

Vilniaus universitetas
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ
INSTITUTAS

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO MAGISTRO PROGRAMA

LAURA TEIŠERSKYTĖ

II kurso studentė

**VEIKLOS VALDYMAS LIETUVOS VIEŠOJO
ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJOSE IR ĮSTAIGOSE**

MAGISTRO DARBAS

Darbo vadovas dr. Vitalis Nakrošis

Vilnius, 2007

Magistro darbo vadovo išvada dėl darbo gynimo:

_____ *dr. Vitalis Nakrošis* _____
(data) (v., pavardė) (parašas)

Magistro darbas įteiktas gynimo komisijai:

_____ (data) _____ (gynimo komisijos sekretorės parašas)

Magistro darbo recenzentas:

_____ (v., pavardė)

Magistro darbų gynimo komisijos įvertinimas:

Komisijos pirmininkas: _____

Komisijos nariai: _____

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

Patvirtinu, kad magistro darbas „Veiklos valdymas Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose“ yra:

1. Atliktas mano pačios ir nėra pateiktas kitam kursui šiame ar ankstesniuose semestruose;
2. Nebuvo naudotas kitame Institute/Universitete Lietuvoje ir užsienyje;
3. Nenaudota šaltinių, kurie nėra nurodyti darbe, ir pateikiamas visas panaudotos literatūros sąrašas.

Laura Teišerskytė

BIBLIOGRAFINIO APRAŠO LAPAS

Teišerskytė L. Veiklos valdymas Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose: Viešojo administravimo specialybės magistro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas: darbo vadovas dr. V. Nakrošis.- V., 2007. – 72- p.

Reikšminiai žodžiai: viešasis administravimas, veiklos valdymas, planavimas, priežiūra, vertinimas, hierarchizmas, egalitarizmas, individualizmas.

Šio darbo objektas yra veiklos valdymas Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose. Veiklos valdymas – tai institucijos valdymo būdas, kai visa veikla yra orientuojama į rezultatus. Šis orientavimas vyksta per planavimo, stebėsenos ir vertinimo ciklą. Kaip sėkmingai įgyvendinti veiklos valdymą Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose padeda atsakyti vyraujančių viešojo administravimo praktikų bei vertybių – arba kultūros – paieška. Darbe keliamą hipotezę, kad veiklos valdymas Lietuvoje nėra efektyvus, nes jo elementams būdingi skirtingų kultūrų požymiai. Taigi siekima nustatyti, kokiais aspektais veiklos valdymas Lietuvoje yra nenuoseklus ir kaip būtų galima jį tobulinti.

TURINYS

TERMINŲ PAAIŠKINIMAS IR SUTRUMPINIMAI	6
IVADAS	7
METODOLOGIJA.....	10
1. VEIKLOS VALDYMO DALYS: PLANAVIMAS, PRIEŽIŪRA, VERTINIMAS	12
1.1. PLANAVIMAS	13
1.2. PRIEŽIŪRA.....	14
1.3. VERTINIMAS.....	17
1.4. APIBENDRINIMAS	19
2. VEIKLOS VALDYMO KULTŪRINĖS PERSPEKTYVOS	20
2.1. HIERARCHISTINĖ PERSPEKTYVA.....	20
2.2. EGALITARISTINĖ PERSPEKTYVA	22
2.3. INDIVIDUALISTINĖ PERSPEKTYVA	24
2.5. APIBENDRINIMAS	26
3. LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ IR ĮSTAIGŲ VEIKLOS VALDYMAS	28
3.1. VEIKLOS VALDYMO KONTEKSTAS	28
3.2. PLANAVIMAS	30
3.3. PRIEŽIŪRA.....	34
3.4. VERTINIMAS.....	39
3.4.1. Rezultatų nustatymas	39
3.4.2. Kontrolė	41
3.4.3. Lėšų skirstymas.....	44
3.4.4. Motyvavimas.....	47
3.4.5. Reklamavimas.....	49
3.4.6. Rezultatų akcentavimas.....	51
3.4.7. Mokymasis	52
3.4.8. Patobulinimas	54
4. LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ IR ĮSTAIGŲ VEIKLOS VALDYMAS IŠ KULTŪRINIŲ PERSPEKTYVŲ	59
4.1. HIERARCHISTINĖS PRAKTIKOS	59
4.2. EGALITARISTINĖS PRAKTIKOS.....	60
4.3. INDIVIDUALISTINĖS PRAKTIKOS	62
4.4. APIBENDRINIMAS	63
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	65
<i>Literatūra</i>	68
<i>Summary</i>	71
PRIEDAI	72
1 priedas. Lietuvos strateginio planavimo sistema	73
2 priedas. Anketa	74
3 priedas. Apklaustos duomenys.	82

Terminų paaiškinimas ir sutrumpinimai

Asignavimų valdytojas – biudžetinių įstaigų, nurodytų Seimo patvirtintame valstybės biudžete, vadovai (pagal LR biudžeto sandaros įstatymą), o taip pat įstaigos, kuriems jie vadovauja.

Efektas (angl. impact) – tai institucijos ilgojo laikotarpio veiklos pasekmė.

„*Efektas*“ *kriterijus* - tai Lietuvos viešojo administravimo institucijos arba įstaigos tikslo įgyvendinimo rodiklis (pagal LR strateginio planavimo metodiką).

„*Produkto*“ *kriterijus* – tai Lietuvos viešojo administravimo institucijos arba įstaigos programos uždavinio įgyvendinimo rodiklis (pagal LR strateginio planavimo metodiką).

Rezultatas (angl. results) – tai institucijos vidutinio laikotarpio veiklos pasekmė, arba institucijos veiklos pasekmės apskritai.

„*Rezultato*“ *kriterijus* – tai Lietuvos viešojo administravimo institucijos arba įstaigos programos tikslo įgyvendinimo rodiklis (pagal LR strateginio planavimo metodiką).

Institucija (angl. institution) – tai viešojo administravimo institucija arba įstaiga, kolegialus ar vienvaldis viešojo administravimo subjektas, pagal įstatymus turintis įgaliojimus leisti norminius administracinius aktus arba atlikti viešąjį administravimą (pagal LR viešojo administravimo įstatymą), arba bendrai viešojo administravimo subjektas.

Planavimas (angl. planning) – tai rezultato ir efekto, kurie turi būti pasiekti institucijos veikla, turinio ir siekimo būdo formulavimas.

Priežiūra, arba stebėseną, monitoringas (angl. monitoring) – tai sistemiškas ir nuoseklus duomenų rinkimas apie institucijos veiklos sąnaudas ir rezultatus.

Programa (angl. programme) – tai finansiniai, organizaciniai ir žmogiškieji ištekliai, skirti tam tikriems rezultatams per ribotą laiką pasiekti. Taip pat – tai Lietuvos viešojo administravimo institucijų ir įstaigų strateginio plano dalis.

Rodiklis, arba kriterijus (angl. indicator) – tai institucijos veiklos sąnaudų ir rezultatų kiekybinė išraiška.

Sąnaudos (angl. inputs) – tai finansinės, organizacinės, žmogiškosios ir materialinės priemonės, skirtos institucijos veiklos rezultatui ir efektui gauti.

Veiklos valdymas (angl. performance management) – tai valstybės institucijų valdymo būdas, kuriam būdinga orientacija į rezultatus ir išteklių taupymą.

Vertinimas (angl. evaluation) – tai programos vertės nustatymas pagal tam tikrus kriterijus, požymius.

Viešojo administravimo kultūra – vyraujanti viešajame administravime tam tikrų idėjų ir praktikų visuma.

AVA – apskrities viršininko administracija.

NVV – naujoji viešoji vadyba.

SMART – gerų tikslų ir rodiklių savybės– specifiskumas (angl. Specific), išmatuojamumas (angl. Measurable), pasiekiamumas (angl. Achievable), patikimumas (angl. Reliable) ir pateikimas periodiškai ir laiku (angl. Timed).

VA – viešojo administravimo.

VV – veiklos valdymas.

ĮVADAS

Neefektyvi, išlaidi ir nepatikima – tokia yra tradicinė valstybės institucija¹. Tuomet ar „rezultatų Vyriausybė“² ir „veiksminga, orientuota į rezultatus ir tinkamą asmenų aptarnavimą viešojo administravimo sistema“³ yra įmanoma? Kaip Lietuvos viešojo administravimo institucijoms ir įstaigoms pasiekti geresnius rezultatus ir mažiau išleisti?

Atsakymas slypi veiklos valdyme. Lietuvių kalboje šis terminas gali būti painiojamas su bendra valdymo arba organizacine veikla, tačiau jis turi specifinę reikšmę. Veiklos valdymas – tai institucijos valdymo būdas, kai visa *veikla yra orientuojama į rezultatus*. Šis orientavimas vyksta per planavimo, stebėsenos ir vertinimo ciklą. Pirmiausia suplanuojamas siekiamas rezultatas ir numatomos jo siekimo priemonės. Kai šios priemonės pradedamos įgyvendinti – stebima, ar planuotam rezultatui pasiekti yra tinkamos sąlygos. Galiausiai, kai priemonės įgyvendinamos, vertinama, ar planuotas rezultatas buvo pasiektas. Taip užsibaigiamas vienas veiklos valdymo ciklas. Naujas vėl prasideda planavimu, tačiau atsižvelgiant į praeito ciklo rezultatus. Tokie veiklos valdymo ciklai ilgainiui leidžia sukurti efektyvesnę, taupesnę ir patikimesnę biurokratiją.

Taigi šio darbo objektas yra veiklos valdymas Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose. Literatūroje gana vieningai sutariama dėl veiklos valdymo ciklo dalių – planavimo, stebėsenos ir vertinimo – tačiau pastarųjų turinys yra interpretuojamas bei įgyvendinamas įvairiai. Šie skirtumai lemia įvairių VV pobūdį, todėl veiklos valdymui analizuoti pasirinkta ne tik VV ciklo dalių dimensija, bet ir trys kultūrinės perspektyvos – hierarchistinė, egalitaristinė ir individualistinė. **Iš hierarchinės perspektyvos** viešojo administravimo veiklos valdymas svarbus tuo, jog leidžia politikams kontroliuoti valstybės tarnautojus bei politiką įgyvendinančią administraciją. Šią perspektyvą geriausiai apibūdina iš ekonomikos mokslų kilęs *Patikėtojo-patikėtinio modelis*. Remiantis **egalitaristine perspektyva**, formalūs mechanizmai, kaip veiklos valdymo priemonės, sudaro sąlygas vertybių kūrimui ir realizavimui. Taigi VV iš šios perspektyvos būdinga demokratinė orientacija, siekis didinti valdžios skaidrumą ir patikimumą. Tai gerai paaiškina *Naujojo sociologinio institucionalizmo teorija*. Ir trečioji – **individualistinė perspektyva** – pabrėžia inovatyvumo, lyderystės ir decentralizacijos procesus.

¹ D.K. Moynihan, “Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform”. *Public Administration Review*, 66, 2006, 78.

² G.Kirkilas, Kalba Seime pristatant Vyriausybės veiklos 2006 m ataskaitą, 2007-05-03, Vyriausybės spaudos tarnyba, Vilnius.

³ Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija patvirtinta Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 488.

Individualistinis VV išsiskiria stipria orientacija į verslo modelius, ekonomiškumo ir efektyvumo siekimą. *Naujosios viešosios vadybos* doktrina turbūt geriausiai dera su šia individualistine kultūra.

Kiekvienai iš minėtų kultūrinių perspektyvų būdinga tam tikra VV koncepcija ir praktika. Nepaisant to, kad šios kultūros gali turėti panašių bruožų, VV sėkmingai įgyvendinamas tik tuomet, kai jo elementai kyla iš vienos kultūros. Taigi, remiantis tuo, kad VV gali sėkmingai veikti, jei jo elementams yra būdinga nuosekli koncepcija ir praktika, keliami hipotezė, **kad veiklos valdymas Lietuvoje nėra efektyvus, nes jo elementams būdingi skirtingų kultūrų požymiai.** Priklausomas šio argumento kintamasis – veiklos valdymo efektyvumas, nepriklausomas – veiklos valdymo elementų suderinamumo laipsnis su viena iš trijų kultūrų – hierarchistine, egalitaristine arba individualistine.

Taigi šiame darbe siekiama išanalizuoti Lietuvos viešojo administravimo institucijų ir įstaigų veiklos valdymą iš trijų kultūrinių perspektyvų ir suformuluoti tinkamiausias rekomendacijas jam tobulinti. Tai atliekama įgyvendinant šiuos uždavinius:

1. Teoriškai išnagrinėti VV dalis – planavimą, priežiūrą ir vertinimą – bei nustatyti kritinius šių dalių aspektus;
2. Išanalizuoti skirtingas VV tradicijas remiantis trimis kultūrinėmis perspektyvomis – hierarchizmu, egalitarizmu ir individualizmu;
3. Identifikuoti, kokios VV dalių – planavimo, stebėsenos ir vertinimo – charakteristikos būdingos Lietuvos viešojo administravimo institucijoms ir įstaigoms;
4. Iš skirtingų kultūrinių perspektyvų paaiškinti Lietuvos viešojo administravimo institucijų ir įstaigų VV charakteristikas;
5. Pateikti rekomendacijas VV tobulinimui Lietuvoje.

Darbe laikomasi kelių išlygų apie veiklos valdymą viešojo administravimo įstaigose ir institucijose. Pirma, viešojo administravimo institucijos ir įstaigos apima šiuos Lietuvos Respublikos biudžeto asignavimų valdytojus – Vyriausybės įstaigas, ministerijas, įstaigas prie ministerijų, apskrities viršininko administracijas ir Vyriausybei nepavaldžias valstybės institucijas. Antra, veiklos valdymas analizuojamas tik instituciniu lygiu. Aukštesnis – sektorinis, arba valdymo srities, bei žemesnis – individualaus veiklos valdymo lygis netyrinėjamas. Trečia, veiklos valdymas vertinamas 2006-2007 metų I pusės trumpuoju laikotarpiu. Ketvirta, neanalizuojama institucijų ir įstaigų programų, finansuojamų iš Europos Sąjungos fondų, valdymo sritis, kadangi pastarųjų valdymas yra stipriai įtakotas ES reikalavimų.

Darbą sudaro keturios pagrindinės dalys – pirmoje pateikiama VV bruožų teorinė apžvalga (pagal planavimo, stebėsenos ir vertinimo dalis) bei nustatomos pagrindinės VV charakteristikos. Antroje darbo dalyje analizuojamos trys VV kultūros – hierarchistinė, egalitaristinė bei individualistinė ir VV charakteristikos priskiriamos šioms kultūroms. Trečia dalis yra skirta įvertinti Lietuvos viešojo sektoriaus VV pagal pirmoje dalyje nustatytas VV charakteristikas. Ketvirtoje dalyje Lietuvos viešojo administravimo institucijų ir įstaigų VV bruožai interpretuojami iš trijų kultūrinių perspektyvų siekiant atskleisti nenuoseklumus. Galiausiai pateikiamos išvados ir rekomendacijos veiklos valdymo tobulinimui Lietuvoje.

Metodologija

Formuluojant teorinius darbo pagrindus naudota **mokslinės literatūros analizė**. Analizuota metodinė planavimo, priežiūros ir vertinimo viešajame sektoriuje medžiaga bei Patikėtojo-patikėtinio, Naujojo sociologinio institucionalizmo bei Naujosios viešosios vadybos teorijų literatūra.

Nestruktūruoti ekspertų interviu žodžiu taikyti atliekant žvalgomąjį tyrimą, formuluojant tyrimo praktinės dalies pagrindus, taip pat sudarant anketą. Pagrindinės pokalbio temos – strateginio planavimo trūkumai ir galimi tobulinimo variantai.

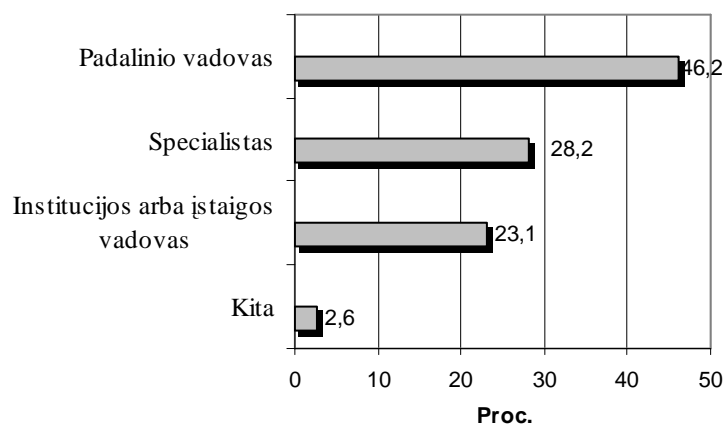
- dr. Rita Dukynaitė, Švietimo ir mokslo ministerijos Strateginio planavimo ir analizės skyriaus vedėjo pavaduotoja, 2007 m. kovo 23 d., Vilnius;
- Ričardas Ališauskas, Strateginio planavimo ir analizės skyriaus vedėjas, 2007 m. kovo 23 d., Vilnius;
- Arenijus Jackus, Susisiekimo ministerijos Strateginio planavimo ir finansų departamento direktorius, 2007 m. balandžio 10 d., Vilnius.

Renkant tyrimo duomenis 2007 m. balandžio mėnesį buvo atliekama **internetinė apklausa**. Apklausoje dalyvavo ministerijos, apskričių viršininkų administracijos, LR Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijų ir kitos valstybės institucijos ir įstaigos (žr. 1 lentelę). Internetinės anketos nuoroda buvo siunčiama šių institucijų ir įstaigų vadovams arba darbuotojams, atsakingiems už strateginio planavimo funkcijas (t.y. strateginio planavimo grupių nariams, strateginio planavimo padalinių darbuotojams, žr. 1 paveikslą). Anketą, kuri pateikiama 2 priede, sudaro klausimai veiklos planavimo, priežiūros, vertinimo ir bendromis veiklos valdymo temomis. Statistinę internetinės apklausos imtį sudaro 44 užpildytos anketos iš kurių 39 yra validžios.

1 lentelė

Respondentų institucijų ir įstaigų tipas

Respondento organizacijos tipas	Dažnis	Proc.
Ministerija	5	12,82
AVA	5	12,82
Vyriausybės įstaiga, kita valstybės institucija ar įstaiga	6	15,38
Įstaiga prie ministerijos	21	53,85
Vyriausybei ir ministerijoms nepavaldi įstaiga	2	5,13
Iš viso	39	100



1 pav. Respondentų pareigos, N=39

Atliekant praktinę darbo dalį taikyta **teisės aktų analizė**. Analizuoti šiuo metu aktualius veiklos valdymo klausimus reguliuojantys teisės aktai – Lietuvos Respublikos įstatymai, Vyriausybės nutarimai, Finansų ministro įsakymai. Taip pat atlikta internetinės apklausos metu apklaustų **2006 m. asignavimų valdytojų strateginių veiklos planų ir 2006 m. asignavimų valdytojų vertinimo kriterijų įvykdymo ataskaitų turinio analizė**. Buvo analizuojama programų tikslų, uždavinių ir jų vertinimo kriterijų sudarymo kokybė, vertinimo kriterijų skaičius, pasiekimo laipsnis, programų biudžetas.

Tiriant veiklos vertinimo rezultatų panaudojimą Lietuvoje atlikta valstybės įstaigų ir institucijų **internetu svetainių turinio analizė**. Ištirtas apklausos metu apklaustų įstaigų ir institucijų, kurios turi oficialias interneto svetaines ir kurios buvo prieinamos tyrimo metu (2007 m. gegužės 2-3 dienomis) interneto svetainės. Iš viso išanalizuotas 32 svetainių meniu turinys. Analizės metu buvo siekiama nustatyti, kaip dažnai ir koku prioritetingu būdu viešai skelbiamos metinės veiklos ataskaitos.

Statistiniai metodai taikyti apklausos ir turinio analizės duomenų apdorojimo procese - pagrindiniai dažnių, koreliacinės analizės metodai. Duomenims apdoroti naudota SPSS ir MS Excel programinė įranga.

1. VEIKLOS VALDYMO DALYS: PLANAVIMAS, PRIEŽIŪRA, VERTINIMAS

Veiklos valdymas yra ciklinis procesas. Jį sudaro trys pagrindinės dalys – veiklos planavimas, priežiūra ir vertinimas⁴ (2 pav.). Šis ciklas gali vykti individualiame, instituciniame arba valdymo srities lygyje. Darbe analizuojamas tik institucinis veiklos valdymo lygis. Kadangi VV pasižymi stipria orientacija į rezultatus, veiklos priežiūra ir vertinimas yra VV pagrindas⁵, todėl darbe jam skiriama daugiausia dėmesio. Šiame skyriuje nagrinėjamos VV dalys. Siekiama atsakyti į tokius klausimus: kokie yra planavimo, priežiūros ir vertinimo bruožai ir kuo jie dažniausiai skiriasi tarp organizacijų, kokie yra planavimo, priežiūros ir vertinimo tikslai ir dėl ko jie gali būti nepasiekti.



2 pav. Veiklos valdymo ciklas

Šaltinis: Adaptuota pagal tekstą OECD (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, OECD, Paris

⁴ OECD, „*Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*“ Paris: OECD, 1995.

⁵ Audit Commission. „*Aiming to Improve: The Principles of Performance Measurement*“ London: Audit Commission, 2000; P. Knaap, „Responsive Evaluation and Performance Management Overcoming the Downsides of Policy Objectives and Performance Indicators“, *Evaluation* 12,2006, 27.

1.1. PLANAVIMAS

Veiklos valdymo ciklas prasideda planavimu. Planavimas pagal Wildavsky apibrėžtas kaip siekis įtakoti ateitį prognozuojant pokyčius organizacijoje ir jos aplinkoje, nustatant tikslus ir suformuluojant strategijas šių tikslų pasiekimui⁶. Šio darbo kontekste su planavimu susijusios tokios organizacijų veiklos sritys:

- strateginė analizė,
- tikslų ir laukiamų rezultatų nustatymas;
- veiksmų numatymas ir išteklių paskirstymas.

Sąvokos „strateginė analizė“ prasmė priklauso nuo to, kas - faktai ar vertybės - turi didžiausios įtakos sprendimų priėmimui. Kitaip tariant, kaip „įsitikinimai“, „idėjos“, „interesai“ (motyvaciniai kintamieji) sąveikauja su „informacija“, „faktais“, „realybe“ (kognityviniais kintamaisiais)⁷. Taigi strateginės analizės srityje institucijų ir įstaigų elgesys gali labiausiai išsiskirti faktų arba vertybių taikymo mastu.

Tikslų ir laukiamų rezultatų nustatymo specifiką charakterizuoja šio proceso kryptis - „iš viršaus į apačią“ – centralizuoto planavimo būdu, arba „iš apačios į viršų“ – vadybos pagal tikslus (angl. management by objectives) ar savivadybos būdu⁸. „Iš viršaus į apačią“ būdui būdingas planavimas per hierarchines - linijines institucijas. Pastarosios pasižymi detalio specializacija, centralizacija, nelankstumu, sprendimų rutinizacija⁹. „Iš apačios į viršų“ tikslų nustatymui yra taikomos tiek linijinės, tiek išsklaidytos – tinklinės organizacinės struktūros. Pastarosios išsiskiria lanksčia policentrine struktūra, kuri suteikia maksimalią autonomiją darbuotojams, informacija tokiose organizacijose prieinama labai decentralizuotai, o sugebėjimai, protas, mokymasis yra svarbiausi elementai¹⁰.

Dar vienas aktualus planavimo klausimas – tikslų ir planuojamų veiksmų detalumas^{11 12}. Tikslai, kaip ir planuojami veiksmai gali būti abstraktūs, bendri, paliekant daug interpretacijos laisvės įgyvendintojams, arba tikslūs, specifiški, kai įgyvendintojai yra stipriai ribojami tikslų

⁶G. Boyne, „Planning, Performance And Public Services, *Public Administration*“, 79, 2001, 74.

⁷W. Parsons, *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001, 230.

⁸Johnsen Å., „What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management?“. *Public Money and Management*, January 2005,13-14.

⁹W.R. Scott, *Organizations*. Prentice-Hall Inc. Eaglewood Cliffs, New Jersey, 1998

¹⁰Ten pat.

¹¹Johnsen Å., „What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management?“. *Public Money and Management*, January 2005,13-14.

¹²Boyne G., „Planning, Performance And Public Services“. *Public Administration*, 79, 2001, 75.

rėmų ir iš anksto nustatytų procedūrų. Detalesniam tikslams būdingi vadinamieji SMART požymiai – tai detalumas, arba specifiškumas (angl. Specific), išmatuojamumas (angl. Measurable), pasiekiamumas (angl. Achievable). Tokie pat požymiai yra taikomi ir priežiūros rodikliams apibūdinti, todėl platesnė SMART analizė pateikiama tolimesniame poskyriuje.

Planavimo procesą įtakoja veiklos valdymo tikslai. VV gali būti siekiama pamatuoti politikos efektyvumą, rezultatyvumą ir ekonomiškumą, tobulinti visų politinės ir administracinės sistemos grandžių kontrolę, kurti tam tikrus veiklos simbolius bei ritualus ir netgi siekiant atliepti šiuolaikines viešosios politikos organizavimo tendencijas¹³. Veiklos valdymas jau planavimo stadijoje gali žlugti dėl tokių veiksnių, kaip nepakankamos įgyvendinančių pareigūnų teorinės ir metodologinės planavimo žinios, maži finansiniai ir žmogiškieji resursai, netinkama įgyvendinimo organizacinė struktūra, mažas aukštesniųjų pareigūnų išipareigojimas bei vertinimą įgyvendinančių darbuotojų nepakantumas arba pasipriešinimas¹⁴.

Taigi veiklos valdymo kontekste yra svarbiausi šie planavimo aspektai:

- Planavimo pagrindas – faktai ar vertybės;
- Planavimo procesas centralizuotas ar decentralizuotas (t.y., kas paskirsto išteklius, numato tikslus ir veiksmus tikslams siekti);
- Planuojami tikslai abstraktūs ar detalūs.

1.2. PRIEŽIŪRA

Veiklos valdymo ciklo antra dalis yra priežiūra. Tai reguliarus ir sistemiškas duomenų (informacijos) rinkimas, kurie turi padėti geriau valdyti programas¹⁵. Priežiūros duomenys paprastai yra kiekybiniai, susiję su veiklos kaštais, procesu ir rezultatais.

Taigi šio darbo kontekste su priežiūra susijusios tokios organizacijų veiklos sritys:

- Rodiklių formulavimas;
- Rodiklių matavimas.

¹³ Johnsen Å., „What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management?“. *Public Money and Management*, January 2005,13-14.

¹⁴ Ten pat, 13.

¹⁵ WEFO, „Monitoring and Evaluation Guidance for Structural Funds Projects and Partnerships“, 2005, 1 <<http://www.wefo.wales.gov.uk>> [Žiūrėta 2007 04 31].

Veiklos (angl. *performance*) rodikliais stebimas programos progresas. Visi veiklos rodikliai gali būti skirstomi į:

- finansinius rodiklius, kurie matuoja institucijos finansines sąnaudas, patirtas vykdant programas;
- fizinius rodiklius, kurie matuoja institucijos trumpojo ir ilgojo laikotarpio veiklos pasekmes ir įtaką.¹⁶

Didėjantis rodiklių skaičius valstybės institucijose yra gana ryškus veiklos valdymo požymis¹⁷. Literatūroje rodiklių kokybė dažniausiai vertinama pagal vadinamuosius SMART kriterijus. Vienas iš jų – rodiklio *konkretumas, arba specifiškumas* (angl. *Specific*). Tai reiškia, jog rodikliai turi būti glaudžiai susieti su iškeltais programos tikslais ir uždaviniais, matuoti tik tai, ko siekiama finansuojama veikla, kas yra aktualu. Lengvai kiekybiškai išreiškiami uždaviniai padeda suformuluoti specifiškus rodiklius. Tuo tarpu daugiamaciai, daug kokybinių charakteristikų turintys uždaviniai paprastai lemia rodiklių specifiškumo stygių. Ypač specifiški rodikliai gali būti lengvai įžvelgiami tikslo ar uždavinio formuluotėje. Kaip teigia Kravchuk ir Schack, tikslų ir uždavinių struktūra turi būti preliudas į matavimus, kiekvienas tikslų lygis turi būti pamatuojamas¹⁸.

Dar du SMART kriterijai - *išmatuojamumas* (angl. *Measurable*) bei *pasiekiamumas* (angl. *Achievable*). Išmatuojami yra tie rodikliai, kurie išreiškiami kiekybiškai. Praktiniai rodiklių matavimo būdai bei statistiniai metodai turi būti vienareikšmiškai apibrėžti, o rodiklių apskaičiavimo kaina turi būti proporcinga jų naudai. Siekiamas rodiklio dydis turi kelti iššūkį, bet tuo pačiu būti realistiškas ir pagrįstas. Kitas SMART kriterijus „*patikimas*“ (angl. *Reliable*), apibūdinamas statistine prasme - pakartotinai apskaičiuotas rodiklis turi būti toks pat, kaip ir pirmąkart. Patikimumą sukuria vienareikšmiška bei nekintanti duomenų rinkimo metodologija, parankūs duomenų rinkimo ir apdorojimo instrumentai, aukšta darbuotojų kvalifikacija. Patikimumą didina įvairesnių duomenų rinkimo būdų bei šaltinių naudojimas. Pagal kitą SMART kriterijų - „*pateikiamas periodiškai ir laiku*“ (angl. *Timed*) - rodikliai naudingi tik tuomet, kai jie gali teikti informaciją apie veiksmų pažangą periodiškai ir laiku. Pasiekimų lygio rodikliai gali būti teikiami sąlyginai dažnai – t.y., visą projekto ar programos vykdymo laikotarpį. Rezultato rodikliai galutinai gali būti apskaičiuojami tik baigus projekto ar programos veiklas ir jų

¹⁶ Viešosios politikos ir vadybos institutas, „ES struktūrinių fondų paramos panaudojimo priežiūros rodiklių tinkamumo įvertinimas. Priežiūros rodiklių ataskaita“. Vilnius: VPVI, 2007, 25-27.

¹⁷ Tavistock Institute, „The Evaluation of Socio-Economic Development. The Guide“. London, 2003, 140. <<http://www.evaled.info/page.aspx?id=gui61>> [Žiūrėta 2007 04 31].

¹⁸ Kravchuk R., Schack W., „Designing Effective Performance Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993“. *Public Administration Review*, 56(4), 1996, 350.

finansavimą. O poveikio rodiklius galima išmatuoti po veiklų užbaigimo praėjus tam tikram laikui¹⁹.

Priežiūros (o toliau ir vertinimo) procesą labai įtakoja rodiklių naudotojų charakteristikos. Galima išskirti keturias, kartais konkuruojančias tarpusavyje dėl stebėjimo prioritetų, naudotojų grupes – tai (a) politikos formuotojai (pvz., politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojai, parlamentarai), (b) politikos įgyvendintojai (pvz., valstybės tarnautojai, vadybininkai, administratoriai), (c) tam tikros politikos srities žinovai (pvz., nevyriausybinių organizacijų) ir (d) piliečiai bei tie, kurie patiria tam tikros politikos pasekmes (pvz., programos naudos gavėjai)²⁰. Kiekvienos grupės požiūris į tai, kaip turi būti naudojami priežiūros duomenys gali labai skirtis – politikai stebėsenos duomenis paprastai siekia naudoti institucijų atskaitomybės užtikrinimui arba lėšų skirstymui – t.y., ataskaitoms arba biudžetui; valstybės tarnautojai gali norėti duomenis taikyti programos eigai vertinti – t.y., analitiniams tikslams; piliečiai gali pageidauti aktualių rodiklių žiniasklaidos pranešimuose ar kitose viešo informavimo priemonėse.

Priežiūros tikslai gali būti sprendimų priėmimo tobulinimas, informacijos asimetrijos sumažinimas, dėmesio atkreipimas, motyvavimas, problemų ir sėkmės identifikavimas, konfliktų atskleidimas, organizacijos atminties gerinimas, mokymosi skatinimas, socializacijos stiprinimas. Priežiūrą procesą gali apsunkinti tinkamų duomenų trūkumas, rodiklių matavimo netikslumai, duomenų netinkamumas tobulinti sprendimams, informacijos perteklius, atsakomybės už rodiklius neprisiėmimas, lojalumas profesinėms normoms, o ne vadybai, manipuliacija rodikliais²¹.

Taigi veiklos valdymo kontekste yra svarbiausios šios priežiūros charakteristikos:

- Priežiūros rodiklių rūšys (įeigos ar rezultato stebėseną);
- Priežiūros rodiklių atitikimas SMART;
- Priežiūros rodiklių naudotojai ir naudojimo forma.

¹⁹ Tavistock Institute, „The Evaluation of Socio-Economic Development. The Guide“. London, 2003, 140. <<http://www.evaled.info/page.aspx?id=gui61>> [Žiūrėta 2007 04 31].

²⁰ Tavistock Institute. The Evaluation of Socio-Economic Development. The Guide, 2003, 11 <<http://www.evaled.info/page.aspx?id=gui61>>

²¹ Johnsen Å., What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management? *Public Money and Management*, January 2005, 13.

1.3. VERTINIMAS

Vertinimas yra paskutinė – vieną veiklos ciklą užbaigianti – dalis. Vertinimo sąvoka yra platesnė nei priežiūros – tai visapusiškas veiklos įvertinimas pagal tam tikrus kriterijus, naudojant priežiūros duomenis²². Su vertinimu susijusios šios organizacijų veiklos sritys:

- 1 Kaštų įvertinimas;
- 2 Rezultatų įvertinimas.

Šių vertinimo sričių pobūdį labiausiai įtakoja vertinimo tikslai. R.D. Behn'as²³ apibendrinamas išskiria aštuonias veiklos vertinimo panaudojimo galimybes:

2. **Rezultato nustatymas** – įvertinimas, ar gerai dirba konkreti institucija, kokią vertę ji sukuria. Tam reikia gerai išvystytos indėlių ir rezultatų stebėsenos sistemos. Rezultato nustatymas padeda sužinoti, koks programos progresas, ar pavyko programa išspręsti viešosios politikos problemą. Šis vertinimo tikslas nekelia uždavinio išsiaiškinti, kodėl (ne-) buvo pasiekti vertinamos programos tikslai. Šiuo atžvilgiu, rezultato nustatymas yra arčiausia stebėsenai vertinimo forma.
3. **Kontrolė** – valstybės tarnautojų veiklos kontroliavimas, kuris pasireiškia veiksmų standartų, arba taisyklių, nustatymu ir tuo pačiu tikrinimu, ar valdininkai įvykdo tuos veiksmų standartus bei leidžia pinigų tokiu būdu, koku numatė politikai. Vertinimas kontrolės tikslais yra tiesiogiai siejamas su taisyklių laikymosi vertinimu.
4. **Lėšų skirstymas** – vertinimo rezultatų naudojimas biudžeto sudarymo procese, nustatant, kur geriausiai, arba ekonomiškiausiai, galėtų būti išleisti viešieji pinigai. Mažus rezultatus duodančių institucijų baudimas biudžeto apkarpymu, o didelius – skatinimas papildomais asignavimais nėra visais atvejais gera lėšų skirstymo strategija. Nepaisant to, vertinimas gali būti naudingas informuojant biudžeto skirstytojus apie tai, kaip ekonomiškai buvo sukurta viešoji paslauga ar produktas.
5. **Motyvavimas** – tai valstybės tarnautojų ar kitų politikos įgyvendinime dalyvaujančių šalių skatinimas veikti norima linkme. Veiklos vertinimas ir rezultatų rodiklių naudojimas gali būti naudinga darbuotojų motyvavimo priemonė. Tikslų kiekybinis matavimas sukonzentruoja pastangas. Darbuotojai, turintys siekti konkrečių savo veiklos rezultatų tuo

²² WEF0, Monitoring and Evaluation Guidance for Structural Funds Projects and Partnerships, 2005, 1 <http://www.wefo.wales.gov.uk>.

²³ Behn R., „Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures“. *Public Administration Review*, 2003, 5, 588-592.

pačiu skatinami ieškoti inovatyvių veiklos būdų. Taigi taip galima siekti ir mokymosi motyvacijos.

6. **Reklamavimas** – institucijos veiklos įvaizdžio formavimas, politinių vadovų, piliečių, žurnalistų, suinteresuotųjų įtikinimas, kad organizacija veikia tinkamai ir pateisina jų lūkesčius. Reklamavimas, arba palankumo įgijimas tarp išorinių veikėjų bei darbuotojų lojalumo stiprinimas, gali vykti viešai pademonstruojant vertinimo rezultatus ir įrodant, kad organizacijos programos buvo sėkmingos. Veiklos vertinimų viešinimas gali būti pasitikėjimo valstybės institucijomis didinimo priemonė.
7. **Rezultatų akcentavimas** – labiau ritualinė veikla, kai kolektyviai pažymimi, arba švenčiami, institucijos laimėjimai. Organizacijos pasiekimų akcentavimas sustiprina komandinį darbuotojų jausmą, didina asmeninį lojalumą institucijai. Nuolatiniai sėkmingų projektų paminėjimai suteikia rezultatams daugiau reikšmės. Priešingai nei visi kiti vertinimo tikslai – akcentavimas nėra pats savaime tikslas. Jis padeda motyvuoti, reklamuoti ir sustiprinti instituciją. Akcentavimas motyvuoja, nes stiprina darbuotojų ateities pastangas, reklamuoja – nes atkreipia vidaus ir išorės veikėjų dėmesį į institucijos sėkmės, stiprina – nes gerų rezultatų pasiekimas telkia komandas, pritraukia institucinius partnerius ir padeda įdarbinti naujus darbuotojus.
8. **Mokymasis** – veiklos rodiklių naudojimas mokymuisi, nustatant priežasties-pasekmės ryšius. Mokymasis iš veiklos įvertinimo duomenų reikalauja tam tikrų interpretacijų. Iš veiklos rodiklių vertinimo įgyvendintojai gali sužinoti, kurios priemonės ir kodėl neleidžia pasiekti tikslo. Taip mokymasis padeda surasti geresnių sprendimų institucijos veiklai – leidžia identifikuoti, kaip materialieji, žmogiškieji, organizaciniai ir kiti ištekliai susiję su rezultatais.
9. **Patobulinimas** – išsiaiškinimas, ką reikia keisti institucijos veikloje, kad ateityje būtų galima tikėtis pageidaujamų rezultatų. Programų tobulinimas vyksta tuomet, kai siekiama modifikuoti veiksnius, įtakančius programos rezultatyvumą. Taigi tobulinimo galimybės kyla iš mokymosi proceso, nes būtent pastarojo metu yra nustatomi programų sėkmės arba nesėkmės veiksniai. Patobulinimas tiesiogiai susijęs su programų administratorių/vadybininkų veikla, nes tobulinant reikia spręsti veiklos plano struktūros, priemonių, personalo ir panašius klausimus²⁴.

²⁴ Behn R., „Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures“. *Public Administration Review*, 2003, 5, 588-592.

Neigiamas, arba nepageidaujamas, vertinimo pasekmes gerai apibendrina P.Smith²⁵. Kadangi vertinimas – yra pirmiausia veiklos rodiklių naudojimas, P. Smith'as teigia, jog blogas vertinimas gali paskatinti tokius reiškinius, kaip „tunelio vizija“, suboptimizaciją, „trumparegiškumą“ pačių rodiklių diskreditaciją, organizacijos sustabarėjimą ir strateginius žaidimus rodikliais. „*Tunelio vizija*“ pasireiškia politikos įgyvendintojų koncentravimusi tik ties veiklos rodikliuose apibrėžtais veiklos aspektais. *Suboptimizacija* reiškia, jog valstybės tarnautojai tenkina savo siaurus interesus rodiklių sąskaita. „*Trumparegiškumui*“ būdinga susitelkimas ties trumpalaikiais, greitai išmatuojamais veiklos tikslais bei ilgalaikių tikslų ignoravimu. *Rodiklių diskreditavimas* susijęs su neteisingu arba tendencingu rodiklių apskaičiavimu, manipuliuojant skaičiavimo metodologija ar kitais veiksniais, įtakojančiais kiekybinę rodiklių išraišką. *Sustabarėjimas* pasireiškia nenoru taikyti inovatyvias veiklos formas. Dar viena neigiama rodiklių taikymo pasekmė yra *strateginis žaidimas* rodikliais, kuriam būdinga tai, kad valstybės tarnautojai gali rodiklių pradinius dydžius nustatinėti strategiškai – per mažus, kurie bus pasiekti be didelių pastangų, arba formuluoti tokius rodiklius, kurie bus bet koku atveju taip pat pasiekti dėl stiprių išorinių veiksnių, o ne dėl organizacijos pastangų²⁶.

Taigi veiklos valdymo kontekste yra svarbiausios ši vertinimo charakteristika:

- Vertinimo panaudojimo tikslas.

1.4. APIBENDRINIMAS

Išanalizavus VV dalis – planavimą, priežiūrą ir vertinimą – akivaizdu, jog praktikoje jos gali būti labai skirtingos. Kartais šios VV praktikos yra konkuruojančios (pavyzdžiui, taikyti centralizuotą ar decentralizuotą planavimą, nustatyti detalius ar abstrakčius institucijų tikslus), o kartais – viena kitą papildančios (pavyzdžiui, vertinimu siekti institucijos kontrolės ir/arba mokymosi ir/arba įvaizdžio gerinimo ir/arba tobulinti veiklos priemonės). Todėl tolimesniame skyriuje bus siekiama atsakyti į klausimus, kas lemia, tokias skirtingas veiklos planavimo, priežiūros ir vertinimo praktikas – kodėl pasirenkamas vienas ar kitas VV būdas ir kodėl juo siekiama tokių skirtingų tikslų. Atsakius į šiuos klausimus bus galima suformuluoti detalų veiklos valdymo Lietuvos viešajame sektoriuje įvertinimo modelį.

²⁵Smith P., „Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector“. *British Journal of Management*, 4, 1993, 140-148.

²⁶Ten pat.

2. VEIKLOS VALDYMO KULTŪRINĖS PERSPEKTYVOS

Veiklos valdymas, nepaisant to, kad vieningai sutariama dėl jo struktūrinių dalių (kaip analizuota ankstesniame skyriuje), gali būti įvairiai suvokiamas ir įgyvendinamas. Tai, kas sudaro planavimo, priežiūros ir vertinimo turinį priklauso nuo kultūrinės pozicijos. Šiame darbe veiklos valdymui iš kultūrinių perspektyvų aiškinti naudojamos trys teoriniai pagrindai – *hierarchistinis*, kurį apibūdina ankstyvasis patikėtojo-patikėtinio modelis, *egalitaristinis*, apibūdinamas per naujojo sociologinio institucionalizmo teoriją, ir *individualistinis*, apibrėžiamas per Naujosios viešosios vadybos doktriną. Taigi šiame skyriuje siekiama apibūdinti kiekvieną kultūrą veiklos valdymo aspektu.

2.1. HIERARCHISTINĖ PERSPEKTYVA

Iš hierarchinės perspektyvos viešojo administravimo veiklos valdymas svarbus tuo, jog leidžia politikams kontroliuoti valstybės tarnautojus bei politiką įgyvendinančią administraciją. Šią perspektyvą geriausiai apibūdina iš ekonomikos mokslų kilęs Patikėtojo-patikėtinio modelis. Remiantis šiuo modeliu visa politinė sistema gali būti apibūdinama kaip sudėtingas patikėtojų, arba šeiminkų, ir patikėtinių tinklas, sudarytas iš piliečių, išrinktų politikų, teisininkų, vykdomosios valdžios atstovų, valstybinių agentūrų darbuotojų ir pan. Šie veikėjai tiek organizacijų viduje, tiek tarp organizacijų atlieka Patikėtinio-patikėtojo vaidmenis. Patikėtojai deleguoja patikėtiniais savo politinių preferencijų įgyvendinimą. Patikėtojo ir patikėtinio tikslai gali skirtis dėl informacijos asimetrijos, todėl šeiminkai nėra garantuoti, kad patikėtiniai įvykdys jų valią. Politiniai patikėtojai taip pat susiduria su priešingo pasirinkimo (angl. adverse selection, pvz., kai valstybės tarnautojai nuslepia savo kompetencijos ypatybes), moralinės rizikos (angl. moral hazard, pvz., kai valstybės tarnautojai siekia išvengti tam tikrų darbų) bei patikėtinio oportunistinio problemomis²⁷. Viešajame sektoriuje trūksta pagrindinių elementų, tokių kaip pelnas, nuosavybė, kurie galėtų harmonizuoti patikėtojo ir patikėtinio interesus²⁸. Kai patikėtinis disponuoja daugiau informacijos, nei patikėtojas, pirmajam atsiranda galimybė veikti savo

²⁷ Shapiro S.P., „Agency Theory“, *Annual Review of Sociology*, 31, 2005, 271.

<<http://arjournals.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.soc.31.041304.122159?cookieSet=1>> [žiūrėta 2007 01 20]

²⁸ Hardin R., „Economic Theories of the State“. Kn. Mueller D. (ed.) *Perspectives on Public Choice*. Cambridge.: Cambridge University Press, 1997, 30.

naudai²⁹. Taigi politinis patikėtojas priverstas stebėti patikėtinio elgesį bei kurti tokius patikėtinio iniciatyvų mechanizmus, kurie suderintų jų tarpusavio tikslus. Būtent čia svarbią vietą ir užima veiklos valdymas, kuris leidžia kontroliuoti bei kurti minėtas iniciatyvas.

Kaip teigia Alchian ir Demsetz³⁰, „vienas iš metodų sumažinti išsisukinėjimą yra kažkam specializuotis priešiuoje – tikrinti komandos įdedamų pastangų į veiklą dydį“³¹. Remiantis tokia logika, veiklos rezultatai tiesiogiai susiję procedūrų įvykdymu ir pakankamu pastangų dydžiu. Taigi veiklos rezultatai - iš hierarchistinės perspektyvos - bus tuo geresni, kuo labiau išplėtota monitoringo veikla bei kuo labiau reglamentuotos procedūros, kadangi tai sumažina patikėtojo oportunistinį elgesį. Auditas, kaip atitikimo formalioms procedūroms kontrolė, hierarchistų taip pat mėgstama veiklos valdymo priemonė³². Taigi iš hierarchinės perspektyvos labiau kontroliuojama *įeiga*, t.y., nustatomos procedūros ir atsiskaitoma už išteklių paskirstymą, bei vykdoma *proceso* priežiūra, t.y., nuolat tikrinamas veiksmų atitikimas nustatytoms formalioms taisyklėms³³. Kaip tam tikra monitoringo atmaina, iš šios teorinės prieigos svarbus ir auditas. Monitoringas (tame tarpe ir auditas) yra bene svarbiausia VV dalis iš hierarchistinės perspektyvos³⁴.

„Iš viršaus į apačią“ būdu nustatomi detalūs tikslai, kuriuos turi įgyvendinti turi atlikti viešosios administracijos. Tikslus nustatantys „patikėtojai“ taip pat sukuria įgyvendinančių institucijų kontrolės mechanizmus, susijusius su funkcine, arba procedūrų, kontrole bei monitoringu, kad išvengtų biurokratinio nuokrypio (angl. bureaucratic drift)³⁵. Biurokratinis nuokrypis pasireiškia tuomet, kai įgyvendinančios institucijos nutolsta nuo politikų iškeltų tikslų.³⁶ Iš hierarchistinės perspektyvos „iš viršaus į apačią“ kontrolė ir „iš apačios aukštyn“ atsakomybė yra daug būdingesnės veiklos valdymo charakteristikos nei mokymasis ir patobulinimas³⁷.

²⁹ Fong E., Tosi H. L., „Effort, Performance, and Conscientiousness: An Agency Theory Perspective“. *Journal of Management*, 33, 2007, 165-166.

³⁰ Alchian, A., Demsetz, H. Production, information costs, and economic organization. *American Economic Review*, 62, 1972. 777-795. cituota Fong E., Tosi H. L., „Effort, Performance, and Conscientiousness: An Agency Theory Perspective“. *Journal of Management*, 33, 2007, 165-166

³¹ Fong E., Tosi H. L., „Effort, Performance, and Conscientiousness: An Agency Theory Perspective“. *Journal of Management*, 33, 2007, 165-166

³² Whitford B., „Decentralization and Political Control of the Bureaucracy“. *Journal of Theoretical Politics*, 4 (14), 2002, 172.

³³ C. J. Heinrich, „Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness“. *Public Administration Review*, 62, 2002, 712.

³⁴ Whitford B., „Decentralization and Political Control of the Bureaucracy“. *Journal of Theoretical Politics*, 4 (14), 2002, 170.

³⁵ E. Kiser, „Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation“, *Sociological Theory*, 17, 1999, 154.

³⁶ Ten pat.

³⁷ Sanderson I., „Performance Management, Evaluation and Learning in 'Modern' Local Government“. *Public Administration*, 79, 2001.

Tradicinis veiklos valdymas pagal Patikėtojo-patikėtinio modelį koncentruojasi ties „iš viršaus į apačią“ veiksmis bei veiklos procedūrų monitoringu, t.y., valdoma *kaip ir kur* yra leidžiami pinigai, o ne tai, *kas* jas turi būti pasiekta. Politiniai „šeimininkai“ žino geriausiai, kas ir kaip turi būti padaryta – tokia hierarchistinio veiklos valdymo perspektyva.

2.2. EGALITARISTINĖ PERSPEKTYVA

Hierarchistinei kultūrai meta iššūkį egalitaristinė perspektyva. Remiantis pastarąja, formalūs kontrolės mechanizmai, kaip veiklos procedūrų reglamentavimas ir monitoringas, yra efektyvūs tik tada, kai sudaro sąlygas simbolių kūrimui ir vertybių realizavimui. Tai gerai paaiškina Naujojo sociologinio institucionalizmo teorija ir „iš apačios į viršų“ teorinės priegos. Naujasis sociologinis institucionalizmas pabrėžia ne racionaliąją veiklos valdymo pusę, o normatyvinę. Šiai teorinei priegai būdinga:

- 1) žymiai platesnis taikomų viešojo administravimo procedūrų apibrėžimas nei iš hierarchinės perspektyvos. Minėtas apibrėžimas be formalių taisyklių apima ir simbolių sistemas, pažinimo ir moralės modelius, kurie įtakoja žmonių veiksmus;
- 2) kitoks požiūris nei hierarchistų į ryšį tarp formalių procedūrų ir individo veiksmų. Procedūros ne tik nulemia veikėjo strateginį apskaičiavimą, bet turi ir gilesnį poveikį jo preferencijoms ir netgi tapatybei. Individo tikslai apibrėžiami plačiau, negu siūlo hierarchistinis požiūris.
- 3) kitaip nei iš hierarchinės perspektyvos aiškinamas institucijų formavimas ir plėtra. Pagrindinis institucijų kūrimo motyvas veikiau yra socialinis legitimumas, negu efektyvumas įgyvendinat politikų tikslus. Išryškėja skirtumas tarp hierarchistų „instrumentinės“ ir sociologų „tinkamumo“ logikos³⁸.

Naujasis sociologinis institucionalizmas mažiau dėmesio teikia formalioms organizacijų struktūroms ir procedūroms, tačiau daugiau neformaliems organizacijų elementams – vertybėms, normoms, identitetams³⁹ ⁴⁰. Organizacijoms būdingi tam tikri simboliniai veiksmai. Šie simboliniai veiksmai kyla iš ugdymo, pačios viešosios politikos struktūros, viešosios nuomonės ir vyraujančių ideologijų. Ir šie simboliniai veiksmai gali būti svarbesni už efektyvumo pagrindu

³⁸ palyginimas pagal Hall P., R. Taylor. „Political Science and the Three New Institutionalisms“, *Political Studies*, 5, 1996, 13-15.

³⁹ March J. G., Olsen J. P., *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press, 1989, 17

⁴⁰ Mulé R., „New Institutionalism: Distilling some 'Hard Core' Propositions in the Works of Williamson and March and Olsen“, *Politics*, Volume 19, 1999, 148.

sukurtas procedūras^{41 42}. March ir Olsen pabrėžia, kad „identiteto ir tinkamumo paskaičiavimas“ instituciniams veikėjams yra svarbesnis už „politinės kainos ir naudos paskaičiavimą“. Taisyklės išlaikomos pasitikėjimo pagrindu, vadinasi, tikimasi, kad veikėjai dažniausiai elgsis „tinkamai“.⁴³ Institucijos formuojasi ir veikia siekdamos išpildyti savo aplinkos lūkesčius.⁴⁴⁴⁵ Rodikliai gali būti svarbūs kuriant valdžios įvaizdį, tarnauti kaip simboliai, būti naudojami valdžios skaidrumui stiprinti, piliečių ir interesų grupių informuotumui apie valdžios veiksmus didinti⁴⁶. Veiksmas kyla iš tinkamumo logikos, to, kas prisideda prie geresnio gyvenimo interpretacijų⁴⁷. Materialus rezultatas nėra svarbus⁴⁸, neegzistuoja konkurencija⁴⁹. Nėra autoriteto, jėgos (yra bet nesvarbus)⁵⁰, tačiau labai svarbūs suinteresuotųjų pusių interesai ir vertybės⁵¹.

Veiklos valdymas iš egalitaristinės perspektyvos pagrįstas tam tikromis vertybėmis bei normomis. Veiklos valdymas yra taikomas ne dėl efektyvumo kontroliuojant valstybės tarnautojus ar kitus „patikėtinius“, o dėl to, kad padeda įtvirtinti skaidrumą, demokratiškumą, dalyvavimą ar kitas viešojo sektoriaus vertybes. Svarbiausia kultūrinė ir socialinė aplinka – tokia egalitaristinė pozicija.

⁴¹ Ten pat.

⁴² Ten pat.

⁴³ March J. G., Olsen J. P., *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press, 1989, 17.

⁴⁴ Tempel, P. Walgenbach, „Global Standardization of Organizational Forms and Management Practices? What New Institutionalism and the Business-Systems Approach Can Learn from Each Other“ . *Journal of Management Studies*, 44, 2007.

⁴⁵ March J. G., Olsen J. P., *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press, 1989, 38.

⁴⁶ Johnsen Å., What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management? *Public Money and Management*, January 2005, 13-14.

⁴⁷ Mulé R., „New Institutionalism: Distilling some 'Hard Core' Propositions in the Works of Williamson and March and Olsen“, *Politics*, Volume 19, 1999, 148.

⁴⁸ March J. G., Olsen J. P., *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press, 1989, 22

⁴⁹ Mulé R., „New Institutionalism: Distilling some 'Hard Core' Propositions in the Works of Williamson and March and Olsen“, *Politics*, Volume 19, 1999, 148.

⁵⁰ March J. G., Olsen J. P., *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press, 1989, 17

⁵¹ Tavistock Institute, „The Evaluation of Socio-Economic Development. The Guide“. London, 2003. <<http://www.evaled.info/page.aspx?id=gui61>> [Žiūrėta 2007 04 31].

2.3. INDIVIDUALISTINĖ PERSPEKTYVA

„Iš viršaus į apačią“, arba hierarchistinei, kultūrai prieštarauja individualistinė perspektyva. Pastaroji labiau propaguoja decentralizaciją ir „iš apačios į viršų“ požiūrius. Individualistinės kultūros atstovai nuo egalitaristų skiriasi tuo, jog pabrėžia žmonių skirtingumą/nelygumą. Naujosios viešosios vadybos ir „Reinventing Government“⁵² (liet. valdžios pertvarka) judėjimai turbūt geriausiai dera su individualistine kultūra⁵³. Individualistinės kultūros bruožus galima atskleisti per C. Hood Naujosios viešosios vadybos doktrinos komponentus⁵⁴, kurie apibendrinti 2 lentelėje.

2 lentelė

C. Hood Naujosios viešosios vadybos doktrinos komponentai

Nr.	Komponentas	Reikšmė
1.	Valdžia – vadybininkams / vadybininkams leisti valdyti	Aktyvūs, savarankiški viešosios administracijų vadovų veiksmai. Vadovai – lyderio charakteristikų – priešprieša anoniminiams biurokratams. Taisyklės pakeičiamos iniciatyva.
2.	Vadyba pagal tikslus	Tikslų apibrėžimas, sėkmės indikatoriai, pageidautina – įvardinti skaitinėmis išraiškėmis.
3.	Didesnė rezultatų kontrolė	Resursų paskirstymas ir atlyginimai susiję su veiklos rezultatais. Priešprieša tradiciniai įeigos kontrolei.
4.	Viešųjų administracijų padalinimas į mažesnes organizacijas	Decentralizacija, paprastai pagal paslaugų teikimą. Tam, kad greitai reaguotų į paklausą, kuri gali skirtis geografiškai.
5.	Konkurencija viešajame sektoriuje	Konkurencija tiek tarp viešųjų, tiek tarp viešųjų ir privačių organizacijų. Pradedant įdarbinimu, baigiant paslaugų tiekimu. Tradiciškai valstybės paslaugos buvo monopolinės.
6.	Privataus sektoriaus metodų taikymas	Atsisakant hierarchistinės VA kultūros, diegti lankstumą įdarbinant bei apdovanojant vadybininkus (pvz., trumpalaikės sutartys, kontraktai).
7.	Taupymas ir išteklių kontrolė	Už mažiau padaryti daugiau taikant novatoriškus veiklos būdus.

Šaltinis: Hood C., ‘A Public Management for All Seasons?’, *Public Administration*, 69, 1991, 5-8.

⁵² pagal Osborne D, Gaebler T. 1992 . *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Government is Transforming the Public Sector*. Reading, MA :Addison-Wesley, 1992.

⁵³ Johnsen Å., What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management? *Public Money and Management*, January 2005, 14.

⁵⁴ Hood C., ‘A Public Management for All Seasons?’, *Public Administration*, 69, 1991, 5-8.

Apibendrinus pagal E. Laegreid⁵⁵ ir A. Schick⁵⁶ individualistinei kultūrai galima priskirti tokius požymius. Pirma, vadovybė (politinė valdžia) suformuluoja aiškius tikslus, o juos įgyvendinančioms institucijoms suteikiama veiksmų ir išteklių paskirstymo laisvė. Tikslai turi būti labai konkretūs, specifiniai ir hierarchiškai struktūruoti. Šie tikslai taip pat privalo išlikti stabilūs pakankamai ilgą laiko tarpą, būti tarpusavyje suderinami ir išmatuojami rodikliais – tam, kad galėtų veikti kaip veiklos įvertinimo pagrindas. Antra, institucijos arba įstaigos turi nuolat atsiskaityti už veiklos rezultatus, naudodamos gerai išvystytą rodiklių sistemą. Tam būtina stebėsenos sistema, kuri leistų išmatuoti institucijos arba įstaigos tikslų pasiekimą ir ekonomiškumą. Stebėsenos sistema nenaudojama procedūroms ar ištekliams stebėti atsietai nuo rezultatų. Trečia, vadovybė turi naudoti informaciją apie veiklos rezultatus kaip pagrindą apdovanojant arba baudžiant vykdytojus. Veiklos rezultatai turi lemti tolimesnį išteklių paskirstymą bei veiklos organizavimo būdus.

Osborne'o and Gaeblerio (1992) Valdžios pertvarkos principai persipynę su NVV idėjomis ir skamba taip: nuo atitikimo taisyklėms prie rezultatų davimo, nuo įeigos finansavimo prie rezultatų apmokėjimo, nuo vadybininkų (valstybės tarnautojų) suvaržymo iki įgalinimo. Tai, anot Osborne'o and Gaeblerio, padeda valstybės tarnautojams priimti geresnius sprendimus ir optimizuoti politikos įgyvendinimo procedūras⁵⁷. Mąstymas apie veiklos valdymą iš individualistinės perspektyvos ypatingas tuo, kad pabrėžiami valstybės tarnautojų motyvaciniai, dalyvavimo ir nuosavybės už rezultatus veiksniai⁵⁸.

Taigi veiklos valdymas pagrįstas tuo, kad suteikiama didelė autonomija įgyvendinančioms organizacijoms paskirstyti išteklius, pasirinkti veiklos priemones, tačiau šios organizacijos yra stipriai varžomos veiklos rezultatų vertinimo reikalavimų. Tokiu būdu, priešingai nei hierarchistiniu atveju, procedūrų kontrolė yra žymiai mažesnė už rezultatų.

⁵⁵ Legreid P., Rubecksen K. ir kt., „Performance Management in Practice: the Norwegian Way“. *Financial Accountability & Management*, 22(3), 2006.

⁵⁶ Moynihan D.P., „Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform“. *Public Administration Review*, 66, 2006, 79.

⁵⁷ Osborne, D. , Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Government is Transforming the Public Sector* . Reading, MA : Addison-Wesley . 1992 .

⁵⁸ Tavistock Institute, „The Evaluation of Socio-Economic Development. The Guide“. London, 2003. <<http://www.evaled.info/page.aspx?id=gui61>> [Žiūrėta 2007 04 31].

2.5. APIBENDRINIMAS

Atlikus trijų skirtingų kultūrinių perspektyvų analizę, galima pirmame skyriuje identifikuotus veiklos valdymo svarbiausius bruožus priskirti kiekvienai iš kultūrų. Tokiu būdu sudaromas teorinis veiklos valdymo pagal kultūros modelis. Apibendrintos modelio charakteristikos pateikiamas lentelių pavidalu.

3 lentelė

Veiklos valdymo dalies „planavimas“ apibendrinimas iš teorinių perspektyvų

Planavimas	Kultūra		
	<i>Hierarchistinė</i>	<i>Egalitaristinė</i>	<i>Individualistinė</i>
Centralizuotumas (priešingas – decentralizuotumas)	+	–	+
Planuojami tikslai labai detalūs (priešingas – tikslai abstraktūs)	+	–	+
Naudojama daug faktų (priešingas - daug vertybių, arba „politikos“)	–	–	+

Ženklių paaiškinimas: + labai būdinga, – nebūdinga arba mažai būdinga

Kaip matyti iš 3 lentelės, hierarchistinei kultūrai būdingas „Iš viršaus į apačią“ - centralizuotas planavimo būdas, tuo tarpu egalitaristinei, individualistinei – „Iš apačios į viršų“-decentralizuotas. Detalūs tikslai nenustatomi tik egalitaristinėje kultūroje. Faktai planuojant plačiausiai naudojami individualistų, tuo tarpu kitos kultūros pirmenybę teikia vertybėms.

4 lentelė

Veiklos valdymo dalies „priežiūra“ apibendrinimas iš teorinių perspektyvų

Priežiūra	Kultūra		
	<i>Hierarchistinė</i>	<i>Egalitaristinė</i>	<i>Individualistinė</i>
Rodiklių atitikimas SMART	+	–	+
Priežiūros rodiklių tipas			
Sąnaudų	+	–	+
Rezultatų	+	+	+
Priežiūros duomenų naudotojai:			
Politikai	+	–	–
Vadovai	+	–	+
Valstybės tarnautojai	–	–	+
Piliečiai, interesų grupės, žiniasklaida	–	+	–

Priežiūros duomenų panaudojimo forma:			
Statistika	+	–	–
Analizė	–	–	+
Ataskaita	+	+	–
Populiarus pranešimas	–	+	–
Institucijos strategijos, biudžeto dalis	+	–	+

Ženklių paaiškinimas: + labai būdinga, – nebūdinga arba mažai būdinga

4 lentelėje iš kultūrinių perspektyvų apibendrintas priežiūros procesas. Priežiūros duomenų pagrindiniai naudotojai yra politikai ir įstaigų vadovai iš hierarchistinės perspektyvos. Valstybės tarnautojai ir taip pat vadovai yra pagrindiniai rodiklių naudotojai individualistinėje kultūroje. Tuo tarpu piliečiai, interesų grupės ir žiniasklaida labiausiai naudoja vertinimo rezultatus egalitaristinėje kultūroje

5 lentelė

Veiklos valdymo dalies „vertinimas“ apibendrinimas iš teorinių perspektyvų

Vertinimo tikslai	Kultūra		
	<i>Hierarchistinė</i>	<i>Egalitaristinė</i>	<i>Individualistinė</i>
Rezultatų nustatymas	+	–	–
Kontrolė	+	–	–
Lėšų skirstymas	+	–	+
Motyvimasis	–	–	+
Reklamavimas⁵⁹	–	+	–
Rezultatų akcentavimas	–	+	–
Mokymasis	–	–	+
Patobulinimas	–	–	+

Ženklių paaiškinimas: + labai būdinga, – nebūdinga arba mažai būdinga

Nagrinėjant veiklos valdymo dalį „vertinimas“ iš kultūrinių perspektyvų, nustatyta, kad hierarchistams būdingiausia vertinimais kontroliuoti valstybės tarnautojus, egalitaristams – kurti gerą įstaigos įvaizdį bei kurti institucijos vertybes akcentuojant gerus rezultatus, individualistams – efektyviau paskirstyti biudžeto lėšas, motyvuoti valstybės tarnautojus, mokytis ir tobulinti institucijos veiklą.

⁵⁹ Reklamavimas plačiaja ir teigiama prasme – ne tik kaip teigiamo įvaizdžio kūrimas, bet ir demokratinių vertybių sklaida.

3. LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ IR ĮSTAIGŲ VEIKLOS VALDYMAS

Remiantis ankstesniame skyriuje suformuluotu teoriniu modeliu, šioje dalyje analizuojamas veiklos valdymas Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose. Prieš tai aptariamas Lietuvos viešojo sektoriaus veiklos valdymo kontekstas (3.1 skyrius). Toliau veiklos valdymo kontekste nagrinėjamas planavimas (3.2), priežiūra (3.3) ir vertinimas (3.4). Šios VV dalys analizuojamos tokia seka – pirma, nagrinėjami teisiniai įsipareigojimai vykdyti tam tikras VV funkcijas, antra, tiriamos šių įsipareigojimų vykdymo ir neformalios praktikos. Tokia analizės struktūra leidžia atskleisti pagrindines Lietuvos VV charakteristikas bei nustatyti, kokioje stadijoje VV yra nesėkmingas.

3.1. VEIKLOS VALDYMO KONTEKSTAS

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, šalyje buvo atsisakyta iki tol taikytų viešojo sektoriaus veiklos organizavimo principų. Vieningų metodinių nurodymų, kaip planuoti ir vertinti veiklą, nebuvo, todėl kiekviena institucija savo veiklą planavo ir vertino atskirai. Ilgą laiką viešojo administravimo įstaigų ir institucijų veikla buvo labiau orientuota į procesą, o ne į siekiamus rezultatus. Tai reiškia, kad veiklos valdymas praktiškai neveikė, nes jis pirmiausia reiškia rezultatų valdymą.

Galima išskirti du pagrindinius veiksnius, kurie paskatino veiklos valdymo diegimą bei vystymą Lietuvos viešajame sektoriuje. Pirma, tai ankstyvaisiais nepriklausomybės metais, nuo 1990-ųjų buvo siekiama išardyti komunistinę sistemą ir sukurti demokratines institucijas. Tai buvo susiję su staigiu ekonominiu nuosmukiu, nevaldoma infliacija ir plačiu tarptautinių finansinių organizacijų įsikišimu. Antra, vėlyvesniais nepriklausomybės metais viešosios politikos aplinką labai formavo pasirengimas narystei bei narystė Europos Sąjungoje. Todėl maždaug nuo 1998 m. prasidėjo šalies teisinių pagrindų pertvarka bei valstybės institucijų modernizacija⁶⁰. Europos Sąjunga turėjo ir tebeturi didžiulės įtakos tobulinant viešojo administravimo veiklos valdymą.

⁶⁰ Evans A, Evans G., „Improving government decision-making systems in Lithuania and Latvia“, *Journal of European Public Policy*, 8, 2001, 935.

1998 metais pradėtas įgyvendinti Lietuvos - Kanados viešojo administravimo reformos projektas, kuris buvo orientuotas į strateginio planavimo diegimą Vyriausybės lygmeniu. 1999 metais buvo pradėtas pilotinis strateginio planavimo projektas 5 ministerijose, o nuo 2001 metų valstybės biudžetas sudaromas programiniu principu, valstybinėse institucijose diegiami strateginio veiklos planavimo ir į rezultatus orientuotos veiklos principai. Šiuo metu Strateginis planavimas, kaip veiklos organizavimo ir finansų planavimo priemonė yra įtvirtinta Vyriausybės įstatyme⁶¹, Biudžeto sandaros įstatyme⁶² (17 straipsnis), LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkoje⁶³, Strateginio planavimo metodikoje⁶⁴. Remiantis pastarąja, strateginių planų įvykdymas vertinamas kriterijais – tai yra rodikliais, „suteikiančiais informaciją apie institucijos strateginio tikslo (ar ūkio šakos (sektorius) strategijos tikslo), programos tikslo ar uždavinio įgyvendinimą“⁶⁵. Nuo 2006 m. pereita prie daugiapakopės rezultatų vertinimo sistemos, kai veikla matuojama trijų lygių rodikliais.

Lietuvos narystė ES stiprina veiklos valdymą, nes ES institucijose priimamų sprendimų įgyvendinimas tampa Lietuvos institucijų atsakomybe, kurios nesilaikant gali būti taikomos įvairios sankcijos (nuo gėdinimo bloga reputacija iki piniginių baudų)⁶⁶. Iš ES fondų finansuojamų programų vertinimo ir stebėsenos sistemos yra svarbus veiksnys skatinantis veiklos valdymo praktikas ES narėse⁶⁷. Vidaus reikalų ministerija, vykdydama Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2005–2006 metų priemonių planą, patvirtintą Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. vasario 21 d. nutarimu Nr. 197, parengė Bendrojo vertinimo modelio (Common Assessment Framework – CAF) lietuvišką versiją. Bendrasis vertinimo modelis yra Europos Sąjungos ministrų, atsakingų už viešąjį administravimą, bendradarbiavimo rezultatas⁶⁸. 2007-2013 metais viešojo administravimo tobulinimas bus finansuojamas iš ES Struktūrinių fondų⁶⁹, todėl tai turėtų paskatinti dar spartesnę veiklos valdymo raidą.

⁶¹ Vyriausybės įstatymas patvirtintas 1994 m. gegužės 19 d. Nr. I-464

⁶² Biudžeto sandaros įstatymas patvirtintas 2006 m. liepos 18 d. Nr. I-430

⁶³ LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarka patvirtinta 2004 m. liepos 15 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr.751

⁶⁴ Strateginio planavimo metodika patvirtinta 2002 m. birželio 6 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 827.

⁶⁵ Ten pat.

⁶⁶ Vilpišauskas R., Nakrošis V., „Viešosios politikos įgyvendinimas Lietuvoje: „trūkstamos grandies“ analizė“. Santrauka, Vilnius: ALF 2002, 16.

⁶⁷ Tavistock Institute, „The Evaluation of Socio-Economic Development. The Guide“. London, 2003. 141<<http://www.evalsed.info/page.aspx?id=gui61>> [Žiūrėta 2007 04 31].

⁶⁸ Vidaus reikalų ministerija, „Bendrasis vertinimo modelis“, spaudos pranešimas internete. <<http://www.vrm.lt/index.php?id=574>> [Žiūrėta 2007 05 11].

⁶⁹ Nacionalinė bendroji strategija: Lietuvos 2007–2013 metų ES struktūrinės paramos panaudojimo strategija konvergencijos tikslui įgyvendinti, 2006 m. lapkričio 30 d. projektas. <http://www.esparama.lt/ES_Paramas> [Žiūrėta 2007 04 17].

Taigi į veiklos vertinimą orientuotas viešojo administravimo reformas Lietuvoje paskatino blogėjanti valstybės finansinė būklė, t.y., didėjantis einamosios sąskaitos bei fiskalinis deficitas, besiplečiantis viešasis sektorius ir prastėjantys veiklos rezultatai, neproporcingai didelės administracinės išlaidos⁷⁰ bei ES įtaka. Šioms reformoms didelės reikšmės turėjo ir tarptautinės viešojo sektoriaus plėtros tendencijos – naujasis viešasis valdymas (angl. New Public Management) – paplitęs Jungtinėje Karalystėje, JAV, Naujojoje Zelandijoje, Kanadoje, Švedijoje ir kitose šalyse bei strateginis planavimas (valdymas) kaip veiklos ir finansų valdymo teorinis modelis⁷¹.

3.2. PLANAVIMAS

Šiame poskyryje apibūdinamas Lietuvos viešojo administravimo institucijų ir įstaigų veiklos planavimo procesas ir atsakoma į tokius klausimus:

- Planavimo procesas centralizuotas ar decentralizuotas (t.y., kas paskirsto išteklius, numato tikslus ir veiksmus tikslams siekti);
- Planavimo pagrindas – faktai ar vertybės;
- Planuojami tikslai abstraktūs ar detalūs.

Planavimas Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose yra plačiausiai reglamentuota veiklos valdymo dalis. Ji įtvirtinta Strateginio planavimo metodikoje⁷², Vyriausybės įstatyme⁷³, Biudžeto sandaros įstatyme⁷⁴, LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkoje⁷⁵. Remiantis šiais dokumentais, Lietuvoje institucijos rengia 3 metų trukmės strateginį veiklos planą, kuris kasmet atnaujinamas. Institucijos programa – tai strateginio veiklos plano dalis, kurioje nustatyti programos tikslai, uždaviniai, priemonės, vertinimo kriterijai, numatomi asignavimai⁷⁶. Įstatymiškai įtvirtinta, kad programų planų pagrindu yra finansuojama ir vykdoma institucijų veikla. 2006 metais viešojo administravimo institucijos ir

⁷⁰ Rimkutė E., *Improving the Performance Measurement System in the public sector of Lithuania*. Birmingham University, UK, Masters' dissertation. Birmingham, 2004.

⁷¹ Ten pat.

⁷² Strateginio planavimo metodika patvirtinta 2002 m. birželio 6 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 827.

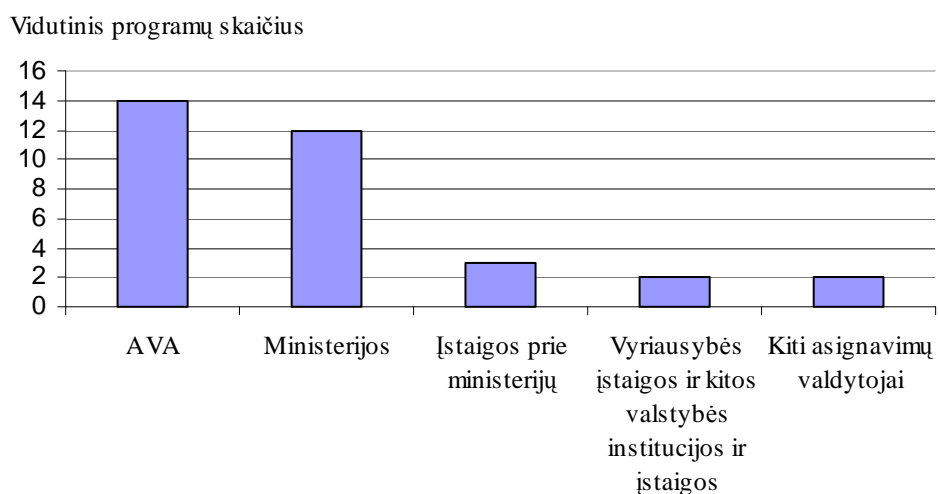
⁷³ LR Vyriausybės įstatymas patvirtintas 1994 m. gegužės 19 d. Nr. I-464

⁷⁴ Biudžeto sandaros įstatymas patvirtintas 2006 m. liepos 18 d. Nr. I-430

⁷⁵ LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarka patvirtinta 2004 m. liepos 15 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr.751

⁷⁶ Strateginio planavimo metodika patvirtinta 2002 m. birželio 6 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 827, 2007 m. vasario 23 d. redakcija.

įstaigos suplanavo vidutiniškai nuo 2 (Vyriausybės įstaigos) iki 14 (Apskritis viršininko administracijos) programų (3 pav.).



3 pav. Vidutinis programų skaičius 2006 m.

Šaltinis: 2006 metų asignavimų valdytojų vertinimo kriterijų įvykdymo ataskaitų analizė

Institucijos planavimo padalinys arba grupė yra atsakinga už strateginio plano parengimą. Šie planai turi būti rengiami atsižvelgiant į Vyriausybės programą ir Vyriausybės prioritetus, Valstybės ilgalaikės raidos strategijos, atitinkamos valdymo srities plėtros strategijos, BPD, Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijos (ir šią strategiją įgyvendinančių veiksmų programų), kitų su institucijos veikla susijusių strateginio planavimo dokumentų nuostatas⁷⁷. Strateginio planavimo metodikoje taip pat numatyta, kad „Institucijai pavaldžios įstaigos dalyvauja institucijos strateginio veiklos plano rengimo procese, pagal kompetenciją teikdamos pasiūlymus ir reikiamą informaciją apie savo veiklą“. Apklausa metu nustatyta, kad tik 1 iš 8 institucijų dalyvauja jai pavaldžių arba institucijų, strateginiame planavime. Taigi galima teigti, kad planavimas Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose yra gana centralizuotas valstybiniu lygiu, nes įstatymiškai plano turinį nulemia Vyriausybinio lygio planavimo dokumentai.

Apie centralizacijos laipsnį instituciniu lygiu pirmiausia galima spręsti iš Strateginio planavimo nuostatų. Jose į strateginį įstaigos planavimą pirmiausia rekomenduojama įtraukti institucijos struktūrinių padalinių vadovus. Pastarieji į planavimo procesą turi įtraukti institucijos programų koordinatorius (arba atitinkamų struktūrinių padalinių vadovus), o jie – asmenis,

⁷⁷ Strateginio planavimo metodika patvirtinta 2002 m. birželio 6 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 827, 2007 m. vasario 23 d. redakcija.

atsakingus už atskirų priemonių planavimą ir įgyvendinimą. Apklaustos rezultatai rodo, kad labiausiai planavimo procese, t.y., institucijos arba įstaigos veiklos tikslų, uždavinių, priemonių, vertinimo kriterijų, lėšų poreikio nustatyme, dalyvauja institucijų struktūrinių padalinių vadovai, o mažiausia specialistai ir kiti darbuotojai. Lietuvos viešojo administravimo instituto duomenys patvirtina, kad strateginiame planavime nedalyvauja net 51 proc. specialistų⁷⁸. Vadinasi, planavimo procesas yra centralizuotas ir institucijos lygiu, nes jo turinį formuoja institucijos vadovybė.

6 lentelė

Atsakymų į klausimą „Kokie darbuotojai per pastaruosius 12 mėn. dalyvavo Jūsų institucijos ar įstaigos strateginio veiklos plano ir biudžeto programų rengime?“ pasiskirstymas, N=39

Darbuotojai Dalyva- vimo mastas	Aukščiausio lygio vadovai		Padalinių (departamentų, skyrių) vadovai		Specialistai ir kiti darbuotojai	
	Dažnis	%	Dažnis	%	Dažnis	%
Visi	22	61,1%	18	48,6%	2	6,1%
Dauguma	3	8,3%	15	40,5%	9	27,3%
Maždaug pusė	5	13,9%	2	5,4%	4	12,1%
Mažuma	5	13,9%	2	5,4%	17	51,5%
Nei vienas	1	2,8%	-	-	1	3,0%

Šaltinis: Viešojo administravimo institucijų ir įstaigų už strateginio planavimo funkcijas atsakingų darbuotojų anketinė apklausa, 2007 m. balandis

Rengdamos planus pagal privalomą Strateginio planavimo metodiką, institucijos turi privaloma išanalizuoti ir įvertinti aplinką bei išteklius, numatyti strateginius tikslus ir jų siekimo būdus, parengti ir aprašyti institucijos vykdomas programas ir jų priemones. Minėtoje metodikoje nurodyti tyrimo metodai, kuriuos siūloma taikyti institucijoms rengiant planą. Tai PEST analizė – politinių, ekonominių, socialinių ir technologinių veiksnių nagrinėjimas, vidaus veiksnių analizė - institucinės sandaros, reglamentavimo, veiklos rezultatų, išteklių tyrimas, ir SSGG analizė, apibendrinanti PEST ir vidaus veiksnių analizės rezultatus. Atlikus institucijų strateginių planų apžvalgą⁷⁹, nustatyta, kad analizės dalys turi daug trūkumų. Dažniausiai pasitaikančios problemos yra tai, kad SSGG analizės teiginiai ne visada pagrindžiami duomenimis, kartais nėra tiesioginio ryšio tarp išorės bei vidaus veikslių analizės ir nurodytų stiprybių, silpnybių, galimybių ir grėsmių, painiojamos stiprybės su galimybėmis, o silpnybės su grėsmėmis, strateginės išvados daromos atsietai nuo SSGG analizės metu išskirtų veiksnių arba strateginės išvados nedaromos.

⁷⁸Lietuvos viešojo administravimo institutas, „Valstybės tarnautojų mokymo poreikių 2007 – 2010m. tyrimas“, tyrimo ataskaita, Vilnius: LIVADIS, 2005, 31.

⁷⁹ Atlikta trijų ministerijų, vienos AVA bei trijų įstaigų prie ministerijų strateginių planų analizė. 1 a forma DĖL STRATEGINIŲ VEIKLOS PLANŲ 2006 m. vasario 8 d. Nr. 132

Apklausa metu buvo siekiama nustatyti, kokie veiksniai – politiniai (vertybiniai) ar paremti faktais - labiausiai įtakoja strateginio plano nuostatas. Akivaizdu, kad gana vieningai tarp respondentų sutariama dėl to, kad labiausiai institucijų strateginių planų turinį įtakoja Seimo ir Vyriausybės priimti teisės aktai ir „politiniai sprendimai“, o mažiausiai – žiniasklaidos pranešimai, piliečių siūlymai ir interesų grupės. Ekspertų pasisakymai taip pat įrodo, kad Lietuvoje planavimo pagrindu dažniausiai yra „politiniai tikslai“⁸⁰, nėra praktikos Seimo sprendimus grįsti analize⁸¹. Apklaustų strateginio planavimo specialistų nuomonės išsiskyrė vertinant užsakomųjų tyrimų ir audito, kuri atlieka Valstybės kontrolė ar vidaus padaliniai, išvadų bei rekomendacijų ir ypač Strateginio veiklos plano ir biudžeto programų vertinimo kriterijų įvykdymo įtaką planų turiniui. Tyrimai, auditų išvados ir vertinimo kriterijai institucijose naudojami labai skirtingai, todėl negalima vienareikšmiškai nusakyti vidutinio jų įtakos dydžio strateginių planų turiniui.

Pagal strateginio planavimo metodiką, organizacijos tikslai yra matuojami efekto kriterijais. Todėl institucijų ir įstaigų tikslų detalumą galima įvertinti pagal efekto kriterijų charakteristikas. Detalūs ir konkretūs tikslai leidžia suformuluoti konkrečius, lengvai išmatuojamus rodiklius. Tuo tarpu daugiamačiai, daug kokybinių charakteristikų turintys tikslai paprastai lemia rodiklių konkretumo stygių. Ypač detalaus tikslo formuluotėje galima lengvai įžvelgti rodiklio reikšmę^{82 83}. Taigi nekonkretūs bei sunkiai išmatuojami efekto kriterijai Lietuvos viešojo administravimo institucijų atveju yra prielaida daryti išvadą apie nedetalius tikslus. Atlikus 2006 metų asignavimų valdytojų vertinimo kriterijų įvykdymo ataskaitų analizę, galima teigti, kad beveik pusės institucijų ir įstaigų efekto kriterijų (visų arba dalies) siekiamos kiekybinės reikšmės yra neapskaičiuotos arba efekto kriterijai iš viso nenumatyti. Efekto kriterijai neapskaičiuojami dažniausiai dėl to, kad kriterijai yra kiekybiškai neišreiškiami arba dar neatlikti kriterijų matavimai (7 lentelė). Tai rodo, kad analizuojamoms organizacijoms sudėtinga detalizuoti savo tikslus tokiu lygiu, kad po metų veiklos būtų galima kiekybiškai nustatyti – tikslai

⁸⁰ Šimašius R., Nocius M., diskusijos konferencijoje „Kaip turėtų būti sudaromas 2008 m. biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas“ medžiaga, Vilnius, 2007 m. gegužės 17 d.

⁸¹ Kuodis R., diskusijos konferencijoje „Kaip turėtų būti sudaromas 2008 m. biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas“ medžiaga, Vilnius, 2007 m. gegužės 17 d.

⁸² Tavistock Institute. The Evaluation of Socio-Economic Development. The Guide, 2003
<<http://www.evaled.info/page.aspx?id=gui61>> [žiūrėta 2007 04 11]

⁸³ Behn R., „Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures“. *Public Administration Review*, 2003, 63, 588-592.

pasiekti ar ne. Kaip teigia R. Šimašius, neretai „tikslai yra keliami netiksliai ir nesąmoningai <...> dominuoja ne tikslų nustatymo, o pinigų turėjimo faktas“⁸⁴.

7 lentelė

Efeko kriterijų, kurie rodo institucijos tikslų nedetalumą ir nekonkretumą, pavyzdžiai

Kiekybiškai neapskaičiuojamų efekto rodiklių pavyzdžiai
Etninės kultūros globos taryba - „Sukoordinuota institucijų veikla, įgyvendinant 2006 metams numatytas priemones” Kultūros paveldo departamentas - „Išsaugotas ateities kartoms kultūros paveldas“ Užsienio reikalų ministerija - „Užtikrinti aukšti žmogaus teisių apsaugos ir demokratijos standartai“ Teisingumo ministerija - „Daugėja Lietuvos gyventojų, įgijusių pakankamai teisės žinių ir gebėjimų“ Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga - „Sustiprėjusi vaiko teisių kontrolė“
Efeko kriterijų, kuriems apskaičiuoti dar nėra duomenų, pavyzdžiai
Klaipėdos apskrities viršininko administracija – „Apskrities BVP vienam gyventojui“ Vidaus reikalų ministerija – „Regionų socialinės sanglaudos didėjimas“ Sveikatos apsaugos ministerija – „[...] gyventojų mirtingumo nuo širdies ir kraujagyslių ligų bei piktybinių navikų mažėjimas“
Institucijų ir įstaigų, kurios nenumatė efekto kriterijų 2006 metais, pavyzdžiai
Saugios laivybos administracija Socialinės apsaugos ir darbo ministerija Panevėžio apskrities viršininko administracija

Šaltinis: 2006 metų asignavimų valdytojų vertinimo kriterijų įvykdymo ataskaitų analizė

Apibendrinant galima teigti, kad planavimo dokumentų rengimo procedūros Lietuvoje yra stipriai reglamentuotos – tiek analizės metodai, tiek priemonių planų sudarymas (privaloma formaliai numatyti ir įtvirtinti tam tikras priemones), tiek išlaidų paskirstymas (maksimalūs asignavimai). Planavimo procesas centralizuotas institucijos lygiu, nes jo turinį labiausiai formuoja institucijos vadovybė. Pats planavimo procesas yra stipriai politizuotas, kur politinė įtaka yra didesnė nei analitinis sprendimų pagrindas. Planuojami tikslai dažnai yra abstraktūs.

3.3. PRIEŽIŪRA

Šiame poskyryje apibūdinamas Lietuvos viešojo administravimo institucijų ir įstaigų veiklos stebėsenos procesas ir atsakoma į tokius klausimus:

- Priežiūros rodiklių rūšys;
- Priežiūros rodiklių atitikimas SMART kriterijams;

⁸⁴ R. Šimašius, diskusijos konferencijoje „Kaip turėtų būti sudaromas 2008 m. biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas“ medžiaga, Vilnius, 2007 m. gegužės 17 d.

- Priežiūros rodiklių naudotojai ir naudojimo forma.

Remiantis Strateginio planavimo metodika, atsakingi už programas asmenys privalo reguliariai organizuoti programų peržiūrą – vertinti programos ir jos priemonių tikslumą, atsižvelgdami į kintančias aplinkybes ir veiksnius, turinčius ar galinčius turėti įtakos programų įgyvendinimui bei jų tikslų pasiekimui. Stebėseną, pagal Metodiką, atliekama viso proceso metu ir visais lygiais:

- Institucijų vadovai stebi ir kontroliuoja, kaip institucijos įgyvendina strateginius veiklos planus;
- Programų koordinatoriai (arba institucijos struktūrinių padalinių vadovai) arba kiti atsakingi už programų įgyvendinimą asmenys kontroliuoja programų vykdymą ir atsiskaito institucijų vadovams jų nustatytais terminais;
- Finansų ministerija stebi ir analizuoja, ar asignavimų valdytojai tinkamai planuoja ir naudoja valstybės biudžeto lėšas;
- Vyriausybė stebi ir vertina, ar institucijos siekia strateginių tikslų, ar vykdomi fiskaliniai rodikliai;
- Seimas turi galimybę stebėti ir vertinti, kaip Vyriausybė vykdo valstybės biudžetą ir siekia užsibrėžtų tikslų;
- visuomenė turi galimybę stebėti ir vertinti, ar jų išrinkta valdžia vykdo įsipareigojimus, ar teikiamos geros kokybės paslaugos⁸⁵

Kaip matyti iš Viešojo administravimo įstatymo ir Strateginio planavimo metodikos nuostatų, stebėsenos sąvoka tapatinama su vertinimo (žr. skyrius 1.2 STEBĖSENA ir 1.3 VERTINIMAS). Todėl asignavimų valdytojai stebėsenos metu nėra atskirai įpareigoti nuolat ir sistemiškai rinkti kiekybinius duomenis apie *veiklos* rodiklius. Vienintelis įpareigojimas yra apskaičiuoti vertinimo kriterijus (8 lentelė). Daugiausia reglamentuota rodiklių taikymo forma yra ataskaitos su kriterijų įvykdymo statistika⁸⁶. Apklauso rezultatai parodė, kad praktikoje pagrindiniai stebėsenos duomenų pagrindiniai naudotojai, respondentų nuomone, yra Finansų ministerija, aukščiau hierarchinėje grandinėje esančioms institucijoms bei Vyriausybės kanceliarijai. Praktikoje biudžeto programų vykdymo ataskaitos nėra detalios nagrinėjamos

⁸⁵ Strateginio planavimo metodika patvirtinta 2002 m. birželio 6 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 827.

⁸⁶ Ministerijos, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijos (kurios vadovas yra Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų valdytojas), apskrities viršininko, kitos Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingos valstybės institucijos ar įstaigos veiklos ataskaitos forma 2002 m. gegužės 24 d. nutarimu Nr. 727

Vyriausybėje ar Vyriausybės kanceliarijoje (Strateginio planavimo komitete)⁸⁷. Metodikoje valstybės tarnautojai nenumatyti kaip atskira, stebėseną atliekanti bei rodiklius analizuojanti grupė. Taigi vyrauja atsiskaitymo ir statistinis požiūris į rodiklių panaudojimą.

8 lentelė

Veiklos rodiklių rūšys, numatytos Strateginio planavimo metodikoje

Produkto kriterijus – uždavinio įgyvendinimo vertinimo kriterijus, t. y. materialinis ar intelektualus produktas ir (ar) paslaugos, kurie atsiranda tikslingai naudojant išteklius uždaviniui įgyvendinti.

Rezultato kriterijus – programos tikslo pasiekimo vertinimo kriterijus – nauda, kurią, įgyvendinus programą, gauna tiesioginiai programos naudos gavėjai.

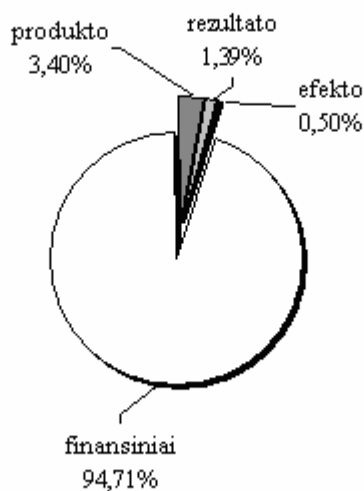
Efeko kriterijus – institucijos strateginio tikslo arba valdymo srities plėtros strategijos tikslo pasiekimo vertinimo kriterijus – nauda, kurią, įgyvendinus atitinkamą strateginį tikslą, gauna ne tik tiesioginiai programos naudos gavėjai, bet ir kitos grupės.

Šaltinis: Strateginio planavimo metodika

Efeko, rezultato ir produkto kriterijus sudaro asignavimų valdytojai – programų koordinatoriai ir priemonių planuotojai (vykdytojai). Rodiklių kiekybines išraiškas privaloma pateikti kartą metuose – metinėse ataskaitose. Apklaustos metu buvo siekiama nustatyti, kiek kartų per metus įstaigos apskaičiuoja šių kriterijų reikšmes. Apklaustose organizacijose efekto kriterijai skaičiuojami vidutiniškai kartą metuose, o rezultato ir produkto – paprastai dukart. Nustatyta, kad tose institucijose, kuriose kriterijus naudoja vadovai – rezultato ir produkto kriterijai skaičiuojami dažniau ir jų numatoma daugiau. Šiuos rodiklius nusistato institucijos, todėl jų skaičius svyruoja nuo 1 iki 115 rodiklių vienai programai. Apklaustose institucijose maždaug 2/3 rodiklių sudaro produkto kriterijai, 1/4 - rezultato ir maždaug 1/10 – efekto. Už finansinius (kaštų) rodiklius Finansų ministerijai yra atsiskaitoma keturis kartus per metus. Remiantis Finansų ministro patvirtinta programos sąmatos forma⁸⁸, skaičiuojama po 207 finansinius rodiklius kiekvienai institucijos programai (neskaičiuojant finansinių rodiklių, kurie skaičiuojami institucijose ne pagal programas). Programų finansiniai rodikliai apima įvairias išlaidų rūšis - darbo užmokesčio, prekių ir paslaugų naudojimo, turto ir kitas išlaidas. Vidutiniškai tai sudaro beveik 95 proc. visų programos stebėsenos rodiklių (4 paveikslas). Vadinasi, labiausia stebimos yra sąnaudos, o mažiausiai – rezultatai.

⁸⁷ Vilpišauskas, Nakrošis, Ko verta politika? Vilnius: Eugrimas, 2004.

⁸⁸ Forma BFP-1 patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. lapkričio 18 d. įsakymu Nr.1K-347



4 pav. Vidutinis vienos programos rodiklių skaičius rodiklių skaičius

Toliau vertinami rezultatų rodikliai pagal SMART kriterijus. Kriterijus vertinant pagal pirmąjį SMART parametą „specifiškumas, arba detalumas“, iš apklausos duomenų nustatyta, kad 58 proc. respondentų sutinka, jog kriterijai atspindi institucijos arba įstaigos tikslus ir uždavinius, likusieji mano, kad tik iš dalies. Ataskaitų analizė parodė, kad kriterijai atspindi tikslus ir uždavinius, tačiau dažniausiai labai ribotu laipsniu.

Kitas SMART parametras - išmatuojamumas (angl. Measurable) - tik 17 proc. respondentų mano kad informaciją gauti yra sąlyginai brangu. Akivaizdu, jog nedaug institucijų renka duomenis kitais metodais, nei tradiciniai ir nemokamai (arba sąlyginai pigiai) prieinami duomenų šaltiniai – Statistikos departamento duomenys ir institucijos arba jai pavaldžių subjektų oficialiai kaupiama informacija⁸⁹. Kadangi buvo nustatyta, jog rodikliai ne visada atitinka institucijos tikslus ir uždavinius, galima teigti, kad vertinimo kriterijų pasirinkimą labai įtakoja duomenų prieinamumas. Kitaip tariant – yra matuojama tai, kokius duomenis institucija tradiciškai kaupia arba gali greitai ir sąlyginai pigiai įgyti. Tai leidžia suabejoti atitikimu kitam SMART kriterijui „patikimumas“ (angl. Reliable) – kadangi naudojant mažai informacijos rinkimo metodų (pvz., visuomenės apklausų, atvejo studijų, fokus grupių apklausų, surašymų, eksperimentų pagal sritis⁹⁰) didėja tikimybė, kad rodiklių duomenys bus nepatikimi (ypač rezultato ir efekto). Kaip minėta 1.2 poskyryje, patikimumą didina ir rodiklių skaičiavimo instrumentų atitikimas renkamiems duomenims. Šiuo metu beveik 40 proc. institucijų (remiantis apklausos duomenimis) veiklos rodiklius skaičiuoja tik MS Word programa, ir tai didina riziką, jog bus padaryta klaidų

⁸⁹ Remiantis asignavimų valdytojų vertinimo kriterijų įvykdymo ataskaitų analize (žr. Metodiką).

⁹⁰ Segalovičienė I., „Viešojo administravimo stebėsenos ir vertinimo sistemos indikatorių charakteristikų apžvalga“. *Viešoji politika ir administravimas*, 18, 2006.

įvedant duomenis arba juos suskaičiuojant. Todėl sunku praktiškai įgyvendinti stebėseną ir dėl to, kad naudojamos informacinės technologijos yra nepritaikytos matuoti ir atsiskaityti už rezultatus. Nepaisant to, dauguma (90 proc.) atsakiusių į anketas mano, kad kriterijų skaičiavimo metodai leidžia gauti patikimą informaciją apie veiklos rezultatus. Tai galima paaiškinti tuo, kad dauguma rodiklių yra nesudėtingos skaičiavimo metodologijos (tai patvirtina ir apklausos rezultatai ir ataskaitų analizė) ir juos galima efektyviai apskaičiuoti nenaudojant daug metodų ar daugiafunkcinių skaičiavimo programų.

SMART kriterijus „pasiekiamumas“ (angl. Achievable) – iš apklausos ir iš veiklos ataskaitų analizės rezultatų gauti gana prieštaringi duomenys. Apklausos metu nustatyta, kad vidutinis statistinis respondentais „iš dalies nesutinka“, kad kriterijų kiekybinės reikšmės yra planuojamos mažesnės, nei įmanoma pasiekti su turimais ištekliais. Tuo tarpu 2006 m. asignavimų valdytojų vertinimo kriterijų įvykdymo ataskaitų analizė parodė, kad absoliuti dauguma apklaustų institucijų ir įstaigų kriterijų įvykdymo laipsnis viršijo 100 proc. Pagal SMART pasiekiamumo kriterijų tokia tendencija vertintina neigiamai – nes gerokai viršyti rodikliai rodo, kad jie įgyvendintojams nekelia iššūkio ir planuojami per daug realistiškai.

SMART kriterijus „pateikimas periodiškai ir laiku“ (angl. Timed) – 54 proc. respondentų sutinka, kad informacija apie veiklos rezultatus yra prieinama per vėlai priimant sprendimus. Veiklos rodikliai yra dažniausiai apskaičiuojami sausio mėnesį, kai programos naujiems metams yra jau patvirtintos. Rezultatų rodiklių privalomas pateikimas yra tik kasmetinis, tačiau, kaip teigia respondentai, produkto ir rezultato rodikliai yra apskaičiuojami du kartus, o efekto – vieną kartą.

9 lentelė. Priežiūros rodiklių apibendrinimas pagal SMART

SMART kriterijai	Paaiškinimas	Išvada
S – specifiniai, detalūs	Ribotu mastu atspindi tikslus ir uždavinius	Iš dalies
M – išmatuojami	Lengvai išmatuojami, kadangi pasirenkami atsižvelgiant į duomenų prieinamumą	Taip
A – pasiekiami (bet kelti iššūkį)	Lengvai pasiekiami, nes planuojami per daug realistiškai. Nekelia veiklos iššūkio.	Ne
R – patikimi	Dažniausiai naudojamos netinkamos IT priemonės, mažai duomenų šaltinių, nėra duomenų kontrolės	Ne
T – pateikiami periodiškai ir laiku	Pateikiami vėliau, nei priimamas sprendimas dėl programų finansavimo. Periodiškai, tačiau retai.	Iš dalies

Apibendrinant galima teigti, kad stebėsenos sąvoka teisės aktuose dažnai tapatinama su vertinimo. Tai nėra naudinga, nes teisės aktų taikytojai nėra pakankamai įpareigoti sistemaiškai

rinkti duomenis apie savo veiklos rezultatus. Analizuojant priežiūros rodiklių rūšis, nustatyta, kad finansiniai rodikliai sudaro beveik 95 proc. visų programos stebėsenos rodiklių, o efekto rodikliai – tik 0,5. Vadinasi, labiausia stebimos yra sąnaudos, o mažiausiai – institucijos tikslų pasiekimas. Priežiūros rodikliai sąlyginai atitinka tik vieną SMART kriterijų. Vyrauja atsiskaitymo ir statistinis požiūris į rodiklių panaudojimą, todėl naudotojai yra labai formalūs.

3.4. VERTINIMAS

Šiame poskyryje apibūdinamas Lietuvos viešojo administravimo institucijų ir įstaigų veiklos vertinimo procesas ir atsakoma į klausimą – kaip praktikoje realizuojami šie vertinimo tikslai:

- Rezultatų nustatymas;
- Kontrolė;
- Lėšų skirstymas;
- Motyvavimas;
- Reklamavimas;
- Rezultatų akcentavimas;
- Mokymasis;
- Patobulinimas.

Lietuvos viešojo administravimo institucijų ir įstaigų veiklos vertinimas, priešingai nei planavimas ar priežiūra, nėra reglamentuotas įstatymiškai. Jis neišskirtas kaip atskira veiklos valdymo priemonė, neapibrėžta jo sąvoka ir nenumatyta atlikimo tvarka⁹¹. Galbūt todėl vertinimas, kaip minėta, paprastai gretinamas su stebėseną.

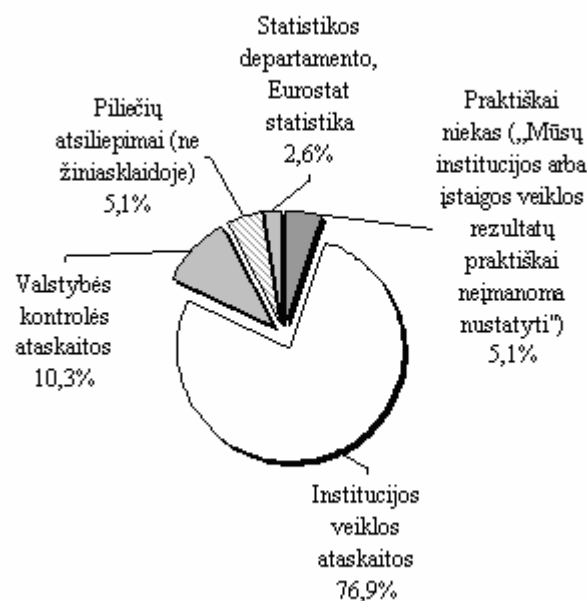
3.4.1. Rezultatų nustatymas

(Kaip veiklos vertinimai naudojami nustatant veiklos rezultatus?) Lietuvoje institucijų ir įstaigų rezultatai apibendrinami metinėse ataskaitose, kurių forma patvirtinta Vyriausybės nutarimu⁹². Šiose ataskaitose, teikiamose Finansų ministerijai, Seimui ar Vyriausybei, turi būti pateikiama informacija apie veiklos rezultatus ir visų vertinimo kriterijų pasiekimo duomenys. Apibūdinant veiklos rezultatus yra pateikiama daugiau aprašomoji informacija apie institucijos funkcijų vykdymą bei veiklos procesą ir santykinai mažai apie planuotų rezultatų pasiekimą. Vertinimo

⁹¹ Valstybės kontrolė, „Programinio biudžeto sistema“, Valstybinio audito ataskaita, Vilnius, 2007, 39.

⁹² Ministerijos, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijos (kurios vadovas yra Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų valdytojas), apskrities viršininko, kitos Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingos valstybės institucijos ar įstaigos veiklos ataskaitos forma 2002 m. gegužės 24 d. nutarimu Nr. 727

kriterijų suvestinės taip pat nesuteikia išsamaus institucijos rezultatų vaizdo. Kaip teigiama Valstybės kontrolės ataskaitoje, rodiklių nepakanka tikslų pasiekimo rezultatams įvertinti⁹³ ir net uždaviniams, kuriems išleidžiama santykinai didelė (daugiau nei du trečdaliai) lėšų dalis, vertinimo kriterijai taip pat nėra formuluojami⁹⁴. Auditorių nuomone, vertinimo kriterijų nebuvimas arba formalus jų pobūdis neleidžia tinkamai įvertinti veiklos rezultatyvumo⁹⁵. Kaip išanalizuota ankstesniame poskyryje, priežiūros metu daugiausia duomenų renkama apie institucijų programų finansines sąnaudas ir santykinai mažai apie programų įvykdymo rezultatus. Kaip minėta 1.1 dalyje, neaiškūs, nespacificiniai tikslai lemia tai, kad sunku nustatyti tinkamus rezultatų vertinimo kriterijus. 42 proc. respondentų patvirtina, kad institucijų vertinimo kriterijai ne visada atitinka institucijos tikslus. Neretai tikslų turinys sutampa su institucijos vykdomomis funkcijomis, o ne siekiamais rezultatais⁹⁶. Mažas Lietuvos viešojo administravimo institucijų ir įstaigų vertinimo kriterijų atitikimas techniniams reikalavimas – t.y., SMART (kaip 9 lentelėje) taip pat apsunkina rezultatų nustatymą.



5 pav. Atsakymų pasiskirstymas į klausimą „Kokie esami šaltiniai, Jūsų nuomone, geriausiai atspindi Jūsų institucijos arba įstaigos 2006 m. veiklos rezultatus?“

⁹³ LR valstybės kontrolė. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos strateginio planavimo ir vykdomos programos „parama socialiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms ir kita ministerijos veikla“ vertinimas, valstybinio audito ataskaita, 2006, Vilnius

⁹⁴ Valstybės kontrolė, „Programinio biudžeto sistema“, Valstybinio audito ataskaita, Vilnius, 2007, 35.

⁹⁵ LR valstybės kontrolė. „Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos strateginio planavimo ir vykdomos programos „parama socialiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms ir kita ministerijos veikla“ vertinimas, valstybinio audito ataskaita“, Vilnius, 2006.

⁹⁶ Lietuvos laisvosios rinkos institutas, „Lietuvos viešųjų finansų problematika ir 2008 m. galimybės“, analitinė medžiaga, Vilnius: LLRI, 11

Nepaisant mažai į rezultatų apibūdinimą orientuoto ataskaitų turinio bei sąlyginai žemos ataskaitose pateikiamų vertinimo kriterijų kokybės, respondentų nuomone, geriausiai jų institucijos arba įstaigos rezultatus atspindi veiklos ataskaitos (5 pav.eikslas). Taip yra respondentų, manančių, kad jų institucijos arba įstaigos rezultatų praktiškai neįmanoma nustatyti.

Rezultato nustatymas gali būti įgyvendinamas ir atliekant valstybės arba vidaus veiklos auditą. Tik 10,3 proc. respondentų mano, kad valstybės audito ataskaitos geriausiai atspindi jų veiklos rezultatus, o manančių, kad vidaus audito – tarp apklaustųjų nėra. Valstybės veiklos audito metu institucijos veikla yra vertinama pagal rezultatyvumo (veiksmingumo) kriterijų, susijusį su audituojamų subjektų, jų vykdomų programų tikslų pasiekimo įvertinimu. Atliekant rezultatyvumo auditą paprastai vertinamas audituojamo subjekto pasiektas efektas, t. y. kokį poveikį visuomenei, mokesčių mokėtojams ar kitoms suinteresuotoms šalims padarė audituojamo subjekto veikla. Tokio audito metu taip pat gali būti nagrinėjama, kaip audituojamas subjektas stebi, analizuoja ir vertina, kokį poveikį išorei (už audituojamo subjekto ribų) padarė jo veikla⁹⁷. Tačiau šie veiklos auditai yra atliekami retai – jie nesudaro nei trečdaliao visų kasmet atliekamų Valstybės kontrolės vertinimų⁹⁸.

Taigi rezultato nustatymas yra reglamentuota funkcija (Vyriausybės nutarimu patvirtinta ataskaitos forma), tačiau jos įgyvendinimas Lietuvoje yra gana sudėtingas dėl dviejų svarbiausių priežasčių. Pirma, tai neaiškūs arba į funkcijas orientuoti institucijų ir įstaigų tikslai, kurie lemia santykinai mažai rezultatų kriterijų, atspindinčių rezultatus. Antra, techniniai rodiklių sudarymo trūkumai, kurie lemia mažą kokybiškų rodiklių.. Rezultatas gali būti nustatomas ir Valstybės kontrolės veiklos audito metu – tačiau jis atliekamas retai ir neprivaloma tvarka.

3.4.2. Kontrolė

(Kaip veiklos vertinimai naudojami institucijų kontrolei?) Kontrolei yra būdingas procedūrų vykdymo, arba taisyklių laikymosi, vertinimas. Veiklos valdymo kontekste kontrolė labiausiai pasireiškia per biudžeto naudojimo taisykles. Lietuvos viešojo administravimo institucijų ir įstaigų biudžeto sudarymo ir naudojimo procedūrų vertinimą atlieka Valstybės kontrolė ir vidaus audito tarnybos, vadovaudamosios pagrinde šiais dokumentais:

1. Biudžeto sandaros įstatymu⁹⁹,

⁹⁷ Valstybinio audito reikalavimai patvirtinti Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2004 m. sausio 20 d. įsakymu Nr. V-12

⁹⁸ Valstybės kontrolės duomenys, finansinio ir veiklos auditų archyvas internete. <www.vkontrolė.lt> [žiūrėta 2007 04 02]

⁹⁹ Biudžeto sandaros įstatymas patvirtintas 2006 m. liepos 18 d. Nr. I-430

2. Valstybės kontrolės įstatymu¹⁰⁰,
3. Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymu¹⁰¹.

Biudžeto sandaros įstatyme dominuoja procedūrų reglamentavimas – finansuojamas procedūrų vykdymas, o ne konkrečių rezultatų gavimas ar problemų sprendimas. Finansavimas šiame įstatyme apibrėžiamas, kaip „lėšų pervedimas į asignavimų valdytojų vadovaujamų biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų sąskaitas jų *programoms vykdyti* arba tiesioginis biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų *programų išlaidų ir įsigyjamo turto apmokėjimas*“¹⁰². Tokiu atveju, procedūrų – programų vykdymo ir programų išlaidų – kontrolė tampa svarbiausiu biudžeto vykdymo vertinimo tikslu. Finansiniai rodikliai yra organizuojami procedūrų kontrolei tinkamu būdu – visos institucijų išlaidos skirstomos pagal ekonominę ir funkcinę klasifikacijas, t.y., pagal bendrus ekonominius lėšų sukauptimo ir paskirstymo požymius bei pagal valstybės funkcijas (10 lentelė).

10 lentelė

Išlaidų klasifikacija – pavyzdys iš Finansų ministro nutarimo

VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ IŠLAIDŲ EKONOMINĖ KLASIFIKACIJA	
2.1.	Darbo užmokestis ir socialinis draudimas
<...>	
2.1.1.1.1.1.	Darbo užmokestis pinigais
2.1.1.1.1.2.	Pajamos natūra
<...>	
2.2.1.1.1.	Prekių ir paslaugų naudojimas
2.2.1.1.1.01.	Mityba
2.2.1.1.1.02.	Medikamentai (ir darbuotojų sveikatos tikrinimas)
2.2.1.1.1.03.	Šildymas
2.2.1.1.1.04.	Elektros energija
VALSTYBĖS FUNKCIJŲ KLASIFIKACIJA	
01.01.	Valstybės valdžios organai, finansiniai ir fiskaliniai reikalai, užsienio reikalai
01.01.01.	Valstybės valdžios organai (bendrosios paslaugos (toliau – BP))
01.01.01.01.	Valstybės vadovo institucijos ir įstaigos
01.01.01.02.	Apskričių viršininkų administracijos (valstybės valdymas)
<...>	
01.01.02.	Finansiniai ir fiskaliniai reikalai (BP)
01.01.02.01.	Finansinių ir fiskalinių reikalų bei tarnybų administravimas; valstybės lėšų ir skolos valdymas;
01.01.02.02.	Finansų ministerijos, Valstybinės mokesčių inspekcijos ir muitinės veikla
<...>	
01.01.02.04.	Finansinių nusikaltimų bei pažeidimų atskleidimas ir tyrimas
01.01.02.05.	Mokestinių ginčų nagrinėjimas
01.01.03.	Užsienio reikalai (BP)

Šaltinis: Lietuvos Respublikos finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymu Nr. 1K-184 (Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. rugsėjo 29 d. įsakymo Nr. 1K-280 redakcija) Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacija

Kaip matyti iš 11 lentelės, išteklių panaudojimas yra dažniausiai vertinamas procedūrų prasme. Biudžeto sandaros įstatymo 5 str. 7 dalies ir 6 str. 1 dalies nuostatose teigiama, kad asignavimų valdytojo pareiga ir atsakomybė yra „efektyvus“ ir „rezultatyvus“ asignavimų

¹⁰⁰ Valstybės kontrolės įstatymas 1995 m. gegužės 30 d. Nr. I-907 Nauja įstatymo redakcija nuo 2002 m. kovo 1 d.:

¹⁰¹ Vidaus kontrolės ir audito įstatymas 2002 m. gruodžio 10 d. Nr. IX-1253

naudojimas. Plačiau šiame teisės akte tai nėra reglamentuota, todėl efektyvumo ir rezultatyvumo siekis yra neįpareigojantis ir lėšų naudotojų gali būti įvairiai interpretuojamas.

11 lentelė

Orientacijos į procedūras reglamentavimas – pavyzdys iš Biudžeto sandaros įstatymo

<p>5 straipsnis. Asignavimų valdytojų pareigos</p> <p>1. Biudžeto asignavimų valdytojai privalo:</p> <ol style="list-style-type: none">1) naudoti skirtus biudžeto asignavimus pagal nustatytą paskirtį savo vadovaujamos biudžetinės įstaigos programoms vykdyti, paskirstyti jiems skirtas biudžeto lėšas pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams programoms vykdyti;2) organizuoti iš biudžeto finansuojamų programų rengimą ir vykdymą;3) nustatyti ir tvirtinti vadovaujamos biudžetinės įstaigos ar pavaldžių įstaigų ir kitų subjektų programas, jų sąmatas, neviršijant šioms programoms patvirtintų bendrųjų asignavimų, tarp jų – išlaidoms, iš jų – darbo užmokesčiui, ir turtui įsigyti, sumų;4) Vyriausybės arba jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka ir terminais teikti finansinę ir kitą atskaitomybę;5) kontroliuoti ir vykdyti savo vadovujamų biudžetinių įstaigų išipareigojimus, atlikti pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų finansinės atskaitomybės analizę;6) užtikrinti finansinių ir statistinių ataskaitų teisingumą ir pateikimą laiku;7) <i>užtikrinti programų vykdymo ir paskirtų asignavimų naudojimo teisėtumą, ekonomiškumą, efektyvumą ir rezultatyvumą.</i> <p><...></p> <p>7 straipsnis. Asignavimų valdytojų atsakomybė</p> <p>Biudžeto asignavimų valdytojai ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų vadovai įstatymu nustatyta tvarka atsako už:</p> <ol style="list-style-type: none">1) programų vykdymą, programų sąmatų sudarymą ir vykdymą neviršijant patvirtintų asignavimų sumų <...> <i>už paskirtų asignavimų efektyvų, atitinkantį programoje nustatytus tikslus ir rezultatyvų naudojimą;</i>2) atsiskaitymus su darbuotojais, mokesčių administravimo įstaigomis, visų rūšių energijos ir kitų darbų, paslaugų bei prekių tiekėjais, išskyrus atvejus, kai laiku neapmokamos mokėjimo paraiškos, pateiktos Valstybės išdui ir savivaldybių administracijoms asignavimams gauti;3) buhalterinės apskaitos organizavimą ir finansinės atskaitomybės rengimą bei pateikimą pagal įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus.
--

Šaltinis: Biudžeto sandaros įstatymas patvirtintas 2006 m. liepos 18 d. Nr. I-430

Biudžeto asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų veiklos atitikimą formalioms procedūroms vertina Valstybės kontrolė ir vidaus audito tarnybos, vadovaudamosi atitinkamai Valstybės kontrolės įstatymu ir Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymu¹⁰³. Valstybės kontrolė atlieka finansinį (teisėtumo) auditą – tai „finansinės atskaitomybės ir (ar) kitų ataskaitų duomenų, taip pat valstybės lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo ir jų naudojimo įstatymų nustatytiems tikslams vertinimas“¹⁰⁴. Finansinis auditas sudaro didžiąją Valstybės kontrolės darbo dalį – apie 77 proc. visų 2006-2007 m. auditų (palyginus su nefinansiniais)¹⁰⁵. Iš Vidaus audito tarnybos pavyzdinių nuostatų¹⁰⁶ matyti, kad ir vidaus auditas daugiausia dėmesio skiria teisės aktais nustatytų procedūrų kontrolei. Apklauso metu nustatyta, kad dauguma auditų yra įgyvendinami. Netgi tuo atveju, kai rekomendacijos

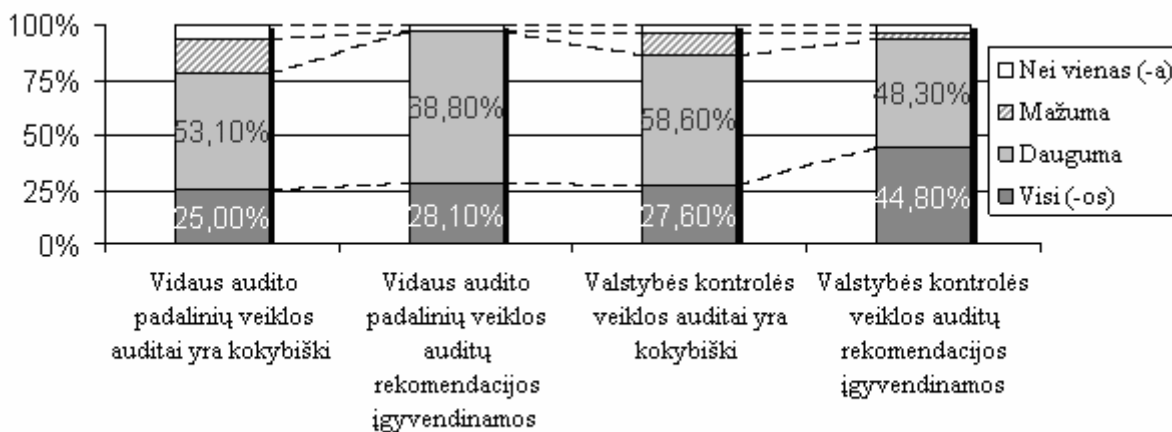
¹⁰³ Valstybės kontrolės įstatymas 1995 m. gegužės 30 d. Nr. I-907 Nauja įstatymo redakcija nuo 2002 m. kovo 1 d.:

¹⁰⁴ Valstybės kontrolės įstatymas 1995 m. gegužės 30 d. Nr. I-907 Nauja įstatymo redakcija nuo 2002 m. kovo 1 d.:

¹⁰⁵ Valstybės kontrolės duomenys, finansinio ir veiklos auditų archyvas internete. <www.vkontrolė.lt> [žiūrėta 2007 04 02]

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 14 d. nutarimu Nr. 470 vidaus audito tarnybos pavyzdiniai nuostatai

neatitinka institucijos arba įstaigos poreikių ir yra nekokybiškos (6 paveikslas). Tai rodo, kad procedūriniai reikalavimai yra labai svarbūs, ir jie vykdomi net tada, kai, respondentų nuomone, nėra naudingi.



6 pav. Atsakymų pasiskirstymas į klausimus „Kaip manote, kiek per pastaruosius 12 mėn. atliktų veiklos auditų atitiko Jūsų institucijos ar įstaigos veiklos poreikius ir buvo kokybiški?“ ir „Kiek, Jūsų žiniomis, veiklos auditų rekomendacijų buvo įgyvendinta per pastaruosius 12 mėnesių Jūsų institucijoje arba įstaigoje?“, N=39

Apibendrinant vertinimą kontrolės tikslais, galima teigti, kad Lietuvoje biudžeto planavimo ir vykdymo kontrolė labai išplėta palyginus su rezultatų kontrole. Biudžetas kontroliuojamas pagal ekonominės ir funkcinės klasifikacijos „eilutes“. Biudžeto kontrolę daugiausia atlieka Valstybės kontrolė ir vidaus audito tarnybos. Tiek valstybės, tiek vidaus audito veikloje finansinių procedūrų patikrinimai užima didžiąją darbo dalį.

3.4.3. Lėšų skirstymas

(Kaip veiklos vertinimai naudojami skirstant lėšas?) Formaliai nuo 1999 m. Lietuvos biudžetas sudaromas programiniu principu¹⁰⁷. Šiuo metu pagal Biudžeto sandaros įstatymą¹⁰⁸ lėšos skiriamos programoms, kuriomis siekiama konkrečių tikslų, vykdyti. Kaip teigia ekspertai, programos neretai yra pritaikomos prie institucijos, o ne atvirkščiai – „Nei bendro požiūrio, nei rezultato lygmenyje nepavyko įveikti inercijos planavimo pagal jau egzistuojančias institucijas, jų

¹⁰⁷ Seimo rezoliucija dėl Lietuvos Respublikos biudžeto koncepcijos, 1998 m. spalio 22 d.

¹⁰⁸ Biudžeto sandaros įstatymas patvirtintas 2006 m. liepos 18 d. Nr. I-430

funkcijas ir poreikius“¹⁰⁹. Nors pripažįstama, kad viešasis administravimas Lietuvoje veikia neefektyviai, labai retai institucijos panaikinamos, sujungiamos, mažinamos ar peržiūrimos jų funkcijos. Lėšos, reikalingos jau egzistuojantiems etatams ir pastatams išlaikyti yra automatiškai užprogramuojamos biudžeto išlaidose¹¹⁰.

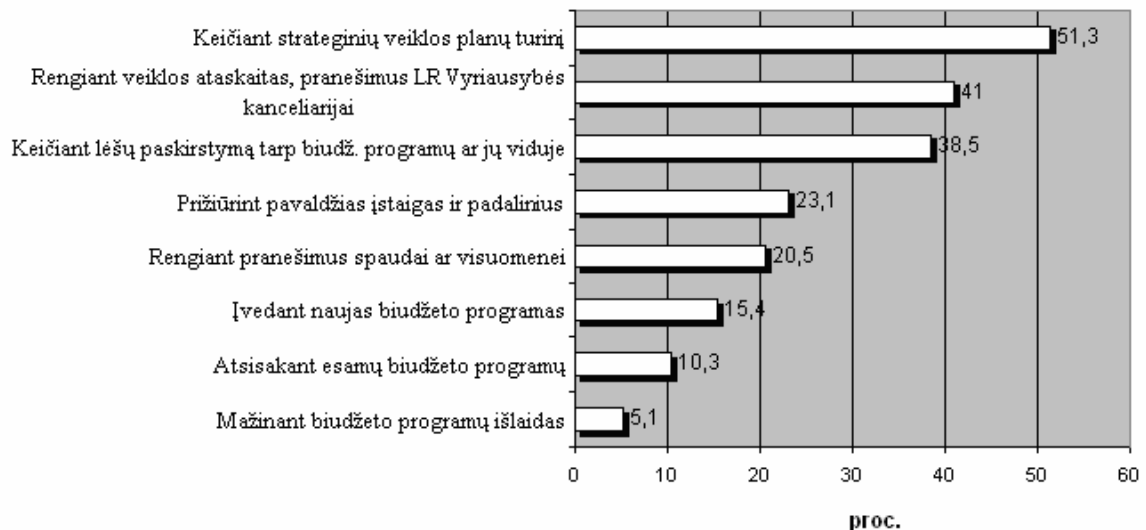
Strateginio planavimo metodikoje ar Biudžeto sandaros įstatyme nėra numatyta, kad veiklos ataskaitų ar vertinimo kriterijų pagrindu turėtų būti skirstomos biudžeto lėšos. Minėtoje Metodikoje nurodyta, kad remiantis fiskaliniais, o ne rezultatų rodikliais, kiekvienai institucijai numatomi maksimalūs asignavimai, kuriais vadovaujantis rengiami strateginiai veiklos planai. Fiskaliniai rodikliai apima tikėtinas pajamas ir asignavimus, numatomą deficitą, valstybės skolos dinamiką ir apribojimus. Praktikoje veiklos rezultatai skiriant asignavimus paprastai būna neįvertinti. Finansų ministerija rengdama biudžetą nenagrinėja rodiklių pasiekimo duomenų. Seimo nariai taip pat praktiškai niekada išsamiai nesusipažįsta su asignavimų valdytojų teikiamomis veiklos ataskaitomis¹¹¹. Viena priežasčių - veiklos vertinimo rezultatai (Metinės institucijų strateginių planų įgyvendinimo ataskaitos) pasirodo praėjus maždaug trys mėnesiai po biudžeto patvirtinimo. Taigi vertinimo ir lėšų skirstymo ciklai nėra suderinti. Kita priežastis galėtų būti žema priežiūros rodiklių kokybė (kaip analizuota 3.4.1.).

Nagrinėjant, kur naudojami vertinimo kriterijai, apklausos metu nustatyta, kad jie rečiausiai taikomi mažinant biudžeto programų lėšas. Tik 38,5 proc. respondentų teigia, kad vertinimo kriterijai yra taikomi keičiant lėšų pasiskirstymą tarp biudžeto programų ir jų viduje. Kaip matyti iš 7 paveikslėlio, dažniausiai rodikliai naudojami ne lėšų skirstymo tikslais – t.y., keičiant planų turinį (nebiudžetinę dalį), rengiant veiklos ataskaitas ir pranešimus, prižiūrint pavaldžias institucijas.

¹⁰⁹ Brazauskas I., „Efektyvesnio ir skaidresnio valstybės išlaidų panaudojimo galimybės“. Pranešimas konferencijoje „Kaip turėtų būti sudaromas 2008 m. biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas“, Vilnius, 2007 m. gegužės 17 d.

¹¹⁰ Lietuvos laisvosios rinkos institutas, „Lietuvos viešųjų finansų problematika ir 2008 m. galimybės“, analitinė medžiaga, Vilnius: LLRI, 13

¹¹¹ K. Glaveckas, Seimo narys, „Seimo rolė biudžeto sudarymo procese“. Pranešimas konferencijoje „Kaip turėtų būti sudaromas 2008 m. biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas“, Vilnius, 2007 m. gegužės 17 d.

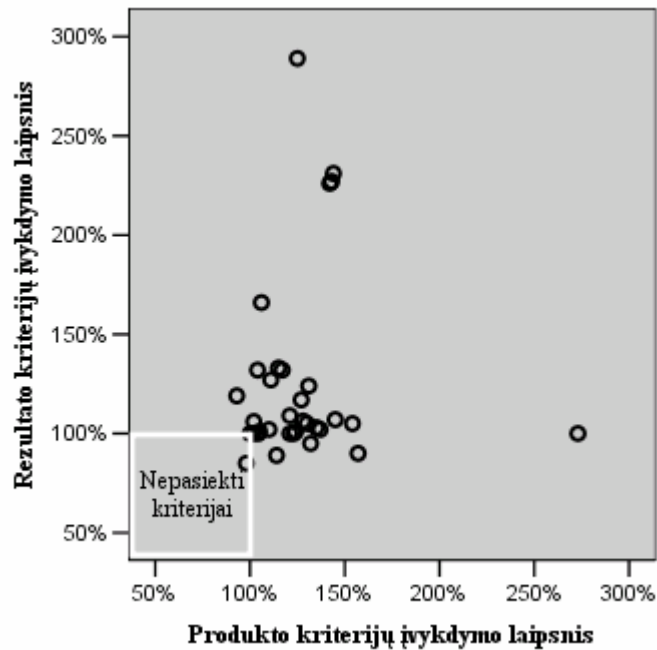


7 pav. Atsakymų pasiskirstymas į klausimą „Kaip Jūsų institucijoje ar įstaigoje rengiant 2007 m. strateginius veiklos planus ir biudžeto programas buvo panaudoti 2006 m. vertinimo kriterijų įvykdymo rezultatai?“, N=39

Teoriškai galima patikrinti, ar asignavimai skiriami veiklos rodiklių pagrindu. Skirstant lėšas pagal veiklos rodiklių įvykdymo duomenis pagrindinis kriterijus yra išlaidų efektyvumas, dar vadinamas verte už pinigus. Jis apskaičiuojamas kaip rezultatų ir sąnaudų santykis¹¹². Lietuvos atveju „produkto“ kriterijai naudojami kaip sąnaudų atitikmuo, reiškiantys materialius indėlius (kadangi duomenys apie konkrečius „produkto“ kriterijams pasiekti skirtas finansines sąnaudas yra neprieinami). Jei „produkto“ kriterijai gerai suformuluoti, jie turėtų gerai apibūdinti kaštus (pvz., daugiau nei 100 proc. „produkto“ įvykdymo laipsnis turėtų rodyti išteklių viršijimą). „Rezultato“ kriterijus – šiuo atveju – pridėtinė įstaigos darbo vertė, gebėjimas materialius indėlius paversti į rezultatą (pvz., įstaiga, esanti taške 100; 150, su planuotais indėliais sėkmingai sukūrė neplanuotai daug rezultato, o įstaiga, taške 100; 50, su planuotais indėliais nesukūrė planuoto rezultato). Pagal šį metodą institucija sąnaudų požiūriu efektyviausia, kai yra taške 100;100. Tuomet jos dirbo rezultatas atitinka planuotai situacijai. Kuo taškai toliau nuo 100;100, tuo rodo didesnę nuokrypį nuo planų (neefektyvumą). Grafikas rodo, kad dauguma taškų nutolę nuo 100;100 efektyvumo situacijos į viršų ir į dešinę. Tai gali būti pesimistinio planavimo arba labai efektyvios veiklos požymis. Grafikas taip pat rodo, kad daugumai įstaigų būdinga su proporcingai mažiau „produktų“ sukurti daugiau „rezultatų“. Kadangi dauguma taškų yra virš 100, tai gali reikšti, kad įstaigos patiria daugiau sąnaudų, nei pakaktų optimaliam (100 proc.) rezultatui pasiekti. Matydami tokią situaciją ir remdamiesi tokiomis pačiomis prielaidomis, politikai turi pagrindo nuspręsti dalį lėšų, skirtų institucijoms, esančioms balto rėmo išorėje (8 paveikslas), panaudoti kur nors kitur ekonomikoje arba reikalauti, kad su mažesniais kaštais būtų sukuriamas

¹¹² Smith P., Street A., „Measuring the efficiency of public services: the limits of analysis“. *Royal Statistical Society* 168, Part 2, 401

optimalus rezultatas. Savo ruoštu institucijų vadovai turi pagrindo kitais metais planuoti mažesnę biudžetą. Tuo tarpu valstybės asignavimai 8 paveiksle analizuotoms institucijoms 2007 metais išaugo beveik 12 proc. (palyginus 2006 m.)¹¹³.



8 pav. Institucijų sąnaudų efektyvumas 2006 metais¹¹⁴, N=37 (apklausoje dalyvavusių institucijų, kurių kriterijų įvykdymo ataskaitos buvo prieinamos)

Apibendrinant galima teigti, kad valstybės asignavimai nėra skirstomi vertinimo pagrindu. Nepaisant įstatymiškai deklaruojamo programinio biudžeto, Lietuvos biudžetas daugeliu atveju išlieka institucinis, ir lėšų skirstymas nei rezultatų vertinimo, nei programų pagrindu yra praktiškai nerealizuojamas.

3.4.4. Motyvavimas

(Kaip veiklos vertinimai naudojami motyvuojant darbuotojus?) Lietuvos viešojo sektoriaus darbuotojų motyvacija, remiantis apklausos duomenimis, yra viena iš trijų svarbiausių kliūčių tobulinant veiklą. Motyvavimas vertinimo kontekste susijęs materialiu ir nematerialiu atlygiu už konkrečius darbo rezultatus. Lietuvoje valstybės tarnautojų darbas kasmet vertinamas pagal Valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų vertinimo taisyklės¹¹⁵.

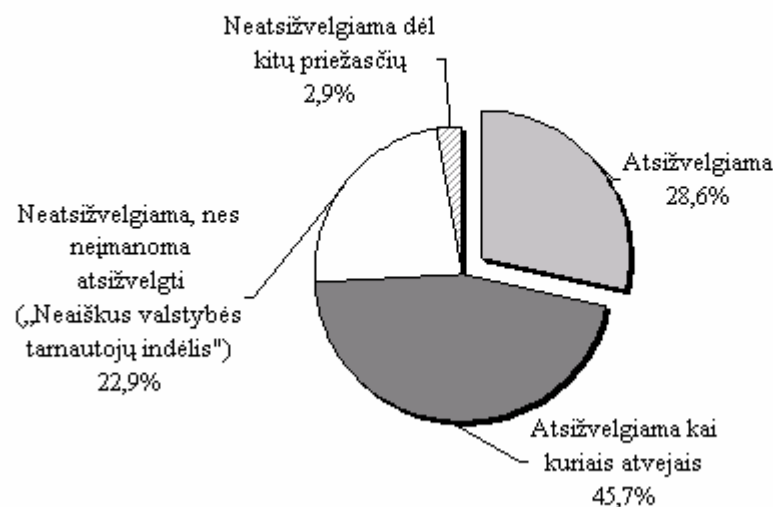
¹¹³ 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. X-963, 2007-02-07; 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. X-433, 2005-12-08

¹¹⁴ Pagal Smith P., Street A., „Measuring the efficiency of public services: the limits of analysis”. *Royal Statistical Society* 168, Part 2, 404-411.

¹¹⁵ Valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų vertinimo taisyklės 2002 m. birželio 17 d. nutarimu Nr. 909

Aukštesnės pareigos ar kvalifikacinė klasė bei didesnis atlyginimas yra suteikiamas remiantis minėto vertinimo išvadomis. Valstybės tarnautojai gali būti įvertinti nepatenkinami, gerai ir labai gerai. Lietuvos valstybės tarnybos įstatyme nurodyta, kad „jeigu dvejus metus iš eilės tiesioginis valstybės tarnautojo vadovas tarnybinę veiklą įvertina gerai, valstybės tarnautojas vertinamas tik jo prašymu“¹¹⁶. Iš šios nuostatos akivaizdu, kad vertinimas yra greičiau drausminimo, nei motyvavimo priemonė. Būdinga tendencija yra tarnautojus vertinti gerai (85 proc.) arba labai gerai (14,5 proc.)¹¹⁷. Valstybės tarnautojai vertinami pagal šiuos kriterijus:

1. Valstybės tarnautojo veiklos krūvis.
2. Valstybės tarnautojo veiklos kokybė.
3. Valstybės tarnautojo atliekamų užduočių sudėtingumas.
4. Gebėjimas panaudoti turimas žinias ir įgūdžius pareigybės aprašyme nustatytoms funkcijoms vykdyti.
5. Valstybės tarnautojo bendravimo ir bendradarbiavimo įgūdžiai vykdant pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas¹¹⁸.



9 pav. Respondentų nuomonė apie atsižvelgimą į valstybės tarnautojų indėlį įgyvendinant strateginį veiklos planą vertinant tarnybinę jų veiklą, N=39

Akivaizdu, jog vertinimas atliekamas ne institucijos strateginio veiklos plano arba programų vykdymo rezultatų kontekste, o daugiausia remiantis pareigybės aprašymu. Taigi

¹¹⁶ Valstybės tarnybos įstatymas, 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII-1316

¹¹⁷ Pivoras S., Dapkutė R., „Tarnybinės veiklos vertinimas Lietuvos valstybės tarnybos personalo vadyboje“. *Politologija*, 33, 2004, 16.

¹¹⁸ Lietuvos Valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijai Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimu Nr. 909

oficialiai vertinimo išvados daromos atsižvelgiant į darbo proceso, o ne veiklos rezultatų kriterijus. Remiantis apklausos rezultatais, kai kuriose įstaigose yra taikoma valstybės tarnautojų vertinimo pagal veiklos rezultatus praktika – t.y., atsižvelgiant į valstybės tarnautojo indėlį įgyvendinant strateginį veiklos planą (9 paveikslas).

Institucijos Strateginio veiklos plano įgyvendinimo rezultatai, kaip darbuotojų vertinimo pagrindas šiuo metu gali būti sunkiai realizuojamas, nes valstybės tarnautojų veikla neretai nėra susieta su strateginio plano tikslais ir uždaviniais. Kaip pagrindinį neatsižvelgimo į veiklos rezultatus veiksnį, respondentai nurodė tai – kad neįmanoma atsižvelgti, nes neaiškus valstybės tarnautojų indėlis į Strateginio veiklos plano įgyvendinimą. Dar viena priežastis, dėl kurios valstybės tarnautojų negalima motyvuoti jų indėlio į institucijos rezultatus pagrindu, yra mažas dalyvavimas strateginio planavimo procedūrose. Remiantis Lietuvos viešojo administravimo instituto duomenimis, strateginiame planavime nedalyvauja apie 11 proc. aukščiausio lygio vadovų, apie 12 proc. padalinių vadovų bei apie 51 proc. specialistų¹¹⁹. Vadinasi dalis vadovų ir apie pusė specialistų dirba ne pagal strateginio plano nuostatas arba yra strateginiame plane numatytų priemonių vykdytojai. Todėl galima teigti, kad visi nedalyvaujantys strateginio planavimo procedūrose neturi motyvacijos ieškoti inovatyvių rezultatų siekimo priemonių.

Apibendrinant galima teigti, kad institucijų rezultatų vertinimas darbuotojų motyvavimo tikslais yra neišnaudojamas. Pagrindinė to priežastis – esama valstybės tarnautojų vertinimo sistema, pagal kurią darbuotojo įvertinimo išvada nesiejama su jo indėliu į institucijos strateginį planą. Be to, daug specialistų ir net ne visi vadovai dalyvauja strateginio planavimo procedūrose bei tikslai nežino savo vaidmens įgyvendinant institucijos planus.

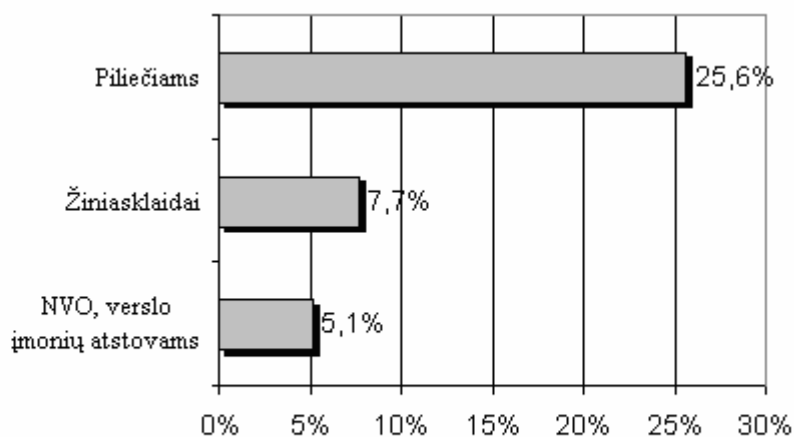
3.4.5. Reklamavimas

(Kaip veiklos vertinimai naudojami kuriant institucijos įvaizdį?) Lietuvoje pasitikėjimas valstybės institucijomis nėra aukštas. Institucijoms ir įstaigoms įrodyti savo veiklos naudą ir patikimumą gali padėti veiklos vertinimas. Iki šiol Lietuvos viešojo administravimo institucijos ir įstaigos veiklos ataskaitas, kaip pagrindinį veiklos vertinimo dokumentą, įvaizdžio kūrimui naudoja retai. Nors nuo 2007 m. institucijoms viešai skelbti veiklos ataskaitas privaloma pagal Strateginio planavimo metodiką, tačiau maždaug 41 proc. analizuojamų institucijų savo internetinėse svetainėse nepublikuoja veiklos ataskaitų¹²⁰. Internetinių svetainių skiltyse „Veikla“, „Apie mus“

¹¹⁹ Lietuvos viešojo administravimo institutas, „Valstybės tarnautojų mokymo poreikių 2007 – 2010m. tyrimas“, tyrimo ataskaita, Vilnius: LIVADIS, 2005, 31.

¹²⁰ žr. Metodiką.

ar panašiose pirmo puslapio nuorodose, sukurtose supažindinti su institucijos arba įstaigos veikla, dažniausiai pirmumo tvarka (pirmu antru sąrašu meniu stulpelyje) publikuojami institucijų strateginiai veiklos planai ir nuostatai (veiklos reglamentai, kiti funkcijas ir darbo procedūras aprašantys dokumentai). Veiklos ataskaitos svetainės lankytojams paprastai yra pasiekiamos sudėtingiau nei planai ar nuostatai. Tik retais atvejais, ataskaita pateikiama kaip institucijos veiklą reprezentuojantis dokumentas.



10 pav. Atsakymų pasiskirstymas į klausimą „Kokiai tikslinei grupei, Jūsų nuomone, labiausiai reikalingi Jūsų institucijos arba įstaigos strateginio veiklos plano ir biudžeto programų vertinimo kriterijų įvykdymo rezultatai?“ I dalis, , N=39

Apklausa parodė, kad tik ketvirtadalis respondentų mano, jog vertinimo kriterijai yra skirti piliečiams, o manančių, kad šie kriterijai gali būti naudingi žurnalistams, NVO ar verslo atstovams, t.y., auditorijoms, kurių nuomonė apie instituciją stipriai lemia jos įvaizdį, beveik nebuvo (10 pav.). Visgi apklausa parodė, kad, respondentų nuomone, bent penktadalyje viešojo administravimo institucijų ar įstaigų vertinimo kriterijai buvo taikomi rengiant spaudos pranešimą.

Pagal Strateginio planavimo metodiką, Vyriausybė kasmet turi atsiskaityti Seimui už praėjusių metų veiklą, todėl ji privalo stebėti, kaip institucijos įgyvendina savo strateginius veiklos planus, kaip vykdo Vyriausybės programą. Vertinant Vyriausybės 2006 m. ataskaitą ir jos pristatymą Seime, kuri yra plačiausiai viešinama viešojo administravimo institucijų veiklos ataskaita, reklamavimo tendencija joje yra gana ryški¹²¹ ir kartais net tendencinga¹²². Ataskaitoje pateikiama daug sėkmingų efekto kriterijų, tačiau jie nelyginami su 2005 metais užsibrėžtais

¹²¹ Pavyzdžiui, I. Verbienė. „Vyriausybė į save kritikos strėlių nelaidė“ 2007-05-04, Verslo žinios, 2.

¹²² Pavyzdžiui, „Vyriausybės ataskaitai - kritikos strėlės“, 2007-05-04, Verslo žinios, 11.

tikslais. Taigi praktiškai iš šios ataskaitos yra sunku spręsti, ar Vyriausybė 2006 metais įvykdė savo įsipareigojimus.

Dar viena, vadinamojo reklamavimo, savybė yra demokratinių vertybių sklaida. Vertinimo rezultatai gali būti naudojami paskatinti visuomenės diskusijas apie asignavimų paskirstymų tikslingumą sudarant biudžetą. Remiantis Lietuvos laisvosios rinkos instituto analitine medžiaga, informacija apie biudžeto sudarymą ir vykdymą yra nepakankama ir visiškai neaiškiai pateikiama¹²³ ir nesuteikia pagrindo viešoms diskusijoms¹²⁴. Šiuo metu apie biudžetą yra teikiami duomenys finansinėse lentelėse pagal ekonominę ir funkcinę klasifikacijas (kaip analizuota 3.4.3. poskyryje). Lėšų pasiskirstymas negali būti analizuojamas institucijų tikslų pagrindu. Be to, biudžeto informacija nesusiejama su rezultatais, kurių gali tikėtis visuomenė, kai išleidžiami konkretūs asignavimai.

Apibendrinant veiklos vertinimą naudojimą kuriant valstybės institucijų įvaizdį, galima teigti, kad šis vertinimo tikslas praktikoje yra nerealizuojamas. Visuomenės nuomonė bei žiniasklaidos dėmesys institucijų veiklos rezultatams nėra sureikšmintas institucijų viduje. Institucijų ir įstaigų veiklai reprezentuoti paprastai naudojamos ne veiklos ataskaitos, o veiklos planai ir nuostatai. Veiklos rezultatų duomenys taip pat nenaudojami biudžeto projekto atvirumui ir skaidrumui didinti.

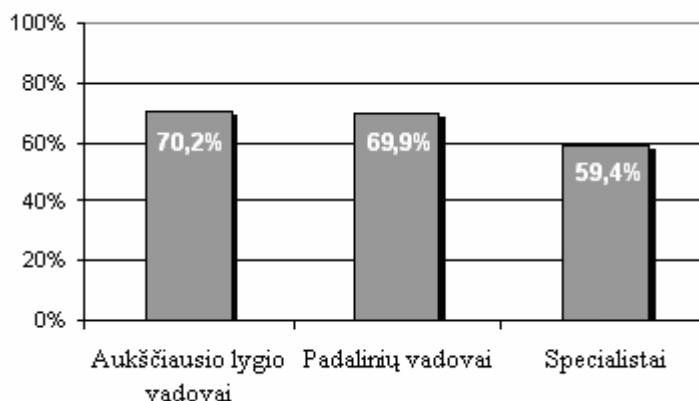
3.4.6. Rezultatų akcentavimas

(Kaip veiklos vertinimai naudojami paminint sėkmingus rezultatus?) Gerų institucijos rezultatų akcentavimas Lietuvos atveju yra sunkiai įgyvendinamas dėl tų pačių priežasčių kaip ir institucijos rezultatų nustatymas („3.4.1. Rezultato nustatymas“) bei motyvacijos didinimas remiantis rezultatais („3.4.4. Motyvacija“) – pirma, sunku nustatyti, kokius rezultatus pasiekė institucija, antra, jei ir galima nustatyti institucijos rezultatus – paprastai nėra aiškus darbuotojų indėlis į šiuos pasikimus. Akcentavimas gali būti realizuotas ir paminint ne tik asmeninius nuopelnus, bet ir komandinius pasiekimus. Remiantis Lietuvos viešojo administravimo instituto duomenimis, maždaug 2/3 vadovų ir specialistų jaučiasi komandos nariais ir tiksliai žino savo

¹²³ Lietuvos laisvosios rinkos institutas, „Lietuvos viešųjų finansų problematika ir 2008 m. galimybės“, analitinė medžiaga, Vilnius: LLRI, 2007.

¹²⁴ Vilpišauskas R., „Programinio biudžeto svarba Lietuvos finansų sistemai“. Pranešimas konferencijoje „Kaip turėtų būti sudaromas 2008 m. biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas“, Vilnius, 2007 m. gegužės 17 d.

užduotį (11 paveikslas). Vadinasi, net trečdalis darbuotojų negali „švęsti“ savo nuopelnų institucijos kontekste.



11 pav. Ministerijų, įstaigų prie ministerijų ir AVA vadovai bei specialistai, kurie jaučiasi komandos nariais ir tiksliai žino savo užduotį

Šaltinis: Lietuvos viešojo administravimo institutas, Valstybės tarnautojų mokymo poreikių 2007 – 2010m. tyrimas, ataskaita, Vilnius, 2005, 34.

Teisės aktuose ar institucijų vidaus darbo nuostatuose nenumatyta, kad institucijų sėkmingos veiklos paminėjimui gali būti naudojamas darbo laikas ar biudžeto lėšos. Įstaigos susirinkimams negali būti taikomos vadinamosios reprezentacinės lėšos. Pagal Vyriausybės nutarimą gali būti patiriamos darbo susitikimų išlaidos, skirtos įstaigos atstovų susitikimams darbo klausimams aptarti, svarstyti, derinti tik „su kitų įstaigų, įmonių, organizacijų atstovais“¹²⁵.

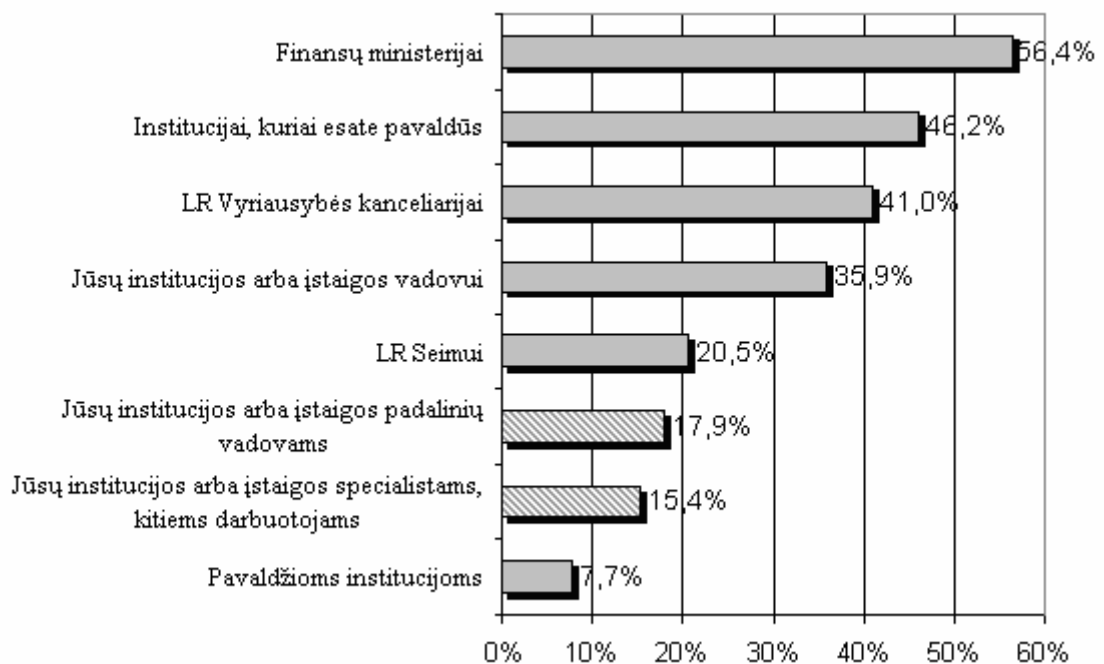
Apibendrinant, institucijų rezultatų paminėjimas šiuo metu nėra realizuojamas kaip lojalumo institucijai ir motyvacijos didinimo priemonė. Pagrindinės to priežastys yra tai, kad didelės dalies valstybės tarnautojų indėlis į institucijos rezultatus nėra aiškus ir lojalumas darbo komandai žemas. Be to, įstatymiškai nenumatyta tokia institucijų ir įstaigų veikla.

3.4.7. Mokymasis

(Kaip veiklos vertinimai naudojami mokantis įgyvendinat programas?) Mokymosi procesas reikalauja sistemingos rodiklių ir kitos vertinimo medžiagos analizės. Šios analizės metu siekiama nustatyti priežasties-pasekmės ryšius tarp programos įvairių programos elementų. Programos pagrindinius elementus, kaip nustatyta Strateginio planavimo metodikoje, formuluoja asignavimų valdytojų institucijos. Taigi mokymosi procesas aktualiausias yra programą įgyvendinančios

¹²⁵Valstybės biudžeto lėšų naudojimo reprezentacinėms išlaidoms taisyklės, patvirtintos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimu Nr. 919.

institucijos viduje. Apklaustos rezultatai rodo, kad daugiau nei pusė apklaustų strateginio planavimo specialistų mano, jog programų vertinimo kriterijai labiausiai reikalingi Finansų ministerijai, aukščiau pavaldumo grandinėje esančioms institucijoms ir Vyriausybės kanceliarijai, t.y., institucijoms, kurios skiria asignavimus bei peržiūri strateginių planų projektus. Tuo tarpu darbuotojų grupėms, kurios turėtų būti labiausiai suinteresuotos vertinimo duomenis taikyti mokymosi procesui – t.y., padalinių vadovams bei specialistams – kriterijai nėra reikalingi (12 paveikslas). Tik atitinkamai 17,9 ir 15,4 proc. respondentų mano, jog veiklos rodikliai yra skirti jų įstaigos ar institucijos padalinių vadovams ir specialistams.



12 pav. Atsakymų pasiskirstymas į klausimą „Kokiai tikslinei grupei, Jūsų nuomone, labiausiai reikalingi Jūsų institucijos arba įstaigos strateginio veiklos plano ir biudžeto programų vertinimo kriterijų įvykdymo rezultatai?“ II dalis, N=39

Kita vertus yra objektyvių priešasčių, dėl ko stebėsenos duomenų negalima taikyti institucijos mokymuisi. Pirma, kaip minėta, rodikliai yra neretai sudaromi nekokybiškai ir dažniausiai skaičiuojami MS Word programos pagalba. Tai reiškia, kad duomenų naudingumas yra mažas, nes su veiklos rodikliais neatliekamos statistinės funkcijos. Taigi vertinant nenustatomos rodiklių tendencijos ar kiti ryšiai tarp kiekybinių dydžių. Antra, mokymosi funkcija gali būti neišnaudojama dėl mažų žinių apie strateginį planavimą. Remiantis Lietuvos viešojo administravimo instituto apklausa, daugiau nei du trečdaliai tarnautojų norėtų pagerinti šios srities

žinias¹²⁶. Žinios apie stebėsenos informacijos panaudojimą mokymosi procese galėtų padidinti jų naudojimo laipsnį tarp valstybės tarnautojų.

Taigi mokymasis vertinimo pagrindu nėra realizuojamas pirmiausia dėl nesuvokto poreikio mokytis geresnio programų įgyvendinimo institucijos viduje. Šį poreikį mažina ir nepakankamos valstybės tarnautojų žinios apie strateginį planavimą. Kitos priežastys, dėl kurių vertinimai netaikomi mokymuisi, yra žema veiklos stebėsenos rodiklių kokybė bei netinkamos informacinės technologijos šiems rodikliams analizuoti.

3.4.8. Patobulinimas

(Kaip veiklos vertinimai naudojami institucijos veiklai tobulinti?) Mokymosi metu nustatytus rezultatyvumo veiksnius siekiama įtakoti patobulinimo metu. Kaip nustatyta ankstesniame paragrafe, mokymosi funkcija naudojant veiklos vertinimo duomenis yra labai ribota, nes programos koordinuojantys ir įgyvendinantys darbuotojai paprastai nenaudoja vertinimo kriterijų. Institucijų veikla teoriškai gali būti tobulinama ir užsakomųjų mokslinių tyrimų pagrindu. Prireikus institucija gali pasitelkti nepriklausomus ekspertus ar institucijas atitinkamai programai įvertinti¹²⁷. Tačiau, kaip nustatyta apklausos metu, daugumoje institucijų ir įstaigų veiklos tobulinimo tyrimai nebuvo atliekami.

Institucijos veikla arba programos gali būti tobulinamos ir per audito procedūrą. Remiantis valstybinio audito reikalavimais, gali būti atliekamas institucijų veiklos auditas – „viešojo ir vidaus administravimo veiklos įvertinimas ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriu“¹²⁸. Ekonomiškumas suprantamas kaip taupus išteklių naudojimas nepakenkiant veiklos rezultatų kokybei. Efektyvumas suprantamas kaip santykis tarp pasiektų rezultatų ir šiems rezultatams gauti panaudotų išteklių. Rezultatyvumas - tai nustatytų tikslų pasiekimo lygis, taip pat santykis tarp padarytų išlaidų ir realiai pasiekto efekto¹²⁹. Valstybės kontrolė gali teikti rekomendacijas dėl kiekvieno iš minėtų trijų kriterijų tobulinimo. Į vidaus audito tarnybos funkcijas taip pat įeina veiklos tobulinimo funkcija – „vertinti viešojo juridinio asmens strateginių arba kitų veiklos planų, programų vykdymą bei valstybės ir savivaldybės turto naudojimą

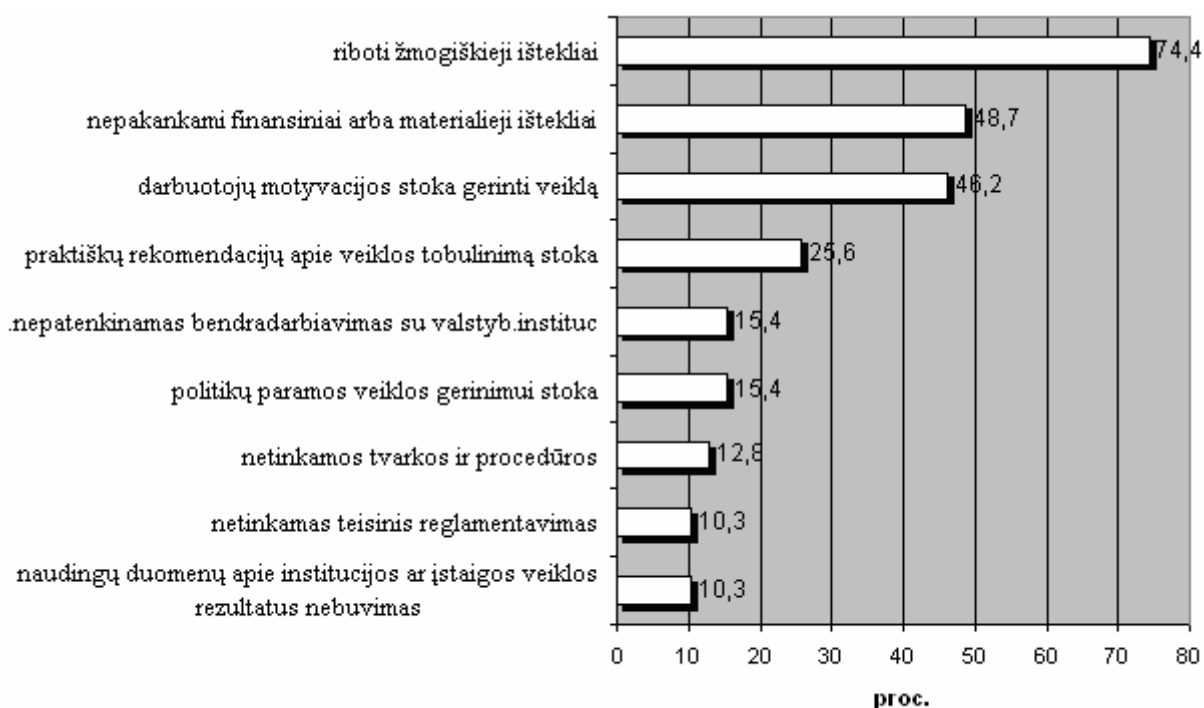
¹²⁶ Lietuvos viešojo administravimo institutas, „Valstybės tarnautojų mokymo poreikių 2007 – 2010m. tyrimas“, tyrimo ataskaita, Vilnius: LIVADIS, 2005, 33.

¹²⁷ LR strateginio planavimo metodika, patvirtinta 2002 m. birželio 6 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 827, 2007 m. vasario 23 d. redakcija

¹²⁸ Valstybinio audito reikalavimai patvirtinti Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2004 m. sausio 20 d. įsakymu Nr. V-12

¹²⁹ Valstybinio audito reikalavimai patvirtinti Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2004 m. sausio 20 d. įsakymu Nr. V-12

ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriais“¹³⁰. Kaip minėta, auditai ne visada leidžia patobulinti veiklą. Pirma, dažniausiai yra atliekami finansiniai auditai, skirti veiklą vertinti pagal atitikimą formalioms finansinėms procedūroms. Šios rūšies auditai sudaro didžiąją Valstybės kontrolės darbo dalį – apie 77 proc. visų 2006-2007 m. auditų. Antra, atsakiusių nuomone, yra įgyvendinamos netgi institucijos poreikių neatitinkančios bei nekokybiškos auditų rekomendacijos.



13 pav. Atsakymų į klausimą „Kurie veiksniai, Jūsų nuomone, 2006 metais labiausiai trukdė geriau panaudoti Jūsų institucijos arba įstaigos išteklius, geriau pasiekti strateginio veiklos plano tikslus ir uždavinius?“ pasiskirstymas, N=39

Siekiant geriau išsiaiškinti, veiklos valdymo tobulinimo savybes, respondentų buvo klausama apie kliūtis, kurios neleidžia pasiekti jų institucijai arba įstaigai geresnių rezultatų bei geriau panaudoti išteklius. Dauguma apklaustų strateginio planavimo padalinių ir grupių narių įvardino su personalu susijusius veiksnius – riboti žmogiškieji ištekliai ir darbuotojų motyvacijos stoka gerinti veiklą. Personalo problemas tobulinant veiklą daugiausia galima sieti su nustatytomis motyvacijos (3.4.4), reklamavimo (3.4.5), rezultatų akcentavimo (3.4.6), ir mokymosi (3.4.7) problemomis. Įdomu tai, kad didesni finansiniai arba materialieji ištekliai tik 48,7 proc. respondentų nuomone padėtų dirbti rezultatyviau (13 pav.). Organizaciniai (tvarkos ir procedūros, teisės aktai, bendradarbiavimas) ir informaciniai ištekliai (informacija apie veiklos

¹³⁰ Vidaus kontrolės ir audito įstatymas 2002 m. gruodžio 10 d. Nr. IX-1253

rezultatus, veiklos tobulinimo rekomendacijos), apklaustųjų požiūriu, nėra santykinai svarbūs veiklos tobulinimo veiksniai.

Tai, kad veiklos tobulinimas viešojo administravimo institucijose ir įstaigose kartais yra nenuosekliai suvokiamas, įrodo respondentų atsakymų pasiskirstymas į klausimą apie veiklos tobulinimo būdus (12 lentelė). Pirma, kaip matyti iš 13 paveikslė, didžiausios geresnės veiklos kliūtys yra susiję su žmogiškaisiais ištekliais. Kaip nustatyta (3.4.4), personalo valdymas šiuo metu yra paremtas Valstybės tarnybos įstatymu bei vertinimo taisyklėmis¹³¹, tačiau šių dokumentų tobulinimas arba geresnis įgyvendinimas, pagal apklausos duomenis, yra patys nesvarbiausi veiklos gerinimo būdai. Antra, daugiausia apklaustųjų mano, kad geriausiai jų organizacijos rezultatus ir išteklių naudojimą pagerintų vidaus veiklos procesų tobulinimas bei geresnis strateginio planavimo metodikos įgyvendinimas, tačiau šie veiksniai nėra tiesiogiai siejami su veiklos valdymo modelių (pvz., Bendrasis vertinimo modelis) diegimu. Tik 28 proc. respondentų veiklos valdymo modelius išskirta kaip efektyvią veiklos tobulinimo priemonę, nors dauguma respondentų įstaigų nenaudoja jokių modelių ir mano, kad vidaus procesus būtina tobulinti.

12 lentelė

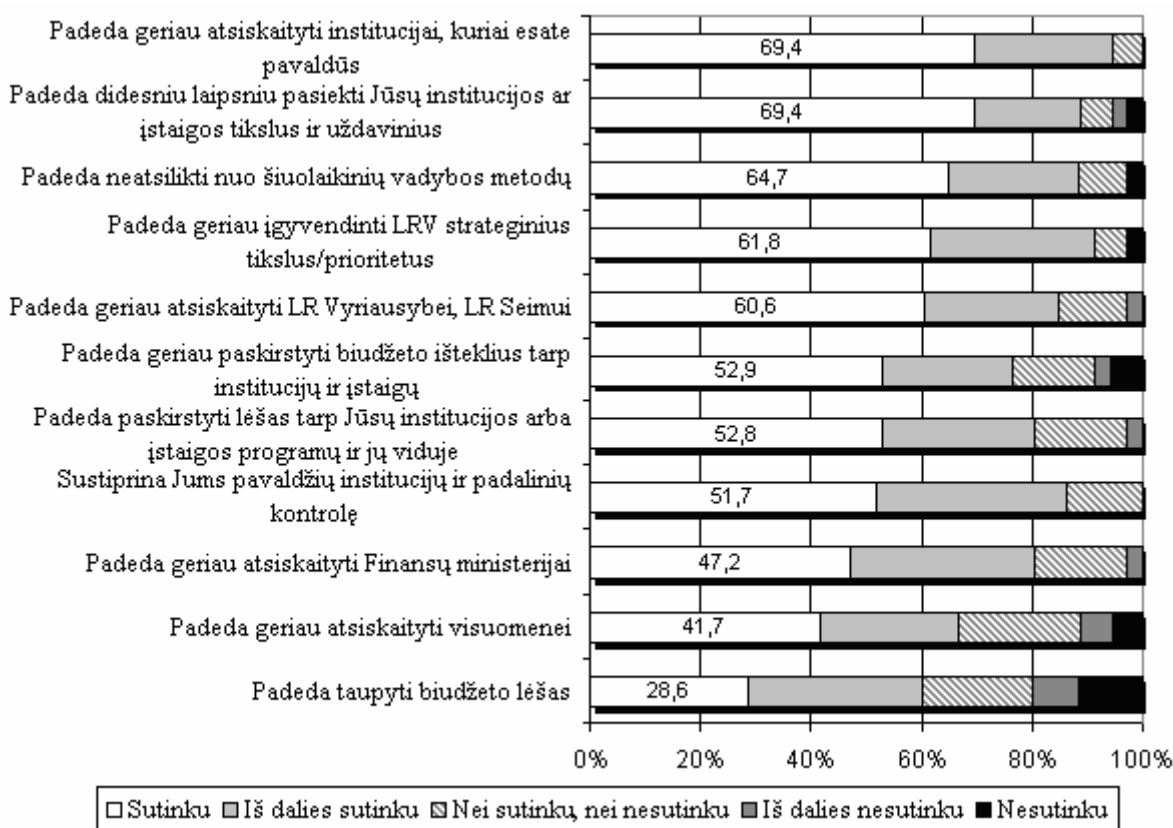
Atsakymų į klausimą „Kokiu būdu galima būtų geriau panaudoti išteklius bei pasiekti geresnių rezultatų Jūsų institucijoje ar įstaigoje?“ pasiskirstymas, N=39

Būdas	Sutinkančių, kad padėtų tobulinti veiklą	
	Dažnis	Procentas
Jūsų institucijos ar įstaigos vidaus veiklos procesų tobulinimas	19	48,7
Geresnis strateginio planavimo metodikos taikymas Jūsų institucijoje ar įstaigoje	17	43,6
Strateginio planavimo metodikos nuostatų tobulinimas LR Vyriausybėje	15	38,5
Veiklos valdymo modelių (pvz., Bendrasis vertinimo modelis, subalansuotos veiklos rodiklių kortelės) diegimas/geresnis įgyvendinimas Jūsų institucijoje ar įstaigoje	11	28,2
Geresnis Jūsų institucijos ar įstaigos veiklos kompiuterizavimas	10	25,6
Biudžeto sandaros ir kitų su finansų valdymu susijusių teisės aktų tobulinimas	9	23,1
Valstybės tarnautojų ir jų tarnybinės veiklos vertinimo nuostatų (Valstybės tarnybos įst., vertinimo taisyklių) patobulinimas	7	17,9
Valstybės tarnautojų ir jų tarnybinės veiklos vertinimo (Valstybės tarnybos įst., vertinimo taisyklių) geresnis taikymas Jūsų institucijoje ar įstaigoje	5	12,8

Trečia, vidaus procesų tobulinimas daugiausia respondentų siejamas su geresniu strateginio planavimo metodikos taikymu jų institucijoje arba įstaigoje. Kaip matyti iš atsakymų pasiskirstymo į klausimą, kokios naudos respondento įstaigai ar institucijai duoda strateginio planavimo taikymas (14 pav.), mažiausiai ši veiklos valdymo priemonė prisideda prie biudžeto

¹³¹ Valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų vertinimo taisyklės 2002 m. birželio 17 d. nutarimu Nr. 909

taupymo proceso, be to daug (46 proc.) respondentų nesutinka, kad tai leidžia geriau paskirstyti lėšas tarp programų. Daugiausia strateginis planavimas prisideda prie atsiskaitymo tikslų. Taip pat strateginio planavimo sistema, daugelio respondentų manymu, padeda didesniu laipsniu pasiekti tiek institucijos, tiek Vyriausybės tikslus. Vadinasi, strateginis planavimas labiausiai tobulintinas geresnio biudžeto lėšų valdymo linkme. Kita vertus, be esamų biudžeto sudarymo teisės aktų tobulinimo, reikšmingas lėšų naudojimo patobulinimas yra sudėtingas (kaip minėta lėšų skirstymas yra labiau institucinis). Tuo tarpu tik 23 proc. respondentų mano, kad reikėtų tobulinti finansų valdymo teisės aktus, nors, kaip minėta, daugma nesutinka su teiginiu, kad strateginis planavimas padeda taupyti lėšas.



14 pav. Atsakymų pasiskirstymas į klausimą „Kaip manote, kokios naudos duoda strateginis planavimas Jūsų institucijoje arba įstaigoje?“, N=39

Institucijos veiklos tobulinimą gali skatinti suvoktas tobulinimo poreikis, arba už veiklos valdymą atsakingų darbuotojų nepasitenkinimas institucijos veiklos rezultatais. Apklausti strateginio planavimo specialistai savo institucijos rezultatyvumą daugiausia vertina labai palankiai. Mažas kritiškumo laipsnis vertinant institucijos gebėjimą pasiekti užsibrėžtus tikslus bei ekonomiškai panaudoti išteklius gali lemti mažesnę veiklos tobulinimo poreikį.

Apibendrinant galima teigti, kad veiklos tobulinimas naudojant veiklos rezultatus nevyksta, nes tam nėra aiškaus vidinio poreikio. Kaip nustatyta ir ankstesniuose paragrafuose, iš veiklos rezultatų mažai mokomasi, o be mokymosi proceso tobulinimo funkcija yra sunkiai realizuojama. Neretai dėl mažo rezultatų duomenų naudojimo tobulinimo galimybės suvokiamos nenuosekliai. Veiklos auditai bei išorės vertintojai prie veiklos tobulinimo prisideda labai ribotu mastu.

4. LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUCIJŲ IR ĮSTAIGŲ VEIKLOS VALDYMAS IŠ KULTŪRINIŲ PERSPEKTYVŲ

Formuluojant rekomendacijas VV tobulinti, svarbu įvertinti esamas viešojo administravimo tradicijas, arba kultūrą. Taigi šioje dalyje veiklos valdymas, naudojant teorinėje dalyje suformuotą modelį (2 skyrius) bei praktinėje dalyje išanalizuotus Lietuvos duomenis (3 skyrius), interpretuojamas iš trijų kultūrinių perspektyvų – hierarchizmo, egalitarizmo ir individualizmo. Tokiu būdu siekiama įvertinti veiklos valdymo praktikų nuoseklumą kultūriniu požiūriu ir suformuluoti tinkamiausias rekomendacijas dėl šių praktikų tobulinimo.

4.1. HIERARCHISTINĖS PRAKTIKOS

Planavimas (būdingas centralizuotumas, detalūs tikslai, naudojama daug vertybių). Kaip matyti iš aukščiau aprašyto Lietuvos viešojo sektoriaus veiklos valdymo konteksto, veiklos valdymas glaudžiai susietas su strateginio planavimo sistema. Pastaroji pasižymi gana aukštu centralizacijos ir hierarchiškumo laipsniu (žr. 1 priede schemą). Tai reiškia, kad visos valstybinės institucijos atsiskaito pagal valdžios grandinę, hierarchiniu būdu – „iš apačios į viršų“, o tikslų nustatymas vyksta iš „iš viršaus į apačią“. Kaip nustatyta analizuojant Lietuvos planavimo sistemą, planavimo dokumentų rengimo procedūros yra stipriai reglamentuotos – tiek analizės metodai, tiek priemonių planų sudarymas, tiek išlaidų paskirstymas priemonėms. Planavimo procesas centralizuotas ir institucijos lygiu, nes plano sudaryme labiausiai dalyvauja institucijos vadovybė. Būdinga Lietuvai ir tuo pačiu hierarchistinei kultūrai yra tai, kad planavimo procesas yra stipriai politizuotas, politinis autoritetas turi santykinai daug galios formuojant plano nuostatas. Hierarchistams būdinga nustatyti detalius tikslus, tačiau tai vienintelis hierarchistinio planavimo bruožas, kuris nėra būdingas Lietuvos planavimo praktikoms.

Priežiūra (būdingi SMART atitinkantys rodikliai, daugiausia stebimos sąnaudos ir procesas, priežiūros duomenų naudotojai – Politikai, Vadovai, Priežiūros duomenų panaudojimo forma - Statistika, Ataskaita). Priežiūros rodikliai sąlyginai atitinka tik vieną SMART kriterijų. Nustatyta, kad finansiniai rodikliai sudaro beveik 95 proc. visų programos stebėsenos rodiklių, o efekto rodikliai – tik 0,5. Vadinasi, kaip ir būdinga hierarchistinei kultūrai labiausia stebimos yra sąnaudos, o mažiausiai – institucijos tikslų pasiekimas. Priežiūros rodiklių naudotojai ir naudojimo forma taip pat Lietuvoje atitinka hierarchistinį požiūrį – rodikliai

labiausiai naudojami ataskaitoms ir formaliai statistikai (arba oficiali statistika skirta rodikliams) bei skirti Finansų ministerijai, aukščiau hierarchinėje grandinėje esančioms institucijoms, Vyriausybės kanceliarijai ir institucijos vadovams. Tik, priešingai nei hierarchistinėje kultūroje, politikai nėra aktyvūs veiklos rodiklių naudotojai.

Vertinimas (hierarchistinei kultūrai būdingiausi vertinimo tikslai yra rezultatų nustatymas ir kontrolė). Tiek rezultato nustatymas, tiek procedūrų kontrolė yra santykinai labiausiai įstatymiškai reglamentuoti vertinimo tikslai. Rezultatų nustatymas vyksta pagal Strateginio planavimo metodiką bei Vyriausybės patvirtintas ataskaitų formas, o kontrolė atliekama per detalų biudžeto procedūrų teisinį reguliavimą. Vertinimui pagal hierarchistams būdingus tikslus yra skiriama santykinai daugiausia dėmesio – svarbiausi vertinimo organai (Valstybės kontrolė bei vidaus audito tarnybos) daugiausia darbo laiko skiria finansinių procedūrų kontrolei.

Praktikoje veiklos vertinimas siekiant nustatyti institucijos rezultatus iš hierarchistinės perspektyvos turi trūkumų. Remiantis hierarchistinėmis prielaidomis, pagrindiniai trūkumai iškyla nereglamentuotose arba nuosekliai nekontroliuojamose srityse, ir šios prielaidos gerai pasitvirtina Lietuvoje. Nereglamentuoti yra rodiklių kokybės standartai, o reguliariai nekontroliuojamas yra institucijos programų įvertinimo mastas (t.y., kokia išlaidų arba programų dalis turi būti įvertinta). Kaip minėta, institucijos šiuo metu vertinimo kriterijus formuluoja pačios, nesant detalių kriterijų formulavimo standartų, todėl neretai kriterijai yra nekokybiški. Programų įvertinimo mastas yra reglamentuotas Strateginio planavimo metodikoje – kiekvienam tikslui ir uždaviniui bent po vieną kriterijų, tačiau šioje srityje Valstybės kontrolė nustato nemažai pažeidimų. Kaip minėta, Valstybės kontrolė retai atlieka programų (veiklos) auditus, todėl veiklos vertinimo mastas ir kokybė yra beveik išoriškai nekontroliuojama sritis.

4.2. EGALITARISTINĖS PRAKTIKOS

Planavimas (būdingas decentralizuotumas, nedetalūs tikslai, naudojama daug vertybių). Kaip nustatyta, Lietuvoje planavimo centralizuotumą siekiam sumažinti įstatymiškai įtvirtinant dalyvavimo elementą. Strateginio planavimo metodikoje nurodyta, kad institucijai pavaldžios įstaigos ir institucijos specialistai pagal kompetenciją dalyvauja institucijos strateginio veiklos plano rengimo procese. Tačiau analizuojant praktinę situaciją, nustatyta, kad pavaldžios institucijos ir institucijos specialistai (ne vadovai) planavime dalyvauja labai ribotai. Taigi

dalyvavimo principas, kuris yra būdingas egalitaristinės kultūros požymis, veiklos valdyme Lietuvoje nerealizuojamas.

Egalitaristinėje kultūroje nėra įprasta nustatyti detalius institucijų tikslus, nes institucijos veiklą labiau įtakoja vertybės ir normos, nei formalūs įpareigojimai. Kaip analizuota, Lietuvos viešojo administravimo institucijų planavimo procesui taip pat būdingas nedetalių tikslų nustatymas bei stipri politizacija. Biudžeto specialistai pažymi, kad valstybės asignavimų planavimui ir skirstymui nebūdinga „efektyvumo“ ar „taupymo“¹³² kultūra, o priešingai – kuo platesnio atstovavimo politikus remiantiems interesantams bei kuo didesnių asignavimų norma¹³³. Dar viena Lietuvos planavimui būdinga norma, kurią lemia didelė politizacija, yra apskritai mažas dėmesys strateginiams veiklos planams, kaip veiklos organizavimo pagrindui.

Priežiūra (nebūdingi SMART atitinkantys rodikliai, rodiklių naudotojai yra piliečiai, suinteresuotosios grupės, žiniasklaida, rodiklių naudojimo pavidalas yra metinės ataskaitos, žiniasklaidos pranešimai). Rodikliai egalitaristinės kultūros aplinkoje yra svarbūs kuriant valdžios įvaizdį, didinant valdžios skaidrumą ir skatinant demokratinį dalyvavimą. Piliečiai, suinteresuotosios grupės bei žiniasklaida naudoti ministerijų veiklos vertinimus gali labai ribotai, kadangi ne visų ministerijų veiklos rodiklių pasiekimai yra viešinami. Daugiausia visuomenei pateikiami žemiausio lygio rodikliai (pasiekimų kriterijai – pagal Strateginio planavimo metodikos terminologiją), kurie neatspindi institucijos veiklos sėkmingumo. Minėto žemiausio lygio rodiklių paskirtis yra parodyti, kokie produktai ar paslaugos buvo sukurti įgyvendinant institucijos tikslus, bet ne šių tikslų įgyvendinimo laipsnį. Taigi piliečiai, žiniasklaida ir suinteresuotosios grupės iš rodiklių spręsti apie tai, ar institucija vykdo savo įsipareigojimus, paprastai negali. Apibendrinant Lietuvos patirtį iš egalitaristinės perspektyvos, galima teigti, kad viešojo administravimo sektorius deda santykinai mažai pastangų formuodamos teigiamą savo įvaizdį¹³⁴ bei sudarydamas sąlygas pilietiniam dalyvavimui per vertinimo rezultatų naudojimą.

Vertinimas (egalitaristinei kultūrai būdingiausi vertinimo tikslai yra reklamavimas ir rezultatų akcentavimas). Veiklos vertinimai kuriant valstybės institucijų įvaizdį nėra plačiai taikomi, o taip pat nenaudojami biudžetų projektų atvirumui ir skaidrumui didinti. Institucijų rezultatų paminėjimas, kaip rezultatyvumo kultūros įtvirtinimo priemonė, nėra realizuojamas. Be to, Lietuvoje rezultatų nustatymo formaliosios taisyklės yra išplėtos labiau, nei neformali, iš

¹³²K. Glaveckas, G. Steponavočienė, R. Šimašius, diskusijos konferencijoje „Kaip turėtų būti sudaromas 2008 m. biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas“ medžiaga, Vilnius, 2007 m. gegužės 17 d.

¹³³K. Glaveckas, R. Šimašius, diskusijos konferencijoje „Kaip turėtų būti sudaromas 2008 m. biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas“ medžiaga, Vilnius, 2007 m. gegužės 17 d.

¹³⁴ kaip Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 488, 2004 m. balandžio 28 d.

apačios kylanti vertinimo ir rezultatyvumo kultūra. Tuo tarpu pastaroji yra svarbiausias egalitaristinės perspektyvos elementas. Taigi vertinimo požiūriu, Lietuvai nebūdingi egalitaristinės kultūros požymiai.

4.3. INDIVIDUALISTINĖS PRAKTIKOS

Planavimas (būdingas decentralizuotumas, detalūs tikslai, naudojama daug faktų). Lietuvoje, kaip minėta, planavimo procesas yra gana centralizuotas, jame menkai dalyvauja planą įgyvendinantys valstybės tarnautojai ir net ne visada prie planavimo prisideda vadovaujantys darbuotojai. Kaip nustatyta, planavimo procedūros yra stipriai reglamentuotos. Daugybė specifinių reikalavimų (pvz., konkrečių plano dalių puslapių skaičius, aplinkos analizės metodais, uždavinių rodiklių skaičius) nėra suderinami su individualistine kultūra. Taip pat individualistams nebūdinga vadybinių procesų politizacija, kuri, kaip minėta, yra paplitusi Lietuvoje. Faktai planavimo procese, kaip parodė analizė, yra taikomi labai ribotai, nes strateginio plano analizės dalis atliekama nekokybiškai ir paprastai formaliai. „Strateginiai planai kartais yra tik fikcija, rengiami tam, kad būtų parengti, o ne tam, kad būtų naudojami priimant sprendimus, vertinant veiklą ir rezultatus“¹³⁵.

Priežiūra (būdingi SMART atitinkantys rodikliai, daugiausia stebimas procesas ir rezultatai, priežiūros duomenų pagrindiniai naudotojai valstybės tarnautojai ir vadovai, naudojimo forma - analizė, biudžeto dalis). Nustatyta, kad rodikliai labiau neatitinka SMART kriterijų, nei atitinka. Priežiūros rodiklių formuotojai neretai parenka institucijos tikslų ir uždavinių neatitinkančius vertinimo kriterijus. Procesas Lietuvoje praktiškai nestebimas, o rezultatai stebimo labai ribotai – tik vidutiniškai 5 proc. programos rodiklių gali būti priskirti priežiūrai. Valstybės tarnautojai ir įstaigų vadovai priežiūros duomenų beveik nenaudoja, todėl su šie duomenys praktiškai neišnaudojami programų analizėms. Galbūt, kai nuo 2007 metų bus pradėta taikyti privaloma priežiūra, rodiklių naudojimas tarp institucijos darbuotojų taps aktualesnis. Priežiūros duomenys įtraukiami į programos planą, tačiau tik kaip statistiniai duomenys.

Vertinimas (individualistinei kultūrai būdingiausi vertinimo tikslai yra rezultatų nustatymas, lėšų skirstymas, motyvavimas, mokymasis ir patobulinimas). Lietuvoje vertinimo formaliosios taisyklės yra išplėtos labiau, nei iš apačios kylanti individualizmui būdinga lyderystės ir novatoriškumo dvasia. Kaip minėta, rezultato nustatymas yra reglamentuota funkcija,

¹³⁵ Budbergytė R., Valstybės kontrolierės kalba, pasakyta Prezidento rūmuose vykusioje apskrito stalo diskusijoje dėl 2006 metų valstybės biudžeto, Vilnius, 2005 m. lapkričio 23 d.

tačiau įgyvendinama nepakankamai gerai pagrinde dėl žemos vertinimo kriterijų kokybės. Kaip žinia, vertinimo kriterijų formulavimo laisvė, o tai reiškia kartu ir kokybės klausimai, yra palikti įgyvendinančių institucijų vadovams ir valstybės tarnautojams. Vertinimo naudojimas skirstant asignavimus yra iš dalies realizuotas, tačiau tik įstatyminiame lygyje. Institucijų rezultatų vertinimas darbuotojų motyvavimo tikslais yra neišnaudojamas. Esama valstybės tarnautojų vertinimo sistema bei strateginio planavimo praktika neleidžia to realizuoti. Mokymasis vertinimo pagrindu taip pat nevyksta pirmiausia dėl nesuvokto poreikio mokytis institucijos viduje. Šį poreikį mažina ir nepakankamos valstybės tarnautojų žinios apie strateginį planavimą. Kitos priežastys, dėl kurių vertinimai netaikomi mokymuisi, yra žema veiklos stebėsenos rodiklių kokybė bei netinkamos informacinės technologijos šiems rodikliams analizuoti. Kadangi iš veiklos rezultatų mažai mokomasi, tobulinimo funkcija taip pat yra sunkiai realizuojama. Taigi vertinimo įgyvendinimui nebūdingi individualistinės kultūros požymiai.

4.4. APIBENDRINIMAS

Apibendrinimas pateikiamas lentelių pavidalu.

13 lentelė

Veiklos valdymo dalies „planavimas“ apibendrinimas iš teorinių perspektyvų

Planavimas	Kultūra		
	<i>Hierarchistinė</i>	<i>Egalitaristinė</i>	<i>Individualistinė</i>
Centralizuotumas (priešingas – decentralizuotumas)	+/+	-/+	-/+
Planuojami tikslai labai detalūs (priešingas – tikslai abstraktūs)	+/-	-/-	+/-
Naudojama daug faktų (priešingas - daug vertybių, arba „politikos“)	-/-	-/-	+/-

Ženklių paaiškinimas: + labai būdinga kultūrai, – nebūdinga arba mažai būdinga kultūrai / + labai būdinga Lietuvai, – nebūdinga arba mažai būdinga Lietuvai. PILKAS fonas – Lietuva atitinka kultūrinės perspektyvos požymį.

Kaip matyti iš 14 lentelės, Lietuvos viešojo administravimo institucijų ir įstaigų planavimui daugiausia būdinga hierarchistinės ir egalitaristinės kultūros bruožų.

14 lentelė

Veiklos valdymo dalies „priežiūra“ apibendrinimas iš teorinių perspektyvų

Priežiūra	Teorinė perspektyva		
	<i>Hierarchistinė</i>	<i>Egalitaristinė</i>	<i>Individualistinė</i>
Rodiklių atitikimas SMART	+/-	-/-	+/-
Priežiūros rodiklių tipai:			

Sąnaudų	+/+	-/+	+/+
Rezultatų	+/-	+/-	+/-
Priežiūros duomenų naudotojai:			
Politikai	+/-	-/-	-/-
Institucijų vadovai	+/+	-/+	+/+
Valstybės tarnautojai	-/-	-/-	+/-
Piliečiai, interesų grupės, žiniasklaida	-/-	+/-	-/-
Priežiūros duomenų panaudojimo forma:			
Statistika	+/+	-/+	-/+
Analizė	-/-	-/-	+
Ataskaita	+/+	+/+	-/+
Žiniasklaidos pranešimas	-/-	+/-	-/-
Institucijos strategijos, biudžeto dalis	+/+	-/+	+/+

Ženklių paaiškinimas: + labai būdinga kultūrai, – nebūdinga arba mažai būdinga kultūrai / + labai būdinga Lietuvai, – nebūdinga arba mažai būdinga Lietuvai. PILKAS fonas – Lietuva atitinka kultūrinės perspektyvos požymį.

Analizuojant priežiūrą bei vertinimą, taip pat nustatyta daugiausiai hierarchistinės kultūros požymių (15, 16 lentelės). Ištyrus veiklos vertinimo panaudojimo tikslus, nustatyta, kad Lietuvai būdingi visi vertinimo iš hierarchistinės perspektyvos, bruožai. Mažiausia būdingas vertinimas individualistiniu požiūriu.

15 lentelė

Veiklos valdymo dalies „vertinimas“ apibendrinimas iš teorinių perspektyvų

Vertinimo tikslai	Kultūra		
	<i>Hierarchistinė</i>	<i>Egalitaristinė</i>	<i>Individualistinė</i>
Rezultatų nustatymas	+/-	-/-	+/-
Kontrolė	+/+	-/+	-/+
Lėšų skirstymas	+/-	-/-	+/-
Motyvavimas	-/-	-/-	+/-
Reklamavimas¹³⁶	-/-	+/-	-/-
Rezultatų akcentavimas	-/-	+/-	+/-
Mokymasis	-/-	-/-	+/-
Patobulinimas	-/-	-/-	+/-

Ženklių paaiškinimas: + labai būdinga kultūrai, – nebūdinga arba mažai būdinga kultūrai / + labai būdinga Lietuvai, – nebūdinga arba mažai būdinga Lietuvai. PILKAS fonas – Lietuva atitinka kultūrinės perspektyvos požymį.

¹³⁶ Reklamavimas plačiaja ir teigiama prasme – ne tik kaip teigiamo įvaizdžio kūrimas, bet ir demokratinių vertybių sklaida.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Atlikus Lietuvos viešojo administravimo institucijų ir įstaigų VV analizę, **patvirtinta hipotezė, kad veiklos valdymas Lietuvoje nėra efektyvus, nes jo elementams būdingi skirtingų kultūrų požymiai.** Nustatyta, jog Lietuvai labiausiai būdingos hierarchistinės VV tradicijos. Atliekant veiklos valdymą taip pat taikomos egalitaristinės bei individualistinės kultūros elementai. Šių įvairių kultūrų praktikos daro VV Lietuvoje nenuoseklų ir mažina jo efektyvumą. Taigi siekiant tobulinti veiklos valdymą Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose, *siūloma stiprinti dominuojančios – t.y., hierarchistinės – kultūros VV elementus.*

Planavimas Lietuvoje vyksta „iš viršaus į apačią“ labai centralizuotu būdu. Pats planavimo procesas, kaip ir būdinga hierarchistinei kultūrai, yra stipriai politizuotas – politinė įtaka yra stipresnė nei analitinis sprendimų pagrindas. Vienintelis hierarchistinei tradicijai nebūdingas planavimo bruožas yra tai, kad Lietuvoje planuojami tikslai dažnai pasižymi dideliu nekonkretumo laipsniu. Lietuvos viešojo administravimo įstaigų ir institucijų tikslai (a) per dažnai yra orientuoti į funkcijas arba į procesą, todėl ne visada aišku, kokių rezultatų siekiama, arba (b) siekiami rezultatai išreikšti labai plačiai, todėl sunku vertinti jų įvykdymo mastą. Taigi siekiant planavimą VV hierarchistiniu požiūriu padaryti nuoseklesniu, *rekomenduojama pradėti nustatyti detalesnius institucijų tikslus – atsisakyti tradicijos juos formuluoti remiantis institucijos funkcijomis, o grįsti siekiamu rezultatu. Siekiamas rezultatas turi būti tokio konkretumo laipsnio, kad plano vykdymo pabaigoje būtų įmanoma kiekybiškai išmatuoti, ar jis pasiektas.*

Veiklos **priežiūrai** Lietuvoje būdingiausi VV hierarchistinės kultūros bruožai. Nustatyta, kad finansiniai rodikliai sudaro absoliučią daugumą stebėsenos rodiklių. Vadinasi, kaip ir būdinga hierarchistinei kultūrai, labiausia stebimos yra sąnaudos, o mažiau – institucijos rezultatai. Priežiūros rodiklių naudotojai ir naudojimo forma taip pat Lietuvoje atitinka hierarchistinį požiūrį – rodikliai labiausiai naudojami ataskaitoms ir formaliai statistikai bei yra skirti kontroliuojantiems subjektams – Finansų ministerijai, aukščiau hierarchinėje grandinėje esančioms institucijoms, Vyriausybės kanceliarijai ir institucijos vadovams. Tik, priešingai nei hierarchistinėje kultūroje, politikai nėra aktyvūs veiklos rodiklių naudotojai. Pagrindinis priežiūros nesistemiškumas vertinant iš hierarchistų pozicijos yra tai, kad priežiūros rodikliai neatitinka techninių reikalavimų arba vadinamojo SMART. Taigi siekiant priežiūrą VV

hierarchistiniu požiūriu padaryti sistemiškesnę, būtina *tobulinti rodiklių kokybę formalizuojant tam tikrus jų sandaros bei skaičiavimo reikalavimus. Pirma, rodikliai privalo didesniu mastu atspindėti institucijų tikslus ir uždavinius. Antra, planuojamos kiekybinės rodiklių reikšmės turi kelti iššūkį. Tai reiškia, kad 100 proc. rodiklio pasiekimas turi apibūdinti pačią optimistiškiausią tikslo arba uždavinio įgyvendinimo situaciją. Trečia, rodikliams analizuoti naudoti tinkamas IT priemonės, taikyti daugiau duomenų šaltinių ir atlikti duomenų patikimumo kontrolę. Ketvirta, institucijas įpareigoti rodiklius skaičiuoti dažniau nei vieną kartą per metus bei suderinti rodiklių reikšmių pateikimo terminą su institucijų ir įstaigų biudžetų projektų svarstymo laiku.*

Veiklos **vertinimui** Lietuvoje taip pat daugiausia būdingi hierarchistinės VV tradicijos požymiai. Vertinimu paprastai siekiama kontroliuoti veiklos atitikimą procedūriniais reikalavimams, ypač biudžeto naudojimo taisyklėms. Tuo tarpu tokie vertinimo tikslai, kaip lėšų skirstymas, darbuotojų motyvavimas, institucijos įvaizdžio kūrimas, mokymasis ir veiklos tobulinimas nėra būdingas Lietuvos viešojo administravimo institucijų ir įstaigų veiklos vertinimo tikslas ir tai atitinka hierarchistinį požiūrį. Iš hierarchistinės kultūros perspektyvos VV Lietuvoje yra nesistemiškas tuo vertinimo aspektu, kad, pirma, vertinimais nėra detalčiai nustatomi faktiniai veiklos rezultatai ir, antra, rezultatų pagrindu nėra skirstomos lėšos. Tai lemia jau identifikuotas VV nenuoseklumas pagal hierarchistinę kultūrą planavimo ir priežiūros stadijose – t.y., abstraktūs tikslai bei nekokybiški rodikliai. Taigi siekiant patobulinti rezultatų nustatymą vertinant veiklą, kaip minėta aukščiau, *rekomenduojama nustatyti konkretesnius tikslus bei kelti rodiklių kokybę. Lėšų skirstymas turėtų būti labiau paremtas rezultatų vertinimu – sukuriant mechanizmus, kada viršijus arba nepasiekus atitinkamu laipsniu institucijos tikslų yra peržiūrimas jos biudžetas. Taip pat siūloma planuojamas biudžeto lėšas skirstyti ne pagal ekonominę ir funkcinę klasifikacijas, o siekiamų kiekybinių rezultatų pagrindu.*

Stiprinant ir kuriant šiuo metu vyraujančios hierarchistinės kultūros VV elementus, būtų galima greičiausiai ir be didelių sąnaudų pasiekti veiklos valdymo efektyvumo didėjimo. Pirmiausia, tai turėtų pasireikšti per sustiprėjusį viešojo administravimo įstaigų ir institucijų atskaitingumą už savo veiklą ir rezultatus. Ilgainiui, išaugus informacijos apie rezultatus kokybei, valstybės biudžeto sudarytojai būtų geriau informuojami apie lėšų panaudojimą ir tai padėtų priimti efektyvesnius finansinius sprendimus. Egalitaristinėms arba individualistinėms praktikoms įtvirtinti reikėtų ilgesnio laiko tarpo, nes daugelis jų elementų šiuo metu nėra taikomi Lietuvoje ir yra nesuderinami su vyraujančia – hierarchistine – viešojo administravimo kultūra. Taigi egalitaristinės ir individualistinės praktikos, taikomos hierarchistinėje kultūroje, yra pasmerktos nesėkmei.

Artimiausio laikotarpio klausimai, kuriuos reiktų pirmiausia spręsti siekiant geriau valdyti veiklą Lietuvos viešojo administravimo institucijose ir įstaigose yra: a) kokių reikia naujų strateginio planavimo taisyklių, siekiant įtvirtinti tikslų bei priežiūros rodiklių sandaros reikalavimus; b) kaip sudaryti sąlygas šiems reikalavimams įgyvendinti; c) kaip kontroliuoti šių reikalavimų įgyvendinimą. Vidutiniu laikotarpiu, atsakius į šiuos klausimus, reikėtų spręsti tokias problemas: a) kokių reikia naujų biudžeto taisyklių, siekiant efektyviai skirstyti lėšas atsižvelgiant į institucijų ir įstaigų veiklos rezultatus; b) kaip sudaryti sąlygas šių taisyklių įgyvendinimui.

Ilguoju laikotarpiu, keičiantis visuomenei ir viešojo administravimo praktikoms, tikėtina, kad veiklos valdyme gali atsirasti daugiau egalitaristinės arba individualistinės kultūros apraiškų. Tuomet reikės spręsti VV perėjimo nuo hierarchistinės prie egalitaristinės arba individualistinės kultūros klausimus.

Literatūra

Teisės aktai

1. 2006 metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, patvirtintas Nr. X-433, 2005-12-08.
2. 2007 metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, patvirtintas Nr. X-963, 2007-02-07.
3. Biudžeto sandaros įstatymas, patvirtintas 2006 m. liepos 18 d., Nr. I-430.
4. LR strateginio planavimo metodika, patvirtinta 2002 m. birželio 6 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 827, 2007 m. vasario 23 d. redakcija.
5. Ministerijos, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijos (kurios vadovas yra Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų valdytojas), apskrities viršininko, kitos Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingos valstybės institucijos ar įstaigos veiklos ataskaitos forma, patvirtinta 2002 m. gegužės 24 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 727.
6. Nacionalinė bendroji strategija: Lietuvos 2007–2013 metų ES struktūrinės paramos panaudojimo strategija konvergencijos tikslui įgyvendinti, 2006 m. lapkričio 30 d. projektas. <http://www.esparama.lt/ES_Paramas> [Žiūrėta 2007 04 17].
7. Programos sąmatos forma BFP-1, patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. lapkričio 18 d. įsakymu Nr.1K.
8. Seimo rezoliucija dėl Lietuvos Respublikos biudžeto koncepcijos, 1998 m. spalio 22 d.
9. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarka, patvirtinta 2004 m. liepos 15 d. Vyriausybės nutarimu Nr.751.
10. Valstybės biudžeto lėšų naudojimo reprezentacinėms išlaidoms taisyklės, patvirtintos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimu Nr. 919.
11. Valstybės kontrolės įstatymas, patvirtintas 1995 m. gegužės 30 d. Nr. I-907.
12. Valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų vertinimo taisyklės, patvirtintos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimu Nr. 909.
13. Valstybinio audito reikalavimai, patvirtinti Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2004 m. sausio 20 d. įsakymu Nr. V-12 .
14. Vidaus audito tarnybos pavyzdiniai nuostatai, patvirtinti LR Vyriausybės 2003 m. balandžio 14 d. nutarimu Nr.470.
15. Vidaus kontrolės ir audito įstatymas, patvirtintas 2002 m. gruodžio 10 d. Nr. IX-1253
16. Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas, patvirtintas 2006 m. birželio 27 d. Nr. X-736.
17. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija patvirtinta Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 488.
18. Vyriausybės įstatymas, patvirtintas 1994 m. gegužės 19 d. Nr. I-464

Mokslinė literatūra

1. Alchian A., Demsetz H., „Production, information costs, and economic organization“. *American Economic Review*, 62, 1972, 777-795. cituota iš E. Fong, H. L. Tosi, „Effort, Performance, and Conscientiousness: An Agency Theory Perspective“. *Journal of Management*, 33, 2007.
2. Behn R., „Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures“. *Public Administration Review*, 5, 2003.
3. Boyne G., „Planning, Performance And Public Services“. *Public Administration*, 79, 2001.

4. Evans A., Evans G., „Improving government decision-making systems in Lithuania and Latvia“. *Journal of European Public Policy*, 8, 2001.
5. Fong E., Tosi H. L., „Effort, Performance, and Conscientiousness: An Agency Theory Perspective“. *Journal of Management*, 33, 2007.
6. Hall P. ir R. Taylor. „Political Science and the Three New Institutionalisms“. *Political Studies*, 40, 1996.
7. Hardin R., „Economic Theories of the State“. Kn. Mueller D. (ed.) *Perspectives on Public Choice*. Cambridge.: Cambridge University Press, 1997.
8. Heinrich C.J., „Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness“. *Public Administration Review*, 62, 2002.
9. Hood C., „A Public Management for All Seasons?“ *Public Administration*, 69, 1991.
10. Johnsen Å., „What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management?“ *Public Money and Management*, January 2005.
11. Kiser E., „Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation“. *Sociological Theory*, 17, 1999.
12. Knaap P., „Responsive Evaluation and Performance Management Overcoming the Downsides of Policy Objectives and Performance Indicators“. *Evaluation*, 12, 2006.
13. Kravchuk R., Schack W., „Designing Effective Performance Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993“. *Public Administration Review*, 56(4), 1996.
14. Lęgreid P. et al., „Performance Management in Practice: the Norwegian Way“. *Financial Accountability & Management*, 22(3), 2006.
15. Lwnpes V., „Varieties of New Institutionalism: a Critical Appraisal.“ *Public Administration*, 74, 1996.
16. March J. G. ir J. P. Olsen., *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press, 1989.
17. Moynihan D.P., „Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform“. *Public Administration Review*, 66, 2006.
18. Mulé R., „New Institutionalism: Distilling some 'Hard Core' Propositions in the Works of Williamson and March and Olsen“ , *Politics*, 19, 1999.
19. OECD, „Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries.“ Paris: OECD, 1995.
20. Osborne D., T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Government is Transforming the Public Sector*. MA: Addison-Wesley, 1992.
21. Parsons W., *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001.
22. Pivoras S. ir R. Dapkutė, „Tarnybinės veiklos vertinimas Lietuvos valstybės tarnybos personalo vadyboje“. *Politologija*, 33, 2004.
23. Rimkutė E., *Improving the Performance Measurement System in the public sector of Lithuania*. Magistro darbas, Birmingham University, UK, Birmingham, 2004.
24. Sanderson I., „Performance Management, Evaluation and Learning in 'Modern' Local Government“ . *Public Administration*, 79, 2001.
25. Scott W.R., *Organizations*. New Jersey: Prentice-Hall Inc. Eaglewood Cliffs, 1998.
26. Segalovičienė I., „Viešojo administravimo stebėsenos ir vertinimo sistemos indikatorių charakteristikų apžvalga“. *Viešoji politika ir administravimas*, 18, 2006.
27. Shapiro S.P., „Agency Theory.“ *Annual Review of Sociology*, 31, 2005.
<<http://arjournals.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.soc.31.041304.122159?cookieSet=1>> [žiūrėta 2007 01 20]
28. Smith P. C. ir A Street, „Measuring the Efficiency of Public Services: the Limits of Analysis“. *Journal of the Royal Statistical Society Series A.*, 168, 2005.
29. Smith P., „Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector“. *British Journal of Management*, 4, 1993.

30. Tavistock Institute, „The Evaluation of Socio-Economic Development. The Guide.“ London, 2003. <<http://www.evaled.info/page.aspx?id=gui61>> [Žiūrėta 2007 04 31].
31. Tempel, P. Walgenbach, „Global Standardization of Organizational Forms and Management Practices? What New Institutionalism and the Business-Systems Approach Can Learn from Each Other.“ *Journal of Management Studies*, 44, 2007.
32. Vilpišauskas R. ir V. Nakrošis, „Viešosios politikos įgyvendinimas Lietuvoje: “trūkstamos grandies” analizė“, tyrimo santrauka. Vilnius: Atviros Lietuvos fondas, 2002. <www.politika.osf.lt/eurointegracija/santraukos/TrukstamosGrandiesAnalyze.htm> [Žiūrėta 2007 04 20].
33. Vilpišauskas R. ir V. Nakrošis, *Ko verta politika?* Vilnius: Eugrimas, 2005.
34. WEFO, „Monitoring and Evaluation Guidance for Structural Funds Projects and Partnerships“, 2005, 1. <<http://www.wefo.wales.gov.uk>> [Žiūrėta 2007 04 31].
35. Whitford B., „Decentralization and Political Control of the Bureaucracy“. *Journal of Theoretical Politics*, 4 (14), 2002.

Kita

1. Audit Commission, „Aiming to Improve: The Principles of Performance Measurement“. London: Audit Commission, 2000.
2. Brazauskas I., „Efektyvesnio ir skaidresnio valstybės išlaidų panaudojimo galimybės“. Pranešimas konferencijoje „Kaip turėtų būti sudaromas 2008 m. biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas“, Vilnius, 2007 m. gegužės 17 d.
3. Budbergytė R., Valstybės kontrolierės kalba, pasakyta Prezidento rūmuose vykusioje apskrito stalo diskusijoje dėl 2006 metų valstybės biudžeto, Vilnius, 2005 m. lapkričio 23 d.
4. Glaveckas K., „Seimo rolė biudžeto sudarymo procese“. Pranešimas konferencijoje „Kaip turėtų būti sudaromas 2008 m. biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas“, Vilnius, 2007 m. gegužės 17 d.
5. Glaveckas K., Kuodis D., Nockus M., Steponavičienė G., Šimašius R., diskusijos konferencijoje „Kaip turėtų būti sudaromas 2008 m. biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas“ medžiaga, Vilnius, 2007 m. gegužės 17 d.
6. Kirkilas G., Ministro pirmininko kalba, pasakyta Seime pristatant Vyriausybės veiklos 2006 m ataskaitą, 2007-05-03, Vyriausybės spaudos tarnyba.
7. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, „Lietuvos viešųjų finansų problematika ir 2008 m. galimybės“, analitinė medžiaga, Vilnius: LLRI, 2007.
8. Lietuvos viešojo administravimo institutas, „Valstybės tarnautojų mokymo poreikių 2007 – 2010m. tyrimas“, tyrimo ataskaita, Vilnius: LIVADIS, 2005, 31.
9. LR valstybės kontrolė, „Programinio biudžeto sistema“, valstybinio audito ataskaita, Vilnius, 2007, 39. <www.vkontrolė.lt/veikla_ataskaita.php?1661> [Žiūrėta 2007 05 11].
10. LR valstybės kontrolė, „Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos strateginio planavimo ir vykdomos programos „parama socialiai pažeidžiamoms gyventojų grupėms ir kita ministerijos veikla.“ Valstybinio audito ataskaita, 2006, Vilnius. <www.vkontrolė.lt/veikla_ataskaitos_archyvas.php?v> [Žiūrėta 2007 04 31].
11. Verbienė I., „Vyriausybė į save kritikos strėlių nelaidė“. *Verslo žinios*, 2007-05-04, 2.
12. Vidaus reikalų ministerija, „Bendrasis vertinimo modelis“, ministerijos spaudos pranešimas. <<http://www.vrm.lt/index.php?id=574>> [Žiūrėta 2007 04 31].
13. Viešosios politikos ir vadybos institutas, „ES struktūrinių fondų paramos panaudojimo priežiūros rodiklių tinkamumo įvertinimas. Priežiūros rodiklių ataskaita“. Vilnius: VPVI, 2007, 25-27.
14. Vilpišauskas R., „Programinio biudžeto svarba Lietuvos finansų sistemai“. Pranešimas konferencijoje „Kaip turėtų būti sudaromas 2008 m. biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas“, Vilnius, 2007 m. gegužės 17 d.

Summary

The object of this paper is performance management in Lithuanian public administration institutions. Performance management is a way of managing the institution when all the activities are result-oriented. Results are assessed through the cycle of planning, observation and evaluation. The successfulness of implementation of performance management in Lithuanian public administration institutions depends on finding the dominating practices and values of performance management, or in other words – its culture. This paper is based on the hypothesis that performance management in Lithuania is not effective because various elements of it have features of different cultures. It is attempted to determine the inconsistent aspects of performance management in Lithuania, as well as ways to improve the current situation.

The work consists of four main parts – the first one provides theoretical overview of the elements of performance management. The cycle of planning, observation and evaluation is analyzed. Second part of the paper analyzes certain aspects of the performance from three cultural perspectives - hierarchistic, egalitarian and individualistic.

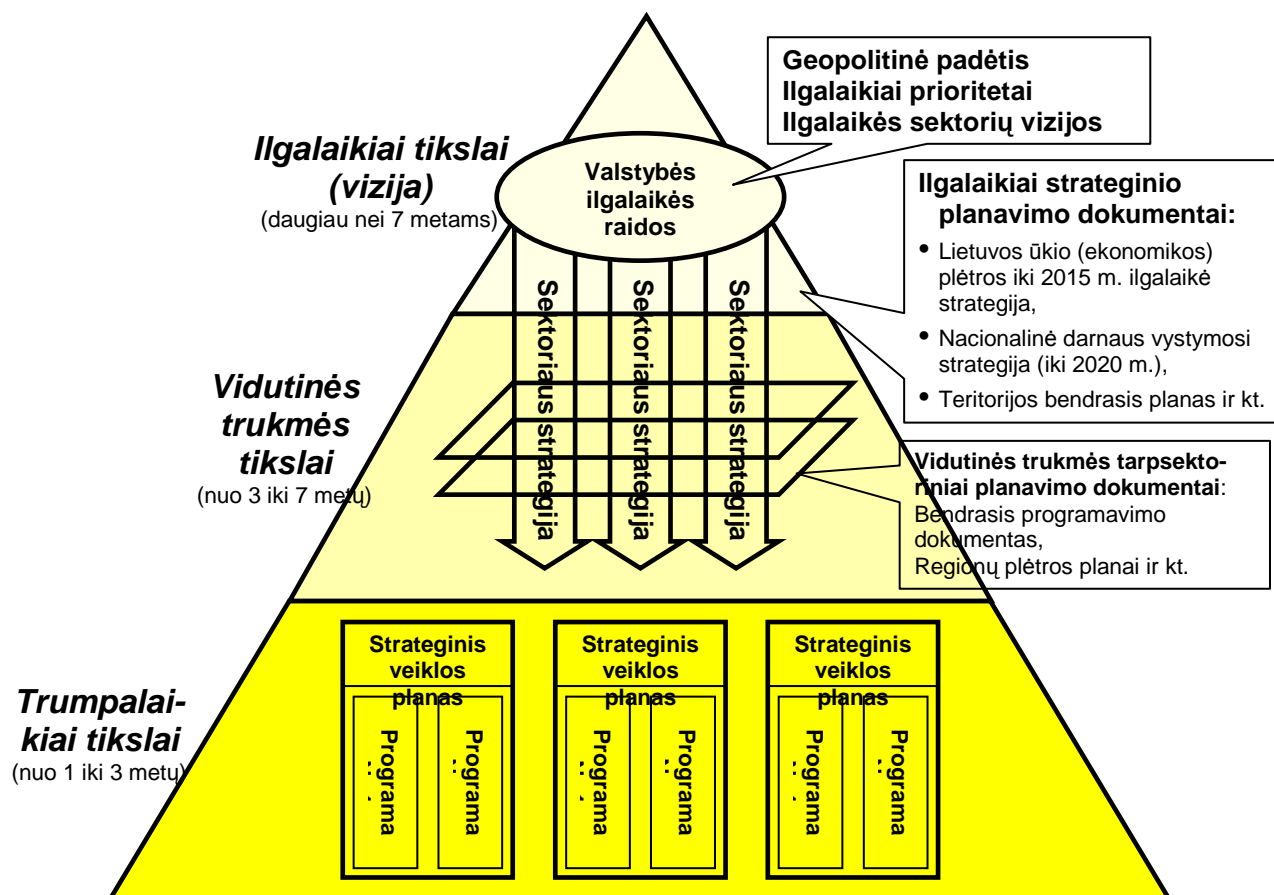
From the hierarchistic point of view performance management is important because it enables politicians to control public bureaucrats as well the actual administration implementing the policies. This cultural perspective is best described by the *Principal – Agent* theory. According to egalitarian perspective – formal mechanisms as tools for performance management also provide positive atmosphere to develop and realize values and symbols. Within this perspective, democratic orientation and attempts to improve transparency and reliability of the government are usual for performance management. This is best explained with the help of *the New Social Institutionalism* theory. And the third individualistic perspective accentuates processes of innovativeness, leadership and decentralization. Individualistic performance management stands out with its strong orientation towards business models, pursue of efficiency and effectiveness. New Public Management theory probably suits the individualistic culture the best.

Third part is dedicated to derivation of the features of performance management of Lithuanian public sector according to the criteria developed for the cycle of planning, observation and evaluation in the first part. Fourth part has the analysis of performance management in Lithuanian public administration institutions, where it is established that hierarchistic characteristics are the most common in Lithuania. However, there are some disagreements in every stage of the performance management cycle.

It is recommended by this paper to pursue the dominating hierarchistic culture with every element of performance management. In particular, more specific goals for the Lithuanian public administration institutions should be conveyed, indicator quality requirements regulated, pay more attention towards evaluation results when budgeting financial resources for the institutions.

PRIEDAI

1 priedas. Lietuvos strateginio planavimo sistema.



2 priedas. Anketa

BENDRA INFORMACIJA

1. JŪSŲ INSTITUCIJOS ARBA ĮSTAIGOS PAVADINIMAS¹:

Šį pavadinimą būtina įrašyti. Pavadinimas nebus niekur kitur naudojamas, tik apklausos administravimo tikslais.

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.

2. JŪSŲ UŽIMAMOS PAREIGOS:

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Institucijos arba įstaigos vadovas

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Padalinio vadovas

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Specialistas

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Kita

PLANAVIMAS

1. KAIP MANOTE, KOKIOS NAUDOS DUODA STRATEGINIS PLANAVIMAS JŪSŲ INSTITUCIJOJE ARBA ĮSTAIGOJE?

Kiekvienoje eilutėje prašome žymėti po vieną atsakymą.

	Sutinku	Iš dalies sutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Iš dalies nesutinku	Nesutinku	Sunku pasakyti
Padedą geriau įgyvendinti LRV strateginius tikslus/prioritetus	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Padedą didesniu laipsniu pasiekti Jūsų institucijos ar įstaigos tikslus ir uždavinius	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Sustiprina Jums pavaldžių institucijų ir padalinių kontrolę	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Padedą geriau atsiskaityti LR Vyriausybei, LR Seimui	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Padedą geriau atsiskaityti Finansų ministerijai	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Padedą geriau atsiskaityti institucijai, kuriai esate pavaldūs	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Padedą geriau atsiskaityti visuomenei	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Padedą geriau paskirstyti biudžeto išteklius tarp institucijų ir įstaigų	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Padedą taupyti biudžeto lėšas	Klaida! Neleistinas	Klaida! Neleistinas	Klaida! Neleistinas	Klaida! Neleistinas	Klaida! Neleistinas	Klaida! Neleistinas

	įdėtasis objektas.	įdėtasis objektas.	įdėtasis objektas.	įdėtasis objektas.	įdėtasis objektas.	įdėtasis objektas.
Padedą paskirstyti lėšas tarp Jūsų institucijos arba įstaigos programų ir jų viduje	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Padedą neatsilikti nuo šiuolaikinių vadybos metodų	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.

2. AR PER PASTARUOSIUS 12 MĖN. JŪSŲ INSTITUCIJA AR ĮSTAIGA DALYVAVO RENGIANŲ ŽEMIAU IŠVARDINTUS DOKUMENTUS?

Atsakymo variantą žymėkite tuo atveju, jei Jūsų institucija ar įstaiga formulavo arba dalyvavo formuluojant dokumento ar jo priedo nuostatas, pvz., tikslus, uždavinius, priemones, vertinimo kriterijus, lėšų pasiskirstymą.

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Tam tikros valdymo srities strategiją arba jos įgyvendinimo priemonių planą

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Pavaldžių institucijų ar įstaigų strateginius veiklos planus ir biudžeto programas

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Strateginius veiklos planus ir biudžeto programas institucijose, kurioms pavaldi Jūsų institucija ar įstaiga

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Tarpinstitucines biudžeto programas

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Metinį savo institucijos ar įstaigos priemonių planą (skirtą vidiniam naudojimui)

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Kitų institucijų metinius veiklos ir priemonių planus

3. KOKIE DARBUOTOJAI PER PASTARUOSIUS 12 MĖN. DALYVAVO JŪSŲ INSTITUCIJOS AR ĮSTAIGOS STRATEGINIO VEIKLOS PLANO IR BIUDŽETO PROGRAMŲ RENGIME, T.Y. JŪSŲ INSTITUCIJOS ARBA ĮSTAIGOS VEIKLOS TIKSLŲ, UŽDAVINIŲ, PRIEMONIŲ, VERTINIMO KRITERIJŲ, LĖŠŲ NUSTATYME?

	Visi	Dauguma	Apie pusę	Mažuma	Nei vienas
Aukščiausio lygio vadovai	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Padalinių (departamentų, skyrių) vadovai	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Specialistai ir kiti darbuotojai	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.

4. KAIP MANOTE, KAM - PLANAVIMUI AR VERTINIMUI/STEBĖSENAI - JŪSŲ ĮSTAIGOJE SKIRIAMA DAUGIAU DĖMESIO (DARBO LAIKO)

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Planavimui daugiau nei stebėsenai/vertinimui

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Stebėsenai/vertinimui daugiau nei planavimui

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Sunku pasakyti

5. KAIP MANOTE, KOKIA BUVO ŽEMIAU IŠVARDINTŲ VEIKSNIŲ ĮTAKA 2007 M. STRATEGINIO VEIKLOS PLANO IR BIUDŽETO PROGRAMŲ TURINIUI (TIKSLAMS, UŽDAVINIAMS, PRIEMONĖMS, VERTINIMO KRITERIJAMS, BIUDŽETUI, KT.)?

	Didelė įtaka	Vidutinė įtaka	Maža įtaka	Jokios įtakos	<i>Sunku pasakyti</i>
2006 m. strateginio veiklos plano ir biudžeto programų vertinimo kriterijų įvykdymo laipsnis	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Audito, kurį atlieka Valstybės kontrolė ar vidaus audito padaliniai, išvados ir rekomendacijos	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Užsakomųjų darbų (mokslinių tyrimų, vertinimų, analizių, apklausų, t.t.) rezultatai	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
LR Seimo ir LR Vyriausybės priimti teisės aktai	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Politiniai sprendimai	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Interesų grupių įtaka	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Piliečių siūlymai	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Žiniasklaidos pranešimai	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.

PRIEŽIŪRA

1. KAIP DAŽNAI JŪSŲ INSTITUCIJOJE IR ĮSTAIGOJE BUVO STEBIMA VEIKLA PAGAL VERTINIMO KRITERIJUS PER PASKUTINIUS 12 MĖN.?

	Daugiau nei dukart per metus	Dukart per metus	Vieną kartą per metus	Nei vieną kartą per metus	<i>Sunku pasakyti</i>
Efekto	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Rezultato	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Produkto	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.

2. KOKIAI TIKSLINEI GRUPEI, JŪSŲ NUOMONE, LABIAUSIAI REIKALINGI JŪSŲ INSTITUCIJOS ARBA ĮSTAIGOS STRATEGINIO VEIKLOS PLANO IR BIUDŽETO PROGRAMŲ VERTINIMO KRITERIJŲ ĮVYKDYMO REZULTATAI?

Prašome žymėti ne daugiau nei 3 atsakymus.

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.LR Seimui

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.LR Vyriausybės kanceliarijai

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Finansų ministerijai

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Jūsų institucijai ar įstaigai

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Institucijai, kuriai esate pavaldūs

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Pavaldžioms institucijoms

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Jūsų institucijos arba įstaigos vadovui

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Jūsų institucijos arba įstaigos padalinių vadovams

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Jūsų institucijos arba įstaigos specialistams, kitiems darbuotojams

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Nevyriausybinių organizacijų, verslo įmonių atstovams

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Piliečiams

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Žiniasklaidai

3. KOKIOS YRA INFORMACIJOS, NAUDOJAMOS VEIKLAI STEBĖTI IR VERTINTI, PROBLEMAS?

Prašome žymėti ne daugiau kaip 3 atsakymus.

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Informacija prieinama per vėlai priimant sprendimus (rengiant sekančių metų programas, metines veiklos ataskaitas, t.t.)

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Informacija nepatikima

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Informacija brangiai kainuoja

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Informacija nėra palyginama su kitomis šalimis ar panašiomis institucijomis

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Informacija nėra longitudinė (renkama eilę metų)

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Kitos problemos (prašome detalizuoti)**Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**

4. KADA PLANUOJATE ATLIKTI 2007 M. BIUDŽETO PROGRAMŲ PERŽIŪRĄ?

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Neplanuojame

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.2007 m. I pusėje visų biudžeto programų peržiūra

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.2007 m. I pusėje dalies biudžeto programų peržiūra

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.2007 m. II pusėje dalies biudžeto programų peržiūra

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.2007 m. II pusėje visų biudžeto programų peržiūra

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Sunku pasakyti

5. AR JŪSŲ INSTITUCIJOS ARBA ĮSTAIGOS DOKUMENTAMS (RAŠTAMS, PAVEDIMAMS, T.T.) TVARKYTI NAUDOJAMA IT PROGRAMINĖ ĮRANGA (PVZ., LOTUS NOTES AR PANAŠI)?

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Taip

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Ne

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Sunku pasakyti

6. KOKIU LAIPSNIU 2006 M. STRATEGINIO VEIKLOS PLANO IR BIUDŽETO PROGRAMŲ VERTINIMO KRITERIJŲ SKAIČIAVIMAS BUVO KOMPIUTERIZUOTAS JŪSŲ INSTITUCIJOJE AR ĮSTAIGOJE?

Prašome pažymėti visus Jums tinkančius atsakymus.

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Kriterijai skaičiuojami MS Word formatu

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Kriterijai skaičiuojami MS Excel formatu

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Kriterijai skaičiuojami naudojant specialią programinę įrangą arba informacinę sistemą (detalizuokite, kokią)**Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Sunku pasakyti

VEIKLOS VALDYMO MODELIAI

1. AR IR KOKIE VEIKLOS VALDYMO MODELIAI TAIKOMI JŪSŲ INSTITUCIJOJE ARBA ĮSTAIGOJE?

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Bendrasis vertinimo modelis (angl. Common Assessment Framework)

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Verslo/organizacinis kompetencijos modelis (angl. Business/Organisational Excellence Model)

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Subalansuotos veiklos rodiklių kortelės (angl. Balanced Scorecard)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Kitas modelis (detaлізуoti)**Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Netaikomi jokie

2. (atsakykite, jei ankstesniame klausime pasirinkote "Netaikomi jokie") AR KETINATE 2007-2009 M. LAIKOTARPIU PRADĖTI TAIKYTI VEIKLOS VALDYMO MODELĮ, KAIP ĮVARDINTA ANKSTESNIAME KLAUSIME AR KITA?

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Taip
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Ne
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Sunku pasakyti

VERTINIMAS

1. KAIP MANOTE, KIEK PER PASTARUOSIUS 12 MĖN. ATLIKTŲ VEIKLOS AUDITŲ (VERTINIMŲ) ATITIKO JŪSŲ INSTITUCIJOS AR ĮSTAIGOS VEIKLOS POREIKIUS IR BUVO KOKYBIŠKI?

	Visi	Dauguma	Mažuma	Nei vienas	Sunku pasakyti
Vidaus audito padalinių veiklos auditai (vertinimai)	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Valstybės kontrolės veiklos auditai (vertinimai)	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.

2. KIEK, JŪSŲ ŽINIOMIS, VALSTYBĖS KONTROLĖS IR VIDAUS AUDITO PADALINIŲ VEIKLOS AUDITŲ (VERTINIMŲ) REKOMENDACIJŲ BUVO ĮGYVENDINTA PER PASTARUOSIUS 12 MĖNESIŲ JŪSŲ INSTITUCIJOJE ARBA ĮSTAIGOJE?

	Visos	Dauguma	Mažuma	Nei viena	Sunku pasakyti
Vidaus audito padalinių veiklos auditai (vertinimai)	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Valstybės kontrolės veiklos auditai (vertinimai)	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.

3. KIEK, JŪSŲ ŽINIOMIS, PER PASTARUOSIUS 12 MĖN. BUVO ATLIKTA UŽSAKOMŲJŲ DARBŲ (TOKIŲ KAIP MOKSLINIAI TYRIMAI, VERTINIMAI, ANALIZĖS, APKLAUSOS, KT.), SKIRTŲ JŪSŲ INSTITUCIJOS ARBA ĮSTAIGOS VEIKLAI TOBULINTI?

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Nebuvo atlikta (jei pasirinkote šį variantą, pereikite prie 5 klausimo)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.1-2
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.3-4
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Kitas skaičius (detaлізуokite)**Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**

4. KAIP MANOTE, AR VERTINANT VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ TARNYBINĘ VEIKLĄ ATSIŽVELGIAMA Į JŲ INDĖLĮ ĮGYVENDINANT STRATEGINĮ VEIKLOS PLANĄ IR BIUDŽETO PROGRAMAS?

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Atsižvelgiama
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Atsižvelgiama kai kuriais atvejais
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Neatsižvelgiama, nes neįmanoma atsižvelgti („Neaiškus valstybės tarnautojų indėlis į strateginio veiklos plano ar biudžeto programų vykdymą“)

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Neatsižvelgiama, dėl kitų priežasčių
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Sunku pasakyti

5. KAIP MANOTE, KOKIA VISUOMENĖS NUOMONĖ APIE JŪSŲ INSTITUCIJOS ARBA ĮSTAIGOS VEIKLĄ 2006 METAIS?

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Teigiamai („Dauguma visuomenės palankiai įvertintų“)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Vidutinė („Maždaug pusė visuomenės įvertintų palankiai“)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Neigiamai („Mažuma visuomenės palankiai įvertintų“)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Nei teigiama, nei neigiamai („Dauguma visuomenės neturi aiškios nuomonės apie instituciją arba įstaigą“)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Sunku pasakyti („Nežinau, kaip visuomenė įvertintų instituciją arba įstaigą“)

6. KAIP VERTINATE JŪSŲ INSTITUCIJOS AR ĮSTAIGOS VEIKLĄ IŠTEKLIŲ IR REZULTATŲ SANTYKIO ATŽVILGIU (2006 METAIS)?

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Puikiai („Su turimais ištekliais buvo pasiektas geriausias įmanomas rezultatas“)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Gerai („Su turimais ištekliais buvo pasiektas geras rezultatas, tačiau buvo įmanomas truputį geresnis“)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Nepatenkinamai („Su turimais ištekliais buvo įmanoma pasiekti daug geresnį rezultatą“)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Blogai („Turimi ištekliai buvo išnaudoti neefektyviai“)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Sunku pasakyti („Sunku pasakyti, kokius išteklius turėjo arba kokį rezultatą pasiekė institucija“)

7. KAIP VERTINATE JŪSŲ INSTITUCIJOS ARBA ĮSTAIGOS VEIKLĄ IŠSIKELTŲ PROGRAMŲ TIKSLŲ PASIEKIMO ATŽVILGIU (2006 METAIS)?

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Puikiai („Išsikelti metų tikslai buvo absoliučiai pasiekti“)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Gerai („Išsikelti metų tikslai buvo daugiausia pasiekti“)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Vidutiniškai („Išsikelti metų tikslai buvo pusiau pasiekti“)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Nepatenkinamai („Išsikelti metų tikslai buvo daugiausia nepasiekti“)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Blogai („Išsikelti metų tikslai buvo nepasiekti“)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Sunku pasakyti („Sunku apibrėžti, kokius tikslus turėjo arba kiek jų pasiekė organizacija“)

8. KOKIE ESAMI ŠALTINIAI, JŪSŲ NUOMONĖ, GERIAUSIAI ATSPINDI JŪSŲ INSTITUCIJOS ARBA ĮSTAIGOS 2006 M. VEIKLOS REZULTATUS?

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Jūsų institucijos veiklos ataskaitos (įskaitant vertinimo kriterijų vykdymą)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Vidaus audito padalinių ataskaitos
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Valstybės kontrolės ataskaitos
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Statistikos departamento, Eurostat statistika
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Atliktos gyventojų apklausos
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Piliečių atsiliepimai (ne žiniasklaidoje)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Žiniasklaidos pranešimai
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Praktiškai niekas („Mūsų institucijos arba įstaigos veiklos kokybės praktiškai neįmanoma nustatyti“)
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Kita (detalizuokite) **Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**

9. KAIP MANOTE, KURIOS ATSISKAITYMO UŽ VEIKLOS REZULTATUS FORMOS DARĖ DIDŽIAUSIĄ TIESIOGINĘ AR NETIESIOGINĘ ĮTAKĄ TOLIMESNEI JŪSŲ INSTITUCIJOS ARBA ĮSTAIGOS VEIKLAI PER PASTARUOSIUS 12 MĖN.?

Prašome žymėti ne daugiau kaip 3 atsakymus.

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Jūsų institucijos arba įstaigos metinė veiklos ataskaita LR Vyriausybei
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Vidinės Jūsų institucijos arba įstaigos padalinių ataskaitos
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Atsiskaitymas žodžiu Ministrui pirmininkui
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Atsiskaitymas žodžiu Jūsų institucijos arba įstaigos bei jos padalinių vadovams
Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas. Specialūs pranešimai apie veiklos rezultatus visuomenei (žiniasklaidoje, internete)

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Kita svarbi atsiskaitymo priemonė (detalizuoti)**Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**

10. KAIP JŪSŲ INSTITUCIJOJE AR ĮSTAIGOJE RENGIANŲ 2007 M. STRATEGINIŲ VEIKLOS PLANŲ IR BIUDŽETO PROGRAMŲ BUVO PANAUDOTI 2006 M. VERTINIMO KRITERIJŲ ĮVYKDYMO REZULTATAI?

- Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**Keičiant finansinių išteklių paskirstymą tarp biudžeto programų ar jų viduje
- Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**Mažinant biudžeto programų išlaidas
- Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**Keičiant strateginių veiklos planų ir biudžeto programų turinį (tikslus, uždavinius, kriterijus, priemones, t.t.)
- Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**Atsisakant esamų biudžeto programų
- Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**Įvedant naujas biudžeto programas
- Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**Prižiūrint pavaldžias įstaigas ir padalinius
- Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**Rengiant veiklos ataskaitas ir pranešimus LR Vyriausybės kanceliarijai
- Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**Rengiant teisės aktų projektus
- Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**Rengiant kitų strateginių dokumentų (išskyrus strateginius veiklos planus ir biudžeto programas) projektus
- Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**Rengiant pranešimus spaudai ar visuomenei
- Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**Kita (detalizuoti)**Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**

11. ĮVERTINKITE JŪSŲ INSTITUCIJOS ARBA ĮSTAIGOS 2006 M. STRATEGINIO VEIKLOS PLANO IR BIUDŽETO PROGRAMŲ VERTINIMO KRITERIJUS PAGAL ŽEMIAU PATEIKTUS TEIGINIUS.

Kiekvienoje eilutėje prašome žymėti po vieną atsakymą.

	Sutinku	Iš dalies sutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Iš dalies nesutinku	Nesutinku	--Sunku pasakyti--
Vertinimo kriterijai atspindi institucijos ar įstaigos tikslus ir uždavinius	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Vertinimo kriterijai yra tinkamai priskirti efekto, rezultatų, produkto rodiklių kategorijoms	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Vertinimo kriterijų kiekybinės išraiškos yra planuojamos pesimistiškai	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Vertinimo kriterijai yra palyginami su praėjusių metų strateginių veiklos planų ir biudžeto programų analogiškais kriterijais	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Vertinimo kriterijai yra aiškūs ir nesudėtingi	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.
Vertinimo kriterijai leidžia įvertinti sąnaudas ir darbo krūvį	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.	Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.

VEIKLOS VALDYMO TOBULINIMAS

1. KURIE VEIKSNIAI, JŪSŲ NUOMONE, 2006 METAIS LABIAUSIAI TRUKDĖ GERIAU PANAUDOTI JŪSŲ INSTITUCIJOS ARBA ĮSTAIGOS IŠTEKLIUS, GERIAU PASIEKTI STRATEGINIO VEIKLOS PLANO TIKSLUS IR BIUDŽETO PROGRAMŲ UŽDAVINIUS?

Prašome žymėti ne daugiau kaip 3 atsakymus.

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.nepakankami finansiniai arba materialieji ištekliai

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.riboti žmogiškieji ištekliai

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.naudingų duomenų apie institucijos arba įstaigos veiklos rezultatus nebuvimas

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.praktiškų rekomendacijų apie veiklos tobulinimo galimybes stoka

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.nepatenkinamas bendradarbiavimas su kitomis valstybinėmis institucijomis

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.nepakankamas bendradarbiavimas su nevyriausybinėmis organizacijomis, piliečiais

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.politikų paramos veiklos gerinimui stoka

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.tarnautojų ir kitų darbuotojų motyvacijos stoka gerinti veiklą

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.netinkamas teisinis reglamentavimas

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.netinkamos tvarkos ir procedūros

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Kita (detalizuokite)**Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**

2. KAIP MANOTE, AR ĮMANOMA KOKIOMIS NORS PRIEMONĖMIS PAGERINTI JŪSŲ INSTITUCIJOS ARBA ĮSTAIGOS VEIKLOS REZULTATUS?

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Taip

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Ne (jei pasirinkote šį variantą, galite baigti apklausą)

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Sunku pasakyti

3. NURODYKITE DETALIAU, KOKIU BŪDU GALIMA BŪTŲ GERIAU PANAUDOTI IŠTEKLIUS BEI PASIEKTI GERESNIŲ REZULTATŲ JŪSŲ INSTITUCIJOJE AR ĮSTAIGOJE?

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Strateginio planavimo metodikos nuostatų tobulinimas LR

Vyriausybėje**Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Biudžeto sandaros ir kitų su finansų valdymu susijusių teisės aktų tobulinimas**Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Geresnis strateginio planavimo metodikos taikymas Jūsų institucijoje ar įstaigoje**Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Veiklos valdymo modelių (pvz., Bendrasis vertinimo modelis, subalansuotos veiklos rodiklių kortelės) diegimas/geresnis įgyvendinimas Jūsų institucijoje ar įstaigoje**Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Jūsų institucijos ar įstaigos vidaus veiklos procesų tobulinimas**Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Geresnis Jūsų institucijos ar įstaigos veiklos kompiuterizavimas**Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Valstybės tarnautojų ir jų tarnybinės veiklos vertinimo nuostatų (Valstybės tarnybos įst.) patobulinimas**Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Valstybės tarnautojų ir jų tarnybinės veiklos vertinimo (pagal Valstybės tarnybos įst.) geresnis taikymas Jūsų institucijoje ar įstaigoje**Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.Nei viena išvardintų priemonių**Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.**

4. JEI TURITE, PATEIKITE PAPILDOMŲ SIŪLYMŲ DĖL VEIKLOS VALDYMO TOBULINIMO LIETUVOJE ARBA KOMENTARŲ APKLAUSOS TEMA.

Klaida! Neleistinas įdėtasis objektas.

3 priedas. Apklauso duomenys.