

LIETUVOS VALSTYBĖS BIUDŽETO SKAIDRUMO IR ATSKAITINGUMO PRINCIPŲ VERTINIMAS

Giedrė Lapinskienė, Olga Buckiūnienė, Romualda Urniežienė, Rugilė Tamulytė

Vilniaus kolegija

Anotacija. Valstybės biudžeto formavimas Lietuvoje ir kitose demokratinėse valstybėse yra įgyvendinamas laikantis tarptautinių biudžeto formavimo principų rinkinių, kurie yra įtvirtinti nacionaliniuose įstatymuose bei sklandžiai įgyvendinami praktikoje. Principų taikymas yra nesibaigiantis tobulėjimo procesas, kuris kinta modernėjant ir skaidrėjant visuomenei. Be to, naudojant informacines technologijas atsiranda įvairių realizavimo priemonių. Šiame straipsnyje aprašomas atliktas žvalgybinis tyrimas, kuriame vertinamas Lietuvos valstybės biudžeto formavimo skaidrumas ir atskaitingumas, remiantis tarptautinės biudžeto partnerystės organizacijos (International Budget Partnership) sudaryta metodika. Tyrimo tikslas yra įvertinti, kaip laikomasi skaidrumo ir atskaitingumo principų formuojant Lietuvos valstybės biudžetą. Tikslui pasiekti keliami šie uždaviniai: susisteminti tarptautinius biudžeto formavimo principus; apžvelgti šios tematikos mokslinius straipsnius; atlikti 2021–2023 metų Lietuvos Respublikos biudžeto žvalgybinį vertinimą bei pateikti siūlymų skaidrumo ir atskaitingumo principų įgyvendinimui gerinti. Tyrimo metodai: mokslinės ir teisinės literatūros analizė ir sisteminimas bei apklausos anketos pildymas. Tyrimu atskleista, kad nepaisant tvarkingai atliekamų rutininių procedūrų, Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto skaidrumo procesas galėtų vykti sparčiau. Skaidrumo ir atskaitingumo principų analizė koncentravosi į du aspektus: atviro biudžeto vertinimą ir visuomenės įtraukimą. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto vertinimas išryškino daug pozityvių dalykų ir atskleidė tobulintinus aspektus, kaip antai, glaudesnio bendravimo su visuomene stiprinimą bei grįžtamojo ryšio procesų tobulinimą. Patogus informacijos viešinimas ir grįžtamojo ryšio surinkimas yra susijęs su naujais informacinių technologijų sprendimais. Tyrimo autorių nuomone, biudžeto stebėjimo procesai turi būti tobulinami įtraukiant naujus instrumentus ir atsisakant netinkamų procedūrų. Kol kas Lietuvos visuomenė per mažai įtraukta į biudžeto sudarymo, stebėjimo bei grįžtamojo ryšio vertinimo procesus, reikėtų visuomenę labiau įtraukti didinant viešų svarstymų ir dalyvių skaičių. Tai ypač pastebėta auditavimo procesų analizės metu, visuomenės dalyvavimas tuomet gali būti labai naudingas.

Reikšminiai žodžiai: valstybės biudžetas, biudžeto formavimo principai, skaidrumo (angl. *transparency*) principas, atskaitingumo (angl. *accountability*) principas, lyginamoji analizė

Įvadas

Biudžeto principus galima apibrėžti kaip orientacines normas, kuriomis grindžiamas viso biudžeto sudarymo procesas, siekiant nustatyti aiškias biudžeto rengimo ir vykdymo taisykles (Oprescu, 2019). Demokratinėse valstybėse viešųjų finansų valdymo pagrindinis rezultatas yra valstybės biudžetas. Jis formuojamas laikantis tarptautinių biudžeto formavimo principų, kurių daugelis yra įtraukti į nacionalinius įstatymus. Pasaulio bankas (toliau – PB), Tarptautinis valiutos fondas (toliau – TVF), Europos Komisija (toliau – EK), Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (toliau – EBPO) teikia biudžeto formavimo principus ir jų išaiškinimus. Principų grupavimas varijuoja, tačiau jų esmė visuose rinkiniuose yra ta pati – puoseleli demokratines vertybes valdant viešuosius finansus. Principų įgyvendinimas yra glaudžiai susijęs su visuomenės tobulėjimu, jos poreikių kitimu ir naujais išradimais, ypač informacinių technologijų srityje. Nustatyti teisiniai reglamentai sensta, todėl ima atsilikti nuo šių dienų realijų.

Demokratinės valstybės piliečiai gali kelti reikalavimus dėl valdžios veiksmų, daryti spaudimą dėl veiklos tobulinimo ir vertinti administracinių veiksmų efektyvumą, todėl svarbu tobulinti skaidrumo ir atskaitingumo principų įgyvendinimą.

Svarbu įvertinti valstybės biudžeto skaidrumo ir atskaitingumo principų įgyvendinimą, nes tobulėjanti visuomenė ir naujos informacinės galimybės verčia tobulinti informacijos pateikimo procesus. Šiomis dienomis pilietinės visuomenės biudžeto grupės turi išskirtinį interesą skatinti visuomenės prieigą prie biudžeto informacijos visais biudžeto rengimo ciklo etapais. Šiuo klausimu diskutija vyksta ir pasaulio mokslo erdvėje (Millard, 2018; Peña-Miguel ir Iñaki De La Peña, 2018; Sefa-Nyarko ir kt., 2021), tačiau Lietuvoje tokių tyrimų šiuo metu trūksta.

Tyrimo tikslas yra įvertinti, kaip laikomasi skaidrumo ir atskaitingumo principų formuojant Lietuvos valstybės biudžetą. Tikslui pasiekti keliami šie **uždaviniai**: apžvelgti mokslinius straipsnius šia tema; atlikti 2021–2023 metų Lietuvos Respublikos biudžeto atvejo analizę. **Tyrimo metodai**: teorinės literatūros sisteminimas ir lyginimas bei atvejo analizė. Tyrimui atlikti naudojamas originalus klausimynas siekiant nustatyti, kokia informacija ir kiek ji yra prieinama viešai apimant visus keturis biudžeto proceso – sudarymo,

tvirtinimo, vykdymo ir audito – etapus, taip pat išsiaiškinti, ar informacija yra pateikiama laiku, ar yra kokių nors jos pateikimo spragų.

Tarptautiniai valstybės biudžeto formavimo, vykdymo ir kontrolės principai

Viešųjų finansų valdymą įrėmina biudžeto formavimo principai. Remiantis objektyviu turimų pajamų ir finansavimo makroekonominiu vertinimu, idealiu atveju biudžetas turėtų būti išsamus, skaidrus, realistiškas, orientuotas į politiką ir, vykdant biudžetą, turi būti užtikrinta aiški atskaitomybė. Šios sąvokos sudaro standartą, pagal kurį galima spręsti apie biudžeto sistemų patikimumą (Tarptautinis valiutos fondas, 2023). Taigi, valdyti biudžetą pagal geriausią siūlomą tarptautinę praktiką galima vadovaujantis biudžeto formavimo principų rinkiniais – tokių organizacijų kaip PB, TVF, EK ir EBPO. Pasaulio bankas 2017 m. pasaulio vystymo ataskaitoje *Valdymas ir teisė* pateikė 10 biudžeto sudarymo principų: skaidrumas (angl. *transparency*), atskaitomybė (angl. *accountability*), dalyvavimas (angl. *participation*), nuspėjamumas ir kontrolė (angl. *predictability and control*), lankstumas (angl. *flexibility*), patikimumas (angl. *credibility*), išsamumas (angl. *comprehensiveness*), tvarumas (*sustainability*), veiksmingumas (angl. *efficiency*). Šiais principais siekiama pagerinti viešųjų išlaidų efektyvumą, skatinti gerą biudžeto valdymą ir ekonominę bei socialinę plėtrą (Pasaulio bankas, 2017).

Pagal Reglamento dėl ES bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių 6–38 straipsnių, ES biudžetas atitinka devynias bendrąsias biudžeto formavimo taisykles: vieningumo (angl. *unity*), biudžeto tikslumo (angl. *budgetary accuracy*), metinio tikslumo (angl. *annuality*), subalansuotumo (angl. *equilibrium*), apskaitos vieneto *euro* (angl. *unit of account*), universalumo (angl. *universality*), konkretumo (angl. *specification*; kiekvienas asignavimas skiriamas konkrečiai išlaidų rūšiai), patikimo finansų valdymo (angl. *sound financial management*) ir skaidrumo (angl. *transparency*) (Europos Parlamentas, 2012).

Tarptautinis valiutos fondas teikia biudžeto sistemų patikimumą galinčius įvertinti tris pagrindinius principus. Tai išsamumas (angl. *comprehensiveness*), skaidrumas (angl. *transparency*) ir realumas (angl. *realism*) (Tarptautinis Valiutos Fondas, 2023).

Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija rekomendacijoje dėl biudžeto valdymo 2017 m. pateikė šešis tarptautiniu mastu pripažintus modernaus biudžeto sudarymo principus, kuriais vadovaujasi ES šalys narės sudarydamos kasmetinius biudžetus. Tai skaidrumas (angl. *transparency*), užtikrinantis biudžeto planų viešumą; atskaitingumas (angl. *accountability*), įpareigojantis vadovus, parlamentarus atsiskaityti už tinkamą valstybės lėšų panaudojimą ir tikslų pasiekimą; efektyvumas (angl. *efficiency*), užtikrinantis viešųjų išteklių efektyvų panaudojimą; įrodymais pagrįstas politikos formavimas (angl. *evidence-based policy-making*), nurodantis būtinybę rengti biudžetą naudojantis griežtais jau pagrįstais įrodymais ir metodais. Svarbus „kultūros kaitos“ skatinimo (angl. *promoting „culture shift“*) principas įpareigoja rengti biudžetą atsižvelgiant į pažangesnius valdymo modelius. Biudžeto sprendimų priėmimas (angl. *budgetary decision-making*) parodo, ar buvo įgyvendinta pagrindinė biudžeto sudarymo užduotis – priimti tinkamiausią sprendimą, kaip geriausiai paskirstyti (ar perskirstyti) ribotus išteklius. Svarbu išskirti dar dešimt principų, kuriuos EBPO 2014 m. pateikė šalims narėms biudžetų valdymo rekomendacijoje. Šie principai išskiria biudžeto valdymą, kuomet ir pabrėžiama, kad biudžeto dokumentai ir duomenys turi būti atviri, skaidrūs ir prieinami bei diskusijos dėl biudžeto pasirinkimo turėtų būti įtraukiančios ir tikroviškos.

Apibendrinant tarptautinių institucijų – TVF, ES, EBPO ir PB – apžvalgą, pastebima, kad visų institucijų dažniausiai pasikartojantys biudžeto sudarymo, jo vykdymo ir kontrolės principai yra skaidrumas, atskaitomybė, tvarumas, patikimumas / pagrįstumas, efektyvumas, išsamumas, realumas ir universalumas. Išvardyti principai pabrėžiami beveik visuose dokumentuose, tačiau toks principas kaip „kultūros kaitos“ skatinimas yra pateikiamas tik EBPO biudžeto valdymo rekomendacijoje (2017). Šio principo esmė – tradicinį valdymo modelį pritaikyti viešojo administravimo ir valdymo sistemai, grindžiamai pažangos stebėjimu, teikiant pirmenybę veiklai bei rezultatams. Visų minėtų šaltinių principai yra panašūs ir jų metodai vienodi, tačiau skiriasi kai kurių šaltinių pavadinimai. Vis dėlto visų pateiktų organizacijų biudžeto sudarymo, vykdymo ir kontrolės principų tikslas yra bendras – garantuoti, jog biudžetas ir viešieji finansai būtų valdomi skaidriai, atsakingai, tvariai ir efektyviai. Taigi, biudžeto principų laikymasis padeda užtikrinti, kad biudžetas būtų sudarytas ir vykdomas teisėtai, taip pat būtų išvengta korupcijos bei kitų neteisėtų veiksmų.

Lietuvos Respublikos teisės aktuose angliškasis *transparency* principas įvardijamas kaip viešumas, tačiau šiame straipsnyje bus vartojamas šiuo metu viešojoje erdvėje dažniau pasitaikantis *skaidrumo principas*. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme (1990) *viešumo principas* įtvirtintas kaip nuostata, kad visa informacija apie valstybės biudžeto formavimą, priėmimą, vykdymą, vertinimą ir kontrolę turi būti prieinama ir aiški visiems Lietuvos Respublikos piliečiams (LR biudžeto sandaros įstatymas, 1990). Pažymėtina, jog svarbų indėlį valstybės biudžeto viešime atlieka Lietuvos Respublikos finansų ministerija, savo interneto

svetainėje skelbianti svarbiausią informaciją, susijusią su valstybės ir savivaldybių biudžetais, ir teikianti ketvirtines bei metines biudžeto pajamų ir išlaidų plano vykdymo ataskaitas, suskirstytas pagal funkcinę ir ekonominę klasifikacijas bei kitus rodiklius (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2024). Finansų ministerija nėra vienintelė institucija, įgyvendinanti biudžeto skaidrumo principą. Prie to prisideda ir Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, kuri, vykdydama savo veiklą, teikdama ataskaitas, taip pat informuoja visuomenę apie biudžeto vykdymą.

Mokslinės literatūros šaltinių analizė

Viešųjų finansų valdymas apibrėžiamas kaip visuma veiklų, susijusių su biudžeto rengimu, vykdymu, kontrole, apskaita, ataskaitų teikimu, stebėseną ir vertinimu. Biudžeto formavimo principų analizė glaudžiai susijusi su naujosios viešosios vadybos teorija (New Public Financial Management). Šią koncepciją pristatė Jungtinės Karalystės ir Australijos mokslininkai (Hood, 1991; Hood ir Jackson, 1991), dirbę viešojo administravimo srityje. Naujuoju viešųjų finansų valdymu siekta parodyti priemones, užtikrinančias skaidrumą ir išlaidų kontrolę visose valstybės valdymo srityse ir nustatyti veiklos procedūras bei pagerinti informacijos pateikimą laiku. Pirmame šio amžiaus dešimtmetyje, stipriai veikiant skaitmenizavimui bei socialiniams pokyčiams, nulemta „skaitmeninės eros valdymo“ pradžia (angl. *digital-era governance*), apimanti funkcijų reintegravimą į valdžios veikimo sritį, holistinių ir į poreikius orientuotų struktūrų priėmimą ir pažangų administracinių procesų skaitmeninimą ir taip keičiančių viešųjų finansų valdymą (Dunleavy ir kt., 2006; Millard, 2018).

Paskutiniu metu valstybės biudžeto formavimo principų tyrimai moksliniuose šaltiniuose koncentruojasi į atskirų principų analizę. Pavyzdžiui, skaidrumas apibrėžiamas kaip viešas informacijos prieinamumas, vyriausybės taisyklių ir reguliavimo aiškumas, patikimumas bei pateikimas laiku (Peña-Miguel ir Iñaki De La Peña, 2018). Šio principo gerinimas labai skatinamas tarptautinių organizacijų (PB ir EBPO), siekiant mažinti korupcijos lygį. Skaidrumo principas dažnai taikomas (pasitelkiamas) kartu su atskaitomybės (angl. *accountability*) principu. Skaidrumo principas nagrinėjamas kartu su atviros valdžios koncepcija (angl. *open government*) (Sefa-Nyarko ir kt., 2021; Harrison ir Sayogo, 2014). Autoriai išskyrė šio principo įgyvendinimą lemiančius nacionalinius veiksnius kaip demokratijos lygis, žmogiškasis kapitalas bei bendrasis vidaus produktas (BVP).

Peña-Miguel ir Iñaki De La Peña (2018) pasiūlė viešųjų finansų valdymo socialinių išlaidų atskleidimo modelį Ispanijoje. Modelis skirtas tobulinti biudžeto, kaip priemonės, poreikį užtikrinti skaidrumo, atskaitomybės, tvarumo bei patikimumo principų įgyvendinimą. Autoriai šį teorinį modelį grindžia naujųjų viešųjų finansų valdymo teorija, kuria nustatomos priemonės, užtikrinančios skaidrumą ir išlaidų kontrolę visose valstybės valdymo srityse. Autoriai pasiūlė modelį praplėsti informacinėmis sistemomis, kurios papildytų biudžeto ataskaitą vertinga informacija. Siūlomame kompleksiniame modelyje turi būti naudojami konkrečios šalies demografiniai, ekonominiai ir finansiniai duomenys, skirti prognozėms rengti.

Sefa-Nyarko ir kt. (2021), gilindamiesi į viešumo ir atskaitomybės principo svarbą, nagrinėja naftos industriją Ganoje, kur šios industrijos visuomenė tikisi didelės ekonominės naudos. Autoriai nagrinėja atvirą valdymą (angl. *open governance*) koncepciją, kuri apima bendradarbiavimo, viešumo, atskaitomybės, įstatymo viršenybės ir atsakingumo principų diegimą. Daug pajamų generuojančioje industrijoje atviro valdymo koncepcija turi būti griežtai reglamentuota ir stebima. Autoriai detalai nagrinėja įstatyminę bazę ir teikia rekomendacijas.

Millard (2018) tyrinėdama atviro valdymo koncepciją, kartu nagrinėja skaitmeninį valdymą. Pasak autorės, atvira valdymo sistema turi apimti atvirą turtą, atvirą išpareigojimą, atviras paslaugas, kai viešumas ir skaidrumas yra labai svarbūs. Ši autorė pateikia viziją, pagal kurią viešasis sektorius turėtų veikti kaip plataus masto atvira bendradarbiavimo platforma, skatinanti visus dalyvius bendradarbiauti kuriant viešąją vertę, taip pat vertę, kuri būtų tiesiogiai naudinga atskiriems dalyviams, tokiems kaip įmonės, akademinės bendruomenės, pilietinės visuomenės organizacijos, bendruomenės, grupės ir pavieniai asmenys. Taigi autoriai apibendrina barjerus, trukdančius kurti tokiai platformai. Tai techninės, semantinės ir organizacinės sąveikos tarp vyriausybinių organizacijų trūkumas; nenoras paleisti kontrolę ir dalintis; naujų rizikų valdymas, sietinas su kontrolės praradimu ir silpna atskaitomybe bei paslaugų dezintegracija; sistemų sudėtingumas bei galimybė tokia platforma naudotis tik kompetentingai visuomenės daliai (Millard, 2018).

Lietuvos mokslininkai – Bivainis ir Butkevičius, (2002); Levišauskaitė ir Rūškys (2003); Buškevičiūtė (2006); Narkevičiūtė ir Lakštutienė (2007); Bivainis ir Butkevičius (2009) – taip pat yra išnaginę bendrųjų principų taikymą. Dzemydaitė ir Pupkutė (2016) atliko tyrimą Lietuvoje. Autorės įvertino valstybės biudžeto atitikimą formavimo ir pateikimo tarptautiniams principams. Taigi, apžvelgus mokslinius tyrimus, matyti, kad šiuo metu tyrimai labiausiai koncentruojasi į skaidrumo principo įgyvendinimo tobulinimą, panaudojant

naujausias technologines priemones. Skaidrumo principo įgyvendinimo tobulinimas glaudžiai siejasi su atskaitingumu, efektyvumu, įrodymais pagrįstu ir visuomenės kultūros kaitos atitikimo principais.

Tyrimo metodika

Siekiant įvertinti Lietuvos valstybės biudžeto skaidrumo ir atskaitomybės principų laikymąsi buvo pasirinkta tarptautinė metodika. Šią metodiką parengė Tarptautinės biudžeto partnerystės organizacija (International Budget Partnership). Metodika skirta centrinės valdžios biudžeto skaidrumo ir atskaitingumo principų įgyvendinimo ir priežiūros stebėsenai. Klausimynas sukurtas 2023 metais, siekiant padėti tyrėjams nustatyti, kokia informacija yra viešai prieinama visuose biudžeto proceso rengimo etapuose. Šio klausimyno tikslas yra įvertinti ir surinkti duomenis apie įvairių šalių centrinių biudžetų valdymo procesus ir kaupti duomenis ateities standartams. Atviro biudžeto tyrime šalys reitinguojamos pagal jų atskaitomybės nacionalinio biudžeto procesuose lygį. Tai vienintelis pasaulyje lyginamasis, nepriklausomas ir reguliarius skaidrumo, priežiūros ir dalyvavimo nacionaliniuose biudžetuose vertinimas, kurį atlieka 120 šalių. Šiuo metu įvertinto Lietuvos biudžeto duomenų nėra.

2023 m. pateiktos apklausos tikslas įvertinti šalis pagal skaidrumą, visuomenės dalyvavimą ir biudžeto kontrolę. 2023 m. klausimynas suskirstytas į penkias (5) dalis: atviro biudžeto vertinimą, visuomenės dalyvavimą biudžeto procese, priežiūros institucijų vaidmens tyrimą, teisiškumo vertinimą bei audito vertinimą. Šį klausimyną sudaro 124 klausimai, kuriais tiriamos pasirinktos penkios kryptys. Kai kurie klausimai patenka į keletą vertinimo krypčių. Pirmos dalies „Atviro biudžeto indeksas“ klausimyno klausimų kategorijoje nagrinėjama informacija apie vykdomosios valdžios institucijų biudžeto pasiūlymą, kai jis pateikiamas svarstyti įstatymų leidėjui, taip pat informacijos pateikimo forma. Antroje dalyje „Visuomenės dalyvavimas biudžeto procesuose“ vertinamos visuomenės susipažinimo su biudžetu galimybės, dalyvaujant kiekviename iš biudžeto proceso etapų. Šioje klausimyno dalyje pateikti klausimai yra itin svarbūs, kaupiant viso pasaulio skaidrumo principo gerąją praktiką (Tarptautinė biudžeto partnerystės organizacija, 2019). Likusiuose trijuose skyriuose tiriamas Priežiūros institucijų vaidmuo ir veiksmingumas biudžeto procesui.

Pirmam žvalgybiniam tyrimui autoriai pasirinko 22 klausimus iš dviejų pirmų dalių: 14 – iš „Atviro biudžeto indekso“ ir 8 – iš „Visuomenės dalyvavimo biudžeto procesuose“ indekso. Klausimai atrinkti vadovaujantis ekonomine logika, siekiant susidaryti pirminį vaizdą ir apimti įvairias sritis. Apklausoje atsakymai parenkami iš keturių galimų variantų.

Tyrimo rezultatų analizė

Valstybės biudžeto formavimo principų laikymasis nėra vienodai įgyvendinamas ne tik skirtingose šalyse, bet ir vienoje valstybėje skirtingais laikotarpiais. Dzemydaitė ir Pupkutė (2016) teigė, kad viešumo principas Lietuvoje yra visiškai įgyvendintas, tačiau modernėjant pasauliui, skaidrumo principo įgyvendinimui keliami vis griežtesni reikalavimai.

Siekiant nustatyti, kaip biudžeto formavimo principų yra laikomasi Lietuvoje, nagrinėti teisiniai reglamentai ir kiti svarbūs valstybės dokumentai, kurių taikymo tyrimas pagrįstas atskirų klausimų studijomis. Autorių išanalizuoti klausimai su detaliomis pastabomis yra pateikti tyrimo lentelėje (10.5281/zenodo.10409307).

Tyrimė traktuojama, kad skaidrumo principas yra taikomas pateikiant visuomenei biudžeto formavimo, vykdymo ir kontrolės procesus. Atskaitingumo principas yra įpareigojimas vadovams, parlamentarams atsiskaityti visuomenei už tikslų lėšų panaudojimą. Taigi šių principų įgyvendinimas tarpusavyje glaudžiai susijęs. Tyrimė buvo vertinamas šių principų įgyvendinimas nuo 2021 iki 2023 metų.

Lietuvoje tarptautiniai biudžeto formavimo principai yra įtvirtinti Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatyme, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme, Atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“, taip pat finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymo Nr. 1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ pakeitime, Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatyme ir Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartuose (VSAFAS). Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme nustatytos skaidraus biudžeto rengimo, tvirtinimo, vykdymo, vertinimo ir kontrolės pagrindinės nuostatos ir procedūros. Finansų ministerijos interneto svetainėje pateikiami biudžeto rengimo etapai.

Vertinant visuomenės dalyvavimą biudžeto rengimo procese, galima teigti, jog formuojant valstybės biudžetą, informacija apie biudžeto projekto rengimą, svarstymą, tvirtinimą ir vykdymą yra viešai skelbiama Finansų ministerijos interneto svetainėje, taip pat viešai transliuojamas Lietuvos Respublikos Seimo posėdis,

kuriame svarstomas biudžeto projektas. Be to, biudžeto formavimo procese aktyviai dalyvauja institucijos (asignavimų valdytojai), išlaikomos iš valstybės biudžeto. Biudžetiniams metams pasibaigus rengiamos ir Finansų ministerijos interneto svetainėje viešai skelbiamos biudžeto vykdymo ataskaitos. Biudžetinių metų valstybės biudžeto įvykdymo ataskaitą tvirtina Lietuvos Respublikos Seimas, audituoja Valstybės kontrolė.

Iš Tarptautinės biudžeto partnerystės organizacijos sudaryto klausimyno pasirenkant Atviro biudžeto indeksą, nustatyta, kad Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto formavimas atitinka keliamus šiuolaikinius reikalavimus. Jis yra detalizuojamas pagal funkcines, ekonomines ir administracines dimensijas. Šią informaciją galima rasti skirtingose vietose, tarkime biudžetą pagal savivaldybes galima pamatyti statistikos portaluose bei savivaldybių interneto puslapiuose. Viešojoje ataskaitoje visuomenei tokia informacija vienoje vietoje neteikiama.

Apibendrinant Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto vertinimą pagal atviro biudžeto indekso pasirinktus žvalgybinius klausimus, biudžeto formavimo, vykdymo ir kontrolės procesai yra gana skaidrūs ir atskaitingi.

Visuomenės dalyvavimui biudžeto sudarymo procese vykdomoji valdžia taiko dalyvavimo mechanizmus. Šie mechanizmai fiksuoja tik kai kuriuos *ad hoc* požiūrius, t. y. vykdomoji valdžia kviečia konkrečius asmenis ar grupes biudžeto rengimo diskusijoms; dalyvavimas nėra atviras visiems asmenims. Įgyvendinant skaidrumo ir atskaitingumo principus, ryškėja teigiamos bendradarbiavimo tarp vykdomosios valdžios ir piliečių tendencijos. Svarbu paminėti, kad šis procesas nuolat turi būti tobulinamas, kad būtų užtikrintas glaudus ir profesionalus bendradarbiavimas bei atskaitingumas visuomenei. Deja, šiuo metu dar pasigendama gilesnio grįžtamojo ryšio. Patogus informacijos viešinimas ir grįžtamojo ryšio surinkimas yra susijęs su naujais informacinių technologijų sprendimais. Neseniai Lietuvos piliečiams pristatyta nauja platforma „Atviras Seimas“ (internetu svetainės adresas: <https://atvirasseimas.lrs.lt/?locale=lt>), kurios svarbiausias tikslas – sudaryti galimybę visuomenei visapusiškai įsitraukti į teisėkūros procesą. Tyrimo autorių nuomone, biudžeto stebėjimo procesai turi būti tobulinami, įtraukiant naujus instrumentus ir atsisakant netinkamų procedūrų. Tyrimo autorių nuomone, kol kas Lietuvos visuomenė per mažai įtraukta į biudžeto sudarymo, stebėjimo bei grįžtamojo ryšio vertinimo procesus.

Išvados

1. Pagal pasirinktus žvalgybinius klausimus vertinant Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto pateikimą visuomenei, pastebėta, kad valstybės biudžeto skaidrumo ir atskaitingumo principai yra gana gerai taikomi bei nuolat tobulinami. Į 14 iš „Atviro biudžeto“ klausimyno pasirinktų klausimų beveik į visus atsakyta teigiamai.
2. Vertinant biudžeto aptarimo su piliečiais procedūrą, galima išskirti daug teigiamų, bet tuo pačiu ir tobulintinų dalykų. Iš aštuonių dalies „Visuomenės dalyvavimas biudžete“ klausimų analizės matyti, kad visuomenę reikia labiau įtraukti, didinant viešų svarstymų ir dalyvių skaičių. Tai ypač išryškėja auditavimo procese, kuomet visuomenės dalyvavimas gali būti labai naudingas.

Rekomendacijos ir tobulintini aspektai

Vykdomoji valdžia naudojami dalyvavimo mechanizmais, per kuriuos visuomenė gali prisidėti prie metinio biudžeto sudarymo, tačiau arba šie mechanizmai fiksuoja tik kai kuriuos *ad hoc* požiūrius, arba vykdomoji valdžia kviečia konkrečius asmenis ar grupes biudžeto diskusijoms (dalyvavimas nėra atviras visiems piliečiams). Į šį veiksma būtiną įtraukti platesnį visuomenės ratą. Dažnesnis informacijos viešinimas, išskaidant ją tam tikromis dalimis ir suteikiant glaustą informaciją apie tai, kokių pokyčių buvo pasiekta ir kokių naujovių gali tikėtis gyventojai jiems aktualiose srityse, padidintų visuomenės įsitraukimą.

Grįžtamojo ryšio procesų skaidrinimas visuose biudžeto formavimo ir stebėjimo bei auditavimo fazėse padėtų tobulinti skaidrumo ir atskaitingumo principų įgyvendinimą. Visuomenės pateiktas pastabas rekomenduojama sistemiskai apibendrinti ir atsakomuosius veiksmus pateikti viešai. Taip pat vertėtų viešai pristatyti detalius valstybės biudžeto valdymo ir skaidrumo procesus. Schematizuota procesų analizė galėtų prisidėti prie informacijos judėjimo ir jos pateikimo procesų tobulinimo.

Literatūra

1. Balkevičius, A. (2017). *Biudžeto rizikos valdymas*. VĮ Registrų centras.
2. Bivainis, J., & Butkevičius, A. (2009). *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas*. Technika.
3. Bivainis, J., & Butkevičius, A. (2003). *Valstybės biudžeto programų vertinimas*. https://www.lb.lt/uploads/documents/docs/publications/bivainis_2.pdf
4. Bivainis, J., & Butkevičius, A. (2002). *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas*. https://www.lb.lt/uploads/documents/docs/publications/bivainis_1.pdf
5. Buškevičiūtė, E. (2007). *Mokesčių sistema*. Technologija.
6. Buškevičiūtė, E. (2006). *Viešieji finansai*. Technologija.
7. Buškevičiūtė, E. (2005). *Mokesčių sistema: vadovėlis*. Technologija.
8. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead: long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 16 (3), 467–494. <http://www.jstor.org/stable/3840393>
9. Dzemydaitė, G., & Pupkutė, A. (2016). Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*, 8 (2), 209–223. <https://doi.org/10.13165/SMS-16-8-2-04>
10. Europos Parlamentas. (2012). *Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966 / 2012*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012R0966&from=LT>
11. Harrison, T. M., & Sayogo, D. S. (2014). Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. *Government Information Quarterly*, 31 (4), 513–525. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.08.002>
12. Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
13. Hood, C., & Jackson, M. (1991). *Administrative Argument*. Dartmouth.
14. Tarptautinė biudžeto partnerystės organizacija (International Budget Partnership). (2021). *Guide to the Open Budget Questionnaire: an Explanation of the Questions and the Response Options*. https://internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2012_Questionnaire_Guidelines_EN.pdf
15. International Monetary Fund. (2023). *Guidelines for Public Expenditure Management: Budget Preparation*. IMF. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/expend/guide3.htm>
16. International Monetary Fund. (2018). *Fiscal Transparency Handbook*. IMF. <https://doi.org/10.5089/9781484331859.069>
17. Levišauskaitė, K., & Rūškys, G. (2003). *Valstybės finansai*. Vytauto Didžiojo universiteto leidykla.
18. Lietuvos Respublikos Seimas. (2023). *Nauja platforma „Atviras Seimas“ kviečia piliečius aktyviai dalyvauti teisėkūros procese*. https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35403&p_k=1&p_t=286322
19. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas 1990 m. liepos 30 d. Nr. I-430. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.428/asr>
20. Lietuvos Respublikos finansų ministerija. (2024). <https://finmin.lrv.lt/lt/>
21. Millard, J. (2018). Open governance systems: Doing more with more. *Government Information Quarterly*, 35 (4), 77–87. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.08.003>
22. Naraškevičiūtė, V., & Lakštutienė, A. (2003). *Valstybės finansai*. Technologija.
23. Oprescu, M. A. (2019). Budgetary principles and rules according to the law on public finances. *The Journal Contemporary Economy, Revista Economica Contemporană*, 4 (3), 64–68. http://www.revec.ro/images/images_site/categorii_articole/pdf_categorie_c602967b6ffeb1b12d9a2b775ecfc622.pdf#page=64
24. Organization for Economic Cooperation and Development. (2017). *Budgeting and Performance in the European Union*. OECD. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-performance-in-the-eu-oecd-review.pdf>
25. Organization for Economic Cooperation and Development). (2014). *Principles Budgetary Governance*. OECD. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>
26. Peña-Miguel, N., & De La Peña Esteban, J. I. (2018). New accounting information system: An application for a basic social benefit in Spain. *Revista De Contabilidad*, 21 (1), 28–37. <https://doi.org/10.1016/j.rcsar.2017.07.002>
27. Sefa-Nyarko, C., Okafor-Yarwood, I., & Boadu, E. S. (2021). Petroleum revenue management in Ghana: How does the right to information law promote transparency, accountability and monitoring of the annual budget funding amount? *The Extractive Industries and Society*, 8 (3), 100957. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2021.100957>
28. World Bank. (2017). *World Development Report 2017: Governance and the Law*. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

ASSESSING THE PRINCIPLES OF TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY OF THE LITHUANIAN STATE BUDGET

Summary

Public budgeting in Lithuania and other EU countries follows a set of international budgeting principles, many of which are enshrined in national laws and smoothly implemented in practice. However, the application of the principles is a never-ending process of improvement, which changes as society becomes more modern and transparent and as various means of implementation through the use of information technology emerge. This paper conducts an exploratory study to assess the transparency of the Lithuanian state budgeting based on the methodology developed by the International Budget Partnership. The study aims to assess the extent to which the principle of transparency is respected in the formulation of the Lithuanian state budget. To achieve this aim, the following objectives are set: 1) to systematise the international principles of budgeting; 2) to carry out an exploratory assessment of the budget of the Republic of Lithuania for 2021-2023; 3) to make proposals for improving the implementation of the principles of transparency and accountability. Research methods include analysis and systematisation of scientific and legal literature and completion of a questionnaire. The study showed that the process of presenting the State Budget of the Republic of Lithuania could be speeded up despite the already routine procedures. The analysis of the principle of transparency and accountability focused on two aspects: the assessment of an open budget and the involvement of public participation. The evaluation of the state budget of the Republic of Lithuania highlighted a number of positive aspects. Also, it highlighted areas for improvement, such as strengthening communication with the public and improving the feedback processes. Convenient publicity and feedback gathering are linked to new information technology solutions. In the authors' view, budget monitoring processes need to be improved by incorporating new instruments and abandoning inappropriate procedures. So far, the Lithuanian public is not sufficiently involved in the budget setting, monitoring, and feedback processes, and it needs to be more involved by increasing the number of public hearings and participants. This has been particularly evident in the analysis of audit processes, where public participation can be very useful.

Keywords: state budget, principles of budget formation, transparency, accountability, comparative analysis

Informacija apie autores

dr. Giedrė Lapinskienė. Vilniaus kolegijos Ekonomikos fakulteto mokslų projektų vadovė ir Vilnius Tech Verslo vadybos fakulteto docentė. Mokslinių tyrimų kryptys: darnus ekonominis vystymasis, žalieji finansai. El. pašto adresas: g.lapinskiene@ekf.viko.lt

Olga Buckiūnienė. Vilniaus kolegijos Ekonomikos fakulteto lektorė. Mokslinių tyrimų kryptys: finansų valdymas, viešieji finansai, finansų analizė, tvarieji finansai. El. pašto adresas: o.buckiuniene@ekf.viko.lt

Romualda Urniežienė. Vilniaus kolegijos Ekonomikos fakulteto lektorė. Mokslinių tyrimų kryptis: viešieji finansai. El. pašto adresas: r.urniezene@ekf.viko.lt

Rugilė Tamulytė. Vilniaus kolegijos Ekonomikos fakulteto Finansų studijų programos studentė. Mokslinių tyrimų kryptys: viešieji finansai, finansų analitika. El. pašto adresas: rugile.tamulyte@stud.viko.lt