



2024-09-23

Valstybės pažangos ataskaitų procesai pažangiose šalyse: sektinių praktikų apžvalga

Šiame darbe aptariamas valstybės pažangos ataskaitų ir jų atitikmenų rengimas ir vaidmuo valstybės valdyme. Kaip pažangių šalių atvejai pasirinkti Airijos, Australijos, Estijos ir Suomijos atvejai. Trumpai pristatomas ir pažangos ataskaitos, siejamos su Valstybės pažangos strategijos „Lietuvos ateities vizija „Lietuva 2050““ įgyvendinimu, vaidmuo Lietuvoje. Darbo pabaigoje pateikiamos atitinkamos rekomendacijos Lietuvos institucijoms.

Svarbu pastebėti, kad didžioji dauguma valstybių neturi visus sektorius apimančių valstybės pažangos strategijų ir tikslus nusistato atitinkamose sektorinėse ataskaitose, kurių įgyvendinimą prižiūri tos srities ministerijos. Dauguma valstybių atskirai stebi daugiau nei vieną sektorių apimančių JT Darnaust vystymosi tikslų (DVT) įgyvendinimo procesą, kadangi yra įsipareigojusios bent 2 kartus pateikti pažangos įgyvendinant DVT ataskaitą. Tiesa, pavyzdžiui, Estija, progresą įgyvendinant DVT stebi nuolatos ir informaciją pateikia viešai prieinamame interaktyviame skaitmeniniame įrankyje.

Apžvelgose valstybėse pažangos matavimas yra įtvirtintas skirtingai. Pavyzdžiui, Airijoje, siekiant įgyvendinti ilgalaikę strategiją „Project Ireland 2040“, buvo sukurtos specialios institucijos, kurios prižiūri strategijos įgyvendinimą ir rezultatus. Taip pat buvo įkurta institucija, kuri konsultuoja vyriausybę ir ministerijas dėl strategijos įgyvendinimo. Tuo tarpu Australijoje už pažangą strateginiuose dokumentuose numatytoje srityse atsakingi Vyriausybės padaliniai privalo pateikti metines ataskaitas Parlamentui ar kitoms priežiūros institucijoms, kuriose išsamiai nurodoma, kaip sekasi įgyvendinti strateginius tikslus. Estijoje pačiame strategijos „Estija 2035“ tekste yra nurodyta, kad strategija yra įgyvendinama kasmet priimant ateinančių metų veiksmų planą ir atsiskaitant už praėjusius metus Vyriausybei parengiant veiksmų plano įgyvendinimo ataskaitą. Remiantis tokia logika, kiekvienas Vyriausybės narys bent kartą per metus Parlamento salėje pristato savo kuriojamos srities progresą siekiant strateginių tikslų. Premjeras Parlamente taip pat apžvelgia strategijos „Estija 2035“ įgyvendinimo progresą. Galiausiai, Suomijoje valstybės pažanga yra stebima „Ateities ataskaitoje“, kurią turi patvirtinti Parlamento Ateities komitetas, o už Vyriausybės programos stebėseną yra atsakinga Suomijos Ministro Pirmininko tarnyba.

Atsižvelgiant į aptartų valstybių patirtį ir valstybės pažangos ataskaitos vaidmenį Lietuvoje, siūloma valstybės pažangos ataskaitos pobūdį, formą ir rengimo bei tvirtinimo procesą aiškiai susieti su „Lietuva 2050“, kaip tai ir numatyta Vizijos tekste. Valstybės pažangos ataskaitos žanras ir jos rengimo, svarstymo bei tvirtinimo procesas bei vaidmuo valstybės valdyme galėtų būti panašus kaip Suomijos atveju. Taip pat siūloma keisti Valstybės pažangos tarybos sudėtį atsisakant Vyriausybės narių dalyvavimo jos veikloje ir sukurti kitą instituciją (kaip 2016 m. padarė Airija, įkūrusi nepriklausomą Planavimo reguliavimo tarnybą) arba keisti Valstybės pažangos tarybos statusą.

Airija

Airijos ilgalaikę strategiją „Project Ireland 2040“ sudaro Nacionalinė planavimo sistema (angl. *National Planning Framework* (NPF)) ir Nacionalinis plėtros planas 2021–2030 (*National Development Plan* (NDP)), pirminė šio dokumento versija apėmė 2018–2027 metus). NPF nustato šalies vystymosi iki 2040 m. viziją ir erdvinio vystymosi strategiją, o NDP yra NPF įgyvendinimą remianti 10 metų investicijų programa.

NPF yra teisiškai įtvirtintas dokumentas, tad ministerijos ir kitos viešojo sektoriaus institucijos atsiskaito už tai, kaip jų veikla atitinka NPF. Į NPF atsižvelgiama ir kuriant hierarchiškai žemesnio lygmens strategijas ir dokumentus.

Siekiant užtikrinti NPF ir NDP įgyvendinimą buvo sukurtos šios struktūros¹: (1) Generalinių sekretorių įgyvendinimo valdyba (*Delivery Board of the Secretaries General*), sudaryta iš pagrindinių infrastruktūros departamentų vadovų. Ši institucija stebi ir prižiūri NPF ir NDP įgyvendinimą ir rezultatus; (2) Investicinių projektų ir programų biuras (*Investment Projects and Programmes Office*, IPPO), kuris buvo įsteigtas Valstybės reformų ir išlaidų departamente (*Department of Public Expenditure, NDP Delivery and Reform*, DPER), kad būtų vykdomos racionalaus lėšų panaudojimo reformos tokiose srityse kaip projektų vertinimas ir atranka.

Pažanga, padaryta kiekviename iš dešimties nacionalinių strateginių tikslų, yra apžvelgiama kasmetinėje DPER ataskaitoje².

NPF³ taip pat atkreipiamas dėmesys į 2016 m. priimtą Planavimo ir plėtros įstatymą⁴, kuriuo įtvirtintas teisinis nacionalinės planavimo sistemos pagrindas, su jos įgyvendinimu susijęs stebėsenos procesas ir reikalavimas ateityje reguliariai atlikti peržiūras ir atnaujinimus.

Įstatymu taip pat įsteigta nepriklausoma Planavimo reguliavimo tarnyba (*Office of the Planning Regulator*, OPR). Tarnyba atlieka nepriklausomą stebėseną, konsultuoja ministerijas, vyriausybę ir parlamentą dėl NPF įgyvendinimo.

Stebėti įgyvendinamus projektus taip pat padeda ir interaktyvus žemėlapis „MyProjectIreland“⁵, kuriame galima rasti informacijos apie tai, kokios iniciatyvos yra įgyvendinamos pagal investicijų rūšį, regioną, projekto įgyvendinimo statusą ir (planuojamus) užbaigimo metus.

Australija

Australijoje vieningos nacionalinės pažangos strategijos ar vizijos patvirtinta nėra. Nacionalinės pažangos prioritetai yra išdėstyti atskirų viešosios politikos sektorių strategijose ar panašaus pobūdžio dokumentuose, o kiekviena Vyriausybė taip pat numato strateginius veiklos prioritetus⁶. Ilgalaikiam šalies ekonominiam, socialiniam, aplinkosauginiam ir kultūriniam vystymuisi skirtomis strategijomis siekiama užtikrinti tvarų šalies augimą ir padidinti gyventojų gerovę. Nacionalinės strategijos ar planai paprastai apima koordinuotas įvairių lygių valdžios, privačiojo sektoriaus ir pilietinės visuomenės pastangas spręsti pagrindines problemas, pavyzdžiui, klimato kaitos, nelygybės, infrastruktūros ir visuomenės sveikatos problemas.

¹ National Development Plan 2018 – 2027: <https://www.gov.ie/en/policy-information/07e507-national-development-plan-2018-2027/>

² Project Ireland 2040: Annual and Regional Reports: <https://www.gov.ie/en/collection/47215-project-ireland-2040-annual-reports/>

³ Government of Ireland. *Project Ireland 2040 National Planning Framework*: <https://cdn.npf.ie/wp-content/uploads/Project-Ireland-2040-NPF.pdf>

⁴ Planning and Development (Amendment) Act 2018: <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/act/2018/16/eng/enacted/a1618.pdf>

⁵ My Project Ireland: <https://storymaps.arcgis.com/stories/7682860c80d64a62b90e8a1ca3d16364>

⁶ The Australian Government's strategic priorities: <https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/reports/publications/corporate-plan/2022-2026/australian-governments-strategic-priorities.htm>

Paminėtinos šiuo metu aktualios nacionalinės Australijos strategijos⁷:

1. 2024 m. priimtos Nacionalinė gynybos strategija (angl. *2024 National Defence Strategy*) ir Integruotų investicijų programa (angl. *2024 Integrated Investment Program*)⁸.
2. 2021-2025 m. Nacionalinė atsparumo klimato kaitai ir prisitaikymo prie jos strategija (angl. *National Climate Resilience and Adaptation Strategy 2021 – 2025*)⁹.
3. 2021-2030 m. Nacionalinė prevencinės sveikatos strategija (angl. *National Preventive Health Strategy 2021–2030*)¹⁰.
4. 2021-2030 m. Australijos tarptautinio švietimo strategija (angl. *Australian Strategy for International Education 2021-2030*)¹¹.

Už pažangą strateginiuose dokumentuose numatytoje srityse atsakingi Vyriausybės padaliniai privalo pateikti metines ataskaitas Parlamentui ar kitoms priežiūros institucijoms, kuriose išsamiai nurodoma, kaip sekasi įgyvendinti strateginius tikslus. Šiose ataskaitose pateikiami ir kiekybiniai, ir kokybiniai duomenys apie pasiektus rezultatus.

Viena svarbiausių institucijų, stebinti viešojo sektoriaus institucijų veiklos rezultatus ir skelbianti stebėsenos duomenis apie yra Produktyvumo komisija (angl. *Productivity Commission*)¹², kuri Vyriausybės išdo institucijos (angl. *Treasury*) dalis, yra nepriklausoma Vyriausybės mokslinių tyrimų ir patarimoji institucija, veikianti nepriklausomai nuo Vyriausybės. Ji atlieka mokslinius tyrimus ir teikia viešosios politikos rekomendacijas įvairiais ekonominiais, socialiniais ir aplinkosaugos klausimais. Produktyvumo komisija atlieka tyrimus tiek Vyriausybės prašymu, tiek ir savo iniciatyva¹³. Atlikti tyrimai pristatomi tyrimų ir metinėse Komisijos veiklos ataskaitose, kurios yra viešai prieinamos internetiniame puslapyje¹⁴. Paminėtina ir tai, kad Produktyvumo komisija veikia kaip tarpvyriausybinių viešųjų paslaugų teikimo peržiūros sekretoriatas¹⁵.

Produktyvumo komisija vykdo viešojo sektoriaus veiklos bei rodiklių stebėsenos (angl. *benchmarking*) stebėseną ir lyginamąją analizę, rengia metines ataskaitas apie šalies produktyvumą, pagalbą pramonei ir šios sektoriaus reguliavimą. Be to, ji gali peržiūrėti konkurencinį neutralumą. Vyriausybės užklausų teikimo Produktyvumo komisijai procesai yra aiškiai apibrėžti, kiekvienoje užklausoje turi būti pateikiama aiški užduotis bei nurodomas adekvatus jos atlikimo laikotarpis. Paprastai šis laikotarpis yra nuo 9 iki 12 mėnesių, tačiau sprendžiant skubesnius klausimus jis gali būti trumpesnis¹⁶.

Estija

2020 m. spalį Estijos vyriausybė patvirtino pirmąją savo nacionalinę ilgalaikės plėtros strategiją „Estija 2035“¹⁷, vėliau aprobuotą Parlamento. „Estija 2035“ rengimo procesą organizavo ir įrankius jam kūrė Vyriausybės biuro Strateginis padalinys (angl. *Estonian Government Office*

⁷ Paminėta tik keletas strateginių dokumentų, šis sąrašas nėra baigtinis.

⁸ 2024 National Defence Strategy and 2024 Integrated Investment Program:

<https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2024-national-defence-strategy-2024-integrated-investment-program>

⁹ National Climate Resilience and Adaptation Strategy 2021 – 2025:

<https://www.agriculture.gov.au/sites/default/files/documents/national-climate-resilience-and-adaptation-strategy.pdf>

¹⁰ National Preventive Health Strategy 2021–2030: <https://www.health.gov.au/resources/publications/national-preventive-health-strategy-2021-2030?language=en>

¹¹ Australian Strategy for International Education 2021-2030: <https://www.education.gov.au/australian-strategy-international-education-2021-2030/resources/australian-strategy-international-education-2021-2030>

¹² Plačiau žr.: <https://www.pc.gov.au/about>

¹³ OECD. Mobilising Evidence at the Centre of Government in Lithuania: Strengthening Decision Making and Policy Evaluation for Long-term Development. OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing, 2021, p. 124: <https://doi.org/10.1787/323e3500-en>

¹⁴ Ongoing reporting: <https://www.pc.gov.au/ongoing>; Research: <https://www.pc.gov.au/research>

¹⁵ OECD, 2021, p. 124.

¹⁶ *Ten pat*

¹⁷ Government of Estonia. *Strategic goals*, 2021: <https://valitsus.ee/en/estonia-2035-development-strategy/strategy/strategic-goals>

Strategy Unit), bendradarbiaudamas su Finansų ministerija. Institucijos šiuo metu koordinuoja ir strategijos įgyvendinimo bei keitimo procesą.

Svarbu atkreipti dėmesį, kad iki „Estija 2035“ strategijos paskelbimo Estija neturėjo tokio pobūdžio praktinio strateginio orientavimo įrankio, o priėmus dokumentą jis tapo pagrindu sektorių plėtros planams ir programoms. Estijos strateginio planavimo struktūra atrodo taip, kaip pateikta 1 paveiksle žemiau.

Strategic framework 2021+



1 pav. Estijos strateginio planavimo struktūra (anglų kalba)

Šaltinis: Eili Lepik. *Integrating the Sustainable Development Goals into National Strategies, The Strategy „Estonia 2035“*. Republic of Estonia Government Office, 2020: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/29252VNR_lab_integrating_SDGs_into_national_strategies_Estonia_2035.pdf

Nors schemoje neatspindima valstybės pažangos stebėseną, strategijos tekste¹⁸ nurodyta, kad ja siekiama paremti bendradarbiavimą tarp Parlamento ir Vyriausybės. Siekiant tai įgyvendinti, kiekvienas Vyriausybės narys bent kartą per metus parlamento salėje pristato savo kuriojamos srities progresą siekiant strateginių tikslų. Premjeras Parlamente taip pat apžvelgia strategijos įgyvendinimo progresą – tai įprastai vyksta spalio mėnesį, prieš svarstant naują biudžetą¹⁹.

Siekiant prižiūrėti įgyvendinimo procesą, Vyriausybė kasmet priima įgyvendinimo veiksmų planą (angl. *Action Plan*), kuris yra atnaujinamas kasmet (įprastai balandžio mėn.) ir yra susietas su biudžeto procesu. Vyriausybė, prieš Parlamentui svarstant biudžetą, pateikia strategijos veiksmų plano įgyvendinimo apžvalgą.

Strategijos „Estija 2035“ dokumentų puslapyje turėtų būti pateikiamos kasmetinės veiksmų plano įgyvendinimo ataskaitos, tačiau paskutinė ataskaita yra datuojama 2022 metais²⁰. Svarbu

¹⁸ Eesti 2035. Riigikogu poolt vastu võetud 12. mail 2021: https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2021-06/Eesti%202035_PUHTAND%20%C3%9CLDOSA_210512_1.pdf

¹⁹ Riigikogu. *Kaja Kallas an overview of the implementation of the long-term national strategy “Estonia 2035”*: <https://www.riigikogu.ee/en/sitting-reviews/kaja-kallas-an-overview-of-the-implementation-of-the-long-term-national-strategy-estonia-2035/>

²⁰ Vabariigi Valitsus. *Materjalid*: <https://valitsus.ee/strateegia-est-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia/materjalid>

pastebėti, kad pažangos ataskaitos, jų rengimo ir pristatymo Parlamentui kasmetinė tvarka yra užfiksuota pačiame strategijos tekste.

Taip pat verta pastebėti, kad trijų kertinių Estijos strateginio planavimo dokumentų („Estija 2035“ strategijos, Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos ir Vyriausybės veiksmų programos) įgyvendinimo stebėsenai yra sukurtas skaitmeninis įrankis, pavadintas „Tiesos medžiu“²¹, kuriame vaizduojamas medis su 15 šakų – kiekviena iš jų simbolizuoja vieną iš kertinės svarbos visuomenei sričių (pavyzdžiui, saugumas ir gynyba, informacinė visuomenė, transportas, energetika, švietimas ir pan.), kiekvienas vaizduojamo medžio lapas – atskiras rodiklis tos srities tikslų įgyvendinimui ar poveikiui stebėti. Kiekvienas lapas priskirtas vienam iš trijų strateginio planavimo dokumentų, o jo spalva nurodo pažangą ar atsilikimą nuo išsikeltų tikslų.

Suomija

Ilgalaikiai valstybės vystymosi tikslai Suomijoje yra numatomi ketverių metų laikotarpiui rengiamose Vyriausybės programose²². Vyriausybė kiekvieną kadenciją parengia ir Eduskuntai pristato „Ateities ataskaitą“ (*Report on the Future*)²³, kurį savo ruožtu svarsto Parlamento Ateities komitetas. Kiekvienoje ministerijoje taip pat esama už tai atsakingų pareigūnų, labai svarbus vaidmuo tenka ir šalyje veikiančioms specializuotiems tyrimų centrams²⁴. Suomijos vyriausybės ateities išvalgų ataskaita yra savotiškas vyriausybės ir ministerijų pažangos įvertinimo instrumentas. Be to, politinėms partijoms prieš artėjančius rinkimus suteikiama informacija, padedanti formuoti savo programines nuostatas, tikslingiau nukreiptas spręsti kylančius ateities iššūkius²⁵. Eduskuntos Ateities komitetas tvirtina „Ateities ataskaitą“ ir joje siūlo strateginius kitos vyriausybės kadencijos prioritetus. Taip pat šalyje veikia finansiškai ir politiškai nepriklausomas analitinis centras „Sitra“, kurio kompetencijoje yra moksliniai tyrimai ir inovacijos, ilgalaikės perspektyvos išvalgų teikimas²⁶.

Už Vyriausybės programos stebėseną yra atsakinga Suomijos Ministro Pirmininko tarnyba. Tarnybos strategijos padalinys stebi esminių strateginių prioritetų, horizontaliųjų tikslų ir plačių struktūrinių reformų įgyvendinimą. Esminės politikos sritys Vyriausybės lygmeniu aptariamos reguliariai, bent kartą per mėnesį. Tuo tikslu yra rengiamos Vyriausybės strateginės sesijos, skirtos susipažinti su situacija ir ją analizuoti, remiantis įrodymais ir strateginėmis ateities išvalgomis. Strateginės sesijos, organizuojamos kaip diskusijų forumai, vyksta šalia įprastų Vyriausybės posėdžių, kuriuose aptariami einamieji klausimai. Šiose sesijose dalyvauja ne tik ministrai, bet ir Vyriausybę sudarančių partijų vadovai, valstybės sekretorius (Ministro Pirmininko tarnybos vadovas), Vyriausybės komunikacijos direktorius, politiniai patarėjai. Strateginių sesijų darbotvarkę formuoja Ministro Pirmininko komanda pagal klausimų reikšmingumą Vyriausybės strategijai. Taip pat numatyta rengti ir metines strategines sesijas, kuriose būtų išsamiau aptariam šalies būklė, prieš patvirtinant Vyriausybės bendrąjį finansinį planą. Kiekvienos politikos srities ir projekto pažangai įvertinti nustatomi tarpiniai rezultatai, o kiekvieno strategijos tikslo indikatoriai peržiūrimi ir atnaujinami du–keturis kartus per metus²⁷.

Pasiektus programos rezultatus, parengtus atitinkamus teisės aktų projektus bei susijusius rodiklius Suomijos vyriausybė skelbia savo tinklapyje²⁸.

²¹ Tree of Truth: <https://tamm.stat.ee/?lang=en>

²² Aktualią Suomijos Vyriausybės programą „Stipri ir įsipareigojusi Suomija“ galima rasti čia: <https://valtioneuvosto.fi/en/governments/government-programme#/>

²³ 2019–2023 m. Ateities ataskaitą galima rasti čia: <https://valtioneuvosto.fi/en/foresight-activities-and-work-on-the-future/government-report-on-the-future>

²⁴ STRATA. *Valdysenos iššūkių sprendimo galimybių studija*, 2023, p. 38 p.:

²⁵ Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Informacijos ir komunikacijos departamento Tyrimų skyriaus (LRS IKD TS) 2024-02-23 atlikta analitinė apžvalga Nr. 24/21 „Lietuvos ateities ekosistemos infrastruktūrinės plėtros išteklių ir galimybės“, p. 10.

²⁶ *Ten pat*, p. 13.

²⁷ STRATA, 2023, p. 38.

²⁸ Finnish Governments. *Monitoring the implementation of the Government Programme*:

<https://valtioneuvosto.fi/en/governments/government-programme/monitoring-the-implementation-of-the-government-programme#>

Pastebėtina, kad Suomijoje veikianti valstybės pažangos numatymo ir vertinimo sistema yra itin palanki ateities išvalgų naudojimui – sumaniai įterpus jas į politinį procesą ir suderinus su rinkimų ciklu, atitinkamos institucijos gali tinkamai pasirengti strateginiam atsinaujinimui. Suomijoje kiekviena nauja vyriausybė, pradėdanti eiti pareigas, savo programoje numato savo ateities viziją ir veiksmų planą, taip pat pasiūlo ir vyriausybės teikiamos ateities išvalgų ataskaitos temą. Šios ataskaitos paskelbimo data nustatoma taip, kad ataskaitos išvadose būtų galima informuoti apie tuometinės vyriausybės veiklą ir jos vertinimus²⁹.

Lietuva

Valstybės pažangos ataskaitą Lietuvoje, kaip nurodyta Vyriausybės patvirtintame Viešojo sektoriaus subjekto metinės veiklos ataskaitos ir viešojo sektoriaus subjektų grupės metinės veiklos ataskaitos rengimo tvarkos apraše³⁰, laisva forma rengia Vyriausybės kanceliarija kartu su Finansų ministerija³¹ pagal Stebėsenos informacinėje sistemoje pateiktus stebėsenos duomenis ir kitą papildomai iš subjektų gautą informaciją³². Minėtame apraše nurodyta, jog laisvos formos veiklos ataskaitoje, kokia rengiama ir Valstybės pažangos ataskaita, „turi būti teikiama į ataskaitos vartotojų poreikius orientuota (jiems galinti būti aktuali) informacija“, kuri „turi būti aiški, lengvai suprantama, gali būti iliustratyvi (pateikiama su lentelėmis, grafikais, diagramomis, schemomis, piešiniais ir kita forma)“³³.

Valstybės pažangos ataskaita Seimui svarstyti pirmą kartą buvo pateikta svarstyti 2023 m., tiesa, nebuvo suspėta to padaryti laiku, t. y. iki Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo nustatyto termino – 2024 m. balandžio 20 d. Kaip teigiama 2023 m. Valstybės pažangos ataskaitoje, jos struktūra parengta pagal dabartinės Vyriausybės programoje nustatytas dvylika misijų (prioritetų), o kiekvienoje misijoje išvardijami svarbiausi Vyriausybės atlikti darbai ir pasiekti rezultatai, kurie turėtų rodyti pažangą atitinkamose viešosios politikos srityse. Taip pat apžvelgti pasirinkti sričių rodikliai, turintys atspindėti vykstančius pokyčius bei valstybės pažangą: pateikti rodiklių reikšmių faktiniai duomenys, retrospektyviai iliustruojant pokyčio dinamiką; įvertintos priežastys, turėjusios įtakos rodiklių pažangai; išvardinti konkretūs Vyriausybės įvykdyti ar vykdomi darbai³⁴.

Pirmoji Valstybės pažangos ataskaita sulaukė nemažai kritikos iš Valstybės kontrolės dėl nepakankamo apibrėžtumo bei nepakankamo pateikiamos informacijos išsamumo. Atsižvelgdama į šios ataskaitos svarbą valstybės valdymui, visuomenei vertinant valstybės pažangą ir jos valdymo efektyvumą, Valstybės kontrolė pateikė tokius pastebėjimus³⁵:

1. Nesudarytos sąlygos sistemiškai ir pagrįstai ataskaitoje atskleisti šalies pažangą.
2. Informacija apie valstybės pažangos uždavinių ir rodiklių pasiekimą turėtų būti išsami ir pateikta sistemiškai.
3. Stinga informacijos apie valstybės biudžeto asignavimų panaudojimą, duomenys ne visais atvejais sutampa su nurodytaisiais ministerijų veiklos ir biudžeto vykdymo ataskaitose.

²⁹ LRS IKD TS 2024-02-23 analitinė apžvalga Nr. 24/21, p. 9.

³⁰ Viešojo sektoriaus subjekto metinės veiklos ataskaitos ir viešojo sektoriaus subjektų grupės metinės veiklos ataskaitos rengimo tvarkos aprašas. Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2019 m. vasario 13 d. nutarimu Nr. 135: <https://e-seimasx.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/060678d4305d11e9a505bd13c24940c9/asr>

³¹ Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas. 2007 m. birželio 26 d. Nr. X-1212, 14 straipsnio 1 dalia: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.301368?jfwid=bkaxltkt>

³² Viešojo sektoriaus subjekto metinės veiklos ataskaitos ir viešojo sektoriaus subjektų grupės metinės veiklos ataskaitos rengimo tvarkos aprašas, 2019, I skyriaus 6 punktas.

³³ *Ten pat*, II skyriaus 11 punktas.

³⁴ Lietuvos respublikos Vyriausybė. *Valstybės pažangos ataskaita*, 2023: https://e-seimas.lrs.lt/rs/lasupplement/TAP/eb3327b012ba11ef8e4be9fad87afa59/ed_YXBWZw5kaWNlcy8yMDIzX1ZBTfNUWULEIIMrUEHFvUFOR09TK0FUQVNLQUIUQStOU0JOK0FUQVNLQUIUQV9QUk9KRutUQVNFtFJWk3Bvc8SXZGlzLmRvY3gucGRm/

³⁵ Valstybės kontrolė. *Pastebėjimai dėl 2023 m. valstybės pažangos ataskaitos*. 2024 m. birželio 14 d., p. 4: <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/Product/Download/4677>

Valstybės kontrolė pabrėžė ir tai, kad Valstybės pažangos ataskaita turėtų būti pagrindinis dokumentas, kuris leistų objektyviai atskleisti valstybės pažangą įgyvendinant tam tikrus valstybės pažangos strategijos tikslus kartu su Nacionaliniu pažangos planu. Taip pat konstatuota, kad Vyriausybė nėra patvirtinusi Valstybės pažangos ataskaitos formos ir nėra detalizavusi minėtos įstatymo nuostatos įgyvendinimo, o informacija apie valstybės pažangos uždavinių ir rodiklių pasiekimą turėtų būti išsami ir pateikta sistemiškai³⁶. Tai sudarytų prielaidas ataskaitoje atskleisti valstybės pažangos visumą ir turėti palyginamus duomenis. Numatyti pažangos vertinimo rodikliai turėtų atskleisti pasiektą pažangą, įgyvendinant valstybės strateginius tikslus ir uždavinius, todėl Nacionalinėje pažangos ataskaitoje pateikta informacija apie rodiklius turėtų būti išsami ir pateikta sistemiškai pagal Valstybės pažangos strategijoje nustatytas šalies vystymosi kryptis ir pagrindinius pažangos uždavinius. Taip pat rekomenduota suvienodinti informaciją apie valstybės veiklos sričių pažangai skirtus ir panaudotus valstybės biudžeto asignavimus, užtikrinti informacijos atsekamumą su ministerijų veiklos ar biudžeto vykdymo ataskaitose pateiktais duomenimis³⁷.

Kaip numatyta Valstybės pažangos strategijos „Lietuvos ateities vizija „Lietuva 2050“ tekste, Valstybės pažangos ataskaita yra pagrindinė „Lietuva 2050“ vertinimo ataskaita, kuri kartu su kitomis „Lietuva 2050“ vertinimo ataskaitomis prieš pateikiant Seimui pristatoma Valstybės pažangos tarybai, suinteresuotoms šalims ir visuomenei³⁸. Nurodoma, jog, norint įvertinti aktualius „Lietuva 2050“ įgyvendinimo aspektus, pavyzdžiui, rezultatyvumą, naudingumą, kai kurių krypčių tinkamumą ar tęstinumo poreikį, šių vertinimų išvados turi būti įtrauktos į kasmetinę Valstybės pažangos ataskaitą³⁹. Vizijoje „Lietuva 2050“ taip pat numatyta, kad remdamasi šios ataskaitos vertinimo rezultatais ir išvadomis, Valstybės pažangos taryba gali rekomenduoti inicijuoti „Lietuva 2050“ peržiūrą, atnaujinimą arba naujos valstybės ateities vizijos rengimą dar nesukakus Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatyme nustatytiems (planiniams) rengimo pradžios terminams⁴⁰.

2023 m. Valstybės pažangos ataskaitoje teigiama, kad yra vykdoma Nacionalinio pažangos plano rodiklių peržiūra, siekiant juos atnaujinti ir susieti su Lietuvos ateities vizijos „Lietuva 2050“ įgyvendinimu⁴¹. Tačiau Valstybės Kontrolė pastebėjo, kad kol kas tokiu pavidalu, koku minėtoje ataskaitoje pateikta rodiklių informacija, nesudaroma galimybė įvertinti pasiektos „Lietuva 2050“ pažangos⁴².

Rekomendacijos Lietuvos institucijoms

Atsižvelgiant į apžvalgoje aptartą pažangių valstybių patirtį valstybės pažangos stebėsenos ataskaitų pobūdžio ir rengimo procedūrų patirtį bei į Lietuvos institucijų pateikiamus pastebėjimus toliau pateikiamos kelios rekomendacijos, į ką reikėtų atsižvelgti aiškiai apibrėžiant valstybės pažangos ataskaitų vaidmenį šalies valdyme.

Visų pirma, reiktų Valstybės pažangos ataskaitos pobūdį, formą ir rengimo bei tvirtinimo procesą aiškiai susieti su „Lietuva 2050“, kaip tai ir numatyta Vizijos tekste. Kadangi šiame tekste Vizijos įgyvendinimo stebėsenos ir pažangos nustatymo procedūros nėra detalizuotas, Valstybės pažangos ataskaita turėtų būti teisiškai įtvirtinta kaip pagrindinė „Lietuva 2050“ įgyvendinimo vertinimo ataskaita. Taip pat būtina nuosekli esamų strateginių dokumentų ir jų įgyvendinimo stebėsenos sistemos inventorizacija, kurios pagrindu šią sistemą būtų galima efektyviai suderinti su

³⁶ Ateities komitetas: „Lietuvos strateginio valdymo sistema susiduria su esminiais iššūkiais“. 2024 m. liepos 1 d. pranešimas žiniasklaidai: <https://old.bns.lt/topic/941/news/71554187/>

³⁷ Valstybės kontrolė: valstybės pažangos ataskaita kol kas neparodo tikrosios šalies pažangos. 2024-06-17: <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/Post/17900/valstybes-kontrolė-valstybes-pazangos-ataskaita-kol-kas-neparodo-tikrosios-salies-pazangos>

³⁸ Ateities komitetas, 2024 m. liepos 1 d. pranešimas žiniasklaidai.

³⁹ Valstybės pažangos strategija „Lietuvos ateities vizija „Lietuva 2050“, p. 49: https://e-seimas.lrs.lt/rs/lasupplement/TAP/27b16cb09db311ee8172b53a675305ab/eccb0b91db6bd6da459055933d350bff/forma/t/ISO_PDF/

⁴⁰ Ten pat

⁴¹ Valstybės pažangos ataskaita, 2023, p. 7.

⁴² Valstybės kontrolė. Pastebėjimai dėl 2023 m. valstybės pažangos ataskaitos, p. 5.

svarbiausio valstybės strateginio dokumento – Vizijos „Lietuva 2050“ – nuostatomis ir įgyvendinimo procesu. Tam neabejotinai turėtų pasitarnauti Valstybės kontrolės rekomendacijos dėl Nacionalinio pažangos plano. Taip pat būtų galima, sekant Estijos pavyzdžiu, ir Vizijos tekste dar detaliau aprašyti pažangos proceso stebėseną ir atsiskaitymą už tai.

Valstybės pažangos ataskaitos žanras ir jos rengimo, svarstymo bei tvirtinimo procesas bei vaidmuo valstybės valdyme galėtų būti panašus kaip Suomijos atveju. Prie valstybės pažangos įgyvendinimo ir stebėsenos sistemos institucionalizacijos galėtų svariai prisidėti toks mechanizmas, kai kiekvienos kadencijos metu vyriausybė parlamentui pateikia bent vieną ataskaitą apie ateitį. Suomijos atveju tai šalies Vyriausybės rengiama ir Eduskuntos Ateities komitetui pateikiama svarstyti „Ateities ataskaita“, kurioje koncentruojamasi išimtinai į su ilgalaikėmis šalies bei pasaulio perspektyvomis susijusius klausimus. Tokį vaidmenį Lietuvos atveju, manytina, galėtų atlikti Valstybės pažangos ataskaitos svarstymas Seimo Ateities komitete. Vertėtų diskutuoti dėl pažangos ataskaitos pateikimo reguliarumo – manytina, kad jos tikrai nereikėtų pateikti kasmet, galbūt šį procesą reikėtų susieiti su Seimo kadencijomis ir užtektų vienos ataskaitos per ketverius metus.

Pastebėtina, kad Valstybės pažangos ataskaitą rengia Vyriausybės kanceliarija ir Finansų ministerija, o Valstybės pažangos tarybai pirmininkauja Ministras Pirmininkas, o į sudėtį įeina ir dabartinė finansų ministrė. Susidaro situacija, kad dvi institucijos rengia ataskaitą, prisideda prie strategijos įgyvendinimo ir prižiūri vykdymą. Galbūt reikėtų apsvarstyti ir atsisakyti Vyriausybės narių ir Kanceliarijos atstovų dalyvavimo Valstybės pažangos tarybos veikloje, kad ši atitiktų savo statusą „patarti Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui valstybės ateities projektavimo ir jos pažangos klausimais“⁴³, arba keisti institucijos statusą. Šiuo atžvilgiu pavyzdys galėtų būti Airija, kur 2016 m. Planavimo ir plėtros įstatyme buvo numatyta įsteigti nepriklausomą Planavimo reguliavimo tarnybą, kuri atlieka nepriklausomą stebėseną, konsultuoja ministerijas, Vyriausybę ir Parlamentą Nacionalinės planavimo sistemos įgyvendinimo klausimais. Alternatyvus variantas būtų keisti Valstybės pažangos tarybos statusą ir sudėties formavimo procedūras.

Trumpai apie tai, kaip galėtų būti išplėtoti ir Lietuvos politinės sistemos atvejui pritaikyti kai kurie pažangos vertinimo modeliai. Antai, įstatymų vykdomoji valdžia – Vyriausybė – galėtų įgyvendinti Seimo numatytas ilgalaikes valstybės vystymosi politikos gaires, formuotų ateities užvalgų užsakymus, kuriuos sėkmingai įgyvendinti būtina sukaupia ekspertinė politikos stebėsenos ir numatymo patirtis. Tokio pobūdžio patirtis yra sukaupia ir toliau kaupiama Vyriausybės strateginės analizės centre STRATA ir kitose Vyriausybei ar ministerijoms tiesiogiai pavaldžiose institucijose, taip pat Seimo kanceliarijos Tyrimų skyriuje.

Tarptautinių ekspertų pastebėjimu, STRATA veikimo modelis artimas Australijos Produktivumo komisijos modeliui. Remdamasi STRATA valdybos patarimais, Vyriausybės kanceliarija metiniame veiklos plane nusprendžia, kokius vertinimus ir tyrimus STRATA atliks kiekvienais metais. Australijos Produktivumo komisija taip pat kartu su Vyriausybe priima sprendimus dėl savo veiklos plano, atsižvelgdama į ministrų pageidavimus, Ministro Pirmininko tarnybos nustatytus prioritetus, taip pat gali pati savarankiškai inicijuoti tyrimus⁴⁴.

Valstybės pažangos įgyvendinimo ir stebėsenos sistemos priežiūros funkciją turėtų atlikti Valstybės pažangos taryba, kuri turėtų būti nuo vykdomosios valdžios nepriklausoma institucija. Taip pat turėtų būti nustatytas ir labai aiškus Lietuvos politinės sistemos strateginio arbitro – Respublikos Prezidento – vaidmuo šioje sistemoje. Svarstyтина, kad Prezidento metiniai pranešimai Seime galėtų tapti viena iš prielaidų platesniems svarstymams apie šalies ateitį. Tai užtikrintų visų pagrindinių valstybės veikėjų į(si)traukimą į valstybės ateities ir jos pažangos klausimų svarstymą, be to, padidintų ir pačios sistemos legitimumo laipsnį⁴⁵.

⁴³ Valstybės pažangos taryba: <https://lrv.lt/lt/lietuva-2050/valstybes-pazangos-taryba-2/>

⁴⁴ OECD, 2021, p. 123.

⁴⁵ LRS IKD TS 2024-03-22 atlikta analitinė apžvalga Nr. 24/39 „Lietuvos ateities ekosistemos infrastruktūros modelis“, p. 4.

Parengė

Informacijos ir komunikacijos departamento

Tyrimų skyriaus

Patarėjas Giedrius Kanapka, tel. (0 5) 209 6874, el. p. giedrius.kanapka@lrs.lt

Patarėja dr. Ligita Šarkutė, tel. (0 5) 209 6173, el. p. ligita.sarkute@lrs.lt

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, 2024