

MINISTERIJŲ VALDYMO PROGRAMŲ DUOMENŲ PANAUDOJIMAS

2025 m. birželio 30 d.

Nr. VRE-5

SANTRAUKA

Vertinimo svarba

Ministerijų valdymo programos rengiamos nuo 2022 m., įgyvendinant strateginio planavimo ir biudžeto formavimo pertvarką. Jos metu Vyriausybė patvirtino naują Strateginio valdymo metodiką¹, kurios priede nurodytam 41 (iš 112) asignavimų valdytojai (iš jų 14 ministerijų, 22 Prezidentui, Seimui, Vyriausybei atskaitingoms įstaigoms ir 5 atitinkamam ministrui pavestos valdymo srities Vyriausybės įstaigoms) atsirado pareiga rengti valdymo programas. Jose turi būti planuojamos asignavimų valdytojų (be asignavimų valdytojai atskaitingų biudžetinių įstaigų) veiklai užtikrinti skirtos išlaidos, nurodant tęstinės veiklos uždavinius ir priemones. 2024 m. ministerijų valdymo programoms skirta 267,0 mln. Eur valstybės biudžeto asignavimų, kurie, lyginant su 2023 m., padidėjo 3 proc. (2023 m. buvo 258,1 mln. Eur). Svarbu, kad valdymo programos tiksliai ir teisingai rodytų institucijų valdymui panaudojamų asignavimų dydį valstybėje, jų duomenys leistų priimti pagrįstus sprendimus dėl išlaidų optimizavimo, siekiant efektyvių veiklos rezultatų.

Vertinimo tikslas ir apimtis

Vertinimo tikslas – įvertinti, ar valdymo programų rengimas sudaro prielaidas objektyviai palyginti ministerijų patiriamas veiklas užtikrinti skirtas išlaidas, jų stebėsenos rodiklius ir priimti pagrįstus sprendimus vykdomos veiklos efektyvumo didinimui.

Pagrindinės vertinimo kryptys:

- ✓ Valdymo programų rengimo tikslingumas ir jas rengiančių subjektų imties pagrįstumas;

¹ Vyriausybės 2021-04-28 nutarimas Nr. 292 „Dėl Strateginio valdymo metodikos patvirtinimo“.

- ✓ Institucijų valdymo išlaidų pagal valstybės funkcinę klasifikaciją² atskleidimas valdymo programose;
- ✓ Ministerijų veiklos efektyvumo palyginimo galimybės pagal valdymo programų duomenis (asignavimų išskyrimo valdymo programose ir stebėsenos rodiklių nustatymo praktika);
- ✓ Išorinė valdymo programų rengimo kontrolė, jų įgyvendinimo stebėseną.

Vertinamasis subjektas – Finansų ministerija, formuojanti valstybės politiką viešųjų finansų valdymo ir viešojo sektoriaus atskaitomybės srityje.

Vertinimo metu informaciją apie ministerijas rinkome iš viešai prieinamų šaltinių (strateginių veiklos planų, biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių), Valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimų sistemos, bendrauta su Vyriausybės kanceliarijos darbuotojais valdymo programų stebėsenos klausimais ir Viešojo valdymo agentūros darbuotojais Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos vykdyto projekto klausimais.

Vertinimo laikotarpis: 2022–2024 m. Vertinant valdymo programų stebėsenos rodiklius, vertinti 2023–2025 m. ir 2024–2026 m. strateginių veiklos planų duomenys.

Pagrindiniai vertinimo rezultatai

Valdymo programos nesudaro prielaidų pagrįstiems sprendimams dėl įstaigų veiklos efektyvumo didinimo, nes apima tik 41 (iš 414) iš valstybės biudžeto finansuojamos įstaigos asignavimus, skiriamus valdymui (administravimui), skiriasi tiek išlaidų atskyrimo į valdymo programas praktika, tiek valdymo programų stebėsenos rodiklių turinys tarp institucijų ir šie duomenys yra objektyviai nepalyginami.

Netikslingas asignavimų atskyrimas valdymo programose

- ✓ Vykdamt strateginio valdymo reformą, nuo 2022 m. Strateginio valdymo metodikoje nurodyti asignavimų valdytojai pradėjo rengti valdymo programas, tačiau nei strateginio valdymo metodiniuose, nei su jų priėmimu susijusiuose dokumentuose nenurodyta, kokių tikslų siekiant nuspręsta dalį išlaidų atskirti į šias programas. Finansų ministerija vertinimo metu pateikė paaiškinimą, kuriame valdymo programų rengimą grindžia siekiu atskleisti valstybės viešosios politikos formavimo kainą³, ir, pasirinkdama šių išlaidų atskleidimo modelį, rėmėsi tarptautinių organizacijų informacija apie administravimo išlaidų atskleidimą⁴. Auditorių nuomone, efektyvumas svarbus ne tik politikos formavimo lygmeniu. Tarptautinis valiutos fondas ir Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija su išlygomis pasisako dėl administravimo programų rengimo, be to, apimant visų biudžeto vykdyme dalyvaujančių įstaigų administravimo išlaidas. Pagal Strateginio valdymo metodiką, valdymo programas rengia 41 įstaiga. Valdymo efektyvumas yra aktualus visuose

² Finansų ministro 2003-07-03 įsakymas Nr. 1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“, III skyrius.

³ Finansų ministerijos 2025-06-23 raštas Nr. 6K-25/3255 „Dėl vertinimo ataskaitos „Ministerijų valdymo programų duomenų panaudojimas“ projekto“.

⁴ Finansų ministerijos 2025-02-04 raštas Nr. 6K-25/599 „Dėl valstybiniam auditui reikalingos informacijos“.

viešojo sektoriaus valdymo lygiuose ir visuose subjektuose, o tik apie 41 (iš 414) iš valstybės biudžeto finansuojamos įstaigos išlaidas surinktos informacijos nepakaks įvertinti administravimo efektyvumą viešojo sektoriaus mastu (1.1 poskyris, 11 psl.) (1.2 poskyris, 15 psl.).

- ✓ Šiuo metu yra išlikęs ir valdymo išlaidų pagal valstybės funkcijų klasifikaciją išskyrimas, kurio trūkumus konstatavome 2016 m. valstybinio audito ataskaitoje⁵. Teisės aktuose nėra apibrėžtų sąsajų tarp valdymo išlaidų ir valdymo programoms priskiriamų išlaidų ir įstaigos jas apskaito skirtingai. Iš 14 ministerijų 2022 m. – 6, 2023 m. – 7, o 2024 m. – 8 visos valdymo programos išlaidas priskyrė valstybės funkcijai „institucijos valdymo išlaidoms“. Be to, 2022 m. – 3, o 2023 ir 2024 m. – 2 ministerijos ir dalį funkcijų vykdymo programų išlaidų priskyrė valdymo išlaidoms. 7 įstaigos, kurios neturi rengti valdymo programų, 2022–2024 m. dalį savo išlaidų priskyrė valdymo išlaidoms, o iš tų asignavimų valdytojų, kurie rengia valdymo programas, 2022 m. – 5, o 2023 m. – 4 jokių išlaidų nepriskyrė valdymo išlaidoms. Todėl išlaidų pagal valstybės funkcijų klasifikaciją duomenys ir valdymo programų duomenys rodo skirtingą informaciją apie institucijų valdymui skiriamus asignavimus (1.3 poskyris, 19 psl.).

Ministerijų valdymo programų duomenų negalima panaudoti veiklos efektyvinimo sprendimams priimti

- ✓ Strateginio valdymo metodikoje nurodyta, kad valdymo programose planuojamos institucijų veiklai užtikrinti skirtos išlaidos ir išvardyti beveik visi pagrindiniai ir daugiausiai naudojami išlaidų straipsniai pagal ekonominę klasifikaciją. Auditorių nuomone, kadangi įstaigų veikla apima joms nuostatuose priskirtų funkcijų vykdymą, todėl finansavimas funkcijų vykdymo programoms taip pat užtikrina įstaigos veiklą. Visos ministerijos savo valdymo programoms nurodė panaudojusios: 2022 m. 200,1 mln. Eur (1,9 proc. visų nurodytų panaudotų asignavimų), 2023 m. – 231,6 mln. Eur (2,2 proc.), o 2024 m. – 240,9 mln. Eur (2,1 proc.). Ministerijų valdymo (administravimo) veikla iš esmės yra panaši, tačiau išlaidų atskyrimo į valdymo programas praktika skirtinga. Skiriasi bendras asignavimų planuojamų valdymo ir funkcijų vykdymo programose santykis: 2024 m. 8 ministerijos valdymo programai skyrė 1–4 proc. visų savo asignavimų, 4 – 8–10 proc., po vieną – 41 ir 72 proc. Išlaidų pagal tam tikrus ekonominės klasifikacijos straipsnius paskirstymas tarp valdymo ir funkcijų vykdymo programų taip pat skiriasi, pvz., 2024 m. darbo užmokesčio ir socialinio draudimo išlaidas 5 ministerijos priskyrė 100 proc. valdymo programai, 8 ministerijos – didžiąją dalį (50–99 proc.), ir viena ministerija – 35 proc., komunalinių paslaugų įsigijimo išlaidas 7 ministerijos 100 proc. priskyrė valdymo programai, 3 ministerijos – didžiąją dalį (50–99 proc.), 3 – iki 50 proc., 1 – 0 proc. Norint suvienodinti ministerijų taikomą praktiką, kad būtų galima lyginti valdymui (administravimui) skirtas išlaidas ir susieti jas su stebėsenos rodikliais, turėtų būti nustatyti vienodai suprantami kriterijai tęstinės veiklos išlaidų paskirstymui tarp valdymo ir funkcijų vykdymo programų (2.1 poskyris, 22 psl.).
- ✓ Nėra galimybės ministerijų palyginti pagal valdymo programų priemonių įgyvendinimo stebėsenos rodiklius. Jie skiriasi turiniu – nėra nė vieno rodiklio, kurį būtų nusistačiusios visos ministerijos (daugiausiai ministerijų (7) nusistatė rodiklį „Vyriausybės programos

⁵ „Programinio biudžeto sistema: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“, 2016-10-10 Nr. VA-P-60-2-17.

nuostatų įgyvendinimo plano vykdymas“). Skiriasi ministerijų nustatytas uždavinių (nuo 1 iki 4 vnt.), priemonių (nuo 1 iki 14 vnt.) ir jų rodiklių (nuo 3 iki 17 vnt.) skaičius. Ministerijų veiklos efektyvumo pokyčių vertinti negalima dėl to, kad jų stebėsenos rodikliai nepalyginami tarp skirtingų laikotarpių (2023–2025 m. ir 2024–2026 m.), pasikeitęs jų turinys, tipai ir skaičius (2.2 poskyris, 29 psl.).

Valdymo programų duomenys neanalizuojami vykdant išorinę strateginių veiklos planų rengimo ir įgyvendinimo kontrolę

Pagal Strateginio valdymo metodiką, ministerijų strateginių veiklos planų rengimo išorinę kontrolę atlieka Vyriausybės kanceliarija kartu su Finansų ministerija. Kontrolės veiksmų reglamentavimas neapima konkrečių klausimų, susijusių su valdymo programų parengimo įvertinimu. Šioje ataskaitoje pateikti valdymo programų rodiklių nustatymo trūkumai rodo, kad ir rengiamų strateginių veiklos planų kontrolės metu nėra analizuojami valdymo programų duomenys. Pagal Strateginio valdymo įstatymą turi būti atliekamas asignavimų valdytojų parengtų strateginių veiklos planų rezultatų vertinimas, tačiau jo metu daugiau dėmesio skiriama pažangos priemonių, esančių funkcijų vykdymo programose, įgyvendinimui, o atlikta 13 iš 14 ministerijų viešųjų išlaidų peržiūra apėmė tik 2 ministerijų valdymo programų priemones (3 skyrius, 32 psl.).