

MRU

04 11

2013

PENKTOJI PRAKTIŠNĖ-MOKSLINĖ
KONFERENCIJA

Efektivumas viešajame sektoriuje:
kuo vadybos teorijos gali pasitarnauti
ir ką praktikai gali patarti?

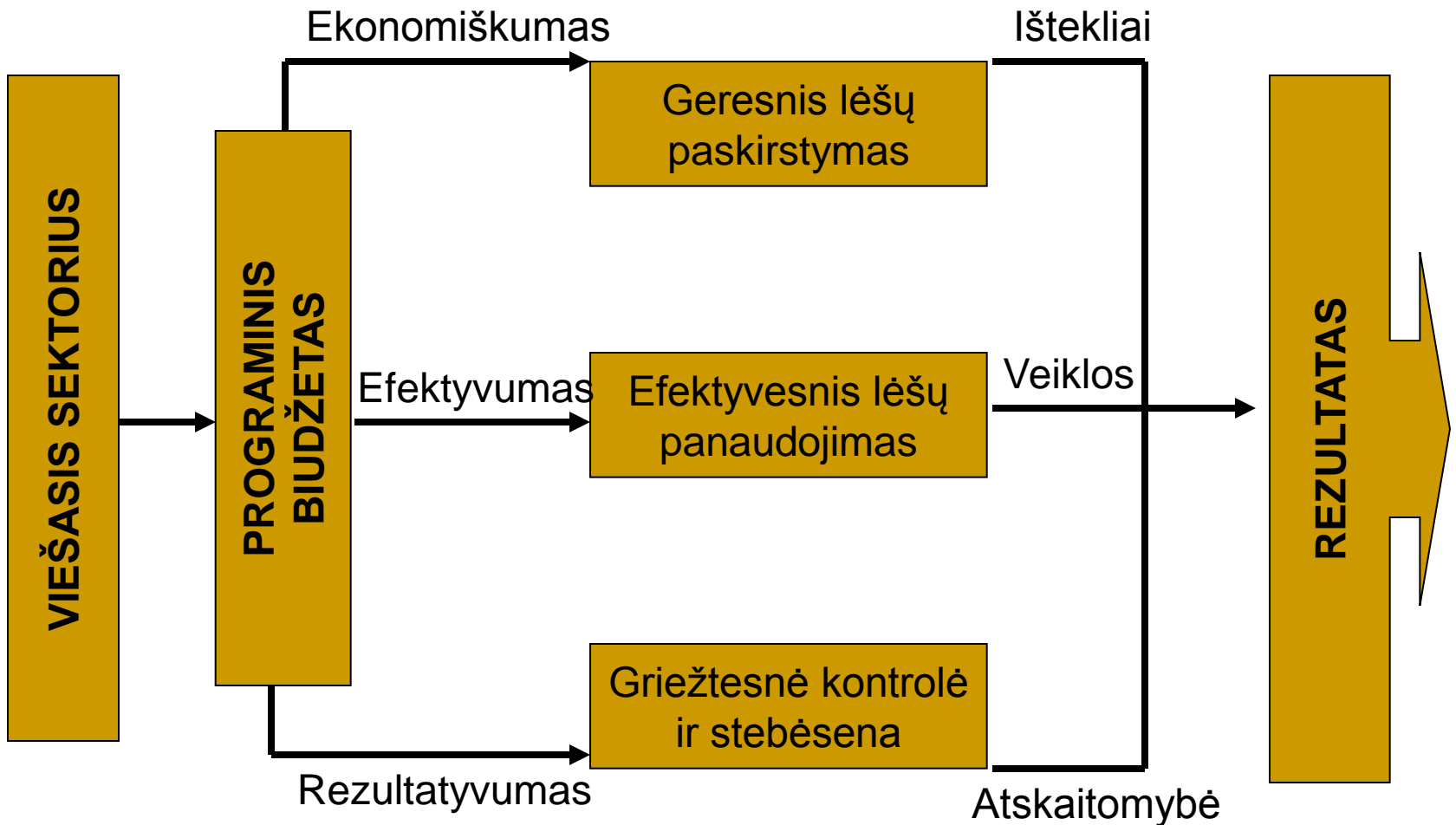
PROGRAMINIO FINANSAVIMO FUNKCIONAVIMAS LIETUVOS VIEŠAJAME SEKTORIUJE

Doc. dr. Saulius Nefas
Magistrantė Dovilė Nevieraitė

Problema:

Kodėl programinio biudžeto formavimo principas dar nėra galutinai įdiegtas viešajame sektoriuje, nors teoriškai pripažįstama, kad jo taikymas padeda efektyviau paskirstyti ir panaudoti valstybės finansinius išteklius, o institucijų veiklą nukreipia į konkrečių rezultatų siekimą?

Problemos, dalyko ir objekto santykis



1 pav. Darbo problemą, dalyką, objektą ir programinio biudžeto funkcionavimą apibūdinantys rodikliai

Programinio finansavimo teorinis pagrindimas

- **Užsienio autoriai** (*M. Robinson, J. K. Shim, J. Hager, D. Novick, A. Shah, A. Schick, I. S. Rubin, A. Irons, D. Morgan, D. J. Kraan ir kt.*);
- **Lietuvių autoriai** (*K. Levišauskaitė ir G. Ruškys, J. Bivainis, V. Kazlauskienė, I. Skačkauskienė, I. Segalovičiūnė, R. Vilpišauskas, V. Nakrošis ir kt.*).

Pripažįstama, kad programinio biudžeto įsigalėjimo koncepcija pasauliniu mastu turi ilgą vystymosi istoriją, kuri visų pirma siejama su JAV vykusiomis reformomis. Pripažįstama, kad būtent ši šalis biudžeto išlaidų planavimo srityje praėjusį šimtmetį inicijavo bene daugiausiai naujovių ir sukaupė turtingiausią patirtį (Hagen, 1968).

1950 m. JAV federalinės vyriausybės lygiu buvo pradėti taikyti pirmieji eksperimentai, susiję su programinio biudžeto principų diegimu. 1960 - 1972 m. buvo įdiegta *Planavimo, programavimo ir biudžeto sudarymo sistema* (angl. *Planning, Programming, Budgeting System (PPBS)*). Šio metodo taikymo viešajame sektoriuje pradininkas buvo R. McNamara, kuris nurodė, kad biudžetas turi būti pradėtas rengti pagal naująją praktiką, t.y. atsižvelgiant į programas, formuojamas remiantis iškeltais tikslais (Novick, 1962, p. 3).

1970 – 1976 m. tobulinant programinį metodą pradėta diegti *Valdymo pagal tikslus* (angl. *Management by Objectives (MBO)*) technika. Ji buvo pagrįsta tiksliniu išlaidų valdymo principu, t.y. finansinių išteklių skirstymu pagal tikslus (veiklas). MBO pabrėžė rezultatų matavimą, programų vertinimą ir pastangas nustatyti programų efektyvumo indikatorius. (Performance-Based Program Budgeting in Context: History and Comparison, 1997).

Laikotarpiu nuo 1990 m. iki šių dienų, Lietuvoje įvyko reikšmingų pokyčių, orientuotantis į veiklos efektyvumo paieškas.

1990 – 1994 m. Planavimo principų neigimo etapas



1994 – 2001 m. Strateginio planavimo principų pažinimo ir mokymosi etapas



2001 – 2007 m. Strateginių plėtros planų įsitvirtinimo ir mokymosi rengti strateginius veiklos planus bei programinius biudžetus etapas

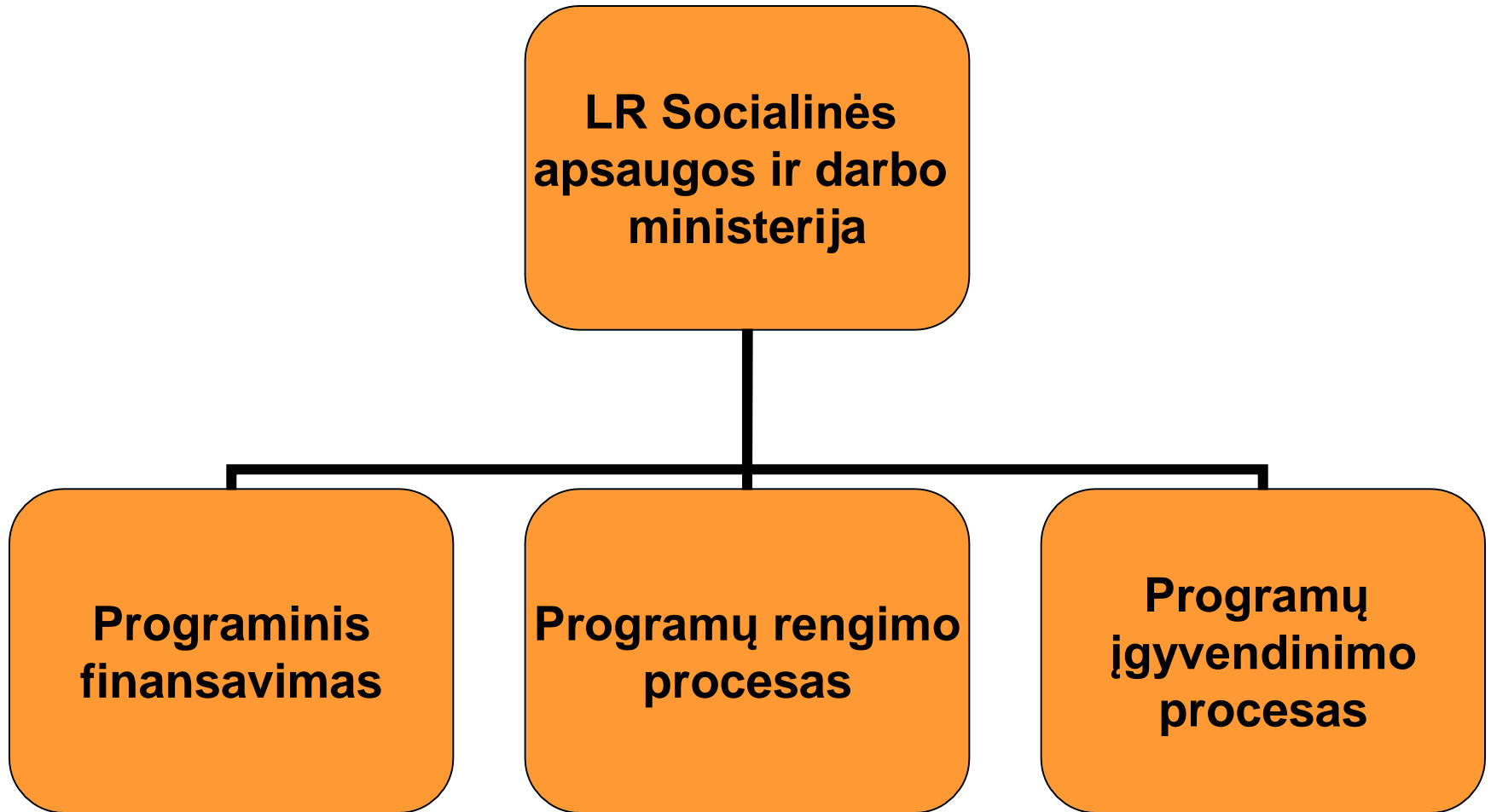


Nuo 2007 m. iki dabar. Vieningųjų strateginio planavimo ir programinio biudžeto sistemų kūrimo bei pertvarkymo į strateginio valdymo sistemas etapas

Empirinis tyrimas, atliktas LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje

- ❑ **Tyrimo tikslas** - atskleisti pagrindinius programinio finansavimo funkcionavimo LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje aspektus.
 - ❑ **Tyrimo metodai** - anketinė apklausa ir ekspertų interviu.
 - ❑ **Tyrimo imtis** - 7 ekspertai ir 510 Vietos bendruomenių savivaldos 2012 m. programos įgyvendinime dalyvavusių pagrindinių programos vykdytojų.
-

Ekspertų interviu klausimų grupės



I. Programinis finansavimas LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje (1)

- **Programinio biudžeto formavimo ypatumai:**
- ✓ prieš formuojant programinį biudžetą pirmiausia vykdomas išankstinis planavimas bei teisinių dokumentų, pagrindžiančių konkrečios programos rengimą ir įgyvendinimą, parengimas (strategijų, strateginių planų ir pan.);
- ✓ programinio biudžeto rengimas ministerijoje vyksta vadovaujantis atitinkamais teisės aktais ir ministerijos strateginiais veiklos planais, kurie yra revizuojami ir tvirtinami Vyriausybės sprendimais;
- ✓ programiniam finansavimui gauti, pirmiausia yra parengiami programų aprašymai, apimantys tikslus, uždavinius, veiklas arba priemones, finansinį planą, taip pat formuluojami rezultatų vertinimo kriterijai (rodikliai), kuriais remiantis vertinamas programos poveikis.

I. Programinis finansavimas LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje (2)

- **Programinio finansavimo privalumai:**
- ✓ leidžia tikslingiau planuoti ministerijos biudžetą (išlaidas);
- ✓ mažina veiklų dubliavimą;
- ✓ užtikrina įdėtų lėšų/investicijų ir laukiamų rezultatų ryšį;
- ✓ leidžia nusimatyti ne tik lėšas, bet ir rodiklius;
- ✓ leidžia stebėti programos įgyvendinimą;
- ✓ užtikrina kokybiškesnes ilgalaikį poveikį galinčias turėti programas;
- ✓ leidžia veiksmingiau leisti mokesčių mokėtojų pinigus;
- ✓ gerina informacijos mainus tarp susijusias sritis kuruojančių ministerijos padalinių ar įstaigų prie ministerijos.

II. Programų rengimo procesas LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje (1)

- **Programų sudarymo problemos:**
- ✓ bendradarbiavimo trūkumas, priemonių dubliavimas bei programų persidengimas (*5 ekspertai*);
- ✓ laiko bei strateginio planavimo gebėjimų (ar atitinkamų gebėjimų) stygius ir programų gausa (*4 ekspertai*);
- ✓ tikslų (uždavinių, priemonių) dubliavimas su kitais strateginiais dokumentais bei menkas bendradarbiavimas su socialiniais partneriais (*2 ekspertai*).

II. Programų rengimo procesas LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje (2)

- **Tikslų, uždavinių, priemonių ir vertinimo kriterijų formulavimo klaidų įtaka programos įgyvendinimui:**
- ✓ suformuluojamos nepakankamai veiksmingos priemonės užsibrėžtiems tikslams pasiekti, todėl tampa sunku siekti poveikio arba jis visai nepasiekiamas;
- ✓ klaidingai nukreipiamos investicijos, tokiu būdu netikslingai eikvojamos lėšos, neveiksmingai naudojami valstybės asignavimai ir/arba mokesčių mokėtojų pinigai;
- ✓ uždaviniai būna pasiekiami, o rezultatai – ne;
- ✓ tampa sudėtinga planuoti tolimesnius etapus;
- ✓ kriterijų klaidos neleidžia tinkamai įvertinti programos įgyvendinimo rezultatų.

III. Programų įgyvendinimo procesas LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje

- **Stebėsenos mechanizmas.** Programų įgyvendinimo stebėseną ministerijoje nėra pilnai užtikrinta, tačiau vyksta nuolatinis ataskaitų teikimas, bendradarbiavimas su Vidaus audito skyriumi ir Strateginio planavimo departamentu.
- **Vertinimo kriterijai.** Ministerijoje yra taikomi visų trijų lygių vertinimo kriterijai, tačiau pripažįstama, kad formuluojant ir vertinant efekto lygio kriterijus kyla nemažai sunkumų.
- **Programų veiksmingumas.** Programų, parengtų orientuojantis į veiklos rezultatus, veiksmingumas daugeliu atvejų pasireiškia programų ilgalaikiškumu, lankstesniu lėšų paskirstymu ir pamatuojamu programos poveikiu.

VIETOS BENDRUOMENIŲ SAVIVALDOS 2012 METŲ PROGRAMOS ĮGYVENDINIMO ANALIZĖ

Vietos bendruomenių savivaldos 2012 metų programa (1)

- **Tikslas** - skatinti vietos bendruomenių savivaldą ir savarankiškumą, tenkinant vietos bendruomenių viešuosius poreikius, stiprinti bendruomenių sutelktumą ir tarpusavio pasitikėjimą bei didinti bendruomenės narių atsakomybę už jų sprendžiamus klausimus.
 - **Asignavimai** - Programos įgyvendinimui iš valstybės biudžeto skirta 8 mln. litų.
-

Vietos bendruomenių savivaldos 2012 metų programa (2)

- **Finansuojamos veiklos.** Programa buvo siekta aktyvinti bendruomenių dalyvavimą, priimant sprendimus dėl vietos bendruomenių viešųjų poreikių tenkinimo socialinėje, kultūrinėje, švietėjiškoje ir kitose veiklose.
 - **Intis.** Į Vietos bendruomenių savivaldos 2012 m. programos įgyvendinimą buvo įsitraukusios visos 60 Lietuvos savivaldybių (dalyvavusių seniūnijų skaičius - 550).
-

Apklauso kryptys:

- 1) VBT formavimo procesas;
 - 2) Sprendimų priėmimas;
 - 3) Sprendimų įgyvendinimas;
 - 4) Sprendimų viešinimas;
 - 5) Programos testinumo poreikis.
-

I. VBT formavimo procesas

1 lentelė. VBT formavimo būdai

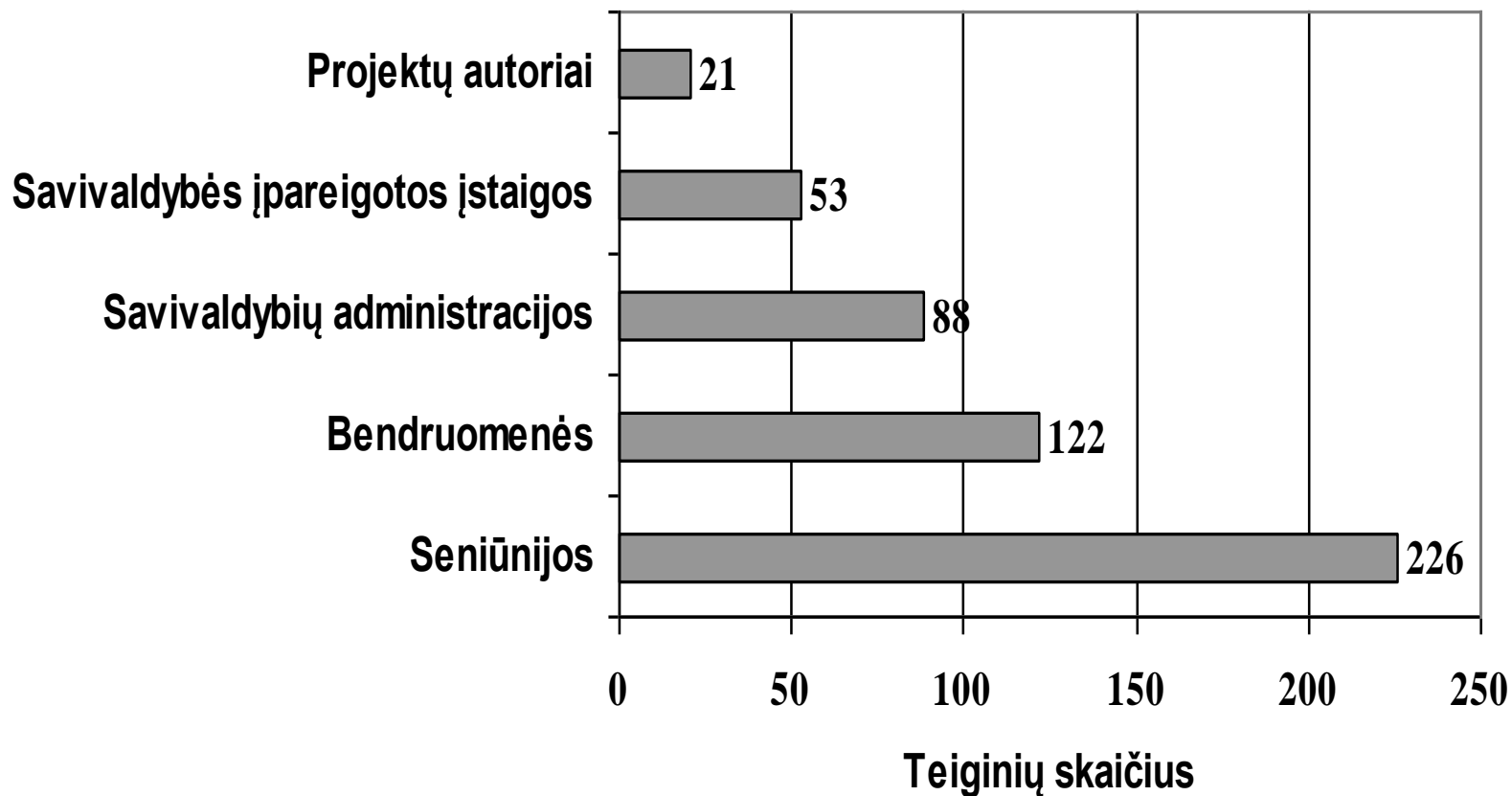
Subkategorijos	Patvirtinantys teiginiai
Buvo kviečiami visi potencialūs atstovai	<i>„VBT formavo seniūnijos, kviečiant seniūnaičius ir bendruomenių pirmininkus kaimuose“, „Seniūnas raštu kreipėsi į seniūnaičius, visų seniūnijoje esančių įstaigų vadovus, bendruomenines organizacijas, kviesdamas atstovus į VBT“</i>
Suformuota vietos bendruomenių susirinkimų metu	<i>„Bendruomenėse vyko susirinkimai, kuriuose buvo siūlomi kandidatai“, „VBT buvo suformuota visuotiniame vietos bendruomenės susirinkime“, „Kaimo aktyvas siūlė atstovus į VBT tarybą“, „Bendruomenės delegavo savo narius“, „Bendruomenių tarybų posėdžių deleguoti nariai“</i>
Suformuota seniūno nuožiūra	<i>„Seniūnas sudarė savo nuožiūra“, „VBT suformavimas priklausė nuo seniūno pasirinkimo..“</i>
Suformuota bendro seniūnijos susirinkimo metu	<i>„Bendruose seniūnijos, bendruomenių centrų atstovų ir seniūnaičių susirinkimuose“, „Visuotinio seniūnijos gyventojų susirinkimo metu seniūnas pasiūlė tarybos sudarymo principus, pagal kuriuos balsavimo būdu buvo išrinkta taryba“</i>
Suformuota seniūnaičių sueigų metu	<i>„Seniūnaičių sueigose išrenkami seniūnaičių atstovai, siūloma deleguoti atstovus vietos bendruomeninių, religinių ir kitoms nevyriausybinėms organizacijoms“</i>

II. Sprendimų priėmimas

2 lentelė. VBT priimtų sprendimų atitikimas viešiesiems vietos bendruomenės poreikiams

Subkategorijos	Patvirtinantys teiginiai
Sprendimus priėmė pačios bendruomenės	<i>„VBT sprendimai buvo priimti pagal vietos bendruomenių poreikius, pačioms bendruomenėms pareiškus savo norus, vadovaujantis tvarkos aprašu“, „...teigiamai, kadangi sprendimus priėmė pačios bendruomenės“, „Sprendimai, priimti „iš apačios į viršų“, yra efektyvesni sprendžiant bendruomenės visuomeninius poreikius“</i>
Sprendimas priimtas bendru susitarimu	<i>„VBT priimti sprendimai atitinka vietos gyventojų poreikius, kadangi dėl projektų finansavimo buvo priimtas vieningas sprendimas“, „...buvo priimta vienbalsiai, vadinasi, aktualu“, Sprendimas priimtas balsų dauguma, todėl nėra nepatenkintų“</i>
Priėmė reikalingiausius sprendimus	<i>„VBT priėmė tokius sprendimus, kurie jiems (jų gyvenamajai teritorijai ir ten gyvenantiems žmonėms) atrodė svarbiausi“, „...daugelis seniūnijų atliko pačius būtiniausius pirkimus, kurie dėl nuolatinio lėšų stygiaus ilgus metus vilkinosi“, „Buvo priimti sprendimai, kurie tuo metu buvo aktualūs vietos bendruomenei“</i>

III. Sprendimų įgyvendinimas



1 pav. VBT priimtų sprendimų įgyvendintojai

IV. Viešinimas

3 lentelė. Programos įgyvendinimo viešinimas savivaldybėje

Subkategorijos	Patvirtinantys teiginiai
Internetinė svetainė	<i>„...savivaldybės internetiniame puslapyje parašoma kokia VBT ką per ketvirtį įsigijo, kokius atliko darbus, patalpinamos nuotraukos“, „Skelbiami informaciniai pranešimai savivaldybės interneto puslapyje“, „...veiklos vykdytojų svetainėse“</i>
Žiniasklaida	<i>„...straipsniai rajono vietinėje spaudoje (laikraščiuose)“, „...vietinėje spaudoje“, „...televizijos žinių laidose (informacinės žinutės apie organizuojamas veiklas, renginius)“, „...radijuje..“</i>
Informaciniai stendai (skelbimų lentos)	<i>„...viešinama seniūnijų informaciniuose stenduose (skelbimų lentose)“, „...reklaminiuose skelbimuose..“</i>
Susirinkimų metu	<i>„Seniūnaičiai ir bendruomenės informuoja gyventojus susirinkimų sueigų metu“, „Bendruomenės informuoja savo gyventojus apie lėšų panaudojimą švenčių ir susirinkimų metu“, „...bendruomenių susirinkimuose..“</i>
Viešinimas renginių metu	<i>„...viešinama per įvairius seniūnijos, bendruomenių renginius“</i>

V. Programos tęstinumo poreikis

Subkategorijos	Patvirtinantys teiginiai
Finansinė parama bendruomenėms	„...bendruomenėms suteikta papildoma finansinė pagalba“, „Net ir maža finansinė parama bendruomenei yra didelė paspirtis“, „...čia papildomas finansavimas kaimams..“
Padidėjo bendruomenių savivalda	„...bent išrinkti į VBT gali jausti, kad daro įtaką į tam tikrus sprendimus..“, „Vietos gyventojai pasijautė reikalingi ir svarbūs priimant sprendimus gyventojams aktualiomis problemomis“, „Gyventojai turėjo galimybę patys nuspręsti kaip veikti, susivienyti, suprasti seniūnijos problemas, pažinti vieni kitus, kartu siekti tikslo“, „...ši programa skatina aktyviai dalyvauti Vietos bendruomenių savivaldoje“
Padidėjo bendruomenių savarankiškumas	„...įdiegė daugiau savarankiškumo..“, „Davė teigiamų rezultatų bendruomenių savarankiškumui“
Padidėjo bendruomenių aktyvumas	„...paskatintas gyventojų įsitraukimas į bendruomeninę veiklą“, „žmonės tapo aktyvesni, įgijo naujų kompetencijų.“, „...išaugo bendruomenių skaičius ir padidėjo jų aktyvumas“, „...skatina seniūnijos gyventojų įsitraukimą..“, „...įtraukiamos pasyvesnės bendruomenės į veiklą“, „Išjudintos nedidelės kaimų bendruomenės ir skatiname kurtis naujas“
Sustiprintas bendruomeniškumas	„...skatina žmonių bendruomeniškumą“, „Padidėjo bendruomeniškumo jausmas, bendravimas vieni su kitais“
Pasiekti užsibrėžti tikslai (pasiekti rezultatai)	„Sukurta patrauklesnė aplinka, pagerėjo bendruomenės gyvenimo kokybė seniūnijos kaimuose“, „...bendruomenė patenkinta rezultatu“, „...gali džiaugtis konkrečiais pasiektais rezultatais“, „...atlikti konkretūs darbai, matoma išliekamoji vertė“, „Išgyta labiausiai reikalingi daiktai bendruomenių poreikiams“
Patenkinti bendruomenės poreikiai	„...paspirtis įgyvendinant bendruomenių poreikius“, „VBT sudaryta iš atskirų seniūnijos teritorijoje esančių organizacijų atstovų, todėl atsiranda galimybė priimti objektyvius sprendimus, kurie tenkina daugelio seniūnijos gyventojų poreikius“, „Pagerėjo gyvenimo kokybė“

Išvados (1)

- Programinis finansavimas suvokiamas kaip į veiklos rezultatus orientuota biudžeto sudarymo sistema, kuri daugeliu atvejų apibūdinama kaip veiksmingesnis išteklių paskirstymo būdas. Atliktas tyrimas patvirtino programinio finansavimo sistemos privalumus, tačiau pripažįstama, kad programinio finansavimo principai dar nėra iki galo įdiegti.
-

Išvados (2)

- Programinio finansavimo sistema yra susieta su programų rengimo ir įgyvendinimo procesais, nuo kurių priklauso sėkmingas šios sistemos funkcionavimas. Atlikta Vietos vietos bendruomenių savivaldos 2012 m. programos analizė atskleidė, kad daugeliu atvejų pagrindinis programos tikslas buvo pasiektas, tačiau programa dar turi trūkumų, todėl ateityje programa turėtų būti tobulinama.
-

Rekomendacijos (1)

- Remtis užsienio šalių (Didžioji Britanija, Švedija, Olandija) patirtimi strateginio planavimo ir programinio finansavimo srityse, organizuojant išvykstamuosius susitikimus su šių šalių atstovais bei kviečiantis juos atvykti pasidalinti savo patirtimi į ministeriją.
-

Rekomendacijos (2)

- Specialistams organizuoti praktinius mokymus (užsiėmimus), kurių metu jie turėtų galimybę gauti visą aktualią informaciją programinio finansavimo tema ir stiprintų savo gebėjimus šioje srityje.
-

Rekomendacijos (3)

- Patvirtinti Vietos bendruomenių savivaldos programos nepertraukiamą tęstinumą ateityje, tokiu būdu užtikrinant racionalesnį biudžeto lėšų paskirstymą ir efektyvesnį jų panaudojimą savivaldybėse.
-