

VYTAUTO DIDŽIOJO UNIVERSITETAS

Mindaugas KASELIS

**VEIKLOS VADYBOS TAIKYMAS LIETUVOJE:
VALSTYBĖS CENTRINIO VALDYMO
INSTITUCIJŲ LYGMUO**

Daktaro disertacija
Socialiniai mokslai, politikos mokslai (02 S)

Kaunas, 2015

UDK 005.5(474.5)

Ka-521

Disertacija rengta 2008–2015 metais Vytauto Didžiojo universitete, Politikos mokslų ir diplomatijos fakultete.

Mokslinis vadovas:

Doc. dr. Saulius Pivoras (Vytauto Didžiojo universitetas, socialiniai mokslai, politikos mokslai – 02 S)

ISBN 978-609-467-120-3

TURINYS

Santrumpos.....	5
Disertacijoje pateiktų paveikslų sąrašas.....	6
Disertacijoje pateiktų lentelių sąrašas.....	7
ĮVADAS.....	8
1. Apibrėžtys, koncepcinė logika, terminologiniai iššūkiai.....	19
1.1. „Performance“: veikla ir veiklos rezultatai.....	19
1.2. „Performance management“: veiklos vadyba versus veiklos valdymas.....	23
1.3. Veiklos informacija ir veikla (veiklos rezultatai) kaip viešosios vertybės.....	29
1.4. Veiklos (veiklos rezultatų) konceptualus modelis kaip veiklos informacijos pagrindas.....	33
2. Disertacijos tyrimo metodologija, metodai ir kintamųjų operacionalizacija.....	40
2.1. Tyrimo strategija.....	40
2.2. Kiekybinis tyrimas.....	44
2.3. Kokybinis tyrimas.....	48
2.4. Kintamųjų operacionalizacija.....	57
2.4.1. Veiklos duomenų parengimas.....	58
2.4.2. Veiklos informacijos panaudojimas.....	63
2.4.3. Politinis dėmesys.....	66
2.4.4. Administracinė kultūra.....	74
2.4.5. Valstybės tarnautojų veiklos vadybos teikiamos vertės suvokimas.....	81
3. Veiklos vadybos iniciavimo ir taikymo kontekstas Lietuvoje iki XV Vyriausybės valdymo pradžios.....	83
3.1. Politinis dėmesys pirmosioms veiklos vadybos iniciatyvoms Lietuvoje (1998–2002 m.).....	83
3.2. Veiklos vadybos taikymo būklė Lietuvoje iki XV Vyriausybės valdymo pradžios: svarbiausios iniciatyvos ir probleminiai aspektai.....	88
3.3. XV Vyriausybės veiklos vadybos iniciatyvos ir jų diegimo instrumentai.....	93
4. Disertacijos tyrimo rezultatai: probleminiai aspektai veiklos vadybos taikyme.....	102

4.1. Veiklos prioritetų ir kitų siekių formavimo kontekstas	102
4.2 Veiklos vertinimo kriterijų formavimas	108
4.3. Veiklos informacijos rinkimas	113
4.4. Veiklos duomenų analizavimas ir veiklos informacijos įforminimas (institucionalizavimas)	121
4.5. Veiklos informacijos panaudojimas	128
5. Kokią įtaką veiklos vadybos taikymui turi politinis dėmesys, administracinė kultūra, veiklos vadybos vertės suvokimas?	134
5.1 Politinis dėmesys veiklos vadybos taikymui Lietuvoje.....	134
5.1.1. Politinis dėmesys veiklos vadybos sisteminių iniciatyvų įdiegimui XV Vyriausybės kadencijos metu	134
5.1.2. Politinis dėmesys (ministrų) veiklos vadybos taikymo praktiniame lygmenyje	138
5.1.3. Lietuvos įstatymų leidėjų politinis dėmesys veiklos informacijai biudžeto proceso metu	143
5.2. Administracinė kultūra	148
5.2.1. Ar legalistinėje aplinkoje gali vystytis „inovatyvi“ kultūra?.....	148
5.2.2. Vadybinė autonomija	155
5.2.3. Visuomenės atstovų dalyvavimo reikšmė veiklos vadybai	159
5.3. Veiklos vadybos taikymo vertės suvokimas.....	163
IŠVADOS	167
REKOMENDACIJOS IR GAIRĖS TOLIMESNIEMS TYRIMAMS	171
LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	173
PRIEDAI	192

SANTRUMPOS

- EBPO – ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (ang. OECD)
- EK – Europos Komisija
- ES – Europos Sąjunga
- IT – informacinės technologijos
- JAV – Jungtinės Amerikos valstijos
- JK – Jungtinė Karalystė
- MPT – Ministro Pirmininko tarnyba
- NVO - Nevyriausybinė organizacija
- NVV – Naujoji viešoji vadyba
- NZ – Naujoji Zelandija
- SIS – Stebėsenos informacinė sistema
- SPM – Strateginio planavimo metodika
- TS-LKD – Tėvynės sąjunga-Lietuvos krikščionys demokratai (politinė partija)
- VRE – Vidurio ir Rytų Europa
- VTĮ – Valstybės tarnybos įstatymas
- VBAMS – valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimo sistema

DISERTACIJOJE PATEIKTŲ PAVEIKSLŲ SARAŠAS

1 pav. Disertacijos tyrimo dizainas.....	18
2 pav. „Performance management“ ciklas.....	27
3 pav. Konceptualus veiklos ir jos rezultatų modelis.....	34
4 pav. Tyrimo strategijos, metodų ir technikų hierarchinė sistema.....	41
5 pav. Veiklos duomenų parengimo atskiri etapai.....	60
6 pav. Veiklos valdymo etapų reikšmingumas, N=140.....	105
7 pav. Veiklos valdymo etapų reikšmingumas pagal institucijų grupes, naudojant neparametrinį kriterijų – Kruskal-Wallis testą, N=136.....	106
8 pav. Veiklos vertinimo kriterijai, sukeltantys problemų, atsižvelgiant į jų formavimo bei duomenų pagal juos rinkimo sudėtingumą, N=140.....	109
9 pav. Veiklos informacijos rinkimo kliūtys institucijose, N=140.....	115
10 pav. Ar viešas veiklos ataskaitos paskelbimas įtakoja atsakingą požiūrį į tos ataskaitos kokybišką parengimą? (N=140).....	128
11 pav. Kiekybinio tyrimo dalyvių (valstybės tarnautojų) veiklos informacijos naudojimas, N=140.....	130
12 pav. Viešojo sektoriaus institucijų veiklos informacijos naudojimo sritys, N=140.....	131
13 pav. Ar „politinių idėjų turėjimas“ – palankus veiksnys veiklos vadybos diegimui? (N=140).	135
14 pav. Ar Jūsų institucijos valdymo srities ministro palaikymas yra reikšmingas veiksnys, kad Jūs naudojate veiklos informaciją? (N=140).....	138
15 pav. Ar administracinė kultūra yra palankus veiksnys diegti veiklos vadybos iniciatyvas? (N=140).....	149
16 pav. Respondentų skirtingų grupių požiūriai į institucijų aukščiausių vadovų palaikymą ir lyderystę kaip į palankų veiklos vadybos diegimui veiksnį, naudojant neparametrinį kriterijų – Kruskal-Wallis testą (N=140).....	154
17 pav. Ar šiose srityse institucijoms trūksta autonomijos bei jos išplėtimas padėtų geriau valdyti veiklą ir pasiekti geresnius veiklos rezultatus? (N=140).....	157
18 pav. Išorinės aplinkos veiksnių įtaka veiklos informacijos naudojimui, N=140.....	160
19 pav. Papildomos veiklos vadybos priemonės, taikomos Vyriausybės kontroliuojamose centrinio valdymo institucijose, N=140.....	162
20 pav. Veiklos vadybos komponentai, teikiantys vertę, N=140.....	164

DISERTACIJOJE PATEIKTŲ LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė. <i>Interviu bei informantų bendrosios charakteristikos.</i>	53
2 lentelė. <i>Veiklos informacijos panaudojimo apibendrinti būdai.</i>	66
3 lentelė. <i>Vadybinės autonomijos ir orientacijos į rezultatus santykis</i>	80
4 lentelė. <i>Vyriausybės kanceliarijos ir ministerijų 2009-2012 m. organizuoti veiklos vadybą reprezentuojantys renginiai.</i>	99
5 lentelė. <i>2009-2011 m. VORT projekto įtakoje veiklos vertinimo kriterijų sistemos tobulinimo aspektai.</i>	110
6 lentelė. <i>Efektų kriterijų formavimo sudėtingumo aspektai.</i>	111
7 lentelė. <i>Rezultato lygmens kriterijų formavimo sudėtingumo aspektai.</i>	112
8 lentelė. <i>SIS sistemos teikiami privalumai</i>	116
9 lentelė. <i>SIS sistemos teikiami trūkumai.</i>	117
10 lentelė. <i>Duomenų analizavimui palankūs ir nepalankūs aspektai.</i>	123
11 lentelė. <i>Probleminiai aspektai ataskaitų valdyje.</i>	125
12 lentelė. <i>Kokiais tikslais yra naudojama veiklos informacija?</i>	132
13 lentelė. <i>Kodėl veiklos informacija yra nenaudojama Seimo narių biudžeto proceso metu?</i>	146

ĮVADAS

Temos aktualumas. XXI amžiaus pradžia įvardijama kaip „valdysenos pagal veiklos vadybą era“¹, kadangi per pastarąjį dešimtmetį ženkliai padaugėjo veiklos vadybos studijų, taikant įvairiausių tyrimų metodus, pirmiausiai, dėl išaugusio veiklos vadybos populiarumo viešojo sektoriaus praktikų tarpe². Ypač pastaraisiais, socialinių ir ekonominių „lūžių“ metais, viešojo sektoriaus veiklos rezultatų dimensija visame pasaulyje dar dažniau (ir kritiškiau) visuotinai eskaluojama³ – veiklos bei jos rezultatų valdymas tampa aktualiu iššūkiu politikams ir valstybės tarnautojams, siekiantiems tinkamai atlikti viešąsias tarnystes. Juk išankstinę retoriką dėl viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo ir veiksmingumo padidavimo nebūtinai atliepia realūs veiksmai, kuriant veiklos vadybos vertę. Paprastai veiklos vadybos teikiama nauda yra siejama ir su atskaitomybe bei skaidrumu, kai valstybės tarnautojams yra pateikiami iš anksto aiškūs tikslai bei rodikliai, kurie yra būsimos veiklos „kelrodžiai“, nes tik pagal juos ateityje yra vertinami gauti rezultatai bei gali būti skatinama ar net teikiamos iš anksto žinomos sankcijos. Todėl veiklos vadybos procesas yra susijęs su nuolatiniu veiklos informacijos rinkimu ir jos panaudojimu. Pasislinkusi viešojo sektoriaus veiklos kontrolė nuo išteklių link rezultatų tapo veiklos vadybos akivaizdžiu privalumu.

Nepaisant veiklos vadybos stiprybių, kai kurie mokslininkai rezervuoti bei kritiškai žvelgia į veiklos vadybos praktinį taikymą. Pavyzdžiui, B. Radin analizuodama JAV įdiegtos veiklos vadybos funkcionavimą, svarsto ar tai yra „lanksti vadybos priemonė“, ar priešingai – griauanti jėga, kuriai priskirtas itin negatyvus epitetas – „daugiagalvė pabaisa“ (ang. „hydra-headed monster“)⁴. Taip pat veiklos vadyba įvardijama „Achilo kulnu“ administravimo modernizavimo kontekste, kadangi ne tik, kad nesprenžia, bet ir sukuria kitas ar pagilina esančias valdymo problemas⁵. Kaip viena iš esminių problemų yra tapatinama su išaugusiu biurokratizmu, nes įgyvendinant veiklos vadybą, pasireiškia nepageidaujami padariniai: vadybinės veiklos padaugėjimas (ypač renkant ir analizuojant vis didėjančius veiklos duomenų

¹ Moynihan D. P. *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 3.

² Moynihan D. P. *Advancing the Empirical Study of Performance Management: What We Learned From the Program Assessment Rating Tool*, *The American Review of Public Administration*, 43 (5), 2013, p. 499.

³ O’Toole L. J., Meier J. K. *Public Management: Organizations, Governance, and Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 2.

⁴ Radin B. *The Government Performance and Result Act (GPRA): Hydra – Headed Monster or Flexible Management Tool?* *Public Administration Review*, 58 (4), 1998, p. 307–316.

⁵ Bouckaert G., Peters Guy B. *Performance Measurement and Management: The Achilles Heel in Administrative Modernization*. *Public Performance & Management Review*, 25 (4), 2002, p., 359–362.

srautus) ir vadybinės priežiūros ir kontrolės stiprinimas (siekiant nustatyti veiklos problemas, kuriant veiklos tobulinimo planus)⁶.

Be to, veiklos vadyba valstybės tarnautojams gali tapti inertišku, formaliu užsiėmimu, nekreipiant dėmesio į šio proceso turinį, nes „veiklos vadybos reikalavimai sukuria didelę [veiklos informacijos] raportavimo našta be didesnio dėmesio apie [veiklos informacijos] naudojimą ir [taip] veiklos vadybos istorija yra pripildyta nesėkmių“⁷. Jeigu efektyvumo, veiksmingumo ar viešojo sektoriaus kokybės duomenys yra tik renkami ir suinteresuotiems asmenims pristatomi, veiklos matavimas tampa savitiksliu, kadangi šią informaciją prasminga rinkti tik jeigu ji naudojama sprendimų priėmimo procesuose⁸. Neveltui vienoje studijoje, remiantis empirinio tyrimo duomenimis, tarp skelbiamų „permaštyimų“ apie veiklos vadybą nurodoma, jog „veiklos informacinės sistemos nėra veiklos vadyba“⁹ – tai tik įrankis veiklos informacijos kaupimui, bet ne garantas jos naudojimui. Būtent per pastaruosius dešimtmečius vyriausybės skyrė daug laiko bei kitų išteklių veiklos duomenų kūrimui ir jei norime sužinoti ar tokių reformų pagalba valstybės tarnautojų veiksmai tapo labiau orientuoti į tikslus bei rezultatus, pirmiausiai reikėtų stebėti kaip veiklos duomenys yra naudojami¹⁰. Dar kiti autoriai ir veiklos matavimo procese išvelgia manipuliacijos apraiškų, nurodydami, kad yra tam tikras vadybos aktorių prisitaikymas vadinant tai „žaidimu“ (ang. „gaming“)¹¹ arba net veiklos vadybos paradokais¹². Veiklos matavimo priekaištai dažniausiai aprėpia veiklos rodiklių trūkumus, kadangi jie „perteikia skurdą vaizdą sudėtingumu, įvairove ir dinamika pasižyminčią viešųjų paslaugų gamybą, ir gali sukelti labiau žalingą, nei naudingą efektą“¹³. Jau nekalbant apie paties veiklos vadybos proceso kompleksiskumą ir įvairiapusiškumą, kas apsunkina, pavyzdžiui, tinkamų veiklos vadybos instrumentų (tokių kaip valdymas pagal tikslus, veiklos kontraktai ar į rezultatus orientuotas atlyginimas) pasirinkimą. Veiklos indikatorių taip pat esą platus diapazonas, atspindintis ne tik vienalyčius kriterijus (pvz., indėlius, išdavus, pasekmes),

⁶ Pivoras S. Biurokratijos kaita į rezultatus orientuotos veiklos vadyboje In: Raipa A. (ats. red.) Biurokratija demokratinėje visuomenėje, Kaunas: Technologija, 2011, p. 192.

⁷ Moynihan D. P. The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform, Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 192.

⁸ Kroll A., Why Public Managers Use Performance: Information Concepts, Theory, and Empirical Analysis, Doctoral Dissertation, Potsdam: University of Potsdam, 2012, p. 19.

⁹ Moynihan D. P. The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform, Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 190.

¹⁰ Moynihan D. P., Pandey S. K., Wright E. B. Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use, Journal of Public Administration Research and Theory, 22 (1), 2012, p. 144.

¹¹ Bevan G., Hood C. What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System, Public Administration, 84 (3), 2006, p. 517–538.

¹² Van Thiel S., Leeuw F. L. The Performance Paradox in the Public Sector, Public Performance & Management Review, 25 (3), 2002, p. 267.

¹³ De Bont A., Grit K. Unexpected Advantages of Less Accurate Performance Measurements. How Simple Prescription Data Works in a Complex Setting Regarding the Use of Medication, Public Administration, 90 (2), 2012, p. 497.

bet ir santykius tarp jų (pvz., efektyvumas, veiksmingumas) bei aprėpiant etines vertes (lygybė, teisingumas).

Veiklos vadybos tyrimų paplitimas turi regioninį atspalvį, nes daugiausiai įrodymų, kuriais labiausiai pasitikima, yra gauta atliekant tyrimus anglo-amerikietiškoje ar Skandinavijos šalyse¹⁴, todėl kitų regionų veikimo praktikų tyrinėjimas esąs aktualus. Juolab turima mažai mokslinių žinių apie veiklos vadybos taikymą VRE šalyse. Antai R. Zubeck ir K. H. Goetz teigia, kad jau yra pakankamai tyrimų apie posovietinių šalių valstybinių institucijų vystymosi trajektorijas, tačiau nepalyginamai mažiau yra žinoma apie institucijų į rezultatus orientuotą veiklą¹⁵. Estijos tyrinėtojos K. Nomm ir T. Randma-Liiv apžvelgdamos pagrindines pastarojo laikotarpio posovietinių šalių autorių veiklos vadybos tematika publikacijas pažymėjo, jog daugelis jų veikia yra fokusuotos į veiklos vadybos įrankių pristatymą, yra aprašomojo pobūdžio bei teikia prieštaringas išvadas¹⁶. Disertacijos autorius mano, kad esą ir vertingų tyrimų, pavyzdžiui, Nakrošis (2008), Raudla (2012). V. Nakrošio tyrimas (apklausa su Lietuvos asignavimų valdytojais) naudingas kaip „atspirties taškas“ šiai disertacijai tuo aspektu, kadangi atsako į klausimą kur labiausiai (taip pat mažiausiai) naudojama veiklos informacija Lietuvoje, taip pat, kokia yra strateginio planavimo nauda Lietuvos institucijose¹⁷. Tuo tarpu Estijos mokslininkė R. Raudla tyrinėjo kaip jos šalies centrinės valdžios politikai (parlamento nariai) naudoja veiklos informaciją biudžeto proceso metu sprendimų priėmimui ir atlikdama interviu su Estijos parlamento finansų komiteto nariais nustatė, kad veiklos informacija naudojama ribotai bei apibendrino tai lemiančias priežastis¹⁸. Nepaisant šių kelių sėkmingų bandymų tyrinėti veiklos vadybos pasirinktas dimensijas praktikoje, vis tik galima sutikti su K. Nomm ir T. Randma-Liiv teze, kad apskritai VRE veiklos vadybos moksliniuose tyrimuose „ne daug dėmesio buvo skirta veiklos vadybos įgyvendinimui ar informacijos panaudojimui“¹⁹. Ne išimtis ir Lietuva, kurioje trūksta nuoseklių mokslinių tyrimų ir kitų mokslinių įrodymų kaip viešojo administravimo praktikoje taikomos viešojo valdymo reformos: „Lietuvos viešojo administravimo literatūrai būdingi aprašomieji darbai apie viešojo valdymo doktrinas (ypač apie

¹⁴ Hammerschmid G., Van de Walle S., Stimac V. Internal and External Use of Performance Information in Public Organizations: Results From an International Survey, *Public Money & Management*, 33 (4), 2013, p. 263.

¹⁵ Zubeck R., Goetz K. H. Performing to Type? How State Institutions Matter in East Central Europe, *Journal of Public Policy*, 30 (1), 2010, p. 1.

¹⁶ Nomm K., Randma-Liiv T. Performance Measurement and Performance Information in New Democracies: A Study of the Estonian Central Government, *Public Management Review*, 14 (7), 2012, p. 860.

¹⁷ Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 18, 23–24.

¹⁸ Raudla R. The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different?, *Public Administration*, 90 (4), 2012, p. 1000–1015.

¹⁹ Nomm K., Randma-Liiv T. Performance Measurement and Performance Information in New Democracies: A Study of the Estonian Central Government, *Public Management Review*, 2012, 14 (7), p. 860.

NVV) arba viešojo valdymo reformas užsienio šalyse²⁰, todėl vienokie ar kitokie pastebėjimai vis dar yra menkai empiriškai pagrįsti. Juolab kad ir už VRE ribų, 2014 m. tvirtinama, kad „vis dar mūsų supratimas kaip veiklos vadyba įtakoja organizacijos veiklą ir jos rezultatus yra ribotas, o [mokslinėse] studijose nustatomi skirtingi ar net priešaringi veiklos vadybos sistemų poveikiai“²¹.

Veiklos vadybos tyrimai. Veiklos vadybos tyrimus galima suskirstyti į atskiras grupes. Pirmiausia, gali būti išskiriama pakankamai populiarī kryptis, kai nagrinėjama ar veiklos vadyba lemia geresnius veiklos rezultatus. Čia esminis klausimas – kada ir kokioms sąlygoms esant vadyba įtakoja organizacijos veiklą ir jos rezultatus?²² Kai kuriais atvejais netgi siekiama palyginti kaip veiklos vadyba įtakoja veiklos poveikius panašaus pobūdžio viešojo sektoriaus ir privačiose organizacijose, kuriose teikiamos tokios pat paslaugos (pvz., žr. Hvidman ir Andersen, 2014²³). Naujausi moksliniai tyrimai nukreipti į aukščiausio lygmens rezultatus – „pasekmes“ (ang. „outcomes“), t. y. į galutinę naudą visuomenei²⁴ (pvz., žr. Poister et al., 2013²⁵; Sun ir Van Ryzen, 2014²⁶). Tokie tyrimai vykdomi ne tik anglo-amerikietiškoje valstybėse, bet ir visoje Europoje. Šių tyrimų įvertinimui netgi atliekamos sisteminės analizės, siekiant ieškoti veiklos vadybos įtakos rezultatams bendrų dėsningumų. Pavyzdžiui, C. Pollitt ir S. Dan atliko 519 mokslinių studijų sisteminę analizę, ieškant įrodymų ar Europoje į rezultatus orientuotos reformos turėjo įtakos veiklos „išdavoms“ (ang. „outputs“²⁷) ir „pasekmėms“²⁸. Pasak šių autorių, nepaisant studijų gausaus kiekio, bendrosios mokslinės žinios apie „išdavus“ ir „pasekmes“, kaip mąstymo ir veiklos fenomeną, vis dar yra ribotos, o studijose veikia akcentuojama koks veiklos vadybos įrankis praktikoje „veikia“ ar „neveikia“²⁹. Nors ir yra daug trūkumų, tačiau teigiama, kad apskritai NVV atmesti kaip nesėkmingą perspektyvą būtų klaida, kadangi ji dažniausiai „veikia“ – C. Pollitt ir S. Dan tyrimo rezultatai parodė, kad į rezultatus orientuotos reformos 44 % studijose lemia pagerėjusias „pasekmes“ ir atinkamai 53 % studijose

²⁰ Nakrošis V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą?, *Politologija*, 61 (1), 2011, p. 67.

²¹ Nielsen P. A. Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (2), 2014, p. 431.

²² Meier K. J., O'Toole L. J. Subjective Organizational Performance and Measurement Error: Common Source Bias and Spurious Relationship, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23 (2), 2013, p. 430.

²³ Hvidman U., Andersen S. C. Impact of Performance Management in Public and Private Organizations, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (1), 2014, p. 35–58.

²⁴ Šis terminas šioje disertacijoje yra plačiau aiškinimas, žr. 1.4 skyrių.

²⁵ Poister H. T., Pasha O. Q., Edwards L. H. Does Performance Management Lead to Better Outcomes? Evidence from the U.S. Public Transit Industry, *Public Administration Review*, 73 (4), 2013, p. 625–636.

²⁶ Sun R., Van Ryzen G. G. Are Performance Management Practices Associated with Better Outcomes? Empirical Evidence from New York Public Schools, *The American Review of Public Administration*, 44 (3), 2014, 324–338.

²⁷ Šis terminas šioje disertacijoje yra plačiau aiškinimas, žr. 1.4 skyrių.

²⁸ Pollitt C., Dan S. Searching for Impacts in Performance-oriented Management Reforms: A Review of the European Literature, forthcoming in *Public Performance and Management Review*.

²⁹ Ten pat.

– „išdavęs“³⁰. Kita vertus, žvelgiant iš istorinės perspektyvos, tyrimai apie veiklos vadybos efektą dažniausiai pateikdavo atsakymą, kad tai „neveikdavo“ labai gerai³¹.

Tyrinėjant veiklos vadybą taip pat linkstama pabrėžti jos trūkumus ir galimybes, veiklos vadybos diegimo ir naudojimo paskatas, mokymosi potencialą, veiklos informacijos prieštaringumą ir subjektyvumą (pvz., Moynihan 2008³²). Tačiau siauresniuose tyrimuose yra linkstama analizuoti vieną ar kelis šiuos aspektus. Pastaruoju metu dažniausia veiklos vadybos tyrimų kryptis siejama su valstybės tarnautojų veiklos informacijos naudojimu, siekiant nustatyti priežastis ir veiksnius, įtakančius veiklos duomenų naudojimą. Šioje vietoje vieni iš didžiausių įdirbių yra D. P. Moynihan su kolegomis (JAV) atlikti tyrimai. Pavyzdžiui, D. P. Moynihan ir N. Landuyt (2009) argumentuoja, kad mokymosi forumai institucijų lyderiams padeda formuoti rutinas veiklos informacijos naudojimui, kadangi tokių forumų pagalba darbuotojams suteikiama erdvė ir laikas diskutuoti apie veiklos informaciją³³. D. P. Moynihan ir D. P. Hawes (2012) mokslinis tyrimas pagrindžia, jog institucinė išorinė aplinka, jos didėjantys poreikiai veiklos informacijai ir pačių pareigūnų atvirumas išorinei aplinkai skatina veiklos informacijos naudojimą³⁴. D. P. Moynihan, S. K. Pandey, E. B. Wright (2012) atskleidžia kaip transformuojanti lyderystė netiesiogiai, per tikslų aiškumo užtikrinimą ir palankios organizacinės kultūros plėtrą veikia veiklos informacijos naudojimą³⁵. Apskritai **politiniai-kultūriniai** veiksniai yra svarbūs veiklos informacijos naudojimui³⁶. Dalis veiklos vadybos tyrinėtojų yra linkę testuoti kiek institucijų organizacinė kultūra yra linkusi į „inovacijas“ ir esą palanki veiklos informacijos taikymui³⁷. Taip pat yra atskleista, jog politiniai veiksniai (pvz., politinė ideologija) turi įtakos veiklos vadybos taikymui³⁸. Viename iš naujausių mokslinių tyrimų buvo atrasta, kad veiklos informacijos naudojimas viešojo sektoriaus institucijoje priklauso nuo institucijos vadovo politinės ideologijos³⁹.

³⁰ Ten pat.

³¹ Moynihan D. P. Advancing the Empirical Study of Performance Management: What We Learned From the Program Assessment Rating Tool, *The American Review of Public Administration*, 43 (5), 2013, p. 499.

³² Moynihan D. P. *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 10.

³³ Moynihan D. P., Landuyt N. How Do Public Organization Learn? Bridging Cultural and Structural Perspectives, *Public Administration Review*, 69 (6), 2009, p. 1103.

³⁴ Moynihan D. P., Hawes D. P. Responsiveness to Reform Values: The Influence of the Environment on Performance Information Use, *Public Administration Review*, 72 (1), 2012, p. S95-S105.

³⁵ Moynihan D. P., Pandey S. K., Wright E. B. Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 2012, p. 143–164.

³⁶ De Lancer Julnes P., Holzer M. Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation, *Public Administration Review*, 61 (6), p. 693–708.

³⁷ Kroll A. *Why Public Managers Use Performance: Information Concepts, Theory, and Empirical Analysis*, Doctoral Dissertation, University of Potsdam, 2012, p. 21–22.

³⁸ Moynihan D. P. Advancing the Empirical Study of Performance Management: What We Learned From the Program Assessment Rating Tool, *The American Review of Public Administration*, 43 (5), 2013, p. 504–508.

³⁹ Rabovsky T. M., Using Data to Manage for Performance at Public Universities, *Public Administration Review*, 74 (2), 2014, p. 268.

Siekiant praplėsti mokslines žinias kaip valstybės tarnautojai naudoja veiklos informaciją, pastaruoju metu į šiuos tyrinėjimus įsitraukta ir už JAV ribų: A. Kroll (2012⁴⁰; 2015⁴¹, Vokietija) žvelgia iš socialinės psichologinės perspektyvos bei argumentuoja, kad veiklos informacijos naudojimui turi įtakos kognityviniai veiksniai (pvz., požiūriai, socialinės normos); J. Taylor (2009⁴²; 2011⁴³, Australija) tyrinėja ar organizaciniai procesai (pvz., organizacinė kultūra) lemia veiklos informacijos naudojimą; P. E. Nielsen (2014⁴⁴, Danija) analizuoja ar veiklos informacija apsprendžia kaip vadybininkai prioretizuoja organizacijos tikslus.

Kita tyrimų grupė siejama su politikų veiklos informacijos naudojimu. Tokio pobūdžio tyrimai yra atliekami nagrinėjant politinį veikimą įvairiose valdžios lygmenyse: tiek vietos savivaldos, tiek regionų ar nacionalinio parlamento. Pavyzdžiui, J. Askim (2009)⁴⁵ nagrinėdamas vietinėje valdžioje veiklos informacijos naudojimą, gavo kiek netikėtus rezultatus – mažesnę politinę patirtį bei žemesnį išsilavinimą turintys tarybos nariai dažniau yra linkę naudoti veiklos informaciją. Tuo tarpu kiti moksliniai tyrimai teikia įrodymus, jog rinktieji pareigūnai apskritai nėra linkę naudoti veiklos rezultatų informacijos, kurią generuoja vykdomosios valdžios institucijos, kadangi politikams tai nėra patikimiausias ir svarbiausias šaltinis priimant sprendimus. Tai buvo atskleista C. Bourdeaux, tyrinėjant JAV Džordžijos valstijos atvejį⁴⁶, o V. Frisco ir O. J. Stalebrink nurodo, jog JAV netgi Kongreso nariai menkai naudoja veiklos informaciją⁴⁷.

Pažymėtina, kad kai kurie moksliniai tyrimai yra nukreipti tiek į valstybės tarnautojų, tiek į politikų veiklos informacijos naudojimą. Tokiais atvejais tyrinėjama, kaip toje pačioje organizacijoje veiklos informaciją naudoja politikai ir valstybės tarnautojai (Jansen, 2008⁴⁸, Kroll ir Proeller, 2013)⁴⁹.

⁴⁰ Kroll A. Why Public Managers Use Performance: Information Concepts, Theory, and Empirical Analysis, Doctoral Dissertation, Potsdam: University of Potsdam, 2012.

⁴¹ Kroll A. Explaining the Use of Performance Information by Public Managers: A. Planned-Behavior Approach, *American Review of Public Administration*, 45 (2), 2015, p. 201-215.

⁴² Taylor J. Strengthening the Link Between Performance Measurement and Decision Making, *Public Administration*, 87 (4), 2009, p. 853–871.

⁴³ Taylor J. Factors Influencing the Use of Performance Information for Decision Making in Australian State Agencies, *Public Administration*, 89 (4), 2011, p. 1316–1334.

⁴⁴ Nielsen P. A. Learning from Performance Feedback: Performance Information, Aspiration Levels, and Managerial Priorities, *Public Administration*, 92 (1), 2014, p. 142–160.

⁴⁵ Askim J. The Demand Side of Performance Measurement: Explaining Councilors' Utilization of Performance Information in Policymaking, *International Public Management Journal*, 12 (1), 2009, p. 24–47.

⁴⁶ Bourdeaux C. Integrating Performance Information into Legislative Budget Processes, *Public Performance & Management Review*, 31 (4), 2008, p. 547–569.

⁴⁷ Frisco V., Stalebrink O. J. Congressional Use of the Program Assessment Rating Tool, *Public Budgeting & Finance*, 28 (2), 2008, p. 1–21.

⁴⁸ Jansen E. P. New Public Management: Perspectives on Performance and the Use of Performance Information, *Financial Accountability & Management*, 24 (2), 2008, p. 190.

⁴⁹ Kroll A., Proeller I. Controlling the Control System: Performance Information in the German Childcare Administration, *International Journal of Public Sector Management*, 26 (1), 2013, p. 74–85.

Mokslinė problema. Veiklos vadyba yra ne tik techninis, bet ir politinis procesas. Kaip nurodo C. Pollitt, veiklos vadyba „įtraukia vertybių pasvėrimą ir pasirinkimus, kurie pagrįstai laikytini kaip politiniai, tad veiklos matavimas niekada negali būti grynai objektyvus arba paprasta, automatinė refleksija į išorinę realybę“⁵⁰. Todėl tikslų bei kriterijų pasirinkimą gali veikti ne tik įrodymais grįsta logika, bet ir įvairių interesų samplaika. Akivaizdu, jog veiklos vadyba nėra tapatinama tik su technokratiniais procesais ir veiksmis, kurie yra neutralūs vertybių atžvilgiu. Priešingai, politikai formuoja viešojo valdymo tobulinimo darbotvarkes bei paklausą veiklos vadybos taikymui. Tačiau dėl specifinės politinio veikimo logikos, veiklos vadybos klausimai politikams nebūtinai yra aktualūs arba nebūtinai jie yra pajėgūs (kompetetingi) juos vystyti, todėl į veiklos vadybos tyrimo lauką tikslinga įtraukti politinio dėmesio veiksnį.

Veiklos vadyba įvairiomis formomis JAV viešojo administravimo institucijose taikoma jau apie šimtmetį⁵¹. Taip pat pakankama patirtis sukaupta ir kitose anglo-amerikietiškos valstybės, todėl dėsninga, jog šioje disertacijoje formuojant veiklos vadybos koncepciją paranku remtis vadinamo „Vakarų“ pasaulio patirtimi. Vis dėlto reikėtų atkreipti dėmesį, kad „dėl kitokio teisinio, politinio ir administracinio konteksto NVV sprendimai mažiau tinka žemyninės Europos šalims, įskaitant Rytų ir Vidurio Europos šalis“⁵². Todėl specifinės aplinkos (posovietinės) institucinį kontekstą reikėtų vertinti kaip svarbų pagrindą veiklos vadybos plėtrai. Juk Lietuvoje paplitusi legalistinė, „Rechtsstaat“ tipo viešojo administravimo tradicija yra priešinga anglo-amerikietiškai tradicijai, todėl reikšminga įvertinti šios administracinės aplinkos poveikį veiklos valdymo plėtrai. Kiekvienas atskiras lokalinis atvejis su skirtingais kontekstiniais aspektais reikalauja kruopštaus ištyrimo, kadangi veiklos vadybos „geroji praktika“ ypač tinka tik tam specifiniam kontekstui⁵³.

Natūralu, kad iš veiklos vadybos taikymo tikimasi tam tikrų „dividendų“, tačiau veiklos vadybos taikymas ar tam tikri jo aspektai nebūtinai gali teikti vien tik vertę. Kadangi ši instrumentą paprastai taiko valstybės tarnautojai, todėl pravartus jų suvokimo tyrimas apie veiklos vadybos taikymo vertes ir silpnąsias puses.

Atsižvelgiant į išdėstytus teiginius, formuojamas **pagrindinis disertacijos klausimas:** kaip veiklos vadybos taikymą sąlygoja politinis dėmesys, administracinė kultūra, veiklos vadybos teikiamos vertės suvokimas?

⁵⁰ Pollitt C. The Logics of Performance Management, Evaluation, 19 (4), 2013, p. 350.

⁵¹ Plačiau žr. Williams D. Measuring Government in the Early Twentieth Century, Public Administration Review, 63 (6), 2003, p. 643–653.

⁵² Nakrošis V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą?, Politologija, 61 (1) 2011, p. 84.

⁵³ Pollitt C. The Logics of Performance Management, Evaluation, 19 (4), 2013, p. 358–359.

Disertacijos tyrimo objektas – veiklos vadybos taikymas Lietuvos viešajame administravime (Lietuvos Vyriausybės kontroliuojamų valstybės centrinio valdymo institucijų⁵⁴ lygmeniu).

Disertacijos tyrimo tikslas – ištirti veiklos vadybos taikymo problemas Lietuvos viešajame administravime (Vyriausybės kontroliuojamų institucijų lygmeniu) ir nustatyti politinio dėmesio, administracinės kultūros bei veiklos vadybos teikiamos vertės suvokimo įtaką veiklos vadybos taikymui.

Disertacijos tyrimo uždaviniai:

1. Atlikti teorinę-koncepcinę šaltinių analizę, leidžiančią suformuoti bei pagrįsti disertacinio tyrimo kintamuosius;

2. Išanalizuoti veiklos vadybos taikymo būklę Lietuvoje iki XV Vyriausybės valdymo laikotarpio bei susistemintai pateikti XV Vyriausybės pagrindines veiklos vadybos iniciatyvas;

3. Identifikuoti veiklos duomenų parengimo procesuose esminius trūkumus Vyriausybės kontroliuojamose institucijose;

4. Nustatyti ir pagrįsti kur naudojama veiklos informacija Vyriausybės kontroliuojamose institucijose;

5. Įvertinti kaip politinis dėmesys, administracinė kultūra bei valstybės tarnautojų veiklos vadybos taikymo vertės suvokimas įtakoja veiklos vadybos taikymą.

Disertacijos tyrimo kintamieji ir hipotezės. Šios disertacijos tyrimo strategija – veiklos vadybos taikymo Lietuvos Vyriausybės kontroliuojamose institucijose atvejo studija. Atvejo analizė atlikta integruojant kokybinį ir kiekybinį tyrimo metodus, kai be anketinės apklausos, sąlyginai nemaža dalis medžiagos pasitelkta iš interviu su tyrimo informantais. Todėl visam disertaciniam tyrimui formuojamos ne tik hipotezės, tiesiogiai susietos sąryšiais tarp kintamųjų, bet kai kurios hipotezės susijusios su tikėtomis reikšmėmis. Šios disertacijos tyrimo priklausomas kintamasis – veiklos vadybos taikymas, o nepriklausomi kintamieji – politinis dėmesys, administracinė kultūra, veiklos vadybos teikiamos vertės suvokimas. Šių kintamųjų testavimui skirtas atskiras disertacijos skyrius (penktasis). Tuo tarpu kita tiriamoji dalis (ketvirtasis skyrius) sufokusuota į veiklos vadybos atskirų procesų (veiklos duomenų parengimo, veiklos informacijos naudojimo) probleminių aspektų nustatymą. Visam integruotam disertaciniam tyrimui formuojamos šios hipotezės:

⁵⁴ Taip disertacijoje apibendrintai vadinamos šios institucijų grupės – Vyriausybės įstaigos, Vyriausybei atskaitingos įstaigos, ministerijos ir įstaigos prie ministerijų. Dėl patogumo toliau bus taikomas trumpesnis apibūdinimas – Vyriausybės kontroliuojamos institucijos. Taigi disertacijoje yra tiriamos tik Vyriausybės kontroliuojamos valstybės centrinio valdymo institucijos. Atitinkamai netiriamos tos institucijos, kurias kontroliuoja LR Seimas ir LR Prezidentas.

Hipotezė 1: Valstybės tarnautojams aukštesnio lygmens (efekto, rezultato) bei horizontalūs (efektyvumo) veiklos vertinimo kriterijai yra daugiausiai problemų sukelianti veiklos informacija.

Hipotezė 2: Viešojo sektoriaus institucijų išorinių veiklos ataskaitų valdymui nėra skiriama pakankamai dėmesio – veiklos ataskaitos yra nekokybiškos.

Hipotezė 3: Valstybės tarnautojai dažniau veiklos informaciją naudoja atsiskaitymui, o ne institucijų vidinės vadybos ir procesų pagerinimui.

Hipotezė 4: Veiklos vadybos taikymui įtakos turi politinis dėmesys.

Hipotezė 5: Suinteresuotų asmenų įtraukimas į veiklos vadybos procesus bei žiniasklaidos ir NVO spaudimas neturi įtakos valstybės tarnautojų veiklos informacijos naudojimui.

Hipotezė 6: Veiklos vadybos taikymą apriboja legalistinė administracinė kultūra.

Hipotezė 7: Vadybinės autonomijos padidinimas, tarnautojų suvokimu, pagerintų veiklos vadybos taikymą.

Hipotezė 8: Veiklos vadybos vertės suvokimas siejamas su išoriniu atsiskaitymu ir viešųjų asignavimų taupymu.

Disertacijos tyrimo naujumas. Pažymėtina, kad viešojo sektoriaus veiklos vadybos komponentai nuo Lietuvos Respublikos Nepriklausomybės atkūrimo sąlyginai ilgą laiką nebuvo tyrinėti Lietuvos mokslininkų⁵⁵. Tačiau tam yra objektyvios priežastys. Lietuvoje nebuvo tinkama politinė-administracinė infrastruktūra bei kultūrinė-socialinė aplinka diegti veiklos vadybą. Situacija pasikeitė Lietuvai nusprendus siekti ES narystės, kadangi „ES prisidėjo prie NVV stiliaus reformų atsiradimo per naujus reguliavimo darinius, programų ir projektų vadybą, stebėseną ir vertinimą, didesnį suinteresuotųjų grupių įsitraukimą Lietuvoje“⁵⁶. Tuo pačiu siekiant padidinti Lietuvos išpareigojimus jos įstojimui į ES ir NATO bei sušvelninti tuometinės Rusijos krizės pasekmes, 2000 m. Lietuvos centriniu lygmeniu buvo pradėdama diegti veiklos vadybą⁵⁷, pirmiausiai per strateginio planavimo adaptavimą ir jo integravimą į biudžeto procesą. Vis dėlto pirmieji ir veikiausiai vieninteliai (bent jau platesnės apimties) veiklos vadybos tematika moksliniai tyrimai Lietuvoje buvo paskelbti tik 2007⁵⁸ ir 2008⁵⁹

⁵⁵ Tačiau dar XX a. paskutinio dešimtmečio pabaigoje buvo publikuojamas anglų kalba mokslinis straipsnis, kurio autorė (lietuvė) rinko medžiagą JAV (mokslinę literatūrą ir atliko keletą interviu), siekiant pristatyti veiklos matavimo („performance measurement“) kontekstą (plačiau žr. Andrišiūnaitė A. Role of Outcomes/Performance Measurement in Lithuania Local Services, Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai, 7, 1998, p. 7–13).

⁵⁶ Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybei? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 13.

⁵⁷ Nakrošis V. Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Result-Based Management, In: Peters Guy B. (eds.) Mixes, Matches and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics. Budapest: Open Society Institute, 2008, p. 53.

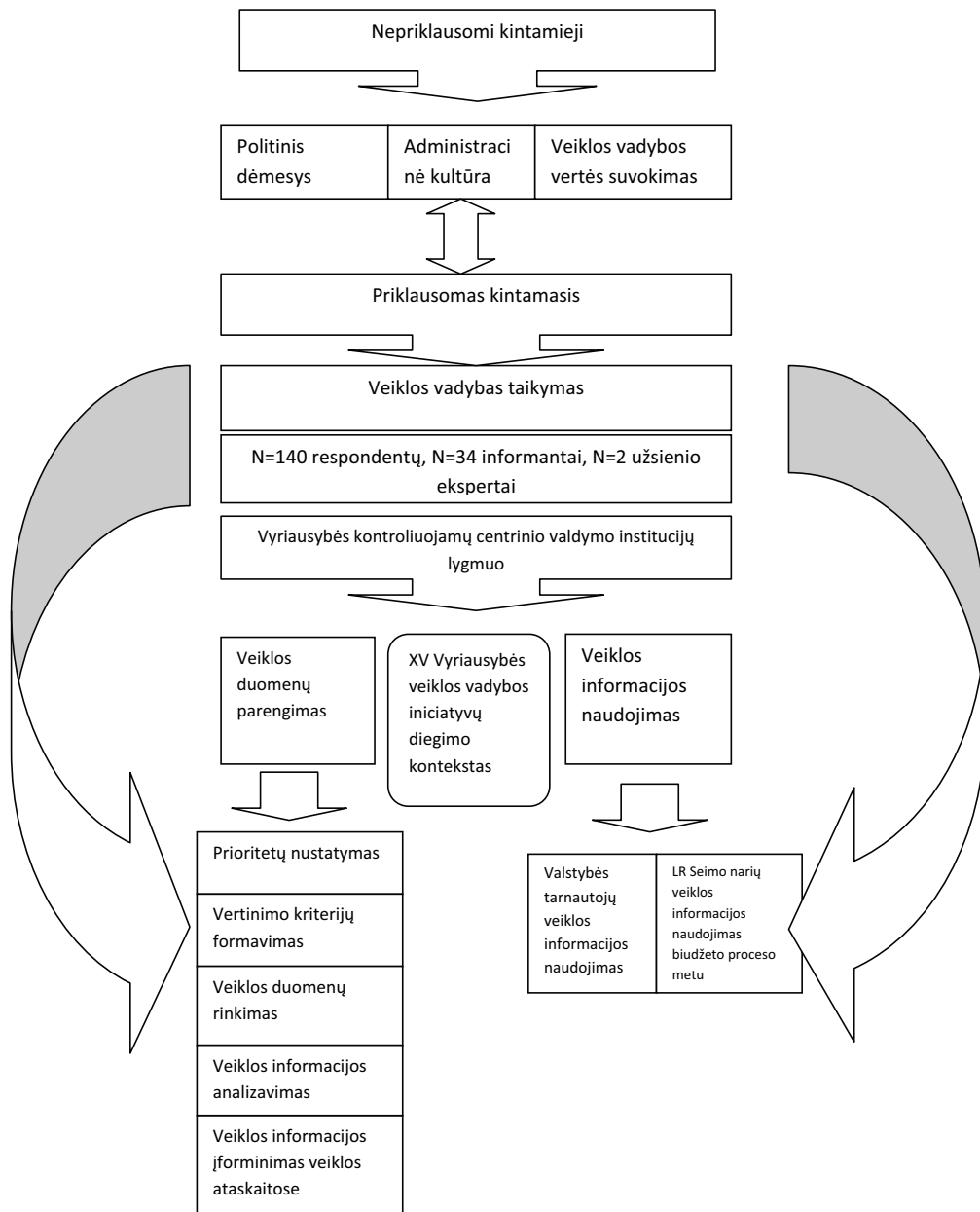
⁵⁸ Gudelis D. Savivaldybių veiklos matavimo modeliai ir jų įgyvendinimo galimybės Lietuvoje, daktaro disertacija, Vilnius: Mykolo Riomerio universitetas, 2007.

metais. 2007 m. apginta D. Gudelio daktaro disertacija „Savivaldybių veiklos matavimo modeliai ir jų įgyvendinimo galimybės Lietuvoje“, kurios pagrindinė intencija yra sukurti veiklos matavimo modelį Lietuvos savivaldybėms. Autorius „veiklos valdymo“ sąvoką sieja su „skatinimu už gerus darbo rezultatus, grįžtamojo ryšio darbuotojams užtikrinimu“ (17 p.), o veiklos valdymo sistemą apibrėžia, kaip „veiklos matavimo ir skatino sistemų“ jungtį (39 p.). Tuo tarpu šioje disertacijoje argumentuojama, kad veiklos vadybos sistemos esminė gija esą veiklos informacija ir jos panaudojimas, bet tuo pačiu nenuvertinant bei skiriant reikšmingą dėmesį veiklos duomenų parengimui. Be to, veiklos vadyba analizuojama visai kitame viešosios valdžios lygmenyje – Vyriausybės kontroliuojamose valstybės centrinio valdymo institucijose.

Tuo tarpu V. Nakrošio 2008 m. studijoje „Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę?“ nagrinėjami veiklos valdymo ypatumai Lietuvos viešajame sektoriuje iki 2008 m. (kiekybinis tyrimas atliktas 2007 m.). Būtent po šios studijos išleidimo, 2008 m. pabaigoje, valdžios įgaliojimai buvo suteikti XV A. Kubiliaus Vyriausybei, kuri buvo įsipareigojusi diegti plačios apimties veiklos vadybos iniciatyvų paketą. Todėl šioje disertacijoje siekiama įvertinti kaip šios naujos vadybinės iniciatyvos veikia praktikoje, su kokiomis kliūtimis susiduria. Taip pat siekiama iširti kaip politinis dėmesys ir administracinė kultūra veikia veiklos vadybos taikymą, tiriamas valstybės tarnautojų veiklos vadybos taikymo teikiamos vertės suvokimas.

Disertacijos struktūra. Disertaciją sudaro penkios dalys. Pirmoje darbo dalyje konceptualizuojamos pagrindinės veiklos vadybos sąvokos bei adaptuojamos prie lietuvių kalbos. Antroji darbo dalis skirta disertacijos tyrimo metodologijos pristatymui. Šioje dalyje nurodoma tyrimo strategija, apibūdinami tyrimo metodai bei pateikiama kintamųjų operacionalizacija. Trečiojoje disertacijos dalyje pateikiama ir analizuojama susidariusi veiklos vadybos taikymo būklė Lietuvos viešajame administravime iki XV Vyriausybės valdymo pradžios. Ketvirtoje ir penktoje dalyje pristatomi šios disertacijos kiekybinio ir kokybinio tyrimo rezultatai. Ketvirtoje dalyje išryškinami probleminiai aspektai veiklos vadybos taikymo procese, o penktoje – tiriama kiek politinis dėmesys, organizacinė kultūra, veiklos vadybos vertės suvokimas turi įtakos veiklos vadybos taikymui. Galiausiai, ne tik formuluojamos išvados, bet ir pateikiamos rekomendacijos bei kryptys tolimesniems moksliniams tyrimams.

⁵⁹ Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008.



1 pav. Disertacijos tyrimo dizainas

1. APIBRĖŽTYS, KONCEPCINĖ LOGIKA, TERMINOLOGINIAI IŠŠŪKIAI

Viešosios vadybos judėjimo teoriniai ir praktiniai užmojai didžiąja dalimi buvo suformuoti ir įgyvendinti angliškai kalbančio pasaulio dalyje (JAV, JK, NZ, Australijoje), todėl dėsninga, kad dominuojantis diskursas pateikiamas būtent anglų kalba. Neišvengiamai iškyla neatitikimų, o kartais ir problemų perteikiant tam tikrus angliškus terminus į lietuvių kalbą. Nors teigiama, kad Lietuvoje viešojo administravimo terminija traktuojama pakankamai laisvai, tačiau pabrėžiamas poreikis spręsti problemas, susijusias su sudėtingų terminų formulavimu, dviprasmiškumo eliminavimu, santykių tarp skirtingų sampratų painiavos vengimu⁶⁰. Tad šioje dalyje siekiama pateikti kaip disertacijoje apibūdintini esminiai terminai.

1.1. „Performance“: veikla ir veiklos rezultatai

Pastaraisiais dešimtmečiais „performance“ koncepcija tapo centriniu akcentu viešosios vadybos reformų kontekste (Bouckaert ir Halligan, 2008⁶¹, Moynihan, 2008⁶²), kadangi veiklos ir jos rezultatų matavimas tampa vis labiau išplėtotas, intensyvesnis ir labiau orientuotas į išorę⁶³. Nepaisant to, kad ši sąvoka turi daug reikšmių, ypač skirtingose disciplinose ir priklausomai nuo to ar tai individuali, organizacinė, sisteminė ar visuomeninė „performance“⁶⁴, viešosios politikos ir viešojo administravimo mokslinėje literatūroje „performance“ sąvoka paprastai suprantama kaip efektyvus ir veiksmingas resursų panaudojimas siekiant veiklos rezultatų⁶⁵. Tačiau, kaip nurodo A. Schick, „performance“ nėra statiškas matas, bet reikalaujantis nuolatinio grįžtamojo ryšio tarp esamos situacijos, rezultatų ir politikos bei tolimesnių veiksmų⁶⁶. Tad pabrėžtina, jog viešojo valdymo tobulinimo darbotvarkėse įsigalint „valdymo pagal rezultatus“ prieigai, teikta pirmenybė veiklos tobulinimui, geresnių veiklos rezultatų nustatymui, jų generavimui, stebėsenai ir idealiu atveju, taip pat ir jų panaudojimui.

EBPO 2009 m. studijoje nurodyta, kad „performance“ perspektyva naudojama įvairiais būdais, todėl tampa sudėtinga pateikti platesnes išvadas dėl reikiamų veiksmų kaip matuoti

⁶⁰ Puškorius S. 3E koncepcijos plėtra, Viešoji politika ir administravimas, 1 (3), 2002, p. 31.

⁶¹ Bouckaert G., Halligan J. *Managing Performance: International Comparisons*, New York: Routledge, 2008, p. 13.

⁶² Moynihan D. P. *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 3.

⁶³ Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reforms: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the New – Weberian State*, Oxford University Press, 2011, p. 106.

⁶⁴ Bouckaert G., Halligan J. *Managing Performance: International Comparisons*, New York: Routledge, 2008, p. 15.

⁶⁵ Berman E. M. *Performance and Productivity in Public and Nonprofit Organizations* (second edition), New York: Routledge, 2015, p. 5.

⁶⁶ Schick A. *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not*, OECD Journal on Budgeting, 3 (2), 2003, p. 72.

veiklą ir kaip elgtis su veiklos rezultatais.⁶⁷ Tai atsitinka dėl dviejų priežasčių. Pirmą, „performance“ terminas vis labiau tampa retoriniu įrankiu, žyminčiu naują vadybinę prieigą, kuri priešpastatoma prieš senesnius vadybinius modelius, laikytinus nepažangiais. Antra, „performance“ procesas gali apimti įvairius skirtingų matavimo elementų (indėlių, išdavų, pasekmių, efektyvumo, veiksmingumo etc.) aspektus, kurie gali priklausyti išskirtinai nuo laiko, programos, institucijos ar net nuo esamos viešojo sektoriaus administracinės kultūros. Dėl šios priežasties kitame EBPO šaltinyje pripažįstama, kad „performance“ terminas yra „netikslus“⁶⁸. Kita vertus, apibūdinant „performance“ sąvoką, yra neįmanoma detaliai pristatyti visų ją supančių elementų, kurie skirtinguose šaltiniuose ne visada vienodai interpretuojami ir suprantami, todėl esąs tinkamas per pastaruosius kelis dešimtmečius susiformavęs bendras požiūris į „performance“: perėjimas nuo indėlių ir rutininių procesų kontrolės prie veiklos indėlių ir išdavų matavimo, gautos informacijos institucionalizavimo ir panaudojimo ne tik priimančias sprendimus, bet ir tobulinant veiklą bei veiklos vadybą.

Dar daugiau, dėl „performance“ koncepcijos kompleksiskumo gali atsirasti nepageidaujami padariniai bendrame veiklos rezultatų fone. Aprėpiant daug dimensijų, gali būti pagerinti vieni kriterijai, pavyzdžiui efektyvumas, bet tai gali lemti menkesnius rezultatus pagal kitus „performance“ elementus – pavyzdžiui, lygybės kriterijų t. y. kaip teisingai veiklos rezultatų išdavos ir pasekmės pasiskirsto tarp pagrindinių siekinių ir suinteresuotų šalių⁶⁹. Todėl disponuojant tokiu plačiu objektu, kiekvienu atveju pravartu patikslinti į kokius elementus „performance“ yra orientuota. Neveltui veiklos vadybos tyrinėtojas D. P. Moynihan viename iš savo straipsnių jau pavadinime kelia klausimą „apie ką mes kalbame, kai mes kalbame apie veiklą, jos rezultatus?“ (ang. „what do we talk about when we talk about performance?“)⁷⁰.

Tuo labiau, pereinant prie lietuviško lingvistinio konteksto, gali iškilti nesuskalbėjimo faktorius. Antai vienas šios disertacijos kokybinio tyrimo informantas yra pažymėjęs, kad sąvokos „performance“ ir „performance management“ yra visai priešingai sąvokos anglo-amerikietiškoje ir Lietuvos kultūroje bei sąmonėje: „[...] Pas mus žodis performance labiau suprantamas kaip žodis vaidyba. [...] Jeigu imame britišką variantą, anglo-saksišką, performance management tai yra efektyvi veikla, tai pas mus yra veiklos imitavimo vadyba. Tai čia yra pagrindinė ir esminė problema t. y. suvokimas [...]“⁷¹. Panašiai samprotaujama ir viešojoje

⁶⁷ Organization for Economic Co-operations and Development (OECD). *Measuring Government Activities*, Paris, 2009, p. 15–16.

⁶⁸ Organization for Economic Co-operations and Development (OECD). *Overview of Results-Focused Management and Budgeting in OECD Members Countries*, PUMA/SBO, Paris, 1, 2002, p. 3.

⁶⁹ O’Toole L. J., Meier J. K. *Public Management: Organizations, Governance, and Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 2.

⁷⁰ Moynihan D. P. *What Do We Talk About When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (2), 2006, p. 151.

⁷¹ Disertacijos autoriaus interviu su LR ministerijos patarėju, 2014-02-07.

erdvėje teigiant, jog lietuvių kalboje „nėra tinkamos sąvokos išreikšti anglosaksišką žodį performance; performance management versdami veiklos vadyba kažkur prarandame našumo ir veiksmingumo atspalvius, o kartu neapleidžia jausmas, kad antroji šio žodžio reikšmė – spektaklis, yra kur kas labiau suprantamas mūsų vadybos sistemoje“⁷². Šie pasvarstymai sudaro įspūdį, kad „performance“ sąvoka Lietuvoje gali turėti neigiamą atspalvį bei negatyvų požiūrį į rezultatų valdymo veiklas, tačiau, kaip jau buvo anksčiau nurodyta, šis terminas nevienareikšmiškas ir reikalauja platesnio aptarimo.

Pažymėtina, kad šioje disertacijoje vienos iš kertinių sąvokų – „performance“ – transformavimo į lietuvių kalbą dilema moksliniu lygmeniu jau buvo sprendžiama. D. Gudelis konstatuoja, kad semantine prasme šiam terminui tikslaus, vieno žodžio atitikmens lietuvių kalboje nėra⁷³. Todėl, pasak jo, sąvoką „performance“ lietuvių kalboje reikėtų suprasti ne tik kaip „veikla“, bet ir kaip „veiklos rezultatai“, o vartoti priklausomai nuo konteksto, kadangi kiekvienas iš šių terminų atskirai tiksliai neatspindi visų „performance“ reikšmių niuansų⁷⁴. Juk „performance“, kaip multidimensinė koncepcija, aprėpia visą veiklos valdymo procesą: nuo pasiruošimo veiklos matavimui iki veiklos rezultatų panaudojimo. Tad anglų kalboje dažname „performance“ vartojime šia sąvoka siekiama išreikšti tiek „veiklą“, tiek „veiklos rezultatus“, todėl nesant lietuvių kalboje analogiško viena žodinio vertimo, tikslu būtų minėti abiejų reikšmių kombinaciją – veikla/ veiklos rezultatai. Vis dėlto, esant visiškam preciziškumui, „performance“ lietuvių kalboje gali turėti įvairius verčiamuosius žodžius: „veikla“, „veiklos išdavos“ (pagal ang. „outputs“) ir „veiklos pasekmės“ (pagal ang. „outcomes“). Taigi, reaguojant į teorinius ir praktinius iššūkius, veiklos rezultatai gali būti skaidomi į konkretesnius, rezultatų specifiškumą atspindinčius terminus.

Pavyzdžiui, W. Van Dooran et al.⁷⁵ nurodo, kad „veiklos pasekmės“ dar yra skaidomos į „tarpines pasekmes“ („intermediate outcomes“) ir „galutines pasekmes“ („final outcomes“). „Tarpinės pasekmės“ paprastai fiksuojamos trumpuoju laikotarpiu, kai tuo tarpu „galutinės pasekmės“ stebimos ilgalaikėje perspektyvoje. „Galutinės pasekmės“ ypač yra veikiamos aplinkos, kuriai organizacija ar atskira programa daro tam tikrą poveikį. Nors R. Andrews et

⁷² Kazakevičius G. „Zanačka“ kaip kertinis viešojo sektoriaus veiklos elementas, Giedriaus Kazakevičiaus tinklaraštis, 2014-02-17. Prieiga per internetą: <http://kazakevicius.blogspot.com/2014/02/zanacka-kaip-kertinis-viesojo.html> (žr. 2014-07-25).

⁷³ Gudelis D. Savivaldybių veiklos matavimo modeliai ir jų įgyvendinimo galimybės Lietuvoje, daktaro disertacija, Vilnius: Mykolo Riomerio universitetas, 2007, p. 15.

⁷⁴ Ten pat, p. 15.

⁷⁵ Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. Performance Management in the Public Sector, Oxon, New York: Routledge, 2010, p. 21.

al.⁷⁶ išskiria tik „demokratines pasekmes“ („democratic outcomes“), bet jos savo logika atitinka „galutines pasekmes“, pabrėžiant atskaitomybę, sąžiningumą, dalyvavimą.

Be to, specialioje literatūroje konstatuota, jog „veiklos/ rezultatų“ koncepcija gali turėti daugelį reikšmių, įvairiai klasifikuojama. Pavyzdžiui, „veikla, jos rezultatai“ gali būti traktuojama priklausomai nuo vertės jai suteikimo lygmens. Suprantant „veiklą, jos rezultatus“ kaip sąmoningą individualų ar organizacinį veiksma ir pasitelkiant „kokybę“ kaip vertinamąjį matą, galima išskirti „atliktų veiksmų kokybę“ bei „kokybę, kas bus pasiekta, dėl atliktų veiksmų“⁷⁷.

W. Van Dooran et al.⁷⁸ išskiria keturias „veiklos, jos rezultatų“ koncepcijos perspektyvas, pagal orientaciją į veiksmų ir pasiekimų kokybę. Pirmoji perspektyva fokusuota į užduočių atlikimą, įtraukiant visus veiksmus, kuriuos atlieka viešojo sektoriaus agentas, nepriklausomai nuo atlikimo sėkmės (pvz., policininko patruliavimas). Tokia pozicija yra labai plati bei konstatuotina, kad nėra orientuota į veiklos, tiksliau – jos rezultatų kokybę ar pasiekimus. Antroji dimensija atspindi jau vertinamąjį pobūdį, kai veikiau ne „veiklos“ pasiekimų, o „veiklos“ veiksmų kokybė traktuojama kaip aukšta ar žema, akcentuojant veiksmų atlikėjo gebėjimus. Trečioji koncepcija „veiklą“ prilygina „rezultatams“, kai pasiekimų kokybė daug labiau vertinama nei pačių veiksmų atlikimo kokybė. Tokiu atveju net viešojo sektoriaus aktorių gebėjimai nėra tokie svarbūs, ir apskritai, jei rezultatai yra pamatuojami ar įrodomi, tai net ne itin svarbu tampa jų pasiekimo procesas. Pažymėtina, kad daugelyje NVV tekstams skirtoje literatūroje būtent tokia ir yra gaji „veiklos“ sampratos versija. Ketvirtasis „veiklos, jos rezultatų“ koncepcijos požiūris yra pažangesnis, kadangi orientuotas tiek į pasiekimus, tiek į atlikimo veiksmus. Ši prieiga atspindi produktyvią organizaciją, kur veiklai atlikti gebėjimai yra pakankami, kurie konvertuojami į „veiklos“ rezultatus. D. P. Moynihan⁷⁹ pažymi, kad yra svarbu ne tik pagerinti „veiklos, jos rezultatų“ veiksmingumą, bet tuo pačiu suteikti patikimumą viešiesiems veiksams. Pabrėžtina, kad būtent ši linija ir yra esminė suprantant „veiklą, jos rezultatus“ šioje disertacijoje.

Viešojo valdymo kontekste egzistuoja bandymų klasifikuoti „veiklą, jos rezultatus“ pagal taikymo integralumo laipsnį. Pavyzdžiui, G. Bouckaert ir J. Halligan⁸⁰ pateikia modelį, kuris atspindi keturis idealius integravimo tipus (realybėje jie daug labiau persipynę): „veiklos, jos

⁷⁶ Andrews R., Boyne G. A., Walker M. W. Subjective and Objective Measures of Organizational Performance In: Boyne G. A., Meier K. J., O'Toole L. J., Walker M. W. (ed.) Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 14–15.

⁷⁷ Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. Performance Management in the Public Sector, Oxon, New York: Routledge, 2010, p. 2.

⁷⁸ Ten pat, p. 2–3.

⁷⁹ Moynihan D. P. The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform., Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 4.

⁸⁰ Plačiau žr. Bouckaert G., Halligan J. Managing Performance: International Comparisons, New York: Routledge, 2008, p. 69–127.

rezultatų administravimas“ („Performance Administration“), „veiklų, jų rezultatų vadyba“ („Managements of Performances“), „veiklos, jos rezultatų vadyba“ („Performance Management“), „veiklos valdysena“ („Performance Governance“). Toks modelis ne tik padeda atskleisti skirtingų valstybių orientacijos į „veiklą, jos rezultatus“ mastą, bet ir pačios veiklos valdymo evoliuciją viešajame valdyme.

Pastaruoju metu viešosios vadybos literatūroje vis dažniau taikomas „veiklos režimo“ („performance regime“) terminas (Frederickson ir Frederickson, 2007⁸¹, Moynihan, 2008⁸², Talbot, 2010⁸³, Walshe et al., 2010⁸⁴). Bene plačiausiai šią sąvoką vartoja C. Talbot⁸⁵ – apibūdinamas „veiklos režimą“, derina institucinio konteksto ir veiklos/ jos rezultatų intervencijos (ang. performance intervention) kategorijas. Analizuojant veiklos valdymo institucinį kontekstą, siekiama identifikuoti veikėjus, turinčius formalias teises, galią ir kitus instrumentus, padedančius valdyti organizacijas, programas. Pavyzdžiui, ministerijoje politinis ar administracinis lygmuo turi daugiau faktinės įtakos veiklos valdyme. Tačiau institucinio veikimo pobūdis nebūtinai gali būti vertikalus, atspindintis „principalo – agento“ santykių tipą, bet gali būti ir daug labiau policentriškas. Tu tarpu „veiklos, jos rezultatų intervencijų“ prieiga analizuoja kokie veiksmai yra atliekami, darantys įtaką viešojo sektoriaus organizacijos ar atskiros programos veiklos rezultatams (per veiklos kontraktus, siekinių užsibrėžimą, etc.).

Taigi, nepaisant sąvokos „performance“ daugiareikšmiškumo ir kompleksiško, svarbiausi jos komponentai – veikla ir jos rezultatai. Kitaip tariant, čia yra svarbu tiek pats procesas – veiklų planavimas ir atlikimas, tiek atliktų veiklų efektai (rezultatai) įvairiuose lygmenyse: institucijų sukuriama tiesioginiai produktai bei ilgalaikis poveikis visuomenei. Be to, veiklos atlikimui ir veiklos rezultatų gavimui yra svarbus kontekstinis šių procesų atspalvis, orientuotas į kokybės dimensiją, skaidrumo, lygiateisiškumo, atsakomybės bei atskaitomybės kategorijas.

1.2. „Performance management“: veiklos vadyba versus veiklos valdymas

Lietuvos moksliniame diskurse savokos „performance management“ tiesioginis vertimas į lietuvių kalbą nebuvo visiškai tikslus. Nors tik „management“ terminas dažniausiai yra

⁸¹ Frederickson D. G., Frederickson H. G. Measuring the Performance of the Hollow State, Washington: Georgetown University press, 2006, p. 151.

⁸² Moynihan D. P. The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform, Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 9.

⁸³ Talbot C. Theories of Performance: Organization and Service Improvement in the Public Domain, Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 81.

⁸⁴ Walshe K., Harvey G., Jas P. Connecting Knowledge and Performance in Public Services: From Knowing to Doing, Cambridge: Cambridge University press, 2010, p. 4.

⁸⁵ Talbot C. Theories of Performance: Organization and Service Improvement in the Public Domain, Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 81.

tapatinamas su „vadyba“, tačiau Lietuvos viešojo administravimo tyrinėtojai „performance management“ sąvoką yra linkę įvardinti kaip „veiklos valdymą“ (Gudelis, 2007⁸⁶, Nakrošis, 2008⁸⁷, Tumėnas, 2010⁸⁸). Vis dėlto, Lietuvos viešojo administravimo akademinėje literatūroje egzistuoja atvejai, kai „performance management“ traktuojama kaip veiklos vadyba, tiksliau – „į rezultatus orientuotos veiklos vadyba“⁸⁹.

V. Nakrošis yra pastebėjęs, jog paprastai Lietuvoje strateginis planavimas identiškai tapatinamas su „performance management“⁹⁰. Nors toks traktavimas gali pasirodyti šiek tiek „pritemptas“, bet tuo pačiu – pakankamai racionalus, kadangi Lietuvoje strateginis planavimas integruoja operatyvinį valdymą bei apima visus veiklos valdymo etapus: planavimą, stebėseną, vertinimą⁹¹. Vis tik naujaisi mokslininkų požiūriai atspindi, jog „performance management“ esminiai etapai yra šie: veiklos informacijos integravimas (į veiklos dokumentus bei procedūras) ir jos naudojimas, kurie yra susieti su veiklos matavimu (Bouckaert ir Halligan, 2008⁹², Van Dooran et al., 2010⁹³). Viešosios vadybos literatūroje „performance management“ nors ir gretinama su strateginiu planavimu, tačiau laikomas kaip atskiras vadybos procesas⁹⁴. Kita vertus, moksliniame diskurse egzistuoja nuomonių, jog „performance management“ sistemos atliepdamos į daugialypius reikalavimus, turi du tarpusavyje susijusius elementus, tarp kurių vienas būtent strateginis planavimas, o kitas – veiklos matavimas, kurie, pasak P. De Lancer Julnes, palaiko ir papildo vienas kitą⁹⁵. Panašiai, t. y. per strateginio planavimo ir veiklos matavimo sąryšį, „performance management“ yra apibrėžta D. P. Moynihan: „tai sistema, kuri generuoja veiklos informaciją per strateginio planavimo ir veiklos matavimo rutinas, siejant šią

⁸⁶ Gudelis D. Savivaldybių veiklos matavimo modeliai ir jų įgyvendinimo galimybės Lietuvoje, daktaro disertacija, Vilnius: Mykolo Riomerio universitetas, 2007, p. 17.

⁸⁷ Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 10.

⁸⁸ Tumėnas A. Valstybinių organizacijų reformų ir pokyčių teorinė analizė, daktaro disertacija, Vilnius: MRU, 2010, p. 98.

⁸⁹ Pivoras S. Biurokratijos kaita į rezultatus orientuotos veiklos vadyboje. Biurokratija demokratinėje visuomenėje. Ats. red. A. Raipa. Kaunas: Technologija, 2011, p. 183-184; Pivoras S. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai ir požiūriai In: Pivoras S., Civinskas R., Buckienė E. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai, Kaunas: Vytauto Didžiojo Universitetas (Versus Aureus), 2014, p. 21.

⁹⁰ Nakrošis V. Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Result-Based Management, In: Peters Guy B. (eds.) Mixes, Matches and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics. Budapest: Open Society Institute, 2008, p. 59; Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 16.

⁹¹ Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 16.

⁹² Moynihan D. P. The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform, Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 36–37.

⁹³ Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. Performance Management in the Public Sector, Oxon, New York: Routledge, 2010, p. 6–7.

⁹⁴ Bouckaert G., Halligan J. Managing Performance: International Comparisons, New York: Routledge, 2008, p. 31.

⁹⁵ De Lancer Julnes P. Performance-Based Management Systems: Effective Implementation and Maintenance, Boca Raton: CRC Press, 2009, p. 4.

informaciją su sprendimais, kurie idealiu atveju būna įtakojami informacijos⁹⁶. Strateginis planavimas suprantamas kaip sisteminis vadybos procesas, kurį sudaro susitarimas dėl misijos, pagal kurią plėtojami tikslai ir uždaviniai, formuluojamos strategijos šiems tikslams ir uždaviniams pasiekti bei numatoma kryptis ir pagrindai matavimui⁹⁷. Tuo tarpu veiklos matavimas yra reguliari ir atsakinga programų stebėseną, kai kokybiška veiklos matavimo sistema teikia svarbią, patikimą, savalaikę informaciją pagal užsibrėžtus indikatorius⁹⁸. Taigi idealiu atveju veiklos vertinimo kriterijai formuojami pagal strateginiuose planuose numatytus tikslus, kurie reguliariai atnaujinami, o veiklos siekiniai sąmoningai peržiūrimi⁹⁹. Akivaizdu, jog strateginį planavimą ir „performance management“ jungia bendra logika, kad viešojo sektoriaus organizacijos turi produkuoti veiklos informaciją ir pasitelkti šią informaciją priimant sprendimus¹⁰⁰. Nesant strateginio planavimo ir veiklos matavimo ryšio, matavimas gali tapti labiau atsitiktinis, nevedantis į esminius organizacijos siekius ir gali sukelti tikslų konfliktą.

Kita vertus, kiekviena valstybė turi atskirą „performance management“ taikymo patirtį, todėl atskirų šalių dominuojantys komponentai gali būti skirtingi, nebūtinai preciziškai adaptuojant pilną sisteminių modelių. Ypač tai būdinga posovietiniame kontekste. Pavyzdžiui, Serbijos valstybės tarnyboje įdiegta į rezultatus orientuoto atlygio struktūra, tačiau nėra susieta su visumine institucijų veiklos vadybos sistema¹⁰¹. Labiau išplėtotą „performance management“ sistema egzistuoja Norvegijoje, kuri yra orientuota į kontraktinius susitarimus tarp centrinių valdžios struktūrų ir vykdančiųjų agentūrų, kai agentūroms nustatomi aiškūs tikslai, o šios pagal pakankamai gerai išplėtotą veiklos rodiklių sistemą turi teikti veiklos rezultatus, pagal kuriuos gera veikla yra skatinama, o prasti rezultatai susilaukia sankcijų¹⁰².

Taigi „performance management“ nėra statiškas, o greičiau dinamiškas valdymo procesas ir neegzistuoja „gryna“ forma praktikoje pagal principą „vienas tinka visiems“. Atitinkamai akademinėse studijose „performance management“ terminas nenaudojamas nuosekliai: vienuose tyrimuose orientuojamasi į platesnę jo versiją, o kitose – į siauresnę, kai „performance management“ atspindi tik tas vadybos sistemas, kurios talpina vieną ar kelis elementus, kaip,

⁹⁶ Moynihan D. P. Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform, Washington: Georgetown university press, 2008, p. 5.

⁹⁷ De Lancer Julnes P. Performance-Based Management Systems: Effective Implementation and Maintenance: Boca Raton: CRC Press, 2009, p. 4.

⁹⁸ Ten pat.

⁹⁹ Kroll A., Proellar I. Controlling the Control System: Performance Information in the German Childcare Administration, International Journal of Public Sector Management, 26 (1), 2013, p. 75.

¹⁰⁰ Moynihan D. The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform, Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 3.

¹⁰¹ Verheijen T., Dobrolyubova Y., Performance Management in Baltic States and Russia”, conference „A Performing Public Sector“ (Leuven, Belgium, 1–3 June 2006), p. 3, prieiga per internetą: http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS2/WS2_Verheijen_Dobrolyubova.pdf (žr. 2013-08-02).

¹⁰² Lægheid P., Roness P. G., Rubecksen K., Performance Management in Practice: The Norwegian Way, Financial Accountability and Management, 22 (3), 2006, p. 251–252.

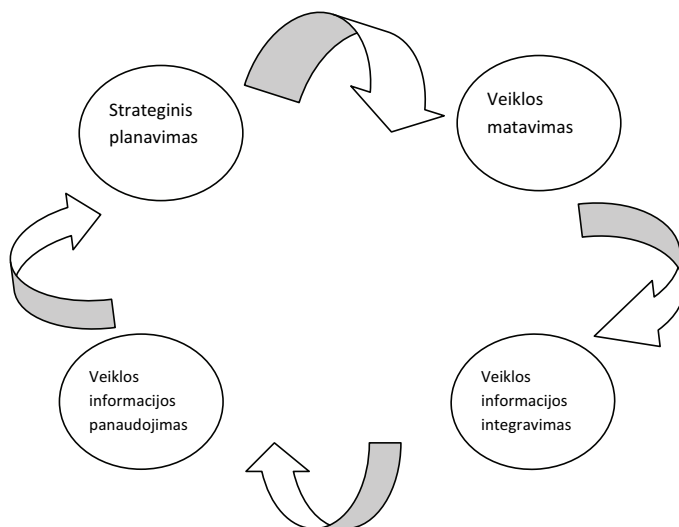
pavyzdžiui, veiklos kontraktai, į veiklos rezultatus orientuotos paskatos, į rezultatus orientuotos kultūros sukūrimas ar vadybinės autonomijos padidinimas¹⁰³. Tad moksliniai tyrimai vis išryškina skirtingas „performance management“ elementų konfigūracijas, kurios yra priklausomos nuo atskirų atvejų ir skirtingų kontekstų. Dėl tos pačios priežasties net tiems patiems autoriams, taip pat stebint ir kitų tyrinėtojų darbus, tenka koreguoti savo pozicijas definicijų aiškinimuose. W. Van Dooren 2008 m. nurodydamas kas yra „performance management“, išskyrė du jos „aspektus“: veiklos matavimą ir veiklos informacijos panaudojimą¹⁰⁴. Tačiau 2010 m. W. Van Dooren (su kolegomis) svarstydamas „kas tai yra ir kas tai nėra“ pabrėžia, kad tai vadybos tipas, kai inkorporuojama ir naudojama veiklos informacija sprendimų priėmimui¹⁰⁵. Tai nereiškia, kad veiklos matavimas yra nesvarbus. Priešingai, jis suprantamas kaip atskiras procesas, kurio metu yra įgyjama veiklos informacija, be kurios būtų neįmanoma atlikti „performance management“, t. y. institucionalizuoti bei panaudoti veiklos informaciją. Tad būtų nevisiškai teisinga sąvoką „performance management“ įvardinti tik jos „grynąja prasme“ (pagal Van Dooren et al. 2010), kaip veiklos informacijos institucionalizavimą (integravimą) į veiklos procesus ir dokumentus bei jos panaudojimą. Juolab, kaip jau ir minėta, strateginis planavimas taip pat sukuria prielaidas ir/ ar paskatas atsirasti „performance management“ – jei nebus strateginių siekių, iš jų „išplaukiančių“ veiklos kriterijų – tai nebus ką ir naudoti. Todėl šios disertacijos autoriaus nuomone, „performance management“ ciklą sudaro strateginis planavimas, veiklos matavimas, veiklos informacijos institucionalizavimas¹⁰⁶ ir veiklos informacijos panaudojimas (žr. 2 pav.). Taip pat pažymėtina ir tai, jog „performance management“ pagrindiniai siekiai susieti su geresnių rezultatų pasiekimu, tad neabejotinai organizacijose įtaką gali daryti iš esmės visi vadybiniai procesai, kaip pavyzdžiui, programų vertinimas, finansų valdymas, žmoniškųjų išteklių vadyba ir kt. procesai. Tačiau tai veikia antraeiliai, sąlyginiai, tiesiogiai į veiklos informacijos generavimo ir jos panaudojimo ciklą nepatenkantys procesai.

¹⁰³ Nielsen P. A. Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (2), 2014, p. 433–434.

¹⁰⁴ Van Dooran W. Quality and Performance Management: Toward a Better Integration, In: De Lancer Julnes P., Berry F. S., Aristigueta, Yang K. (ed.), *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, Los Angeles: Sage, 2008, p. 415.

¹⁰⁵ Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. *Performance Management in the Public Sector*, Oxon, New York: Routledge, 2010, p. 30.

¹⁰⁶ Pažymėtina, kad šioje disertacijoje „veiklos informacijos integravimas“ tiriamas gana siauru aspektu – tik per ataskaitų valdymo mechanizmą, tad tai veikia veiklos matavimo etapo „savotiška“ tąsa.



2 pav. „Performance management“ ciklas.

Šaltinis: sudaryta disertacijos autoriaus pagal De Lancer Julnes P. Performance-based Management Systems: Effective Implementation and Maintenance: Boca Raton: CRC Press, 2009, p. 4. Moynihan D. P. The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform, Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 36-37; Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. Performance Management in the Public Sector (2th edition), London, New York: Routledge, 2015, p. 7.

Prieš apibrėžiant „performance management“ terminą lietuvių kalba, privalu konstatuoti šios perspektyvos galimą egzistavimą net trijuose lygmenyse: mikro, mezo ir makro¹⁰⁷. Mikro lygmens „performance management“ pasireiškia individualios viešojo sektoriaus organizacijos veikloje ir jos sąveikoje su piliečiais ir kitomis organizacijomis. Tačiau viešojo sektoriaus veiklos rezultatai generuojami ir per organizacijų grandines ar tinklus, kur individualios organizacijos, nors ir veikdamos savo veikimo ribose, siekia bendrų, visam sektoriui užbrėžtų tikslų įgyvendinimo. Toks veikimas suponuoja mezo lygmenį, kur nuosekliai realizuojama tam tikro sektoriaus viešosios politikos siekiai (pavyzdžiui, švietimo, sveikatos apsaugos, saugumo) arba atskiro produkto/ paslaugos grandinės rezultatyvaus funkcionavimo užpildymas. Galiausiai, makro lygmens „performance management“ aprėpia apskritai visas vyriausybės vykdomas viešąsias politikas ar dar daugiau – iš esmės visą viešąjį valdymą.

Akivaizdu, kad lietuvių kalbos diskurse dažniausiai vartojama „veiklos valdymo“ kategorija yra per siaura ir nepakankamai informatyvi atspindėti tokių daugiasluoksnių reiškinių („performance management“). Todėl galimas šios perspektyvos lietuvių kalboje pervadinimas, atsižvelgiant į „veiklos“ lygmenis. Makro lygmeniu „veiklos valdymas“ yra pakankamai

¹⁰⁷ Bouckaert G., Halligan J. Managing Performance: International Comparisons, New York: Routledge, 2008, p. 18.

tinkamas terminas, tačiau ir čia gali kilti painiavos, kai veiklos rezultatai yra siekiami bendradarbiaujant kartu su visuomeninėmis grupėmis (verslu, NVO, žiniasklaida, piliečiais) – tokiu atveju tinkamesnis apibrėžimas yra veiklos valdysena. Reaguojant į naujausius viešojo administravimo paradigminius pokyčius, vis dažniau mokslinėje literatūroje pripažįstama (Denhard ir Denhard¹⁰⁸, 2007; Osborne, 2010¹⁰⁹), kad transformuojasi viešojo administravimo stadija nuo naujosios viešosios vadybos link viešosios valdysenos (ang. „public governance“). Būtent veiklos sąveikoms apibūdinti tikslesnis yra ne „viešojo valdymo“, o „viešosios valdysenos“ terminas, kuris pradedamas aptikti ir Lietuvos viešojo administravimo tyrinėtojų darbuose (Pivoras ir Visockytė¹¹⁰; 2011, Nakrošis¹¹¹, 2011; Bileišis¹¹², 2012). Juolab, kad ir G. Bouckaert ir J. Halligan (2008) tarp pateiktų keturių idealių „performance management“ tipų makro lygmeniui priskirtinas ir „performance governance“¹¹³. Todėl lietuvių kalboje makro lygiu „performance management“ vartoseną atitinka „veiklos valdymo“, o esant sąveikų kontekstui tiksliau atitiktų „veiklos valdysenos“ sąvoką.

Tuo tarpu mikro ir mezo lygmenyse „veiklos valdymo“ terminas nebūtų visiškai tikslus. Kaip jau minėta, „performance“ atitinka veiklą bei jos rezultatus. Terminui „management“ anglų–lietuvių kalbos žodyne (Piesarskas, 2010) pateikti keturi apibūdinimai: 1. vadyba, valdymas; (reikalų ir pan.) tvarkymas; 2. valdyba, vadovybė, direkcija, administracija; 3. mokėjimas naudoti (instrumentą), mokėjimas susidoroti (su darbu), sugebėjimas; 4. jautrumas, rūpestingumas (santykiuose su žmonėmis). Pateiktos definicijos labiau pabrėžia individualųjį bei organizacinį kontekstą, kur daug labiau tinkamesnė „vadybos“ prieiga (negu „valdymo“). Be to, ir Lietuvos viešojo administravimo tyrinėtojai pripažįsta, jog „valdymo“ perspektyva yra palyginti plati: pavyzdžiui argumentuojama, kad „sąvoka viešasis valdymas yra platesnė negu viešasis administravimas, nes ji apima viešosios politikos formavimą ir viešąjį administravimą“¹¹⁴. Todėl mikro ir mezo lygmenyse korektiškiausias „performance management“ atitikmuo būtų „į rezultatus (išdavus ir pasekmes) orientuotos veiklos vadyba“, taip aiškiai pateikiant takoskyrą nuo tradicinės vadybos. Vis dėlto toks pavadinimas yra

¹⁰⁸ Denhard Janet V., Denhard Robert B. *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York, London: M. E. Sharpe, 2007, p. 84–101.

¹⁰⁹ Osborne, S. P. *The (New) Introduction: Public Governance: a Suitable Case for treatment?* In: Osborne, S. P. (ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London and New York: Routledge, 2010, p. 1–12.

¹¹⁰ Pivoras S., Visockytė E. *Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas, Viešojoji politika ir administravimas*, T. 10, Nr. 1, 2011, p. 27–40.

¹¹¹ Nakrošis V. *Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą?*, *Politologija*, 2011, 1 (61), p. 71.

¹¹² Bileišis M. *Institucinis Vyriausybės veiklos aspektas Lietuvos viešajame valdyme*, daktaro disertacija, Vilnius: Mykolo Riomerio universitetas, 2012, p. 92.

¹¹³ Bouckaert G., Halligan J. *Managing Performance: International Comparisons*, New York: Routledge, 2008, p. 181.

¹¹⁴ Smalskys V. *Viešojo administravimo santykis su kitais mokslais*, In: Smalskys V. (ats. red.) *Viešasis valdymas*, Vilnius: Mykolo Riomerio universitetas, 2010, p. 10.

pernelyg ilgas ir nepatogus vartoti, todėl gali būti trumpinamas: „rezultatų veiklos vadyba“ arba tiesiog „veiklos vadyba“.

Neaišku, ar Lietuvos viešojo administravimo tyrinėtojas B. Melnikas naudodamas „veiklos“ sąvoką turi omenyje angliškąjį „performance“, tačiau jis patvirtina, kad „veikla“ integruoja tiek vadybos, tiek valdymo kategorijas: „visos trys sąvokos (valdymas, vadyba, administravimas) leidžia kompleksiskai apibūdinti išskirtinai sudėtingą ir daugialypę veiklą, kuri labai reikšminga visuomenei, jos gyvenimui, raidai ir pažangai“¹¹⁵. Šis mokslininkas, formuodamas „administravimo, vadybos, valdymo“ teorinius sąvokų pagrindus akcentuoja, jog jos neturi būti sutalpintos į griežtus rėmus, o vartojamos daugiau pagal tam tikrą kontekstą: „išdėstytieji požiūriai [straipsnio autoriaus] į valdymo, vadybos ir administravimo sąvokų apibūdinimą nėra vertintini kaip vieninteliai teisingi ir vieninteliai tinkami taikyti. Šie požiūriai [į administravimą, vadybą, valdymą] yra diskusinio pobūdžio ir atspindi tik vieną iš galimų sampratų [...]“¹¹⁶. Kadangi šioje disertacijoje daugiausiai nagrinėjamas institucinis-organizacinis taikymo lygmuo (mikro), tai dažniausiai operuojama „veiklos vadybos“ sąvoka.

1.3. Veiklos informacija ir veikla (veiklos rezultatai) kaip viešosios vertybės

Šiuolaikinėje viešosios erdvės polemikoje nuolat išryškinama informacijos svarba ir dažnai kartojama frazė „kas valdo informaciją – tas valdo pasaulį“. Viešojo sektoriaus institucijose taip pat aktuali kokybiška informacija, kuri gali padėti priimti naujus sprendimus, identifikuoti problemas, informuoti visuomenę apie pasiekimus ar net padėti suprasti kokiomis kryptimis turėtų būti tobulinamas viešųjų organizacijų veikimas. Moksliniame veiklos vadybos diskurse dažnai yra operuojama „veiklos informacijos“ sąvoka, tačiau ne taip jau dažnai konceptualizuojama pati veiklos informacija, t. y. ne visada lieka aišku ką tiksliai turima omenyje naudojant šią kategoriją. Pavyzdžiui, netgi išimtinai veiklos informacijos tekstams ir tyrimams skirtoje W. Van Dooren ir S. Van de Walle 2008 m. redaguotoje monografijoje „Performance Information in the Public Sector“ („Veiklos informacija viešajame sektoriuje“) nėra pateiktas aiškus veiklos informacijos apibūdinimas¹¹⁷. Vis dėlto A. Kroll išskiria du mokslinėje literatūroje dažniausiai minimus veiklos informacijos bruožus: a) teikiama orientacija ne į indėlius, kurie yra tradicinė biudžeto proceso informacija, bet į „aukštesnio“ lygmens matavimus: išdavus, pasekmes, efektyvumą, etc.; b) veiklos informacija renkama ir

¹¹⁵ Melnikas B. Valdymas, vadyba ir administravimas šiuolaikinių iššūkių kontekste: nauji mokslinių tyrimų prioritetai, *Viešasis administravimas*, 3 (35), 2012, p. 10.

¹¹⁶ Ten pat, p. 10.

¹¹⁷ Kroll A., *Why Public Managers Use Performance: Information Concepts, Theory, and Empirical Analysis*, Doctoral Dissertation, Potsdam: University of Potsdam, 2012, p. 4.

pristatoma sistemiškai. Šiuo požiūriu yra 4 paaiškinimai: 1) veiklos informacija yra valstybės tarnautojų produkuojama vidinė informacija ir nėra gaunama iš išorinių šaltinių (pavyzdžiui, iš vertinimo ataskaitų)¹¹⁸; 2) veiklos informacija renkama reguliariai t. y. per atitinkamus laiko periodus stebimos tendencijos ir išskirtinumai; 3) veiklos informacija yra kiekybinio pobūdžio, tik išimtiniais atvejais gali būti kokybinis jos atspalvis; 4) veiklos informacija rašytine forma yra pateikta ataskaitose ar patalpinta duomenų bazėse¹¹⁹.

A. Kroll formuodamas savo tyrimo ribose veiklos informacijos sampratą rėmėsi ne visais veiklos vadybai tematikai skirtais moksliniais tekstais, todėl formuojant šios disertacijos veiklos informacijos apibrėžtį, atsižvelgta ir kitas publikacijas. B. Marr išskiria gerą veiklos informaciją, nurodydamas, kad ji tokia gali būti tik su viena sąlyga – „tik jei padeda įgyti naujų išvalgų“, tačiau tai gali atsitikti, jei prie kiekybiškai išreikštų skaičių bus patalpinta ir raidinė informacijos išraiška, t. y. tam tikri komentarai¹²⁰. Be to, J. Lee argumentuoja, kad veiklos informacijos tipų pasirinkimas yra debatų objektas, kadangi viešajame sektoriuje esą svarbu ne tik finansiniai aspektai, bet ir ne į pilną orientuoti dalykai, tokie kaip veiksmingumas ar viešųjų paslaugų tiekimo kokybė¹²¹. Todėl siekiant matuoti paslaugų kokybę, būtų svarbi ne tik kiekybiškai išreikšta informacija (pavyzdžiui, koks piliečių nuošimtis yra patenkintas teikiama paslauga), bet ir kokybinės išraiškos aspektai, nurodant paslaugos netinkamumo priežastis, tiekimo trukdžius etc. C. Pollitt ir G. Bouckaert atkreipia dėmesį į išorinį veiklos informacijos naudojimo piliečiams svarbą, pabrėždami, jog veiklos informacija turi būti suprantama ir pasiekiamą piliečiams¹²². Taip pat mokslinėje literatūroje yra pabrėžiama, kad veiklos informacija turi būti prieinama ir sprendimų priėmėjams¹²³. Taigi apibendrinus, veiklos informacijos bruožai yra šie:

- (i) pabrėžtina orientacija labiau ne į indėlius, bet įvairaus lygio rezultatus;
- (ii) tai reguliariai valstybės tarnautojų renkama bei sisteminama vidinio pobūdžio informacija;

¹¹⁸ Galima aptikti mokslinių straipsnių, kuriuose apibrėžiama, kad veiklos informacija yra gaunama ir iš išorinių šaltinių, tačiau tokią formuluotę lemia tyrimo analizės konteksto ir atskirų aspektų pasirinkimas. Pavyzdžiui, C. Pollitt (Pollitt C., Performance Information for Democracy: The Missing Link?, *Evaluation*, 12 (1), 2006, p. 39.) nurodo, kad veiklos informacija gaunama ne tik vidinių stebėsenos sistemų, valdomų vadybininkų, pagalba, bet tai yra ir duomenys, gaunami iš vertinimų (vidinių ir išorinių), veiklos auditų (vidinių ir išorinių). Pažymėtina, kad C. Pollitt šiuo atveju domina tik kaip politikai ir piliečiai naudoja veiklos informaciją, nekaltant apie valstybės tarnautojus.

¹¹⁹ Kroll A., *Why Public Managers Use Performance: Information Concepts, Theory, and Empirical Analysis*, Doctoral Dissertation, Potsdam: University of Potsdam, 2012, p. 4–6.

¹²⁰ Marr B. *Managing and Delivering Performance*, Oxford, Burlington: Elsevier, 2008, p. 7.

¹²¹ Lee J., *Preparing Performance Information in the Public Sector: an Australian Perspective*, *Financial Accountability & Management*, 24 (2), 2008, p. 122.

¹²² Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reforms: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the New-Weberian State* (third edition), Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 21.

¹²³ Moynihan D. P. *The Reality of Results: Managing for Results in State and Local Government* In: Ingraham P. (ed.) *In Pursuit of Performance: Management Systems in State and Local Government*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007, p. 157.

(iii) saugoma tam tikrose (IT) sistemose – duomenų bazėse bei naudotojams pateikiama rašytine išraiška (dažniausiai – ataskaitose);

(iiii) paprastai yra išreikšta kiekybiniu formatu, bet prie kiekybinių skaičių esantys komentarai (apibendrinimai) palengvintų suprasti naujas išvalgas, kurios yra svarbios „gerai veiklos informacijai“;

(iiiiii) suprantamai pateikta bei prieinama tiek vidiniams (valstybės tarnautojams), tiek išoriniams (politikams, piliečiams) jos naudotojams.

Taip apibūdinta veiklos informacija atspindi labiau formalizuotą jos pobūdį, todėl mokslinėje literatūroje ji traktuojama kaip „sistematinė veiklos informacija“¹²⁴. Tačiau, pavyzdžiui, įstatymų leidėjai veikdami politinėje aplinkoje, veiklos rezultatų informaciją gali gauti ne tik iš vykdomosios valdžios pateiktą, bet ir iš kitų šaltinių. Todėl egzistuoja ir „nesistematinė veiklos informacija“ – tai nerutinė, gali būti skirta tik konkrečiam kartui, situacijai ar atvejui (ad hoc), kokybinio pobūdžio, verbalinės formos, grįžtamojo ryšio gauta (tiek iš oficialių institucijų atstovų, tiek iš piliečių) veiklos informacija¹²⁵. Bet kuriuo atveju, abu šiuos požyrius jungia, jog veiklos informacija yra tapatinama su valstybės institucijų veiklos pasiekimais, dažniausiai pagal iš anksto nustatytus kriterijus, kai paprastai yra kreipiamas dėmesys ne į indėlius, bet aukštesnio lygmens veiklos indikatorius.

Pereinant prie antrojo šio poskyrio diskusinio klausimo, pažymėtina, kad veiklos vadybos viena iš kertinių vertybių – efektyvumas – dažnu atveju tampa dominuojanti, užgožianti kitas vertes (pavyzdžiui, lygybės, teisingumo), kai siekiama optimaliausių veiklos rezultatų. Bet ar teisinga veikla ir jos rezultatus vertinti tik per efektyvumo ar veiksmingumo indikatorius?

Mokslinėje veiklos vadybos literatūroje didesnis dėmesys skiriamas būtent veiklos pasiekimų nei etinėms dimensijoms. Pavyzdžiui, 2009 m. sisteminė literatūros analizė paremtas mokslinis tyrimas¹²⁶ atskleidė, jog mokslininkams daug aktualesnės „išdavu“ ir „pasekmių“ nei etinės (lygybės, teisingumo) dimensijos viešajame sektoriuje¹²⁷. Tačiau pabrėžtina, kad veiklos rezultatai gali būti operacionalizuojami ne tik kaip išdavas ir pasekmės, bet taip kaip ir viešosios vertybės¹²⁸. Tai reiškia, kad veiklos vadyba yra orientuota ne tik į produktų (paslaugų) vertę siekiant jos efektyvumo, bet taip pat užtikrinti pačios veiklos vadybos proceso skaidrumą.

¹²⁴ Kroll A., The Other Type of Performance Information: Nonroutine Feedback, Its Relevance and Use, *Public Administration Review*, 73 (2), 2013, p. 265.

¹²⁵ Ten pat, p. 265.

¹²⁶ Literatūros analizė buvo atlikta pasitelkiant 320 mokslinių straipsnių, kurie buvo publikuoti 14 moksliniuose žurnaluose nuo 1988 m.

¹²⁷ Summermatter L., Siegel J. P. Defining Performance in Public Management: Variations Overtime and Space, IRSPM XXIII conference (Copenhagen, Denmark 6-8 April 2009). Prieiga per internetą: <http://bahrainexcellence.org/Msword/workshop2/Case%20Studies/Case-2/Grp2/Defining%20Performance%20in%20Public%20Sector.pdf> (žr. 2013-09-20).

¹²⁸ Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. *Performance Management in the Public Sector*, Oxon, New York: Routledge, 2010, p. 16.

Šioje vietoje galima prisiminti bendresnę viešosios vertės sampratą, kuri pastaraisiais dešimtmečiais siejama su Moore (1995) suformuotomis išvalgomis. Pasak jo, viešoji vertė (su)kuriamą, kai išpildomos kartu visos šios trys sąlygos: a) pristatant aktualias viešąsias paslaugas; b) siekiant realizuoti užsibrėžtas socialines pasekmes; c) užtikrinant viešųjų institucijų pasitikėjimą ir legitimumą¹²⁹. Panašiai viešojo sektoriaus teikiamas vertybes klasifikuoja ir C. Hood, jas suskirstydamas į 3 „klasterius“: „sigma“ grupės vertybes, kurios siejamos su ekonomiškumu ir taupumu; „teta“ grupės vertybės atspindi sąžiningumą ir teisingumą; „lambda“ tipo vertybės simbolizuoja saugumą ir atsparumą¹³⁰. Jeigu pirmojo rinkinio vertybės yra orientuotos į produktus, jų išdavimas, tai kitais dviem rinkiniais siekiama užtikrinti viešojo administravimo ir veiklos vadybos procesų ar net viso režimo tinkamumą.

Kita vertus, proceso ir režimo vertybes yra sunkiau išmatuoti bei įvertinti ar jos atitinka visuomeninius poreikius. Juk dėl tokių vertybių kaip teisingumas, dalyvavimas, demokratija yra iššūkis visuotinai susitarti, ypač esant pluralistinėms visuomenėms¹³¹.

Pažymėtina, jog R. E. Quinn ir J. Rohrbaugh nuo 1983 m. plėtoja bei nuolat tobulina (vėliau Quinn su Cameron) „konfliktiškų viešųjų vertybių modelį“ viešojo sektoriaus veiksmingumo kontekste, pabrėždami, jog gerai veikianti organizacija turi atkreipti dėmesį į visas galimas vertybių konfigūracijas, kadangi „ignoruoju modelių kriterijus bus matomas tik dalinis veiklos vaizdas“¹³². Apibendrintai teigiant, organizacijos fokusuojasi nuo vidinės „gerovės“ palaikymo iki išorinio lygmens klestėjimo, susitelkiant į galutines organizacijos pasekmes¹³³. Taigi tarp vidinių valdymo iššūkių bei atskaitomybės išorinei aplinkai. Todėl „konfliktiškų vertybių modelio“ pagrindinė mintis siejama su pusiausvyros išlaikymu tarp prieštaringų vertybių bei šių vertybių valdymu¹³⁴. Tai implikuoja, kad veiklos vadybos kontekste nėra kokios nors išskirtinės vertės, o vertybių, dažniausiai prieštaringų, visuma suponuja kompleksinį požiūrį. Todėl iš principo negalima teigti, kad tik efektyvumo indikatorius apsprendžia sėkmingą veiklos vadybą ir veiklos pasiekimus.

Nuolab B. Radin siūlo alternatyvų požiūrį į veiklos vadybos vertybes, kuris būtų kaip atsvara klasikinei linijai (efektyvumo vertybių iškėlimui): nors liberalioje demokratinėje visuomenėje lygybė ir teisingumas yra pamatinės vertybės ir daugelyje vyriausybės programų tai akcentuojama, bet veiklos matavimo perspektyvoje buvo retai atsižvelgta į šias vertybines

¹²⁹ Talbot C. *Theories of Performance: Organization and Service Improvement in the Public Domain*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 127.

¹³⁰ Hood C. *A Public Management for All Seasons?*, *Public Administration*, 69 (3), 1991, p. 10–15.

¹³¹ Talbot C. *Theories of Performance: Organization and Service Improvement in the Public Domain*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 49.

¹³² Quinn R. E., Rohrbaugh J. *A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards A Competing Values Approach to Organizational Analysis*, *Management Science*, 29 (3), 1983, p. 375.

¹³³ Ten pat, p. 366–367.

¹³⁴ Rainey H. G. *Understanding and Managing Public Organizations* (4th edition), San Francisco: Jossey-Bass, 2009, p. 165.

dimensijas¹³⁵. Tuo tarpu alternatyvus požiūris atspindi, jog šiuolaikinės programos turi daugialypius tikslus, kurie gali atspindėti įvairias, priešingas vertybes, todėl atsiranda iššūkis jas suderinti ieškant kompromisų¹³⁶. Nors lygybę ir teisingumą yra daug sunkiau išmatuoti, tačiau akivaizdu, jog šiuolaikiniuose veiklos vadybos procesuose turi būti atsižvelgta ne tik į efektyvumo dimensijas, bet į platesnį vertybių rinkinį, mat vien tik efektyvumas XXI a. nėra pakankama sąlyga piliečių pasitenkinimui viešuoju gerbūviu.

1.4. Veiklos (veiklos rezultatų) konceptualus modelis kaip veiklos informacijos pagrindas

Veiklos informacija yra esminė veiklos vadybos ašis. Tačiau norint turėti bei naudoti veiklos informaciją, pirmiausia reikia žinoti kokia ji yra reikalinga ir kokius tikslus bei kriterijus turi atliepti. Tad veiklos informacija yra pagal tam tikrus siekius nuolatinės stebėsenos būdu surinkta informacija apie rezultatus įvairiose lygmenyse, todėl tikslinga analizuoti visą tikslų-kriterijų-rezultatų grandinę, mokslinėje literatūroje apibrėžiamą veiklos (veiklos rezultatų) koncepciniu modeliu.

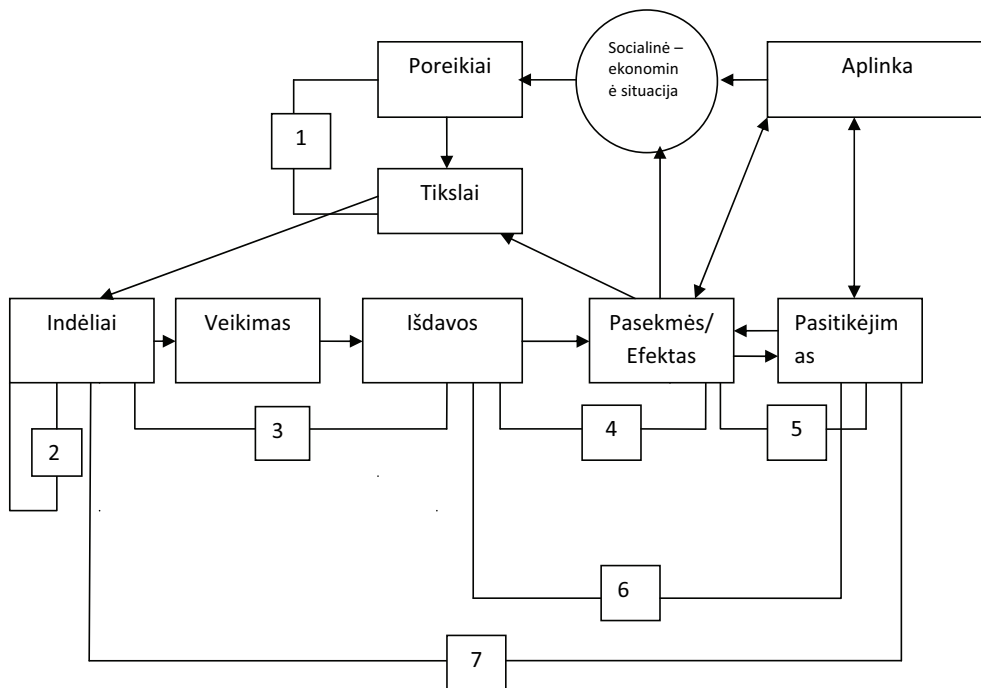
Viešojo sektoriaus veiklą ir jos rezultatų procesą yra sudėtingiau matuoti bei analizuoti negu privataus sektoriaus dėl matavimo priemonių kompleksiskumo ir atskaitomybės įvairiapusiškumo. Privačioje organizacijoje labiau akcentuojami ekonomiškumo (pelningumo) bei efektyvumo parametrai, nedažnai atvejais apeliuojant į visai visuomenei teikiamą veiklos pasekmių efektą. Tuo tarpu viešojo sektoriaus pasekmės yra veiklos informacijos rūšis, kuri dažniausiai akcentuojama kaip siekiamybė, bet viešojo sektoriaus organizacijų vadovams ir kitiems tarnautojams nėra paprasta šia priemone disponuoti. Be to, šiuolaikinio viešojo sektoriaus veiklos rezultatai turi atliepti teisingumo ir atskaitomumo dimensijas.

3 pav. pavaizduotas veiklos (veiklos rezultatų) konceptualus modelis, kuriame pavaizduotas ne tik veiklos rezultatų generavimo procesas, bet ir ryšių tarp veiklos, veiklos rezultatų ir juos vertinančių kriterijų loginė konfiguracija. Pradedant aiškinti modelio logiką, pirmiausiai, darytina prielaida, kad politiniame lygmenyje iš aplinkos, t. y. visuomenės ir jos grupių yra gaunami visuomeniniai (socialiniai) užsakymai, kurie paprastai yra paremti plačiais visuomenei aktualiais probleminiais akcentais bei esamu socialiniu-ekonominiu kontekstu. Idealiu atveju šiuolaikinėje atstovaujamoje demokratijoje piliečių poreikiai turėtų tapti pagrindu formuluojant svarbiausius politinius tikslus, patenkant į politines darbotvarkes. Tačiau realiame gyvenime išsikelti esminiai tikslai negali sutapti su visais visuomeniniais poreikiais, todėl

¹³⁵ Radin B. Challenging Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values, Washington: Georgetown University Press, 2006, p. 238–239.

¹³⁶ Ten pat.

modelyje (ryšys Nr. 1, žr. 3 pav.) yra įvestas tinkamumo (svarbumo) kriterijus (ang. „relevance“), atspindintis kiek tikslai atitinka poreikius bei realias problemas.



3 pav. Konceptualus veiklos ir jos rezultatų modelis

Šaltinis: Bouckaert G., Halligan J. *Managing Performance: International Comparisons*, New York: Routledge, 2008, p. 16.

Anglų kalboje yra nemažai išsireiškimų, išreiškiančių tam tikrą siekį (ang. „goal“ „aim“, „objective“, „target“), bet lietuvių kalboje dažniausiai perteikiama bendrinio žodžiu – tikslas. Nepaisant to, kai kurie Lietuvos tyrinėtojai yra apibrėžę tam tikrus siekį atspindinčius terminus. Pavyzdžiui, V. Nakrošis¹³⁷ nurodo, kad „targets“ yra uždaviniai, išreikšti skaičiais. Veiklos siekiniai padeda išgryninti veiklos lūkesčius per pasirinktą laiko periodą. Dažniausiai jie yra suvokiami kaip iš anksto žinomi veiklos standartai. Pagal veiklos siekinių klasifikaciją, didinamųjų veiklos siekinių (ang. „stretch targets“) paskirtis yra maksimaliai padidinti veiklos rezultatus, kai tuo tarpu, priešingai, minimalaus standarto veiklos siekiniai (ang. „minimum standart targets“) – apibrėžia minimalius standartus, į kuriuos turėtų lygiuotis institucijų

¹³⁷ Nakrošis V. *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę?* Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 20.

pasiekimai¹³⁸. Veiklos siekiniai gali būti orientuoti tiek į išdavų, tiek į pasekmių nustatymą ir veiklos valdymo sistemose paprastai yra susieti su finansavimu. Pavyzdžiui, UK tarp kiekvienos agentūros ir Finansų ministerijos egzistuoja viešojo sektoriaus susitarimai, kuriais derybų būdu apibrėžiamos veiklos siekinių išdavos ir pasekmės¹³⁹. Tačiau valdymas pagal veiklos siekinius kiek diskredituotas, nes tai primena nepasiteisinusią Sovietų Sąjungos sistemą, kai viešojo sektoriaus organizacijos prisitaiko prie joms keliamų siekinių arba neskiria pakankamo dėmesio toms veikloms, kurios nepatenka į tų metų siekinių apibrėžtį¹⁴⁰.

Veiklos indikatoriai Lietuvoje išreiškiami šiais terminais: rodikliai – išreiškia esminius veiklos prioritetus, tuo tarpu veiklos vertinimo kriterijai – atspindi tikslų (strateginių tikslų) ir uždavinių įgyvendinimą¹⁴¹. S. Horton pažymi, kad veiklos kriterijai yra skirstomi sekančiais: indėlio (darbo ieškančių žmonių skaičius), išdavų (suteiktų darbo vietų skaičius), tarpinių pasekmių (bedarbystės pokyčio atspindys), galutinių pasekmių (padidėjęs šalies bendrasis vidaus produktas), socialiniai/aplinkos (padidėjęs pragyvenimo standartas)¹⁴². Analogiškai Lietuvoje vertikalūs veiklos kriterijai yra šie: efekto (atitinka – „galutinių pasekmių“), rezultato (atitinka – „tarpinių pasekmių“), produkto (atitinka – „išdavų“), proceso ir indėlio (atitinka – „indėlio“).

Ekonomiškumas yra tapatinamas su indėliais (ang. „inputs“). Indėliai paprastai yra suprantami kaip resursai (finansiniai, materialiniai, žmogiškieji), kurie, idealiuoju atveju, yra įgyjami mažiausiomis sąnaudomis, taip išpildant ekonomiškumo kriterijų (ryšys Nr. 2, žr. 3 pav.)¹⁴³. Tačiau paprastai moksliniuose ir praktiniuose apibrėžimuose¹⁴⁴ teigiama, kad indėliai yra tik tie ištekliai, kurie buvo naudojami bei generuoja išdavus. Atsižvelgiant į tai, C. Talbot kelia klausimą, o kaip yra su resursais, kurie nėra ar negali būti tiesiogiai tapatinami su išdavoms?¹⁴⁵ Ar tai esą paprasčiausiai švaistomi resursai, kuriais nesukuriamos jokios viešosios gėrybės? Tokiu atveju kaip būtų galima traktuoti viešojo sektoriaus organizacijose atliekamus

¹³⁸ Talbot C. *Theories of Performance: Organizational and Service Improvement in the Public Domain*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 106.

¹³⁹ Posner P. P., Fantone D. M. *Performance Budgeting: Prospects for Sustainability* In: Redburn F., Shea R., Buss T. (ed.) *Performance Management and Budgeting: How Governments Can Learn from Experience*, New York: M. E. Sharpe, 2008, p. 95–96.

¹⁴⁰ Bevan G., Hood Ch. *What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System*, *Public Administration*, 84 (3), 2006, p. 517–538.

¹⁴¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1220 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo, 2010-08-25// Valstybės žinios, 2010-08-28, Nr. 102–5279.

¹⁴² Šaltinis: knygos Horton S., Burnham J. *Public Management in the United Kingdom: A New Introduction*, Palgrave Macmillan, 2012, 6 skyriaus „Performance and Quality Management“ pradinis (išankstinis) variantas (žr. 2011-05-15).

¹⁴³ Ten pat.

¹⁴⁴ Pavyzdžiui, plačiai žinomas viešosios vadybos tyrinėtojas ir ekspertas H. P. Hatry nurodo, kad indėliai yra resursai, naudojami sukurti ne tik išdavus, bet ir pasekmes. Hatry H. P. *Performance Measurement: Getting Results* (2nd edition), Washington: The Urban Institute Press, 2006, p. 15.

¹⁴⁵ Talbot C. *Theories of Performance: Organizational and Service Improvement in the Public Domain*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 34–35.

rutininius veiksmus (jeigu darbuotojų praleidžiamas darbe laikas priskirtinas ištekliams), kurie tiesiogiai nelemia išdavų, t. y. viešojo sektoriaus produkcijos? Todėl indėlių definicija turėtų apimti visus išteklius, ne tik tuos, kurie tiesiogiai turi ryšius su veiklų išdavomis.

3 pav. išskirtas 3 ryšys tarp indėlių ir išdavų, tarp kurių esantis santykis žymi efektyvumą. Paprastai nurodoma, jog didesnis efektyvumas reiškia santykio tarp indėlių ir išdavų mažėjimą. Pažymėtina, jog išdavos gali būti painiojamas su organizacijos „veiklomis/ veikimu“ (ang. activities). „Veiklos“ yra kasdieninis administracinis organizacijų darbas (funkcijų ir projektų vykdymas), atliekant didelį kiekį vidinių veiksmų, kurie nėra pristatomi trečiosioms šalims. Tai planavimo pastangos arba paruošiamieji darbai, kurie užtikrina produktų sukūrimą ar paslaugų suteikimą, o tam tikrais atvejais be jų būtų neįmanoma teikti paslaugas ar kurti produktus. Todėl bendrame veiklos rezultatų koncepciniame modelyje tarp indėlių ir išdavų svarbu nurodyti tarpinę grandį.

Nors mokslinėje literatūroje praktiškai sutinkama dėl išdavų – tai tiesioginiai produktai bei pristatomos paslaugos per tam tikrą nustatytą ataskaitinį laikotarpį. Tačiau kai kurių mokslininkų pateikti išdavų atvejai¹⁴⁶ – pavyzdžiui, „atsilieptų skambučių skaičius“ – nevisiškai teisingai priskirti joms, veikiausiai atspindinti „veiklas“ nei išdavą. Todėl įprastai išdavų sutapatinamas su atlikto darbo kiekiu nebūtinai atspindi išdavoms būdingą sąlygą „pristatyti produktai ir paslaugos“, o tokių nekonkrečių, greičiau „veiklas“ išreiškiančių apibūdinimų nereikėtų kategoriškai priskirti išdavoms, prieš tai nepateikiant detalesnių paaiškinimų¹⁴⁷. Kita vertus, tam tikrais atvejais yra keblu atsieti viešojo sektoriaus išdavą nuo „veiklų“, kadangi ne taip jau dažnai išdavos tiesiogiai perduodamos visuomenės narių vartojimui (pavyzdžiui, paso išdavimas, šiukšlių surinkimas), mat paprastai teikiamos tarpinės išdavos, glaudžiai siejamos su „veiklomis“ (pvz., pareigūnų patruliavimas), o kartais išdavos matomos tik sekančioje gyventojų kartoje (pvz., saugant branduolines atliekas) ar yra nedalomos (pvz., viešasis saugumas)¹⁴⁸.

Akivaizdu, kad vykdomosios valdžios išdavą yra daug problemiščiau matuoti nei privataus sektoriaus, nes paprastai nesant rinkos sąlygų, jos tiekiamos nemokamai arba ekonomiškai nereikšmingomis kainomis, o nesant rinkos transakcijų tampa sudėtinga nustatyti išdavų vertę¹⁴⁹. Jų matavimą dar labiau apsunkina kai kurių viešojo sektoriaus organizacijų užduočių aukštas kompleksiskumo laipsnis ir žema standartizacija (pavyzdžiui, užsienio reikalų

¹⁴⁶ Radin B. *Challenging Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values*, Georgetown University Press, 2006, p. 15; Hatry H. P. *Performance Measurement: Getting Results* (2nd edition), Washington: The Urban Institute Press, 2006, p. 15.

¹⁴⁷ Talbot C. *Theories of Performance: Organizational and Service Improvement in the Public Domain*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 35.

¹⁴⁸ Bouckaert G., Halligan J. *Managing Performance: International Comparisons*, Routledge: New York, 2008, p. 15.

¹⁴⁹ Atkinson T. *Atkinson Review: Final Report Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, p. 11.

ar kultūros institucijose)¹⁵⁰. Prie techninių iššūkių taip pat priskiriamos transakcijų ir tiekimo priešpastatymas bei individualios ir kolektyvinės gėrybės supriešinimas¹⁵¹. Transakciniu požiūriu (dažniausiai taikomas ekonomikoje) išdavos yra skaičiuojamos, kai sandoriai (transakcijos) yra įvykdyti ir išdavos yra vartojamos. Priešingai, tiekimo požiūris (daugiau siejamas su viešojo administravimo disciplina) išdavos traktuoja kaip produktus ar paslaugas, kurie išeina iš demokratinio produkavimo proceso, nepriklausomai ar yra, ar nėra vartojami. Be to, viešojo sektoriaus organizacijos, teikiančios paslaugas, neturi arba turi mažai įtakos paslaugų vartojimui. Pavyzdžiui, įkalinimo įstaigos didžiaja dalimi negali būti atskaitingos dėl kalinių skaičiaus sumažėjimo – tik dėl paslaugų kokybės ir sąnaudų. Tuo tarpu pereinant prie individualių ir kolektyvinių gėrybių, iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, jog individualias gėrybes yra lengviau matuoti, bet taip nėra: galima rasti pavyzdžių, kad tiek vienas, tiek kitas gėrybes matuoti yra lengva ir sunku. Pavyzdžiui, kolektyvinė gėrybė, kaip nacionalinis saugumas yra sunkiau išmatuojama negu kita kolektyvinė gėrybė – kelių tiesimas. Atitinkamai, analizuojant privačių gėrybių išmatuojamumą, darbo paieškos konsultacijų paslaugas išmatuoti yra daug sunkiau negu transporto priemonių registracijos suteikimo paslaugas.

Nepaisant paskatų ir novatoriškų pastangų matuoti išdavos, pripažįstama, kad orientacijos į išdavos požiūris turi ir trūkumų, susijusių su politine logika:

- vykdančioje agentūroje susitelkimas į kiekybinius išdavų kriterijus gali iškreipti agentūros veikimą ar net misiją, kai nustojama koncentruotis į vykdomų programų turimą poveikį visuomenei;

- politikai ir bendrai visuomenė yra linkę mąstyti pasekmių, o ne išdavų kategorijomis, todėl gali kilti atskaitomybės neatitikimas tarp politikų mąstymo pasekmių terminais ir agentūros vadybininkų veikimo, nukreipto į išdavos;

- orientuojantis į išdavos, vyriausybės pasitelkiama tik nedidelė dalis informacijos tolimesniam naudojimui, t. y. politikos formavimui ar nagrinėjimui kaip programos buvo vykdomos¹⁵².

Todėl pastaruosius dešimtmečius viešojo sektoriaus veiklos rezultatai vis labiau tapatinami su pasekmių matavimu. Netgi šalių, kurios nepriskirtinos prie NVV iniciatyvų aktyvių propaguotojų, mokslininkai vis dažniau savo tyrinėjimus sieja būtent su viešojo sektoriaus pasekmių analize. Pavyzdžiui, Vokietijos tyrinėtojai K. Schedler ir I. Proeller savo

¹⁵⁰ Organization for Economic Co-operations and Development (OECD). Measuring Government Activities, Paris, 2009, p. 44.

¹⁵¹ Ten pat, p. 44–46.

¹⁵² Kristensen J. K., Groszyk W., Buhler B. Outcome-focused Management and Budgeting, OECD Journal of Budgeting, 1 (4), 2002, p. 7.

2010 m. studiją tiesiogiai ir pavadino „Į pasekmes orientuota viešoji vadyba“¹⁵³. Neatsitiktinai pastaraisiais metais pastebimas naujas požiūris į pasekmes, pasak S. Van de Walle ir S. Groeneveld, „nauji pasekmių režimai“ atspindi labiau integruotą prieigą į socialinius iššūkius, kai koncentruojamasi į plataus pobūdžio socialinių pasekmių siekimą (pvz., pagerinti viešąją sveikatos apsaugą)¹⁵⁴. Tokias permainas lėmė anksčiau taikytos fragmentuotos NVV koncepcijos gairės, kai kiekviena specializuota agentūra greičiau orientavosi į išdavus ar, geriausiu atveju, į siauro visuomeninio pobūdžio pasekmes, kurias koordinuoti tapo itin sudėtinga. Todėl formuojantis naujiems viešojo valdymo požiūriams (pvz., valdysenai) sutelkiamas dėmesys į rezultatų koordinavimą per plataus pobūdžio socialines pasekmes, kurioms keliami ambicingi veiklos siekiniai, kadangi apjungiamos ne tik valdžios, bet ir NVO bei privataus sektoriaus pajėgos. Tokiu būdu esant bendrai atskaitomybei, atsiranda daugiau motyvacijos pasiekti visai visuomenei aktualių rezultatų per viešosios vertės kūrimą, minimizuojant galimybes manipuluoti veiklos rezultatais.

Apskritai pasekmės – tai įvykiai, reiškiniai ar būklė, kurie yra susiklostę už institucinio veikimo ar programos ribų¹⁵⁵. Todėl viešosios valdžios rūpestis neturėtų apsiriboti tik teikiamų paslaugų ar sukurtų produktų kokybe, bet ir būti atsakingai už tai, kaip šie produktai bei paslaugos veikia piliečius bei lemia tolimesnę visuomeninę gerovę. Tuo pačiu, pasak H. P. Hatry¹⁵⁶, būtent pasekmės t. y. įvykiai, reiškiniai ar sąlygų, elgesio, požiūrių pasikeitimai parodo laipsnį ar progresą kiek institucijų veikloje buvo atliepta į jų programų misijas ir esminius tikslus, todėl pasekmės nėra laikomos tuo, kas buvo programos metu padaryta, bet traktuojamos kaip programos metu atliktų veiksmų padariniai. Apibendrintai tariant, jei išdavos traktuojamos kaip tarpiniai organizacijų rezultatai, tai pasekmės žymi esminių siekių pasiekimo mastą¹⁵⁷.

Pasekmėms matuoti yra priskirtas specialus matas – veiksmingumas (ryšys Nr. 4, žr. 3 pav.), parodantis koku lygmeniu (laipsniu) buvo pasiektas efektas pagal viešojo sektoriaus veiklos išdavus arba „atspindi formalių tikslų pasiekimą“¹⁵⁸. Šiuolaikinėje viešojo sektoriaus veiklos vadybos literatūroje akcentuojama, kad veiksmingumas yra esminė veiklos rezultatų

¹⁵³ Schedler K., Proeller I. *Outcome-Oriented Public Management: A Responsibility-Based Approach*, Charlotte: Information Age Publishing, 2010.

¹⁵⁴ Groeneveld S., Van de Walle S. *Steering for Outcomes: The Role of Public Management*. In: Van de Walle S., Groeneveld S. (ed.) *New Steering Concepts in Public Management*, Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2011, p. 5.

¹⁵⁵ Hatry H. P. *Performance Measurement: Getting Results* (2nd edition), Washington: The Urban Institute Press, 2006, p. 15.

¹⁵⁶ Ten pat, p. 16.

¹⁵⁷ Berman E. M. *Performance and Productivity in Public and Nonprofit Organizations* (second edition), New York: Routledge, 2015, p. 6.

¹⁵⁸ Andrews R., Boyne G. A., Walker M. W. *Subjective and Objective Measures of Organizational Performance*. In: Boyne G. A., Meier K. J., O'Toole L. J., Walker M. W. (ed.) *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*, Cambridge University Press, 2006, p. 14.

dimensija, kai tuo tarpu, pavyzdžiui, efektyvumas – antrinė¹⁵⁹. Apskritai veiksmingumo, efektyvumo ir ekonomiškumo sąvokos viešojo administravimo literatūroje yra įgijusios 3E koncepcijos pavidalą (pagal pirmąsias anglišku žodžių raides) bei būdamos, vienos iš kertinių, yra apibrėžtos ir Lietuvos tyrinėtojų. Pavyzdžiui, egzistuoja net bandymų jas lyginant sudaryti tarpusavio hierarchinius ryšius¹⁶⁰ arba fiksuoti jų atitikimą veiklos stebėsenos ir veiklos vertinimo procesų stadijoms¹⁶¹.

Galiausiai, nors pasitikėjimas gali sudaryti išpūdį, kad tai vien tik galutinė veiklos rezultatų generavimo grandinės dalis, nes dažniausiai siejamas su piliečių pasitikėjimu viešojo sektoriaus teikiamu efektu (pasekmėmis). Tačiau pasitikėjimas tuo pačiu yra savotiškas indėlis viešajame sektoriuje, t. y. ne tik tapatinamas su efektu ar pasitenkinimu viešosiomis paslaugomis, kadangi tai taip pat esą svarbus elementas sustiprinti organizacijų legitimaciją bei užtikrinti jos resursų persikirstymo palaikymą¹⁶². Todėl veiklos valdymo procese pasitikėjimo dimensija neabejotinai svarbi visuose lygmenyse (5, 6, 7 ryšiai, žr. 3 pav.)

¹⁵⁹ Bouckaert G., Halligan J. *Managing Performance: International Comparisons*, New York: Routledge, 2008, p. 17.

¹⁶⁰ Puškorius S. 3E koncepcijos plėtra, *Viešoji politika ir administravimas*, I (3), 2002, p. 31–38.

¹⁶¹ Segalovičienė I. Viešojo administravimo stebėsenos ir vertinimo sistemos indikatorių charakteristikų apžvalga, *Viešoji politika ir administravimas*, 18, 2006, p. 94.

¹⁶² Bouckaert G., Halligan J. *Managing Performance: International Comparisons*, New York: Routledge, 2008, p. 20–21.

2. DISERTACIJOS TYRIMO METODOLOGIJA, METODAI IR KINTAMŲJŲ OPERACIONALIZACIJA

2.1. Tyrimo strategija

Moksliniuose tyrimuose, įskaitant daktaro disertacijas, metodologiniam pagrindimui turi būti skiriamas reikšmingas dėmesys, nes, pasak A. Juodaitytės ir A. Kazkauskienės, disertacijos metodologijos pateikimas yra esminė disertacijos struktūrinė dalis, kadangi disertacijai suteikia mokslinį vientisumą, kai idėjos bei teorijos grindžiamos empirika, gauta tam tikrais metodais, atitinkančiais teorinę tyrimo logiką¹⁶³. K. Kardelis nurodo, kad metodologijos sąvoka įvairių autorių yra traktuojama skirtingai, tačiau kiekvieną mokslinį tyrimą metodologine prasme jungia poreikis apibrėžti tyrimo koncepciją bei aptarti pasirinktus tyrimo metodus¹⁶⁴.

S. Van Thiel savo knygoje pristatydamą viešojo administravimo tyrimų metodologines išvalgas, pažymi, jog mokslinio tyrimo dizaino esminė dalis yra pasirinkti tinkamą tyrimo strategiją bei taikytinus tyrimo metodus ir technikas¹⁶⁵. Tyrimo strategiją kaip tyrimo dizaino svarbiausią elementą išskiria ir kiti viešojo administravimo tyrimų metodologijos autoriai (pvz. Gabrielian et al., 2008¹⁶⁶). B. Bitinas et al. nurodo kokie tyrimo metodologiniai komponentai aprėpia tyrimo strategijos sąvoką: tai „tyrimo planavimo, duomenų rinkimo ir apibendrinimo etapai, tyrimo procedūrų tvarka, informacijos šaltiniai ir jos rinkimo metodai, analizės būdai“¹⁶⁷. Tačiau privalu atskirti tyrimo strategijos, metodų ir technikų sąvokas, kurios, S. Van Thiel žodžiais, dažnai mokslininkų yra vartojamos sinonimiškai, bet iš tikrųjų sudaro gradacijos hierarchinę sistemą (žr. 4 pav.): tyrimo strategija – bendriausias loginės tvarkos dizainas; tyrimo metodai – duomenų gavimo įrankiai; tyrimo technikos – būdai, kuriais duomenys yra analizuojami¹⁶⁸. Kitaip tariant, tyrimo strategija yra esminė gija, nurodanti tyrimo pobūdį ir kryptis bei numatanti kokie tyrimo instrumentai – metodai bei technikos – būtų tinkami pasitelkti, idant būtų sėkmingai įgyvendinami suplanuoti tyrimo tikslai ir uždaviniai.

¹⁶³ Juodaitytė A., Kazkauskienė A. ypatybės Edukologijos daktaro disertacijų (1995-2005 m.) metodologijos: teorinė ir empirinė analizė. Profesinis rengimas: tyrimai ir realijos, 11, 2006, p. 19.

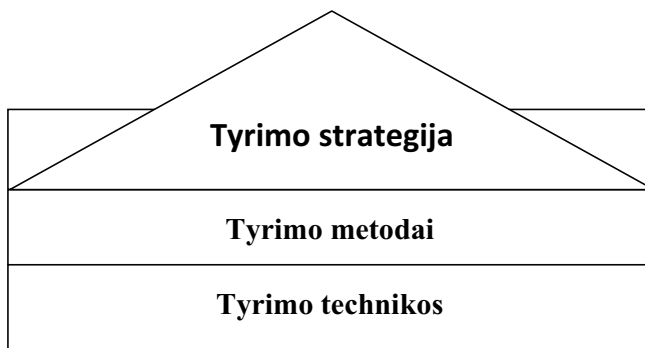
¹⁶⁴ Kardelis K. Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai (4 leidimas), Šiauliai: Lucilijus leidykla, 2007, p. 88-89.

¹⁶⁵ Van Thiel S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*, Oxon and New York: Routledge, 2014, p. 57.

¹⁶⁶ Gabrielian V., Yang K., Spice S. *Qualitative Research Methods In: Yang K., Miller G. J. Handbook of Research Methods in Public Administration*, Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2008, p. 151.

¹⁶⁷ Bitinas B., Rupšienė L., Žydžiūnaitė V. *Kokybinių tyrimų metodologija*, Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spaustuvė, 2008, p. 122.

¹⁶⁸ Van Thiel S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*, Oxon and New York: Routledge, 2014, p. 57-58.



4 pav. Tyrimo strategijos, metodų ir technikų hierarchinė sistema

Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Van Thiel S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*, Oxon, New York: Routledge, 2014, p. 57.

Šios disertacijos **tyrimo strategija** – veiklos vadybos taikymo Lietuvos viešajame administravime (Vyriausybės kontroliuojamų valstybės centrinio valdymo institucijų lygmeniu) atvejo studija. Pažymėtina, kad atvejo studijos ypač tinka viešojo administravimo tyrimams dėl viešojo administravimo taikomojo pobūdžio, o taikomuosiuose tyrimuose tyrėjas siekia įnešti savo indėlį į konkrečios socialinės problemos sprendimą, kas iš principo reiškia, kad nėra poreikio nagrinėti kitus atvejus¹⁶⁹. Moksliniame diskurse pabrėžiama, kad neegzistuoja tam tikra „formulė“, kada yra pasirenkamos atvejo studijos tyrimo strategija, tačiau daugiausiai tai priklauso nuo konkretaus tyrimo klausimų: kuo labiau tyrimo klausimai siekia atskleisti dabartines aplinkybės, t.y. „kaip“ ir „kodėl“ tam tikras fenomenas veikia, tuo labiau atvejo studija kaip metodologinė priemonė yra svarbesnė¹⁷⁰.

Atvejo studijos strategijos logika reikalauja, kad iš anksto būtų apsibrėžtas nagrinėjamas atvejis bei nustatytos jo ribos¹⁷¹. Atrodo, kad atvejo tyrimo ribų nustatymas yra pagrindinis bruožas, būdingas atvejų studijoms, dėl kurio reikšmingumo sutinka daugelis mokslininkų ir tyrinėtojų. Šioje disertacijoje veiklos vadybos taikymas tiriamas Lietuvos centrinės vykdomosios valdžios (Vyriausybės) lygmens institucijų sistemoje¹⁷². Taigi į tyrimo lauką nepatenka, pavyzdžiui, vietos savivaldos institucijų lygmuo. Taip pat reikia konstatuoti, kad atvejo studija taikytina ne visiems Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios subjektams. Anot A. Bakavecko, valstybinio valdymo (administravimo) aspektu jais laikytini:

- 1) Respublikos Prezidentas;
- 2) Vyriausybė;

¹⁶⁹ Ten pat, p. 86.

¹⁷⁰ Yin R. K. *Case Study Research: Design and Methods* (fourth edition), Thousand Oaks: SAGE Publication, 2009, p. 4.

¹⁷¹ Daymon C., Holloway I. *Qualitative Research Methods in Public Relations and Marketing Communications*, (second edition), Oxon, New York: Routledge, 2011, p. 118.

¹⁷² Egzistuoja viena išimtis, kai siauru aspektu bus analizuojama Lietuvos Seimo narių laikysena veiklos informacijos naudojimo atžvilgiu Seime biudžeto proceso metu.

3) Centrinės vykdomosios valdžios institucijos (ministerijos, Vyriausybės įstaigos, Vyriausybės komitetai, komisijos ir tarybos, įstaigos prie ministerijų);

4) Teritorinės vykdomosios valdžios struktūros (Vyriausybės atstovai apskrityse ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinės įstaigos yra teritoriniai struktūriniai padaliniai)¹⁷³.

Iš pateiktų vykdomosios valdžios institucijų tipų, šios disertacijos atvejo studijai taikytinas tik tai trečiajame punkte minimos institucijos, bet su tam tikromis išlygomis. Pavyzdžiui, į tyrimo lauką nepatenka Vyriausybės komitetai, komisijos ir tarybos. Šios organizacinės struktūros paprastai yra Vyriausybės patariamąsios institucijos, skirtos Vyriausybės tam tikroms užduotims atlikti (tuo pačiu yra laikinos)¹⁷⁴, todėl jų yra visai kitokie veikimo pagrindai, negu biudžetinių įstaigų statusą turinčių institucijų, kuriose taikoma Strateginio planavimo metodika. Nagrinėjai atvejo studijai buvo pasirinktos būtent biudžetinės įstaigos statusą turinčios institucijos, tarp kurių patenka Vyriausybės įstaigos, Vyriausybei atskaitingos įstaigos, ministerijos ir įstaigos prie ministerijų. Disertacijoje ši institucijų grupė įvardinta bendriu pavadinimu – Vyriausybės kontroliuojamos valstybės centrinio valdymo institucijos arba – Vyriausybės kontroliuojamos institucijos.

Nusibrėžus fizines (institucines) ribas, taip pat yra svarbu pasakyti kas (veiksniai, procesai, sąlygos etc.) bus tyrinėjama pasirinktu atveju. Pažymėtina, kad atvejo studijos prieiga yra palanki tuo, kad atvejo (arba kelių atvejų) pasirinkimas gali būti gana laisvas ir priklausomas nuo tyrimo sumanymų ar net tyrėjo mokslinių interesų. Pavyzdžiui, U. Flick pažymi, kad atveju gali būti pasirinktas žmogus, institucija, visuomenė ar įvykis, priklausomai nuo mokslinėje studijoje išsikelto tyrimo klausimo ir pasirinktos tematikos¹⁷⁵. Panašiai konstatuoja ir J. R. Yin, nurodydamas, jog atvejo studija gali būti naudojama daugelyje situacijų, plečiant mokslines žinias į tam tikrą fenomeną iš individualios, grupinės, organizacinės, socialinės ar politinės perspektyvos – taip siekiant suprasti pasirinktą kompleksinį socialinį fenomeną¹⁷⁶. Šioje disertacijoje tiriamas veiklos vadybos, kaip vadybinio proceso, o tuo pačiu ir vadybinio įrankio taikymas Lietuvos Vyriausybės kontroliuojamose institucijose: analizuojama veiklos vadybos proceso atskirų etapų – veiklos duomenų parengimo, veiklos informacijos naudojimo būklė.

Kitas atvejo studijas apibūdinantis bruožas yra tyrinėjamo objekto „santykis su aplinka“, kadangi nusistačius tyrinėjamo atskiuro vieneto ribas, tampa aišku, kas yra atvejis, o kas yra tik

¹⁷³ Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia, Vilnius: Eugrimas, 2007, p. 164.

¹⁷⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas Nr. I-464, Valstybės žinios// Valstybės žinios, 1994-05-19, Nr. 13-167, 27 str.

¹⁷⁵ Flick U. Designing Qualitative Research, London: SAGE Publication, 2013, p. 46.

¹⁷⁶ Yin R. K. Case Study Research: Design and Methods (fourth edition), Thousand Oaks: SAGE Publication, 2009, p. 4.

kontekstas tame atvejyje¹⁷⁷. Šioje daktaro disertacijoje tiriant veiklos vadybos taikymą taip pat nagrinėjami ir kontekstiniai veiksniai. Siekiama iširti kaip veiklos vadybos taikymą veikia politinis dėmesys bei administracinė kultūra.

Nors atvejo studijos dažnai siejamos su kokybiniais tyrimo metodais (pvz., interviu), tačiau atvejo studijų „detaliam, giliam duomenų rinkimui yra pasitelkiami daugialypiai informacijos šaltiniai, tokie kaip stebėjimai, dokumentai ir ataskaitos, interviu“¹⁷⁸. Tačiau į atvejo studiją gali būti integruotas ir apklausos metodas¹⁷⁹, taip realizuojant „mišrių metodų tyrimą“ (ang. „mixed methods research“)¹⁸⁰ arba „trianguliaciją“ (ang. „triangulation“)¹⁸¹. Mišrių metodų tyrimo taikymas gali būti naudingas siekiant geriau išigilinti bei suprasti tyrimo problemas ar klausimus, kaip pavyzdžiui:

- palyginti skirtingas perspektyvas, remiantis tiek kokybiniais, tiek kiekybiniais duomenimis;
- paaiškinti kiekybinius rezultatus, remiantis kokybinių duomenų rinkimu ir analize;
- geriau parengti klausimą, kai pirmiausiai renkami ir analizuojami kokybiniai duomenys, o tik po to konstruojami apklausos matavimo instrumentai¹⁸².

Taigi mišrių tyrimo metodų taikymas gali ne tik padėti geriau suprasti tiriamą objektą ar atvejį, bet ir paaiškinti tyrimo rezultatus. U. Flick, remdamasis Bryman (1992) postuluoja, kad kokybinis tyrimas gali sustiprinti kiekybinį tyrimą ir atvirkščiai, o be to, šių abiejų metodų derinimas teikia daug bendresnį nagrinėjamos studijos probleminį vaizdą¹⁸³. Juolab taikant skirtingus metodus yra gaunama pakankamai daug informacijos, kas užtikrina duomenų validumą¹⁸⁴. Todėl mišrių metodų tyrimas gali būti palanki priemonė įvairiapusiškai išnagrinėti pasirinktą atvejį nepaisant to, kad jo trūkumai mokslinėje literatūroje įvardijami atsižvelgiant į šio tyrimo pobūdį – tai, kad jis „kompleksiškas ir reikalaujantis daug laiko išteklių“¹⁸⁵. Be to, nors socialinių mokslų metodologinėje literatūroje galima aptikti nuomonių, kad tai yra dvi

¹⁷⁷ Flyvbjerg B. Case study In: Denzin N. K., Lincoln Y. S. The SAGE Handbook of Qualitative Research (fourth edition), London: SAGE Publication, 2011, p. 301.

¹⁷⁸ Creswell J. W. Qualitative Inquire Research Design: Choosing Among Five Approaches (second edition), Thousand Oaks: SAGE Publication, 2007, p. 73.

¹⁷⁹ Yin R. K. Case Study Research: Design and Methods (fourth edition), Thousand Oaks: Sage Publication, 2009, p. 13.

¹⁸⁰ Creswell J. W. Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches (fourth edition), Thousand Oaks: SAGE Publication, 2014, p. 217

¹⁸¹ Flick U. Managing Quality in Qualitative Research, London: SAGE Publication, 2007, p. 93.

¹⁸² Creswell J. W. Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches (fourth edition), Thousand Oaks: SAGE Publication, 2014, p. 218.

¹⁸³ Flick U. Managing Quality in Qualitative Research, London: SAGE Publication, 2007, p. 93.

¹⁸⁴ Van Thiel S. Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction, Oxon and New York: Routledge, 2014, p. 92.

¹⁸⁵ Daymon C., Holloway I. Qualitative Research Methods in Public Relations and Marketing Communications (second edition), Oxon, New York: Routledge, 2011, p. 351.

skirtingos tyrimų „kultūros“ (tarp kurių esą 25 metodologiniai skirtumai)¹⁸⁶, tačiau jų integracijos nauda yra akivaizdi. Šiame disertaciniame tyrime taip pat yra pasitelkti mišrūs tyrimo metodai. Pirmiausiai buvo taikytas interviu metodas, o gauta tam tikra atrinkta medžiaga, kaip ir atliktos literatūros analizė, buvo pagrindas formuoti klausimyną. Galiausiai, siekiant išsamiau išstudijuoti pasirinktą atvejį, pravartų pasitelkti įvairialypius informacijos šaltinius, todėl naudojami teisės aktai ir dokumentai, oficialios ataskaitos ir pranešimai, kiti moksliniai tyrimai, žiniasklaidos pranešimai.

2.2. Kiekybinis tyrimas

Tyrimo instrumentas. Šioje disertacijoje pasitelktas kiekybinio tyrimo instrumentas – anketinė apklausa, sudaryta iš 18 ranginio (Likerto) pobūdžio klausimų (žr. 4 priede). Pirmą klausimų bloką, skirtą bendrosioms respondentų charakteristikoms apibūdinti, sudarė 4 klausimai. Šioje pirmoje anketos klausimų dalyje siekta išsiaiškinti respondentų bendrą darbo stažą, išsilavinimo lygį, priklausymą institucinei grupei be darbinės veiklos statusą. Antroji klausimų grupė (5–7 klausimai) skirta veiklos vadybos taikymo kontekstinių aplinkybių ištyrimui. Kintamieji buvo formuojami, atsižvelgiant į teorinės literatūros analizę bei atliktų interviu metu gautą informaciją. Klausimyno 8–10 ir 16 klausimais tiriama veiklos duomenų parengimo būklė. 8–9 klausimai konstruoti remiantis teorinės medžiagos logika, bet iš esmės formuoti atsižvelgiant į LR Strateginio planavimo metodiką, idant veiklos vadybos elementai (pvz., veiklos vertinimo kriterijai) būtų suprantami tyrimo dalyviams. 10 klausime, kuriame siekiama identifikuoti veiklos informacijos rinkimo kliūtis, atsakymų reikšmės iš esmės buvo konstruojamos pagal interviu metu gautą medžiagą. Tuo tarpu 16 klausimas tiria vadybinės autonomijos būklę, o atsakymų variantai formuoti atsižvelgiant į mokslinės literatūros analizę. Likusi klausimyno dalis (10–15 klausimai) skirta tirti veiklos informacijos naudojimą. Šioje dalyje klausimai sudaryti remiantis literatūros analize bei interviu medžiaga. 17 klausime siekiama nustatyti veiklos vadybos teikiamos vertės suvokimą, kai pasitelkti taip pat mokslinėje literatūroje ištirti bei interviu metu įsisavinti komponentai. Galiausiai, 18 klausimu bandyta nustatyti kokios pagalbinės veiklos vadybos priemonės taikytinos Vyriausybės kontroliuojamose institucijose.

Tyrimo vykdymo eiga. Prieš pateikiant klausimyną respondentams, buvo atliktas anketos testavimo procesas, siekiant patikrinti ar yra aiškios klausimų teiginių formulotės ir kintamųjų reikšmės. Bandomasis tyrimas buvo atliktas 2014 m. kovo–balandžio mėnesiais. Nors jame

¹⁸⁶ Goertz G., Mahoney J. A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in Social Sciences, New Jersey: Princeton University Press, 2007, p. 4–5, 13.

dalyvavo tik 4 asmenys (kas galėtų būti traktuotina kaip žvalgomojo tyrimo ribotumu), tačiau jų ekspertinė patirtis dirbant LR Vyriausybės kanceliarijoje leido pateikti pastabų bei pasiūlymų, į kuriuos buvo atsižvelgta performuojant, patikslinant klausimų formuluotes ir keliais atvejais – vietoj ankstesnių įtraukiant naujas kintamųjų reikšmes.

Apklausa buvo atliekama 2014 m. balandžio-gegužės mėn., kai pirmieji respondentai anketą užpildė 2014 m. balandžio 18 d., o paskutiniai – 2014 m. gegužės 29 d. Kvietimai respondentams dalyvauti apklausoje buvo siunčiami elektroniniu paštu, kuriame buvo nurodytas tyrimo tikslas bei pateikta nuoroda į apklausą [www.google.com](https://docs.google.com/forms/d/1n55Xuu_WKqJtXfG7ED7xaaVoOwoybZITQ2wYKiokw7s/e/dit#) internetinės svetainės šios disertacijos autoriaus asmeninio elektroninio pašto paskyroje (anketos adresas – https://docs.google.com/forms/d/1n55Xuu_WKqJtXfG7ED7xaaVoOwoybZITQ2wYKiokw7s/e/dit#). Kiekybinio tyrimo metu gauti duomenys buvo perkelti, transformuoti ir apdoroti naudojant SPSS 22.0 (ang. Statistical Package for the Social Science) programinę įrangą.

Tyrimo imtis. Tyrimo anketos klausimai yra pakankamai specifiniai, skirti tik asmenims, kurie yra susipažinę su veiklos planavimo ir valdymo dokumentais bei atlieka vadybines rutinas praktinėje veikloje. Todėl tyrimo generalinė aibė gali būti formuojama iš LR Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie LR Vyriausybės, ministerijų ir įstaigų prie ministerijų darbuotojų (valstybės tarnautojų), kurie dirba konkrečioje srityje – veiklos planavimo ir valdymo. Daugelyje institucijų (pavyzdžiui, beveik visose ministerijose) šiuos asmenis nesunku identifikuoti, kadangi jose egzistuoja specialūs struktūriniai padaliniai, tik jų pavadinimai gali skirtis. Dažniausiai šie padaliniai yra vadinami „strateginio planavimo” skyriais. Nepaisant skirtingų pavadinimų, šiuos skyrius galima išskirti pagal jų atliekamas funkcijas (šiuo atveju, veiklos planavimo ir valdymo srityse), o šių struktūrinių padalinių darbuotojai buvo įtraukti į kiekybinį tyrimą. Be to, manytina, kad su veiklos planavimo ir valdymo procesais institucijose neišvengiamai yra susipažinęs institucijų vadovybės lygmuo, todėl įstaigų vadovai ir bei jų pavadootojai taip pat buvo pasirinkti tyrimo respondentais. Šioje vietoje iškilio viena dilema – kokią vadovų grandį pasirinkti ministerijose. Kadangi šio tyrimo sumanymas apklausti tik valstybės tarnautojo lygmens atstovus, o ministerijoms vadovauja politikai (ministrai), tad ministrai kaip tyrimo respondentai buvo nepasirinkti. Kita vertus, žinant ministrų užimtumo mastą, greičiausiai jie į anketos klausimus ir neatsakinėtų. Dar daugiau, kadangi anketa buvo platinama netiesioginiu, o elektroniniu būdu, tai duomenų patikimumui galėtų iškilti grėsmė, jei už ministrus atsakytų kiti, pavyzdžiui, ministrų paskirti asmenys. Panaši problema gali kilti ir su viceministrais. Nors pastarieji nėra politikai, o politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojai, tačiau be ką tik minėtos, yra ir daugiau rizikų juos įtraukti į tyrimo respondentų sąrašą. Pirmiausiai, jų paskyrimas yra visiškai politinis, tiksliau partinis, pagal valdančiosios koalicijos partijų išankstinius susitarimus – dažnai net ministras turi mažai įtakos savo būsimo pavaldinio ir

bendražygio paskyrimui. Dėl to ypač pastaruoju metu viešojoje erdvėje eskaluojama viceministrų kvalifikacijos ir kompetencijos problema. Pavyzdžiui, net valstybės prezidentė konstatavo, kad ministerijų valdymo lygmenyje – „problema – prastai dirbantys viceministrai“¹⁸⁷. Kai kurie viešieji komentatoriai jų atžvilgiu pasisako dar kritiškiau: „viceministras yra žmogus, kuris nesugebėjo patekti į Seimą, kuriam partiją surado kažkokio darbo [ministerijoje] – tam ir viceministrai yra sugalvoti“ (R. Valatka)¹⁸⁸. Tai patvirtina ir buvusio ministro žodžiai: „viceministrai tik kaip partinių interesų sargai yra prabanga, kuri valstybei brangiai kainuoja“¹⁸⁹. Tad kiekybiniame tyrime ministerijoms atstovauja vidinių departamentų lygmens vadovybė, t. y. departamentų direktoriai ir jų pavaduotojai. Tuo tarpu kancleriai nebuvo įtraukti, atsižvelgiant į klausimyno sudarymo logiką: pavyzdžiui, 13 klausime tarp organizacijos aplinkos veiksmų, kurie turi įtakos naudoti veiklos informaciją nurodytas kanclerio, kaip aukščiausio vadovo palaikymas. Be to, Vyriausybės kontroliuojamose institucijose kanclerio pareigybė egzistuoja tik ministerijose – kiekvienoje ministerijoje esant po vieną, todėl yra rizika, kad tai gali tapti pernelyg maža respondentų grupė. Galiausiai, įstaigose, kuriose buvo neįmanoma identifikuoti veiklos planavimo ir valdymo padalinių, respondentai kruopščiai buvo atrenkami pagal jų atliekamas funkcijas. Jeigu vis tiek kildavo abejonių, tai buvo į tą instituciją kreipiamasi telefonu dėl darbuotojo funkcijų patikslinimo ar išsiaiškinimo, kurie darbuotojai institucijoje atlieka veiklos planavimo ir valdymo funkcijas.

Buvo sudaryta 717 tiriamųjų visuma ir visiems buvo išsiųsta anketa, kurią užpildė 140 asmenų arba 19,52 proc. Didžiausia dalis kiekybinio tyrimo dalyvių turi vadovo ar jo pavaduotojo statusą valstybės tarnyboje (įvairiose valdžios grandyse). Savo atsakymus pateikė 42 įstaigų vadovai bei jų pavaduotojai bei 10 institucijų vidinių departamentų vadovai bei jų pavaduotojai. Šie 52 respondentai buvo apjungti į vieną grupę ir tyrimo ribose traktuojami kaip aukščiausios grandies vadovai. Vidurinėsios grandies vadovybės lygmeniui priskirtini institucijų vidinių struktūrinių padalinių (skyrių, poskyrių) vadovai (vedėjai) bei jų pavaduotojai ir tokių asmenų tyrime bendrai dalyvavo 43 asmenys. Taigi beveik du trečdaliai tyrimo respondentų (95) priklauso įvairaus lygmens vadovų korpusui. Likę respondentai tyrime sąlyginai įvardinti kaip žemiausios grandies darbuotojai (valstybės tarnautojai)¹⁹⁰: 4 patarėjo

¹⁸⁷ Gudavičius S. Prezidentė: problema – prastai dirbantys viceministrai, Verslo žinios, 2014-05-26. Prieiga per internetą: <http://vz.lt/?PublicationId=abd62dab-24b9-4fbf-a30d-640499f99445> (žr. 2014-06-15).

¹⁸⁸ LRT, Teisė žinoti (speciali laida): „Kokių pokyčių tikėtis antroje Dalios Grybauskaitės kadencijoje“, 2014-07-14, [R. Valatkos citata žr. nuo 5:29 min iki 5:42 min.], prieiga per internetą: http://www.lrt.lt/mediateka/laidos/T/1459/teise_zinoti (žr. 2014-07-22).

¹⁸⁹ Jokūbaitis M. J. Neverovičius prabilo apie tai, kodėl jam iškasė duobę, Lrytas.lt [Interviu su buvusiu Energetikos ministru Jaroslavu Neverovičiumi], 2014-08-27, prieiga per internetą: <http://www.lrytas.lt/lietuvos-diena/aktualijos/i-neverovicius-prabilo-apie-tai-kodel-jam-iskase-duobe.htm> (žr. 2014-08-27).

¹⁹⁰ Neabejotinai ši apibrėžtis yra sąlyginė, pasirinkta tiesiog išryškinti takoskyrą nuo vadovaujančių grandžių. Pavyzdžiui, „patarėjų“ pareigbių kategorijos gana aukštos ir dažnai atvejais prilygsta vidurinėsios grandies

statusą turintys asmenys, 37 vyriausieji specialistai, 3 vyresnieji specialistai ir vienas specialistas. Tuo tarpu pristatant respondentų priklausymą institucijų grupėms pažymėtina, kad daugiausiai kiekybinio tyrimo dalyvių esą biudžetinių įstaigų prie ministerijų darbuotojai (88 arba 63% visų respondentų), ministerijoms atstovauja 31 asmuo (22%), o Vyriausybės įstaigų bei Vyriausybei atskaitingų įstaigų atstovai tesudaro 12% visų respondentų (17 asmenų). Pereinant prie respondentų išsilavinimo apibūdinimo, išskirtina didžiausia grupė asmenų, turinčių magistro lygmens kvalifikacinį laipsnį (54% respondentų), pakankamai didelė dalis turi bakalauro studijų diplomą – 34% (tiesa, prie šių respondentų priskirti valstybės tarnautojai, išsilavinimą įgiję iki 1990 m., kurių buvo 25 proc.). Kiekybiniame tyrime taip pat dalyvavo 15 asmenų, turinčių mokslo daktaro laipsnį, kas sudaro 11 proc. visų respondentų. Paskutinis klausimų blokas atspindintis respondentų demografines charakteristikas – bendras darbo stažas. Kiekybiniame tyrime daugiausiai dalyvavo turinčių virš 15 metų darbinį stažą ir tai yra beveik pusė visų respondentų (49 proc.) Nuo 5 iki 15 metų darbinį stažą turinčių asmenų užfiksuota 40 proc. Tad absoliučiai mažiausia tyrimo respondentų dalis – turinti mažiausia darbinį stažą, iki 5 metų.

Tyrimo statistinių duomenų analizės technikos.

- 1) Aproximosios statistikos skaičiavimas. Ši technika buvo pasitelkta vidurkių skaičiavimui.
- 2) Kruskal – Wallis neparamestrinis kriterijus, taikytas identifikuoti reikšmingus demografinius kintamuosius.

Kiekybinio tyrimo ribotumai. Tyrimo imties sudarymas gali būti nepakankamai patikimas, kadangi neišvengtas tyrėjo subjektyvumas. Kai kuriais atvejais institucijose (išskyrus ministerijose) neegzistuoja konkretūs strateginio planavimo (veiklos valdymo) struktūriniai padaliniai, tai tyrėjui teko pačiam surinkti informaciją kokie darbuotojai atlieka pareigas būtent veiklos valdymo srityje. Pavyzdžiui, buvo nagrinėjami atskirų struktūrinių padalinių funkcijos (dažniausiai teisės, finansų skyrių), valstybės tarnautojų pareigybių aprašymai ir jų funkcijos. Savo ruožtu nesant viešai prieinamos informacijos, su kai kurių įstaigų atstovais buvo susiekama telefonu, idant būtų sužinoma arba pasitikslinama kas jų institucijose yra atsakingi, organizuoja bei vykdo veiklos vadybos rutinas. Nepaisant to, imties sudarymo patikimumo klausimas išlieka atviras, nes net ir atlikus pastaruosius išvardintus veiksmus, subjektyvumo faktorius nebūtinai buvo eliminuotas.

Atliekant išankstinį anketos testavimą, klausimyną reikėjo pateikti ne tik ekspertams iš Vyriausybės kanceliarijos, bei ir potencialiems respondentams, t. y. atliekantiems pareigas

vadovų, o taip pat šioms pareigybėms dažnai reikalaujama ekspertinių žinių. Nepaisant to, patarėjai formaliai neatlieka vadovujančių pareigų, todėl jie priskirti prie ne vadovujančias pareigas užimančių valstybės tarnautojų.

Vyriausybės įstaigose, Vyriausybei atskaitingose įstaigose, ministerijose bei įstaigose prie ministerijų. Klausimyno pabaigoje respondentai turėjo galimybę parašyti laisvos formos komentarą papildant savo išpūdžius apie nagrinėjamą tematiką arba tiesiog apie anketą, įvertinant jos kokybę. Nors buvo ir teigiamai įvertintas anketos sudarymas, tačiau buvo keletas ir kritinių pastabų pažymint, jog klausimynas esą pernelyg ilgas bei ne visi teiginiai esą aiškūs.

2.3. Kokybinis tyrimas

Kokybiniuose tyrimuose giluminiai interviu yra pagrindinis duomenų šaltinis ir tuo pačiu būdas tyrinėti informantų požiūrius¹⁹¹. Giluminio interviu tikslas nėra patikrinti hipotezes, tačiau suprasti informantų patirtį ir tos patirties reikšmę¹⁹². Tad atvejo studijoje interviu metodo pagalba galima detaliau ir įvairiapusiškiau pažinti fenomeną, t. y. pasirinktą atvejį, kadangi „interviu yra lankstus būdas rinkti duomenis – pokalbio metu tyrėjas gali klausti papildomus klausimus, tam kad įgytų kiekvieno užduoto klausimo geresnį bei pilnesnį supratimą“¹⁹³. Pasak B. Bitino et al., „kuo geriau tyrėjas su tiriama problema yra susipažinęs, tuo lengviau jam sudaryti detalų ir logišką klausimyną, kadangi [...] nesiremdamas išankstiniu žinojimu, tyrėjas gali padaryti daug žalos“¹⁹⁴. Šios disertacijos sudarytam interviu klausimynui įtakos turėjo išankstinės žinios: a) studijuojant mokslinę literatūrą; b) studijuojant teisės aktus ir oficialius dokumentus.

Interviu tipas ir klausimynų struktūra. Šioje disertacijoje pasirinktas kokybinio tyrimo metodas – kryptingasis interviu, kuris dar vadinamas iš dalies struktūruotu (pavyzdžiui, S. Van Thiel naudoja terminą „semi-structured interview“¹⁹⁵). Šis interviu tipas yra palankus tyrėjui, kadangi jis „iš anksto numato temas arba problemas, kurias aptars interviu metu, bet neprisiriša prie klausimų tvarkos ar numatytų pasakytų žodžių, laisvai juos keičia vietomis, užduoda papildomų klausimų. Pagrindinis privalumas: [kryptinguoju] interviu gaunama išsamesnių, susistemintų duomenų, lyginant su neformalioju interviu, o pats interviu lieka neformalus, pokalbio forma“¹⁹⁶. Kokybinio tyrimo metu iš viso buvo atlikti 34 interviu, kurių

¹⁹¹ Daymon C., Holloway I. *Qualitative Research Methods in Public Relations and Marketing Communications*, (second edition), Oxon, New York: Routledge, 2011, p. 221.

¹⁹² Seidman I. *Interviewing as Qualitative Research: A Guide for Researches in Education & The Social Sciences* (fourth edition), New York: Teachers College Press, 2013, p. 9.

¹⁹³ Van Thiel S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*, Oxon and New York: Routledge, 2014, p. 93.

¹⁹⁴ Bitinas B., Rupšienė L., Žydzūnaitė V. *Kokybinių tyrimų metodologija*, Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spaustuvė, 2008, p. 122.

¹⁹⁵ Van Thiel S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*, Oxon and New York: Routledge, 2014, p. 94.

¹⁹⁶ Bitinas B., Rupšienė L., Žydzūnaitė V. *Kokybinių tyrimų metodologija*, Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spaustuvė, 2008, p. 156.

metu buvo užduodami ne tik iš anksto paruošti (struktūruoti) pagrindiniai klausimai, bet ir aptariamas platesnis kontekstas tiriamąja tema. Taip atsitinka dėl dviejų priežasčių. Tam tikrais atvejais patys informantai iniciavo daug platesnius pokalbius, savo mintis dėstydami netgi už užduotų klausimų ribų, taip plečiant nagrinėjamo atvejo sampratą. Tačiau reikia pripažinti, kad keletą kartų buvo nukrypstama nuo tiriamo objekto, betgi čia jau tyrėjo užduotis buvo kaip galima greičiau informantą „sugrąžinti“ į nagrinėjamos temos problemas (dažniausiai pasitelkiant struktūruotus klausimus). Antra vertus, pats tyrėjas kiekvieną kartą besiruošdamas būsimam interviu, pagal galimybes surinkdavo viešai prieinamą informaciją apie kiekvieno informanto galimą santykį su tyrėjui aktualia tema, išsigilinant į jo nuveiktus darbus veiklos vadybos srityje (pvz., dalyvavimas projektuose, mokslinių straipsnių publikavimas etc.).

Kokybinio tyrimo metu buvo suformuluoti du pagrindiniai klausimynai, kurie sąlyginai gali būti pavadinti kaip „klausimynas Lietuvos viešosios politikos ir administravimo praktikams ir ekspertams“ ir „klausimynas Lietuvos įstatymų leidėjams“ (detaliau apie informantus žr. žemiau). Pirmuoju klausimynu siekta iširti veiklos valdymo būklę klausimus suskirstant į tokius apibendrintus blokus: 1) veiklos vadybos iniciatyvų diegimo ypatumai; 2) veiklos duomenų parengimas; 3) veiklos informacijos naudojimas; 4) veiklos vadybos teikiamos vertės suvokimas (žr. 1 priede). Tuo tarpu kitas klausimynas yra skirtas išimtinai LR Seimo įstatymų leidėjams siekiant iširti kaip politikai naudoja veiklos informaciją biudžeto proceso metu (žr. 2 priede).

Pažymėtina, jog buvo sudarytas ir trečiasis klausimynas, kuris laikytinas kaip pagalbinis, kadangi skirtas išimtinai užsienio viešojo administravimo ekspertams, idant būtų surinkta papildoma medžiaga apie veiklos vadybos taikymo galimybes ir problemas VRE šalyse (žr. 3 prieda).

Kokybinio tyrimo imtis ir informantai. Imties sudarymo ypatumai skiriasi kiekybiniame ir kokybiniame tyrime. Jeigu kiekybiniame tyrime yra pakankamai aiškios nusistovėjusios gairės kaip teisingai sudaryti tyrimo imtį, tai kokybiniame tyrime nėra tokių itin griežtų standartizuotų kriterijų kaip ji turėtų būti sudaroma. Tačiau tai galioja, jei remsimės labiau paplitusia imties sudarymo logika, U. Flick terminu, tikslinės imties sudarymu, kadangi dar egzistuoja ir taip vadinama formalizuota imties sudarymo forma, kai, pavyzdžiui, interviu atvejų skaičius nustatomas iš anksto pagal aiškius požymius¹⁹⁷. Tuo tarpu kokybiniuose tyrimuose, priklausomai nuo tyrimo tikslų, dažniausiai orientuojamasi į sąmoningai atsirenkamus atvejus, atsižvelgiant į fenomeno įvairovę, idant jo skirtingumas ir variacijos kiek įmanoma daugiau patektų į empirinę medžiagą¹⁹⁸. Tačiau Bitinas et al., remdamasis M. Patton (1990), pateikia net

¹⁹⁷ Flick U. *Designing Qualitative Research*, London: SAGE Publication, 2013, p. 26.

¹⁹⁸ Ten pat, p. 27.

16 skirtingų kokybinio tyrimo tikslinės imties sudarymo būdų¹⁹⁹. Atsižvelgiant į minėtą klasifikaciją, šios disertacijos tyrimo imties sudarymo būdas – mišrioji atranka, kai viename tyrime taikoma du ir daugiau tyrimo imties sudarymo būdų.

Negalima nesutikti su U. Flick nuomone, kad dažniausiai tyrėjas renkasi informantus, kurie turi didelę patirtį arba profesinę praktiką, susijusią su tyrimo objektu arba fenomenu²⁰⁰. Apskritai kokybinio tyrimo imties sudarymo būdas – kritinių atvejų atranka – „vykdoma tada, kai tyrėjas į tyrimą siekia įtraukti pagrindinį, tyrimo požiūriu ypač svarbų asmenį, pogrupį, situaciją, aplinką“²⁰¹. Vadovaujantis šia nuostata, buvo atrinkti ir disertacijos informantai. Daugiausiai kokybinio tyrimo dalyvių buvo pasirinkta iš veiklos vadybos reformas, pasak V. Nakrošio, palaikančių institucijų – Vyriausybės kanceliarijos, Finansų ministerijos, Vidaus reikalų ministerijos²⁰². Vyriausybės kanceliarijai atstovauja net 5 informantai (I2²⁰³, I17, I18, I19, I23). Pažymėtina, kad dar du tyrimo dalyviai (I16, I26) XV Vyriausybės kadencijos metu (2008–2012 m.) užėmė aukštas-vadovaujančias pareigas tuometinėje Ministro Pirmininko tarnyboje (dabar - Vyriausybės kanceliarija). Didelis skaičius informantų iš šios institucijos nėra atsitiktinis, kadangi jie atlieka ekspertinio pobūdžio funkcijoms prilyginamas pareigas – dalyvauja rengiant, tobulinant ir vertinant veiklos valdymo sistemą, jos procesus ar komponentus. Pavyzdžiui, Vyriausybės kanceliarijos nuostatų 9.6 punkte nurodyta, kad ši institucija „dalyvauja rengiant Valstybės pažangos strategiją, Nacionalinės pažangos programą ir Vyriausybės veiklos prioritetus, analizuoja jų įgyvendinimą ir teikia atitinkamus pasiūlymus Ministrui Pirmininkui ir Vyriausybės kancleriui“, o 9.7 punkte Vyriausybės kanceliarijai nustatytas reikalavimas dalyvauti „tobulinant strateginio planavimo sistemą; vertina Vyriausybei atskaitingų valstybės institucijų parengtus strateginio planavimo dokumentų projektus; dalyvauja tobulinant strateginio planavimo dokumentų įgyvendinimo rezultatų stebėseną“²⁰⁴. Pažymėtina, kad visi Vyriausybės kanceliarijos informantai priklausė Strateginio planavimo ir stebėsenos bei Viešojo valdymo skyriams – struktūriniais padaliniais, kurie šioje institucijoje daugiausiai dėmesio skiria veiklos valdymui. Tuo tarpu tarp kokybinio tyrimo dalyvių iš kitų veiklos valdymo procesą „palaikančių institucijų“ buvo trys asmenys: du iš Finansų ministerijos bei vienas priklausė Vidaus reikalų ministerijai.

¹⁹⁹ Bitinas B., Rupšienė L., Žydžiūnaitė V. Kokybinių tyrimų metodologija, Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spaustuvė, 2008, p. 98–104.

²⁰⁰ Flick U. *Designing Qualitative Research*, London: SAGE Publication, 2013, p. 28.

²⁰¹ Bitinas B., Rupšienė L., Žydžiūnaitė V. Kokybinių tyrimų metodologija, Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spaustuvė, 2008, p. 101.

²⁰² Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybėje? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 58.

²⁰³ Taip kokybinio tyrimo informantai yra užkoduoti eiliškumo tvarka pagal su jais atlikto interviu laiką. Pavyzdžiui, I1 – informantas, su kuriuo buvo atliktas pirmas interviu.

²⁰⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės Kanceliarijos nuostatų patvirtinimo Nr. 254, 2013-03-27// Valstybės žinios, 2013-03-30, Nr. 34-1647.

Antra grupė informantų, turinčių veiklos valdymo srityje ekspertinių žinių, buvo sudaryta iš buvusių ir esamų „Viešojo valdymo tobulinimo komisijos“ (toliau – „Saulėlydžio“ komisijos) narių. Ši komisija yra svarbus patariamojo pobūdžio aktorius Lietuvos veiklos valdymo lauke, kadangi Vyriausybei (prireikus ir Vyriausybės Strateginio planavimo komitetui) teikia pasiūlymus viešojo valdymo tobulinimo srityje: dėl „strateginio valdymo ir viešųjų finansų tobulinimo, viešojo valdymo efektyvumo ir skaidrumo, valstybės institucinės sandaros tobulinimo, valstybės tarnybos tobulinimo [...]“²⁰⁵. Tarp tyrimo informantų esą trys asmenys, kurie 2009–2012 m. laikotarpyje buvo „Saulėlydžio“ komisijos nariai (I3, I16 ir I26), iš kurių du – buvę šios komisijos pirmininkai. Peržiūrėjus to laikotarpio „Saulėlydžio“ komisijos protokolus, buvo pastebėta, kad trečiasis ankstesnės komisijos narys itin pavyzdingai lankydavo posėdžius, juose nedalyvaudamas gal tik keletą kartų, tai leidžia daryti prielaidą, kad yra pakankamai įsigilinęs į veiklos valdymo klausimus. Be to, jis dirba ne valstybės tarnyboje, o privačiame sektoriuje. Kaip paaiškėjo iš kelių šios disertacijos interviu, „Saulėlydžio“ komisijos nariai, dirbdami ne valstybės tarnyboje, kaip nesuinteresuoti asmenys, gali pasiūlyti daugiau objektyvesnių iniciatyvų ir valdymo tobulinimo naujovių. Tuo tarpu iš dabartinės „Saulėlydžio“ komisijos kokybiniame tyrime taip pat dalyvavo trys jos nariai (I5, I11, I15), iš kurių du yra valstybės tarnautojai, o vieno pagrindinės pareigos – už valstybės tarnybos ribų. Pažymėtina, kad su „Saulėlydžio“ komisijos veikla tiesiogiai yra susijęs dar vienas informantas (I8), tačiau jo kitoks statusas šios komisijos posėdžių metu – ne komisijos narys, o stebėtojas nuo Valstybės kontrolės institucijos. Dar vienas šios institucijos atstovas (I7) taip pat buvo pasirinktas kokybinio tyrimo dalyviu, nes yra prisidėjęs prie VORT projekto, be to yra buvęs Valstybės kontrolės veiklos auditų ataskaitų bendraautorius veiklos vadybos klausimų kontekste. Siekiant detaliai išstudijuoti veiklos vadybos taikymo atvejo studiją, disertacijos autoriaus nuomone, informantais tikslinga pasirinkti ir iš Valstybės kontrolės bei Valstybės tarnybos departamento, kaip institucijų su savo įgaliojimais, plačiąja prasme, veikiančių visą valstybės tarnybos sistemą. Kaip jau minėta, pirmajai institucijai šiame tyrime atstovauja du asmenys, o antrajai – vienas (I22).

Kitas pasitelktas kokybinio tyrimo imties sudarymo būdas – taip vadinamos „sniego gniūžtės“ atranka, kuomet „tyrime jau dalyvaujantis informantas gali tyrėjui pasiūlyti tyrimo vertus vienetus, supažindinti jį ir į tyrimą įtraukti kitų informantų, kurie priklauso gana ribotai, bet savitos ir turiningos informacijos turinčiai populiacijai, kurią pačiam tyrėjui sudėtinga pasiekti ir apie kurią tyrėjas turi mažai informacijos arba visiškai neturi“²⁰⁶. Tokiu būdu buvo

²⁰⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl Viešojo valdymo tobulinimo komisijos sudarymo Nr. 50, 2009-01-28// Valstybės žinios, 2009, Nr. 13-514.

²⁰⁶ Bitinas B., Rupšienė L., Žydžiūnaitė V. Kokybinių tyrimų metodologija, Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spauštuvė, 2008, p. 101.

atsirenkami informantai kitose ministerijose. Beveik visos rekomendacijos buvo pateiktos iš Vyriausybės kanceliarijos darbuotojų. Tai yra natūralu, nes ministerijos, kaip asignavimų valdytojai, reguliariai komunikuoja bei pagal Vyriausybės prioritetus atsiskaito Vyriausybės kanceliarijai. Vienas kokybinio tyrimo dalyvis iš ministerijos interviu metu pripažino, kad ministerijų strateginio planavimo ir veiklos valdymo skyriuose yra tik kokie 4 ypatingai entuziastingi, nuoširdžiai besidomintys ir gerai išmanantys veiklos valdymo procesus, asmenys²⁰⁷. Pažymėtina, kad būtent 4 galimi kokybinio tyrimo dalyviai ir buvo pasiūlyti iš įvairių ministerijų: Švietimo, Ūkio, Finansų, Žemės ūkio.

Tuo tarpu tiriant kaip LR Seimo nariai naudoja veiklos informaciją biudžeto proceso metu, informantai buvo pasirinkti pagal priklausymą atitinkamam Seimo komitetui. Palyginimui su panašiu tyrimu Estijoje, R. Raudla tyrimo dalyvius pasirinko tik iš vieno Estijos parlamento komiteto – Finansų²⁰⁸. Šios disertacijos kokybinio tyrimo dalyviai, pirmiausiai, taip pat pasirinkti iš analogiško komiteto – Biudžeto ir finansų, kuriam pavesta „svarstyti Vyriausybės pateiktą Seimui tvirtinti Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto projektą ir teikti apibendrintas visų komitetų išvadas“²⁰⁹. Šiam Seimo komitetui priklauso 3 informantai (I10, I14, I32). Lygiagrečiai į kokybinį tyrimą buvo įtraukti ir Seimo Audito bei Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetų nariai. Disertacijos autoriaus nuomone, atsižvelgiant į šių komitetų veiklos barus (pagal LR Seimo statutą), šių Seimo komitetų veikla galimai daugiausiai yra siejama su viešojo sektoriaus institucijų veiklos informacija, įvairiomis ataskaitomis ir apskritai – veiklos valdymu. Iš Audito komiteto interviu buvo atlikti su trimis jo nariais (I1, I13, I33), tarp jų su komiteto pirmininku ir jo pavaduotoju. Daugiausiai asmenų dalyvauti kokybiniame tyrime sutiko iš Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto – penki (I4, I9, I20, I29, I30). Tačiau iš jų vienas informantas yra buvęs šio komiteto pirmininkas ankstesnėje LR Seimo kadencijoje, bet tyrimo metu nebuvo nutraukęs savo profesinės veiklos būtent Valstybės valdymo ir savivaldybių komitete, atlikdamas biuro patarėjo pareigas. Taip pat pažymėtina, kad siekiant geriau išsiginčyti į įstatymų leidėjų veiklos informacijos naudojimą biudžeto proceso metu, interviu buvo atliktas ir su LR Seimo Biudžeto ir finansų komiteto biuro vedėja (I6).

²⁰⁷ Interviu su ministerijos strateginio planavimo skyriaus valstybės tarnautoju, 2014-03-12.

²⁰⁸ Raudla R. The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different?, *Public Administration*, 90 (4) 2012, p. 1001.

²⁰⁹ Lietuvos Respublikos Seimo statutai Nr. I-399, 1994-02-17// Valstybės žinios, 1994, Nr. 15-249, 59 str.

1 lentelė. Interviu bei informantų bendrosios charakteristikos.

Informantas (toliau – I)	Profesinės veiklos statusas	Darbo vieta	Interviu atlikimo laikas	Interviu atlikimo vieta
I Nr.1	Politikas	LR Seimas	2014-01-27 16.32-17.15val.	Kaunas
I Nr. 2	Valstybės tarnautojas	LR Vyriausybės kanceliarija	2014-01-30, 14.04-14.52val.	Vilnius
I Nr. 3	Privatus konsultantas, ekspertas	Privatus sektorius	2014-01-30, 16.05-16.57val.	Vilnius
I Nr. 4	Valstybės tarnautojas	LR Seimo kanceliarija	2014-01-31, 9.46-10.07val.	Vilnius
I Nr. 5	Valstybės tarnautojas	LR Seimo kanceliarija	2014-01-31, 11.24-12.30val.	Vilnius
I Nr. 6	Valstybės tarnautojas	LR Seimo kanceliarija	2014-01-31, 13.45-14.01 val.	Vilnius
I Nr. 7	Valstybės tarnautojas	Valstybės kontrolė	2014-02-04, 13.04-13.51val.	Vilnius
I Nr. 8	Valstybės tarnautojas	Valstybės kontrolė	2014-02-04, 14.02-15.30val.	Vilnius
I Nr. 9	Politikas	LR Seimas	2014-02-05, 9.46-10.07val.	Vilnius
I Nr. 10	Politikas	LR Seimas	2014-02-05, 10.43-11.05val.	Vilnius
I Nr.11	Ekspertas	Privatus sektorius	2014-02-05, 11.43-13.05val.	Vilnius
I Nr. 12	Valstybės tarnautojas	Ministerija	2014-02-05, 15.11-15.44val.	Vilnius
I Nr. 13	Politikas	LR Seimas	2014-02-06, 10.09-10.44val.	Vilnius
I Nr. 14	Politikas	LR Seimas	2014-02-06, 11.24-11.39 val.	Vilnius
I Nr. 15	Valstybės tarnautojas	Ministerija	2014-02-06, 13.44-13.42val.	Vilnius
I Nr. 16	Valstybės tarnautojas	Ministerija	2014-02-07, 09.39-10.45 val.	Vilnius
I Nr. 17	Valstybės tarnautojas	LR Vyriausybės kanceliarija	2014-02-07, 11.19-12.00 val.	Vilnius
I Nr. 18	Valstybės tarnautojas	LR Vyriausybės kanceliarija	2014-02-07, 12.10-13.30 val.	Vilnius
I Nr. 19	Valstybės tarnautojas	LR Vyriausybės kanceliarija	2014-02-07, 13.56-14.17 val.	Vilnius
I Nr. 20	Politikas	LR Seimas	2014-02-10, 16.14-17.14val.	Kaunas
I Nr. 21	Valstybės tarnautojas	Ministerija	2014-02-18, 9.39-11.02 val.	Vilnius
I Nr. 22	Valstybės tarnautojas	Valstybės tarnybos departamentas	2014-02-18, 11.22-12.08val.	Vilnius
I Nr. 23	Valstybės tarnautojas	LR Vyriausybės kanceliarija	2014-02-18, 13.25-14.54val.	Vilnius
I Nr. 24	Valstybės tarnautojas	Ministerija	2014-02-18, 15.12-15.50val.	Vilnius
I Nr. 25	Valstybės tarnautojas	Ministerija	2014-02-18, 16.01-16.18val.	Vilnius
I Nr. 26	Ekspertas	Viešojo įstaiga	2014-02-19, 16.02-16.35val.	Kaunas
I Nr. 27	Valstybės tarnautojas	Ministerija	2014-02-26, 13.07-13.37val.	Vilnius
I Nr. 28	Valstybės tarnautojas	Ministerija	2014-02-26, 14.04-15.10val.	Vilnius
I Nr. 29	Politikas	LR Seimas	2014-03-12, 9.00-	Vilnius

			9.17val.	
I Nr. 30	Politikas	LR Seimas	2014-03-12, 9.25-9.42val.	Vilnius
I Nr. 31	Valstybės tarnautojas	LR Seimo kanceliarija	2014-03-12, 10.26-10.43val.	Vilnius
I Nr. 32	Politikas	LR Seimas	2014-03-12, 12.55-13.15val.	Vilnius
I Nr. 33	Politikas	LR Seimas	2014-03-12, 14.02-14.25val.	Vilnius
I Nr. 34	Valstybės tarnautojas	Ministerija	2014-03-12, 15.03-15.50val.	Vilnius

Taip pat pažymėtina, jog į iš anksto pateiktus klausimus elektroniniu paštu buvo gauti atsakymai iš dviejų užsienio tyrinėtojų, atliekančių tyrimus veiklos vadybos sferoje: JAV mokslininko prof. D. P Moynihan (2014-01-27, 20.02 val.) ir Vokietijos atstovo prof. G. Hammerschmid (2014-02-07, 17.22 val.).

Kokybinio tyrimo vykdymo eiga. Numatyti tyrimo galimi informantai elektroniniu paštu bei telefonu buvo prašomi dalyvauti tyrime, prieš tai jiems pateikiant tyrėjo prisistatymą, tyrimo trumpą apibūdinimą, nurodant tyrimo tikslą. Su didžiąja dalimi tyrimo dalyvių iš anksto buvo susitarta dėl interviu atlikimo laiko ir vietos. Tačiau keletą kartų būdavo ir taip, kad atliekant tyrimą tam tikroje institucijoje tuometinis informantas nukreipdavo atlikti interviu ir pas savo kitą kolegą iš tos pačios institucijos (pavyzdžiui, Žemės ūkio bei Finansų ministerijose). Spontaniškai (iš anksto nesusitarus) buvo atlikti interviu ir su kai kuriais politikais, prieš tai interviuojant kitus LR Seimo įstatymo leidėjus. Visi interviu buvo atlikti tiesiogiai bendraujant su informantais. Pagrindinė interviu atlikimo vieta – informanto darbo vieta, tik vienas interviu buvo atliktas neutralioje aplinkoje – kavinėje. Absoliučiai didžioji dalis interviu buvo atlikta Vilniaus mieste (31 interviu), o likę – Kauno mieste. Visi interviu buvo atlikti 2014 m. sausio-kovo mėnesiais. Trumpiausias interviu trukmo – 15 min., ilgiausias – 90 min., vidutinė interviu trukmė apie 45–50 min. Visi interviu buvo įrašomi į diktofoną, prieš tai gavus informantų sutikimą. Pažymėtina, kad dar nespėjus atlikti visų interviu, lygiagrečiai vyko jau atliktų interviu medžiagos transkripcija. Šis procesas buvo vykdomas, kol galiausiai buvo transkribuoti visi 34 interviu.

Kokybinio tyrimo etika. Dažniausia etikos dimensija kokybiniame tyrime siejama su tyrėjo tinkama bei derama elgsena su tyrimo dalyviais. Pasak G. Gibbs, kokybinio tyrimo personalinis pobūdis, ypač duomenų rinkimo fazėje, reiškia, kad tyrėjas turi būti jautrus informanto atžvilgiu, nepadarydamas jam žalos²¹⁰. K. Kardelis nurodo, kad apskritai socialinių mokslų tyrimuose vengtinios problemos, susijusios su tyrimo dalyvių privatumo, anonimiškumo,

²¹⁰ Gibbs G. Analyzing Qualitative Data, London: SAGE Publication, 2007, p. 8.

konfidencialumo pažeidimu²¹¹. Prieš tarantis dėl interviu atlikimo, kiekvienam galimam tyrimo dalyviui buvo patikinta, kad jo pavardė disertacijoje nebus minima. Tai suponuoja, jog kiti informanto duomenys, kaip jo priklausomybė institucijai, jos struktūriniam padaliniiui, pareigybės pavadinimas gali būti viešinami. Kad konfidencialumo užtikrinimo vienas iš būdų yra nepilnos informacijos apie tyrimo dalyvius pateikimas, skelbiama ir metodologinėje literatūroje²¹². Tačiau esą trys informantai, kurių nuomonė ir prašymas šioje vietoje kardinaliai išsiskyrė. Vienas kokybinio tyrimo dalyvis pareiškė, kad „be problemų, laisvai“ galima disertacijoje atskleisti jo tapatybę – tai buvęs LR Ministras Pirmininkas, dabartinis opozicijos lyderis A. Kubilius. Kita vertus, du šios disertacijos kokybinio tyrimo informantai sutiko dalyvauti tyrime su sąlyga, kad jų nebus įmanoma identifikuoti.

Tyrimo kokybės parametrai: validumas ir patikimumas. Validumas kokybiniuose ir kiekybiniuose tyrimuose skiriasi, todėl „klaidinga būtų kokybinio tyrimo kokybę ir validumą vertinti, laikantis kiekybinio tyrimo paradigmos principų ir atvirksčiai“²¹³. J. W. Creswell išskiria skirtingas net 8 strategijas kaip būtų galima pasiekti kokybiniuose tyrimuose validumą, tačiau pats pripažįsta, kad kai kurie validacijos būdai, kaip ekspertų auditai bei išoriniai auditai, rečiau taikomi, kadangi reikalauja daug laiko ir kitų papildomų tyrėjo sąnaudų²¹⁴. Kitas vertus, šis kokybinių tyrimų metodologijos autorius rekomenduoja, kad tyrėjai taikytų bent dvi validumo strategijas, kurios ir pasitektos šioje disertacijoje: 1) trianguliacija (kai tyrėjas taiko skirtingus šaltinius, metodus, teorijas); 2) detalūs tyrimo ir informantų aprašymas²¹⁵. Tuo tarpu kokybinio tyrimo patikimumo būdai gali būti šie: metodologinės trianguliacijos taikymas, kitų asmenų įtraukimas į duomenų rinkimą, kitų informantų įtraukimas į tyrimą, laipsniškas duomenų rinkimo kartojimas kitomis sąlygomis²¹⁶. Jau minėta, kad trianguliacija taikyta šiame disertaciniame tyrime. „Kitų informantų įtraukimo į tyrimą“ sąlyga taip pat buvo vykdoma. Pavyzdžiui, buvo atliktas interviu su asmeniu, kuris dirba ne Vyriausybės kontroliuojamų institucijų sistemoje, tačiau atlieka veiklos vadybos rutinas - taip siekiant patikrinti bendras veiklos vadybos taikymo praktikas bei problemas. Šiuo tikslu interviu buvo atliktas su LR Seimo kanceliarijos Strateginio planavimo skyriaus atstovu (I31). Be to, keletas interviu buvo atlikti su ministerijų žemiausios grandies atstovais – specialistų lygmens valstybės tarnautojais, siekiant patikrinti ar jų požiūriai į veiklos vadybą patvirtina ar papildo bendras veiklos vadybos

²¹¹ Kardelis K. Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai (4 leidimas) Šiauliai: Lucilijus, 2007, p. 80–81.

²¹² Ten pat, p. 81.

²¹³ Bitinas B., Rupšienė L., Žydžiūnaitė V. Kokybinių tyrimų metodologija, Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spauštuvė, 2008, p. 108.

²¹⁴ Creswell J. W. Qualitative Inquire Research Design: Choosing Among Five Approaches (second edition), Thousand Oaks: Sage Publication, 2007, p. 207–209.

²¹⁵ Ten pat, p. 208–209.

²¹⁶ Bitinas B., Rupšienė L., Žydžiūnaitė V. Kokybinių tyrimų metodologija, Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spauštuvė, 2008, p. 112.

taikymo tendencijas. Taip pat buvo įgyvendintas dar vienas tyrimo patikimumo kriterijus – laipsniškas duomenų rinkimo kartojimas kitomis sąlygomis. Pavyzdžiui, interviu buvo atliekami skirtingu dienos metu: tiek ryte, tiek pietų metu, tiek po pietų. Disertacijos autoriaus nuomone, tai neturėjo jokios įtakos gautos informacijos patikimumui.

Kokybinio tyrimo duomenų analizės technika. Viešojo administravimo metodologinėje literatūroje nurodyta, kad kokybinę duomenų analizę sudaro duomenų vienetų skaidymas į dar smulkesnius vienetus, priskiriant šiems vienetams tam tikrą kodą ir skirtingus kodus lyginant tarpusavyje²¹⁷. Kodavimas ir kategorizavimas kaip duomenų analizės būdas gali būti taikytinas visiems duomenų tipams bei nėra fokusuotas į konkretų duomenų rinkimo metodą²¹⁸. Tai suponuoja šios duomenų analizės technikos universalų pritaikymą. Toks duomenų analizavimas yra tinkamas būdas ir atvejo studijoje, kadangi „kodų kūrimas yra nuoseklios analizės pagrindas, kuris leidžia suvokti tyrėjui surinktus duomenis [...] bei leidžia priimti racionalų sprendimą dėl surinktų duomenų atrankos pagal tyrimo problemos klausimus“²¹⁹. Kodų išdėstymas yra svarbus žingsnis formuluojant ir plėtojant naujas teorijas (indukciniame tyrime) bei priimant sprendimus apie tam tikrų hipotezių pagrįstumą (dedukciniame tyrime)²²⁰. Apskritai kodavimas yra teksto indeksavimo ar kategorizavimo būdas, idant būtų sukurti teminių idėjų rinkiniai (modeliai)²²¹, kai tekstas yra suskaidytas į temas, kurioms suteikiamas atitinkamas pavadinimas²²². Kodai yra susiję su tyrimo klausimais, sąvokomis ir temomis, o pats kodas yra simbolis, taikomas teksto daliai, jo klasifikacijai ar kategorizavimui²²³, todėl kodas yra trumpiausias būdas nurodyti ką tam tikras kokybinių duomenų vienetas (pvz., teksto fragmentas) iš tikrųjų reiškia²²⁴. Tad kodai, kaip konceptualūs įrankiai, atlieka šias funkcijas: 1) suskaido ir išskiria gautus duomenis; 2) apibrėžia procesus duomenyse; 3) padeda atlikti palyginimus tarp duomenų²²⁵. Tačiau kodavimo intencija neturėtų būti sukurti atskirus kodus kiekvienam teksto fragmentui ar atskiram vienetui, kas suponuotų neįmanoma palyginimą tarp skirtingų vienetų, tad geras kodas gali būti priskirtas

²¹⁷ Van Thiel S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*, Oxon and New York: Routledge, 2014, p. 143.

²¹⁸ Flick U. *Designing Qualitative Research*, London: SAGE Publication, 2013, p. 100.

²¹⁹ Bitinas B., Rupšienė L., Žydžiūnaitė V. *Kokybinių tyrimų metodologija*, Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spaustuvė, 2008, p. 281.

²²⁰ Van Thiel S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*, Oxon and New York: Routledge, 2014, p. 147.

²²¹ Gibbs G. *Analyzing Qualitative Data*, London: SAGE Publication, 2007, p. 38.

²²² Bitinas B., Kazlauskienė A., Jazgevičius A. *Kokybinių tyrimų atviro kodavimo programa „Kokybis“*, Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla, 2012, p. 11.

²²³ Bitinas B., Rupšienė L., Žydžiūnaitė V. *Kokybinių tyrimų metodologija*, Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spaustuvė, 2008, p. 281.

²²⁴ Van Thiel S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*, Oxon and New York: Routledge, 2014, p. 143.

²²⁵ Wertz F. J. *Five Ways of Doing Qualitative Analysis*, New York: The Guilford Press, 2011, p. 165.

skirtingiems fragmentams, kurie atspindi panašią ar sinoniminę informaciją²²⁶. Pažymėtina, kad atskirose disertacijos struktūrinėse dalyse kodavimo technika nebus taikoma.

Kodavimo proceso įgyvendinimas susijęs su svarbiausių duomenų dalių paieška ir jų analize, lyginant jas su kitais duomenimis, taip pat jas pavadinant bei klasifikuojant – duomenų struktūra plėtojama it žingsnis po žingsnio link aiškaus tyrinėjamos problemos ar lauko supratimo, o taip pat ir gautų duomenų²²⁷. Taigi baigiamoji duomenų analizės dalis atspindi, kaip surinkti ir sukoduoti duomenys yra tarpusavyje integruojami, skirtingi kodai tarpusavyje yra lyginami ir išskiriami ieškant tam tikrų modelių, priešasčių-pasekmių ryšių, ir kitų sąryšio formų²²⁸. Jau minėta, kad šioje disertacijoje patys informantai užkoduojami pagal interviu atlikimo numerį. Tuo tarpu atliekant interviu medžiagos kodavimą, duomenų fragmentams priskirti juos apibūdinantys kodai, kartu pateikiant kodus patvirtinančius gautų duomenų teiginius. Taip tarp išskirtų duomenų vienetų ieškomi ryšiai, formuojamos naujos koncepcinės idėjos.

2.4. Kintamųjų operacionalizacija

Šioje dalyje aptariami tyrimo kintamieji. Atsižvelgiant į teorinę argumentaciją, išskiriami priklausomo kintamojo (veiklos vadybos taikymas) ir nepriklausomųjų kintamųjų (politinis dėmesys, administracinė kultūra, veiklos vadybos teikiamos vertės suvokimas) probleminiai aspektai, kurie įgalina konstruoti tyrimo hipotezes.

Mokslinėje literatūroje veiklos vadybos realizavimo procesas plačiausiu požiūriu yra skirstomas į dvi stambiausias dalis: veiklos duomenų parengimą (nustatymą, stebėseną bei įforminimą) ir šių duomenų panaudojimą. Pavyzdžiui, kai kurie tyrinėtojai šiuos du etapus atitinkamai įvardija kaip veiklos vadybos (arba – veiklos informacijos) adaptavimą (ang. „adoption“) ir įgyvendinimą (ang. „implementation“)²²⁹. Ši klasifikacija yra tinkama, kai veiklos vadybos taikymas nagrinėjamas konkrečioje institucijoje arba institucijų grupėse. Disertacijoje veiklos vadybos taikymas tiriamas vertinant veiklos duomenų parengimo būklę Vyriausybės kontroliuojamose institucijose bei veiklos informacijos naudojimo būklę

²²⁶ Van Thiel S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*, Oxon and New York: Routledge, 2014, p. 147.

²²⁷ Flick U. *Designing Qualitative Research*, London: SAGE Publication, 2013, p. 101.

²²⁸ Van Thiel S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*, Oxon and New York: Routledge, 2014, p. 148.

²²⁹ Plačiau žr. De Lancer Julnes P., Holzer M. Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation, *Public Administration Review*, 61 (6), 2001, p. 693–708; Van Dooran W. What Makes Organizations Measure? Hypotheses On The Causes and Condition for Performance Measurement, *Financial Accountability & Management*, 21 (3), 2005, p. 363–383. Van Dooran W., *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach*, Doctoral dissertation, Leuven: Katholike Universiteit Leuven, 2006; De Lancer Julnes P. *Performance-based Management Systems*, Boca Raton: CRC Press, 2009.

Vyriausybės kontroliuojamose institucijose ir LR Seime (po XV Vyriausybės veiklos vadybos iniciatyvų įdiegimo). Tad veiklos vadybos taikymas šioje disertacijoje yra agreguotas kintamasis, susidedantis iš dviejų kintamųjų: veiklos duomenų parengimo bei veiklos informacijos naudojimo.

Be to, siekiama išanalizuoti XV Vyriausybės veiklos vadybos iniciatyvų diegimo kontekstą. Moksliniame diskurse egzistuoja atvejis kai veiklos vadybos sisteminiam diegimui suteiktas netgi reformos statusas nurodant, jog, tai „veiklos vadybos reforma“²³⁰. Disertacijos autoriaus nuomone, XV Vyriausybės iniciatyvas svarbu analizuoti ne tik todėl, kad jos bene pirmą kartą po Lietuvoje buvo diegiamos sisteminiu mastu, bet ir dėl to, jog tam tikros naujos veiklos vadybos priemonės bei nauji reikalavimai neabejotinai turi įtakos veiklos duomenų parengimui bei veiklos informacijos naudojimui atskirose organizacijose. Juk Lietuvoje pagrindiniai veiklos vadybos instrumentai (kaip strateginis planavimas, valdymas pagal tikslus) yra privalomi pagal teisinius reikalavimus ir esą dalis bendros viešosios vadybos sistemos²³¹.

2.4.1. Veiklos duomenų parengimas

Veiklos duomenų parengimas veiklos vadybos literatūroje turi specialų terminą – „veiklos matavimą“ (ang. „performance measurement“). Veiklos bei veiklos rezultatų stebėjimas neatsiejamas nuo duomenų bei informacijos apie veiklos procesus generavimo, nes „kokybiška veiklos matavimo sistema gali tiekti pagrįstas ir patikimas žinias apie kaštus, procesus, kokybę, kiekybę ir paslaugų teikimo rezultatus“²³². Todėl veiklos matavimas paprastai yra apibrėžiamas kaip sistemingas duomenų rinkimas, stebint bei fiksuojant veiklą (veiklos rezultatus) liečiančius iššūkius bei atliepiant į užsibrėžtus tikslus²³³. Ši definicija yra daugiau orientuota į galbūt svarbiausią bei labiausiai veiklos matavimą reprezentuojantį veiksmą – duomenų rinkimą, tačiau matavimo procesas yra platesnis, nes norint kažką stebėti, pirmiausia reikia užsibrėžti kaip ir kodėl tai būtų atliekama. Akivaizdu, kad nemenkas postūmis gaunamas strateginio planavimo metu, kai formuojama organizacijos tikslų hierarchija – nuo paskirties (misijos) iki operatyvinių uždavinių, o taip pat, kai analizuojama vidinė ir išorinė aplinka, suinteresuotųjų poreikiai, etc. Tačiau vien tik strateginio planavimo procesas nebūtinai gali būti pakankama prielaida sėkmingam duomenų rinkimui, kadangi tinkamam veiklos indikatorių užsibrėžimui gali būti

²³⁰ Moynihan D. P. *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 39.

²³¹ Rauleckas R., Nakrošis V., Šnapštienė R., Šarkutė L. Lithuania In: Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes P. Elgar E. (eds.), *In Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*, forthcoming, 2015.

²³² De Lancer Julnes P. *Performance-based Management Systems*, Boca Raton: CRC Press, 2009, p. 161.

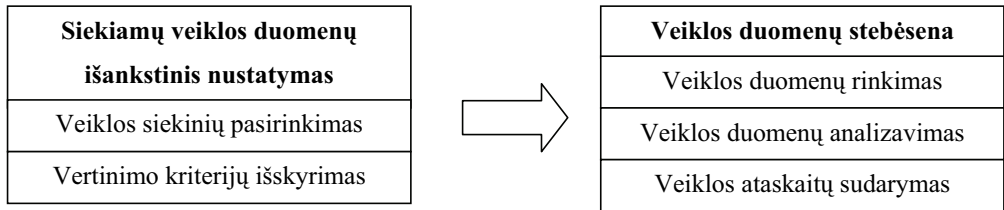
²³³ Bouckaert G., Halligan J. *Managing Performance: International Comparisons*, New York: Routledge, 2008, p. 26.

pasitelktos konsoliduotos vadybinės priemonės. Pavyzdžiui, tam tikslui gali būti naudojami kokybės vadybos sistemų teikiama informacija. Taigi neatsitiktinai veiklos matavimo procesas turi skirtingus etapus. W. Van Dooran et al. (2015) veiklos matavimo procesą (idealiu atveju) suskirsto į 5 atskiras dalis: a) prioritetų nustatymas b) veiklos vertinimo kriterijų pasirinkimas, c) veiklos duomenų rinkimas, d) duomenų analizavimas e) duomenų pateikimas (paprastai, ataskaitų pavidalu)²³⁴. Pažymėtina, kad kituose šaltiniuose veiklos duomenų rinkimas (c), duomenų analizavimas (d) ir duomenų pateikimas (e) dažnai pristatomi kaip vieno (bendro) rezultatus orientuoto valdymo etapo – veiklos stebėsenos – integralios dalys. Pavyzdžiui, I. Damirova ir R. Šnapštienė savo moksliniame straipsnyje kaip pagrindinį veiklos stebėsenos apibrėžimą naudoja Pasaulio banko definiciją, kurioje nurodyta, jog veiklos stebėseną – „tai besitęsiantis duomenų rinkimo ir jų analizės procesas, kuriuo metu lyginama, kaip projektas, programa ar viešoji politika yra įgyvendinama, atsižvelgiant į siektinus rezultatus“²³⁵, taigi šiuo atveju veiklos stebėseną apibrėžiama per du W. Van Dooran et al. (2015) išskirtus elementus – duomenų rinkimą (c) ir duomenų analizavimą (d). Tuo tarpu V. Nakrošis stebėsenos apibrėžimą pateikia taip: tai „sistemiškas duomenų apie programos įgyvendinimo rezultatus (vertinimo kriterijus) fiksavimas ir programos įgyvendinimo ataskaitų rengimas programos įgyvendinimo metu“²³⁶, taip apeliuojant į kitus du W. Van Dooran et al. (2015) veiklos matavimo procesus – duomenų rinkimą (c) ir ataskaitų rengimą (e). Todėl norint pilnai ištirti veiklos stebėsenos procesą, tikslinga jį skaidyti į tris, Van Dooran et al. (2015) pateiktas dalis (c, d, e), idant būtų sudaromas pilnesnis veiklos matavimo realizavimo paveikslas. Tuo tarpu, be stebėsenos, pirmoji veiklos matavimo dalis – veiklos pageidaujamų duomenų išankstinis nustatymas, susidedantis iš veiklos prioritetų pasirinkimo bei veiklos vertinimo kriterijų išskyrimo.

²³⁴ Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. Performance Management in the Public Sector (second edition), Oxon, New York: Routledge, 2015, p. 63.

²³⁵ Damirova I., Šnapštienė R. Viešojo administravimo stebėsenos sistemos problemos ir perspektyvos, Viešoji politika ir administravimas, 2005, Nr. 11, p. 103.

²³⁶ Nakrošis V. Veiklos rezultatų stebėseną kaip įrodymais pagrįsto valdymo priemonę: jos taikymo problemos ir galimybės Lietuvoje (pranešimo skaidrės), VORT projekto įžanginis seminaras „Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas“, 2009-05-19, prieiga per internetą: <http://www.lrvk.lt/lt/veikla/vort/renginiai/> (žr. 2014-08-18).



5 pav. Veiklos duomenų parengimo atskiri etapai.

Šaltinis: adaptuota pagal Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. Performance Management in the Public Sector (second edition), Oxon, New York: Routledge, 2015, p. 63.

Veiklos vadybos literatūroje kaip atskiras veiklos vadybos etapas (esantis po veiklos matavimo) yra išskiriamas veiklos duomenų inkorporavimas-institucionalizavimas (pvz. žr. Van Dooran et al., 2015²³⁷). Tai esą savotiška jungtis tarp veiklos matavimo ir veiklos informacijos panaudojimo, turinti apčiuopiamą-materialinę išraišką. G. Bouckaert ir J. Halligan pažymi, kad veiklos informacijos institucionalizavimo tikslas yra sudaryti galimybę į rezultatus orientuotą veiklos informaciją įtraukti į organizacijos „diskursą“, t. y. į organizacijos tam tikrus dokumentus ir procedūras, o kraštutiniu atveju – netgi į organizacijos atmintį bei kultūrą²³⁸. Kitoje monografijoje šie tyrinėtojai su kolega W. Van Dooran postuluoja, jog veiklos informacijos integravimas gali būti stebimas 3 kryptimis: per „viešosios politikos ciklą“ (politikos formavimo, stebėsenos, vertinimo stadijas), „finansinį ciklą“ (biudžeto sudarymas, apskaita ir auditas), „sutarčių (kontraktų) ciklą“ (derybos, stebėseną ir vertinimą)²³⁹. Šioje disertacijoje institucionalizavimo kontekstui artimiausias viešosios politikos ciklas. Viešosios politikos ciklas prasideda nuo planavimo, kurio metu įvairius planavimo dokumentus pripildo veiklos duomenys ir informacija, pasireiškianti įvairiais lygmenimis: indėlių, išdavų, pasekmių. Kitą etapą ženkliną šių planų įgyvendinimo stebėseną. Stebėsenos proceso metu taip pat formuojami dokumentai, kuriuose svarbia vietą užima veiklos informacija²⁴⁰. Galiausiai, viešosios politikos ciklas baigiamas vertinimu, kai į vertinimo ataskaitas įtraukiama veiklos informacija, idant būtų įvertinta ankstesnė veikla, jos rezultatai, o vertinimo ataskaitose patalpinta veiklos informacija gali būti naudojami naujiems planavimo dokumentams sudaryti²⁴¹. Būtent tik ataskaitos bei jų valdymas šioje disertacijoje analizuojamas kaip veiklos

²³⁷ Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. Performance Management in the Public Sector (second edition), Oxon, New York: Routledge, 2015, p. 76–94.

²³⁸ Bouckaert G., Halligan J. Managing Performance: International Comparisons, New York: Routledge, 2008, p. 28.

²³⁹ Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. Performance Management in the Public Sector, Oxon, New York: Routledge, 2010, p. 81.

²⁴⁰ Ten pat, p. 82.

²⁴¹ Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. Performance Management in the Public Sector (second edition), Oxon, New York: Routledge, 2015, p. 92.

informacijos integravimo instrumentas, kadangi šis aspektas Lietuvos praktikoje aiškiausiai ir tuo pačiu tiesiogiai susijęs su veiklos informacijos institucionalizavimu. Todėl Van Dooran ir et al. (2015) išskirtas veiklos matavimo etapas – „duomenų pateikimas“ (e) ir „veiklos informacijos institucionalizavimas“ iš esmės šioje disertacijoje „persilieja“ (sutampa).

Nepaisant to, kad pastaruoju metu tendencinga „vystyti į pasekmes orientuotą kultūrą“²⁴² arba „judėti nuo išdavų prie pasekmių“²⁴³, tačiau kaip tyrinėjimo objektai negali būti atmeti ir kiti – žemesnio lygmens – veiklos matai. Pavyzdžiui, G. G. Van Ryzan savo tyrime atskleidė, jog pasitikėjimas valstybės tarnautojais priklauso ne tik nuo valdžios pasiektų išpareigojimų pasekmių lygmenyje, bet ir tinkamai atliekamų procesų²⁴⁴. Kita vertus, galima pagrįstai daryti prielaidą, kad valstybės tarnautojams daugiausia sunkumų kyla formuoti (bei pagal juos rinkti ir stebėti veiklos duomenis) aukštesnio lygmens vertinimo kriterijus - pasekmių: išankstinių pasekmių (ang. intermediate outcomes) ir baigtinių pasekmių (ang. final outcomes). Taip pat problemų galimai gali kilti formuojant taip vadinamus santykio kriterijus, kaip, pavyzdžiui, efektyvumo nustatymą. Tam pagrindimą suteikia moksliniuose tyrimuose fiksuoti atradimai. Akcentuotina, jog išdavų pobūdžio vertinimo kriterijai viešojo administravimo organizacijose formuojami daug dažniau nei pasekmių ar efektyvumo nustatymo. Pavyzdžiui, P. De Lancer Julnes ir M. Holzer ištyrė, jog jų nagrinėtose JAV valstijų ir vietinio lygmens viešųjų institucijų programose išdavų vertinimo kriterijai dažniau buvo plėtojami nei pasekmių ar efektyvumo: 31 proc. respondentų nurodė, kad išdavų indikatoriai buvo pasirinkti jų institucijų didžiojoje dalyje programų, kai apie pasekmių ir efektyvumo kriterijus taip manė atitinkamai 21 proc. ir 17 proc. tyrimo dalyvių²⁴⁵. Savo ruožtu A. Kroll yra pažymėjęs, jog veiklos ataskaitose (Vokietijos miestuose) daugiau talpinama veiklos informacija, kuri aprėpia indėlius ir išdavas, todėl dėsningi jo tyrimo rezultatai – valstybės tarnautojai priimant sprendimus daug rečiau naudoja pasekmių (absoliučiai prasčiausias rezultatas, kai vidurkis 2,54, skalėje nuo 1 iki 7) ar efektyvumo kriterijus (vidurkis – 3,46) nei indėlio (vidurkis – 4,24), proceso (vidurkis – 3,79) ar išdavų (vidurkis – 3,85) vertinimo kriterijus²⁴⁶. Panašūs tyrimo rezultatai buvo užfiksuoti ir tiriant Australijos kontekste atvejį – tačiau veiklos ataskaitose dominavo tik indėlio ir proceso

²⁴² Long A. F., Jefferson J. The Significance of Outcomes within European Health Sector Reforms: Towards the Development of an Outcomes Culture, *International Journal of Public Administration*, 22 (3-4), 1999, p. 385.

²⁴³ Lynch-Cerullo K., Cooney K., Moving from Outputs to Outcomes: A Review of the Evolution of Performance Measurement in the Human Service Nonprofit Sector, *Administration in Social Work*, 35 (4), 2011, p. 364.

²⁴⁴ Van Ryzan G. G. Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (4), 2011, p. 745–760.

²⁴⁵ De Lancer Julnes P., Holzer M. Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation, *Public Administration Review*, 61 (6), 2001, p. 699–700,708.

²⁴⁶ Kroll A., The Other Type of Performance Information: Nonroutine Feedback, Its Relevance and Use, *Public Administration Review*, 73 (2), 2013, p. 272, 274.

kriterijai (sudarė 78 proc. visų indikatorių), ne tik pasekmių, bei išdavų atžvilgiu²⁴⁷. Neatsitiktinai geros veiklos ataskaitos vienas iš esminių bruožų (vertinant veiklos ataskaitų kokybę) yra kaip institucijos savo veiklos ataskaitose pristato su pasekmės parametru susijusią informaciją²⁴⁸. Nors egzistuoja moksliniu tyrimu pagrįsti tvirtinimai, kad valstybės tarnautojai labiau teikia preferencijas pasekmių nei išdavų matavimui, tačiau tame pačiame tyrime atsiskleista, jog respondantai (valstybės tarnautojai) dažniausiai neižvelgė sąsajos tarp išdavų ir pasekmių kriterijų bendrame veiklos matavimo kontekste ir nekreipė dėmesio į pasekmių matavimo validumą, kai yra pasirenkami pasekmių kriterijai²⁴⁹. Tai rodo, kad pasekmių formavimui valstybės tarnautojai skiria nepakankamai pastangų, o galbūt nesama atitinkamų administracinių gebėjimų.

Moksliniame veiklos valdymo diskurse taip pat išryškintos veiklos ataskaitų (paprastai, metinių) formavimo ir pateikimo ydos. Jos dažniausiai siejamos su žema veiklos ataskaitų kokybe, kai neadekvačiai pateikiami veiklos rezultatai – akcentuojami tik sėkmingai įgyvendinti pasiekimai, vertinimo kriterijai, kurie gali būti lengvai formuojami ir plėtojami arba parodoma tik tai, ką reikalauja įstatymų leidėjai²⁵⁰. Apibendrinant mokslinėje perspektyvoje pateikiamus esminius veiklos ataskaitų trūkumus – jie siejami ne tik su veiklos informacijos pateikimu (kai veiklos ataskaitose netalpinama visa svarbi informacija, kuri reikalinga jos vartotojui), bet ir veiklos ataskaitoms didesnės reikšmės neteikimu: jų naudotojų yra itin mažas skaičius bei mažai keliama reikalavimų ir susiformavusi menka paklausa veiklos informacijai, kuri pateikiama veiklos ataskaitose²⁵¹. Kita vertus, atskaitomybės prasme veiklos ataskaitų sudarymas yra svarbi veiklos valdymo dalis. Kad jų analizei turėtų būti skiriamas pakankamas dėmesys liudija ir JAV vykdytas ilgalaikis (1999–2008 m.) federalinių programų vertinimo projektas „Performance Report Scorecard“, kurio metu siekta identifikuoti valdžios agentūras, kurios formuoja geras bei blogas veiklos ataskaitas bei kurios padarė didžiausią pažangą jų sudaryme²⁵². Remiantis anksčiau išdėstytais samprotavimais, galima kelti hipotezes, kad Lietuvos atveju:

²⁴⁷ Lacey D., Cuganesan S., Goode S., Jacobs K. Celebrating Adversity: Inter-Organizational Dependence and Public Sector Performance Reporting in the Australian Federal Police, *Public Administration*, 90 (2), 2012, p. 407.

²⁴⁸ Ellig J., Mc Tigue M., Wray H. *Government Performance and Results: An Evaluation of GPRA's First Decade*, Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2012, p. XXIV–XXV.

²⁴⁹ Wang X. Perception and Reality in Developing an Outcome Performance Measurement System, *International Journal of Public Administration*, 25 (6), 2002, p. 805–829.

²⁵⁰ Lee J. Preparing Performance Information in the Public Sector: An Australian Perspective, *Financial Accountability & Management*, 24 (2), 2008, p. 125.

²⁵¹ Steccolini I. Is the Annual Report an Accountability Medium? An Empirical Investigation into Italian Local Governments?, *Financial Accountability & Management*, 20 (3), 2004, p. 331.

²⁵² Ellig J., Mc Tigue M., Wray H. *Government Performance and Results: An Evaluation of GPRA's First Decade*, Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2012, p. 3.

Hipotezė 1: valstybės tarnautojams aukštesnio lygmens (efekto, rezultato) bei horizontalūs (efektyvumo) veiklos vertinimo kriterijai yra daugiausiai problemų sukelti veiklos informacija.

Hipotezė 2: viešojo sektoriaus institucijų išorinių veiklos ataskaitų valdymui nėra skiriama pakankamai dėmesio – veiklos ataskaitos yra nekokybiškos.

2.4.2. Veiklos informacijos panaudojimas

XXI a. viešojo sektoriaus organizacijos produkuoja vis didesnius kiekius veiklos duomenų ir susistemintų žinių apie veiklos būklę, tačiau tokios pastangos gali likti beprasmiškos, jeigu veiklos informacija yra nesinaudojama. Iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, jog veiklos informacija yra labai paprasta panaudoti, tačiau gausa mokslinių tyrimų ir kitų įrodymų skelbia, jog tai būna silpniausia veiklos vadybos vieta. Netgi JAV, kur veiklos vadybos taikymo patirtis didžiausia, egzistuoja mokslinių studijų su nepalankiomis išvadomis: „[esą] mažai įrodymų, kad veiklos informacija faktiškai yra naudojama biudžeto sprendimų priėmimo procesuose“²⁵³.

Mokslininkai D. P. Moynihan ir S. K. Pandey tvirtina, kad svarbus klausimas viešajai vadybai ir galbūt pats svarbiausias klausimas veiklos vadybai gali būti keliamas toks: „kodėl vadybininkai naudoja veiklos informaciją?“²⁵⁴, kadangi egzistuoja „skurdžios veiklos naudojimo teorijos“ bei „silpnas supratimas kaip ir kodėl ji naudojama praktikoje“²⁵⁵. Jei veiklos informacija nėra naudojama, apskritai tampa abejotina veiklos vadybos svarba: „jeigu vadybininkai nenaudoja veiklos duomenų, ar [iš esmės] yra toks dalykas kaip veiklos vadyba?“²⁵⁶. Veiklos informaciją retai naudoja ne tik valstybės tarnautojai, bet ir politikai bei piliečiai, kurie paprastai yra „galutiniai jos naudotojai“, todėl moksliniuose tekstuose pasitaiko taip keliamų klausimų – „taigi ką politikai bei piliečiai daro su daugybe vertinimo ir veiklos rezultatų ataskaitomis, kurios yra skirtos būtent jiems?“²⁵⁷. Apskritai mokslinėse studijose (pavyzdžiui, Van de Walle ir Van Dooran, 2010) pagrindiniai pastebėjimai siejami su šiuo argumentu: nepaisant, jog faktiškai egzistuoja veiklos informacija, tai nereiškia, kad ji bus būtina naudojama²⁵⁸. Dar daugiau, mokslinis tyrimas Australijoje atskleidė, kad valstybės

²⁵³ Pollitt C. Performance Information for Democracy: The Missing Link?, *Evaluation*, 12 (1), 2006, p. 47.

²⁵⁴ Moynihan D. P., Pandey S. K. The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (4), 2010, p. 850 .

²⁵⁵ Moynihan D. *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 5.

²⁵⁶ Moynihan D. P., Wright E. B., Pandey S. K. Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 2012, p. 144.

²⁵⁷ Pollitt C., Performance Information for Democracy: The Missing Link?, *Evaluation*, 12 (1), 2006, p. 49.

²⁵⁸ Van de Walle S., Van Dooran W. How is Information Used to Improve Performance in the Public Sector? Exploring the Dynamics of Performance Information, In: Walshe K., Harvey G., Jas P. (eds.) *Connecting*

tarnautojai (aukštesnių pareigybių) turi bendrą konsensuą kuri veiklos informacija esą svarbi, parodydami išsikeltų tikslų pasiekimo laipsnį, tačiau tuo pačiu ji suvokiama kaip mažai naudinga būti atskleista metinėse ataskaitose²⁵⁹.

Jeigu veiklos informaciją nėra taip paprasta naudoti, tad artimai yra susijęs ir kitas klausimas – kaip gali būti naudojama veiklos informacija? Paprasta logika sufleruoja, kad ji gali būti naudojama gerai, blogai arba iš viso nenaudojama. Tuo tarpu mokslinėje literatūroje galima aptikti tikslesnes kategorijas: veiklos informacija gali būti naudojama „pasyviai, politiškai, ydingai bei tikslingai“²⁶⁰. Pozityviausias variantas siejamas su veiklos informacijos „tikslingu“ (ang. „purposeful“) naudojimu, kai tikimasi, jog viešojo sektoriaus darbuotojai naudos duomenis ir informaciją, idant būtų pagerinti viešųjų programų rezultatai per į tikslus orientuotą mokymąsi, geresnių sprendimų priėmimą, skatinimą bei sankcijų taikymą. Kiek mažiau gali būti vertinamas „politinis“ panaudojimo atvejis. Tai sietina su organizacijų žinojimu, jog veiklos informacija yra patogi priemonė užsitikrinti politinį palaikymą (tuo pačiu ir didesnius resursus ateičiai), jei politiniame kontekste parodoma viešojo sektoriaus organizacijos sėkminga veikla ir pasiekimai. Tokiais atvejais organizacijos, turėdamos įtakos veiklos tikslų bei kriterijų nustatymui, sąmoningai gali pasirinkti, sleisti bei interpretuoti veiklos informaciją, kuri yra tik joms paranki. Tuo tarpu pasyvus veiklos informacijos naudojimas tapatinamas su valstybės tarnautojų prisitaikymu prie reikalavimų kurti ir sleisti informaciją (pavyzdžiui, teikiant ataskaitas), kai bent minimaliai stengiamasi atitikti reikalavimus, bet neturint paskatų tos informacijos plačiam naudojimui, nes paprastai nėra sankcijų sistemos. Galiausiai ydingas veiklos informacijos naudojimas pasireiškia manipuliuojant informacija²⁶¹.

Daug paprastesnis klausimas yra kur veiklos informacija yra panaudojama, kadangi mokslinėje literatūroje yra nurodyta daug jos panaudojimo galimų atvejų. Pavyzdžiui, R. D. Behn pateikia 8 veiklos informacijos panaudojimo būdus: įvertinimui (atsakant į klausimą – kaip gerai viešojo sektoriaus organizacija atlieka veiklas/ gauna rezultatus), kontrolei (pvz., pavaldinių), biudžetui (kokioms organizacijos programoms, projektams turėtų būti skiriami viešieji pinigai), motyvavimui, skatinimui, šventimui (kokie pasiekimai yra vertingi, kad organizacijos narius inspiruotų aptarti per metinius susitikimus), mokymuisi, pagerinimui (ką

Knowledge and Performance in Public Sector: From Knowing to Doing, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 34.

²⁵⁹ Lee J., Preparing Performance Information in the Public Sector: an Australian Perspective, *Financial Accountability & Management*, 24 (2), 2008, p. 143–144.

²⁶⁰ Moynihan D. P. From Performance Management to Democratic Governance. In: O’Leary R., Slyke D. M., Kim S. (ed.) *The Future of Public Administration Around the World: The Minnowbrook Perspective*, Georgetown University Press: Washington, 2010, p. 22–23.

²⁶¹ Moynihan D. P. Through A Glass, Darkly: Understanding the Effects of Performance Regimes, *Public Performance & Management Review*, 32 (4), 2009, p. 593.

organizacijoje reikėtų atlikti kitaip, idant būtų pagerinta veikla ir veiklos rezultatai)²⁶². Dar daugiau veiklos informacijos panaudojimo galimybių nurodyta W. Van Dooran et al. (2015) studijoje, paminint jų net 42, tačiau tuo pačiu sutinkant, kad kai kurie atvejai yra labai panašūs (pavyzdžiui, veiklos/ veiklos rezultatų biudžeto sudarymui, išdavų biudžeto sudarymui, pasekmių biudžeto sudarymui)²⁶³, todėl atliekant mokslinius tyrimus būtų tikslingesnė sistemiškesnė klasifikacija. R. D. Behn tipologija kiek per fragmentiška: abejotina ar tikslinga atskirai išskirti „celebrate“ („šventimą“), kuris galima priskirti ir prie motyvavimo ar net prie mokymosi etapo. Įvertinimo bei kontrolės etapai taip pat galėtų būti vieno stambesnio veiklos informacijos panaudojimo tikslo porūšiai, jau nekalbant apie „pagerinimą“, kuris turi labai nekonkrečią paskirtį, mat „pagerinti“ galima viską, t. y. tiek informacijos panaudojimą mokymuisi, tiek išoriniam atsiskaitymui, etc. Apibendrinant, veiklos informacija gali būti naudojama tiek išoriškai – suinteresuotoms pusėms parodant veiklos rezultatus ar pasiekimus, tiek organizacijos viduje – mokymuisi ir procesų tobulinimui. Klasifikacija, skirstant išorinį ir vidinį veiklos informacijos panaudojimą, pastebima naujausiuose moksliniuose tyrimuose (pvz., Hammerschmid et al., 2013), veikiant „persiliejiimo“ efektui: išoriniai atsiskaitymai sukelia spaudimą organizacijoms pradėti pokyčius ir viduje bei priešingai – geras bei nuolatinis vidinis veiklos informacijos panaudojimas implikuoja geresnį organizacijos veiklos valdymą, o tai savo ruožtu palengvina parengti kokybiškesnes išorines veiklos ataskaitas²⁶⁴. Apibendrinant išorinio ir vidinio veiklos informacijos panaudojimo būdus galima pasitelkti W. Van Dooran et al. (2015) susistemintus 42 atvejus į 3 plačius klasterius (mokymuisi, valdymui ir kontrolei, atsiskaitymui), iš kurių tik vienas skirtas išoriniam panaudojimui (atsiskaitymams)²⁶⁵. D. P. Moynihan pateiktas „tikslingas“ valstybės tarnautojų veiklos informacijos naudojimas pagal jo formuluotę atspindi vidinį panaudojimo tipą, t. y. aprėpia mokymosi bei valdymo ir kontrolės būdus. Tuo tarpu „politiškas“ naudojimas labiau priskirtinas išoriniam veiklos informacijos naudojimo tipui, o „pasyvus“ ir „ydingas“ veikiausiai gali pasireikšti tiek vidinio, tiek išorinio naudojimo atvejais.

²⁶² Behn R. D. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures, *Public Administration Review*, 63 (5), 2003, p. 588.

²⁶³ Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. *Performance Management in the Public Sector* (second edition), Oxon, New York: Routledge, 2015, p. 119.

²⁶⁴ Hammerschmid G., Van de Walle S., Stimac V. Internal and External Use of Performance Information in Public Organizations: Results From an International Survey, *Public Money & Management*, 33 (4), 2013, p. 262.

²⁶⁵ Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. *Performance Management in the Public Sector* (2th edition), Oxon, New York: Routledge, 2015, p. 120–121.

2 lentelė. Veiklos informacijos panaudojimo apibendrinti būdai.

Veiklos informacijos panaudojimas			
	Vidinis		Išorinis
	Mokymuisi	Valdymui ir kontrolei	Atsiskaitymui
	Orientacija į ateities pokyčius (pavyzdžiui, strateginis valdymas)	Orientacija į dabarties kontrolę (pavyzdžiui, į rezultatus orientuotas atlyginimas)	Orientacija į praeitį išlikimui (pavyzdžiui, veiklos ataskaitos)
Dominuojančios kategorijos	Tikslingas		Politiškas

Šaltinis: sudaryta pagal Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. Performance Management in the Public Sector, Routledge, 2010, p. 100-101; Moynihan D. P. Through A Glass, Darkly: Understanding the Effects of Performance Regimes, Public Performance & Management Review, 2009, Vo. 32, No. 4, p. 593.

D. P. Moynihan (su kolegomis) yra tyrinėjęs koks veiklos informacijos naudojimo tipas yra paplitęs JAV federalinėse agentūrose: pasyvus ar tikslingas²⁶⁶. Pastarosios JAV veiklos vadybos reformos (GPRA, PART) sukūrė pagrindines veiklos vadybos rutinas, susijusias su duomenų rinkimu, jų skleidimu bei peržiūra, įtraukiant didelį skaičių JAV federalinės valdžios pareigūnų²⁶⁷, t. y. rutinas, orientuotas į veiklos duomenų nustatymo ir stebėsenos procesą. Buvo nustatyta, kad JAV PART veiklos vadybos iniciatyva, kaip ir ankstesnė GPRA, aiškiai asocijuojasi su pasyviu veiklos informacijos naudojimu²⁶⁸. Taigi formalieji reikalavimai gali paskatinti atlikti veikiau veiklos informacijos produkavimo procesą, bet jie negali priversti „tikslingai“ naudoti veiklos informaciją: toks veiklos informacijos naudojimas negali būti nustatomas vien tik per taisykles, nes tai veiksmas, atspindintis kūrybinių sprendimų rengimą kaip paskatinti procesų pokyčius bei veiklos/ rezultatų pagerinimą – kūrybines inovacijas sunkiau yra stebėti nei įstatymų leidžiamosios arba vykdomosios valdžios nustatytų reikalavimų išpildymą²⁶⁹. Atsižvelgiant į šiuos mokslinius tvirtinimus, hipotezė formuluojama taip:

Hipotezė 3: valstybės tarnautojai dažniau veiklos informaciją naudoja atsiskaitymui, o ne institucijų vidinės vadybos ir procesų pagerinimui.

2.4.3. Politinis dėmesys

Politikų vaidmuo veiklos vadybos kontekste yra išskirtinis – tiek naujų veiklos vadybos iniciatyvų įtraukime į įvairias politines darbotvarkes, tiek formuojant paklausą veiklos informacijai ir naudojant veiklos rezultatus. Todėl šioje disertacijoje yra įvesta „politinio

²⁶⁶ Moynihan D. P. Advancing the Empirical Study of Performance Management: What We Learned From the Program Assessment Rating Tool, The American Review of Public Administration, 43 (5), 2013, p. 502.

²⁶⁷ Moynihan D. P., Lavertu S. Does Involvement in Performance Management Routines Encourage Performance Information Use? Evaluating GPRA and PART, Public Administration Review, 72 (4), 2012, p. 594.

²⁶⁸ Moynihan D. P. Advancing the Empirical Study of Performance Management: What We Learned From the Program Assessment Rating Tool, The American Review of Public Administration, 43 (5), 2013, p. 502.

²⁶⁹ Moynihan D. P. The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform, Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 191.

dėmesio²⁷⁰ veiklos vadybos iniciatyvoms kategorija. Ji konstruojama pagrindu pasitelkiant B. D. Jones ir F. R. Baumgartner išvalgas – šie autoriai tyrinėja politinį dėmesį ne tik informacijai, jos naudojimui bei taip pat analizuoja kaip politinės darbotvarkės yra formuojamos ir kaip viešosios politikos problemos prioretizuojamos²⁷¹. Taigi šioje perspektyvoje „politinio dėmesio“ kategorija paranki analizuoti ne tik veiklos vadybos sisteminių iniciatyvų Lietuvoje diegimą (centrinės administracijos lygmeniu) XV Vyriausybės kadencijos metu, bet ir įgyvendinant veiklos vadybos rutinas.

Politinis dėmesys gali būti analizuojamas individualiame ir organizaciniame lygmenyse. Pirma, gali būti tiriamas atskirų rinktų pareigūnų politinis dėmesys. Antra, gali būti nagrinėjamas tam tikrų politinių grupių (atskirų partijų, parlamento, vyriausybės narių, etc.) kolektyvinis politinis dėmesys, kuris išryškėja formuojant politines darbotvarkes. Konceptualizuojant politinio dėmesio sąvoką pažymėtina, jog aprėpiant kiekvieną viešosios politikos sferą politikai gauna itin didelius srautus informacijos iš įvairių subjektų (iš viešojo sektoriaus institucijų, žiniasklaidos, akademinio lygmens, interesų grupių, privataus sektoriaus kompanijų, piliečių, NVO ir kitų suinteresuotų grupių), todėl informacijos prioretizavimas naudojimui ir tinkamas dėmesio paskirstymas įvairioms viešosios politikos problemoms politinio lygmens pareigūnams tampa iššūkiu²⁷². Taigi politinis dėmesys yra atrankinio (selektyvaus) pobūdžio, pasireiškiant taip vadinamam „butelio kaklelio“ (ang. „bottleneck“) sindromui, kai linkstama orientuotis iš esmės tik į opiausias problemas, dažniausiai pagrįstas tam tikru emociniu užtaisu arba trumpalaikę sprendimų priėmėjų atmintimi²⁷³. Akivaizdu, kad politiniam dėmesiui reikšmės turi žmogiškasis-kognityvinis faktorius, todėl šioje perspektyvoje pabrėžiamas „dėmesio trūkumas“, kai dėmesys gali būti sutelktas tik į labai ribotą skaičių viešosios politikos sričių²⁷⁴. Be to, politinis dėmesys esąs nepastovus-besikeičiantis (ang. „attention-shifting“), tačiau neproporcingas tam tikros informacijos taikymui ar reagavimui į tam tikras problemas ar pokyčius²⁷⁵. Pavyzdžiui, politikas, gaudamas naują klausimų-problemų

²⁷⁰ Politinio dėmesio veiksnį ketina testuoti ir kiti Lietuvos tyrėjai, tirdami Lietuvos Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo procesą ir jų rezultatus, 2015 metais pristatydami hipotezes būsimiems tyrimams. Plačiau žr. Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R. Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetai: kaip analizuoti jų įgyvendinimo procesą ir rezultatus? *Politologija*, 77 (1), 2015, p. 22–23.

²⁷¹ Jones B. D., Baumgartner F. R. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, Chicago: University of Chicago Press, 2005 (išankstinė 2004-10-06 versija).

²⁷² Ten pat, p. iii–iv.

²⁷³ Ten pat, p. 20–21.

²⁷⁴ Brouard S., *MPs' Issue Attention in Parliament: Evidence of a Stick-Slips Process of Attention Allocation in the French National Assembly*, *The Journal of Legislative Studies*, 19 (2), 2013, p. 248.

²⁷⁵ Jones B. D., Baumgartner F. R. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, Chicago: University of Chicago Press, 2005 (išankstinė 2004-10-06 versija), p. v, 9, 22–39.

rinkinį, nedelsiant dėmesį perkelia į jį, o ankstesniems klausimams dėmesys sumenksta arba apskritai jų yra atsisakoma: ir taip „šokinėjama“ nuo vieno problemų rinkinio prie kito²⁷⁶.

Kaip ir individualiame lygmenyje, taip ir organizaciniame lygmenyje sudarant politines darbotvarkes, vienoms problemoms skiriamas didesnis dėmesys nei kitoms, tačiau tarp individualaus ir organizacinio lygmenų yra vienas esminis skirtumas: organizacijos lygmenyje galima priimti naują viešosios politikos pasirinkimą (sprendimą) per tam tikrą laiką bei sukurti specialų organizacinį padalinį įgyvendinti šią naują politiką²⁷⁷. Vis dėlto sutelkti kolektyvinį politinį dėmesį formuojant politines darbotvarkes nėra lengva. Pavyzdžiui, veikiant koalicinėms vyriausybėms gali atsirasti vidiniai konfliktai į tam tikrus klausimus²⁷⁸, o ir apskritai formuojant bendrą darbotvarkę kolektyvinį politinį dėmesį veikia daug veiksnių, tokių kaip nacionalinės nuotaikos, žiniasklaida, svarbiausi įvykiai, kompleksinis naujų idėjų rinkinys, etc.²⁷⁹

Mokslinėje literatūroje politinis dėmesys veiklos vadybos iniciatyvų įtraukimui į politines darbotvarkes pirmiausiai siejamas su simboliu nauda²⁸⁰. Kad ir koks būtų politikų tikrasis požiūris (pozityvus, skeptiškas arba ribotas dėl nepakankamo žinojimo) į veiklos vadybą, jiems visada naudinga inicijuoti šioje srityje pokyčius būtent dėl simbolinės naudos. Taip jie gali gauti pritarimo iš visuomenės jau vien dėl bandymo kovoti su viešojo sektoriaus institucijų nepakankamais veiklos rezultatais ir tuo pačiu parodyti, kad geba atsakingai planuoti bei elgtis su mokesčių mokėtojų pinigais. Politinis dėmesys veiklos vadybos iniciatyvoms gali būti sutelktas ne tik į retorinį lygmenį, bet ir turint troškimą realiai įgyvendinti savo idėjas bei pasiekti tam tikrus viešosios politikos rezultatus – C. Hood ir R. Dixon tai įvardija kaip „viešosios politikos arba ideologinė nauda“²⁸¹. Vis dėlto, anot D. P. Moynihan, rinktiems pareigūnams veiklos vadybos simbolinė nauda netgi yra svarbesnė už instrumentinę naudą²⁸², kadangi simbolinė nauda paremta galimybe iškomunikuoti įvairioms auditorijoms, jog valdžia veikia racionaliai, efektyviai, laikantis į rezultatus orientuotos perspektyvos, o viešojo sektoriaus darbuotojai neša atsakomybę už savo veiklą bei jos rezultatus²⁸³. Kitaip tariant, šiuo atveju

²⁷⁶ Brouard S., MPs' Issue Attention in Parliament: Evidence of a Stick-Slips Process of Attention Allocation in the French National Assembly, *The Journal of Legislative Studies*, 19 (2), 2013, p. 248.

²⁷⁷ Jones B. D., Baumgartner F. R. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, Chicago: University of Chicago Press, 2005 (išankstinė 2004-10-06 versija), p. 44–45.

²⁷⁸ Mortensen P. B., Green-Pedersen C. Institutional Effects of Changes in Political Attention: Explaining Organizational Changes in the Top Bureaucracy, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25 (1) 2015, p. 170.

²⁷⁹ Mortensen P. B. *Political Attention and Public Policy: A Study of How Agenda Setting Matters*, *Scandinavian Political Studies*, 33 (4), 2010, p. 357.

²⁸⁰ Pollitt C., Bouckaert G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*, Vilnius: Algarvė, 2003, p. 20.

²⁸¹ Hood C., Dixon R. The Political Payoff from Performance Target Systems: No-Brainer or No-Gainer?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (suppl 2), 2010, p. i281–i282.

²⁸² Instrumentinę naudą šis tyrinėtojas skirto į visuomeninę atskaitomybę (išorinė atskaitomybė visuomenei) ir politinę atskaitomybę (tarnautojų vidinė atskaitomybė rinktiems pareigūnams).

²⁸³ Moynihan D. *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 68.

politikams svarbi daugiau politinė retorika, veiklos iniciatyvų pristatymas bei įtikinimas, kad taip gali viešasis sektorius veikti geriau.

Jeigu politikams inicijuoti veiklos vadybos reformas dažniausiai paranku tik dėl simbolinės naudos, tai reiškia, kad jų įgyvendinimas mažai patraukia politinį dėmesį? O šioje fazėje politinis dėmesys taip pat yra svarbus – moksliniu tyrimu buvo nustatyta, kad valstybės tarnautojai, jaučiantys politinį dėmesį, geriau įgyvendina į rezultatus orientuotas reformas²⁸⁴.

Tačiau būtina politikus išskirti pagal jų institucinį priklausymą, t. y. pareigas atliekančius įstatymų leidybos srityje (parlamente) ir dirbančius vykdomosios valdžios grandyje (vyriausybės sudėtyje). Kadangi vyriausybės nariai yra atsakingi už konkrečias viešosios politikos sritis, programas ir jų rezultatus, būtent ministrų ir Ministro Pirmininko politinis dėmesys veiklos duomenų parengimui ir panaudojimui esą ženklėsnis nei parlamento narių. Ministrų dėmesį į valdymo pagal rezultatus stebėseną ir informacijos naudojimą gali paskatinti susirūpinimas dėl savo teigiamos reputacijos užsitikrinimo kompetencijos atžvilgiu²⁸⁵. Juk bendraujant tiek su Ministru Pirmininku, tiek parlamento nariais, tiek visa visuomene, ministruai dažnai tenka laviruoti teikiant paaiškinimus apie valdymo srities tikslų, esamos situacijos ir būsimų pasiekimų suderinamumą. Be to, ministerijos yra kuriamos, eliminuojamos ar sujungiamos, kad jose administravimas būtų efektyvus ir taupomi ištekliai²⁸⁶, o tai galimai užtikrintų į rezultatus orientuotos vadybos palaikymas. Todėl galima daryti prielaidą, kad ministrų dėmesys veiklos vadybai ne tik jų ministerijoje, bet ir jų viešosios politikos valdymo srityse yra aktyviai demonstruojamas.

Tuo tarpu nors įstatymų leidėjų paskirtis yra užtikrinti demokratinę institucijų veiklos kontrolę ir išreikalauti vykdomosios grandies institucijų atskaitomybę, jie gauna didelį kiekį įvairių veiklos bei audito ataskaitų, į biudžetą orientuotos veiklos informacijos, todėl dažniausiai jie orientuojasi tik į kontraversiškus ar ryškiausias viešosios politikos klausimus bei programas, kurie paženklinti nesėkmių, skandalų ar nepopuliarumo²⁸⁷. Esant tokioms aplinkybėms, parlamento narių koncentravimasis į veiklos vadybos taikymą labiau epizodinis, lyginant su vyriausybės nariais²⁸⁸. Kita vertus, žvelgiant į konkretų procesą – biudžeto priėmimą nacionaliniame parlamente atrodo, kad tai sritis, kuri, hipotetiškai teigiant, turėtų patraukti

²⁸⁴ Yang K., Pandey S. K. How Do Perceived Political Environment and Administrative Reform Affect Employee Commitment? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (2), 2009, p. 349–350.

²⁸⁵ James O. The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance, *Public Administration*, 82 (2), 2004, p. 410.

²⁸⁶ Mortensen P. B., Green-Pedersen C., Institutional Effects of Changes in Political Attention: Explaining Organizational Changes in the Top Bureaucracy, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25 (1), 2015, p. 167.

²⁸⁷ Pollitt C., Performance Information for Democracy: The Missing Link? *Evaluation*, 12 (1), 2006, p. 40.

²⁸⁸ Ten pat.

įstatymų leidėjų dėmesį naudoti veiklos informaciją ir kitus įrodymus, idant būtų priimami visai valstybei pamatuoti, argumentuoti bei geresni sprendimai.

Tačiau šiandien vis dar ribotai turima empirinių duomenų kam politikams yra reikalinga veiklos informacija ir kaip jie ją naudoja. Netgi JAV ši dilema yra aktuali, o šios šalies veiklos vadybos tyrimų atstovas P. D. Moynihan siūlo, kad ateities tyrimuose būtų nagrinėjama kiek politikams (Kongreso nariams) yra svarbi veiklos informacija, kaip jie ją interpretuoja bei kokie motyvai lemia jos naudojimą²⁸⁹. Estijos mokslininkė, atlikusi vieną paskutinių tyrimų šioje plotmėje, pažymi, kad pasauliniu mastu egzistuoja tik keletas mokslinių studijų apie politikų veiklos informacijos naudojimą biudžeto proceso metu sprendimų priėmimui, nes didesnę dalis studijų skirtos vykdomosios valdžios atstovų veiklos informacijos naudojimui²⁹⁰. Tai iš dalies patvirtina ir Šveicarijos tyrinėtojų L. Demaj ir L. Summermatter 2012 m. publikuotas sisteminis, plačios apimties literatūros analizės tyrimas, kurio tikslas pateikti kas globaliu mastu yra mokslškai žinoma apie politikų veiklos informacijos naudojimą²⁹¹. Vis dėlto turimi tyrimų rezultatai leidžia formuoti teorinius apibendrinimus kaip įstatymų leidėjai naudoja veiklos informaciją. Remdamiesi teoriniais bei koncepciniais šaltiniais, aukščiau minėti tyrinėtojai R. Raudla (2012), L. Demaj ir L. Summermatter (2012) pažymi, kad į įstatymų leidėjų veiklos informacijos naudojimą galima žvelgti iš teorinių perspektyvų: agentūros teorijos, organizacinės mokymosi teorijos, politinės elgsenos ir komunikacijos teorijos bei politinės elgsenos biudžeto proceso metu teorijos. Šios teorijos padeda paaiškinti politikų potencialų angažuotumą (didesnį dėmesį) veiklos informacijai ir priešingai – jų ignoravimą naudoti veiklos duomenis.

Remiantis agentūros teorija, įstatymų leidėjams turėtų būti paranki veiklos informacija, nes taip būtų „sušvelnintas“ informacijos asimetriškumas tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių. Kita vertus, pagal šią teoriją įstatymų leidėjai gali būti ir nenorintys naudoti veiklos informaciją priimant sprendimus apie išteklių perskirstymą dėl menko pasitikėjimo vykdomosios valdžios teikiama informacija. Atliki moksliniai tyrimai patvirtina šią tezę (pvz., Bourdeaux, 2008) – konkrečiu JAV Džordžijos valstijos atveju atskleista, kad įstatymų leidėjai agentūrų teikiama veiklos informacija pasitiki mažiausiai iš visų informacijos šaltinių, kadangi labiausiai jiems yra priimtina pasikliauti savo turima patirtimi apie agentūrą²⁹². Tačiau politikai apie tam tikrų institucijų rezultatus negali susidaryti vaizdo remdamiesi tik savo patirtimi, jų padėjėjų išvalgomis ar masinių informavimo priemonių pranešimais, todėl su

²⁸⁹ Moynihan D. P. What Do We Talk About When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (2), 2006, p. 167.

²⁹⁰ Raudla R. The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different?, *Public Administration*, 90 (4), 2012, p. 1000.

²⁹¹ Demaj L., Summermatter L. What Should We Know About Politicians' Performance Information Need and Use?, *International Public Management Review*, 13 (2), 2012, p. 88.

²⁹² Bourdeaux C. Integrating Performance Information into Legislative Budget Processes, *Public Performance & Management Review*, 31 (4), 2008, p. 562–563.

valstybės tarnautojais bendradarbiavimas dėl veiklos informacijos gavimo yra neišvengiamas. H. J. ter Bogt ištyrė, kad Nyderlandų savivaldybėse politikams veiklos informaciją priimtiniau gauti iš neformalių-žodinių konsultacijų bei formalių susitikimų su valstybės tarnautojais – jie daug rečiau naudojami formalia-rašytine veiklos informacija, kuri patalpinta veiklos ataskaitose, biudžeto aprašuose²⁹³. Vėlyvesnis mokslinis tyrimas (atvejų analizės) Nyderlandų savivaldybėse, atliktas kito tyrinėtojo, patvirtino, kad keliose savivaldybėse (Utrecht ir Eindhoven) politikai beveik nesinaudojo rašytinėmis veiklos ataskaitomis (kiek daugiau buvo naudotos Groningen savivaldybės atveju), o informaciją apie vidinius procesus bei išdavas įgydavo per susitikimus su valstybės tarnautojais²⁹⁴. Tačiau negalima užtikrinai teigti, kad tai vyko dėl nepasitikėjimo valstybės tarnautojais, kadangi tuo metu buvusi krizinė situacija išryškino, jog krizės sąlygomis veiklos ataskaitos buvo „pernelyg nelanksios ir retos“ ir negalėjo „adekvačiai informuoti politikus“, idant atliepti politikų informacijos poreikį, kai reikia priimti skubius sprendimus²⁹⁵. Vis dėlto dažniausiai veiklos informacija politikų suprantama kaip valstybės tarnautojų parengtas „produktas“ apie savo pasiektus rezultatus, todėl politikai į tai žvelgia šiek tiek įtariai, kartais su nepasitikėjimu.

Tuo tarpu organizacinė mokymosi teorija iš esmės atspindi pozityvius aspektus apie politikų informacijos naudojimą. Žvelgiant iš šios teorinės perspektyvos, įstatymų leidėjai gali naudoti veiklos informaciją siekdami pagerinti biudžeto proceso sprendimų kokybę ar identifikuoti priežastis kodėl sumažėja veiklos rezultatai ar atsiranda skirtumas tarp planuojamų bei realių veiklos padarinių bei šias problemas iškelti biudžeto perskirstymo metu²⁹⁶. K. G. Willoughby ir J. E. Melkers tyrimas atskleidė, jog veiklos vadybos įgyvendinimas pagerino komunikaciją tarp agentūrų darbuotojų ir įstatymų leidėjų, o pasikeitęs biudžeto diskusijų tonas įstatymų leidėjus privertė labiau susikoncentruoti į rezultatus²⁹⁷.

Politinės elgsenos teorija teikia mažiau optimistinių nuorodų apie politikų palankų dėmesį veiklos informacijos naudojimui. Tiek R. Raudla (2012), tiek L. Demaj ir L. Summermatter (2012) šiai tezei pagrįsti naudoja Askim (2008) pateiktą paaiškinimą apie politikų mąstymo logiką: politikai labiau yra suinteresuoti ateitimi nei praeitimi, todėl jie yra labiau susikoncentravę į tikslų nustatymą nei veiklos informacijos taikymą baigiamiesiems užsibrėžtų

²⁹³ ter Bogt H. J. Politicians in Search of Performance Information? – Survey Research on Dutch Aldermen's Use of Performance Information, *Financial Accountability & Management*, 20 (3), 2004, p. 221–252.

²⁹⁴ Jansen E. P. New Public Management: Perspectives on Performance and the Use of Performance Information, *Financial Accountability & Management*, 24 (2), 2008, p. 189.

²⁹⁵ Ten pat.

²⁹⁶ Raudla R. The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different?, *Public Administration*, 90 (4), 2012, p. 1001–1002.

²⁹⁷ Willoughby K. G., Melkers J. E. Performance Budgeting in the States, In: Dall W. F. (ed.) *Quicker, Better, Cheaper? Managing Performance in American Government*, New York: The Rockefeller Institute Press, 2001, p. 357.

tikslių įvertinimams²⁹⁸. Kita vertus, nežinant kaip buvo pasiekti ankstesni tikslai, sunku būtų realistiškai planuoti naujus tikslus.

Politinės biudžeto elgsenos teorija taip pat padeda atskleisti, kodėl yra sumažėjęs įstatymų leidėjų dėmesys veiklos informacijai, kai reikia priimti svarbius biudžeto sprendimus. Pirmiausiai tai siejama su biudžeto proceso pobūdžiu, kuri politikai daugiau supranta ne per ekonominę ar „technokratinę“, bet per politinę logiką²⁹⁹. Tai lemia įvairiausi politiniai interesai, ideologinės vertybės, duoti ankstesni išpareigojimai bei kiti subjektyvūs bei objektyvūs veiksniai, kreipiantys politikų elgseną prieš veiklos informacijos taikymą priimant svarbius sprendimus. Kitaip tariant, objektyvi veiklos informacija gali netapti pagrindu priimti sprendimus dėl politinių išskaičiavimų ar ankstesnių atliktų politinių veiksmų.

Šioje vietoje teorinių prieigų analizę galima papildyti dialogo teorija, kuri „atmeta“ argumentą, jog veiklos informacija nėra naudojama: priešingai, ši teorija nurodo, kad veiklos informacija gali būti subjektyvi, kvestionuojama, įvairiai interpretuojama dėl jos dviprasmiškumo bei įtakos vaidmenų politiniuose procesuose, kai skirtingi veikėjai turi nevienodas vertybes, motyvaciją, pažinimo lygį³⁰⁰. Tad dialogo teorija atspindi, jog biudžeto proceso metu veiklos informacija yra pasiremiama priimant sprendimus, tačiau neegzistuoja objektyvus, visiems politikams priimtinas sutarimas dėl konkrečių duomenų ar informacijos.

Nepaisant šių teorinių paaiškinimų, taip pat egzistuoja konkrečios individualios bei institucinės priežastys kodėl įstatymų leidėjai naudoja ar nenaudoja veiklos informacijos biudžeto proceso metu. Pradedant nuo organizacinių veiksmų pirmiausiai reikėtų akcentuoti, kad į veiklos rezultatus orientuoto biudžeto (ang. „performance budgeting“) forma gali turėti įtakos politikams veiklos informacijos naudojimui. Šie biudžetai gali būti sudarytas 3 skirtingais būdais pagal veiklos informacijos naudojimą paskirstant išteklius: a) prezentaciniu (ang. „presentational“) – kai veiklos informacija įtraukiama į biudžeto ir kitus vyriausybės dokumentus, betgi ji neturi reikšmės priimant sprendimus dėl išteklių paskirstymo; b) informuotu ar pagrįstu netiesioginiais sąryšiais su išteklių paskirstymu (ang. „informed or indirect linkage“) – ši biudžeto forma atspindi, kad veiklos informacija priimant sprendimus yra pakankamai svarbi, tačiau nebūtinai lemia biudžeto išteklių paskirstymą, t. y. juos veikia netiesiogiai; c) tiesiogiai susietu su ištekliu perskirstymu (ang. „direct linkage“) – biudžeto išteklių paskirstymas tiesiogiai ir aiškiai susietas su veiklos informacija, kai asignavimai gali

²⁹⁸ Raudla R. The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different?, *Public Administration*, 90 (4), 2012, p. 1002; Demaj L., Summermatter L. What Should We Know About Politicians' Performance Information Need and Use?, *International Public Management Review*, 13 (2), 2012, p. 92.

²⁹⁹ Raudla R. The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different?, *Public Administration*, 90 (4), 2012, p. 1002.

³⁰⁰ Moynihan D. P. What Do We Talk About When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (2), 2006, p. 166–167.

būti grindžiami specialiomis formulėmis/ kontraktais, kuriuose apibrėžti konkretūs veiklos indikatoriai³⁰¹. Taigi, į veiklos rezultatus orientuoto biudžeto sudarymas neužtikrina veiklos informacijos naudojimo, jeigu tam tikrai valstybei būdingas daugiau tik formaliai pateiktas (t. y. „prezentacinis“) biudžetas, neįpareigojant susipažinti su veiklos informacija. Panašu, kad tokia situacija būdinga EBPO narėms – nors didesnėje dalyje valstybių (72 %) talpinama veiklos informacija biudžeto dokumentuose, bet įstatymų leidyboje ji naudojama retai³⁰². Kita vertus, veiklos rezultatais pagrįstas biudžetas sudaro prielaidas, jog įstatymų leidėjai bent jau būtų priversti diskutuoti apie veiklos indikatorius biudžeto svarstymo metu³⁰³.

Kitas institucinis veiksnys, turintis įtakos politikų veiklos informacijos naudojimui, yra įstatymų leidžiamosios valdžios vaidmuo biudžeto proceso metu – jeigu jis ribotas, tai politikų motyvacija būti gerai susipažinusiems su veiklos informacija ir ją naudoti priimant sprendimus nėra aukšta³⁰⁴. Tai susiję su vykdomosios valdžios turimais įgaliojimais rengti bei formuoti biudžeto projektą³⁰⁵. Taigi įstatymų leidžiamosios bei vykdomosios valdžios įtaka biudžeto sudarymui gali įtakoti politikų dėmesį veiklos informacijos naudojimui priimant biudžeto sprendimus.

Veiklos informacijos naudojimą politikų tarpe gali lemti ir individualios priežastys, tokios kaip įstatymų leidėjų asmeninė patirtis. JAV nustatyta, kad įstatymų leidėjai, turintys didesnę verslo sektoriaus darbinę patirtį, yra labiau linkę „priimti ir naudoti į rezultatus orientuotus modelius valdant savo sprendimus“³⁰⁶. Kita vertus, turint didesnę darbo patirtį įstatymų leidyboje, didėja priešiškus veiklos informacijos naudojimui – politikai ją pradeda suprasti kaip grėsmę jų galimybės kontroliuoti išteklių paskirstymą³⁰⁷.

Nors politinis dėmesys veiklos informacijos naudojimui gali būti nedidelis, tačiau apskritai veiklos vadyba politikams gali atrodyti patrauklus instrumentas bent jau dėl jos teikiamos simbolinės naudos, todėl formuluojama hipotezė, kad Lietuvoje:

Hipotezė 4: veiklos vadybos taikymui įtakos turi politinis dėmesys.

³⁰¹ Currstine T. Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire, OECD: Journal of Budgeting, 5 (2), 2005, p. 102–103.

³⁰² Currstine T. Government Performance: Lessons and Challenges, OECD: Journal of Budgeting, 5 (1), 2005, p. 142.

³⁰³ Raudla R. The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different?, Public Administration, 90 (4), 2012, p. 1003.

³⁰⁴ Demaj L., Summermatter L. What Should We Know About Politicians' Performance Information Need and Use?, International Public Management Review, 13 (2), 2012, p. 91.

³⁰⁵ Raudla R. The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different?, Public Administration, 90 (4), 2012, p. 1003

³⁰⁶ Stalebrink O. J., Frisco V. PART in Retrospect: An Examination of Legislator's Attitudes Towards PART, Public Budgeting and Finance, 31 (2), 2011, p. 20–21.

³⁰⁷ Ten pat, p. 21.

2.4.4. Administracinė kultūra

Veikiant šalies bendram į tradicijas orientuotam, socialiniam-kultūriniam kontekstui, administracinė kultūra apibrėžia dominuojančias normas ir vertybes, darančias įtaką valstybės tarnautojų tarpusavio santykiams, požiūriams, veiklai³⁰⁸. Tyrinėjant veiklos vadybos taikymą ne anglo-amerikietiška kontekste, itin svarbu atsižvelgti į specifinę šalies ar regiono administracinę kultūrą, todėl, kad lieka neaišku kokių mastu konkreiti administracinė kultūra suderinama su vadybinio pobūdžio iniciatyvų plėtra (Meyer-Sahling ir Yesilkagit, 2011³⁰⁹, Jamil, 2013³¹⁰). NVV kaip normatyvinė ir praktinė perspektyva (kurios vienas ryškiausių orientyrų – į rezultatus nukreiptas valdymas) „pakurstė“ debatus apie administracinės kultūros vaidmenį taikant vadybinius įrankius už anglo-amerikietiško konteksto. Besivystančioms šalims dėl jų legalistinio administracinių sistemų pobūdžio rekomenduojama rezervuoti diegti NVV elementus³¹¹, nes pernelyg didelis legalizmo ir reguliavimo laipsnis neatliepia efektyvumo, ekonomiškumo, efektyvumo³¹². Atsižvelgiant į Lietuvos administracinę kultūrą, panašiai samprotauja ir kai kurie šalies tyrinėtojai, nurodydami, jog tokioje terpėje „vadybiniai principai neveikia“³¹³, o NVV skleidimas „sudarytų dar palankesnes galimybes piktnaudžiauti valdžia“³¹⁴.

Nejaugi tai rodo, kad a priori Lietuvoje administracinė kultūra yra nepalanki vadybinėms iniciatyvos skverbtis? Tačiau XV Vyriausybė iniciavo reformų paketą, kuris siejamas būtent su vadybinių įrankių taikymu. Antai tuometinės TS-LKD pagrindu sudarytos valdančiosios koalicijos viešojo valdymo ir valstybės tarnybos reformos planai akademiniam diskurse siejami su „neoliberaliomis viešojo sektoriaus transformacijos idėjomis“ (Civinskas, 2011³¹⁵), „vadybine doktrina“ (Nakrošis, 2011³¹⁶), „vadybine retorika“ (Pivoras, 2012)³¹⁷, „į rezultatus orientuota kultūra“ (Rauleckas et al., 2013) ar „veiklos vadybos reformų plėtra“ (Kaselis,

³⁰⁸ Hague M. T. Sk., Mohammad N. S. Administrative Culture and Incidence of Corruption in Bangladesh: A Search for the Potential Linkage, *International Journal of Public Administration*, 36 (13), 2013, p. 997.

³⁰⁹ Meyer-Sahling J. H., Yesilkagit K. Differential Legacy Effects: Three Propositions on the Impact of Administrative Traditions on Public Administration Reforms in Europe East and West, *Journal of European Public Policy*, 18 (2), 2011, p. 312.

³¹⁰ Jamil I., Askvik S., Hossain F. Introduction to the Special Issue on Administrative Culture in Developing and Transitional Countries, *International Journal of Public Administration*, 36 (13), 2013, p. 897.

³¹¹ Schick A. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms, *The World Bank Research Observer*, 13 (1), 1998, p. 123–131.

³¹² Bouckaert G., Nakrošis V., Nemeč J. Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 4 (1), 2011, p. 16.

³¹³ Židonis Ž., Naujosios viešosios vadybos principų įgyvendinimo aspektai institucijų kaitos požiūriu, *Viešojo politika ir administravimas*, 17, 2006, p. 27.

³¹⁴ Nakrošis V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą?, *Politologija*, 61 (1), 2011, p. 84.

³¹⁵ Civinskas R. Can a Senior Civil Servant Adapt to Managing by Contract? Reform and Civil Servants' Preferences in Lithuanian Government, *Baltic Journal of Law & Politics*, 2011, 4 (2), p. 163.

³¹⁶ Nakrošis V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą?, *Politologija*, 2011, 61(1), p. 65.

³¹⁷ Pivoras S. Konkursinės atrankos į Lietuvos valstybės tarnybą tobulinimas gero valdymo iššūkių perspektyvoje, *Viešojo politika ir administravimas*, 2012, 11 (3) , p. 473.

2013³¹⁸). Be to, nors administracinės kultūros yra suskirstytos į tris bendresnio pobūdžio grupes (anglo-amerikietiška, kontinentinės Europos ir Skandinavijos)³¹⁹, jos ilgalaikėje perspektyvoje nėra visiškai statiškos arba, pasak O. P. Dwivedi, monolitiškos, nes administracinę kultūrą veikia platesnis šalies kontekstas³²⁰. Kalbant konkrečiau, administracinei kultūrai yra artimos dvi koncepcijos – „politinė kultūra“ ir „organizacinė kultūra“³²¹, todėl dėsinga, jog administracinė kultūra konceptualizuojama ne tik atspindint vidinį viešojo administravimo kontekstą, bet ir išorinį (valstybės tarnautojų santykius su politika ir visuomene bendrąja prasme)³²². Šioje disertacijoje konstruojant administracinės kultūros koncepcinį modelį, šie du kontekstai apjungiami, kai adaptuojant M. Painter ir B. Guy Peters išskirtas viešojo administravimo tradicijų dimensijas („santykiai su visuomene“, „teisė versus vadyba“, „atskaitomybė“)³²³, formuojamos šios administracinę kultūrą testuojančios kategorijos:

- a) visuomenės grupių suinteresuotumas veiklos valdymu;
- b) legalistinės aplinkos kliūtys veiklos vadybos taikymui institucinėje-organizacinėje plotmėje;
- c) vadybinė autonomija.

Taigi administracinė kultūra šioje disertacijoje yra konstruojama kaip agreguotas kintamasis, susidedantis iš trijų kintamųjų.

Visuomenės grupių suinteresuotumas ir dalyvavimas veiklos valdyme. Moksliniuose tyrimuose pakankamai dažnai dėmesys skiriamas „išorinių suinteresuotųjų įtraukimo į veiklos vadybos rutinas“ kintamojo testavimui. Pagal A. Kroll atliktą sisteminę analizę, išorinės aplinkos veiksmų grupėje didžiausią teigiamą įtaką veiklos informacijos naudojimui turi būtent suinteresuotųjų įtraukimo veiksnys³²⁴. Išorinių suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas tampa paskata viešųjų organizacijų vadybininkams veiklos informaciją valdyti atsakingai bei identifikuoti reikšmingus rodiklius³²⁵. Tačiau suinteresuotųjų asmenų įtraukimas buvo tiriamas daugiausiai anglo-amerikietiškame kontekste – veikiant kitokio pobūdžio administracinei

³¹⁸ Kaselis M. Development of Performance Management Reforms in Lithuanian Public Sector, *Baltic Journal of Law & Politics*, 6 (2), 2013, p. 50.

³¹⁹ Sager F. et al. How Traditional Are the American, French and German Traditions of Public Administration? *A Research Agenda, Public Administration*, 90 (1), 2012, p. 129–130.

³²⁰ Dwivedi O. P., *Administrative Culture and Values: Approaches In: Jabra J. G., Dwivedi O. P. (ed.) Administrative Culture in a Global Context*, Whitby: de Sitter Publications, 2005, p. 22.

³²¹ Marcheva D., *Administrative Culture in Bulgaria: Sources, Foundations, and Transitions*, *International Journal of Public Administration*, 36 (13), 2013, p. 963.

³²² Jamil I. *Administrative Culture in Bangladesh: Tensions between Tradition and Modernity*, *International Review of Sociology*, 12 (1), 2002, p. 94–96.

³²³ Painter M., Peters B. G. *Introduction. The Analysis of Administrative Traditions In: Painter M., Peters B. G. Traditions and Public Administration*, New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 5–8.

³²⁴ Kroll A., *Why Public Managers Use Performance: Information Concepts, Theory, and Empirical Analysis*, Doctoral Dissertation, Potsdam: University of Potsdam, 2012, p. 18.

³²⁵ Kroll A. *Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research*, forthcoming in *Public Performance & Management Review*.

kultūrai. Tuo tarpu Lietuvoje suinteresuotųjų dalyvavimą griežtai apibrėžia teisiniai rėmai, nors jie pagal teisės aktus turi galimybę dalyvauti tiek institucijų veiklų planavimo, tiek vertinimo etapuose, tačiau bendruose su visuomenės atstovais susitikimuose dažniausiai svarstomi einamieji-organizaciniai, bet ne – valdymo klausimai³²⁶. Apskritai kalbant apie Lietuvos piliečių politinį dalyvavimą buvo iširta, kad jie dažniausiai dalyvauja „individualiuose konvenciniuose, mažai resursų ir iniciatyvos reikalaujančiuose veiksmuose [pvz., balsuojant rinkimuose]“³²⁷, bet rečiau dalyvauja viešųjų organizacijų veiklose³²⁸. Tai galima aiškinti komunistinio paveldo poveikiu, kai ankstesnės santvarkos metu nebuvo piliečių dalyvavimo tradicijų³²⁹. Be to, egzistuoja mokslinių įrodymų, kad 2009–2012 m. Lietuvoje vykdytos viešojo administravimo pertvarkos menkai buvo nukreiptos į piliečių įtraukimą³³⁰. Piliečių dalyvavimas gali būti tiriamas ne tik per jų įtraukimą į vadybines rutinas (pvz., vertinimo kriterijų nustatymą), bet ir įvertinant kiek piliečiams yra svarbūs veiklos vadybos pagalba generuojami rezultatai³³¹. Jeigu eiliniai piliečiai viešojo dalyvavimo lygmenyje yra pasyvūs, natūraliai kyla klausimas ar žiniasklaidai bei NVO organizacijoms rūpi viešojo sektoriaus organizacijų veiklos vadyba ir veiklos rezultatai? Ar šių grupių spaudimas įtakoja valstybės tarnautojus atsakingiau rengti metines veiklos ataskaitas ir naudoti veiklos rezultatų informaciją? Pagal anksčiau apibūdintą piliečių dalyvavimo praktiką galima kelti hipotezę, kad Lietuvos atveju:

Hipotezė 5: suinteresuotų asmenų įtraukimas į veiklos vadybos procesus bei žiniasklaidos ir NVO spaudimas neturi įtakos valstybės tarnautojų veiklos informacijos naudojimui.

Legalistinės aplinkos kliūtys veiklos vadybos taikymui institucinėje-organizacineje plotmėje. Sėkmingą veiklos vadybos įdiegimą apima ne vien formalių reikalavimų laikymasis, bet ir organizacinės aplinkos palankumas veiklos vadybos idėjų sklaidai. Juk „vadybininkai gali [lengvai] susipažinti su naujomis formaliomis reformomis, bet daug sunkesnė bei ilgesnė užduotis yra pakeisti įsitvirtinusią organizacinę kultūrą“³³².

³²⁶ Mierauskas P., Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas Lietuvos saugomų teritorijų valdyme, Socialinių mokslų studijos, 3 (7), 2010, p. 133, 140.

³²⁷ Imbrasaitė J. Politinio dalyvavimo dinamika Lietuvoje 1999–2006 m., daktaro disertacija, Kaunas: VDU, 2008, p. 176.

³²⁸ Ten pat.

³²⁹ Petukienė E., Tijūnaitė R., Raipa A., Visuomenės dalyvavimas: socialinio kapitalo, demokratijos ir racionalaus pasirinkimo teorijų apžvalga, Viešoji politika ir administravimas, 21, 2007, p. 87.

³³⁰ Rauleckas R., Nakrošis V., Šnapštienė R., Šarkutė L. Lithuania In: Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes P. Elgar E. (eds.), In Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top. Forthcoming, 2015.

³³¹ Yang K., Hsieh J., Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle Range Model, Public Administration Review, 67 (5), 2007, p. 879.

³³² Moynihan D. P., Pandey S. K. Creating Desirable Organizational Characteristics: How Organizations Create a Focus on Results and Managerial Authority, Public Management Review, 8 (1) 2006, p. 124.

NVV reformos anglo-amerikietišrame kontekste buvo sąlyginai sėkmingiau vykdomos negu kontinentinės Europos šalyse, pirmiausiai, dėl skirtingos administracinės tradicijos³³³. Lietuvai, kaip ir kitoms kontinentinėms Europos šalims (Vokietija, Prancūzija, Ispanija) yra artima „Rechtsstaat“ valdymo filosofija, paremta į įstatymus ir taisykles orientuotu administravimu, kai pereiti prie vadybinės ar orientuotos į rezultatus perspektyvos yra sudėtinga³³⁴ – tokiaame kontekste viešojo valdžia problemas dažniausiai sprendžia remiantis ne geraja praktika, bet teisinėmis normomis³³⁵. Po Lietuvos Nepriklausomybės atgavimo per pirmuosius kelis dešimtmečius viešojo sektoriaus administracinė kultūra apibūdinama būtent kaip legalistinė, menkai orientuota į bet kokius administracinius pokyčius. Pavyzdžiui, tokioje kultūroje viešojo politika pirmiausiai yra suprantama kaip oficialaus teisės akto parengimas ir adaptavimas, ypač atkreipiant dėmesį į teisinę techniką – norminių aktų kokybę, o viešosios politikos įgyvendinimas kaip programų valdymas ar institucijų veiklos orientacija į rezultatus yra nepakankamai išvystyta³³⁶. Moksliniame diskurse posovietinės viešosios biurokratijos esantys bruožai Lietuvoje buvo įvardijami negatyviai – „nuo nomenklatūros iki pseudobiurokratijos“³³⁷, kadangi esą perimama sovietinės sistemos prigimtis, kai „asmeniniai ryšiai bet kuriuo momentu galėjo būti naudojami kaip viršesnė priemonė“³³⁸, o „pati sistema daugelio piliečių buvo suvokiama kaip primesta, klostėsi savanaudiškas ir nihilistinis požiūris į visuomenės ir valstybės nuosavybę bei teisės ir moralės normas“³³⁹. Todėl tokiaame „paveldėtame“ kontekste atskaitomybė suprantama per jos neigiamą ir siauresnę prasmę – kontrolę ir bausmę, o ne atsiskaitymą ir pasitikėjimą³⁴⁰. Panašu, kad istoriškai susiformavęs administracinis klimatas visiškai nepalankus į rezultatus orientuotoms iniciatyvoms, kur efektyvumas ir veiksmingumas buvo suprantamas visiškai priešingai nei anglo-sakso pasaulyje, daugiausiai siejant tik su lojalumu ir pataikavimu valdžios santvarkai ir valdžios elitui, manipuliuojant veiklos duomenis pagal elito įgeidžius:

³³³ Kickert W. Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain In: Pollitt C., Van Thiel, S., Homburg V. (eds.) *New Public Management in Europe: Adaptations and Alternatives*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007, p. 26.

³³⁴ Pollitt C., Bouckaert G. Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė, Vilnius, 2003, p. 70–71.

³³⁵ Bouckaert G., Nakrošis V., Nemeč J. Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 4 (1), 2011, p. 16.

³³⁶ Pivoras S. Post-Communist Public Administration in Lithuania in: Rosenbloom D. H., Rabin J. (eds.) *Public Administration in Post-Communist Countries*, Boca Raton: Taylor&Francis Group, 2013, p. 137.

³³⁷ Pivoras S. Nuo nomenklatūros iki pseudobiurokratijos: posovietinės viešosios biurokratijos bruožai Lietuvoje, *Darbai ir dienos*, 52, 2009, p. 159–174.

³³⁸ Perace J. L. *Organization and Management in the Embrace of Government*, Mathaw, New Yersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2001, p. 75. Cituota iš: Pivoras S. Nuo nomenklatūros iki pseudobiurokratijos: posovietinės viešosios biurokratijos bruožai Lietuvoje, *Darbai ir dienos*, 52, 2009, p. 169.

³³⁹ Palidauskaitė J. Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo, *Viešojo politika ir administravimas*, 18, 2006, p. 57–72.

³⁴⁰ Nakrošis V. Lietuvos administracinės atskaitomybės sistemos raida, *Politologija*, 2001, 23 (3), p. 98.

„Lojalumas partijai ir ideologinė kompetencija buvo svarbesnis atrankos kriterijus negu profesinė ar vadybinė kompetencija. [...] Efektyvumas ir veiksmingumas valdininkų darbe reiškė gebėjimą atskaitose pateikti partijai ir jos lyderiams patinkančius duomenis, neįvardijant problemų ir jų sprendimo būdų. Valdininko pareiga buvo besąlygiškai paklusti aukštesniųjų vadovų valiai. Bet kokia kritinė mintis ar pastangos pasiūlyti racialesnius ir efektyvesnius administravimo metodus buvo traktuojamos kaip bandymas pasikėsinti į partijos vadovybės autoritetą. Sistemai nereikėjo kritiškai ir savarankiškai mąstančių asmenų, svarbiausia buvo, kad valdininkai gebėtų rasti reikiamus atsakymus partijos dokumentuose“³⁴¹.

Kita vertus, vien dėl to, kad veiklos vadyba yra taikoma anglo-amerikietiška kontekste, negarantuoja, jog tam tikroje institucijoje organizacinė kultūra yra palanki veiklos vadybos iniciatyvoms. Juk ir šiose šalyse (pavyzdžiui, JAV) mokslininkų tyrimuose vis dar testuojama kiek atskirų institucijų organizacinė kultūra yra dinamiška, adaptyvi pokyčiams, inovacijoms (Moynihan ir Panday, 2010³⁴²; Moynihan et al., 2012³⁴³), nes mokslininkai yra pagrįsta, kad tokia „besivystanti organizacinė kultūra“ (šios disertacijos rėmuose analogiškai vadinama „į rezultatus orientuota kultūra“) yra palanki veiklos informacijos naudojimui (bent jau anglo-amerikietiška kontekste)³⁴⁴. Tačiau kitokie moksliniai atradimai fiksuojami „Rechtsstaat“ aplinkoje. Antai Vokietijos institucijose, kuriose vyravo inovatyvi (atvira pokyčiams) organizacinė kultūra, tai neskatino valstybės tarnautojus naudoti veiklos informaciją³⁴⁵. Nors anksčiau buvo manyta, jog tik tose organizacijose, kuriose yra palaikomas procedūrinis tęstinumas ir nepalaikoma inovacijų plėtra, veiklos informacija nėra naudojama³⁴⁶. Tad A. Kroll (2012) tyrimo atveju, nors institucijose ir buvo užtikrinama viena sąlyga (atvirumas inovacijoms ir pokyčiams), tačiau kadangi buvo tiriama „Rechtsstaat“ stiliaus aplinkoje, tai natūraliai veikė ir bendras legalistinis-procedūrinis kontekstas, kuris galimai turėjo įtakos veiklos informacijos nenaudojimui. Taigi galima daryti prielaidą, kad kontinentinės Europos ir posovietinių šalių kontekste, nepaisant siekių sukurti į rezultatus orientuotą organizacinę aplinką, veiklos vadybos taikymą negatyviai veikia legalistinis pagrindas. Todėl tiriant Lietuvos atvejį, formuluojama ši hipotezė:

Hipotezė 6: veiklos vadybos taikymą apriboja legalistinė administracinė kultūra.

Vadybinė autonomija. Kontinentinės Europos tradicijoje valstybės tarnautojų atskaitomybė paprastai yra susieta su išankstine kontrole ir veikimu pagal instrukcijas, kas

³⁴¹ Palidauskaitė J. Vertybinis valstybės tarnautojo profilis šiuolaikinės Lietuvos politinės kultūros kontekste, *Politologija*, 50 (2), 2008, p. 37–38.

³⁴² Moynihan D. P., Pandey S. K. The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (4), 2010, p. 849–866.

³⁴³ Moynihan D. P., Pandey S. K., Wright E. B. Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 2012, p. 143–164.

³⁴⁴ Moynihan D. P., Pandey S. K. The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (4) 2010, p. 861.

³⁴⁵ Kroll A. Why Public Managers Use Performance: Information Concepts, Theory, and Empirical Analysis, *Doctoral Dissertation*, Potsdam: University of Potsdam, 2012, p. 87–91.

³⁴⁶ Moynihan D. P., Pandey S. K. The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (4), 2010, p. 855.

apsunkina administravimą paversti efektyviu³⁴⁷. Tuo tarpu anglo-amerikietiškoje tradicijoje valstybės tarnautojų atskaitomybė dažniausiai yra suprantama su išankstinės vadybinės autonomijos jiems suteikimu (įgalinimu veikti) bei paskesnės (ex post) kontrolės už pasiektus arba nepasiektus rezultatus taikymu.

Juk NVV perspektyvoje kaip tik ir siekta realizuoti vieną pagrindinių principų „leiskime vadybininkams valdyti“ (ang. „let managers manage“) užtikrinant valstybės tarnautojams tam tikrą savarankišką diskreciją priimant sprendimus bei sprendžiant problemas t. y. juos įgalinant veikti³⁴⁸. Neatsitiktinai D. P. Moynihan, remdamasis veiklos vadybos doktrina, veiklos vadybos adaptaciją sieja ne tik su veiklos informacijos sistemos sukūrimu, bet ir su viešojo sektoriaus darbuotojams vadybinės laisvės (autonomijos) suteikimu³⁴⁹. Vis dėlto antroji veiklos vadybos doktrinos sąlyga – vadybinio savarankiškumo užtikrinimas – ne taip jau dažnai realizuojama ir anglo-sakso šalių praktikoje³⁵⁰.

Verhoest et al. į vadybinę autonomiją žvelgia per 3 dimensijas: a) strateginę vadybinę autonomiją, susijusią su žmogiškųjų išteklių valdymu (kai galimi savarankiški sprendimai nustatant darbuotojų atlyginimo lygius, sąlygas paaukštinant, būdus vertinant ir paskiriant į pareigas, t. y. daugiau nustatant bendras tvarkas); b) operatyvinę vadybinę autonomiją, susijusią su žmogiškųjų išteklių valdymu (daugiau priimant sprendimus konkretaus valstybės tarnautojo atžvilgiu); c) strateginę ir operatyvinę vadybinę autonomiją, susijusią su finansų valdymu³⁵¹. Danijos tyrėjas P. E. Nielsen, analizuodamas vadybinę autonomiją Danijos mokyklose, savo tyrimo hipotezes formuluoja penkiomis kryptimis, siekdamas nustatyti ar sekantys vadybinio lankstumo aspektai turi pozityvios įtakos organizacijos veiklos vadybai ir veiklos rezultatams: a) vadybinė autonomija dalyvauti derybose dėl atlyginimo dalies už rezultatus; b) vadybinė autonomija įdarbinimo bei atleidimo aspektais; c) vadybinė autonomija finansų valdymui; d) „užduočių autonomija“; e) „tikslų nustatymo autonomija“³⁵². D. P. Moynihan vadybinį lankstumą arba vadybinės valdžios turėjimą traktuoja siauriau, t. y. per du aspektus: finansų kontrolę ir žmogiškųjų išteklių kontrolę. Žvelgiant į finansų valdymo autonomiją, pasak jo, pernelyg centralizuota finansų kontrolė pasireiškia per viešųjų pirkimų, kontraktinių santykių

³⁴⁷ Ongaro E. The Napoleonic Administrative Tradition and Public Management Reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain In: Painter M., Peters B. G. Traditions and Public Administration, New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 180.

³⁴⁸ Kettl D. F. The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links, Journal of Policy Analysis and Management, 16 (3), 1997, p. 446–449.

³⁴⁹ Moynihan D. P. The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform, Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 39–47.

³⁵⁰ Moynihan D. P. Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform, Public Administration Review, 66 (1), 2006, p. 77.

³⁵¹ Verhoest K., Peters B. Guy, Bouckaert G. and Verschuere B. The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review, Public Administration and Development, 24 (2), 2004, p. 116 (101–18).

³⁵² Nielsen P. A. Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance, Journal of Public Administration Research and Theory, 24 (2), 2014, p. 436–439.

bei per resursų panaudojimo (perskirstymo) dimensijas: pavyzdžiui, JAV, D. P. Moynihan pastebėjimu, viešųjų pirkimų ir kontraktinių santykių srityje agentūros paprastai turi fiksuotą sumą lėšų leisti pagal savo diskreciją, kuri yra santykiniai maža (vidutiniškai apie 18000 dolerių viešiesiems pirkimams ir apie 24000 dolerių kontraktams), todėl dažniausiai finansiniams sprendimams reikalingas centrinės valdžios patvirtinimas³⁵³. Resursų perskirstymas tarp programų taip pat dažniausiai yra išankstinio su centrine valdžia suderinimo objektas, nebent smulkesnėse išteklių kategorijose kontrolė yra kiek labiau decentralizuota³⁵⁴.

3 lentelė. Vadybinės autonomijos ir orientacijos į rezultatus santykis

	Žema orientacija į rezultatus	Aukšta orientacija į rezultatus
Aukšta vadybinė autonomija		Veiklos vadybos idealus tipas: valstybės tarnautojai turi aiškius tikslus ir diskreciją jiems pasiekti. Tai turėtų pagerinti valstybės tarnautojų vaidmenį programų veiksmingumui, efektyvumui ir į rezultatus orientuoti atskaitomybei.
Žema vadybinė autonomija	Biurokratinės sistemos, didelis dėmesys indėliams, mažai paskatų bei suteiktos valdžios (autonomijos) padidinti efektyvumą.	Pasireiškia spaudimas veiklos rezultatams, tačiau valstybės tarnautojai turi ribotą galias (autonomiją) projektuoti pokyčius.

Saltinis: Moynihan D. P. *Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform*, *Public Administration Review*, 66 (1), 2006, p. 84.

Tačiau gali kilti klausimas ar egzistuoja mokslinių įrodymų, kurie patvirtintų, kad turima vadybinė autonomija praktikoje teigiamai įtakoja veiklos vadybą ir veiklos rezultatus? P. A. Nielsen tyrimas atskleidė, jog skirtingo pobūdžio vadybinė autonomija gal nevienodai įtakoti: tik žmogiškųjų išteklių autonomija aiškiai pozityviai veikia veiklos vadybą, o tikslų nustatymo decentralizuota autonomija – negatyviai³⁵⁵. Pažymėtina, jog kitame moksliniame tyrime buvo atrasta, kad organizacijose, kuriose siekta labiau įgalinti organizacijas viešųjų pirkimų ir personalo valdymo srityse, valstybės tarnautojai jautėsi turintys apskritai daugiau įgaliojimų sprendimų priėmimui³⁵⁶. Kita vertus, valstybės tarnautojams suteiktas didesnis vadybinis lankstumas veiktis iššaukia jų kontrolės peržiūrėjimo klausimą – „viešosios institucijos už suteiktą laisvą turi sumokėti kainą [t. y.] priimti labiau griežtesnę veiklos vadybos sistemą, kuri įtraukia veiklos vadybos indikatorius, veiklos stebėseną ir vertinimą“³⁵⁷. Taip įgyvendinamas

³⁵³ Moynihan D. P. *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 42.

³⁵⁴ Ten pat, p. 42.

³⁵⁵ Nielsen P. A. *Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (2), 2014, p. 453–454.

³⁵⁶ Moynihan D. P., Pandey S. K. *Creating Desirable Organizational Characteristics: How Organizations Create a Focus on Results and Managerial Authority*, *Public Management Review*, 8 (1), 2006, p. 129.

³⁵⁷ Lægrend P., Roness P. G., Rubecksen K., *Performance Management in Practice: The Norwegian Way*, *Financial Accountability and Management*, 22 (3), 2006, p. 252.

NVV principas „priverskime vadybininkus dirbti“ (ang. „making managers manage“), kai valstybės tarnautojai skatinami arba sulaukia tam tikrų sankcijų pagal veiklos rezultatus³⁵⁸.

Akivaizdu, kad nors valdymo sistema gali būti orientuota į rezultatus, tačiau nebūtinai užtikrinti valstybės tarnautojams didesnę autonomiją. Kaip matyti 3 lentelėje, tik veiklos vadybos idealaus tipo atveju gali būti užtikrinta vadybinė autonomija, kai valstybės tarnautojai iš anksto aiškiai žino tikslus ir turi vadybinių įgaliojimų jų siekti. Tuo tarpu legalistinio pobūdžio sistemose, nors ir gali būti spaudimas veiklos rezultatams, dominuoja žema vadybinė autonomija. Nepaisant to, kad Lietuvoje nuo 2009 m. buvo siekis plėtoti į rezultatus orientuotą kultūrą, tačiau Vyriausybės kontroliuojamose institucijose atitinkamai vadybinės autonomijos klausimas nebuvo svarstomas. Nors vadybinė autonomija – svarbus valstybės tarnautojų įrankis veiklos valdyme, tačiau kiek jis yra tinkamas legalistinėje aplinkoje, kur „piktnaudžiavimas tarnyba yra viena iš dažniausių veikų valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams“?³⁵⁹ Kita vertus, ar patys valstybės tarnautojai, dalyvaujantys veiklos vadybos procesuose, jaučia vadybinės autonomijos stygių (žmogiškųjų ir finansinių išteklių valdymo srityse)? Tuo pačiu, jeigu egzistuoja vadybinės autonomijos trūkumas, ar tikimasi (iš valstybės tarnautojų perspektyvos), kad jos suteikimas padėtų geriau valdyti veiklą ir veiklos rezultatus? Atsižvelgiant į mokslinėje literatūroje nurodytą argumentą, jog veiklos vadybos taikymui būtina sąlyga – vadybinės autonomijos užtikrinimas, keliami hipotezė, jog Lietuvoje:

Hipotezė 7: vadybinės autonomijos padidinimas, tarnautojų suvokimu, pagerintų veiklos vadybos taikymą.

2.4.5. Valstybės tarnautojų veiklos vadybos teikiamos vertės suvokimas

XXI a. visuomenių piliečiai tampa vis labiau reiklesni viešajai valdžiai viešuosius resursus naudoti skaidriai ir efektyviai, teikti geresnes paslaugas ir užtikrinti kokybišką tarnystę, taip savo veikla lemti pozityvų efektą visuomenei. Kitaip tariant, visuomenė reikalauja gerų veiklos rezultatų ir atsakomybės už juos. Todėl neabejotinai veiklos vadybos vertė gali būti siejama su didesne ar geresne atskaitomybe bei veiklos rezultatų pagerinimu. Bet kuriuo atveju, prieš įdiegiant veiklos vadybos sistemą, privalu aiškiai įvardinti kokiam tikslui ar net tikslų grupei ji turės tarnauti. Įprasta, kad anglo-amerikietiškosiose šalyse veiklos vadybą siekiama orientuoti ne į siauras vieno tikslo sistemas, bet nukreipti tiek į veiklos efektyvumą-veiksmingumą, tiek į skaidrumą-atsiskaitymą. Pavyzdžiui, D. N. Ammons kelia klausimą, ar inicijuojant veiklos

³⁵⁸ Kettl D. F. The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links, *Journal of Policy Analysis and Management*, 16 (3), 1997, p. 448.

³⁵⁹ Pakštaitis L. Piktnaudžiavimo kriminalizavimo, vertinimo bei normos tobulinimo problemos, *Jurisprudencija*, 7 (85), 2006, p. 95.

vadybos sistemą atskaitomybės tikslas yra pakankamas, nes tikimasi, kad šiuolaikinės-sudėtingesnės veiklos matavimo sistemos be orientacijos į atskaitomybę, tarnaš ne tik priimant geresnius sprendimus bei tobulinant pačią vadybą, bet ir įtakos pasirinkimus tarp paslaugų teikimo alternatyvų³⁶⁰. EBPO studijoje apibendrinti ir pateikti keturi plataus pobūdžio veiklos vadybos diegimo siekiai:

- užtikrinti agentūrų ir ministerijų efektyvumo bei veiksmingumo valdymą ir/ arba vidinę kontrolę bei atskaitomybę;
- pagerinti sprendimų priėmimą biudžeto proceso metu ir/arba resursų paskirstymą bei ministerijų atskaitomybę Finansų ministerijai;
- padidinti išorinį skaidrumą ir atskaitomybę parlamentui ir visuomenei bei patikslinti valstybės tarnautojų, politikų vaidmenis ir atsakomybę;
- taupyti³⁶¹.

Tačiau lieka atviru klausimu kaip patys valstybės tarnautojai suvokia veiklos vadybos teikiamą vertę? Jeigu veiklos vadybos teikiamą vertę suskirstome į 4 stambius klasterius - išorinę atskaitomybę, vidinės vadybos tobulinimą; biudžeto išteklių taupymą, būsimų resursų persikirstymo pagerinimą, galima daryti prielaidą, kad valstybės tarnautojų suvokimas bus siejamas su realiai taikomu elementu jų institucijų veiklos vadybos sistemoje. Todėl reikia atkreipti dėmesį į veiklos vadybos praktikas, kurias apibrėžia formalūs reikalavimai. Lietuvos atveju formaliai išreikšta rutininė, išorinio atsiskaitymo, priemonė yra ataskaitų parengimas. Taip pat atsižvelgiant į tai, kad pasaulinės ekonominės krizės kontekste, tiek viešojoje erdvėje, tiek viešųjų organizacijų viduje nuolat buvo „transliuojamas“ viešojo sektoriaus išlaidų taupymas, atliekant taip vadinamus „karpymus“, valstybės tarnautojams gali sudaryti įspūdį, jog ir veiklos vadybos vertė siejama su viešųjų finansų taupymu. Nors iš tiesų tai buvo veikiau „politinis procesas, nepakankamai naudojant įrodymus“³⁶², kai taupymo veiksmai buvo atliekami tik ribotai remiantis viešųjų programų rezultatais. Betgi formuluojama hipotezė, jog Lietuvos Vyriausybės kontroliuojamų institucijų atveju:

Hipotezė 8: valstybės tarnautojų veiklos vadybos vertės suvokimas siejamas su išoriniu atsiskaitymu ir viešųjų asignavimų taupymu.

³⁶⁰ Ammons D. A. Performance Measurement and Managerial Thinking, *Public Performance & Management Review*, 25 (4), 2002, p. 344–345 (344–347).

³⁶¹ Currstine T. Government Performance: Lessons and Challenges, *OECD: Journal of Budgeting*, 5 (2), 2005, p. 132.

³⁶² Nakrošis V. Ekonomikos krizė ir Lietuvos atsakas: valdžios išlaidų taupymas ir jo įtaka viešajam valdymui, pranešimas tarptautinėje konferencijoje „Į rezultatus orientuoto valdymo reformos: ar jau turime naują viešojo valdymo kokybę?, Vilnius, 2012-02-26.

3. VEIKLOS VADYBOS INICIAVIMO IR TAIKYMO KONTEKSTAS LIETUVOJE IKI XV VYRIAUSYBĖS VALDYMO PRADŽIOS

3.1. Politinis dėmesys pirmosioms veiklos vadybos iniciatyvoms Lietuvoje (1998–2002 m.)

Nuo 1990 m. Lietuvos Nepriklausomybės atgavimo iki 1998 metų Lietuvoje iš esmės nebuvo įgyvendinamos sisteminės veiklos valdymo iniciatyvos, todėl veiklos planavimas ir valdymas buvo chaotiškas, neorientuotas į tikslų ir rezultatų siekimą bei jų susiejimą su finansiniais asignavimais. Apie tuometinio laikotarpio viešojo sektoriaus organizacijų (įskaitant ministerijų lygmens) veikimą, kuriam įtakos turėjo veiklos vadybos idėjų stygius, viešojo administravimo praktikai atsiliepia taip: „ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir kitos viešojo administravimo institucijos metai po metų vykdė savo funkcijas, per daug nesusimąstydamos apie tikslus bei jų įgyvendinimo rezultatus, [kuomet] veikla buvo labiau orientuota į procesą, o tikslas – gauti kuo daugiau lėšų iš valstybės biudžeto, [todėl] tokia situacija negalėjo tęstis toliau“³⁶³. Mokslinėje literatūroje (Nakrošis, 2008; Sudnickas, 2011) tai dažniausiai siejama su sovietiniu palikimu – strateginis planavimas ankstesnės santvarkos metu buvo diskredituotas dėl neefektyvumo ir jo naudos tik tuometinei vienintelei partijai – komunistų³⁶⁴. Pasak T. Sudnicko, „po sovietinės planinės ekonomikos griūties ir Lietuvos Nepriklausomybės atkūrimo, dar ilgą laiką beveik visose viešojo sektoriaus valdymo struktūrose buvo jaučiama alergija planams ir įvairių planų kūrimui, kurie buvo laikomi atgyvenusiu reliktu, sovietiniu palikimu“³⁶⁵.

Vis dėlto, tuometinis Lietuvos politinis elitas suprato, kad tokia padėtis netoleruotina bei neperspektyvi, o mažos valstybės ribotos finansinės lėšos turi būti planuojamos ir valdomos atsakingai ir rezultatyviai. Antai 1998 m. LR Seimo priimtoje rezoliucijoje³⁶⁶ „Dėl LR Biudžeto sandaros koncepcijos“ įtvirtintas esminis biudžeto sandaros reformos siekis - „kuo efektyvesnis valstybės finansinių išteklių valdymas“, kurio įgyvendinimas buvo regimas per valstybės biudžeto sudarymą pagal programas³⁶⁷. Šios rezoliucijos priėmimo metu nors ir buvo išsakytas vienas nuogaštavimas ar būsimos biudžeto programos, patikėtos asignavimų valdytojams, bus

³⁶³ Kundrotienė N., Rekerta K. Strateginio planavimo diegimas Lietuvos viešojo sektoriaus institucijose, Viešoji politika ir administravimas, 3, 2002, p.57.

³⁶⁴ Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 13.

³⁶⁵ Sudnickas T. Strateginio valdymo problemos Lietuvos savivaldybėse, Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos, 22 (2), 2011, p. 108.

³⁶⁶ Pagal LR Seimo statuto (Valstybės žinios, 1994, Nr. 15-249) 182 straipsnį, rezoliucija yra Seimo nenorminis aktas, priimamas, kai siekiama raštu patvirtinti Seimo nuomonę kokiui nors valstybei svarbiu klausimu.

³⁶⁷ LR Seimo rezoliucija dėl Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros koncepcijos, 1998-10-22// Valstybės žinios 1998-10-30, Nr. 95-2637.

sudaromos realistiškai (Seimo narys A. Plokšto: „[...] jeigu asignavimų valdytojais jas [programas] rašys, tai mes dar ilgai vargsime, kad tos programos būtų realios [...]“³⁶⁸), tačiau panašu, kad įstatymų leidėjams buvo priimtinas, šios rezoliucijos pagrindinės pranešėjos Seimo narės E. J. Kunevičienės žodžiais, „skaidresnio biudžeto“ sudarymo įtvirtinimas, kad „mokesčių mokėtojai žinotų kur, kokiems tikslams, kiek lėšų panaudojama“³⁶⁹.

Programinio biudžeto sudarymo įtvirtinimas tapo pradiniu pagrindu veiklos valdymo sistemos formavimuisi Lietuvos viešajame sektoriuje. Kaip nurodyta Valstybės kontrolės ataskaitoje, Lietuvoje „valstybės biudžeto programinis formavimas iškelia poreikį nustatyti tikslus, rinkti veiklos informaciją efektyviems valdymo sprendimams priimti bei rezultatų pasiekimui įvertinti“³⁷⁰, o tai ir yra veiklos vadybos pagrindinė ašis – kurti, rinkti ir naudoti veiklos informaciją tiek „tikslingai“ (kalbant D. P. Moynihan terminu), t. y. vidiniais tikslais (priimti efektyvesnius sprendimus), tiek išoriniam atsiskaitymui (rezultatų įvertinimui). Akivaizdu, kad šiam veiklos valdymo komponento įdiegimui reikšmingos įtakos turėjo įstatymų leidėjų dėmesys. Tai rodo ne tik minėtos rezoliucijos priėmimas, bet ir kiti konsolidacija pagrįsti politiniai veiksniai. Pirma, rezoliucijos „Dėl LR Biudžeto sandaros koncepcijos“ teikėjai yra iš dviejų oponuojančių politinių partijų – Tėvynės Sąjungos/ Lietuvos konservatorių (E. J. Kunevičienė, J. Listavičius) bei Lietuvos socialdemokratų partijos (A. Butkevičius). Antra, iš pradžių buvo numatytas pereinamasis laikotarpis iki 2005 metų, kada turėtų atsirasti programinis biudžetas, tačiau atsirado politikų (pvz., Lietuvos krikščionių demokratų partijos atstovas A. Šimėnas, tuometinės Lietuvos centro partijos narys K. Glaveckas), kurie tam prieštaravo, todėl šis terminas neatsirado priimtame minėtos rezoliucijos oficialiame variante.

Tačiau kaip parodė praktika, sėkmingam programinio biudžeto reformos diegimui vien tik politinio dėmesio neužtenka, kadangi tam reikalingas ne tik politinės vizijos turėjimas, bet ir aiškių strateginių žingsnių numatymas bei įgyvendinimą palaikanti administracinė-institucinė aplinka. Valstybės kontrolės ataskaitoje šio veiklos vadybos elemento diegimas vertinamas taip: „[...] Lietuvoje trūko aiškios reformos strategijos, už reformos priemonių įgyvendinimą paskirtų atsakingų institucijų ir reformos vykdymo stebėsenos. Nuo reformos vykdymo pradžios sistemingai nebuvo įvertintas naujų biudžeto formavimo principų pritaikymo efektyvumas“³⁷¹. Todėl nors jau 1999 metų nacionalinis biudžetas ir buvo sudarytas programiniu pagrindu, tačiau jo įgyvendinimui nebuvo pasiruošta: „[...] Lietuvoje susidarė kurioziška situacija, kuomet nėra

³⁶⁸ LR Seimas, „1996-2000 m. kadencija, 5 eilinė Seimo sesija, posėdis Nr. 21 (247), 1998 m. spalio 22 d., stenograma (1998-11-03, Nr. 132).

³⁶⁹ Ten pat.

³⁷⁰ Valstybės kontrolė. Programų, finansuojamų iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, kriterijų vertinimas. Valstybinio audito ataskaita, 2003-09-12, Nr. 2010-16.

³⁷¹ Valstybės kontrolė. Programinio biudžeto sistema. Valstybinio audito ataskaita, 2007-03-30, Nr. VA-60-1P-1, p. 9.

atsakingos institucijos už valstybės lėšų skirstymą, panaudojimą, už valstybės išpareigojimų mastus; [...] [be to, 1999 m. biudžeto projektas] nesiremia jokia principine ir aiškiai išreikšta pozicija dėl valstybės vykdytinių ir finansuotinių funkcijų (siekiamų tikslų)³⁷². Kokybinio tyrimo informantas D. P. Moynihan konstatuoja, kad veiklos vadybos sėkmė daugiausiai priklauso atsižvelgiant į tai, kaip ji yra įgyvendinama³⁷³. Tačiau tikintis sėkmingo veiklos vadybos įgyvendinimo, pirmiausia turi būti gerai apgalvotų sumanymų paketas, kurio diegimui skiriamas pakankamas dėmesys. Tarptautinėse studijose taip pat pripažįstama, kad dėl neturėjimo strateginio požiūrio (pirmiausia iš politinio elito pusės), Lietuvoje apskritai susiformavo fragmentiškas viešojo administravimo reformų pobūdis³⁷⁴. 2004 m. V. Nakrošio buvo pažymėta, jog „dar nei viena politinė partija po Lietuvos Nepriklausomybės atkūrimo nepasiūlė nuoseklios viešojo administravimo reformos programos“³⁷⁵. Iš kitos pusės, diegiant viešojo valdymo pertvarkas, „sistemingos reformos gana retos, ir gana dažnai [tik] kai kurios rekomendacijos yra įgyvendinamos“³⁷⁶.

Inicijuojant kitą veiklos vadybos komponentą – strateginį planavimą – buvo pakviesti ekspertai iš Kanados, kurie teikė konsultacijas apie strateginio planavimo reformos pritaikymą Lietuvos viešajame sektoriuje. Kalbant tiksliau, taip vadinamas bendras Lietuvos ir Kanados projektas buvo nukreiptas į Lietuvos viešosios politikos valdymo tobulinimą, o pagrindinis akcentas buvo skirtas Kanados Ontario provincijos veiklos planavimo sistemos, remiantis G. Evans³⁷⁷ terminu, „eksportavimui“³⁷⁸, atsižvelgiant į Lietuvos kontekstą. Nors daugiausiai ir buvo remtasi kanadietiška patirtimi, tačiau taip pat buvo integruota praktika iš kitų, NVV stiliaus reformas palaikančių, šalių kaip JK, JAV, NZ³⁷⁹. Pirmiausia buvo nueita išbandymo keliu, kai pilotinis projektas buvo vykdytas keliose Lietuvos ministerijose. Nepaisant šių pastangų, strateginio planavimo diegimas 1999 m. nesudomino kai kurių aukščiausių vykdomosios valdžios politikų (pvz., tuometinio LR Ministro Pirmininko R. Pakso) ir jų aplinkos politikų komandų, nors jiems tos idėjos buvo žinomos:

³⁷² Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Analizė. Dėl 1999 metų biudžeto, 1998-11-16. Prieiga per internetą: <http://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/finansai-pinigai-politika/analize-del-1999-metu-biudzeto/lrinka> (žr. 2014-07-08).

³⁷³ Disertacijos autoriaus interviu su D. P. Moynihan (elektroniniu paštu), 2014-01-27.

³⁷⁴ United Nations Development Programme (UNDP). Civil Service Training in the Context of Public Administration Reform. A Comparative Study of Selected Countries from Central and Eastern Europe, and the former Soviet Union (1989 to 2003). Prieiga per internetą: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017191.pdf> (žr. 2014-07-10).

³⁷⁵ Nakrošis V. Valstybės valdymo reformos vingiai, Delfi, 2004-05-24, Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/archive/valstybes-valdymo-reformos-vingiai.d?id=4391538> (žr. 2014-07-17).

³⁷⁶ Pollitt C., Bouckaert Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė, Vilnius: Algarvė, 2003, p. 52.

³⁷⁷ Šis Kanados viešojo valdymo ekspertas dalyvavo pradinuose strateginio planavimo diegimo darbuose Lietuvoje. Jo ryšiai ir bendradarbiavimas su Lietuvos viešojo sektoriaus atstovais nenutruko iki dabar.

³⁷⁸ Evans G. Exporting Governance: Lithuania Adapts a Canadian Policy Management Model, Canadian Public Administration, 48 (1), 2005, p. 7.

³⁷⁹ The World Bank. Report on Strategic Planning and Policy Management in Lithuanian and Latvia, 2006, p. 7. Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/bylos/strateginis/Pasaulio%20banko%20studija.pdf> (žr. 2014-07-10).

„tuo metu gavosi tokia situacija – kasmet keitėsi premjerai ir tie Kanados ekspertai, kurie čia buvo atvažiavę jie bandė ateiti iki kiekvieno premjero rato, iki patarėjų ir paaiškinti ko jie nori – kad jie nori Lietuvoje irgi diegti strateginį planavimą, padėti mums diegti, bet ne visi premjerai tą suvokė, ir ne visi tą priėmė. Keičiantis Vyriausybei praktiškai nėra prasmės ateiti ir kažką siūlyti, nes supranti, kad čia verda politika ir nėra kada su naujovėmis užsiimti. O kada jau atėjo Kubilius, jis atėjo 1999 m. spalio mėn. [premjero pareigas pradėjo eiti 1999 m. lapkričio 3d.] ir prieš tai buvo Kanadoje, lietuvių bendruomenėje ir lietuvių bendruomenė parodė Kanadoje tą visą strateginio planavimo sistemą. Būtent Kubilius palaikė šią idėją ir sako: darom ir darom greitai. Tai buvo esmė, kad darom ir darom greitai, ir buvo politinis palaikymas. Be politinio palaikymo jokių šansų padaryti tokią reformą“ (I23).

Kaip ir pastebėjo kokybinio tyrimo informantas, Lietuvoje veiklos vadybos iniciatyvų diegimui yra svarbus vykdomosios valdžios aukščiausių politikų dėmesys (pritarimas), idant sumanymai įgautų realesnį ir sisteminių pavidalą. Aiškiai išreikštas tuometinio premjero A. Kubiliaus apsisprendimas palaikyti strateginio planavimo įtvirtinimą Lietuvos centriniu lygmeniu ženkliai pagreitino šio instrumento diegimą. Antai premjeru A. Kubilius tapo 1999 m. lapkričio 3 d., o jau „2000 m. sausio mėnesį Ministro Pirmininko potvarkiu buvo sudaryta darbo grupė, kuriai buvo pavesta parengti bendras rekomendacijas, kaip rengti strateginį veiklos planą“³⁸⁰. Toks operatyvus politinis veikimas ir palaikymas paskatino greitus pasirengimo-techninius procesus ir administraciniame lygmenyje: „[...] ant tiek žmonės buvo pagauti entuziazmo ir ant tiek mobilizavosi, kad metodika buvo parengta, sakyčiau, dabar įvertinus labai greitai, nes sausio mėnesį darbo grupė, o gegužės 3 d. dviejų ministrų įsakymais išeina Strateginio planavimo metodika. [...] Mums pavyko todėl, kad buvo politinis palaikymas ir, kad buvo labai didelis entuziazmas.“ (I23).

Pažymėtina, kad kai tik nebuvo LR Ministro Pirmininko palaikymo, veiklos valdymo diegimo reikalai tapdavo nereikšmingi. Premjero R. Pakso nesuinteresuotumą gali paaiškinti tuo metu buvusios objektyvios priežastys. Viena vertus, jo pirmoji premjero kadencija truko tik 5 mėnesius (1999 05 18–1999 10 27). Be to, tuo laikotarpiu politinė darbotvarkė buvo labai intensyvi (pvz., „Mažeikių naftos“ klausimai). Bet kuriuo atveju, tuomet veiklos valdymo diegimo tęstinumas sumenko, E. Gordon teigimu, Lietuvos ir Kanados projektas „nebeįgijo traukos iki 2000 m.“³⁸¹.

Ankstesnis Ministras Pirmininkas G. Vagnorius antrosios savo kadencijos metu (1996 11 27–1999 05 24) oficialiu prašymu pakvietęs Kanados Ontario valstijos ekspertų delegaciją iš pradžių neturėjo tikslo diegti strateginį planavimą (projekto pirminis tikslas buvo „tradicinio viešojo administravimo reforma“), tačiau po pokalbio su ekspertais paaiškėjo giluminės LR

³⁸⁰ Kundrotienė N., Rekerta K. Strateginio planavimo diegimas Lietuvos viešojo sektoriaus institucijose, Viešoji politika ir administravimas, 3, 2002, p. 57–58.

³⁸¹ Evans G. Exporting Governance: Lithuania Adapts a Canadian Policy Management Model, Canadian Public Administration, 48 (1), 2005, p. 7.

Vyriausybės valdymo problemos (pvz., Vyriausybės išpareigojimai nebūdavo įgyvendinami ar kai kuriais atvejais net nekeliami), kurioms spręsti, anot Kanados ekspertų, reikėjo pasitelkti kitas priemones – diegti veiklos valdymo sistemą³⁸². Tad būtų neteisinga strateginio planavimo diegimą sieti tik su premjero A. Kubiliaus palaikymu (kaip dažnai nutinka), savalaikis premjero G. Vagnoriaus pradinis pritarimas šiai idėjai taip pat nenuvertintinas. Juolab Vyriausybei vadovaujant būtent šiam Ministrui Pirmininkui 1999 m. balandžio 16 d. buvo priimtas nutarimas įtvirtinant Vyriausybės strateginio planavimo komiteto sudarymą, kurio paskirtis „kurti Vyriausybės veiklos programos įgyvendinimo strategiją ir Vyriausybei padeda rengti Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto projektą“³⁸³. Strateginio planavimo komiteto sudarymo įtvirtinimas reiškė Vyriausybės oficialų išpareigojimą strateginio planavimo diegimui ir jo palaikymui. SPM pirmoje redakcijoje (2000 m. gegužės 3 d.) nurodyta, kad šio komiteto sudarymu siekta „institucionalizuoti strateginį planavimą Vyriausybėje“³⁸⁴.

Lietuvoje pasiteisino, jog veiklos vadybos atskiros sistemos buvo integruotos ypač susiejant programinio biudžeto procesą ir strateginį planavimą. Šioje vietoje išryškėjo politinis dėmesys Vyriausybės lygmeniu, kai dar neegzistuojant SPM, t. y. 2000 m. kovo 6 d. Vyriausybės nutarimu asignavimų valdytojai buvo įpareigojami iki 2000 m. birželio 20 d. Finansų ministerijai ir Vyriausybės kanceliarijai pateikti strateginius planus bei informaciją apie vykdomas programas (įskaitant vertinimo kriterijus), kurios „turi būti orientuotos į veiklos rezultatus, o šie teikiamame projekte turi būti išreikšti konkrečiais dydžiais (vertinimo kriterijais) atskirai pagal 2000 ir 2001 metus“³⁸⁵. 2000 m. gegužės 3 d. dviejų ministrų (Finansų ir Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų) įsakyme, kuriuo buvo patvirtinta SPM, aiškiai nurodyta, kad SPM sukūrimo tikslas – „įgyvendinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės integruotą planavimo ir biudžeto formavimo sistemą“³⁸⁶. Nors kai kurie Lietuvos tyrinėtojai ir teigia, jog tuo metu „tiesmukai susieti šalies biudžeto asignavimai su siekiamais tikslais, nukreiptos lėšos jiems įgyvendinti“, bet tuo pačiu pripažįsta, kad tai tam tikras „mąstymo ir tradicijos lūžis“³⁸⁷. Pasaulio banko studijoje teigiama, jog Lietuvoje apjungus strateginio

³⁸² Ten pat, p. 6–7.

³⁸³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 434 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginio planavimo komiteto sudarymo ir jo darbo organizavimo“, 1999-04-16// Valstybės žinios, 1999-04-21, Nr. 434.

³⁸⁴ Lietuvos Respublikos Finansų ministro ir Lietuvos Respublikos Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro įsakymas Nr.112/ 50 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, 2000-05-03// Valstybės žinios, 2000-06-09, Nr. 47-1364 (negalioja nuo 2003-02-28), p. 2.

³⁸⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 256 „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo ir plano patvirtinimo“, 2000-03-06// Valstybės žinios, 2000-03-10, Nr. 21-537, p. 3.

³⁸⁶ Lietuvos Respublikos Finansų ministro ir Lietuvos Respublikos Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro įsakymas Nr.112/50 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, 2000-05-03// Valstybės žinios, 2000-06-09, Nr. 47-1364 (negalioja nuo 2003-02-28), p. 1.

³⁸⁷ Dukynaitė R., Ališauskas R. Strateginis valdymas kaip lyderystės priemonė, Viešojo politika ir administravimas, 11 (1), 2012, p. 80.

planavimo, viešosios politikos analizavimo bei planavimo, programavimo, biudžetavimo reikalavimus, pasiekiami, kad prioritetai per linijines ministerijas leidžiasi žemyn aiškiu ir nuosekliu būdu³⁸⁸. Be to, kokybinio tyrimo metu paaiškėjo, kad diegiant strateginį planavimą, kartu buvo priimtas svarbus žingsnis jį susieti su biudžetu, nes jei planavimas eitu viena linkme, o asignavimai – kita, tai greičiausiai nebūtų taip greitai strateginis planavimas „išsiliejęs“ į Lietuvos administracinę kultūrą, o sukurti dviejų iniciatyvų integruoti reikalavimai užtikrino motyvaciją valstybės institucijoms rengti strateginius planus:

„2000 m. gegužės 3 d. išeina metodika, o 2000 m. birželio 20 dienai visos ministerijos, Vyriausybės įstaigos turi pateikti strateginius planus, kai apie tai mažai kas apskritai suvokia ką tai reiškia, tai, sakyčiau, buvo didelis įvykis. Buvo visi labai mobilizuoti, bet esmė buvo ta, kad strateginis planas buvo surištas su pinigais. Prie strateginio plano buvo formos ir reikėjo užpildyti programų ir jų asignavimų lentelę, ir jeigu tos lentelės būtų neužpildęs ir nepateikęs Finansų ministerijai, tai paprasčiausiai nebūtum gavęs pinigų kitais metais. Tai čia buvo tas pagrindinis stimulus, kad strateginį planą turėjai parengti. Gal ir buvo nepasitenkinimo, bet čia buvo tam tikra prievolė, bet tuo atveju ji labai pasiteisino“ (I23).

2000 m. pirmoji SPM iš esmės laikytina, kaip Lietuvai adaptuotą strateginio planavimo idėjų rinkinį, bet kuris dar neišbandytas praktikoje, todėl iš pradžių buvo labai sunku identifikuoti kokie veiklos vadybos elementai yra tik pageidaujami, o kokie realiai įgyvendinami ir iš tikrųjų tinkami Lietuvos viešojo sektoriaus sistemoje. Viešosios politikos ir administravimo literatūroje apie tai pažymima: „2000 m. metodika buvo savotiškas SP [strateginio planavimo] vizijos ar idealo pristatymas, kuris 2002 m. buvo kiek apribotas suprantant, kad šalis dar nėra pasirengusi realizuoti visų idėjų“³⁸⁹. Pavyzdžiui, jau 2002 m. SPM buvo nemažai patobulinimų, iš kurių svarbiausias – šalies planavimo dokumentų sistemos įtvirtinimas bei jų tarpusavio ryšių išryškinimas³⁹⁰.

3.2. Veiklos vadybos taikymo būklė Lietuvoje iki XV Vyriausybės valdymo pradžios: svarbiausios iniciatyvos ir probleminiai aspektai

Po pradinio veiklos vadybos Lietuvoje diegimo periodo – 1998–2000 (2002)³⁹¹ m., kai buvo pereita prie programinio biudžeto sudarymo ir strateginio planavimo viešajame sektoriuje įvedimo bei šių dviejų procesų susiejimo, iki 2008 m. pabaigos (kai valdžią perėmė XV

³⁸⁸ The World Bank. Report on Strategic Planning and Policy Management in Lithuania and Latvia, 2006, p. 15. Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/bylos/strateginis/Pasaulio%20banko%20studija.pdf> (žr. 2014-07-10).

³⁸⁹ Dukynaitė R., Ališauskas R. Strateginis valdymas kaip lyderystės priemonė, Viešoji politika ir administravimas, 11 (1), 2012, p. 80.

³⁹⁰ Rekerta K. Kaip planuosime 2006-ųjų metų veiklą? Valstybės tarnybos aktualijos, 2005, Nr. 2, p. 6. Prieiga per internetą: <http://www.vtd.lt/index.php?-1309528360> (žr. 2014-07-14).

³⁹¹ Būtent 2002 m. išleista Strateginio planavimo metodika (toliau – SPM), kurią patvirtinto Vyriausybė, kaip kolegialus organas savo nutarimu. Pirmoji, 2000 m. gegužės 3 d. Strateginio planavimo metodika buvo patvirtinta dviejų ministrų (Finansų ir Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų) bendru įsakymu.

Vyriausybė) ryškesnė veiklos valdymo reforma nevyko. Nors negalima visiškai nuvertinti 2002–2008 m. periodo, kadangi buvo keletas pokyčių, bet jie nesiejami su naujomis politinėmis veiklos vadybos reformų darbotvarkėmis, bet greičiau su tam tikrais pasikeitimais (naujų elementų įvedimu) SPM. Pavyzdžiui, SPM buvo pildytina 2004 ir 2007 metais. Jei 2004 metais dar būtų galima įvardinti esminę SPM permainą – 3 lygmenų vertinimo kriterijų (efekto, rezultato, produkto) įvedimą, tai 2007 m. SPM redakcijoje esminės permaitos nėra³⁹². Iš šio periodo dar vienas įdomus faktas, kad VORT projekto paruošiamieji-techniniai darbai prasidėjo 2007 m. prie G. Kirkilo Vyriausybės, tačiau pats jo įgyvendinamas siejamas jau išimtinai su A. Kubiliaus Vyriausybės valdymo laikotarpiu (2008–2012 m.). Taip pat minėtina 2004 m. Vyriausybės nutarimu Nr. 488 priimta „Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategija“, kurioje keliamas uždavinys – tobulinti į rezultatus orientuotą valdymą³⁹³. Nors šis uždavinys daugiausiai siejamas su SPM patobulinimu³⁹⁴, tačiau strategijos 2007–2010 m. priemonių plane buvo numatyta viena ambicinga priemonė – „sukurti viešojo administravimo sistemos stebėsenos (monitoringo) sistemą“ (jeigu bus gauta 2007–2013 metų ES parama)³⁹⁵. Vis dėlto, ši strategija vertinta kritiškai: „jau pats dokumento pavadinimas sako, kad iki 2010 metų galime tikėtis daugiau viešojo administravimo plėtros ar jos tęstinumo. Iš dalies strategijos nuosaikumą gali paaiškinti tai, kad ją parengė biurokratai [...] Bet dėl „biurokratiško“ strategijos būdo yra labiausiai kalti patys politikai, kurie nepakankamai vadovauja reformos procesui – juk biurokratai nekirs šakos, ant kurios patys sėdi“³⁹⁶. Tad akivaizdu, kad šiuo laikotarpiu politinis dėmesys veiklos valdymo diegimui ar jo sisteminiam tobulinimui sumenko. Kita vertus, veiklos valdymas centriniu lygmeniu jau buvo institucionalizuotas, o pernelyg dažnas naujų iniciatyvų „įliejimas“ kaip tik gali netgi atnešti daugiau sumaišties valstybės tarnautojams, kurie tas „naujoves“ įgyvendina. Galbūt, pirmiausia, dera testuoti kaip esamos iniciatyvos veikia ir kokius duoda rezultatus. Todėl toliau bus nagrinėjama kaip buvo vykdomas veiklos duomenų parengimas bei veiklos informacijos naudojimas, atsižvelgiant į laikotarpį nuo veiklos vadybos sisteminio įdiegimo (2002 m.) iki XV Vyriausybės valdymo pradžios (2008 m. pabaiga).

Kad Lietuvos visa veiklos valdymo sistema buvo užprogramuota nesėkmingam veikimui, visų pirma lėmė tuometinio politinio dėmesio stokos determinuotas veiksnys, kai svarbiausi politinio pobūdžio planavimo dokumentai bei Vyriausybės tikslai iš esmės buvo „atkirsti“ nuo

³⁹² Plačiau žr. Dukynaitė R., Ališauskas R. Strateginis valdymas kaip lyderystės priemonė, Viešoji politika ir administravimas, 2012, T. 11, Nr. 1, p. 81.

³⁹³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“, 2004-04-28, Valstybės žinios, 2004, Nr. 69-2399.

³⁹⁴ Ten pat.

³⁹⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1097 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2007–2010 metų priemonių plano patvirtinimo“, 2006-11-06, Valstybės žinios// 2006, Nr. 120-4568.

³⁹⁶ Nakrošis V. Valstybės valdymo reformos vingiai, Delfi, 2004-05-24, Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/archive/valstybes-valdymo-reformos-vingiai.d?id=4391538>, žr. 2014-07-17.

veiklos planavimo atskirose viešojo sektoriaus institucijose. Juk politikų priimtuose dokumentuose beveik nebuvo keliami tikslai bei uždaviniai, orientuoti į kiekybinę išraišką ir konkrečius pasiekimus, o tai savo ruožtu ap sunkino atskirose institucijose formuoti veiklos planavimo dokumentus bei vertinimo kriterijus pagal politinę paklausą. Tuometinė situacija buvo apibūdinta taip:

„Lietuvos Vyriausybės tikslai ir prioritetai, kuriais remiantis rengiami strateginių veiklos planų ir biudžeto programų projektai, yra ganėtinai platūs ir neturi uždavinių, išreikštų skaičiais. Ilgalaikė valstybės plėtros strategija – svarbiausias LR Seimo patvirtintas dokumentas – nenustato kiekybiškai išreikštų uždavinių ir nėra susieta su valstybės biudžeto išlaidoms. [...] Vyriausybės programa, kuri yra politinis dokumentas, turi [tik] keletą kiekybiškai išreikštų uždavinių socialinės politikos srityje“³⁹⁷.

Dar daugiau, tuomet buvo gerokai daugiau nei šiuo metu yra asignavimo valdytojų ir strateginius planus rengdavo ne tik ministerijos, bet ir nemažai įstaigų prie ministerijų, tačiau tuometiniai asignavimų valdytojai nurodė, kad politinio dėmesio strateginių tikslų formavimo metu jie nesulaukdavo ir tai laikė viena iš veiklos valdymo sistemos silpnųjų: „institucijos strateginių tikslų formulavimas paliktas pačiai institucijai, nevyksta diskusijos Vyriausybės, Seimo ar visuomenės lygiu, kuriam iš tikslų teikti prioriteta“³⁹⁸. Tai galėjo lemti atotrūkį nuo politinių deklaracijų ir esminių siekių konkrečiose viešosios politikos srityse ir realiai įgyvendinamų uždavinių.

Greičiausiai tai iš dalies turėjo neigiamos įtakos ir veiklos vertinimo indikatorių sudarymui. Nors, kaip jau ir minėta, veiklos vertinimo kriterijai nuo veiklos vadybos diegimo pradžios buvo tobulintini, tačiau jų formavimas iki 2009 m. vis susilaukdavo kritikos tiek iš mokslininkų, tiek iš Valstybės kontrolės. Pavyzdžiui, viešojo administravimo tyrinėtojai atskleidė, jog vertinimo kriterijai formuojami sąmoningai žemesni, idant būtų lengvai įvykdomi ar net viršijami³⁹⁹ arba tam tikruose planavimo dokumentuose iškeltiems tikslams įgyvendinti apskritai jie neformuojami⁴⁰⁰. Valstybės kontrolė jau 2003 m. atliko valstybinį auditą, siekdama įvertinti veiklos kriterijų formavimą, tuomet konstatavo, jog „vertinimo kriterijų sudarymas – iššūkis asignavimų valdytojams“, kadangi, pavyzdžiui, „trūksta vertinimo kriterijų, parodančių konkrečios programos įgyvendinimo rezultatus“⁴⁰¹. Vėlesnėse Valstybės kontrolės veiklos valdymą sistemškai vertinančiose ataskaitose taip pat fiksuojami trūkumai vertinimo kriterijų rengime, pažymint, kad vis dar netinkamai formuluojami efekto ir rezultato vertinimo

³⁹⁷ Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 20.

³⁹⁸ Valstybės kontrolė. Programinio biudžeto sistema, valstybinio audito ataskaita, 2007-03-30, Nr. VA-60-1P-1, p. 53.

³⁹⁹ Plačiau žr. Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 21–22.

⁴⁰⁰ Gudelis D. Lietuvos savivaldybių veiklos būklės vertinimas, Viešoji politika ir administravimas, 29, 2009, p. 97.

⁴⁰¹ Valstybės kontrolė. Programų, finansuojamų iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, kriterijų vertinimas. Valstybinio audito ataskaita, 2003-09-12, Nr. 2010-16, p. 9,12.

kriterijai⁴⁰². Be to, atliekant atskirų biudžeto programų auditus, vertinimo kriterijų formavime išskiriamos probleminės sritys – programos vertinimo kriterijai nesuteikia naudingos ir patikimos informacijos⁴⁰³, pasirinkti priemonių vykdomi kriterijai nėra pakankamai pagrįsti bei daliai priemonių nenustatyti vertinimo kriterijai⁴⁰⁴, taip pat nenustatyti tikslų pasiekimo ir uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai⁴⁰⁵.

Kad egzistavo nepakankama vertinimo kriterijų kokybė, institucijose daugiausiai lėmė lyderystės ir kompetencijos trūkumas formuluojant kriterijus bei nebuvo užtikrinamas vertinimo kriterijų duomenų patikimumas, kadangi retai naudojami kriterijų metodiniai išaiškinimai, neatliekamas duomenų auditas⁴⁰⁶. Tam įtakos taip pat turėjo ribotas veiklos matavimo proceso reglamentavimas, nes, pavyzdžiui, SPM „su vertinimo kriterijų kokybe ir analize susijusios sritys lieka neapibrėžtos“⁴⁰⁷. Esant legalistinio pobūdžio administracinei kultūrai, mažai yra tikėtina, kad valstybės tarnautojai imsis iniciatyvos tose srityse, kurios nėra reglamentuotos.

Apskritai reglamentavimo nepakankamumas bei lyderystės kompetencijų stoka institucijose lėmė tokį „uždarą ratą“, kad duomenų nustatymo ir, ypač, stebėsenos procesai būtų kokybiškai išvystyti. Nors SPM nebuvo skirta dėmesio stebėsenos proceso detalizavimui, bet joje įtvirtinta deleguota atsakomybė institucijų vadovams sukurti vidaus stebėsenos (kontrolės) procedūras: tačiau neišryškėjo vadovų kūrybiškumas ir lyderystė institucionalizuoti išplėtotus duomenų rinkimo ir analizavimo procesus, nes institucijų vidiniuose dokumentuose veikiau tik pateikiami programų koordinatorių ir kitų už programų vykdymą atsakingų asmenų sąrašai bei terminai⁴⁰⁸. Todėl dėsninga, kad tai sutampa su kitų tyrinėtojų pastebėjimais, jog strateginių planų ir biudžeto programų stebėsenai buvo skirta pernelyg mažai laiko, kai visos pastangos buvo nukreiptos į indėlio ir procesų lygmens valdymą ir einamųjų reikalų tvarkymą⁴⁰⁹, kas dar 2002 m. buvusio premjero A. Kubiliaus buvo įvardinta kaip „kasdienybės administravimu“⁴¹⁰.

⁴⁰² Valstybės kontrolė. Programinio biudžeto sistema. Valstybinio audito ataskaita, 2007-03-30, Nr. VA-60-1P-1, p. 29.

⁴⁰³ Valstybės kontrolė. Aplinkos apsaugos rėmimo programos vertinimas. Valstybinio audito ataskaita, 2003-06-30, Nr. 2020-2, p.20.

⁴⁰⁴ Valstybės kontrolė. Kaimo rėmimo programos vertinimas. Valstybinio audito ataskaita, 2004-07-16, Nr. 2030-3, p. 13.

⁴⁰⁵ Valstybės kontrolė. Nacionalinė kovos su korupcija programa. Valstybinio audito ataskaita, 2008-02-29, Nr. VA-P40-6-5, p. 12.

⁴⁰⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Vyriausybei atskaitingų institucijų strateginių veiklos planų (įskaitant biudžeto programų) įgyvendinimo rezultatų stebėsenos sistemos koncepcija, VORT projektas, 2010, Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/2010-02-23_Stebesenos%20koncepcija.pdf (žr. 2010-11-08).

⁴⁰⁷ Ministro Pirmininko tarnyba, Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas (VORT): užsienio šalių ir Lietuvos institucijų veiklos rezultatų stebėsenos sistemų įgyvendinimo gerosios praktikos apžvalga, Klaipėda: UAB Klaipėdos banga“, 2009, p. 35.

⁴⁰⁸ Ten pat.

⁴⁰⁹ Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybei? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 21.

⁴¹⁰ Vilpišauskas R., Nakrošis V. Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka, Vilnius: Eugrimas, 2003, p. 23.

Nepaisant to, kad „Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijoje” buvo iškeltas siekis „mokyti valstybės tarnautojus [...] vertinti strateginių veiklos planų įgyvendinimo rezultatus“⁴¹¹.

Be to, tuomet veikiančios pagrindinės stebėsenos informacinės sistemos turėjo trūkumų, kai, pavyzdžiui, buvo nepateikiami faktiniai veiklos rezultatai: „VBAMS [Valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimo sistema] kaupiama dalis informacijos [...] apie planuojamos efekto, rezultato, produkto kriterijus, [...] [tačiau] VBAMS fiksuojama ne pilna informacija, leidžianti identifikuoti šių vertinimo kriterijų pasiekimo lygį, kadangi trūksta informacijos apie faktiškai pasiektus rezultatus“⁴¹². Apibendrintai galima teigti, kad sėkmingą veiklos stebėsenos procesą be reglamentavimo (tiek institucijų viduje, tiek išorėje), institucijų vidinės lyderystės trūkumo, ribojimo ir IT sistemų nepakankamas veikimas.

Ataskaitų formavimas bei jų svarstymas taip pat nebuvo itin gerai vertinami procesai. Netgi LR Vyriausybėje ir Strateginio planavimo komitete ataskaitų nagrinėjimui bent jau 2002–2003 metais buvo skiriamas ribotas ir fragmentiškas vaidmuo dėl nepakankamų analizės gebėjimų⁴¹³, kas rodo, jog ataskaitos tuometinių aukščiausių vykdomosios valdžios pareigūnų vertintinos iš esmės tik per formalaus atsiskaitymo prizmę, pakankamai nesigilinant į turinį ir veiklos (rezultatų) pokyčių priežastingumą. Tačiau nuo 2007 metų situacija pasikeitė, kai tais metais bent jau prieš Vyriausybei tvirtinant naujus strateginius planus, Strateginio planavimo komitete intensyviai buvo analizuojami institucijų efekto lygmens kriterijai⁴¹⁴. Savo ruožtu Finansų ministerijoje mažai analizuoti institucijų veiklos rezultatai, kadangi labiau orientuojamasi į finansinę stebėseną, fiksuojant institucijų veiksmų (veiklos) atitikimą formaliems reikalavimams⁴¹⁵.

Tuo tarpu ataskaitų silpnybės sietos su nepateiktomis „kriterijų nepasiekimo priežastimis“⁴¹⁶, „aprašomojo pobūdžio informacijos teikimu, kai orientuojamasi ne į pasiektų programų rezultatų pristatymą, o į veiklos procesų aprašymą“⁴¹⁷. Taigi pačiose veiklos

⁴¹¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“, 2004-04-28, Valstybės žinios, 2004, Nr. 69-2399.

⁴¹² Vidaus reikalų ministerija, Viešojo administravimo sistemos stebėsenos (monitoringo) organizacinio modelio sukūrimas, Įvadinės galimybių studijos galutinė ataskaita, 2008.

⁴¹³ Vilpišauskas R., Nakrošis V. Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka, Vilnius: Eugrimas, 2003, p. 63.

⁴¹⁴ Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybei? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 26.

⁴¹⁵ Ministro Pirmininko tarnyba, Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas (VORT): užsienio šalių ir Lietuvos institucijų veiklos rezultatų stebėsenos sistemų įgyvendinimo gerosios praktikos apžvalga, Klaipėda: UAB Klaipėdos banga“, 2009, p. 40.

⁴¹⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Vyriausybei atskaitingų institucijų strateginių veiklos planų (įskaitant biudžeto programų) įgyvendinimo rezultatų stebėsenos sistemos koncepcija, VORT projektas, 2010, Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/2010-02-23_Stebesenos%20koncepcija.pdf (Žr. 2010-11-08).

⁴¹⁷ LR Valstybės kontrolė. Programinio biudžeto sistema. Valstybinio audito ataskaita, 2007-03-30, Nr. VA-60-1P-1, p. 33.

ataskaitose trūko analitinio pobūdžio paaiškinimų, palyginimo su ankstesniais rezultatais, pasvarstymų kokie ir remiantis koku pagrindu galėtų būti tolimesni institucijų siekiai.

Pereinant prie veiklos informacijos naudojimo tuometinės būklės apibūdinimo, jau anksčiau pateikti pavyzdžiai byloja, kad veiklos informacija bent jau išoriniam atsiskaitymui buvo naudojama. Kaip jau buvo atskleista, jei vykdomosios grandies politiniui lygmeniui 2002 m. veiklos informacija buvo mažai aktuali, tai 2007 m. ji yra intensyviai naudojama bent jau naujų strateginių planų patvirtinimui. Tačiau veiklos informacija daug rečiau buvo naudojama Seimo narių, nors prieš tvirtinant biudžetą, įstatymų leidėjai gauna didelius kiekius informacijos apie institucijų veiklos rezultatus⁴¹⁸. Veiklos informacija nebuvo dažnai naudojama valstybės tarnautojų vidiniais institucijų tikslais („tikslingai“). Pavyzdžiui, „veiklai tobulinti“⁴¹⁹ ar „mažinti biudžeto programų išlaidas“⁴²⁰. Tai rodo, jog Lietuvoje veiklos informacijos parengimas valstybės tarnautojų buvo suprantamas tik kaip formali pareiga išoriniams subjektams pateikti savo institucijų veiklos įvykdymus, tačiau rečiau į veiklos duomenis buvo žiūrima kaip į vertę, kuri gali sustiprinti juos supančią vadybinę aplinką bei kaip į priemonę, padedančią taupyti biudžeto lėšas.

3.3. XV Vyriausybės veiklos vadybos iniciatyvos ir jų diegimo instrumentai

XV Vyriausybės išskirtinumas – veiklos vadybos iniciatyvos buvo diegiamos ne tik teisiniu, bet ir vadybiniu būdu. Iki tol Lietuvoje dominavo „legalistinis požiūris, rengiant ir teikiant naujus teisės aktus ar jų pakeitimus ir papildymus [...], o tai skiriasi nuo vadybinio, pagal kurį sudaromos ir įgyvendinamos atitinkamos programos ir projektai“⁴²¹. Būtent VORT projekto, remiantis gerąja užsienio valstybių patirtimi, įgyvendinimas sudarė prielaidas kokybiškiau, sistemiškiau, lyginamuoju aspektu įsigilinti į esamus veiklos valdymo trūkumus bei parengti geresnę bendrą veiklos valdymo darbotvarkę. „Saulėlydžio“ komisijos veikla taip pat atspindi vadybinį požiūrį, tačiau tokios komisijos Lietuvoje buvo sudaromos ir iki XV Vyriausybės. Taip pat akcentuotina, jog buvo perkeista Vyriausybės kanceliarijos aplinka, politizuojant svarbiausius jos valdymo aparato postus, idant būtų palankiau formuoti į rezultatus orientuotą klimatą ir iniciatyvas.

⁴¹⁸ Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 27.

⁴¹⁹ Rimkutė E., Kirstukaitė I. Veiklos valdymas Lietuvoje: ar esame pažangūs ir kokie iššūkiai mūsų laukia? In: Drungilienė A. (red.) Į rezultatus orientuoto ir įrodymais pagrįsto valdymo praktika Lietuvos ir užsienio šalių viešajame sektoriuje, Klaipėda: UAB „Klaipėdos banga“, p. 36.

⁴²⁰ Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 24.

⁴²¹ Nakrošis V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą?, Politologija, 61 (1) 2011, p. 80.

Struktūriniai pokyčiai Vyriausybės kanceliarijoje. VRE valstybėse vyriausybių kaita, ypač besikeičiant skirtingų ideologijų partijoms, dažniausiai tiriama per politizacijos išplitimo valstybės tarnyboje (ypač aukštesniojoje) mastą⁴²². Šiose šalyse pagrindinis motyvas politizuoti svarbiausias valstybės tarnautojų pareigybes siejamas su greitesniu ir efektyvesniu naujosios valdžios viešosios politikos įgyvendinimu bei geresne tiesioginių veiklos išdavų kontrole⁴²³, todėl naujosios vyriausybės paprastai rodo mažai noro įgyvendinti savo iniciatyvas su viešosios administracijos personalu, kuris buvo pasitelktas jų pirmtakų⁴²⁴. Kita vertus, viešojo valdymo realybėje dažnesnė yra „politizacija, kuri mažina valdymo kompetenciją, efektyvumą, rezultatyvumą, [bei] gali daryti neigiamą įtaką Lietuvos viešosios politikos įgyvendinimui“⁴²⁵ – juk politinio patronažo dėka paskirti valstybės tarnautojai dažnesniais atvejais yra nekompetentingi jiems suteiktų pareigybių atžvilgiu. Apskritai Lietuvoje prisiekusios naujos vyriausybės vadovaujasi „partine viešojo valdymo reformos logika“, kuri pasitelkiama struktūriniais pokyčiais kaip pagrindui atsikratyti nepageidaujamų bei tapatinamų su ankstesne vyriausybe valstybės tarnautojų⁴²⁶. Struktūrinę politizaciją labiausiai buvo linkusi naudoti didžiausia XV Vyriausybės politinė partija – TS-LKD, nors jos naujo personalo paskyrimai buvo nebūtinai politiškai angažuoti⁴²⁷, bent jau Vyriausybės kanceliarijos atveju – orientuoti į kompetenciją.

Dar 2008 m. V. Nakrošis yra teigęs, kad veiklos valdymo reformas palaikančių institucijų gebėjimai turėtų būti stiprinami⁴²⁸. Pasak vieno informanto, 2009 m. Vyriausybės kanceliarijos pertvarkymas į Ministro Pirmininko tarnybą (toliau – MPT) ir jos pavertimas, informanto žodžiais, „visų reformų būstine“ (I5) bei jai išskirtinės „misijos-paskirties suteikimas“ (I5), prisidėjo prie veiklos vadybos iniciatyvų sisteminės plėtros. Panašiai samprotauja ir kitas informantas, teigdamas, jog „tuo metu buvo labai protingas sprendimas Vyriausybės kanceliariją padaryti ne kažkokią biurokratinę kontorą, o iš esmės ten veikė reformų biuras: netgi vienas departamentas taip buvo pavadintas – Reformų departamentas“ (I8). Tarp penkių departamentų,

⁴²² Plačiau žr. Meyer-Sahling J. H, Veen T. Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicization in Central and Easter Europe, *East European Politics*, 28 (1), 2012, p. 4-22; Meyer-Sahling J. H The Changing Colors of the Post-Communist State: The Politicization of the Senior Service in Hungary, *European Journal of Political Research*, 47 (1), 2008, p. 1–33.

⁴²³ Kopecky P., Spirova M., Jobs for the Boys? Patterns of Patronage in Communist Europe, *West European Politics*, 34 (5), 2011, p. 913.

⁴²⁴ Meyer-Sahling J. H. Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation, *West European Politics*, 27 (1), 2004, p. 72.

⁴²⁵ Bogušinskaitė I., Nakrošis V. Lietuvos vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaita ir politizacija, *Politologija*, 74 (2) 2014, p. 41.

⁴²⁶ Nakrošis V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą?, *Politologija*, 61 (1) 2011, p. 77–78.

⁴²⁷ Nakrošis V. Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaita ir politizacija, *Politologija*, 74 (2), 2014, p. 23.

⁴²⁸ Plačiau žr. Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybe? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 58–59.

taip pat veikė (buvo naujai įsteigti) Strateginio valdymo departamentas, Politikos analizės departamentas, kurie palaikė veiklos vadybos diegimą.

Vyriausybės kanceliariją reorganizavus į MPT, atsirado daugiau taip vadinamos postų sistemos elementų, kai aukščiausio lygio beveik visos institucijos pareigybės buvo paverčiamos politinio pasitikėjimo. Kaip nurodyta tuometiniame LR Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatyme, Ministro Pirmininko politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai yra Ministro Pirmininko kancleris, Ministro Pirmininko kanclerio pirmasis pavaduotojas, Ministro Pirmininko tarnybos departamentų direktoriai⁴²⁹. Opozicija tai vertino skeptiškai ir ironiškai: „vyksta valstybės griovimas, [...] kada ambasadoriai, Valstybės saugumo departamento ir kitų struktūrų pareigūnai, neurochirurgai, kardiologai bus padaryti politinio pasitikėjimo?“ (M. Zasčiurinskas)⁴³⁰, nes kai „jie įvedė tokius keistus valstybės tarnautojus plius politinio pasitikėjimo, tai yra neaišku kas, nei žuvis, nei mėsa“ (K. Daukšys)⁴³¹. Tačiau tai sudarė sąlygas Ministrui Pirmininkui suformuoti savo komandą, kuri būtų tinkama veiklos vadybos iniciatyvų sudarymui. Kokybinio tyrimo informantų pastebėjimu, didelę įtaką veiklos vadybos diegimui darė tuometinis Ministro Pirmininko Kanclerio pirmasis pavaduotojas bei Strateginio valdymo departamento direktorė. Būtent jai einant MPT politinio pasitikėjimo tarnautojos pareigas, kokybinio tyrimo dalyvių pastebėjimu, MPT demonstruodavo lyderystę veiklos vadybos diegime: „Dabar apmirusi [Vyriausybės kanceliarija], prie praeitos Vyriausybės iš tikrųjų jautėsi... Buvo Strateginio valdymo departamento direktorė, tai jos buvo toks varikliukas įjungtas, mes ir bendraudavome [ministerijų strateginio planavimo skyriai] ir ministerijų planuotojai susėsdavome prie stalo“ (I34). Pasak kito informant, „perėmus [vadovavimą veiklos vadybos iniciatyvoms] Strateginio valdymo departamento direktorei – tikrai matėsi rezultatai. Labai jai puikiai sekėsi. Bet, deja, dabar, šitas variantas baigėsi“ (I8). Pažymėtina, kad MPT aukštesiose pozicijose buvo sutelkti mokslininkai ir praktikai, kurie buvo gerai susipažinę su NVV reformomis bei buvo vadybinių reformų viešajame sektoriuje šalininkai:

„Anksčiau [2009-2012 m.] reformų tonas, aš manau, ėjo iš MPT pirmojo pavaduotojo ir tos komandos, kuris buvo su tuo susijęs. O Kubilius, Ministras Pirmininkas, buvo tas asmuo, kuris išreikšdavo, pritarėdavo ir buvo tas politinės valios palaikytojas. [...] Ten [MPT] buvo sukonzentruoti tam tikri žmonės, kurie buvo įtikėję į NVV gerąsias puses ir buvo kūrėjai, patys kūrė, suformavę tam tikras komandas, prisitraukę žmonių, dirbo [...]“ (I5).

Tuo tarpu XVI Vyriausybė MPT reorganizavo atgal į Vyriausybės kanceliariją, vadovaujančioje grandyje politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo statusą

⁴²⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 13, 24, 27, 39, 40, 44, 44-1, 45, 46 straipsnių ir dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo įstatymas Nr. XI-319, 2009-07-07// Valstybės žinios, 2009-07-18, Nr. 85-3576.

⁴³⁰ Vyriausybėje – naujos pareigybės ir daugiau politinio pasitikėjimo pareigūnų, Delfi.lt, 2009-06-11. Prieiga per internetą:<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/vyriausybeje-naujos-pareigybes-ir-daugiau-politinio-pasitikėjimo-pareigunu.d?id=22606077> (žr. 2014-07-25).

⁴³¹ LR Seimas, 2008-2012 m. kadencija, 2 eilinė Seimo sesija, Seimo rytinis nenumatytas plenarinis posėdis Nr. 96, 2009 m. liepos 7 d., stenograma (2009-09-08, Nr. 55).

palikusi tik Vyriausybės kancleriui ir jo pirmajam pavaduotojui⁴³². Naujoje Vyriausybės kanceliarijos struktūroje nebeliko Strateginio valdymo departamento (bet tebėra Strateginio planavimo ir stebėsenos skyrius). Nors Vyriausybės kanceliarijos funkcijos kito nedaug (daugiau dėmesio skirta teisės aktų projektų kokybei), tačiau kokybinio tyrimo metu išryškėjo šios institucijos, kaip buvusio „lyderystės švyturio“, kiek sumenkęs vaidmuo veiklos vadybos klausimais. Tam įtakos turėjo, kad veiklos vadybos idėjas reprezentuoja ne politinio pasitikėjimo departamentų vadovai:

„Kai buvo Strateginio valdymo departamento direktorė, tada ji jau realiai kalbėjo kaip valdžios žmogus – praktiškai Ministro Pirmininko... Tai vis puikiai pasąmoningai suprato, kad yra tokia politinė valia, tada yra visai kitoks tonas: tu jau kaip ir jauti, kad yra žalia šviesa. Tada daugiau dedi pastangų. Tada žmonės sėdi ir galvoja: aha, dabar čia nėra tuščias burnos aušinimas, todėl, kad yra tokia nuostata, politinė valia, tai pirmyn kažką padarom“ (18).

Įdomu, kad Vyriausybės kanceliarijos departamentų direktorių politinio pasitikėjimo statusą panaikinusio įstatymo aiškinamajame rašte toks sprendimas grindžiamas visai priešingais argumentais – „politinių nuostatų įgyvendinimo perkėlimas į padalinių vadovų lygį yra žalingas“⁴³³. Nors tame pačiame rašte pripažįstama, kad išimtis buvo tik vienoje institucijoje, tačiau reikėtų pridurti, kad ne bet kokioje – Vyriausybės politiką koordinuojančioje ir padedančioje įgyvendinti institucijoje.

Teisės aktais grįsti vadybiniai pokyčiai. XV Vyriausybė turėjo sisteminių požiūrį į veiklos valdymo sistemos pertvarkymą, atsižvelgiant tiek į veiklos duomenų parengimo, tiek į veiklos informacijos panaudojimo etapus. XV Vyriausybės programoje buvo numatyta:

„Pertvarkysime strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo sistemą, pirmiausiai pakeisdami esamą ydingą praktiką, kai strateginiai valstybės institucijų veiklos planai svarstomi Vyriausybės Strateginiame komitete jau po biudžeto patvirtinimo Seime. Nustatysime, kad strateginiai planai būtų svarstomi tokia seka: Vyriausybės prioritetai – maksimalūs asignavimai – institucijų strateginiai planai – poveikio analizė (Finansų ministerija) – strateginis įvertinimas (Vyriausybės Strateginis komitetas) – pakoreguotas institucijos strateginis planas – Vyriausybė – Seimas. Strateginio veiklos plano vertinimo kriterijai bus kiekybiškai ar kokybiškai išmatuojami ir orientuoti į konkrečius rezultatus, bus įdiegta jų stebėsenos ir korekcinų veiksmų sistema. Šiuo vertinimu bus remiamasi skatinant institucijų vadovus ir darbuotojus, taip pat svarstant programų tęstinumo klausimą“⁴³⁴.

XV Vyriausybės programoje taip pat buvo išskirti konkretūs darbai, prisidedantys prie veiklos valdymo tobulinimo: a) naujos SPM parengimas; b) Vyriausybės kanceliarijos pertvarkymas į ekspertinę instituciją; c) strateginių veiklos planų skaičiaus sumažinimas; d)

⁴³² Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 6, 13, 22, 24, 27, 28, 39, 40, 41, 44, 44-1, 45, 46 straipsnių ir dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo įstatymas Nr. XII-153, 2013-01-17// Valstybės žinios, 2013-01-30, Nr. 11-497.

⁴³³ Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos aiškinamasis raštas dėl Vyriausybės įstatymo 6, 13, 22, 24, 27, 28, 39, 40, 41, 44, 44-1, 45, 46 straipsnių ir dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo įstatymo projekto bei lydimųjų įstatymų projektų Nr. XIIP-179, 2013-01-02.

⁴³⁴ Ten pat, p. 53–54.

bendros sistemos sukūrimas, pagal kurią valstybės valdymo institucijos, pirmiausia ministerijos, atsiskaitys ir bus vertinamos už pasiektus rezultatus įgyvendinant Vyriausybės prioritetus ir strateginius tikslus; e) valstybės ir Vyriausybės svarbiausių ilgalaikių strateginių prioritetų apibrėžimas, ieškant bendresnio sutarimo su visuomene ir jos pritarimo⁴³⁵. XV Vyriausybės programines nuostatas, kurios siejamos su šiais rezultatais orientuoto valdymo diegimu, labiausiai siekta įgyvendinti per dviejų teisės aktų, „Strateginio planavimo metodikos“ ir „Valstybės tarnybos įstatymo“ (toliau – VTĮ) radikalų patobulinimą. Siekiant priimti VTĮ, pirmiausiai buvo parengta ir 2010 m. birželio 2 d. Vyriausybės nutarimu patvirtinta „Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija“, kurioje dominuoja šie veiklos rezultatai nukreiptos valstybės tarnybos perorientavimas⁴³⁶. Kita vertus, pagal šią koncepciją netgi du kartus buvo parengti VTĮ projektai (antrą kartą pasiūlant jau ne tokį radikalų jo variantą), tačiau jie galiojančiais teisės aktais netapo. Pirmuoju atveju ypač daug kritikos sulaukė „tarnybinių susitarimų“ idėja, o antruoju – atlyginimų (iš dalies) orientuotų šie veiklos rezultatai, įdiegimas⁴³⁷. Tuo tarpu 2010 m. rugpjūčio 25 d. priimtos SPM pagrindinė idėja – reglamentavimo mažinimas (beje, pačios SPM apimtis mažėja perpus – nuo 60 iki 28 puslapių), susiaurinant ne tik planavimo dokumentų sistemą (bent jau Vyriausybės lygmeniu), bet ir apskritai įtvirtinant „daugelio metodinių dalykų liberalizavimą ir decentralizavimą“ (pvz., aplinkos analizės srityje nenurodomi analizės metodai)⁴³⁸, todėl dėsninga, kad „kaip ir anksčiau, dabartinėje metodikoje strateginių tikslų nustatymo ir programų rengimo etapo turinys ir procedūros nėra detalizuoti“⁴³⁹. Nors motyvas veiklos valdymo procesą supaprastinti ir padaryti aiškesniu yra pozityvus, bet neatkreipta dėmesio, kad institucijoms ir anksčiau palikta diskrecija formuoti stebėsenos procesą būdavo paviršutiniškai išnaudojama. Tačiau naujoje SPM ne tik buvo įvesti nauji vertinimo kriterijai (pvz., horizontalūs), bet ir skirta dėmesio jų sudarymo metodiniam paaiškinimui (reglamentavimui)⁴⁴⁰.

VORT projektas. 2009–2012 m. MPT ir Finansų ministerijos vykdytas VORT projektas (finansuotas iš ESF lėšų) – pagrindas veiklos vadybos tobulinimui Vyriausybės kontroliuojamose institucijose. Remiantis geraja užsienio praktika ir Lietuvos ankstesne patirtimi (silpnosiomis pusėmis) buvo sukurtos ne tik mokomosios-metodinės priemonės, bet ir

⁴³⁵ Ten pat, p. 13.

⁴³⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 715 „Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“, 2010-06-02, Valstybės žinios.

⁴³⁷ Pivoras S. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai ir požiūriai In: Pivoras S., Civiškas R., Buckienė E. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai, Kaunas: Vytauto Didžiojo Universitetas (Versus Aureus), 2014, p. 31–33.

⁴³⁸ Dukynaitė R., Ališauskas R. Strateginis valdymas kaip lyderystės priemonė, Viešojo politika ir administravimas, 2012, T. 11, Nr. 1, p. 81–82.

⁴³⁹ Tunčikienė Ž., Skačkauskienė I. Viešojo sektoriaus strateginio planavimo būklė ir jos gerinimo prielaidos, Socialinių mokslų studijos, 4 (1), 2012, p. 102–103.

⁴⁴⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1220 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo, 2010-08-25// Valstybės žinios, 2010-08-28, Nr. 102-5279.

praktiniai įrankiai tobulinti veiklos siekių nustatymo ir stebėsenos procesus. Pažymėtina, kad VORT projektą vykdė ne vien valdžios institucijos, bet ir jungtinės veiklos (partnerystės) sutartimi buvo pasitelkti nevalstybinio sektoriaus ekspertai iš VŠĮ „Viešosios politikos ir vadybos instituto“ ir UAB „Ernst & Young Baltic“. VORT projektas buvo plačios apimties, sudarytas iš trijų etapų, bet šios disertacijos tyrimui aktualus tik pirmasis – „Stebėsenos sistemos tobulinimas“, dar vadinamas „VORT1“ (kiti – apie programų vertinimą ir funkcijų peržiūrą bei sprendimų poveikio vertinimą). Siekiant tobulinti stebėsenos sistemą dar 2009 m. buvo išleistas leidinys „Užsienio šalių ir Lietuvos institucijų veiklos rezultatų stebėsenos sistemų įgyvendinimo gerosios praktikos apžvalga“, kuriame pristatytos pasirinktose užsienio valstybėse veikiančios veiklos valdymo sistemos, atsižvelgiant į kriterijų nustatymą, stebėseną ir informacijos naudojimą bei apžvelgta Lietuvoje vyraujanti praktika⁴⁴¹. Šios apžvalgoje esminiai probleminiai aspektai atspindi Vyriausybei atskaitingų institucijų strateginių veiklos planų (įskaitant biudžeto programų) įgyvendinimo rezultatų stebėsenos sistemos koncepcijoje, kurios tikslas – apibrėžti veiklos rezultatų stebėsenos sistemos tobulinimo kryptis⁴⁴², o pačią koncepciją buvo numatyta įgyvendinti per vertinimo kriterijų tobulinimą ir stebėsenos informacinės sistemos (toliau – SIS) sukūrimą⁴⁴³. VORT projekto metu vertinimo kriterijų sudarymui ir taikymui buvo skirta daug dėmesio, kai buvo ne tik parengtas bei viešai išplatintas specialus metodinis leidinys kaip atvira prieiga savarankiškam mokymuisi⁴⁴⁴, bet ir institucionalizuotas teisės aktų sistemoje – vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodika (mažesne apimtimi nei leidinyje) įtvirtinta Finansų ministro įsakymu⁴⁴⁵. Be to, valstybės tarnautojams buvo parengta speciali mokymų programa „Vertinimo kriterijai: sudarymas ir taikymas“, kurios pagrindu VORT projekto metu buvo paruošiami ir vykdomi mokymai 120 Vyriausybės kontroliuojamų institucijų darbuotojų, siekiant ugdyti jų kompetencijas ne tik parengti, bet ir taikyti vertimo kriterijus⁴⁴⁶. Šios programos konspektinė medžiaga pristatyta ir platesnei, tiesiogiai mokymuose nedalyvavusiai, auditorijai, kadangi 2011 m. buvo parengtas bei publikuotas specialus leidinys. Be to, 2009–2012 m. buvo surengti net 7 nacionaliniai ir

⁴⁴¹ Plačiau žr. LR Ministro Pirmininko tarnyba, Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas (VORT): užsienio šalių ir Lietuvos institucijų veiklos rezultatų stebėsenos sistemų įgyvendinimo gerosios praktikos apžvalga, Klaipėda: UAB Klaipėdos banga“, 2009.

⁴⁴² Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Vyriausybei atskaitingų institucijų strateginių veiklos planų (įskaitant biudžeto programų) įgyvendinimo rezultatų stebėsenos sistemos koncepcija, VORT projektas, 2010, prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/2010-02-23_Stebesenos%20koncepcija.pdf (žr. 2010-11-08).

⁴⁴³ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Vyriausybės pasitarime svarstyta Stebėsenos sistemos koncepcija, 2010-02-25, prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/veikla/vort-projektas/vort-nauijenos/?nid=6269> (žr. 2015-03-01).

⁴⁴⁴ Ministro Pirmininko tarnyba. Strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodika, Klaipėda: UAB „Klaipėdos banga“, 2011.

⁴⁴⁵ Finansų ministro įsakymas Nr. 1K-330 „Dėl strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikos patvirtinimo“, 2010-10-25.

⁴⁴⁶ Ministro pirmininko tarnyba, mokymo programa „Vertinimo kriterijai: sudarymas ir taikymas, Klaipėda: UAB „Klaipėdos banga“, 2011, p. 8.

tarptautiniai renginiai (seminarai, konferencijos), kurių tematika buvo orientuota į veiklos vadybą viešajame sektoriuje (žr. 4 lentelę).

Daugelyje šių renginių turėjo galimybę dalyvauti iš esmės visų Lietuvos viešojo sektoriaus institucijų atstovai. Šiose susibūrimuose buvo pristatoma ne tik Lietuvos veiklos vadybos iniciatyvų rengimo ir vykdymo eiga ir preliminarūs pasiekimai, tačiau ir užsienio valstybių patirtis, taip pat įvairių mokslinių tyrimų rezultatus pristatinėjo Lietuvos ir užsienio mokslininkai. Pažymėtina, kad renginiuose dalyvavo tokie žinomi užsienio veiklos vadybos tyrinėtojai kaip G. Bouckaert, G. Hammerschmid, R. Boyle, S. Horton, E. Loeffler ir kt. Veiklos vadybos sklaidos renginių aktualumą išryškino Ministro Pirmininko A. Kubiliaus dalyvavimas (įžanginio žodžio dalyje). Pasak Vyriausybės kanceliarijos atstovės, „buvo labai nesunku ji [Ministrą Pirmininką] prikalbinti [dalyvauti veiklos vadybos konferencijose], [nes] jis pats tuo tikėjo, tai buvo neprimesti žodžiai jam ir tai buvo jo ideologija, premjero dėmesys buvo pakankamai didelis“ (I17).

4 lentelė. Vyriausybės kanceliarijos ir ministerijų 2009-2012 m. organizuoti veiklos vadybą reprezentuojantys renginiai.

Data	Veiklos vadybos renginys	Pavadinimas	Vieta	Rengėjas	Projektas
2009-05-19	seminaras	„Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas“	Vilnius	Finansų ministerija	VORT
2010-10-01	informacinis renginys	„Valdymo, orientuoto į rezultatus, praktika“	Vilnius	Ministro Pirmininko tarnyba	VORT
2011-05-12-13	konferencija	„Viešasis valdymas Lietuvoje: Europos patirtis- ateities iššūkiams“	Vilnius	Ministro Pirmininko tarnyba, Vidaus reikalų ministerija	LESSED
2011-06-02	seminaras	„Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas: praktinis veiklos rezultatų stebėsenos įgyvendinimas“	Vilnius		VORT
2011-11-17	konferencija	„Veiklos valdymo tobulinimo praktika: funkcijų peržiūra ir programų vertinimas“	Vilnius	Ministro Pirmininko tarnyba	VORT
2011-11-17	konferencija	„Sprendimų poveikio vertinimo sistemos tobulinimas: praktika ir iššūkiai“	Vilnius	Ministro Pirmininko tarnyba	VORT
2012-01-26-27	konferencija	„Į rezultatus orientuoto valdymo reformos: ar jau turime naują viešojo valdymo kokybę“	Vilnius	Ministro Pirmininko tarnyba, Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas	VORT

Šaltinis. Sudaryta disertacijos autoriaus, remiantis LR Vyriausybės internetiniu tinklalapiu www.lrv.lt (VORT ir LESSED projektų pristatymo medžiaga).

Galiausiai, 2011 m. buvo paruoštas naudojimui stebėsenos įrankis – SIS, padedanti „vykdyti ilgus ir vidutinės trukmės strateginio planavimo dokumentų, Vyriausybės veiklos prioritetų ir ministerijų, įskaitant įstaigas prie ministerijų, ir Vyriausybės įstaigų strateginių veiklos planų įgyvendinimo rezultatų stebėseną“⁴⁴⁷.

Valstybės valdymo tobulinimo komisijos („Saulėlydžio“) reikšmė veiklos valdymo tobulinimui. Po XV Vyriausybės Seime patvirtinimo, pakankamai greitai buvo sudaryta „Saulėlydžio“ komisija (2009 m. vasario 4 d. įvyko pirmasis komisijos posėdis), siekiant pertvarkyti viešąjį valdymą, kad jis taptų orientuotas į rezultatus, o ištekliai naudojami efektyviai ir skaidriai⁴⁴⁸. Nors šios komisijos sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio, tačiau tai buvo svarus pagrindas Vyriausybei atsižvelgti prieš priimant veiklos valdymo srityje sprendimus, kadangi komisijos sudėtis buvo sudaryta iš plataus spektro visuomenės atstovų – Seimo narių, valstybės tarnautojų, privataus ir nevyriausybinių sektorių asmenų bei mokslininkų. 2009 m. pasitvirtinusi ambicingą veiklos metų planą (kuriame orientuojamasi į įvairias viešojo valdymo tobulinimo sritis), „Saulėlydžio“ komisija užsibrėžė „tobulinti strateginį planavimą, veiklą orientuoti į rezultatus“⁴⁴⁹. Šio siekio realizavimui pasirinkta ekspertinio lygmens aptarimo forma įvertinti priemones (SIS kūrimo eigos aptarimas, ilgalaikių strateginio planavimo dokumentų projektų aptarimas, SPM projekto aptarimas), kurios buvo diegiamos Vyriausybės lygmeniu arba planuojamos VORT projekto rėmuose⁴⁵⁰ bei teikti siūlymus Vyriausybei. Tačiau, greičiausiai, intensyvi ir ambicinga darbotvarkė sutrukdė nuosekliai įgyvendinti kiekvieną užsibrėžtą komisijos veiklos priemonę, o kai kurios liko taip ir neįgyvendintos. Tai ypač atsiskleidė būtent veiklos valdymo tobulinimo srityje, kai iš 3 numatytų priemonių net dvi buvo neįgyvendintos, t. y. komisijos posėdžiuose nesvarstytos (SIS kūrimo eigos aptarimas, ilgalaikių strateginio planavimo dokumentų projektų aptarimas)⁴⁵¹. Pagal 2010 m. komisijos veiklos planą (kuris patvirtintas 2009 m. gruodžio 10 d.) veiklos valdymo sistemos tobulinimo klausimams buvo numatyta skirti dar daugiau dėmesio, kai net du uždaviniai („Dėl strateginio planavimo tobulinimo“; „Dėl programinio valstybės biudžeto

⁴⁴⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl stebėsenos informacinės sistemos nuostatų ir stebėsenos informacinės sistemos duomenų saugos nuostatų patvirtinimo“ Nr. 518, 2011-05-04//Valstybės žinios Nr. 55-2641, 2011-05-10.

⁴⁴⁸ Ministro Pirmininko tarnyba ir Vidaus reikalų ministerija. Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) 2009 – 2012 metų veiklos ataskaita: rezultatai ir gairės tolesniems pokyčiams, 2012 m. lapkritis, p. 4. Prieiga per internetą: <http://lrv.lt/lt/veikla/komisijos/saulelydzio-komisija/komisijos-veikla/new-page-3-copy/> (žr. 2014-08-10).

⁴⁴⁹ Valstybės valdymo tobulinimo komisija, Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) 2009 m. veiklos tobulinimo planas, patvirtintas 2009 metų vasario 25 d. posėdžio protokolu Nr. 73-6.

⁴⁵⁰ Ten pat.

⁴⁵¹ Valstybės valdymo tobulinimo komisija, Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) 2009 metų veiklos plano įgyvendinimas, 2010 m. birželio 6 d.

sudarymo ir stebėsenos“), sudaryti iš 4 atskirų priemonių⁴⁵². 2010 m. balandžio 14 d. buvo priimtas „patikslintas komisijos 2010 m. veiklos planas“, kuriame vietoj minėtų dviejų uždavinių – liko tik vienas („Dėl programinio valstybės biudžeto sudarymo“), beturintis tik vieną priemonę – „Dėl strateginio planavimo metodikos tobulinimo“⁴⁵³. Nors šis patikslintas planas buvo numatytas visiems 2010 metams, bet neilgai trukus buvo patvirtintas dar vienas metinės veiklos planavimo dokumentas „Valstybės valdymo tobulinimo komisijos („Saulėlydžio“ komisijos) 2010 metų II pusmečio veiklos planas“, kuriame jau nėra atskirų veiklos valdymui skirtų uždavinių, bet prie bendresnio (neutralesnio) uždavinio „Dėl viešojo valdymo tobulinimo“ yra palikta viena priemonė, teikiant aliuziją į veiklos valdymą („dėl programinio valstybės biudžeto sudarymo principų įgyvendinimo“)⁴⁵⁴. Galiausiai, kalbant apie plano įgyvendinimą, kaip ir 2009 metais, 2010 metais (bent jau pirmoje jų pusėje) komisijos buvo svarstyta tik dėl SPM tobulinimo⁴⁵⁵. 2011 m. „Saulėlydžio“ komisija daugiau dėmesio skyrė veiklos valdymo tobulinimui. Paminėtinos tokios iniciatyvos kaip bandymas įvesti „biudžetinių įstaigų bendrosios veiklos srities funkcijų efektyvumo vertinimo kriterijus“⁴⁵⁶ arba pritari ministerijoms siūlomam įrankiui (metodikai), kuriuo bus galima stebėti pavaldžių institucijų veiklos efektyvumą⁴⁵⁷. 2011–2012 m. komisijos posėdžiuose neretai buvo aptariama tuomet rengiama „Viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 metų programa“, kurios vienas iš trijų tikslų – „stiprinti strateginį mąstymą viešojo valdymo institucijose ir gerinti jų veiklos valdymą“, o vieno šio tikslo uždavinio įgyvendinimui netgi skatinamas „tikslingas“ veiklos informacijos naudojimas, kadangi, kaip nurodyta jau Vyriausybės nutarimu patvirtintoje šioje programoje, – pageidautina „plačiau naudoti informaciją apie viešojo valdymo institucijų veiklos rezultatus ir jos analizės duomenis. Viešojo valdymo institucijų veiklos vertinimo tikslas turi būti ne vien atsiskaitymas, jis turėtų parodyti, kaip informacija apie veiklą naudojama valdymo sprendimams priimti“⁴⁵⁸.

⁴⁵² Valstybės valdymo tobulinimo komisija, Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) 2010 metų veiklos tobulinimo planas, patvirtintas 2009 metų gruodžio 10 d. posėdžio protokolu Nr. 63-4.

⁴⁵³ Valstybės valdymo tobulinimo komisija, Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) 2010 metų veiklos tobulinimo planas (patikslintas), patvirtintas 2010 metų balandžio 14 d. posėdžio protokolu Nr. 63-11.

⁴⁵⁴ Valstybės valdymo tobulinimo komisija, Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) 2010 metų II pusmečio veiklos planas [nėra nurodyta kokių protokolu patvirtintas].

⁴⁵⁵ Valstybės valdymo tobulinimo komisija, Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) 2010 metų I pusmečio veiklos plano įgyvendinimas, 2011 m. vasario 2 d.

⁴⁵⁶ Valstybės valdymo tobulinimo komisija, Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) posėdžio Nr. 63-3 protokolas, 2011-02-17, Vilnius.

⁴⁵⁷ Valstybės valdymo tobulinimo komisija, Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) posėdžio Nr. 63-15 protokolas, 2011-06-30, Vilnius.

⁴⁵⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 metų programos patvirtinimo“ Nr. 171, 2012-02-07// Valstybės žinios Nr. 22-1009, 2012-02-18.

4. DISERTACIJOS TYRIMO REZULTATAI: PROBLEMINIAI ASPEKTAI VEIKLOS VADYBOS TAIKYME

4.1. Veiklos prioritetų ir kitų siekių formavimo kontekstas

2008 m. pabaigoje pradėjus dirbti XV Vyriausybei, nuolat buvo pabrėžiama, kad Lietuvoje egzistuoja itin daug įvairiausių strateginių ir kitų veiklos planavimo dokumentų, kurie apsunkina veiklos valdymo procesą. Pavyzdžiui, 2009 m. buvo 260 skirtingų Vyriausybės patvirtintų planavimo dokumentų⁴⁵⁹. Pagrindiniai kritiniai argumentai buvo siejami su (1) šių dokumentų tarpusavio dubliavimusi ir kokybės stoka; (2) įvairių dokumentų didelis kiekis kūrė didelę administracinę naštą ir riboja galimybes sutelkti dėmesį Vyriausybės prioritetų įgyvendinimui ir valstybės politikos turiniui⁴⁶⁰. 2010 m. rugpjūčio 25 d. Vyriausybės nutarimu patvirtinus SPM naują redakciją, buvo supaprastinta planavimo sistema⁴⁶¹, kai planavimo dokumentų 2012 m. sumažinta iki 150⁴⁶².

Tačiau kokybinio tyrimo metu paaiškėjo, kad įprotis kurti daug planavimo dokumentų dar nėra visiškai išnykęs. Kaip atskleidė ministerijos Strateginio planavimo skyriaus atstovas, Vyriausybės lygmeniu planavimo dokumentų sistema ir skaičius tapo optimalus, tačiau žemesniame lygmenyje vis dar paplitusi praktika kurti planavimo dokumentus, pavyzdžiui, ministerijoje net atskiri struktūriniai padaliniai (departamentai ar net jų skyriai) yra linkę turėti atskirus veiklos planus:

„Man atrodo nepavyko, nors buvo daroma, sumažinti planavimo dokumentų. Iš dalies gal pavyko Vyriausybės lygmenyje – ji savo valdomų planavimo dokumentų ratą gal kažkiek susiaurino, bet ministerijos vis dar jų kuria daug, kur tvirtinama ministrų įsakymų lygmenyje. Tarkim, ko Vyriausybė nepriima kaip tarpinstitucinio Vyriausybės tvirtinamo plano, tai yra išstumama žemiau, bet ministerijos vis tiek jų prikuria gana daug. Kaip minėjau, mes turėjome per šimtą ir dabar jų yra virš šimto. To nepavyko ministerijų lygmenyje sumažinti planavimo dokumentų.[...] Daugiausiai tai yra kokie nors veiksmų planai, priemonių planai ir keliu ministrų tvirtinami, kartais ir savi čia viduje.[...] Dažnai būna ir pačių departamentų pasirinkimas, kad jie taip daro.

⁴⁵⁹ Šiuigždiniene J., Gaulė E., Rauleckas R. Redesigning the Strategic Management System in a Time of Fiscal Crisis in Lithuania, *Viešoji politika ir administravimas*, 14 (1), 2014, p. 43.

⁴⁶⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Vyriausybei atskaitingų institucijų strateginių veiklos planų (įskaitant biudžeto programų) įgyvendinimo rezultatų stebėsenos sistemos koncepcija, VORT projektas, 2010, p. 3. Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/2010-02-23_Stebeosenos%20koncepcija.pdf (žr. 2010-11-08).

⁴⁶¹ Šiuigždiniene J. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatus? Tarptautinė konferencija „Viešasis valdymas Lietuvoje. Europos patirtis – ateities iššūkiams, 2011 m. gegužės 12-13 d., Vilnius, pranešimo dalmoji medžiaga, prieiga per internetą: http://www.lrvk.lt/bylos/LESSED%20projektas/Renginiai/4/4_Jurgita_Siuigzdiniene.pdf (žr. 2014-07-21).

⁴⁶² Šiuigždiniene J. Ką naujam premjerui gali padėti strateginis valdymas?, Delfi.lt, 2012-12-03. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/politics/jsiuigzdiniene-kai-naujam-premjerui-gali-padeti-strateginis-valdymas.d?id=60139471> (žr. 2014-08-09).

Net tarkim ne bendrą departamento veiksmų planą, bet kiekvienas skyrius departamente nori savo veiksmų plano.[...] Jie nebūtinai metiniai, gali būti su kelerių metų perspektyva, tiesiog jie kiekvienais metais pagal realų biudžetą yra adaptuojami. Arba projektai įvairiausi. Mes net neskaiciavom visus projektus tarp tų šimto. Jeigu jau skaičiuoti visus projektus, nes tai jau yra žemiausio lygio – realizuojantys dokumentai, tai būtų dar daugiau.[...] Aš manau, kad tai susiję su organizacine kultūra. Tas noras kiekvienam padalinii turėti savo veiksmų planą, tai truputėlį yra ženklas tokios padalinių izoliacijos vienu nuo kitų.[...] Kiekvienam maždaug yra svarbu: va aš, čia mano ratas, čia aš dirbu ir man visa kita neįdomu. Kiekvienas nori savo planą turėti ir tik apie jį galvoti“ (I21).

Tad galima konstatuoti, kad bendras žinybinis požiūris į planavimo dokumentus nuo 2011 metų dar yra menkai pasikeitęs:

„Fragmentiškas, sektorinis planavimas – giliai įsisenėjusi mūsų viešojo valdymo problema. Kiekviena ministerija ar kita atsakinga institucija šiandien nori turėti savo sektoriaus strategiją ar programą ir, geriausia, net kelias... Taip jau trečias dešimtmetis institucijos kuria savo planus, peržengti sektorinius užtvarus mums be galo sunku“⁴⁶³.

Tačiau strateginių planų skaičius sumažėjo, nes atitinkamai buvo sumažintas asignavimų valdytojų skaičius. 2012 m. pabaigos duomenimis jų yra 97, o biudžeto programų skaičius nuo 638 (2009 metais) sumažėjo iki 226⁴⁶⁴. Iki tol moksliniame diskurse buvo atkreipiamas dėmesys į pernelyg didelį asignavimų valdytojų ir biudžeto programų skaičių, tai siejant tai su neefektyviu valdymu (pvz., Dvorak ir Kaselis, 2011⁴⁶⁵). Oficialiuose dokumentuose taip pat pabrėžiama, kad jų sumažinimu užtikrinamas nuoseklus valstybės politikos atskirose valdymo srityse planavimas, įgyvendinimas, stebėseną⁴⁶⁶. Tačiau pernelyg ženklus asignavimo valdytojų ir programų sumažinimas kokybinio tyrimo dalyvių vertinamas nevienodai. Ypač nepalankiai vertinamas strateginių planų programų mažėjimo skaičius. Akivaizdu, kad šiuo metu kiekvienas asignavimų valdytojas strateginiuose planuose vidutiniškai turi dvi programas. Tokioje situacijoje neigiamas požiūris tapatinamas su nepakankamu dėmesiu į tam tikras veiklos sritis. Be to, esant itin mažam strateginio plano programų skaičiui, gali atsitikti taip, kad vidutinės trukmės planavimo dokumentai (pvz., plėtros programos) neturės įgyvendinimo mechanizmų:

„lazda turi du galus. Aš galiu konkretų pavyzdį tos pačios Ūkio ministerijos. Ūkio ministerija kažkada turėjo 27 programas, o dabar turi tik dvi programas ir tai yra labai blogai, nes kada yra per mažas programų skaičius – neatskleidžia, galbūt neiškristalizuoja tos veiklos. Nes tada tu į vieną katilą sumeti viską. [...] Nežinau, šiaip tai dėl Ūkio ministerijos mes skyriuje irgi tarėmės, kad vis dėlto reiktų siūlyti, kad jie padidintų programų skaičių ir būtent tas didinimas turėtų būti susijęs su tuo, jeigu institucija turi plėtros programą, tai kad plėtros programą

⁴⁶³ Šiugždinienė J. „Lietuva 2030: kodėl ir kam?, Delfi.lt, 2011-07-18. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/politics/jsiugzdiniene-lietuva-2030-kodel-ir-kam.d?id=47708043> (žr. 2014-08-11).

⁴⁶⁴ Šiugždinienė J. Ką naujamajam premjerui gali padėti strateginis valdymas?, Delfi.lt, 2012-12-03. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/politics/jsiugzdiniene-kai-naujajam-premjerui-gali-padeti-strateginis-valdymas.d?id=60139471> (žr. 2014-08-09).

⁴⁶⁵ Dvorak J., Kaselis M. Veiklos planavimo ir programų vertinimo pokyčių trajektorijos Lietuvos viešajame administravime, Politikos mokslų almanachas, 9 (1), 2011, p. 105.

⁴⁶⁶ Ministro Pirmininko tarnyba ir Vidaus reikalų ministerija. Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) 2009-2012 m. veiklos ataskaita: rezultatai ir gairės tolesniems pokyčiams, 2012 m. lapkritis, p. 4. Prieiga per internetą: <http://lr.lt/lt/veikla/komisijos/saulelydzio-komisija/komisijos-veikla/new-page-3-copy/> (žr. 2014-08-10).

įgyvendinti turi būti programa, turi būti atskira strateginio plano programa. Dabar gaunasi taip – patvirtinama plėtros programa, o per ką jį bus įgyvendinta? Jeigu plėtros programai įgyvendinti yra rengiamas tarpinstitucinis planas, tas tarpinis variantas, o tarpinstitucinio plano visos priemonės kadangi jos su pinigais turi gulti į strateginį planą, tada visas įgyvendinimas yra užtikrinamas. Bet jeigu yra tikrai plėtros programa ir strateginiame plane tai plėtros programai nėra atskiros programos, tada viskas yra taip neaišku: ar ta plėtros programa bus įgyvendinta ar nebus. Čia yra niuansai. Sakau, lazda turi du galus – blogai, kada yra labai daug programų, bet blogai, kai yra viena ar dvi programos. Turi būti optimalus skaičius. Mes rekomendavome pagal ministrų valdymo sritis. Jeigu būtų labai aiškiai ir teisingai iškristalizuotos kiekvieno ministro valdymo sritys ir kiekvienai valdymo sričiai būtų parengta programa, tai būtų optimalus, idealus variantas. Deja, taip nėra – čia siekiamybė“ (I23).

Dar 2011 m., kai asignavimo valdytojų ir strateginiuose planuose programų buvo beveik dvigubai daugiau, Finansų ministerijos atstovai matė riziką, jog strateginių planų programų sumažinimas apsprendžia, kad veiklos rezultatai bus labiau išreikšti per žemesnio – indėlio lygmens kriterijus, menčiau orientuojantis į rezultatus:

„Jeigu mes turime 170 asignavimų valdytojų ir mažiau nei 500 programų, tai mes matome, kad institucija maksimaliai turi po dvi programas. Tai tose dviejose programose jau labai paskęsta... Tai tada mes nueiname į priemones ir tada rezultatai turi matuoti priemonės lygyje. Didelės naudos nėra. Jau dabar net [Valstybės] kontrolė pamatė... [Anksčiau] ėjo iš jų labai didelės, stiprios rekomendacijos, kad reikia mažinti skaičių. Tai sumažinome – paskendo... Programos pavadinimas ir asignavimai, sakykim, yra keli milijardai ir jeigu labai daug veiklų... Manysčiau reikia labai protingai ... Tai nėra irgi savitiksliis dalykas – programų skaičius. Jų turi būti tiek, kad labai matytųsi ir uždaviniai, ir gali pamatuoti įvykdomas tas veiklas programoje“⁴⁶⁷.

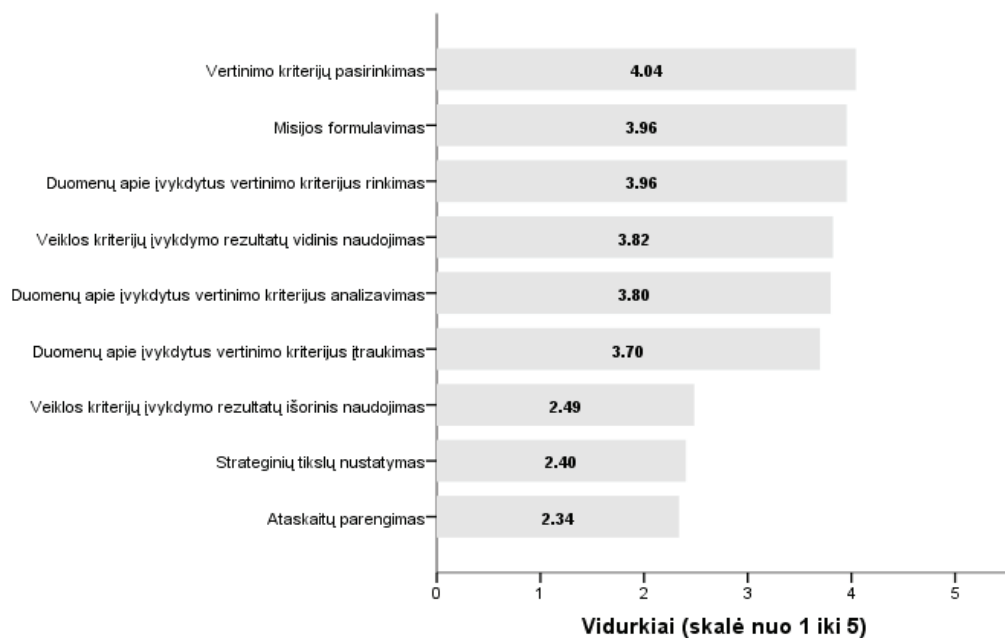
Panašiai samprotaujama ir 2014 m., nurodant, kad „sustambintų“ programų atskiri elementai yra menkai tarpusavyje susiję, todėl keblu tarp jų formuoti bendrus programos rezultatus. Be to, esant dideliame šių elementų kiekiui, silpnėja ryšys su strateginiu plano tikslu ir efekto kriterijumi:

„Kita problema – kai buvo bandymas ir programų skaičių mažinti. Kai kur perlipo per toli – kai kurios programos tapo per stambios ir ten jau prijungė... Tie visi dalykai neretai veda link to vieno efekto ar kažko panašaus, bet tada tas programas tampa sunku analizuoti kaip jose per daug skirtingi dalykai sujungti ir tas ryšys yra labai silpnas su tuo viršutiniu efektu, labai netiesioginiai poveikiai yra. Tada gaunasi kiekvienoje programoje tokia košė. Kartais geriau, kai yra atskirta, aiškiau ta programa... Įtaka tam galutiniam rezultatui yra šiek tiek atskirta ir yra įdėtas tarpinis rezultato lygio rodiklis. Rezultato lygio rodikliai yra programos lygyje, tai kartais yra geriau kai nėra... Nes virš programos yra tik efektas ir kartais tie rezultatai – tada arba jų tampa labai daug arba jei jų yra labai mažai, tie jie su programų atskirais elementais yra labai silpnai susiję. Tai Ūkyje [Ūkio ministerijoje] kai sujungė konkurencingumą, inovacijas ir dar kažką, tai tapo labai didelė, milžiniška suma, labai komplikavo analizę. Tai kaip sakau, tai duoda kryptingumo, truputį sukongcentruoja visus tuos resursus, bet irgi nereikia iki beprotiškumo padaryti vienos programos“ (I28).

Kita vertus, asignavimo valdytojų skaičiaus sumažėjimas kokybinio tyrimo metu vertinamas palankiau, bent jau iš asignavimų valdytojo statusą turinčių institucijų atstovų.

⁴⁶⁷ Interviu su Finansų ministerijos departamento vadovu, Mindaugas Kaselis, 2011-03-25 [interviu atliktas mokslinių tyrimų projekto „Lietuvos valstybės tarnybos reforma gero administravimo (dalyvaujančio valdymo) perspektyvoje“ (MIP-33/2010) metu].

Kadangi yra pagerėjęs veiklos koordinavimas (I27, I34) tarp asignavimo valdytojo (ministerijos) ir jam pavaldžios įstaigos - institucijos su asignavimų valdytojais derina savo sprendimus ir įsipareigojimus, idant nebūtų veiklos dubliavimo (I34). Be to, pavaldžios institucijos atsakingiau žiūri į veiklos planavimą, o pats planavimas tapo „geresnis, kokybiškesnis, skaidresnis“ (I27), nes „anksčiau buvo labai daug tų strateginių veiklos planų ir biudžetinės įstaigos kiekviena pagal save... Reikėdavo sužiūrėti, kad viskas būtų metodiškai tvarkinga, [o] dabar yra paprasčiau“ (I25).

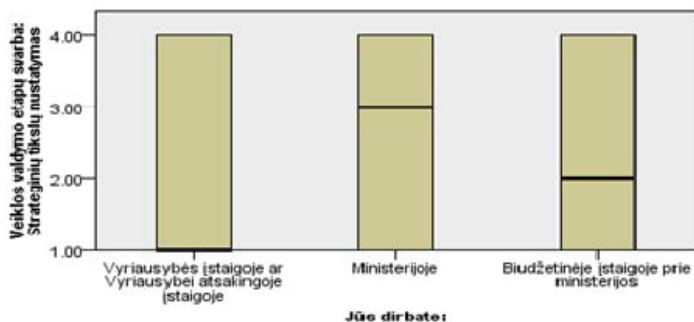


6 pav. Veiklos valdymo etapų reikšmingumas, $N=140$.

Šaltinis: Kiekybinio tyrimo duomenys, 2014.

Kaip ir prieš tai buvo argumentuota, jog „sustambintos“ programos labiau yra orientuotos į priemonių lygmens pasiekimus, galima išvelgti tendenciją, kad asignavimų valdytojų pavaldžių institucijų atstovai yra praradę ryšį su strateginiais tikslais, taigi ir efekto kriterijais. Kitaip tariant, egzistuoja rizika, jog veiklos vadybos praktikos gali tapti savitikslėmis, orientuojantis tik į indėlio ar proceso priemones. Tokias išvalgas leidžia daryti kiekybinio tyrimo rezultatai, atskleidžiant kad „strateginių tikslų nustatymas“ nėra reikšmingas veiklos valdymo etapas (vidurkis – 2,40, žr. 6 pav.). Taip pat tai įgalina daryti prielaidą, kad pavaldžios institucijos menkai yra įtraukiamos dalyvauti strateginių tikslų formavime. Pavyzdžiui, kiekybinio tyrimo rezultatai parodė, kad biudžetinėse įstaigose prie ministerijų (mediana – 2, žr.

7 pav.) ir Vyriausybės įstaigose ar Vyriausybei atskaitingose įstaigose (mediana – 1, žr. 7 pav.) „strateginių tikslų nustatymas“ esą nereikšmingas veiklos valdymo etapas, nors ministerijose, kurios yra asignavimų valdytojos, šis procesas vertinamas palankiau, bet iš esmės – neutraliai (mediana – 3, žr. 7 pav.). Tad darytina bendra išvada, kad tai yra tobulintina veiklos vadybos vieta. Tuo pačiu galima pridurti, kad kokybiškai dar mažai pasistūmėta nuo 2007 m., kai Valstybės kontrolės tyrimas atskleidė, jog „prioritetai (tikslai) dažnai tapatinami su veiklos funkcijomis“⁴⁶⁸.



7 pav. Veiklos valdymo etapų reikšmingumas pagal institucijų grupes, naudojant neparametrinį kriterijų – Kruskal-Wallis testą, $N=136$.

Šaltinis: Kiekybinio tyrimo duomenys, 2014.

2009 m. veiklos vadybos pokyčiai buvo tapatinami ir su „naujos tradicijos pradėjimu“ pakeičiant visą veiklos vadybos ciklo logiką, kurio pradžia siejama su Vyriausybės prioritetų nustatymu. Tokiu būdu pirmiausia įvertinami pasiekti rezultatai ir nustatomi Vyriausybės prioritetai, o tik po to kreipiamas dėmesys asignavimams ir formuojamas biudžetas⁴⁶⁹ (anksčiau pirmiau buvo orientuojamasi į asignavimus). Koreguota tvarka užsienio ekspertams netgi primena JK „susitarimus dėl viešųjų paslaugų“, kai atskiros ministerijos įgavo daugiau įtakos prioritetų formavime, kuomet pradant naują veiklos strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo ciklą kasmet šakinių (linijinių) ministerijų ministrai susitikimuose su Ministru Pirmininku ir Finansų ministru diskutuoja dėl prioritetų ir identifikuoja rezultatus, kuriuos ministerijos įsipareigoja pasiekti per ateinančius metus⁴⁷⁰. Taigi derybinis procesas pirmiausiai

⁴⁶⁸ LR Valstybės kontrolė. Programinio biudžeto sistema. Valstybinio audito ataskaita, 2007-03-30, Nr. VA-60-1P-1, p. 18.

⁴⁶⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“ Nr. 347, 2012-03-28, p. 7// Valstybės žinios, Nr. 40-1972, 2012-04-03.

⁴⁷⁰ Hawkesworth I., Emery R., Wehner J., Saegert J. Budgeting in Lithuania, OECD Journal on Budgeting, 2010 (3), 2010, p. 12.

yra orientuotas į prioritetus ir siektinus rezultatus. Tačiau kokybinio tyrimo metu paaiškėjo, kad išliko ankstesnės elgsenos bruožų, kai diskusijos aprėpia veikiau „pinigus, bet ne rezultatus“ (I28). Be to, informantai turi pakankamai kritišką požiūrį į Vyriausybės prioritetus. Egzistuoja rizika, kad gali būti pasirinktos ne svarbiausios ir aktualiausios skatintinos sritys valstybėje. Kaip nurodo „Saulėlydžio“ komisijos narys:

„Žinokit apie Vyriausybės prioritetus aš būsiu vienas iš tų retųjų – gana pesimistiškai į šią žiūriu. Be abejo, jie [prioritetai] yra sugalvoti šiltame kabinete. Išmąstyti, permąstyti, pergaltuoti. Čia yra viskas tvarkoje, bet gyvenimas yra margas. Pavyzdį pateiksiu su pramonės strategija. Tūkstančius kartų girdėtas klausimas – ką mes turime skatinti? Sėdi šiltame kabinete, atsakymas, be abejo, bus lazeriai, aukštos technologijos, informacinės technologijos, o realybė yra visai kita. O atskirose, neprioritetiniuose sektoriuose... Pernai tekstilės pramonė buvo viena iš pelningųjų. Ar žinote, kad lazerių visų firmų apyvarta dažnai būna mažesnė už vienos tekstilės. Ar žinote, kad lazerių visų firmų apyvarta dažnai būna mažesnė už vienos tekstilės. Ar žinote, kad viena lazerių firma nuo 2004 m. gavo 18 paramų, o tekstilė, kuri maitina, nei vienos paramos negavo. Skatinkime lyderius, o ne autsaiderius“ (I11).

Iš kitos pusės, kokybinis tyrimas atskleidė, kad Vyriausybės prioritetų sąrašas pernelyg platus. Šiame sąrašė įvardijami vos ne visų ministerijų veiklos sričių esminiai darbai, tačiau beveik nėra horizontalaus pobūdžio prioritetų, į kuriuos galėtų susitelkti visos ministerijos, nes veiklų koncentracija yra pajungta veikiau į jų atskiras valdymo sritis. Vienos ministerijos atstovas, priskirtinas aukštesniųjų vadovų grupei, šią situaciją apibūdina taip:

„Atsiverskite tą [Vyriausybės prioritetų įgyvendinimo] pažangos lentelę, kiek tenai yra įvardinta darbų ir t.t. ir prioritetų. Tai ar gali būti prioritetai – viskas? Jei tiesiog viską įvardini ką tu darai, tai ar tai yra prioritetai, ir nepasakai, kad čia yra eiliškumas. Tu visą veiklą praktiškai išvardini. Tai ar tai yra prioritetai? Ir nepasakai, kad eilės tvarka yra prioritetų tvarka. [...] Pažiūrėkite, kiek ten yra svarbių darbų – turbūt virš šimto. Tai ar gali Vyriausybė susekti šimtą dalykų? [...] Tai toje pačioje Danijoje turi 5 kažkokius prioritetus valstybinius ir kur tikrai kaip buvo pavyzdys – eini iš įstaigos į įstaigą ir jie šneka kaip iš tos pačios... Rodė prezentaciją tą įstaiga, kuri, atsakinga už konkretaus prioriteto stebėseną ir koordinavimą – tai buvo dėl administracinės naštos mažinimo. Turėjo tikslą per 5 metus sumažinti administracinę naštą 25 proc. ir viskas – tai vienas iš tų penkių kertinių dalykų. Paprastas, vienas rodiklis – administracinė našta minus 25 proc. ir visi turi tą, ir kiekvienais metais yra stebima kaip sekasi. Kai eini iš įstaigos į įstaigą – atrodo, kad jie visi kalba iš tos pačios skaidrės: čia yra toks Vyriausybės prioritetas, mes darom tą ir tą. Atrodo kur aš tai girdėjau – ką tik buvau kitoje įstaigoje ir lygiai tą patį šneka. Jis persismelkia į visus, kad ant tiek yra „draivas“ to vieno dalyko darymas. Ir nesiblaško kažkur, kad ir tą darau, ir aną darau. Visi žino, kad šitas dabar yra „draivas“ – administracinės naštos mažinimas ir visi drožiasi per visas veiklas, ieško kur tą administracinę naštą dar sumažinti. [...] Klausimas – kiek tu tą gali sustebėti, sužiūrėti. Vėlgi galėtų kaip tas pavyzdys – administracinė našta – jis yra horizontalus, yra visur, visose įstaigose galimas ir tada visi turi ką veikti ir veikti tam tikroms kryptimis be tos rutininės veiklos, kurią ir taip daro – tai yra kažkoks akcentas. Ir taip turi vykdyti savo funkcijas, bet aš kažką akcentuoju. Klausimas ar tu gali akcentuoti labai daug visko. Tada ta įstaiga pasimetusi – ji tampoma į visas puses ir tada nebesuprantama kur čia yra tas akcentas ir iš tikrųjų net jeigu vyksta Vyriausybėje ataskaitų svarstymai – vėlgi ar per posėdį yra įmanoma apsvarstyti 100 priemonių, 100 pažangos lentelės dalykų? [...] Tai tiesiog pasakoma, kad 30 proc. įvykdyta, 60 proc. neįvykdyta – išsiūsti

pavedimus, kad paspartinti, viskas. Diskusijos kas stringa, kur stringa, gal ten yra kažkokie politiniai klausimai ar dar kažkas – tas yra paliekama apačioje“ (I28).

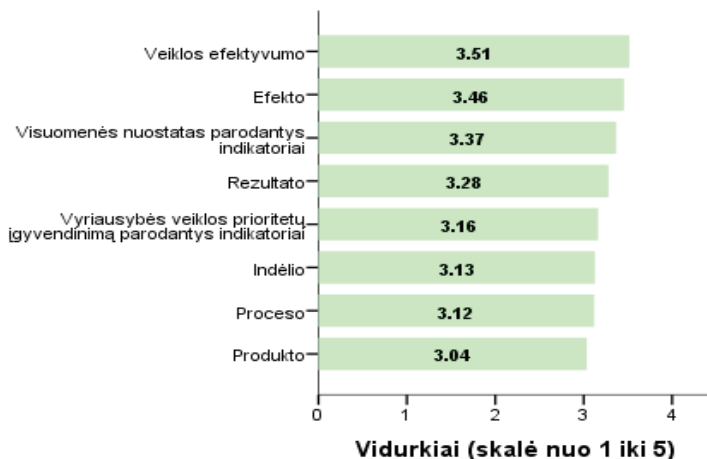
Apibendrintai teigiant, XV Vyriausybė skyrė daug dėmesio veiklos siekių (prioritetų) sudarymo ir „išgryninimo“ geresnės aplinkos sukūrimui. Pavyzdžiui, buvo optimizuota planavimo dokumentų sistema, sumažintas asignavimo valdytojų skaičius, įdiegtas naujas požiūris į veiklos vadybos ciklo pradžią pagal taisyklę „pirma aptariami tikslai ir laukiami rezultatai, o tik po asignavimai“. Žvelgiant iš kai kurių siaurų perspektyvų galime išvelgti šių pertvarkų teigiamus padarinius. Pavyzdžiui, sumažintas asignavimų valdytojų skaičius lėmė geresnį veiklos planavimą ir koordinavimą atskirose viešosios politikos srityse. Tačiau didesnė dalis patobulinimų vis dar „neduoda“ lauktų rezultatų. Antai egzistuoja pernelyg platus Vyriausybės prioritetų ir juos lydinčių darbų sąrašas, kadangi iš esmės nėra horizontalaus pobūdžio prioritetų. Tuo tarpu institucijose, kurios nėra asignavimų valdytojos, iškilo grėsmė į veiklos valdymą žiūrėti pernelyg formalizuotai, tik tas institucijas „liečiančiais“ aspektais – pernelyg nesigilinant į strateginių tikslų nustatymą. Be to, strateginių planų programų sumažinimas apsprendžia, kad veiklos rezultatai bus daugiau išreikšti per žemesnio lygmens vertinimo kriterijus, menčiau orientuojantis į rezultatus ir efektą.

4.2 Veiklos vertinimo kriterijų formavimas

Nors „vertinimo kriterijų pasirinkimas“ yra apskritai reikšmingiausias veiklos vadybos etapas (vidurkis – 4,04, žr. 6 pav., 106 p.), tačiau kriterijų formavimas bei duomenų pagal juos rinkimas vis dar yra pakankamai sudėtingas procesas Vyriausybės kontroliuojamose institucijose. Kiekybinis tyrimas atskleidė, jog tiek vertikalius, tiek horizontalius kriterijus valstybės tarnautojams nėra paprasta valdyti (kai visų kriterijų vidurkiai didesni už 3, žr. 8 pav.). Atsižvelgiant į vertinimo kriterijų formavimą bei duomenų pagal juos rinkimą, kaip „problematiškiausi“ nurodomi horizontalūs kriterijai (veiklos efektyvumo, visuomenės nuostatos parodantys) bei vertikalūs, aukščiausio lygmens vertinimo kriterijai – efekto bei rezultato, parodantys kokią naudą gaus, atitinkamai, netiesioginiai ir tiesioginiai tam tikros programos naudos gavėjai (žr. 8 pav.).

Natūralu, kad horizontalių vertinimo kriterijų sudarymas vis dar nėra gerai valstybės tarnautojų įsisavintas – juk 2009–2011 m. tobulinta veiklos vertinimo kriterijų sistema, daugiau kreipiant dėmesio būtent į tikslinių ir suinteresuotų grupių lūkesčių išpildymą per naujų

horizontalaus pobūdžio kriterijų įvedimą⁴⁷¹ (apie visus tobulintinus elementus žr. 5 lentelėje), kadangi iki tol buvo „beveik nematuojamas veiklos efektyvumas ir vartotojų patenkinimas“⁴⁷².



8 pav. Veiklos vertinimo kriterijai, sukeltąs problemų, atsižvelgiant į jų formavimo bei duomenų pagal juos rinkimo sudėtingumą, N=140.

Šaltinis: Kiekybinio tyrimo duomenys, 2014.

Nepaisant to, kad horizontaliems vertinimo kriterijams 2009–2011 m. buvo skirtas didelis dėmesys (ypač ministerijose)⁴⁷³, šių kriterijų valdymo gebėjimams stiprinti reikalingos papildomos pastangos. Kokybinio tyrimo metu buvo pažymėta, jog:

„išlieka viena labai aiški problema, kad vertinimo kriterijus sudėtinga nustatinėti sritims, kurios yra horizontalios. Vertikalioms sritims iš karto greitai susigaudė tie specialistai, nustatė tuos kriterijus. O horizontalioms sritims kriterijų nustatymo klausimas išlieka aktualus jau vien dėl to, kad horizontali sritis yra ganėtinai sunkiai valdoma. Jeigu kriterijai net ir yra sugalvojami, juos įtakoti, valdyti yra labai sunku. Atsakomybės tada prašo už viską, o kad tu neturi instrumentų pakeisti kažką – į tai niekas dėmesio nekreipia“ (I12).

Taip pat nėra netikėta, kad valstybinėse institucijose vis dar sudėtinga formuoti efekto bei rezultato vertinimo kriterijus (vidurkiai atitinkamai 3,46 ir 3,28, žr. 8 pav.), nes ne tik ankstesnė Lietuvos, bet ir užsienio valstybių patirtis rodo būtent šių, o ne žemesnio lygio kriterijų (indėlio, proceso, produkto) parengimo komplikuotumą. Kokybinio tyrimo metu paaiškėjo, jog efekto kriterijų formavimą apsunkina keturios aplinkybės (žr. 6 lentelę): 1) dideli finansiniai kaštai –

⁴⁷¹ Rimkutė E., Kirstukaitė I. Veiklos valdymas Lietuvoje: ar esame pažangūs ir kokie iššūkiai mūsų laukia? In: Drungilienė A. (red.) Į rezultatus orientuoto ir įrodymais pagrįsto valdymo praktika Lietuvos ir užsienio šalių viešajame sektoriuje, Klaipėda: UAB „Klaipėdos banga“, p. 24.

⁴⁷² Nakrošis V. Veiklos rezultatų stebėseną kaip įrodymais pagrįsto valdymo priemonę: jos taikymo problemos ir galimybės Lietuvoje (pranešimo skaidrės), VORT projekto įžanginis seminaras „Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas“, 2009-05-19, prieiga per internetą: <http://www.lrvk.lt/lt/veikla/vort/renginiai/> (žr. 2014-08-18).

⁴⁷³ Ten pat, p. 25.

gerų, sudėtingų efekto indikatorių nepasirinkimą gali įtakoti finansinės aplinkybės, nes dėl institucijose administracinių gebėjimų stokos jų sudarymui ir įvertinimui gali tekti samdytis išorinius ekspertus; 2) šių rodiklių „vizijinis“ pobūdis, kai sunku pasirinkti kokią viešąją vertę turi gauti netiesioginiai naudos gavėjai; 3) dažnai į efekto kriterijų formavimą yra įtraukiamos ir kitos institucijos (nors juos į savo planavimo dokumentus turi įsitraukti viena institucija), nes efekto kriterijų pasiekimai dažniausiai yra tapatinami ir su kitų institucijų pastangomis, tačiau komplikuoja pasverti kiekvienos institucijos galimą indėlį į bendrą rezultatą; 4) pagal šiuos kriterijus pasiekti rezultatai yra veikiami įvairių, nuo institucijos veiklos nepriklausomų veiksmų, tokių kaip socialiniai, politiniai, ekonominiai etc., o tai taip pat apsunkina jų formavimą. Tačiau kitas mokslinis tyrimas atskleidė, kad „orientacija į pasekmes ir rezultatus“ aukštesniųjų valstybės tarnautojų suvokiamas kaip viena svarbiausių 2009–2012 viešojo administravimo tobulinimo kryptių⁴⁷⁴, todėl yra potencialo pagerinti efekto kriterijų valdymą.

5 lentelė. 2009-2011 m. VORT projekto įtakoje veiklos vertinimo kriterijų sistemos tobulinimo aspektai.

Tobulintina kryptis	Paaikškinimas
Kokybės dimensijos stiprinimas	Institucijoms buvo rekomenduota didinti kokybinių vertinimo kriterijų santykį lyginant su kiekybiniais. Taip institucijas skatinama rinktis ne lengviausiai matuojančius kriterijus, o tuos, kurie nors ir netiesiogiai, gali parodyti realius veiklos rezultatus.
Naujų horizontalių vertinimo kriterijų įtraukimas)	Visuomenės nuostatas parodantys vertinimo kriterijai leidžia įvertinti programos naudos gavėjų ar visuomenės patirtį su programos veiklomis susijusiose srityse;
Sugretinimo pagal gaires metodo taikymas	Institucijoms buvo rekomenduota atlikti tarpinstitucinius lyginimus pagal veiklos efektyvumo kriterijų, t. y. atlikti bendrųjų funkcijų valdymo efektyvumo palyginimą.

Šaltinis: Sudaryta disertacijos autoriaus, remiantis Rimkutė E., Kirstukaitė I. Veiklos valdymas Lietuvoje: ar esame pažangūs ir kokie iššūkiai mūsų laukia? In: Drungilienė A. (red.) Į rezultatus orientuoto ir įrodymais pagrįsto valdymo praktika Lietuvos ir užsienio šalių viešajame sektoriuje, Klaipėda: UAB „Klaipėdos banga“, p. 24–25.

Kita vertus, kai kurie kokybinio tyrimo dalyviai mano, kad tam tikrais atvejais efekto lygmens kriterijus nėra sunku formuoti, kadangi jie yra: 1) paimami (perkeliami) iš ES bendrųjų rodiklių tam tikro rinkinio, t. y. naudojami panašūs vertinimo kriterijai, kurie institucijoms (pvz., ministerijoms) reikalingi atsiskaitymui arba Lietuvos situacijos palyginimui su kitomis šalimis (I23, I18); 2) nustatomi, atsižvelgiant į Lietuvos Statistikos departamento pateiktus statistinius bendruosius tam tikroje viešosios politikos srityje rodiklius (I25).

Todėl kokybinio tyrimo metu paaiškėjo, jog rezultato lygmens kriterijų formavimas netgi komplikotesnis, palyginti su efekto kriterijais, kai problemas sukelia tokios aplinkybės (žr. 7 lentelę): 1) institucijoms sunku identifikuoti jų veiklos tiesioginius naudos gavėjus; bei 2) sunku

⁴⁷⁴ Rauleckas R., Nakrošis V., Šnapštienė R., Šarkutė L. Lithuania In: Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes P. Elgar E. (eds.), In Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top. Forthcoming, 2015.

nustatyti kokią tiesioginę naudą gautų institucijų suinteresuotieji-tiesioginės naudos gavėjai; be to 3) šių kriterijus pasirinkimas implikuoja, kad reikės taikyti naujus-modernius informacijos surinkimo metodus (pvz., atlikti tiesioginių naudos gavėjų apklausas), o Lietuvos institucijos nėra linkusios taip greitai prisitaikyti prie naujovių.

6 lentelė. *Efeko kriterijų formavimo sudėtingumo aspektai.*

Kodas	Informantas	Pagrindžiantys teiginiai
Brangūs	I21	„Yra kai kurie niuansai, susiję su pasirinktais rodikliais. Norisi, kad jie būtų rimti, solidūs, bet dažniausiai tokie rimtesni rodikliai yra brangūs ir jie yra rečiau matuojami“.
	I2	„Labai brangiai kainuoja sudėtingesnių rodiklių skaičiavimas – tam institucijos turėtų samdyti išorinius ekspertus, kurie suskaičiuotų statistinius duomenis. Turiu omenyje poveikio rodiklius“.
„Vizijiniai“ (orientuoti į vizijas)	I26	„Manau, kad yra sunkiausia išmatuoti kas parodys tą pokytį ir tą poveikį, kokio poveikio reikia, kokio poveikio tikimės. Bet tas poveikis dažnai yra toks vizijinis rodiklis. Tai manau taip, kad sudėtingiausia jį suformuluoti“.
Įgalinantis bendradarbiauti su kitomis institucijomis	I23	„Bet kokia problema yra su efekto kriterijais? Pavyzdžiui, efekto kriterijus – žuvusių žmonių skaičius keliuose. Kokia ministerija yra atsakinga už šį rodiklį? O atsakingos yra kelios. Efekto pasiekimas yra kompleksinis darbas, bet tą efekto rodiklį turi įsitraukti tik viena ministerija“.
	I26	„Dėl ko rezultatų valdymas dar yra geras dalykas, kad jis verčia tave bendradarbiauti. Sosisiekimo ministerija yra mirčių keliuose skaičių koordinuojanti ministerija [...]“.
Veikiami įvairių veiksmų	I7	„O apie poveikį – tai tu turi nusistatyti. Gali praeiti metai, du ar trys... Juo labiau labai sunku pamatuoti, nes tam poveikiai turi įtakos ne tik tavo atliekami darbai, bet žiūrint instituciniu mastu, ir ekonominė, socialinė, politinė situacija, kur tu labai gerai turi atskirti savo indėlį ir kiek tai buvo tavo darbas“.
	I28	„kai įsigilini – pasirodo, ne viskas nuo jų priklauso. Ta prasme tai ne tik nuo jų priklausantys dalykai. Tai yra ir dalykai, priklausantys nuo kitos įstaigos, dalykai nuo jų nepriklausantys. Tai vėlgi tu negali sau išskirti tokio rezultato, kuris yra nuo tavęs nepriklausomas“.

Šaltinis. Pagal 2014 m. kokybinio tyrimo rezultatus sudaryta kodų lentelė.

Nepaisant pastangų patobulinti veiklos vertinimo kriterijų sistemą, išliko bendra yda –yra pernelyg didelis kiekis vertinimo kriterijų. Pavyzdžiui, kiekviena ministerija vidutiniškai turi apie 140 rodiklių⁴⁷⁵, o Aplinkos ir Sosisiekimo ministerijos turi net virš 260 rodiklių (atitinkamai 261 ir 264)⁴⁷⁶. Apskritai Vyriausybės kontroliuojamoje srityje egzistuoja virš 4000 kriterijų, o tokiam gausiam kriterijų kūrimui viešojo sektoriaus praktikai taiko specialų terminą – „rodiklizacija“⁴⁷⁷. Didelį vertinimo indikatorių kiekį itin sunku valdyti, ypač, kai siekiama

⁴⁷⁵ Šiuoždiniė J. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatus? Tarptautinė konferencija „Viešasis valdymas Lietuvoje. Europos patirtis – ateities iššūkiams, 2011 m. gegužės 12–13 d., Vilnius, pranešimo dalomoji medžiaga, prieiga per internetą: http://www.lrvk.lt/bylos/LESSED%20projektas/Renginiai/4/4_Jurgita_Siuoždiniene.pdf (žr. 2014-07-21).

⁴⁷⁶ Rimkutė E. Veiklos rezultatų sudarymas ir naudojimas: seni klausimai, naujos įžvalgos? (pranešimo skaidrės), seminaras „Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas: praktinis veiklos rezultatų stebėsenos įgyvendinimas, 2011-06-02, prieiga per internetą: <http://www.lrvk.lt/lt/veikla/vort/renginiai/> (žr. 2014-08-18).

⁴⁷⁷ Rimkutė E., Šileikienė R. Nauji Vyriausybei atskaitingų įstaigų veiklos stebėsenos sprendimai (pranešimo skaidrės), VORT konferencija: Į rezultatų orientuoto valdymo reformos: ar jau turime naują viešojo valdymo kokybę?, 2012-01-26, prieiga per internetą: <http://www.lrvk.lt/lt/veikla/vort/renginiai/> (žr. 2014-08-18).

duomenis analizuoti bei išskirti problemas⁴⁷⁸. Kokybinio tyrimo metu paaiškėjo, kad nėra politinio dėmesio veiklos indikatorių sumažinimui. Patys valstybės tarnautojai nėra suinteresuoti rodyti iniciatyvą, nes nusistovėjusiose legalistinio tipo viešojo administravimo sistemoje pokyčiai ir iniciatyvos „iš apačios“ yra nepageidaujami:

„Nėra savaiminio siekio, kad rodiklių būtų kuo daugiau. Tiesiog nėra siekio, kad jų būtų kuo mažiau. Tiek kiek gavosi – tiek gavosi. Tiek buvo pernai, tiek buvo užpernai. Iš inercijos ir velku juos tolyn. Ne tai, kad bijoma, bet nėra tikslo – o kam? Man patogiau yra paimti copy-paste iš pernai ir nuvaryti į kitus metus. Niekas man nesako - mažink. Visi bijo to keitimo. Aš bijau keisti kažką, nes pradėsiu bijoti dėl darbo, gal aš nereikalingas čia ar dar kažkas. Iš kitos pusės, jeigu niekas nesiūlo keisti, tai aš ir nekeičiu – tiesiog copy-paste pervarau ir toliau varau.“ (I28).

7 lentelė. Rezultato lygmens kriterijų formavimo sudėtingumo aspektai.

Kodas	Informantas	Pagrindžiantys teiginiai
Siejami su naujais metodais	I18	„Šiais laikais ypač aktualūs paslaugų gavėjų atsiliepimai apie paslaugų kokybę. Tas reikalauja galbūt naujų metodų, sakykime, informacijos surinkimo, kai tu teiki paslaugą – tam tikras apklausas atlikti. Kai kuriais atvejais tai kainuoja, kai kuriais atvejais tai reikalauja naujų būdų. Čia jau iš karto yra pasipriešinimas, nenoras keistis“.
Sunku išskirti tiesioginius naudos gavėjus	I34	„Rezultato – čia turbūt yra didžioji problema, kad tiesioginio šito reikalo pamatavimas tikrai yra sudėtingiausia, nes mes bijome išskirti mažą rodiklį tik tiesioginiams naudos gavėjams. Yra dar kitas momentas – mes, ministerijos, ne tik mūsų ministerija, negalime pasakyti, kas yra tiesioginiai mūsų naudos gavėjai. Ūkio ministerijos visi sako – visa ekonomika... Tai netiesiogiai mes viską galim pasakyti, iki ko nori. Netiesiogiai viskas ant to remiasi. O kas tiesiogiai? Tiesiogiai mes praktiškai neturime tų naudos gavėjų. Yra tik tos, ką mes parėmėm labai tiesiogiai. Tas konkrečias įmones arba jei teisės aktai – labai konkrečias šakas. Bet tiesioginių yra labai mažai. Pažiūrėkit ką mes skaičiuojame, mes praktiškai vien tik netiesioginius rodiklius skaičiuojame“.
Sunku įvardinti kokią naudą gautų institucijų suinteresuotieji	I18	„Bet koks yra tiesioginis poveikis jų veiklų? Tai mano veiklos poveikis ir aš savo skyriuje lygiai taip pat galiu paklausti koks poveikis yra mano veiklos? Tai tas irgi, ko gero, būtų sudėtinga... Tai mes esame įvardiję savo paslaugų gavėjų atsakymus. Sakykime, mes apklausėme ministerijų kanclerius kaip jie vertina mūsų strateginio planavimo koordinavimo procesą. Tai tas yra ministerijoms sudėtinga apčiuopti kokią tiesioginę naudą duoda jų ta vykdoma veikla. Va šitas sudėtingiau“.

Šaltinis. Pagal 2014 m. kokybinio tyrimo rezultatus sudaryta kodų lentelė.

Apibendrintai galima teigti, jog pirmoji hipotezė (valstybės tarnautojams aukštesnio lygmens bei horizontalūs veiklos vertinimo kriterijai yra daugiausiai problemų sukiantai veiklos informacija) pasitvirtino. Todėl akivaizdu, kad horizontalių bei aukštesnio lygmens kriterijų nustatymas ir vertinimas dar nėra gerai „įvaldyti“ procesai Vyriausybės kontroliuojamose institucijose. Vertinimo kriterijų valdymą dar labiau apsunkina egzistuojanti bendra „rodiklizacijos“ tendencija. Tai svarbiausios vertinimo kriterijų valdymo kryptys, reikalaujančios papildomų tolimesnių pastangų jų tobulinimui.

⁴⁷⁸ Rimkutė E. Nauji Vyriausybės atskaitingų įstaigų veiklos stebėsenos sprendimai (žodinis pranešimas), VORT konferencija: Į rezultatus orientuoto valdymo reformos: ar jau turime naują viešojo valdymo kokybę?, 2012-01-26, LR Seimo III rūmų konferencijos salė: Vilnius.

4.3. Veiklos informacijos rinkimas

Veiklos informacijos rinkimo pagrindiniai subjektai Lietuvoje yra Vyriausybės kanceliarija (atsakinga už Vyriausybės programos, kasmetinių Vyriausybės prioritetų, Vyriausybės kontroliuojamų institucijų strateginių veiklos planų įgyvendinimo stebėseną), Finansų ministerija (atsakinga už asignavimo valdytojų veiklos efektyvumo vertinimo kriterijaus stebėseną) bei ministerijos (atsakingos už ministrai pavestų valdymo sričių strategijų, ilgalaikių programų, plėtros programų ir strateginių veiklos planų įgyvendinimo stebėseną)⁴⁷⁹. Tačiau veiklos informaciją tenka rinkti ir įstaigoms prie ministerijų, Vyriausybių įstaigoms ir įstaigoms prie Vyriausybės savo veiklos kompetencijos ribose (pvz., atsiskaitymui už metinius planus), veiklos duomenis pristatant pagrindiniams stebėsenos subjektams Lietuvoje, kurie savo ruožtu informaciją įkomponuoja į bendrą atsiskaitymų sistemą (įgyvendinant aukštesnio lygmens planus). Dažniausiai kiekvienoje minėtoje institucijoje veikia taip vadinami strateginio planavimo skyriai (jų pavadinimai gali būti ir kitokie), kurių darbuotojai būtent ir renka bei sistemina veiklos duomenis savo institucijų ribose.

Kiekybinio tyrimo metu paaiškėjo, jog institucijų strateginio planavimo skyriams pagrindinės kliūtys veiklos duomenų rinkimui kyla iš kitų struktūrinių padalinių darbuotojų dėl nepakankamų gebėjimų darbiui su veiklos duomenimis (vidurkis – 3,43, žr. 9 pav.) bei apskritai skeptiško požiūrio į veiklos duomenų rinkimą bei teikimą strateginio planavimo skyriui (vidurkis – 3,28, žr. 9 pav.). Viena vertus, institucijų darbuotojai (ne strateginio planavimo skyrių) vis dar negeba skirti veiklos vertinimo kriterijų rūšių, dažniau linkdami orientotis į procesinio lygmens indikatorius. Pasak vienos ministerijos strateginio planavimo skyriaus atstovo:

„Esminis dalykas yra žmonių kvalifikacijos trūkumas. Sakau, mes po to labai daug turim recenzavimo darbo, kai žmonės vietoj rezultato rodiklių rodo proceso. Čia ne tik metinės užduotys, bet ir kur metiniame plane yra jau žemiausio lygio rodikliai. Labai žmonės mėgsta tikrai procesinę formuluotę. Tai čia dažniausiai būna, kai mes iš jų reikalaujame rezultatą įvardinti. Ne tai, ką jūs darysite metų eigoje, bet kuo tai baigsis, kas bus gale. Tai čia viena iš klaidų. Kita – žmonės teoriškai pasamprotauja koks galėtų būti rodiklis ir dažnai pamiršta pagalvoti ar tie duomenys egzistuoja iš viso ir ar labai preciziškai tai yra apibrėžta. Kartais meta kokį nors šūkį – suaugusių besimokančių skaičius – ir nepagalvoja, kas tai yra iš tikrųjų. Galvoja: nu tai čia tie, kurie renka duomenis, suskaičiuos. Bet iš tikrųjų tie, kurie renka duomenis, visada nori žinoti ar tai suaugusių bendro lavinimo mokyklų mokinių skaičius ar tai visų suaugusių, nesvarbu kur jie mokytųsi. Renkant duomenis visada reikalinga labai didelė precizika“ (I21).

⁴⁷⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, 2002-06-06// Valstybės žinios, 2002-06-12, Nr. 57-2312, 59 str.

Kita vertus, duomenų rinkimo metu komunikaciją tarp strateginio planavimo skyrių ir kitų institucijų skyrių apunkina tai, jog šių skyrių darbuotojai į duomenų rinkimą bei teikimą žiūri kaip į papildomą, netikslingą darbą, todėl duomenų rinkimas ir pateikimas tampa komplikuoatas:

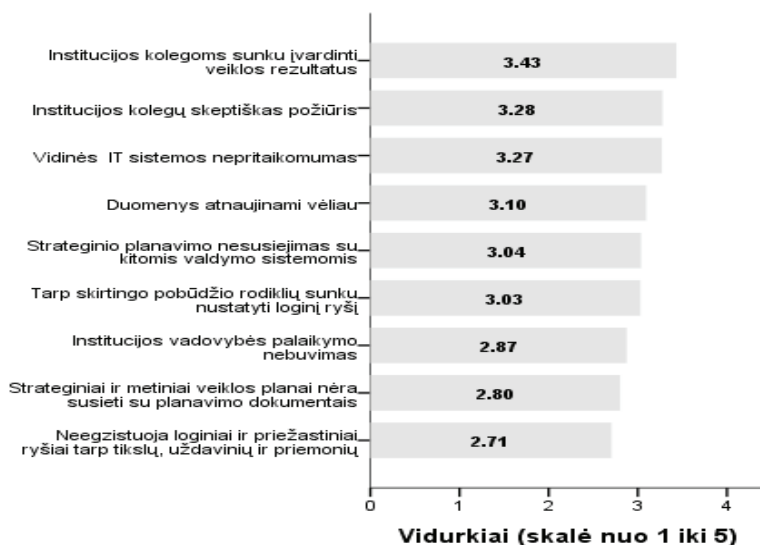
„Galite įsivaizduoti, kad dirbti šiame skyriuje [strateginio planavimo] nėra labai patogi vieta. Turint galvoje kiek žmonės [iš kitų institucijos padalinių] būna susierinę per ataskaitų rinkimą ir panašiai. Labai daug kas čia nemėgsta: maždaug čia trukdote – vėl tų savo duomenų, vėl tų savo ataskaitų norite. Tokia emocinė atmosfera nėra labai smagi ir žmonės tada neretai pasitraukia nuo tokios veiklos. Keičiasi – ir vis iš naujo turi žmones mokyti.[...] Įsiklausai priekaištų: mes tai čia darbus dirbame, baikite mus trukdyti. O mūsų skyriaus žmonėms visa tai sunku išgyventi, tuos nuolatinius priekaištus. Jie tiesiog dirba darbą, kuris jiems pavestas: turi atsiskaityti Vyriausybės kanceliarijai, turi atsiskaityti Seimui – kai kurios ataskaitos nueina, Europos institucijoms ataskaitos yra rengiamos ir visur reikia tų duomenų. Tai mes ne patys susigalvojame.“ (I21)

Tačiau kartais toks valstybės tarnautojų elgesys gali būti pagrįstas, kadangi veiklos duomenų rinkimui gali tekti skirti pakankamai dideles administracines sąnaudas (didelę dalį tarnybinio laiko), o ir strateginio planavimo skyriaus atstovai kartais prašo perteklinės informacijos, kurią būtų galima patiems gauti iš trečiųjų šaltinių. Kaip nurodė kitos ministerijos strateginio planavimo skyriuje dirbantis valstybės tarnautojas:

„Pusė laiko! Vietoj to, kad jis rašytų įstatymą, projektą, tai jis sėdi, tiesioginė savo veiklą skiria tiems dalykams. Aišku, kad jis pyksta. Ir šiaip kokia nauda valstybei, kad jis popieriukus pildo, vietoj to, kad jis realiai savo darbą darytų. [...] Bet tai jiems atima daug laiko. Jie dirbti negali normaliai. [...] Jeigu pats gali paimti ir pažiūrėti statistikos šaltinį, skaičiuką, nebūtina pusę ministerijos sukelti ant kojų. Tai yra žmogiškas faktorius. Yra tokių kas mėgsta oficialų raštą išsiųsti, kad jam iš kito skyriaus parašytų dokumentą, kur Statistikos departamento puslapyje yra. Nu tai absurdas. Tai jei tuos dalykus išsprendi, galiu pasakyti, kad labai sumažėja ta našta“ (I34).

Prie didžiausių veiklos duomenų rinkimo kliūčių kiekybinio tyrimo dalyviai priskiria ir vidinės informacinių technologijų sistemos nepritaikomumą (vidurkis – 3,27, žr. 9 pav.). Kaip pažymi kokybiniame tyrime dalyvavęs vienos ministerijos strateginio planavimo skyriaus atstovas:

„Informacinių sistemų tam tikras nesuderinamumas. Iš dalies jos lyg ir skirtos, kad palengvinti darbą, automatizuoti, bet kai jos tarpusavyje sunkiai kalbasi... Vienas iš aspektų, sunkiai tarpusavyje suderintos, tada iš esmės turi dubliuoti darbą rankomis, nes jos tarpusavyje nesusišneka. Į vieną sistemą įvedu, į kitą, nors galėtum tuos duomenis perduoti automatiškai. Tai Stebėsenos informacinė sistema, VBAMS, kuriame dar vidinė buhalterinės apskaitos sistema, kuri gali būti dar vienas papildomas faktorius“ (I21).



9 pav. Veiklos informacijos rinkimo kliūtys institucijose, N=140.

Šaltinis: Kiekybinio tyrimo duomenys, 2014.

Todėl esą rizika, kad valstybės institucijos primityvesniais būdais gali rinkti veiklos informaciją. Pavyzdžiui, 2007 metais kito mokslinio tyrimo metu buvo užfiksuota, jog „Lietuvoje mažiau kaip 10 proc. visų apklaustų institucijų veiklą matuoja naudojamos specializuotą programinę įrangą ar informacines sistemas. Dažniausiai matuojant veiklą yra naudojamos biuro programos: „Microsoft“ kompanijos produktai Word ir Excel. Tuo tarpu įvairių dokumentų valdymui specializuotą programinę įrangą naudoja apie du trečdaliai Lietuvos institucijų. Tai aiškiai rodo, jog Lietuvoje indėlių valdymas yra labiau kompiuterizuotas negu rezultatų valdymas“⁴⁸⁰.

Tačiau nuo 2011 m. buvo įdiegta SIS, kuri yra apibūdinama kaip visuma organizacinių, ryšio ir programinių priemonių, kurios tikslas – rinkti, kaupti ir teikti Vyriausybės kontroliuojamų institucijų veiklos rezultatų duomenis, reikalingus strateginio planavimo dokumentams parengti ir jų įgyvendinimo stebėsenai atlikti, veiklos rezultatus analizuoti ir Vyriausybės kontroliuojamoms institucijoms laiku atsiskaityti Vyriausybei⁴⁸¹. VORT projekto metu būtent didžiausias dėmesys buvo skirtas SIS sukūrimui: „daugiausiai pinigų suvalgė stebėsenos informacinės sistemos sukūrimas“ (I17). Nors SIS veikia pakankamai trumpą laiką, tačiau kokybinio tyrimo metu bandyta įvertinti šios sistemos veikimą. Informantų požiūris

⁴⁸⁰ Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 22.

⁴⁸¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl stebėsenos informacinės sistemos nuostatų ir stebėsenos informacinės sistemos duomenų saugos nuostatų patvirtinimo“ Nr. 518, 2011-05-04// Valstybės žinios Nr. 55-2641, 2011-05-10.

galima suskirstyti į dvi grupes. Pirmuoju atveju nurodomi SIS privalumai (žr. 8 lentelę), o antruoju – trūkumai (žr. 9 lentelę).

8 lentelė. SIS sistemos teikiami privalumai

Kodas	Informantas	Pagrindžiantys teiginiai
Vyriausybės metinę ataskaitos formavimo instrumentas	17	„[...] visos institucijos suveda [į SIS] ir gauna tam tikrą rezultatą Vyriausybės ataskaitai“.
Periodiško veiklos informacijos teikimo užtikrinimas	127	„[...] Jie atsidaro SIS, kur periodiškai turi institucijos, naudojančios ją, atsiskaityti ir periodiškai aprašyti tam tikrai datai kriterijaus įvykdymo būseną, aprašyti problemas, vėlavimus ir t.t., ir kas vertina, aukštesniame lygmenyje, ši sistema iš tiesų yra gera“.
Automatizuotas, paprastas ir greitas duomenų rinkimas	126 118	„Tas rinkimas turėtų būti automatizuotas. Tai dabar ką SIS’as daro, kad nereiktų žmonėms ten vargti visą laiką, kad išmestų ataskaitas ir t.t.“ „Tai mums ta informacinė sistema gali labai greitai duoti. Tai duomenų surinkimas supaprastėja. Vietoj to, kad mes eitume per popierinius variantus ir žiūrėtume, mes galime suspaudyti mygtukus ir gauti tuos duomenis, tą informaciją iš karto, per 3 sekundes“.
Duomenų analizės instrumentas	118	„Čia yra grynai analitiko licencija, kuri duoda neribotas galimybes, praktiškai galima įvairiais pjūviais. Su analitiko licencija galima sieti pinigus su rezultatais, kokios koreliacijos galbūt yra – kaip aš panaudoju pinigus, kokius rezultatus pasiekiu. Ar yra sąsajos tarp pinigų... Kitaip tariant, ar ekonomiškai siekiu rezultatų, ar yra efektyviai, rezultatyviai ir pan. Labai įvairiais pjūviais galima, nes praktiškai galima sudėlioti individualius poreikius analitiko licencijoje“.
Duomenų palyginimo instrumentas	118	„informacinė sistema iš tikrųjų joms [ministerijoms] leis labai gražiai palyginti tendenciją, kokie yra einamųjų metų planai ir žiūrint į tendenciją ir vertinant perspektyvą ką sako, pavyzdžiui, tarptautiniai šaltiniai dėl krizių ar kažkokių kitų problemų tarptautiniame kontekste kas gali įtakoti mano rezultatus. Tai ta informacinė sistema tikrai turėtų duoti paprastą palyginimą – pagal kiekvieną kriterijų tu gali paimti tendenciją ir projektuoti į priekį. Tai sistemoje, aišku, viskas bus labai paprastai sugeneruojama, viskas vietoje, labai aiškiai bus sudėta“.
Klaidų fiksavimo sistema	118 123	„Kitas dalykas – duomenų patikimumas nes, sakykim, mes dabar pradėjome gauti duomenis, dabar mes pradėjome žiūrėti – dabar ministerijos suvedinėja tuos taip vadinamus vertinimo kriterijų techninius pasus. kaip mes vadiname, t. y. parametrai apie vertinimo kriterijus, kokia metodologija skaičiavimo. Tai, pavyzdžiui, mes matome, kad labai daug nenuoseklumo yra tame. Kol popieriniai variantai – kažkaip to nelygini. Kai turi informacinėje sistemoje, tai pradėdi analizuoti, žiūrėti ar jie tikrai gerai parengti, ar kokybiškai parengti, ar ministerijos tuos skaičiavimo metodus tikrai profesionaliai parengia. Tai dar va to – klaidų gaudymo, informacijos kokybės klausimų yra dar labai daug“. „[...] informacinė sistema išryškina visus netobulumus ir problemas, nes ką tu gali parašyti ir galbūt nubraukti kažkur parašėse ar dar kažkur, tai ten tokių paraščių nėra. Tu ten aiškiai turi savo vietą ir toje vietoje ten atžymėti. Sakau, ji išryškina tas problemas ir tas problemas reikia spręsti“.

Šaltinis. Pagal 2014 m. kokybinio tyrimo rezultatus sudaryta kodų lentelė.

Pažymėtina, kad kai kurie išreikšti argumentai apie šios sistemos privalumus kitų kokybinio tyrimo dalyvių vertinami iš mažiau palankių perspektyvų. Štai kokybinio tyrimo metu buvo išreikšta pozicija, kad SIS – geras instrumentas formuoti Vyriausybės metinę ataskaitą. Tačiau net trys informantai yra pastebėję, jog SIS sistema ir yra daugiau skirta išoriniam atsiskaitymui, t. y. teikti veiklos informaciją Vyriausybės kanceliarijai, idant daugiausiai tik

Vyriausybei būtų palanku šios sistemos pagalba generuojama informacija pasinaudoti. Tuo tarpu pačios institucijos tampa daugiau veiklos informacijos teikėjos, bet ne naudotojos. Taip atsitinka todėl, kad SIS generuoja daugiau „makro lygmens veiklos informaciją“ (I16). Pavyzdžiui, kokybinio tyrimo informantai atkreipė dėmesį, jog į SIS nėra įtraukti metiniai veiklos planai, o būtent labiau su šiais dokumentais (ne su strateginiais planais) sieja savo veiklos planavimą asignavimų valdytojo statusą neturinčios institucijos.

Kaip SIS stiprybė yra pateikiamas šios sistemos IT pranašumas – jos pagalba užtikrinamas automatizuotas, paprastas ir greitas duomenų rinkimas. Vis dėlto, kokybinio tyrimo metu buvo užfiksuota, jog realus duomenų rinkimas ir perdavimas Vyriausybės kanceliarijai nėra užtikrinamas pasikliaujant tik SIS automatizuotu procesu, kadangi papildomai informaciją tenka teikti ir „popieriniame variante“ (I34). Taip atsitinka dėl ne iki galo veikiančių IT susiderinimų (pvz., „ne viską išsina atsispausdinti, ne viską išsina ištraukti detaliau“, I34), o be to neužtikrinama pradinių ir faktinių duomenų lanksti kaita sistemoje („Stebėsenos informacinėje sistemoje vieną kartą įvedi faktą ir išvaizduokim, tas rodiklis visada toks ir stovi. Jis gali nieko nerodyti, nes jis gali būti pirminis, prognozinis rodiklis, labai toli nuo tikro fakto. SIS neleidžia jo mums pakoreguoti“, I34).

9 lentelė. SIS sistemos teikiami trūkumai.

Kodas	I	Pagrindžiantys teiginiai
Mažas licencijų skaičius	I15	„Nedaug prieina prie šitos sistemos. Mes Finansų ministerijos prašėme papildomų licencijų, nes mes pripratę, kad prie darbų dirba žymiai didesnis kiekis. Vienas tik tą suvedimą redaguoja, koordinuoja. Tai į SIS gali suvesti 3-4 žmonės Strateginio planavimo skyriuje. Viceministrai nestebi, tik kancleris“.
	I26	„Tai aišku licencijų trūkumas. Aš kai išėjau, tai mes kaip tik apie tas licencijas kalbėjome. Net nežinau kuo ten viskas pasibaigė. Bet aišku čia yra niuansų“.
	I24	„O dėl SIS, tai mažai licencijų duota ministerijoje“.
	I21	„Licencijų trūkumas, kur galbūt galėtų patys padaliniai atsiskaitinėti, tai tenka iš esmės rankomis – nu elektroniniu paštu mes bandome susirinkti informaciją, nes duomenų įvedinėjimui turime iš esmės tik vieną licenciją. Turime tris, bet jos visos yra skirtingos. Viena yra analitiko, kuria jis gali tik analizuoti, jis nieko neįvedinėja. Vienas pagrindinis, kuris įvedinėja. Nu dar yra kitas, kuris daugiau finansinius duomenis galėtų įvedinėti. Tai būtent finansinius, jau nebe stebėsenos. Iš esmės licencijų kiekis truputį trikdo tuos dalykus ir tada dubliuojasi daug to rankinio darbo“.
	I25	„Ja [SIS] mažai kas gali naudotis. Ministerijoje gali naudotis trys asmenys t y. du duomenų suvedėjai. Aš esu atsakinga už vertinimo kriterijų suvedimą ir visą tą vadinamą medį, o yra žmogus, kuris atsakingas už finansinę dalį – suveda visus finansus ir viceministras turi tvirtinimo teisę. Surinkus informaciją apie vertinimo kriterijų vykdymą kas ketvirtį, kas pusmetį ar už metus aš siunčiu mūsų ministerijos vadovybei, direktoriams, viceministrams ekselinių failiuką tų visų vertinimo kriterijų įvykdymą, nes jie prie tos SIS negali prisijungti. Bet informaciją gauna“.
Nėra grįžtamojo ryšio su eiliniu valstybės tarnautoju	I12	„[...] tas pats tarnautojas arba tas pats padalinys, kuris padavė tą siektiną reikšmę, įvedė į tą sistemą. Po to po tam tikro laiko įvedė reikšmę, kuri, sakykim, mažesnė... Parodė šviesoforo principu, kad jis pats nurodė galimus nuokrypius, kurie yra normalūs. Po to jis pats turės eiti aiškintis kodėl tie rodikliai yra nepasiekiami. Tai ją [SIS] mato kas? Iš esmės Kanceliarija... Kolkas grįžtamojo ryšio neįžiūriu. Pats tarnautojas greičiausiai nemato savo pokyčio, nes yra atsakingi asmenys, kurie į tą sistemą suvedinėja duomenis. Greičiausiai juos suvedinėja visos institucijos vardu. Tai ką aš padaviau – tą žinau. Ką aš buvau padavęs kaip siektiną dalyką – irgi žinau. Iki darbuotojo lygmens ten nėra nusileista“.

Labiau skirta Vyriausybės kanceliarijai atsiskaityti	124	„O dėl SIS, tai mažai licencijų duota ministerijoje. Ir vienas iš niuansų, kad ją tada reikėtų labiau įvesti, kad būtų galima ją taip plačiau naudoti. Dabar daugiau per ją yra atsiskaitoma Vyriausybei. Aš tą sistemą žinau ir jos galimybes žinau. Bet plačiau jos galimybės tikrai dabar neišnaudojamos“.
	121	„Kolkas realiai galbūt daugiau išoriniam. Daugiausia ją naudoja Vyriausybės kanceliarija. Kolkas viduje to naudojimo yra gerokai mažiau“.
	125	„Turbūt yra palengvinimas Vyriausybės kanceliarijai, nes jie gali sekti tiek strateginių veiklos planų įgyvendinimą, jeigu nori, ir daug kitų dokumentų“.
Neįtrauktos ne Vyriausybei pavaldžios įstaigos	18	„Mes [Valstybės kontrolė] parašėme Vyriausybės kanceliarijai, kad norėtume prisijungti prie tos sistemos, bet atsakymo jokio nėra. Mes norėtume matyti, būti kaip vartotojai. Iš esmės jeigu ji teisingai veiktų, tai mes ten turėtume būti, nes mes išlaikomi iš biudžeto“.
Nėra įtraukti metiniai planai	118	„Kitas momentas – su kitomis institucijomis gal reikia daryti tam tikrą informacinės sistemos plėtrą, nes kai kurios institucijos yra ne asignavimų valdytojai ir jie neturi strateginių planų, jie turi metinius veiklos planus. Metiniai veiklos planai kol kas nėra sistemoje, tai reikėtų galvoti apie plėtrą. Mes apie tą dalyką galvojame ir apie parametrus galvojame, bet kol kas tiesiog rankos nepriėjo prie tų metinių planų informacinės sistemos praplėtimo. Bet, matyt, yra ateities klausimas – tiesiog kada reikės tai padaryti“.
	134	„Vienas dalykas, jis [SIS instrumentas] yra apimantis tik strateginius veiklos planus, Vyriausybės įgyvendinimą ir tarpinstitucinius veiklos planus. Tai kas liečia kitus planavimo dokumentus, kas liečia tą pačią „Lietuva 2030“, kas liečia kitas plėtros programas, kas liečia metinius veiklos planus arba iš viso nėra ten vedami duomenys, arba jie vedami tik dalinai – kas nori tas veda, kokiu nori lygiu [...]“.
Makro lygmens sistema	116	„Tai ji susikumuliuoja į makro lygį. SIS'as tai yra ta pati informacijos vadyba makro lygyje. Ne kas kita. Tiesiog labai paprastai reikia žiūrėti į SIS'ą – kaip į makro lygio veiklos informaciją“.
Neužtikrina vien tik automatizuoto proceso	134	„Kitas dalykas, mes dažnai [Vyriausybės Kanceliarijai] teikiame ir per tą stebėsenos informacinę sistemą ir plus dar popieriniame variante su papildymais. Tai iš viso yra juokinga, kada teikiame ir per sistemą, ir dar papildomai popierinį variantą. [...] Todėl, kad ne viską išsina atsiprintuoti, ne viską išsina ištraukti detaliau, kaip jie norėtų. Labai daug yra IT dalykų, vėlgi koks nors simbolių skaičius apriboja informacijos pateikimą. Arba ką mes darom ministerijoje – mes vedam planinius duomenis, faktinius duomenis ir kadangi dauguma rodiklių, ypač aukštesnio lygmens yra pirminiai, negalutiniai. Nu ateina ten kokie nors preliminarūs, po to yra tikslinami. Tai, sakykim, ministerija pas save viduje visada šiuos duomenis tikslinasi, kad galėtume, pvz., kažkokius metinius grafikus braižydami žiūrėti kaip ten visas veiksmas vyksta. Stebėsenos informacinėje sistemoje vieną kartą įvedu faktą ir išvaizduokim, tas rodiklis visada toks ir stovi. Jis gali nieko nerodyti, nes jis gali būti pirminis, prognozinis rodiklis, labai toli nuo tikro fakto. SIS neleidžia jo mums pakoreguoti. Reiškia mes negalime juo tikėti, turime papildomai tuos duomenis pas save prižiūrėti, tvarkytis, tada pateikti telefonu arba kažkokiu elektroniniu paštu Vyriausybės Kanceliarijai informaciją, kad jau iš tikro faktinis skaičiukas ne toks ir priemonių sprendimai turėtų būti kitaip prognozuojami. Tai čia reiškiasi yra sistemos problema“.
Institucijos vis tiek turi papildomas vidines veiklos stebėsenos sistemas	134	„Iš kitos pusės mes ministerijoje stebime tuos dalykus ne tiek, kiek norėtume, bet pakankamai plačiai dar savo tiesiog vidinėse sistemose. Sėdi žmogus, kas už tai yra atsakingas, veda iki metinių planų tiek ministerijos, tiek mūsų pavaldžių įstaigų su visais aprašymais, kokie tie duomenys ir atnaujinama kiekvieną mėnesį“.

Šaltinis. Pagal 2014 m. kokybinio tyrimo rezultatus sudaryta kodų lentelė.

Kiti SIS sistemos privalumai siejami periodiniu veiklos informacijos teikimu (kiekvieną ketvirtį), sistemos analitinėmis galimybėmis, duomenų palyginimo bei klaidų-problemų nustatymo savybėmis. Būtent periodinis veiklos informacijos rinkimo pobūdis apsprendžia veiklos informacijos vieną iš pagrindinių jos savybių – būti renkamai reguliariai, o tai mokslininkų dažniausiai įvardinama kaip pagrindinė veiklos informacijos ypatybė. Taigi SIS

įgalina sistemai rinkti veiklos duomenis ir tai yra jos neabejotinas privalumas. Be to, SIS analitinės galimybės apsprendžia, jog galima susieti įvairius duomenis ir juos analizuoti įvairiausiais „pjūviais“, taip pat palyginti įvairių periodų rezultatus, ir nustatyti esančias klaidas, problemas.

Tuo tarpu be jau aptartų SIS trūkumų, dažniausiai informantų minimas neigiamas aspektas – tai šios sistemos vartotojų licencijų skyrimo itin menkas skaičius institucijoms, paprastai tik po 3-4 atskirai institucijai. Juolab šių licencijų yra skirtingas pobūdis (pvz., viena duomenų suvedimo licencija, kita – duomenų analizavimo). Institucijose nesant pakankamai priegiu prie SIS, pasunkėja vidinis informacijos rinkimas, o taip pat suprastėja duomenų teikimo intensyvumas. Be to, nepriimtina situacija, kai institucijų vadovybės grandis neturi tiesioginės priegios prie šios sistemos. Kita vertus, kokybinio tyrimo metu paaiškėjo, kad Vyriausybės kanceliarijai ši problema yra žinoma ir ateityje bus sprendžiama („kad kiekvienas skyrius turėtų licenciją ir galėtų naudotis SIS be apribojimų“, I18). Ribotas SIS pasiekiamumas įtakoja kitą sistemos silpnąbę, jog neužtikrinamas grįžtamasis ryšis su eiliniu valstybės tarnautoju, t. y. su jo teikiamais veiklos duomenimis/ rezultatais.

Dar kita SIS sistemos išnaudojimo galimybė – į naudotojų tarpą įtraukti ne tik Vyriausybės kontroliuojamas, bet ir kitas viešojo sektoriaus institucijas. Pavyzdžiui, kokybinio tyrimo metu paaiškėjo, kad šią sistemą norėtų įsidiesti Valstybės kontrolė, tačiau pasak kokybinio tyrimo informanto (I8), jai nepavyko užmegzti dialogo su Vyriausybės kanceliarija dėl galimo diegimo. Tačiau vėlesnio interviu su Vyriausybės kanceliarija atstovu metu buvo gautas patvirtinimas (I18), kad toks dialogas vis tik įvyko: „[...] svarbus momentas – Valstybės kontrolei duoti [SIS], bet ne kaip asignavimų valdytojui, bet kaip audito institucijai, nes jie iš tikrųjų tada irgi galėtų prieiti prie duomenų ir aš manau, tada čia šiek tiek ir institucijoms būtų paskata-motyvacija tą informacinę sistemą naudoti kur kas efektyviau“ (I18). Kad kitoms institucijoms galėtų būti naudinga SIS liudija ir LR Seimo kanceliarijos siekis pereiti prie šios informacinės sistemos. Nors šiai institucijai yra žinomi tam tikri SIS trūkumai, bet visgi dėl poreikio geriau stebėti ir analizuoti veiklos duomenis, yra priimtas sprendimas Seimo kanceliarijai tapti SIS naudotojais. Seimo kanceliarijos strateginio planavimo skyriaus atstovas šią situaciją vertina taip:

„Nesam pavaldi [institucija Vyriausybei], bet aš pasižiūrėjau tą sistemą, ten ir daugiau yra institucijų, kurios veda į tą sistemą, bet nėra pavaldžios. Nors aš dalyvavau įvairiuose seminaruose, tai apie tą sistemą išgirstu įvairiausių atsiliepimų. Ir iš pačių ministerijų, kad ji nevisai tikslinga, naudinga. Prisijungti prie tos sistemos buvo noras, kad galėtume vesti visus tarpinius rezultatus, nes dabar mes iš padalinių (irgi yra daug padalinių) susirenkam informaciją kas pusmetį, metus, tai ne visada lengva juos stebėti ir analizuoti. Tai tiesiog tikimės, kad ta sistema suvedant duomenis, tuos kriterijus, reikšmes, rodiklius mums padės ir geriau ir planuoti, ir įgyvendinti savo strateginius planus. Bet, kaip minėjau, šiaip girdžiu visokių atsiliepimų apie tą sistemą“ (I31).

Grįžtant prie kitų veiklos informacijos rinkimų kliūčių institucijose, kiekybinio tyrimo duomenys parodė, jog labiau nepalankiau, nei palankiau, vertinami šie informacijos rinkimui įtakojantys trūkumai: duomenų (ypač efekto ir rezultato lygmens) neoperatyvus atnaujinimas; institucijos strateginio planavimo nesusiejimas su kitomis institucijos valdymo sistemomis; bei, kad produkto kriterijų sudaroma daug daugiau nei rezultato ir efekto – dėl to tarp skirtingo pobūdžio rodiklių (efekto, rezultato, produkto) sunku nustatyti loginį ryšį.

Duomenų (ypač efekto ir rezultato) atnaujinimas vėliau nei reikia pateikti ataskaitas (ketvirčio, metines), negatyviai veikia veiklos duomenų rinkimą (vidurkis – 3,10, žr. 9 pav.). Kokybinio tyrimo metu ministerijos Strateginio planavimo skyriaus darbuotojas efekto ir rezultato lygmens duomenų lėtą atsinaujinimą komentuoja taip:

„Tie duomenys [efekto ir rezultato lygmens] ne taip greitai atsinaujina. Arba jie atnaujinami gerokai vėliau negu, tarkim, kad prašoma ataskaitų. Už daugelį tokių prioritetinių dalykų ataskaitos reikia per 10 dienų pasibaigus ketvirčiui, o daug statistinių rodiklių, daug duomenų atsiranda gerokai vėliau. Truputėlį išeina iškreipta situacija. Arba tu rašai naujausius duomenis ir visada vėluoji. Iš esmės realiai į sistemą patenka duomenys senesni, nei yra iš tikrųjų. Ir tu neturi to pilno vaizdo. Tas atotrūkis, kada ateina realūs duomenys ir kada jau norėtum pamatyti situaciją ketvirčiui pasibaigus, yra atotrūkis tarp šių duomenų ir paties stebėsenos veiksmo“ (I21).

Institucijos strateginio planavimo nesusiejimas su kitomis institucijos valdymo sistemomis (pvz., finansų ar žmogiškųjų išteklių valdymu) taip pat sudaro kliūčių informacijos rinkimui (vidurkis – 3,04, žr. 9 pav.). Kita vertus, V. Nakrošis nurodo, jog apskritai Lietuvoje trūko valstybės valdymo reformų, palaikančių veiklos valdymą, todėl, pasak jo, veiklos valdymą geriausia plėtoti sisteminiu būdu t. y. derinant su organizacijų, žmogiškųjų ir finansinių išteklių valdymo reformomis⁴⁸².

Kita kliūtis veiklos duomenų rinkimui – tarp skirtingo pobūdžio rodiklių (efekto, rezultato, produkto) sunku nustatyti loginį ryšį (vidurkis – 3,03, žr. 9 pav.). O būtent priežastingumas, t. y. kad skirtingų lygmenų vertinimo kriterijai turi sietis aiškiais loginiais ryšiais, ir yra vienas iš pagrindinių vertinimo kriterijų sudarymo principų⁴⁸³. Tačiau tik pradėjusios veikti SIS pagalba buvo nustatyta, kad tik 10 procentų indikatorių yra susieti su kitų planavimo dokumentų vertinimo kriterijais⁴⁸⁴. Be to, tarp vertinimo kriterijų esančių loginių ryšių nustatymą apsunkina vis dar neegzistuojanti vieninga bendrų kriterijų sistema, nes atskirose viešosios politikos srityse įvairiuose dokumentuose naudojami panašūs, tačiau skirtingi indikatoriai⁴⁸⁵. Kita vertus, 2014 m. Vyriausybės kanceliarijos pradėtas vykdyti naujas projektas – „Veiklos rezultatų stebėsenos

⁴⁸² Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 54.

⁴⁸³ Ministro Pirmininko tarnyba. Strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodika, Klaipėda: UAB „Klaipėdos banga“, 2011, p. 7.

⁴⁸⁴ Rimkutė E., Šileikienė R. Nauji Vyriausybei atskaitingų įstaigų veiklos stebėsenos sprendimai (pranešimo skaidrės), VORT konferencija: Į rezultatus orientuoto valdymo reformos: ar jau turime naują viešojo valdymo kokybę?, 2012-01-26, prieiga per internetą: <http://www.lrvk.lt/lt/veikla/vort/renginiai/> (žr. 2014-08-18).

⁴⁸⁵ Ten pat.

sistemos tobulinimas“ (RESST), kurio vienas pagrindinių siekių yra sukurti ir įdiegti integralią strateginio planavimo dokumentų vertinimo kriterijų sistemą⁴⁸⁶, t. y. suformuoti vieningą vertinimo indikatorių apibrėžimų ir jų reikšmių biblioteką. Tačiau vienas informantas (ministerijos strateginio planavimo skyriaus vedėjas) yra įsitikinęs, kad loginių ryšių ieškojimas tarp vertinimo kriterijų yra nepasiteisinęs ir neveikiantis, todėl greičiausiai ateityje bus apskritai bandoma to atsisakyti :

„[...] Į rezultatus orientuotas valdymas tikrai rodiklių pagrindu šiai dienai, man atrodo, yra neveikiantis. [...] Nežinau, [reikia] ristiis ne prie rodiklių. Manau, kad mes po kokių penkių metų nebūsim taip prisirišę prie rodiklių, kaip šiai dienai bandome prisirišti. Aš turiu tokį įtarimą. Ta prasme mes pereisime... Aišku čia ne Lietuva bus pirmūnė, tas ateis iš kitų šalių. Bet aš dabar galvoju, jei yra ta hierarchija – efekto, rezultato, produkto, indėlio, proceso rodikliai ir ta visa schema skleidžiasi ir bandome visus tuos loginius ryšius padaryti... Aš jaučiu, kad gal po dešimt metų mes nebandysime surasti tų ryšių, nes tai neveikia“ (I34).

4.4. Veiklos duomenų analizavimas ir veiklos informacijos įforminimas (institucionalizavimas)

„Bet kai reikia rašyti ataskaitas, be jokios abejonės, vien tik skaičiukais informaciją pateikti yra truputėli taks be dvasios daiktas. Ir tada kuri tekstą. Tai gana dažnai renkama tokia tekstinė informacija. Iš dalies mes bandome skyriuje, matydami tuos įvairius skaičiukus, kažkokią apibendrintą parengti. Ir tokį pirmą variantą išsiunčiame padaliniams jų peržvalgai ir korekcijai. Arba kartais iš karto prašome, kad jie kažkokią informaciją pateiktų“ (LR ministerijos Strateginio planavimo skyriaus vedėjas, I21).

Surinkus veiklos duomenis, sekantis etapas apima jų transformavimą į informaciją, kuri vėliau gali būti nukreipta į sprendimus⁴⁸⁷. Todėl duomenų analizavimui turi būti skiriamas taip pat pakankamas dėmesys. Vis dėlto 2010 m. buvo konstatuota, kad Lietuvoje Vyriausybės kontroliuojamų institucijų sistemoje paplitusi „paviršutiniška stebėsenos duomenų analizė“⁴⁸⁸. Toks vertinimas buvo pateiktas dėl duomenų analizės kreipimo iš esmės tik į vertinimo kriterijų pasiekimo laipsnio įvertinimą, tačiau nebuvo argumentuojami kriterijų pasirinkimai, retai pateikiamos veiklos logiką atspindinčios kriterijų nepasiekimo priežastys ar atskleidžiamos priemonės, kurios neduoda pageidaujamo rezultato⁴⁸⁹. Kokybinio tyrimo metu išryškėjo dvi informantų grupės, išvelgiančios kelias neigiamas aplinkybes, darančias įtaką duomenų analizavimui (žr. 10 lentelę). Pirmą, valstybės tarnautojai neturi pakankamai gebėjimų.

⁴⁸⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, projektas „Veiklos rezultatų stebėsenos sistemos tobulinimas“ (RESST). Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/lt/veikla/resst-projektas/resst-projektas/> (žr. 2014-07-30).

⁴⁸⁷ Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. Performance Management in the Public Sector, Oxon, New York: Routledge, 2010, p. 64.

⁴⁸⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Vyriausybei atskaitingų institucijų strateginių veiklos planų (įskaitant biudžeto programų) įgyvendinimo rezultatų stebėsenos sistemos koncepcija, VORT projektas, 2010, p. 5. Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/2010-02-23_Stebesenos%20koncepcija.pdf (žr. 2010-11-08).

⁴⁸⁹ Ten pat.

Kokybinio tyrimo metu buvo konstatuota, kad valstybės tarnautojai yra linkę formaliai ištraukti į darbą su duomenimis, t. y. labiau įsigilinti tik juos tiesiogiai liečiančius vertinimo kriterijus, nematant bendresnio konteksto. Todėl trūkstama gebėjimų kriterijų reikšmės aiškinti bei interpretuoti platesnių procesų ir pokyčių lygmenyje ar atliekant lyginamąją analizę:

„[...] Kad būtų sugebama paaiškinti kodėl taip yra. Mes daug dirbom tais metais, pasiekėme tokius rezultatus, bet jie rodo tam tikrą pokytį. Pokytis, palyginus su praeitais metais. Ką tai reiškia? Tai yra blogai, gerai? Jeigu blogai, tai kur ta silpna vieta, ką turėtume daryti, kad būtų geriau. Tai čia tik skaičių neužtenka prieš save pasidėjus – reikia dar ir pagalvoti, ir procesus gerai pažinti, kad galėtum aiškinti“ (I12).

Tuo tarpu kita kokybinio tyrimo informantų grupė mano, jog vertinimo indikatoriais galima lengvai manipuliuoti. Užsienio tyrinėtojai jau anksčiau yra pastebėję, kad veiklos kriterijai gali nebeturėti jiems suteiktos vertės, kai santykis tarp realių duomenų ir pateikiamų yra sumažėjęs ir tai yra vadinama veiklos vadybos paradoksis⁴⁹⁰. Veiklos matavimo manipuliacijos yra vadinamos „žaidimu“, kurio paplitimas tapo akivaizdus buvusioje Sovietų Sąjungos sistemoje (pvz., kai sąmoningai nustatomi neambicingi kriterijai), tačiau pastebimas ir anglo-sakso šalyse, kaip, pavyzdžiui JK⁴⁹¹. Apskritai veiklos matavimontaikyme manipuliacijoms grįsta praktika nėra „retas fenomenas“ ir kai kurių mokslininkų įvardijama bei nagrinėjama kaip „alternatyvi veiklos vadybos logika“⁴⁹². Kokybinio tyrimo metu paaiškėjo, kad Lietuvoje duomenų manipuliacija labiausiai pasireiškia per duomenų interpretavimą, kai tam tikri duomenys gali būti aiškinami selektyviai ar subjektyviai („propagandinis duomenų atrinkimas“, „informacijos parodymo taip, kaip tu nori“, I11). Taip pat minima „apgaudinėjimo“ sąvoka (I18), tačiau informantas nepateikė detalesnio jo pavartotos sąvokos paaiškinimo. Tuo tarpu užsienio literatūroje nors ir pripažįstama, kad tarp sampratų – „žaidimas“ (ang. „gaming“) ir „apgaudinėjimas“/ „sukčiavimas“ (ang. „cheating“) – sunku išvelgti didelį skirtumą (nes jų poveikiai gali būti itin panašūs), tačiau teigiama, kad „žaidimo“ atveju taisyklės (teisinis reglamentavimas) palenkiamos sau naudinga linkme, o „apgaudinėjimo“ – jos pažeidžiamos⁴⁹³. Kita vertus, net ir sąmoningai siekiant turėti gerus vertinimo kriterijus - jie ne visada padeda objektyviai išmatuoti:

„Kaip aš juokiuosi, jeigu kas nors sugalvos tuos rodiklius kiek jų turėtų būti ir kokie yra idealūs, tai turbūt Nobelio premiją gaus. Pas visus yra tos pačios problemos. Aš bendrauju su kitų šalių planuotojais – visur problemos tos pačios. Visi supranta, kad reikia kažkaip kitaip planuoti, kad reiktų prioretizuoti, bet visi ant to pačio iš tikrųjų pasimauna. Kaip išmatuoti, pagerinti gyvenimo kokybę? Nu kaip tu ją išmatuosi? Arba aš gerai gyvenu,

⁴⁹⁰ Van Thiel S., Leeuw F. L. The Performance Paradox in the Public Sector, *Public Performance & Management Review*, 25 (3), 2002, p. 271.

⁴⁹¹ Bevan G., Hood Ch. What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System, *Public Administration*, 84 (3), 2006, p. 517–538.

⁴⁹² Pollitt C. The Logics of Performance Management, *Evaluation*, 19 (4), 2013 p. 355.

⁴⁹³ Ten pat, p. 354.

arba blogai gyvenu. Vėlgi, tai labai sąlyginis dalykas yra. Gali bandyti prisirišti prie rodiklių, bet ne visada rodiklis parodo esmę“ (I34).

10 lentelė. Duomenų analizavimui palankūs ir nepalankūs aspektai.

Kodas	Informantas	Pagrindžiantys teiginiai
Nėra administracinių gebėjimų (NEPALANKU)	I17	„Mes sugebam duomenis rinkti, bet su analize pas mus tiesiog gebėjimų trūksta. Tiesiog institucijose nėra pakankamai tų gebėjimų“.
	I2	„Gal kitą kartą gebėjimų trūkumas ir nepasitikėjimas savimi, kad tuos gebėjimus turi. Ypač aš tą pastebėjau iš mūsų Kanceliarijos, kad dažnai žmonės netiki savimi, kad jie gali tinkamai įvertinti“.
	I18	„[...] Jie, valstybės tarnautojai, gal net nežino, nepagalvoja, kad tie pjūviai kartais reikalingi. Jie tiesiog administraciškai pabando sudėlioti: ai mums yra rodikliai, mes juos turime pasiekti, mes už juos turime atsiskaityti, yra biudžetas, turime pasakyti kiek panaudojome, kiek nepanaudojome. Tai va tom linijom, pagal tuos parametrus ir tą informaciją – pateikia, bet, aišku, tas pasižiūrėjimas plačiau reikalauja analitinių, strateginių įžvalgų, gebėjimų“.
	I12	„Greičiau gal analizėje, nes čia reikalingas šiek tiek ir platesnis požiūris. Gebėjimas surinkti duomenis tai dar dar, tu gali pagal juos parengti ataskaitą, bet interpretuoti yra sudėtingiau – ten jau reikia atitinkamų gebėjimų“.
	I21	„[Nepakankama] kvalifikacija, visur kvalifikacija. Mažos algos, negali pasisamdyti aukštos kvalifikacijos analitikų“.
Manipuliacija veiklos duomenimis (NEPALANKU)	I11	„Sutikite, visi akcentuoja tą, kad tau dabar patogų. Pagal „Doing Business“ mes pakilome dviem vietoms ten ir ten ir tada akcentuoja. Galbūt kitur mes nusileidome, bet vis tiek akcentuojama tai ką norime. Manau, kad išoriniam atsikaitymui yra tam tikro propagandinio atrinkimo arba informacijos parodymo taip kaip tu nori“.
	I16	„Dėl rodiklių turiu savo požiūrį ir čia yra kiti dalykai. Tai manipuliacijos... Skambiai čia sakau... Tu manipuluoji... Mažiausiai skausmingas dalykas yra interpretavimas. Nu kai tu duodi realius skaičius, bet bandai aiškinti kodėl. Nu tai čia yra mažiausiai skausmingas dalykas ir sakyčiau, toksai teisingiausias. Bet visa kita, arba tų duomenų nėra arba jie iš anksto parengti taip arba specifiskai. Pavyzdžiui, apklauso. Aš galiu laisvai pamanipuluoti ką klausti. Imti kaip reikia ir aš gausiu rezultatą. Galiu klausimus paformuluoti kaip reikia ir gausiu atsakymą kokio reikia. Ir tai, kas iš viršaus žiūri, jis niekad nežinos šitų smulkių dalykų, per kuriuos ateina ta informacija. Pavyzdžiui, daviklius galima sudėti šitaip arba šitaip ir tu gali gauti skirtingus rezultatus. O kaip daviklius iš tikrųjų teisingai sudėti, tai žino tik tas, kuris deda. Jis vienintelis žino, kad būtų tas dalykas ir jeigu jis nenorės parodyti tos informacijos, tai tu ir nepamatysi. Arba pamatysi truputį kreivai“.
	I34	„Aš iš tikrųjų palaikau tuos specialistus ir tuos teoretikus, kurie sako, kad skaičiais gali manipuluoti kaip nori ir gali tą patį skaičių kaip nori, taip pasakyti. Gali pasakyti, kad nukritai per vieną poziciją... Vėlgi aš visą laiką juokiausi – sakiau, Pasaulio konkurencingumo indeksas: vieta, nukrito... Kaip aš pateiksiu informaciją? Mes nukritome per vieną vietą, o galiu sakyti – niekur mes nenukritome, nes daugiau šalių dalyvauja tyrime, mes net pakilome. Ta prasme mes kada formaliai prisirišome prie tų skaičių, viskas tik į skaičiukus. Klausimas ar mes tikrai geriname kokybę? Mano požiūriu, mes dabar žongliuojame vien tik kaip pateikti gražesnį skaičiuką, ne tai, kad gražesni, bet viską rišamės prie skaičiaus, prie rodiklio, bet ne prie kokybės pagerinimo“.
I18	„[...] Pas mus praėjo 11-12 metų strateginio planavimo diegimo patirties, tai kaip aš sakau, anksčiau ministerijos nemokėjo tų apgaudinėjimo įmantrybių, tai dabar jos pradeda išmokti tų apgaudinėjimo dalykų. Teisingai, su informacine sistema tų apgaudinėjimų turėtų mažėti, nes realiai sistema leis patikrinti kiek patikimi ir kiek nepatikimi yra ministerijų planai, jų pačių keliamos užduotys. Iš tikrųjų su informacine sistema rizika dėl šių dalykų turėtų sumažėti“.	
Sukurti metodiniai instrumentai (PALANKU)	I5	„Dabar duomenų analizavime, manau, kad prielaidos visos yra sudarytos. [...] biudžeto programų arba programų vertinimo metodika leidžia duomenis analizuoti objektyviau, taip. Sprendimų poveikio vertinimo naujoji metodika, funkcijų peržiūros metodika – visa tai leidžia analizuoti ir vertinti, ir t.t.“.

Saltinis. Pagal 2014 m. kokybinio tyrimo rezultatus sudaryta kodų lentelė.

Veiklos informacijos įforminimas (institucionalizavimas). Veiklos informacijos teikimo formatai gali būti įvairūs. Informacija gali būti pateikta metinėse ataskaitose, finansiniuose dokumentuose, specialiuose leidiniuose, institucijų internetinėse svetainėse, verbaliniuose pranešimuose, žiniasklaidos publikacijose etc.⁴⁹⁴ Analizuojant institucijų veiklos ataskaitas, kiekybinio tyrimo duomenys rodo, kad ataskaitų parengimas yra pats nesvarbiausias veiklos valdymo etapas Lietuvos Vyriausybės kontroliuojamose institucijose (vidurkis – 2,34, žr. 6 pav., p. 106). Kokybinio tyrimo metu taip pat išryškėjo dominuojanti pozicija, jog dėmesys ataskaitoms, jų rengimui yra nepakankamas. Pirmiausiai tai siejama su formaliu-biurokratiniu požiūriu į ataskaitų rengimą ir pateikimą, kai orientuojamasi labiau į formą, bet ne į turinį:

„Jos [ataskaitos] gyvena atskirą gyvenimą, kuris neatspindi realybės. [...] Tai yra paprastas dalykas. Ataskaitos, visas mechanizmas iš esmės paimtas iš tos vadybos minties. Bet uždėtas ant kultūros, kur nėra to. Tai iš tikrųjų forma – viskas teisinga, ji tokia turi būti. Bet jos neatlieka tos funkcijos. Tai, kaip sakau, mūsų unikalus gebėjimas adaptuotis. Tai jos adaptuotos sistemos – ataskaitose kažkas yra parašyta“ (I16).

Kokybinio tyrimo metu buvo nustatytos 8 probleminės sritys ataskaitų valdyme: 1) institucijos teikia pernelyg daug ataskaitų; 2) ataskaitose pasigendama glaustos informacijos; 3) ataskaitose nėra įvardyti nerealizuoti siekiniai; 4) ataskaitose stokojama vertinamosios-analitinės informacijos; 5) ataskaitose daugiau minimo procesai, bet ne rezultatai; 6) naujausi duomenys ne visada įtraukiami į ataskaitas; 7) ataskaitų pernelyg didelė apimtis; 8) metinės veiklos ataskaitos nėra reikšmingos (žr. 11 lentelę).

Viena informantų grupė nurodo, kad egzistuoja pernelyg daug ataskaitų. Tačiau pažymėtina, kad toks teigimas „ateina“ iš konkrečios institucijos grupės – Vyriausybės kanceliarijos ir ministerijų atstovų pozicijų (I15, I21, I23). Todėl galima tvirtinti, kad šių institucijų darbuotojams tenka skirti nemažai dėmesio ataskaitų rengimui. Nurodant konkrečias ataskaitas pažymėtina, kad Vyriausybės kanceliarija rengia ketvirtines ir metines Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo pažangos ataskaitas⁴⁹⁵. Vyriausybės kanceliarija taip pat rengia Vyriausybės metinės veiklos ataskaitas ir Vyriausybės prioritetų planuojamiems metams projektus⁴⁹⁶. Tuo tarpu kiekviena ministerija rengia metinę ministerijos veiklos ataskaitą (pagal strateginį planą); kartu su ja ministras Vyriausybei teikia Vyriausybės įstaigos metinę veiklos ataskaitą ir išvadą dėl Vyriausybės įstaigos veiklos⁴⁹⁷. Tačiau čia paminėtos tik formalizuotos pagal SPM ataskaitos, bet akivaizdu, kad tenka teikti ataskaitinius duomenis ir pagal kitus

⁴⁹⁴ Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. Performance Management in the Public Sector, Oxon, New York: Routledge, 2010, p. 70.

⁴⁹⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, 2002-06-06// Valstybės žinios, 2002-06-12, Nr. 57-2312, 63 str.

⁴⁹⁶ Ten pat, 24 str.

⁴⁹⁷ Ten pat, 78 str.

pagrindus, pavyzdžiui, už Vyriausybės programos priemonių įgyvendinimą ar išoriniams subjektams (pvz., EK).

11 lentelė. Probleminiai aspektai ataskaitų valdyme.

Kodas	I	Pagrindžiantys teiginiai
Daug ataskaitų	I23	„Tai įsivaizduokite, kiek ministerijos turi rengti visokių ataskaitų“.
	I21	„Ir kai reikia ypač atsiskaitymus organizuoti, žmonės būna labai suirzę ir nepatenkinti, kai krūvos ataskaitų“.
	I15	„Bet kitas dalykas, kiek tų ataskaitų reikia, nes tos ataskaitos irgi yra labai įvairios. Manau, kad reikia kiek galima daugiau minimizuoti tų ataskaitų“.
Ataskaitose nėra aiškios-apibendrintos informacijos	I23	„Nu tai ką daro kai kurie skyriai – aišku kai kurie žmonės užimti, neturi daug laiko, tai jie pateikia... Kada tu neturi laiko, tai pateiki informacijos daug, nes tu nuo kažko nukopijuoji, nuo kažkokių lydraščių, nuo kažkoko ankstesnio ir viską sudedi. O kad pateikti trumpą, aiškia informaciją iš kurios tu iš karto matytum ar tą, ką siekai-pasieki, ar turi rezultatą – yra labai sudėtinga“.
	I19	„Galbūt trūksta tos analitinės informacijos. Man ko trūksta – tai to konkretumo. Yra pateikiamos didžiausios ataskaitos, bet galbūt ten būtų galima į penkis lapus surašyti konkrečiai. Tarkim ko siekta, kokie rodikliai (produkto, rezultato) ir mažiau tos nereikalingos informacijos“.
	I18	„ji [veiklos informacija] nėra draugiškai pateikiama, nes ministerijoms yra daug lengviau parašyti 5 lapus apie vieną klausimą, bet ne pusę puslapio“.
Ataskaitose nėra įvardinti nepasiekti siekiniai bei kiti trūkumai	I11	„[...] Aš nei vienos ataskaitos nemačiau – tauta, atsiprašau, nu silpnokai, tas ir tas pas mus pablogėjo. Darėm viską gerai, bet, deja, tokie faktoriai... Tokios ataskaitos nėra. Kaip tik yra įpučiamas tas optimizmas, tame tarpe ir atrankinių rodiklių t. y. rodai tai, kas tau yra palankiau“.
Ataskaitose nėra vertinamosios-analitinės informacijos	I19	„Galbūt trūksta tos analitinės informacijos“.
	I18	„[...] ko ten trūksta ministerijų metinėse ataskaitose - tos vertinamosios-analitinės informacijos. Aš įgyvendinau strateginį planą 2013 m., pasiekiau tokius rezultatus, bet to vertinimo, o kodėl tokie rezultatai iš tikrųjų buvo pasiekti, nėra. Tai to vertinamojo-analitinio pobūdžio informacijos trūksta. Pagal tai kokius rezultatus suplanavo ir ką pasiekė, šitas kaip ir puikiai veikia, bet šiandien labai daug indelio nereikia, nes šiandien tą jau sugeneruoja mūsų informacinė sistema, tai labai nesudėtinga pateikti tas ataskaitas. Bet tą vertinimą padaryti, įvertinti o kodėl aš savo rodiklių pasiekiau, įgyvendinau 120% arba 80%, tai to vertinimo nėra ir ar reikėtų dar stipresnių rezultatų, o galbūt pakaktų mažesnių, tai irgi nėra. Bet čia susiję su ministerijų analitiniais gebėjimais“.
	I15	„Visada iš ataskaitos norėtusi žymiai daugiau, ne formalizmo, o būtent kiekvienoje ataskaitoje turėtų būti daugiau rekomendacijų, pliusų minusų, kas yra teigiamo pastebėta, kas yra neigiamo, ko ateityje reikėtų išvengti ir pan. [...] Aš tai aš iš tų ataskaitų pageidaučiau daugiau rekomendacijų, kad daugiau vertinimo būtų“.
	I2	„Labiau orientuojamasi į parengimą nei ataskaitos analizę. Labai ji lengvai praslysta. Kiek aš pastebėjau, viskas labiau į parengimą, užsibrėžimą, o jau po to ataskaita...“.
	I17	„Nu ataskaitos tada ir yra tokios, jeigu mes nesugebame duomenų supjaustyti, išpjaustyti ir ištraukti tą rezultatą, tai ir tos ataskaitos būna tokios paviršutiniškos. Jos daugiau apie procesą negu apie rezultatą ir su tuo mes susiduriame kasmet, kai yra rengiamos Vyriausybės metinės ataskaitos“.
Daugiau akcentuojami procesai, bet ne rezultatai	18	„[Ataskaitos yra] biurokatiškos, nesusifokusuoja, nes jeigu reikia trumpos ataskaitos, tai vadinasi aš negaliu pridėti labai daug administracinės informacijos, perteklinės, nereikalingos, apie procesus – man reikia susakyti rezultatus arba išskirti pačius svarbiausius dalykus iš gausybės dalykų“.
	18	„Pagal įstatymą kiekviena įstaiga privalo metų pabaigoje padaryti veiklos ataskaitą – tą oficialų dokumentą. Jos formos niekur nėra nustatyta. Peržiūrėkite tinklapius ir jus man suraskite tą formą, kur surašyta su rodikliais, kad buvo siektini tokie rezultatai, rodikliai pasiekta. Nėra. Niekur. Nurašo [ataskaitose] iš esmės tai kas vyko. Čia dar mentaliteto klausimas“.
	I28	„Kokia buvo narkotikų mažinimo programa, kuri buvo n metų, tai pažiūrėtumėte ataskaitą, rastumėte kiek švirksčių išdalinta, kiek buvo paskaitų mokyklose pravesta, kiek lytiškai plintančių ligų, kiek prezervatyvų išdalinta, kiek informavimo kompanijų pravesta, kiek ko, bet jūs atsivertę ataskaitą, nerasite pirmame puslapyje, kad parašyta: išleidau tiek milijonų litų, pasiekiau

	I34	tokį rezultatą, t. y. sumažinau lytiškai plintančių ligų X procentų. Nerasite tokios informacijos, bet rasite 40 lapų smulkmenišką prirašymą. Tai įsivaizduokite kiek žmonių turėjo tą rašyti ir gaišti laiką ar nežinau vienas žmogus turėjo rašyti – ir laiko ir pastangų prasme kiek tai duoda realios naudos. Tai aš atsiskaitau už indėlius, už procesą, bet ne už rezultatą“. „dažniausia viskas vis dar suvažiuoja į pinigus. Jeigu ateisi su ataskaita, kur bus dalis „dėl veiklų įvykdymo ir lėšų panaudojimo“, o kita dalis dėl tuo metu esančių rodiklių, tai beveik garantuota, kad rodikliai bus antrame plane, o viskas susives į tuos lėšų panaudojimus. Nors galbūt man visiškai tas pats – aš panaudoju daugiau ar mažiau, bet aš pasiekiau rodiklį arba viršijau jį, arba nepasiekiau. Šioje vietoje dar yra tas požiūris – viskas į pinigus“.
Nėra visų aktualių duomenų	I21 I27	„Tarkim, kai naudoji Statistikos departamento duomenis, tai toli gražu ne metams pasibaigus atsiranda, ypač finansiniai duomenys. Jie dažniausiai atsiranda pavasariop arba metų viduryje. O metinės ataskaitos turi būti atiduodamos iki kovo 1 d. Vat vėl toks atotrūkis, kad tu dar neturi naujausių duomenų tuo metu kai teikiamos ataskaitos. Čia yra tokie kliūviniai ir tada atitinkamai mažiau aktualizuojasi panaudojimas tų duomenų“. „[...] metiniai veiklos planai, metinės ataskaitos – esmė ta, kad galutiniai faktiniai duomenys, kad ir skolos, BVP, deficito ir visko taip greitai mes jų neturime faktinių, yra tik preliminarūs, prognozuojami visokie įverčiai ir reikšmės. Ataskaitos jau rengiamos ir visi tikisi faktinių duomenų, kurių mes laukiame ir atrodo šiandien, ryt, poryt, mes laukiame ir tas laikas tęsiasi. Ir yra rizika neatsiskaityti laiku“.
Pernelyg didelė apimtis	I34 I19	„[...] kas yra juokingiausia, teikiame ataskaitas, kurios yra pagal nustatytas formas, ten po kelis šimtus lapų. Nu kas jas gali perskaityti? Nu kancleris tai visą laiką skaito, be abejonės...“. „Yra pateikiamos didžiausios ataskaitos, bet galbūt ten būtų galima į penkis lapus surašyti konkrečiai. Tarkim, ko siekta, kokie rodikliai (produkto, rezultato) ir mažiau tos nereikalingos informacijos“.
Metinės veiklos ataskaitos nėra svarbios	I21 I2	„[...] bet esmė – kiekvienos ataskaitos, kiekvieno teksto paskirtis. Yra skaitytojas. Čia parengi, bet skaitytojo nėra. [...] Niekam neįdomios. Vyriausybei įdomi jos ataskaita Seimui. Apie tai žaidimas vyksta rimtas. Atsiskaityti Seimui, visuomenei – tai yra rimtas žaidimas. Ta prasme, daugiau mažiau, visi supranta. Bet kur yra formali ataskaita pagal strateginio planavimo visas priemones, jos yra viešos, bet ar jas kas skaito?“. „Vyriausybės programos ataskaita tik būna svarbi – vienintelis dalykas, kadangi eisi į Seimą ir ten turės premjeras atsiskaitinėti ir jeigu ten kažką ne taip parašysi – ten gali užklupti Seimo nariai su klausimais“.

Šaltinis. Pagal 2014 m. kokybinio tyrimo rezultatus sudaryta kodų lentelė.

Sekanti informantų grupė yra įsitikinusi, kad ataskaitos yra pernelyg detalios, stokojančios konkretumo, veiklos duomenų nepateikiant apibendrintai ir aiškiai. Tokiu atveju iškyla rizika, kad svarbiausi veiklos rezultatai gali „pasimesti“ ne tiek reikšmingų (indėlio ir proceso lygmenyje) duomenų gausoje. Todėl neatsitiktinai trečia kokybinio tyrimo dalyvių grupė akcentuoja, jog veiklos ataskaitose daugiau akcentuojami procesai, bet ne rezultatai. Informantų nuomone, ataskaitose nėra linkstama akcentuoti užsibrėžtus vertinimo kriterijus ir pagal juos – faktinius rezultatus, o labiau kreipiamas dėmesys į kasdieninius darbus, veiklas, procesus, lėšas. Galbūt tai turi įtakos kitai problemai – veiklos ataskaitose trūksta vertinamosios-analitinės informacijos: kodėl būtent tokie rezultatai pasiekti. Taip pat stokojama rekomendacijų, išvadų, samprotavimų ką ateityje reikėtų keisti įvairiose veiklos vadybos stadijose. O tai susiję su kitu veiklos ataskaitas apibūdinančiu aspektu – vengiama užsiminti apie nesėkmes t. y. apie nepasiektus siekinius ar klaidas. Būtent veiklos vadybos filosofija ir atspindi, kad klaidas reikia akcentuoti ir iš jų mokytis. Tačiau šioje vietoje dera paminėti bent iš dalies išimti – Vyriausybės

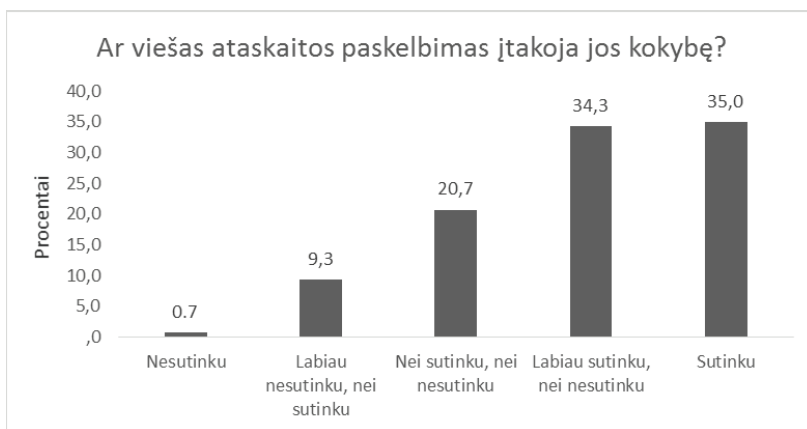
veiklos prioritetų įgyvendinimo pažangos ataskaitas. Nors jose tiesiogiai ir neakcentuojamos nesėkmės, bet ataskaitose yra dalis „vėluojantys darbai“, kurioje siekiama pagrįsti kodėl tam tikri rezultatai vis dar nebuvo gauti bei veiksmas ir veiklos nebuvo atliktos.

Dar kitų informantų manymu, veiklos ataskaitos yra itin plačios, jų apimtis pernelyg didelė, akcentuojami smulkūs, procesinio lygmens veiksmas. Nepaisant nemažai įdėto darbo į ataskaitų rengimą, informantai pastebi, kad jos iš esmės neturi skaitytojo, nėra grįžtamojo ryšio su jų naudotojais. Ypač tas pasakytina apie institucijų metines veiklos ataskaitas. Kiek svarbesnė yra Vyriausybės metinė ataskaita, kuri Ministro Pirmininko yra viešai pristatoma LR Seimui, Seimo narius įtraukiant į diskusiją. Taip pat apie Vyriausybės metinės veiklos pristatymą reportažai yra parodomi per Lietuvoje populiariausių TV kanalų informacinio pobūdžio laidas, todėl yra tikėtina, jog apie šias ataskaitas sužino ir platesnė Lietuvos visuomenė.

Kita vertus, kokybinio tyrimo informantas yra pastebėjęs, kad Lietuvoje yra sukurtos prielaidos, kad ataskaitų parengimo kokybė vis gerėtų ir tai siejama su metinių ataskaitų viešinimu ir jų pasiekiamumu visuomenei:

„Dabar kiekviena įstaiga yra įpareigota skelbti visus savo dokumentus ir ataskaitas viešai. Tai vien tik tas formatas, kad reikia patalpinti pagal vienodą principą į svetainę ir paskelbti, savotiškai sudrausmina ir tos ataskaitos vėlgi būna nebe literatūrinis rašinėlis, bet būna, sakykime, kažkoks objektyvus, pakankamai motyvuotas tekstas. Tai, aš manau, kad bent jau prielaidos tobulėti, gerėti ataskaitoms – tai yra iš tikrųjų“ (15).

Kad viešas veiklos ataskaitos paskelbimas įtakoja atsakingą požiūrį į tos ataskaitos kokybišką parengimą pritaria ir didžioji dalis kiekybinio tyrimo dalyvių. Net 69,3% respondentų su tokia nuostata sutinka (žr. 10 pav.) Vis dėlto visuomenei jos mažai aktualios – retas pilietis jas apžvelgia institucijų internetinėse svetainėse. Jeigu žiniasklaidoje būtų aptariama ne tik metinė Vyriausybės ataskaita, bet ir institucijų metinės veiklos ataskaitos, neabejotinai ataskaitose atsirastų daugiau kokybinių parametrų. Nors respondentai ir sutinka, kad ataskaitų viešinimas yra svarbi sąlyga jų kokybei, tačiau kai nėra realaus grįžtamojo ryšio su ataskaitos „naudotojais“ ar dar blogiau – manant, kad jų iš viso nėra, tai automatiškai menksta ir ataskaitų kokybė.



10 pav. *Ar viešas veiklos ataskaitos paskelbimas įtakoja atsakingą požiūrį į tos ataskaitos kokybišką parengimą? (N=140).*

Šaltinis: Kiekybinio tyrimo duomenys, 2014.

Todėl apibendrintai galima teigti, kad antroji hipotezė (viešojo sektoriaus institucijų išorinių veiklos ataskaitų valdymui nėra skiriama pakankamai dėmesio – veiklos ataskaitos yra nekokybiškos) pasitvirtino.

4.5. Veiklos informacijos panaudojimas

Kaip jau buvo minėta, veiklos informacijos naudojimas yra esminis veiklos vadybos elementas, suteikiantis veiklos duomenų parengimui prasmę. Tačiau Lietuvoje tiek praktiniame lygmenyje, tiek moksliniame diskurse sąlyginai mažai diskutuojama apie veiklos informacijos naudojimą. Vis dėlto, XV Vyriausybė buvo atkreipusi į tai dėmesį. Antai 2010 m. Vyriausybei atskaitingų institucijų strateginių veiklos planų (įskaitant biudžeto programų) įgyvendinimo rezultatų stebėsenos sistemos koncepcijoje nurodyta, jog Lietuvoje vyrauja „neišvystyta ir santykinai reta stebėsenos informacijos svarstymo praktika“⁴⁹⁸. Ankstesnis (2007 m.) mokslinis tyrimas taip pat byloja, kad veiklos informacija ribotai buvo naudojama Lietuvos viešajame sektoriuje⁴⁹⁹. Tačiau kyla klausimas ar XV Vyriausybės pastangos ir VORT projekto įtaka į rezultatus orientuoto valdymo tobulinimui bent iš dalies pakeitė viešojo valdymo praktikas, kurios susietos ir su veiklos informacijos naudojimu? Pagal 2014 m. atliktą kiekybinį tyrimą, veiklos vertinimo kriterijų įvykdymo rezultatų vidinis naudojimas įvertinamas kaip ketvirtas

⁴⁹⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Vyriausybei atskaitingų institucijų strateginių veiklos planų (įskaitant biudžeto programų) įgyvendinimo rezultatų stebėsenos sistemos koncepcija, VORT projektas, 2010, Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/2010-02-23_Stebesenos%20koncepcija.pdf (žr. 2010-11-08).

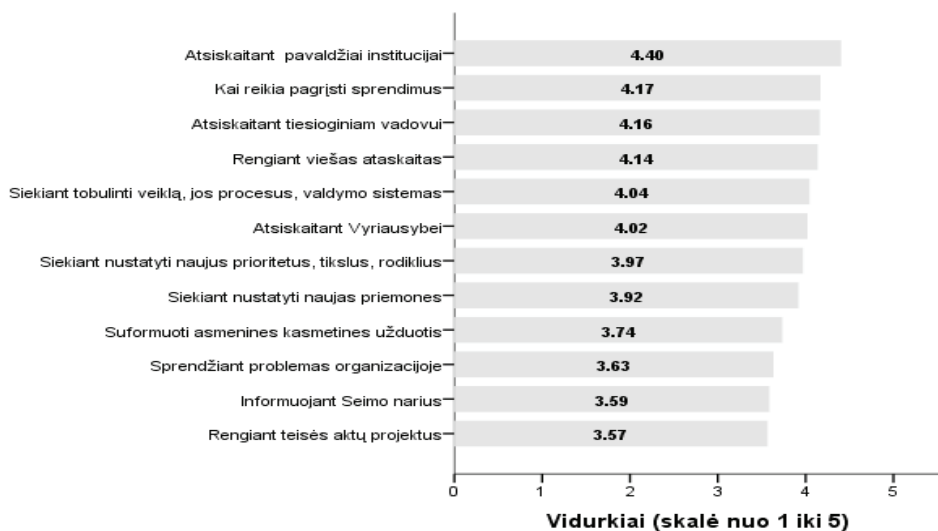
⁴⁹⁹ Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybei? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 23–24.

pagal svarbą veiklos valdymo etapas viešojo sektoriaus organizacijose (vidurkis – 3,82, žr. 6 pav., 106 p.) devynių išskirtų pakopų tarpe. Palyginimui išorinis naudojimas, kaip atskiras veiklos valdymo etapas, vertintas gerokai prasčiau (vidurkis – 2,49, žr. 6 pav., 106 p.). Taigi, iš vienos pusės galima konstatuoti veiklos informacijos vidiniam naudojimui Vyriausybės kontroliuojamose institucijose teikiama daugiau reikšmės. Iš kitos pusės, reikalingas detalesnis nagrinėjamas ir papildomi įrodymai kaip veiklos informacija yra naudojama, kadangi žemiau pateiktas gretinimas pernelyg bendro pobūdžio – vidinio ir išorinio naudojimo neskaidant į atskirus, konkrečius elementus.

Todėl disertacijos klausimyne buvo įtraukti kiti klausimai, kuriais tiesiogiai siekiama išsiaiškinti kur veiklos informacija yra naudojama. Pažymėtina, kad buvo sukonstruoti du atskiri klausimai. Viena vertus, siekta išsiaiškinti kur tyrimo dalyviai asmeniškai naudoja veiklos informaciją. Šiuo atveju yra orientuojamasi daugiau į žemesnio lygmens vertinimo kriterijų įvykdymo rezultatus (indėlio, proceso), bet įtrauktas ir rezultato. Kita vertus, kiekybinio tyrimo respondentai įvertino kur labiausiai jų institucija naudoja veiklos informaciją, išreikštą efekto ir rezultato vertinimo kriterijais. Pažymėtina, kad to paties klausimo reikšmės sąmoningai parinktos tiek atspindinčios vidinį, tiek išorinį veiklos informacijos naudojimą.

Analizuojant kur valstybės tarnautojai naudoja veiklos informaciją, gauti rezultatai atspindi, kad vis dėlto daugiausiai informacija naudojama atsiskaitymo tikslais: tiek organizacijos viduje, tiek į išorę. Be atsiskaitymo tiesioginiam savo vadovui (vidurkis – 4,16, žr. 11 pav.), valstybės tarnautojai pakankamai dažnai veiklos informaciją naudoja šioms išorinio atsiskaitymo kryptims – atsiskaitant pavaldžiai institucijai (vidurkis – 4,40), rengiant viešas ataskaitas (vidurkis – 4,14, žr. 11 pav.), atsiskaitant Vyriausybei (vidurkis – 4,02, žr. 11 pav.). Analogiškai, pasak respondentų, jų institucijose aukščiausio lygmens – efekto-rezultato – kriterijų įvykdymo rezultatai nors ir nežymiai, bet daugiausiai naudojami taip pat išoriniais tikslais – atsiskaitant Vyriausybei (vidurkis – 4,04, žr. 12 pav.). Veiklos informacijos naudojimas kaip atsiskaitymo procesas pabrėžiamas ir 2015 metų Lietuvos akademinėje literatūroje: „[veiklos] informacijos naudojimas centriniu Vyriausybės lygiu yra ribotas ir dažnai apima tik atsiskaitymą“⁵⁰⁰.

⁵⁰⁰ Rimkutė E, Kirstukaitė I., Šiugždinienė J. Viešojo sektoriaus veiklos valdymas Lietuvoje: pažanga ir iššūkiai diegiant į rezultatus orientuotą valdymą, Viešoji politika ir administravimas, 14 (1), 2015, p. 21.



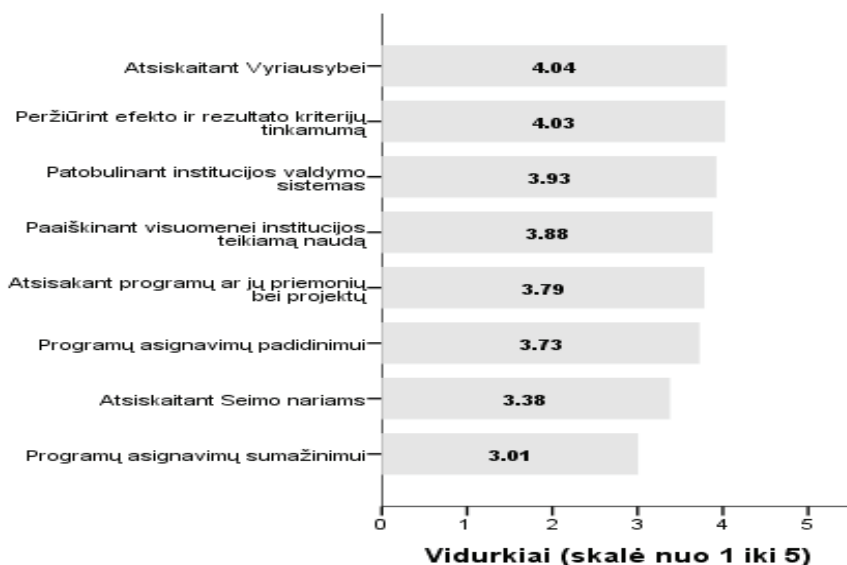
11 pav. Kiekybinio tyrimo dalyvių (valstybės tarnautojų) veiklos informacijos naudojimas, N=140.

Šaltinis: Kiekybinio tyrimo duomenys, 2014.

Kokybinio tyrimo rezultatai taip pat atskleidė, jog veiklos informacija naudojama daugiau išorinio atsiskaitymo-viešinimo tikslais. Tokia pozicija dažniausiai buvo išdėstyta interviu metu (žr. 12 lentelę). Be išorinio atsiskaitymo-viešinimo, veiklos informacija taip yra naudojama kai yra privaloma arba paranku. Pavyzdžiui, siekiant padidinti turimų asignavimų limitus (I16). Priešingai, programų asignavimų sumažinimui (kur ir būtų sveikintina) veiklos informacija apskritai yra rečiausiai naudojama (vidurkis – 3,01, žr. 12 pav.). Tai reiškia, kad jeigu pasiekimai pagal efekto ir rezultato kriterijų tampa prasti, tai neturi įtakos programų finansavimui ateityje. Šis atradimas dar kartą pagrindžia jau ankstesniais tyrimais pagrįstą Lietuvoje praktiką (pvz., Nakrošis, 2008), jog Lietuvoje dar nedaug dėmesio skiriama biudžeto lėšų taupiam naudojimui, kai EBPO šalyse tai gana paplitusi rutina⁵⁰¹. Apskritai Lietuvoje „valstybės finansų valdymas yra [...] silpniausiai susijęs su į rezultatus orientuota valdymo koncepcija, [nes] sudarant biudžetą planuojamas reikiamų lėšų poreikis, neįvertinus jau pasiektų ar nepasiektų veiklos rezultatų – informacija apie veiklos rezultatus yra labai menkai naudojama persikirstant biudžeto lėšas [...]“⁵⁰². Tad asignavimų persikirstymas dar nepakankamai remiasi objektyviais faktais ir įrodymais grįsta informacija.

⁵⁰¹ Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybei? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 24.

⁵⁰² Rimkutė E, Kirstukaitė I., Šiugždinienė J. Viešojo sektoriaus veiklos valdymas Lietuvoje: pažanga ir iššūkiai diegiant į rezultatus orientuotą valdymą, Viešoji politika ir administravimas, 14 (1), 2015, p. 20.



12 pav. Viešojo sektoriaus institucijų veiklos informacijos naudojimo sritys, N=140.

Šaltinis: Kiekybinio tyrimo duomenys, 2014.

Kokybiniu tyrimu atskleista, kad veiklos informacija gali būti naudojama tikslingai, tačiau kai tai reikalauja formalūs reikalavimai, pavyzdžiui, įtvirtinti valstybės tarnautojų pareigybių aprašymuose. Taip pat veiklos informacija yra naudojama tam tikrų naujų elementų ar įrankių įvedimo pagrindimui. Šie atvejai taip pat gali būti veikiau vertinami per formalių reikalavimų prizmę, kadangi legalistinėje tradicijoje bet kokio naujo elemento įvedimas turi turėti stiprius argumentus, išreikštus per įrodymais grįstus paaiškinimus. Tad neatsitiktinai sprendimų pagrindimui veiklos informacija naudojama palyginti dažnai (vidurkis – 4,17, 11 pav.), tačiau menčiau pasitelkiama problemų sprendimui institucijose (vidurkis – 3,63, 11 pav.). Tai, kad veiklos informacija mažiausiai yra naudojama sprendžiant problemas institucijoje rodo, jog nesant formalių reikalavimų veiklos informacija yra rečiau naudojama. Be to, respondentų gerai vertintas veiklos informacijos panaudojimas „peržiūrint efekto ir rezultatų kriterijų tinkamumą“ (vidurkis – 4,03, 12 pav.) gali sudaryti išpūdį, kad veiklos informacija yra naudojama vidiniais tikslais („tikslingai“). Tačiau kokybinio tyrimo metu paaiškėjo, kad tai daugiau atliekama pagal formalų reikalavimą, kadangi siekinių peržiūrėjimas ir būsimų vertinimo kriterijų planavimas itin siejasi su išoriniu atsiskaitymu:

„Aš manau, kad jie netgi priversti tuo naudotis dėl dviejų aspektų. Pirmas dalykas, bet koks atsiskaitymas iš karto siejasi su sekančių metų planavimu. Jeigu tu metų eigoje pamatai, kad tau nesiseka įgyvendinti tai, ką tu suplanavai, – reiškia, planavai neteisingai: netinkamas pasirinkai priemones tiems rezultatams pasiekti. Reiškia – reikia peržiūrėti priemones. Kitas dalykas, gal apskritai reikia peržiūrėti pinigus – gal tu neteisingai išsidėliojai

pinigus tarp pačių programų, programų priemonės ne tas pasirinkai. Galbūt ne tokio lygio priemonės vykdei. Tai čia, grynai analizavimui ir sekančių sprendimų priėmimui“ (I23).

12 lentelė. Kokiais tikslais yra naudojama veiklos informacija?

Kodas	I	Pagrindžiantys teiginiai
Viešinimo (išorinio atsiskaitymo)	I21	„Kažkiek yra panaudojama per viešųjų ryšių kažkokius dalykus. Tarkim dabar televizijoje yra pora laidų iš esmės ministerijos užsakymu (du kart du, tėvų klasė), kur kai kurie rezultatai, kai kurie dalykai ką yra organizavusi ministerija, yra viešinama, rodoma“.
	I25	„Daugiausiai tai naudojama ataskaitoms šitie duomenys. Kaip ir privaloma pagal teisės aktus“.
	I2	„Išoriniam atsiskaitymui naudojama. Kaip aš tai vadinu – viešiesiems ryšiams. Kaip, tarkime, rodklis Lietuvos visuomenė pasitiki ugniagesiais – ten n+k jie visuomet geriausi ir pirmauja, tai yra pateikinėjama“.
	I7 I12	„[...] atsiskaitymui, kažkokios informacijos pateikimui už tavo darbą [...]“. „Vis tiktai gal kol kas lėkštutė nusvertų į atsiskaitymo pusę, jeigu kalbam apie jų veiklos rezultatų informaciją“.
Asignavimų padidinimui	I16	„Galbūt veiklos informacija yra naudojama vieninteliu atveju – kada reikia didesnį biudžetą išsimušti. Nu tai yra paskatos kam naudoti. Tu tada turi pateikti apdorotų paklausimų skaičių ar kažką. Ir tas labai greitai suveikia – ten staiga sistemos atsiranda, viską susirenka kaip turi būti. Viskas ten aišku, jeigu kalba eina apie šitą reikalą. Bet kitais atvejais, aš tai nelabai žinau...“.
Naujovių įdiegimo pagrindimui	I5	„Tai yra vienas iš šaltinių ir man atrodo, kad jau dabar tapo kaip savotiška tradicija – kaip ir moksle, taip ir valstybės tarnyboje: jeigu nori pasiūlyti kažką naują, pirma, turi pagrįsti. Jeigu nori parengti naują teisės aktą, pvz. įstatymo projektą, turi parengti koncepciją, tai koncepcijai turi būti pritarta. Jeigu nori kažką keisti esminio – irgi turi rengti kažkokį pagrindimą“.
Atliekant pareigybių aprašyme numatytas funkcijas	I5	„Vykdam, atliekant visas tas pareigybėje numatytas funkcijas. Jeigu reikia teisės aktų projektus rengti, tai panaudojama. Jeigu reikia atlikti kažkokią analizę, tyrimą, sakykime, išanalizuoti situaciją, įvertinti problematiką ir pasiūlyti kažkokius politinius galimus sprendimo variantus, tai irgi, man atrodo, gali ir naudojasi“.
	I34	„Bet blogiausia, kai žmonės įpranta prie senų dalykų, viską daryti formaliai ir tokių dar yra didžioji dalis“.

Šaltinis. Pagal 2014 m. kokybinio tyrimo rezultatus sudaryta kodų lentelė.

Kitaip tariant, valstybės tarnautojai dar nėra pakankamai linkę naudoti veiklos informacijos savarankiškai, už formalių reikalavimų ribų, nors tai ir būtų „tikslingo“ panaudojimo atvejai. Kaip jau šioje disertacijoje buvo minėta, galima formalizuoti siektinus veiklos duomenis, rinkti pagal juos informaciją, įtraukti į ataskaitas, tačiau „tikslinga“ veiklos duomenų naudojimą formalizuoti yra sunku. Todėl reikalingas asmeninis valstybės tarnautojų sąmoningumas ir supratimas, kodėl jam verta naudoti veiklos rezultatų informaciją. Kaip nurodo kokybinio tyrimo informantas, „ko gero, yra daug naudingesnis ir stipresnis [veiklos informacijos] panaudojimas, tai kai aš sakau, yra neformalus panaudojimas, tiesiog kiekvienai

dienai“ (I18). Apskritai veiklos vadybos reformos gali būti vertinamos kaip esančios sėkmingos, tik jeigu veiklos informacija yra naudojama kasdieninių sprendimų priėmimui⁵⁰³.

Kita vertus, Lietuvos Vyriausybės kontroliuojamose institucijose nors ir dominuoja veiklos informacijos formalaus panaudojimo bruožai, tačiau išskirtinas palankiai respondentų vertintas „tikslingo“ panaudojimo atvejis – institucijų veiklos valdymo sistemų tobulinimui veiklos informacija naudojama palyginti dažnai. Respondentų atsakymai suponuoja, kad veiklos valdymo tobulinimui veiklos informaciją naudoja tiek patys asmeniškai (vidurkis – 4,04, žr. 11 pav.), tiek tokia elgsena pakankamai paplitusi jų institucijose (vidurkis – 3,93, žr. 12 pav.).

Apibendrintai, galima teigti, kad trečioji hipotezė (valstybės tarnautojai dažniau veiklos informaciją naudoja atsiskaitymui, o ne institucijų vidinės vadybos ir procesų pagerinimui) pasitvirtino. Tačiau nors Lietuvos Vyriausybės kontroliuojamose institucijose dominuoja labiau išoriniam atsiskaitymui ir pagal formalius reikalavimus pagrįstas veiklos informacijos panaudojimo lygmuo, bet pastebimos ir vidinio „tikslingo“ panaudojimo formavimosi praktikos. Apskritai, kad veiklos informacijos naudojimui Lietuvos viešajame sektoriuje teikiama vis daugiau reikšmės, tvirtinama ir kitame moksliniame tyrime – Lietuvos viešajame sektoriuje pastarosios „fiskalinės krizės rezultatas yra veiklos informacijos svarbos padidėjimas“ ir „veiklos rodiklių gana platus naudojimas individualiame lygmenyje“⁵⁰⁴. Dar daugiau, nors Raulecko et al. (2013) tyrime nebuvo įtrauktas tiesiogiai „išorinio atsiskaitymo“ komponentas, tačiau buvo gauti įdomūs ir kiek kitokie rezultatai. Vertinant aštuonis veiklos informacijos panaudojimo būdus, labiausiai taikomi vidiniai vadybai tobulinti „tikslingo“ panaudojami būdai (problemų identifikavimui, siekinių pasiekimo įvertinimui, pavestos veiklos stebėsenai, mokymuisi ir tobulinimui), o mažiausiai – išoriniam komunikavimui⁵⁰⁵. Tad galima konstatuoti bendrą tendenciją, jog Lietuvoje veiklos informacijos parengimo procesas turi prasmės, nes veiklos informacija yra naudojama ne tik atsiskaitymo tikslais, bet ir gerinant valdymo procesus.

⁵⁰³ Kroll A. Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research, forthcoming in *Public Performance & Management Review*.

⁵⁰⁴ Rauleckas R. et al. Public Administration Reforms during Fiscal Crisis in Lithuania: Perceptions of Senior Civil Servants, *Viešoji politika ir administravimas*, 2013, 12 (3), p. 355.

⁵⁰⁵ Ten pat.

5. KOKIĄ ĮTAKĄ VEIKLOS VADYBOS TAIKYMUI TURI POLITINIS DĖMESYS, ADMINISTRACINĖ KULTŪRA, VEIKLOS VADYBOS VERTĖS SUVOKIMAS?

5.1 Politinis dėmesys veiklos vadybos taikymui Lietuvoje

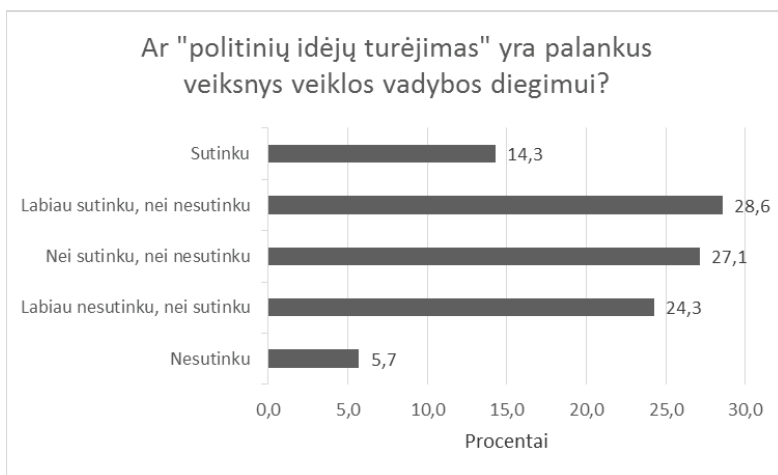
5.1.1. Politinis dėmesys veiklos vadybos sisteminių iniciatyvų įdiegimui XV Vyriausybės kadencijos metu

Pagal kiekybinio tyrimo duomenis, „politinių idėjų turėjimas“ yra labiau palankus (pitaria 42,9 proc. respondentų) nei nepalankus (30 proc.) veiklos vadybą skatinantis veiksnys (žr. 13 pav.). Kad XV Vyriausybės politinis dėmesys buvo sutelktas į veiklos vadybos idėjų pristatymą ir ruošimąsi jas realizuoti patvirtina ir kokybinio tyrimo medžiaga. Pirmiausia, XV Vyriausybės požiūris į veiklos valdymo plėtrą buvo viešas ir formalizuotas – įtvirtintas politiniuose dokumentuose (pvz., rinkimų programoje, Vyriausybės programoje): „XV Vyriausybė labai aiškiai identifikavo politinėje Vyriausybės programoje viešojo valdymo, į rezultatus orientuoto valdymo aspektus ir natūralu, kad tuo laikotarpiu nuo 2009 m. iki 2011 m. buvo tiesiog labai intensyviai visa sistema vertinama“ (I18). Politinį dėmesį taip pat atspindėjo „aiškiai išreikšta politinė reformų vizija“, kadangi „XV Vyriausybė tą [veiklos vadybos iniciatyvų paketa] labai aiškiai deklaravo savo programoje [...]“ (I5). XV Vyriausybės programoje nurodyta, jog pagrindinis valstybės valdymo pertvarkų tikslas – „pasirengti įgyvendinti naują, Vyriausybės politinius prioritetus atitinkančią, į rezultatus ir vartotoją orientuotą valstybės valdymo modelį“⁵⁰⁶. Apskritai XV Vyriausybės programa, bent jau pačių tuometinių valdančiųjų partijų atstovų, siejama su „politine nuosavybe“, kas tik didina politikų dėmesį į joje iškeltus pertvarkų, tame tarpe į rezultatus orientuoto valdymo, sumanymus. Pavyzdžiui, Vyriausybės programos tvirtinimo metu LR Seime programos „polinės nuosavybės“ pobūdis buvo aiškiai pabrėžtas (K. Masiulio):

„svarstome pirmą tokią Vyriausybės programą. Ne ministerijų biurokratai, kaip būdavo iki šiol, o politikai, pasitelkę ekspertus, rengė šią programą. Ji parengta pačių politikų [...]“⁵⁰⁷

⁵⁰⁶ Lietuvos Respublikos Seimo 2008-12-09 nutarimu Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ patvirtinta Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programa, p. 13// Valstybės žinios, 2008-12-20, Nr. 146-5870.

⁵⁰⁷ LR Seimas, „2008-2012 m. kadencija, 1 eilinė Seimo sesija, posėdis Nr. 12 (12), 2008 m. gruodžio 9 d., stenograma (2008-12-17, Nr. 9).



13 pav. Ar „politinių idėjų turėjimas“ - palankus veiksnys veiklos vadybos diegimui? (N=140).

Šaltinis: Kiekybinio tyrimo duomenys, 2014.

Kaip jau minėta, nors kai kurie tyrinėtojai rezervuoti žvelgia į NVV idėjų taikymą Lietuvos viešajame sektoriuje, tačiau pripažįstama, jog būtų tinkama bent „nuosaiki vadybinė reforma“⁵⁰⁸. Kokybinio tyrimo informantas G. Hammerschmid pastebi, kad siekiant diegti ir „ištransliuoti“ veiklos vadybos idėjas į specifinį kontekstą (VRE), svarbiausia į tai žvelgti gerai apgalvotai, nes veiklos vadybos „tiesmukas“ perkėlimas gali atnešti daug žalos⁵⁰⁹. Tuo tarpu D. P. Moynihan, svarstydamas ar veiklos vadyba yra tinkama VRE šalyse ir kokių mastu turėtų būti diegiama bei įgyvendinama, pabrėžė: „kaip ir daugelis vadybos įrankių, veiklos vadyba nėra aiškiai tinkama ar netinkama bet kuriam pasaulio regionui, bet daugiausiai priklauso kaip jį yra įgyvendinama [kaip jau ir minėta]. Pagrindinė idėja yra sekti ar vyriausybinė veikla, jos rezultatai duoda prasmę visuomenei“⁵¹⁰. 2008 m. pradėjus dirbti naujai Vyriausybei, Lietuvoje NVV metodai greičiausiai buvo apgalvotai pasirinkti (reformos dokumentų lygmenyje) bei tinkamu metu, suprantant, kad tai yra paranki priemonė visuomenei parodyti, jog ekonominio sunkmečio metu vadybinė orientacija yra adekvati greitų ir „skausmingų“ sprendimų tuometiniame fone:

„visos viešojo valdymo doktrinos ne iš piršto laužtos ir vis tiek yra protingų žmonių sugalvotos ir sugalvotos ne tam, kad pasipuikuoti akademinei visuomenei, o tam, kad panaudoti praktikoje. Tai aš manau, kad NVV tie visi metodai ir principai iš esmės buvo labai gerai pritaikyti Lietuvoje, tokiu tinkamu laiku ir buvo, kaip sakoma, ir politikams – tai naujai Vyriausybei ir konservatoriams buvo tarsi kaip labai geras pasirodymas, kad jie turi būdų spręsti įsisenėjusias problemas. O viešasis sektorius iš tikrųjų yra pakankamai inertiškas ir pakankamai išlaidus,

⁵⁰⁸ Plačiau žr. Meyer-Sahling J. H., Nakrošis V. Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos, Viešoji politika ir administravimas, 27, 2009, p. 7–15.

⁵⁰⁹ Disertacijos autoriaus interviu su G. Hammerschmid (elektroniniu paštu), 2014-02-07.

⁵¹⁰ Disertacijos autoriaus interviu su D. P. Moynihan (elektroniniu paštu), 2014-01-27.

naudojantis nemažai išteklių ir, kad yra galimybės mažinti tų išteklių naudojimą ir gauti daugiau naudojant išteklių vienetą ir t.t. – efektyvumui ribų nėra. [...] Tai va aš manau, kad palanki dirva buvo, bet vėlgi nereikia visko nei suabsoliutinti, nei sufetišizuoti. Ta prasme, čia yra tik tam tikra doktrina, yra tam tikri principai, kurie gali būti taikomi tam tikrą galbūt laikotarpį, esant tam tikroms sąlygoms ir t. t., ir nėra čia panacėja nuo visų ligų. [...] Tie visi principai nebuvo įgyvendinti nei užsienyje visa apimtimi ir buvo kritikuojami, kad kažkas yra negerai, tada atsiranda didelis kontrolės aparatas, išryškėja tam tikrų trūkumų“ (15).

Taigi 2008 m. XV Vyriausybei susiklostė palankios aplinkybės siekti bent jau simbolinės veikos vadybos naudos. Nors vadybinių permainų politinė vizija buvo sisteminė ir aiški, tačiau šių idėjų tolimesniam plėtojimui ir įgyvendinimui susiklostė nepalankus veiksnys – platesnio, tarp įvairių partijų, politinio dėmesio (susitarimo) nebuvimas. K. Masiulis dar 2008 m. pirmoje pusėje (prieš LR Seimo rinkimus) išvelgė, kad Lietuvos politinis elitas yra nepasiruošęs ir nėra angažuotas vadybinių idėjų Lietuvos viešajame sektoriuje diegimui – o tai gali slopinti platesnės apimties vadybinę reformą: „elitui tinkamai nepasirengus, nebus ir jokios nuoseklios ir sisteminės vadybinės kaitos. Galime tikėtis nebent fragmentišku, kitur nusižiūrėtų naujadaru invazijos į sustabarėjusį biurokratinį valdymą“⁵¹¹.

2008–2012 metais vadybinių permainų diegimo šalininkas, tuometinis premjeras A. Kubilius nurodė, kad sėkmingam veiklos vadybos iniciatyvų plačios apimties įdiegimui Lietuvoje turi būti ne tik bendras parlamentinių politinių partijų dėmesys, bet ir sutarimas su administraciniu elitu:

„iš tokių [vadybinių] pertvarų nesėkmių aš padariau vieną paprastą išvadą, kad iš tikrųjų reikia labai stipriai susirūpinti... Labai trūksta kritinės masės tokio valstybės elitinio sluoksnio: aukštesnis lygmuo valstybės tarnybos, kancleriai, departamentų vadovai, ta aukštesnioji valstybės tarnyba ir kartu visa politinė, taip sakant, va tas „establishment“as“, kad jie gerai orientuoti si kas vyksta pasaulyje, kas yra naujoji viešoji vadyba, kas yra į rezultatus orientuotas biudžetavimas, nes kai to nėra ir yra ten tik keli žmonės, kur kažką supranta, tai teoriškai gražus mechanizmas labai greitai pavirsta primityviu, paviršutinišku“ (110, A. Kubilius).

Nesant valdžios elito vieningos pozicijos veiklos vadybos klausimais, įtakojo, kad tam tikri sumanymai (pvz., nurodyti 2010 m. Valstybės tarnybos reformos koncepcijoje) netapo praktiškai institucionalizuoti (pvz., Valstybės tarnybos įstatyme) ir išankstinis, plačios apimties veiklos vadybos iniciatyvų paketas buvo priimtas tik gerokai siauresniu pavidalu. Tam turėjo įtakos, kad permainų sumanytojų (daugiausiai TS-LKD partijos ir jos aplinkos) laikysena veiklos vadybos tobulinimo klausimais, kai buvo stingama konsultacijų ir bendradarbiavimo su kitų partijų politikais ir su kitais suinteresuotais asmenimis, taip pat turėjo neigiamos įtakos veiklos vadybos sisteminių idėjų sėkmingam realizavimui:

„Dėl valstybės tarnybos peržiūros tos visos reformos, manau, kad pagrindinė nesėkmės priežastis buvo tai, kad buvo elgiamasi labai arogantiškai. Buvo sugalvotos tam tikros idėjos, buvo jos tiesiog bandomos įdiegti be

⁵¹¹ Masiulis K. Naujosios viešosios vadybos diegimo galimybės Lietuvoje, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1 (10), 2008 p. 101.

pasitarimo ir tarsi kaip ir iš viršaus: mes sugalvojome ir tai yra tiesa, kurios, jeigu jūs neklausysite, tai būsite blogi. Jūs nesuprantate, mes suprantame, mes žinome, mes geriau už jus žinome, o čia tada įvyksta natūralus pasipriešinimas, kad be visuomenės, be politikų, be kitaip manančių įtikinimo, to dalyko padaryti negalima. Tuo labiau, kad galbūt ten tų idėjų buvo ir gerų [...]“(I5).

Pažymėtina, kad TS-LKD neturėjo vieningos nuomonės apie veiklos vadybos plėtrą savo pačios partijos viduje. Dar daugiau, kokybinio tyrimo metu išryškėjo, jog NVV stiliaus reformas palaikė tik mažuma šios partijos narių. Nepaisant to, kad veiklos vadybos iniciatyvoms politinį dėmesį skyrė Ministras Pirmininkas ir jo politinio pasitikėjimo komanda, tačiau tarp TS-LKD frakcijos narių tokių asmenų buvo nedaug (pvz., vienas iš jų K. Masiulis, kuris iš savo profesinės veiklos buvo gerai susipažinęs su NVV tipo reformomis). Buvęs premjero A. Kubiliaus politinio pasitikėjimo komandos narys TS-LKD partijos požiūrį į vadybines reformas pristato taip:

„Generališkai aš nematau didelio skirtumo tarp konservatorių ir socdemų. Ne ideologiškai, bet vadybos požiūriu. Taktiniu klausimu yra skirtumai. Bet generališkai dauguma socdemų ir dauguma konservatorių yra besivadovaujantys ta pačia logika. Aš sakyčiau, kad Kubilius greičiau yra išimtis. Ta prasme Kubiliaus politika neturi palaikymo. Jeigu pažiūrėtumėte kuo baigėsi Visuomio projektas⁵¹², kuris turėjo dviejų konservatorių – Kubiliaus ir Kreivio – palaikymą ir kuo ten viskas baigėsi, tai ... Visą tą reikalą nužudė konservatorių frakcija. Nu tai tada skirtumo aš nematau. Sunku pasakyti kokie motyvavimai [dėl Visuomio], yra ten daug visokių faktorių išvardinta, bet generališkai šaknys, matyt, yra visai kitur“ (I16).

Panašų požiūrį turi ir kitas informantas – buvęs „Saulėlydžio“ komisijos narys (nedirbęs Ministro Pirmininko komandoje): „tai buvo Kubiliui patraukli idėja. Jį įtikimo jo partiečiai, kurie užsiminėjo viešąją vadybą ir jam patiko tai, bet tai nereiškia, kad patiko net ir visiems konservatoriams, nes tarp konservatorių irgi nėra vienybės“ (I3).

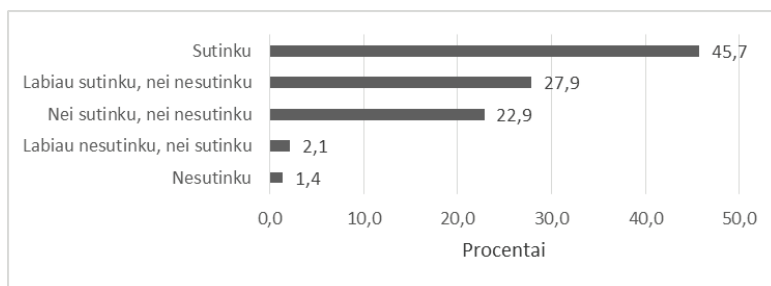
Akivaizdu, kad į XV Vyriausybės politinę darbotvarkę veiklos vadybos iniciatyvos didžiąja dalimi buvo „perkeltos“ iš TS-LKD politinės programos. Nors šios partijos elito dauguma (turėję Seimo nario mandatą) iš esmės nepalaiko vadybinių elementų viešajame

⁵¹² Atsižvelgiant į Švedijos patirtį, šiuo projektu ketinta steigti holdingo kompaniją, preliminariai pavadintą AB „Visuomis Holding Comany“, kuri iš ministerijų ir įstaigų prie ministerijų turėjo perimti valdyti valstybės komercinį turtą. Šios idėjos tikslas – atskirti politikus nuo valstybinių įmonių valdymo ir padidinti įmonių veiklos efektyvumą (Cibulskis G. Valdančiosios koalicijos partneriai remti „Visuomio“ vis dar neskuba, 15min.lt, 2010-09-20, prieiga per internetą: <http://www.15min.lt/naujiena/aktuali/lietuva/valdanciosios-koalicijos-partneriai-remti-visuomio-kol-kas-neskuba-56-116366>, žr. 2014-07-20). Pasak šios reformos vieno iš iniciatorių, buvusio Ūkio ministro D. Kreivio, „strategijas [valstybinių įmonių] numatys valstybinių įmonių akcininkės – šakinės ministerijos, o „Visuomis“ valdyba analizuos įmonių veiklos rezultatus, juos įvertins ir numatys grąžos rodiklius. [Valdybos nariai] turėtų būti aukščiausio lygio profesionalūs vadybininkai“ (Vainauskienė B. „Visuomis“ – kas tai? [interviu su Ūkio ministru D. Kreiviu], lrytas.lt, 2010-09-06, prieiga per internetą: <http://www.lrytas.lt/12837463221282837321-visuomis-kas-jis.htm>, žr. 2014-07-20). „Visuomio“ projekto nepalaikė ne tik konservatorių frakcija, bet valdančiosios koalicijos partneriai bei tuometinė opozicija Seime (plačiau žr. Gudavičius S. „Visuomis“ miršta net negimęs, Klaipėda.diena.lt, 2010-09-30, prieiga per internetą: <http://klaipeda.diena.lt/naujienos/lietuva/salies-pulsas/visuomis-mirsta-net-negimes-454263#U8vX2UCPZCQ>, žr. 2014-07-20). LR Prezidentė D. Grybauskaitė ši projektą vertino taip pat skeptiškai, tačiau pripažino, kad „pati idėja įdomi, bet projektas visiškai nepritaikytas lietuviškai aplinkai“ (D. Grybauskaitė „Visuomį“ vertina skeptiškai, Delfi, 2010-10-05, prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/verslas/verslas/dgrybauskaite-visuomi-vertina-skeptiskai.d?id=37234081>, žr. 2014-07-20).

sektoriuje skleidimo, tačiau greičiausiai neprieštaravo dėl jų atsiradimo rinkiminė programoje. Tam gali būti keli motyvai. Pirma, Lietuvos partinės sistemos pastebimas bruožas – beveik besąlyginis paklusimas partijos lyderiui ar jos vadovybei. Antra, TS-LKD partijos narių vadybinės idėjos galėjo būti suvokiamos kaip geras retorinis instrumentas pritraukti daugiau rinkėjų. Taigi, kadangi iš tikrųjų joms yra nepritariama, tai rinkimų laikotarpio metu galėjo būti bandymas rodyti joms politinį dėmesį dėl simbolinės naudos.

5.1.2. Politinis dėmesys (ministrų) veiklos vadybos taikymo praktiniame lygmenyje

Kiekybinio tyrimo rezultatai atskleidė, jog Lietuvos Vyriausybės kontroliuojamų institucijų lygmenyje valstybės tarnautojų veiklos vadybos taikymui didelės reikšmės turi jų valdymo srities ministro politinis dėmesys. Pavyzdžiui, nagrinėjant konkretų veiklos vadybos komponentą – veiklos informacijos naudojimą, tik absoliuti mažuma tyrimo dalyvių – 5 respondentai (3,5 proc.) – paneigė atitinkamos viešosios politikos srities ministro palaikymo svarbą (žr. 14 pav.). Tad jei valstybės tarnautojams yra būtinas ministrų politinis dėmesys veiklos vadybos taikyme, tai natūraliai kyla klausimas ar patys ministrai atitinkamai proporcingai dalyvauja veiklos valdymo procesuose ir kiek jiems tai yra svarbu?



14 pav. Ar Jūsų institucijos valdymo srities ministro palaikymas yra reikšmingas veiksnys, kad Jūs naudojate veiklos informaciją? (N=140)

Šaltinis: Kiekybinio tyrimo duomenys, 2014.

Tačiau, kad politikų vaidmuo veiklos vadybos taikyme gali būti veikiau fasadinis (dėl simbolinės naudos), t. y. parodyti visuomenei, jog politikams rūpi viešojo sektoriaus rezultatai ir jų valdymas, pagrindžia kelių kokybinio tyrimo dalyvių įsitikinimas – tikrosios politinės valios, išreikštos realioje veikloje (ne tik kuriant veiklos vadybos instrumentus ar sąlygas) nėra. Šioje vietoje informantai naudoja „paklausos“ terminą (ji naudoja ir mokslininkai, pvz., Van Dooran,

2006⁵¹³), manydami, kad politikai yra nelinkę suformuluoti reikalavimų veiklos rezultatų informacijai, ypač savo priimtų sprendimų sustiprinimui: „iš politikų to reikalauti būtų pakankamai sudėtinga [...] niekada nereikia tikėtis, kad visada politikai savo sprendimus remt faktais ir kažkokiais įrodymais“ (I17). Kitaip tariant, nors politikai formuoja bendruosius tikslus (jie tai yra priversti daryti dėl oficialių reikalavimų), tačiau einamųjų metų eigoje priimdami svarbius sprendimus nebūtinai reikalauja veiklos informacijos jiems pagrįsti.

Nors XV Vyriausybės įdiegtos veiklos vadybos iniciatyvos prisidėjo prie paskatų sukūrimo atsirasti politinei paklausai (pvz., kas ketvirtį Vyriausybei svarstant pasiektus rezultatus)⁵¹⁴, tačiau reikėtų įvertinti, kad apskritai paklausos problema yra dažna veiklos valdymo procesuose, kai politikai yra nepratę, nesuinteresuoti arba nesugeba pasinaudoti veiklos informacija⁵¹⁵.

Kokybinio tyrimo metu paaiškėjo, jeigu vykdomajai grandžiai priklausantys politikai formuotų paklausą veiklos informacijai, tai pasiūla (ir kokybiška) iš valstybės tarnautojų pusės visada atlieptų politinius reikalavimus. Kitaip tariant, veiklos informacijos kokybė priklauso nuo užduoto politinio „tono“, t. y. kiek patiems politikams ji yra svarbi ir reikalinga. O savo ruožtu valstybės tarnautojas į veiklos informacijos parengimą bei pateikimą žiūrėtų per profesionalumo prizmę, siekiant kuo geriau atlikti savo tarnybines pareigas. Informanto pastebėjimu:

„Jeigu jiems įrodymais grįstos informacijos nereikia sprendimams priimti ir jie sprendimus nori priiminėti taip, kaip jie supranta, ir jiems tai yra gerai, patogu, tai tu jiems gali nešti ką nori, kokius nori įrodymus, bet jie priims sprendimą tokį, koks jiems atrodo geras. Jeigu jo kriterijus priimti sprendimą yra informacija ir jei jis jos reikalaus, tada, natūralu, kad aš ieškosiu būdų kaip tą informaciją pagaminti. Jeigu aš neturiu įrankių tai informacijai pagaminti, aš turėsiu eiti mokytis kaip tą padaryti arba ieškosiu kažkokių informacijos šaltinių, darysiu metodikas, dar kažką – sistemas, kad tą informaciją aš turėčiau, kad galėčiau sprendimų priėmėją pamaitinti ta informacija, nes jis jos reikalauja, negali priimti sprendimo, nes neturi informacijos. Bet jeigu sprendimo priėmėjui tos informacijos nereikia... [...]. Bet tai yra klausimas – ar jos iš tikrųjų reikia, nes jei yra paklausa, tai tu prisitaikysi prie tos paklausos. Nes vis tiek yra hierarchija, ta prasme, tu prieš save turi vadovą ir jei vadovas reikalauja, tu turėsi prisitaikyti. Jeigu tu nemoki, tai tave nusiųs į mokymus ir privers išmokti. Prisitaikysi prie paklausos, nes vis tiek yra vertikalus valdymas, tai tu negali sakyti: aš nemoku, nepadarysiu. Tai tu prisitaikysi, padarysi. Bet jei aš padarysiu pasiūlą, tai nebūtinai kažkas pasikeis. Aš tau galiu prigeneruoti tos rezultatų informacijos, bet: ai čia rezultatai, bet dabar pašnekėsime apie pinigus. Tai tas informacijos sugeneravimas negarantuoja, kad ji bus naudojama. Tai jei tau būtų labai svarbu, tu rastum ir laiko. Čia nėra taip, kad kažkas dega, kad per minutę turi priimti sprendimą“ (I28).

⁵¹³ Van Dooran W., Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach, Doctoral dissertation, Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, 2006.

⁵¹⁴ Rimkutė E, Kirstukaitė I., Šiugždinienė J. Viešojo sektoriaus veiklos valdymas Lietuvoje: pažanga ir iššūkiai diegiant į rezultatus orientuotą valdymą, Viešojo politika ir administravimas, 14 (1), 2015, p. 18-19.

⁵¹⁵ Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R. Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetai: kaip analizuoti jų įgyvendinimo procesą ir rezultatus? Politologija, 77 (1), 2015, p. 67–68.

Be nepakankamos paklausos veiklos informacijai, Lietuvoje apskritai skiriama pernelyg mažai politinio dėmesio prioritetų ir strateginių tikslų formavimui. Kokybinio tyrimo metu šią problemą išskyrė tiek buvęs Ministras Pirmininkas, tiek buvęs aukštesniosios grandies valstybės tarnyboje vadovas (departamento direktorius), tiek ministerijos žemiausios grandies valstybės tarnautojas (vyriausiasis specialistas). Ypač esą nepriimtina praktika, kai ministrai bei jų pasitikėjimo komanda idėjų, prioritetų ir strateginių tikslų formavimą perkelia į „eilinių specialistų“ lygmenį, kurie dirba strateginio planavimo skyriuose:

„Strateginiame veiklos plane, pavyzdžiui, dabar jau keletą metų akcentuojama būtent kiekvienos ministerijos prioritetai. Kiekvienos ministerijos veiklos prioritetai, iš kurių paskui jau gimsta Vyriausybės prioritetai. Tai mano manymu ir daug kur akcentuojama, turėtų nustatyti vadovybė, o pagal senąją patirtį laukiama idėjų iš apačios. Postūmių mūsų ministerijoje irgi yra, kaip ir eina į geresnę pusę, bet dar šiek tiek to įdirbio yra mažoka. Yra sunku tai, kad specialistai dalyvauja ten ne visuose pasitarimuose ir pan., o vis tiek politiką formuoja ministras ir jo aplinka. Norėtųsi iš jų kažkokių užuominų, o suprantu, kad jau paskui visi išsijungia, nes ne tik prioritetų reikia, bet ir prioritetus įgyvendinančių darbų. Tai va su darbais gali tada pasireikšti ir žemesnis lygmuo“. (125).

Tai galima paaiškinti tuo, kad Lietuvoje esant koalicinėms Vyriausybėms, ministrų kabineto formavimas ne visada pagrindžiamas kompetencijos principu, bet lojalumu atskiroms partijoms ar net neaiškiais pogrindiniais susitarimais. Pirmiausiai, pasak dabartinio Seimo opozicijos lyderio, „akivaizdu, kad Vyriausybėje gausėja asmenų, kurie su savo sritimi nieko bendra nėra turėję, jų ir politinė patirtis nėra didelė“⁵¹⁶. Tai rodo, kad ministrams reikia ilgo adaptacinio/ pereinamojo laikotarpio susipažinti su veiklomis ministerijose, o esant tokioms aplinkybėms, mažai tikėtina, jog ministrai kompetentingai įsitrauks ir vadovaus prioritetų formavimui, reikalaus veiklos įrodymų ir veiklos informacijos, strategiškai vadovaus ministerijoms. Dar blogiau, kartais atsitinka netgi taip, kad apskritai „Vyriausybės formavimas tampa cirkū“, o vienos politinės partijos garbės pirmininkas viešai akcentuoja, jog „ministrų kandidatūrų siūlymai tapo žaidimu“⁵¹⁷, todėl dėsninga, kad politikos apžvalgininkai konstatuoja, jog ministrai „į valdžią atėjo“⁵¹⁸ nepasirengę valdyti“⁵¹⁹. Pavyzdžiui, 2012 m. atranka į Kultūros ministrus viešojoje erdvėje buvo komentuojama taip (V. Rachlevičiaus):

⁵¹⁶ Opozicijos lyderis abejoja naujųjų ministrų kompetencija, Žinių radijas, 2014-07-18, prieiga per internetą: <http://www.ziniuradijas.lt/epizodas/2014/07/18/opozicijos-lyderis-abejoja-naujuju-ministru-kompetencija/34926> (žr. 2014-07-20).

⁵¹⁷ Specialistai: Vyriausybės formavimas tampa cirkū, Balsas, 2012-12-02, prieiga per internetą: <http://www.balsas.lt/naujiena/702562/specialistai-vyriausybes-formavimas-tampa-cirku-o-tai-netoleruotina> (žr. 2014-07-20).

⁵¹⁸ Nors šioje citatoje turime omenyje XVI A. Butkevičiaus ministrų kabinetą, kuris buvo suformuotas 2012 m. pabaigoje, tačiau egzistuoja kritika ir ankstesnių vyriausybių kai kurių ministrų ar net Ministro Pirmininko pasirinkimui. Pavyzdžiui, „Lietuvos žinių“ apžvalgininkų diskusijoje išryškėjo tokie požiūriai: a) „O ar baigiančios darbą Vyriausybės ministrai visi buvo tinkamai parinkti kandidatai? Pavyzdžiui, aplinkos ministras Gediminas Kazlauskas arba vidaus reikalų ministras Raimundas Palaitis? [...] Tokių ministrų buvusioje Vyriausybėje buvo ne vienas, bet tai kažkodėl nekėlė tiek aistrų. Visi suprato, kad reikia laikytis principo: jeigu partija laimėjo rinkimuose tam tikrą mandatų skaičių, ji gali formuoti Vyriausybę, prisiimdama atsakomybę už tam tikras veiklos sritis ir pavesdama savo partijos nariams būti ministrais“ (A. Račas); b) „LDDP, laimėjusi rinkimus, nepasitūlė į premjerus asmenų, apie kuriuos visi kalbėjo. Vietoj K. Antanavičiaus ar J. Veselkos netikėtai visiems buvo pasiūlytas

„Ta atranka [kultūros ministro] rodo, kad Darbo partijos supratimas apie kultūrą yra visiškai minimalus ir, manau, kad jų suvokimas kultūros baigiasi maždaug ties ledų švente su kviestiniais rusų muzikantais ir tralialiuškom. Jei jie nežino net to, kurie žmonės gali būti potencialūs geri kandidatai, ir kviečia tuos, kuriuos kažkas kažkur matė per televizorių, šokių projekte ar dar kažkur, tai rodo, kad jie neturi visiškai jokio supratimo ir aš, manau, kad tai yra didžiulė Lietuvos tragedija“⁵²⁰.

Be to, tai siejasi su kitu nepalankiu politiniu veiksniu – kokybinio tyrimo metu buvo išryškinta, kad ministerijų politikai ir jų politinio pasitikėjimo komandos nariai (patarėjai, politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojai – viceministrai) turi daug mažiau atsakomybės negu visi kiti valstybės tarnautojai į rezultatus orientuoto valdymo kontekste. Pirma, jie neturi kasmetinių užduočių. Antra, jie mažiau yra išpareigoję konkrečioms veiklos indikatoriams, nes pasak, ministerijos Strateginio planavimo skyriaus valstybės tarnautojo:

„pagrindinė problema yra tame, kad, pavyzdžiui, politikai – ministrai, viceministrai, patarėjai – jie tai neturi tų užduočių [kasmetinių] ir jie iš viso neneša už nieką atsakomybės. Taip yra pas mus Lietuvos viešajame sektoriuje. Ta prasme, nu gerai, ministras neša atsakomybę – ji gali atleisti iš darbo. Viceministras nėra pasakytas, kad, pavyzdžiui, viceministras atsakingas, kad mes verslo aplinkos indeksą pašoksime trims... Ir kas tada jam bus, jeigu mes to nepadarysime? [Bet yra susitarimai tarp ministro ir finansų ministro...] Nu ir kas? Aš šiandien susitariau, kad eisim valgyti kepsnį, nu ir kas? Rytoj sakys: aš nieko nesusitariau. Jis neneša atsakomybės. Jeigu aš [skyriaus vedėjas] kažką blogo padarysiu, gali mane į teismą paduoti. Jo – ne. Arba jei aš nedarysiu kažko... [Bet vis tiek yra Vyriausybės prioritetai ir stebima kaip jie įgyvendinami...] Nu ir kas? Yra. Pvz., Ūkio ministerija yra išskirta už kokius ten kriterijus mes atsakingi. Mes kam šitą dalyką nuleidžiam? Valstybės tarnautojams. Ne politikams. Jeigu politikas, pavyzdžiui, persigalvoja, pasikeičia viceministras ir jo pasikeičia pozicija, nenori kažko daryti, tai mes ir nepasieksime to rodiklio. Bet politikui niekur nėra įrašyta, kad jis yra atsakingas, ypatingai viceministrai, už tą rodiklį“ (I34).

Kaip pastebi A. Bakaveckas, nors ministrui „be kolektyvinės politinės atsakomybės, taikoma ir individuali politinė atsakomybė, tačiau pažymėtina, kad pastaroji ministro atsakomybė ne visada sukonkretinama“⁵²¹. Be to, Lietuvos „ministerinės atsakomybės doktrina remiasi ne nuolatinis kontrolės idėja, bet pasiaiškinimo idėja“ bei šiai doktrinai „būdingas pirmenybės suteikimas atskaitomybei už įstatymų vykdymą bei bendrą politiką, nuvertinant atskaitomybę už administracinę veiksmų laisvę bei finansinį valdymą“⁵²². Nors XV Vyriausybės valdymo metu strateginio valdymo tobulinimo vienas iš siekių – sustiprinti atsakomybę ir atskaitomybę už veiklos rezultatus (pavyzdžiui, kai nustatyti aiški ministro atsakomybė už jam

nežinomas verslininkas Adolfo Šleževičius. Jis buvo kažkieno draugas ar statybinis“ (B. Genzelis). Šaltinis: Medalinskas A. Kam naudingas politinis cirkas, L ziniuos.lt, 2012-12-06, prieiga per internetą: <http://lzinios.lt/lzinios/print.php?idas=61926>, (žr. 2014-07-20).

⁵¹⁹ Bačiulis A. Į valdžią atėjo nepasirengę valdyti, Veidas.lt, 2012-12-05, prieiga per internetą: <http://www.veidas.lt/i-valdzia-atejo-nepasirenge-valdyti> (žr. 2014-07-20).

⁵²⁰ Specialistai: Vyriausybės formavimas tampa cirku, Balsas, 2012-12-02, prieiga per internetą: <http://www.balsas.lt/naujiena/702562/specialistai-vyriausybes-formavimas-tampa-cirku-o-tai-netoleruotina> (žr. 2014-07-20).

⁵²¹ Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia, Eugrimas: Vilnius, 2007, p. 305-306.

⁵²² Nakrošis V. Viešoji administracija In: Krupavičius A., Lukošaitis A. (red.), sąranga ir raida, Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004, p. 431–432.

pavestas valdymo sritis), bet Lietuvos veiklos valdymo iniciatyvų rengėjų 2011 m. buvo konstatuota, kad vis dar „trūksta lyderiavimo, strateginio mąstymo ir analitinių kompetencijų, sunkiai identifikuojame prioritetus ir laukiamus rezultatus, ir atsakomybę“⁵²³. Visos šios aplinkybės bent jau iš dalies gali paaiškinti kokybinio tyrimo metu išryškėjusią ministerijos politinio lygmens laikyseną bei įsipareigojimą veiklos vadybai.

Galiausiai, kokybinis tyrimas išryškino, kad pats politinio veikimo aplinkos pobūdis, paženklinas nuomonių nenuoseklumu bei nenoru prisiimti papildomų įsipareigojimų ir būti priklausomiems nuo papildomos kontrolės, politikus „atgraso“ nuo ženklesnio įsitraukimo į veiklos valdymo rutinas: „[...] politikai mažiausiai palankus veiksnys. Jie labai keičia savo nuomonę, jie nesilaiko tos vieningos linijos ir jie patys bijo to rezultato, įsivardinimo ir matavimo, nes jie galvoja: atėjau, politiką vykdu ir galbūt, jeigu neatitiksiu tų rezultatų ir neįvykdysiu, tai bus blogai, tai geriau ir nematuoti. Tai politikai dėl to nenori, kad žino, kad gali keistis ta politinė aplinka ir įgelžbetoninus kažkokius rodiklius jiems patiems pasidarys nepatogu: jie praras lankstumą. O politikai nori sau visiško lankstumo, kad virš jų tik dangus ir niekas jų nekontroliuotų“ (I3). Taip apibūdintas vykdomosios grandies politiko profilis rodo, kad jam į rezultatus orientuotą valdymą priskirti jo „politinei nuosavybei“ tam tikrais atvejais gali būti rizikinga. Iš kitos pusės, politinis dėmesys veiklos rezultatų valdymui ir politiko susitapatinimas su veiklos vadybos rutininiais galėtų prisidėti ne tik prie pavaldinių – „eilinių“ valstybės tarnautojų motyvacijos stiprinimo, bet ir padėti įtvirtinti paties politiko, kaip į atskaitomybę orientuoto asmens, reputaciją ir už jo valdomos institucijos ribų.

Palyginimui, įdomus atradimas buvo užfiksuotas kitame moksliniame tyrime – Lietuvos vykdomosios valdžios institucijos (agentūros), kurių yra didesnis politizacijos laipsnis, rečiau yra linkusios taikyti veiklos vadybos priemones⁵²⁴. Kitaip tariant, kuo labiau politikai įtakoja agentūrų aukštesniųjų pozicijų valstybės tarnautojų paskyrimus ir įsitraukia į organizacijų rutinas, tuo rečiau yra naudojami tokie veiklos vadybos instrumentai, kaip, pavyzdžiui, strateginis ir veiklos planavimas ar valdymas pagal tikslus. Tai sutampa su šios disertacijos gautais rezultatais, jog politinis dėmesys praktiniame lygmenyje veiklos vadybos taikymui yra žemas (jis yra didesnis tik veiklos vadybos idėjų įtraukimo į politines darbotvarkes lygmenyje). Kita vertus, šios disertacijos tyrimo duomenys leidžia suformuoti tik tendencijas apie ministrų

⁵²³ Šiugzdiniene J. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatus? Tarptautinė konferencija „Viešasis valdymas Lietuvoje. Europos patirtis – ateities iššūkiams, 2011 m. gegužės 12-13 d., Vilnius, pranešimo dalomoji medžiaga, prieiga per internetą: http://www.lrvk.lt/bylos/LESSED%20projektas/Renginiai/4/4_Jurgita_Siugzdiniene.pdf (žr. 2014-07-21).

⁵²⁴ Rauleckas R., Nakrošis V., Šnapštienė R., Šarkutė L. Lithuania In: Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes P. Elgar E. (eds.), In Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top, forthcoming, 2015.

dėmesį veiklos vadybos įgyvendinimo rutinoms. Siekiant tvirtesnių mokslinių įrodymų, tikslingi tolimesni tyrimai, pavyzdžiui, atliekant interviu tiesiogiai su ministrais.

5.1.3. Lietuvos įstatymų leidėjų politinis dėmesys veiklos informacijai biudžeto proceso metu

„Nepasakyčiau, kad ši [veiklos] informacija yra naudojama priimant sprendimus. Galbūt ji yra naudojama tada, kai norima priimti sprendimą ne dėl finansavimo, ne dėl biudžeto, o kai yra pasiūlymai sujungti kai kurias institucijas. [...] Tada veiklos rezultatai yra labiau naudojami“. (Interviu su LR Seimo nariu, komiteto pirmininku, 19, 2014-02-05).

Prieš atliekant interviu su LR Seimo įstatymų leidėjais, pirmiausia kiekvienam buvo apibrėžta ir paaiškinta, kas yra veiklos rezultatų informacija (kaip suprantama šioje disertacijoje⁵²⁵), idant būtų bendras suvokimas apie ką konkrečiai diskutuojama. Nepaisant to, pastebima bendra tendencija, jog interviuojami Seimo nariai buvo linkę savo atsakymus labiau kreipti į indėlius (pvz., finansinius, žmogiškuosius), savo požiūrius bei nuomonę siejant mažiau su veiklos informacija bei veiklos rezultatais. Todėl dėsninga, kad Lietuvos Seimo nariai tik ribotai naudoja arba iš viso nenaudoja veiklos rezultatų informaciją Seimo komitete svarstant biudžeto projektą ir priimant tam tikrus sprendimus. Tokią išvadą leidžia daryti kokybinio tyrimo duomenys. Iš vienuolikos kokybiniame tyrime dalyvavusių parlamento narių, tik vienas informantas pakankamai tvirtai patvirtino, jog LR Seime biudžeto proceso metu yra naudojama veiklos informacija („Be abejo, kitaip ir negali būti. Svarstom [veiklos informaciją], gal čia tiesiog nereikia plačiau kalbėti, bet yra tas daroma. Nes be šito... Čia [veiklos informacija] toks atspirties taškas...“, I30). Kitą informantų grupę sudaro du asmenys (I13, I33), kurie taip pat nurodė, kad yra naudojama veiklos rezultatų informacija, tačiau turėjo omenyje ir minėjo išimtinai tik Valstybės kontrolės veiklos audito ataskaitas. Pavyzdžiui, vienas iš šių Seimo narių pažymėjo:

„Mes, kaip Audito komitetas, visą laiką nagrinėjame Valstybės kontrolės tiek veiklos ataskaitas, tiek finansines ataskaitas. Veiklos ataskaitose yra kiekybiniai, efektyvumo rodikliai. Ar mes efektyviai panaudojame savo turtą, tiek finansinį turtą, tiek ir kitus – nekilnojamosius išteklius, nekilnojamą turtą, tiek žmogiškuosius išteklius.... Tai aš galiu pasakyti, kad bet koku atveju, formuojant asignavimo valdytojų biudžetą, visada pasižiūri į tas veiklos ataskaitas, kurias svarstei ir pasižiūri, kas buvo siūloma iš Valstybės kontrolės, ką jie pasiekė, ar susiektvino savo visų išteklių panaudojimą ir kokias pasiekė kryptis“ (I33).

⁵²⁵ Kiekvienam Seimo nariui buvo pateiktas „sisteminės veiklos informacijos“ apibrėžimas: kad tai sistemingai valstybės tarnautojų renkami ir naudojami, dažniausiai kiekybinio pobūdžio duomenys, atspindintys veiklos vertinimo kriterijų pasiekimą. Taip pat interviu metu buvo siekiama išsiaiškinti, koks Seimo narių požiūris į „nesisteminę veiklos“ informaciją.

Tačiau toks naudojimas gali būti traktuojamas kaip selektyvus, kadangi Valstybės kontrolė per metus paskelbia apie 20–30 veiklos audito ataskaitų, todėl yra rizika susidaryti nepilną vaizdą ar iš viso nežinoti konkrečių veiklos pasiekimų atveju, jeigu nenaudojamos asignavimo valdytojų ir kitų valstybinių subjektų ataskaitos ar bent jau aiškinamieji raštai (kurie būna pridėti prie biudžeto projekto) apie veiklos efekto ir rezultato kriterijų įvykdymą. Todėl akivaizdu, jog tik Valstybės kontrolės ataskaitos yra per siauras, neapbrėpantis daugumos biudžeto programų, šaltinis (nors ir patikimas).

Likusios – didžiausios – informantų dalies atsakymai suponuoja, jog Seimo nariai ribotai naudoja veiklos rezultatų informacijos biudžeto proceso metu. Daugiau ar mažiau, tai yra argumentuotos nuomonės, todėl buvo išskirtos atskiros penkios aplinkybės-kliūtys, kodėl veiklos informacija yra menkai naudojama ar apskritai nenaudojama biudžeto proceso metu: a) biudžeto svarstymas yra pakankamai apribotas laike; b) biudžeto formavimas – vykdomosios valdžios prerogatyva; c) veiklos informacija gaunama ne iš oficialių ataskaitų; d) veiklos informacija nėra aiškiai pateikta, o kartais – prieinama; e) veiklos informacijos naudojimas nėra reglamentuotas (žr. 13 lentelę).

Pradedant probleminę analizę bei siekiant įvertinti kodėl Seimo nariai ribotai naudoja veiklos rezultatų informaciją, pirmiausia pažymėtina, jog kokybiniame tyrime dalyvavę parlamento nariai biudžeto formavimo darbus sieja iš esmės tik su Vyriausybės kompetencija („biudžetas yra labiau ne politinis, o ūkinis dokumentas, pagal kurį turi dirbti visos institucijos“, I9). Pasak jų, rengdama biudžeto projektą, Vyriausybė jau pati turėjo vadovautis įrodymais ir veiklos informacija („Finansų ministerija dėliodama biudžetą jau labiau daro išsamesnes [veiklos rezultatų] analizes. Galbūt kiekvieno ministro lygmenyje tas daugiau eina, suformuoja“, I33). Tai nėra klaidinga nuostata, kadangi vykdomosios valdžios institucijos biudžeto rengimo cikle jau einamųjų metų balandžio mėnesį rengia strateginių veiklos planų projektus ir siekiamus rezultatus, o Finansų ministerija su Vyriausybės kanceliarija dar iki pateikimo Seimui biudžeto projektą (spalio mėn.), nagrinėja ministrui pavestų valdymo sričių strateginių veiklos planų projektus (rugpjūčio–rugsėjo mėn.)⁵²⁶. Neabejotinai tokiai Seimo narių laikysenai įtakos turi 2002 m. sausio 14 d. Konstitucinio teismo nutarimas. Šiame aiškinamajame dokumente pabrėžiama, jog konstitucinė samprata apsprendžia valstybės biudžeto procesą, kuris susideda iš atskirų dalių (valstybės biudžeto projekto rengimas; jo svarstymas Seime ir patvirtinimas įstatymu, biudžeto vykdymas), o realizuojant šias atskiras stadijas, Seimo ir Vyriausybės įgaliojimai yra apriboti, kadangi šioje srityje turi būti užtikrintas konstitucinis valdžių padalijimo principas: rengti (sudaryti) valstybės biudžetą yra tik Vyriausybės teisė ir pareiga bei

⁵²⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, 2002-06-06// Valstybės žinios, 2002-06-12, Nr. 57-2312.

Vyriausybė, teikdama Seimui biudžeto projektą, privalo jame nurodytas pajamas ir asignavimus pagrįsti visuomenės ir valstybės reikmių bei galimybių įvertinimu⁵²⁷. Tačiau tai nereiškia, kad Seimo nariai neturi jokios įtakos pokyčiams biudžeto projekte. Priešingai, LR Konstitucijoje numatyta, jog valstybės biudžeto projektą svarsto ir įstatymu tvirtina Seimas, turėdamas galimybę didinti išlaidas nurodant jų finansavimo šaltinius⁵²⁸. Būtent šioje vietoje priimant sprendimus, būtų priimtina remtis veiklos rezultatų informacija. Juolab Seimo nariai turi keletą mėnesių nuo biudžeto projekto iš Vyriausybės gavimo (spalio mėn.) iki patvirtinimo (gruodžio mėn.) juos apsvarstyti, įskaitant Seimo komitetuose.

Vis dėlto informantai mano priešingai, nurodydami, jog būtent šis Seimo nariams skirtas laiko tarpas yra nepakankamas išsigilinti į veiklos informaciją, todėl ji ir retai naudojama. Dar kita priežastis veiklos informacijos nenaudojimui – šis procesas nėra reglamentuotas. Kita vertus, Seimo narių siūlymai susilauktų daugiau galimybių būti įtraukti į patvirtintą biudžetą, jeigu būtų ne tik nurodyti įtikinami finansiniai šaltiniai, bet ir – pagrįsti veiklos informacija, todėl nepriklausomai nuo to reglamentuotas ar nereglamentuotas veiklos informacijos naudojimas, tai yra akivaizdus sprendimų palaikymą (reikalingas bent 71 iš 141 Seimo narių balsas) sustiprinantis instrumentas.

Kokybinio tyrimo metu taip pat buvo nustatyta, kad Seimo nariai, kai jiems yra reikalinga tam tikra informacija apie institucijų veiklą, yra linkę kreiptis tiesiogiai į institucijų vadovus arba į ministrą, atsakingą už tam tikrą valdymo sritį. Seimo nariai su ministrais yra linkę bendrauti formaliais kanalais – susirašinėti oficialiais raštais:

„Viską raštiškai. Tiesiai ministrams. Aš tiesiai ministrams rašau raštus, tiesiai ministrų prašau atsakymo. Nes tik yra taip dar savivaldybėse, kur rašai merui, o tau atsako septinto skyriaus aštunto padalinio poskyrio vadovas. O čia ministro parašai visada yra. Tai yra privaloma Seimo nariui atsakyti.“ (I20).

Nors Seimo nariai neatmeta neformalių šaltinių (pokalbių) kaip veiklos informacijos gavimo kanalo (taip patvirtinant, jog įstatymų leidėjai gauna ir gilina si į „nesisteminę veiklos informaciją“), vis dėlto jiems patikimesnė informacija tampa raštiškai pasirašyta atsakingo asmens, nes pasak jų, tik oficialiai patvirtinta gali būti naudojama priimant sprendimus. Tyrime dalyvavęs Seimo narys pažymi:

„Šiaip aš labiau vertinu oficialią rašytinę [veiklos informaciją], nes žmogus, kuris parašė, atsako už tą, ką parašė. Neformaliuose pokalbiuose sužinai daugiau tų užkulisinių dalykų, bet kartais jų negali niekur panaudoti arba pasakai, tai turi pagalvoti ką sakai, nes gali po to tau atgal sugrįžti – sakys, niekur taip nėra“ (I9).

⁵²⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžeto pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos konstitucijai“, Nr. 25/01, 2002-01-14// Valstybės žinios, 2002-01-18, Nr. 5-186.

⁵²⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija, 2002-10-25, str. 131// Valstybės žinios, 1992-11-30, Nr. 33-1014.

Tam greičiausiai įtakos taip pat turi šioje disertacijoje analizuojami reiškiniai, kaip Lietuvoje vyraujanti „nepasitikėjimo vieni kitais kultūra“ bei „legalistinė biurokratinė aplinka“. Kita vertus, Seime egzistuoja ir žodinės informacijos gavimo instrumentas – taip vadinama „Vyriausybės valanda“, kai Seimo nariai tiesiogiai Seimo tribūnoje esantiems ministrams užduoda klausimus, tame tarpe siekiant gauti ir veiklos informacijos („kadangi kiekvieną savaitę yra Vyriausybės valanda, dalyvauja visi ministrai, tai vien iš ten matosi kokia yra veikla“, I9). Be to, „Vyriausybės valanda“ – tai savotiškas forumas, kuriame Seimo nariai savo paklausimus ministrams taip pat grindžia veiklos informacija:

„Jūs pasiklausykite Vyriausybės valandas, kai opozicijos atstovai klausia. Jie kartais būna labai informuoti apie veiklos rezultatus. Aišku jie labai dažnai turi kažkokią subjektyvią nuomonę, kurią nori išreikšti“ (I4).

13 lentelė. Kodėl veiklos informacija yra nenaudojama Seimo narių biudžeto proceso metu?

Kodas	I	Pagrindžiantys teiginiai
Biudžeto svarstymo trumpas laikotarpis	11 132	„Atvirai kalbant, sakyčiau netgi su tam tikru apgailestavimu komitetas neįsigilina į veiklos rezultatų informaciją per tą svarstymo trumpą laikotarpį“. „Komitetams duodamas ypatingai trumpas laikotarpis praeiti susipažinimą. Kiekvienas, atstovaujantis atitinkamą regioną, susipažįsta su savo regiono, kurį atstovauja“.
Esant reikalui, informacija gaunama iš institucijų vadovų	19	Atsižvelgiam, ar tos institucijos, kurios yra finansuojamos iš biudžeto, yra reikalingos. Bet konkrečiai tokio vertinimo, kad mes naudotumėmės, tikrai nesinaudojam popierinio... Ta prasme, kad gautum informaciją, kaip ten buvo vertinama, kokie rodikliai, tai nėra. Tik jei mus kas domina, tai iš tiesų kviečiamės arba tos institucijos vadovą arba atsakingą ministrą už tam tikrą veiklą... [...] Trumpai pasakius, į tuos rodiklius mes neatsižvelgiame“.
Veiklos informacijos naudojimas nėra reglamentuotas	14	„Šioje vietoje kažkokios susistemos informacijos arba nustatytų kažkokių oficialių procedūrų, pagal kurias mes privalome surinkti kažką – tai nėra“.
„Vyriausybės biudžetas“	129 114	„Jeigu labai atvirai, mes taip labai nuodugnai šito dalyko [veiklos informacijos] nenagrinėjame. Mes žiūrime patį faktą, kada ateina Finansų ministerija pagal pagrindinius makro rodiklius – jie būtent būna jau biudžetą sudėlioje“. „Teisybę pasakius, tai [veiklos informaciją] gal daugiau akcentuoja pati Finansų ministerija, o ne Biudžeto komitete“.
Veiklos informacija nėra aiškiai pateikta, o kartais – nepasiekiamą	120 110	„Ji [veiklos informacija] ne neribotai naudojama, jos paprasčiausiai nėra. [...] Ataskaitos daugiausiai yra finansinės, nes už ES struktūrinių fondų lėšas reikia atsiskaityti labai kruopščiai. [...] Visas mūsų biudžetas yra programinis, koduotas. Kiekviena programa turi savo kodą, o kas ten po to kodu ir kiek dar pridėta – tai čia reikia taip visą laiką atsisėdus klausti – o ką jus ten parašėte, o kodėl jus taip sugalvojote, o kodėl jus kitaip sugalvojote“. „Aš galėčiau pasakyti, kad kol kas labai menkai [veiklos informacija naudojama]. Deja, ta tradicija turėti politiką, orientuotą į rezultatus, kol kas sunkiai skinasi kelią. Ypač Seime informacija nėra pateikiama taip, kad Seimo nariai galėtų lengvai ją suprasti ir palyginti ko Vyriausybė siekia, ką ji pasiekia, ką ji toliau planuoja siekti. To tikrai nėra pakankamai“.

Šaltinis. Pagal 2014 m. kokybinio tyrimo rezultatus sudaryta kodų lentelė.

Seimo narių veiklos informacijos nenaudojimą taip pat lemia šios informacijos nepakankamai konkretus, aiškus pateikimas, o tam tikrais atvejais – nepasiekiamumas. Kai kuriems tyrimo informantams atrodo kebli biudžeto programų kontrolė, mat jiems ne visada esą aišku, kas konkrečiai slypi po atskiromis programomis, kam skirtas finansavimas, todėl netgi

buvo prisimintas anksčiau prieš programinį biudžetą taikyto „eilutėmis grįsto“ [linijinio] biudžeto pranašumas:

„Anksčiau būdavo biudžetas ne programinis. Būdavo viskas tiesiog surašoma atskiromis eilutėmis: tam, tam, tam. Dabar mūsų biudžetas programinis. Programos lėšas naudojamos tos, kurios skirtos programai. Lygtai dabar pastebimas toks dalykas, kad per daug mes kaip kontrolę vykdanči institucija, kaip Seimas, per daug paleidome lėšų panaudojimo galimybę pačioms ministerijoms. Nes kartais po tų programų pavadinimais... Lygtai programa graži, tikslai lygtai gražūs, pasislepia kiti dalykai – mes kartais nelabai sugebame sukontroliuoti. [...] Kartais jos kartojasi, ne tai, kad norėdami mus apgauti, bet gauti daugiau lėšų – ir vienus tikslus po viena programa, tuos pačius tikslus – po kita programa. Programos lėšos yra skirstomos ministro įsakymu. Mes, kaip Seimo nariai, kaip kontroliuojanti institucija, Biudžeto ir finansų arba Audito komitetai, nebeatome realaus vaizdo. Kada buvo viskas buvo parašyta eilutėmis – ministerija, departamentas, ar kokia kita įstaiga: baldams – tiek, tam – tiek, tam – tiek. [...] Anksčiau [prie linijinio biudžeto] viskas buvo lentynėlėse, mums buvo paprasčiau. Dabar, tarkime, Švietimo ministerija gavo tam tikrą sumą pinigų mokyklų renovavimui. Reikia mokyklas renovuoti, bet ar tikrai tos mokyklos pakliuvo į programą, kurias reikia...“ (I13).

Nuo institucinių pereinant prie labiau individualių veiksmų analizės, kokybinio tyrimo metu buvo tiriama ar ankstesnių kadencijų Seime turima patirtis turi įtakos veiklos informacijos naudojimui, ar kaip tik naujai, pirmą kartą, išrinkti Seimo nariai labiau gilinasi į veiklos informaciją. Taip pat analizuota, ar priklausymas pozicinėms ar opozicinėms partijoms turi reikšmės. Nepaisant to, jog keli informantai argumentuoja, jog naujieji Seimo nariai turi daugiau entuziazmo gilintis į veiklos rezultatų informaciją, tačiau dažnesnė pozicija siejama su naujai išrinktų pralaimėto narių pasyvumu, kadangi pirmaisiais metais jie esą savotiško susipažinimo ir mokymosi procese, kaip funkcionuoja Seimo darbas ir kaip reikėtų jiems atlikti savo pareigas, todėl informantams atrodo, kad parlamentinio darbo patirties turintys politikai labiau naudoja veiklos rezultatų informaciją:

„Naujokai galbūt gilintis pradeda po pirmų savo veiklos darbo metų, nes jiems čia, aš pagal save žinau, jiems būna pirmi metai bendro susipažinimo metai. Galbūt nebespėji sekti... Aš pagal save žinau, galbūt nori kuo daugiau įsigilinti, galva ištinsta. Metai praeina, tu pergyveni pirmąjį biudžeto formavimo periodą, sužinai kas čia iš tikrųjų vyksta“ (I13).

Tuo tarpu analizuojant priklausymą pozicinėms-opozicinėms partijoms, iš pirmo žvilgsnio atrodytų, kad opozicijos atstovai yra labiau suinteresuoti diskusijose argumentus pagrįsti veiklos informacija, ypač kai siekiama pateikti konstruktyvią kritiką. Vis dėlto kokybinio tyrimo apibendrinti rezultatai atspindi, jog Lietuvos parlamento praktikoje nelemia ar Seimo narys priklauso valdančiajai daugumai, ar opozicijai. Tokią tendenciją atspindi šis pavyzdys:

„Čia iš viso yra personalijų reikalas. Aš manau, tai yra subjektyvus dalykas. Jeigu tu esi Seimo narys, tai svarstant biudžetą aš nemanau, kad tau turi būti svarbu ar tu pozicija ar opozicija. Čia subjektyvu“ (I33).

Tačiau dabartinis Seimo opozicijos pateikė atskirą paaiškinimą, kodėl opozicijos nariai neišsiskiria veiklos informacijos naudojimu. Pasak jo, opozicijos atstovai turės patikimos veiklos informacijos, kai Vyriausybės keliami tikslai bus pakankamai aiškūs ir išmatuojami:

„Matot, čia turbūt turi prasidėti nuo to, kad Vyriausybė turi formuluoti savo labai aiškius tikslus ką ji nori pasiekti, tie tikslai turi būti išmatuojami, tada svarstant biudžetą galima žiūrėti ką pavyko prieš tai pasiekti, ką toliau planuoja. Kai Vyriausybė to nedaro, tai gana sunku... Opozicija tada turi remtis, sakykim, savo gaunamais keliais rezultatais, lyginimais su kitomis šalimis, bet tai jau nėra toks sisteminis geras požiūris“ (110).

Ketvirta šios disertacijos hipotezė – „veiklos vadybos taikymui įtakos turi politinis dėmesys“. Apibendrintai galima teigti, kad ši hipotezė pasitvirtino tik iš dalies. XV Vyriausybės didžiausios partijos – TS-LKD – vadybinio pobūdžio permainų sumanymai atsispindėjo dar rinkiminių debatų ir dokumentų lygmenyje. Politinis dėmesys veiklos vadybos iniciatyvų įvedimui nepasikeitė ir sudarius XV Vyriausybę, kai jos programoje buvo įtraukti veiklos vadybą plėtojantys siekiai. Tad XV Vyriausybė bent jau dėl simbolinės naudos inicijavo vadybinę reformų paketą. Tačiau ministrų dalyvavimas jau pačiuose veiklos vadybos procesuose yra ribotas. Pirma, egzistuoja atveju, kai esminių tikslų ir rodiklių nustatymas yra perkeliamas žemiausios grandies specialistų prerogatyvai. Antra, nėra formuojama politinė paklausa veiklos informacijai. Todėl veiklos valdymo procesas nėra tapatinamas su „politine nuosavybe“ iš ministrų perspektyvos. Kita vertus, šioje vietoje egzistuoja tyrimo ribotumo faktorius, neleidžiantis daryti absoliutaus tvirtinimo, o greičiau galime kalbėti tik apie tendencijas (kadangi rezultatai buvo gauti kokybinio tyrimo metu). Vis dėlto tai dėsninga tendencija ir mažai pasikeitusi nuo 2009 m., kai buvo pažymima, kad ministerijų ir joms pavaldžių įstaigų „programų tikslai, uždaviniai ir jų įgyvendinimo vertinimo kriterijai dažniausiai nustatomi iš „apačios į viršų“ principu⁵²⁹. Betgi galime tvirtinti faktą, jog patiems Vyriausybės kontroliuojamų institucijų valstybės tarnautojams, vykdydantiems veiklos vadybos procesus, jų valdymo srities ministro politinis dėmesys itin reikšmingas. Galiausiai, veiklos informacija biudžeto proceso metu yra ribotai naudojama parlamento narių.

5.2. Administracinė kultūra

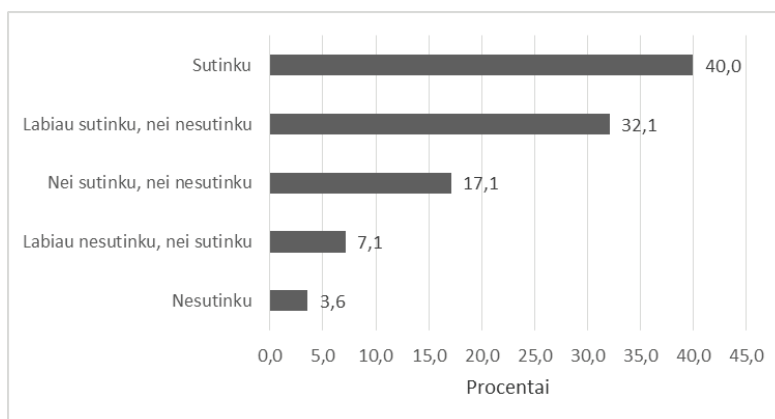
5.2.1. Ar legalistinėje aplinkoje gali vystytis „inovatyvi“ kultūra?

Šios disertacijos informantas D. P. Moynihan, išskirdamas svarbiausią veiksnį veiklos vadybos vystymuisi VRE šalyse, pabrėžė palankios organizacinės kultūros sukūrimą: „[reikia] sukurti palaikančią organizacinę kultūrą, kuri vertintų veiklą, jos rezultatus ir inovacijas; lyderystė būtų nukreipta į įsipareigojimus veiklos rezultatų sistemoms; sukurtos rutinos, kur viešieji vadybininkai ir rinktieji pareigūnai apsvarstytų veiklos duomenis“⁵³⁰. 2014 m. atliktas

⁵²⁹ Plačiau žr. LR Ministro Pirmininko tarnyba, Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas (VORT): užsienio šalių ir Lietuvos institucijų veiklos rezultatų stebėsenos sistemų įgyvendinimo gerosios praktikos apžvalga, Klaipėda: UAB Klaipėdos banga“, 2009, p. 35.

⁵³⁰ Disertacijos autoriaus interviu su D. P. Moynihan (elektroniniu paštu), 2014-01-27.

šios disertacijos kiekybinis tyrimas atskleidė kiek netikėtą rezultatą – Vyriausybės kontroliuojamų institucijų organizacinė kultūra yra palankus veiklos vadybos iniciatyvoms diegti. Taip mano net 72,1% tyrimo dalyvių, o sąlyginai mažai (tik 10,7%) su tuo nesutinka (žr. 15 pav.). Kaip tai dera su legalistine šalies administravimo tradicija? Iš dalies tokius rezultatus galima aiškinti bei sieti su 2009–2012 metais Lietuvoje įvestais pokyčiais, kai buvo siekiama Vyriausybės kontroliuojamose institucijose didinti vadybinio pobūdžio kultūrą, institucionalizuojant naujus vadybinius elementus (pvz., vadovų kadencijas ir rotacijos mechanizmą, individualias veiklos užduotis). Juk XV Vyriausybės 2009–2012 metais vienas pagrindinių viešojo valdymo reformos tikslų būtent ir buvo sustiprinti į rezultatus orientuotą kultūrą⁵³¹. Prie vadybinės kultūros plitimo taip pat ypač daug buvo prisidėta VORT projekto vykdymo metu⁵³². Tačiau reikia pažymėti, kad disertacijos kiekybiniame tyrime daugiausiai dalyvavo veiklos valdymo srityje dirbantys valstybės tarnautojai, kurie, tikėtina, buvo labiau susipažinę su XV Vyriausybės veiklos vadybos iniciatyvomis ir jos siekiu – valdymo kultūros plėtra, todėl galėjo palankiau vertinti situaciją nei būtų vertinimus pateikusi ir likusi valstybės tarnautojų dalis. Tad tai neleidžia absoliučiai tvirtinti, kad Lietuvos Vyriausybės kontroliuojamose institucijose jau yra pasikeitęs organizacinis klimatas – reikia tolimesnių tyrimų, atspindinčių įvairiose pozicijose dirbančių valstybės tarnautojų požiūrius, kiek ir kodėl esančios organizacinės kultūros yra palankios vadybinėms iniciatyvoms plisti.



15 pav. Ar administracinė kultūra yra palankus veiksnys diegti veiklos vadybos iniciatyvas? (N=140).

Šaltinis: Kiekybinio tyrimo duomenys, 2014.

Kita vertus, panašias, institucijose pakitusios kultūrinės apraiškas, demonstruoja ir kiti moksliniai tyrimai. Pavyzdžiui, apklausos su vadovais rezultatai atskleidė, jog Lietuvos

⁵³¹ Rauleckas R. et al. Public Administration Reforms during Fiscal Crisis in Lithuania: Perceptions of Senior Civil Servants, *Viešoji politika ir administravimas*, 12 (3), 2013, p. 353.

⁵³² Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Apie VORT projektą, prieiga per internetą: <http://www.lrvk.lt/lt/veikla/vort/apie-projekta/> (žr. 2013-11-23).

viešajame sektoriuje pradeda formuotis į rezultatus orientuota kultūra, tačiau tolimesniam jos palaikymui ir plėtimui reikalingos papildomos paskatos:

„nuo 2008 m. naujoji dešinioji Vyriausybė dėjo pastangas stiprinti valstybės tarnybos į rezultatus orientuotą kultūrą, tikintis tvaraus rezultato. Apklausos [su aukščiausio lygmens Lietuvos viešojo sektoriaus institucijų vadovais] rezultatai atskleidė, kad nors reformos kryptis, orientuota į rezultatus ir pasekmes yra plačiai pripažįstama ir vadyba pagal tikslus ir rezultatus yra plačiai paplitusi viešojo sektoriaus organizacijose, ir veiklos rodikliai yra plačiai naudojami individualiame lygmenyje, tačiau tinkamų paskatų siekti ir sankcijų už rezultatų nepasiekimą organizacijose stokojama. Šis konkretus trūkumas gali apriboti strateginio planavimo ir veiklos matavimo sistemos pasiekimų efektą“⁵³³.

Nepaisant to, šalies administracinė tradicija keičiasi lėtai, o Lietuvoje legalistinis jos pobūdis pernelyg stiprus (tiek sąmonėje, tiek institucionalizuotuose procesuose). Todėl nėra stebėtina, kad lygiagrečiai, valstybės tarnautojo mąstymas vis dar orientuotas į procedūrų-pavedimų vykdymą bei išpildymą, mažiau kreipiant dėmesį į veiklos prasmę, t. y. rezultatus ar poveikį. Kaip nurodo Vyriausybės kanceliarijos atstovas:

„[organizacinė aplinka] kol kas nepalanki, nes mes kol kas per daug galvojome apie procedūras, apie įstatymų rengimą, apie tam tikrų procedūrinių veiksnių atlikimą, bet ne apie tai – o kokia problema yra pas mane šiandien ir kaip aš ją turėčiau spręsti, kokius tikslus sau turėčiau kelti ir ką turėčiau padaryti [...] ko gero ta kultūra, kad žmonės vis tik linkę labiau fokusuotis į procedūras, pavedimus, nurodymus, instrukcijas – dar vis tiktai yra labai gaji. Tos procedūros yra galbūt ne visiškai svarbiausias dalykas, bet už jų gludi rezultatai ir jos galbūt mažiau yra svarbios. Kai kuriais atvejais sudėliojame mes pakankamai detalias instrukcijas ir bandome visas jas įgyvendinti, nors jos galbūt nėra reikalingos ir naudingos ir jos kaip tik atvirkščiai, sakykim, iniciatyvą galbūt pristabdo. Tai, sakau, tas fokusas į administravimą, pavedimų vykdymą, nurodymų, instrukcijų vykdymą, galbūt instrukcijų laukimą – tai tas yra“ (I18).

Kokybinio tyrimo informantai nurodo, kad tokioje aplinkoje taikyti veiklos vadybos elementus pernelyg nepatogu. Pasak informanto, kuris XV Vyriausybės valdymo metu buvo vienas iš vadybinių iniciatyvų rengėjų ir vykdytojų, veiklos vadybos aspektus diegti esančioje administracinėje aplinkoje nepaprastai sunku, kadangi ne tik, kad nėra palaikymo, bet iš esmės ir visa politinė-administracinė sistema yra nusistačiusi prieš tokio pobūdžio reformas, kurios reikalauja kitokio mentalinio požiūrio viešajame sektoriuje:

„Iš tikrųjų tas vadybos įvedimas – tai yra dviejų kultūrų clash'as [susidūrimas, konfliktas]. Aš ne kartą Seime išiklausiau kaip aš noriu valstybės pamatus sugriauti. Iš pradžių labai taip nervinausi. Galvojau, aš noriu, kad valstybėje gyventi būtų galima. Prie ko čia tie pamatai? Kam aš čia griau nuos pamatus? O po to jau kiek atšalęs, pasitraukęs supratau, kad čia iš tikrųjų gilioji mintis ir buvo, kad jeigu tu nori įvesti, ieškai performance management įrankių ir tu orientuoji į tokį individualistinį rezultatą, į efektyvumą, tai tu iš tikrųjų griaudi šitos valstybės pamatus. Nes šios valstybės pamatai visai kitokie – jie yra visi lygūs. Kaip ta lygybė skaičiuojama – yra daug aspektų. Lygybė tai platesne prasme, ne tik algų. Ta prasme, kad yra lygiavos, kad mes turime nerašytus susitarimus ir jų reikia laikytis. Tada ne rezultatas yra svarbiausia. Svarbiausia yra susitarti. Reiškiasi, mes turime

⁵³³ Rauleckas R. et al. Public Administration Reforms during Fiscal Crisis in Lithuania: Perceptions of Senior Civil Servants, *Viešoji politika ir administravimas*, 12 (3), 2013, p. 360.

pasitarti. Sprendimas geras ne tada, kai tu efektyviausiai paskirstai resursus. Geras sprendimas yra tada, kada visi jam pritaria. Tada toliau – mes esame maži ir nieko pakeisti negalime. Mus visus krizės, kaip žiema, užklumpa netikėtai. Tai čia yra sąmonės, požiūrio į problemą klausimas ir taip galiu vardinti. Čia yra pamatai, ant kurių ši valstybė stovi. Tai jeigu tu atneši kitos kultūros požiūrį ir tą dalyką pradedi stumti, vyksta sistemų clash'as. Ir kadangi senoji sistema yra institucionalizuota – per visą teisinę [sistemą], konstitucinius išaiškinimus, per viską, tai tie vadinami pamatai jiems ten yra sustatyti, tai bet koks ėjimas į šoną realiai suvokiamas kaip pamatų klabinimas. Tai aš tikrai manau, kad po šiai dienai aš Seime turiu valstybės griovėjo etikete, kai kuriuose kabinetuose, tai tuo aš net neabejoju“ (I16).

Šie informanto pastebėjimai papildo Lietuvos viešojo sektoriaus administracinės tradicijos paveikslą. Nepaisant to, kad ji yra legalistinė, bet ir paremta formaliai neišreikštu lojalumu⁵³⁴, oficialiai neįtvirtintais susitarimais. Tokioje sistemoje priimtini ne efektyvumu ir rezultatų logika pagrįsti sprendimai, bet veikiau – kolektyviniu susitarimu ir pritarimu, tačiau, žinoma, dalyvaujant tik įtakos agentams ir formalias galias turintiems asmenims. Todėl, esant tokioms aplinkybėms, formuotis veiklos vadybos iniciatyvos sudėtinga.

Lietuvos viešosios biurokratijos administracinės aplinkos nepalankų kontekstinį paveikslą (veiklos vadybai vystyti) galima dar labiau plėsti. Kokybinio tyrimo metu paaiškėjo, jog egzistuoja „klaidų netoleravimo“ tendencija, kai įprasta ne mokytis iš klaidų, o labiau bausti už jas. Veiklos valdymo tradicijoje būtent mokymasis yra vienas iš veiklos informacijos vidinio panaudojimo tikslų, kai veiklos rezultatų dėka galima įvertinti, kokia veikla yra prasminga, o kas realiai institucijoje „neveikia“⁵³⁵. Todėl yra didelė rizika, kad Lietuvos Vyriausybės kontroliuojamose institucijose dėl šiuo aspektu nepalankios aplinkos susiaurėja diapazonas, kur veiklos informacijos yra naudojama. Kaip nurodo kokybinio tyrimo dalyvis:

„[...] kai kuriais atvejais mes netoleruojame klaidų viešajame sektoriuje. Pas mus klaidų tolerancija, mano vertinimu, yra ganėtinai žema. Vadybinėje teorijoje, į rezultatus orientuotame valdyme, klaidos yra toleruojamos. Iš jų mes tikrai turime mokytis ir jeigu žmonės padaro – reikia jas toleruoti. Pas mus dar klaidų tolerancija yra nedidelė. Kažkas kažkur suklydo, kažkas galbūt žiniasklaidoje nuskambėjo, kad padarė klaidą ir mes iš karto ieškome kaltų ir bandome arba juos nubausti, arba išmesti iš darbo, arba minimume – bent jau apšaukti kabinete. Tai to tikrai neturėtų būti, ta klaidų tolerancija turėtų būti didesnė. Matyt ta baimė yra keisti ir visai kitaip dirbti yra ir dėl to, kad gali nukentėti dėl padarytų klaidų. Tai čia vienas dalykas. Aš matau, kad dar nėra kritinės masės žmonių, kurie iš tikrųjų suprastų ir norėtų įgyvendinti į rezultatus orientuotą valdymą“ (I18).

Išdiskutuoti organizacinės aplinkos bruožai taip pat turi įtakos, kad Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijose neišvystytas bei nepuoselėjamas valstybės tarnautojų kūrybiškumas, kuris yra svarbi darbuotojo savybė veiklos rezultatų valdymo procese. Viena vertus, kaip

⁵³⁴ Lojalumo aspektas Lietuvoje yra tyrinėtas, tiesa per politikų ir valstybės tarnautojų sąveikos prizmę (pvz., G. Kazakevičius, 2014). Lietuvoje egzistuoja skirtingų lojalumo tipų (fatalistinio, hierarchinio, individualistinio, egalitarinio) suvokimo samplaika, kuri „neleidžia formuotis tarpusavio pasitikėjimu grįstiems santykiams, kurie būtini siekiant didesnio socialinio kapitalo ir viešojo sektoriaus efektyvumo“ (Kazakevičius G. Lojalumo struktūros įtaka Lietuvos viešojo sektoriaus politizacijai, *Politologija*, 74 (2), 2014, p. 129.)

⁵³⁵ Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. *Performance Management in the Public Sector*, Oxon, New York: Routledge, 2010, p. 100.

išryškėjo kokybinio tyrimo metu, tai lemia „banalus vadovavimasis formaliomis instrukcijomis“ (I11). Kita vertus, valstybės tarnautojai, atlikdami tarnybinius veiksmus, turi remtis nerašyta administracine taisykle „o kur tai parašyta?“, idant kiekvienas veiksmas būtų pagrįstas ir tai veikia kaip savisaugos priemonė, kad ateityje galimai nebūtų apkaltintas savavališku veikimu. Tad Lietuvos viešajame sektoriuje, kaip paaiškėjo kokybinio tyrimo metu, ne tik netoleruojamos klaidos, bet ir „gniuždomas“ iniciatyvumas:

„Kartais akivaizdžiai matosi, kad šitaip spręsti problemą būtų daug ekonomiškiau, rezultatas greitesnis, bet atsakymas yra toks: bet tai niekur neparašyta. Iš kitos pusės gal tai yra šioks toks saugumo jausmas – norėjimas save apsaugoti valstybės tarnautojui, kartais net ir pareigūniui. Nes jeigu tu darai kažką naujo, kuris dar nėra visiškai teisiškai reglamentuotas... Jeigu mes bandome kažkokius procesus visiškai naujai pažiūrėti ir kažką daryti – tai aišku reikia turėti labai gerą vadovų palaikymą. O kitas dalykas, kas labai svarbu – surasti vietą tam teisiniame reglamentavime, po kurio tu galėtum pakišti tą reikalą. Nes nežinai kada kuo būsi apkaltintas, kažkokia savivale...“ (I8).

Nepaisant to, kad Lietuvos viešajame sektoriuje yra poreikis inovatyviai kultūrai atsirasti netiesiogiai patvirtino 2011 m. atliktas mokslinis tyrimas, atskleidžiant, jog valstybės tarnautojai, kiek netikėtai, palankiai vertino (54% valstybės tarnautojų palaikė) XV Vyriausybės 2009–2010 metų valstybės tarnybos reformą, kuri buvo pagrįsta vadybinių permainų įdiegimu⁵³⁶. Šiame kiekybiniame tyrime (apklausoje) daugiausiai dalyvavo žemesnias pareigas užėmę respondentai – 64% karjeros valstybės tarnautojų ir 13% dirbančių pagal darbo sutartį, o vadovaujančias pozicijas (institucijų ir padalinių vadovų) užėmė tik 14% tyrimo dalyvių (likę – statistiniai pareigūnai)⁵³⁷. Tai leidžia daryti prielaidą, kad žemiausio sluoksnio valstybės tarnautojai (specialistai, vyresnieji specialistai, vyriausieji specialistai) nėra patenkinti legalistine aplinka ir yra kritinė masė žmonių, kurie palankiai priimtų veiklos vadybos iniciatyvas. Juk legalistinė, lojalumu ir formaliai neišreikštais susitarimais paremta kultūra daugiausiai yra palaikoma vadovaujančias pareigas užimančių asmenų, kurie dėl savo aukštesnio tarnybinio statuso turi daugiau galimybių įtakoti ir plėtoti esamą, veiklos valdymui, nepalankią kultūrą. Palyginimui, kaip nurodo S. Pivoras, „grynai valios t. y. voliuntaristiniai, sprendimai, sovietinėje sistemoje buvo leidžiami tik aukščiausiam nomenklatūros ešelonui“⁵³⁸. Tad nors pastaraisiais metais veiklos vadybos sistema buvo vis labiau institucionalizuojama, būtent aukščiausios grandies valstybės tarnautojų palaikymas ir požiūris į vadybinius procesus

⁵³⁶ Kaselis M. Kaip tobulinama valstybės tarnyba: valstybės tarnautojų požiūris, Bernardinai. lt, 2011-12-16. Prieiga per internetą: <http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2011-12-16-mindaugas-kaselis-kaip-tobulinama-valstybes-tarnyba-valstybes-tarnautoju-pozijuris/73845/print>, (žr. 2011-12-16).

⁵³⁷ Lietuvos valstybės tarnybos atnaujinimas ir reformos perspektyvos. Konferencija-seminaras. Mokslinių tyrimų projekto „Lietuvos valstybės tarnybos reforma gero administravimo (dalyvaujančio valdymo) perspektyvoje“ (MIP-33/2010) kiekybinio tyrimo rezultatų pristatymas (projekto dalyviai – S. Pivoras, R. Civiškas, A. Mikalauskas, E. Visockytė, M. Kaselis), Vilnius, 2011-11-22. Nepublikuotas pranešimas. Daugiau apie šį renginį žr. <http://www.vdu.lt/lt/vdu-mokslininkai-pristatys-valstybes-tarnybos-tyrimu-rezultatus/>

⁵³⁸ Pivoras S. Nuo nomenklatūros iki pseudobiurokratijos: posovietinės viešosios biurokratijos bruožai Lietuvoje, Darbai ir dienos, 2009, 52, p. 169–170.

vis dar yra nepakankamas: jų mąstymas vis dar yra artimesnis tradicinio viešojo administravimo sampratai negu NVV idėjomis pagrįstam mąstymo tipui, be to jų mentalinės nuostatos, priešinimosi pokyčiams logika ir tam tikri identifikuoti trūkumai 2009–2012 m. iniciatyvų rengime ar įgyvendinime implikavo negatyvią nuomonę į vykdomus tuometinius pokyčius⁵³⁹. Todėl institucijų aukščiausio lygmens vadovų (institucijos, departamentų vadovų) palaikymas, supratimas ir, svarbiausia, skatinimas veiklos rezultatų valdymo procesus dar nėra pakankamai aukšto lygmens ir tai išlieka tobulintina sritis. Tai apibendrintai iliustruoja šis požiūris:

„Aukščiausi institucijų vadovai – kancleriai, ministerijų departamentų vadovai, vyriausybės įstaigų vadovai... Aišku, būtinas jų supratimas. Ko gero, tas, sakykime, veiksnys yra kol kas lemiamas ta prasme, kad mes neturime, kaip aš sakau, to tokio „mainstream‘o“ [lavinimo] ir „mindset‘o“. Nežinau kaip lietuviškai, bet tikrai nėra to tokio mentaliteto. Iš tikrųjų vadovai galbūt kartais fokusuojasi ne į rezultatus, bet procedūras, reikalavimų įvykdymą, į pavedimų vykdymą, bet, sakykime, tie rezultatai bendrame kontekste, institucijos strategija – kur ji eina, kokie prioritetai, tai dar to nėra. Yra, aišku, pavyzdžių neblogų, jei ministerijas atskirai panagrinėti, bet bendras vaizdas – dar nepasakyčiau, kad mes pasiekėm tą, ką norėtume pasiekti arba net tą, ką galim pasiekti, jeigu susimobilizuotume. Tai, lyderystės, lyderių, šiuo atveju, ne politinių, bet vadybinių lyderių – veiksnys išlieka aktualus“ (I18).

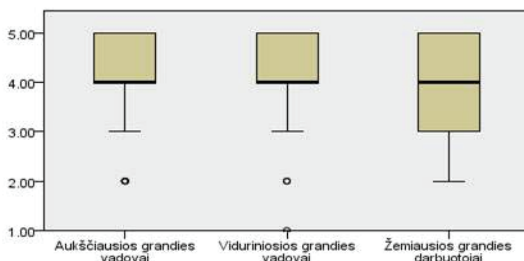
Kita vertus, kiekybinio tyrimo duomenys atskleidė, kad vadovų požiūriai ir laikysena keičiasi, tampa palankesnė veiklos vadybos taikymui. Ypač gerai buvo vertinami žemesnės grandies vadovų – skyrių vedėjų ir departamentų direktorių – palaikymas ir lyderystė. Taip pat aukščiausio lygmens vadovų palaikymas ir lyderystė yra pakankamai palankus veiksnys veiklos rezultatų valdymo iniciatyvoms diegti. Tačiau anketinėje apklausoje iš 140 dalyvavusių respondentų – didžioji dalis užėmė vadovujančias pareigas, todėl šioje vietoje tyrimo rezultatai gali kiek sudaryti subjektyviai pagrįstų duomenų įspūdį. Kita vertus, neparamestrinis „Kruskal-Wallis“ testas atskleidžia, jog žemiausios grandies darbuotojų požiūriai beveik sutampa su aukščiausios grandies ir vidurinėsios grandies vadovų nuomone apie aukščiausių vadovų palaikymą ir lyderystę kaip palankų veiksnį veiklos vadybos diegimui (visų respondentų grupių atsakymų mediana lygi 4, žr. 16 pav.)

Be to, tai iš dalies galima būtų sieti su naujos atrankos (nuo 2013 m.) į valstybės tarnybą atsiradimu, kai pretendentai į visų grandžių vadovų pareigybes centralizuotai turi pasitikrinti ar jų gebėjimai yra tinkami užimti pasirinktas vadovujančias pareigybes. Šia atranka siekta ne tik stiprinti vadovų korpusą ir gyventojų pasitenkinimą teikiamomis paslaugomis, bet ir didinti įstaigų efektyvumą⁵⁴⁰, t. y. kad nauji vadovai turėtų gebėjimus planuoti bei valdyti rezultatus. Dar viena galima tokių kiekybinio tyrimo rezultatų išdava – Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie

⁵³⁹ Šiugždiniene J., Gaulė E., Rauleckas R. Reshuffling the Strategic-Management System to Develop Capacity for Strategic Agility: The Case of Lithuania In: Joyce P., Drumaux A. (eds.), Strategic Management in Public Organization: European Practices and Perspectives (eds.), New York, Oxon: Routledge, 2014, p. 290.

⁵⁴⁰ Valstybės tarnybos departamentas. Ko tikėtis per valstybės tarnautojų vadovavimo gebėjimo patikrinimą?, 2014-07-16. Prieiga per internetą: <http://www.vtd.lt/index.php?-978175126> (žr. 2014-07-31).

ministerijų vadovų kadencijos įvedimas (nuo 2010 m.), kai vadovai, norėdami kadencijos pabaigoje turėti gerus rezultatus, yra priversti kreipti dėmesį ne tiek į rutininius, bet ir vadybinius procesus, kurie atneštų geresnius rezultatus bei galimybes tam pačiam asmeniui vadovu išbūti dar vieną ketverių metų kadenciją.



16 pav. Respondentų skirtingų grupių požiūriai į institucijų aukščiausių vadovų palaikymą ir lyderystę kaip palankų veiklos vadybos diegimui veiksnį, naudojant neparametrinį kriterijų – Kruskal-Wallis testą ($N=140$).

Šaltinis: Kiekybinio tyrimo duomenys, 2014.

Palyginimui, 2014 m. Lietuvoje atliktas kitas mokslininkų grupės⁵⁴¹ kiekybinio pobūdžio tyrimas, kuriame apklausti aukštesniųjų vadovų pareigas užimantys valstybės tarnautojai bei tiriamos jų vaidmens tapatybės, taip pat buvo gauti nevienareikšmiai rezultatai. Įdomų tai, kad net du trečdaliai (69,49%) aukštesniųjų vadovų tapatinasi su „vadovo-vadybininko“ vaidmeniu, kas tik patvirtina, jog institucijų vadovų požiūriai tampa palankūs veiklos vadybos vystymuisi⁵⁴². Kita vertus, šiame tyrime giliau išanalizavus vadovų vaidmenų sampratą daroma išvada, kad aukštesnieji vadovai „nors ir tapatinasi su vadybininko vaidmeniu, bet veikti vadybiškai visiškai nenori [...] Vadinasi, vadybininkas daugiau tik vidaus darbo organizatorius, o ne veiklos, kaip politikos įgyvendinimo vadybininkas, t. y. „vadybininkas“ pagal pavadinimą, o realiai – specialistas-administratorius“⁵⁴³. Todėl vertinti pačių vadovų įtaką veiklos vadybai iš jų pačių pasisakymų kiek rizikinga. Nors jų požiūriai neišvengiamai keičiasi dėl veiklos vadybos iniciatyvų institucionalizavimo, bet kadangi tai daugiau siejasi su kai kuriais pakitusiais formaliais reikalavimais (veiklos vadybos plėtrai), tačiau vis dar veikiant legalistiniam paveldui, o galbūt ir nusistovėjusiai „interesai ir lojalumu“ grįstai sistemai, vadovų angažavimasis

⁵⁴¹ Plačiau žr. Pivoras S., Civinskas R., Buckienė E. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai, Kaunas: Vytauto Didžiojo Universitetas (Versus Aureus), 2014.

⁵⁴² Pivoras S. Ar aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimas įtvirtina vadybinį valstybės tarnybos sandėrį Lietuvoje? In: Pivoras S., Civinskas R., Buckienė E. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai, Kaunas: Vytauto Didžiojo Universitetas (Versus Aureus), 2014, p. 181.

⁵⁴³ Ten pat, p. 182.

veiklos vadybos iniciatyvoms nėra ryškus Lietuvos viešajame sektoriuje net ir besiformuojant inovatyvios kultūros užuomazgoms. Taigi šeštoji hipotezė – „Veiklos vadybos taikymą apriboja legalistinė administracinė kultūra“ – iš dalies pasitvirtino.

5.2.2. Vadybinė autonomija

Norint sėkmingai vykdyti veiklos vadybą, privalu garantuoti valstybės tarnautojams lankstumą – vadybinę autonomiją⁵⁴⁴. Šioje disertacijoje nagrinėjamos valstybinės biudžetinės institucijos (Vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie Vyriausybės, ministerijos, įstaigos prie ministerijų) pagal jų juridinį statusą (valstybės tarnybos subjektai) turi mažiausiai autonomijos tiek žmogiškųjų išteklių, tiek finansų valdymo srityse, palyginti su kitoki oficialų statusą turinčiais viešojo administravimo subjektais⁵⁴⁵. Todėl nenuostabu, jog kiekybinio tyrimo rezultatai išryškino, jog šiose institucijose trūksta (respondentai atstovauja šioms institucijoms) savarankiškų galių (autonomijos) finansinių bei žmogiškųjų išteklių valdyme, be to pripažįstama, jog šiose srityse galių išplėtimas padėtų institucijoms geriau valdyti veiklą ir pasiekti geresnius veiklos rezultatus (atitinkamai vidurkiai – 3,93 ir 3,78, žr. 17 pav.). Taip pat, kaip nurodo K. Verhoest et al., vadybinė autonomija gali būti užtikrinama per strateginį žmogiškųjų išteklių valdymą, kai galimi savarankiški sprendimai nustatant darbuotojų atlyginimo lygius, sąlygas paaukštinant, būdus vertinant ir būdus paskiriant į pareigas, t. y. daugiau nustatant bendras tvarkas.⁵⁴⁶ Kiekybinio tyrimo metu buvo nustatyta, kad strateginis žmogiškųjų išteklių valdymas taip pat padėtų geriau valdyti institucijose veiklą ir pasiekti laukiamus veiklos rezultatus (vidurkis – 3,74, žr. 17 pav.) Nors egzistuoja mokslinių įrodymų, jog kuo daugiau Vyriausybės pavaldume veikiančios agentūros turi autonomijos (nuo politinio lygmens), tuo labiau savo veikloje taiko veiklos vadybos įrankius⁵⁴⁷, tačiau ankstesniu moksliniu tyrimu taip pat buvo patvirtinta, kad didesnė viešojo sektoriaus organizacijų („agentūrų“) autonomija nebūtini skatina inovacijų plėtrą (pvz., kokybės vadybos sistemų diegimą)⁵⁴⁸.

⁵⁴⁴ Moynihan D. P. *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 31–34.

⁵⁴⁵ Nakrošis V., Martinaitis Ž. *The Lithuanian Public Sector Organizations: The EU-Driven Expansion within the Domestic Arrangements of Autonomy and Control*, *Viešojo politika ir administravimas*, 29, 2009, p. 20.

⁵⁴⁶ Verhoest K., Peters B. Guy, Geert Bouckaert G. and Verschuere B., *The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review*, *Public Administration and Development*, 24 (2), 2004, p. 116.

⁵⁴⁷ Rauleckas R., Nakrošis V., Šnapštienė R., Šarkutė L. *Lithuania In: Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes P. Elgar E. (eds.), In Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*, forthcoming, 2015.

⁵⁴⁸ Nakrošis V., Martinaitis Ž. *Conlutions and Recomendations In: Nakrošis V., Martinaitis Ž. (ed.) Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations: Organisation, Autonomy, Control and Performance*, Vilnius: Vilnius university, 2011, p. 279.

Kokybinio tyrimo metu kai kurių informantų autonomijos stoka taip pat buvo minima tiek žmogiškųjų išteklių, tiek finansų valdymo srityse. Finansų srityje institucijoms yra nustatyti asignavimo limitai. Pavyzdžiui, darbo užmokesčio fondas formuojamas iš valstybės tarnautojų pareigybių vidurkio, neatsižvelgiant į tai kiek iš tikrųjų jie dirbo, t. y. koks jų stažas, kokias kategorijas jie turi, todėl tai yra „didelė problema“, nes „neatitinka realybės“ (I23). Žmogiškųjų išteklių valdymo srityje (I2, I17) išryškėjo trūkumas, kad žemesnės grandies vadovai (skyrių, poskyrių) iš esmės neturi jokios įtakos savo struktūrinių padalinių personalo atrankai dėl esančio teisinio reglamentavimo, o tai savo ruožtu apsunkina siekti bendrų tikslų ir rezultatų:

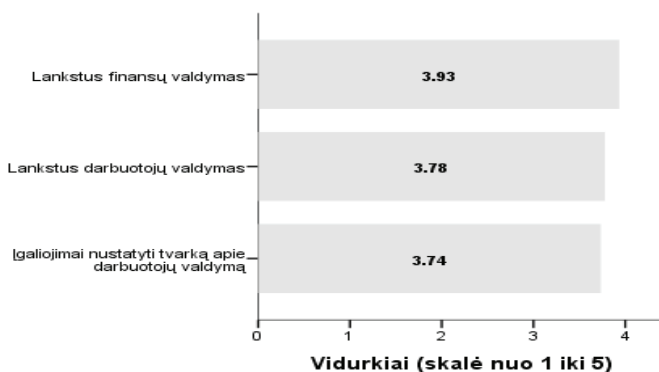
„Nemažai aš dirbau vadovaujama darba, tai mano galimybės pasirinkti komandą yra nulinės, t. y. aš dirbu su ta komanda, kurią gaunu ir padaryti kažkokius pokyčius... Pati sistema tikrai neleidžia...Aš kalbu institucijoje ir už institucijos ribų. Pačioje institucijoje tu turi skyrių ir tavo skyriuje žmonės tokie, kokie yra ir mūsų sistema tokia, kad ten žmonės gali pradirbti, kad ir 100 metų. Tu negali tos komandos suburti ir sakyti, kad aš turiu prioritetinį projektą ir, kad mano teisės perkelti tuos žmones kažkur kitur, prisitraukti kitus žmones iš kitų skyrių. Tokių ne. Nebent daryti reorganizaciją, o tai yra ilgas, skausmingas procesas. O jeigu tu turi greitai padaryti rezultatą, kažkokį projektą, kaip aš sakau, – rimtą, gerą projektą, tu neturi šitų galimybių“ (I17).

Vis dėlto panagrinėjus detaliau kokybinio tyrimo duomenis, veiklos autonomijos plėtimas vertinamas nevienareikšmiškai. Iš vienos pusės pritariama, kad ji nepakankama (pvz., I26), tačiau jos didinimas šiai dienai yra pernelyg ankstyvas (I12). Pirmiausia dėl to, kad nėra gerai veikiančios atsakomybės ir atskaitomybės už rezultatus sistemos, kai politikai menkai formuoja paklausą veiklos rezultatų informacijai, todėl pilnai nesutvarkius šio mechanizmo, vadybinės autonomijos plėtimas gali būti netgi žalingas:

„[...] čia yra dvi pusės. Kaip ir sakiau, jeigu būtų labai stipri priežiūra rezultatų ir per tą tu užtikrini, kad kas vyksta apačioje tai yra efektyvu, tai tada, sakykim, taip. Bet įsivaizduokim, kad aš nekreipiu dėmesio į rezultatus ir aš duodu visišką laisvę – tai ką mes tada turime. Turim chaosą. Kas ką nori – tas tą daro, leidžia pinigus kur nori. Ta prasme tie dalykai turi būti vienu metu. Negali nepasakyti A ir nepasakyti B“ (I28).

Panašiai samprotauja ir kitas informantas:

„Autonomija negali būti, jeigu tu negali valdyti, jeigu negali normaliai kažką laikyti atskaitingu. O jeigu neturi informacijos, tai tu ir negali [valdyti], nes yra didelė grėsmė manipuliacijos ir taip toliau.“ (I26).



17 pav. Ar šiose srityse institucijoms trūksta autonomijos bei jos išplėtimas padėtų geriau valdyti veiklą ir pasiekti geresnius veiklos rezultatus? (N=140).

Šaltinis: Kiekybinio tyrimo duomenys, 2014.

Akivaizdu, jog veiklos informacija yra pagrindas vadybinės autonomijos priskyrimui, o nesant jos reguliaraus teikimo užtikrinimo bei politinio suinteresuotumo ją gauti ir naudoti, tai tokia vadybinės autonomijos situacija gali būti itin nepalanki viešojo intereso užtikrinimo požiūriu. Todėl norint suteikti vadybinio lankstumo, lygiagrečiai reikėtų atsižvelgti į paskesnės kontrolės (ex post) užtikrinimą ir stiprinimą. Paskesnė kontrolė gali būti vykdoma per tikslų-siekinių nustatymą, veiklos rezultatų vertinimą, sankcijų bei paskatinimų teikimą už veiklą ir jos rezultatus⁵⁴⁹. Vis dėlto, apskritai vertinant atskaitomybės sistemų būseną VRE šalyse, pastebima bendra tendencija, kuriai priskirtas specialus terminas – „mieganti atskaitomybė“, kai egzistuoja neatitikimas tarp egzistuojančių formalių atskaitomybės mechanizmų ir praktinio taikymo⁵⁵⁰.

Dar vienas nepalankus veiksnys vadybinės autonomijos plėtrai – vyraujanti „nepasitikėjimo kultūra“⁵⁵¹ valstybės institucijose:

„Pasitikėjimas yra esminis žodis. Mes nuo pat teisės aktų rengimo kultūros nepasitikime savo žmonėmis. Tas nepasitikėjimas aišku turi priežastis. Kaip voverė rate – tą ratą reikia kažkurioje vietoje prakirsti, nes be pasitikėjimo nieko nėra. Ir nebus rezultatų be pasitikėjimo, ir kūrybiškumo nebus. Autonomija dar reikalinga ne tik dėl rezultatų, bet dėl inovatyvių rezultatų, nes niekada valstybės tarnautojas nepasiūlys kūrybingo sprendimo, jeigu tu jam neduosi galimybės pasiūlyti, jeigu tu jį visą laiką bausi už tai, pavyzdžiui, kad jis žengė žingsnį į šalį, padarė kažką kitaip“ (I26).

⁵⁴⁹ Ten pat, p. 26.

⁵⁵⁰ Vesely A. Accountability in Central and Eastern Europe: Concept and Reality, *International Review of Administrative Sciences*, 79 (2), 2013, p. 310.

⁵⁵¹ Nors čia yra ir bendresnė visos Lietuvos visuomenės problema. Antai prezidentas V. Adamkus savo metiniame 2007 m. pranešime konstatavo esančią visuomeninę situaciją, kai „visi nepasitiki visais“ ir paragino tai keisti: „privalome įveikti pavojingai išsivyravusį visuotinį nepasitikėjimą“. Šaltinis: Damulytė J., Digrytė E., Utyra E. V. Adamkus: visi nepasitiki visais, Delfi.lt, 2007-04-19. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/vadamkus-visi-nepasitiki-visais-metinis-pranesimas.d?id=12918486> (žr. 2014-08-07).

Dėl išitvirtinusio nepsitikėjimo greičiausiai egzistuoja taip vadinama „pavedimų kultūra“, kuri tam tikrais atvejais suteikia perteklinę-smulkmenišką kontrolę, o tai taip pat yra legalistinės aplinkos kliūtys vadybinės autonomijos didinimui dėl slopinimo valstybės tarnautojų individualią veiksmų iniciatyvą:

„Taip, yra instrukcijos, žmonės stengiasi jų laikytis. Bet, ko gero, didesnis yra suvaržymas per mūsų tą pavedimų kultūrą, nes pas mus yra labai gabi pavedimų kultūra. Netgi jeigu vertinti, sakykime, ateina iš LR Seimo įstatymo projektas, kad jis priimtas – siunčia pas mus į Vyriausybės kanceliariją ir pas mus iš karto atsiranda aibė pavedimų ką reikia padaryti įgyvendinant tą LR Seimo priimtą įstatymą. Aš nežinau ar čia yra pats efektyviausias būdas įstatymui įgyvendinti, nes automatiškai ką mes padarome – prirašome pavedimų, ministerijos gauna tuos pavedimus, juos pradeda kontroliuoti, atsiranda kontrolė ir automatiškai žmonės pradeda dirbti toms kontrolėms. Mano suvokimu, gerai, jei Seimas priėmė įstatymą, ministerija dalyvavo įstatymo rengime – ji buvo pagrindinė iniciatorė, nes Seimas 30% priima kitų įstatymų, 70% yra priimama LR Vyriausybės siūlytų įstatymų, tai patys ministerijų valstybės tarnautojai dalyvavo įstatymo rengime, jie geriausiai žino kaip reikia įgyvendinti įstatymą ir jiems vėl duoti pavedimą, ta prasme vien dėlto, kad duoti pavedimą ir kontroliuoti, kad jie kažką padarytų, įgyvendintų įstatymą – man tai truputį yra ta tokia perteklinė kontrolė. Tai, sakau, kartais mes patys sukuriame tą kontrolę. Galbūt neduodam jiems laisvės. Jiems reikėtų duoti didesnę atsakomybę už įstatymų įgyvendinimą. Pas mus, ko gero, įstatymai yra vienas iš pagrindinių politikos ir formavimo, ir įgyvendinimo įrankių. Tai ta prasme jiems reikia duoti tikrai daugiau laisvės, bet tiesiog stebėti rezultatus kiek problemų toje srityje yra ir jei iš tikrųjų yra stiprios problemos, tai tada mes jiems galime sakyti: žiūrėkite ten yra problemos, jūs ten turite kažką padaryti. Bet pas mus kai kuriasi atvejais nežinau ar pagrįstos kontrolės yra. Tai per tą mes iš tikrųjų suvaržome institucijose žmones, vadovais su tais kontroliuojamais pavedimais“ (I18).

Todėl dėsninga, kad kita kokybinio tyrimo dalyvių grupė apskritai nemano, kad Lietuvos valstybės institucijose vadybinės autonomijos stiprinimo problema yra aktuali, nes pasak jų, prie dabartinių sąlygų ji yra pakankama. Tačiau taip teigdami informantai dažniausiai turi omenyje įstaigos vadovo pareigybę, kurios dispozicijoje žmogiškųjų ir finansinių išteklių valdymo pakankamumas:

„Dar nei vienas vadas jokioje Britanijoje, Naujojoje Zelandijoje ar Amerikoje net nesapnavo tokios autonomijos, kokią mūsų žmonės turi. Didesnės autonomijos, kaip pas mus, niekur nėra. Kiekviena kontora, netgi kuri formaliai yra neautonomiška, ji yra tiek autonomiška, kad mes turime spręsti atgalinę problemą kaip tą autonomiją surinkti. Daugiau duoti autonomijos jau nėra kur, nes kiekviena kontora yra laisva ir nepriklausoma. Aš galiu pasakyti labai paprastą pavyzdį. Kur yra didžiausias išradimas, kur britai net nesapnavo apie tokius išradimus. Paimkime Regioninės aplinkos apsaugos departamentą. Turim 10 vienetų kiekvienoje apskrityje. Vadas... Yra įstaiga prie ministerijos. Ji turi biudžetą. Pagal VTĮ vadas toje įstaigėlėje ką nori – tą priima. Jis konkursus organizuoja. Konkursai – tai yra nustatyta tik procedūra. Bet jis bet ką gali priimti. Jis bet ką gali ir išmesti, nes jis nustato savo struktūrą, tai jis panaikino skyrių – laukan. Bet kam gali pakelti pareigas – niekas jo nekontroliuoja. Jis turi darbo užmokesčio fondą – kaip jis tilpo į tą fondą... Kodėl premijas mokėjo? Tai labai paprasta – tu eini per metus, laikai buferį ir po to metų pabaigoje tautai išdalini pinigus. Tu kaip nori gali, kokius nori žmones... Visam viešajame sektoriuje tu gali daryti ką nori būdamas vadas. Visiškai ką nori“ (I16).

Nors galima susidaryti įspūdį, kad bent jau įstaigų vadovai turi pakankamai vadybinės laisvės, pastaruoju metu ženkliai mažėjantis asignavimų valdytojų skaičius (tuo pačiu

strateginius planus rengia vis mažiau institucijų) lemia, kad įstaigų vadovai turi kiek apribotas galimybes savarankiškiau valdyti įstaigos veiklą. Be to, yra siekiama centralizuoti bendrųjų funkcijų valdymą (žmogiškųjų išteklių, viešųjų pirkimų, buhalterinės apskaitos, informacinių technologijų, dokumentų valdymą), kas dar labiau apribotų įstaigų vadovų vadybinę autonomiją. Pasak viešojo administravimo tyrinėtojo (tuo pačiu ir praktiko):

„[...] XV Vyriausybės laikais buvo vienas iš išsikeltų uždavinių arba siekių – sumažinti asignavimų valdytojų skaičių ir tas buvo padaryta. Tai kartais lazda buvo perlenkta tam tikrose vietose. Jeigu pasižiūrėti į įstaigų prie ministerijų teisinį statusą ir jų vadovų galias finansinėje srityje, tai įstaigos prie ministerijos vadovas nėra asignavimų valdytojas. Mano galva, tai nėra labai gerai – tai yra šiek tiek kėsinimasis į tam tikrą įstaigos ūkinį-finansinį savarankiškumą.[...] Įstaigų vadovai galėtų būti finansiškai savarankiškesni, bet, kitas vertus, kol kas tęsiama ta tradicija ir ta kryptis yra nepakeista – tai bendrųjų valdymo funkcijų centralizavimas. Ir viešojo valdymo tobulinimo komisija tą kryptį tarsi kaip ir aprobeuoja, ir palaiko – ta prasme centralizuoti visa tai, kas yra visos tos bendros funkcijos, kurios turėtų būti vykdomos viename centre, vienoje įstaigoje [...]“ (15).

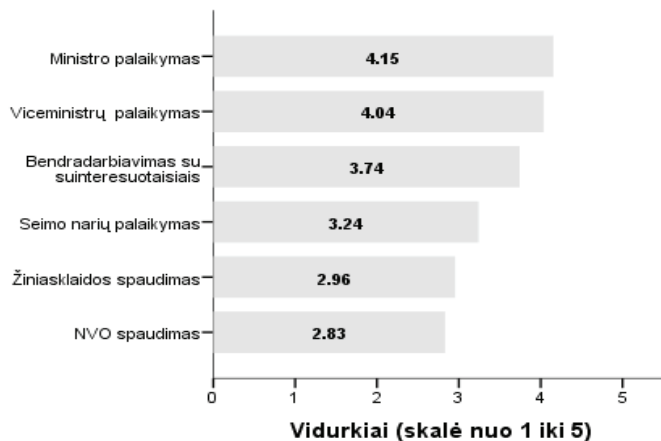
Septintoji hipotezė – „vadybinės autonomijos padidinimas, tarnautojų suvokimu, pagerintų veiklos vadybos taikymą“ – pasitvirtino. Taigi nors kiekybinis tyrimas parodė, kad žmogiškųjų išteklių valdymo ir finansų valdymo srityse Vyriausybės kontroliuojamose institucijose trūksta savarankiškų galių bei pripažįstama, jog šiose perspektyvose galių išplėtimas padėtų institucijoms geriau valdyti veiklą ir pasiekti geresnius veiklos rezultatus. Tačiau veiklos autonomijos plėtimas gali būti vertinamas prieštarinčiai. Iš vienos pusės pritariama, kad ji nepakankama, tačiau jos didinimui nėra sukurtos sąlygos. Pavyzdžiui, neegzistuoja gerai veikiantis atsakomybės ir atskaitomybės už rezultatus sistema, o politikai menkai formuoja paklausą veiklos informacijai, tad vadybinės autonomijos didinimas gali būti netgi žalingas. Be to, administracinės tradicijos išdava – „nepasitikėjimo ir pavedimų kultūra“ – kliūtis vadybinės autonomijos plėtimui.

5.2.3. Visuomenės atstovų dalyvavimo reikšmė veiklos vadybai

Kaip jau minėta, užsienio valstybėse (daugiausiai anglo-amerikietiška kontekste) tarp išorinių aplinkybių, turinčių didžiausios įtakos valstybės tarnautojų veiklos informacijos naudojimui, priskirtinas „suinteresuotų asmenų įtraukimas“ į organizacijos veiklas veiksnys. Įdomu tai, kad Lietuvos Vyriausybės kontroliuojamose institucijose bendradarbiavimas su institucijos veikla suinteresuotaisiais asmenimis taip pat turi reikšmės, jog valstybės tarnautojai yra linkę naudoti veiklos informaciją (vidurkis – 3,74, žr. 18 pav.). Šis rezultatas iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti netikėtas, nes Lietuvoje, ypač viešojoje erdvėje, pateikiamas „visuomenės ir valdžios susvetimėjimas“, kai visuomenės atstovai menkai dalyvauja viešajame valdyme, retai yra įtraukti į sprendimo priėmimo procesus. Kad tarp valdžios ir visuomenės grupių egzistuoja

nepasitikėjimu paremtas bendradarbiavimo apribojimas (kai abi pusės nepasitiki viena kita), patvirtina ir ši valstybės tarnautojo pozicija:

„Aišku visi klausia o ar visuomenė turės priėjimą prie šios informacinės [SIS] sistemos. Mano manymu, tai būtų labai rizikinga tą dalyką duoti, nes tiek duomenų reikia mokėti, sugebėti ir turėti įgūdžių ir kompetencijos tą informaciją ir duomenis skaityti, nes kartais jie, ko gero, gali būti panaudoti neteisingai.“ (I18).



18 pav. Išorinės aplinkos veiksnių įtaka veiklos informacijos naudojimui, N=140.

Šaltinis: Kiekybinio tyrimo duomenys, 2014.

Kito mokslinio tyrimo metu nustatyta, kad beveik visi išskirti veiklos valdymo komponentai (valdymas pagal tikslus, darbuotojų veiklos vertinimas, vidinis valdymas pagal kontraktus, į rezultatus orientuotas atlyginimas) statistiškai reikšmingai koreliuoja su piliečių dalyvavimu, nors ryšys esąs silpnas⁵⁵². Apskritai viešojo sektoriaus institucijos vis dažniau yra priverstos būtent veiklos valdymo kontekste bendradarbiauti su suinteresuotomis grupėmis arba, kitaip tariant, institucijos teikiamos viešosios vertės tiesioginiais gavėjais. Pavyzdžiui, institucijos, siekdamos įvertinti veiklos pasiekimus pagal „rezultato“ lygmens kriterijus, vis dažniau apklausia tiesioginius naudos gavėjus. Pagal kiekybinio tyrimo duomenis, paslaugų gavėjų apklausos yra netgi šiek tiek populiareesnė veiklos valdymo priemonė už kokybės vadybos modelius bei ženkliai dažniau taikomos nei „palyginimo pagal standartus“ (ang. „benchmarking“) mechanizmas (žr. 19 pav.). Jeigu „palyginimo pagal gaires“ instrumentas Lietuvoje itin retai taikomas⁵⁵³, tai kokybės vadybos sistemas kasmet įsidedgia vis daugiau

⁵⁵² Rauleckas R., Nakrošis V., Šnapštienė R., Šarkutė L. Lithuania In: Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes P. Elgar E. (eds.), In Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top. Forthcoming, 2015.

⁵⁵³ Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybei? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 20.

institucijų ir šiuo metu jas taiko jau beveik kas antra viešojo sektoriaus institucija⁵⁵⁴. Kad kiekybinio tyrimo duomenys yra patikimi patvirtina kito Lietuvos mokslininkų tyrimo rezultatai, kurie nurodo, jog XV Vyriausybės vadybinių pertvarkų kontekste vartotojų apklausos aukštesniųjų valstybės tarnautojų suprantamos kaip vienas iš dažniausiai taikomų vadybinių įrankių ir yra „populiariesnis“ už palyginimo pagal standartus mechanizmą bei kokybės vadybos modelius⁵⁵⁵. Įdomu tai, kad vartotojų apklausos Lietuvos viešajame sektoriuje dažniau taikomos palyginti su Europos šalių, kurios buvo įtrauktos į COCOPS projektą, vidurkiu⁵⁵⁶.

Be to, ir patys Lietuvos valstybės tarnautojai tampa atviresni piliečių dalyvavimui organizacijų veiklose bei pradeda tikėti tokių procesų nauda. Antai danų mokslinis tyrimas atskleidė, jog beveik kas antras Lietuvos valstybės tarnautojas (45 proc.) mano, jog padidėjęs piliečių dalyvavimas lemia svarbius ir pozityvius pokyčius jų organizacijoje, ir tai yra geresnis rezultatas lyginant su Estija (43,2 proc.), bet blogesnis negu Latvijos (57,2 proc.)⁵⁵⁷.

Tačiau žiniasklaidos bei nevyriausybinė organizacijų spaudimas iš esmės neturi jokios įtakos, jog valstybės tarnautojai naudotų veiklos informaciją (atitinkamai vidurkiai – 2,96 ir 2,83, žr. 18 pav.). Tokia situacija praktiškai nesikeičia nuo 2007 m., kai kito mokslinio tyrimo metu (žr. Nakrošis, 2008) buvo nustatyta, kad žiniasklaida, nevyriausybinių organizacijos ir verslo įmonės Lietuvoje yra tikslinės grupės, kurioms mažiausiai yra reikalinga viešojo sektoriaus institucijų veiklos rezultatų informacija⁵⁵⁸. Dar kito mokslinio tyrimo metu taip pat nustatyta, jog veiklos informacija yra menkiausiai nukreipiama į visuomeninę aplinką už institucijų ribų: veiklos informacija yra prasčiausiai naudojama iškomunikuojant institucijų pasiekimus jų „naudotojams“ ir „bendradarbiaujant su išoriniais suinteresuotaisiais“⁵⁵⁹. Panašiai apie visuomenės ir žiniasklaidos nesuinteresuotumą veiklos rezultatų informacija atsiliepia ir kai kurie kiti viešojo administravimo tyrinėtojai ir praktikai, pažymint, jog viešųjų diskursų ribas aprėpia veikiau indelio-proceso lygmens komponentai, bet ne rezultatai ir poveikis visuomenei. Pavyzdžiui, buvusi „Saulėlydžio“ komisijos pirmininkė į šią situaciją žvelgia taip:

„Jeigu mes pažiūrėsime kokia informacija pateikiama žiniasklaidoje, galime kelti klausimą ar tikrai šiai dienai žiniasklaida kelia klausimus ir mums užduoda klausimus dėl veiklos rezultatų [...] Turbūt tos tokios informacijos nėra daug. Ar pati visuomenė kelia klausimus apie veiklos rezultatus, ar ji domisi Vyriausybės

⁵⁵⁴ UAB „Socialinės informacijos centras“, *Kokybės vadybos metodų taikymo Lietuvos viešojo administravimo ir kitose institucijose/įstaigose stebėseną, tyrimo ataskaita (užsakovas – Vidaus reikalų ministerija)*, 2013, p. 7.

⁵⁵⁵ Rauleckas R., Nakrošis V., Šnapštienė R., Šarkutė L. Lithuania In: Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes P. Elgar E. (eds.), *In Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*. Forthcoming, 2015.

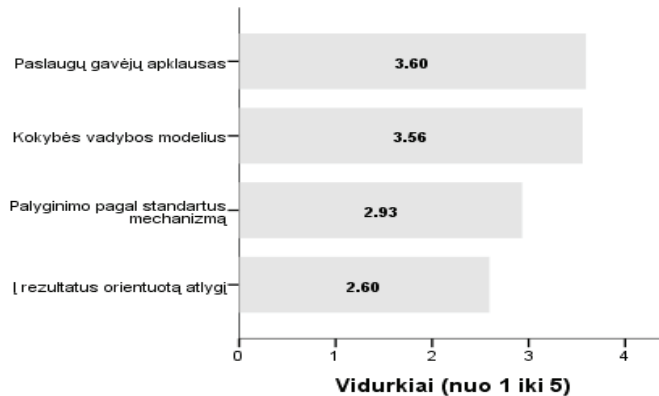
⁵⁵⁶ Ten pat.

⁵⁵⁷ Pedersen K. H., Johannsen L. *Where and How You Sit: How Civil Servants View Citizens' Participation*, forthcoming in *Administration & Society*, 2015.

⁵⁵⁸ Nakrošis V. *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę?* Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 24.

⁵⁵⁹ Rauleckas R. et al. *Public Administration Reforms during Fiscal Crisis in Lithuania: Perceptions of Senior Civil Servants, Viešoji politika ir administravimas*, 12 (3), 2013, p. 355.

prioritetais, ar ji domisi veiklos rezultatais, ar ji domisi daugiau veiklos indėliais? Kodėl komandiruotė į Afriką? Tai klausimą turbūt reikėtų užduoti kiek kitaip: koks yra rezultatas?⁵⁶⁰.



19 pav. Papildomos veiklos vadybos priemonės, taikomos Vyriausybės kontroliuojamose centrinio valdymo institucijose, N=140.

Šaltinis: Kiekybinio tyrimo duomenys, 2014.

Apskritai VRE erdvėje visuomenės įsitraukimas ir aktyvus domėjimasis viešųjų organizacijų veikla yra ribotas, kadangi piliečiai vis dar turi įsitikinimą, jog visas jų problemas turi išspręsti pati valdžia, tad nors VRE šalyse demokratinės struktūros sukurtos, bet vyraujantis elgesys vis dar „pusiau socialistinis“⁵⁶¹.

Taigi, kadangi Vyriausybės kontroliuojamose institucijose vis dažniau yra taikomos naujos veiklos vadybos rutinos (pvz., vartotojų apklauso), kurios yra orientuotos į santykį ir grįžtamąjį ryšį su piliečiais, tai savo ruožtu didina valstybės tarnautojų suinteresuotumą naudoti veiklos informaciją. Tačiau kitos visuomeninės grupės, kurios nėra tiesioginiai organizacijų suinteresuotieji ar kitokiais pagrindais nėra įtraukti į organizacijų veiklas, nedaro spaudimo valstybės tarnautojams geriau valdyti veiklą bei naudoti veiklos informaciją. Pavyzdžiui, žiniasklaidos priemonės domisi veikiau institucijų indėliais, mažai dėmesio skiriant rezultato ir efekto kriterijų įvykdymui. Tad penktoji hipotezė (suinteresuotų asmenų įtraukimas į veiklos vadybos procesus bei žiniasklaidos ir NVO spaudimas neturi įtakos valstybės tarnautojų veiklos informacijos naudojimui) pasitvirtino iš dalies.

⁵⁶⁰ Šiužzdiniene J. Veiklos rezultatų valdymas – esminė pokyčių ašis [citata iš pranešimo], baigiamoji tarptautinė konferencija „Į rezultatus orientuoto valdymo reformos: ar jau turime naują viešojo valdymo kokybę?, 2012-01-26, Vilnius.

⁵⁶¹ Nemeč J. New Public Management and its Implementation in CEE: What Do we Know and where Do we Go, The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 3 (1), 2010, p. 42.

5.3. Veiklos vadybos taikymo vertės suvokimas

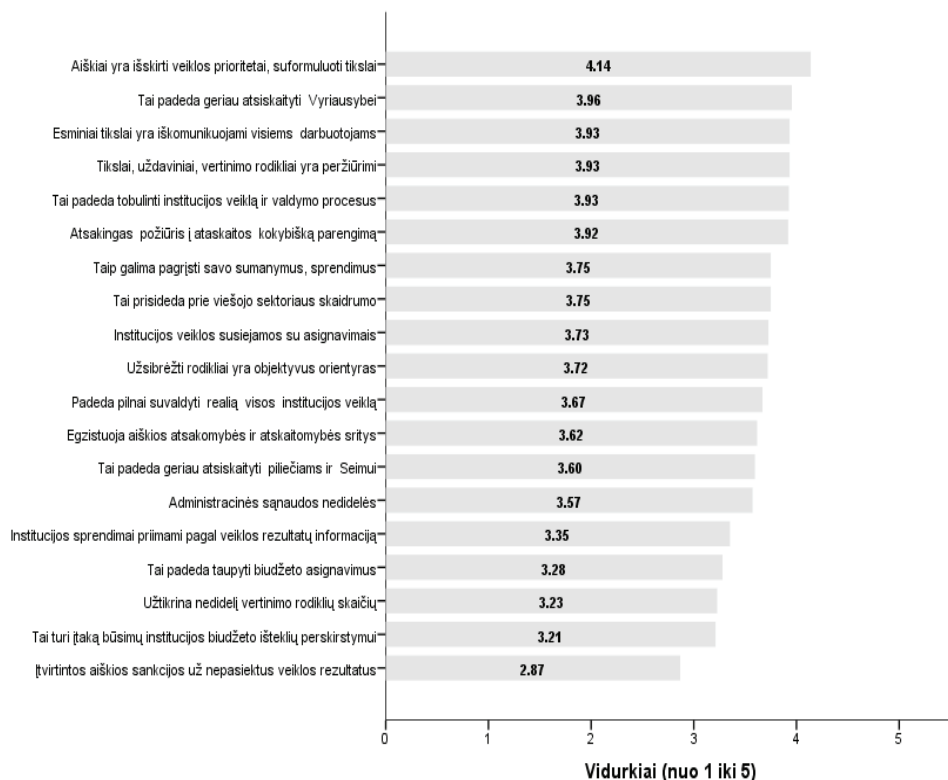
Veiklos vadybos doktrina pristato neabejotiną veiklos vadybos vertę, kai valstybės valdymas gali būti efektyvesnis, rezultatyvesnis, grįstas atskaitomybe, o sprendimai priimami geresni ir racionalesni dėl veiklos informacijos buvimo⁵⁶². Tačiau veiklos vadybos taikymo patirtis tiek užsienyje, tiek ankstesnė Lietuvoje (pvz., Nakrošis, 2008) rodo, jog veiklos vadybos vykdymas viešojo sektoriaus institucijose susiduria su iššūkiais, paradokais bei problemomis. Be to, į veiklos vadybos procesą tenka nemažai investuoti administracinių resursų formuojant tikslus ir rodiklius, atliekant duomenų stebėseną, sudarant ataskaitas, kontroliuojant ir vertinant ne tik veiklos rezultatus, bet ir patį veiklos vadybos procesą. Todėl biurokratijos viešajame sektoriuje nesumažėjo, o veikiau padaugėjo, sąlyginai lyginant tradicinę biurokratijos sistemą (vėberinę) ir NVV įtakoje susiformavusią vadybinę biurokratiją⁵⁶³. Kitaip tariant, negalima teigti, kad veiklos vadyba savaime yra vertinga ir jos taikymas teikia tik naudą. Svarbu moksliskai pagrįsti kokie veiklos vadybos komponentai yra vertingi, o kur yra silpnesnės ir tobulintos jos vietos. Remiantis mokslinės literatūros medžiaga ir kokybinio tyrimo gautais rezultatais, kiekybinio tyrimo metu buvo sudarytas klausimynas, susidedantis iš devyniolikos pasirinkimų, siekiant atskirai kiekvieną iš jų įvertinti ir bendrame kontekste nustatyti veikos vadybos naudingiausius aspektus bei problemines sritis (žr. 20 pav.). Panašu, kad pagrindinė veiklos vadybos vertė siejama su veiklos siekių formavimu, jų sklaida ir atnaujinimu Vyriausybės kontroliuojamose institucijose. Absoliučiai palankiausiai yra vertinama, kai aiškiai yra išskirti veiklos prioritetai ir aiškiai suformuluoti veiklos tikslai (vidurkis – 4,14, žr. 20 pav.). Nors, kaip jau buvo pažymėta, keletas kokybinio tyrimo dalyvių kritiškai žvelgia į Vyriausybės prioritetų formavimą (kai nėra horizontalių prioritetų, pernelyg didelis jų skaičius), tačiau galima konstatuoti, kad 2009–2012 m. veiklos vadybos iniciatyvų diegimas davė teigiamą poveikį, kai buvo nuspręsta veiklos planavimą pradėti ne nuo asignavimų paskirstymo, bet nuo prioritetų nustatymo. Taip pat buvo palanki idėja sumažinti asignavimo valdytojų skaičių juos „sustambinant“, Vyriausybės kontrolės lygmenyje ši statusą praktiškai paliekant tik ministerijoms, o tai prisidėjo prie esminių tikslų geresnio žinojimo, tuo pačiu ir prie iškomunikavimo institucijose, tame tarpe ir ministerijoms pavaldžioms, kuriose nėra formuojami atskiri strateginiai tikslai.

Tai, jog aiškiai išskirti veiklos prioritetai ir aiškiai suformuluoti veiklos tikslai yra palankiausiai vertinami – iš dalies tai galima aiškinti su visą kadenciją valdžioje išlikusios XV

⁵⁶² Moynihan D. P. *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington: Georgetown University Press, 2008, p. 27.

⁵⁶³ Pivoras S. *Biurokratijos kaita į rezultatus orientuotos veiklos vadyboje*. Biurokratija demokratinėje visuomenėje. Ats. red. A. Raipa. Kaunas: Technologija, 2011, p. 194–195.

Vyriausybės veikla: tai pirmoji Lietuvoje Vyriausybė išdirbusi visą jai skirtą ketverių metų laikotarpį. Tiek ankstesnės Lietuvos, tiek VRE šalių atskirų vyriausybių valdžioje išbūtas vidurkis yra menkas (pavyzdžiui, Estijoje 1,38 metų), o tai negatyviai, bent jau teoriškai, turėtų veikti visą šalies veiklos matavimo sistemą, kadangi demokratiname pasaulyje pradinį impulsą jai turėtų duoti politiniai prioritetai ir tikslai, o dažni pasikeitimai sudaro prielaidas veiklos valdymo „nestabilumui“⁵⁶⁴. Kita vertus, VRE šalių praktikoje naujų vyriausybių politinis dėmesys nėra sutelktas radikaliam prioritetų keitimui⁵⁶⁵.



20 pav. Veiklos vadybos komponentai, teikiantys vertę, N=140.

Šaltinis: Kiekybinio tyrimo duomenys, 2014.

Lietuvoje veiklos vadybos taikymas pozityviai vertinamas, kadangi laiduoja, jog indikatoriai yra peržiūrimi (vidurkis – 3,93, žr. 20 pav.) bei esminiai tikslai darbuotojams yra iškomunikuojami. Įdomu tai, kad veiklos tikslų aiškus išskyrimas ir iškomunikavimas institucijų

⁵⁶⁴ Nomm K., Randma-Liiv T. Performance Measurement and Performance Information in New Democracies: A Study of the Estonian Central Government, *Public Management Review*, 2012, 14 (7), p. 872.

⁵⁶⁵ Ten pat.

darbuotojams yra nustatyti ir kitame tyrime kaip pagrindiniai veiklos vadybos privalumai. Antai Raulecko et. al. (2013)⁵⁶⁶ tyrimo rezultatai liudija, kad šiek tiek daugiau nei trys ketvirtadaliai respondentų tvirtai yra įsitikinę, jog minėtų veiklos vadybos komponentų taikymo rutinos yra plačiai paplitusios viešojo sektoriaus organizacijose. Dar anksčiau buvo nustatyta, jog prie naudingiausių veiklos vadybos komponentų priskirtina, jog tai „padeda geriau įgyvendinti Vyriausybės strateginius tikslus/ prioritetus“ ir „padeda didesniu laipsniu pasiekti institucijos tikslus ir uždavinius“⁵⁶⁷. Tikėtina, kad prie to prisideda būtent aiškus prioritetų ir tikslų formavimas bei jų iškomunikavimas visiems tarnautojams. Apskritai, kuomet vadovai geba paaikškinti organizacijos tikslus ir pabrėžti šių tikslų svarbą, suformuojama savotiška paskata institucijos personalui veikti kryptingai, kad veiklos informacija būtų naudojama „tikslingai“⁵⁶⁸.

Šios disertacijos kiekybinio tyrimo atskleistas antrasis pagal teikiamą vertę veiklos vadybos komponentas susietas su geresniu atsiskaitymu LR Vyriausybei (vidurkis – 3,96, žr. 20 pav.). Palyginimui, anksčiau veiklos vadybos nauda kaip „geresnis atsiskaitymas Vyriausybei“ valstybės tarnautojų buvo suvokiama veikiau neutraliai – nebuvo priskirta nei prie daugiausiai, nei prie mažiausiai vertės teikiančių komponentų (jai atiteko šešta viena vienuolikos aspektų tarpe)⁵⁶⁹. Tiesa, kad veiklos vadyba „padeda geriau atsiskaityti LR Vyriausybei, LR Seimui“ buvo vertinta ne atskirai, o kaip vienas kintamasis⁵⁷⁰. Bet kuriu atveju, išaugusią veiklos vadybos vertę kaip „geresnę atsiskaitymą LR Vyriausybei“ galima tapatinti su nuo 2011 m. veikiančia SIS sistema.

Tuo tarpu analizuojant veiklos valdymui mažiausiai vertės teikiančius aspektus, pirmiausiai pabrėžtina, kad Lietuvoje nėra įvyrtintos aiškios sankcijos už nepasiektus veiklos rezultatus (vidurkis – 2,87, žr. 20 pav.). Tai patvirtina ir Raulecko et. al. (2013) kiekybinio tyrimo rezultatai, kur konstatuota, kad ne tik aiškių sankcijų už pasiektus rezultatus nebuvimas, bet ir skatinimas už pasiektus rezultatus Lietuvos viešajame sektoriuje yra neišvystytas. O būtent sankcijų ir apdovanojimų taikymas yra veiklos vadybos „kulminacija“, kuriais yra įvertinamas asmeninis valstybės tarnautojų įnašas į bendrą viešosios vertės kūrimą pagal iš anksto užsibrėžtus standartus. Pavyzdžiui, T. Curristine apibrėžiamas veiklos vadybos ciklas baigiasi paskutine faze – sankcijų ir paskatinimo skyrimu⁵⁷¹. Be to, veiklos vadybos leitmotyvo

⁵⁶⁶ Rauleckas R. et al. Public Administration Reforms during Fiscal Crisis in Lithuania: Perceptions of Senior Civil Servants, *Viešoji politika ir administravimas*, 12 (3), 2013, p. 355.

⁵⁶⁷ Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybei? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 18.

⁵⁶⁸ Moynihan D. P., Pandey S. K., Wright E. B. Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 2012, p. 148.

⁵⁶⁹ Nakrošis V. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybei? Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 18.

⁵⁷⁰ Ten pat, p.18.

⁵⁷¹ Curristine T. Government Performance: Lessons and Challenges, *OECD: Journal of Budgeting*, 5 (2), 2005, p. 131.

„priverskime vadybininkus valdyti“ įgyvendinimas tapatinamas su racionalios sistemos kūrimu per paskatų ir nuobaudų prizmę⁵⁷². Kita vertus, nagrijant į rezultatus orientuoto atlygio sistemos paskatą, reikia atkreipti dėmesį, jog dažnai yra atotrūkis nuo formalios ir realiai veikiančios į rezultatus orientuoto atlygio sistemos⁵⁷³. Nors Lietuvoje kvalifikacinės klasės formaliai traktuotinos kaip į rezultatus orientuoto atlygio pakaitalas, tačiau realybėje jų taikymas yra iškreiptas ir diskredituotas. Lietuvoje veiklos valdymo silpnoji vieta vis dar yra tai, kad praktikoje nėra pakankamai išvystyta veiklos valdymo ir finansinių srautų susiejimo sistema. Pavyzdžiui, kiekybinis tyrimas rodo, kad veiklos valdymas dar menkai prisideda prie biudžeto asignavimo taupymo (vidurkis – 3,28, žr. 20 pav.) bei turi įtaką būsimų institucijų lėšų persikirstymui (vidurkis – 3,21, žr. 20 pav.). Tokia situacija yra nepasikeitusi nuo 2007 m., kai taip pat buvo užfiksuota, jog veiklos valdymo aspektai – „padeda taupyti biudžeto lėšas“ ir „padeda paskirstyti lėšas tarp programų arba jų viduje“ – respondentų vertinti kaip teikiantys mažiausią veiklos vadybos vertę⁵⁷⁴. Nors kai 2009 – 2012 metų veiklos vadybos iniciatyvų diegimo metu sumažėjo biudžeto programų skaičius, kaip tik, atrodo, tapo lengviau institucijoms viduje persikirstyti asignavimus:

„[...] finansistams tai yra labai gerai, nes jie kaip tik suinteresuoti, kad būtų kuo mažiau programų, kadangi Vyriausybė priima nutarimą asignavimus pagal programas ir jeigu tu nori iš vienos programos į kitą persikirstyti pinigus, tu turi eiti į Vyriausybės posėdį ir keisti nutarimą. O jeigu pas tave bus viena programa – tai tu vienoje programoje tarp priemonių gali žaisti kaip nori, nes tau nereikia kreiptis į Vyriausybę – tu tą darai, suderinęs su Finansų ministerija“ (I23).

Kita vertus, kaip matyti 20 pav., yra gerokai daugiau veiklos vadybos komponentų, kurie yra vertintini palankiai. Prie tokio rezultato prisidėjo XV Vyriausybės diegtos vadybinio pobūdžio iniciatyvos. Pavyzdžiui, kito Lietuvoje atlikto tyrimo gautuose duomenyse užfiksuota, jog aukštesnieji valstybės tarnautojai yra įsitikinę, jog bendru požiūriu viešasis sektorius dabar (2013 m.) daug geriau funkcionuoja nei prieš į valdžią Lietuvoje atėjus XV Vyriausybei⁵⁷⁵.

Apibendrinant pažymėtina, kad aštuntoji hipotezė („veiklos vadybos vertės suvokimas siejamas su išoriniu atsiskaitymu ir viešųjų asignavimų taupymu“) pasitvirtino iš dalies. Nors veiklos vadybos vertės suvokimas pakankamai užtikrintai siejamas su atsiskaitymu Vyriausybės kanceliarijai, tačiau viešųjų asignavimų taupymas – vis dar silpnoji veiklos vadybos taikymo dalis.

⁵⁷² Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reforms: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the New – Weberian State*, Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 10.

⁵⁷³ Dahlstrom C., Lapuente V. *Explaining Cross-Country Differences in Performance-Related Pay in the Public Sector*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (3), 2010, p. 579.

⁵⁷⁴ Nakrošis V. *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybėje?* Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008, p. 18.

⁵⁷⁵ Rauleckas R., Nakrošis V., Šnapštienė R., Šarkutė L. *Lithuania* In: Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes P. Elgar E. (eds.), *In Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*. Forthcoming, 2015.

IŠVADOS

1. Veiklos vadyba yra daugiadimensinis reiškinys, kurio atskiri elementai skirtinguose kontekstuose (atskirose šalyse, viešosios politikos srityse ar net individualiose viešojo administravimo organizacijose) gali būti taikomi nevienoda apimtimi. Vis dėlto, galima išskirti bendrą jos dimensiją – veiklos informaciją, kuri yra būdingiausias atributas įvairiose veiklos vadybos sistemose. Šio komponento išskirtinumą sąlygoja veiklos vadybos paskirtis – nusistatyti siekiamus būsimos veiklos rezultatus išreikštais tam tikrais parametrais ir fiksuoti faktinius veiklos duomenis, įvertinant kiek jie atitinka iš anksto užsibrėžtus siekius. Itin svarbu tuos duomenis panaudoti, nes tik taip tampa prasmingas ankstesnėse veiklos vadybos fazėse (prioritetų ir vertinimo kriterijų nustatyme, duomenų rinkime, analizavime ir pateikime) įdirbis. Veiklos duomenų naudojimą gali apspręsti formalūs reikalavimai, įtvirtinti oficialiuose dokumentuose, bet tai daugiausiai siejama su ataskaitų parengimu ir vidiniu ar išoriniu atsiskaitymu suinteresuotoms šalims bei toks veiklos informacijos panaudojimas vadinamas „pasyviu“. Tuo tarpu „tikslingas“ veiklos informacijos panaudojimas paprastai nėra reglamentuotas ir taikomas institucijų vidinių procesų tobulinimui.

2. Disertacijos hipotezė „veiklos vadybos taikymui įtakos turi politinis dėmesys“ pasitvirtino tik iš dalies. Politinis dėmesys veiklos vadybos taikymui Lietuvoje skiriamas labiau dėl simbolinės naudos. 2008 m. Seimo rinkimus laimėjusios TS-LKD partijos jau rinkiminėje programoje dominavo veiklos vadybos sistemos tobulinimo apmatai, kurie buvo perkelti ir į XV Vyriausybės programą bei patvirtinti Seimo, nepaisant to, kad tarp įvairių parlamento partijų platesnio išdiskutavimo nebuvo bei pagrindinės – TS-LKD – partijos elito lygmenyje vadybinių iniciatyvų šalininkų iš tiesų buvo mažuma. Tai rodo, kad finansinės ir po jos sekusios ekonominės krizės akivaizdoje buvo suvokiama, kad veiklos vadybos esančių iniciatyvų tobulinimas bei naujų įvedimas gali būti geras (retorinis) atsakas piliečiams parodyti, kad yra alternatyvių, dar neišbandytų priemonių viešojo valdymo gerinimui ir reagavimui į sunkmečio padarinius. Kita vertus, politikų dalyvavimas konkrečiose veiklos vadybos taikymo praktikoje yra minimalus. Seimo nariai, nepriklausomai iš pozicinių ar opozicinių partijų, nelinkę aktyviai įsigilinti į oficialias valstybės institucijų veiklos rezultatų ataskaitas bei, juo labiau, – veiklos ataskaitose esančią veiklos informaciją naudoti biudžeto proceso metu. Vykdomosios valdžios politiniame lygmenyje politinis dėmesys veiklos vadybos taikymui taip pat yra ribotas, kai veiklos valdymo procesas nėra tapatinamas su „politine nuosavybe“ iš ministrų perspektyvos. Tokį apibendrinimą įgalina formuoti tyrimo metu užfiksuotos tendencijos, kai esminių tikslų ir

vertinimo kriterijų nustatymas yra perkeliamas žemiausios grandies specialistų prerogatyvai ir, kad nėra formuojama politinė paklausa veiklos informacijai.

3. Hipotezė „veiklos vadybos taikymą apriboja legalistinė administracinė kultūra“ iš dalies pasitvirtino. Viena vertus, XV Vyriausybės siekis sustiprinti į rezultatus orientuotą kultūrą pasiteisino – valstybės tarnautojų požiūriu ji darosi palankesnė veiklos vadybos taikymui Vyriausybės kontroliuojamose institucijose. Tačiau tai galima tapatinti veikiau su naujo vadybinių įrankių paketo įdiegimu bei esančios veiklos valdymo sistemos teisinio reglamentavimo patobulinimu. Vis dėlto, pernelyg stipri legalistinė aplinka ir ypač tokie jos bruožai kaip orientacija į procedūrų-pavedimų vykdymą, klaidų netoleravimą, valstybės tarnautojų kūrybiškumo neskatinimą ir kai sprendimai grindžiami ne efektyvumu ir rezultatų logika, bet veikiau kolektyviniu susitarimu, yra trukdžiai veiklos vadybos taikymui. Todėl esanti administracinė aplinka vis dar labiau riboja, nei skatina veiklos vadybos taikymą.

4. Hipotezė „vadybinės autonomijos padidinimas, tarnautojų suvokimu, pagerintų veiklos vadybos taikymą“ – pasitvirtino. Valstybės tarnautojų požiūriu, žmogiškųjų išteklių valdymo ir finansų valdymo srityse Lietuvos Vyriausybės kontroliuojamose institucijose trūksta savarankiškų galių ir jų išplėtimas padėtų institucijoms geriau valdyti veiklą ir pasiekti geresnius veiklos rezultatus. Tačiau vadybinės autonomijos didinimas prie esančių aplinkybių gali būti rizikingas ar netgi žalingas. Pirmiausia dėl to, kad praktikoje neišvystyta paskesnė kontrolė – atskaitomybės sistemos pagrindas – kuri neleistų gerai funkcionuoti vadybinės autonomijos instrumentui. Lietuvoje tam įtakos turi politinio dėmesio stoka ir administracinės tradicijos pobūdis. Politikų ribota paklausa veiklos rezultatų informacijai ir egzistuojanti „nepasitikėjimo ir pavedimų kultūra“ yra kliūtys vadybinės autonomijos didinimui.

5. Hipotezė „suinteresuotų asmenų įtraukimas į veiklos vadybos procesus bei žiniasklaidos ir NVO spaudimas neturi įtakos valstybės tarnautojų veiklos informacijos naudojimui“ pasitvirtino iš dalies. Skirtingų išorinių visuomeninių grupių įtaka veiklos vadybos taikymui yra nevienoda. Viena vertus, suinteresuotųjų asmenų įtraukimas į veiklos vadybos procesus turi reikšmės valstybės tarnautojų veiklos informacijos naudojimui Vyriausybės kontroliuojamose institucijose. Tai galima aiškinti vis didėjančiais institucijų bendradarbiavimo su tiesioginiais naudos gavėjais atvejais. Pavyzdžiui, siekiant matuoti pasiekimus pagal rezultato vertinimo kriterijų, pasitelkiamos vartotojų apklausos. Tačiau kitos visuomeninės grupės, kurios nėra tiesioginiai organizacijų suinteresuotieji ar kitokiais pagrindais nėra įtraukti į organizacijų veiklas, nedaro spaudimo valstybės tarnautojams geriau valdyti veiklą bei naudoti veiklos informaciją. Žiniasklaidos priemonės domisi veikiau institucijų indėliais, mažai dėmesio skiriant rezultato ir efekto kriterijų įvykdymui. NVO įtaka taip pat – minimali.

6. Hipotezė „veiklos vadybos vertės suvokimas siejamas su išoriniu atsiskaitymu ir viešųjų asignavimų taupymu“ pasitvirtino iš dalies. Nors veiklos vadybos vertės suvokimas pakankamai užtikrintai siejamas su atsiskaitymu Vyriausybės kanceliarijai, tačiau viešųjų asignavimų taupymas – vis dar silpnoji veiklos vadybos taikymo dalis. Veiklos vadybos vertės suvokimą kaip „geresnę atsiskaitymą LR Vyriausybei“ galima tapatinti su nuo 2011 m. veikiančia SIS. Tačiau veiklos vadyba dar menkai prisideda prie biudžeto asignavimų taupymo bei praktikoje nėra pakankamai išvystyta veiklos vadybos ir finansinių srautų susiejimo sistema. Tad netgi XV Vyriausybės aiškiai ir dažnai „transliuota“ taupymo politika nepadarė didelio poslinkio, kad „karpymai“ dažnėtų pagal programų veiklos rezultatus.

7. Hipotezė „valstybės tarnautojams aukštesnio lygmens veiklos vertinimo kriterijai yra daugiausiai problemų sukelianti veiklos informacija“ – pasitvirtino. Pavyzdžiui, tyrimo metu nustatyta, kad efekto kriterijų formavimą apsunkina: 1) dideli finansiniai kaštai; 2) šių kriterijų „vizijinis“ pobūdis; 3) dažnai į šių kriterijų formavimą yra įtraukiamos ir kitos institucijos; 4) pagal šiuos kriterijus pasiekti rezultatai yra veikiami įvairių, nuo institucijos veiklos nepriklausomų veiksnių. Tuo tarpu rezultato lygmens kriterijų formavimo problemas sukelia šios aplinkybės: 1) institucijoms sunku identifikuoti jų veiklos tiesioginius naudos gavėjus; bei 2) sunku nustatyti kokią tiesioginę naudą gautų institucijų suinteresuotieji-tiesioginės naudos gavėjai; be to 3) šių kriterijus pasirinkimas implikuoja, kad reikės taikyti naujus-modernius informacijos surinkimo metodus (pvz., atlikti tiesioginių naudos gavėjų apklausas).

8. Vyriausybės kontroliuojamų institucijų strateginio planavimo skyriams pagrindinės kliūtys veiklos duomenų rinkimui kyla iš kitų struktūrinių padalinių darbuotojų, kurių esą nepakankami gebėjimai darbu su veiklos duomenimis bei apskritai skeptiškas požiūris į veiklos duomenų rinkimą ir teikimą. Veiklos duomenų analizės etapo kokybę silpnina valstybės tarnautojų įprotis formaliai įsitraukti į darbą su duomenimis, labiau įsigilinant tik į juos tiesiogiai „liečiančius“ indikatorius, nematant bendresnio konteksto bei jiems trūkstama gebėjimų kriterijų reikšmės aiškinti bei interpretuoti platesnių procesų bei pokyčių lygmenyje. Tai turi įtakos, kad veiklos ataskaitų parengimas yra pats nesvarbiausias veiklos valdymo etapas Vyriausybės kontroliuojamose institucijose. Pirmiausiai tai siejama su formaliu-biurokratiniu požiūriu į ataskaitų rengimą ir pateikimą, kai orientuojamasi labiau į formą, bet ne į turinį. Tyrimo metu buvo nustatytos 8 probleminės sritys ataskaitų valdyme: 1) institucijos teikia pernelyg daug ataskaitų; 2) ataskaitose pasigendama glaustos informacijos; 3) ataskaitose nėra įvardinti nepasiekti siekiniai; 4) ataskaitose stokojama vertinamosios-analitinės informacijos; 5) ataskaitose daugiau minimi procesai, bet ne rezultatai; 6) naujausi duomenys ne visada įtraukiami į ataskaitas; 7) ataskaitų pernelyg didelė apimtis; 8) metinės veiklos ataskaitos nėra

reikšmingos. Taigi, hipotezė „viešojo sektoriaus institucijų išorinių veiklos ataskaitų valdymui nėra skiriama pakankamai dėmesio – veiklos ataskaitos yra nekokybiškos“ – pasitvirtino.

9. Hipotezė, jog „valstybės tarnautojai dažniau veiklos informaciją naudoja atsiskaitymui, o ne institucijų vidinės vadybos ir procesų pagerinimui“, pasitvirtino. Lietuvos Vyriausybės kontroliuojamose institucijose valstybės tarnautojai veiklos informaciją naudoja atsiskaitymo-viešinimo tikslais, siekiant įgyvendinti valstybės tarnautojo pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas, asignavimų padidinimui ir naujovių diegimo pagrindimui. Tad dominuoja labiau išoriniam atsiskaitymui ir pagal formalius reikalavimus pagrįstas veiklos informacijos panaudojimo lygmuo. Kita vertus, taip pat pastebimos ir vidinio „tikslingo“ panaudojimo formavimosi praktikos, tačiau šiuo atveju rezultatai yra nevienareikšmiški. Nors sprendimų pagrindimui, veiklos bei valdymo sistemų tobulinimui veiklos informacija naudojama palyginti dažnai, tačiau menčiau pasitelkiama problemų sprendimui. Kad veiklos informacija mažiausiai yra naudojama sprendžiant problemas institucijoje rodo, jog nesant formalių reikalavimų, veiklos informacija yra naudojama rečiau. Nepaisant to, galima konstatuoti, jog Lietuvoje veiklos informacijos „paruošimo“ procesas turi prasmės, kadangi veiklos informacija yra naudojama ne tik atsiskaitymo tikslais, bet ir gerinant valdymo procesus. Tačiau reikalingi tolimesni moksliniai tyrimai kiek „tikslingas“ veiklos informacijos naudojimas atliepia formalius reikalavimus ir kiek tai priklauso nuo pačių valstybės tarnautojų kūrybiškumo išraiškos.

REKOMENDACIJOS IR GAIRĖS TOLIMESNIEMS TYRIMAMS

1. Tyrimo metu paaiškėjo, kad veiklos vadyba Lietuvoje turėtų būti tobulintina žemiau pateiktomis kryptimis. Pirma, veiklos vadyba turi būti taikoma visose institucijose, kurios gauna valstybės finansavimą. Taigi – ne tik Vyriausybės kontroliuojamose institucijose. Juolab, yra pozityvių precedentų, kai veiklos vadybos komponentai laisvanoriškai yra taikomi ne tik jose (pavyzdžiui, Seimo kanceliarija). Todėl ministrų politinis dėmesys galėtų būti didesnis ne tik išitraukiant į praktines veiklos vadybos taikymo rutinas, bet ir koreguojant reikalavimus – pavyzdžiui, SPM galėtų būti taikoma didesnei grupei viešojo sektoriaus institucijų. Antra, itin svarbu nusistatyti aiškius, esminius prioritetus ir pagrindines pastangas sutelkti būtent jų įgyvendinimui. Trečia, reikia pertvarkyti sukuriant optimalią vertinimo kriterijų sistemą, atsižvelgiant, kad jų nebūtų pernelyg didelis skaičius, ypač žemesnio lygmens vertinimo kriterijų tarpe. Ketvirta, jei jau atsirenkami tam tikri vertinimo kriterijai, reikia žinoti ką su jais daryti, – t. y. būtina veiklos informaciją panaudoti.

2. Lietuvoje geriau yra taikyti ne sistemingus-radikalius veiklos vadybos pokyčius (kaip buvo XV Vyriausybės metu), bet veikiau diegti fragmentiškus, pavienes iniciatyvas apimančius, veiklos vadybos sumanymus. „Revoliucinėms“ permainoms yra sunku rasti platų politinį (ir administracinį) palaikymą, juolab legalistinė aplinka nėra pajėgi taip greitai ir sistemaiškai persiorientuoti ir prisitaikyti prie vadybinio stiliaus. Apskritai būtų priimtina, jei veiklos vadybos atskiros iniciatyvos būtų išbandomos pilotinių projektų taikymo būdu ir jeigu jos veikia tam tikroje siauroje aplinkoje, tai tik tuomet jų taikymą paskelbti sisteminiu, perkeliant į visuotinį lygmenį. Be to, nereikia pernelyg dažnai keisti veiklos vadybos taikymo „taisiklių“, reikia leisti bent jau vieną kadenciją (4 metus) naujoms veikti (idant tarnautojai gebėtų perprasti įdiegtus pakeitimus), o tada fiksuoti privalumus bei trūkumus. Iš kitos pusės, turi būti nuolatinė veiklos vadybos proceso vyksmo stebėseną ir įvertinimai, o ilgesnėje perspektyvoje būtų netgi pageidautini pokyčiai, ne tik reaguojant į tam tikras silpnas puses, bet ir įvedant naujus įrankius ar procesus tam, kad būtų „užkirstas kelias“ galimiems piktnaudžiavimams, kadangi ilgainiai procesai gali tapti inertiški, o valstybės tarnyboje esantis personalas yra pakankamai adaptyvus prisitaikyti jam palankia linkme.

3. Šioje disertacijoje siekta iširti kokie šalies vidiniai veiksniai, kaip, pavyzdžiui, politinis dėmesys, administracinė kultūra turi įtakos veiklos vadybos taikymui. Tačiau būsimuose tyrimuose būtų tikslinga nagrinėti ir išorinius veiksnius, kaip ES ar pasaulinių finansinių ir ekonominių krizių įtaka veiklos valdymo taikymo sistemai ir jos tobulinimui. Pavyzdžiui, jau šios disertacijos rėmuose buvo gauti moksliniai įrodymai (dėl disertacijos ribotos apimties

neįtraukti), kad EK vis dar daro įtaką, nors ir labiau netiesioginę, veiklos vadybos taikymui Lietuvoje. Nustatyta, kad EK nauji reikalavimai projektams ES lėšų įsisavinimui (ypač rodiklių sistemai) yra palankus veiksnys veiklos rezultatų valdymo iniciatyvoms diegti Vyriausybės kontroliuojamose institucijose. Be to, tyrimo metu išryškėjo tendencija, kad institucijos ar jų atskiri struktūriniai padaliniai, kurie įgyvendina ES programas, yra geriau prisitaikę valdyti veiklos rezultatus dėl geriau išvystytos rodiklių sistemos. Tačiau šiems atradimams pagrįsti reikalingi tolimesni ir labiau išplėtoti moksliniai tyrimai.

4. Ateityje būtų pravartu tyrinėti veiklos vadybos įtaką veiklos rezultatams, t. y. nustatyti kokie veiklos vadybos komponentai ir kaip lemia geresnius veiklos rezultatus. Taip pat identifikuoti veiksnius ar sąlygas, kuriomis vadyba įtakoja organizacijų veiklą ir jos rezultatus.

5. Nagrinėjant veiklos siekių nustatymo ir stebėsenos procesą, tyrėjui būtų naudinga rinkti medžiagą ne tik tiesiogiai bendradarbiaujant su tiriamaisiais, bet daugiau sistemingai „dirbant“ prie veiklos vadybos dokumentinių šaltinių. Pavyzdžiui, būtų galima išstudijuoti metines veiklos ataskaitas ir pagal išskirtus kriterijus tiesiogiai įvertinti jų kokybę. Taip pat per tam tikrą laiką galima stebėti institucijų pasirinktus prioritetus, tikslus, veiklos vertinimo kriterijus bei fiksuoti kokių mastu ir kaip jie kinta bei kokia jų kokybė. Taip įvairiapusiškom priemonėmis būtų ištirta veiklos duomenų parengimo būklė.

6. Tyrinėjant veiklos informacijos naudojimą vidiniais organizacijų tikslais, būtų svarbu nustatyti kokie organizacijų išorinės aplinkos veiksniai, organizacijų vidiniai veiksniai ir valstybės tarnautojų individualūs veiksniai yra reikšmingi veiklos informacijos naudojimui. Šioje disertacijoje atrasta, jog valstybės tarnautojams yra svarbus bendradarbiavimo palaikymas su institucijos veikla suinteresuotais asmenims, tačiau nereikšmingas žiniasklaidos bei nevyriausybinių organizacijų spaudimas veiklos informacijos vidiniam („tikslingam“) naudojimui. Tolimesniuose tyrimuose galima patikrinti šiuos rezultatus bei testavimui įtraukti naujus komponentus. Analizuojant organizacinius veiksnius, šios disertacijos tyrimo metu buvo nustatyta (tačiau neįtraukta į disertaciją), kad informacijos kokybė absoliučiai neturi įtakos veiklos informacijos naudojimui. Tai kiek kontrastingas atradimas, lyginant su užsienio šalių tyrimais, kuriuose kaip tik tvirtinama, jog veiklos informacijos naudojimas priklauso nuo veiklos duomenų ir informacijos kokybės, todėl tai taip pat reikalauja nuoseklesnio patikrinimo. Analizuojant asmeninius veiksnius, reikšminga nagrinėti ne tik demografinius valstybės tarnautojų duomenis (kaip pvz., stažas, išsilavinimas, ankstesnė patirtis), bet ir jų požiūrius į veiklos vadybos taikymą.

LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Monografijos ir kitos mokslinės knygos:

1. Bakaveckas A. Lietuvos vykdomoji valdžia, Vilnius: Eugrimas, 2007.
2. Berman E. M. Performance and Productivity in Public and Nonprofit Organizations (second edition), New York: Routledge, 2015.
3. Bitinas B., Rupšienė L., Žydžiūnaitė V. Kokybinių tyrimų metodologija, Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spaustuvė, 2008.
4. Bitinas B., Kazlauskienė A., Jazgevičius A. Kokybinių tyrimų atviro kodavimo programa „Kokybis“, Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla, 2012.
5. Bouckaert G., Halligan J. Managing Performance: International Comparisons, New York: Routledge, 2008.
6. Creswell J. W. Qualitative Inquire Research Design: Choosing Among Five Approaches (second edition), Thousand Oaks: SAGE Publication, 2007.
7. Creswell J. W. Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches (fourth edition), Thousand Oaks: SAGE Publication, 2014.
8. Daymon C., Holloway I. Qualitative Research Methods in Public Relations and Marketing Communications, (second edition), Oxon, New York: Routledge, 2011.
9. De Lancer Julnes P. Performance-based Management Systems: Effective Implementation and Maintenance, Boca Raton: CRC Press, 2009.
10. Denhard Janet V., Denhard Robert B. The New Public Service: Serving, not Steering, New York, London: M. E. Sharpe, 2007.
11. Ellig J., Mc Tighe M., Wray H. Government Performance and Results: An Evaluation of GPRA's First Decade, Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2012.
12. Flick U. Managing Quality in Qualitative Research, London: SAGE Publication, 2007.
13. Flick U. Designing Qualitative Research, London: SAGE Publication, 2013.
14. Frederickson D. G., Frederickson H. G. Measuring the Performance of the Hollow State, Washington: Georgetown University press, 2006.
15. Gibbs G. Analyzing Qualitative Data, London: SAGE Publication, 2007.
16. Goertz G., Mahoney J. A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in Social Sciences, New Jersey: Princeton University Press, 2007.
17. Hatry H. P. Performance Measurement: Getting Results (2nd edition), Washington: The Urban Institute Press, 2006.
18. Yin R. K. Case Study Research: Design and Methods (fourth edition), Thousand Oaks: SAGE Publication, 2009.
19. Jones B. D., Baumgartner F. R. The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems, Chicago: University of Chicago Press, 2005 (išankstinė 2004-10-06 versija).

20. Kardelis K. Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai (4 leidimas) Šiauliai: Lucilijus leidykla, 2007.
21. Marr B. *Managing and Delivering Performance*, Oxford, Burlington: Elsevier, 2008.
22. Moynihan D. P. *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington: Georgetown University Press, 2008.
23. Nakrošis V. *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę?* Vilnius: Vilniaus universitetas, 2008.
24. Pollitt C., Bouckaert G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*, Vilnius: Algarvė, 2003.
25. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reforms: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the New – Weberian State (third edition)*, Oxford: Oxford University Press, 2011.
26. Radin B. *Challenging Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values*, Washington: Georgetown University Press, 2006.
27. Rainey H. G. *Understanding and Managing Public Organizations (4th edition)*, San Francisco: Jossey-Bass, 2009.
28. Schedler K., Proeller I. *Outcome-Oriented Public Management: A Responsibility-Based Approach*, Charlotte: Information Age Publishing, 2010.
29. Seidman I. *Interviewing as Qualitative Research: A Guide for Researches in Education & The Social Sciences (fourth edition)*, New York: Teachers College Press, 2013.
30. O'Toole L. J., Meier J. K. *Public Management: Organizations, Governance, and Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
31. Talbot C. *Theories of Performance: Organizational and Service Improvement in the Public Domain*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
32. Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. *Performance Management in the Public Sector*, Oxon, New York: Routledge, 2010.
33. Van Dooren W., Bouckaert G., Halligan J. *Performance Management in the Public Sector (second edition)*, Oxon, New York: Routledge, 2015.
34. Van Thiel S. *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*, Oxon and New York: Routledge, 2014.
35. Vilpišauskas R., Nakrošis V. *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, Vilnius: Eugrimas, 2003.
36. Walshe K., Harvey G., Jas P. *Connecting Knowledge and Performance in Public Services: From Knowing to Doing*, Cambridge: Cambridge University press, 2010.
37. Wertz F. J. *Five Ways of Doing Qualitative Analysis*, New York: The Guilford Press, 2011.

Atskirų autorių straipsniai (tekstai) kolektyvinėse monografijose ir kitose mokslinėse knygose:

1. Andrews R., Boyne G. A., Walker M. W. Subjective and Objective Measures of Organizational Performance In: Boyne G. A., Meier K. J., O'Toole L. J., Walker M. W. (ed.) *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*, Cambridge University Press, 2006, p. 14–34.
2. Dwivedi O. P., Administrative Culture and Values: Approaches In: Jabra J. G., Dwivedi O. P. (ed.) *Administrative Culture in a Global Context*, Whitby: de Sitter Publications, 2005, p. 19–36.
3. Flyvbjerg B. Case study In: Denzin N. K., Lincoln Y. S. *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (fourth edition), London: SAGE Publication, 2011, p. 301–316.
4. Gabrielian V., Yang K., Spice S. Qualitative Research Methods In: Yang K., Miller G. J. *Handbook of Research Methods in Public Administration*, Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2008, p. 141–168.
5. Kickert W. Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain In: Pollitt C., Van Thiel, S., Homburg V. (eds.) *New Public Management in Europe: Adaptations and Alternatives*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007, p. 26–51.
6. Moynihan D. P. The Reality of Results: Managing for Results in State and Local Government In: Ingraham P. (ed.) *In Pursuit of Performance: Management Systems in State and Local Government*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007, p. 151–177.
7. Moynihan D. P. From Performance Management to Democratic Governance. In: O'Leary R., Slyke D. M., Kim. S (ed.) *The Future of Public Administration Around the World: The Minnowbrook Perspective*, Georgetown University Press: Washington, 2010, p. 21–26.
8. Nakrošis V. Viešoji administracija In: Krupavičius A., Lukošaitis A. (red.), *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida, Kaunas: Poligrafija ir informatika*, 2004, p. 431–432.
9. Nakrošis V. Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Result-Based Management, In: Peters Guy B. (eds.) *Mixes, Matches and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*. Budapest: Open Society Institute, 2008, p. 53–115.
10. Nakrošis V., Martinaitis Ž. Conclusions and Recommendations In: Nakrošis V., Martinaitis Ž. (ed.) *Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations: Organisation, Autonomy, Control and Performance*, Vilnius: Vilnius university, 2011, p. 267–291.
11. Ongaro E. The Napoleonic Administrative Tradition and Public Management Reform in France, Greece, Italy, Portugal and Spain In: Painter M., Peters B. G. *Traditions and Public Administration*, New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 174–190.
12. Osborne, S. P. The (New) Introduction: Public Governance: a Suitable Case for treatment? In: Osborne, S. P. (ed.) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London and New York: Routledge, 2010, p. 1–12.

13. Painter M., Peters B. G. Introduction. The Analysis of Administrative Traditions In: Painter M., Peters B. G. Traditions and Public Administration, New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 3–16.

14. Pivoras S. Biurokratijos kaita į rezultatus orientuotos veiklos vadyboje In: Raipa A. (ats. red.) Biurokratija demokratinėje visuomenėje, Kaunas: Technologija, 2011, p. 183–196.

15. Pivoras S. Post-Communist Public Administration in Lithuania in: Rosenbloom D. H., Rabin J. (eds.) Public Administration in Post- Communist Countries, Boca Raton: Taylor&Francis Group, 2013, p. 135–160.

16. Pivoras S. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai ir požūriai In: Pivoras S., Civinskas R., Buckienė E. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas: pasirinkimai, požūriai, sandėriai, Kaunas: Vytauto Didžiojo Universitetas (Versus Aureus), 2014, p. 15–40.

17. Pivoras S. Ar aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimas įtvirtina vadybinį valstybės tarnybos sandėrį Lietuvoje? In: Pivoras S., Civinskas R., Buckienė E. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas: pasirinkimai, požūriai, sandėriai, Kaunas: Vytauto Didžiojo Universitetas (Versus Aureus), 2014, p. 167–195.

18. Posner P. P., Fantone D. M. Performance Budgeting: Prospects for Sustainability In: Redburn F., Shea R., Buss T. (ed.) Performance Management and Budgeting: How Governments Can Learn from Experience, New York: M. E. Sharpe, 2008, p. 92–113.

19. Rauleckas R., Nakrošis V., Šnapštienė R., Šarkutė L. Lithuania In: Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes P. Elgar E. (eds.), In Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top, forthcoming, 2015.

20. Smalskys V. Viešojo administravimo santykis su kitais mokslais, In: Smalskys V. (ats. red.) Viešasis valdymas, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010.

21. Šiugždinienė J., Gaulė E., Rauleckas R. Reshuffling the Strategic-Management System to Develop Capacity for Strategic Agility: The Case of Lithuania In: Joyce P., Drumaux A. (eds.), Strategic Management in Public Organization: European Practices and Perspectives (eds.), New York, Oxon: Routledge, 2014, p. 277–292.

22. Van de Walle S., Van Dooran W. How is Information Used to Improve Performance in the Public Sector? Exploring the Dynamics of Performance Information, In: Walshe K., Harvey G., Jas P. (eds.) Connecting Knowledge and Performance in Public Sector: From Knowing to Doing, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 33–54.

23. Van Dooran W. Quality and Performance Management: Toward a Better Integration, In: De Lancer Julnes P., Berry F. S., Aristigueta, Yang K. (ed.), International Handbook of Practice-Based Performance Management, Los Angeles: Sage, 2008, p. 415.

24. Willoughby K. G., Melkers J E. Performance Budgeting in the States, In: Dall W. F. (ed.) Quicker, Better, Cheaper? Managing Performance in American Government, New York: The Rockefeller Institute Press, 2001, p. 335–364.

Straipsniai moksliniuose žurnaluose:

1. Ammons D. A. Performance Measurement and Managerial Thinking, *Public Performance & Management Review*, 25 (4), 2002, p. 344–347.
2. Askim J. The Demand Side of Performance Measurement: Explaining Councilors' Utilization of Performance Information in Policymaking, *International Public Management Journal*, 12 (1), 2009, p. 24–47.
3. Behn R. D. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures, *Public Administration Review*, 63 (5), 2003, p. 586–606.
4. Bevan G., Hood Ch. What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System, *Public Administration*, 84 (3), 2006, p. 517–538.
5. Brouard S., MPs' Issue Attention in Parliament: Evidence of a Stick-Slips Process of Attention Allocation in the French National Assembly, *The Journal of Legislative Studies*, 19 (2), 2013, p. 246–260.
6. Bogušinskaitė I., Nakrošis V. Lietuvos vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaita ir politizacija, *Politologija*, 74 (2) 2014, p. 38–67.
7. Bouckaert G., Peters Guy B. Performance Measurement and Management: The Achilles Heel in Administrative Modernization. *Public Performance & Management Review*, 25 (4), 2002, p. 359–362.
8. Bouckaert G., Nakrošis V., Nemec J. Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 4 (1), 2011, p. 9–29.
9. Bourdeaux C. Integrating Performance Information into Legislative Budget Processes, *Public Performance & Management Review*, 31 (4), 2008, p. 547–569.
10. Civinskas R. Can a Senior Civil Servant Adapt to Managing by Contract? Reform and Civil Servants' Preferences in Lithuanian Government, *Baltic Journal of Law & Politics*, 2011, 4 (2), p. 154–186.
11. Curristine T. Government Performance: Lessons and Challenges, *OECD: Journal of Budgeting*, 5 (1), 2005, p. 127–151.
12. Curristine T. Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire, *OECD: Journal of Budgeting*, 5 (2), 2005, p. 87–131.
13. Dahlstrom C., Lapuente V. Explaining Cross-Country Differences in Performance-Related Pay in the Public Sector, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (3), 2010, p. 577–600.
14. Damirova I., Šnapštienė R. Viešojo administravimo stebėsenos sistemos problemos ir perspektyvos, *Viešojo politika ir administravimas*, 2005, Nr. 11, p. 102–109.
15. De Bont A., Grit K. Unexpected Advantages of Less Accurate Performance Measurements. How Simple Prescription Data Works in a Complex Setting Regarding the Use of Medication, *Public Administration*, 90 (2), 2012, p. 497–510.

16. De Lancer Julnes P., Holzer M. Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation, *Public Administration Review*, 61 (6), p. 693–708.
17. Demaj L., Summermatter L. What Should We Know About Politicians' Performance Information Need and Use?, *International Public Management Review*, 13 (2), 2012, p. 85–111.
18. Dukynaitė R., Ališauskas R. Strateginis valdymas kaip lyderystės priemonė, *Viešoji politika ir administravimas*, 11 (1), 2012, p. 75–88.
19. Dvorak J., Kaselis M. Veiklos planavimo ir programų vertinimo pokyčių trajektorijos Lietuvos viešajame administravime, *Politikos mokslų almanachas*, 9 (1), 2011, p. 99–116.
20. Evans G. Exporting Governance: Lithuania Adapts a Canadian Policy Management Model, *Canadian Public Administration*, 48 (1), 2005, p. 4–34.
21. Frisco V., Stalebrink O. J. Congressional Use of the Program Assessment Rating Tool, *Public Budgeting & Finance*, 28 (2), 2008, p. 1–21.
22. Groeneveld S., Van de Walle S. Steering for Outcomes: The Role of Public Management In: Van de Walle S., Groeneveld S. (ed.) *New Steering Concepts in Public Management*, Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2011, p. 1–8.
23. Gudelis D. Lietuvos savivaldybių veiklos būklės vertinimas, *Viešoji politika ir administravimas*, 29, 2009, p. 91–98.
24. Hague M. T. Sk., Mohammad N. S. Administrative Culture and Incidence of Corruption in Bangladesh: A Search for the Potential Linkage, *International Journal of Public Administration*, 36 (13), 2013, p. 996–1006.
25. Hammerschmid G., Van de Walle S., Stimac V. Internal and External Use of Performance Information in Public Organizations: Results From an International Survey, *Public Money & Management*, 33 (4), 2013, p. 261–268.
26. Hawkesworth I., Emery R., Wehner J., Saegert J. Budgeting in Lithuania, *OECD Journal on Budgeting*, 2010 (3), 2010, p. 1–36.
27. Hood C. A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69 (3), 1991, p. 3–19.
28. Hood C., Dixon R. The Political Payoff from Performance Target Systems: No-Brainer or No-Gainer?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (suppl 2), 2010, p. i281–i298.
29. Hvidman U., Andersen S. C. Impact of Performance Management in Public and Private Organizations, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (1), 2014, p. 35–58.
30. Yang K., Hsieh J., Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle Range Model, *Public Administration Review*, 67 (5), 2007, p. 861–879.
31. Yang K., Pandey S. K. How Do Perceived Political Environment and Administrative Reform Affect Employee Commitment? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (2), 2009, p. 335–360.

32. James O. The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance, *Public Administration*, 82 (2), 2004, p. 397–419.
33. Jamil I. Administrative Culture in Bangladesh: Tensions between Tradition and Modernity, *International Review of Sociology*, 12 (1), 2002, p. 93–125.
34. Jamil I., Askvik S., Hossain F. Introduction to the Special Issue on Administrative Culture in Developing and Transitional Countries, *International Journal of Public Administration*, 36 (13), 2013, p. 897–899.
35. Jansen E. P. New Public Management: Perspectives on Performance and the Use of Performance Information, *Financial Accountability & Management*, 24 (2), 2008, p. 169–191.
36. Juodaitytė A., Kazlauskienė A. ypatybės Edukologijos daktaro disertacijų (1995-2005 m.) metodologijos: teorinė ir empirinė analizė. Profesinis rengimas: tyrimai ir realijos, 11, 2006, p. 18–35.
37. Kaselis M. Development of Performance Management Reforms in Lithuanian Public Sector, *Baltic Journal of Law & Politics*, 6 (2), 2013, p. 50–74.
38. Kazakevičius G. Lojalumo struktūros įtaka Lietuvos viešojo sektoriaus politizacijai, *Politologija*, 74 (2), 2014, p. 161-197.
39. Kettl D. F. The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links, *Journal of Policy Analysis and Management*, 16 (3), 1997, p. 446–462.
40. Kopecky P., Spirova M., Jobs for the Boys? Patterns of Patronage in Communist Europe, *West European Politics*, 34 (5), 2011, p. 897–921.
41. Kristensen J. K., Groszyk W., Buhler B. Outcome-focused Management and Budgeting, *OECD Journal of Budgeting*, 1 (4), 2002, p. 7–34.
42. Kroll A., The Other Type of Performance Information: Nonroutine Feedback, Its Relevance and Use, *Public Administration Review*, 73 (2), 2013, p. 265–276.
43. Kroll A. Explaining the Use of Performance Information by Public Managers: A. Planned-Behavior Approach, *American Review of Public Administration*, 45 (2), 2015, p. 201-215.
44. Kroll A. Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research, forthcoming in *Public Performance & Management Review*.
45. Kroll A., Proeller I. Controlling the Control System: Performance Information in the German Childcare Administration, *International Journal of Public Sector Management*, 26 (1), 2013, p. 74–85.
46. Kundrotienė N., Rekerta K., Strateginio planavimo diegimas Lietuvos viešojo administravimo institucijose, *Viešojo politika ir administravimas*, 3, 2002, p. 57–63.
47. Lacey D., Cuganesan S., Goode S., Jacobs K. Celebrating Adversity: Inter-Organizational Dependence and Public Sector Performance Reporting in the Australian Federal Police, *Public Administration*, 90 (2), 2012, p. 393–411.
48. Lee J., Preparing Performance Information in the Public Sector: an Australian Perspective, *Financial Accountability & Management*, 24 (2), 2008, p. 117–149.
49. Læg Reid P., Roness P. G., Rubecksen K., Performance Management in Practice: The Norwegian Way, *Financial Accountability and Management*, 22 (3), 2006, p. 251–270.

50. Lynch-Cerullo K., Cooney K., Moving from Outputs to Outcomes: A Review of the Evolution of Performance Measurement in the Human Service Nonprofit Sector, *Administration in Social Work*, 35 (4), 2011, p. 364–388.

51. Long A. F., Jefferson J. The Significance of Outcomes within European Health Sector Reforms: Towards the Development of an Outcomes Culture, *International Journal of Public Administration*, 22 (3-4), 1999, p. 385–424.

52. Marcheვა D., Administrative Culture in Bulgaria: Sources, Foundations, and Transitions, *International Journal of Public Administration*, 36 (13), 2013, p. 963–971.

53. Masiulis K. Naujosios viešosios vadybos diegimo galimybės Lietuvoje, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1 (10), 2008 p. 99–103.

54. Meier K. J., O’Toole L. J. Subjective Organizational Performance and Measurement Error: Common Source Bias and Spurious Relationship, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23 (2), 2013, p. 429–456.

55. Meyer-Sahling J. H. Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation, *West European Politics*, 27 (1), 2004, p. 71–103.

56. Meyer-Sahling J. H. The Changing Colors of the Post-Communist State: The Politicization of the Senior Service in Hungary, *European Journal of Political Research*, 47 (1), 2008, p. 1–33.

57. Meyer-Sahling J. H., Nakrošis V. Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos, *Viešoji politika ir administravimas*, 27, 2009, p. 7–15.

58. Meyer-Sahling J. H., Yesilkagit K. Differential Legacy Effects: Three Propositions on the Impact of Administrative Traditions on Public Administration Reforms in Europe East and West, *Journal of European Public Policy*, 18 (2), 2011, p. 311–322.

59. Meyer-Sahling J. H., Veen T. Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicization in Central and Easter Europe, *East European Politics*, 28 (1), 2012, p. 4–22;

60. Melnikas B. Valdymas, vadyba ir administravimas šiuolaikinių iššūkių kontekste: nauji mokslinių tyrimų prioritetai, *Viešasis administravimas*, 3 (35), 2012, p. 8–21.

61. Mierauskas P., Suinteresuotųjų asmenų dalyvavimas Lietuvos saugomų teritorijų valdyme, *Socialinių mokslų studijos*, 3 (7), 2010, p. 125–143.

62. Moynihan D. P. Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform, *Public Administration Review*, 66 (1), 2006, p. 77–89.

63. Moynihan D. P. What Do We Talk About When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (2), 2006, p. 151–168.

64. Moynihan D. P. Through A Glass, Darkly: Understanding the Effects of Performance Regimes, *Public Performance & Management Review*, 32 (4), 2009, p. 592–603.

65. Moynihan D. P. Advancing the Empirical Study of Performance Management: What We Learned From the Program Assessment Rating Tool, *The American Review of Public Administration*, 43 (5), 2013, p. 499–517.

66. Moynihan D. P., Hawes D. P. Responsiveness to Reform Values: The Influence of the Environment on Performance Information Use, *Public Administration Review*, 72 (1), 2012, p. S95–S105.

67. Moynihan D. P., Landuyt N. How Do Public Organization Learn? Bridging Cultural and Structural Perspectives, *Public Administration Review*, 69 (6), 2009, p. 1097–1105.

68. Moynihan D. P., Lavertu S. Does Involvement in Performance Management Routines Encourage Performance Information Use? Evaluating GPRA and PART, *Public Administration Review*, 72 (4), 2012, p. 592–602.

69. Moynihan D. P., Pandey S. K. Creating Desirable Organizational Characteristics: How Organizations Create a Focus on Results and Managerial Authority, *Public Management Review*, 8 (1) 2006, p. 119–140.

70. Moynihan D. P., Pandey S. K. The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (4), 2010, p. 849–866.

71. Moynihan D. P., Pandey S. K., Wright E. B. Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 2012, p. 143–164.

72. Moynihan D. P., Wright E. B., Pandey S. K. Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 2012, p. 143–164.

73. Mortensen P. B. Political Attention and Public Policy: A Study of How Agenda Setting Matters, *Scandinavian Political Studies*, 33 (4), 2010, p. 356–380.

74. Mortensen P. B., Green-Pedersen C. Institutional Effects of Changes in Political Attention: Explaining Organizational Changes in the Top Bureaucracy, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25 (1) 2015, p. 165–189.

75. Nakrošis V. Lietuvos administracinės atskaitomybės sistemos raida, *Politologija*, 2001, 23 (3), p. 67–103.

76. Nakrošis V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą?, *Politologija*, 61 (1) 2011, p. 65–98.

77. Nakrošis V. Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaita ir politizacija, *Politologija*, 74 (2), 2014, p. 3–37.

78. Nakrošis V., Martinaitis Ž. The Lithuanian Public Sector Organizations: The EU-Driven Expansion within the Domestic Arrangements of Autonomy and Control, *Viešojo politika ir administravimas*, 29, 2009, p. 18–27.

79. Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R. Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetai: kaip analizuoti jų įgyvendinimo procesą ir rezultatus? *Politologija*, 77 (1), 2015, p. 67–68.
80. Nemeč J. New Public Management and its Implementation in CEE: What Do we Know and where Do we Go, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 3 (1), 2010, p. 31–52.
81. Nielsen P. A. Learning from Performance Feedback: Performance Information, Aspiration Levels, and Managerial Priorities, *Public Administration*, 92 (1), 2014, p. 142–160.
82. Nielsen P. A. Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (2), 2014, p. 431–458.
83. Nomm K., Randma-Liiv T. Performance Measurement and Performance Information in New Democracies: A Study of the Estonian Central Government, *Public Management Review*, 14 (7), 2012, p. 859–879.
84. Pakštaitis L. Piktnaudžiavimo kriminalizavimo, vertinimo bei normos tobulinimo problemos, *Jurisprudencija*, 7 (85), 2006, p. 95–101.
85. Palidauškaitė J. Korupcijos sklaidos formos Lietuvoje: tarp sovietinio palikimo ir rinkos padiktuoto pragmatizmo, *Viešojo politika ir administravimas*, 18, 2006, p. 64.
86. Palidauškaitė J. Vertybinis valstybės tarnautojo profilis šiuolaikinės Lietuvos politinės kultūros kontekste, *Politologija*, 50 (2), 2008, p. 23–52.
87. Pedersen K. H., Johansen L. Where and How You Sit: How Civil Servants View Citizens' Participation, forthcoming in *Administration & Society*, 2015.
88. Petukienė E., Tijūnaitė R., Raipa A., Visuomenės dalyvavimas: socialinio kapitalo, demokratijos ir racionalaus pasirinkimo teorijų apžvalga, *Viešojo politika ir administravimas*, 21, 2007, p. 87–95.
89. Pivoras S. Nuo nomenklatūros iki pseudobiurokratijos: posovietinės viešosios biurokratijos bruožai Lietuvoje, *Darbai ir dienos*, 52, 2009, p. 159–174.
90. Pivoras S. Konkursinės atrankos į Lietuvos valstybės tarnybą tobulinimas gero valdymo iššūkių perspektyvoje, *Viešojo politika ir administravimas*, 2012, 11 (3), p. 473–487.
91. Pivoras S., Visockytė E. Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas, *Viešojo politika ir administravimas*, T. 10, Nr. 1, 2011, p. 27–40.
92. Poister H. T., Pasha O. Q., Edwards L. H. Does Performance Management Lead to Better Outcomes? Evidence from the U.S. Public Transit Industry, *Public Administration Review*, 73 (4), 2013, p. 625–636.
93. Pollitt C. Performance Information for Democracy: The Missing Link?, *Evaluation*, 12 (1), 2006, p. 38–55.
94. Pollitt C. The Logics of Performance Management, *Evaluation*, 19 (4), 2013, p. 346–363.
95. Pollitt C., Dan S. Searching for Impacts in Performance-oriented Management Reforms: A Review of the European Literature, forthcoming in *Public Performance and Management Review*.
96. Puškorius S. 3E koncepcijos plėtra, *Viešojo politika ir administravimas*, 1 (3), 2002, p. 31–38.

97. Quinn R. E., Rohrbaugh J. A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards A Competing Values Approach to Organizational Analysis, *Management Science*, 29 (3), 1983, p. 363–377.
98. Rabovsky T. M. Using Data to Manage for Performance at Public Universities, *Public Administration Review*, 74 (2), 2014, p. 268.
99. Radin B. The Government Performance and Result Act (GPRA): Hydra – Headed Monster or Flexible Management Tool? *Public Administration Review*, 58 (4), 1998, p. 307–316.
100. Raudla R. The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different?, *Public Administration*, 90 (4), 2012, p. 1000–1015.
101. Rauleckas R. et al. Public Administration Reforms during Fiscal Crisis in Lithuania: Perceptions of Senior Civil Servants, *Viešojo politika ir administravimas*, 12 (3), 2013, p. 350–362.
102. Rimkutė E, KIRSTUKAITĖ I., ŠIUGŽDINIENĖ J. Viešojo sektoriaus veiklos valdymas Lietuvoje: pažanga ir iššūkiai diegiant į rezultatus orientuotą valdymą, *Viešojo politika ir administravimas*, 14 (1), 2015, p. 9–24.
103. Sager F. et al. How Traditional Are the American, French and German Traditions of Public Administration? A Research Agenda, *Public Administration*, 90 (1), 2012, p. 129–143.
104. Schick A. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms, *The World Bank Research Observer*, 13 (1), 1998, p. 123–131.
105. Schick A. The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not, *OECD Journal on Budgeting*, 3 (2), 2003, p. 71–103.
106. Segalovičienė I. Viešojo administravimo stebėsenos ir vertinimo sistemos indikatorių charakteristikų apžvalga, *Viešojo politika ir administravimas*, 18, 2006, p. 86–98.
107. Sudnickas T. Strateginio valdymo problemos Lietuvos savivaldybėse, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 22 (2), 2011, p. 108–113.
108. Sun R., Van Ryzen G. G. Are Performance Management Practices Associated with Better Outcomes? Empirical Evidence from New York Public Schools, *The American Review of Public Administration*, 44 (3), 2014, 324–338.
109. Stalebrink O. J., Frisco V. PART in Retrospect: An Examination of Legislator's Attitudes Towards PART, *Public Budgeting and Finance*, 31 (2), 2011, p. 1–21.
110. Steccolini I. Is the Annual Report an Accountability Medium? An Empirical Investigation into Italian Local Governments?, *Financial Accountability & Management*, 20 (3), 2004, p. 327–350.
111. Šiugždinienė J., Gaulė E., Rauleckas R. Redesigning the Strategic Management System in a Time of Fiscal Crisis in Lithuania, *Viešojo politika ir administravimas*, 14 (1), 2014, p. 36–49.
112. ter Bogt H. J. Politicians in Search of Performance Information? – Survey Research on Dutch Aldermen's Use of Performance Information, *Financial Accountability & Management*, 20 (3), 2004, p. 221–252.
113. Taylor J. Strengthening the Link Between Performance Measurement and Decision Making, *Public Administration*, 87 (4), 2009, p. 853–871.

114. Taylor J. Factors Influencing the Use of Performance Information for Decision Making in Australian State Agencies, *Public Administration*, 89 (4), 2011, p. 1316–1334.
115. Tunčikienė Ž., Skačkauskienė I. Viešojo sektoriaus strateginio planavimo būklė ir jos gerinimo prielaidos, *Socialinių mokslų studijos*, 4 (1), 2012, p. 97–110.
116. Van Dooran W. What Makes Organizations Measure? Hypotheses On The Causes and Condition for Performance Measurement, *Financial Accountability & Management*, 21 (3), 2005, p. 363–383.
117. Van Ryzan G. G. Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (4), 2011, p. 745–760.
118. Van Thiel S., Leeuw F. L. The Performance Paradox in the Public Sector, *Public Performance & Management Review*, 25 (3), 2002, p. 267–281.
119. Verhoest K., Peters B. Guy, Bouckaert G. and Verschuere B. The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review, *Public Administration and Development*, 24 (2), 2004, p. 101–118.
120. Vesely A. Accountability in Central and Eastern Europe: Concept and Reality, *International Review of Administrative Sciences*, 79 (2), 2013, p. 310–330.
121. Wang X. Perception and Reality in Developing an Outcome Performance Measurement System, *International Journal of Public Administration*, 25 (6), 2002, p. 805–829.
122. Williams D. Measuring Government in the Early Twentieth Century, *Public Administration Review*, 63 (6), 2003, p. 643–653.
123. Zubek R., Goetz K. H. Performing to Type? How State Institutions Matter in East Central Europe, *Journal of Public Policy*, 30 (1), 2010, p. 1–22.
124. Židonis Ž., Naujosios viešosios vadybos principų įgyvendinimo aspektai institucijų kaitos požiūriu, *Viešoji politika ir administravimas*, 17, 2006, p. 22–28.

Daktaro disertacijos:

1. Bileišis M. Institucinis Vyriausybės veiklos aspektas Lietuvos viešajame valdyme, daktaro disertacija, Vilnius: Mykolo Riomerio universitetas, 2012.
2. Gudelis D. Savivaldybių veiklos matavimo modeliai ir jų įgyvendinimo galimybės Lietuvoje, daktaro disertacija, Vilnius: Mykolo Riomerio universitetas, 2007.
3. Imbrasaitė J. Politinio dalyvavimo dinamika Lietuvoje 1999-2006 m., daktaro disertacija, Kaunas: VDU, 2008.
4. Kroll A., Why Public Managers Use Performance: Information Concepts, Theory, and Empirical Analysis, Doctoral Dissertation, Potsdam: University of Potsdam, 2012.
5. Tumėnas A. Valstybinių organizacijų reformų ir pokyčių teorinė analizė, daktaro disertacija, Vilnius: MRU, 2010.
6. Van Dooran W., Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach, Leuven: Doctoral dissertation, Katholieke Universiteit Leuven, 2006.

Ataskaitos, tyrimai, pranešimai, apžvalgos:

1. Atkinson T. Atkinson Review: Final Report Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

2. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Analizė. Dėl 1999 metų biudžeto, 1998-11-16. Prieiga per internetą: <http://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/finansai-pinigu-politika/analize-del-1999-metu-biudzeto/lrinka> (žr. 2014-07-08).

3. LR Seimas. „2008-2012 m. kadencija, 1 eilinė Seimo sesija, posėdis Nr. 12 (12), 2008 m. gruodžio 9 d., stenograma (2008-12-17, Nr. 9).

4. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Apie VORT projektą, prieiga per internetą: <http://www.lrvk.lt/lt/veikla/vort/apie-projekta/> (žr. 2013-11-23).

5. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Projektas „Veiklos rezultatų stebėsenos sistemos tobulinimas“ (RESST). Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/lt/veikla/resst-projektas/resst-projektas1/> (žr. 2014-07-30).

6. Ministro Pirmininko tarnyba. Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas (VORT): užsienio šalių ir Lietuvos institucijų veiklos rezultatų stebėsenos sistemų įgyvendinimo gerosios praktikos apžvalga, Klaipėda: UAB „Klaipėdos banga“, 2009.

7. Ministro pirmininko tarnyba. Mokymo programa „Vertinimo kriterijai: sudarymas ir taikymas, Klaipėda: UAB „Klaipėdos banga“, 2011.

8. Ministro Pirmininko tarnyba. Strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodika, Klaipėda: UAB „Klaipėdos banga“, 2011.

9. Ministro Pirmininko tarnyba ir Vidaus reikalų ministerija. Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) 2009-2012 metų veiklos ataskaita: rezultatai ir gairės tolesniems pokyčiams, 2012. Prieiga per internetą: <http://lrv.lt/lt/veikla/komisijos/saulelydzio-komisija/komisijos-veikla/new-page-3-copy/> (žr. 2014-08-10).

10. Organization for Economic Co-operations and Development (OECD). Overview of Results-Focused Management and Budgeting in OECD Members Countries, PUMA/SBO, Paris, 1, 2002.

11. Organization for Economic Co-operations and Development (OECD). Measuring Government Activities, Paris, 2009.

12. Rekerta K. Kaip planuosime 2006-ųjų metų veiklą? Valstybės tarnybos aktualijos, 2005, Nr. 2, p. 6. Prieiga per internetą: <http://www.vtd.lt/index.php?-1309528360> (žr. 2014-07-14).

13. Rimkutė E., Kirstukaitė I. Veiklos valdymas Lietuvoje: ar esame pažangūs ir kokie iššūkiai mūsų laukia? In: Drungilienė A. (red.) Į rezultatus orientuoto ir įrodymais pagrįsto valdymo praktika Lietuvos ir užsienio šalių viešajame sektoriuje, Klaipėda: UAB „Klaipėdos banga“, 2011, p. 19-37.

14. UAB „Socialinės informacijos centras“. Kokybės vadybos metodų taikymo Lietuvos viešojo administravimo ir kitose institucijose/įstaigose stebėseną, tyrimo ataskaita (užsakovas – Vidaus reikalų ministerija), 2013.

15. United Nations Development Programme (UNDP). Civil Service Training in the Context of Public Administration Reform. A Comparative Study of Selected Countries from Central and Eastern

Europe, and the former Soviet Union (1989 to 2003). Prieiga per internetą: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017191.pdf> (žr. 2014-07-10).

16. The World Bank. Report on Strategic Planning and Policy Management in Lithuanian and Latvia, 2006, p. 7. Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/bylos/strateginis/Pasaulio%20banko%20studija.pdf> (žr. 2014-07-10).

17. Valstybės kontrolė. Aplinkos apsaugos rėmimo programos vertinimas. Valstybinio audito ataskaita, 2003-06-30, Nr. 2020-2, p.20.

18. Valstybės kontrolė. Programų, finansuojamų iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, kriterijų vertinimas, valstybinio audito ataskaita, 2003-09-12, Nr. 2010-16.

19. Valstybės kontrolė. Kaimo rėmimo programos vertinimas. Valstybinio audito ataskaita, 2004-07-16, Nr. 2030-3, p. 13.

20. Valstybės kontrolė. Programinio biudžeto sistema, valstybinio audito ataskaita, 2007-03-30, Nr. VA-60-1P-1.

21. Valstybės kontrolė. Nacionalinė kovos su korupcija programa. Valstybinio audito ataskaita, 2008-02-29, Nr. VA-P40-6-5, p. 12.

22. Vidaus reikalų ministerija, Viešojo administravimo sistemos stebėsenos (monitoringo) organizacinio modelio sukūrimas, Įvadinės galimybių studijos galutinė ataskaita, 2008.

Konferencijų pranešimai:

1. Nakrošis V. Veiklos rezultatų stebėseną kaip įrodymais pagrįsto valdymo priemonę: jos taikymo problemos ir galimybės Lietuvoje (pranešimo skaidrės), VORT projekto įžanginis seminaras „Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas“, 2009-05-19, prieiga per internetą: <http://www.lrvk.lt/lt/veikla/vort/renginiai/> (žr. 2014-08-18).

2. Nakrošis V. Ekonomikos krizė ir Lietuvos atsakas: valdžios išlaidų taupymas ir jo įtaka viešajam valdymui, pranešimas tarptautinėje konferencijoje „Į rezultatus orientuoto valdymo reformos: ar jau turime naują viešojo valdymo kokybę?, Vilnius, 2012-02-26.

3. Rimkutė E. Veiklos rezultatų sudarymas ir naudojimas: seni klausimai, naujos išvalgos? (pranešimo skaidrės), seminaras „Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas: praktinis veiklos rezultatų stebėsenos įgyvendinimas, 2011-06-02, prieiga per internetą: <http://www.lrvk.lt/lt/veikla/vort/renginiai/> (žr. 2014-08-18).

4. Rimkutė E., Šileikienė R. Nauji Vyriausybei atskaitingų įstaigų veiklos stebėsenos sprendimai (pranešimo skaidrės), VORT konferencija: Į rezultatus orientuoto valdymo reformos: ar jau turime naują viešojo valdymo kokybę?, 2012-01-26, prieiga per internetą: <http://www.lrvk.lt/lt/veikla/vort/renginiai/> (žr. 2014-08-18).

5. Summermatter L., Siegel J. P. Defining Performance in Public Management: Variations Overtime and Space, IRSPM XXIII conference (Copenhagen, Denmark, 6-8 April 2009), prieiga per internetą: <http://bahrainexcellence.org/Msword/workshop2/Case%20Studies/Case-2/Grp2-Defining%20Performance%20in%20Public%20Sector.pdf> (žr. 2013-09-20).

6. Šiugzdinienė J. Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatus? Tarptautinė konferencija „Viešasis valdymas Lietuvoje. Europos patirtis – ateities iššūkiams, 2011 m. gegužės 12–13 d., Vilnius, pranešimo dalomoji medžiaga, prieiga per internetą: http://www.lrvk.lt/bylos/LESSED%20projekts/Renginiai/4/4_Jurgita_Siugzdiniene.pdf (žr. 2014-07-21).

7. Verheijen T., Dobrolyubova Y., Performance Management in Baltic States and Russia”, conference „A Performing Public Sector“(Leuven, Belgium, 1-3 June 2006), p. 3, prieiga per internetą: http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS2/WS2_Verheijen_Dobrolyubova.pdf (žr. 2013-08-02).

Teisės aktai ir kiti dokumentai:

1. Finansų ministro įsakymas Nr. 1K-330 „Dėl strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikos patvirtinimo“, 2010-10-25.

2. Lietuvos Respublikos Konstitucija, 2002-10-25, str. 131// Valstybės žinios, 1992-11-30, Nr. 33-1014.

3. Lietuvos Respublikos Finansų ministro ir Lietuvos Respublikos Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro įsakymas Nr.112/50 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, 2000-05-03// Valstybės žinios, 2000-06-09, Nr. 47-1364 (negalioja nuo 2003-02-28).

4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžeto pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos konstitucijai“, Nr. 25/01, 2002-01-14// Valstybės žinios, 2002-01-18, Nr. 5-186.

5. Lietuvos Respublikos Seimo 2008-12-09 nutarimu Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ patvirtinta Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programa// Valstybės žinios, 2008-12-20, Nr. 146-5870.

6. LR Seimo rezoliucija dėl Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros koncepcijos, 1998-10-22// Valstybės žinios 1998-10-30, Nr. 95-2637.

7. Lietuvos Respublikos Seimo statutas Nr. I-399, 1994-02-17// Valstybės žinios, 1994, Nr. 15-249.

8. Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos aiškinamasis raštas dėl Vyriausybės įstatymo 6, 13, 22, 24, 27, 28, 39, 40, 41, 44, 44-1, 45, 46 straipsnių ir dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo įstatymo projekto bei lydimųjų įstatymų projektų Nr. XIIP-179, 2013-01-02.

9. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas Nr. I-464, Valstybės žinios// Valstybės žinios, 1994-05-19, Nr. 13-167.

10. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 13, 24, 27, 39, 40, 44, 44-1, 45, 46 straipsnių ir dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo įstatymas Nr. XI-319, 2009-07-07// Valstybės žinios, 2009-07-18, Nr. 85-3576.

11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 6, 13, 22, 24, 27, 28, 39, 40, 41, 44, 44–1, 45, 46 straipsnių ir dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo įstatymas Nr. XII–153, 2013-01-17// Valstybės žinios, 2013-01-30, Nr. 11-497.

12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 434 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginio planavimo komiteto sudarymo ir jo darbo organizavimo“, 1999-04-16// Valstybės žinios, 1999-04-21, Nr. 434.

13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 256 „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo ir plano patvirtinimo“, 2000-03-06// Valstybės žinios, 2000-03-10, Nr. 21-537.

14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, 2002-06-06// Valstybės žinios, 2002-06-12, Nr. 57-2312.

15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“, 2004-04-28, Valstybės žinios, 2004, Nr. 69-2399.

16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1097 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2007-2010 metų priemonių plano patvirtinimo“, 2006-11-06// Valstybės žinios, 2006, Nr. 120-4568.

17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl Viešojo valdymo tobulinimo komisijos sudarymo Nr. 50, 2009-01-28// Valstybės žinios, 2009, Nr. 13-514.

18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 715 „Dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“, 2010-06-02, Valstybės žinios//. 2010, Nr. 2010-06-15, Nr. 69-3440.

19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1220 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo, 2010-08-25// Valstybės žinios, 2010-08-28, Nr. 102-5279.

20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl stebėsenos informacinės sistemos nuostatų ir stebėsenos informacinės sistemos duomenų saugos nuostatų patvirtinimo“ Nr. 518, 2011-05-04//Valstybės žinios Nr. 55-2641, 2011-05-10.

21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 metų programos patvirtinimo“ Nr. 171, 2012-02-07// Valstybės žinios Nr. 22-1009, 2012-02-18.

22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“ Nr. 347, 2012-03-28// Valstybės žinios, Nr. 40-1972, 2012-04-03.

23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės Kanceliarijos nuostatų patvirtinimo Nr. 254, 2013-03-27// Valstybės žinios, 2013-03-30, Nr. 34-1647.

24. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Vyriausybei atskaitingų institucijų strateginių veiklos planų (įskaitant biudžeto programų) įgyvendinimo rezultatų stebėsenos sistemos koncepcija, VORT projektas, 2010, Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/2010-02-23_Stebesenos%20koncepcija.pdf (žr. 2010-11-08).

25. Valstybės tarnybos departamentas. Ko tikėtis per valstybės tarnautojų vadovavimo gebėjimo patikrinimą?, 2014-07-16. Prieiga per internetą: <http://www.vtd.lt/index.php?-978175126> (žr. 2014-07-31).

26. Valstybės valdymo tobulinimo komisija, Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) 2009 m. veiklos tobulinimo planas, patvirtintas 2009 metų vasario 25 d. posėdžio protokolu Nr. 73-6.

27. Valstybės valdymo tobulinimo komisija, Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) 2010 metų veiklos tobulinimo planas (patikslintas), patvirtintas 2010 metų balandžio 14 d. posėdžio protokolu Nr. 63-11.

28. Valstybės valdymo tobulinimo komisija, Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) 2009 metų veiklos plano įgyvendinimas, 2010 m. birželio 6 d.

29. Valstybės valdymo tobulinimo komisija, Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) 2010 metų veiklos tobulinimo planas, patvirtintas 2009 metų gruodžio 10 d. posėdžio protokolu Nr. 63-4.

30. Valstybės valdymo tobulinimo komisija, Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) 2010 metų II pusmečio veiklos planas [nėra nurodyta kokiu protokolu patvirtintas].

31. Valstybės valdymo tobulinimo komisija, Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) 2010 metų I pusmečio veiklos plano įgyvendinimas, 2011 m. vasario 2 d.

32. Valstybės valdymo tobulinimo komisija, Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) posėdžio Nr. 63-3 protokolas, 2011-02-17, Vilnius.

33. Valstybės valdymo tobulinimo komisija, Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) posėdžio Nr. 63-15 protokolas, 2011-06-30, Vilnius.

Žiniasklaidos ir kiti internetiniai pranešimai:

1. Bačiulis A. Į valdžią atėjo nepasirengę valdyti, Veidas.lt, 2012-12-05, prieiga per internetą: <http://www.veidas.lt/i-valdzia-atejo-nepasirenge-valdyti> (žr. 2014-07-20).

2. Cibulskis G. Valdančiosios koalicijos partneriai remti „Visuomio“ vis dar neskuba, 15min.lt, 2010-09-20, prieiga per internetą: <http://www.15min.lt/naujienu/aktualu/lietuva/valdanciosios-koalicijos-partneriai-remti-visuomio-kol-kas-neskuba-56-116366>, (žr. 2014-07-20).

3. Damulytė J., Digrytė E., Utyra E. V. Admakus: visi nepasitiki visais, Delfi.lt, 2007-04-19. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/vadamkus-visi-nepasitiki-visais-metinis-pranesimas.d?id=12918486> (žr. 2014-08-07).

4. D. Grybauskaitė „Visuomii“ vertina skeptiškai, Delfi, 2010-10-05, prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/verslas/verslas/dgrybauskaite-visuomi-vertina-skeptiskai.d?id=37234081>, žr. 2014-07-20).

5. Gudavičius S. „Visuomis“ miršta net negimęs, Klaipėda.diena.lt, 2010-09-30, prieiga per internetą: <http://klaipeda.diena.lt/naujienos/lietuva/salies-pulsas/visuomis-mirsta-net-negimes-454263#.U8vX2UCPZCQ> (žr. 2014-07-20).

6. Gudavičius S. Prezidentė: problema – prastai dirbantys viceministrai, Verslo žinios, 2014-05-26. Prieiga per internetą: <http://vz.lt/?PublicationId=abd62dab-24b9-4fbf-a30d-640499f99445> (žr. 2014-06-15).

7. Jokūbaitis M. J. Neverovičius prabilo apie tai, kodėl jam iškasė duobę, Lrytas.lt [Interviu su buvusiu Energetikos ministru Jaroslavu Neverovičiumi], 2014-08-27, prieiga per internetą: <http://www.lrytas.lt/lietuvas-diena/aktualijos/j-neveroviccius-prabilo-apie-tai-kodel-jam-iskase-duobe.htm> (žr. 2014-08-27).

8. Kaselis M. Kaip tobulinama valstybės tarnyba: valstybės tarnautojų požiūris, Bernardinai. It, 2011-12-16. Prieiga per internetą: <http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2011-12-16-mindaugas-kaselis-kaip-tobulinama-valstybes-tarnyba-valstybes-tarnautoju-poziuiris/73845/print>, (žr. 2011-12-16).

9. Kazakevičius G. „Zanačka“ kaip kertinis viešojo sektoriaus veiklos elementas, Giedriaus Kazakevičiaus tinklaraštis, 2014-02-17. Prieiga per internetą: <http://kazakevicius.blogspot.com/2014/02/zanacka-kaip-kertinis-viesojo.html> (žr. 2014-07-25).

10. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Vyriausybės pasitarime svarstyta Stebėsenos sistemos koncepcija, 2010-02-25, prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/veikla/vort-projektas/vort-naujienos/?nid=6269> (žr. 2015-03-01).

11. LRT, „Teisė žinoti“ (speciali laida). „Kokių pokyčių tikėtis antroje Dalios Grybauskaitės kadencijoje“, 2014-07-14, [R. Valatkos citata žr. nuo 5:29 min iki 5.42 min.], prieiga per internetą: http://www.lrt.lt/mediateka/laidos/T/1459/teise_zinoti (žr. 2014-07-22).

12. Medalinskas A. Kam naudingas politinis cirkas, L žinios.lt, 2012-12-06, prieiga per internetą: <http://lzinios.lt/lzinios/print.php?idas=61926>, (žr. 2014-07-20).

13. Nakrošis V. Valstybės valdymo reformos vingiai, Delfi, 2004-05-24, Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/archive/valstybes-valdymo-reformos-vingiai.d?id=4391538> (žr. 2014-07-17).

14. Opozicijos lyderis abejoja naujųjų ministrų kompetencija, Žinių radijas, 2014-07-18, prieiga per internetą: <http://www.ziniuradijas.lt/epizodas/2014/07/18/opozicijos-lyderis-abejoja-naujuju-ministru-kompetencija/34926> (žr. 2014-07-20).

15. Specialistai: Vyriausybės formavimas tampa cirku, Balsas, 2012-12-02, prieiga per internetą: <http://www.balsas.lt/naujiena/702562/specialistai-vyriausybes-formavimas-tampa-cirku-o-tai-netoleruotina> (žr. 2014-07-20).

16. Šiuoždinienė J. „Lietuva 2030: kodėl ir kam?, Delfi.lt, 2011-07-18. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/politics/jsiuozdiniene-lietuva-2030-kodel-ir-kam.d?id=47708043> (žr. 2014-08-11).

17. Šiuoždinienė J. Ką naujam premjerui gali padėti strateginis valdymas?, Delfi.lt, 2012-12-03. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/politics/jsiuozdiniene-kai-naujajam-premjerui-gali-padeti-strateginis-valdymas.d?id=60139471> (žr. 2014-08-09).

18. Vainauskienė B. „Visuomis“ – kas tai? [interviu su Ūkio ministru D. Kreiviu], lrytas.lt, 2010-09-06, prieiga per internetą: <http://www.lrytas.lt/-12837463221282837321-visuomis-kas-jis.htm>, žr. 2014-07-2

19. Vyriausybėje – naujos pareigybės ir daugiau politinio pasitikėjimo pareigūnų, Delfi.lt, 2009-06-11. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/vyriausybeje-naujos-pareigybes-ir-daugiau-politinio-pasitikejimo-pareigunu.d?id=22606077> (žr. 2014-07-25).

PRIEDAI

1 PRIEDAS

Interviu klausimynas su viešosios politikos ir administravimo ekspertais bei valstybės tarnautojais

a) Veiklos vadybos reformų adaptavimo aplinka ir sąlygos:

1. Jūsų požiūriu, kokie yra palankūs ir neplankūs veiksniai (politiniai, administraciniai, individualūs) adaptuoti į rezultatus orientuotas veiklos vadybos iniciatyvas Lietuvoje? Kiek palanki yra Lietuvos teisinė bazė į rezultatus orientuotos veiklos vadybos iniciatyvoms viešajame sektoriuje? Apskritai, kaip Jūs manote, ar veiklos vadybos iniciatyvų plėtra Lietuvoje gali plisti tik per teisinių reikalavimų jiems sukūrimą?

2. Kas (kokie veikėjai: institucijos ir asmenys), Jūsų manymu, Lietuvos viešajame sektoriuje *de facto* turi didžiausią įtaką adaptuojant veiklos vadybos praktikas? Kas ir kodėl labiausiai joms priešinasi? Tarp kokių veikėjų gali kilti įtempti santykiai adaptuojant veiklos vadybos reformas? Koks politikų vaidmuo ir kodėl jiems svarbios ar nesvarbios į rezultatus orientuotos iniciatyvos Lietuvoje? Kaip galėtumėte palyginti XV ir XVI Lietuvos Respublikos vyriausybių požiūrius į veiklos vadybos taikymą Lietuvos viešajame sektoriuje?

3. Kokios, Jūsų nuomone, veiklos vadybos proceso dalys Jūsų organizacijoje/Lietuvos viešajame sektoriuje yra silpniausios? (strateginių tikslų ir programų vertinimo kriterijų nustatymas, veiklos informacijos rinkimas, veiklos informacijos įtraukimas į dokumentus, veiklos informacijos naudojimas organizacijų vidiniams procesams, veiklos informacijos naudojimas išoriniam atsiskaitymui). Kodėl taip manote?

4. Jūsų manymu, ar Lietuvos valstybės tarnautojams sudarytos pakankamos sąlygos siekti veiklos rezultatų? Jūsų požiūriu, kokiose organizacijos valdymo srityse valstybės tarnautojai turėtų turėti savarankišką diskreciją (autonomiją), kad sėkmingai būtų pasiekti veiklos rezultatai? Kas Lietuvoje sąlygoja valstybės tarnautojų autonomijos išplėtimą arba ne? Apskritai ar savarankiškos valstybės tarnautojų galios siekti rezultatų turėtų būti plečiamos, bet atitinkamai, stiprinama paskesnė (*ex post*) jų veiklos kontrolė t.y. vertinant pagal pasiektus rezultatus? Jūsų nuomone, ar suderinama „žema vadybinė autonomija“ ir orientacija į rezultatus? Ar ir kaip Lietuvos organizacinė-administracinė-teisinė aplinka palanki autonomijos plėtimui?

5. Kaip manote, ar Lietuvoje sudarytos tinkamos valstybės tarnautojams paskatos taikyti į rezultatus orientuotas iniciatyvas valstybės tarnyboje? Kokių paskatų ar motyvavimo priemonių trūkstama?

b) Veiklos matavimo problematika:

6. Jūsų nuomone, kokio pobūdžio veiklos matavimo ir vertinimo rodikliai (matai) dominuoja jūsų organizacijoje/Lietuvos viešojo sektoriaus institucijose?

7. Kokių pagrindinių trūkumų matote institucijų programų veiklos vertinimo kriterijų sudaryme? Jūsų nuomone, ar ir kaip organizacijų strateginiai tikslai, programų uždaviniai koreliuoja su politiniais tikslais?

8. Kokius probleminius aspektus galėtumėte išskirti : a) veiklos duomenų rinkime; b) duomenų analizavime; c) ataskaitų parengime?

9. Ar teko Jums susipažinti su nauja „Stebėsenos informacinė sistema“? Kiek nauja informacinė sistema, Jūsų požiūriu, pasiteisino ir kokie yra jos trūkumai?

c) Veiklos informacija, jos naudojimas:

Pastaba: Veiklos informacija – tai sistemingai valstybės tarnautojų renkami ir naudojami, dažniausiai kiekybinio pobūdžio duomenys, atspindintys veiklos vertinimo rodiklių pasiekimą.

10. Kaip Lietuvoje veiklos duomenys, veiklos vertinimo kriterijų rezultatai integruojami (institucionalizuojami) į organizacijos dokumentus ir procedūras? Ar šie duomenys patenka į planavimo dokumentus? Ar šių duomenų pagrindu formuojamos kokybės vadybos sistemos? Ar šie duomenys yra integruojami į vertinimo ataskaitas? Kokios yra tam kliūtys?

11. Kokiais tikslais Lietuvos valstybės tarnautojai naudoja veiklos rezultatų informaciją?

12. Jūsų požiūriu, kur valstybės tarnautojai naudoja veiklos informaciją? Kaip manote, ar veiklos rezultatų informacija daugiau naudojama atsiskaityti politikams ir visuomenei ar vidinių procesų pagerinimui?

13. Kaip manote, kokie išorinės aplinkos (pvz. politinis palaikymas), organizaciniai bei individualūs (valstybės tarnautojų) veiksniai Lietuvoje turi reikšmės valstybės tarnautojų veiklos informacijos naudojimui vidinių sprendimų priėmimui, veiklos (procesų) tobulinimui? Galbūt tam tikros darbuotojų asmeninės charakteristikos (kaip, pvz., išsilavinimas) gali turėti įtakos veiklos informacijos naudojimui?

d) Veiklos vadybos teikiama vertė Lietuvos viešajame sektoriuje:

14. Kokias matote bendras veiklos vadybos taikymo spragas, privalumus? Kaip į rezultatus orientuotos veiklos vadyba turėtų būti tobulintina?

15. Koks turėtų būti veiklos rezultatų valdymo mastas (kiek reikalingos veiklos matavimo-vertinimo sistemos), kad veiklos matavimas ir informacijos naudojimas Lietuvos institucijose pasiteisintų t. y. nauda būtų didesnė nei administracinės sąnaudos?

1 PRIEDAS

Interviu klausimynas LR Seimo įstatymų leidėjais „Veiklos rezultatų informacija biudžeto proceso metu“

1. Ar Seimo komitete svarstant biudžeto projektą ir priimant tam tikrus sprendimus yra naudojama veiklos rezultatų informacija (nefinansinė informacija)? Ar įstatymų leidėjai biudžeto proceso metu diskutuoja apie veiklos rezultatų nefinansinio pobūdžio informaciją?

2. Ar Jūs naudojate nefinansinę veiklos informaciją išankstiniuose svarstymuose dėl biudžeto sudarymo ir sprendimų priėmimo Seimo komitete? Jei taip, tuomet kaip ir kodėl ją naudojate? Ar politikams yra tikslinga naudoti veiklos rezultatų informaciją, kurią pateikia vykdomosios valdžios atstovai?

3. Kokie yra pagrindinių šaltinių tipai iš kurių Jūs labiausiai esate linkę gauti veiklos rezultatų informaciją ir kuriais pasitikite? Ar Jums bei kitiems seimo nariams patikimesnė yra rašytine ataskaitų forma pateikta valstybės institucijų informacija apie veiklos rezultatus ar Jums svarbesnė iš neformalių pokalbių gauta (verbalinė) veiklos rezultatų informacija?

4. Kaip manote, ar Seimo narių argumentai, pagrįsti veiklos rezultatų informacija, biudžeto proceso metu gali įtakoti tam tikrus pokyčius biudžeto projekte?

5. Kaip Vyriausybės metinė veiklos ataskaita įtakoja sprendimų priėmimą svarstymuose dėl biudžeto? Kokią reikšmę turi Vyriausybės metiniai veiklos prioritetai, jų pasiekimo rodikliai svarstant biudžetą seimo komitetuose ir seimo plenarinių posėdžių metu?

6. Kokią reikšmę įstatymų leidėjams biudžeto proceso metu turi biudžeto projekto dalis „asignavimų valdytojų aiškinamieji raštai ir jų veiklos efekto bei rezultato vertinimo kriterijai“? Kaip komitetų nariai gilinasi į šią informaciją – ar kiekvienas narys susipažįsta su visomis sritimis, ar labiau gilinamasi pagal atskiras viešosios politikos sritis, kurios atskiriems seimo nariams yra aktualesnės? Apskritai kaip vertinate vykdomosios valdžios paruoštų dokumentų kokybę, kuriuose talpinama veiklos rezultatų nefinansinė informacija?

7. Kaip manote, ar politikai biudžeto proceso metu turi labiau gilintis į bendrus valstybės fiskalinius/ finansinius rodiklius, ar jų diskusijų spektrą turėtų aprėpti ir vykdomosios valdžios institucijų programų rezultatai?

8. Kokie veiksniai lemia, kad Jūs ir kiti politikai naudojate/ nenaudojate veiklos rezultatų informaciją? Kodėl yra komplikuota į veiklos biudžeto procesą integruoti veiklos rezultatų informaciją?

9. Ar veiklos rezultatų informaciją galima traktuoti kaip objektyvų šaltinį sprendimų priėmimui? Kodėl ji gali būti įvairiai interpretuojama?

10. Jūsų nuomone, kokiose viešosios politikos srityse privalėtų būti atsižvelgta į veiklos rezultatų informaciją ir kokiose srityse veiklos nefinansinė informacija nėra svarbi? Kodėl?

11. Kokių mastu komiteto nariai-opozicinių partijų atstovai yra labiau suinteresuoti gilintis į veiklos rezultatų informaciją? Kokių mastu naujieji seimo nariai labiau suinteresuoti gilintis į veiklos rezultatų informaciją?

12. Jūsų nuomone, ar Lietuvoje tikslingos tolimesnės į rezultatus orientuoto biudžeto reformos? Jei taip, kokie tolimesni veiksmai turėtų būti atliekami?

2 PRIEDAS

Elektroniniu paštu užsienio ekspertams pateiktų klausimų laiško pavyzdys

Dear Donald Moynihan,

I am PhD student from Department of Public Administration, Faculty of Political Science and Diplomacy at Vytautas Magnus University, LITHUANIA. My doctoral dissertation is about adoption and implementation of performance management in Lithuanian public sector.

I would like to ask You to answer some questions about utilization of performance management in Central and Eastern European countries. Could I use Your answers as additional information source at empirical reserch part of my dissertation?

I would be very grateful for Your comments to my following questions:

1.Does performance management (performance measurement and performance information use) is suitable for Central and Eastern Europe countries (CEEC) public sector? At what extant it should be adopted and implemented in CEEC public organizations?

2.What would be the main problems of adoption and implementation of performance management in CEEC public organizations?

3.In your opinion, what factors would be important for utilization of performance management in in CEEC public organizations?

4.In your opinion, what would be the worth of utilization of performance management in CEEC public organizations? Could there be more benefits than administration burden?

Thank You very much for Your consideration and time.

Sincerely,

Mindaugas Kaselis

3 PRIEDAS

VEIKLOS REZULTATŲ VALDYMO VIEŠAJAME SEKTORIUJE ANKETA

Ši anoniminė anketa yra skirta Vyriausybės įstaigų, Vyriausybei atskaitingų įstaigų, ministerijų bei joms atskaitingų įstaigų vadovams ir darbuotojams, kurių veikla siejasi su veiklos valdymu. Tikimasi, kad tyrimo rezultatai padės geriau pažinti veiklos planavimo ir rezultatų valdymo kontekstą bei iššūkius, kurie leistų Jums priimti geresnius sprendimus Jūsų kasdieniniame darbe. Šios anketos apibendrinantys rezultatai bus naudojami moksliniais tikslais (Vytauto Didžiojo universitete rengiama daktaro disertacija „Veiklos vadybos adaptacija Lietuvos viešajame sektoriuje“, anketos sudarytojas – dokt. Mindaugas Kaselis).

1.Koks Jūsų bendras darbo stažas?

Iki 1 metų	5-10 metų
1-3 metai	10-15 metų
3-5 metai	Daugiau nei 15 metų

2.Koks Jūsų išsilavinimas?

Vidurinis (vidurinis ir profesinis)	Auštasis (bakalauras)
Aukštesnysis	Aukštasis (magistras)
Auštasis (neuniversitetinis)	Aukštasis (mokslų daktaras)
Auštasis (universitetinis, kai išsilavinimas įgytas iki 1990 m.)	Kita

3.Jūs dirbate:

Vyriausybės įstaigoje arba Vyriausybei atsakingoje įstaigoje
Ministerijoje
Biudžetinėje įstaigoje prie ministerijos
Kita

4.Jūs esate:

Istaigos vadovas arba įstaigos vadovo pavaduotojas
Institucijos departamento vadovas arba departamento vadovo pavaduotojas
Struktūrinio padalinio vadovas
Struktūrinio padalinio vadovo pavaduotojas
Patarėjas
Vyriausiasis specialistas
Vyresnysis specialistas
Specialistas
Kancleris
Kita

5.Veiklos rezultatų valdymo (į rezultatus orientuoto valdymo) iniciatyvoms adaptuoti Lietuvos viešajame sektoriuje palankūs yra šie vidiniai veiksniai:

	Sutinku	Labiau sutinku, nei nesutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Labiau nesutinku, nei sutinku	Nesutinku
Šios valdančiosios daugumos politinių vizijų ir idėjų turėjimas					
Dabartinės XVI Vyriausybės lyderystė formuoti siektinus veiklos rezultatus					
Politikų (Seimo ir Vyriausybės narių) noras turėti ir naudoti su veiklos rezultatais susijusią informaciją					
Institucijų aukščiausių vadovų palaikymas ir					

lyderystė (ministerijose – ministro, viceministrų, kanclerio; įstaigose prie ministerijų ir Vyriausybės – įstaigos vadovo, jo pavaduotojų)					
Institucijų departamentų ir skyriaus vedėjų palaikymas ir lyderystė					
Institucijų administracinė kultūra					
Institucijų darbuotojų turimi administraciniai gebėjimai					
Suakaupta patirtis, diegiant kokybės vadybos sistemas (BVM, ISO)					

6. Veiklos rezultatų valdymo iniciatyvoms adaptuoti Lietuvos viešajame sektoriuje palankūs yra šie išoriniai veiksniai:

	Sutinku	Labiau sutinku, nei nesutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Labiau nesutinku, nei sutinku	Nesutinku
Piliečių spaudimas					
Piliečių emigracijos į kitas šalis mastas					
Europos Sąjungos struktūrinės paramos lėšų panaudojimas administracinių gebėjimų stiprinimui					
Šalies makroekonominių rodiklių smukimas					
Europos Komisijos nustatyti nauji reikalavimai (ypač rodiklių sistemai) projektams ES lėšų įsisavinimui					

7. Valstybės tarnyboje esančios šios sąlygos yra palankios veiklos rezultatų valdymui:

	Sutinku	Labiau sutinku, nei nesutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Labiau nesutinku, nei sutinku	Nesutinku
Valstybės tarnautojų veiklos vertinimo sistema					
Darbo užmokesčio sistema					
Bendra teisės aktų bazė					
Mokymosi sistema					

8. Jūsų nuomone, kuriems veiklos valdymo elementams Jūsų organizacijoje yra skiriamas reikšmingas dėmesys:

	Sutinku	Labiau sutinku, nei nesutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Labiau nesutinku, nei sutinku	Nesutinku
Misijos formulavimas					
Strateginių tikslų nustatymas					
Vertinimo kriterijų (rodiklių) pasirinkimas					
Duomenų apie įvykdytus vertinimo kriterijus rinkimas					
Duomenų apie įvykdytus vertinimo kriterijus analizavimas					
Duomenų apie įvykdytus vertinimo kriterijus įtraukimas į vidines organizacijos sistemas ir procesus					
Ataskaitų parengimas					
Veiklos kriterijų įvykdymo rezultatų naudojimas sprendimų priėmimui ir Jūsų organizacijos veiklos tobulinimui					
Veiklos kriterijų įvykdymo rezultatų naudojimas išoriniam atsiskaitymui					

9. Veiklos vertinimo kriterijai, sukeltantys problemų, atsižvelgiant į jų formavimo bei duomenų pagal juos rinkimo sudėtingumą:

	Sutinku	Labiau sutinku, nei nesutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Labiau nesutinku, nei sutinku	Nesutinku
Produkto kriterijai					
Indėlio kriterijai					
Efekto kriterijai					
Proceso kriterijai					
Rezultato kriterijai					
Veiklos efektyvumo kriterijai					
Visuomenės nuostatas parodantys kriterijai					
Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimą parodantys kriterijai					

10. Veiklos informacijos rinkimo, pagal užsibrėžtus vertinimo kriterijus, Jūsų organizacijoje kliūtys:

	Sutinku	Labiau sutinku, nei nesutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Labiau nesutinku, nei sutinku	Nesutinku
Kolegų (iš kitų struktūrinių padalinių) atsainus (skeptiškas) požiūris į duomenų pateikimą Jūsų skyriui arba Jums (kaip vadovui, jo pavaduotojui)					
Kolegoms (iš kitų struktūrinių padalinių) sunku įvardinti veiklos rezultatus, jie labiau linkę akcentuoti procesinius veiksmus					
Duomenys (ypač efekto ir rezultato) atnaujinami vėliau, nei reikia pateikti ataskaitas (ketvirčio, metines)					
Vidinės IT sistemos nepritaikomumas reikiamų duomenų rinkimui arba IT sistemų nesuderinamumas					
Strateginiai ir metiniai veiklos planai nėra susieti loginiais ryšiais su kitais trumpos, vidutinės ir ilgos trukmės planavimo dokumentais					
Institucijos vadovybės palaikymo nebuvimas (jeigu Jūs esate įstaigos vadovas, jo pavaduotojas – tai institucijos, kuriai esate pavaldus, vadovybės palaikymo nebuvimas)					
Produkto kriterijų sudaroma daug daugiau nei rezultato ir efekto, ko pasekoje tarp skirtingo pobūdžio rodiklių (efekto, rezultato, produkto) sunku nustatyti loginį ryšį					
Neegzistuoja loginiai ir priežastiniai ryšiai tarp tikslų, uždavinių ir priemonių					
Institucijos strateginio planavimo nesusiejimas su kitomis institucijos valdymo sistemomis (finansų valdymu, žmogiškųjų išteklių valdymu)					

11. Veiklos informaciją pagal biudžeto programų vertinimo kriterijų (rezultato, produkto, proceso) įvykdymo rezultatus Jūs naudojate:

	Sutinku	Labiau sutinku, nei nesutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Labiau nesutinku, nei sutinku	Nesutinku
Siekiant nustatyti naujus veiklos planavimo dokumentų prioritetus, tikslus, rodiklius					
Siekiant nustatyti naujas priemones planavimo dokumentuose					
Siekiant suformuoti asmenines kasmetines užduotis					
Rengiant teisės aktų projektus					
Rengiant viešas ataskaitas (prieinamas visuomenei)					
Bendraujant su aukštesne institucijos valdžia (tiek politine, tiek administracine), kai reikia pagrįsti su veiklos planavimu susijusius sprendimus					
Sprendžiant įvairias problemas organizacijoje					
Informuojant Seimo narius apie pasiekus rezultatus					
Atsiskaitant tiesioginiam vadovui					
Atsiskaitant Vyriausybei ir teikiant informaciją Vyriausybės kanceliarijai					
Atsiskaitant institucijai, kuriai esate pavaldūs					
Siekiant tobulinti veiklą, jos procesus ir valdymo sistemas					

12. Šie išorinės aplinkos veiksniai yra reikšmingi, kad Jūs naudojate biudžeto programų vertinimo kriterijų (rezultato, produkto, proceso) įvykdymo rezultatus:

	Sutinku	Labiau sutinku, nei nesutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Labiau nesutinku, nei sutinku	Nesutinku
Jūsų institucijos valdymo srities ministro palaikymas					
Jūsų institucijos valdymo srities viceministrų palaikymas					
Seimo narių palaikymas					
Bendradarbiavimas su išorės asmenimis, kurie yra suinteresuoti Jūsų institucijos veikla					
Žiniasklaidos spaudimas					
Nevyriausybinių organizacijų spaudimas					

13.Šie organizacinės aplinkos veiksniai yra reikšmingi, kad Jūs naudojate biudžeto programų vertinimo kriterijų (rezultato, produkto, proceso) įvykdymo rezultatus:

	Sutinku	Labiau sutinku, nei nesutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Labiau nesutinku, nei sutinku	Nesutinku
Jūsų institucijos kanclerio (ministerijose) ar įstaigos vadovo, jo pavaduotojų (įstaigose prie ministerijų, Vyriausybės) palaikymas (jei esate įstaigos vadovas, jo pavaduotojas – tuomet institucijos, kuriai esate pavaldus, vadovo palaikymas)					
Institucijoje gerai veikianti strateginio planavimo ir veiklos matavimo sistema					
Duomenų/informacijos kokybė					
Duomenų/informacijos prieinamumas					
Mokymuose įgytos veiklos rezultatų valdymo kompetencijos					
Palanki Jūsų organizacijos kultūra (orientuota į vadybines inovacijas)					

14.Šie individualūs (asmeniniai) veiksniai yra reikšmingi, kad Jūs naudojate biudžeto programų vertinimo kriterijų (rezultato, produkto, proceso) įvykdymo rezultatus:

	Sutinku	Labiau sutinku, nei nesutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Labiau nesutinku, nei sutinku	Nesutinku
Jūsų kaip piliečio suvokimas, kad tai pasitarnaus Lietuvos žmonių gerovei (viešajam interesui)					
Ankstesnė darbo privačiame sektoriuje patirtis					
Ankstesnė darbo patirtis kitoje viešojo sektoriaus institucijoje					
Asmeninis papildomas domėjimasis viešojo sektoriaus vadyba ir veiklos valdymu					

15.Jūsų institucija naudoja efekto ir rezultato vertinimo kriterijų įvykdymo (pasiekimo) rezultatus:

	Sutinku	Labiau sutinku, nei nesutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Labiau nesutinku, nei sutinku	Nesutinku
Atsiskaitant Vyriausybei					
Atsiskaitant Seimo nariams					
Siekiant patobulinti Jūsų institucijoje veikiančias valdymo sistemas					
Siekiant paaiškinti (iškomunikuoti) visuomenei Jūsų institucijos veiklos teikiama naudą					
Peržiūrint efekto ir rezultato kriterijų tinkamumą galiojančiuose planavimo dokumentuose ir rengiant naujus dokumentus					
Atsisakant tam tikrų biudžeto programų ar jų priemonių bei projektų					
Programų asignavimų padidinimui					
Programų asignavimų sumažinimui					

16. Šiose srityse Jūsų institucijai trūksta savarankiškų galių (autonomijos) bei jų išplėtimas padėtų Jūsų institucijai geriau valdyti veiklą ir pasiekti geresnius veiklos rezultatus:

	Sutinku	Labiau sutinku, nei nesutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Labiau nesutinku, nei sutinku	Nesutinku
Lankstus darbuotojų valdymas					
Lankstus finansinių išteklių valdymas					
Ne tik lankstus darbuotojų valdymas, bet įgaliojimai nustatyti tvarką (taisykles) apie darbuotojų valdymą (pvz .idarbinimą, skatinimą, atleidimą)					

17. Veiklos rezultatų valdymas Jūsų institucijoje yra naudingas, kadangi:

	Sutinku	Labiau sutinku, nei nesutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Labiau nesutinku, nei sutinku	Nesutinku
Administracinės sąnaudos (veiklos rezultatui valdymui) yra sąlyginai nedidelės, palyginus su gaunama nauda					
Institucijos veiklos susiejamos su asignavimais					
Užsibrėžti rodikliai (kriterijai) yra objektyvus orientyras ir jų siekime bei įvykdymo pateikime simuliacijoms ar administraciniams „gudravimams“ („manipuliacijoms“) atsirasti nėra galimybių					
Viešas veiklos ataskaitos paskelbimas įtakoja atsakingą požiūrį į tos ataskaitos kokybišką parengimą					
Padeda pilnai suvaldyti realią visos institucijos veiklą					
Užtikrina nedidelį vertinimo rodiklių skaičių					
Tikslai, uždaviniai, vertinimo rodikliai su kiekvienu nauju planavimo dokumentu yra peržiūrimi					
Aiškiai yra išskirti veiklos prioritetai bei suformuluoti aiškūs tikslai					
Esminiai tikslai yra iškomunikuojami visiems institucijos darbuotojams					
Įtvirtintos aiškios sankcijos už nepasiektus veiklos rezultatus					
Tai prisideda prie viešojo sektoriaus skaidrumo					
Egzistuoja aiškios atsakomybės ir atskaitomybės sritys					
Tai turi didelę įtaką būsimų institucijos biudžeto išteklių paskirstymui					
Institucijos vidiniai sprendimai paprastai priimami remiantis veiklos rezultatų informacija, o ne kitais šaltiniais					
Tai padeda taupyti biudžeto asignavimus					
Taip galima pagrįsti savo sumanymus/sprendimus					
Tai padeda tobulinti institucijos veiklą ir valdymo procesus					
Tai padeda geriau atsiskaityti piliečiams ir Seimui					
Tai padeda geriau atsiskaityti Vyriausybei					

18. Kokias papildomas veiklos rezultatų valdymo priemonės Jūsų institucija naudoja:

	Sutinku	Labiau sutinku, nei nesutinku	Nei sutinku, nei nesutinku	Labiau nesutinku, nei sutinku	Nesutinku
Kokybės vadybos modelius (pvz. Bendrąjį vertinimo modelį, ISO)					
Į rezultatus orientuotą atlygį					
Paslaugų gavėjų (naudotojų, klientų) apklausas					
Palyginimo (sugretinimo) pagal tam tikrus standartus (gaires) mechanizmą					

Jūsų papildomi pastebėjimai ir komentarai:

Dėkojame už Jūsų laiką!

Mindaugas KASELIS

**VEIKLOS VADYBOS TAIKYMAS LIETUVOJE: VALSTYBĖS CENTRINIO
VALDYMO INSTITUCIJŲ LYGMUO**

Daktaro disertacija

Išleido ir spausdino – Vytauto Didžiojo universiteto bibliotekos Leidybos skyrius
(S. Daukanto g. 27, LT-44249 Kaunas)

Užsakymo Nr. K15-043. Tiražas 15 egz. 2015 05 11.

Nemokamai.