



2024-12-06

## **Strateginio valdymo sistema Lietuvoje**

*Šiame darbe apžvelgiami pagrindiniai su strateginio valdymo sistema Lietuvoje susiję aspektai. Visų pirma, aptariama Lietuvos strateginio valdymo raida ir pagrindiniai esamos strateginio valdymo sistemos bruožai. Toliau pristatoma biudžeto proceso valdymas ir su jo pertvarka (ES ir Lietuvoje) susiję aspektai. Dėmesys skiriamas numatomosios valdysenos pagrindinių nuostatų ir Seimo Ateities komiteto vaidmens strateginio valdymo sistemoje pristatymui. Galiausiai pateikiamos ankstesniuose Tyrimų skyriaus darbuose ir Valstybės kontrolės ataskaitoje pateiktos išvados dėl tolesnių strateginio valdymo sistemos tobulinimo kryptių.*

*Lietuvos strateginio valdymo sistema, EBPO vertinimu, yra gerai institucionalizuota. 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. 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 sistemiskai ir kompleksiskai nagrinėjamos ir vertinamos įvairios ateities galimybės ir jų įtaka Lietuvai Europos ir pasaulio pokyčių kontekste“. 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.*

*Darbe pristatomos naujosios ES biudžeto taisyklės suteikia daugiau atsakomybės nacionalinėms valstybėms narėms, geriau tinka didelės skolos aplinkai, turėtų skatinti reformas, skatinančias augimą, ir suteikti daugiau lankstumo strateginėms investicijoms. Atkreipiamas dėmesys į Seimui svarstyti pateiktą Lietuvos Respublikos 2025–2027 metų biudžeto patvirtinimo įstatymo projektą. Prioritetinės 2025–2027 metų biudžeto kryptys yra šalies ir visuomenės saugumas, žmonių pajamų didinimas, investicijos į tvarią ir pažangią Lietuvos ateitį. Valstybės kontrolės išvadoje pažymima, kad 2025 m. planuojamas deficitas neatitinka nacionalinių fiskalinės drausmės taisyklių ir rizikuojama nesilaikyti Maastrichto kriterijaus. Valstybės kontrolė taip pat yra atkreipusi dėmesį į tai, kad Strateginio valdymo informacinė sistema nepritaikyta naujai strateginio valdymo sistemai, todėl duomenys stebėsenai renkami iš Nacionalinio pažangos plano įgyvendinimo metinių ir tarpinių ataskaitų, ministerijų veiklos ataskaitų, informaciją teikia sistemos dalyviai. Taip mažėja planavimo, stebėsenos ir atsiskaitymo už rezultatus procesų efektyvumas, sudėtinga susieti strateginio valdymo ir valstybės biudžeto formavimo sistemas. Nauja sistema dar kuriama, planuojama baigti 2026 m. balandžio mėn.*

*Pristatant pagrindinius numatomosios valdysenos principus, atkreipiamas dėmesys, kad tai yra valdymas dabartyje siekiant prisitaikyti ar formuoti neapibrėžtas ateitis. Visgi, nors ateities išvalgos yra vis labiau integruotos į viešosios politikos formavimą, tačiau EBPO ekspertų vertinimu,*

vyriausybės stokoja praktinio supratimo, kaip ne tik numatyti neapibrėžtas ateitis, bet ir kaip veikti remiantis tuo žinojimu, norint pasiekti pageidaujama ateitį.

Apibendrinant rekomendacijas dėl strateginio valdymo plėtros Lietuvoje, galima išskirti Seimo kanceliarijos Tyrimų skyriaus patarėjos dr. Sigitos Trainauskienės tyrimo apie Numatomosios valdysenos institucionalizacijos Lietuvoje išvadas, kuriose pateikiama 10 rekomendacijų ir pasiūlymų skirtingoms Lietuvos institucijoms šia tema. Rekomendacijos varijuoja nuo strateginio planavimo ministerijose padalinių funkcijų peržiūrėjimo ir ateities tyrimų poreikio skatinimo iki teisėkūros įstatymo papildymo nuostatomis dėl ateities išvalgų įtraukimo į atliekamus ex ante ir ex post vertinimus ar svarstomosios demokratijos priemonių plėtros.

## Lietuvos strateginio valdymo raida<sup>1</sup>

Tiek Ekonominės plėtros ir bendradarbiavimo organizacijos (EBPO) vertinimu, tiek ir Tvarios valdysenos rodiklių (angl. *Sustainable governance indicators*)<sup>2</sup> duomenimis, strateginio Lietuvos valdymo sistema yra gerai institucionalizuota. Nakrošio *et al*<sup>3</sup> 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 dokumentų<sup>4</sup>.

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. keliose ministerijose buvo pradėtas vykdyti Lietuvos ir Kanados viešojo administravimo reformos projektas. 2000 m. pradžioje ministro pirmininko Andriaus Kubiliaus potvarkiu buvo sudaryta darbo grupė<sup>5</sup>, 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 metodiką<sup>6</sup>. 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 formavimu<sup>7</sup>. 2002 m. birželį Vyriausybė patvirtino naują Strateginio planavimo metodiką<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Šioje darbo dalyje daugiausiai remiamasi Seimo kanceliarijos Informacijos ir komunikacijos departamento Tyrimų skyriaus 2023-10-30 Sigitos Trainauskienės atliktu tyrimu 23/06 *Numatomosios valdysenos institucionalizacija Lietuvoje*.

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

<sup>3</sup> Vitalis Nakrošis, Jurgita Šiugždiniene, 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>

<sup>4</sup> *Ten pat*

<sup>5</sup> 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>

<sup>6</sup> 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>

<sup>7</sup> 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>

<sup>8</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. 2002 m. birželio 6 d. Nr.827: <https://e->

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 dokumentą – institucijos strateginį veiklos planą. Po šios pertvarkos gerokai – nuo kelių šimtų iki šimto – sumažėjo įvairių strateginio planavimo dokumentų<sup>9</sup>. Visgi, nepaisant padarytos pažangos, EBPO ekspertai pastebi ir išliekančią sistemos perteklinį sudėtingumą<sup>10</sup>. 2024 m. rugpjūčio 20 d. įsigaliojo nauji Strateginio valdymo metodikos pakeitimai<sup>11</sup>, iš kurių svarbiausias, kad buvo įtvirtinta bendroji strateginio valdymo sistemos principu paremta nuostata – vertinti galimybes pažangos veiklų finansavimui pritraukti papildomą, finansinėse projekcijose nenumatytą finansavimą<sup>12</sup>.

### Esamos strateginio valdymo sistemos esminiai bruožai<sup>13</sup>

Svarbiausi strateginio valdymo sistemą Lietuvoje reglamentuojantys teisės aktai yra 2020 m. birželį priimtas Strateginio valdymo įstatymas<sup>14</sup> ir 2021 m. balandį patvirtinta Strateginio valdymo metodika<sup>15</sup>. 2021 m. metų gruodį buvo priimti Strateginio valdymo įstatymo pakeitimai<sup>16</sup>. 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“<sup>17</sup>, kuri pakeitė pažangos strategiją „Lietuva 2030“, Nacionalinio saugumo strategija<sup>18</sup> ir Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano koncepcija<sup>19</sup>. 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 mastu<sup>20</sup>. Pagrindiniai strateginio lygmens planavimo dokumentai yra nacionalinės darbotvarkės, Nacionalinis pažangos planas, parengtas 2021–2030 m., ir Lietuvos Respublikos teritorijos bendrasis

[seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.168206?positionInSearchResults=1&searchModelUUID=9eba7726-8805-45a9-b325-8e2099cbb09d](https://seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.168206?positionInSearchResults=1&searchModelUUID=9eba7726-8805-45a9-b325-8e2099cbb09d)

<sup>9</sup> Sigita Trainauskienė, *Numatomosios valdysenos institucionalizacija Lietuvoje*, LRS Tyrimų skyrius, 2023, p. 50.

<sup>10</sup> *Ten pat*

<sup>11</sup> 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/50e22d465df711ef886efef8659c71d0?jfwid=-jkk6yx6k7>

<sup>12</sup> Centrinė projektų valdymo agentūra. *Įsigaliojo Strateginio valdymo metodikos pakeitimai*, 2024 m. rugsėjo 19 d.: <https://cpva.lt/naujienos/isigaliojo-strateginio-valdymo-metodikos-pakeitimai>

<sup>13</sup> Šioje darbo dalyje daugiausiai remiamasi Seimo kanceliarijos Informacijos ir komunikacijos departamento Tyrimų skyriaus 2024-11-19 atlikta analitine apžvalga 24/94 *I ateitį orientuoto strateginio mąstymo ir politinio valdymo plėtros kryptys ir tendencijos 2020–2024 m.*

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

<sup>15</sup> 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>

<sup>16</sup> 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>

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

<sup>18</sup> 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>

<sup>19</sup> 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&searchModelUUID=41fdf2ae-695e-4532-b73d-5b52b6877958>, taip pat žr.: Lietuvos Respublikos Vyriausybė. *Aktualiųjų planavimo dokumentų sąrašas*: <https://lr.lt/lt/apie-vyriausybe/strateginis-valdymas/aktualiuj-planavimo-dokumentu-sarasas/>

<sup>20</sup> Lietuvos Respublikos Strateginio valdymo įstatymas, 6 straipsnis.

planas<sup>21</sup>. 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 dokumentus<sup>22</sup>. Žemiausio lygmens strateginio planavimo dokumentai yra veiklos lygmens planavimo dokumentai: strateginiai veiklos planai, veiksmų planai ir metiniai veiklos planai.

LR Strateginio valdymo įstatyme numatyti šie strateginio valdymo sistemos dalyviai<sup>23</sup>:

- 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 funkcijas<sup>24</sup>;
- 9) Valstybės pažangos taryba;
- 10) Vyriausybės strateginės analizės centras;
- 11) Teisėjų taryba;
- 12) nacionalinės plėtros įstaigos<sup>25</sup>;
- 13) juridiniai asmenys ar organizacijos, neturinčios juridinio asmens statuso, jų padaliniai ir fiziniai asmenys, vykdančys pažangos priemonėms įgyvendinti skirtus projektus ir (arba) tęstinės veiklos priemones.

Lietuvos strateginio valdymo sistemos schema pateikiama 1 paveiksle.

<sup>21</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybė. *Aktualių planavimo dokumentų sąrašas*.

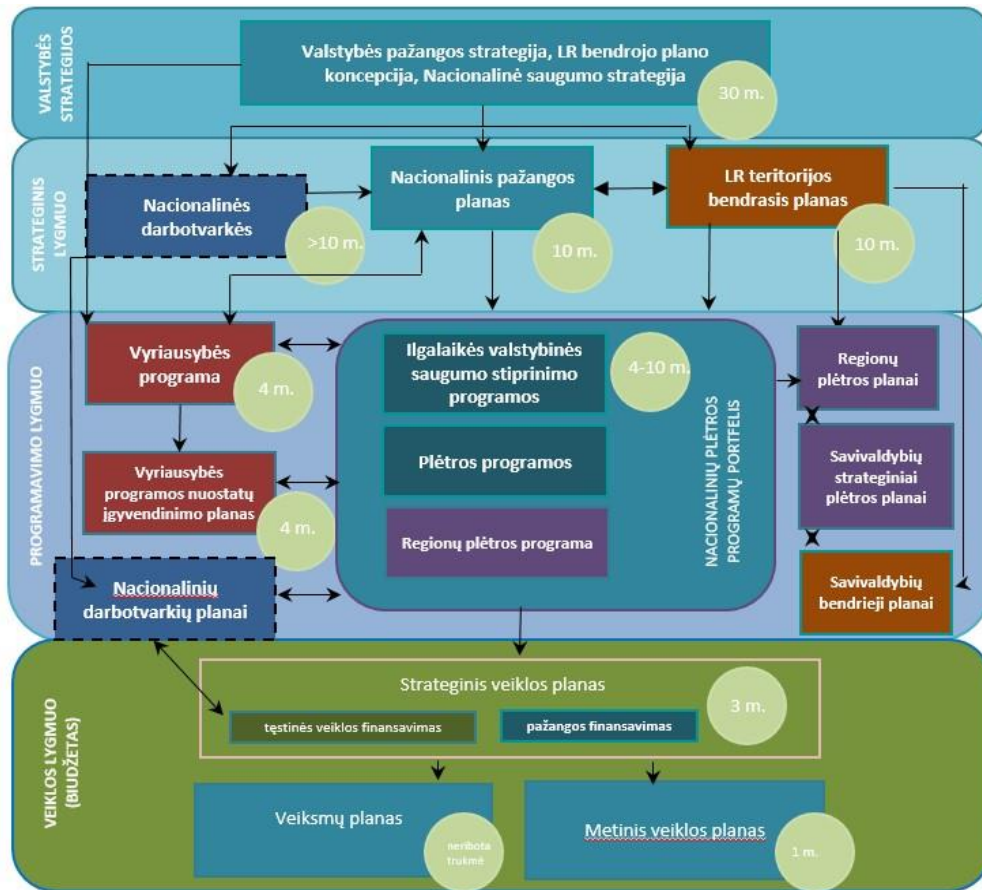
<sup>22</sup> STRATA. *Valdysenos iššūkių sprendimo galimybių studija*, 2023, p. 25:

[https://2014.esinvesticijos.lt/media/force\\_download/?url=/uploads/main/esproducts/docs/122884\\_c7cf0814e7d5422062404f10249f7f37.pdf](https://2014.esinvesticijos.lt/media/force_download/?url=/uploads/main/esproducts/docs/122884_c7cf0814e7d5422062404f10249f7f37.pdf)

<sup>23</sup> Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymas, 3 straipsnio 17 punktą.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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: Ateities komiteto biuras.

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 kompleksiškai 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“<sup>26</sup>.

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 laikomos<sup>27</sup>. Nors ateities išvalgos yra pakankamai gerai susietos su strateginio planavimo sistema Lietuvoje, kuri yra gerai institucionalizuota,

<sup>26</sup> Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymas, 4 straipsnis.

<sup>27</sup> Sigita Trainauskienė, *Numatomosios valdysenos institucionalizacija Lietuvoje*, LRS Tyrimų skyrius, 2023, p. 51.

pakankamai centralizuota, bet ši sistema vis dar gana formali, sudėtinga, joje mažai vietos lankstumui bei strateginiam mąstymui<sup>28</sup>.

2024 m. birželį Valstybės kontrolė pateikė Valstybinio audito ataskaitą „Strateginio valdymo ir biudžeto formavimo pokyčiai“<sup>29</sup>, 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 šiuo metu kuriama Lietuvos ateities ekosistema?<sup>30</sup>

## Biudžeto proceso valdymas

2024 m. pavasarį pasibaigė ES ekonominės valdysenos sistemos peržiūra, kurios vienas iš rezultatų – 2024 m. balandžio 29 d. priimti ir nuo balandžio 30 d. įsigalioję tiesiogiai taikomi reglamentai: Tarybos reglamentas (ES) Nr. 2024/1263 dėl veiksmingo ekonominės politikos koordinavimo ir daugiašalės biudžeto priežiūros<sup>31</sup>, Tarybos reglamentas (ES) Nr. 2024/1264, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo<sup>32</sup>; taip pat Tarybos direktyva (ES) Nr. 1265/2024, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms<sup>33</sup> (toliau – Direktyva Nr. 1265/2024).

Nekeičiant Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 12 protokolo 1 straipsnyje nustatytų neviršytinų 60 proc. BVP valdžios sektoriaus skolos ir 3 proc. BVP valdžios sektoriaus deficito pamatinių reikšmių, ES ekonominės valdysenos sistemos peržiūros metu buvo iš esmės pakeistos kitos visoms ES valstybėms narėms taikomos fiskalinės drausmės taisyklės ir jų laikymosi priežiūros procedūros (Reglamentas Nr. 2024/1263):

- valdžios sektoriaus finansų tvarumo būklė vertinama pagal valdžios sektoriaus skolos raidą ilguoju laikotarpiu, atskaitos rodikliu laikant 60 proc. BVP valdžios sektoriaus skolos pamatinę reikšmę;

- valdžios sektoriaus grynosios išlaidos<sup>34</sup>, kaip jos apibrėžtos Reglamente Nr. 2024/1263, tapo pagrindiniu fiskalinės priežiūros procese taikomu ir vertinamu rodikliu, pagal kurį Europos Komisija vertins ES valstybių narių atitiktį ES fiskalinės drausmės taisyklėms. Galimas grynujų išlaidų augimo tempas kiekvieniems vidutinio laikotarpio (vyriausybės kadencijos) metams ES valstybei narei apskaičiuojamas atsižvelgiant į valstybės valdžios sektoriaus finansų ir skolos padėtį bei ilgalaikio finansų tvarumo vertinimo rezultatus;

<sup>28</sup> *Ten pat*, p. 57.

<sup>29</sup> Valstybės kontrolė. *Strateginio valdymo ir biudžeto formavimo pokyčiai*. 2024 m. birželio 14 d. Nr. VAE-6:

<https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/Product/Download/4680>

<sup>30</sup> *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](https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35436&p_k=1&p_t=289099&p_a=1000&p_kade_id=9)

<sup>31</sup> 2024 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1263 dėl veiksmingo ekonominės politikos koordinavimo ir daugiašalės biudžeto priežiūros, kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202401263](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401263)

<sup>32</sup> 2024 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1264, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202401264](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401264)

<sup>33</sup> 2024 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva (ES) Nr. 1265/2024, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202401265](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401265)

<sup>34</sup> Grynosios išlaidos – valdžios sektoriaus išlaidos, atėmus palūkanų išlaidas, diskrecines pajamų priemones, Sąjungos programų išlaidas, kurios visiškai atitinka pajamas iš Sąjungos fondų, nacionalines išlaidas bendram Sąjungos finansuojamų programų finansavimui, bedarbio pašalpų išlaidų ciklinius elementus ir vienkartinės bei kitas laikinąsias priemones (Reglamento 2024/1263 2 str. 1 d. 2 p.).

– vidutinio laikotarpio tikslas – tikslinė struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio reikšmė – nebėra rodiklis, pagal kurį vertinama ES valstybės narės atitiktis ES fiskalinės drausmės taisyklėms;

– sustiprintas vidutinio laikotarpio planavimas: kiekviena ES valstybė narė turi rengti vidutinio laikotarpio (4 arba 5 metų, priklausomai nuo valstybės vyriausybės kadencijos įprastinės trukmės) fiskalinį struktūrinį planą, kuris būtų vyriausybės visos kadencijos politinio pobūdžio dokumentas, rodantis vyriausybės įsipareigojimą laikytis ES fiskalinės drausmės taisyklių – išlaikyti viešųjų finansų padėtį tvarią arba jos siekti konkrečiomis išlaidų ir pajamų priemonėmis, taip pat vykdyti struktūrines reformas ir investuoti, siekiant bendrų ES tikslų ir atsižvelgiant į Tarybos rekomendacijas valstybėms narėms.

Naujosios ES biudžeto taisyklės suteikia daugiau atsakomybės nacionalinėms valstybėms narėms, geriau tinka didelės skolos aplinkai, turėtų skatinti reformas, skatinančias augimą, ir suteikti daugiau lankstumo strateginėms investicijoms. Tačiau fiskalinės erdvės nepakanka visoms investicijoms, reikalingoms ES struktūriniam trūkumams pašalinti. Taisyklės yra švelnesnės, bet tikriausiai vis tiek jų bus silpnai laikomasi. Tikėtinas fiskalinis nukrypimas, o skolos lygis nesugrįš į lygį iki 60 proc. BVP. Rinkų spaudimas gali būti vienintelis būdas priversti nebendradarbiaujančias vyriausybes veikti. Ypač Belgija ir Prancūzija artimiausiais metais turės labiausiai sugriežtinti savo biudžetus, kad atitiktų taisykles<sup>35</sup>.

### *Europos semestras*

Europos semestras<sup>36</sup> yra kasmetinis procesas, kuriuo koordinuojama ES ekonominė ir socialinė politika. Semestro metu ES valstybės narės derina savo biudžeto ir ekonominę politiką su tikslais ir taisyklėmis, dėl kurių susitarta ES lygmeniu. Semestras prasideda lapkričio mėnesį.

2024 m. lapkričio 26 d. Europos Komisija paskelbė Europos semestro rudens dokumentų rinkinį<sup>37</sup>, kuris yra pirmasis po to, kai 2024 m. balandį įsigaliojo ES ekonomikos valdymo sistemos reforma.

Europos semestro rudens dokumentų rinkinys parengtas po užsitęsusių sąstingio laikotarpio ES ekonomikai vėl pradėdant nuosaikiai augti. Valstybėms narėms prireikus vykdant fiskalinį koregavimą, ateičiai numatoma, kad augimą skatinančios viešosios investicijos 2025 m. padidės beveik visose valstybėse narėse, o keliose valstybėse narėse prie to labai prisidės plano *NextGenerationEU* Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės (*RRF*) ir kitų ES fondų lėšos.

Europos Komisija taip pat įvertino 17 euro zonos valstybių narių pateiktus 2025 m. biudžeto planų projektus ir išnagrinėjo, ar jie yra tinkami pirmieji atitinkamų vidutinės trukmės laikotarpio planų įgyvendinimo etapai. Europos Komisijos atliktame biudžeto planų projektų vertinime daugiausia dėmesio skiriama 2024–2025 m. grynujų išlaidų augimui, t. y. ar grynosios išlaidos neviršija viršutinių ribų, nustatytų valstybių narių vidutinės trukmės laikotarpio planuose, jei tokie planai yra parengti ir laikomi atitinkančiais naująją sistemą.

Vertinama, kad rekomendacijos rizikuoja neatitikti Lietuva, nes numatoma, kad grynosios išlaidos viršys rodiklius, kuriuos Europos Komisija laikytų tinkamu pirmuoju naujosios ekonomikos valdymo sistemos įgyvendinimo etapu.

Dabar Europos semestro rudens fiskalinių dokumentų rinkinio elementus aptars ES Taryba ir Euro grupė. ES Tarybai patvirtinus vidutinės trukmės laikotarpio planus, Europos Komisija stebės, ar valstybės narės vykdo tuose planuose nustatytus atitinkamo laikotarpio įsipareigojimus. Valstybės narės teiks metines pažangos ataskaitas, kad būtų sudarytos palankesnės veiksmingos stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo sąlygos.

<sup>35</sup> *Why the New Economic Governance Framework Risks Hindering the EU's Strategy*: [https://www.fgveurope.de/wp-content/uploads/2024/09/New\\_EU\\_Fiscal\\_Rules\\_Pietro.pdf](https://www.fgveurope.de/wp-content/uploads/2024/09/New_EU_Fiscal_Rules_Pietro.pdf)

<sup>36</sup> Europos semestras: [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester\\_lt](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_lt)

<sup>37</sup> Europos Komisija skelbia Europos semestro dokumentų rinkinį: [https://lithuania.representation.ec.europa.eu/news/europos-komisija-skelbia-europos-semestro-dokumentu-rinkini-2024-11-26\\_lt](https://lithuania.representation.ec.europa.eu/news/europos-komisija-skelbia-europos-semestro-dokumentu-rinkini-2024-11-26_lt)

Artimiausiomis savaitėmis Europos Komisija pateiks antrą Europos semestro rudens dokumentų rinkinio dalį, įskaitant metinę tvaraus augimo strategiją, euro zonai skirtą rekomendaciją, įspėjimo mechanizmo ataskaitą ir pasiūlymą dėl bendros užimtumo ataskaitos.

Pažymėtina, kad Seimas, priimdamas tam tikrų metų biudžeto patvirtinimo įstatymą arba tam tikrų metų biudžeto patvirtinimo įstatymo pakeitimo įstatymą, įvertina paskutines galiojančias Europos Sąjungos Tarybos rekomendacijas ir nuomonę dėl Lietuvos stabilumo programos, Europos Komisijos nuomonę dėl tam tikrų metų biudžeto patvirtinimo įstatymo projekto.

### *Lietuva*

Lietuvoje biudžeto sudarymo ir vykdymo teisinis pagrindas yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas, Strateginio valdymo įstatymas, Biudžeto sandaros įstatymas, Seimo statutas, Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, patvirtintos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimu Nr. 543, ir Strateginio valdymo metodika, patvirtinta Vyriausybės 2021 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 292, atitinkamos savivaldybės tarybos priimtas sprendimas dėl atitinkamų biudžetinių metų savivaldybės biudžeto patvirtinimo ir kiti biudžeto pajamų gavimą ir programų finansavimą reglamentuojantys teisės aktai.

Trejų biudžetinių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos planuojamų rodiklių projektas rengiamas remiantis Vyriausybės programa, Lietuvos stabilumo programa, Valstybės pažangos strategija, Nacionaliniu pažangos planu, kitais Seimo ir Vyriausybės patvirtintais planavimo dokumentais, Biudžeto sandaros įstatymu, Fiskalinės drausmės įstatymu, kitais įstatymais ir kitais teisės aktais, šalies vidutinio laikotarpio ekonominės raidos scenarijumi, Europos Sąjungos finansinės paramos strateginiais dokumentais, asignavimų valdytojų strateginiais veiklos planais, taip pat valstybės biudžeto asignavimų valdytojų pateiktomis programomis ir programų sąmatų projektais.

### *Biudžeto sandaros įstatymas*

2023 m. rugpjūčio mėn. Seimas priėmė Biudžeto sandaros įstatymo naują redakciją. Pristatydama įstatymo projektą Finansų ministerija pateikė žemiau apibendrintus paaiškinimus. Pagrindiniai įstatymo pataisų tikslai yra tokie:

- formuoti tvaresnę šalies fiskalinę politiką;
- didinti finansavimo užtikrintumą asignavimų valdytojams vidutiniu laikotarpiu;
- vertinti ir valdyti priimtus sprendimus ir įsipareigojimus bei jų įtaką vėlesnių metų biudžetams;

- sumažinti metų pabaigos išlaidavimo problemą.

Nauja biudžeto sistema pradeda veikti nuo 2025-2027 metų. Vienu tam tikrų 3 metų biudžeto patvirtinimo įstatymu tvirtinami:

- metiniai valstybinės biudžeto ir savivaldybių biudžetų rodikliai (tokia pačia apimti, kaip yra tvirtinama dabar);

- 3 metų vidutinės trukmės konsoliduotojo biudžeto (kurį sudaro valstybės biudžetas, savivaldybių biudžetai, valstybės socialinių fondų biudžetai ir Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetas) rodikliai:

- agreguotos konsoliduotųjų biudžetų pajamos;
- agreguotas asignavimų limitas (*viena suma*);
- paskirstyta agreguoto asignavimų limito dalis (paskirstoma valstybės, savivaldybių, valstybės socialinių fondų ir Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetams, valstybės biudžetui – ir pagal asignavimų valdytojus);
- nepaskirstyta agreguoto asignavimų limito dalis.

Padengiamo 99 proc. (buvo 71 proc.) valdžios sektoriaus:

- valstybės biudžetas;



- savivaldybių biudžetų visuma;
- valstybės socialinių fondų biudžetai;
- Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetas.

Leidžiama perkelti dalį nepanaudotų lėšų:

- ne daugiau kaip 30 proc. ankstesniais metais patvirtintų pažangos lėšų;
- ne daugiau kaip 3 proc. ankstesniais metais patvirtintų tęstinės veiklos lėšų;
- ES lėšoms neribotai;
- išlieka perkėlimo taisyklės pajamų įmokoms (28 str.).

Biudžeto sandaros įstatyme apibrėžiamos 2-iesiems ir 3-iesiems metams patvirtintų asignavimų limitų peržiūros ir keitimo taisyklės.

Visi pakeitimai atskleidžiami Biudžeto patvirtinimo įstatymo lydimočiuose dokumentuose.

Seimo patvirtinti 2-ųjų ir 3-ųjų metų agreguoti asignavimų limitai (nustatomi viena suma konsoliduotiesiems biudžetams: valstybės, savivaldybių, valstybės socialinių fondų ir Privalomojo sveikatos draudimo fondo) gali būti keičiami:

- susidarius išskirtinėms aplinkybėms ar paskelbus valstybės lygio ekstremaliąją situaciją;

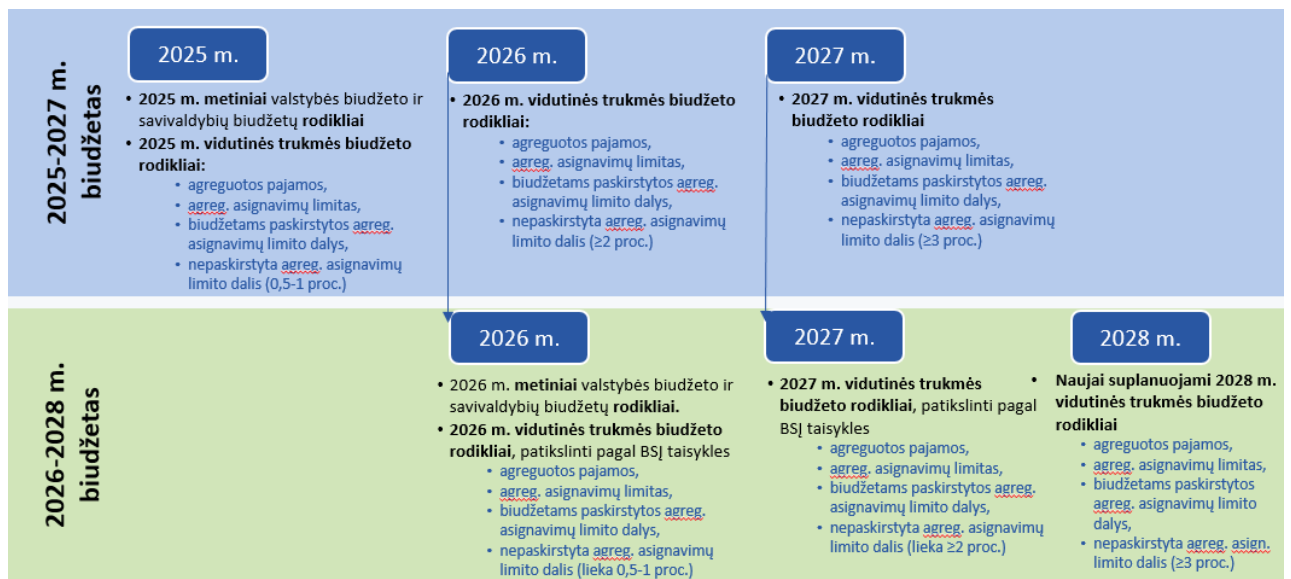
- Seimui nusprendus dėl pajamų didinimo arba mažinimo;
- atnaujinus Ekonominės raidos scenarijų, pajamų projekcijų pokytis viršija 0,5 proc.

BVP;

- pasikeitus Vyriausybei per pirmus 2 kadencijos metus;
- Lietuvos Respublikai planuojant gauti naujų ES įplaukų.

Seimo patvirtintos 2-iesiems ir 3-iesiems metams biudžetams ir institucijoms paskirstytos agreguoto asignavimų limitų dalys gali būti keičiamos, nekeičiant agreguoto limito:

- valstybės skolos įstatymui įgyvendinti;
- keičiantis asignavimams, kurie indeksuojami arba automatiškai apskaičiuojami;
- keičiantis Vyriausybės prioritetams.



2 pav. Vidutinės trukmės biudžeto tvirtinimas

Šaltinis: Finansų ministerija

Įgyvendinant ES ir nacionalinių teisės aktų nuostatas Seimui svarstyti pateiktas Lietuvos Respublikos 2025–2027 metų biudžeto patvirtinimo įstatymo projektas<sup>38</sup>. Prioritetinės 2025–2027 metų biudžeto kryptys<sup>39</sup> yra:

- šalies ir visuomenės saugumas (išlaikomas 3 proc. BVP finansavimas gynybai, įskaitant lėšas, kurios bus pervestos į Valstybės gynybos fondą, skiriama lėšų karinio mobilumo projektams įgyvendinti, investicijoms į gamybos pramonės pajėgumų didinimą, medicinos priemonių rezervui, stiprinant civilinę saugą ir kitoms reikmėms);
- žmonių pajamų didinimas (siūloma didinti dirbančių asmenų pajamas (mokytojų, dėstytojų, kitų pedagoginių ir neakademių darbuotojų atlyginimus, taip pat tyrėjų, kultūros įstaigų ir meno darbuotojų ir kt.), socialinę paramą, šalpos negalios ir kitų pensijų dydžius, skirti lėšų minimaliajai mėnesinei algai didinti);
- investicijos į tvarią ir pažangią Lietuvos ateitį (siūloma skirti lėšų investicijoms žaliajai pertvarkai, susisiekimui geležinkelių ir kelių transportu gerinti, alternatyviųjų degalų naudojimui transporto sektoriuje skatinti, investicijoms viešojo administravimo, mokslo, verslo ir inovacijų, socialinės apsaugos, švietimo, viešojo saugumo ir gynybos, skaitmeninės transformacijos, kultūros srityse).

### *Valstybės kontrolė*

Fiskalinės institucijos funkciją vykdanti valstybės kontrolė (VK FI), įvertino Lietuvos Respublikos 2025–2027 metų biudžeto patvirtinimo įstatymo projektą ir pateikė Seimui savo išvadą<sup>40</sup>.

Išvadoje pažymima, kad 2025 m. planuojamas deficitas neatitinka nacionalinių fiskalinės drausmės taisyklių ir rizikuojama nesilaikyti Maastrichto kriterijaus. Atsižvelgus į kasmet priimamus sprendimus ir ilgalaikius įsipareigojimus, kurie nenumatyti 2026–2027 m. biudžeto projekte, VK FI projektuoja, kad valdžios sektoriaus deficitas 2026 m. viršys 3 proc. BVP ribą.

Valstybės skolos finansavimas kasmet taps vis brangesnis, nesimant būtinų veiksmų, skola didės ir 2027 m., tikėtina, sieks beveik pusę šalies BVP.

Valstybės kontrolė yra atkreipusi dėmesį į tai, kad Strateginio valdymo informacinė sistema (SVIS) nepritaikyta naujai strateginio valdymo sistemai, todėl duomenys stebėsenai renkami iš Nacionalinio pažangos plano įgyvendinimo metinių ir tarpinių ataskaitų, ministerijų veiklos ataskaitų, informaciją teikia sistemos dalyviai. Taip mažėja planavimo, stebėsenos ir atsiskaitymo už rezultatus procesų efektyvumas, sudėtinga susieti strateginio valdymo ir valstybės biudžeto formavimo sistemas. Nauja sistema (SVIS) dar kuriama, planuojama baigti 2026 m. balandį<sup>41</sup>.

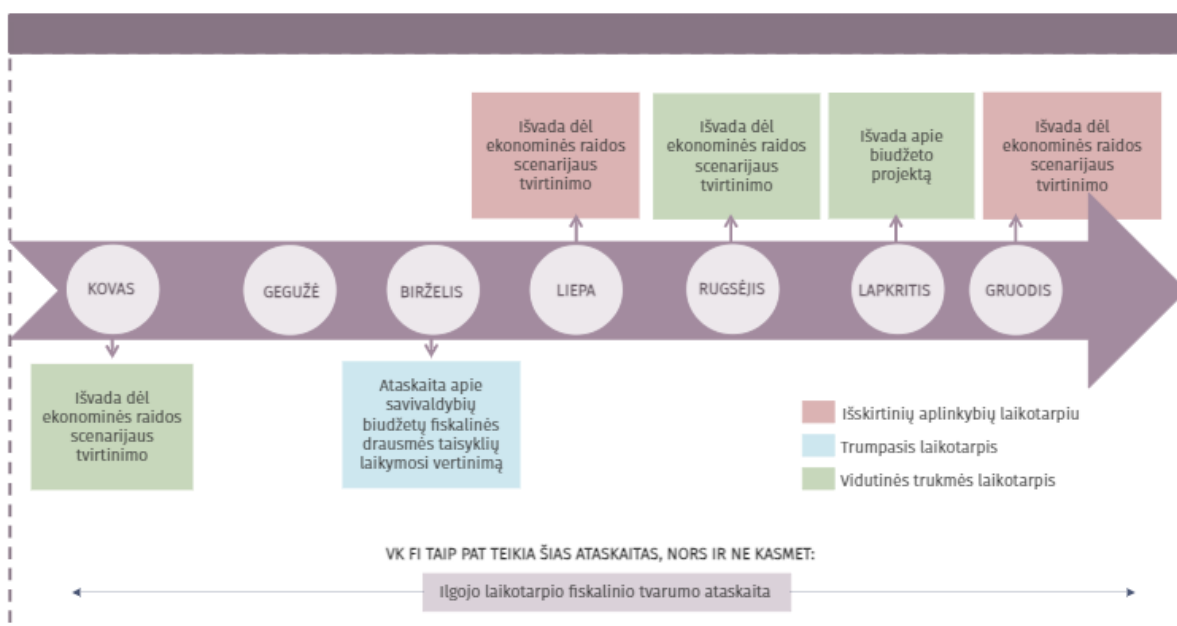
---

<sup>38</sup> 2025–2027 metų biudžeto patvirtinimo įstatymo projektas: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/8747ce708bbb11efaf94d67dd8b48a7c>

<sup>39</sup> Lietuvos Respublikos 2025–2027 metų biudžeto patvirtinimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas: [https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAK/f945abe08bbc11efaf94d67dd8b48a7c/#\\_ftn4](https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAK/f945abe08bbc11efaf94d67dd8b48a7c/#_ftn4)

<sup>40</sup> Išvada dėl struktūrinio postūmio užduoties. 2024 m. lapkričio 7 d.: <https://www.valstybeskontrole.lt/LT/Product/24279/isvada-del-strukturinio-postumio-uzduoties>

<sup>41</sup> Projektas „Strateginio valdymo informacinės sistemos (SVIS) plėtra“: <https://finmin.lrv.lt/lt/es-ir-kitos-investicijos/naujos-kartos-lietuva/finansu-ministerijos-projektai-igyvendinami-NKL-lesomis/projektas-strateginio-valdymo-informacines-sistemos-svis-pletra/>



### 3 pav. Lietuvos Respublikos Seimui teikiamų išvadų kalendorius

Šaltinis: Valstybės kontrolė

#### Lietuvos bankas

Remdamasis Biudžeto sandaros įstatymo 20 straipsnio 2 dalimi, Lietuvos bankas Seimui pateikė išvadą dėl Lietuvos Respublikos 2025 m. valdžios sektoriaus balanso rodiklio poveikio pasitikėjimui finansų sistemos stabilumu ir kainų stabilumui<sup>42</sup>.

Lietuvos Vyriausybės parengtuose ir Seimui pateiktuose 2025 m. valstybės biudžeto ir socialinių fondų biudžetų projektuose suplanuoti fiskaliniai rodikliai nekelia rizikos pasitikėjimui šalies finansų sistemos stabilumu, tačiau sparčiau, nei anksčiau planuota, didėsiantis valstybės įsiskolinimas ribos fiskalinę erdvę ir galimybes mažinti nenumatytų iššūkių poveikį ekonomikai ateityje.

### Numatomoji (inovatyvi) valdysena

Strategines ateities įžvalgas (*strategic foresight*) galime apibrėžti kaip struktūruotą ir išsamų daugelio (galimų, tikėtinų, pageidaujamų) ateičių nagrinėjimą siekiant pateikti informaciją sprendimų priėmėjams<sup>43</sup>. Numatomoji valdysena yra sisteminis strateginių ateities įžvalgų diegimas ir taikymas visoje valdysenos architektūroje, įskaitant viešosios politikos analizę, įtraukimą ir sprendimų priėmimą<sup>44</sup>. Kitaip tariant, tai yra valdymas dabartyje siekiant prisitaikyti ar formuoti neapibrėžtas ateitis<sup>45</sup>.

Numatomoji valdysena stiprina viešosios politikos formavimą tokiomis būdais, kaip: ankstyvas silpnų signalų, bylojančių apie didelius laukiančius pokyčius ateityje, nustatymas, aktualių politikai klausimų rato performulavimas ir išplėtimas, strategijų ir planų testavimas nepalankiausiomis sąlygomis („stress-testai“), bendros kalbos ir perspektyvų į veiksmą ir sėkmę radimas<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> IŠVADA dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIVP-4221, XIVP-4230: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/8352cd009dc311ef955ff95815eb5ce5?positionInSearchResults=1&searchModelUID=23746e16-cf0f-48b9-9bed-2c6fbc905f6a>

<sup>43</sup> OECD. *Strategic Foresight for Better Policies*, October 2019: <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf>

<sup>44</sup> Ten pat.

<sup>45</sup> Sigita Trainauskienė, *Numatomosios valdysenos institucionalizacija Lietuvoje*, Tyrimų skyrius, 2023.

<sup>46</sup> OECD. *Towards a Strategic Foresight System in Ireland*, 2021: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2021/05/Strategic-Foresight-in-Ireland.pdf>

Argumentuojama, kad strateginis numatymas turėtų būti bet kurio politikos proceso pradžia, nuolat jį maitinti ir teikti grįžtamąjį ryšį, todėl kviečiama ateities išvalgų metodą suprasti kaip „išankstinį apgalvojimą“ (*forethought*).<sup>47</sup> Numatomoji valdysena mokslinėje literatūroje yra apibrėžiama kaip „sistemų sistema“<sup>48</sup>, kuri naudoja prognozavimą kaip įrankį ar procesą, leidžiantį vyriausybėms spresti spartėjančių ir sudėtingų formų pokyčių problemas.

Pastaraisiais metais stebimas užsienio valstybių ir vyriausybių, taip pat tarptautinių institucijų, tokių kaip Europos Komisija ir kt., padidėjęs susidomėjimas ateities išvalgomis ir numatomąja valdysena. Ursulos von der Leyen vadovaujama Europos Komisija praėjusios kadencijos metu paskelbė, jog sieks integruoti šį metodą į Europos Sąjungos politikos formavimo procesus<sup>49</sup>. Moksliniuose straipsniuose nagrinėjamos numatomosios valdysenos diegimo pamokos Jungtinėje Karalystėje, Nyderlanduose, Suomijoje, Pietų Korėjoje<sup>50</sup> ir kitų šalių pavyzdžiai.

**Numatomoji valdysena** (*anticipatory governance*) – (1) sisteminis strateginių ateities išvalgų diegimas ir taikymas visoje valdysenos architektūroje, įskaitant viešosios politikos analizę, įtraukimą ir sprendimų priėmimą; (2) procesas, kurio metu, atsižvelgiant į įvairius veiksniai, siekiama valdyti atsirandančias žiniomis grindžiamas technologijas ir socialinius bei ekonominius pokyčius, kol toks valdymas dar įmanomas.

**Numatomoji inovatyvi valdysena** (*anticipatory innovation governance*) – plataus masto vyriausybių gebėjimas aktyviai tyrinėti galimybes, eksperimentuoti ir nuolat mokytis, siekiant susidoroti su sparčiai vykstančiais pokyčiais, neapibrėžtumu ir nenusėjamais įvykiais, bei jų sukeliama pasekmėmis.

Šaltinis:

Tyrimų skyrius, *Ateities studijų žodynas: 100 žingsnių Šiaurinės žvaigždės link*, 2024.

EBPO teigimu, šiandieninio pasaulio iššūkiai – klimato kaita, automatizacija, senstanti visuomenė, dirbtinio intelekto plėtra ir kt. – turės sunkiai numatomų pasekmių tiek globaliu, tiek individualiu lygmeniu. Kompleksinės sistemos tapo veikiau norma, nei išimtimi. Vis dažniau tampa aišku, jog tokioje aplinkoje „reaktyvi“ politika tampa neveiksminga. Laukti, kol krizė nutiks ir tik tuomet ieškoti išeičių iš tos situacijos, tampa per brangu – tiek finansine, tiek žmoniškų išteklių prasme. UNESCO ateities raštingumą (*futures literacy*), t. y. gebėjimą ir įgūdį geriau suprasti ateities vaidmenį tame, ką matome ir darome (šiandien), įvardija esmine XXI amžiaus kompetencija<sup>51</sup>.

Visgi, nors ateities išvalgos yra vis labiau integruotos į viešosios politikos formavimą, tačiau EBPO ekspertų vertinimu, vyriausybės stokoja praktinio supratimo, kaip ne tik numatyti neapibrėžtas ateitis, bet ir kaip veikti remiantis tuo žinojimu, norint pasiekti pageidaujamą ateitį. Šiam fenomenui apibrėžti siūloma pasitelkti *numatomosios inovatyvios valdysenos* (*anticipatory innovation governance*) koncepciją, kuri reiškia plačius vyriausybių gebėjimus paspartinti inovacijas – t. y. kurti ir įgyvendinti tam kontekstui naujus, vertę keičiančius produktus, paslaugas bei procesus<sup>52</sup>, susijusius su neapibrėžtomis ateitimis, tikintis nusistovėjusius metodus pakeisti inovatyviomis praktikomis<sup>53</sup>.

EBPO išskiria šiuos tradicinio politikos formavimo ir paremto numatomąja inovatyvia valdysena skirtumus:

<sup>47</sup> Zuleeg Fabian, de Castro Ricardo Borges. *From foresight to forethought: No longer lost in translation?* 15/06/2023: <https://www.epc.eu/en/Publications/From-foresight-to-forethought-No-longer-lost-in-translation~51813c>

<sup>48</sup> Leon S. Fuerth, Evan M.H. Faber, *Anticipatory governance practical upgrades: equipping the executive branch to cope with increasing speed and complexity of major challenges*, 2012, National Defense University and George Washington University, Washington D.C. <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/CTBSP-Exports/Anticipatory-Governance.pdf?ver=2017-06-16-105921-030>

<sup>49</sup> European Commission. *Strategic Foresight*: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight_en).

<sup>50</sup> Kyungmoo Heo ir Yongseok Seo, „Anticipatory governance for newcomers: lessons learned from the UK, the Netherlands, Finland, and Korea“, *Journal of Futures Research*, 9, 2021, <https://doi.org/10.1186/s40309-021-00179-y>

<sup>51</sup> UNESCO. *Futures literacy*: <https://en.unesco.org/futuresliteracy/about>

<sup>52</sup> Panašus inovacijų apibrėžimas pateikiamas ir EBPO Deklaracijoje dėl viešojo sektoriaus inovacijų. OECD. *Declaration on Public Sector Innovation*: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0450>

<sup>53</sup> Sigita Trainauskienė, *Numatomosios valdysenos institucionalizacija Lietuvoje*, Tyrimų skyrius, 2023.

**1 lentelė. Tradicinio politikos formavimo ir numatomosios inovatyvios valdysenos palyginimas.**

	<b>Tradicinis politikos formavimas</b>	<b>Numatomoji inovatyvi valdysena</b>
<b>Vertinimo prieiga</b>	Vertinimas dažnai vykdomas kaip paskutinis daugiamečio politikos ciklo etapas.	Nuolatinis proceso įgyvendinimo ir rezultatų vertinimas; būsimų padarinių tyrinėjimas (pvz., visuomenės vertybių ir normų pokyčių tyrimas).
<b>Politikos ciklas</b>	Ilgų tyrimų ir projektų rengimo ciklai susieti su politikos įgyvendinimu.	Pripažinimas, kad priežasties ir pasekmės santykio neįmanoma žinoti iš anksto, o pasirinktos politikos įgyvendinimas iškart pakeičia probleminę erdvę.
<b>Tyrimo ir analizės metodas</b>	Probleminės erdvės tyrinėjimas atliekant tyrimus ir analizę.	Probleminės erdvės tyrinėjimas per nedidelio masto eksperimentus ir naujoves.
<b>Tyrimo ir analizės dėmesys</b>	Tyrimai ir analizė sutelkti į tai, kas įvyko.	Tyrimai ir modelių kūrimas sutelkti į daugybę galimų ateičių.
<b>Dalyvavimas</b>	Politikos srities ekspertai ir paveikti gyventojai.	Visų susijusių politikos sričių ir gyventojų sistema, kuri laikui bėgant kinta.

Šaltinis: EBPO, *Anticipatory governance*, <https://www.oecd.org/en/topics/anticipatory-governance.html>.

Numatomoji inovatyvi valdysena apima struktūras ir mechanizmus, leidžiančius rasti numatymui ir inovacijoms bei juos įgalinančius. Ši koncepcija skiriasi nuo įprastinės numatymo prieigos, tai yra savotiškas tolesnis žingsnis į priekį, kadangi siekiama ne tik sukurti žinias apie tai, kas gali nutikti, bet ir formuoti ateitį bei jai pasirengti per inovacijas.

**Ateities komiteto vaidmuo strateginio (numatomojo) valdymo sistemoje**

Nuo 2020 m. Lietuvoje galima stebėti tam tikras iniciatyvas, kuriomis siekiama sustiprinti numatomąją, į ateitį orientuotą valdyseną. Tarp svarbiausių sprendimų galima išskirti Ateities komiteto sudarymą Seime 2020 m. ir Strateginio valdymo įstatyme įtvirtintą ateities vertinimo principą (4 str.), apibrėžiantį, kad strateginis valdymas turi būti grindžiamas ateities išvalgomis<sup>54</sup>. Tačiau kartu galima pastebėti, kad Ateities išvalgos Lietuvoje kol kas specifiškai yra susietos su strateginio planavimo dokumentų rengimu, tai apibrėžia Strateginio valdymo įstatymo 4, 14, 15, 16 straipsniai<sup>55</sup> bei papildo Strateginio valdymo metodika<sup>56</sup>, tačiau su teisėkūros, biudžeto procesais jos nėra kaip nors susietos.

Valstybės ateities vizijoje „Lietuva 2050“ teigiama, jog ateities išvalgų Lietuvoje institucinę sistemą „šiuo metu sudaro Seimo Ateities komitetas, Seimo kanceliarijos ir Vyriausybės kanceliarijos padaliniai, STRATA, Lietuvos nacionalinė Martyno Mažvydo biblioteka, universitetai, kitos tyrimų institucijos ir centrai“. Ją numatoma plėtoti, kad „ateities apmąstymas iš epizodinio virstų sisteminiu, o numatomoji valdysena ir jos pagrindą sudaranti nuolatinė ateities refleksija taptų integralia visų lygių Lietuvos viešojo valdymo dalimi“<sup>57</sup>. Kol kas šalyje stokojama platesnio supratimo apie pačias

<sup>54</sup> Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymas: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/90386d20bab711ea9a12d0dada3ca61b/asr>

<sup>55</sup> Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymas

<sup>56</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 292 „Dėl Strateginio valdymo metodikos patvirtinimo“: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/5e3aa191a8e511eb98ccba226c8a14d7>

<sup>57</sup> Valstybės pažangos strategija Lietuvos ateities vizija „Lietuva 2050“

ateities išvalgas, kuo jos skiriasi nuo prognozavimo ir kuo jos gali būti naudingos formuojant viešąją politiką<sup>58</sup>.

Lietuvos ateities ekosistemos baltosios knygos juodraštyje Seimo ateities komitetas įvardintas kaip institucija, kuriai keliamas uždavinys suformuoti naują teisinės aplinkos konfigūraciją, kuri galėtų realizuoti politinį ilgalaikio strateginio kurso perimamumą ir tąsą, nepriklausomai nuo politinių vertybių kaitos – „su įgyvendinimu tiesiogiai susijęs įrodymais grįstas valdymas arba numatomasis inovatyvus valdymas“<sup>59</sup>.

Baltosios knygos projekte taip pat pastebima, kad Ateities komiteto „veikla rodo didėjančią jo paties brandą ir spartų horizontalaus organizavimo struktūrinio ir strateginio vaidmens didėjimą. Tam yra visos prielaidos, nes Ateities komitetas tik per dvejus metus sugebėjo suformuoti valstybės ateities ekosistemos pamatus – išvalginio strateginio mąstymo reikmę, ekspertinio vertinimo būtinybę, didžiųjų duomenų ir analitikos poreikį, ryšius su akademinėmis institucijomis ir svarbiausia – įdiegė ateities valdymo koordinavimo centrų idėją valstybės institucijose. Šalies ateities ekosistema – dar laukianti kokybinė institucinės pertvarkos perspektyva, kuri suformuos numatomojo valdymo sprendimų kultūrą ir atskleis Lietuvos potencialą tarptautiniu mastu.“

### **Tolesnės strateginio (numatomojo) valdymo plėtros kryptys**

Kaip pastebima Sigitos Trainauskienės atliktame numatomosios valdysenos institucionalizacijos Lietuvoje tyrime, „iki šiol yra įgyvendinti vos keli stambesni projektai, kuriems buvo pasitelktos ateities išvalgos („Moksloji Lietuva“, „Lietuva 2050“), tačiau greitų pokyčių, neapibrėžtumo kontekste ateities išvalgų darbas turėtų vykti nuolat. Horizonto skenavimas, silpnų signalų rinkimas ir ateities tendencijų refleksija, jų reikšmės šalies raidai svarstymas siekiant, kad jis iš tiesų turėtų poveikį viešajai politikai, turėtų tapti ne vienkartinio projektu, o nuolatiniu sisteminiu procesu. <...> To siekiant valstybėje turėtų atsirasti bent vienas stiprus ateities išvalgas plėtojantis centras, kuris būtų arti sprendimų priėmėjų ir kartu išlaikytų tam tikrą nepriklausomumą, galėtų plėtoti tinklaveiką su kitais besiformuojančios ekosistemos veikėjais (pradedant nuo keleto esminių ministerijų, ir idealiu atveju baigiant atitinkamų gebėjimų sukūrimu visose)“<sup>60</sup>.

Numatomosios valdysenos institucionalizacijos Lietuvoje tyrimo išvadose<sup>61</sup> taip pat pateikiama 10 rekomendacijų ir pasiūlymų skirtingoms Lietuvos institucijoms dėl numatomosios inovatyvios valdysenos institucionalizacijos:

1) Peržiūrėti strateginio planavimo padalinių ministerijose funkcijas taip, kad būtų sukurta erdvės ir laiko ateities refleksijoms (strateginiam mąstymui), stiprinti ateities išvalgų gebėjimus jose, siekiant, kad (palaiptiesiems) ateities išvalgų gebėjimai rastųsi kiekvienoje ministerijoje. Atsižvelgti į strateginių ateities išvalgų gebėjimų ugdymo poreikį formuojant ateities valstybės tarnybos kompetencijas.

2) Skatinti ateities tyrimų poreikį, institucionalizuojant tokio tipo studijas, formuojant joms užsakymus, siejant su strateginiais valstybės raidai klausimais;

3) Plėtoti tinklaveiką ir partnerystes su autonomiškais tyrimų institucijomis ir kitais „mokslas – politikai“ ekosistemos veikėjais, tarptautiniais tyrimų centrais.

4) Panaudojant šiuolaikines technologijas ir įrankius (pavyzdžiui, platformas, dirbtinį intelektą ir kt.) sukurti galimybes numatymui reikalingoms žinioms kurti, silpniems signalams identifikuoti ir kitiems reikalingiems duomenims surinkti bei juos apdoroti. Reguliariai svarstyti ir vertinti šią informaciją platesniame strateginio valdymo tinklo dalyvių rate, teikti medžiagą sprendimų priėmėjams.

5) 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 /

<sup>58</sup> Sigita Trainauskienė, *Numatomosios valdysenos institucionalizacija Lietuvoje*, Tyrimų skyrius, 2023.

<sup>59</sup> Lietuvos ateities ekosistemos Baltosios knygos juodraštis.

<sup>60</sup> Sigita Trainauskienė, *Numatomosios valdysenos institucionalizacija Lietuvoje*, Tyrimų skyrius, 2023.

<sup>61</sup> Sigita Trainauskienė, *Numatomosios valdysenos institucionalizacija Lietuvoje*, Tyrimų skyrius, 2023.

valstybės pažangos ataskaitos teikimas, biudžeto ir valstybės auditų ataskaitų svarstymas ir kt. Atitinkamomis nuostatomis papildyti Strateginio valdymo įstatymą, Strateginio planavimo metodiką, institucijų darbo reglamentus.

6) Apsvarstyti galimybę Teisėkūros įstatymą papildyti nuostatomis dėl ateities išvalgų įtraukimo į atliekamus *ex ante* ir *ex post* vertinimus. Apsvarstyti galimybes įteisinti bandomąjį reglamentavimą. Papildyti atitinkamomis nuostatomis numatomo teisinio reguliavimo ir programų vertinimo metodikas.

7) Apsvarstyti galimybes sistemiškai plėtoti svarstomosios demokratijos formas, kur pateikiant ekspertinę informaciją būtų svarstomi į ateitį orientuoti aktualūs ilgalaikės valstybės raidos klausimai.

8) Formuoti inovacijoms ir eksperimentavimui palankią aplinką viešajame sektoriuje. Sukurti atitinkamą motyvacinę sistemą valstybės tarnyboje, atsižvelgti į tai valdant ir plėtojant žmogiškuosius išteklius.

9) Atlikti atskirą tyrimą, kuris būtų nukreiptas į ilgalaikių viešosios politikos tikslų tęstinumo užtikrinimą keičiantis kadencijoms ir valdančiajai daugumai bei tam reikalingų institucijų sukūrimą.

10) Atlikti atskirą tyrimą, kaip būtų galima labiau plėtoti tarpsektorinį bendradarbiavimą ir užtikrinti valdysenos horizontalumą (pavyzdžiui, į problemą nukreiptas biudžetas, ministrai, atsakingi už tam tikros problemos sprendimą ir kt.).

2024–2028 m. Seimo kadencijos metu diegiant strateginio (numatomojo) valdymo principus Lietuvoje svarbu atkreipti dėmesį ir į jau minėtą Valstybės kontrolės pateiktą Valstybinio audito ataskaitą „Strateginio valdymo ir biudžeto formavimo pokyčiai“. Dokumente pastebima, kad valstybės pažangos siekiai planuojami neturint tam finansinių galimybių, o pažangos stebėsenai trūksta duomenų<sup>62</sup>.

Parengė

Informacijos ir komunikacijos departamento

Tyrimų skyriaus

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

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

Patarėja Gitana Albaitytė, tel. (0 5) 209 6876, el. p. [gitana.albaityte@lrs.lt](mailto:gitana.albaityte@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

<sup>62</sup> Valstybės kontrolė. Strateginio valdymo ir biudžeto formavimo pokyčiai. 2024 birželio 14 d. <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/Product/Download/4680>