

# VEIKLOS PLANAVIMO IR PROGRAMŲ VERTINIMO POKYČIŲ TRAJEKTORIJOS LIETUVOS VIEŠAJAME ADMINISTRAVIME

JAROSLAV DVORAK

Vytauto Didžiojo universiteto Politikos mokslų ir diplomatijos  
fakulteto politikos mokslų daktaras,  
Klaipėdos universiteto Viešojo administravimo katedros asistentas  
El. paštas: j.dvorak@pmdf.vdu.lt

MINDAUGAS KASELIS

Vytauto Didžiojo universiteto Politikos mokslų ir diplomatijos  
fakulteto doktorantas  
El. paštas: m.kaselis@pmdf.vdu.lt

*Straipsnyje nagrinėjamos veiklės planavimo ir programų vertinimo trajektorijos Lietuvos viešajame administravime. Veiklos planavimas ir vertinimas siekia pateikti viešosios politikos aiškinimą, kuris iš esmės yra siejamas su strateginių valdymo sprendimų įgyvendinimo procesu. Neatsitiktinai veiklos planavimas ir vertinimas kaip procesai viešajame administravime yra gero valdymo kriterijai ir vadybos pagrindas, jie nusakomi kaip išskirtinai teigiama veikla. Dabartinėje situacijoje politikai, prisidengdami „krizės valdymo“ prekės ženklu ir suradę „politikos langą“, tikisi ekonomiką atsigauanant, tačiau niekas nedeklaruoja, kokių veiklos rezultatų tikimasi, kas yra suplanuota ir ar bus atliktas vertinimas ateityje. Suprantama, kad krizinės atveju programos turi būti vertinamos kitaip, todėl planavimo ir vertinimo funkcijos tokiomis aplinkybėmis yra ne tik numatyti viziją, misiją, užtikrinti atskaitingumą, bet ir tobulinti kokybės kontrolę bei grįžtamojo ryšio ciklo kūrimą.*

**Reikšminiai žodžiai:** planavimas, matavimas, veikla, vertinimas, viešasis administravimas.

## IVADAS

Planavimas ir vertinimas – nuolatiniai *pakeleiviai*. Viešajame sektoriuje abu procesai nebuvo plėtojami lygiagrečiai, nes tam tikra prasme tarp jų istoriškai vyko konkurencija, nors išvengiama ir tarpusavio priklausomybė. Iš tikrųjų planavimo ir vertinimo veiklų pretenzija kurti piliečių gerovę jau yra tapusi bendrybe. Kruopštus, atsakingas, piliečių poreikius numatantis viešojo sektoriaus intervencijų planavimas – būtina prielaida vertinimui atsirasti. Normatyviniame modelyje planuojant numatomi politikos tikslai, uždaviniai, kriterijai ir rezultatai, detaliam paskirstomi išteklių pagal programas ir projektus. Sukūrus planavimo sistemą, būtinas grįžtamasis ryšys, patvirtinantis, ar numatyti tikslai, išteklių padarė suplanuotą poveikį ir davė rezultatų. Skirtingos ir kartu susijusios trajektorijos siūlo sprendimus, kaip tiksliai įvertinti viešosios politikos įgyvendinimo sėkmę.

**Tyrimo objektas** – veiklos planavimo ir programų vertinimo pokyčių trajektorijos Lietuvos viešajame administravime.

**Šio straipsnio tikslas** – išnagrinėti ir atskleisti veiklos planavimo ir programų vertinimo pokyčių trajektorijas Lietuvos viešajame administravime.

**Tyrimo metodai** – mokslinės literatūros, teisės aktų, ekspertinių vertinimų loginė analizė ir skirstymas, indukcija, dedukcija, lyginamoji analizė, kokybinis pagilinto interviu ir kiekybinis anketinės apklausos metodai.

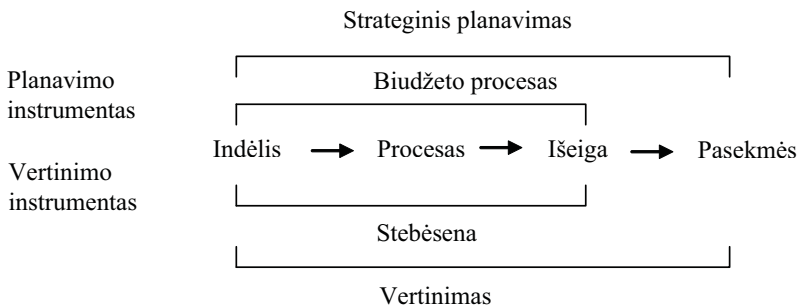
Analizuojant veiklos planavimo ir programų vertinimo pokyčių trajektorijas Lietuvos viešajame administravime, naudojamos Lietuvos ir kitų šalių mokslininkų darbai, kurie yra keliamų klausimų ir formuluojamų teiginių argumentavimo pagrindas. Veiklos planavimo specifiškumo klausimai išsamiai nagrinėjami N. Kundrotienės, K. Rekertos, V. Nakrošiaus, J. Bivainio, Ž. Tunčikienės darbuose. Viešosios politikos vertinimą kaip mokslinę problemą užsienyje ir Lietuvoje analizuoja V. Nakrošis, R. Vilpišauskas, P. DeLeonas, R. Boyle'is, D. Lemaire'as, R. Michalache, J. Blažekas, J. Vozabas, J. Dvorakas. Tyrinėjant veiklos planavimo ir vertinimo institucionalizacijos dimensijas remiamasi E. Smilgos, V. Laurėno, B. Gruževskio, Viešosios politikos

ir vadybos instituto, Lietuvos laisvosios rinkos instituto, Valstybės kontrolės pozicijomis bei argumentais.

## STRATEGINIO PLANAVIMO IR VERTINIMO TEORINIS MODELIS

**Planavimo tobulinimas.** Vertinimo funkcija reikalinga viešosios politikos planuotojams, politikams ir piliečiams. Tai yra suinteresuotieji, kuriems rūpi, kaip finansiniai ir žmogiškieji ištekliai paskirstomi siekiant įgyvendinti konkuruojančius politinius tikslus. Jie formuluoja klausimus vertintojams: kaip geriausiai panaudoti biudžeto išteklius ir kokios išteklių panaudojimo alternatyvos suteiks žmonėms daugiau naudos? Vertintojai padeda planuotojams nustatyti ryšį tarp išlaidų ir gaunamos naudos.

Planavimo tobulinimo funkcijai atlikti taikomas išankstinis viešosios politikos vertinimo tipas. Šiuo darbu norima įvertinti politines alternatyvas, numatyti socialinę-ekonominę naudą, kuri bus gauta vidutiniu laikotarpiu, ir palyginti ją su išlaidomis. Be to, atsižvelgiama į tai, jog planuojamos viešosios politikos intervencijos gali turėti nenumatytų pasekmių.



1 pav. Ryšys tarp vertinimo ir planavimo instrumentarijų<sup>1</sup>

Strateginis planavimas ir biudžetinis procesas apibūdinami kaip ilgalaikis ir trumpalaikis planavimai, o stebėseną gali būti traktuojama kaip trumpalaikis vertinimas. Akivaizdu, kad pagal standartinį darbo

instrumentarijų, darbo planus ir atsakomybių paskirstymą planavimo instrumentarijus yra perspektyvus, o politikos vertinimo instrumentarijus – retrospektyvus. Planavimo funkcijai užtikrinti politiniuose dokumentuose ir biudžetuose plačiai naudojami veiklos indikatoriai ir politiniai tikslai norint parodyti, kokios veiklos tikimasi, kokio tikslo siekiant atliekami veiksmai ir kokia bus jų kaina. Šiai funkcijai garantuoti būtinas efektyvus bendradarbiavimas, koordinavimas ir konsultacijos.

Savo ruožtu formalių politinių tikslų formulavimas ir veiklos indikatorių išskyrimas yra *darbinės kalbos* forma, kuri palengvina politinius ir vadybos debatus. Stebėseną dažnai padeda vykdyti strateginius planus ir parengia veiklos indikatorius ilgalaikiams vertinimams. Planavimo ir vertinimo instrumentai turi siekti bendro tikslo ir kurti ilgalaikę naudą visoms projektų, programų ir politikų tikslinėms grupėms, tačiau gali egzistuoti ir priešinga nuomonė, kad vertinimas naudotinas vien planavimui tobulinti.

## VERTINIMO IR PLANAVIMO INSTITUCIONALIZACIJA LIETUVOS VIEŠAJAME ADMINISTRAVIME

**Patirtis ir ekspertizė.** Lietuva, atgavusi nepriklausomybę, neturėjo vertinimo pagrindo (į strateginį valdymą orientuotų politikų, programų, tikslų, duomenų, veikėjų) kuriuo būtų galima vertinti. Todėl iš pradžių viešoji veikla buvo organizuojama pagal šablonus ir pavyzdžius, kuriuos pasiūlė tarptautinės organizacijos. Per pirmąjį nepriklausomybės dešimtmetį buvo vykdomos Tarptautinio valiutos fondo, Pasaulio banko, USAID inicijuotos reformos ir programos, kurios buvo sutelktos į siekį stabilizuoti makroekonominę situaciją.

Natūralu, kad valstybės mastu buvo per anksti kalbėti apie vertinimą, nors paklausa makroekonominio vertinimo srityje jau egzistavo, todėl ir programos įvertindavo minėtų tarptautinių organizacijų samdyti ekspertai, nors tai ir sudarė prielaidas atsirasti vietiniams vertinimo ekspertams. Vis dėlto viešasis valdymas buvo plėtojamas siekiant nebe efektyvumo, o legitimumo. Ši racionali strategija, vadinama *izomorfizmu*, pokomunistinės vyriausybės buvo pasitelkta norint kopijuoti išsivysčiusių demokratinių valstybių struktūras, veiklos

procedūras, taip pat dėl konformistinio elgesio ji sulaukė svarbių išorinių veikėjų pasitikėjimą ir garantavo priėjimo prie būtinų finansinių, techninių ir žmogiškųjų išteklių.<sup>2</sup>

Vidurio ir Rytų Europos valstybėms įstojus į ES, imta perkelti struktūrinę ir sanglaudos politikas. Šios politikos įgyvendinamos per bendrą reguliavimo sistemą, nors teigiama, kad egzistuoja regioninės ir plėtros politikos valdymo bei teikimo, nacionalinių ir regioninių sąlygų įvairūs instituciniai skirtumai. Struktūrinės ir sanglaudos politikų programos apima grupę intervencijų, kurios per finansinių instrumentų mišinį ir daugelio skirtingų tipų finansavimo gavėjų galimybes yra nukreiptos į fizinę ir ekonominę infrastruktūrą, verslo plėtrą, žmogiškuosius išteklius, tyrimus, technologinę plėtrą ir inovacijas, aplinkosaugos tobulinimą, turizmo ir bendradarbiavimo plėtrą.

Be to, ES paramą bendrai teikia nacionaliniai viešieji ir privatūs finansuotojai per kelias skirtingas organizacijas ir taikomas schemas. Todėl vienas svarbiausių tikslų perkeliant minėtas politikas – sukurti atitinkamą infrastruktūrą, kuri padėtų sėkmingai pasinaudoti šių politikų teikiamomis galimybėmis. Ne išimtis ir politikos vertinimo sklaida, kuri vykdoma per įvairias profesines organizacijas, plačius specialistų tinklus (politines, epistemines bendruomenes), politinių lyderių, žiniasklaidos pastangomis arba ieškant pačių sprendimų priėmėjų. Praktinės patirties (angl. *know-how*) vertinimo srityje tarptautiniai ekspertai perdavė savo žinias vietiniams ekspertams, dirbantiems toje pačioje srityje<sup>3</sup>.

*Viešųjų intervencijų vertybės.* Nepriklausomybę atgavusi Lietuva neturėjo tvirtų ideologinių tradicijų, kaip vykdyti valstybės intervencijas socialinėje ir ekonominėje srityse. Bet jau pirmieji nepriklausomybės metai parodė, kad valstybės vaidmuo ilgainiui didės, ypač žmonėms patyrus pirmuosius laisvosios rinkos *smūgius* (didėjantis nedarbas, mažėjanti gamybos išėiga, dėmesio stoka socialiniams transformacijos aspektams, privatizacijos procesas, 1995 m. bankų krizė, 1999 m. Rusijos krizė), todėl orientacija į gerovės valstybės modelį buvo laikoma natūraliu vertybiniu pasirinkimu.

Lietuvoje, kaip ir kitose Europos valstybėse, nebuvo didelių diskusijų dėl valstybės intervencijos masto. Savo ruožtu diskusijos dėl viešosios politikos įgyvendinimo ir viešųjų paslaugų teikimo vertinimo

nustatė tokių intervencijų pasekmes ir poveikį visuomenei. Nors nacionalinio biudžeto išlaidos nuo 2002 m. iki 2009 m. padidėjo kelis kartus, tačiau svarbūs politiniai debatai vyko ne dėl numatomos išeišgos ir pasekmių ar poveikio ilgalaikėje perspektyvoje, o atvirkščiai – dėl viešųjų išlaidų (indėlio) (žr. 1 pav.). Tai rodo, jog politinės jėgos daugiausia kovoja dėl to, kiek lėšų bus skirta jų proteguojamoms organizacijoms ir įstaigoms, o ne piliečiams. Įvairiomis indėlio fazėje išgalvotomis ir išankstiniu vertinimu nepatikrintomis mokesčių lengvatomis pradėjo naudotis platus gavėjų ratas (įmonės ir individai).



2 pav. **Intervencijos logika**

Į kiekvieną programą įeina siektini tikslai, jų įgyvendinimo uždaviniai, įdėtos pastangos – indėliai, įgyvendinimo procesas, programos rezultatas bei pasekmės. Programos dalimis keliami atitinkami reikalavimai, kurių turi būti paisoma tiek sudarant programas, tiek jas vertinant.

Lietuvoje, kaip ir kitose naujosiose ES valstybėse<sup>4</sup>, nacionalinės politikos yra reaktyvios, nesuderintos su strateginio planavimo dokumentais, kitomis programomis, Vyriausybės veikla nėra integruota į strateginio planavimo sistemą<sup>5</sup>, todėl neskiriama dėmesio vidutiniams arba ilgalaikiams tikslams, dominuoja einamieji konjunktūriniai tikslai. Akivaizdu, jog anksčiau paminėti veiklos vektoriai yra logiški. Lietuvoje paprasčiausiai dar negalėjo susikurti strateginio mąstymo, sprendimų priėmimo kultūra ir būti įgytas gebėjimas naudoti strateginės analizės instrumentus<sup>6</sup>. Tai reiškia, kad sprendimai paprastai priimami tik Vyriausybei jau susidūrus su problema ir kai jau nėra laiko siūlyti ir nagrinėti alternatyvų, nes sprendimą reikia priimti greitai. O įrodymais pagrįsta Vyriausybės politika mėgina išvelgti ateities problemas ir numatyti pereinamuosius jų sprendimo etapus.

Daugelyje Lietuvos ministerijų nėra vertinimo struktūrinių padalinių (pavyzdžiui, skyrių), o savivaldybėse vertinimo gebėjimai visai

nebuvo ugdomi, tad šioje srityje egzistuoja vakuumas, ir atitinkamai ataskaitų vertinimo infrastruktūra yra menkai išvystyta<sup>7</sup>. Tik iškilus programų įgyvendinimo problemoms prasidėdavo vertinimo sistemos institucionalizacija. Kaip matyti iš 1 lentelės, biudžeto programų skaičius Lietuvoje 1999–2009 m. nuolat augo iki 2007 m., ir tik 2008 m. programų sumažėjo iki 682. Šiandien Lietuvoje yra šimtai programų, kurios pasižymi skirtingais prioritetais, iniciatyvomis, finansiniais ištekliais, projektų pasirinkimo kriterijais ir vykdymo grafiais. Be to, programos skatina išlaidauti, užuot padėjusios siekti specifinio išsivystymo lygio.

1 lentelė. **Biudžeto programų skaičiaus ir asignavimų dinamika 1999–2009 m.**

Metai	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Biudžeto programų skaičius	558	515	438	533	623	653	676	672	709	682	Nd.
Valstybės biudžeto asignavimai mlrd. Lt	6,8	6,7	7,4	10,1	10,1	13,8	15,7	18,8	20,7	26,6	26,9

Šaltinis: sudaryta autorių.

Programų skaičiaus didėjimą galima paaiškinti veiksniais, kuriuos išskyrė P. DeLeonas (1987) – dinamišku konservatyvizmu ir programų antinutraukimo koalicijomis<sup>8</sup>. Dinamiško konservatyvizmo atveju programų įgyvendintojai, įvykdę programų tikslus, turėtų nutraukti programas, tačiau vietoj to buvo užsibrėžiami ir legitimuojami nauji tikslai, sudarantys prielaidas programų tęstinumui. Antinutraukimo koalicijos reiškėsi siekdamos sumažinti tam tikrai sričiai skiriamas lėšas arba viešąsias gėrybes teikimą, todėl Vyriausybė buvo linkusi tęsti jau įvykdytų programų veiklą. Pradėjus įgyvendinti švietimo reformą matyti, kad naujoji Vyriausybė siekia pakeisti seną aukštojo mokslo paslaugos teikimo modelį nauju, tačiau iš karto susiformavo priešiškos koalicijos, siekiančios pasipriešinti naujo modelio įdiegimui.

Taip pat programos rengiamos, aiškiai neatskyrus veiklos sričių, neįvardijus optimalaus programų skaičiaus vienam tikslui pasiekti, nesilaikoma programų apimties proporcingumo principų. Dažnai programos tikslas nusako procesą, o ne siekiamą rezultatą; pasitaiko, kad ir programos tikslas neturi loginio ryšio su strategijos tikslu, o dažniausia kliūtis – pateikiamas nerealaus finansavimo poreikis<sup>9</sup>. Galima teigti, kad programinio valdymo sistema yra nestabili dėl dažnų taisyklių pokyčių, kuriamos naujos programos, kurios iš dalies dubliuoja jau vykdomas programas, ir tai trukdo veiksmingai panaudoti programos išteklius.

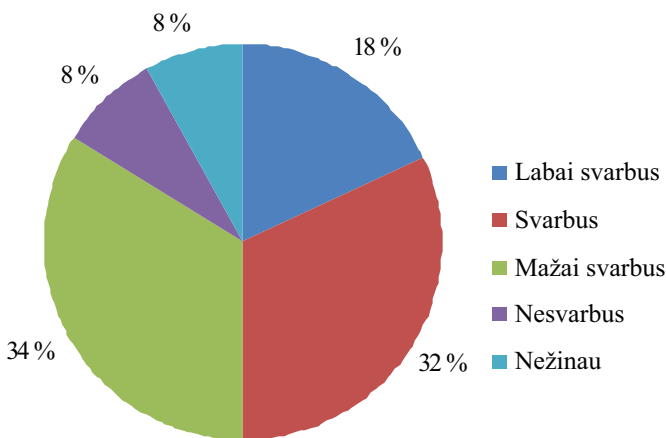
Pripažįstama, kad daug programų Lietuvoje reikalauja papildomų žmogiškųjų ir finansinių išteklių, t. y. biudžetinių programų sandorio sąnaudų, kurie dažnai nematomi, bet egzistuoja. Sandorio sąnaudos sumažina programos efektyvumą, ir pačiai programai lieka mažiau išteklių. Kartu pabrėžiama, jog sudėtinga planuoti, reikalauti atskaitingumo, atlikti valstybės auditą ir vertinimą<sup>10</sup>. Akivaizdu, kad programų skaičius turėtų atitikti institucijų strateginius tikslus. Paprastai biudžeto projektas labiau grindžiamas ne biudžeto programų tikslais, o asignavimų valdytojų poreikiais. Programų rengėjai ir vertintojai yra tie patys subjektai, kurie jas įgyvendina<sup>11</sup>.

Valstybės kontrolė, būdama aktyvi programinio biudžeto įgyvendinimo sergėtoja, kaip vieną iš problemų įvardijo tinkamos programų vertinimo sistemos nebuvimą, t. y. Lietuvos viešųjų institucijų rengiamų programų, kuriomis siekiama gauti lėšų, vertinimai stokoja kokybinių vertinimo kriterijų. Tai patvirtino valstybės tarnautojas, teigdamas: „Nacionaliniame lygmenyje mes pradėjome kurti vertinimo sistemą, atsirado pirmieji reikalavimai teisėse aktuose atlikti vertinimą, bet pati sistema dar nėra sukurta, nėra vertinimo gebėjimų, nėra vertinimo metodikos, išvados kol kas nenaudojamos sprendimų priėmimo, t. y. atsisakant biudžeto programų arba jas pratęsiant“<sup>12</sup>.

R. Vilpišauskas kritiškai pažymi, kad Lietuvoje nepaskirta atsakinga institucija už biudžeto programų vertinimą, stebėseną ir atskaitos neintegruojamos į tolesnius planavimus<sup>13</sup>. Anot jo, tai lėmė gebėjimo ir politinių bei institucinių paskatų trūkumas<sup>14</sup>. Galima

pridurti, kad reforma centriniame viešojo administravimo lygmenyje yra neužbaigta ir, nors kvalifikuotų žmogiškųjų išteklių, gebančių įgyvendinti projektus pagal ES reikalavimus, daugėja, tačiau jų vis dar trūksta.

Apklausoje metu teirautasi, koks yra vertinimo vaidmuo nacionalinio biudžeto sudarymo ir įgyvendinimo procese (žr. 3 pav.). Tyrimo rezultatai atskleidė, kad vertinimas vis dar nelaikomas lemiamu veiksmu sudarant ir įgyvendinant nacionalinį biudžetą, kadangi net pusė respondentų nurodė, jog vertinimas esąs nereikšmingas ar neturėjo jokios pozicijos jo atžvilgiu.



3 pav. Koks, Jūsų nuomone, yra vertinimo vaidmuo nacionalinio biudžeto sudarymo ir įgyvendinimo procese? (N=90)

Tas pat klausimas buvo užduotas kai kuriems kokybinio tyrimo respondentams. Apibendrinant respondentų nuomones galima teigti: esamu laikotarpiu vertinimas pradėjo pereiti iš ES struktūrinių fondų paramos vertinimo posistemės į nacionalinio biudžeto sudarymo ir įgyvendinimo posistemę. Kol kas *grynoji* vertinimo funkcija šioje posistemėje menkai išvystyta, nes biudžeto formavimo procesas yra politinio pobūdžio. Valstybės tarnautojai vengia atlikti išsamų išankstinį vertinimą sudarant biudžetą, nes gali patirti politinį spaudimą.

**Planavimo dimensija.** Pereinant prie viešojo sektoriaus planavimo sistemos<sup>15</sup> analizės vėl tenka konstatuoti, jog užsienio ekspertų vaidmuo Lietuvoje buvo itin didelis. Antai strateginio planavimo proceso inicijavimu ir diegimu darbai sietini su 1998 m. prasidėjusiu vadinamuoju Kanados–Lietuvos viešojo administravimo reformos projektu. Pažymėtina, kad Kanadai atstovavo ekspertai iš skirtingų šalies institucijų (Ministro Pirmininko administracija, Ontario provincijos vykdomosios valdžios atstovai, Kanados viešojo administravimo institutas), Lietuvai perduodami kuo įvairiapusiškesnę strateginio planavimo patirtį. Be to, rengiant strateginio planavimo metodiką, konsultacijas teikė ir JAV ekspertai<sup>16</sup>.

Nepaisant buvusio aktyvaus išorės ekspertų palaikymo, Lietuvos viešojo administravimo strateginio planavimo realus procesas susiduria su daugybe problemų. Tai iliustruoja ne tik valstybės kontrolės ataskaitose paskelbti trūkumai, mokslinėse ir analitinėse studijose pateiktos pastabos, bet ir faktas, kad pagrindinis juridinis dokumentas (Strateginio planavimo metodika) buvo tobulintas itin dažnai (5 kartus). Šiuo metu metodika vėl tobulinama, tik šįkart bus pateikti inovatyvesni ir reikšmingesni pokyčiai, adekvačiau reaguojant į susidariusias problemas. Pavyzdžiui, minimas dokumentas buvo papildytas naujomis nuostatomis, susijusiomis su veiklos rezultatų stebėseną ir vertinimu<sup>17</sup>.

## VEIKLOS PLANAVIMO IR VERTINIMO DISFUNKCIJOS

Nagrinėjant konkrečias strateginio planavimo problemas būtina išskirti reikšmingiausias, trukdančias garantuoti sėkmingą planavimo procesą. Veiklos planuose kiekybinės išraiškos rodiklių neapsibrėžimas itin dažnai traktuojamas kaip opi problema siekiant pamatuotų rezultatų. Antai V. Nakrošis pabrėžia, jog net LR Vyriausybės tikslai ir prioritetai, kuriais remiantis rengiami strateginių veiklos planų ir biudžeto programų projektai, yra ganėtinais platūs ir neturi uždavinių, išreikštų skaičiais<sup>18</sup>.

Viešojo sektoriaus strateginio planavimo srityje institucijų programų sudarymas yra bene esmingiausia planavimo proceso dalis,

todėl tinkamas jų parengimas itin prisideda prie sėkmingų bendrųjų institucijų tikslų įgyvendinimo. Vis dėlto tyrimuose ir specialiojoje literatūroje galima aptikti, jog būtent kuriant ir priimant programas dažnai fiksuojamos problemos. J. Bivainis ir Ž. Tunčikienė nurodo, kad institucijų programos tikslų nustatymas, uždavinių formulavimas ir priemonių programos uždaviniams įgyvendinti rengimas turėtų būti tobulinami<sup>19</sup>. Pavyzdžiui, Lietuvos laisvosios rinkos instituto 2008 metų studijoje analizuotos 3 skirtingų institucijų vykdomos programos ir nustatyta, kad programų tikslai, uždaviniai, priemonės, vertinimo kriterijai dažnai yra sudaromi netinkamai, nes yra formalūs, abstraktūs ir nusako funkcijas, o ne siekius ir rezultatus. Be to, tikslai ir uždaviniai koncentruojasi į institucijos administracinę veiklą (vykdomų programų, parengtų teisės aktų, surengtų konferencijų skaičių), tačiau programų tikslai turėtų būti susiję su teigiamais pokyčiais visuomenėje – institucijos turi tarnauti ir gauti asignavimus programų labui, o ne institucijų naudai<sup>20</sup>. Panašias tendencijas perteikia ir Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita: „išnagrinėjus institucinių programų siektinus rezultatus, nustatyta, kad dažnai programų formuluotės ir vertinimo kriterijai, kuriuos nustato patys asignavimų valdytojai, yra formalūs ir nesuteikia informacijos, kokių rezultatų siekiama, kaip bus įvertintos veiklos sąnaudos, rezultatai ir poveikis“<sup>21</sup>.

Be to, ir kitoje Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaitoje minima, kad itin daug trūkumų ir neatitikimų atsiranda kuriant tarpinstitucines programas: „rengiant tarpinstitucines programas vykdytojai ne visuomet programos tikslus susieja su institucijos strateginio veiklos plano programų tikslais, nenumato lėšų priemonių vykdymui, nenurodyti konkretūs programų tikslai ir uždaviniai, neaiškūs siekti rezultatai ir vertinimo kriterijai, įvykdymo terminai, nenurodyti visi vykdytojai, koordinatoriai, preliminarus lėšų poreikis, programų stebėsenos ir atsakomybės mechanizmas“<sup>22</sup>. Kita vertus, tai netaikytina absoliučiai visoms tarpinstitucinėms programoms.

Tenka konstatuoti nepakankamus ryšius tarp valstybės ilgalaikių strateginių dokumentų ir institucinių programų. Nors šią problematiką

valstybės kontrolės auditoriai įvardijo dar 2007 m.<sup>23</sup>, tačiau Lietuvos Respublikos Vyriausybė tik 2010 m., pristatydama metinę veiklos ataskaitą, pripažino, jog planavimo dokumentų hierarchija ir jų tvirtinimo tvarka yra neaiški, akivaizdus didelis strateginių dokumentų skaičius, o pati strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo sistema nenukreipta į rezultatus<sup>24</sup>.

Dar daugiau, abejotina, ar iki šiol pasiteisino dažna esminių strateginių dokumentų kaita, kadangi valstybės institucijoms ne visada pavyksta laiku tinkamai prisitaikyti prie pakitusių reikalavimų. Tai itin gerai iliustruoja atlikta visų LR ministerijų strateginių planų analizė vertinant, kiek sėkmingai ministerijos savo strateginiuose dokumentuose įgyvendina juridiškai įtvirtintas strateginio planavimo nuostatas. Akivaizdu, kad LR Vyriausybė imasi lyderės vaidmens užtikrinant gerą veiklą (gerą valdymą) Lietuvos viešojo administravimo srityje, todėl būtent pačių ministerijų veikloje turėtų atsirasti kuo mažiau valdymo disfunkcijų. Vis dėlto empiriniai tyrimai rodo, jog LR ministerijos ne visais atvejais įvykdo savo pačių nutarimuose patvirtintas planavimo nuostatas. Pavyzdžiui, strateginio planavimo metodikos ankstesnėje versijoje nurodyta, kad institucijų strateginiuose planuose išorės veiksnių formuluotės turi būti kuo konkretesnės, tačiau įgyvendinant šį kriterijų nenumatyta jokių ministerijų planuose. Be to, iš keturiolikos ministerijų tik Ūkio ministerijos ir Sveikatos apsaugos ministerijos planuose išorinių veiksnių analizė pasižymi gausiu skaičiumi kiekybinių rodiklių, kurie išreikšti net diagramomis ir lentelėmis<sup>25</sup>. Galbūt tokias šių ministerijų pastangas būtų galima susieti su įgaliojimais administruoti visuomenei itin jautrias sritis (verslo ir sveikatos klausimai), tačiau iš anksto kiekybiškai apibrėžti rezultatai aktualūs ir kitose valdymo srityse. Antai vargu ar būtų įmanoma visuomeninius lūkesčius pateisinti veikla švietimo sektoriuje, iš anksto nenumatant laukiamų rezultatų.

Išanalizavus LR ministerijų 2010–2012 m. strateginius planus taip pat paaiškėjo, kad daugumos LR ministerijų vidaus veiksnių analizė yra pernelyg siaura, ne iki galo įvertintos kai kurios sritys, kurios gali turėti nemenką įtaką ministerijų veiklai. Pavyzdžiui, Susisiekimo ministerijos plane iš viso nenagrinėjami finansiniai ištekliai, apskaitos

tinkamumas, ryšių sistema<sup>26</sup>. Strateginiuose dokumentuose skiriamas menkesnis dėmesys vidinių finansinių išteklių valdymui yra siejamas su ministerijos vadovybės viešojose spaudoje išsakytais požiūriais į valstybės tarnautojų atlyginimus. Pavyzdžiui, Susisiekimo ministerijos vadovas ekonominio sunkmečio sąlygomis neadekvačiai pertekė valstybės tarnyboje dirbančių ar jame norinčių dirbti specialistų lūkesčius: „Mano galva, šioje valstybėje ne viskas yra tvarkoje... Kad įmonės neštų pelną ir suneštų daugiau pinigų į biudžetą, tam yra reikalingi profesionalūs vadybininkai, kurie šiuo metu versle uždirba 15, 20, 25 tūkstančius litų, ir valstybinis sektorius tiesiog nekonkuruoja. Todėl į valstybinį sektorių papuola arba bepročiai, arba vagys“<sup>27</sup>.

## VEIKLOS VALDYMO POKYČIAI LIETUVOS VIEŠAJAME ADMINISTRAVIME

Pastaruoju metu viešojo sektoriaus veiklos valdymo tobulinimas gali būti siejamas su keliomis patraukliomis iniciatyvomis. Jau kiek ilgiau nei metus vykdomas „Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimo“ (toliau – VORT) projektas, kurį įgyvendina Ministro Pirmininko tarnyba ir Finansų ministerija. Kaip pažymėjo valstybės tarnautoja, „VORT projekto sėkmė bus matuojama, kai praktikoje bus pritaikyti projekto metu sukurti produktai: vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodika, funkcijų analizės ir biudžeto programų vertinimo metodikos, patikslinta sprendimų poveikio vertinimo metodika, nauja sprendimų poveikio baigiamojo vertinimo metodika“<sup>28</sup>.

Siekiant sukurti į rezultatus orientuotą valdymą, jau yra atlikta keletas svarbesnių darbų. Pavyzdžiui, buvo sukurta ir viešai pateikta Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingų institucijų strateginių veiklos planų (įskaitant biudžeto programų) įgyvendinimo rezultatų stebėsenos sistemos koncepcija, kurios tikslas – siekiant sukurti į rezultatus orientuotą valdymą, identifikavus Vyriausybei atskaitingų institucijų veiklos rezultatų stebėsenos problemas ir įvertinus kitų valstybių gerosios praktikos pavyzdžius, apibrėžti veiklos rezultatų sistemos tobulinimo kryptis<sup>29</sup>. Dabartinėje strateginio planavimo metodikoje reglamentuota, kas turi įvertinti programas. Kas ateityje bus

atsakingas už biudžeto programų vertinimo koordinavimą, suinteresuotos institucijos dar svarsto.

Be to, siekiant aiškesnės strateginių dokumentų koreliacijos ir piliečių dalyvavimo įsivardijant svarbiausius būsimuosius šalies prioritetus, Lietuvos Respublikos Vyriausybė šiais metais pradėjo telkti visuomenę, kad būtų išgryninta vizija „Lietuva 2030“. Iš visuomenės atstovų sudaryta vadinamoji Valstybės pažangos taryba prisidės kuriant svarbiausią valstybės strateginio planavimo būsimą dokumentą – „Lietuva 2030“. Ši esminė strategija nustatys ilgalaikius valstybės raidos tikslus ir prioritetus, jų įgyvendinimo kryptis ir siekiamos raidos pažangą atspindinčius rodiklius bei turėtų tapti visuotiniu susitarimu dėl ilgalaikės šalies raidos, kuriam nedarytų įtakos pokyčiai ar tam tikrų institucijų interesai<sup>30</sup>. Tikimasi, kad naujos iniciatyvos daug kuo pagerins Lietuvos viešojo sektoriaus veiklos valdymą. Tačiau abejotina, ar gali būti veiksmingas į tokią ilgalaikę perspektyvą nukreiptas strateginis planavimas. Šiandieninio pasaulio iššūkiai ir prioritetai ypač greitai kinta, todėl diskutuotina, ar dvidešimčiai metų skirti planavimo dokumentai bus pajėgūs reaguoti į visuomenines problemas bent po 5–7 metų. Ilgainiui nesant pakankamos koreliacijos tarp visuomeninių iššūkių ir ilgalaikių planavimo dokumentų, gali būti vėl prikurta daug sektoriinių besidubliuojančių strategijų, kurios, kaip rodo dabartinė padėtis, netgi trukdo kryptingai siekti užsibrėžtų tikslų. Kita vertus, sudarant dokumentą „Lietuva 2030“ įtrauktas piliečių dalyvavimas, tad savo ruožtu tokia trajektorija atspindi gero valdymo (angl. *good governance*) praktiką.

Galiausiai pabrėžtina, kad koreguota strateginio planavimo metodika šį kartą buvo ilgiau derinta, platesniu mastu atsižvelgta į egzistuojančias problemas, koncentruotai ir aiškiai įtvirtinti nauji strateginio planavimo mechanizmai. 2010 m. rugpjūčio 25 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 1220 priimta pati strateginio planavimo metodika te užima trylika lapų (be priedų), iš kurių beveik pusė skirta strateginio veiklos plano vertinimo kriterijų sudarymui, strateginių veiklos planų įgyvendinimo rezultatų stebėsenai ir programos vertinimui bei atsiskaitymui už metinius veiklos rezultatus<sup>31</sup> (Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo, 2010). Taigi akivaizdu, kad adekvačiai

atsižvelgta į silpniausias Lietuvos viešojo sektoriaus veiklos valdymo grandis. Nors vertinti viešojo sektoriaus veiklą yra labai sudėtinga, tačiau nauji teisiniai pokyčiai leidžia tikėtis bent šiek tiek geresnių viešųjų institucijų veiklos rezultatų.

## IŠVADOS

Viešojo sektoriaus strateginio planavimo srityje institucijų programų sudarymas – kone esmingiausia planavimo proceso dalis, todėl tinkamas jų parengimas itin prisideda prie sėkmingų bendrųjų institucijų tikslų įgyvendinimo. Vis dėlto tyrimuose ir specialiojoje literatūroje galima aptikti, jog būtent formuojant ir priimant programas dažnai fiksuojamos problemos.

Vertinimo praktikos patyrimo stoka Lietuvoje, ypač sudarant valstybės biudžetą, rengiant įstatymus ir kitus valstybės aktus, priimant kasdienes sprendimus, neigiamai paveikė valstybės valdymą. Nors vertinimo būtinybė auga, tačiau paklausa vis dar yra maža. Natūralu, jog dar nebuvo vietinių konsultantų, gebančių atlikti vertinimą, taip pat neturėta vertinimo teorijos ir metodologijos žinių. Vertinimo sąvoka buvo svetima ne tik valstybės tarnautojams, bet ir akademinėi bendruomenei. Be to, kaip galėjo atsirasti vertintojai tuometinėje labai politizuotoje sistemoje, kurioje niekas nekėlė efektyvumo, rezultatyvumo ir atskaitingumo reikalavimų, kurie paprastai ir sukuria beveik neišsenkančią vertinimo arba vertinimo proceso paklausą. Biudžetas buvo sudaromas inkrementalistiškai ir rėmėsi prastai parengtu makroekonominiu planu. Taigi natūralu, kad savarankiškos strateginės priemonės buvo pradėtos naudoti tik vėliau, besirengiant narystei Europos Sąjungoje.

Tolimesni viešosios politikos vertinimo tyrimai turi būti plėtojami tarpdiscipliniškai. Politikos mokslininkai gali nagrinėti vertintojų galią ir įtaką sprendimų priėmimo procese, vertintojų nepriklausomumą ir objektyvumą rengiant vertinimus. Galima plėtoti tyrimus, nustatančius, kaip viešojo sektoriaus institucijos inicijuoja vertinimus, kada ir kokiomis aplinkybėmis tai daroma.

## PASTABOS IR NUORODOS

- 1 Boyle, R.; Lemaire, D. *Building Effective Evaluation Capacity. Lessons from Practice*. New Brunswick, London: Transaction Publishers, 1999.
- 2 Dvorak, J. A Theoretical Interpretation of Policy Evaluation in the Context of Lithuanian Public Sector Reform // *Baltic Journal of Law & Politics*, 2008, Vol. 1, No. 1. Rasta: <http://versita.metapress.com/content/457871k55p02p310/fulltext.pdf>. Žiūrėta: 2010 11 07.
- 3 Mihalache, R. “Learnings” of Impact Evaluation in Education Policies in a Developing Evaluation Culture – Case of Romania. Pranešimas IDEAS seminare, Praha, 2006. Rasta: [http://www.ideas-int.org/Documents/Roxana\\_Mihalache.doc](http://www.ideas-int.org/Documents/Roxana_Mihalache.doc). Žiūrėta: 2008 09 14.
- 4 Blažek, J.; Vozab, J. Ex-ante Evaluation in the New Member States: The Case of the Czech Republic // *Regional Studies*, 2006, Vol. 40, No. 2, p. 239.
- 5 Nakrošis, V. Lietuvos administracinės atskaitomybės sistemos raida // *Politologija*, 2001, 3 (25), p. 12.
- 6 Smilga, E.; Laurėnas, V. Strateginio efekto problemos Lietuvoje // *Tiltai*. 2005, Nr. 4; Gruževskis, B. Lietuva – kaip ES „penktoji kolona“ // *Delfi.lt*, 2009. Rasta: <http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=24374750>. Žiūrėta: 2009 10 05.
- 7 Žr.: Nakrošis, V. 2001.
- 8 DeLeon, P. Policy Termination as a Political Phenomenon // D. J. Palumbo (Ed.), *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage, 1987.
- 9 KTU Savivaldos mokymo centras. *Strateginio veiklos planavimo ir programinio biudžeto sudarymo vadovas Lietuvos savivaldybėms*. Kaunas: Technologija, 2008.
- 10 Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisija. *Išvada Lietuvos Respublikos Vyriausybei dėl asignavimų valdytojų ir jų vykdomų programų skaičiaus optimizavimo Nr. 73-9*. 2008 m. balandžio 7 d.
- 11 Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. *Valstybinio audito ataskaita. Programinio biudžeto sistema*, 2007, Nr. VA-60-1P-1. Rasta: [http://www.vkontrolė.lt/naujienos\\_pranesimas.php?260](http://www.vkontrolė.lt/naujienos_pranesimas.php?260). Žiūrėta: 2010 11 08.
- 12 Interviu su Ministro Pirmininko tarnybos tarnautoju. 2009 m. spalio 21 d.
- 13 Vilpišauskas, R. Programinio biudžeto svarba Lietuvos finansų sistemai. Pranešimas konferencijoje „Kaip turėtų būti sudaromas 2008 m. biudžetas? Viešųjų finansų tikslingumas, efektyvumas ir skaidrumas“, 2007. Rasta: [http://www.lrinka.lt/Pranesim/Ramunas%20Vilpisauskas\\_LR%20Prezidentura.pdf](http://www.lrinka.lt/Pranesim/Ramunas%20Vilpisauskas_LR%20Prezidentura.pdf). Žiūrėta: 2009 03 12.
- 14 Žr.: Vilpišauskas, R. Op. cit. 2007.
- 15 Nors pagal ankstesnę strateginio planavimo metodiką strateginio planavimo procesas apima visus veiklos valdymo / strateginio valdymo etapus – planavimą, stebėseną ir vertinimą, tačiau nuo šios straipsnio dalies bus orientuojamasi vien į planavimo stadiją. Kita vertus, akivaizdu, kad veiklos valdymo procese (jau aptartame šiame tekste) vertinimo dimensija glaudžiai koreliuoja su planavimu.

- 16 Kundrotienė, N.; Rekerta, K. Strateginio planavimo diegimas Lietuvos viešojo administravimo institucijose // *Viešojo politika ir administravimas*, 2002, Nr. 3, p. 57–63.
- 17 Lietuvos Respublikos Vyriausybė. *Vyriausybės pasitarime svarstyta Stebėsenos sistemos koncepcija*, 2010. Rasta: <http://www.lrvk.lt/lt/veikla/vort-projektas/vort-naujienos/?nid=6269>. Žiūrėta: 2010 06 20.
- 18 Nakrošis, V. *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų Vyriausybę?* Vilnius: Vilniaus universitetas, Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, 2008.
- 19 Bivainis, J.; Tunčikienė, Ž. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis planavimas*. Vilnius: VGTU „Technika“, 2009.
- 20 Lietuvos laisvosios rinkos institutas. *LLRI analizė: Viešojo sektoriaus strateginis planavimas: iššūkiai ir sprendimai*, 2008. Rasta: [http://www.lrinka.lt/Pranesim/LLRI\\_analize\\_strateginis\\_planavimas\\_200804.pdf](http://www.lrinka.lt/Pranesim/LLRI_analize_strateginis_planavimas_200804.pdf). Žiūrėta: 2010 11 07.
- 21 Žr.: LR Valstybės kontrolė. Op. cit., 2007.
- 22 Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. *Valstybinio audito ataskaita. Tarpinstitucinių programų koordinavimas ir valdymas*, 2008, Nr. VA-P5-50-1-12. Rasta: [http://www.vkontrolė.lt/naujienos\\_pranesimas.php?845](http://www.vkontrolė.lt/naujienos_pranesimas.php?845). Žiūrėta: 2010 11 08.
- 23 Žr.: LR Valstybės kontrolė. Op. cit., 2007.
- 24 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. rugpjūčio 25 d. nutarimas Nr. 1220 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ // *Valstybės žinios*, 2010 m. rugpjūčio 31 d., Nr. 103.
- 25 Gritėnaitė, G. *Strateginis planavimas Lietuvos Respublikos ministerijose*: bakaluro darbas. Kaunas: VDU, 2010.
- 26 Ibid.
- 27 Masiulis, E. Kai alga yra 5 tūkstančiai litų – į valstybinių sektorių papuola bepročiai arba vagys // *Delfi.lt*, 2010 m. lapkričio 2 d. Rasta: <http://www.delfi.lt/news/economy/business/emasiulis-kai-alga-yra-5-tukst-lt-i-valstybini-sektoriu-papuola-beprociai-arba-vagys.d?id=38162605>. Žiūrėta: 2010 11 08.
- 28 Interviu su Ministro Pirmininko tarnybos tarnautoja. 2010 m. gegužės 14 d.
- 29 Ministro Pirmininko tarnyba; Finansų ministerija. *VORT projektas. Vyriausybei atskaitingų institucijų strateginių veiklos planų (įskaitant biudžeto programų) įgyvendinimo rezultatų stebėsenos sistemos koncepcija*, 2010. Rasta: [http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/2010-02-23\\_Stebesenos%20koncepcija.pdf](http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/2010-02-23_Stebesenos%20koncepcija.pdf). Žiūrėta: 2010 11 08.
- 30 Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Valstybės pažangos taryba telks visuomenę vizijos „Lietuva 2030“ kūrybai, 2010. Rasta: <http://www.lrv.lt/naujienos/?nid=6307>. Žiūrėta: 2010 11 08.
- 31 Žr.: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. rugpjūčio 25 d. nutarimas [...]. Op. cit.

## SUMMARY

### **A CHANGES OF THE TRAJECTORIES OF THE PERFORMANCE MANAGEMENT AND PROGRAM EVALUATION IN LITHUANIAN PUBLIC ADMINISTRATION**

**Keywords:** planning, measurement, performance, evaluation, public administration.

The aim of this paper is to assess the changes of trajectories of the performance management and program evaluation in Lithuanian Public Administration. This research is on-going trial to assess the effects and limitations of the performance management and program evaluation adaptation in the Lithuanian public administration. Our findings suggest that the greatest demand for the effectiveness, efficiency and productivity in the government leads to the highest use of performance management and evaluation as a tool for decision-making.