



LIETUVOS RESPUBLIKOS
SEIMAS

LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KANCELIARIJOS
INFORMACIJOS IR KOMUNIKACIJOS DEPARTAMENTO
TYRIMŲ SKYRIUS

Gedimino pr. 53, 01109 Vilnius Tel.: (0 5) 209 6170 / (0 5) 209 6185
El. p.: tyrimai@lrs.lt; info@lrs.lt; ikd@lrs.lt www.lrs.lt/info

Analitinė apžvalga
26/72

**Strateginio valdymo sistemos veikėjų galių dinamika:
pasaulinės tendencijos ir Lietuvos atvejo analizė**

Patarėjas Giedrius Kanapka

Tel. (0 5) 209 6874, el. p. giedrius.kanapka@lrs.lt

Patarėjas Šarūnas Legatas

Tel. (0 5) 209 6174, el. p. sarunas.legatas@lrs.lt

Vyriausiasis specialistas Linas Šimašius

Tel. +370 6 260 2120, el. p. linas.simasius@lrs.lt

2026-05-28

Seimo kanceliarijos Informacijos ir komunikacijos departamento Tyrimų skyriaus parengti analitiniai ir informaciniai darbai skirti Seimo narių parlamentinei ir Seimo kanceliarijos veiklai. Šiuose darbuose pateikta informacija nėra oficiali Lietuvos Respublikos Seimo pozicija. Šį darbą atgaminti, išleisti, platinti, versti, perdirbti, viešai skelbti, išskyrus įstatymų nustatytas išimtis, galima tik gavus Seimo kanceliarijos leidimą. Visais atvejais naudojant šį darbą privaloma nurodyti šaltinį.

© Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija, 2026

Turinys

Strateginio valdymo sistemos ir jos raidos Lietuvoje apžvalga	4
Lietuvos Respublikos Seimo vaidmuo strateginio valdymo sistemoje	8
Lietuvos Respublikos Vyriausybės vaidmuo strateginio valdymo sistemoje	9
Kitų šalių strateginio valdymo sistemų apžvalga	10
Estija	10
Ispanija.....	12
Jungtinė Karalystė	12
Kroatija	17
Latvija	18
Lenkija	19
Nyderlandai.....	19
Prancūzija	20
Suomija.....	22
Švedija	23
Vengrija	24
Vokietija	26
Tarptautinių organizacijų ir ekspertų rekomendacijos Lietuvos strateginio valdymo sistemai	30
Kitų šalių patirties ir tarptautinių organizacijų bei ekspertų rekomendacijų interpretacija – Lietuvos strateginės sistemos subjektų galių peržiūrėjimas	31

Šiame darbe¹, remiantis išsamia Europos valstybių patirties ir ekspertinių rekomendacijų lyginamoja analize, tyrinėjama Lietuvos strateginio valdymo sistema, jos pagrindinių subjektų galių dinamika ir ateities raidos perspektyvos. Tekste išryškėja bene pagrindinis šiuolaikinio valstybės valdymo iššūkis – strateginio lankstumo, reikalingo greitai reaguoti į krizes, suderinimas su demokratinio atstovavimu ir ilgalaikę atskaitomybę.

Analizuojant Lietuvos situaciją, pastebimas esminis prieštaravimas: nors šalies strateginio planavimo sistema yra gerai institucionalizuota ir tarptautiniu mastu vertinama aukštai, praktikoje ji išlieka pernelyg formali, biurokratizuota ir orientuota į dokumentų kūrimą, o ne į lankstų strateginių mąstymą ar ateities išvalgas. Išryškėja atotrūkis tarp formalaus strategijų tvirtinimo ir realių biudžeto galimybių. Šiame kontekste Seimas atlieka neįprastai platų vaidmenį – jis tiesiogiai įtraukiamas į detalių programavimo lygmens dokumentų (ex ante) rengimą ir tvirtinimą, kas dažnai suvaržo Vyriausybės operatyvumą.

Tarptautinė lyginamoji analizė atskleidžia ryškius skirtumus ir bendras tendencijas tarp Europos valstybių. Dažnai pasitaikanti tendencija (stebima Jungtinėje Karalystėje, Vokietijoje, Ispanijoje, Lenkijoje) yra vykdomosios valdžios viršenybė: strategijų inicijavimas, formavimas ir vykdymas yra išimtinė vyriausybių prerogatyva. Šiose šalyse parlamentų vaidmuo formuojant strategijas yra minimalus, tačiau jie atlieka griežtą ex post kontrolę per biudžeto tvirtinimą ir specializuotus komitetus. Kita vertus, yra ir tokių šalių kaip Estija, Suomija ar Vengrija – jos demonstruoja labiau subalansuotą, įtraukijį santykį, kur parlamentai (per specialius Ateities ar Tvarios plėtros komitetus) vykdo savotišką „į priekį žvelgiančios atskaitomybės“ įgaliojimą. Tai lemia artimesnę vyriausybės kontrolę ir nuolatinio strateginio dialogo su vykdomąja valdžia vystymą, tuo pat metu nesiimant kenksmingos mikrovadybos (angl. micromanagement) dokumentų rengimo etape. Kalbant apie valstybės vadovo institutą, Prancūzijos prezidentinis modelis su stipria strategine lyderyste yra greičiau išimtis; daugumoje valstybių, kaip ir Lietuvoje, aiškesnės prezidento galios pastebimos nebent nacionalinio saugumo srityje, o plėsti jas į kitas vidaus politikos sritis nerekomenduojama dėl galimos institucinės trinties.

Atsižvelgiant į Lietuvos modelio ypatumus ir tarptautinę patirtį, darbe, remiantis ekspertų rekomendacijomis, išskiriamas poreikis patobulinti strateginių subjektų sąveiką. Ekspertai jau anksčiau rekomendavo mažinti planavimo dokumentų skaičių ir stiprinti numatomąją valdyseną (ateities išvalgas), paverčiant ją sprendimų priėmimo branduoliu. Atlikus tam tikrą šiam darbui surinktos medžiagos interpretaciją ir modeliavimą, buvo išskirti du galimi Lietuvos strateginės sistemos raidos modeliai. Pirmasis – technokratinis vykdomosios valdžios stiprinimas, kuris padidintų sistemos greitį bei lankstumą, tačiau ilginiui, tikėtina, padidintų ir demokratinį deficitą bei piliečių susvetimėjimą. Antrasis ir, manytina, perspektyvesnis modelis – subalansuota įtraukioji valdysena. Pagal šį modelį, Vyriausybei turėtų būti suteiktas didesnis operatyvinis lankstumas ir analitiniai pajėgumai perskirstyti išteklius be perteklinio dokumentų perrašinėjimo. Tuo tarpu Seimo galios turėtų evoliucionuoti iš pasyvaus „planų tvirtintojo“ į proaktyvią demokratinės priežiūros instituciją, reikalaujančią Vyriausybės atskaitomybės už realius pokyčių rodiklius, o ne procesus.

Pačioje apžvalgos pabaigoje teigiama, kad Lietuvos strateginio valdymo sistemos brandai gali reikėti esminio pokyčio: perėjimo nuo į kiekybę orientuoto dokumentų generavimo prie kokybiško, įrodymais grįsto politinio dialogo. Institucijų galių peržiūra neprivalo reikšti vienos valdžios šakos dominavimo – tai gali tiesiog lydėti link naudingų jų vaidmenų išgryninimo. Sustiprinus Vyriausybės operatyvumą, transformavus Seimą į strateginį „prievaždį“ – ir

¹ Siekiant racionalesnio turimų išteklių panaudojimo, norint praturtinti šį darbą potencialiai kokybiškesniu turiniu ir stengiantis gauti gilesnių išvalgų buvo pasitelktos generatyvinio dirbtinio intelekto priemonės. Jas naudojant remtasi konkrečioms darbo rašymo metu kilusioms situacijoms pritaikytais generatyvinio dirbtinio intelekto instrukcijų inžinerijos (angl. *prompt engineering*) principais. Tiesa, aptariamų priemonių naudojimas suprastas kaip pagalbinis, jų generuotas turinys vertintas kritiškai ir buvo derinamas su išvalgomis ir šaltiniuose pateikta faktine informacija bei užuominomis. Visa sugeneruota informacija buvo perrašyta. Dėl to, kokybine prasme, šis darbas neturėtų būti vertinamas kitaip nei tie darbai, kuriems dirbtinis intelektas pasitelktas nebuvo. Radus faktinių netikslumų ar abejonę keliančių išvalgų, atsakomybė už tai, kas yra parašyta šiame darbe, remiantis įprastine tvarka, tenka autoriams, nepriklausomai nuo to, ar konkretūs probleminiai teiginiai yra analitinė išvalga ar samprotavimas, šaltiniuose randama informacija, dirbtinio intelekto pasiūlytas požiūris ar visų šių veiksmų mišinys.

struktūriškai įtraukus pilietinę visuomenę bei ekspertus, pagerėtų galimybės sukurti atsparią, demokratišką ir globaliems iššūkiams pasiruošusių valstybės strateginio valdymo ekosistemą.

Strateginio valdymo sistemos ir jos raidos Lietuvoje apžvalga

Tiek Ekonominės plėtros ir bendradarbiavimo organizacijos (EBPO) vertinimu, tiek ir Tvarios valdysenos rodiklių (angl. *Sustainable governance indicators*)² duomenimis, strateginio Lietuvos valdymo sistema yra gerai institucionalizuota³. Vitalio Nakrošio *et al*⁴ pastebėjimu, Lietuva neseniai buvo reitinguojama tarp penkių labiausiai pažengusių Europos šalių pagal strateginio planavimo naudojimą. Strateginio valdymo sistema Lietuvoje įdiegta dar 2000 m. Strateginio planavimo tvarka ir teisinis reglamentavimas buvo keletą kartų atnaujinti, siekiant glaudesnės sąsajos su politine Vyriausybės darbotvarke, veiksmingesnio tikslų įgyvendinimo, orientacijos į rezultatus, glaudesnės sąsajos tarp įvairių strateginių dokumentų⁵.

Viešojo administravimo institucijų veikla iki strateginio valdymo sistemos įdiegimo buvo labiau orientuota į procesą, o tikslas – gauti kuo daugiau lėšų iš valstybės biudžeto. Tokia situacija vertė Finansų ministeriją keisti valstybės biudžeto formavimo principus – buvo nuspręsta biudžetą formuoti programų pagrindu. Nuo 1998 m. visos institucijos, siekdamos gauti lėšų iš valstybės biudžeto, privalėjo parengti programas ir jų vykdymo išlaidų sąmatas. Siekiant efektyviau naudoti turimus valstybės išteklius iškilo strateginio mąstymo ir valdymo būtinybė, t. y. aiškiai ir tiksliai suformuluoti politikos tikslus, siektinus rezultatus bei nustatyti prioritetus. 1998 m. keliuose ministerijose buvo pradėtas vykdyti Lietuvos ir Kanados viešojo administravimo reformos projektas. 2000 m. pradžioje Ministro Pirmininko Andriaus Kubiliaus potvarkiu buvo sudaryta darbo grupė⁶, kuriai buvo pavesta parengti bendras rekomendacijas, kaip rengti strateginį veiklos planą. Tų pačių metų gegužės 3 d. finansų ministras ir valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministrai bendru įsakymu patvirtino Strateginio planavimo metodiką⁷. Visi valstybės biudžeto asignavimų valdytojai įpareigoti iki 2000 m. birželio 20 d. parengti ir pateikti savo strateginius veiklos planus Vyriausybei ir Finansų ministerijai. Šiuose planuose buvo privalu detaliai nurodyti, kokiems institucijos tikslams pasiekti bus panaudoti biudžeto asignavimai – tokiu būdu strateginis planavimas susietas su valstybės biudžeto formavimu⁸. 2002 m. birželį Vyriausybė patvirtino naują Strateginio planavimo metodiką⁹.

Prieš kelerius metus Lietuvoje buvo įvykdyta strateginio valdymo reforma, kurios tikslas buvo pertvarkyti strateginio planavimo ir biudžeto planavimo sistemas geriau jas integruojant. Šia reforma siekta, kad valstybės strateginiai tikslai būtų suderinti su finansinėmis galimybėmis, o ministerijos žinotų savo ilgalaikius uždavinius ir išteklius, kad būtų suformuotas pagrįstas strateginių pokyčių portfelis bei stebimas pokyčio realizavimas nuo strateginio tikslo iki kiekvieno išleisto euro per vieną

² *Sustainable Governance Indicators. Lithuania*: <https://www.sgi-network.org/2022/Lithuania>

³ Remiantis Seimo kanceliarijos Informacijos ir komunikacijos departamento Tyrimų skyriaus 2023-10-30 Sigitos Trainauskienės atliktu tyrimu 23/06 *Numatomosios valdysenos institucionalizacija Lietuvoje*.

⁴ Vitalis Nakrošis, Jurgita Šiugždinienė, Inga Antanaitė, „New development: Between politics and strategic planning – the management of government priorities in Lithuania“, *Public Money & Management*, 40(4), p. 299-303, 2020: <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1715096>

⁵ *Ten pat*.

⁶ Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko potvarkis „Dėl darbo grupės sudarymo“. 2000 m. vasario 15 d. Nr. 30: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.95859/asr>

⁷ Lietuvos Respublikos finansų ministro ir Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro įsakymas „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. 2000 m. gegužės 3 d. Nr. 112/50: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.102644?jfwid=eilnnsdx4>

⁸ Nijolė Kundrotienė, Kęstutis Rekerta, „Strateginio planavimo diegimas Lietuvos viešojo administravimo institucijose“, *Viešoji politika ir administravimas*, 3, 2002, p. 57-58:

<https://cris.mruni.eu/cris/entities/publication/a84e65ac-cb46-414d-8ce6-0937220565d8>

⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. 2002 m. birželio 6 d. Nr.827: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.168206?positionInSearchResults=1&searchModelUUID=9eba7726-8805-45a9-b325-8e2099cbb09d>

dokumentą – institucijos strateginį veiklos planą. Po šios pertvarkos gerokai – nuo kelių šimtų iki šimto – sumažėjo įvairių strateginio planavimo dokumentų¹⁰. Visgi, nepaisant padarytos pažangos, EBPO ekspertai pastebi ir išliekanti sistemos perteklinį sudėtingumą¹¹. 2024 m. rugpjūčio 20 d. įsigaliojo nauji Strateginio valdymo metodikos pakeitimai¹², iš kurių svarbiausias, kad buvo įtvirtinta bendroji strateginio valdymo sistemos principu paremta nuostata – vertinti galimybes pažangos veiklų finansavimui pritraukti papildomą, finansinėse projekcijose nenumatytą finansavimą¹³.

Svarbiausi strateginio valdymo sistemą Lietuvoje reglamentuojantys teisės aktai yra 2020 m. birželį priimtas Strateginio valdymo įstatymas¹⁴ ir 2021 m. balandį patvirtinta Strateginio valdymo metodika¹⁵. 2021 m. metų gruodį buvo priimti Strateginio valdymo įstatymo pakeitimai¹⁶. Strateginio valdymo įstatyme suprojektuota hierarchinė strateginio planavimo dokumentų sistema, kai valstybės strategijose suformuoti tikslai įgyvendinami per žemesnio lygmens planavimo dokumentus. Šiuo metu galiojančios valstybės strategijos yra Valstybės pažangos strategija „Lietuvos ateities vizija „Lietuva 2050““¹⁷, kuri pakeitė pažangos strategiją „Lietuva 2030“, Nacionalinio saugumo strategija¹⁸ ir Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano koncepcija¹⁹. Valstybės pažangos strategijoje nustatoma valstybės pažangos vizija, jai įgyvendinti reikalingos valstybės vystymosi kryptys ir poveikio rodikliai, rodantys siekiamus socialinės, ekonominės ir aplinkos būklės pokyčius šalies mastu²⁰. Pagrindiniai strateginio lygmens planavimo dokumentai yra nacionalinės darbotvarkės, Nacionalinis pažangos planas, parengtas 2021–2030 m., ir Lietuvos Respublikos teritorijos bendrasis planas²¹. Nacionalinis pažangos planas, kaip strateginio lygmens dokumentas, įgyvendinamas per programavimo lygmens dokumentus, t. y. nacionalines plėtros programas, Vyriausybės programą, Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo planą ir kitus dokumentus²². Žemiausio lygmens strateginio planavimo dokumentai yra veiklos lygmens planavimo dokumentai: strateginiai veiklos planai, veiksmų planai ir metiniai veiklos planai.

¹⁰ Sigita Trainauskienė, *Numatomosios valdysenos institucionalizacija Lietuvoje*, LRS Tyrimų skyrius, 2023, p. 50.

¹¹ *Ten pat.*

¹² Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. balandžio 28 d. nutarimo Nr. 292 „Dėl Strateginio valdymo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. 2024 m. rugpjūčio 14 d. Nr. 673: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/50e22d465df711ef886fef8659c71d0?jfwid=-jkk6yx6k7>

¹³ Centrinė projektų valdymo agentūra. *Įsigaliojo Strateginio valdymo metodikos pakeitimai*, 2024 m. rugsėjo 19 d.: <https://cpva.lt/naujienos/isigaliojo-strateginio-valdymo-metodikos-pakeitimai>

¹⁴ Lietuvos Respublikos Strateginio valdymo įstatymas. 2020 m. birželio 25 d. Nr. XIII-3096: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/90386d20bab711ea9a12d0dada3ca61b/asr>

¹⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymo, Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymo 4 straipsnio 3 ir 5 dalių, 7 straipsnio 1 ir 4 dalių ir Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 14-1 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo“. 2021 m. balandžio 28 d. Nr. 292: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/5e3aa191a8e511eb98ccba226c8a14d7>

¹⁶ Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymo Nr. XIII-3096 pakeitimo įstatymas. 2021 m. gruodžio 23 d. Nr. XIV-836: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/df36e89266ee11ecb2fe9975f8a9e52e>

¹⁷ *Valstybės pažangos strategija: Lietuvos ateities vizija „Lietuva 2050“*: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/a8b03ef0a55511ee8172b53a675305ab?jfwid=1z7qrkybq>

¹⁸ Nacionalinio saugumo strategija. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. gegužės 28 d. nutarimas Nr. IX-907 (2021 m. gruodžio 16 d. nutarimo Nr. XIV-795 redakcija): <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.167925/asr>

¹⁹ Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano valstybės teritorijos erdvinio vystymo kryptių ir teritorijos naudojimo funkcinių prioritetų koncepcija: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/124b7b10b12e11ea9a12d0dada3ca61b?positionInSearchResults=0&searchModelUID=41fdf2ae-695e-4532-b73d-5b52b6877958>, taip pat žr.: Lietuvos Respublikos Vyriausybė. *Aktualių planavimo dokumentų sąrašas*: <https://lrv.lt/lt/apie-vyriausybe/strateginis-valdymas/aktualiui-planavimo-dokumentu-sarasas/>

²⁰ Lietuvos Respublikos Strateginio valdymo įstatymas, 6 straipsnis.

²¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. *Aktualių planavimo dokumentų sąrašas*.

²² STRATA. *Valdysenos iššūkių sprendimo galimybių studija*, 2023, p. 25:

https://2014.esinvesticijos.lt/media/force_download/?url=/uploads/main/esproducts/docs/122884_c7cf0814e7d5422062404f10249f7f37.pdf

LR Strateginio valdymo įstatyme numatyti šie strateginio valdymo sistemos dalyviai²³:

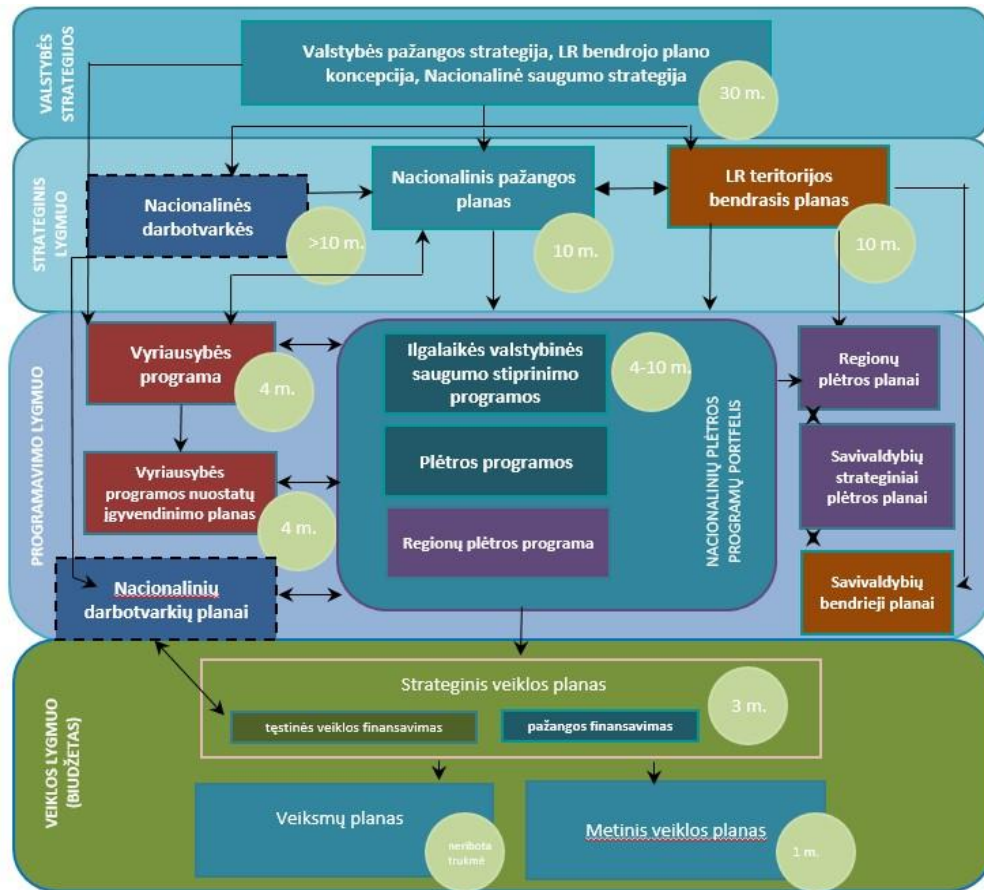
- 1) Lietuvos Respublikos Seimas;
- 2) Vyriausybė;
- 3) įstaigos, kurių vadovai yra valstybės biudžeto asignavimų valdytojai ir joms pavaldžios biudžetinės įstaigos;
- 4) Nacionalinė regioninės plėtros taryba;
- 5) regionų plėtros tarybos;
- 6) savivaldybių tarybos;
- 7) įstaigos, kurių vadovai yra savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai ir kitos savivaldybių tarybų įsteigtos biudžetinės įstaigos;
- 8) viešosios įstaigos, atliekančios įstatyme nurodytas funkcijas²⁴;
- 9) Valstybės pažangos taryba;
- 10) Vyriausybės strateginės analizės centras;
- 11) Teisėjų taryba;
- 12) nacionalinės plėtros įstaigos²⁵;
- 13) juridiniai asmenys ar organizacijos, neturinčios juridinio asmens statuso, jų padaliniai ir fiziniai asmenys, vykdančios pažangos priemones įgyvendinti skirtus projektus ir (arba) tęstinės veiklos priemones.

Lietuvos strateginio valdymo sistemos schema pateikiama 1 paveiksle.

²³ Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymas, 3 straipsnio 17 punktą.

²⁴ Pagal Lietuvos Respublikos Strateginio valdymo įstatymo 13 straipsnio 2 punktą tai yra tokios įstaigos, kurios administruoja projektus ir (arba) teikia metodinę pagalbą, rekomendacijas ir konsultacijas kitiems strateginio valdymo sistemos dalyviams rengiant ir įgyvendinant nacionalines plėtros programas, jas įgyvendinančias pažangos priemones ir projektus, administruojant projektus Strateginio valdymo metodikoje ir (arba) Vyriausybės įgaliotos institucijos nustatyta tvarka.

²⁵ Pagal 2018 m. birželio 5 d. priimtą Lietuvos Respublikos Nacionalinės plėtros įstaigos įstatymo Nr. XIII-1257 2 straipsnio 3 punktą tai yra finansų įstaigos, kurioms suteikta teisė vykdyti skatinamojo finansavimo veiklą, žr. čia: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/14333ed06b1811e8b7d2b2d2ca774092/asr>



1 pav. Lietuvos strateginio valdymo sistema

Šaltinis: Lietuvos Respublikos Vyriausybė²⁶.

Pažymėtina, kad Strateginio valdymo įstatyme kaip vienas iš strateginio valdymo sistemos principų yra nustatytas ateities vertinimo principas, teigiantis, kad „strateginis valdymas turi būti grindžiamas ateities išvalgomis, tai yra rengiant planavimo dokumentus turi būti sistemiškai ir kompleksiskai nagrinėjamos ir vertinamos įvairios ateities galimybės ir jų įtaka Lietuvai Europos ir pasaulio pokyčių kontekste, o vertinimo rezultatai pateikiami kartu su planavimo dokumentais juos tvirtinantiems strateginio valdymo sistemos dalyviams. Strateginiai tikslai turi būti formuluojami vertinant valstybės pažangos scenarijų įtaką Lietuvai ir atskiroms valstybės veiklos sritims“²⁷.

Pastebėtina ir tai, kad pats įstatymas pagal savo esmę ir turinį yra labiau orientuotas į strateginio planavimo nei į strateginio valdymo sistemą ar strateginio mąstymo procesus: strateginio planavimo dokumentus, jų tipus ir tarpusavio sąsajas apibrėžia II skyrius, planavimo dokumentų finansavimo įgyvendinimą – III skyrius, sistemos valdyseną (t. y. sistemos teisinį reglamentavimą, strateginio planavimo dokumentų rengimą, tvirtinimą, įgyvendinimą, pažangos stebėseną, vertinimą ir atsiskaitymą už pasiektą pažangą) – IV skyrius. Įstatyme naudojama strateginio valdymo sąvoka taip pat labiau sietina su strateginio planavimo procesais: „Strateginis valdymas – visuma principų ir valstybės pažangai užtikrinti skirtų procesų, apimančių aplinkos analizę, sprendimų dėl planavimo dokumentų rengimo priėmimą, planavimo dokumentų rengimą, tvirtinimą, įgyvendinimą, stebėseną, vertinimą, atsiskaitymą už pasiektus rezultatus“. Ateities išvalgos čia taipogi traktuojamos labiau funkciškai, kaip vienas iš strateginio planavimo dokumentų rengimo etapų (14–16 straipsniai), o ne kaip tęstinė sisteminė veikla, kokia jos turėtų būti laikomos²⁸. Nors ateities išvalgos yra pakankamai

²⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. *Strateginio valdymo sistema*: <https://lr.v.lt/lt/apie-vyriausybe/strateginis-valdymas/strateginio-valdymo-sistema-2/>

²⁷ Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymas, 4 straipsnis.

²⁸ Sigita Trainauskienė, *Numatomosios valdysenos institucionalizacija Lietuvoje*, LRS Tyrimų skyrius, 2023, p. 51.

gerai susietos su strateginio planavimo sistema Lietuvoje, kuri yra gerai institucionalizuota, pakankamai centralizuota, bet ši sistema vis dar gana formali, sudėtinga, joje mažai vietos lankstumui bei strateginiam mąstymui²⁹.

2024 m. birželį Valstybės kontrolė pateikė Valstybinio audito ataskaitą „Strateginio valdymo ir biudžeto formavimo pokyčiai“³⁰, kurioje pastebėjo, kad Lietuvos strateginio valdymo pertvarkos įgyvendinimas susiduria su esminiais iššūkiais, iš kurių svarbiausia yra šie: kaip jau parengtų strateginių dokumentų sistemą suderinti su svarbiausio valstybės strateginio dokumento – vizijos „Lietuva 2050“ nuostatomis; kaip valstybės ir jos sričių raidos ambicijas susieti su turimais ištekliais; ar esama strateginio valdymo ir biudžeto formavimo sistema atitinka „Lietuva 2050“ suformuluotą viešojo valdymo viziją, t. y. ar ji pakankamai lanksti, atspari, horizontaliai koordinuota, deranti su Lietuvos ateities ekosistema?³¹

Lietuvos Respublikos Seimo vaidmuo strateginio valdymo sistemoje

Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatyme³² (toliau – Įstatymas) apibrėžiami valstybės strateginio valdymo sistemoje dalyvaujantys subjektai ir jų funkcijos. Pagal Įstatymą strateginio valdymo sistema apibrėžiama kaip visuma planavimo dokumentų, strateginio valdymo sistemos dalyvių ir strateginio valdymo procesų, skirtų ilgalaikiai ir darniai valstybės pažangai užtikrinti. Vienas svarbiausių vaidmenų šioje sistemoje tenka Lietuvos Respublikos Seimui, kuris įvardijamas kaip vienas iš strateginio valdymo procesuose dalyvaujančių subjektų (3 str. 17 d. 1 p.). Seimo kompetencijos šioje sistemoje detalizuojamos Įstatymo 14–16 straipsniuose.

14 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Valstybės pažangos strategiją nutarimu tvirtina Seimas. Valstybės pažangos strategija yra vienas iš valstybės strategijų tipų, kuris Įstatyme apibrėžiamas kaip ilgesnės negu 20 metų trukmės dokumentas, kuriame nustatoma valstybės pažangos vizija, jai įgyvendinti reikalingos valstybės vystymosi kryptys ir poveikio rodikliai, rodantys siekiamus socialinės, ekonominės ir aplinkos būklės pokyčius šalies mastu. Valstybės pažangos strategija šio įstatymo kontekste gali būti suvokiama kaip aukščiausio lygmens ilgalaikę valstybės pažangos viziją apibrėžiantis dokumentą (6 str. 1 p.). 14 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad Valstybės pažangos strategijos rengimą koordinuoja Vyriausybė, bendradarbiaudama su Seimu. Konkretizuojama, kad Valstybės pažangos strategiją rengia Vyriausybės įgaliota institucija konsultuodamasi su, be kita ko, Seimo komitetais ir komisijomis. Vadinasi, Seimo vaidmuo neapsiriboja tik parengtos strategijos formaliu tvirtinimu – Įstatymas numato ir parlamento dalyvavimą strategijos rengime. Be to, Seimas dalyvauja ir parengtos Valstybės pažangos strategijos įgyvendinime – pažangos stebėseną koordinuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija, konsultuodamasi su atitinkamu Seimo komitetu (14 str. 4 d.).

Pagal Įstatymą Seimas dalyvauja ne tik Valstybės pažangos strategijos (kaip aukščiausios reikšmės strateginio dokumento), bet ir nacionalinės darbotvarkės (strateginio lygmens planavimo dokumento, apibrėžto 7 str. 1 p.³³) rengime. Pagal 15 straipsnio 2 dalį nacionalines darbotvarkes tvirtina Seimas nutarimu. 15 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad nacionalines darbotvarkes rengia jų

²⁹ *Ten pat*, p. 57.

³⁰ Valstybės kontrolė. *Strateginio valdymo ir biudžeto formavimo pokyčiai*. 2024 m. birželio 14 d. Nr. VAE-6: <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/Product/Download/4680>

³¹ *Ateities komitetas*: „Lietuvos strateginio valdymo sistema susiduria su esminiais iššūkiais“. 2024 m. liepos 1 d. pranešimas žiniasklaidai:

https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35436&p_k=1&p_t=289099&p_a=1000&p_kade_id=9

³² Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymas: <https://www.infolex.lt/ta/611570>

³³ Nacionalinė darbotvarkė – planavimo dokumentai Europos Sąjungos teisės aktams ir (arba) kitiems tarptautiniams įsipareigojimams, ir (arba) Nacionalinio saugumo strategijoje įtvirtintiems valstybės nacionalinio saugumo sistemos plėtros, užsienio, gynybos ir vidaus politikos prioritetams, ilgalaikiams uždaviniams įgyvendinti, kuriuose jungiamos kelios valstybės veiklos sritys ir nustatomi ilgesnės negu 10 metų trukmės strateginiai tikslai, uždaviniai, poveikio rodikliai, taip pat kiti elementai, reikalingi Europos Sąjungos teisės aktams, kitiems tarptautiniams įsipareigojimams ir (arba) Nacionalinio saugumo strategijai įgyvendinti. Šie dokumentai rengiami atsižvelgiant į Valstybės pažangos strategiją ir Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano koncepciją.

koordinatoriai (paskirti Vyriausybės sprendimu), dalyvaujant, be kita ko, ir Seimui. Taigi, pagal Įstatymą Seimui priskirta ne tik pagrindinės valstybės strategijos tvirtinimo, rengimo ir priežiūros funkcijos, bet ir atskirų horizontaliųjų–teminių planavimo dokumentų rengimas bei tvirtinimas.

Galiausiai, Įstatymo 16 straipsnis numato Seimo rolę ir kito strateginio lygmens planavimo dokumento – nacionalinio pažangos plano (apibrėžto 7 str. 2 p.³⁴) – rengime. Pagal 16 straipsnio 1 dalies 3 punktą šio plano strateginiams tikslams ir jų poveikio rodikliams nutarimu pritaria Seimas. Nacionalinio pažangos plano rengimą koordinuoja Vyriausybė, jį rengia Vyriausybės įgaliota institucija, konsultuodamasi su, be kita ko, Seimo komitetais ir komisijomis (16 str. 1 d. 4 p.).

Lietuvos Respublikos Vyriausybės vaidmuo strateginio valdymo sistemoje

Vyriausybė pagal Strateginio valdymo įstatymą yra svarbiausias strateginio valdymo sistemos dalyvis, kuris įgyvendina strategijų rengimą ir įgyvendinimą. Strateginio valdymo įstatymas įtvirtina naują planavimo dokumentų sistemos modelį, apibrėžiantį planavimo dokumentų tipus, jų tarpusavio sąsajas ir įtaką lėšų planavimui; integruoja nacionalinio, teritorinio, regioninio ir vietos savivaldos planavimo procesus; nustato strateginio valdymo sistemos dalyvius, jų teises ir pareigas; įtvirtina strateginio valdymo sistemos valdysenos principus³⁵.

Pavyzdžiui, Vyriausybė priima sprendimą dėl Valstybės pažangos strategijos rengimo, koordinuoja šiuos strategijos rengimą ir įgyvendinimą. Strategiją tvirtina Seimas. Pažangos stebėseną įgyvendinant Valstybės pažangos strategiją koordinuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija (13 str.). Vyriausybė taip pat priima sprendimus dėl konkrečios nacionalinės darbotvarkės rengimo ir koordinatoriaus paskyrimo, su kuriuo arba atskirai koordinuoja nacionalinių darbotvarkių rengimą ir įgyvendinimą po Seimo patvirtinimo (14 str.). Tuo tarpu rengiant nacionalinį pažangos planą Vyriausybė priima ne tik sprendimą dėl dokumento rengimo, koordinuoja jo rengimą ir įgyvendinimą, bet ir tvirtina šį dokumentą, o Seimo komitetai tik svarsto šį klausimą ir teikia išvadas, pasiūlymus ir (ar) rekomendacijas (15 str.).

Strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemos pertvarka siekiama, kad valstybės strateginiai tikslai būtų suderinti su finansinėmis galimybėmis, o ministerijos žinotų savo ilgalaikius uždavinius ir išteklius, kad būtų suformuotas pagrįstas strateginių pokyčių portfelis bei stebimas pokyčio realizavimas nuo strateginio tikslo iki kiekvieno išleisto euro per vieną dokumentą – institucijos strateginį veiklos planą³⁶. Vyriausybė užtikrina, kad strateginiai tikslai būtų susieti su realiais finansiniais ištekliais. Strateginio valdymo įstatyme pažymima, kad pažangos lėšos planuojamos pažangos priemonėms ir (arba) projektams, kurie planuojami nacionalinėse plėtros programose arba regionų plėtros planuose, vadovaujantis šiuo įstatymu ir Vyriausybės tvirtinama Strateginio valdymo metodika (9 str. 2 d.)³⁷. Taigi, nors Seimas tvirtina biudžetą, prioritetų nustatymas ir strategijų įgyvendinimo finansavimas priklauso nuo vyriausybės.

Vyriausybė veikia kaip centrinė strateginio valdymo ašis – tarp Seimo (kuris tvirtina Vyriausybės programą bei valstybės biudžetą) ir pavaldžių institucijų (ministerijų, agentūrų, savivaldybių ir kitų strateginio valdymo sistemos veikėjų). Strateginio valdymo informacinė sistema

³⁴ Nacionalinis pažangos planas – 10 metų trukmės planavimo dokumentas, kuris apima visas valstybės veiklos sritis ir kuriame, atsižvelgiant į Valstybės pažangos strategiją, Nacionalinio saugumo strategiją, Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano koncepciją, nacionalines darbotvarkes ir Europos Sąjungos teisės aktus ir (arba) kitus tarptautinius įsipareigojimus bei turimus finansinius išteklius, nustatomi strateginiai tikslai, finansavimo ir (arba) investavimo prioritetai bei strateginių tikslų įgyvendinimo finansinės projekcijos, pažangos uždaviniai, poveikio rodikliai, nurodomi horizontalieji principai, nustatomi už pažangos uždavinių įgyvendinimą ir horizontaliųjų principų įgyvendinimo koordinavimą atsakingi strateginio valdymo sistemos dalyviai ir įgyvendinant pažangos uždavinius dalyvaujantys strateginio valdymo sistemos dalyviai, kiti elementai, reikalingi strateginiams tikslams pasiekti.

³⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. *Strateginio valdymo sistema*: <https://lr.v.lt/lt/apie-vyriausybe/strateginis-valdymas/strateginio-valdymo-sistema-2/>

³⁶ Vyriausybė patvirtino naują Strateginio valdymo metodiką: <https://finmin.lrv.lt/lt/naujienos/vyriausybe-patvirtino-nauja-strateginio-valdymo-metodika/>

³⁷ Lietuvos Respublikos Strateginio valdymo įstatymas: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/90386d20bab711ea9a12d0dada3ca61b>

padeda Vyriausybei kurti ir plėtoti į rezultatus orientuotą ir įrodymais grįstą strateginio valdymo sistemą, užtikrinti strateginio valdymo ir valstybės biudžeto formavimo sistemų sąsajas, padidinti planavimo ir stebėsenos procesų bei valdžios sektoriaus finansų panaudojimo efektyvumą ir vykdyti atskaitomybę už rezultatus³⁸.

Kitų šalių strateginio valdymo sistemų apžvalga

Estija

*Teisinis pagrindas ir strateginių dokumentų hierarchija*³⁹

Estijos strateginio valdymo sistemos pagrindas yra oficialiai įtvirtintas Valstybės biudžeto įstatyme (*Riigieelarve seadus*), kuris realizuoja platesnį Rygikogo (parlamento) konstitucinį mandatą leisti įstatymus ir vykdyti valstybės valdžią pagal Estijos Respublikos Konstitucijos (*Eesti Vabariigi põhiseadus*) 65 str. Remiantis Valstybės biudžeto įstatymo⁴⁰ 19 str., Estijos strateginės plėtros sąranga yra hierarchiškai suskirstyta į 4 lygmenis: ilgalaikę valstybės plėtros strategiją, bendruosius politikos principus (arba pagrindus), sektorinius plėtros planus ir konkrečias programas. Ši daugiapakopė architektūra sukuria gana aiškią strateginę seką:

- 1) ilgalaikę plėtros strategiją nustato visa apimančią nacionalinę viziją;
- 2) bendrieji politikos principai paverčia šią viziją prioritetinėmis kryptimis;
- 3) sektoriai plėtros planai tiksliai apibrėžia tarpinius tikslus ir politikos priemones (tikslą);
- 4) konkrečiosios programos numato konkrečias priemones, veiklas ir finansavimo planus (kelį), reikalingus šiems tikslams pasiekti.

Strateginė architektūra iš esmės remiasi Rygikogo ir Respublikos Vyriausybės (*Vabariigi Valitsus*) sąveika. Atkreiptinas dėmesys, kad Respublikos Prezidentas (*Vabariigi President*) strateginiame planavime neturi jokio konstituciškai ar kitaip apibrėžto vaidmens.

Galutinis suformulavimas ir priėmimas

Galios dinamika tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios Estijoje rodo aiškų strateginių įgaliojimų priskyrimą, kai parlamentas išlaiko galutinę šalies ilgalaikės raidos kontrolę. Pagal Valstybės biudžeto įstatymo 20 str. 1 d., Rygikogas turi išimtinę teisę priimti tiek ilgalaikę valstybės vystymosi strategiją, tiek bendruosius politikos principus, veikdamas savo iniciatyva arba vyriausybės siūlymu. Ryškus šios įstatymų leidžiamosios valdžios viršenybės pavyzdys yra visa apimančios ilgalaikės plėtros strategijos „Estija 2035“⁴¹ priėmimas. Ją Rygikogas oficialiai patvirtino 2021 m. gegužės mėn. 12 d., vadovaudamasis Konstitucijos 65 str. 1 d. ir Valstybės biudžeto įstatymo 20 str. 1 d. Tiesioginis Rygikogo dalyvavimas šiame aukščiausiame lygmenyje užtikrina, kad makrolygmens strateginė darbotvarkė atspindėtų platų, demokratišką legitimumą turintį konsensumą.

Nors Rygikogas nustato makrolygmens viziją, vidutinės trukmės ir trumpalaikių strategijų rengimas yra patikėtas vykdomajai valdžiai išlaikant parlamentinę priežiūrą. Pagal Valstybės biudžeto įstatymo 20 str. 2 d., vyriausybė turi teisę pati tvirtinti sektorinius plėtros planus. Visgi, prieš vyriausybei juos galutinai patvirtinant, sektoriai turi būti pateikti Rygikogui apsvarstyti.

Inicijavimas ir įgyvendinimas

Strateginio ciklo inicijavimo ir pradinio projekto („juodraščio“) rengimo etapams iš esmės vadovauja vykdomoji valdžia. Sektorinio plėtros plano rengimą inicijuoja vyriausybė, kuri paskiria atsakingą ministrą vadovauti šiam procesui. Siekiant užtikrinti bendradarbiavimu grįstą pradinio

³⁸ *Strateginio valdymo informacinė sistema (SVIS)*: <https://finmin.lrv.lt/lt/paslaugos/finansu-ministerijos-valdomos-ir-tvarkomos-informacines-sistemas/strateginio-valdymo-informacine-sistema-svis/>

³⁹ (Pagalbinis šaltinis, nepriskirtas konkrečiai Estijos aprašymo vietai.) Vabariigi Valitsus. *Arengukavad ja strateegiline planeerimine*: <https://valitsus.ee/strateegia-est-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegilised-arengudokumendid>

⁴⁰ *Riigieelarve seadus*: <https://www.riigiteataja.ee/akt/128052024003>

⁴¹ *Estonia 2035*: <https://valitsus.ee/en/media/4269/download>

rengimo procesą, pagal Nutarimo Nr. 117⁴² dėl sektorinių plėtros planų ir programų 2 str. 4 d. atsakingas ministras sudaro valdymo komitetą (angl. *steering committee*), kurį sudaro atitinkamų ministerijų, vyriausybės kanceliarijos, interesų grupių ir atitinkamų sričių ekspertų atstovai. Leidžiantis žemiau operatyvinės hierarchijos laipteliais, Valstybės biudžeto įstatymo 20 str. 4 d. nustatyta, kad konkrečias programas, kuriomis įgyvendinami sektoriniai planai, tiesiogiai tvirtina atsakingi ministrai. Be to, pagal vyriausybės nutarimo Nr. 117 1 str. 1 d., šie vykdomosios valdžios dokumentai privalo griežtai derėti su anksčiau Rygikogo arba vyriausybės patvirtintais ilgalaikiais strateginiais tikslais ir padėti juos įgyvendinti.

Vėliau įgyvendinimo procesas vykdomas per itin struktūruotus, pasikartojančius mechanizmus. Strategija „Estija 2035“⁴³, kuri veikia kaip skėtinis visų sektorinių planų dokumentas, yra įgyvendinama per veiksmų planą, kurį kasmet atnaujina vyriausybė⁴⁴. Šiame veiksmų plane numatomos planuojamos veiklos, paskiriamos atsakingos ministerijos ir užtikrinamas suderinamumas su valstybės biudžeto strategija, taip strateginius siekius tiesiogiai susiejant su šalies viešųjų finansų valdymo galimybėmis ir ES finansavimu. Šio atnaujinimo ciklo koordinavimui praktiškai vadovauja vyriausybės kanceliarijos Strategijos skyrius, kurio direktorius prieš kasmetinius valstybės biudžeto strategijos svarstymus pateikia Ministrų kabinetui susistemintą įgyvendinimo būklės apžvalgą, išryškindamas kliūtis ir atkreipdamas dėmesį į problemas, reikalaujančias biudžetinių sprendimų. Siekiant išlaikyti platesnį dalyvaujantį strategijos matmenį, kartą per metus sušaukiama speciali „strategijos diena“ su pagrindiniais partneriais ir suinteresuotosiomis šalimis. Tai suteikia platformą pažangos peržiūrai, dalijimuisi įgyvendinimo patirtimi ir pasiūlymų dėl tolesnio strategijos vystymo teikimui.

Priežiūra ir kontrolė⁴⁵

Estijos modelio priežiūros ir kontrolės etapas pasižymi tvirtais atskaitomybės mechanizmais, sukurtais siekiant palaikyti nuolatinį vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios dialogą. Pagal „Estija 2035“ sąrangą buvo įdiegta nauja valdysenos praktika, remiantis kuria kiekvienas vyriausybės narys privalo bent kartą per metus pateikti ataskaitą Rygikogui, taip apžvelgdamas savo konkrečios atsakomybės srities veiklas ir rezultatus. Papildydamas šias ministrų ataskaitas, ministras pirmininkas po to, kai pateikiama valstybės biudžeto strategija, Rygikoge atlieka visapusišką pristatymą, kuris tiesiogiai susieja strateginius „Estija 2035“ tikslus su valstybės finansų planavimu. Ši atskaitomybės procedūra yra specialiai struktūruota taip, kad maksimaliai padidintų parlamento įsitraukimą: ministrai pirmiausia pristato pagrindines savo apžvalgos tezes atitinkamiems parlamento komitetams, o vėliau seka formalus pristatymas Rygikogo plenariniame posėdyje. Tokia institucionalizuota sąveika leidžia parlamentarams aktyviai gilintis į ilgalaikių tikslų įgyvendinimo pažangą ir tiesiogiai užduoti klausimus ministrams apie svarbiausias tendencijas bei strateginius pasirinkimus.

Be politinės priežiūros, per itin lanksčią ir reaguojančią atskaitomybės sistemą yra griežtai reglamentuojama ir techninė priežiūra. Pagal Nutarimo Nr. 117 4 str. 2 ir 3 d., sektorinių plėtros planų atskaitomybė grindžiama tiek įprastomis veiklos ataskaitomis per konkrečias programas, tiek tiksliniais, poreikiais grindžiamais vertinimais. Užuoat kliovusis vien nelanksčiais, iš anksto suplanuotais vertinimais, sistema suteikia įgaliojimus minėtam valdymo komitetui nuolat stebėti veiklos duomenis ir siūlyti konkrečius, *ad hoc* įvertinimus bei efektyvumo planus, kai tik kyla įgyvendinimo iššūkių ar atsiranda naujų poreikių (4 str. 4 d.). Pagal Nutarimo Nr. 117 4 str. 3 d., šis lankstus vertinimo procesas yra grindžiamas bent vienu privalomu išsamiu vertinimu, kuris turi būti atliktas ne vėliau kaip likus 3 m. iki sektorinio plano galiojimo pabaigos, o tokio vertinimo apžvalga

⁴² *Valdkonna arengukava ja programmi koostamise, elluviimise, aruandluse, hindamise ja muutmise kord:*
<https://www.riigiteataja.ee/akt/123122019005>

⁴³ *Estonia 2035.*

⁴⁴ *Eesti 2035 - Overview of the implementation of the 'Estonia 2035' action plan:*
<https://valitsus.ee/media/4942/download>

Republic of Estonia Government. “*Estonia 2035*” development strategy – Implementation of the strategy:
<https://www.valitsus.ee/en/estonia-2035-development-strategy/strategy/implementation>

⁴⁵ *Eesti 2035 - Overview of the implementation of the 'Estonia 2035' action plan.*

pateikiama vyriausybei. Tai inicijuoja privalomą kritinę peržiūrą, kol dar yra laiko pakoreguoti politiką prieš pasibaigiant strategijos galiojimui. Atlikus šį išsamų vertinimą, valdymo komitetas pasitelkia jo išvadas ir įprastas veiklos ataskaitas tam, kad atliktų svarbias administracines intervencijas: teiktų oficialias rekomendacijas inicijuoti, keisti ar nutraukti konkrečias programas, įgyvendinančias strategiją, arba siūlytų naujus efektyvumo planus.

Ispanija

Vyriausybė yra pagrindinis organas, atsakingas už nacionalinių strategijų rengimą, tvirtinimą ir įgyvendinimą. Kaip kolegialus organas, Ministrų taryba yra atsakinga už įstatymų projektų tvirtinimą ir jų perdavimą parlamentui. Pagrindinį vaidmenį inicijuojant strategijas turi premjeras. Pavyzdžiui, nacionalinė saugumo strategija⁴⁶ – strateginė nacionalinės saugumo politikos sistema – yra rengiama ministro pirmininko iniciatyva, kuris ją teikia tvirtinti vyriausybei. Šis dokumentas turi būti peržiūrimas kas penkerius metus arba kai to reikalauja pasikeitusios strateginės aplinkybės.

Atskiros ministerijos vadovauja konkrečioms sritims skirtų strategijų rengimui savo kompetencijos srityse (pavyzdžiui, Ekologinės transformacijos ministerija – klimato strategijos, Darbo ministerija – darbo saugos strategijos).

Svarbi strateginio mąstymo ir planavimo institucija Ispanijoje yra 2020 m. sausį įsteigta Nacionalinė perspektyvų ir strategijos tarnyba (isp. *Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia*)⁴⁷. Tarnybą įkūrė premjeras Pedro'as Sánchezas, siekdamas išspręsti trumparegiškumo problemą, skatinti vyriausybėje išvalgų mąstymą ir apsaugoti Ispanijos strateginius interesus ateinančiais dešimtmečiais. Tarnyba įsikūrusi vyriausybės kanceliarijoje, joje dirba daugiadisciplinė tyrėjų komanda, kurią sudaro ekonomistai, politikos mokslininkai, sociologai, teisės mokslininkai ir aplinkos mokslininkai. Ši tarnyba buvo įsteigta siekiant kovoti su vyriausybėje vyraujančiu trumpalaikiu mąstymu. Tarnyba yra įpareigota analizuoti empirinius duomenis, siekdama nustatyti galimus demografinius, ekonominius, geopolitinius, aplinkosaugos, socialinius, švietimo ir kitus iššūkius bei galimybes, su kuriais Ispanija susidurs vidutinės trukmės ir ilgalaikėje perspektyvoje, bei padėti šaliai jiems pasirengti. žymiausias pasiekimas – 2021 m. gegužę paskelbta ilgalaikė nacionalinė strategija „España 2050“. Nuo to laiko biuro statusas buvo pakeltas: jo įgaliojimai išplėsti, kad jis bendradarbiaudamas su viešojo administravimo institucijomis, privačiuoju sektoriumi ir pilietine visuomene skatintų ilgalaikių strategijų ir valstybės politikos formavimą, numatytų kritinių technologijų raidą ir prisidėtų prie Ispanijos bei Europos strateginio pozicionavimo pasaulyje⁴⁸. Oficialus tarnybai keliamas uždavinys – „sistemiškai analizuoti turimus empirinius duomenis, siekiant nustatyti galimus (demografinius, ekonominius, geopolitinius, aplinkosaugos ir socialinius) iššūkius bei galimybes, su kuriais Ispanija susidurs vidutinės trukmės ir ilgalaikėje perspektyvoje, bei padėti šaliai jiems pasirengti, kuriant novatorišką politiką ir ilgalaikes strategijas“⁴⁹.

Parlamento vaidmuo strateginio valdymo sistemoje yra visų pirma priežiūros ir įstatyminio įteisinimo, o ne tiesioginio strategijos kūrimo.

Parlamento funkcijos apima įstatymų ir bendrojo valstybės biudžeto priėmimą, taip pat vyriausybės atskaitingumo užtikrinimą⁵⁰.

Jungtinė Karalystė

⁴⁶ Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10389>

⁴⁷ La Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia: <https://futuros.gob.es/>

⁴⁸ Real Decreto 97/2023, de 13 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 662/2022, de 29 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-3841>

⁴⁹ Real Decreto 954/2024, de 23 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 890/2023, de 27 de noviembre, por el que se aprueba la estructura de la Presidencia del Gobierno: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-19072

⁵⁰ Congreso de los Diputados. *Funcions*: <https://www.congreso.es/en/cem/func>

Jungtinės Karalystės strateginio valdymo sistema veikia itin centralizuotu, vykdomąja valdžia grindžiamu principu – galia inicijuoti, formuoti ir įgyvendinti nacionalinę strategiją daugiausia priklauso esamai vyriausybei. Svarbiausia tai, kad JK neturi vieno, visa apimančio nacionalinio strateginio dokumento. Ministras pirmininkas vadovauja Jo Didenybės (angl. *His Majesty's*) vyriausybei ir galiausiai yra atsakingas už visus politinius bei strateginius sprendimus⁵¹. Jam talkina Ministrų kabinetas, kuris posėdžiauja kas savaitę ir svarsto svarbiausius valstybei kylančius klausimus. Parlamento vaidmuo strategijos cikle pirmiausia orientuotas į vėlesnę (*ex-post*) priežiūrą, debatus ir išlaidų patvirtinimą, o ne į tiesioginį strateginių darbotvarkių inicijavimą ar formavimą.

Strategijos inicijavimas ir formavimas

Strateginės politikos inicijavimą ir priėmimą koordinuoja „vyriausybės centras“ (*centre of government*), kurį sudaro ministro pirmininko kanceliarija (Dauningo g. 10), Kabineto kanceliarija ir Jo Didenybės išdas (JK finansų ministerijos vaidmuo). Kabineto kanceliarija veikia kaip vyriausybės centrinė būstinė, atsakinga už strateginį valdymą, vadovavimą tarpžinybinėms iniciatyvoms ir prižiūrėjimą, kaip atskiros ministerijos įgyvendina ministro pirmininko nustatytus prioritetus⁵².

Jo Didenybės išdui tenka pagrindinė atsakomybė už viešųjų išlaidų kontrolę, o bendrus strateginius išlaidų prioritetus nustato Iždo kancleris kartu su ministru pirmininku⁵³. Pagrindinis mechanizmas, skirtas formuoti ir priimti strategiją JK, yra Išlaidų peržiūros (*Spending Review*) ciklas. Kaip išsamiai nurodoma Nacionalinės audito tarnybos (*National Audit Office*; NAO) ataskaitoje „Išmoktos pamokos: planavimo ir išlaidų sąranga, užtikrinanti ilgalaikę vertę už išlaidas“ (HC 234)⁵⁴, išlaidų peržiūros yra pagrindinis mechanizmas, per kurį vyriausybės strateginiai prioritetai paverčiami finansuojamais įsipareigojimais, paskirstant kapitalo bei pajamų finansavimą pagal žinybinius išlaidų limitus kelerių metų laikotarpiui. Tačiau Bendruomenių Rūmų Ryšių komiteto 2024 m. ataskaitoje „Nacionalinės strategijos skatinimas“ (HC 31) (82–84 punktai) pastebima, kad struktūrinis Jo Didenybės išdo susitelkimas į statinę fiskalinę kontrolę, o ne į tarpžinybinius rezultatus, kartais gali trukdyti efektyviam ilgalaikiam strateginiam mąstymui⁵⁵.

Vykdomosios valdžios dominavimas formuojant strategiją yra ypač ryškus (absolūtus) gynybos ir užsienio reikalų srityse. Pagal konstitucinį paprotį, Karališkoji prerogatyva nustato, kad britų pajėgų įtraukimą į karinius veiksmus Karūnos vardu sankcionuoja vyriausybė – tai įgyvendinama per Karūnos ministrus, veikiančius patarus ministru pirmininkui ir valstybės gynybos sekretoriui⁵⁶. Kaip pabrėžiama Bendruomenių Rūmų bibliotekos informaciniame pranešime „Kariniai veiksmai: parlamento vaidmuo“ (CBP 10001), parlamentas neturi teisiškai įtvirtinto vaidmens dislokuojant ginkluotąsias pajėgas, o vyriausybė nėra teisiškai įpareigota paklusti parlamentiniam balsavimui tokiais klausimais⁵⁷. Vis dėlto politinė konvencija pasitarti su parlamentu

⁵¹ Gov.UK. *How government works*: <https://www.gov.uk/government/how-government-works>
UK Parliament. *Promoting national strategy: How select committee scrutiny can improve strategic thinking in Whitehall. (First Report of Session 2023–24)*. 2024:

<https://publications.parliament.uk/pa/cm5804/cmselect/cmliains/31/report.html>

⁵² Cabinet Office. *Cabinet Office Accounting Officer System Statement 2023*. 2024:

<https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-office-accounting-officer-system-statements/cabinet-office-accounting-officer-system-statement-2023-html>

⁵³ National Audit Office, HM Treasury, Cabinet Office. *Lessons learned: a planning and spending framework that enables long-term value for money*. 2024, p. 10: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2024/10/lessons-learned-a-planning-and-spending-framework.pdf>

⁵⁴ National Audit Office, HM Treasury, Cabinet Office. *Lessons learned: a planning and spending framework that enables long-term value for money*. 2024, p. 4, 15.

⁵⁵ UK Parliament. *Promoting national strategy: How select committee scrutiny can improve strategic thinking in Whitehall. (First Report of Session 2023–24)*. 2024, par. 83–87.

⁵⁶ Mills Claire. *Military action: Parliament's role*. 2026, p. 8:

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10001/CBP-10001.pdf>

⁵⁷ *Ten pat*, p. 5, 8.

prieš dislokavimą formavosi palaiapsniui: 2003 m. kovo mėn. balsavimas dėl Irako sukūrė precedentą, o 2011 m. Libijos kampanija balsavimą įtvirtino kaip nuoseklią praktiką⁵⁸.

Priešingai, 2010 m. Konstitucinės reformos ir valdysenos įstatymo 2 d.⁵⁹ sutarčių ratifikavimui suteikė teisinį pagrindą: pagal 20 str., sutartis negali būti ratifikuota, kol Karūnos ministras nepateikia jos kopijos Parlamentui ir nepraeina 21 diena, per kurią nei vieni Rūmai nepriima rezoliucijos prieš ratifikavimą. Taip kodifikuota anksčiau galiojusi neformali 1924 m. „Ponsonbio taisyklė“⁶⁰. Tai, kad ginkluotųjų pajėgų dislokavimo nereglamentuoja joks analogiškas įstatyminis mechanizmas, pabrėžia asimetrinį parlamento galios pobūdį vykdomosios valdžios strateginių sprendimų atžvilgiu.

Kalbant apie nacionalinį saugumą, to strategiją inicijuoja Nacionalinio saugumo taryba (*National Security Council*; NSC) – Ministrų kabineto komitetas, kuriam pirmininkauja ministras pirmininkas ir kuriam talkina Nacionalinio saugumo patarėjas iš Kabineto kanceliarijos sekretoriato⁶¹. Jos naujausias strateginis dokumentas „2025 m. Strateginė gynybos peržiūra – Kuriame saugesnę Britaniją: saugūs namuose, stiprūs svetur“⁶², nustato JK gynybos kryptį ateinančiam dešimtmečiui. Parlamentinė vyriausybės nacionalinio saugumo strategijos dokumentų priežiūra pirmiausia tenka Jungtiniam nacionalinio saugumo strategijos komitetui (*Joint Committee on the National Security Strategy*; JCNSS), įkurtam 2010 m. siekiant stebėti Nacionalinio saugumo strategijos įgyvendinimą bei plėtrą⁶³, ir Gynybos komitetui, atsakingam už specifinius gynybos strategijos klausimus. (Žvalgybos ir saugumo komitetas (*Intelligence and Security Committee*; ISC) – kuris 2013 m. Teisingumo ir saugumo įstatymu⁶⁴ (18 skyr., 1 str.) perorganizuotas į parlamentinį komitetą – atlieka atskirą ir labiau specializuotą funkciją: jis prižiūri žvalgybos ir saugumo tarnybų (MI5, MI6 ir GCHQ) darbą, o ne bendrą vyriausybės strateginę kryptį (tas pats įstatymas, 2 str.).)

Įgyvendinimas

Priėmus strateginius planus ir biudžetus, jų įgyvendinimu rūpinasi atskiros vyriausybės ministerijos, jų departamentai ir joms pavaldžios, tačiau savarankiškai veikiančios įstaigos (*arm's-length bodies*)⁶⁵. Šioje sąrangoje kiekvienos ministerijos nuolatinis sekretorius (*Permanent Secretary*) veikia kaip apskaitos pareigūnas (*Accounting Officer*, AO). Vadovaudamiesi Jo Didenybės izdo „Viešųjų pinigų valdymo“ taisyklėmis, AO yra asmeniškai atskaitingi parlamentui už viešųjų lėšų naudojimą ir privalo užtikrinti, kad visos svarbios iniciatyvos bei programos atitiktų teisėtumo, tinkamumo, įgyvendinamumo ir ekonominio naudingumo standartus⁶⁶.

Siekdama sustiprinti įgyvendinimo etapą, JK vyriausybė kliaujasi nuolatinės veiklos stebėsenos sistemomis ir specializuotomis centrinėmis institucijomis. Istorškai vyriausybė naudojo tokias priemones kaip Rezultatų pasiekimo planai (ODP; šiuo metu nebetaikomi), siekdama nustatyti prioritetinius rezultatus ir stebėti tarpžinybinę pažangą naudojant konkrečius rodiklius⁶⁷. Pastaruoju

⁵⁸ *Ten pat*, p. 8, 13–14, 16.

⁵⁹ *Constitutional Reform and Governance Act 2010, Part 2*: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/part/2>

⁶⁰ House of Lords. *Select Committee on Constitution Fifteenth Report (Session 2005-06)*. 2006: <https://publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldconst/236/23612.htm>

⁶¹ Institute for Government. *National security adviser*. 2020: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/national-security-adviser>

⁶² Ministry of Defence. *The Strategic Defence Review 2025 – Making Britain Safer: secure at home, strong abroad*. 2025: <https://www.gov.uk/government/publications/the-strategic-defence-review-2025-making-britain-safer-secure-at-home-strong-abroad>

⁶³ UK Parliament. *Erskine May. Joint Committee on the National Security Strategy. Paragraph 41.13*: <https://erskinemay.parliament.uk/section/6185/joint-committee-on-the-national-security-strategy>

UK Parliament. *Committees. Role - Joint Committee on the National Security Strategy*: <https://committees.parliament.uk/committee/111/national-security-strategy-joint-committee/role/>

⁶⁴ *Justice and Security Act 2013*. 18 str: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/18>

⁶⁵ Gov.UK. *How government works*.

⁶⁶ National Audit Office, HM Treasury, Cabinet Office. *Lessons learned: a planning and spending framework that enables long-term value for money*. 2024, p. 13.

⁶⁷ National Audit Office, HM Treasury, Cabinet Office. *Lessons learned: a planning and spending framework that enables long-term value for money*. 2024, p. 5, 18, 46, 57.

metu JK siekia institucionalizuoti ilgalaikės strategijos įgyvendinimą kurdama įstatymais įtvirtintas institucijas. Pavyzdžiui, remiantis žaliaja knyga „Invest 2035: moderni JK pramonės strategija“, vyriausybė įsipareigojo suteikti įstatyminių pagrindą nuolatinei, nepriklausomai Pramonės strategijos tarybai (*Industrial Strategy Council; ISC*)⁶⁸ – tam bus priimti atitinkami teisės aktai (jie dar nepateikti). Ši taryba prižiūrės, kaip įgyvendinama 10 m. trukmės pramonės strategija, ir užtikrins, kad politinės intervencijos būtų grindžiamos aukštos kokybės įrodymais⁶⁹.

Panašiai ir Nacionalinė infrastruktūros ir paslaugų transformacijos institucija (*National Infrastructure and Service Transformation Authority; NISTA*) – oficialiai pradėjusi veiklą 2025 m. balandžio 1 d. – vėliau tapo centriniu instituciniu mechanizmu, per kurį vyriausybė išvystė savo dokumentą „JK infrastruktūra: 10 m. trukmės strategija“ (CP 1344)⁷⁰. 2025 m. birželio mėn. jis buvo paskelbtas kaip Išdo oficialusis dokumentas (*Command Paper*), o už jo priežiūrą ir įgyvendinimą dabar atsakinga NISTA. Jo Didenybės išdo nuolatinis sekretorius eina šios institucijos pagrindinio apskaitos pareigūno pareigas⁷¹.

Priežiūra ir kontrolė

Nors vykdomoji valdžia kontroliuoja strategijos inicijavimą ir vykdymą, priežiūrą bei kontrolę atlieka parlamentas ir nepriklausomos, įstatymais įsteigtos institucijos. Formali teisinė parlamento galia valdyti vyriausybės strateginių išteklių paskirstymą įgyvendinama per lėšų skyrimo procesą (*Supply process*): ministerijų (departamentų) išlaidų planai, pateikiami kaip sąmatos (*Estimates*), yra tvirtinami Bendruomenių Rūmų rezoliucija, o po to įgauna įstatymo galią priimant Lėšų skyrimo ir asignavimų įstatymų projektus (*Supply and Appropriation Bills*)⁷². Pastarieji, skirtingai nei dauguma pirminių teisės aktų, priimami be komitetų etapo, o Lordų Rūmų vaidmuo šiame procese tėra vien formalus. Ministerijos viešąsias lėšas gali naudoti tik tada, kai atitinkamas Lėšų skyrimo ir asignavimų įstatymas gauna Karališkąjį pritarimą.

Fiskalinę priežiūrą smarkiai sustiprina Biudžeto atsakomybės biuras (*Office for Budget Responsibility; OBR*), kuriam teisinį pagrindą suteikė 2011 m. Biudžeto atsakomybės ir nacionalinio audito įstatymo 1 dalis (4 skyr.)⁷³. Šis biuras rengia 5 m. trukmės ekonomines prognozes, tikrina mokesčių bei gerovės politikos išlaidų skaičiavimus ir vertina, kaip vyriausybei sekasi siekti nustatytų

⁶⁸ Department for Business & Trade. *Invest 2035: the UK's modern industrial strategy*. 2026:

<https://www.gov.uk/government/consultations/invest-2035-the-uks-modern-industrial-strategy/invest-2035-the-uks-modern-industrial-strategy>

UK Government. *The UK's Modern Industrial Strategy (CP 1451)*. p. 156–157:

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/69256e16367485ea116a56de/industrial_strategy_policy_paper.pdf

Pastaba. Kadangi „Invest 2035“ buvo žaliąji knyga – konsultacinis dokumentas, kviečiantis visuomenę ir suinteresuotąsias šalis teikti atsiliepimus, o ne galutinės politikos patvirtinimas – ji reiškė formalaus politinio dialogo pradžią, bet ne įstatyminių įsipareigojimą. Galutinė pramonės strategija vėliau buvo paskelbta 2025 m. birželio mėn.

⁶⁹ Department for Business & Trade. *Invest 2035: the UK's modern industrial strategy*. 2026.

⁷⁰ Ana Bottle. *What is the National Infrastructure and Service Transformation Authority (NISTA)? 2025:*

<https://www.ice.org.uk/news-views-insights/inside-infrastructure/national-infrastructure-service-transformation-authority>

HM Treasury, National Infrastructure & Service Transformation Authority. *UK Infrastructure: A 10 Year Strategy (CP 1344)*. 2025:

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6853c5db99b009dcdcb73649/UK_Infrastructure_A_10_Year_Strategy_Web_Accessible.pdf

Gov.UK. *NISTA Memorandum of Understanding*. 2025: <https://www.gov.uk/government/publications/nista-memorandum-of-understanding/nista-memorandum-of-understanding>

National Infrastructure and Service Transformation Authority. *About us:*

<https://www.gov.uk/government/organisations/national-infrastructure-and-service-transformation-authority/about>

⁷¹ Gov.UK. *NISTA Memorandum of Understanding*. 2025.

⁷² House of Commons Library. *Main Estimates: Government spending plans for 2026/27. (Research Briefing CBP 10647)*. 2026: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10647/>

Hansard Society. *How does Parliament approve Government spending plans?:*

<https://www.hansardsociety.org.uk/publications/guides/how-does-parliament-approve-government-spending-plans>

⁷³ *Budget Responsibility and National Audit Act 2011*. 4 sk.: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/4>

National Audit Office. *An Overview of the Cabinet Office for the new Parliament 2023-24*. 2025, p. 3–4:

<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2025/02/2627-Cabinet-Office-Overview-2023-24-FINAL.pdf>

fiskalinių tikslų⁷⁴. Tuo pat metu Nacionalinė audito tarnyba (*National Audit Office*; NAO) veikia kaip nepriklausoma JK viešųjų išlaidų prievaizdė – ji atlieka ministerijų (departamentų) sąskaitų auditą ir tiesiogiai parlamentui atsiskaito už vyriausybės išlaidų taupumą, efektyvumą ir veiksmingumą⁷⁵.

Tačiau verta pažymėti, kad parlamento įtaka griežtai neapsiriboja vien priežiūros etapu: specialiųjų komitetų (*select committees*)⁷⁶ atliekami tyrimai strategijos formavimo etape – ir jų išreikalaujami vyriausybės atsakymai – yra tam tikra struktūruotos išankstinės (prieš priėmimą atliekamos) patikros forma. Tai gali netiesiogiai formuoti strateginius prioritetus dar prieš juos oficialiai patvirtinant, net jei parlamentas neturi oficialaus bendraautorio vaidmens strategijos cikle.

Specialieji komitetai yra pagrindinis parlamento mechanizmas, skirtas tikrinti vykdomosios valdžios strateginę kryptį. Tokie komitetai kaip Jungtinis nacionalinio saugumo strategijos komitetas, Gynybos komitetas bei Viešojo administravimo ir konstitucinių reikalų komitetas aktyviai nagrinėja tarpžinybines programas ir užtikrina ministrų atskaitomybę⁷⁷. Nepaisant to, Ryšių komiteto ataskaitoje „Nacionalinės strategijos skatinimas“⁷⁸ nustatyta, kad tradicinis Bendruomenių Rūmų specialiųjų komitetų susitelkimas į atskiras ministerijas (departamentus) kartais lemia fragmentišką didžiųjų strateginių iššūkių nagrinėjimą, o tai trukdo visapusiškai nacionalinės strategijos priežiūrai.

Siekdamas pakreipti galios pusiausvyrą demokratinės priežiūros naudai, Ryšių komitetas pasisakė už perėjimą prie „į priekį žvelgiančios atskaitomybės“. Užtuot tik atlikus į praeitį nukreiptus tyrimus ir ieškojus kaltųjų po strateginių nesėkmių, komitetai raginami proaktyviai vertinti, ar paskelbti vyriausybės planai (pavyzdžiui, kelio planai (*roadmaps*) ir sektorinės strategijos) atspindi visapusišką strateginį mąstymą, aiškų išteklių paskirstymą ir gebėjimą ilginiui prisitaikyti prie pokyčių⁷⁹. Be to, siekiant sumažinti atotrūkį tarp vykdomosios valdžios strateginio planavimo ir parlamento priežiūros pajėgumų, pateikta svarbių rekomendacijų įsteigti specialų Nacionalinių strateginių prioritetų komitetą (arba „Ateities komitetą“)⁸⁰. Jis prižiūrėtų tarpžinybines strategijas ir užtikrintų, kad ateities kartų ilgalaikiai interesai būtų integruoti į vyriausybės strateginį ciklą.

Greta šių Bendruomenių Rūmų mechanizmų veikia ir Lordų Rūmai. Nors finansų klausimais jie yra pavaldūs Bendruomenių Rūmams ir suvaržyti 1911 m.⁸¹ bei 1949 m.⁸² parlamento įstatymų, Lordų Rūmai vis dėlto reikšmingai prisideda prie strateginės priežiūros per savo nuolatinius tyrimų komitetus. Ypač svarbią padėtį užima Konstitucijos komitetas, skiriamas kiekvienos sesijos metu⁸³. Jo tikslas – nagrinėti viešųjų įstatymų projektų konstitucines pasekmes ir plačiau stebėti, kaip veikia konstitucija. Šis komitetas tikrina su strategija susijusius teisės aktus ieškodamas konstitucinių neatitikimų ir turi teisę skelbti ataskaitas, kuriomis tiesiogiai remiamasi Rūmuose svarstant atskirus įstatymų projektus.

Ekonomikos reikalų komitetas – nuolatinis organas, kuriam pavesta svarstyti ekonomikos reikalus – atlieka išsamius ilgalaikės fiskalinės ir ekonominės strategijos tyrimus (įskaitant OBR ir

⁷⁴ National Audit Office, HM Treasury, Cabinet Office. *Lessons learned: a planning and spending framework that enables long-term value for money*. 2024, p. 15.

⁷⁵ National Audit Office. *An Overview of the Cabinet Office for the new Parliament 2023-24*. 2025, p. 3–4.

⁷⁶ UK Parliament. *Select Committees*: <https://www.parliament.uk/about/how/committees/select/>

⁷⁷ Brooke-Holland Louisa. *The forthcoming national security strategy 2025: FAQ*. 2025, p. 18:

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10214/CBP-10214.pdf>

⁷⁸ UK Parliament. *Promoting national strategy: How select committee scrutiny can improve strategic thinking in Whitehall. (First Report of Session 2023–24)*. 2024, par. 1, 11, 68, 126.

⁷⁹ UK Parliament. *Promoting national strategy: How select committee scrutiny can improve strategic thinking in Whitehall. (First Report of Session 2023–24)*. 2024, par. 130–137.

⁸⁰ UK Parliament. *Promoting national strategy: How select committee scrutiny can improve strategic thinking in Whitehall. (First Report of Session 2023–24)*. 2024, par. 35–37, 147–149.

⁸¹ *Parliament Act 1911*. 13 sk.: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13>

⁸² *Parliament Act 1949*. 103 sk.: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/12-13-14/103/contents>

⁸³ UK Parliament. *Committees. Constitution Committee – role*:

<https://committees.parliament.uk/committee/172/constitution-committee/role/>

Anglijos banko veiklos analizę) ir užtikrina Iždo kanclerio atskaitomybę, rengdamas reguliarius liudijimų išklausymo posėdžius (*evidence sessions*)⁸⁴.

Antrinių teisės aktų patikros komitetas (*Secondary Legislation Scrutiny Committee*) nagrinėja poįstatyminių aktų pagrįstumą, atkreipdamas dėmesį į tuos, kurie yra politiškai ar teisiškai svarbūs arba kelia viešosios politikos problemų⁸⁵. Taip užtikrinamas papildomas deleguotųjų teisės aktų, per kuriuos įgyvendinama didelė dalis strateginės politikos, priežiūros lygmuo.

Vis dėlto Lordų Rūmų vaidmuo strategijos cikle turi struktūrines „lubas“: pagal 1911 m. Parlamento įstatymą, aukštieji rūmai neturi galios spręsti dėl finansinių įstatymų projektų (*Money Bills*), o Solsberio konvencija – nusistovėjęs konstitucinis paprotys – neleidžia Lordų Rūmams balsuoti prieš teisės aktus, kuriais įgyvendinami valdančiosios partijos rinkimų programos įsipareigojimai⁸⁶. Dėl šių suvaržymų Lordų Rūmai, nors ir suteikia strateginės politikos priežiūrai gylio ir nepriklausomos ekspertinės patirties, negali iš esmės pakeisti ar užblokuoti vyriausybės strateginės darbotvarkės.

Kroatija

Kroatijoje strateginio valdymo sistemą reglamentuoja Strateginio planavimo ir plėtros valdymo sistemos įstatymas⁸⁷. Jis nustato strateginio planavimo principus, strateginių dokumentų rūšis, jų hierarchiją, už jų rengimą atsakingas institucijas, taip pat rengimo, įgyvendinimo, stebėsenos ir atskaitomybės tvarką.

Pagal 32 straipsnį strateginio planavimo ir plėtros valdymo sistemos institucinį pagrindą sudaro, *inter alia*, Parlamentas, Vyriausybė, viešojo administravimo institucijos, vietos ir regionų savivalda, Ministro Pirmininko biuras, strateginio planavimo koordinatoriai ir kitos viešosios institucijos.

Pagal 10 straipsnį strateginio planavimo dokumentai skirstomi į:

- ilgojo laikotarpio – ne trumpesnius kaip 10 metų trukmės;
- vidutinio laikotarpio – nuo 5 iki 10 metų trukmės;
- trumpojo laikotarpio – nuo 1 iki 5 metų trukmės.

Pagal 11 straipsnio 1 dalį prie ilgojo laikotarpio strateginio planavimo dokumentų priskiriami:

- Nacionalinė plėtros strategija;
- daugiasektorinės strategijos;
- sektorinės strategijos.

Ilgojo laikotarpio strategijas priima Parlamentas: 11 straipsnio 2 dalis nustato, kad Nacionalinę plėtros strategiją, daugiasektorines ir sektorines strategijas priima Parlamentas.

Pagal 17 straipsnio 1 dalį Nacionalinė plėtros strategija yra hierarchiškai aukščiausias strateginio planavimo dokumentas Kroatijoje, skirtas formuoti ir įgyvendinti valstybės plėtros politiką. Pagal 17 straipsnio 2 dalį kiti strateginio planavimo dokumentai negali prieštarauti Nacionalinei plėtros strategijai.

Parlamentas turi ne tik aukščiausio lygmens strateginių dokumentų priėmimo įgaliojimus, bet ir *ex post* priežiūros vaidmenį: pagal 17 straipsnio 6 dalį koordinuojanti institucija kartą per metus pateikia Vyriausybei ataskaitą apie Nacionalinės plėtros strategijos įgyvendinimą, o pagal 17

⁸⁴ UK Parliament. *Committees. Economic Affairs Committee*:

<https://committees.parliament.uk/committee/175/economic-affairs-committee/>

⁸⁵ UK Parliament. *Committees. Secondary Legislation Scrutiny Committee – role*:

<https://committees.parliament.uk/committee/255/secondary-legislation-scrutiny-committee/role/>

UK Parliament. *Committees. Secondary Legislation Scrutiny Committee*:

<https://committees.parliament.uk/committee/255/secondary-legislation-scrutiny-committee/>

⁸⁶ House of Lords. *Briefing. Role and Work*: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/lords-information-office/lords-briefing-papers/15595HoLBriefing-work-role-function.pdf>

⁸⁷ *Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske*:

<https://www.zakon.hr/z/975/zakon-o-sustavu-strateskog-planiranja-i-upravljanja-razvojem-republike-hrvatske>

straipsnio 7 dalį Vyriausybė kartą per metus informuoja Parlamentą apie pažangą įgyvendinant Nacionalinę plėtros strategiją.

Vertinant iš lyginamosios perspektyvos, Lietuvoje teisinis reguliavimas *expressis verbis* numato Seimo (jo komitetų ir komisijų) dalyvavimą ne tik aukščiausio lygmens strategijų priėmimo, bet ir rengimo procesuose. Tuo tarpu Kroatijos atveju Strateginio planavimo ir plėtros valdymo sistemos įstatyme nėra įtvirtintas privalomas Parlamento vaidmuo strategijos rengimo etapuose. Pagal įstatymo nuostatas strategijų (įskaitant aukščiausios lygmens) inicijavimas ir rengimas priklauso Vyriausybės ir koordinuojančios institucijos kompetencijai, o Parlamento vaidmuo apsiriboja strategijų priėmimu ir kasmetine jų įgyvendinimo priežiūra (11 str. 2 d., 17 str. 4–7 d., 18 str. 3 ir 5 d.).

Latvija

Artimiausiu analogu Lietuvoje galiojančiam Strateginio valdymo įstatymui Latvijoje laikytinas Plėtros planavimo sistemos įstatymas (toliau – Įstatymas)⁸⁸. Įstatymo tikslas – skatinti tvarų ir stabilų valstybės vystymąsi bei jos gyventojų gyvenimo kokybės gerinimą, nustatant plėtros planavimo sistemą (1 str.). Įstatymas taikomas plėtros planavimui Saeimoje, Ministrų kabinete, viešojo administravimo institucijose, regionų ir vietos valdžios institucijose (2 str.). Pagal Įstatymą, plėtros planavimo dokumentai skirstomi į ilgalaikės (iki 25 metų), vidutinės trukmės (iki 7 metų) ir trumpalaikės (iki 3 metų) perspektyvos; taip pat rengiami planavimo dokumentai koncepciniam sprendimui priimti ar nacionalinei pozicijai apibrėžti (8 str.). Įstatyme taip pat numatyta plėtros planavimo dokumentų hierarchija:

- pirma, rengiant plėtros planavimo dokumentus, jie turi būti suderinti tarpusavyje bei su ilgalaikė valstybės strategija „Latvijos augimo modelis: pirmiausia žmogus“;

- antra, aukščiausio lygmens ilgalaikio plėtros planavimo dokumentas yra Latvijos tvarios plėtros strategija; aukščiausio lygmens vidutinės trukmės vystymosi planavimo dokumentas – Nacionalinis plėtros planas;

- regioninio lygmens plėtros planavimo dokumentai yra hierarchiškai pavaldūs nacionalinio lygmens plėtros planavimo dokumentams; vietos lygmens plėtros planavimo dokumentai yra hierarchiškai pavaldūs regioninio ir nacionalinio lygmens plėtros planavimo dokumentams.

Pagal Įstatymo 11 straipsnio 1 dalį ilgalaikės valstybės strategijos „Latvijos augimo modelis: žmogus pirmiausia“ parengimą organizuoja Ministrų kabinetas, o dokumentą tvirtina Saeima.

Pagal 11 straipsnio 2 dalį Latvijos tvarios plėtros strategijos rengimą organizuoja Ministrų kabinetas, o ją tvirtina Saeima. Šis dokumentas nustato ilgalaikius valstybės plėtros prioritetus ir teritorinės plėtros perspektyvą.

Pagal 11 straipsnio 3 dalį Nacionalinio plėtros plano parengimą organizuoja Ministrų kabinetas, o šį planą tvirtina Saeima. Nacionaliniame plėtros plane turi būti nurodyti valstybės plėtros tikslai, prioritetai (taip pat ir erdvinės plėtros prioritetai) ir siektini rezultatai, taip pat kiekvieno prioriteto veiksmų kryptys, siektini politikos rezultatai ir atsakingos institucijos.

Įstatymo 12 straipsnis apibrėžia plėtros planavimo sistemos organizavimą, koordinavimą ir valdymą. Valstybės ilgalaikės plėtros planavimui ir vertinimui steigiama Nacionalinė plėtros taryba, kuriai pirmininkauja Ministras Pirmininkas (12 str. 1 d.). Nacionalinė plėtros taryba yra kolegiali institucija, kurią sudaro: švietimo ir mokslo ministras, aplinkos apsaugos ir regioninės plėtros ministras, ekonomikos ministras, finansų ministras, Prezidento atstovas, Latvijos darbdavių konfederacijos atstovas, Latvijos laisvųjų profesinių sąjungų konfederacijos atstovas, Latvijos prekybos ir pramonės rūmų atstovas, Latvijos savivaldybių asociacijos pirmininkas ir Saeimos komiteto, atsakingo už plėtros planavimą, atstovas. Nacionalinės plėtros tarybos nuostatus tvirtina Ministrų kabinetas (12 str. 2 d.).

⁸⁸ *Development Planning System Law*: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/175748-development-planning-system-law>

12 straipsnio 8 dalyje numatyta plėtros planavimo ir įgyvendinimo parlamentinės kontrolės procedūra: pirmaisiais ir trečiaisiais metais po Saeimos rinkimų Ministras Pirmininkas savo metinėje ataskaitoje Saeimai turi pateikti informaciją apie tvarią valstybės plėtrą, Latvijos tvarios plėtros strategijos įgyvendinimą ir Nacionalinio plėtros plano vykdymą atitinkamu laikotarpiu.

Sistemiškai vertinant Įstatymo nuostatas (ypač 12 str. 1, 3, 4 d.), pagrindinė kompetencija organizuojant strateginių dokumentų rengimą tenka vykdomajai valdžiai: koordinuojant Ministrui Pirmininkui už aukščiausio lygmens nacionalinių planavimo dokumentų rengimą praktiškai atsako Vyriausybės kanceliarija. Parlamentui daugiausia tenka tvirtinimo ir kontrolės funkcijos. Tai skiriasi nuo Lietuvos reglamentavimo, kuriame numatytas didesnis Seimo įsitraukimas į strategijų rengimą.

Lenkija

Strateginio valdymo klausimai Lenkijoje reglamentuojami 2006 m. gruodžio 6 d. įstatyme dėl plėtros politikos principų⁸⁹. Įstatymas apibrėžia plėtros politikos principus, šią politiką vykdančius subjektus ir jų bendradarbiavimo būdus (1 str. 1 d.). Plėtros politika suprantama kaip visuma tarpusavyje susijusių veiksmų, atliekamų siekiant užtikrinti ilgalaikį ir tvarų šalies vystymąsi, socioekonominę, regioninę ir erdvinę sanglaudą, didinti ekonomikos konkurencingumą ir kurti naujas darbo vietas nacionaliniu, regioniniu ar vietos mastu (2 str.). Plėtros politika vykdoma plėtros strategijų, programų ir programinių dokumentų bei viešosios politikos pagrindu (4 str.).

Pagrindinis vaidmuo plėtros politikos formavime tenka vykdomajai valdžiai – Ministrų Tarybai, tuo tarpu Lenkijos Seimo funkcijos ribotos. Įstatymo 3 straipsnyje pateikiamas plėtros politiką vykdančių subjektų sąrašas, kuriame, be Ministrų Tarybos, įvardijamos: regioninė valdžia, didmiesčių sąjungos, vietinės valdžios ir savivaldybių asociacijos (3 str.).

Aukščiausio lygmens strateginiu dokumentu, pagal Įstatymą, laikoma Nacionalinės plėtros koncepcija – strategija, apibrėžianti valstybės socialinės, ekonominės ir erdvinės plėtros tikslus iki 30 metų laikotarpiui (5 str. 4ba p.). Šios koncepcijos rengimą koordinuoja Ministras Pirmininkas arba kitas jo paskirtas ministras. Nacionalinę plėtros koncepciją tvirtina Ministrų Taryba. Apie patvirtintą koncepciją Ministras Pirmininkas informuoja Seimą (8b str.). Tuo apsiriboja parlamento vaidmuo strateginiame valdyme šio įstatymo rėmuose. Taigi, lyginant tiek su Lietuva, Lenkijoje strateginių darbotvarkių formavimas yra centrinės vykdomosios valdžios prerogatyva.

Seimo vaidmuo strateginiame valdyme labiau išryškėja valstybės biudžeto formavime ir tvirtinime. Pavyzdžiui, Viešųjų finansų įstatyme⁹⁰ įtvirtinta, kad finansų ministras rengia 4 metų laikotarpio valstybės biudžeto skolos valdymo ir įtakos valstybės skolai strategiją. Šią strategiją tvirtina Ministrų Taryba ir teikia svarstyti Seimui (75 str.). Seimas atlieka ir biudžeto vykdymo kontrolę – Ministrų Taryba įpareigota teikti Seimui biudžeto vykdymo metinę ataskaitą (182 str.).

Nyderlandai

Pagrindinis dokumentas, kuriame Nyderlanduose yra nustatomi strateginiai prioritetai ir valdančiųjų partijų strateginiai planai yra koalicijos susitarimas. Dokumente sušvelninami partijų pozicijų skirtumai ginčytiniais klausimais ir išdėstoma jų bendra strategija bei pagrindiniai politikos kryptys ateinantiems ketveriems metams. Naujausioje koalicijos sutartyje, kurią 2026 m. sausio 30 d. paskelbė valdančiosios partijos, išdėstyti strateginiai prioritetai 2026–2030 m. laikotarpiui. Koalicija turi mažumą abiejuose Parlamento rūmuose, o tai reiškia, kad naujoji vyriausybė, teikdama kiekvieną teisės akto projektą, turės aktyviai siekti daugumos tiek Pirmuosiuose Rūmuose, tiek Antruosiuose

⁸⁹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju *Obserwuj akt*: <https://lexlege.pl/ustawa-z-dnia-6-grudnia-2006-r-o-zasadach-prowadzenia-polityki-rozwoju/>

⁹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych: <https://lexlege.pl/ustawa-z-dnia-27-sierpnia-2009-r-o-finansach-publicznych/>

Rūmuose. Ar šie planai galiausiai bus įgyvendinti, priklausys nuo politinės paramos kiekvienam konkrečiam klausimui.

Be koalicijos sutarties Nyderlanduose strategijos yra formuojamos atskiruose sektoriuose – pavyzdžiui, Nacionalinio saugumo strategija⁹¹, Kibernetinio saugumo strategija, Kontrterorizmo strategija, Skaitmenizacijos strategija⁹². Ilgalaike strategijas formuoja ir už jų įgyvendinimą yra atsakinga vyriausybė. Strategijos yra formuojamos siekiant įtraukti kuo platesnį ratą suinteresuotų šalių. Nacionalinio saugumo strategija buvo parengta aktyviai įtraukiant viešojo, privačiojo sektorių bei pilietinės visuomenės organizacijas iš visų Karalystės regionų⁹³. Nacionalinę teritorijų planavimo viziją parengė vyriausybė, o vizija yra įgyvendinama per kelias programas, kurioms finansavimas yra skiriamas iš biudžeto⁹⁴.

Biudžetas nustatomas parlamento aktu. Antrieji Rūmai turi teisę priimti, keisti arba atmesti biudžeto projektus. Kiekvieną rudenį (Biudžeto diena, trečią rugsėjo antradienį) vyriausybė pateikia savo biudžetinius planus, susiedama strategijas su ištekiais⁹⁵.

Pats parlamentas oficialiai nerengia strategijų, tačiau per debatus, pasiūlymus (oland. *moties*) ir rašytinius klausimus (*Kamervragen*) jis formuoja politinę kryptį, kurią turi atspindėti strategijos. Parlamento vaidmuo strategijų priėmimo priklauso nuo to, ar siekiama strategiją užfiksuoti kaip įstatymą ir ar jos įgyvendinimui reikia naujų įstatymų priėmimo. Strategijos, kurioms reikalinga teisinė galia, turi būti priimtos Parlamente kaip teisės aktai. Strategijos, kurioms nereikia naujų įstatymų (pvz., saugumo strategijos⁹⁶), paprastai siunčiamos Parlamentui kaip raštai (*Kamerstukken*) ir aptariamoms, tačiau dėl jų nebalsuojama kaip dėl privalomų įstatymų.

Pavyzdžiui, minėta nacionalinė teritorijų planavimo vizija buvo svarstoma abejuose parlamento rūmuose atitinkamuose su šiuo klausimu susijusiuose komitetuose⁹⁷, tačiau dėl šios vizijos nebuvo balsuojama. Nepaisant to, kad strateginis dokumentas nėra priimtas kaip įstatymas, parlamentas gali atlikti jo įgyvendinimo priežiūrą ir vykdyti *ex post* kontrolę.

Strategijas įgyvendina vyriausybė ir jai pavaldžios institucijos, tačiau jų įgyvendinimas gali būti patikėtas ir kitoms valdžios institucijoms. Pavyzdžiui, aplinkos valdymo nacionalinės politikos ir strategijos įgyvendinimas didžiąja dalimi perduotas savivaldybių valdžios institucijoms. Šios institucijos rengia vietos teisės aktus ir turi tiek teisinių, tiek finansinių priemonių sprendimams bei teisės aktams įgyvendinti ir užtikrinti jų laikymąsi⁹⁸.

Prancūzija

Prancūzija yra pusiau prezidentinė respublika. Jos vyriausybės vadovas – ministras pirmininkas, kurį paskiria prezidentas. Valstybės vadovas – prezidentas – renkamas per tiesioginius rinkimus. Prezidentas yra pagrindinis strateginis veikėjas Prancūzijoje, ypač nacionalinio saugumo ir

⁹¹ *Security Strategy for the Kingdom of the Netherlands*: <https://www.government.nl/themes/justice-security-and-defence/security-strategy-for-the-kingdom-of-the-netherlands>

⁹² *Strategic course*: <https://www.government.nl/themes/justice-security-and-defence/security-strategy-for-the-kingdom-of-the-netherlands/strategic-course>

Netherlands Digitalisation Strategy: <https://www.nldigitalgovernment.nl/dutch-digitalisation-strategy-nds/>

⁹³ *Security Strategy for the Kingdom of the Netherlands*: <https://www.government.nl/themes/justice-security-and-defence/security-strategy-for-the-kingdom-of-the-netherlands>

⁹⁴ *Kabinet presenteert Nationale Omgevingsvisie voor de inrichting van Nederland*: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/09/11/kabinet-presenteert-nationale-omgevingsvisie-voor-de-inrichting-van-nederland>

⁹⁵ *Rijksbegroting*: <https://www.parlement.com/rijksbegroting>

⁹⁶ *De Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden*: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7d6316a9e7e578c758b773ee8b6acf841993e59d/pdf>

⁹⁷ Eerste Kamer. *Nationale Omgevingsvisie*: https://www.eerstekamer.nl/structuurvisie/nationale_omgevingsvisie

⁹⁸ *Roles and responsibilities of provincial government, municipal governments and water authorities*: <https://www.government.nl/themes/nature-and-the-environment/environment/roles-and-responsibilities-of-provincial-government-municipal-governments-and-water-authorities>

ilgalaikės krypties klausimais. Konstitucijos⁹⁹ 9 straipsnyje nustatyta, kad prezidentas pirmininkauja ministrų tarybai. Prezidentas yra ginkluotųjų pajėgų vadovas (15 str.), jis pasirašo parlamento priimtus įstatymus (10 str.). Prezidentas vadovauja vidaus politikai ir yra atsakingas už nacionalinį saugumą bei užsienio politiką¹⁰⁰.

Pagrindines nacionalines strategijas, pavyzdžiui, Nacionalinę strateginę apžvalgą (pranc. *Revue Nationale Stratégique*), asmeniškai pristato prezidentas. 2022 m. lapkričio 9 d. Prancūzijos prezidentas Emmanuelis Macronas pristatė naują Nacionalinę strateginę apžvalgą. Prezidentas inicijuoja skirtingų sričių strategijų parengimą.

Ministras pirmininkas yra atskaitingas Parlamentui (Konstitucijos 20 str.). Jis vadovauja Vyriausybės veiklai ir užtikrina teisės aktų įgyvendinimą (Konstitucijos 21 str.). Vyriausybė, vadovaujama ministro pirmininko, nustato ir įgyvendina šalies politiką. Ministras pirmininkas yra atsakingas už vyriausybės sprendimų priėmimą, derybų su parlamentu vedimą bei įstatymų įgyvendinimą. Strateginio planavimo srityje vyriausybei padeda skirtingos institucijos. Pavyzdžiui, gynybos ir nacionalinio saugumo srityje ministrui pirmininkui padeda Gynybos ir nacionalinio saugumo generalinis sekretoriatas (*Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale*, SGDSN). SGDSN padeda ministrui pirmininkui vykdyti pareigas gynybos ir nacionalinio saugumo srityje. Jis atlieka prezidento pirmininkaujamų nacionalinės gynybos ir saugumo tarybų sekretoriato funkcijas. SGDSN yra atsakingas už tarpžinybinio svarstymo koordinavimą dėl strateginių pokyčių, kurie gali turėti įtakos Prancūzijos ir Europos Sąjungos interesams, siekiant Respublikos Prezidentui ir Vyriausybei pasiūlyti gaires ir veiksmų priemones nacionaliniam saugumui stiprinti¹⁰¹.

Kitais strateginiais ilgalaikio planavimo klausimais vyriausybei pataria Strategijos ir planavimo aukštoji komisija (*Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan*). Komisija atlieka strateginius tyrimus, kuriais siekiama nukreipti vyriausybės veiksmus ir reformų planavimą, visų pirma analizuodama sprendimų priėmimo aplinką ir galimą jų poveikį trumpalaikiu bei vidutinės trukmės laikotarpiu. Komisija vadovauja tarpžinybiniam planavimui ir jį koordinuoja bei prisideda prie viešosios politikos vertinimo bei siūlo pakeitimus ir reformas¹⁰².

Tuo tarpu parlamento vaidmuo strateginio valdymo srityje pirmiausia apima teisės aktų priėmimą, biudžeto kontrolę ir *ex post* vertinimą, o ne pačios strategijos inicijavimą. Parlamentas balsuoja dėl programavimo įstatymų (*lois de programmation*), kurie suteikia teisinę formą daugiametėms strategijoms. Šiais įstatymais nustatomi biudžetai ir tikslai 5–7 metų laikotarpiui. Taip ilgalaikė strategija įgyja privalomą teisinį statusą.

Organinis įstatymas dėl finansų įstatymų¹⁰³ suteikė parlamentarams platesnius kontrolės ir vertinimo įgaliojimus, kad jie galėtų įvertinti valdžios institucijų veiklą. Visų pirma, nagrinėdamas biudžeto vykdymo įstatymą ir metines veiklos ataskaitas, Parlamentas lygina, viena vertus, biudžeto prognozių ir faktinio vykdymo skirtumus, o kita vertus – veiklos tikslų ir rezultatų neatitikimus.

Parlamento strategijų įgyvendinimo priežiūros įgaliojimai iš esmės patikėti abiejų rūmų finansų komitetų nariams, kurie gali atlikti tyrimus vietoje ir rengti klausymus; reikalauti pateikti finansinę ir administracinę informaciją; taip pat po kontrolės ir vertinimo misijų teikti pastabas vyriausybei, į kurias vyriausybė privalo atsakyti raštu per du mėnesius. Komitetams šią funkciją atlikti padeda Valstybės kontrolė¹⁰⁴.

Prancūzijos pusiau prezidentinė sistema įtvirtina trijų valdžios institucijų (prezidento, vyriausybės ir parlamento) vaidmenį strateginio valdymo sistemoje. Galima pastebėti, kad prezidentas yra svarbus veikėjas atitinkamų sričių strategijų iniciavimo procese. Šias ir kitas

⁹⁹ *Constitution of 4 October 1958*: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>

¹⁰⁰ *Constitutional Limits on Government: France Country Study*:

<https://www.democracyweb.org/study-guide/constitutional-limits/france>

¹⁰¹ *General Secretariat for Defence and National Security*: <https://www.sgdsn.gouv.fr/sgdsn-english>

¹⁰² *About the Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan*: <https://www.strategie-plan.gouv.fr/en/about-haut-commissariat-la-strategie-et-au-plan>

¹⁰³ *Organic Law No. 2001-692 of August 1, 2001 relating to finance laws*:

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394028>

¹⁰⁴ *Vie publique. Quel est le contrôle du Parlement sur les finances de l'État ?* <https://www.vie-publique.fr/fiches/21904-quel-est-le-contrôle-du-parlement-sur-les-finances-de-letat>

strategijas formuoja ir įgyvendina vyriausybė, o parlamentas yra svarbus veikėjas užtikrinant strategijų finansavimo patvirtinimą, suteikia strategijoms teisinę formą ir įgyvendina *ex post* kontrolę per finansų tikrinimą ar atskirtų sektorių pažangos įvertinimą.

Suomija

Suomijos strateginio valdymo sistemai būdinga stipri konstitucinė sąranga, kurioje formalios įstatymų leidybos procedūros subalansuojamos su tvirtu, neformaliu politiniu vadovavimu/kreipimu (angl. *steering*). Pagal Suomijos Konstitucijos (Įstatymas Nr. 731/1999)¹⁰⁵ 2 str., valstybės valdžia priklauso tautai, kuriai atstovauja Parlamentas (*Eduskunta*). Konstitucijos 3 str. įtvirtina valdžių padalijimą ir nustato, kad įstatymų leidžiamąją valdžią vykdo parlamentas, kuris taip pat sprendžia valstybės finansų klausimus, o vykdomąją valdžią – Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė (*Valtioneuvosto*). Tačiau pabrėžtina, kad praktinė prezidento galios apimtis vidaus strateginiuose reikaluose yra gerokai siauresnė, nei būtų galima spręsti vien iš Konstitucijos teksto. 2000 m. konstitucinė reforma ir 2012 m. konstituciniai pakeitimai, kuriais skelbtas tikslas buvo sustiprinti parlamentą kaip aukščiausiąjį politinį organą, iš esmės apribojo prezidento vaidmenį vidaus valdysenoje, palikdami jam daugiausia užsienio ir saugumo politikos sritis¹⁰⁶. Dėl to toliau aprašomame strategijos cikle prezidentas neatlieka jokio operatyvinio vaidmens – nuorodos į vykdomąją valdžią vidaus strateginiame kontekste turėtų būti suprantamos kaip nuorodos į vyriausybę ir ministrą pirmininką.

Strategijos inicijavimas

Strateginio ciklo inicijavimas Suomijoje yra glaudžiai susijęs su vyriausybės programos (*hallitusohjelma*) formavimu. Ši programa yra pagrindinis strateginis dokumentas, kreipiantis valstybės veiklą ir įstatymų leidybos darbotvarkę visai 4 m. rinkimų kadencijai¹⁰⁷. Tai nustato santykinai ilgalaikę darbotvarkę ir diktuoja svarbiausius įstatymų leidybos bei fiskalinius planus, tad iš esmės veikia kaip politinis susitarimas, o ne kaip atskiras formalus teisinis sprendimas. Vis dėlto jis beveik iškart įgauna konstitucinę reikšmę pagal Konstitucijos 62 str., kuris įpareigoja vyriausybę nedelsiant pateikti Programą parlamentui pranešimo forma. Tai sudaro sąlygas aktyvuoti parlamentinio pasitikėjimo mechanizmą jau pagal 44 str.

Siekiant susieti trumpalaikius politinius ciklus su ilgalaikiais strateginiais poreikiais, Suomijos sistema instituciškai įtvirtina į ateitį orientuotą strategiją per Vyriausybės ataskaitą apie ateitį (*tulevaisuusselonteko*). Kad nustatytų svarbiausius ilgalaikius iššūkius ir reiškinius, vyriausybė nuo 1993 m. šią ataskaitą Parlamentui pateikia bent kartą per kiekvieną kadenciją¹⁰⁸. Pradedant 2022–2023 m. ataskaita, šis dokumentas skirstomas į dvi dalis¹⁰⁹:

- pirmojoje, kurią bendromis pastangomis parengia ministerijų valstybės tarnautojai, pateikiama sisteminė strateginės aplinkos analizė ir scenarijai, sukurti be tiesioginio politinio vadovavimo/kreipimo;

¹⁰⁵ *Suomen perustuslaki (731/1999)*: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1999/731>

¹⁰⁶ Venice Commission. *Report on Bicameralism – Finland*: <https://web.archive.org/web/20250804204022/https://www.venice.coe.int/files/Unicameral/FIN-E.htm>
Legislation Online. *Finland*: <https://legislationline.org/Finland>

Laine Jarmo. *Parliamentarism in Finland*. 2019: <https://finland.fi/life-society/parliamentarism-in-finland/>

¹⁰⁷ Backman Jouni. *Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti?* 2023: <https://www.sitra.fi/julkaisut/miten-lainsaadannon-valmistelua-ohjataan-poliittisesti/>

¹⁰⁸ Valtioneuvosto. *Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko*: <https://valtioneuvosto.fi/tulevaisuustyo-ja-ennakointi/tulevaisuusselonteko>

¹⁰⁹ Dufva Mikko ir kiti. *Sitran lausunto valtioneuvoston tulevaisuusselonteon ensimmäisestä osasta tulevaisuusvaliokunnalle*. 2025: <https://www.sitra.fi/artikkelit/sitran-lausunto-valtioneuvoston-tulevaisuusselonteon-ensimmäisestä-osasta-tulevaisuusvaliokunnalle/>

The Finnish Parliament. *Committee for the Future*:

<https://www2.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx>

Valtioneuvosto. *Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko*.

- antroje dalyje išdėstomi jau vyriausybės politikos pasirinkimai ir strateginiai atsakai.

Šis mechanizmas skatina itin svarbų strateginį dialogą tarp vykdomosios valdžios ir parlamento – ypač Ateities komiteto (*Tulevaisuusvaliokunta*) – siekiant užtikrinti proaktyvią valdyseną, atsparumą ir ateities kartų interesus atitinkančios politikos formavimą. Ateities komitetas yra 1993 m. įsteigtas (2000 m. iš laikino tapęs nuolatiniu) 17 parlamento narių komitetas, atstovaujantis visoms parlamentinėms frakcijoms¹¹⁰. Pagrindinė formali jo užduotis yra parengti paties parlamento atsaką į vyriausybės ataskaitą apie ateitį, tačiau komiteto įgaliojimai yra gerokai platesni: jis atlieka nepriklausomus ateičių (angl. *futures*) tyrimus, kitų komitetų prašymu teikia jiems išvadas ar pranešimus ilgalaikiais klausimais ir veikia kaip parlamento institucinis organas, vertinantis technologinės plėtros pasekmes visuomenei. Atlikdamas šias funkcijas, komitetas veikia lyg vidinė parlamento idėjų kalvė strateginių ateities išvalgų klausimais (*strategic foresight*).

Formavimas ir priėmimas

Nors parlamentas formaliai turi galią priimti įstatymus ir valstybės biudžetą (pagal Konstitucijos 72 ir 83 str.), Eduskuntos formalus vaidmuo strategijos ciklo projektų rengimo ir formavimo etapuose yra palyginti ribotas¹¹¹. Remiantis Konstitucijos 67 ir 68 str., klausimai, priklausantys Vyriausybės kompetencijai, yra rengiami atitinkamose ministerijose. Pagal 66 str., ministras pirmininkas vadovauja vyriausybės veiklai ir prižiūri klausimų rengimo koordinavimą.

Praktiškai strateginių iniciatyvų ir teisės aktų formavimas remiasi „dvejų juostų“ procesu: formaliu teisiniu rengimu, kurį atlieka valstybės tarnautojai, ir neformaliu politiniu vadovavimu/kreipimu, kurį įgyvendina politinė vykdomoji valdžia¹¹². Politinio vadovavimo/kreipiantįjį aparatą sudaro ministrai, politinio pasitikėjimo valstybės sekretoriai (*valtiosihteerit*) ir specialieji patarėjai (*erityisavustajat*). Šie pareigūnai nuolat koordinuoja veiksmus tarp ministerijų per ministrų darbo grupes ir neformalius koalicijos susitikimus, siekdami užtikrinti, kad valstybės tarnautojų rengiami projektai atitiktų vyriausybės programoje nustatytus strateginius tikslus. Opozicinių parlamentinių frakcijų įtaka šiame etape yra ribota, o valdančiosios koalicijos parlamentinės frakcijos yra glaudžiai integruotos į politinio vadovavimo/kreipimo procesą – taip užtikrinama, kad strateginiai pasiūlymai turės pakankamą palaikymą, kai pasieks formalaus priėmimo parlamente etapą.

Įgyvendinimas, priežiūra ir kontrolė

Strateginių tikslų ir teisės aktų įgyvendinimas yra vyriausybės ir atitinkamų jos ministerijų, kurios vadovauja nacionalinei administracijai, atsakomybės sritis (Konstitucijos 65 ir 68 str.).

Strateginės sistemos priežiūrą bei kontrolę tvirtai užtikrina parlamentas ir nepriklausomos priežiūros institucijos. Parlamentas nukreipia ir kontroliuoja vykdomosios valdžios veiksmus daugiausia per savo komitetus ir plenarinių posėdžių metu. Pagal Konstitucijos 43 str., ne mažiau kaip dvidešimt parlamento narių gali pateikti interpeliaciją vyriausybei arba atskiram ministrui dėl klausimų, priklausančių jų kompetencijai. Tai inicijuoja privalomas diskusijas, po kurių turi būti balsuojama dėl pasitikėjimo, jei diskusijų metu buvo pateiktas siūlymas pareikšti nepasitikėjimą. Be to, 44 str. leidžia vyriausybei pateikti parlamentui pranešimus ar ataskaitas apie nacionalinį valdymą/administravimą, o tai suteikia dar vieną parlamentinės kontrolės mechanizmą.

Kalbant apie finansinę ir operatyvinę kontrolę, Konstitucijos 90 str. įgalina parlamentą prižiūrėti valstybės finansų valdymą ir atitikimą valstybės biudžetui. Šią funkciją atlieka parlamento Audito komitetas ir nepriklausoma Nacionalinė audito tarnyba. Be to, sisteminę vyriausybės veiksmų teisėtumo priežiūrą strateginio ciklo metu garantuoja vyriausybės teisingumo kancleris ir parlamento ombudsmenas, kurie prižiūri, kaip vykdomoji valdžia laikosi įstatymų ir kaip užtikrinamos fundamentalios ir žmogaus teisės (Konstitucijos 108 ir 109 str.).

Švedija

¹¹⁰ The Finnish Parliament. *Committee for the Future*.

¹¹¹ Backman Jouni. *Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti?* 2023.

¹¹² *Ten pat*.

Švedijos Vyriausybės instrumente (viename iš keturių pagrindinių įstatymų, sudarančių nekodifikuotą Švedijos Konstituciją) yra nustatyta, kad Riksdagas yra pagrindinis tautos atstovas (4 straipsnis). Jis priima įstatymus, nustato centrinės vyriausybės mokesčius, sprendžia, kaip turi būti naudojamos centrinės vyriausybės lėšos, ir prižiūri vyriausybės bei šalies administracijos veiklą. Vyriausybė valdo šalį ir yra atskaitinga Riksdagui (6 str.). Tuo tarpu valstybės vadovas (karalius arba karalienė) atlieka tik reprezentacines pareigas (5 str.). Atskiru įstatymu strateginio valdymo sistema Švedijoje nėra reglamentuojama.

Riksdagas nustato politines gaires, svarstydamas nacionalinius prioritetus, priimdamas įstatymus ir skirdamas biudžetą, kuris formuoja strateginę kryptį¹¹³. Vyriausybės siekiami pokyčiai išdėstomi teisės aktų projektuose, arba vyriausybės įstatymų projektuose, kurie vėliau pateikiami Riksdagui tvirtinti. Parlamento komitetas gali pateikti savo nuomonę dėl projekto (komiteto ataskaita). Tada Riksdagas balsuoja dėl įstatymo projekto. Jei jis priimamas, naujas įstatymas gali būti paskelbtas Švedijos įstatymų rinkinyje. Parlamentas priima visus įstatymus, nacionalines strategijas ir centrinės vyriausybės biudžetą. Parlamentas neįgyvendina strategijų, tačiau nustato finansavimą jas įgyvendinančioms vyriausybės agentūroms.

Parlamentas taip pat turi svarbų vaidmenį įstatymų ir strategijų priežiūros ir įgyvendinimo kontrolės srityje. Konstitucijos komitetas tikrina vyriausybės ministrus ir jų vykdomą vyriausybės veiklą. Nacionalinė audito tarnyba tikrina, kam naudojamos centrinės vyriausybės lėšos.

Švedija turi vieną iš labiausiai decentralizuotų ir didžiausių vyriausybių EBPO šalyse, tiek vertinant pagal valstybės tarnyboje dirbančių asmenų skaičių, tiek pagal išlaidas. Švedija sukūrė unikalų konsensuso pagrįstą viešojo sektoriaus modelį, pagal kurį mažos ministerijos yra sugrupuotos į vyriausybės biurus kartu su daugybe agentūrų. Šis modelis leidžia vyriausybei lanksčiai planuoti, koordinuoti ir įgyvendinti politiką bei strategijas. Vyriausybės darbas su agentūromis grindžiamas potvarkiais, siekiant užtikrinti tęstinumą ir strateginę kryptį¹¹⁴.

Tačiau Vyriausybė yra atskaitinga Riksdagui ir, norėdama įgyvendinti savo politiką, privalo turėti jo paramą. Vyriausybės vaidmuo yra svarbiausias įgyvendinant strategijas – ji reguliuoja, kaip valstybinės įstaigos vykdo savo veiklą, o tai yra daroma kasmet, nustatant asignavimų gaires. Lėšų paskirstymo nurodymuose išdėstoma, kaip valstybės institucijos turėtų vykdyti savo veiklą ir kokias lėšas joms tam skirti. Vyriausybė negali nustatyti, kaip valstybės institucijos taiko įstatymus, ar tiesiogiai kištis į valstybės institucijų veiklą — tai kartais vadinama „ministrų valdymo“ draudimu¹¹⁵. Vyriausybė taip pat vykdo strategijų įgyvendinimo kontrolę, kadangi kasmet iš vyriausybės agentūrų gauna metines veiklos ataskaitas, vertina jų rezultatus ir informaciją apie tai pateikia parlamentui¹¹⁶.

Vengrija

Vengrijos strateginio valdymo sistemoje parlamentas yra pagrindinis institucinis veikėjas, atsakingas už Nacionalinės tvarios plėtros pagrindų strategijos (toliau – Strategija) rengimą. Pirmoji Strategija buvo priimta 2007 m. Pagrindinis jos tikslas – užtikrinti Vengrijos socialinių, ekonominių, žmoniškųjų ir aplinkosaugos resursų plėtrą vidutinės trukmės ir ilguoju laikotarpiu, atsižvelgiant tiek į šalies vidaus, tiek į užsienio ir globalius procesus bei sąlygas. Strategija buvo parengta atsižvelgiant į ES darnaus vystymosi strategijoje nustatytus pagrindinius principus ir tikslus.

¹¹³ Government Offices of Sweden. *Swedish legislation - how laws are made*: <https://www.government.se/how-sweden-is-governed/swedish-legislation---how-laws-are-made/>

¹¹⁴ OECD Public Governance Reviews. *Public Governance Monitor of Sweden*: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/06/public-governance-monitor-of-sweden_95523f57/086f9b89-en.pdf

¹¹⁵ Sveriges Riksdag. *The Riksdag in Swedish society*: <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/the-riksdag-in-swedish-society/>

¹¹⁶ Government Offices of Sweden. *Public agencies and how they are governed*: <https://www.government.se/how-sweden-is-governed/public-agencies-and-how-they-are-governed/>

Strategijos rengimo tikslais prie Nacionalinės Asamblėjos (parlamento) veikia speciali institucija – Nacionalinė tvarios plėtros taryba (toliau – Taryba). Ji buvo įsteigta 5 parlamentinių partijų konsensu 2008 m. kaip patariamoji ir interesų derinimo institucija. Įsteigus Tarybą, Nacionalinė Asamblėja taip pat priėmė nutarimą dėl Strategijos atnaujinimo proceso. Po viešųjų konsultacijų proceso 2013 m. Nacionalinė Asamblėja priėmė naują Strategiją 2012–2024 m. laikotarpiui¹¹⁷.

Taryba apibūdinama kaip parlamento nepriklausoma patariamoji institucija, rengianti ataskaitas, nuomones ir rekomendacijas¹¹⁸. Jos pirmininkas yra einantis pareigas parlamento pirmininkas. Tarybos nariai skiriami Nacionalinės Asamblėjos nutarimu ir atstovauja įvairias visuomenės grupes, įskaitant politinių partijų, mokslo bendruomenės, ekonominių interesų grupių, pilietinių ir religinių organizacijų atstovus. Taryba dirba padedama sekretoriato ir darbo grupių, į kurias įeina Tarybos nariai ir ekspertai. Darbo grupės tam tikrais klausimais teikia ekspertines nuomones ir teikia pasiūlymus dėl Tarybos veiklos sričių.

Taryba rengia 4 posėdžius į metus, pagal patvirtintą metinį darbo planą, kurį rengia Tarybos pirmininkas (tuo pat metu einantis ir Nacionalinės Asamblėjos pirmininko pareigas), o tvirtina Taryba. Jame nurodomi visi klausimai, kuriuos Taryba turi svarstyti arba kurių svarstymo prašo pirmininkas. Konkrečių posėdžių darbotvarkė sudaroma remiantis sekretoriato, darbo komitetų ir Tarybos narių pasiūlymais. Tarybos veikla grindžiama reguliarių plenarinių posėdžių, darbo komitetų posėdžių, konferencijų, seminarų, profesinių ir pilietinių susitikimų forma. Tarybos posėdžiuose reguliariai aptariamos aktualiausios temos, po kurių priimamas pareiškimas. Šie pareiškimai skelbiami Tarybos tinklalapyje. Svarbiausios Tarybos funkcijos apima ir minėtosios Strategijos parengimą bei 2 metų laikotarpio Strategijos įgyvendinimo pažangos stebėsenos ataskaitų rengimą. Parengus Strategiją ji teikiama Nacionalinės Asamblėjos tvirtinimui (priėmimui nutarimo forma). Parlamentas taip pat kas 2 metus supažindinamas su pažangos ataskaitomis¹¹⁹.

Vertinant parlamento Nutarimo dėl 2012–2024 m. laikotarpio Strategijos turinį matyti, kad Nacionalinė Asamblėja ne tik formaliai priima dokumentą, bet ir nustato vykdomajai valdžiai tam tikras su jos įgyvendinimu susijusias pareigas. Vyriausybei pavedama:

- sukurti Strategijos koordinavimo mechanizmą;
- parengti Strategijos įgyvendinimo rodiklių sistemą;
- taikyti Strategijoje įtvirtintus principus planuojant plėtros lėšų naudojimą;
- kas 2 metus teikti parlamentui informaciją apie įgyvendinimo priemones (per Tarybą).

Parlamentas dalyvauja ir Strategijos įgyvendinimo stebėsenoje bei periodinėje peržiūroje. Nutarimu Nacionalinė Asamblėja paveda Tarybai:

- stebėti Strategijos įgyvendinimą;
- kas 2 metus teikti ataskaitą dėl jos įgyvendinimo;
- kas 4 metus koordinuoti Strategijos peržiūrą.

Nutarime taip pat nurodyta, kad Nacionalinė Asamblėja gali inicijuoti naujos Strategijos rengimą, remdamasis Vyriausybės, Tarybos arba parlamento narių siūlymu.

Pastebėtina, kad Vengrijoje tokios plačios parlamento kompetencijos numatytos tik Nacionalinės tvarios plėtros pagrindų strategijos rengime. Daugelis kitų strateginių dokumentų yra priimami Vyriausybės. Pavyzdžiui, oficialiame Vyriausybės tinklalapyje nurodyta, kad Nacionalinė švarios plėtros strategiją (nustatančią neutralumo klimatui tikslų įgyvendinimą) priėmė Vyriausybė¹²⁰. Vis dėlto, galima teigti, jog Nacionalinės tvarios plėtros pagrindų strategijos rengimo ir įgyvendinimo procese Vengrijos parlamento vaidmuo gali būti lyginamas su Lietuvos Seimo

¹¹⁷ *National Framework Strategy on Sustainable Development 2012–2024*:

<https://www.parlament.hu/documents/127649/4101265/NFFT-ENG-web.pdf/f692c792-424d-4f5a-9f9d-9e6200303148>

¹¹⁸ *The National Council for Sustainable Development (NFFT)*: https://www.parlament.hu/web/ncsd/national-council-for-sustainable-development?utm_source=chatgpt.com

¹¹⁹ *Hungary has developed a complex, well-balanced institution system for the implementation of sustainable development laws and policies, including international agreements*:

https://www.parlament.hu/web/ncsd/institutions?utm_source=chatgpt.com

¹²⁰ *Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia (NTFS)*:

https://eionet.kormany.hu/nemzeti-tiszta-fejlodesi-strategia-ntfs?utm_source=chatgpt.com

funkcijomis strateginio valdymo sistemoje – abiem atvejais parlamentai ne tik priima strategijas, bet ir dalyvauja jas rengiant ir prižiūrint jų įgyvendinimą.

Vokietija

Sistemos ir galios dinamikos apžvalga

Strateginio valdymo sistemą Vokietijos Federacinėje Respublikoje iš esmės formuoja konstitucinis galių padalijimas tarp vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios, pasižymintis ryškiu vykdomosios valdžios dominavimu strateginio valdymo bei planavimo srityje. Pagal Pagrindinio įstatymo (vok. *Grundgesetz* – GG) 65 str.¹²¹, galios dinamiką vykdomosios valdžios viduje reguliuoja trys sąveikaujantys principai:

- 1) kanclerio principas (*Kanzlerprinzip*), pagal kurį Federalinis kancleris (toliau – kancleris) nustato visa apimančias (angl. *overarching*) politikos gaires;
- 2) žinybinis principas (vok. *Ressortprinzip*), suteikiantis federaliniams ministrams autonomiją pagal anksčiau minėtas gaires savarankiškai valdyti savo ministerijas;
- 3) kolegialumo arba kabineto principas (*Kollegialprinzip*), reikalaujantis, kad Federalinė vyriausybė (toliau – vyriausybė) vidinius nesutarimus spręstų kolektyviai.

Federalinė kanceliarija veikia kaip centrinė koordinuojanti institucija, atliekanti vyriausybės vadovo politinio ir administracinio įrankio funkciją, siekiant nukreipti, planuoti bei koordinuoti bendrą visos sistemos strateginę politiką¹²².

Visgi, praktikoje politinius parametrus, pagal kuriuos veikia šie formalūs konstituciniai principai, reikšmingai formuoja koalicijos sutartis (*Koalitionsvertrag*), kurią po kiekvienų federalinių rinkimų sudaro valdančiosios partijos. Kadangi nė viena partija ar parlamentinė frakcija, išskyrus vieną kartą (CDU/CSU 1957 m.), neturėjo absoliučios daugumos Bundestage, koalicinė vyriausybė yra tapusi struktūrine norma. Koalicijos sutartis paprastai nustato politikos prioritetus ir programinius įsipareigojimus, kuriuos vyriausybė ketina įgyvendinti per įstatymų leidžiamosios valdžios kadenciją. Nors, atsižvelgiant į tai, kad Pagrindinio įstatymo 38 str. 1 d. 2 sakiniu kiekvienam Bundestago nariui garantuojamas laisvas ir nepriklausomas mandatas¹²³, šios sutartys nėra teisiškai privalomos, jos veikia kaip politinis pamatas, kuriame vėliau detalizuojamos formalios kanclerio politikos gairės. Dar svarbiau yra tai, kad žinybinis principas (*Ressortprinzip*) yra pagrindinė priežastis, kodėl šios sutartys paprastai būna itin detalios: kadangi Pagrindinio įstatymo 65 str. konstituciškai garantuoja ministrams didelę autonomiją savarankiškai valdyti savo žinybas, koalicijos partneriai negali kliautis vien kancleriu, kad būtų užtikrinta tarpžinybinė strateginė darna. Todėl koalicijos sutartis veikia kaip iš anksto suderėtas politinis pagrindas, ribojantis ministrų veiksmų laisvę dėl sutartų strateginių prioritetų, peržengiančių atskirų žinybų ribas. Politikos mokslų literatūroje apie koalicinę valdyseną¹²⁴ būtent ši dinamika – koalicijos sutartys kaip mechanizmai („įsipareigojimo priemonės“; angl. *commitment devices*), mažinantys politikos neapibrėžtumą ir stabdantys „ministerijų nuokrypį“ (angl. *ministerial drift*) nuo sutartų pozicijų – išskiriama kaip esminis koalicinių vyriausybių veikimo elementas. Naujausias to pavyzdys yra 146 puslapių apimties koalicijos sutartis tarp CDU/CSU ir

¹²¹ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, str. 65: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_65.html
Opiniojuris.de. Art. 65 GG - Richtlinienkompetenz, Ressort- und Kollegialprinzip (Kommentar). 2024: <https://opiniojuris.de/kommentar/gg/65>

¹²² Bröchler Stephan. *Regierungszentrale/Bundeskanz.* 2021: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/511477/regierungszentrale-bundeskanzleramt/>

¹²³ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, str. 38: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_38.html

¹²⁴ (Pavyzdžiai.) Žr.: Müller Wolfgang C, Strøm Kaare. *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford University Press, 2000: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198297604.001.0001>

Timmermans Arco. Standing apart and sitting together: Enforcing coalition agreements in multiparty systems. *European Journal of Political Research*, 2006, t. 45, Nr. 2: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-6765.2006.00298.x>

SPD, pavadinta „Atsakomybė už Vokietiją“ (vok. *Verantwortung für Deutschland*) ir sudaryta 2025 m. balandžio 9 d.¹²⁵

Strategijos inicijavimas ir formavimas

Už strateginių darbotvarkių inicijavimą ir formavimą pirmiausia atsakinga vyriausybė. Konstitucinė „vykdamosios valdžios atsakomybės branduolio“ doktrina (*Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung*; įtvirtinta 1984 m. Vokietijos federalinio konstitucinio teismo (BVerfGE) 67, 100 sprendime) saugo vyriausybės vidinį valios formavimą, planavimą ir tarpministerinį koordinavimą nuo per ankstyvo parlamento kišimosi¹²⁶. Ilgalaiķį planavimą, pavyzdžiui, 5 m. finansinį planą, kurį numato Ekonominio stabilumo ir augimo skatinimo įstatymo (*StabG*) 9 str.¹²⁷, rengia vykdomoji valdžia – konkrečiai Federalinė finansų ministerija – siekdama užtikrinti finansinį tęstinumą ir racionalumą¹²⁸. Panašiai strateginių ateities įžvalgų veiklos visoje vyriausybėje koordinuojamos per Strateginių ateities įžvalgų skyrių (*Ressortkreis Strategische Vorausschau*) – tarpžinybinę koordinavimo instituciją, kuriai pirmininkauja Federalinė kanceliarija ir kurioje dalyvauja visos federalinės ministerijos¹²⁹. Skyrius veikia kaip centrinė platforma keistis informacija apie vykstančius bei planuojamus ateities įžvalgų procesus ir užtikrina, kad tendencijų analizėmis bei ilgalaikių rizikų vertinimais būtų dalijamasi ir jie būtų integruojami visos vyriausybės mastu¹³⁰.

Formavimo etape vyriausybė dažnai pasitelkia išorės ekspertus, įsteigdama tokias institucijas kaip Vokietijos darnaus vystymosi taryba (*Rat für Nachhaltige Entwicklung*; įkurta Federalinio kabineto sprendimu 2001 m. balandžio mėn. ir periodiškai atnaujinama)¹³¹, kurios pataria strategijos rengimo klausimais, teikia mokslinę ekspertizę ir skatina visuomenės dialogą.

Priėmimas

Suformavus strategiją, ją oficialiai priima Federalinis kabinetas¹³². Svarbu tai, kad Vokietijos konstitucinė sąranga nenumato visapusiškos parlamentinės išlygos (*umfassender Parlamentsvorbehalt*) politinėms strategijoms¹³³. Tiesa, tai nereiškia, kad parlamento dalyvavimas nėra privalomas visais strateginiais klausimais – būtina atkreipti dėmesį į esminius niuansus.

¹²⁵ *Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode*: <https://www.cdu.de/app/uploads/2025/04/Koalitionsvertrag-%E2%80%93-barrierefreie-Version.pdf>

¹²⁶ Bundestag Wissenschaftliche Dienste. *Sachstand. Zur Zulässigkeit eines Parlamentsvorbehaltes für „Strategien“ der Bundesregie (WD 3 - 3000 - 087/24)*. 2024, p. 7: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1020134/WD-3-087-24-pdf.pdf>

¹²⁷ *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*, str. 9: https://www.gesetze-im-internet.de/stabg/_9.html

¹²⁸ Bundestag Wissenschaftliche Dienste. *Sachstand. Fragen zu längerfristiger Planung der Bundesregierung*. 2016, p. 4: <https://www.bundestag.de/resource/blob/493608/8ee79e212dceab4dbb60147b328ec194/WD-3-269-16-pdf.pdf>

¹²⁹ *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*, str. 9.

Bundesrepublik Deutschland. *Strategische Vorausschau*:

<https://bmds.bund.de/themen/staatsmodernisierung/strategische-vorausschau>

¹³⁰ Deutscher Bundestag. *Strukturierte Auseinandersetzung mit denkbaren Zukünften (hib 557/2022)*:

<https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-916416>

Deutscher Bundestag. *20. Wahlperiode. Antwort der Bundesregierung. Aktueller Stand der Initiativen der Bundesregierung zur (Mit-)Gestaltung der Zukunft*. 2022, p. 8: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/038/2003824.pdf>

Bollien Sebastian. *Bereit für mehr Zukunft? Wie die Bundesregierung Strategische Vorausschau fortführen möchte*.

2025: <https://www.baks.bund.de/de/aktuelles/bereit-fuer-mehr-zukunft-wie-die-bundesregierung-strategische-vorausschau-fortfuehren>

¹³¹ Rat für Nachhaltige Entwicklung. *Über den Rat*: <https://www.nachhaltigkeitsrat.de/ueber-den-rat/>

Press and Information Office of the Federal Government. *The Strategy. Structures of sustainability policy*:

<https://www.bundesregierung.de/breg-en/federal-government/structures-of-sustainability-policy-214556>

¹³² *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, 57 str. 1 d.: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21072009_O11313012.htm

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. *Nationale Sicherheitsstrategie vorgestellt. Integrierte Sicherheit für Deutschland*. 2023: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/nationale-sicherheitsstrategie-2195890>

¹³³ Bundestag Wissenschaftliche Dienste. *Sachstand. Zur Zulässigkeit eines Parlamentsvorbehaltes für „Strategien“ der Bundesregie (WD 3 - 3000 - 087/24)*. 2024, p. 4.

Federalinio Konstitucinio Teismo „esmingumo teorija“ (*Wesentlichkeitstheorie*), suformuota virtinėje sprendimų, įskaitant istorinį „Kalkar I“ sprendimą (1978 m. BVerfGE 49, 89, 1978¹³⁴), teigia, kad visus esminės svarbos sprendimus – ypač tuos, kurie daro įtaką fundamentalių teisių įgyvendinimui – formaliais įstatymais turi priimti pats parlamentas, ir tai negali būti deleguota vykdomajai valdžiai. Praktinė to pasekmė yra ta, kad tais atvejais, kai strateginio tikslo įgyvendinimui reikalingos pakankamai fundamentalios svarbos priemonės, formalus parlamento teisėkūros aktas tampa konstituciškai privalomas, nepaisant vyriausybės polinkio veikti savarankiškai¹³⁵.

Priešingai, visais kitais atvejais, Federalinis Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad Pagrindinis įstatymas toli siekiančius politinius sprendimus, pavyzdžiui, politikos gairių nustatymą, priskiria vykdomajai valdžiai, o parlamentas negali reikalauti teisės bendrai dalyvauti valdant (angl. *co-govern*) ar reikalauti būtinybės gauti išankstinį parlamento pritarimą tokioms visa apimančioms strategijoms¹³⁶. Taigi, vyriausybė gali priimti pamatinius dokumentus – tokius kaip Nacionalinio saugumo strategija (vok. *Nationale Sicherheitsstrategie*; Vyriausybės priimta 2023 m. birželio mėn.)¹³⁷ arba Vokietijos darnaus vystymosi strategija (*Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*; paskutinį kartą vyriausybės atnaujinta ir paskelbta 2025 m.)¹³⁸ – be formalaus Bundestago pritarimo. Parlamento vaidmuo priėmimo etape įprastai apsiriboja ataskaitų gavimu ir dalyvavimu vėlesnėse diskusijose¹³⁹.

Įgyvendinimas

Strateginių sprendimų įgyvendinimas tenka atskiroms federalinėms ministerijoms, veikiančioms pagal žinybinį principą, ir dažnai reikalauja koordinavimo su federalinėmis žemėmis (*Länder*) Vokietijos daugiapakopėje federalinėje sistemoje¹⁴⁰. Jei strategijos įgyvendinimui reikalingos naujos teisinės sąrangos ar administraciniai reglamentai, atitinkamos ministerijos parengia reikiamų teisės aktų projektus pagal Federalinių ministerijų bendrąsias darbo tvarkos taisykles (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, GGO)¹⁴¹. Šiame etape įgyvendinimas virsta teisėkūros veiksmais, reikalaujančiais formalaus Bundestago ir, atitinkamai atvejais, Bundesrato įsitraukimo bei pritarimo¹⁴². Pagal Pagrindinio įstatymo 77–78 str., Bundesratas turi privalomojo pritarimo teisę vadinamiesiems sutikimo įstatymams (*Zustimmungsgesetze*) – teisės aktams, darantiems įtaką žemių administracinėms procedūroms arba liečiantiems pasidalijamosios kompetencijos sritis. Tai reiškia, kad Vokietijos federalinėje sistemoje 16 žemių vyriausybės, atstovaujamos Bundesrate, yra lygiavertės sprendimų priėmėjos įgyvendinant strategiją teisėkūros lygmeniu, tad nelieka tomis, su kuriomis tik konsultuojamasi¹⁴³. Bundesratas taip pat sudaro nuolatinį struktūrinį apribojimą federaliniams veiksams dar jų pradiniame etape: pagal Pagrindinio įstatymo 76 str. 2 d. Federalinė vyriausybė privalo pateikti kiekvieną įstatymo projektą Bundesratui prieš jam

¹³⁴ *Ten pat*, p. 5, 8.

¹³⁵ Bundestag Wissenschaftliche Dienste. *Sachstand. Kriterien der Wesentlichkeitslehre des Bundesverfassungsgerichts* (WD 3 - 3000 - 152/19). 2019:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/655254/1764b49aa3c85458a840652cf134e031/WD-3-152-19-pdf-data.pdf>

¹³⁶ Bundestag Wissenschaftliche Dienste. *Sachstand. Zur Zulässigkeit eines Parlamentsvorbehaltes für „Strategien“ der Bundesregie* (WD 3 - 3000 - 087/24). 2024, p. 4, 7.

¹³⁷ *National Security Strategy. Integrated Security for Germany. Robust. Resilient. Sustainable*. 2023:

<https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf>

¹³⁸ *Transformation gemeinsam gerecht gestalten. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2025:*

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/2335292/3962877378d74837d4f4c611749b6172/2025-05-13-dns-2025-data.pdf?download=1>

¹³⁹ Bundestag Wissenschaftliche Dienste. *Sachstand. Parlamentarische Kontrolle* (WD 1 – 3000 – 029/22). 2024, p. 7:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/919702/c474fa8a59bcbe2f5b07c0b54f6d6978/WD-1-029-22-pdf.pdf>

¹⁴⁰ *Opiniojuris.de. Art. 65 GG - Richtlinienkompetenz, Ressort- und Kollegialprinzip (Kommentar)*. 2024, sk. 2.3.1.

Bröchler Stephan. *Regierungszentrale/Bundeskanz.* 2021.

Press and Information Office of the Federal Government. *The Strategy. Structures of sustainability policy.*

¹⁴¹ *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, labiausiai aktualus 6 sk.

¹⁴² *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, sk. 55, 56, 63, 64.

Bundesrat. *Responsibilities:* <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/aufgaben-en/aufgaben-en-node.html>

¹⁴³ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. *Der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren*. 2023:

https://www.bmjv.de/DE/rechtsstaat_kompakt/entstehung_gesetz/bundesrat/bundesrat_artikel.html

pasiekiant Bundestagą, taip suteikiant žemėms formalią „pirmojo žodžio“ teisę teisėkūros procese, nepriklausomai nuo jų vėlesnių pritarimo teisių¹⁴⁴.

Be viso to, remiantis GGO 44 str. 1 d. 4 sakiniu, vyriausybė privalo atlikti poveikio darniam vystymuisi vertinimą kiekvienam įstatymo ar potvarkio projektui. Šio vertinimo rezultatus galima stebėti per specialią interneto platformą. Pastarąją nuo 2020 m. vasario mėn. administruoja Federalinė statistikos tarnyba (*Statistisches Bundesamt*). Platformoje nuolat skelbiami atnaujinti duomenys, atspindintys pagrindinius DNS ir papildomus DVT (Darnaus vystymosi tikslų) rodiklius¹⁴⁵, siekiant užtikrinti, kad įstatymų įgyvendinimas išliktų suderintas su pagrindiniais strateginiais tiek DNS, tiek JT Darbotvarkės 2030 tikslais (*2030 Agenda*).

Priežiūra ir kontrolė

Nors Bundestagas formaliai netvirtina vyriausybės strategijų, jis vykdo priežiūrą ir kontrolę viso strategijos ciklo metu, naudodamas įvairias parlamentines priemones. Galingiausias įrankis yra jo biudžetinė galia pagal Pagrindinio įstatymo 110 str.; kadangi strategijų įgyvendinimui neišvengiamai reikia finansinių išteklių, parlamentas vykdo reikšmingą netiesioginę kontrolę peržiūrėdamas, keisdamas ir tvirtindamas federalinį biudžetą¹⁴⁶. Be to, Bundestagas prižiūri strategijų įgyvendinimą per didžiuosius bei mažuosius paklausimus (*Große und Kleine Anfragen*), reguliarias klausimų valandas ir konstitucinę teisę iškviesti vyriausybės narius į parlamentą (*Zitierrecht*; pagal Pagrindinio įstatymo 43 str. 1 d.¹⁴⁷)¹⁴⁸. Visgi, praktikoje prieiga prie šių instrumentų ir jų naudojimas nėra vienodas. Parlamentinės partijų frakcijos (*Fraktionen*), formaliai pagal Bundestago darbo tvarkos taisyklių (GOBT) 10 str. įsteigtos kaip asociacijos, vienijančios ne mažiau kaip 5 proc. Bundestago narių, yra pagrindiniai organizaciniai vienetai, per kuriuos vykdoma parlamentinė veikla. Dažniausiai būtent opozicinės frakcijos aktyviausiai naudoja priežiūros instrumentus, tuo tarpu vyriausybę palaikančios daugumai priklausančios frakcijos savo įtaką linkusios daryti koordinuodamos veiksmus su vykdomąja valdžia, o ne formaliai jai oponuodamos.

Ilgalaikiams ir labai sudėtingiems strateginiams klausimams spręsti Bundestagas pagal Bundestago darbo tvarkos taisyklių (*Geschäftsordnung des Bundestages*, GOBT) 56 str.¹⁴⁹ dažnai kuria tyrimų komisijas (*Enquete-Kommissionen*), sudarytas tiek iš parlamentarų, tiek iš išorės mokslo ekspertų, kurios rengia teisėkūros sprendimus ir teikia strategines rekomendacijas. Be to, nuolatiniams vyriausybės strateginių tikslų laikymosi stebėjimui steigiamos specializuoti organai. To pavyzdys – Parlamentinė darnaus vystymosi patariamoji taryba (*Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung und Zukunftsfragen*)¹⁵⁰, pirmą kartą įsteigta Bundestago rezoliucija 2004 m. sausio 30 d. ir iš naujo suformuojama kiekvienos vėlesnės kadencijos pradžioje. Ji vertina vyriausybės atliktus poveikio darniam vystymuisi vertinimus, stebi strategijos integravimą (angl. *mainstreaming*) ir skelbia reguliarias ataskaitas, taip užtikrindama nuolatinę įstatymų leidžiamosios valdžios vykdomą vykdomosios valdžios planavimo priežiūrą¹⁵¹. Parlamentinę priežiūrą papildė Federaliniai audito rūmai (vok. *Bundesrechnungshof*), kurių konstitucinė nepriklausomybė ir mandatas pagal

¹⁴⁴ *Ten pat.*

¹⁴⁵ Statistisches Bundesamt. *Monitoring by the Federal Statistical Office*: <https://dns-indikatoren.de/en/strategy/monitoring/>

Statistisches Bundesamt. *Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie*: <https://dns-indikatoren.de/>

¹⁴⁶ Bundestag Wissenschaftliche Dienste. *Sachstand. Parlamentarische Kontrolle (WD 1 – 3000 – 029/22)*. 2024, p. 5.
Bundestag Wissenschaftliche Dienste. *Sachstand. Zur Zulässigkeit eines Parlamentsvorbehaltes für „Strategien“ der Bundesregie (WD 3 - 3000 - 087/24)*. 2024, p. 6.

¹⁴⁷ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, str. 43: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_43.html

¹⁴⁸ Bundestag Wissenschaftliche Dienste. *Sachstand. Parlamentarische Kontrolle (WD 1 – 3000 – 029/22)*. 2024, p. 5-7.

¹⁴⁹ *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*:

https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg

Bundestag Wissenschaftliche Dienste. *Sachstand. Parlamentarische Kontrolle (WD 1 – 3000 – 029/22)*. 2024, p. 58.

¹⁵⁰ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. *Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung und Zukunftsfragen*. 2025: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/parlamentarischer-beirat-427724>

¹⁵¹ Press and Information Office of the Federal Government. *The Strategy. Structures of sustainability policy*.

p. 1, 3: <https://www.bundestag.de/resource/blob/645850/21a4017ec67b2b049f7834b45c7f20e8/WD-2-023-19-pdf.pdf>

Pagrindinio įstatymo 114 str. 2 d. apima ne tik finansinio (finansinių operacijų) teisėtumo, bet ir federalinių finansų valdymo veiksmingumo bei efektyvumo auditą. Praktikoje tai apima vertinimus, ar viešosios išlaidos iš tiesų padeda pasiekti strateginius tikslus, kuriems įgyvendinti jos buvo skirtos, todėl Federaliniai audito rūmai tampa reikšmingu, nors ir neparlamentiniu, bendros priežiūros architektūros veikėju¹⁵².

Tarptautinių organizacijų ir ekspertų rekomendacijos Lietuvos strateginio valdymo sistemai

EBPO studijoje „Įrodymų panaudojimas Lietuvos vyriausybės veikloje“¹⁵³ tarp rekomendacijų Lietuvos institucijoms galima išskirti susijusias su parlamento ir vyriausybės galiomis:

- Sukurti sistemingą grįžtamojo ryšio ciklą, susijusį su faktiniais duomenimis organizuojant sistemingas diskusijas aukščiausiu politiniu lygiu bei parlamente dėl vyriausybinių institucijų parengtų strateginių prognozių, poveikio vertinimų, vertinimų ir išlaidų peržiūrų rezultatų.
- Stiprinti strateginio planavimo vaidmenį įrodymais pagrįstoje sprendimų priėmimo sistemoje formuojant labiau į ateitį orientuotą viziją ir stiprinant gebėjimus prisitaikyti prie būsimų sukrėtimų. Lietuvos ilgalaikiai strateginiai dokumentai turėtų būti grindžiami įrodymais pagrįstais strateginės prognozės tyrimais ir svarstymais parlamente. Šie dokumentai taip pat turėtų būti siekių pobūdžio, nukreipiantys vyriausybės pastangas, tačiau nesukeliantys didelės stebėsenos naštos ir nelankstumo.
- Toliau mažinti strateginių ir planavimo dokumentų skaičių, užtikrinant, kad įgyvendinus naują strateginio valdymo sistemą sudėtingumas iš tiesų sumažėtų.
- Nustatyti nedidelį skaičių pagrindinių tikslų, kuriuos reikėtų stebėti visos vyriausybės mastu. Konkretūs politikos prioritetai padėtų vyriausybei geriau stebėti pažangą ir užtikrinti, kad administracija nepasirinktų tik jai patogių prioritetų.
- Parengti vyriausybės politikos vertinimo sistemą, kuri aiškiai apibrėžtų vyriausybės institucijų vaidmenį skatinant politikos vertinimą, o Vyriausybės kanceliarijai suteiktų vaidmenį skatinti ir koordinuoti politikos vertinimą visoje vyriausybėje.

Tobulinant strateginio valdymo sistemą yra itin svarbu atsižvelgti ir į piliečių įtraukimą į sprendimų priėmimo procesus, strategijų formavimą. EBPO studijoje „Įrodymų panaudojimas Lietuvos vyriausybės veikloje“ pastebima, kad „EBPO šalys vis dažniau įtraukia suinteresuotuosius subjektus – piliečius ir įmones – į diskusijas dėl rengiamų įstatymų ir teisės aktų. Tačiau konsultacijų rezultatai galėtų būti geriau įtraukiami į reguliavimo nuostatų rengimą“¹⁵⁴.

EBPO taip pat pastebi, kad įtraukusis valdymas turi svarbią vidinę vertę, kuri grindžiama tuo, kad žmonėms sudaromos sąlygos išsakyti savo nuomonę ir daryti įtaką jiems svarbiems procesams. Įtraukusis valdymas taip pat gali tapti pagrindu bendrai tapatybei ir bendroms vertybėms formuoti, o tokiu būdu – stiprinti socialinę sanglaudą. Įtraukusis valdymas taip pat gali padėti siekti įtraukios plėtros rezultatų, tačiau šis procesas nėra nei linijinis, nei savaiminis. Priešingai, jis yra labai priklausomas nuo aplinkybių ir, norint, kad būtų veiksmingas, reikalauja daug strateginės veiklos, vizijos, lyderystės ir gebėjimų. Valstybės vaidmuo stiprinant įtraukųjį valdymą yra laikomas esminiu¹⁵⁵.

¹⁵² Bundesrechnungshof. *About us*: https://www.bundesrechnungshof.de/EN/1_about_us/about_us_node.html

¹⁵³ OECD. *Mobilising Evidence at the Centre of Government in Lithuania*, 2021:

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/11/mobilising-evidence-at-the-centre-of-government-in-lithuania_d59d79fc/323e3500-en.pdf

¹⁵⁴ OECD. *Mobilising Evidence at the Centre of Government in Lithuania*, 2021:

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/11/mobilising-evidence-at-the-centre-of-government-in-lithuania_d59d79fc/323e3500-en.pdf

¹⁵⁵ OECD. *What Does “Inclusive Governance” Mean? Clarifying Theory And Practice*, 2020:

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/03/what-does-inclusive-governance-mean_8b38bb2b/960f5a97-en.pdf

Strateginio valdymo sistemą analizavusi yra ir Seimo kanceliarijos Tyrimų skyriuje tyrimą šia tema atlikusi dr. Sigita Trainauskienė. Darbe „Numatomosios valdysenos institucionalizacija Lietuvoje“¹⁵⁶ analitikė išskyrė eilę rekomendacijų dėl numatomosios inovatyvios valdysenos institucionalizacijos Lietuvoje. Su pagrindiniais strateginio valdymo sistemos veikėjais yra susijusios šios:

- Skatinti ateities tyrimų poreikį, institucionalizuojant tokio tipo studijas, formuojant joms užsakymus, siejant su strateginiais valstybės raidai klausimais. Stiprinti ateities įžvalgų tyrimų centrus skiriant nuolatinį finansavimą, užtikrinant jų nepriklausomumą.
- Sudaryti reguliarias galimybes svarstymams apie valstybės ateitį pagrindinėse valstybės valdžios institucijose ir tarp jų (strateginės sesijos), taip pat ieškoti naujų galimybių svarstymams apie ateitį, pavyzdžiui, Prezidento metiniai pranešimai, Vyriausybės metinės veiklos / valstybės pažangos ataskaitos teikimas, biudžeto ir valstybės auditų ataskaitų svarstymas ir kt. Atitinkamomis nuostatomis papildyti Strateginio valdymo įstatymą, Strateginio planavimo metodiką, institucijų darbo reglamentus.
- Apsvarstyti galimybę Teisėkūros įstatymą papildyti nuostatomis dėl ateities įžvalgų įtraukimo į atliekamus *ex ante* ir *ex post* vertinimus. Apsvarstyti galimybes įteisinti bandomąjį reglamentavimą. Papildyti atitinkamomis nuostatomis numatomo teisinio reguliavimo ir programų vertinimo metodikas
- Apsvarstyti galimybes sistemškai plėtoti svarstomosios demokratijos formas, kur pateikiant ekspertinę informaciją būtų svarstomi į ateitį orientuoti aktualūs ilgalaikės valstybės raidos klausimai.

Kitų šalių patirties ir tarptautinių organizacijų bei ekspertų rekomendacijų interpretacija – Lietuvos strateginės sistemos subjektų galių peržiūrėjimas

Lietuvos strateginio valdymo sistema, nors ir pasižyminti aukštu instituciniu išsivystymo lygiu bei pripažįstama tarptautinių organizacijų (tokių kaip EBPO), vis dar susiduria su esminiais lankstumo, prisitaikomumo ir gal net tam tikro funkcinio sudėtingumo iššūkiais. Kaip atskleidžia atlikta lyginamoji Europos valstybių analizė, strateginio valdymo architektūra yra ne vien tik techninis planavimo ar strategavimo procesas, o labiau pamatinė valstybės galios dinamikos išraiška, kuri lemia įstatymų vykdomosios bei leidžiamosios valdžios sąveiką ir atspindi demokratinės atskaitomybės gylį. Vertinant Lietuvos modelį kitų šalių kontekste, išryškėja poreikis ne tiek perbraižyti institucinių galių ribas, kiek transformuoti pačią šių galių realizavimo kokybę. Tai galėtų reikšti perėjimą nuo formalaus dokumentų tvirtinimo prie įrodymais grįsto, į ateitį orientuoto nuolatinio strateginio dialogo.

Seimo vaidmens transformacija iš formalaus tvirtintojo į strateginį prievaizdą

Pagal šiuo metu galiojantį Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymą, Seimui tenka reikšmingas formalus vaidmuo. Parlamentas ne tik tvirtina aukščiausio lygmens dokumentus (Valstybės pažangos strategiją, nacionalines darbotvarkes, kt.), bet ir dalyvauja juos rengiant (Įstatymo 14–16 str.). Tarptautinė (bent jau apžvelgta) praktika rodo, kad toks platus parlamento įtraukimas į *ex ante* (išankstinio planavimo) procesus nėra dominuojantis. Pavyzdžiui, JK, Ispanijoje ar Lenkijoje strategijų rengimas ir tvirtinimas yra beveik išimtinė vykdomosios valdžios prerogatyva, o parlamento funkcija apsiriboja biudžeto tvirtinimu ir vėlesne *ex post* kontrole.

Visgi, Estijos ir Suomijos pavyzdžiai pateikia alternatyvų, galbūt Lietuvai gerokai artimesnį ir demokratiškai tvaresnį modelį. Estijoje Rygikogas tvirtina ilgalaikę strategiją „Estija 2035“, tačiau jos operatyvinį įgyvendinimą perleidžia vyriausybei, „mainais gaudamas“ ypač griežtą atskaitomybės mechanizmą – kiekvienas ministras privalo kasmet atsiskaityti parlamentui už savo srities strateginių

¹⁵⁶ Sigita Trainauskienė, Numatomosios valdysenos institucionalizacija Lietuvoje, Tyrimas, Lietuvos Respublikos Seimo Kanceliarija, 2023.

tikslų pasiekimą. Panašiai ir Suomijoje, nes, nors ten vyriausybė rengia ataskaitas apie ateitį, jas privalomai svarsto ir politinį atsaką formuluoja parlamento Ateities komitetas.

Siekiant stiprinti Lietuvos strateginio valdymo sistemą, vertėtų svarstyti savotišką Seimo galių perorientavimą. Vietoje perteklinio įsitraukimo į detalių programavimo lygmens dokumentų rengimą, Seimo galia turėtų būti stiprinama per vadinamąją „į priekį žvelgiančią atskaitomybę“ (angl. *forward-looking accountability*), kurią siūlo ir JK Bendruomenių Rūmų komitetai. Tai reikštų, kad Seimas, o ypač jo Ateities komitetas (gal ir kiti labiau specializuoti komitetai), turėtų gauti reguliarias, įrodymais grįstas Vyriausybės ataskaitas apie ilgalaikių tikslų įgyvendinimo eigą (kaip rekomenduojama ir dr. S. Trainauskienės tyrime) ir rengti strategines sesijas. Tokie Seimo įgaliojimų perskirstymas padidintų sistemos lankstumą (Vyriausybė galėtų greičiau adaptuoti priemones) ir kartu sustiprintų demokratiją, nes strateginės diskusijos taptų atviros, viešos ir prižiūrimos tiesioginių tautos atstovų, užkertant kelią siaurų biurokratinių ar žinybinių interesų dominavimui.

Vyriausybės operatyvumo ir numatomosios valdysenos stiprinimas

Vyriausybė yra pagrindinis strateginio valdymo variklis. Tačiau, kaip pastebi Valstybės kontrolė, Lietuvoje strateginių dokumentų sistema vis dar sunkiai dera su realiomis biudžeto galimybėmis. Šioje srityje Švedijos ir Vokietijos patirtis yra itin vertinga:

- Švedijos itin lankstus modelis, kai vyriausybė valstybės institucijų veiklą reguliuoja per kasmetines asignavimų gaires, leidžia strateginius tikslus tiesiogiai paversti finansuojamais veiksmais be perteklinio strategijų perrašinėjimo.
- Vokietijoje koalicijos sutartys ir kanclerio politikos gairės veikia kaip pagrindinis vykdomosios valdžios strateginis kompasas.

Jei būtų norima sustiprinti Lietuvos vyriausybės galias strateginio valdymo srityje, nebūtina jai suteikti daugiau teisių kurti naujus dokumentus. Priešingai, jos galia turėtų pasireikšti per gebėjimą numatyti iššūkius ir greitai persikirstyti išteklius. Ispanijos Nacionalinės perspektyvų ir strategijos tarnybos, veikiančios prie Vyriausybės kanceliarijos, modelis rodo, kaip stipri analitinė institucija gali apsaugoti vykdomąją valdžią nuo „trumparegiškumo“. Nors Lietuvoje veikia Vyriausybės strateginės analizės centras (STRATA), EBPO rekomendacijos sufleruoja, kad šio ar panašių analitinių centrų išvalgos turi būti organiškiau integruotos į patį sprendimų priėmimo „branduolį“. Jei Vyriausybei būtų suteikta daugiau savarankiškumo persikirstyti lėšas tarp nacionalinių plėtros programų, reaguojant į technologinius ar geopolitinius šokus, sistema taptų atsparesnė. Tačiau toks vykdomosios valdžios sustiprinimas ir greičio padidinimas demokratinėje valstybėje tikriausiai yra pateisinamas tik tuo atveju, jei jis yra atsveriamas stiprios parlamentinės ir nepriklausomos audito (pvz., Valstybės kontrolės, veikiančios kaip JK *National Audit Office* ar Vokietijos *Bundesrechnungshof* atitikmuo) kontrolės.

Prezidento vaidmuo – vizijos telkėjas ir saugumo strategijos ašis?

Skirtingai nei Prancūzijoje, kur prezidentas yra centrinė vykdomosios valdžios ir strateginio formavimo figūra, Lietuvos prezidento konstituciniai įgaliojimai labiausiai koncentruoti užsienio politikos ir nacionalinio saugumo srityse. Nors Strateginio valdymo įstatymas tiesiogiai neakcentuoja prezidento institucijos vaidmens civilinių strategijų planavime, išplėstinis požiūris į valstybės valdymą reikalauja įvertinti ir šio subjekto įtaką.

Lyginant su Suomija ar Latvija, kur, nepaisant valstybės vadovų formalaus vaidmens vidaus strategijose apribojimų, jie išlaiko stiprią neformalią telkiančiąją galią, Lietuvos prezidentas turi potencialą veikti kaip ilgalaikių valstybės prioritetų stabilizatorius. Saugumo ir gynybos srityse (per Valstybės gynimo tarybą) prezidento galia formuojant Nacionalinio saugumo strategiją jau yra pamatinė. Kalbant apie platesnę socioekonominę pažangą, prezidento įgaliojimus plėsti formaliomis įstatyminėmis procedūromis (pavyzdžiui, suteikiant veto teisę strateginiams planams) gali būti pavojinga ir nepatartina, nes tai galėtų sukelti tam tikrą „dviejų galvų“ egzistencijos vykdomojoje valdžioje trintį ir sulėtinti procesus. Tačiau, kaip rekomenduoja ekspertai, prezidento metiniai

pranešimai galėtų būti stipriau susieti su ilgalaikėmis valstybės vizijomis (pvz., „Lietuva 2050“), taip sutelkiant politinį dėmesį ir darant minkštąją (*soft power*) įtaką strateginei darbotvarkei.

Modeliavimas: poveikis strateginio valdymo sistemai ir demokratijai

Modeliuojant aprašytų galių persikirstymo pasekmes, galima išskirti dvi pagrindines raidos trajektorijas.

Jei Lietuvos strateginio valdymo sistemoje **būtų toliau stiprinama vien vykdomosios valdžios technokratinė galia** (t. y. Vyriausybė gautų monopoliją rengti, tvirtinti ir keisti strategijas, o Seimo vaidmuo taptų tik simbolinis), trumpuoju laikotarpiu sistema tikriausiai taptų greitesnė bei lankstesnė. Visgi, ilgalaikėje perspektyvoje kiltų rimtas demokratinio deficito ir piliečių susvetimėjimo pavojus. Be pakankamai atvirų parlamentinių debatų ir griežtos komitetų priežiūros, strateginis planavimas taptų uždaru kabinetiniu procesu, priklausomu nuo vienos politinės jėgos ar jėgų bloko valios, o tai susilpnintų strategijų tęstinumą pasikeitus valdančiajai daugumai.

Alternatyvi trajektorija – tam tikras **subalansuotos įtraukiosios valdysenos modelis**, paremtas Suomijos, Vokietijos ir Vengrijos patirtimis. Šiame modelyje vykdomajai valdžiai suteikiama laisvė rinktis priemones ir metodus (tad yra operatyvinis lankstumas), tačiau parlamentas išlaikytų stiprią priežiūros ir vertinimo funkciją, o į patį procesą struktūriškai būtų įtraukiama pilietinė visuomenė. Vengrijos Nacionalinės tvarios plėtros tarybos ar Vokietijos Darnaus vystymosi tarybos analogai (Lietuvoje arčiausiai to yra Valstybės pažangos taryba) turėtų tapti ne tik formaliomis institucijomis, bet realiais platformų centrais, jungiančiais mokslininkus, verslą ir NVO. Kaip pabrėžia EBPO, įtraukusis valdymas turi esminę vertę formuojant bendrą tapatybę ir stiprinant socialinę sanglaudą. Jei Lietuvos parlamentas aktyviau naudotų svarstomosios demokratijos formas, reguliariai atvertų strategijų aptarimą plačiai visuomenei ir reikalautų iš vyriausybės atsakomybės ne už įsisavintus biudžeto eurus, o už pasiektus pokyčio rodiklius, tai galbūt turėtų ypač ryškų teigiamą poveikį demokratijai. Piliečiai jaustųsi įgalinti, sumažėtų prielaidos populizmui ar, tuo labiau, radikalėjimui, o strateginis valdymas taptų atsparus trumpalaikiams politiniams ciklams.

Apibendrinimas

Lietuvos strateginio valdymo sistemos branda reikalauja pereiti nuo dokumentų generavimo prie kokybiško politinio dialogo. Tai pasiekama ne (ar nebūtinai) atimant galias iš vienu subjektų ir atiduodant jas kitiems, bet išgryninant jų roles.

Vyriausybei turi būti užtikrintas strateginis operatyvumas ir stiprūs analitiniai numatomosios valdysenos (ateities įžvalgų) pajėgumai.

Tuo tarpu Seimo galia turi evoliucionuoti iš pasyvaus „planų tvirtintojo“ į proaktyvų, ateitį formuojantį ir griežtą *ex post* atskaitomybę užtikrinantį demokratinį priežiūros organą.

Kartu su išplėstu piliečių ir ekspertų įtraukimu, šis galių balansas, viliamasi, sukurtų atsparią, demokratišką ir į ilgalaikę valstybės pažangą orientuotą strateginio valdymo ekosistemą, pajėgią reaguoti į XXI amžiaus globalius iššūkius.

Seimo kanceliarijos Informacijos ir komunikacijos departamento Tyrimų skyriaus parengti analitiniai ir informaciniai darbai skirti Seimo narių parlamentinei ir Seimo kanceliarijos veiklai. Šiuose darbuose pateikta informacija nėra oficiali Lietuvos Respublikos Seimo pozicija. Šį darbą atgaminti, išleisti, platinti, versti, perdirbti, viešai skelbti, išskyrus įstatymų nustatytas išimtis, galima tik gavus Seimo kanceliarijos leidimą.

Visais atvejais naudojant šį darbą privaloma nurodyti šaltinį.

© Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarija, 2026