinių rodiklių skirtumas	$\boldsymbol{\Delta R = R^f - R^p}$ $\boldsymbol{\Delta S = S^f - S^p}$	R – programos rezultato rodiklis S – programos įgyvendinimo išlaidos f – faktinio rodiklio požymis p – planinio rodiklio požymis Δ – reikšmių skirtumas λ – reikšmių santykis r – išlaidų rezultatyvumas s – vienetinės išlaidos
Faktinių ir planinių rodiklių santykis	$\lambda R = \frac{R^f}{R^p} \quad \lambda S = \frac{S^f}{S^p}$ $\lambda' R = \frac{R^f}{R^p} * 100 \quad \lambda' S = \frac{S^f}{S^p} * 100$	
Išlaidų rezultatyvumas	$r^p = \frac{R^p}{S^p} \quad r^f = \frac{R^f}{S^f}$	
Vienetinės išlaidos	$s^p = \frac{S^p}{R^p} \quad s^f = \frac{S^f}{R^f}$	
Faktinio ir planinio išlaidų rezultatyvumo ir vienetinių išlaidų skirtumas	$\boldsymbol{\Delta r = r^f - r^p}$ $\boldsymbol{\Delta s = s^f - s^p}$	
Faktinio ir planinio išlaidų rezultatyvumo ir vienetinių išlaidų santykis	$\lambda r = \frac{r^f}{r^p} \quad \lambda s = \frac{s^f}{s^p}$ $\lambda' r = \frac{r^f}{r^p} * 100 \quad \lambda' s = \frac{s^f}{s^p} * 100$	

Šaltinis: Bivainis ir Butkevičius, 2003, p. 60

Tačiau Bivainis ir Butkevičius (2003) atkreipia dėmesį, jog net apskaičiavus visus autonomiško programos efektyvumo įgyvendinimo rodiklius nėra tikslinga spręsti apie galutinį programos efektyvumo įvertinimą, kadangi ne visų programų rezultatai yra gaunami iš karto, o per tam tikrą laiką ar po tam tikro laiko kuomet programos uždaviniai buvo įgyvendinti. Autorių nuomone siekiant didesnio palyginamumo tarp įvairių programų turėtų būti skaičiuojami programų uždavinių apibendrinamieji rodikliai, kuriais būtų galima įvertinti ir palyginti įvairių programų ir jų uždavinių įgyvendinimo efektyvumą. Tai turėtų būti atliekama dviem etapais, kuriuose skaičiuojami santykiniai integruoti

programos efektyvumą nustatantys rodikliai. Pirmiausia Bivainis ir Butkevičius (2003) pažymi, jog turėtų būti skaičiuojamas kiekvieno programos uždavinio (j) įgyvendinimo efektyvumas (e_j) pagal tokią formulę:

$$e_j = \frac{\sum_{i=1}^{m} \lambda r_{ji}}{m}, \qquad j = 1,2, \dots, n, \tag{11}$$

Čia: λr – faktinių ir planinių uždavinio priemonių išlaidų rezultatyvumo santykis;
i – uždavinio priemonės indeksas; m – įgyvendintų uždavinio priemonių skaičius.

Apskaičiavus programos uždavinio efektyvumą (j) analogiškai skaičiuojamas programos įgyvendinimo efektyvumas (e) (Bivainis ir Butkevičius, 2003):

$$e = \frac{\sum_{j=1}^{n} e_j}{n}, \tag{12}$$

Čia: j – programos uždavinio indeksas;
n – įgyvendintų programos uždavinių skaičius.

Sistemingai sutelkiant dėmesį į siekiamus rezultatus, programinio biudžeto sudarymas ir tinkamai atliekamas programų vertinimas anot Redburn, Shea, Buss ir Walker (2008) turėtų padėti sprendimų priėmėjams pasiekti šiuos rezultatus:

- Nustatyti prastai veikiančias programas, atitinkamai atlikti pakeitimus ir skirti daugiau ar mažiau lėšų programai įgyvendinti.
- Nustatyti gerus rezultatus atnešančias programas, kurių tikėtina nereikia keisti ar tobulinti.
- Įvertinti naujas programas, ko tikimasi pasiekti, kokios programos įgyvendinimo išlaidos, ar naujos programos vertos numatomų išlaidų.
- Palyginti įvairias alternatyvas programai įgyvendinti.
- Nustatyti ar nėra biudžeto programų dubliavimo.
- Užtikrinti geresnę atskaitomybę suinteresuotiems asmenims, t. y., visuomenei, dėl išsikeltų programos tikslų biudžetiniams metams įgyvendinimo.

Apibendrinant, galima teigti, kad valstybės biudžetas apibūdinamas, kaip pagrindinis šalies stabilumo įrankis, sudarantis prielaidas racionaliai paskirstyti finansinius išteklius bei veiksmingai veikti socialinius, kultūrinius ir ekonominius procesus. Valstybės biudžetą sudaro pajamos (mokestinės pajamos, pajamos iš valstybės turto, biudžetinių įstaigų, dotacijų, negrąžintinos finansinės paramos bei kitų pajamų) ir asignavimai, kurie skirstomi asignavimų valdytojams pagal ekonominę ir funkcinę klasifikaciją, siekiant įgyvendinti pagrindines valstybės funkcijas. Formuojant valstybės biudžetą svarbu laikytis teisės aktuose įtvirtintų biudžeto formavimo principų, kurie svarbūs ne tik biudžeto efektyvumui, bet ir tinkamam valstybės funkcijų vykdymui. Valstybės biudžeto vykdymo procesas apima tokius etapus: pajamų surinkimas, išlaidų padengimas, vykdymo priežiūra, vykdymo vertinimas ir užbaigimas.

Pabrėžtina, jog sudarant valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų projektą, laikomasi pagrindinių biudžeto sandaros principų – viešumo, visapusiškumo, balanso, realumo ir programavimo. Programinio biudžeto valdymo sistema mokslinėje literatūroje pateikiama siekiant užtikrinti visuomenei aktualių poreikių patenkinimą, nenutrūkstamų viešųjų paslaugų teikiamą ir jų kokybę. Programinio biudžeto valdymo sistemą galima suskirstyti į makro ir mikro planavimo etapus, pradedant nuo valstybės politikos ir biudžeto formavimo makro lygiu ir valstybinių institucijų biudžetų ir programų formavimo ciklų – mikro lygiu. Efekto, rezultato, produkto bei proceso ir indėlio kriterijai yra pagrindiniai Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimą, visuomenės nuostatų pokyčių ir veiklos efektyvumą parodantys kriterijai, o jų vertinimą svarbu atlikti vadovaujantis vienodais programų vertinimo principais: tikslingumo, integruotumo, savalaikiškumo, reguliarumo, objektyvumo ir viešumo. Valstybės biudžeto programų vertinimą galima atlikti per kokybinius ar kiekybinius duomenų rinkimo ir duomenų analizės metodus. Mokslinėje literatūroje ir programų vertinimo metodikose pateikiami šie pagrindiniai programų vertinimo metodai – antrinių šaltinių analizė, stebėsenos duomenų analizė, apklausa, atvejos studija, interviu, stebėjimo metodas, grupinė diskusija, ekspertų grupės, sąnaudų naudos analizė, sąnaudų efektyvumo analizė bei ekonometrinis modeliavimas.

2. VALSTYBĖS BIUDŽETO FINANSUOJAMŲ PROGRAMŲ REZULTATŲ MATAVIMO VERTINIMO METODOLOGIJA

Pirmoje magistrinio darbo dalyje buvo taikomas teorijos metodas, kuomet analizuojant mokslinę literatūrą, teisės aktus ir kitus dokumentus buvo siekiama aprašyti ir pateikti svarbiausius biudžeto programų formavimo etapus, vertinimo kriterijus, principus bei Lietuvos Respublikos finansų ministerijos pateiktas programų vertinimo metodikas. Antroje darbo dalyje bus atliekamas empirinis tyrimas, kurio pagrindinis analizės objektas anot R. Tidiklio (2003) yra „veiksmai, veikla, poelgiai, žmonių ir socialinių bendrijų elgesys, konkretūs žmonių veiklos produktai“ (p. 446).

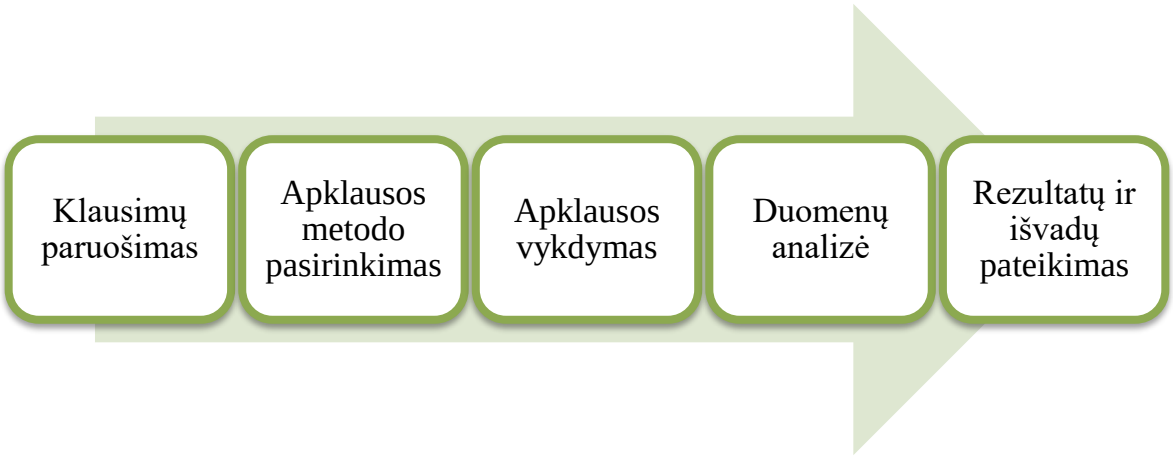
Tyrimo tikslas – išsiaiškinti ekspertų nuomonę apie valstybės biudžeto finansuojamų programų vertinimo atlikimą ir gautų rezultatų reikšmingumą.

Tyrimo uždaviniai:

1. Parengti atliekamo valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų vertinimo tyrimo metodiką.
2. Atlikti ekspertų nuomonės tyrimą.
3. Išanalizuoti ekspertų nuomonės tyrimo rezultatus.

Tyrimo objektas – valstybės biudžeto programų rezultatų vertinimas.

Valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų vertinimo tyrimas atliekamas penkiais etapais (žr. 8 pav.)



8 pav. Atliekamo tyrimo etapai

Atlikti valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų vertinimo tyrimą, buvo pasirinktas ekspertų vertinimo metodas. Šio tyrimo metu apklausiami analizuojamos problemos srities žinovai, suformuojant ekspertų grupę siekiama mokslinio objektyvumo (Kardelis, 2016, p. 270).

Tyrimo metu apklausiant ekspertus buvo naudojamos anketos. Anketa – formalizuotas klausimų rinkinys informacijai iš respondentų gauti (Valackienė ir Mikienė, 2007, p. 98). Ekspertų nuomonei

gauti anketos metodas pasirinktas, dėl galimybės lengviau įtraukti ekspertus iš skirtingų darboviečių, nepaisant jų gyvenamosios vietos, kitaip tariant neutralizuojant viena iš pagrindinių laisvojo interviu trūkumų – korespondento efektą. (Tidiklis, 2003, p. 520) Sudarytoje anketoje (žr. 4 priedą) užduodami klausimai buvo suskirstyti į tris pagrindines grupes. Pirmoji klausimų grupė – bendroji charakteristika, leidžianti įvertinti ekspertų profesinę patirtį susijusią su strateginių institucijos planų parengimu, biudžeto programų formavimu, vykdymu bei vertinimu. Antrosios anketos klausimų grupės tikslas išsiaiškinti ekspertų nuomonę dėl biudžeto programų išankstinio ir baigiamojo vertinimo atlikimo, vertinimo metodų pasirinkimo, bendrųjų kriterijų laikymosi. Paskutinėje anketos dalyje ekspertai kviečiami pateikti savo nuomonę, dėl atlikto biudžeto programų vertinimo rezultatų ir rekomendacijų pateikimo, veiksmų reikalingų įgyvendinti pateiktas rekomendacijas priėmimo.

Ekspertų apklausa atlikta 2021 m. sausio 25 – vasario 5 d. Ekspertų atrankos metu, pagrindinė ir svarbiausia tiriamųjų savybė – kompetencija, susijusi su tiriamos srities profesine patirtimi. Gautų ekspertų apklausos rezultatų sisteminimas, duomenų analizė ir grafinis atvaizdavimas diagramose bei paveiksluose atliktas 2021 m. vasario – kovo mėn. Tyrimo metu su ekspertais pirmiausia buvo kalbėtasi telefonu, pristatant atliekamo tyrimo tikslą, pildymo instrukciją ir gautų anketos rezultatų panaudojimą, taip pat buvo akcentuojamas respondento anonimiškumas bei ekspertų dalyvavimo tyrime svarba. Po pokalbio telefonu atrinktiems ekspertams buvo išsiųstos anketos į elektroninius paštus.

Siekiant užtikrinti atliekamo ekspertų nuomonės tyrimo rezultatų patikimumą, labai svarbu įvertinti ekspertų nuomonių suderinamumą, kadangi kiekvienas ekspertas gali turėti skirtingą nuomonę pateiktiems anketos klausimams, dėl skirtingos profesinės patirties įvairiose valstybinėse institucijose. Ekspertų nuomonių suderinamumą pagal pateiktus anketinės apklausos atsakymus galimą apskaičiuoti pasitelkiant Kendall konkordacijos koeficientus W, jeigu ekspertų vertinimai panašūs, tai W → 1, o jeigu prieštaringi tai W → 0. (Baležentis ir Žalimaitė, 2011). Konkordacijos koeficientas W pasak Podvezko (2005) yra apskaičiuojamas:

$$W = \frac{12S}{r^2 m(m^2-1)} \quad (13)$$

Čia: r – ekspertų skaičius;
m – lyginamų rodiklių skaičius.

Tuo tarpu nuokrypio nuo rangų vidurkio suma (S) yra apskaičiuojama:

$$S = \sum_{i=1}^{m}(c_i - \bar{c})^2, \quad (14)$$

Čia: c_i – ekspertų atžvilgiu rodiklių rangų suma;
$\bar{c}_i$ – rodiklių rangų vidurkis.

$$c_i = \sum_{j=1}^{r} c_{ij}\ (i = 1, \dots, m; j = 1, \dots, r) \quad (15)$$

$$\bar{c} = \frac{\sum_{i=1}^{m} c_i}{m} \quad (16)$$

Podvezko (2005) pažymi, jog atliekamo ekspertinio tyrimo reikšmingumą galima nustatyti, naudojant X^2 kriterijų:

$$X^2 = Wr(m-1) = \frac{12S}{rm(m+1)} \quad (17)$$

Atliekant valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų vertinimo tyrimą, susisteminus gautus ekspertų nuomonės rezultatus, pasinaudojant SPSS programa buvo apskaičiuoti pagrindiniai ekspertų nuomonių suderinamumo rodikliai (žr. 6 lent.). Suformuojamos hipotezės: H_0: ekspertų vertinimo rezultatai prieštaringi, kai W = 0; H_A: ekspertų vertinimo rezultatai panašūs, kai W > 0.

6 lentelė. Ekspertų nuomonių suderinamumo statistika

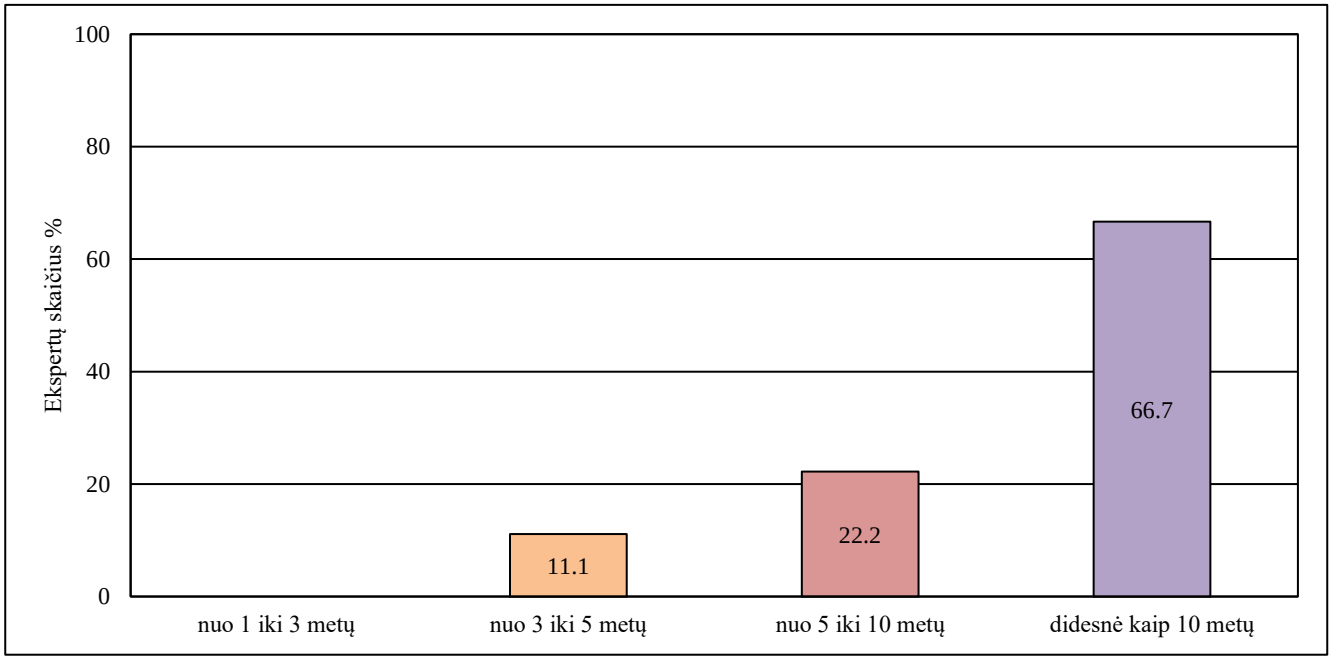
Kendall konkordacijos koeficientas (W)	0,329
Chi kvadratų suderinamumo kriterijus (X^2)	166,007
Laisvės laipsnis (df)	56
Ekspertų skaičius	9
Reikšmingumas (Asymp. Significance)	< 0,001

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus naudojant SPSS

Konkrečiai šio tyrimo metu SPSS programoje buvo paskaičiuotas Kendall konkordacijos koeficientas W=0,329, bei chi kvadratų suderinamumo kriterijus X^2, kuris siekė 166,007. Reikšmingumo lygis dažniausiai yra taikomas 5 proc., o hipotezė būna atmetama „jei atsitinka tai, kas, esant teisingai hipotezei, atsitikti praktiškai negalėjo, arba tokio įvykio tikimybė yra maža“ (Bilevičienė ir Jonušauskas, 2011, 150). Iš skirstinių lentelės paimta kritinė X^2_{kr} reikšmė, kai $\alpha = 0,05$ reikšmingumo lygmeniu yra 74,47. Kadangi faktinis reikšmingumo lygis X^2 yra didesnis už kritinę X^2_{kr} reikšmę, reikšmingumo lygis paskaičiuotas su SPSS programa yra < 0,001, o konkordacijos koeficiento rezultatas gautas didesnis už nulį, galima teigti jog ekspertų nuomonių suderinamumas yra pakankamas ir nulinė hipotezė apie ekspertų nuomonių prieštaringumą gali būti atmetama, t. y., ekspertų nuomonių tyrimo rezultatai yra patikimi.

3. EKSPERTINIO VALSTYBĖS BIUDŽETO FINANSUOJAMŲ PROGRAMŲ REZULTATŲ VERTINIMO TYRIMO ANALIZĖ

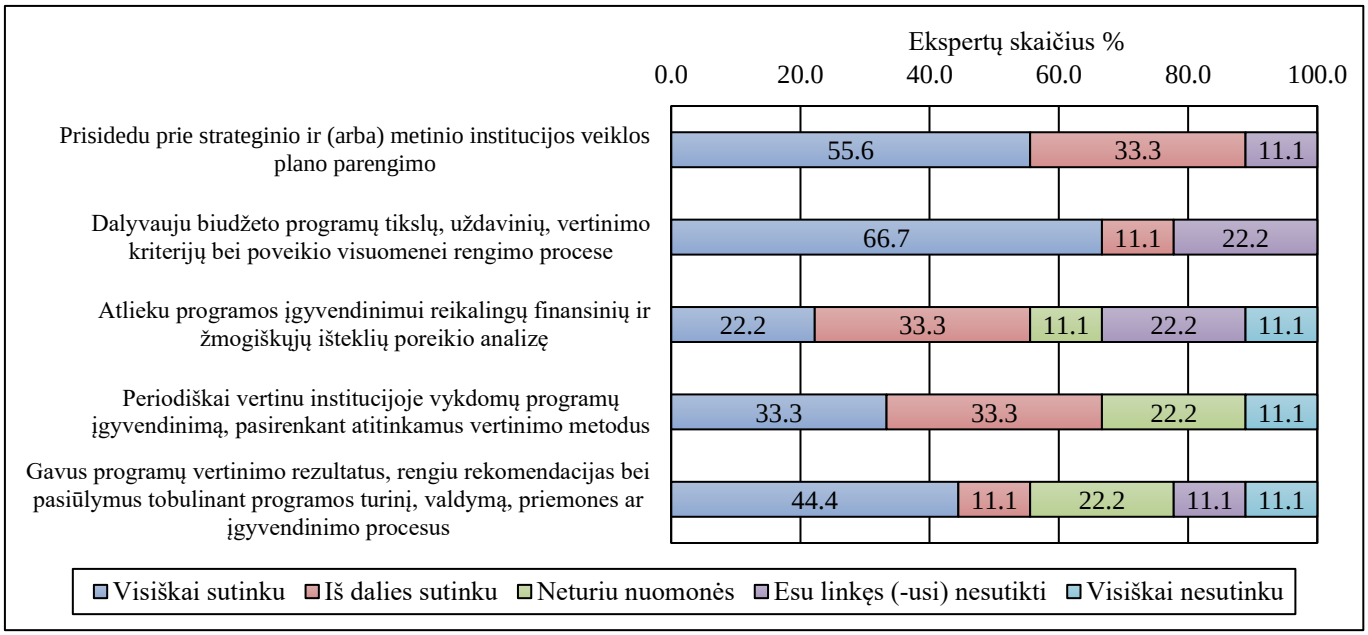
Atliekant valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų vertinimo tyrimą, siunčiant anketas elektroniniu paštu buvo gauti 9 ekspertų atsakymai, kurie yra dirbantys Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijoje, kultūros, ekonomikos ir inovacijų, socialinės apsaugos ir darbo ministerijose bei susisiekimo, vidaus reikalų ir žemės ūkio ministerijose. Apklausti ekspertai užėmė ministerijos patarėjų, biudžeto ir finansų kontrolės komiteto vedėjų, strateginio planavimo bei biudžeto ir finansų skyrių grupės patarėjų, departamentų direktorių ir vyr. specialistų pareigas. Devintame paveiksle galima pastebėti, jog 66,7 proc. ekspertų turi didesnę kaip 10 metų profesinę patirtį analizuojamoje srityje, 22,2 proc. ekspertų patirtis nuo 5 iki 10 metų, ir 11,1 proc. nuo 3 iki 5 metų.



9 pav. Ekspertų profesinės patirties pasiskirstymas

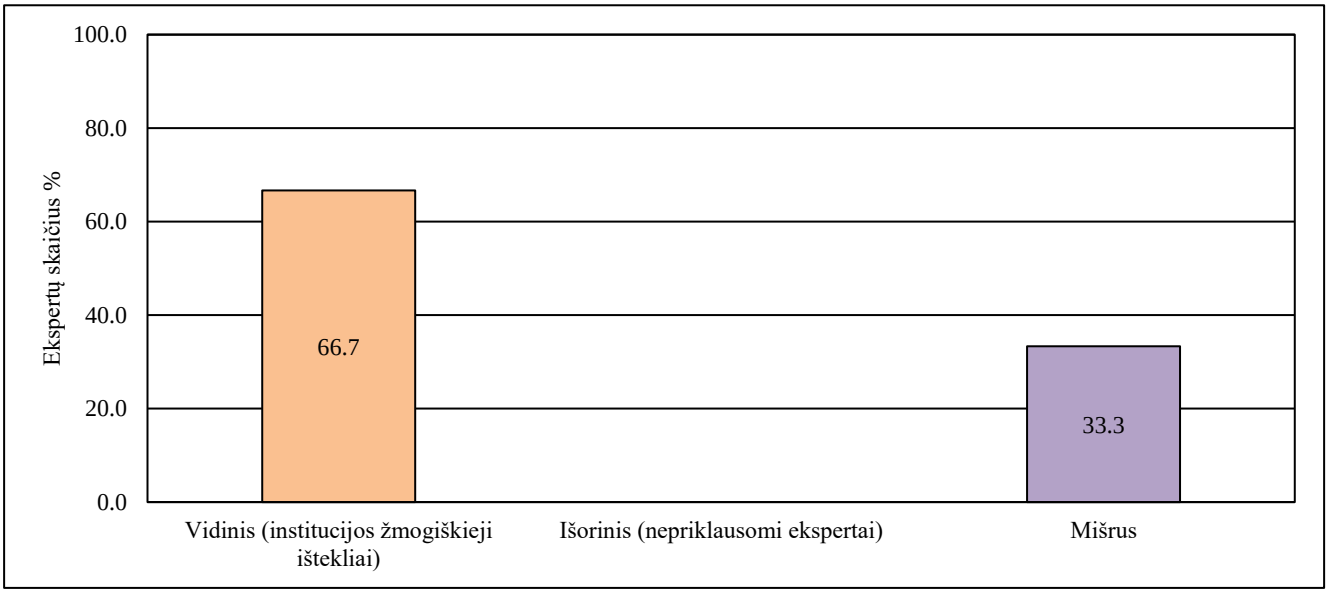
Trečiuoju ekspertams pateiktos anketos klausimu (žr. 10 pav.), pateikiant teiginius, buvo siekiama išsiaiškinti ekspertų patirtį konkrečioje biudžeto programų rengimo, formavimo stadijoje – nuo institucijos strateginių planų parengimo, programų sudarymo iki programų vertinimo bei rekomendacijų įgyvendinimo. Dešimtame paveiksle galima pastebėti, kad didžioji dalis apklaustų ekspertų „visiškai sutinka“ arba iš „iš dalies sutinka“, jog tiesiogiai prisideda prie strateginių arba metinių institucijos veiklos planų parengimo, biudžeto programų tikslų, uždavinių, vertinimo kriterijų formavimo bei rekomendacijų ir pasiūlymų tobulinant programos turinį ar rezultatus įgyvendinimo. 66 proc. ekspertų „visiškai sutinka“ arba „iš dalies“ sutinka su teiginiu „periodiškai vertinu institucijoje vykdomų programų įgyvendinimą, pasirenkant atitinkamus vertinimo metodus“. 44,4 proc. apklaustų ekspertų

„neturi nuomonės“, yra „linkę nesutikti“ ar „visiškai nesutinka“ su teiginiu „atlieku programos įgyvendinimui reikalingų finansinių ir žmogiškųjų išteklių poreikio analizę“



10 pav. Ekspertų profesinė patirtis susijusi su biudžeto formavimu programiniu principu

Antroje ekspertams pateiktos apklausos dalyje buvo siekiama išsiaiškinti ekspertų nuomonę dėl biudžeto programų vertinimo atlikimo. Ketvirtuoju anketos klausimu ekspertų buvo klausiama „kokį programos vertinimo būdą, dažniausiai naudoja institucijos kuriose ekspertai dirba“

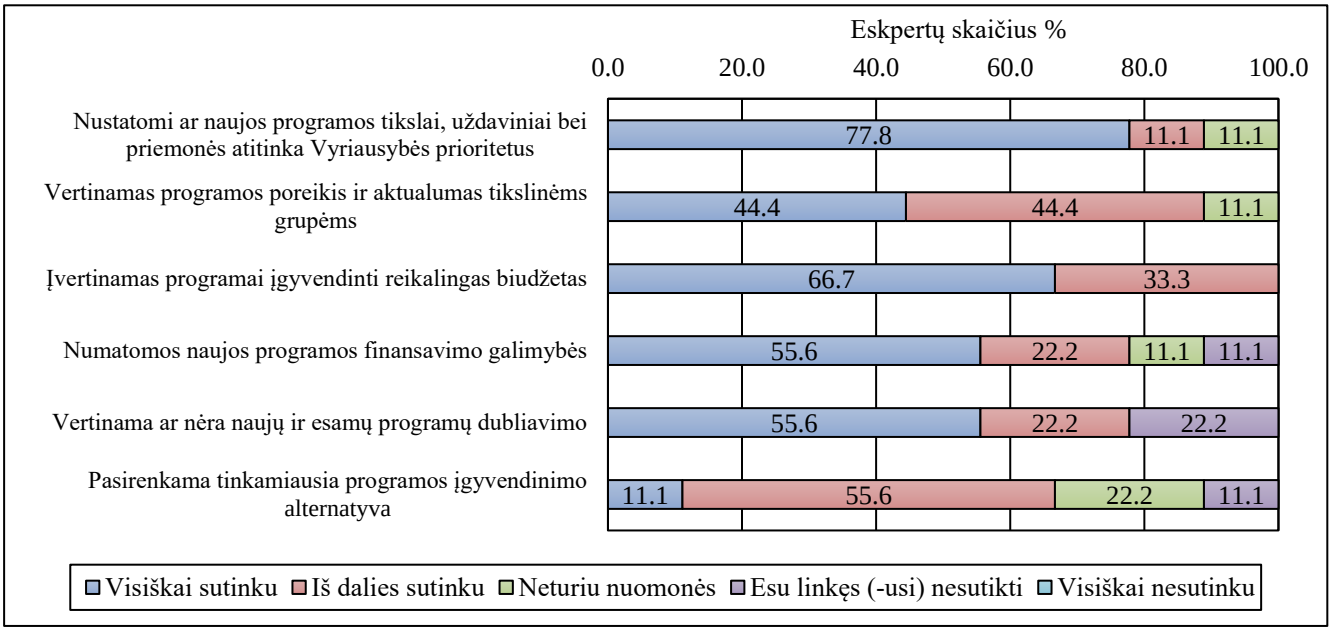


11 pav. Programų vertinimo atlikimo būdų pasiskirstymas institucijose

Ekspertų nuomonę dėl institucijose atliekamų biudžeto programų vertinimo atlikimo būdų iliustruoja vienuoliktas paveikslas, kuriame matome, jog 66,7 proc. ekspertų teigia jog institucijose kuriose jie dirba yra atliekamas tik vidinis biudžeto programų vertinimas, naudojant institucijos

žmogiškuosius išteklius, o tik 33,3 proc. mano jog institucijose atliekamas mišrus programų vertinimas t. y., pasitelkiant vidinius žmogiškuosius išteklius bei išorės nepriklausomus ekspertus, siekiant objektyvaus ir nešališko biudžeto programų vertinimo.

Penktame klausime ekspertams buvo pateikti teiginiai siekiant išsiaiškinti ekspertų nuomonę kokie aspektai dažniausiai vertinami išankstiniam ir baigiamajam programos vertinimo cikle (žr. 12 pav.)

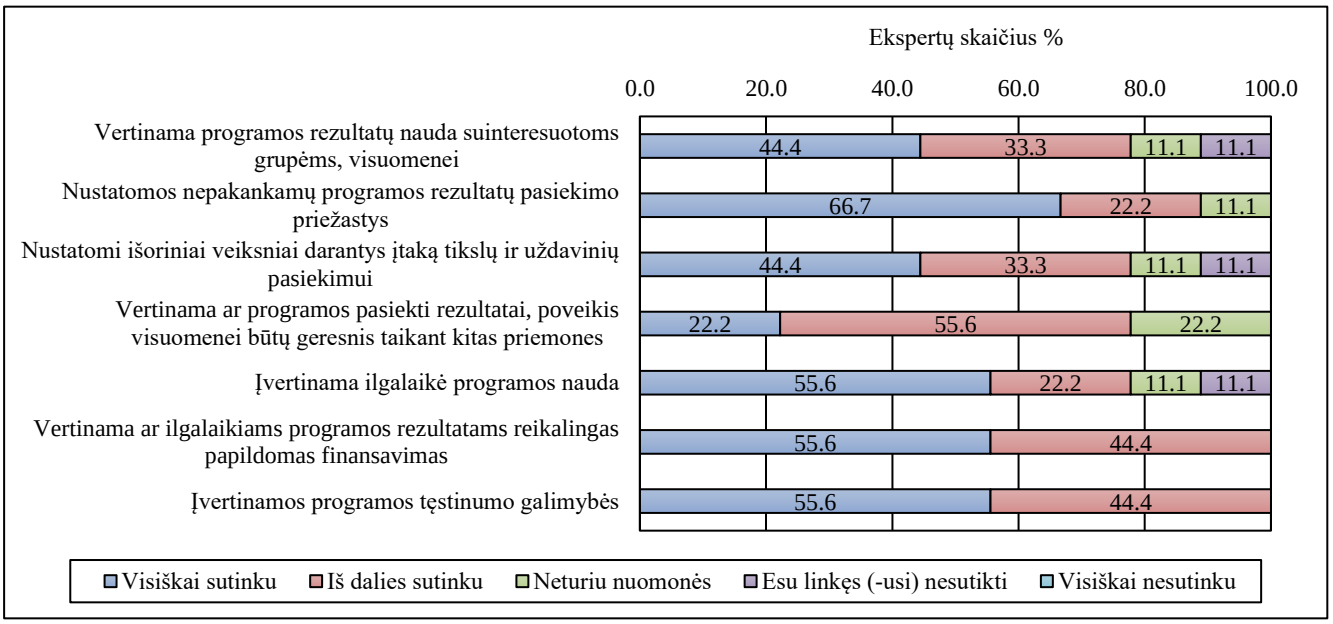


12 pav. Ekspertų nuomonių apie išankstinį programų vertinimą pasiskirstymas

Analizuojant ekspertų nuomonių pasiskirstymą, galima pastebėti, jog 77,8 proc. ekspertų „visiškai sutinka“ su teiginiu „nustatomi ar naujos programos tikslai, uždaviniai bei priemonės atitinka Vyriausybės prioritetus“. 100 proc. ekspertų „visiškai sutinka“ arba „iš dalies sutinka“ su teiginiu jog kiekvienos programos formavimo metu yra vertinamas programai įgyvendinti reikalingas biudžetas. 55,6 proc. ekspertų „visiškai sutinka“ ir pritaria teiginiams, jog išankstinio programų vertinimo metu „numatomos naujos programos finansavimo galimybės“ ir „vertinama ar nėra naujų ir esamų programų dubliavimo“. Dvyliktame paveiksle pateiktiems teiginiams nepritaria t. y., linkę nesutikti arba visiškai nesutinka nuo 11,1 iki 22,2 proc. ekspertų.

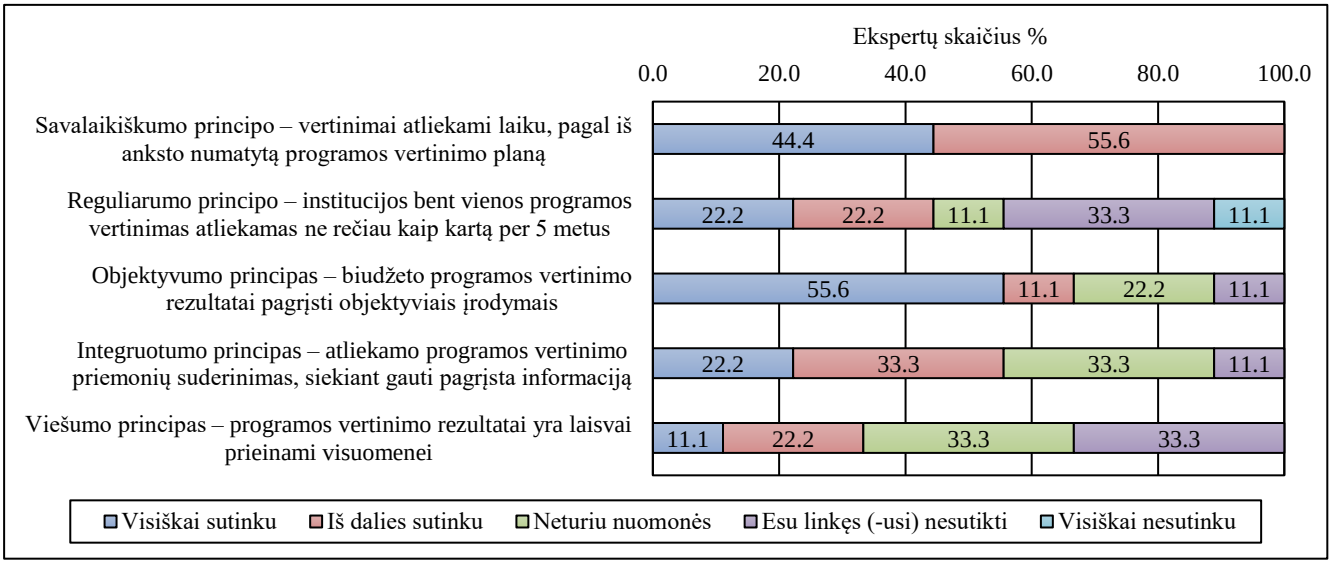
Baigiamajam programos vertinimo etape, visi ekspertai visiškai sutinka arba iš dalies sutinka, jog yra „vertinama ar ilgalaikiams programos rezultatams reikalingas papildomas finansavimas“ ir „įvertinamos programos tęstinumo galimybės“ (žr. 13 pav.), taip pat didžioji dauguma ekspertų sutinka su teiginiais „vertinama programos rezultatų nauda suinteresuotoms grupėms, visuomenei“, „nustatomos nepakankamų programų rezultatų pasiekimo priežastys“, „nustatomi išoriniai veiksniai darantys įtaką tikslų ir uždavinių pasiekimui“ bei „vertinama ar programos pasiekti rezultatai, poveikis

visuomenei būtų geresnis taikant kitas priemones“, su šiais išvardintais teiginiais visiškai nesutinka arba yra linkę nesutikti nuo 11,1 proc. iki 22,2 proc. ekspertų.



13 pav. Ekspertų nuomonių apie baigiamąjį programų vertinimą pasiskirstymas

Sekančiu ekspertams pateiktos anketos klausimu buvo siekiama nustatyti ar biudžeto programų vertinimo metu institucijose yra laikomasi pagrindinių programų vertinimo principų (žr. 14 pav.).

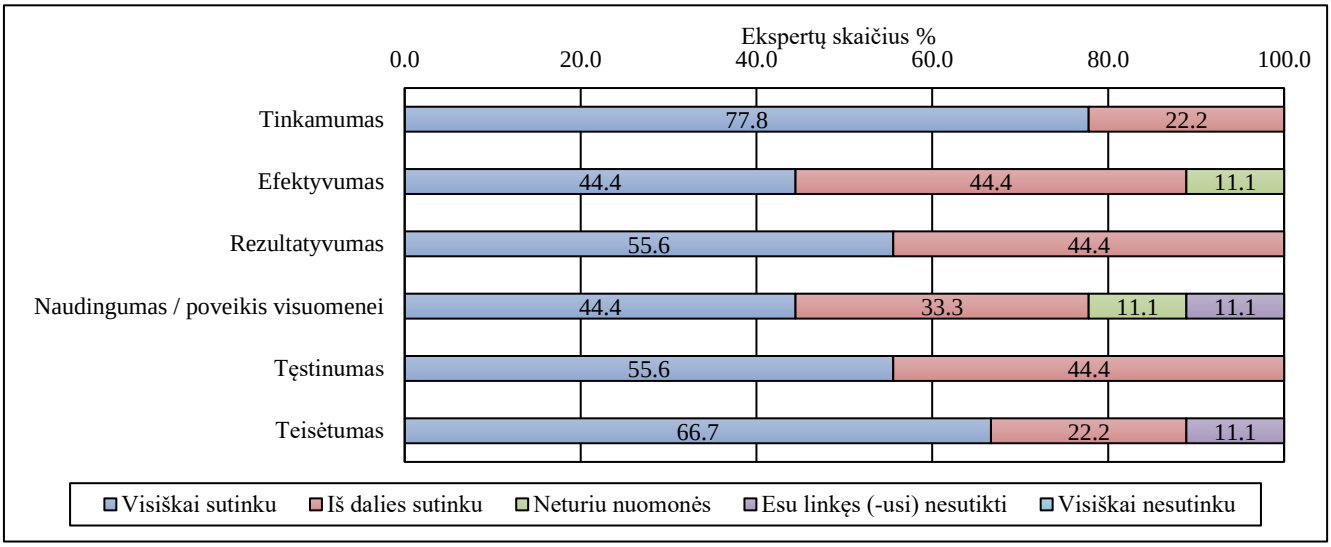


14 pav. Ekspertų nuomonės pasiskirstymas dėl programų vertinimo principų laikymosi

Visi ekspertai visiškai sutinka arba iš dalies sutinka, kad programos vertinamos vadovaujantis reguliarumo principu, t. y., programų vertinimai yra atliekami laiku, pagal iš anksto numatytą programos vertinimo planą. 55,6 proc. ekspertų visiškai sutinka jog vertinimo metu yra laikomasi objektyvumo principo, kuomet biudžeto programos vertinimo rezultatai pagrįsti objektyviais įrodymais. Tačiau

ekspertų nuomonės išsiskiria dėl reguliarumo, integruotumo ir viešumo principų laikymosi. Net 33,3 proc. ekspertų yra linkę nesutikti, jog programų vertinimo rezultatai yra laisvai prieinami visuomenei, nors viena ekspertė plačiau pakomentavo viešumo principo laikymąsi, jos nuomone „programos įgyvendinimo vertinimas atliekamas kartą į ketvirtį, o viešinama tik metinė veiklos ataskaita (galutiniai pasiekimo rezultatai)“, ekspertė pabrėžia kas „kas ketvirtį realiai atliekama tik analitika“.

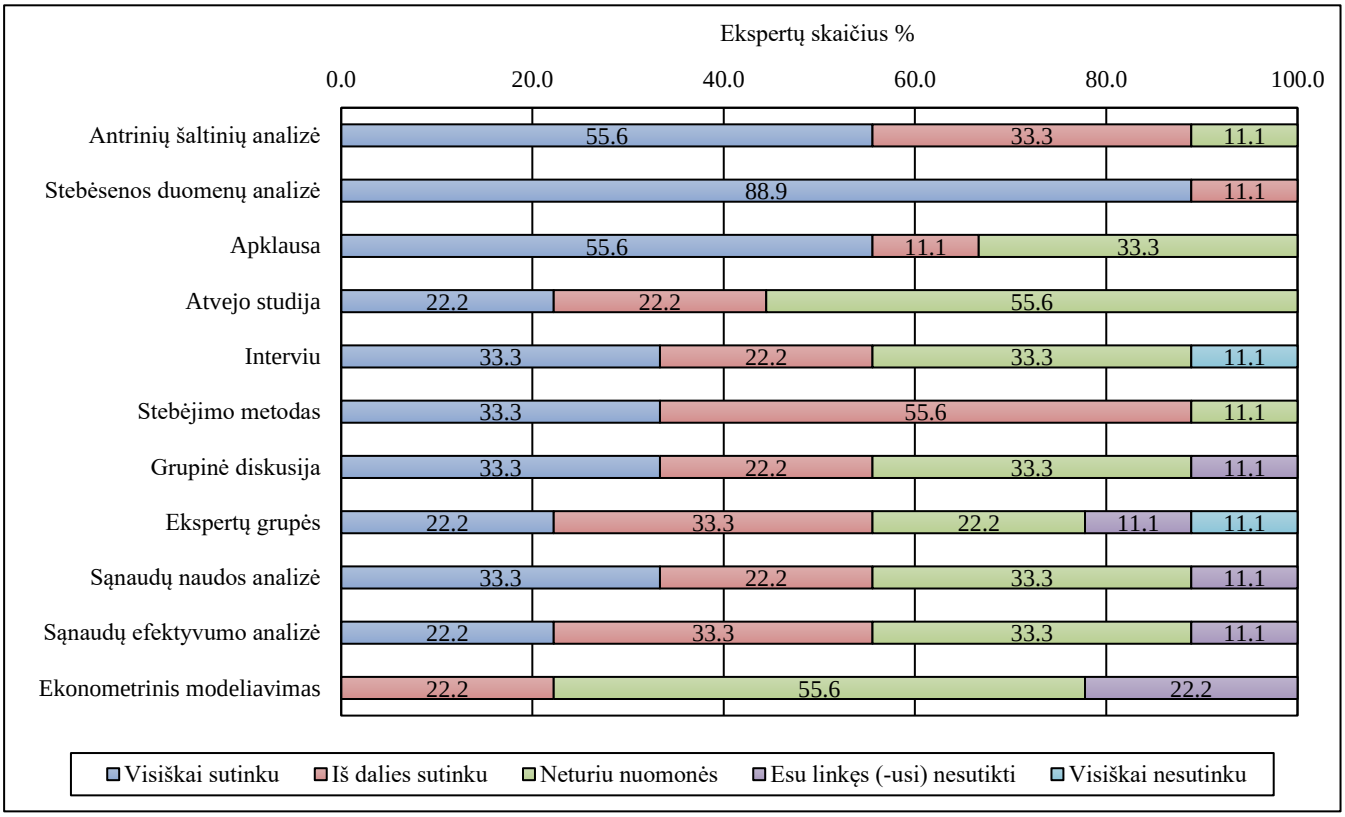
Žemiau pateiktame paveiksle (žr. 15 pav.) galima pastebėti, kad visi apklausti ekspertai visiškai arba iš dalies sutinka, jog institucijose yra vertinamas biudžeto programų tinkamumas, rezultatyvumas, tęstinumas, tai parodo jog institucijos koncentruojasi į įgyvendinamų programų rezultatus. Dauguma ekspertų, taip pat visiškai ar iš dalies sutinka, kad įstaigose programos vertinamos ir per efektyvumo bei teisėtumo prizmes, tačiau 22,2 proc. ekspertų neturi nuomonės arba yra linkę nesutikti, jog institucijose yra vertinamas programos naudingumas ar poveikis visuomenei, tai suponuoja, kad dalis biudžeto finansuojamų programų institucijose gali būti vykdomos tik siekiant panaudoti valstybės biudžeto asignavimus, o ne gauti realią naudą ar teigiamą poveikį visuomenei įgyvendinus numatytas programas.



15 pav. Ekspertų nuomonių apie programų vertinimo kriterijus pasiskirstymas

Aštuntame anketos klausime, buvo siekiama išsiaiškinti ekspertų nuomonę apie taikomus duomenų rinkimo ir duomenų analizės metodus, institucijose vertinant biudžeto programas. Šešioliktame paveiksle matome, jog 88,9 proc. visų apklaustų ekspertų visiškai sutinka, jog vertinant programas naudojamas stebėsenos duomenų analizės metodas. 55,6 proc. ekspertų visiškai sutinka, kad antrinių šaltinių analizės ir apklausos metodai yra taipogi naudojami vertinant biudžeto programas institucijose. Daugiau nei pusė ekspertų visiškai sutinka arba sutinka iš dalies, jog interviu, stebėjimo, grupinės diskusijos, ekspertų, sąnaudų naudos bei sąnaudų efektyvumo analizės yra naudojamos biudžeto programų vertinimo procese. Galima išskirti atvejo studijos metodą bei ekonometrinio modeliavimo metodą, kadangi 55,6 proc. ekspertų neturi nuomonės ar šie metodai yra taikomi praktikoje

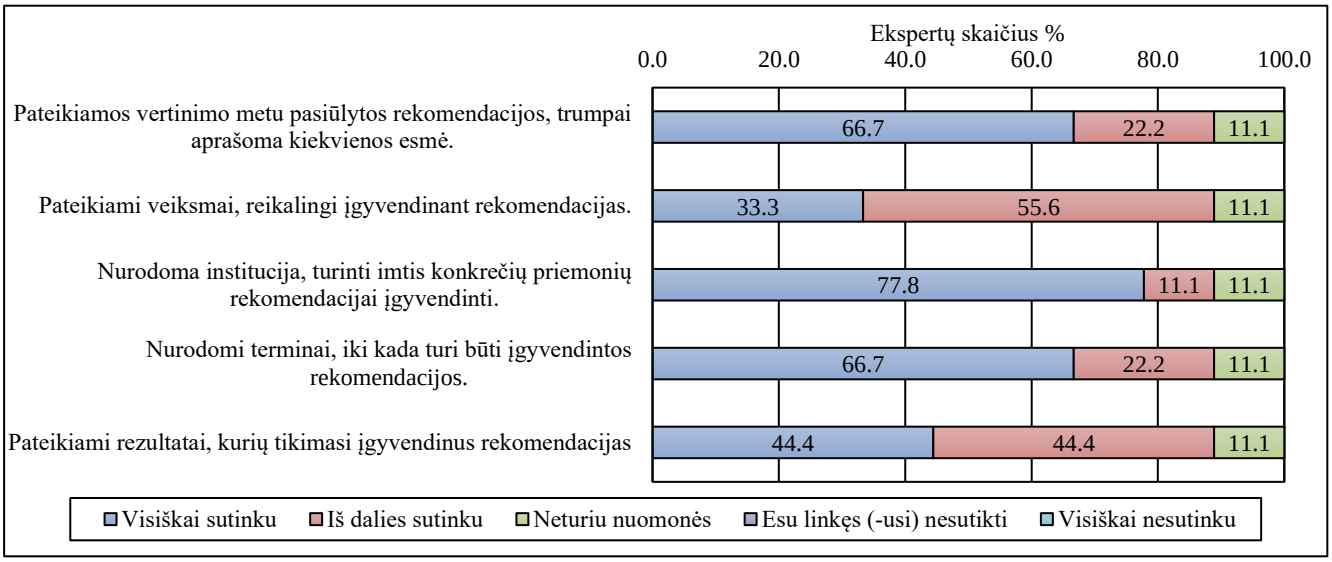
vertinant programas, o 22,2 proc. ekspertų yra linkę nesutikti su ekonometrinio modeliavimo metodo naudojimu.



16 pav. Ekspertų nuomonių apie duomenų surinkimo ir duomenų analizės metodus pasiskirstymas

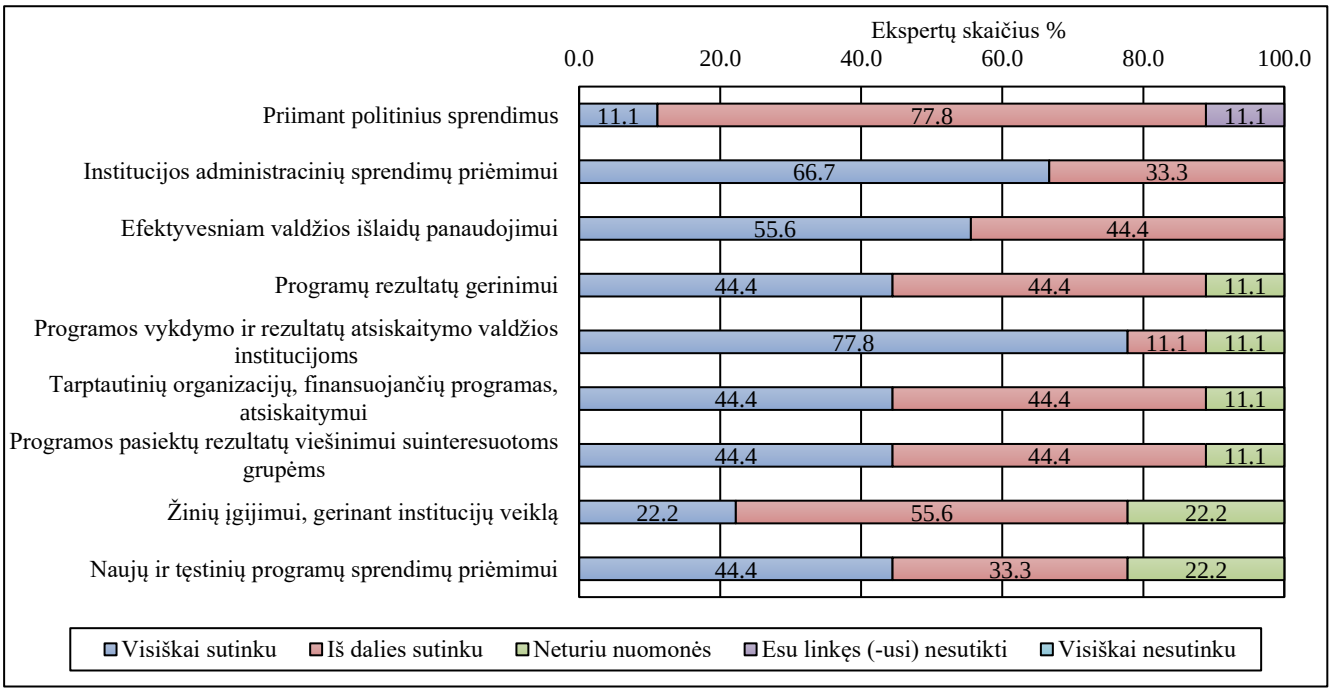
Trečioje ekspertams pateiktos apklausos dalyje buvo siekiama išsiaiškinti ekspertų nuomonę apie atlikto biudžeto programų vertinimo rezultatų panaudojimą. Devintame anketos klausime buvo suformuoti ir pateikti teiginiai susiję su programų vertinimo rekomendacijų ir pasiūlymų įgyvendinimo planu, kuriuo remiantis institucijos vykdančios programas tobulintų esamų programų rezultatyvumą. Septynioliktame paveiksle galima pastebėti, jog 77,8 proc. ekspertų visiškai sutinka su teiginiu, kad pasiūlymų ir rekomendacijų įgyvendinimo plane visada yra nurodoma institucija, turinti imtis konkrečių priemonių rekomendacijai įgyvendinti. 66,7 proc. ekspertų taip pat visiškai sutinka, jog plane pateikiamos vertinimo metu pasiūlytos rekomendacijos, trumpai aprašoma kiekvienos rekomendacijos ar pasiūlymo esmė bei nurodomi terminai iki kada turi būti įgyvendintos rekomendacijos. Su teiginiu – pateikiami rezultatai, kurių tikimasi įgyvendinus rekomendacijas visiškai sutinka arba iš dalies sutinka 88,8 proc. ekspertų. Galima atkreipti dėmesį į tai, jog nei vienas ekspertas devintame klausime pateiktiems teiginiams (žr. 4 priedą) anketoje nepažymėjo „visiškai nesutinku“ ar „esu linkęs (-usi) nesutikti“, nors 11,1 proc. ekspertų neturi nuomonės, tačiau galima teigti, kad institucijose įvertinus programas, jų naudą ir atnešamus rezultatus pagal Lietuvos Respublikos finansų ministerijos pateiktas rekomendacijas yra pateikiamas programai tobulinti skirtų rekomendacijų ir pasiūlymų planas, kuriuo

vadovaujantis įstaigos pagal plane nurodomus terminus stengiasi tobulinti vykdomų programų rezultatus.



17 pav. Ekspertų nuomonių apie pasiūlymų ir rekomendacijų įgyvendinimo planą pasiskirstymas

Sekančiu anketos klausimu, buvo siekiama išsiaiškinti ekspertų nuomonę kokiems tikslams dažniausiai yra panaudojami biudžeto programų vertinimo rezultatai (žr. 18 pav.).

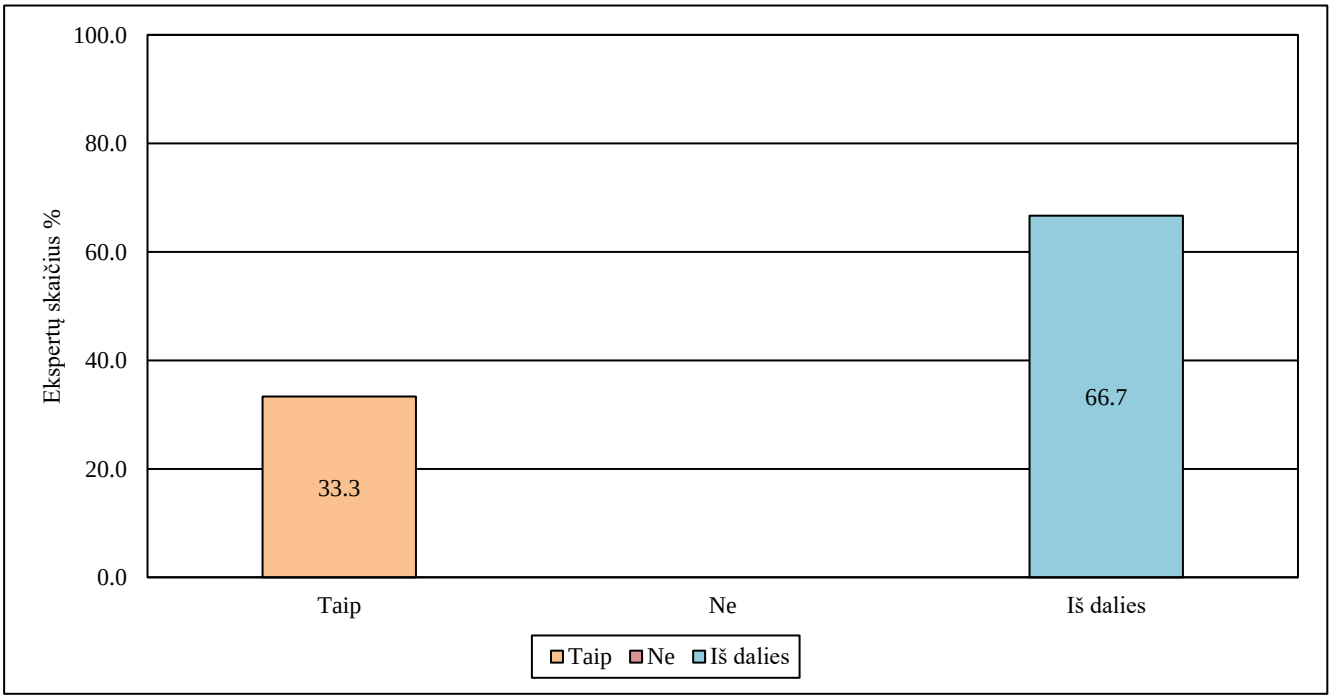


18 pav. Ekspertų nuomonių apie programų vertinimo rezultatų panaudojimą pasiskirstymas

Analizuojant ekspertų nuomonių pasiskirstymą apie biudžeto programų vertinimo rezultatų panaudojimą galima pastebėti, jog beveik visi ekspertai visiškai sutinka arba iš dalies sutinka su visais

dešimtame klausime (žr. 4 priedą) pateiktais teiginiais. 77.8 proc. visiškai sutinka jog programų vertinimo rezultatai naudojami siekiant atsiskaityti valdžios institucijoms apie vykdomos programos pasiektus rezultatus, 66,7 proc. institucijos administracinių sprendimų priėmimui, o dėl efektyvesnio valdžios išlaidų panaudojimo visiškai sutinka 55,6 proc. apklaustų ekspertų. Tuo tarpu 77,8 proc. ekspertų iš dalies sutinka, jog programų vertinimo rezultatais remiasi priimant politinius sprendimus, 55,6 proc. žinių įgijimui, gerinant institucijos veiklą. Nors 22,2 proc. apklaustų ekspertų neturi nuomonės dėl programų vertinimo atnešamų rezultatų žinių įgijimui, gerinant institucijos veikla ar naujų ir tęstinių programų sprendimo priėmimui, o 11,1 proc. yra linkę nesutikti, jog programų vertimo rezultatai turi įtakos priimant politinius sprendimus.

Vienuoliktu anketos klausimu buvo siekiama išsiaiškinti ekspertų nuomonę ar programų vertinimo rezultatai priimant sprendimus daro reikšmingą įtaką tolimesnėse programos gyvavimo stadijose (žr. 19 pav.). Galime pastebėti, kad nei vienas ekspertas nesutinka, jog programų vertinimas ir rezultatų, rekomendacijų ar pasiūlymų panaudojimas nėra reikšmingas tolimesniuose programos gyvavimo stadijose, tuo tarpu tik 33,3 proc. apklaustų ekspertų sutinka, o net 66,7 proc. iš dalies sutinka programų vertinimo rezultatų panaudojimo svarbai.



19 pav. Ekspertų nuomonių apie programų rezultatų įtaką tolimesniuose programos įgyvendinimo etapuose pasiskirstymas

Paskutiniame anketos klausime ekspertų buvo teiraujamasi, kokius pastebėjimus ar pasiūlymus galėtų pateikti susijusius su valstybės biudžeto programų vertinimu, rezultatų analizavimu bei pasiūlymų pritaikymu praktikoje. Kadangi klausimas buvo atviras ir neprivalomas, į šį klausimą atsakė trys ekspertai. Vienas iš ekspertų teigia, jog „vertinimo, ypač kompleksinio, reikalaujančio išorinių

ekspertinių kompetencijų, procesai valstybės institucijose gana inertiški ir trunka ne vieną mėnesį (nuo užduoties formulavimo, viešųjų pirkimų procedūrų iki rezultatų gavimo), todėl ne retai prasilenkia ar rezultatai (aktualūs atsakymai) gaunami vėliau nei būtini sprendimai dėl naujų/tęstinų priemonių planavimo. Paprasto sprendimo čia nėra, tik galimos pastangos derinant planavimo ir politinių prioritetų nuoseklumą bei tęstinumą.“ Kito eksperto nuomone biudžeto programų vertinimui tobulinti svarbu kelti programos vertintojų kvalifikaciją, vertinimo metu taikyti įvairesnius vertinimo metodus, o „svarbiausia – rekomendacijų įgyvendinimas ir teisinių sprendimų, atsižvelgiant į vertinimo rezultatus, priėmimas“. Paskutinis ekspertas atsakęs į atvirą klausimą teigia, kad „programų vertinimai galėtų būti atliekami sistemiškiau ir platesne apimtimi, apimant didesnį skaičių programų. Taip pat duomenų analizei ir vertinimų atlikimui galėtų būti taikomi įvairesni metodai ar technikos, pasirenkant metodus turėtų būti labiau atsižvelgiama į vertinamų programų kompleksiškumą, apimtį ir pan., t. y., paprastesnių programų vertinimui labiau tinkami paprastesni metodai, tuo tarpu kompleksiškoms programoms reikalingi plačios apimties, kelis metodus apjungiantys metodai“.

Atsižvelgiant į šiame skyriuje analizuojamus ekspertinės apklausos rezultatus, galima teigti, jog pasitvirtina magistro baigiamojo darbo įvade iškelta tyrimo hipotezė: valstybės biudžeto finansuojamų programų vertinimas ekspertų nuomone nėra pakankamai sistemiškas ir kompleksiškas procesas, o gauti programų vertinimo rezultatai nėra aktualūs ir naudingi priimant programai įgyvendinti reikalingus sprendimus. 88,9 proc. visų apklaustų ekspertų visiškai sutinka, jog vertinant programas naudojamas stebėsenos duomenų analizės metodas, tačiau kaip ir iškeltoje hipotezėje didesnė dalis ekspertų neturi nuomonės, yra linkę nesutikti arba visiškai nesutinka, jog vertinant biudžeto programas yra naudojami atvejo studijos, ekonometrinio modeliavimo, sąnaudų naudos, sąnaudų efektyvumo, ekspertų grupės ar interviu metodai. 66,7 proc. ekspertų tik iš dalies sutinka, jog biudžeto programos vertinimo rezultatai priimant sprendimus daro reikšmingą įtaką tolimesnėse programos gyvavimo stadijose, o vienas ekspertas teigė, kad dėl darbų trunkančių ne vieną mėnesį (užduočių formulavimo, viešųjų pirkimų procedūrų) programos vertinimo rezultatai gaunami vėliau nei turi būti atliekami būtini sprendimai dėl naujų/tęstinių priemonių įgyvendinimo.

IŠVADOS

1. Valstybės biudžetas apibūdinamas, kaip pagrindinis šalies stabilumo įrankis, sudarantis prielaidas racionaliai paskirstyti finansinius išteklius bei veiksmingai veikti socialinius, kultūrinius ir ekonominius procesus. Valstybės biudžetą sudaro pajamos ir asignavimai, kurie skirstomi asignavimų valdytojams pagal ekonominę ir funkcinę klasifikaciją, siekiant įgyvendinti pagrindines valstybės funkcijas. Formuojant valstybės biudžetą svarbu laikytis teisės aktuose įtvirtintų biudžeto formavimo principų t. y., viešumo, visapusiškumo, balanso, realumo ir programavimo, kurie svarbūs ne tik užtikrinti viešųjų finansų panaudojimo efektyvumui, ekonomiškumui ir rezultatyvumui, bet ir tinkamam valstybės funkcijų vykdymui.

2. Apibendrinus mokslinėje literatūroje pateiktus programinio biudžeto vertinimo elementus, galima teigti, jog kokybiškas duomenų ir informacijos valdymas, sistemingas rezultatų vertinimas, vykdomos ar baigtos vykdyti programos, pagrįstas objektyviais įrodymais yra svarbus nustatant programos trūkumus, silpnybes ir rizikas, o įvertinus šiuos aspektus rezultatų vertinimas padeda priimti sprendimus tobulinant tolimesnius programų įgyvendinimo procesus, užtikrinant kokybiškesnes teikiamas viešąsias paslaugas.

3. Atliekant biudžeto programų vertinimą, priklausomai nuo vertinimo tikslų, objektų ar kitų klausimų svarbu pasirinkti teisingą vertinimo strategiją, kuria būtų atliekamas biudžeto programų vertinimas. Pagrindiniai programų vertinimo tipai – formuojamasis, apibendrinamasis, aprašomasis ir aiškinamasis. Skirtingų vertinimo tipų pasirinkimas priklauso nuo programos vertinimo etapo t. y., ar tai būtų išankstinis, tarpinis ar baigiamasis vertinimo etapas, vertinant biudžeto programų tinkamumą, efektyvumą, rezultatyvumą, naudingumą, poveikį visuomenei bei tęstinumą.

4. Strateginių institucijos veiklos planų, programų įgyvendinimą tikslinga vertinti šiais kriterijais - efekto vertinimo kriterijais vertinamas strateginių tikslų įgyvendinimas, rezultato vertinimo kriterijais nustatomas programos tikslų įgyvendinimas, produkto vertinimo kriterijais – programų uždavinių įgyvendinimas, o proceso ir indėlio kriterijais vertinamos programos priemonės. Atliekant biudžeto programų vertinimą privalu laikytis vienodų vertinimo principų: tikslingumo, integruotumo, savalaikiškumo, reguliarumo, objektyvumo ir viešumo.

5. Tyrimo metu gauti ir išanalizuoti duomenys patvirtina išsikeltą tyrimo hipotezę, jog valstybės biudžeto finansuojamų programų vertinimas ekspertų nuomone nėra pakankamai sistemiškas ir kompleksiškas procesas, o gauti programų vertinimo rezultatai nėra aktualūs ir naudingi priimant programai įgyvendinti reikalingus sprendimus. Remiantis gautas ekspertinės apklausos rezultatais galima teigti, kad:

- Dauguma ekspertų visiškai sutinka arba iš dalies sutinka, jog vertinant biudžeto programas yra analizuojama programų nauda suinteresuotoms grupėms, visuomenei, įvertinamos

programos tęstinumo galimybės, papildomo finansavimo ilgalaikiams programos rezultatams pasiekti poreikis, tačiau tik 11,1 proc. ekspertų visiškai sutinka, kad rezultatų vertinimas yra naudojamas priimant politinius sprendimus, taipogi tik 22,2 proc. visiškai sutinka, jog programų vertinimo rezultatai panaudojami žinių įgijimui, gerinant institucijų veiklą, o net 77,8 proc. ekspertų visiškai sutinka, jog atliekamas programų vertinimas naudojamas programos vykdymo atsiskaitymui valdžios institucijoms, tik todėl kad "reikia".

- Didžioji dalis ekspertų mano, jog institucijose vertinant biudžeto programas yra pasitelkiami tik vidiniai žmogiškieji ištekliai, o 33,3 proc. ekspertų teigia, kad institucijose yra naudojami mišrūs programų vertinimo būdai t. y., pasitelkiant ne tik vidinius institucijos žmogiškuosius išteklius, tačiau ir išorinius, nepriklausomus ekspertus. Nepriklausomų išorės ekspertų nebuvimas biudžeto programų vertinimo procese neleidžia užtikrinti nešališko ir objektyvaus įgyvendinamos programos rezultatų vertinimo.
- 88,9 proc. ekspertų visiškai sutinka, jog vertinant valstybės biudžeto programas yra taikomas stebėsenos duomenų analizės metodas, tačiau siekiant užtikrinti pagrįstus programų vertinimo rezultatus, ekspertai pastebi, jog institucijose vertinant biudžeto programas nėra dažnai naudojami labiau rafinuoti, sudėtingesni programų vertinimo metodai, tokie kaip ekonometrinio modeliavimo, sąnaudų naudos, sąnaudų efektyvumo ar atvejo studijų metodai.

Remiantis atlikta mokslinės literatūros, teisės aktų ir kitų informacijos šaltinių analize bei empirinio tyrimo rezultatų analize, pateikiami šie siūlymai dėl Lietuvos valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų vertinimo tobulinimo galimybių ir krypčių:

1. Pasitelkus Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramą ar Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšomis siūloma organizuoti papildomus mokymus strateginio planavimo specialistams, sudarant galimybę mokymuose įgyti reikiamą kvalifikaciją, analitines, vadybines kompetencijas viešojo sektoriaus darbuotojams vertinant valstybės biudžeto programas.
2. Organizuoti strateginio planavimo, programų vertinimo specialistams komandiruotes į kitas Europos Sąjungos valstybes, kuriose taikomas programinio biudžeto metodas, taip sudaryti sąlygas valstybės tarnautojams dalintis gerąja programų vertinimo praktika, leisiančia prisidėti prie efektyvesnio viešųjų finansų panaudojimo.
3. Daugiau dėmesio sutelkti didinant viešumą ir skaidrumą, oficialiuose valstybinių institucijų internetiniuose puslapiuose teikti daugiau mokesčių mokėtojams aiškios ir suprantamos informacijos apie valstybės biudžeto finansuojamų programų įgyvendinimo rezultatus.
4. Siekiant sustiprinti biudžeto programų vertinimo gebėjimus Lietuvoje, siūloma aukštosioms mokykloms parengti studijų programas, ruošiančias specialistus strateginio planavimo, strateginio valdymo ir biudžeto programų vertinimo srityse.

LITERATŪRA

1. Baležentis, A. ir Žalimaitė, M. (2011). Ekspertinių vertinimų taikymas inovacijų plėtros veiksnių analizėje: Lietuvos inovatyvių įmonių vertinimas. *Management theory and studies for rural business and infrastructure,* Nr. 3(27), 23-31. Prieiga per internetą: https://www.lituanistika.lt/content/31060
2. Balkevičius, A. (2017). *Biudžeto rizikos valdymas*. Vilnius: VĮ Registrų centras.
3. Bilevičienė, T. ir Jonušauskas, S. (2011). *Statistinių metodų taikymas rinkos tyrimuose.* Prieiga per internetą: https://repository.mruni.eu/handle/007/16758
4. Bivainis, J. ir Butkevičius, A. (2002). *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas*. Prieiga per internetą: https://www.lb.lt/uploads/documents/docs/publications/bivainis_1.pdf
5. Bivainis, J. ir Butkevičius, A. (2003). *Valstybės biudžeto programų vertinimas.* Prieiga per internetą: https://www.lb.lt/uploads/documents/docs/publications/bivainis_2.pdf
6. Bivainis, J. ir Butkevičius, A. (2009). *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas*. Vilnius: Technika.
7. Brumby, J. ir Robinson, M. (2005). *Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature.* Prieiga per internetą: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=888079
8. Buckiūnienė, O. (2011). *Finansų teorijos pagrindai (mokomoji knyga)*. Vilnius: Ciklonas.
9. Bučinskas, A., Raipa, A. ir Staponkienė, J. (2004). Viešosios programos naujojo viešojo valdymo struktūroje. *Tiltai*, Nr. 2, 1-10. Prieiga per internetą: https://www.lituanistika.lt/content/36842
10. Budrionytė, R., Senkus, K. ir Snitkienė, K. (2018). Pelno mokesčio surinkimą lemiantys veiksniai: Baltijos šalių atvejo analizė. *Buhalterinės apskaitos teorija ir praktika,* Nr. 17-18, 97-115. Prieiga per internetą: https://www.lituanistika.lt/content/74196
11. Buškevičiūtė, E. (2005). *Mokesčių sistema: vadovėlis*. Kaunas: Technologija.
12. Dzemydaitė, G. ir Pupkutė, A. (2016). Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*, Nr. 8(2), 209-223. Prieiga per internetą: https://epublications.vu.lt/object/elaba:24053624/index.html
13. Jonuškienė, Ž., Puzinauskas, P., ir Meidūnas, V. (2019). *Biudžetas*. Prieiga per internetą: https://www.vle.lt/Straipsnis/biudzetas-56197
14. Kardelis, K. (2016). *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai.* Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos centras.

15. Kluvers, R. (2001). Program Budgeting and Accountability in Local Government. *Australian Journal of Public Administration,* Nr. 60(2), 35-43. Prieiga per EBSCO publishing duomenų bazę:http://web.b.ebscohost.com.skaitykla.mruni.eu/ehost/detail/detail?vid=15&sid=22c3b184-6181-4ca5-89ef-0d0ee5cfc611%40pdc-v-sessmgr01&bdata=JnNpdGU9ZWhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#db=bth&AN=4673956
16. Kluvers, R. (2001). An Analysis of Introducing Program Budgeting in Local Government. *Public Budgeting & Finance,* Nr. 21(2), 29-45. Prieiga per EBSCO publishing duomenų bazę:http://web.b.ebscohost.com.skaitykla.mruni.eu/ehost/detail/detail?vid=18&sid=22c3b184-6181-4ca5-89ef-0d0ee5cfc611%40pdc-v-sessmgr01&bdata=JnNpdGU9ZWhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#db=bth&AN=5158476
17. Kundrotienė, N. ir Rekerta, K. (2002). Strateginio planavimo diegimas Lietuvos viešojo administravimo institucijose. *Viešoji politika ir administravimas,* Nr. 3, 57-63. Prieiga per internetą: https://repository.mruni.eu/handle/007/13505
18. Liesionis, V. ir Račkauskas, M. (2012). Produktyvios valstybės išlaidos ir jų poveikis ekonomikos augimui. *Applied Economics: Systematic Research,* Nr. 6, 73-86. Prieiga per EBSCO publishing duomenų bazę: http://web.b.ebscohost.com.skaitykla.mruni.eu/ehost/detail/detail?vid=11&sid=22c3b184-6181-4ca5-89ef-0d0ee5cfc611%40pdc-v-sessmgr01&bdata=JnNpdGU9ZWhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#AN=84518414&db=bth
19. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (1990). *Valstybės žinios,* Nr.24-596. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.428/asr
20. Lietuvos Respublikos finansų ministerija (2011). *Programų vertinimo metodikos taikymo rekomendacijos*. Prieiga per internetą: https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Veiklos_efektyvumo_tobulinimas/PVrekomendacijos2011.pdf
21. Lietuvos Respublikos finansų ministerija (2021). *Valstybės biudžeto vykdymo duomenys*, prieiga per internetą: https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/valstybes-biudzeto-vykdymo-duomenys-1
22. Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ (2003). *Valstybės žinios,* Nr.69-3135. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.215179/asr

23. Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymas „Dėl programos vertinimo metodikos patvirtinimo“ (2011). *Valstybės žinios,* Nr.104-4880. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.404942
24. Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992). *Valstybės žinios*, Nr.33-1014. Prieiga per internetą: https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm
25. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro valdymo sričių 2019-2021 metų strateginis veiklos planas. Įsakymo Nr. A1-82, 2019. Prieiga per internetą: https://socmin.lrv.lt/uploads/socmin/documents/files/veikla/planavimo-dokumentai/SADM_SVP_2019-2021m.pdf
26. Lietuvos Respublikos Valstybės iždo įstatymas (1994). *Valstybės žinios,* Nr.100-2001. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.15144/asr
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ (2001). *Valstybės žinios,* Nr.42-1455. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.132982/asr
28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo“ (2003). *Valstybės žinios,* Nr.23-975. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.205970?jfwid=q8i88m1p1
29. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (2002). *Valstybės žinios,* Nr.57-2312. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.168206/asr
30. Novic, D. (1968). The Origin and History of Program Budgeting. *California Management Review*, Nr. 11, 7-12. Prieiga per EBSCO publishing duomenų bazę: http://web.b.ebscohost.com.skaitykla.mruni.eu/ehost/detail/detail?vid=13&sid=22c3b184-6181-4ca5-89ef-0d0ee5cfc611%40pdc-v-sessmgr01&bdata=JnNpdGU9ZWhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#AN=5048422&db=bth
31. Podvezko, V. (2005). Ekspertų įverčių suderinamumas. *Ūkio technologinis ir ekonominis vystymasis*, Nr. 2, 101-107. Prieiga per internetą: https://vb.vgtu.lt/object/elaba:6117157/
32. Puškorius, S. ir Raipa, A. (2002). Teoriniai viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 2, 9-17. Prieiga per internetą: https://repository.mruni.eu/handle/007/13376
33. Redburn, S., Shea, R., Buss, T. ir Walker, D. (2008). *Performance Management and Budgeting : How Governments Can Learn From Experience.* Prieiga per EBSCO publishing duomenų bazę:

http://web.b.ebscohost.com.skaitykla.mruni.eu/ehost/detail/detail?vid=25&sid=22c3b184-6181-4ca5-89ef-0d0ee5cfc611%40pdc-v-sessmgr01&bdata=JnNpdGU9ZWhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#AN=275524&db=e000xww

34. Senda, A. ir Skačkauskienė, I. (2014). Veiksnių, turinčių įtakos nacionalinio biudžeto balansui, tyrimas. *Science: Future of Lithuania,* Nr. 6, p. 49-55. Prieiga per EBSCO publishing duomenų bazę: http://web.b.ebscohost.com.skaitykla.mruni.eu/ehost/detail/detail?vid=4&sid=22c3b184-6181-4ca5-89ef-0d0ee5cfc611%40pdc-v-sessmgr01&bdata=JnNpdGU9ZWhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#AN=95589698&db=a9h
35. Skačkauskienė, I., Neverauskienė, L. O., Zabarauskaitė, R., Andriušaitienė, D. ir Tunčikienė, Ž. (2013). *Lietuvos socialinės ekonominės problemos ir jų sprendimo prielaidos.* Vilnius: Technika.
36. Svetikas, K. Ž. ir Arimavičiūtė, M. (2012). *Strateginis valdymas*. Prieiga per internetą: https://wdn.ipublishcentral.com/association_lithuania_serials/viewinsidehtml/35781789835115
37. Tat-Kei Ho, A. (2018). From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice. *Public Administration Review,* Nr. 78(5), 748-758. Prieiga per EBSCO publishing duomenų bazę: http://web.b.ebscohost.com.skaitykla.mruni.eu/ehost/detail/detail?vid=23&sid=22c3b184-6181-4ca5-89ef-0d0ee5cfc611%40pdc-v-sessmgr01&bdata=JnNpdGU9ZWhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#AN=132091129&db=eue
38. Tidiklis, R. (2003). *Socialinių mokslų tyrimų metodologija.* Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras.
39. Treaty of European Union – Contents (1992). *Official Journal*, C 191/01. Prieiga per internetą: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=LT
40. Valackienė, A. ir Mikienė, S. (2007). *Sociologinis tyrimas: metodologija ir atlikimo metodika.* Kaunas: Technologija.
41. Vasarienė, D. (2012). The constitutional foundations of the financial system of the state of Lithuania. *Jurisprudencija,* Nr. 19, 987-1003. Prieiga per EBSCO publishing duomenų bazę: http://web.b.ebscohost.com.skaitykla.mruni.eu/ehost/detail/detail?vid=6&sid=22c3b184-6181-4ca5-89ef-0d0ee5cfc611%40pdc-v-sessmgr01&bdata=JnNpdGU9ZWhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#AN=79891106&db=sih

42. Walker, R., Boyne, G. ir Brewer, G. (2010). *Public Management and Performance : Research Directions*. Prieiga per EBSCO publishing duomenų bazę: http://web.b.ebscohost.com.skaitykla.mruni.eu/ehost/detail/detail?vid=27&sid=22c3b184-6181-4ca5-89ef-0d0ee5cfc611%40pdc-v-sessmgr01&bdata=JnNpdGU9ZWhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#AN=344673&db=e000xww
43. West, W. F. (2011). *Program Budgeting and the Performance Movement : The Elusive Quest for Efficiency in Government*. Prieiga per EBSCO publishing duomenų bazę: http://web.b.ebscohost.com.skaitykla.mruni.eu/ehost/detail/detail?vid=21&sid=22c3b184-6181-4ca5-89ef-0d0ee5cfc611%40pdc-v-sessmgr01&bdata=JnNpdGU9ZWhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#AN=463156&db=e000xww

Černiauskas D. (2021). *Valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų matavimo vertinimas* (magistro baigiamasis darbas). Vadovė doc. dr. L. Birškytė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe nagrinėjama ir vertinama Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų matavimo metodika ir jos pritaikymas praktikoje. Magistro baigiamąjį darbą sudaro trys dalys. Pirmojoje darbo dalyje teoriniu aspektu analizuojant mokslinę literatūrą, teisės aktus ir kitus informacijos šaltinius aprašoma valstybės biudžeto koncepcija, pateikiami pagrindiniai biudžeto pajamų, išlaidų ir programų formavimo principai, aptariami programinio biudžeto esminiai elementai, vertinimo sistema, metodai bei kriterijai. Antroje dalyje, aprašoma magistro baigiamojo darbo metu atliekamo tyrimo metodologija. Pasirinktas ekspertų nuomonės tyrimas, kuris atliekamas ekspertams pateikiant anketinę apklausą. Paskutinėje darbo dalyje yra susisteminami ekspertinio tyrimo metu gauti duomenys, rezultatai grafiškai atvaizduojami, patvirtinamos ar atmetamos hipotezės bei pateikiamos išvados ir siūlymai, kaip galima tobulinti valstybės biudžeto finansuojamų programų vertinimą.

Pagrindiniai žodžiai: valstybės biudžetas, programa, programų vertinimas, vertinimo kriterijai, metodai.

Černiauskas D. (2021). *Evaluation of the results measurement of the programs financed from the state budget* (Master's thesis). Supervisor Prof. Dr. L. Birškytė. Vilnius: Mykolas Romeris University

ANNOTATION

The Master's thesis examines and evaluates the methodology of measuring the results of programs financed from the state budget of the Republic of Lithuania and its application in practice. The thesis consists of three parts. In the first part of the thesis, in the course of analysing the scientific literature, legal acts and other sources of information from the theoretical point of view, the concept of the state budget is described, the main principles of budget revenue, expenditure and program formation are presented, the essential elements of the program budget, evaluation system, methods and criteria are discussed. The second part describes the methodology of the research carried out in the thesis. An expert opinion survey was chosen, which was carried out by submitting a questionnaire to the experts. In the final part of the thesis, the data obtained during the expert research are systematised, the results are graphically represented, hypotheses are confirmed or rejected, and conclusions and recommendations on how to improve the evaluation of programs financed from the state budget are presented.

Key words: state budget, program, program evaluation, evaluation criteria, methods.

Černiauskas D. (2021). *Valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų matavimo vertinimas* (magistro baigiamasis darbas). Vadovė doc. dr. L. Birškytė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas

SANTRAUKA

Viena iš pagrindinių Lietuvos finansų sistemos grandžių – valstybės biudžetas, kurio formavimas, valdymas ir analizė pavestas Lietuvos Respublikos finansų ministerijai. Nors programinio finansavimo sistema Lietuvoje įdiegta 1998 m. visuomenėje vis dažniau yra kvestionuojamas įvairių Vyriausybės inicijuojamų biudžeto programų naudingumas, išsikeltų programos tikslų, uždavinių bei priemonių įgyvendinimo efektyvumas, ekonomiškumas ir rezultatyvumas.

Tyrimo naujumas ir reikšmingumas grindžiamas tuo, jog Lietuvoje nėra daug mokslinių publikacijų nagrinėjančių valstybės mastu įgyvendinamas biudžeto programas. Todėl įvertinus valstybės biudžeto programų rezultatų matavimo problematiką, magistro baigiamajame darbe buvo pasirinkta išanalizuoti Lietuvos valstybės biudžeto programų vertinimui taikomus metodus teoriniu lygmeniu, bei atlikus ekspertų nuomonės tyrimą įvertinti programų vertinimo metodų pritaikymą praktikoje.

Tyrimo objektas – valstybės biudžeto finansuojamos programos. Tyrimo tikslas – atlikti valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų matavimo vertinimą. Tyrimo uždaviniai: 1) apibūdinti Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto koncepciją; 2) išnagrinėti programinio biudžeto formavimo principus; 3) išanalizuoti valstybės biudžeto finansuojamų programų vertinimo sistemą ir metodus; 4) parengti biudžeto programų rezultatų vertinimo metodologiją; 5) atlikti biudžeto programų rezultatų matavimo vertinimą, pasitelkiant ekspertinio tyrimo metodą. Tyrime naudojami šie metodai: mokslinės literatūros analizė, oficialių dokumentų analizė, anketinės apklausos rezultatų apdorojimas, sisteminimas ir grafinis atvaizdavimas.

Tyrimo rezultatai patvirtina išsikeltą tyrimo hipotezę, jog valstybės biudžeto finansuojamų programų vertinimas ekspertų nuomone nėra pakankamai sistemiškas ir kompleksiškas procesas, o gauti programų vertinimo rezultatai nėra aktualūs ir naudingi priimant programai įgyvendinti reikalingus sprendimus. 66,7 proc. apklaustų ekspertų tik iš dalies sutinka, jog biudžeto programos vertinimo rezultatai priimant sprendimus daro reikšmingą įtaką tolimesnėse programos gyvavimo stadijose. 88,9 proc. ekspertų visiškai sutinka, jog vertinant valstybės biudžeto programas yra taikomas stebėsenos duomenų analizės metodas, tačiau siekiant užtikrinti pagrįstus programų vertinimo rezultatus, ekspertai pastebi, jog institucijose vertinant biudžeto programas nėra dažnai naudojami ekonometrinio modeliavimo, sąnaudų naudos, sąnaudų efektyvumo ar atvejo studijų metodai.

Černiauskas D. (2021). *Evaluation of the results measurement of the programs financed by the state budget* (Master's thesis). Supervisor Prof. Dr. L. Birškytė. Vilnius: Mykolas Romeris University

SUMMARY

One of the main links in the Lithuanian financial system is the state budget, the formation, management and analysis of which are entrusted to the Ministry of Finance of the Republic of Lithuania. Although the program financing system was introduced in Lithuania in 1998, the society is increasingly questioning the usefulness of various budget programs initiated by the Government, the efficiency, economy and effectiveness of the implementation of the set goals, objectives and measures of the program.

The novelty and significance of the research is based on the fact that there are not many scientific publications in Lithuania examining state-implemented budget programs. Due to this, after evaluating the problems of measuring the results of state budget programs, it was chosen in the Master's thesis to analyse the methods applied for the evaluation of Lithuanian state budget programs at the theoretical level and having carried out an expert opinion survey to evaluate the application of program evaluation methods in practice.

The object of the research is programs financed from the state budget. The aim of the research is to evaluate the measurement of the results of programs financed from the state budget. The objectives of the research: 1) to describe the concept of the state budget of the Republic of Lithuania; 2) to examine the principles of program budget formation; 3) to analyse the evaluation system and methods of programs financed by the state budget; 4) to prepare a methodology for evaluating the results of budget programs; 5) to carry out the evaluation of the measurement of the results of budget programs, using the method of expert research. The following methods are used in the research: the analysis of scientific literature, analysis of official documents, processing, systematisation and graphical representation of the questionnaire survey results.

The results of the research confirm the hypothesis of the research that the evaluation of the programs financed from the state budget is not a sufficiently systematic and complex process in the opinion of the experts, and the obtained evaluation results of the programs are not relevant and useful in making the decisions necessary to implement the program. 66.7 percent of the experts interviewed only partially agree that the results of the evaluation of the budgetary program in decision-making stage have a significant impact on the later stages of the program. 88.9 percent of the experts fully agree that in the evaluation of state budget programs, the method of analysing monitoring data is used, but in order to ensure valid results of program evaluation, experts note that in the evaluation process of budget programs, econometric modelling, cost-benefit, cost-effectiveness or case study methods are not often used in institutions.

PRIEDAI

1 PRIEDAS. LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS BIUDŽETO PAJAMŲ VYKDYMO ATASKAITA, MLN. EURŲ

Pajamų rūšis	**2015**		**2016**		**2017**		**2018**		**2019**	
	Vykdymas	Proc.	Vykdymas	Proc.	Vykdymas	Proc.	Vykdymas	Proc.	Vykdymas	Proc.
Mokesčiai	5200,91	90,79	5437,64	89,92	5863,19	92,00	6183,46	90,85	8051,23	92,36
Kitos pajamos	464,39	8,11	539,16	8,92	435,44	6,83	501,49	7,37	521,28	5,98
Materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimo ir kitos finansinio turto realizavimo pajamos	62,94	1,10	70,68	1,17	74,25	1,17	121,14	1,78	144,59	1,66
Iš viso (be ES ir kitos paramos):	**5728,23**	**100,00**	**6047,49**	**100,00**	**6372,88**	**100,00**	**6806,09**	**100,00**	**8717,10**	**100,00**
ES ir kita finansinė parama	832,89	-	1432,84	-	1423,39	-	1962,59	-	1511,65	-

Sudarytas darbo autoriaus, pagal Lietuvos Respublikos finansų ministerijos duomenis

2 PRIEDAS. LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS BIUDŽETO IŠLAIDOS PAGAL FUNKCINĘ KLASIFIKACIJĄ (SU ES PARAMA), MLN. EURŲ

Funkcijos	**2015**		**2016**		**2017**		**2018**		**2019**	
	Vykdymas	Proc.	Vykdymas	Proc.	Vykdymas	Proc.	Vykdymas	Proc.	Vykdymas	Proc.
Bendros valstybės paslaugos	1449,68	17,94	1480,97	18,68	1403,81	17,28	1448,44	16,31	1437,67	12,69
Gynyba	481,27	5,96	643,19	8,11	800,02	9,85	983,26	11,07	1064,39	9,39
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	593,22	7,34	571,34	7,20	628,84	7,74	667,89	7,52	751,23	6,63
Ekonomika	2148,47	26,59	2015,99	25,42	1858,44	22,87	1946,87	21,92	2137,54	18,87
Aplinkos apsauga	259,20	3,21	131,32	1,66	143,10	1,76	159,69	1,80	220,40	1,95
Būstas ir komunalinis ūkis	163,12	2,02	108,64	1,37	76,25	0,94	35,19	0,40	25,43	0,22
Sveikatos apsauga	560,53	6,94	555,64	7,01	586,30	7,22	700,97	7,89	789,72	6,97
Poilsis, kultūra ir religija	219,21	2,71	245,66	3,10	264,82	3,26	284,92	3,21	314,59	2,78
Švietimas	1247,85	15,44	1166,86	14,71	1231,76	15,16	1322,07	14,88	1439,97	12,71
Socialinė apsauga	958,63	11,86	1010,24	12,74	1131,48	13,93	1333,16	15,01	3148,89	27,79
Iš viso:	**8081,19**	**100,00**	**7929,84**	**100,00**	**8124,84**	**100,00**	**8882,46**	**100,00**	**11329,82**	**100,00**

Sudarytas darbo autoriaus, pagal Lietuvos Respublikos finansų ministerijos duomenis

3 PRIEDAS. LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS BIUDŽETO IŠLAIDOS PAGAL EKONOMINĘ KLASIFIKACIJĄ (SU ES PARAMA), MLN. EURŲ

Išlaidų ekonominė klasifikacija	2015 m. panaudoti asignavimai		2016 m. panaudoti asignavimai		2017 m. panaudoti asignavimai		2018 m. panaudoti asignavimai		2019 m. panaudoti asignavimai	
	Mln. Eurų	Proc.	Mln. Eurų	Proc.	Mln. Eurų	Proc.	Mln. Eurų	Proc.	Mln. Eurų	Proc.
Darbo užmokestis ir socialinis draudimas	1395,7	17.3	1460,8	18.4	1556,9	19.2	1673,7	18.9	1857,7	16,4
Prekių ir paslaugų naudojimas	643,6	8.0	681,8	8.6	700,5	8.6	736,1	8.3	759,3	6,7
Turto išlaidos	575,2	7.1	520,9	6.6	530,2	6.5	521,6	5.9	426,1	3,8
Subsidijos	114,4	1.4	145,6	1.8	124,8	1.5	141,3	1.6	154,9	1,4
Dotacijos	975,6	12.1	1025,9	12.9	1044,3	12.9	1107,6	12.5	2917,7	25,8
Įmokos į ES biudžetą	400,0	5.0	406,4	5.1	352,2	4.3	411,7	4.6	483,9	4,3
Socialinės išmokos (pašalpos)	685,6	8.5	789,4	10.0	808,7	10.0	1422,4	16.0	1678,0	14,8
Kitos išlaidos	644,9	8.0	764,0	9.6	816,4	10.1	415,6	4.7	243,7	2,2
Pervedamos ES, kitos finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšos	2131,7	26.4	1513,1	19.1	1374,5	16.9	1624,4	18.3	1916,1	16,9
Materialiojo ir nematerialiojo turto įsigijimo išlaidos	438,7	5.4	541,9	6.8	736,1	9.1	742,9	8.4	816,9	7,2
Finansinio turto įsigijimo išlaidos (perskolinimas)	74,6	0.9	70,8	0.9	75,2	0.9	75,3	0.8	66,1	0,6
Išlaidos dėl finansinių įsipareigojimų vykdymo (paskolų grąžinimas)	0,0	0.0	5,2	0.1	0,0	0.0	0,0	0.0	0,0	0,0
Iš viso:	**8080,0**	**100,0**	**7925,8**	**100,0**	**8119,8**	**100,0**	**8872,6**	**100,0**	**11320,4**	**100,0**

Sudarytas darbo autoriaus, pagal Lietuvos Respublikos finansų ministerijos duomenis

4 PRIEDAS. VALSTYBĖS BIUDŽETO FINANSUOJAMŲ PROGRAMŲ REZULTATŲ VERTINIMO TYRIMAS

Gerbiamas eksperte,

Mykolo Romerio universiteto, verslo ir ekonomikos instituto magistrantas, Deivydas Černiauskas, atlieka tyrimą kurio tikslas - išsiaiškinti Jūsų nuomonę apie valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų vertinimo aspektus.

Anketos pildymas neturėtų užtrukti ilgiau nei 15 min., todėl maloniai prašau atsakyti į visus uždarus klausimus pažymėdami „x“ arba varnelę prie Jums labiausiai priimtino atsakymo.

Apklausa yra anoniminė, t. y., nereikia nurodyti savo vardo ir pavardės, o duomenys bus panaudoti rašant magistro baigiamąjį darbą. Jeigu Jus domintų tyrimo rezultatai ar kiltų klausimų dėl anketos pildymo maloniai prašau kreiptis į Deivydą Černiauską el. paštu deivydas985@gmail.com.

I. Bendrosios charakteristikos:

1. Kokios Jūsų užimamos pareigos? _____

2. Profesinė patirtis šioje srityje?

- ☐ nuo 1 iki 3 metų
- ☐ nuo 3 iki 5 metų
- ☐ nuo 5 iki 10 metų
- ☐ didesnė kaip 10 metų

3. Jūsų profesinė patirtis susijusi su biudžeto formavimu programiniu principu?	**Visiškai sutinku**	**Iš dalies sutinku**	**Neturiu nuomonės**	**Esu linkęs (-usi) nesutikti**	**Visiškai nesutinku**
Prisidedu prie strateginio ir (arba) metinio institucijos veiklos plano parengimo.					
Dalyvauju biudžeto programų tikslų, uždavinių, vertinimo kriterijų bei poveikio visuomenei rengimo procese.					
Atlieku programos įgyvendinimui reikalingų finansinių ir žmogiškųjų išteklių poreikio analizę.					
Periodiškai vertinu institucijoje vykdomų programų įgyvendinimą, pasirenkant atitinkamus vertinimo metodus.					
Gavus programų vertinimo rezultatus, rengiu rekomendacijas bei pasiūlymus tobulinant programos turinį, valdymą, priemones ar įgyvendinimo procesus.					

II. Programų vertinimo atlikimas:

4. Jūsų nuomone, kokį programos vertinimo būdą, dažniausiai naudoja institucijoje, kurioje Jūs dirbate?

☐ Vidinis (institucijos žmogiškieji ištekliai)

☐ Išorinis (nepriklausomi ekspertai)

☐ Mišrus

5. Jūsų nuomone, programos išankstinio ir baigiamojo vertinimo cikluose, institucijos dažniausiai vertina šiuos aspektus.	**Visiškai sutinku**	**Iš dalies sutinku**	**Neturiu nuomonės**	**Esu linkęs (-usi) nesutikti**	**Visiškai nesutinku**
Išankstinio vertinimo metu:					
Nustatomi ar naujos programos tikslai, uždaviniai bei priemonės atitinka Vyriausybės prioritetus.					
Vertinamas programos poreikis ir aktualumas tikslinėms grupėms.					
Įvertinamas programai įgyvendinti reikalingas biudžetas.					
Numatomos naujos programos finansavimo galimybės.					
Vertinama ar nėra naujų ir esamų programų dubliavimo.					
Pasirenkama tinkamiausia programos įgyvendinimo alternatyva.					
Baigiamuoju programos vertinimo metu:					
Vertinama programos rezultatų nauda suinteresuotoms grupėms, visuomenei.					
Nustatomos nepakankamų programos rezultatų pasiekimo priežastys.					
Nustatomi išoriniai veiksniai darantys įtaką tikslų ir uždavinių pasiekimui.					
Vertinama ar programos pasiekti rezultatai, poveikis visuomenei būtų geresnis taikant kitas priemones.					
Įvertinama ilgalaikė programos nauda.					
Vertinama ar ilgalaikiams programos rezultatams reikalingas papildomas finansavimas.					
Įvertinamos programos tęstinumo galimybės.					

6. Jūsų nuomone, ar biudžeto programų vertinimo procese institucijose yra laikomasi šių vertinimo principų?	**Visiškai sutinku**	**Iš dalies sutinku**	**Neturiu nuomonės**	**Esu linkęs (-usi) nesutikti**	**Visiškai nesutinku**
Savalaikiškumo principo – vertinimai atliekami laiku, pagal iš anksto numatytą programos vertinimo planą.					
Reguliarumo principo – institucijos bent vienos programos vertinimas atliekamas ne rečiau kaip kartą per 5 metus.					
Objektyvumo principas – biudžeto programos vertinimo rezultatai pagrįsti objektyviais įrodymais.					
Integruotumo principas – atliekamo programos vertinimo priemonių suderinimas, siekiant gauti pagrįsta informaciją.					
Viešumo principas – programos vertinimo rezultatai yra laisvai prieinami visuomenei.					

7. Įstaigoje, kurioje Jūs dirbate, ar kitose institucijose, biudžeto programos vertinamos šiais aspektais.	**Visiškai sutinku**	**Iš dalies sutinku**	**Neturiu nuomonės**	**Esu linkęs (-usi) nesutikti**	**Visiškai nesutinku**
Tinkamumas					
Efektyvumas					
Rezultatyvumas					
Naudingumas / poveikis visuomenei					
Tęstinumas					
Teisėtumas					

8. Jūsų nuomone, įstaigoje, kurioje Jūs dirbate, ar kitose institucijose programų vertinimo procese yra naudojami šie duomenų surinkimo ir duomenų analizės metodai:	**Visiškai sutinku**	**Iš dalies sutinku**	**Neturiu nuomonės**	**Esu linkęs (-usi) nesutikti**	**Visiškai nesutinku**
Antrinių šaltinių analizė					
Stebėsenos duomenų analizė					
Apklausa					
Atvejo studija					
Interviu					
Stebėjimo metodas					
Grupinė diskusija					
Ekspertų grupės					
Sąnaudų naudos analizė					
Sąnaudų efektyvumo analizė					
Ekonometrinis modeliavimas					

III. Atlikto programų vertinimo rezultatų naudojimas.

9. Atlikus programos vertinimą, pagal pateiktų pasiūlymus sudaromas rekomendacijų įgyvendinimo planas pagal šią formą:	**Visiškai sutinku**	**Iš dalies sutinku**	**Neturiu nuomonės**	**Esu linkęs (-usi) nesutikti**	**Visiškai nesutinku**
Pateikiamos vertinimo metu pasiūlytos rekomendacijos, trumpai aprašoma kiekvienos esmė.					
Pateikiami veiksmai, reikalingi įgyvendinant rekomendacijas.					
Nurodoma institucija, turinti imtis konkrečių priemonių rekomendacijai įgyvendinti.					
Nurodomi terminai, iki kada turi būti įgyvendintos rekomendacijos.					
Pateikiami rezultatai, kurių tikimasi įgyvendinus rekomendacijas					

10. Biudžeto programų vertinimo rezultatai ir rekomendacijos dažniausiai naudojami šiems tikslams:	**Visiškai sutinku**	**Iš dalies sutinku**	**Neturiu nuomonės**	**Esu linkęs (-usi) nesutikti**	**Visiškai nesutinku**
Priimant politinius sprendimus.					
Institucijos administracinių sprendimų priėmimui.					
Efektyvesniam valdžios išlaidų panaudojimui.					
Programų rezultatų gerinimui.					
Programos vykdymo ir rezultatų atsiskaitymo valdžios institucijoms.					
Tarptautinių organizacijų, finansuojančių programas, atsiskaitymui					
Programos pasiektų rezultatų viešinimui suinteresuotoms grupėms.					
Žinių įgijimui, gerinant institucijų veiklą.					
Naujų ir tęstinių programų sprendimų priėmimui.					

11. Jūsų nuomone, ar programų vertinimo rezultatai, priimant sprendimus daro reikšmingą įtaką tolimesnėse programos gyvavimo stadijose?

☐ Taip

☐ Ne

☐ Iš dalies

12. Kokie būtų Jūsų pastebėjimai ir pasiūlymai susiję su valstybės biudžeto programų vertinimu, rezultatų analizavimu bei pasiūlymų pritaikymu praktikoje?

Nuoširdžiai dėkoju už Jūsų sugaištą laiką ir atsakymus

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

2021 – 04 - 20
Vilnius

Aš, Mykolo Romerio universiteto (toliau – Universitetas), viešojo valdymo ir verslo fakulteto studentas Deivydas Černiauskas. Patvirtinu, kad šis magistro baigiamasis darbas „Valstybės biudžeto finansuojamų programų rezultatų matavimo vertinimas“ :

1. Yra atliktas savarankiškai ir sąžiningai;

2. Nebuvo pristatytas ir gintas kitoje mokslo įstaigoje Lietuvoje ar užsienyje;

3. Yra parašytas remiantis akademinio rašymo principais ir susipažinus su rašto darbų metodiniais nurodymais.

Man žinoma, kad už sąžiningos konkurencijos principo pažeidimą – plagijavimą studentas gali būti šalinamas iš Universiteto kaip už akademinės etikos pažeidimą.

Deivydas Černiauskas