

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
STRATEGINIO VALDYMO IR POLITIKOS FAKULTETO
VALDYMO TEORIJOS KATEDRA

GITANA JURJONIENĖ

TEISĖS IR VALDYMO STUDIJŲ PROGRAMA

**LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PLĖTROS
STRATEGIJOS ANALIZĖ**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
prof.habil.dr. Adolfas Kaziliūnas

Konsultantė –
Mykolo Romerio universiteto
Teisės fakulteto
Administracinės teisės ir proceso katedros
lekt. Livija Maslauskaitė

Vilnius, 2006

Turinys

IVADAS	1
1. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PLĖTROS BENDROJI CHARAKTERISTIKA	5
1.1. Lietuvos viešojo administravimo plėtros teisinė bazė.....	5
1.2. Lietuvos viešojo administravimo plėtros kryptys ir Europos Sąjungos parama.....	10
1.3. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos vieta Lietuvos strateginio planavimo dokumentų hierarchinėje struktūroje.....	14
2. STRATEGIJOS FORMAVIMO IR ĮGYVENDINIMO TEORINIAI PAGRINDAI	17
2.1. Strateginio valdymo procesas ir jo etapai.....	17
2.2. Strategijos formavimo metodika.....	19
2.3. Strategijos įgyvendinimo procedūra.....	24
3. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PLĖTROS IKI 2010 METŲ STRATEGIJOS ANALIZĖ	26
3.1. Viešojo administravimo plėtros strateginis modelis: privalumai ir trūkumai.....	26
3.2. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos nuostatų įgyvendinimas ir priežiūra.....	31
4. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PLĖTROS IKI 2010 METŲ STRATEGIJOS ĮGYVENDINIMO EMPIRINIS TYRIMAS	36
4.1. Tyrimo metodika.....	36
4.2. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo probleminiai aspektai.....	37
4.3. Priemonių, skirtų viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijai įgyvendinti, įvertinimas.....	42
4.4. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo rezultatų įvertinimas.....	46
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI	53
LITERATŪROS SĄRAŠAS	55
SANTRAUKA	60
SUMMARY	61
PRIEDAI	

Ivadas

Dauguma mokslinių publikacijų [52; 50; 31] autorių pripažįsta, kad šiuolaikinėje valstybėje ir visuomenėje vykstantys socialinės, ekonominės, technologinės modernizacijos procesai¹ neišvengiamai daro įtaką visų valstybių, įskaitant Lietuvos, viešojo administravimo raidai - viešasis administravimas nuolat dinaminėje būklėje.

Intensyvūs socialiniai (ekonominiai, teisiniai, technologiniai ir kt.) pokyčiai Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, sparti informacinių technologijų sklaida, globalizacijos sąlygomis besiformuojantys nauji visuomeniniai santykiai kuria visuomenę, keliančią naujus reikalavimus valstybės valdymui, viešojo administravimo funkcionavimui. Modernėjanti visuomenė reikalauja iš viešojo administravimo institucijų efektyvumo, naujų veiklos formų, nuolat gerėjančių kokybinių veiklos rodiklių [50. P.9]. Nuolat didėja asmenų reikalavimai, kad centrinio, teritorinio ir vietinio valdymo lygiais geriau būtų sprendžiamos socialinės ir kitos jų problemos, gerinama viešųjų paslaugų kokybė, tobulinamas piliečių ir kitų asmenų aptarnavimas viešojo sektoriaus institucijose.

Taigi socialiniai pokyčiai bei visuomenės poreikiai ir lūkesčiai sąlygoja peržiūrėti Lietuvos viešojo administravimo principus, sistemą, funkcionavimą ir kitus viešojo administravimo aspektus, bei juos atnaujinti atsižvelgiant į naujus Europos Sąjungos teisės standartus.

Atsižvelgiant, į tai, kad visuomenės poreikiai yra susiję su viešojo sektoriaus veiklos modernizavimu (siekiant veiklos teisinio ir socialinio, ekonominio efektyvumo), pažymėtina, kad viešojo administravimo plėtra – valdomas socialinis procesas, kai viešojo administravimo plėtrai būdingi sekantys požymiai: 1) sąmoninga, tikslinga ir teisės normomis sureguliuota veikla; 2) tikslų siekimas; 3) nuoseklumas; 4) prognozuotumas; 5) apibrėžtumas; 6) kontrolė; 7) rezultatų įvertinimas. Visus šiuos viešojo administravimo plėtros požymius įgyvendina – valstybės strateginiai planavimo dokumentai.

Lietuvos viešojo administravimo plėtros pagrindiniai aspektai įtvirtinti Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimu Nr. IX-1187 patvirtintos Valstybės ilgalaikės raidos strategijos [10] III skyriaus 3 skirsnio „Valstybės valdymas ir savivalda“ nuostatose. Šias nuostatas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2004 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr.488 patvirtino Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategiją (toliau – Viešojo administravimo plėtros strategija).

¹ Etimologiškai, t.y. lingvistiniu požiūriu *procesas* suvokiamas kaip įvykio ar reiškinio eiga, kaita.

Terminas *procesas* kaip socialinių reiškinių, mokslų žinių ir socialinės praktikos vertinimo kategorija žymi įvairias dinamines būsenas.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalis nurodo, kad „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“. Ši konstitucinė norma reiškia „valstybės ir jos institucijų pareigą savo veikloje vadovautis visuomenės interesais, nepažeisti žmonių asmeninių bei turtinių teisių ir interesų.

Pasak B. Melniko viešojo administravimo paskirtis – valstybės valdymo bei savivaldos organizacinėmis formomis garantuoti visiems valstybės piliečiams ir gyventojams jų prigimtinių žmogaus pilietinių, politinių, socialinių ir ekonominių teisių įgyvendinimą” [46. P.10]. Viešojo administravimo paskirtis savaime atskleidžia jos svarbą, todėl būtina užtikrinti veiksmingą jos funkcionavimą.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalis sąlygoja valstybės ir savivaldybės institucijų ar įstaigų imperatyvią pareigą užtikrinti, kad Viešojo administravimo plėtros strategija būtų įgyvendinama pasiekiant joje numatytus tikslus ir uždavinius. Tačiau pažymėtina, kad atsižvelgiant į Viešojo administravimo strategijos įgyvendinimo priežiūros komiteto posėdžių protokolus, pastebima, jog dėl lėšų trūkumo, ilgų teisės aktų projektų rengimo ir derinimo procedūrų yra vėluojama laiku įvykdyti priemonės, o ne retais atvejais jų įvykdymo terminas - pratęsiamas. Be finansinių klausimų esti ir kitos problemos, sąlygojančios nesklandų, netinkamą Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimą, vadinasi, ir visuomenės poreikių tenkinimą.

Siekiant išsiaiškinti kas sąlygoja tinkamai, nuosekliai ir efektyviai įgyvendinti Viešojo administravimo plėtros strategiją, atliktas teorinis (mokslinių publikacijų, Lietuvos Respublikos teisės aktų analizė) ir empirinis tyrimas – apklausiant valstybės tarnautojus, tiesiogiai vykdančius Viešojo administravimo strategijos įgyvendinimo priemonių plane numatytas priemones.

Temos aktualumas ir naujumas. Pagrindines viešojo administravimo raidos tendencijas nagrinėjo prof. habil. dr. V. Melnikas [33], teorines viešojo sektoriaus modernizavimo kryptis analizavo prof. habil. dr. S. Puškorius, doc. dr. A. Guogis, lekt. D. Gudelis [50; 37], viešojo administravimo efektyvumo didinimo galimybes nagrinėjo doc. dr. A. Raipa [48]. Tačiau mokslinėse publikacijose pasigendama detalios ir dabartinės sąlygas atitinkančios viešojo administravimo teisinio reglamentavimo analizės. Teisiniu aspektu viešojo administravimo problemas plačiau nagrinėjo doc. dr. Bakaveckas A. [30], lekt. A. Gylys, dr. Vaidotas A. Vaičaitis [34]. Tačiau minėti mokslininkai savo moksliniuose darbuose apžvelgė tik iki 1999 metų priimtus teisės aktus². Šiuo metu viešojo sektoriaus teisinis reglamentavimas gerokai pakitęs – tai sąlygojo

² 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucija; 1995 m. priimtas Valdininkų įstatymas, pradėjęs sisteminti valstybės tarnybos sampratą; 1997 m. priimtas Viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas, praplėtęs valstybės tarnybos ir valstybės tarnautojo sąvokas.

priimti nauji Lietuvos Respublikos teisės aktai bei vis dar rengiami jų pakeitimų ar papildymų projektai. Pastarųjų teisės aktų analizė leistų įvertinti, ar viešojo administravimo srities teisinė bazė yra pakankama siekiant viešojo administravimo efektyvumo. Be to, atsižvelgiant į tai, kad nuo 2007m. Lietuvai numatoma skirti Europos Sąjungos finansinę paramą, tikslinga išryškinti jos panaudojimo galimybes viešojo administravimo srityje.

Atlikta detali Viešojo administravimo plėtros strategijos analizė būtų aktuali tiek teoriniu, tiek taikomuoju požiūriu. Išanalizavus strategiją, būtų galima išryškinti viešojo administravimo teisinio reglamentavimo pozityvius ir/ar negatyvius ypatumus, atskleisti strategijos formavimo ir įgyvendinimo modelį bei įvertinti jo privalumus ir trūkumus. Tuo pačiu atlikus empirinį Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo tyrimą, t.y, apklausus strategijos įgyvendinimo priemonių plano vykdytojus, tyrimo rezultatus galima būtų panaudoti praktiškai - rengiant naujus ar tobulinant esamus strategijos įgyvendinimo planus kitus .

Hipotezė. Nors Viešojo administravimo plėtros iki 2010 strategijos įgyvendinimą sąlygoja teisinės, organizacinės, finansinės problemos, tačiau Viešojo administravimo plėtros iki 2010 strategijos objektyvizavimo rezultatai atitinka visuomenės poreikius ir lūkesčius.

Tyrimo objektas – Viešojo administravimo plėtros iki 2010 strategija.

Tyrimo dalykas – Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos formavimo ir įgyvendinimo analizė vadybiniu, teisiniu aspektu.

Darbo tikslas – atskleisti Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos formavimo ir įgyvendinimo privalumus ir trūkumus.

Tyrimo uždaviniai:

1. Atskleisti viešojo administravimo sampratų įvairovę bei Lietuvos viešojo administravimo sampratos teisinį reglamentavimą.
2. Išanalizuoti ir susisteminti Lietuvos viešojo administravimo plėtrą reglamentuojančius teisės aktus.
3. Atskleisti pagrindines viešojo administravimo plėtros kryptis ir Europos sąjungos paramos reikšmę Lietuvos viešojo administravimo srityje.

4. Atskleisti Viešojo administravimo plėtros strategijos vietą Lietuvos strateginių dokumentų hierarchinėje struktūroje.
5. Apžvelgti strategijos formavimo bei įgyvendinimo teorinius pagrindus bei pateikti Viešojo administravimo plėtros strategijos formavimo ir įgyvendinimo praktinį modelį.
6. Atlikti viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo empirinį tyrimą ir pateikti tyrimo rezultatų pagrindu suformuluotas išvadas ir pasiūlymus.

Tyrimo metodai ir šaltiniai:

Tiriant magistrinio darbo temą taikytas loginis, analitinis, sisteminis ir kiti mokslinio tyrimo metodai.

Remiantis teoriniais tyrimo metodais - Viešojo administravimo plėtros strategijai išanalizuoti naudoti kiekybiniai ir kokybiniai tyrimo metodai. Tyrimui surinkti duomenys apdoroti sisteminės, lyginamosios, vertinamosios, analizės pagrindu.

Remiantis empiriniais tyrimo metodais – atlikta pirminių (Lietuvos Respublikos teisės aktų, strateginių dokumentų) ir antrinių (mokslinės literatūros) studija.

Siekiant išsiaiškinti viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo problemas, naudotas apklausos raštu metodas (t.y. raštu apklausti 21 darbuotojai, atsakingi už Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimą).

Darbo struktūra:

Darbą sudaro keturi skyriai. Pirmame ir antrame skyriuose išnagrinėti teoriniai temos klausimai. Trečiame skyriuje išanalizuotos viešojo administravimo plėtros strategijos formavimo ir įgyvendinimo procedūros. Ketvirtame skyriuje aprašyti tyrimo rezultatai. Darbo pabaigoje – išvados, naudotos literatūros sąrašas, santraukos lietuvių ir anglų kalbomis. Tyrimo duomenis iliustruoja lentelės, schemas, paveikslai. Prieduose pateikiamas anketos pavyzdys.

1. LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PLĖTROS BENDROJI CHARAKTERISTIKA

1.1. *Lietuvos viešojo administravimo teisinė bazė*

Terminas „viešasis administravimas“ susideda iš dviejų žodžių - „viešasis“ ir „administravimas“. Terminas „viešasis“ siejamas su visuomene, viešosiomis institucijomis ir reiškia administravimo proceso atvirumą žinioms, kontrolei, vertinimui [47]. Kur kas platesnės yra termino „administravimas“ interpretacijos. Čia jis traktuojamas kaip: valdymo funkcijų atlikimas [34], priemonės skirtos organizuoti, sutelkti žmogiškuosius ir materialinius, finansinius išteklius, įgyvendinant valstybės valią, tenkinant visuomenės interesus [47], kaip valstybės tvarkomoji funkcija [43] ir kt. Žodis „viešasis“ patikslina administravimo sąvoką ir reiškia, kad administravimą atlieka viešasis, o ne privatus sektorius, vadinasi ir administravimo funkcijos yra viešo, o ne privataus pobūdžio [34].

Vyrauja nuomonė, kad viešasis administravimas atsirado kartu su organizuotos visuomenės – valstybės pradžia, atskirų socialinių grupių, vykdančių valdymo-administravimo funkcijas, atsiradimu [47]. Nors viešojo administravimo teorijos pradžia siejama su XIX a. pabaiga, tačiau iki šiol nėra vienareikšmiško viešojo administravimo apibrėžimo. Pasak A. Bakavecko, tai turbūt vienintelė kategorija, kuri vartojama ir skirtingai interpretuojama kelių mokslų (t.y., politologijos, vadybos ir teisės) [30]. Siekiant išsiaiškinti mus dominantį, t.y Lietuvoje vyraujantį viešojo administravimo apibrėžimą, bei plačiau suvokti šios kategorijos esmę, tikslinga atskleisti skirtingas jos interpretavimo kryptis.

Dažniausiai viešasis administravimas apibūdinamas trimis aspektais: politiniu, vadybiniu ir teisiniu [30; 48]. Tačiau tai nėra vieninteliai galimi požiūriai į viešąjį administravimą. Pavyzdžiui Yay M. Shafritz'as, E.W. Russell'as viešojo administravimo apibrėžimus pateikė juos suskirstydami pagal šiuos požiūrius: politinį, teisinį, vadybinį ir profesinį [39. P.5-30]:

Politiniu požiūriu viešasis administravimas: tai Vyriausybės veikla, tai tiesioginis ir netiesioginis viešųjų gėrybių teikimas, tai viešosios politikos formavimo proceso dalis, tai viešojo intereso įgyvendinimas, tai kolektyvinė veikla geresniems rezultatams pasiekti;

Teisiniu požiūriu viešasis administravimas: tai veikiantis įstatymas, tai įstatymų įgyvendinimo procesas, tai visuotinai privalomos taisyklės, tai viešųjų institucijų veikla įstatymams įgyvendinti.

Vadybiniu požiūriu viešasis administravimas: tai priemonės valdymo funkcijoms užtikrinti, tai vykdomosios valdžios sritis, tai vadybininkų veikla, įgyvendinant viešąją politiką, tai viešųjų institucijų ir jų pareigūnų elgsena, tai administravimo menas;

Profesiniu požiūriu viešasis administravimas: tai akademinė sritis, tai profesinė kategorija, tai viešojo sektoriaus darbuotojų žinios ir sugebėjimai.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme įtvirtinta viešojo administravimo sąvoka labiausia atitinka teisinį šios kategorijos apibrėžimą. Minėto įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje apibrėžta, kad „viešasis administravimas – tai įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomoji veikla, skirta įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti“ [7]. Detalizuojant pateiktą viešojo administravimo apibrėžimą, galima išskirti šias principines nuostatas [43. P.230]:

- viešojo administravimo teisinis pagrindas yra tik įstatymai ir kiti įstatymo įgyvendinimą reguliuojantys teisės aktai;
- viešasis administravimas apima valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, pareigūnų, valstybės tarnautojų, bei kitų fizinių ir juridinių asmenų veiklą.
- viešasis administravimas apima ne tik įstatymų įgyvendinimą bei taikymą, bet ir viešųjų paslaugų teikimo administravimą.

Remiantis pateiktu viešojo administravimo apibrėžimu ir jį detalizuojančiomis nuostatomis, pastebima, kad viešąjį administravimą atlieka specialius įgaliojimus turintys viešojo administravimo subjektai. Konkrečiai viešojo administravimo subjektai yra įvardinti Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 4 dalyje: „tai institucijos, įstaigos, tarnybos, valstybės tarnautojai (pareigūnai), turintys įstatymų suteiktas viešojo administravimo teises ir praktiškai įgyvendinantys vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios funkcijas“. To paties įstatymo 3 straipsnio 8 dalyje nurodyta, kad minėti viešojo administravimo subjektai sudaro viešojo administravimo sistemą.

Pasak B. Melniko viešojo administravimo sistema gali būti suvokiama, kaip “sistema, kurios paskirtis – valstybės valdymo bei savivaldos organizacinėmis formomis garantuoti visiems valstybės piliečiams ir gyventojams jų prigimtinių žmogaus pilietinių, politinių, socialinių ir ekonominių teisių įgyvendinimą” [46. P.10]. Viešojo administravimo sistemos paskirtis savaime atskleidžia jos svarbą, todėl būtina užtikrinti veiksmingą tokios sistemos funkcionavimą.

B. Melnikas pabrėžė, kad viešojo administravimo sistema veiks sėkmingai, kai jos sudedamųjų dalių (viešojo administravimo institucijų) funkcijos, potencialas, hierarchinė struktūra bei išoriniai ryšiai bus tarpusavyje adekvatūs [46. P.14].

Taigi, galima teigti, kad viešojo administravimo sistemos sėkmingo funkcionavimo pagrindą sudaro ne tik viešojo administravimo institucijos, tačiau jį lemia ir viešojo administravimo institucijų hierarchinė struktūra, jų paskirtį, tikslus ir uždavinius parodančios funkcijos, jų galia ir kompetencija daryti poveikį valstybės ir visuomenės raidai bei jų išoriniai ryšiai, parodantys santykį su socialine, ekonomine, informacine aplinka.

Bet kurios viešojo administravimo sistemos ypatumus nulemia viešojo administravimo sritį reglamentuojantys teisės aktai. Siekiant išsiaiškinti viešojo administravimo plėtros kryptis, tikslinga apžvelgti esamą teisinę bazę, kurios pagrindu funkcionuoja Lietuvos viešojo administravimo sistema.

Lietuvoje viešojo administravimo sritį reglamentuojanti teisinė bazė yra gana plati. Pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys viešojo administravimą ir su juo susijusius teisinius santykius yra šie: Lietuvos Respublikos Konstitucija, Viešojo administravimo įstatymas, Vyriausybės įstatymas, Vietos savivaldos įstatymas, Valstybės tarnybos įstatymas ir kt.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos atskiruose skirsniuose reglamentuojami klausimai, susiję su valstybės valdžios institucijomis. Konstitucijos I skirsnio „Lietuvos valstybė“ 5 straipsnyje įvardintos institucijos, vykdančios valstybės valdžią. Ten pat įtvirtinta ir nuostata, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Minėtų institucijų kompetencijos ribos, sudarymo pagrindai įtvirtinti atskiruose Konstitucijos skirsniuose: „Seimas“, „Respublikos Prezidentas“, „Lietuvos Respublikos Vyriausybė“, „Teismai“. Taip pat paminėtina, kad Konstitucijos X skirsnio straipsniai skirti vietos savivaldos ir valdymo klausimams reglamentuoti [1]. Minėti Konstitucijos straipsniai detalizuojami kituose įstatymuose ir poįstatyminiuose teisės aktuose.

Siekiant sudaryti sąlygas ir būtinas teises prielaidas įgyvendinti Konstitucijos nuostatą, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms (Konstitucijos 5 straipsnis), taip pat skatinti viešojo administravimo institucijų administracinius gebėjimus, didinti jų veiklos efektyvumą, yra priimtas *LR Viešojo administravimo įstatymas* [7]. Jame įtvirtinama viešojo administravimo sistema (3 str. 8 d.) ir principai (4 str.), pagrindinės viešojo administravimo sritys (5 str.); antrajame skirsnyje „Viešasis administravimas“ apibrėžti administracinio reglamentavimo ir vidaus administravimo teisiniai pagrindai, įtvirtintos viešųjų paslaugų reglamentavimo nuostatos; nustatyta administracinė procedūra, tarnybinės pagalbos sąlygos. Pasak G. Rokickienės „tai yra pagrindinis teisės aktas,

kuriame visoms viešojo administravimo institucijoms, valstybės, savivaldybių, taip pat nevyriausybinėms ar privačioms, kurios valstybės ar savivaldybės vardu priima sprendimus pagal suteiktus įgaliojimus, numatytos taisyklės ir procedūros, kurių jos turi laikytis, sprendamos piliečių reikalus ir kurios garantuotų piliečiams jų konstitucinių teisių įgyvendinimą ir gynybą“[49].

2006 m. birželio 27 d. Lietuvos Respublikos Seimas Viešojo administravimo įstatymą išdėstė nauja redakcija (Žin., 2006, Nr.X-736), bei numatė jo įsigaliojimo datą – 2007 m. sausio 1 d. Naujos redakcijos įstatyme naujai apibrėžtos viešojo administravimo sritys, detalizuoti vidaus administravimo pagrindai ir kt.

Ne mažiau svarbūs yra ir poįstatyminiai teisės aktai, reglamentuojantys piliečių teises. Tai Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. 1491 *“Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinės tvarkos aprašo patvirtinimo“*. Šiuo nutarimu nustatyta pavyzdinė tvarka: kaip turi būti administruojami asmenų prašymai, kaip jie turi būti priimami ir vadovaujantis kokiais principais aptarnaujami, koku būdu turi būti užtikrintas valstybės ar savivaldybės tarnautojo objektyvumas sprendžiant suinteresuoto asmens problemą, kokia apskundimo tvarka, ir kaip gali būti nubausti pažeidėjai. Minėtoje tvarkoje reglamentuojamas piliečių ir kitų asmenų aptarnavimas viešojo administravimo ir kitose institucijose, santykiai tarp šių institucijų ir piliečių bei kitų asmenų, kad kiekvienam gyventojui būtų sudarytos teisinės sąlygos greitai gauti kvalifikuotus atsakymus į jiems rūpimus klausimus ar apskusti neteisėtus valstybės tarnautojų veiksmus [15]. Be to, vykdant Viešojo administravimo plėtros strategijos 2005-2006 metų priemonių plano 1.3.2 priemonę, šiuo metu yra rengiamas minėto nutarimo pakeitimo projektas, siekiant patobulinti piliečių ir kitų asmenų aptarnavimą viešojo administravimo institucijose, bei kad skaidriau ir paprasčiau būtų priimami sprendimai [19].

LR Vyriausybės įstatymas reglamentuoja pačią valstybės valdymo administravimo struktūrą. Bendrosiose įstatymo nuostatose įtvirtinta Vyriausybės sudėtis, apibrėžtos jos galios, veiklos teisiniai pagrindai, bei veiklos principai. Antrajame įstatymo skirsnyje reglamentuota Vyriausybės sudarymo tvarka. 12 ir 13 straipsniuose numatytos Ministro Pirmininko ir ministrų neliečiamumo bei Vyriausybės narių socialinės garantijos. Remiantis šiuo įstatymu, yra patvirtinti ministerijų nuostatai, rengiami reglamentai, sukurtos kontrolės ir vidinio audito sistemos [8]. Vykdant Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo 2005-2006 m. priemonių plano 1.1.3 priemonę – yra rengiamos rekomendacijos dėl ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų nuostatų rengimo projektas. Šiuo projektu siekiama unifikuoti minėtų įstaigų nuostatų struktūrą ir nustatyti struktūrinių dalių dėstymo reikalavimus [19]. Siekiant nustatyti sritis ir principus, kuriais

vadovaujantis būtų optimizuojamas uždavinių ir funkcijų padalinimas tarp valstybinio ir nevalstybinio sektorių, yra rengiamas valdymo sričių valstybinio dereguliavimo (arba valstybinio reguliavimo sumažinimo) strateginių kryptių projektas.

LR vietos savivaldos įstatymu yra siekiama skatinti ir plėtoti vietos savivaldą kaip demokratinės valstybės raidos pagrindą (1 str.). Konstitucijos pagrindu įstatyme reglamentuota savivaldybių institucijų sudarymo ir veiklos tvarka, institucijų įgaliojimai ir jų funkcijos. Verta paminėti, kad Vietos savivaldos įstatyme apibrėžti vietos savivaldos principai (4 str.), detalios išskirtos savivaldybių atliekamos funkcijos (antrasis skirsnis), įtvirtintos viešųjų paslaugų teikimo pagrindinės nuostatos (10 str.). Būtina paminėti kad Vietos savivaldos įstatyme yra reglamentuotas vietos gyventojų apklausos vykdymas savivaldybėse, numatytos gyventojų galimybės dalyvauti vietos valdžios sprendimų priėmimo procese [6]. Viešojo administravimo plėtros strategija yra siekiama plėtoti vietos savivaldą. Strategijos įgyvendinimo 2005-2006 metų priemonių plane numatyta: didinti savivaldybių veiklos ir finansinį savarankiškumą, sudaryti savivaldybėms sąlygas teikti gyventojams prieinamas geros kokybės viešąsias paslaugas, skatinti gyvenamųjų bendruomenių atstovų aktyvumą, priimant savivaldybėse sprendimus, stiprinti seniūnijas vykdant vidinę savivaldybių decentralizaciją [19].

Teritorinio valstybės administravimo srityje galioja šie teisės aktai: *LR teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas* [4], *LR apskrities valdymo įstatymas* [2], *LR regioninės plėtros įstatymas* [3]. Siekiant patobulinti teritorinį valdymą, pagerinti funkcijų paskirstymą ir institucinius ryšius tarp centrinės, regioninės ir vietos valdžios institucijų, demokratizuoti apskričių valdymą, Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2003 m. birželio 25 d. nutarimu Nr. 824 patvirtino Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepciją [11].

Lietuvos valstybės tarnybos teisinis reguliavimas buvo iš esmės sukurtas 2002 metais Lietuvos Respublikos Seimui priėmus *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo* pakeitimo įstatymą [5], kuris nustatė pagrindinius valstybės tarnybos principus, valstybės tarnautojo statusą, atsakomybę, darbo užmokestį, socialines ir kitas garantijas, valstybės tarnybos valdymo teisinius pagrindus. Viešojo administravimo plėtros strategijos pagrindu toliau tobulinamas valstybės tarnybos teisinis reglamentavimas: siekiama organizuoti sistemingą valstybės tarnautojų mokymą, supaprastinti valstybės tarnybos procedūras, įgyvendinti valstybės tarnybos veiklos kontrolės sistemą bei gerinti valstybės tarnautojo įvaizdį [18].

1.2. Lietuvos viešojo administravimo plėtros kryptys ir Europos Sąjungos parama

Mokslinėje literatūroje dauguma mokslininkų pastebi, kad siekiant viešojo administravimo efektyvumo - viešojo administravimo sistemos modernizavimo procesas vis labiau siejamas su pastaraisiais dešimtmečiais atsiradusiomis ir toliau besivystančiomis naujomis valdymo ir administravimo formomis, tokiais kaip *naujoji viešoji vadyba ir naujasis viešasis administravimas* [31; 32; 37; 52]. Šios naujos formos nepaneigia, o tik papildo tradicinį viešąjį administravimą, ir tuo pačiu formuoja naujas viešojo administravimo raidos tendencijas.

Siekiant išryškinti viešojo administravimo transformacijos kryptis, tikslinga išskirti pagrindinius tradicinio viešojo administravimo ir naujosios viešosios vadybos požymius. Tai sudarys galimybę lengviau įvertinti ir Lietuvos viešojo administravimo plėtros pobūdį.

Tradicinio viešojo administravimo modelio teorinis pagrindas yra M. Vėberio biurokratijos teorija, kurią apibūdina sekantys bruožai: griežtas veiklos reglamentavimas, uždara organizacinė aplinka, aiški hierarchinė struktūra, darbuotojų atsidavimas darbui, viešųjų paslaugų teikimu rūpinasi tik valdžios įstaigos, menkas lankstumas, dėmesys į procesą, bet ne į rezultatus [51. P.112]. Naujosios viešosios vadybos pagrindu formuojamas kur kas mažiau biurokatiškas³ viešojo administravimo modelis, pasižymintis naujais bruožais, struktūriniais ir funkciniais elementais:

- atskirta politika ir administravimas, skatinamos besireguliuojančios grupės, kuriamos decentralizuotos viešųjų institucijų sistemos [48];
- rinkos mechanizmų taikymas valdžios veikloje, produktyvumo didinimas, tarnautojų savarankiškumo didinimas, kokybės tobulinimas ir klientų aptarnavimo gerinimas [31];
- dėmesys rezultatams, lanksčiai administracinei struktūrai, aiškūs organizaciniai ir personalo formavimo klausimai, valstybės institucijų veikla paremta privataus sektoriaus principais, plečiamas privatizavimas ir mažinamas valstybės vaidmuo [50];
- valdžia turi tapti organizaciją, kurios teikia viešąsias paslaugas, rėmėju, darbuotojų veikla valdoma ne taisyklių ar įstatymų pagrindu, bet finansiniu skatinimu, atsakomybė prieš klientus ir veiklos efektyvumo siekis, orientacija į rezultatus [36].
- J. Steponkienė pateikė šias naujosios viešosios vadybos struktūrinių elementų charakteristikas: valdymo funkcijų decentralizacija, atsakomybės delegavimas, balansas tarp centrinių nurodymų ir vietos politikos, viešojo sektoriaus mažinimas, funkcijų perdavimas,

³ Sąvokos „biurokatiškas“, „biurokratizmas“ – iškreipta viešojo administravimo forma, pasižyminti nelankstumu, išgalvotų, perteklinių taisyklių taikymu, delsimu operatyviai reaguoti į asmenų kreipimąsi, vengimas priimti sprendimus.

efektyvumo siekimas, gyventojų įtraukimas priimant sprendimus, optimalus išteklių valdymas, kokybės vadybos metodų diegimas, personalo ugdymas [52].

Priklausomai nuo konkrečios valstybės išsivystymo lygio, joje susiformavusių tradicijų, apibudinti viešojo administravimo modelių (tradicinis ir naujasis) bruožai skirtingai išryškėja atskirose valstybėse. Pasak V. Domarko „nėra nė vienos šiuolaikinės valstybės, kurios viešasis administravimas remtųsi vien naujojo viešojo administravimo <...> principais“ [31. P.8]. Tai patvirtina ir Lietuvos viešojo administravimo plėtros tendencijos.

Pagrindiniame Lietuvos planavimo dokumente – Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje, atspindinčioje ilgalaikę valstybės raidos viziją, įtvirtintos ir viešojo administravimo plėtros kryptys. Joje numatyta, kad pagrindiniai Lietuvos viešojo administravimo tobulinimo veiksmai bus plėtojami šiomis kryptimis: *Elektroninės valdžios projektų įgyvendinimas, elektroninės vyriausybės plėtra, Vyriausybės ir Vyriausybės įstaigų veiklos modernizavimas, valstybės valdymo institucijų vidinio administravimo bei viešojo administravimo procedūrų skaidrumo užtikrinimas, centrinės, regioninės ir vietinės valdžių funkcijų optimizavimas bei valdymo tobulinimas, savivaldos plėtojimas, valstybės tarnybos administracinių gebėjimų ugdymas* [10].

Viešąjį administravimą plėtojant minėtomis kryptimis, tuo pačiu bus siekiama kryptingų rezultatų: informacinių technologijų pagalba didinti valdymo sistemos veiksmingumą, užtikrinti priimamų sprendimų skaidrumą, valstybės valdymo sistemą pertvarkyti remiantis sisteminiu požiūriu ir vadybos pagrindais, optimizuoti institucijų funkcijas, mažinti valstybės valdymo lėšas, suformuoti valstybės valdymo organizavimo ir veiklos priežiūros sistemas, apibrėžti viešųjų institucijų kompetencijos ribas, decentralizuoti ir dekoncentruoti valstybės valdymą, skatinti gyventojų įtraukimą į sprendimų priėmimo procesus, kurti profesionalių valstybės tarnautojų korpusą.

Darbo autoriaus nuomone, Lietuvos viešojo administravimo plėtros siekiamus rezultatus palyginus su tradicinio viešojo administravimo ir naujosios viešosios vadybos charakteristikomis, darytina išvada, kad Lietuvos viešojo administravimo tobulinimą numatoma vystyti naujosios viešosios vadybos principų pagrindu, siekiant esamus viešojo administravimo trūkumus pakeisti į privalumus. Šią tendenciją galima išvelgti Lietuvos viešojo sektoriaus SSGG (stiprybių, silpnybių, galimybių, grėsmių) analizėje [18], kurioje įvardintos viešojo sektoriaus silpnybės: netobula valstybės tarnautojų motyvavimo sistema, menkas tarpinstitucinis bendradarbiavimas, institucijų vadovai stokoja lyderio savybių, nepakankamai plėtojama gyvenamųjų bendruomenių iniciatyva ir kt.

Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje suformuotas tikslas - „sukurti nukreiptą į ateitį viešąjį administravimą, adekvatų Europos Sąjungos šalyse suformuotoms normoms ir tradicijoms“[18]. Šio tikslo įgyvendinimas siejamas su Lietuvos Respublikos priimtais įsipareigojimais, 2004 metais pasirašant stojimo į Europos Sąjungą sutartį, - tai Lietuvos Respublikos naujos pareigos, tačiau ir naujos finansinės galimybės.

2007 – 2013 m. laikotarpiu Lietuvos Respublikai bus teikiama finansinė parama pagal Lietuvos Respublikos parengtus ir suderintus su ES Komisija strateginius dokumentus.

Lietuvos Respublika, atsižvelgdama į ES struktūrinės paramos panaudojimo prioritetus, šiais metais jau yra parengusi *2007 – 2013 m. Lietuvos ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijos*, kurioje apibrėžtos prioritetinės ES struktūrinės paramos investicijų kryptys, projektą ir *Veiksmų programų*, skirtų minėtai strategijai įgyvendinti ir kuriose nurodytos konkrečios remtinios sritys, projektus.

2007 – 2013 m. Lietuvos ES struktūrinės paramos panaudojimo strategija - Lietuvos derybinė pozicija su Europos Komisija dėl Europos struktūrinės paramos panaudojimo, kuriai Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2006 m. spalio 16 d. rezoliucija pritarė [23].

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2005 m. gruodžio 14 d. nutarimu Nr. 1351 [17] nustatė šias Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijai įgyvendinti skirtas veiksmų programas:

- Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programa;
- Ekonomikos augimo veiksmų programa;
- Sanglaudos skatinimo veiksmų programa;

Europos Komisijai pritarus minėtoms veiksmų programoms, Lietuva tobulinti viešąjį administravimą įsipareigos įgyvendindama Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programą, finansuojamą iš Europos socialinio fondo (numatoma skirti 16 proc. (arba beveik 3,7 mlrd. litų) ES struktūrinių fondų lėšų)[65]. Ši veiksmų programa įgyvendina pirmąją Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijos prioritetą „Produktyvūs žmogiškieji ištekliai žinių visuomenei“ ir joje suformuluotą strateginę viziją: *2015 m. Lietuva turi pasiekti kai kurių senųjų ES šalių narių socialinio ir ekonominio išsivystymo lygį* [66. P.76].

Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos 4 prioritetas – „*stiprinti administracinius gebėjimus ir didinti viešojo administravimo efektyvumą*“. Šiam prioritetui įgyvendinti programoje numatyti uždaviniai yra susiję su atnaujina⁴ Lisabonos strategija ir 2005–2008 m. Nacionaline

⁴ Lisabonos strategija buvo atnaujinta dėl neefektyvaus jos įgyvendinimo.

Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa⁵. Minėti dokumentai sąlygoja - efektyvų išlaidų naudojimą, geresnį reglamentavimą, viešųjų politikų reformą ir sektorių liberalizavimą, viešųjų paslaugų perkėlimą į elektroninę terpę ir kitas priemones.

Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos 4 prioriteto teisinis pagrindas - Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategija. Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programoje numatyta, kad nuo 2007 m. Europos Socialinio fondo finansinė parama prisidės prie Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos įgyvendinimo pagal jos 2007–2010 m. priemonių planą.

Pažymėtina, kad Lietuvos narystė ES suteikia ne tik finansinę paramą, tobulinant viešąjį administravimą, bet yra ir galimybė perimti ES valstybių narių patirtį viešojo administravimo srityje.

Šiuo metu Lietuva, dalyvauja Europos viešojo administravimo instituto (*European Institut of Public Administration – EIPA*) veikloje [62]. Tai pat, yra prisijungusi prie *Europos viešojo administravimo tinklo* [61].

Europos viešojo administravimo tinklas (European Public Administration Network – EUPAN) – tai neformalus generalinių direktorių, atsakingų už viešąjį administravimą ES valstybėse narėse, tinklas [62]. Tinklo veiklos pagrindą sudaro keturios darbo grupės, kuriose dalyvauja ir Lietuvos viešojo administravimo interesus atstovaujantys asmenys:

- *Inovacijų teikiant viešąsias paslaugas darbo grupė* ieško būdų ir priemonių kaip pagerinti viešųjų paslaugų teikimą viešosiose institucijose, diegiant kokybės vadybos metodus. Šios darbo grupės iniciatyva organizuojamos ES kokybės vadybos konferencijos, sukurtas Bendrojo vertinimo modelis (Common Assessment Framework – CAF), skatinama gerosios patirties sklaida;
- *Elektroninės valdžios darbo grupė* tikslas – plėtoti ir skatinti gerosios patirties sklaidą tarp ES valstybių narių e-valdžios srityje. Pagrindinės šios darbo grupės veiklos sritys yra: vidinis ir išorinis vyriausybinių bendradarbiavimas, organizacinių pokyčių įgūdžiai ir lyderiavimo reikšmė e-valdžios srityje, e-valdžios plėtojimas ir priežiūra;
- *Žmogiškųjų išteklių darbo grupė* – tai nuo 1987 m. veikianti darbo grupė, sprendžianti beveik visus su valstybės tarnyba susijusius klausimus;
- *Geresnio reguliavimo darbo grupei* numatyti keli tikslai: 1) užtikrinti sugretinimo (benchmarking) projektų apsikeitimo procesą tarp ES valstybių narių, taip pat stebėti ar

⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. lapkričio 22 d. nutarimas Nr. 1270 (Žin., 2005 Nr. 139-5019)

kokybiškai įgyvendinami ES reglamentai, bei matuoti valstybėms tenkančią administracinę našą. 2) teikti diskusijų temas ES geresnio reguliavimo darbotvarkei.

Pasak A. Raipos, pagrindinis uždavinys siekiant administravimo efektyvumo – yra sistemingai modernizuoti viešojo administravimo sektorių [48].

Šiame darbo skyriuje išanalizavus viešojo administravimo plėtros teorines ir praktines kryptis, atskleidus Lietuvos išipareigojimus, susijusius su jai skiriama ES finansine parama viešojo administravimo srityje, darbo autoriaus nuomone, siekiant viešojo administravimo efektyvumo - Lietuvos viešojo administravimo tobulinimas plėtojamas kryptingai.

Viešojo administravimo plėtros testinumą, remiantis ES valstybių rekomendacijomis dėl viešojo administravimo tobulinimo, užtikrina Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2004 m. balandžio 28 d. nutarimu patvirtina Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategiją [18]. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija - tai valstybės strateginis sprendimas, nukreiptas į viešojo administravimo sistemos, funkcijų tobulinimą, tikslu įgyvendinti viešuosius interesus. Kita darbe skyriuje atskleidžiama Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos esmė ir vieta Lietuvos strateginių dokumentų sistemoje.

1.3. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos vieta Lietuvos strateginio planavimo dokumentų hierarchinėje struktūroje

Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtinta Viešojo administravimo plėtros strategija yra viešojo administravimo tobulinimo pagrindas Lietuvoje. Šioje strategijoje numatyta tokia viešojo administravimo vizija: „teikianti geresnes viešąsias paslaugas ir atsižvelgianti į asmenų poreikius viešojo administravimo sistema, perimanti ES institucinę, administravimo ir politinio proceso patirtį“. Šioje strategijoje numatytas strateginis tikslas – sukurti skaidrią, veiksmingą, orientuotą į rezultatus ir tinkamą asmenų aptarnavimą viešojo administravimo sistemą, pagrįstą informacinėmis technologijomis [18].

Viešojo administravimo plėtros strategija parengta remiantis ES rekomendacijomis kaip tobulinti viešąjį administravimą. O pats jos parengimo poreikis kilo dėl priežasčių, kurios įvardintos Viešojo administravimo plėtros strategijos bendrosiose nuostatose:

- 1) dėl visuomenės reikalavimų, kad centrinio, teritorinio ir vietinio valdymo lygiais geriau būtų sprendžiamos socialinės ir kitos jų problemos;

- 2) dėl nuolat didėjančio privataus sektoriaus vaidmens, jo įtakos šalies ekonomikos raidai ir informacinių technologijų plėtros;
- 3) dėl poreikio didinti valstybės valdymo efektyvumą, gerinti viešųjų paslaugų kokybę diegiant šiuolaikinius vadybos metodus;
- 4) dėl poreikio įgyvendinti Valstybės ilgalaikės raidos strategijos nuostatas ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginį tikslą (prioritetą) – plėtoti informacinę ir žinių visuomenę, nustatytą Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. kovo 18 d. nutarimu Nr. 330 [13].

Kaip matyti, šios strategijos tikslingumą apibrėžė iš vienos pusės visuomenės interesai, iš kitos – valstybės strateginiuose dokumentuose įtvirtinti tikslai. Pati Viešojo administravimo plėtros strategija, kaip strateginio planavimo dokumentas, taip pat turi apibrėžtus tikslus, kurie padeda pasiekti ilgalaikius valstybės raidos strateginius tikslus. Tai rodo, kad Viešojo administravimo plėtros strategija yra kaip išvestinis strateginis dokumentas iš kitų Lietuvoje patvirtintų strateginio planavimo dokumentų. Pastarųjų analizė padėtų atskleisti minėtos strategijos vietą hierarchinėje Lietuvos planavimo dokumentų sistemoje.

Lietuvos strateginio planavimo sistemos sandarą apibrėžia Strateginio planavimo metodika, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827 [16]. Šios metodikos II dalies 3 punkte nustatyta, kad strateginio planavimo sistemą sudaro:

- tarpusavyje susiję pagrindiniai strateginio planavimo dokumentai;
- institucijos, atsakingos už strateginio planavimo dokumentų rengimą;
- strateginio planavimo dokumentų rengimo tvarka ir terminai;

Ten pat įvardinta, kad strateginio planavimo sistemos svarbiausias ilgalaikis strateginio planavimo dokumentas yra *Valstybės ilgalaikės raidos strategija*, kuri atspindi ilgalaikę valstybės raidos viziją. Valstybės ilgalaikės raidos strategijos pagrindinis tikslas – sukurti aplinką plėtoti šalies materialinei ir dvasinei gerovei, kurią apibendrintai nusako žinių visuomenė, saugi visuomenė ir konkurencinga ekonomika. „Žinių visuomenė“ yra ilgalaikis valstybės raidos prioritetas, kurį įgyvendinti numatoma šiomis kryptimis: mokslas ir švietimas, gyventojų kompetencija, kultūra, valstybės valdymas ir savivalda. Būtent pastarosios krypties „valstybės valdymas ir savivalda“ aprašyme numatyti pagrindiniai viešojo administravimo tobulinimo tikslai ir siejami rezultatai [10].

Kitas strateginio planavimo dokumentas, kuriame įtvirtintos nuostatos, susijusios su viešojo administravimo plėtojimu yra *Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa*. Lietuvos Respublikos

Seimo patvirtintoje 2006 m. liepos 18 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje numatyti Vyriausybės įsipareigojimai valstybės valdymo politikos srityje: optimizuoti viešojo administravimo sistemą, pagrįstą profesionalia valstybės tarnyba, žinių ir informacinės visuomenės plėtote [9].

Vyriausybės programai įgyvendinti yra patvirtintos priemonės, iš kurių 16.1 – 16.8 punktais pažymėtosios yra skirtos valstybės valdymo politikos tikslui pasiekti [22]. Verta pabrėžti, kad 16.1 priemonė yra: įgyvendinti Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo 2005-2006 metų priemonių planą, o 16.2 – parengti minėtos strategijos įgyvendinimo 2007 – 2010 metų priemonių planą.

Remiantis Valstybės ilgalaikę raidos strategijos, Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos nuostatomis yra nustatomi Vyriausybės prioritetai, kurie gali būti įvardinami kaip veiklos kryptys, tikslai ir uždaviniai. Vienas iš *Vyriausybės veiklos tikslų (prioritetų)*, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. rugsėjo 11 d. nutarimu Nr. 855 yra: „stiprinti valstybės valdymą ir savivaldą, užtikrinti viešąją tvarką, gerinti teisinės sistemos veiklą, siekti pažaboti korupciją“ [14]. Minėtu Vyriausybės nutarimu už šio tikslo įgyvendinimą paskirtos Finansų ministerija, Užsienio reikalų ministerija, Ūkio ministerija, Susisiekimo ministerija ir Vidaus reikalų ministerija.

Strateginio planavimo metodikos 9 punkte nustatyta, kad Vyriausybės prioritetais vadovaujasi institucijos, rengdamos ar tikslindamos savo programas [16]. *Vidaus reikalų ministerijos 2006-2008 metų strateginiame veiklos plane*, remiantis Vyriausybės prioritetais, nustatytas strateginis tikslas - „optimizuoti viešojo administravimo sistemą, pagrįstą profesionalia valstybės tarnyba, plėtoti informacinę ir žinių visuomenę“ [24]. Šio tikslo įgyvendinimas bus vykdomas keliomis kryptimis: tobulinant viešojo administravimo sistemą, tobulinant regioninio valdymo institucijų vidinę sandarą ir jų veiklą, plėtojant vietos savivaldą, didinant valstybės tarnybos administracinius gebėjimus, gerinant valstybės tarnautojo įvaizdį. Aprašytam tikslui įgyvendinti yra parengta ir Vidaus reikalų ministro 2006 m. vasario 23 d. įsakymu Nr. 1V-70 patvirtinta valstybės tarnybos politikos įgyvendinimo ir *valdymo tobulinimo programa*. *Vidaus reikalų ministerijos veiklos pagrindinių priemonių plane* numatyta vykdyti priemones, susijusias su viešojo administravimo tobulinimu. Paminėtina, kad 5 ir 6 priemonės atitinka Vyriausybės programos įgyvendinimo priemones: vykdyti Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo 2005-2006 metų priemonių planą, ir parengti minėtos strategijos įgyvendinimo 2007 – 2010 metų priemonių planą [25].

Remiantis išdėstyta informacija, galima pastebėti, kad viešojo administravimo tobulinimas yra prioritetinė valstybės sritis. Valstybės ilgalaikiai tikslai valstybės valdymo ir savivaldos srityje užsibrėžti Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje, vidutinės trukmės – Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje, trumpalaikiai – Vidaus reikalų ministerijos strateginiame veikos plane, o galutinis tikslas bus pasiektas įgyvendinus Viešojo administravimo plėtros strategiją. Visa tai rodo, kad Viešojo administravimo plėtros strategija yra siekiama aukštesnių, valstybinės reikšmės tikslų, numatytų pagrindiniame strateginio planavimo dokumente – Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje. Todėl Vidaus reikalų ministerijai, kaip institucijai, atsakingai už valstybės valdymo tobulinimą tenka ypatinga atsakomybė, kad būtų tinkamai įgyvendinama viešojo administravimo strategija.

Strategijos įgyvendinimas, pasak V. Jucevičiaus, yra ne mažiau svarbus nei jos parengimas [42]. Tiek strategijos formavimo, tiek jos įgyvendinimo procesų veiksmingumas priklauso pasirinktos strategijos formavimo ir įgyvendinimo metodikos. Todėl kitame darbo skyriuje pateiksime teorinius strateginio valdymo proceso elementus, t.y. strategijos rengimo ir įgyvendinimo pagrindus, kuriais remiantis bus galima sukonstruoti ir konkretų viešojo administravimo plėtros strategijos rengimo ir įgyvendinimo modelį.

2. STRATEGIJOS FORMAVIMO IR ĮGYVENDINIMO TEORINIAI PAGRINDAI

2.1. Strateginio valdymo procesas ir jo etapai

Prieš pradedant analizuoti, kokiais metodais, būdais ir priemonėmis yra formuojamos strategijos, visų pirma trumpai atskleisime pačią strateginio valdymo proceso esmę ir reikšmę viešojo sektoriaus institucijoms, sudedamuosius jo elementus. Toliau bus aptarti skirtingi požiūriai į strateginio valdymo procesą bei pateikti pagrindinių strategijos formavimo modelių privalumai ir trūkumai.

Strateginiam valdymui, kaip procesui apibudinti dažnai vartojamas šis „strateginio valdymo“ sąvokos apibrėžimas: *jog tai yra nuolatinis, dinaminis ir nuoseklus procesas, kuriuo remdamasi organizacija laiku prisitaiko prie išorinės aplinkos pokyčių ir efektyviau naudoja išteklius* [55. P.21; 28. P.15]. Tai bendro pobūdžio apibrėžimas, taikytinas tiek viešojo tiek privataus sektoriaus organizacijoms. Tačiau pabrėžiama, kad tinkamai strateginio valdymo sistema

funkcionuoti gali tik tose organizacijose, kurios turi aiškią misiją, tikslus ir įgaliojimus, aiškius vertinimo kriterijus bei informaciją apie tai, kokią naudą organizacija gauna įgyvendindama strateginius sprendimus [28].

Strateginis valdymas organizacijose siejasi ir su strateginiu planavimu. Gana detaliai strateginio valdymo ir strateginio planavimo santykį atskleidė A. Vasiliauskas, teigdamas, kad strateginis planavimas yra kaip formali planavimo sistema, parengti ir įgyvendinti strategijai, susijusiai su organizacijos misija ir tikslais [55. P.26]. Pasak autoriaus, jis jokių būdu nepakeičia strateginio valdymo, bet tik jį formalizuoja. Strateginis planavimas plačiau apibudinamas ir taip: „būdų ir priemonių visuma, nukreipianti organizacijos vadovus tinkama linkme, kad būtų užtikrintos pačios organizacijos gyvavimo sąlygos“ [40. P.479]. Tai, kad strateginis planavimas ar valdymas leidžia įvertinti esamą organizacijos padėtį bei numatyti norimą ateities viziją, bei palaikyti organizacijos funkcionavimą – nėra vieninteliai šių procesų pranašumai. Dar daugiau, strateginio valdymo metu yra kaupiama patirtis ir daromi savalaikiai pakeitimai, jis padeda pagrįsti veiksmus, nustatydamas tikslus [28. P.17], padeda sumažinti nesėkmės riziką ir suteikia galimybę efektyviau valdyti organizaciją. O svarbiausia tai, kad institucijos ištekliai ir veikla planuojama taip, kad būtų pasiektas konkretus rezultatas per tam tikrą laikotarpį.

Strateginis planavimas viešojo sektoriaus institucijoms teikia išskirtinių privalumų. Visų pirma, jis leidžia analizuoti ir vertinti instituciją kaip sistemą ir siekti, kad visi jos padaliniai siektų užsibrėžtų tikslų. Tai leidžia aiškiau suvokti institucijos tikslus ir racionaliau paskirstyti finansinius, materialinius ir darbo išteklius. Nuolatos analizuojant situaciją, iškeliant strateginius tikslus bei numatant laukiamus rezultatus, sudaromos sąlygos geriau koordinuoti institucijos padalinių veiklą ir ją koreguoti, atsižvelgiant į institucijos pasikeitimus, taip pat geriau kontroliuoti, kaip įgyvendinami tikslai, vertinti ir skatinti institucijos darbuotojus.

Minėtų pranašumų galima pasiekti tik kryptingai vykdant strateginio valdymo proceso etapus. Remiantis daugumos autorių pateiktomis strateginio valdymo stadijomis [28; 39; 40; 55], galima išskirti šias dažniausiai pateikiamas:

- *strateginė analizė* – tiriami politiniai, teisiniai, ekonominiai, socialiniai veiksniai, analizuojamos rinkos sąlygos, klientai bei konkurentai, identifikuojami sėkmės veiksniai, konkurencinės jėgos;
- *organizacijos misijos ir tikslų formulavimas* – misija ir tikslai konkrečiau nusako užduotis, kurias organizacija numato atlikti, remdamasi dabartine situacija;

- *strategijos kūrimas* – apibrėžiama organizacijos strategijos tikslinė orientacija, galutinai parenkami strateginiai sprendimai.
- *strategijos įgyvendinimas* – paskirstomos užduotys vykdytojams, paskirtimi finansiniai resursai, apibrėžiami terminai užduotims įvykdyti
- *strateginė kontrolė* – nustatomas strategijos įgyvendinimo priežiūros mechanizmas, kurio pagalba nuolat būtų stebima ir kontroliuojamas strategijos realizavimo procesas.

Skirtingi metodologiniai požiūriai į strateginio valdymo procesą, lemia šio proceso specifiškumą. Tuo remiantis yra išskiriami šie strateginio valdymo proceso modeliai:

- *Nustatytinis strateginio valdymo proceso modelis (nustatytinis požiūris)* - strateginį valdymą traktuoja kaip nuoseklų ir racionalų procesą, kurio metu strategija parengiama ir įgyvendinama pagal analizės rezultatus. Šiuo atveju, strateginis valdymo procesas apimtų nuoseklius, vieną po kito sekančius etapus: aplinkos ir išteklių analizė, apibrėžti strategijos tikslai, rengiamos strateginių sprendimų alternatyvos, priimami galutiniai sprendimai ir jie įgyvendinami.
- *Plėtotinis strateginio valdymo proceso modelis (plėtotinis požiūris)* – yra toks, kur strateginiai sprendimai gimsta laipsniškai, nenutrūkstamai, ir nėra apjungiami į vientisą strategiją. Šiuo atveju, strateginio valdymo etapai nėra glaudžiai tarpusavyje susieti, išskyrus strategijos kūrimo ir jos įgyvendinimo stadijas [28; 55].

Minėti metodologiniai požiūriai yra atstovaujami atskirų nuomonių (mokyklų) apie strategijos formavimo procesą, kuriomis remiantis yra išskiriami ir atskiri strategijų formavimo modeliai. Šie modeliai pagal atskiras strategijų mokyklas bus pateikti kitame poskyryje.

2.2. Strategijų formavimo metodika

Siekiant atskleisti strategijų formavimo metodikos ypatumus, visų pirma apibudinsime nustatytinį ir plėtotinį strategijos požiūrius, išskirsime juos grindžiančių mokyklų nuostatas, bei išryškinsime jų privalumus ir trūkumus.

Remiantis nustatytiniu ir plėtotiniu požiūriais į strateginį valdymą, atitinkamai yra išskiriamos skirtingos strategijų rūšys:

- Nustatytinė strategija – tai strategija, kurios galutiniai tikslai suformuluoti iš anksto, o sprendimai kompleksiskai rengiami prieš strategijos įgyvendinimą. Šis požiūris grindžiamas dizaino, pozicionavimo ir planavimo mokyklų nuostatomis [55]. Jomis ir bus remiamasi pateikiant strategijos formavimo modelius.

Dizaino mokykla, arba kitaip vadinamas *strateginio projektavimo modelis* [42]. Šiuo strategijos rengimo modeliu siekiama organizacijos vidinių ir išorinių veiksnių atitinkmens. Pagrindiniai strategijos rengimo procedūriniai etapai yra šie: atliekama organizacijos pranašumų ir trūkumų, galimybių ir grėsmių analizė, sėkmės veiksnių analizė, nustatomos konkurencinį pranašumą teikiančios savybės, išsiaiškinamos vadovų vertybės bei socialinė atsakomybė. Pastebėtina, kad toks procesas nėra sudėtingas, yra paprastas ir nuoseklus. Išorinės aplinkos tyrimas (SWOT analizės būdu) leidžia numatyti organizacijos galimybes bei grėsmes. Būtent tai yra šio modelio pranašumas. Tačiau nepaisant to, yra pabrėžiama, kad vis tik išorės ir vidaus veiksnių analizė neskatina imtis reikšmingų sprendimų [55].

Pozicionavimo mokyklos strategijos rengimo modelis. Pagrindinis šios mokyklos atstovas M. Porteris, teikia sudėtingesnę strategijų formavimo modelį. Pasak jo, rengiant organizacijos strategiją, svarbiausia nustatyti jos poziciją produkto ir rinkos atžvilgiu [55]. Šiuo atveju yra įvairiais aspektais analizuojamos situacijos, kurioms parenkama atitinkama strategija, pavyzdžiui, kiekviena veiklos šaka turi ribotą skaičių jai tinkančių strategijų: prekės diferenciacija ar koncentracija rinkos dalyje [28]. Tokios analizės turi būti grindžiamos skaičiavimais ir analitiniu mąstymu. Pagrindiniai aptartojo modelio privalumai yra tai, kad jis tikslus, ekonomine logika argumentuotas. Tokio modelio rezultatas – gerai apgalvota ir kruopščiai parengta strategija. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad dažnai remiamasi ekonominiais, kiekybiniais kriterijais, yra sunku suformuoti unikalią strategiją.

Strateginio planavimo modelis yra dažniausiai taikomas formuojant strategijas, tačiau ir vienas sudėtingesnių procedūrinių pasme. Būtent procedūrų, kurių tikslas – išsiaiškinti organizacijos tikslus ir uždavinius, kūrimui planavimo mokyklos šalininkai skiria daug dėmesio. Detalesnė strateginio planavimo modelio procedūrų seka, tinkančią ne pelno siekiančioms organizacijos galima pavaizduoti taip [27]:

- 1) atliekama organizacijos aplinkos analizė: nustatomi poreikiai, identifikuojamos problemos, klientų grupės, kurioms bus teikiamos paslaugos, analizuojama esama padėtis;

- 2) misijos, vizijos, tikslų ir uždavinių formulavimas: suformuojama organizacijos misija, apsvarstomi organizacijos struktūriniai pakeitimai, misijos nuostatomis įgyvendinti, apibrėžiama, kokią organizaciją norima matyti ateityje (vizija), numatomi tikslai bei uždaviniai tikslam pasiekti;
- 3) SWOT analizė/situacijos įvertinimas: atliekama vidinės ir išorinės aplinkos analizė, identifikuojamos organizacijos veiklos stiprybės, silpnybės, galimybės ir grėsmės;
- 4) kuriama strategija ir analizuojamos programų alternatyvos: numatomos organizacijos vystymosi strategijos, apsvarstomos galimybės, kaip bus vystomos, valdomos programos, numatomos organizacijos efektyvumo strateginės kryptys, analizuojamos alternatyvos strategijoms įgyvendinti;
- 5) politinių alternatyvų parinkimas bei išteklių paskirstymas: tikslai ir uždaviniai paverčiami bendros politikos gairėmis, numatomos taisyklės ir procedūros ištekliams, vykdytojams paskirstyti;

Apibendrinus išdėstytą strateginio planavimo modelio procedūrą, galima išskirti pagrindinius šio proceso etapus: esamos situacijos įvertinimas, ateities situacijos nustatymas, veiksmų sekos apibrėžimas, siekiant norimos situacijos.

Visa tai rodo, kad strategija rengiama pagal aiškias procedūras, susidedančias iš konkrečių žingsnių, kurie užtikrina viso proceso sistemingumą. Griežtas procedūros laikymasis daro šį procesą nelankstų, neleidžia greitai reaguoti į pasikeitusias aplinkybes ir priimti atitinkamus sprendimus. Be to, ne visada galima numatyti visas ateities perspektyvas. Paminėtina, kad šis modelis turi ir pranašumų. Aiškia logika pagrįstas planavimo procesas įtraukia daug žmonių, taip sudarant galimybę suderinti pozicijas, tikslus. Leidžia palaipsniui kontroliuoti aplinką ir labiau tinkamas esant stabiliai organizacijos padėčiai.

Kitas požiūris į strateginio valymo procesą, apibūdina specifiniais bruožais išsiskiriančius strategijos rengimo modelius.

- *Plėtotinė strategija* – tai strategija, kurios galutinė tikslinė orientacija nėra iš anksto aiški, o jos daliniai sprendimai yra rengiami laipsniškai ir nenutrūkstamai. Šis plėtotinis požiūris labiausiai pagrįstas valdžios ir mokymosi mokyklų nuostatomis [28. P.48].

Valdžios (antrepreninė) mokyklos nuostatos strategijos formavimo procese išskirtinį dėmesį teikia strategijos vizijai, esančiai organizacijos vadovo sąmonėje. Šiuo atveju, strategijos kūrimas apsiriboja vieno žmogaus – vadovo-sąmonėje esančiu organizacijos perspektyvos vaizdiniu. Esant

pastarajai situacijai, strategija nėra apibrėžiama aiškiu planu, todėl yra galimybė ją nuolat koreguoti. Strategijos įgyvendinimo procesas nuolat stebimas vadovo ir tikslinamas remiantis jo patirtimi, vertybėmis, intuicija. Kadangi strateginis valdymas apsiriboja tik vadovo įsitikinimais, ne visada gali būti išnagrinėtos visos galimos ir organizacijai naudingos alternatyvos.

Mokymosi mokyklos strategijos kuriamos tada, kai žmonės išnagrinėja esamą padėtį ir numato organizacijos galimybes bei nustato veiksmingiausias elgesio schemas [28. P.30]. Būtent kintanti aplinka sąlygoja imtis veiksmų, dar nežinomai situacijai išsiaiškinti. Todėl ypatingas dėmesys teikiamas mokymosi mokyklos strategijos kūrimo proceso turiniui. Pastebėtina, kad tai galima atlikti, kai laiko ištekliai situacijai nagrinėti yra neriboti. Tačiau kai reikia greitai priimti sprendimus, ir nebelieka laiko mokymuisi, iškyla grėsmė, atsirasti nevisai racionaliems sprendimams.

Taigi, išanalizavus skirtingus strategijos formavimo modelius, paremtus nustatyti ir plėtoti metodologija, apibendrintai galima išskirti skirtingų strategijų privalumus ir trūkumus (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Nustatytinės ir plėtotinės strategijos [28; 42; 55]

<u>Nustatytinė strategija</u> – tai strategija, kurios galutiniai tikslai suformuluoti iš anksto, o sprendimai kompleksiskai rengiami prieš strategijos įgyvendinimą.	
<u>Privalumai:</u> ➤ kompleksiskai apima organizaciją ir problemas; ➤ yra logiška, nuosekli, baigtinė; ➤ esant iš anksto apibrėžtiems tikslams – pagal juos galima vertinti ir lyginti strateginių sprendimų alternatyvas; ➤ lengvai kontroliuojamas strategijos įgyvendinimas;	<u>Trūkumai:</u> ➤ ne visada galima nuspėti ateitį; ➤ ne visada tikslinga atskirti strategijos įgyvendinimą nuo jos rengimo stadijos; ➤ ne visada būtini ilgalaikiai tikslai;
<u>Plėtotinė strategija</u> – tai strategija, kurios galutinė tikslinė orientacija nėra iš anksto aiški, o jos daliniai sprendimai yra rengiami laipsniškai ir nenutrūkstamai.	
<u>Privalumai:</u> ➤ nereikalauja iš anksto numatyti organizacijos strateginės padėties; ➤ kintant aplinkybėms strategija yra lankstesnė permainingoms; ➤ leidžia tiksliau įvertinti strateginius pokyčius, organizacijos kultūrą, politiką; ➤ greitesni sprendimų įgyvendinimo rezultatai; ➤ dažnesni strategijos atsinaujinimo ciklą	<u>Trūkumai:</u> ➤ trūksta logikos, nuoseklumo, išbaigtumo, detalizavimo; ➤ taikomi eksperimentai, bandymai ➤ dėmesys tik atskiroms problemoms, bet ne organizacijos visumai; ➤ nėra galutinės strategijos;

2.3. Strategijos įgyvendinimo procedūra

Strategijos parengimas yra viena iš sudėtinių strateginio valdymo proceso dalių. Galutinis strateginio valdymo proceso rezultatas – tai kartu strategijos parengimas ir jos įgyvendinimas.

Pats žodis „įgyvendinti“ lietuvių kalbos žodyne reiškia „realizuoti, įkūnyti, įvesti, įvykdyti“ [69]. Websterio žodynas pateikia tokią žodžio „įgyvendinimas“ reikšmę - „konkrečiomis priemonėmis realizuoti numatytus tikslus praktikoje“ [70]. Strateginio valdymo prasme, įgyvendinimas suprantama kaip procesas, kuriuo metu organizacija pereina nuo strategijos formulavimo iki strateginių tikslų realizavimo procedūrų“ [27. P.88]. Toks procesas, sudarytas iš atskirų komponentų, kuriuos A. Vasiliauskas išdėstė taip [55 P.302]:

- strategijos parinkimas;
- funkcinų strateginių tikslų nustatymas;
- specialių planų rengimas;
- išteklių paskirstymas;
- stebėseną ir kontrolės procedūros.

Parengtoje strategijoje yra numatyti ir aprobuoti strateginiai tikslai ir sprendimai visos organizacijos atžvilgiu. Strateginiai tikslai – tai siektini veiklos rezultatai, susiję su atitinkamais poreikiais, sąlygomis ir galimybėmis [16]. Bendrieji tikslai yra detalizuojami smulkesniais tikslais, kuriems pasiekti numatomi uždaviniai. Ši nuostata taip pat yra įtvirtinta Strateginio planavimo metodikos 39 punkte [16]. Taip pat pažymima, kad jei numatomi keli uždaviniai, tai jie turi būti išdėstyti prioritetine tvarka. Uždaviniams įgyvendinti reikia numatyti priemones, kurios nusakytų norimą pasiekti rezultatą ir būtų teisėtos bei praktiškai įgyvendinamos [16]. Taip pat svarbu numatyti laiko tarpą (terminą) per kurį priemonės būtina įvykdyti. Siekiant užtikrinti sėkmingą priemonių įvykdymą, būtina paskirstyti atsakomybę – tai yra parinkti priemonių vykdytojus. Priešingai, būtų sudėtinga įvertinti strategijos įgyvendinimo rezultatus. Apibendrintai, galima teigti, kad įgyvendinimo stadijoje yra renkama informacija, siekiant nustatyti kokiomis priemonėmis būtų galima pasiekti strateginius tikslus ir įgyvendinti projektus.

Kitas svarbus aspektas organizacijos tikslams ir sprendimams įgyvendinti – tai išteklių numatymas. Institucijos strateginiuose veiklos planuose aprašant institucijos vykdomas programas yra numatomi ir asignavimai joms įgyvendinti [16]. Lietuvoje viešojo sektoriaus institucijoms maksimalūs asignavimai jų programoms įgyvendinti nustatomi remiantis fiskaliniu planu.

Atsižvelgiant į tai, kad strategijos yra realizuojamos ilgą laiką, turi būti nuolat stebimas strategijos įgyvendinimas. Strateginio planavimo metodikoje įtvirtinta, kad institucijoms pradėjus

įgyvendinti programas, pradedama jų stebėsena, kuri atliekama viso proceso metu ir visais lygiais [16. 61 punktas].

Šiai minėtai veiksmų sekai, kaip vyksta strategijos įgyvendinimo procesas, apibudinti A. Vasiliauskas pavartojo sąvoką „strategijos įgyvendinimo programa“ [55. P.302] ir tuo pačiu pastebi, kad įvairių organizacijų strategijos įgyvendinimo programos skiriasi, priklausomai nuo strateginių problemų su kuriomis jos susiduria. Tuo remiantis yra išskiriami šie *strategijos įgyvendinimo programų tipai*:

- *Išsami strategijos įgyvendinimo programa* – taikoma tada, kai su strategija yra susijęs didelis pokytis, ir reikia numatyti naujas strategines kryptis. Tokios strategijos yra įgyvendinamos tvirtai, neatsižvelgiant į aplinkinius, kuriuos paliečia naujoji strategija;
- *Daugiapakopės strategijos įgyvendinimo programos* pagrindu strategija yra įgyvendinama mažais pokyčiais ir trumpais laiko tarpais. Ji taikoma esant didelio neapibrėžtumo sąlygomis, strateginės sritys paliekamos neaiškios iki tol, kol išaiškės tam tikrų įvykių galutiniai rezultatai. Remiantis tuo, kas išdėstyta, galima teigti, kad minėta strategijos programa atitinka strateginio valdymo modelį pagal plėtotinę metodologijos esmę. Tai rodo glaudų ryšį tarp strategijos rengimo etapo ir strategijos įgyvendinimo. Remiantis galutiniais tam tikrų įvykių rezultatais, yra galimybė grįžti prie ankstesnės strateginio valdymo proceso stadijos ir pakoreguoti jos nuostatas (pvz. misiją, tikslus, kt.).
- *Atrankinė strategijos įgyvendinimo programa* – tai tarpinė programa, pasirenkama tada, kai nėra galimybės strategijos įgyvendinti anksčiau įvardintomis strategijų įgyvendinimo programomis, tuomet taikoma abiejų programų pranašumų kombinacija.

Remiantis išdėstyta informacija, galima daryti išvadą, kad strateginio valdymo teorija pateikia pakankamą įvairovę būdų ir priemonių strategijai suformuoti ir jai įgyvendinti. Tačiau strateginio valdymo ir jo sudedamųjų dalių realizavimo sėkmė priklauso nuo to, kaip teoriniai strateginio valdymo modeliai, principai, procedūros bus siejami su realiomis organizacijų veiklos sąlygomis, su specifinėmis jų veiklos aplinkybėmis ir situacijomis [48]. Todėl kitame poskyryje strateginio valdymo teorijos pagrindu išanalizuosime Viešojo administravimo plėtros strategiją ir pateiksime jos formavimo ir įgyvendinimo analizės rezultatus.

3. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PLĖTROS IKI 2010 METŲ STRATEGIJOS ANALIZĖ

3.1. Viešojo administravimo plėtros strateginis modelis: privalumai ir trūkumai

Siekiant suprojektuoti Viešojo administravimo plėtros strategijos strateginį modelį, šiame poskyryje, visų pirma, bus išskirti pagrindiniai Viešojo administravimo plėtros strategijos ypatumai, vėliau atlikta minėtos strategijos analizė pagal ankstesniame skyriuje aptartus teorinius strategijos formavimo ir jos įgyvendinimo modelius. Nustačius Viešojo administravimo plėtros strategijos metodologinius pagrindus, bus įvertinti strategijos privalumai ir trūkumai.

Viešojo administravimo plėtros strategijos vieta Lietuvos strateginio planavimo dokumentų hierarchinėje sistemoje buvo aptarta 1 skyriuje. Žemiausiai strateginio planavimo dokumentų grandžiai, priklauso institucijų strateginiai veiklos planai, programos ir jų įgyvendinimo priemonės. Tokią jų vietą hierarchinėje strateginio planavimo dokumentų sistemoje lemia jose įtvirtintų tikslų trukmė – 1-3 metai. Institucijų strateginiai veiklos planai dažniausiai rengiami dviems metams, o jiems įgyvendinti skirti priemonių planai tvirtinami kiekvienais einamais metais. Tai patvirtina ir Vidaus reikalų ministerijos 2006 – 2008 m. strateginis veiklos planas [24] ir jam įgyvendinti skirtas 2006 m. pagrindinių priemonių planas [25]. Šiame priemonių plane ir numatyta įgyvendinti Viešojo administravimo plėtros strategiją.

Strategija dažniausiai yra apibudinama, kaip strateginių sprendimų visuma [28. P.16], apibrėžianti organizacijos svarbiausius ateities tikslus ir veiksmus bei priemones tiems tikslams pasiekti [55. P. 21]. Taip pat, strategija yra vadinama organizacijos vadybos planu [41. P.6], sprendimais, kaip susieti organizaciją su jos aplinka [42].

Viešojo administravimo plėtros strategijai apibudinti labiausiai tinkamas pirmasis pateiktas strategijos apibrėžimas. Iš tiesų, Viešojo administravimo plėtros strategijoje numatyti strateginiai sprendimai, apibrėžiantys svarbiausius viešojo administravimo plėtros tikslus. Taip pat patvirtinama, kad strategija yra veiksmų ir priemonių visuma, minėtiems tikslams pasiekti. Tai įrodo parengtas viešojo administravimo plėtros įgyvendinimo planas. Jame numatyti tie patys strategijoje suformuluoti tikslai, uždaviniai tikslam pasiekti, nustatytos priemonės uždaviniui išspręsti, paskirstyti priemonių vykdytojai ir nustatytas konkretus terminas jai įvykdyti.

Jau pačiame nagrinėjamos strategijos apibrėžime yra nusakytas jos tipas – tai plėtros strategija. Plėtros strategijos tikslas – sukurti naują ir geresnę institucijos ateitį [28; P.177]. Viešojo administravimo plėtros strategijos atveju, jos paskirtis yra „sukurti aplinką viešojo administravimo sistemos plėtrai“ [18]. Strategijos plėtros pobūdis taip pat atspindėtas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimo Nr. 488, kurio patvirtinta nagrinėjama strategija,

preambulėje. Joje teigiama, kad Vyriausybė nutaria patvirtinti šią strategiją, siekdama užtikrinti viešojo administravimo plėtros tęstinumą [18].

Siekiant išryškinti Viešojo administravimo plėtros strategijos formavimo ir įgyvendinimo procedūras, būtina paminėti, kad Lietuvos viešojo administravimo institucijos, rengdamos ir vykdydamos strateginius veiklos planus, o taip pat rengdamos ūkio šakos (sektoriaus) plėtros strategijas, vadovaujasi Strateginio planavimo metodika.

Strateginio planavimo metodikoje įtvirtinti šie strateginio veiklos plano rengimo ir įgyvendinimo etapai [16]:

- aplinkos, išteklių ir SSGG analizė;
- misijos formulavimas;
- strateginių tikslų nustatymas;
- institucijos programų rengimas;
- institucijos programų įgyvendinimas;
- stebėseną ir atsiskaitymas už rezultatus.

Tai bendra strateginio valdymo proceso schema, tačiau labiau pritaikoma rengiant institucijų strateginius planus.

Siekiant nustatyti, pagal kokį teorinį strategijos formavimo modelį yra sukurta Viešojo administravimo plėtros strategija, vertinga detaliau paanalizuoti atskirus jos rengimo etapus.

Aplinkos (PEST), išteklių ir SSGG analizė

Laikantis Strateginio planavimo metodikos 15.1 punkto, buvo atlikta viešojo sektoriaus būklės analizė. Ji atlikta pagal pagrindines Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo kryptis: centrinio valstybės administravimo, teritorinio valstybės administravimo, vietos savivaldos, valstybės tarnybos ir e. valdžios. Analizuojant viešojo sektoriaus būklę strategijos įgyvendinimo kryptimis, neapsiribota vien 2004 metų laikotarpiu. Strateginio planavimo metodikoje nustatyta, kad aplinkos ir išteklių analizės metu kartu turi būti įvertinami ir praėjusio laikotarpio rezultatai [16. 31 punktas]. Atsižvelgiant į tai, kad viešojo administravimo sistemos tobulinimo klausimais buvo susidomėta tik 1991 metais, atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę – analizė apima laikotarpį nuo 1995 metų.

Viešojo sektoriaus išorinė aplinkos (PEST) analizė atlikta įvertinus politinius, ekonominius, socialinius, technologinius veiksnius. Šie veiksniai viešojo sektoriaus būklės aprašyme nėra atskirai išskiriami, todėl kaip pavyzdį galima būtų išskirti šiuos:

Politinis veiksnys – „Lietuvos Respublikos Vyriausybė nusprendė, kad jai teikiamiems sprendimų projektams rengėjai nuo 2003 m. privalo atlikti sprendimų projektų poveikio vertinimą“ [18. 15 punktą]; Socialinis veiksnys - „kai kurios vietos gyventojų bendruomenės aktyviai reiškia iniciatyvą steigti savivaldybes savo gyvenamojoje teritorijoje [18. 38 punktą]. Technologinių veiksmų įtaka viešojo administravimo sistemos funkcionavimui gan gausiai aprašyta e.valdžios krypties dalyje. Ji labiausiai susijusi su siekiu formuoti informacinę visuomenę, modernizuoti valstybės valdymą, taikant informacines technologijas.

Vidinei viešojo sektoriaus aplinkai ištirti didelis dėmesys teiktas teisinės bazės analizei. Būklės aprašyme, įvardinti teisės aktai, reglamentuojantys konkrečią viešojo administravimo sritį. Taip pat nurodytos teisinio reglamentavimo spragos, bei pateiktos jo tobulinimo galimybės.

Žmonių ištekliams įvertinti, analizuoti valstybės tarnautojų gebėjimai, valstybės tarnautojų mokymo sistema. Pagrindinis planavimo sistemos vertinimo veiksnys – tai įdiegta strateginio planavimo sistema valstybės institucijose ir įstaigose. Be to, analizuotos informacinės, vidaus kontrolės sistemos.

Remiantis atliktos išorinės ir vidinės viešojo sektoriaus analizės rezultatais, atlikta SSGG analizė. Jos metu, apibendrinti ir sujungti aplinkos ir išteklių analizės rezultatai ir suklasifikuoti strategiją lemiantys veiksniai į keturias grupes: stiprybės, silpnybės, galimybės ir grėsmės. Viešojo sektoriaus stiprybės ir silpnybės nustatytos įvertinus vidinius veiksmus, o galimybės ir grėsmės – išorinių veiksmų pagrindu.

Vizijos formulavimas

Atsižvelgiant į viešojo administravimo sektoriaus būklės ir SSGG analizes, Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje nustatytus siekius, problemas, susijusias su viešojo administravimo reformos būkle, asmenų poreikius, nustatyta, viešojo administravimo sistemos vizija - „Teikianti geresnes viešąsias paslaugas ir atsižvelgianti į asmenų poreikius viešojo administravimo sistema, perimanti ES institucinę, administravimo ir politinio proceso patirtį“ [18]. Tai sąmoningai apibendrintas supratimas ir suvokimas, kokia bus viešojo administravimo sistema ateityje ir ką veiks.

Strateginio tikslo/tikslų, uždavinių nustatymas

Pagal Strateginio planavimo metodiką strateginiai tikslai - siektini veiklos rezultatai, susiję su atitinkamais poreikiais, sąlygomis ir galimybėmis [16]. Viešojo administravimo plėtros

strategijoje numatytas pagrindinis viešojo administravimo sektoriaus tikslas ir tarpiniai tikslai, pagrindiniam pasiekti. Pagrindinis *tikslas* - “sukurti skaidrią, veiksmingą, orientuota į rezultatus ir tinkamą asmenų aptarnavimą viešojo administravimo sistemą, pagrįstą IT” [18]. Kaip matyti iš apibrėžimo, tikslas suteikia aiškų kryptingumą, kuria linkme ir kokiais požymiais pasižyminčią viešojo administravimo sistemą numatoma sukurti. Kadangi Viešojo administravimo plėtros strategijos bendrosiose nuostatose buvo numatytos sritys, kurioms bus skiriama daugiausiai dėmesio strategijos įgyvendinimo laikotarpiu, tai ir pagrindinį viešojo administravimo strateginį tikslą detalizuojantys tikslai suskirstyti pagal minėtas plėtros kryptis. Paminėsime kelta iš jų: tobulinti viešojo administravimo sistemą, plėtoti vietos savivaldą, didinti valstybės tarnybos administracinius gebėjimus ir kt. Taip pat Viešojo administravimo plėtros strategijoje suformuoti konkretūs uždaviniai tikslam pasiekti. Kiekvienam tikslui apibrėžta iki 5 uždavinių.

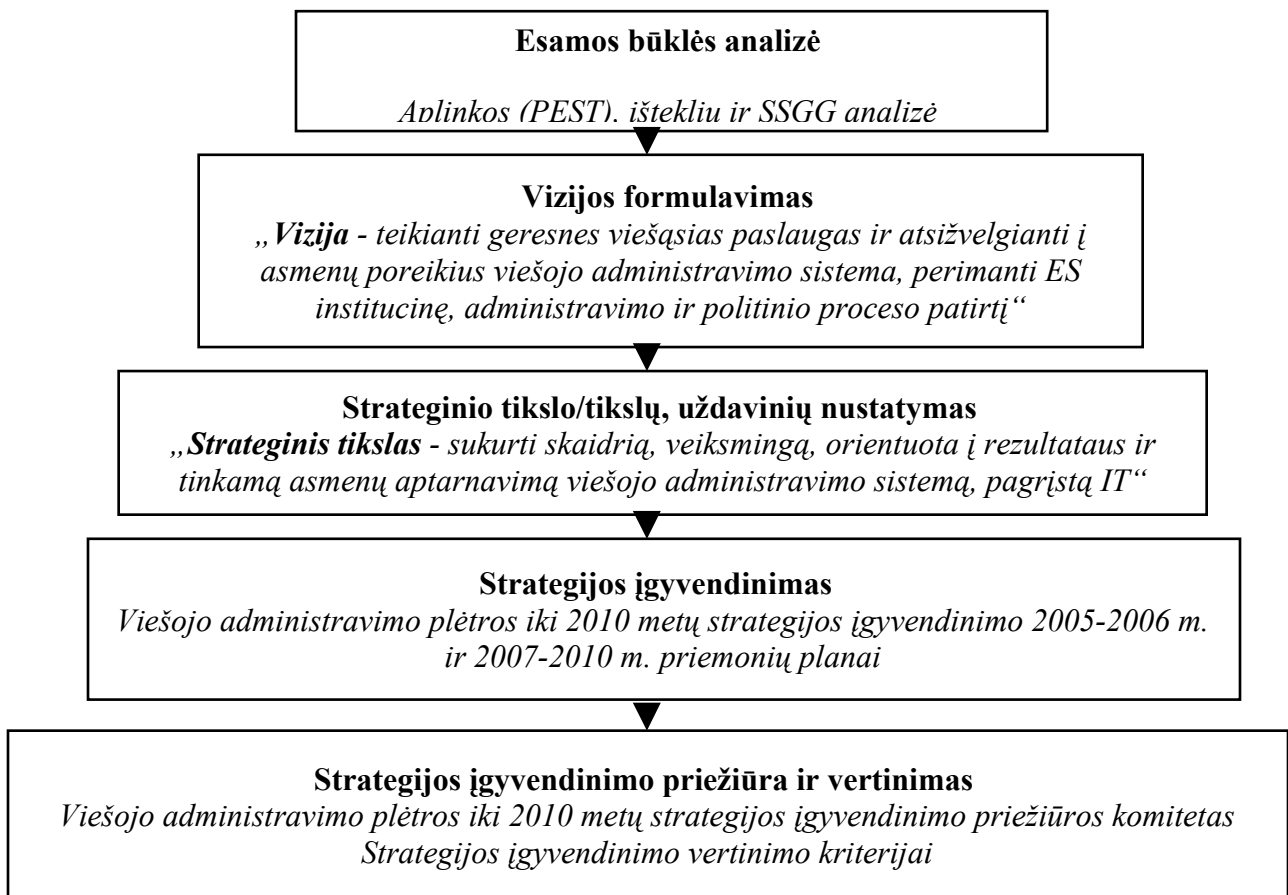
Strategijos įgyvendinimas

Viešojo administravimo plėtros strategijai įgyvendinti yra parengtas ir baigiamas vykdyti strategijos įgyvendinimo 2005 – 2006 metų priemonių planas. Paminėtina, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2006 m. lapkričio 6 d. nutarimu Nr. 1097 patvirtino viešojo administravimo plėtros strategijos 2007 – 2010 metų priemonių planą [21]. Taip pat, viešojo administravimo plėtros strategijos nuostatomis įgyvendinti yra rengiami ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei pateikiami atitinkamų įstatymų ir kitų teisės aktų pakeitimų ar papildymų projektai.

Strategijos įgyvendinimo priežiūra ir vertinimas

Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimui prižiūrėti yra sukurta stebėsenos sistema. Strategijos baigiamosiose nuostatose nustatyta, kad atsižvelgiant į stebėsenos rezultatus, turi būti numatytos ir įgyvendintos papildomos priemonės, užtikrinančios joje numatytų tikslų įgyvendinimą. Taip pat įtvirtinta nuostata, kad atsižvelgiant į išorės ir vidaus pokyčius, strategijos sudedamosios dalys gali būti svarstomos ir tikslinamos kasmet [18]. Be to, stebėsenai vykdyti yra nustatyti strategijos įgyvendinimo vertinimo kriterijai.

Išanalizavus viešojo administravimo plėtros strategijos formavimo ir įgyvendinimo procesą, galima sumodeliuoti schematinį strategijos formavimo ir įgyvendinimo modelį (žr.1 schemą) bei išskirti kai kuriuos pastebėjimus.



1 schema. Viešojo administravimo plėtros strategijos formavimo ir įgyvendinimo modelis

- viešojo administravimo plėtros strategijos rengimo ir jos įgyvendinimo modelis pilnai atitinka nustatytinį strateginio valdymo proceso modelį. Viešojo administravimo plėtros strategija kuriama ir įgyvendinama laikantis nuoseklių, vienas po kito sekančių ir tiksliai reglamentuotų procedūrinių žingsnelių. Manytina, kad tokį strategijos modelį lemia Strateginio planavimo metodikos nuostatų laikymasis.
- taip pat nagrinėjama strategija atitinka ir nustatytinės strategijos apibrėžimą, kad galutiniai tikslai suformuluoti iš anksto, o sprendimai kompleksiskai rengiami prieš strategijos įgyvendinimą.
- Viešojo administravimo plėtros strategijos formavimo elementai artimi strateginio planavimo mokyklos pateikto strateginio planavimo modelio etapams. Tai turėtų reikšti, kad viešojo administravimo plėtros strategija yra nelanksti, negalinti reaguoti į greitai pasikeitusias aplinkybes. Tačiau, atsižvelgus į tai, kad tai yra viešosios institucijos parengta

strategija, darytina prielaida, kad yra maža tikimybė, jog jos įgyvendinimas bus susijęs su esminiais ir daug ką lemiančiais aplinkos pokyčiais.

- Viešojo administravimo plėtros strategija įgyvendinama remiantis išsamia strategijos įgyvendinimo programa. Siekiant strategijoje numatytų tikslų, visų pirma parengiama strategija, o tik po to įgyvendinama. Tačiau įvertinus viešojo administravimo priežiūros sistemos ypatumus, galimas pastebėjimas, kad strategijos įgyvendinimas turi ir daugiapakopės programos bruožų: numatyta galimybė keisti strategijos sudedamąsias dalis, priklausomai nuo pasikeitusių išorės ir vidaus aplinkybių.

3.2. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos nuostatų įgyvendinimas ir priežiūra

Viešojo administravimo plėtros strategijos 66 ir 67 punkte įtvirtintos nuostatos, apibrėžiančios strategijos įgyvendinimo procedūrą [18]. Remiantis minėtomis strategijos nuostatomis, yra parengti jos įgyvendinimo priemonių planai ir rengiami ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei pateikiami atitinkamų įstatymų ir kitų teisės aktų pakeitimų ar papildymų projektai. Ten pat numatyta ir strategijos įgyvendinimo stebėsenos sistema. Siekiant išskirti esminius Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo aspektus, visų pirma bus atskleista strategijos įgyvendinimo priemonių plano struktūra, greta to, bus palygintas strategijos įgyvendinimo 2005-2006 m. ir 2007-2010 m. priemonių plano priemonių specifiškumas, bei išanalizuota strategijos įgyvendinimo priežiūros komiteto veikla.

Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo priemonių planai

Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo 2005-2006 metų ir 2007-2010 metų priemonių planai parengti specialios komisijos, sudarytos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 48 2 punktu [18]. Ten pat numatyta ir institucinė šios komisijos sudėtis: Vidaus reikalų ministerijos sekretorius, du Vidaus reikalų ministerijos atstovai, Finansų, Socialinės apsaugos ir darbo, Teisingumo ministerijų atstovai, Lietuvos respublikos Vyriausybės kanceliarijos atstovas, Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie LRV atstovas, Valstybės tarnybos departamento prie VRM atstovas, Lietuvos savivaldybių asociacijos ir Viešojo administravimo instituto atstovas.

Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo priemonių plano sandarą apibūdina šios sudedamosios plano dalys:

- strategijos tikslai ir uždaviniai – jie atitinka pačioje strategijoje suformuotus tikslus ir uždavinius;
- priemonės – kurios skirtos kiekvienam uždaviniui įgyvendinti. Dažniausiai uždavinio įgyvendinimui yra numatytos 1-6 priemonės. Priemonių plano nurodytų priemonių vykdymas finansuojamas iš institucijoms, atsakingoms už jų vykdymą, Lietuvos Respublikos valstybės biudžete ir Valstybės investicijų programoje numatytų asignavimų ir kitų lėšų [19; 21].
- priemonės tikslas – jis detalizuoja pačią priemonę, tiksliau nusako priemonės turinį;
- priemonės įvykdymo terminas – apibrėžia laikotarpį, per kurį priemonė turi būti įvykdyta. Jei priemonių planas skirtas 2005-2006 m. laikotarpiui, tai priemonių įvykdymo terminai apibrėžiami kiekvienų metų ketvirčiais;
- atsakingi vykdytojai – nurodytos institucijos, atsakingos už priemonių vykdymą. Atsižvelgiant į tai, kad viešasis administravimas yra Vidaus reikalų ministerijos kompetencijos sritis, priemonių plane daugiausia priemonių pavesta vykdyti būtent šiai institucijai. Priemonės, susijusias su bendrais viešojo administravimo klausimais (institucijų administracijų struktūra, kompetencija, kokybės vadybos metodų diegimu, decentralizacija ir dekoncentracija) vykdo Vidaus reikalų ministerijos Viešojo administravimo departamentas, susijusias su valstybės tarnyba – Valstybės tarnybos departamentas prie VRM, su elektroninės valdžios plėtojimu – Vidaus reikalų ministerijos Informacinės politikos departamentas. Taip pat nemažai priemonių šioje srityje pavesta vykdyti Informacinės visuomenės plėtros komitetui prie LRV. Be to, ir kitos ministerijos, kaip pirmi ar antri priemonės vykdytojai dalyvauja įgyvendinant viešojo administravimo plėtros strategiją. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 6 d. nutarimu Nr. 1097 rekomenduota ir savivaldybėms dalyvauti vykdant plano priemones [21].

Viešojo administravimo plėtros įgyvendinimo 2005-2006 metų ir 2007-2010 metų priemonių planų lyginamoji analizė.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 6 d. nutarimu Nr. 1097 patvirtintas 2007-2010 m. priemonių planas. Jo struktūra iš esmės atitinka 2005-2006 m. priemonių plano struktūrą. Tačiau pastebima, kad naujai pavirtintame priemonių plane, greta tikslo nurodytas konkretus viešojo administravimo plėtros strategijos tikslo punktas, pavyzdžiui: „1.1. Tobulinti

valdymo institucijų sistemos sandarą ir modernizuoti jų vidines struktūras (Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos 65.1.1 punktas)“. Tai tik patvirtina, kad strategija įgyvendinama siekiant joje numatytų tikslų.

Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad 2007-2010 metų priemonių plane išplėstas atsakingų vykdytojų sąrašas šiomis institucijomis: Lietuvos standartizacijos departamentas prie Aplinkos ministerijos, savivaldybės (3.1.3 priemonė), institucijos, atsakingos už 2007–2013 metų Europos Sąjungos paramos administravimą (1.2.4 priemonė).

Lyginant viešojo administravimo strategijos įgyvendinimo planus jų turinio (priemonių) atžvilgiu, galima išskirti šiuos pastebėjimus:

- 2007-2010 m. priemonių plane atsirado priemonės, kurias numatoma vykdyti 2007–2013 metais gavus Europos Sąjungos finansinę paramą. Galima paminėti keletą iš jų: „1.1.3. inicijuoti atskirų viešojo administravimo institucijų efektyvesnių vidaus administravimo modelių diegimo bandomųjų projektų vykdymą“, „1.3.4. perkelti Bendrojo vertinimo modelio taikymo procedūras į elektroninę terpę“.
- 2007 – 2010 m. priemonių planas papildytas priemonėmis, kurias numatoma vykdyti kasmet. Toliau bus kasmet atliekamos gyventojų apklausos siekiant nustatyti, kiek jie pasitiki valstybės ir savivaldybių institucijomis ir įstaigomis, rengiami seminarai, viešos diskusijos apie vietos gyventojų galimybes dalyvauti priimant savivaldybėse sprendimus. Naujos priemonės, kurias numatyta vykdyti kasmet įvardintos taip: „4.1.4. inicijuoti tyrimą, siekiant nustatyti, kokiose valstybės tarnautojų veiklos srityse nepakankami administraciniai gebėjimai“, „1.3.2. organizuoti konferencijas, skirtas Bendrojo vertinimo modelio taikymo klausimams aptarti“ ir kt.
- Viešojo administravimo plėtros strategijos nuostatomis įgyvendinti 2007-2010 metų laikotarpyje numatoma:
 - *parengti šiuos ir kitus teisės aktų projektus*: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. vasario 26 d. nutarimo Nr. 276 „Dėl Sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo“ pakeitimo projektą, kad valstybės institucijoms ir įstaigoms būtų nustatyta pareiga derinti numatomus priimti sprendimus su interesų grupėmis; Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo pakeitimo įstatymo projektą; Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo pakeitimo įstatymo projektą, siekiant optimizuoti savivaldybių skaičių ir jų teritorijų ribas;

Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projektą, dėl tarnautojų atrankos sistemos tobulinimo;

- *atlikti šias analizes*: apskričių viršininkų administracijų struktūrų analizę; strateginių planų rengimo savivaldybėse analizę; teisės aktų, reglamentuojančių savivaldybių tarybų veiklą, analizę ir savivaldybių tarybų praktinės veiklos analizę; savivaldybių administracijų struktūrų analizę ir savivaldybių administracijų veiklos analizę; savivaldybių organizuojamų viešųjų paslaugų teikimo analizę;
- *parengti strategijų ar koncepcijų projektus*: Vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos įgyvendinimo priemonių plano projektą; Valstybės tarnautojų mokymo 2011–2014 metų strategijos projektą;
- *organizuoti šias konferencijas ir seminarus*: Bendrojo vertinimo modelio taikymo klausimams aptarti, apskrities valdymo tobulinimo klausimais, strateginių planų rengimo savivaldybėse problemoms svarstyti, savivaldybės administracijos struktūros tobulinimo klausimais;
- *parengti ir išleisti šiuos leidinius*: apie strateginių planų rengimo savivaldybėse tobulinimą, apie savivaldybės tarybos veiklos reglamento tobulinimą ir kt.

Žinoma, tai nėra visos priemonės, kurias numatoma įvykdyti 2007-2010 metų laikotarpyje. Tačiau ir jų pakanka, darant išvadą, jog ypatingas dėmesys ateinančiam strategijos įgyvendinimo laikotarpyje bus skiriamas ne vien teisės aktų projektams rengti, tačiau ir konferencijoms, seminarams organizuoti, tyrimams ir analizėms atlikti.

Siekiant užtikrinti minėtų darbų savalaikį vykdymą yra būtina jų atlikimo priežiūra. Būtent, Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimui stebėti yra sudarytas jos priežiūros komitetas.

Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo priežiūros komitetas.

Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo priežiūros komitetas (toliau – Komitetas), sudarytas stebėti ir reguliariai vertinti pasiektą pažangą įgyvendinant viešojo administravimo plėtros strategiją (tai Komiteto tikslas). Komiteto institucinė sudėtis patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. vasario 21 d. nutarimu Nr. 197: Vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija, Finansų ministerija, Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos [19].

Pagrindiniai Komiteto uždaviniai yra apibrėžti Komiteto nuostatuose, patvirtintuose vidaus reikalų ministro 2005 m. balandžio 1 d. įsakymu Nr. 1V-86 [26]:

- stebėti, kaip vykdomos Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo 2005-2006 metų priemonių plano priemonės;
- atsižvelgiant į šios stebėsenos rezultatus, nustatyti kliūtis ir problemas įgyvendinant strategiją ir numatyti papildomas priemones, užtikrinančias strategijos tikslų įgyvendinimą;
- įgyvendindamas savo tikslą ir vykdydamas uždavinius, Komitetas teikia vidaus reikalų ministrui pasiūlymus dėl viešojo administravimo strategijos įgyvendinimo priemonių pakeitimo ir papildymo.

Komitetui yra suteikta teisė gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų klausimais, susijusiais su Komiteto kompetencija. Taip pat komitetas turi teisę į Komiteto posėdžius kviesti valstybės, savivaldybių institucijų ir įstaigų, kitų įstaigų atstovus [26]. Remianti Komiteto posėdžių protokoline medžiaga, pastebima, kad komitetas naudojasi šia teise. Pavyzdžiui, pritrūkus informacijos apie priemonių vykdymą, į Komiteto posėdį buvo pakvieti Vidaus reikalų ministerijos Informacinės politikos departamento atstovai. Visa tai užtikrina kokybišką ir visapusišką su Komiteto veikla susijusių klausimų sprendimą.

Komiteto veiklos forma yra posėdžiai, kurie visų Komiteto narių sprendimu šaukiami kartą į ketvirtį. Toks sprendimas yra tikslingas, kadangi ir priemonių įvykdymo terminai sužymėti metiniais ketvirčiais. Trijų mėnesių terminas yra pakankamas, siekiant įvertinti pasiektus rezultatus. Remiantis Komiteto posėdžių protokoline medžiaga [59], galima išskirti šias pagrindines jose svarstomų klausimų sritis: aptariamos priemonės, kurias per nustatytą terminą vėluojama įvykdyti, Komiteto nariai, pateikia argumentuotus paaiškinimus, dėl kokių priežasčių priemonės laiku neįvykdytos, arba kodėl išvis nėra galimybės tęsti jos vykdymo.

Komiteto posėdžių protokolinių sprendimų analizė parodė, kad dažniausiai priimami šie sprendimai: pratęsti priemonės vykdymo terminą arba ją pripažinti netekusia galios. Institucijos, atsakingos už priemonių vykdymą, dažniausiai nurodo, kad priemonės laiku neįvykdomos dėl pasikeitusių politinių sprendimų, finansinių lėšų trūkumo, dėl užsitęsusių viešųjų pirkimų procedūrų. Tačiau į klausimą, ar tai yra vienintelės viešojo administravimo strategijos įgyvendinimo metu kylančios problemos, atsakysime atlikus empirinį tyrimą apie viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimą.

4. VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PLĖTROS IKI 2010 METŲ STRATEGIJOS ĮGYVENDINIMO EMPIRINIS TYRIMAS

4.1. Tyrimo metodika

Viešojo administravimo plėtros strategija – tai Lietuvos viešojo administravimo plėtros tęstinumo užtikrinimo pagrindas. Joje numatyti tikslai, uždaviniai ir priemonės yra viešojo administravimo plėtros gairės, vedančios galutinio rezultato link – viešojo administravimo sistemos: skaidrios, veiksmingos, orientuotos į rezultatus ir tinkamo asmenų aptarnavimo, pagrįstos informacinėmis technologijomis. Siekiant šio tikslo, turi būti sudarytos tinkamos sąlygos strategijai įgyvendinti: pašalinti trukdžiai, strategijos įgyvendinimo metu kylančios problemos.

Analizuojant viešojo administravimo plėtros strategijos formavimo bei įgyvendinimo procedūras, galima nustatyti pagrindines šių procedūrų metu kylančias kliūtis, trukdžius, sunkumus bei problemas. Pirmoje darbo dalyje išanalizavus viešojo administravimo sritį reglamentuojančius teisės aktus, viešojo administravimo plėtros kryptis, antroje dalyje išanalizavus teorinius strategijos formavimo ir įgyvendinimo pagrindus, trečioje – išnaginėjus Viešojo administravimo plėtros strategijos formavimo ir įgyvendinimo procedūras buvo atliktas empirinis tyrimas, siekiant išsiaiškinti strategijos įgyvendinimo metu kylančias problemas.

Šis tyrimas yra aiškinamasis, nes padeda išsiaiškinti problemas. Jis taip pat ir taikomojo pobūdžio, nes yra analizuojamos praktinės problemos bei jų pagrindų daromos išvados ir teikiami pasiūlymai, kaip gerinti praktinę veiklą.

Tyrimo imtis – neatsitiktinė. Vykdamas neatsitiktinę atranką, atrenkami tie stebėjimo vienetai, kurie geriausiai reprezentuoja visą tiriamą visumą [35. P.20; 45. P.93]. Taip vykdomas atrinkimas tinkamas tuomet, kai tiriama visuma nedidelės apimties ir tiriamojo gerai žinoma. Taip pat pabrėžiama, kad atskirais atvejais, tokiu būdu gauti imties rezultatai būna net kokybiškesni nei naudojant teoriškai pagrįstas atsitiktines schemas [45. P.93].

Atsižvelgiant į tai, atliekamo tyrimo imtį sudaro viešojo administravimo institucijose dirbantys valstybės tarnautojai, kuriems tiesiogiai yra tekę vykdyti, Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo priemonių plano priemones, arba atsiskaityti už jų vykdymą. Kadangi vykdoma neatsitiktinė atranka, tyrimo rezultatų nebus galima išplėsti visai populiacijai [35. P.20],

tačiau jie kokybiškai atspindės tiriamosios grupės (priemonių vykdytojų) nuomonę, kurios pagrindu bus pateikiamos rekomendacijos ir siūlymai.

Tyrimo metodai. Tyrime buvo panaudoti du metodai: 1) dokumentų analizė ir 2) anketavimas. Išanalizavus Viešojo administravimo plėtros strategiją, jos įgyvendinimo priemonių planus, teisės aktus, reglamentuojančius atskiras viešojo administravimo sritis, buvo sudaryta anketa.

Pagrindinis tyrimo metodas – anketinė apklausa. Tyrimo anketą sudaro 22 klausimų – 1-3 klausimai apie respondentų duomenis, 4-9 – strategijos įgyvendinimo problemos, 10-13 teisės aktų, skirtų strategijos nuostatomis įgyvendinti įvertinimas, 14-22 – strategijos įgyvendinimo rezultatų įvertinimas (žr. PRIEDĄ Nr. 1).

Anketose pateikti klausimai yra 3 tipų: uždari, pusiau atviri ir atviri.

Tyrimo eiga. Tiriamųjų anketavimas vyko dviem būdais. Atsižvelgiant į tai, kad Vidaus reikalų ministerijai, kaip institucijai atsakingai už viešojo administravimo sritį, tenka didžiausia atsakomybė vykdant viešojo administravimo plėtros strategiją – daugiausiai anketų (15) buvo išdalinta šiems jos administracijos padalinių darbuotojams: Viešojo administravimo departamento, Informacinės politikos departamento, Valstybės tarnybos departamento. Kitų ministerijų darbuotojams anketos buvo išsiųstos elektroniniu paštu, ministerijų internetiniuose tinklalapiuose nurodytais elektroninio pašto adresais. Buvo pasirinkti tie ministerijų valstybės tarnautojai, kurie pateikdavo Viešojo administravimo departamentui ataskaitas apie strategijos įgyvendinimo priemonių plano vykdymą.

Laikantis tyrimo etikos principų, tiriamieji buvo žodžiu bei raštu informuoti apie tyrimą, jo tikslus, turinį, atsakymų anonimiškumą ir dalyvavimo tyrime savanoriškumą.

Buvo išdalinta 30 anketų institucijų darbuotojams. Užpildytų anketų gauta 21.

Gauti tyrimai buvo apdoroti Microsoft Office Excell.

4. 2. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo probleminiai aspektai

Prieš pradedant analizuoti Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo problemškumą, pateiksime respondentų charakteristiką. Pagal gautus tyrimo duomenis (žr. 2 lentelę) matome, kad didžioji dalis respondentų (15 iš visų apklaustųjų) yra Vidaus reikalų

ministerijos darbuotojai. Šią tendenciją galėjome numatyti, kadangi daugiausiai anketų buvo išdalinta būtent šios institucijos valstybės tarnautojams. Atsakiusiųjų skaičius iš kitų institucijų pasiskirstė taip: 2 iš Finansų ministerijos, 1 – Ūkio ministerijos, 2 - Švietimo ir mokslo ministerijos, 1 – Teisingumo ministerijos. Analizuojant tolesnius tyrimo rezultatus, bus galima juos įvardinti kaip skyriaus darbuotojų nuomonę, kadangi 19 iš 21 užima būtent šias pareigas. Atsižvelgiant į tai, kad priemonių vykdymas dažniausiai pavedamas institucijos specialistam, jų atsakymus galime vertinti kaip patikimus. Tą patį įrodo ir valstybės tarnautojų nurodytas darbo stažas dabartinėje darbovietėje: dominuojantys darbuotojai, turintys 2-4 metų darbo stažą.

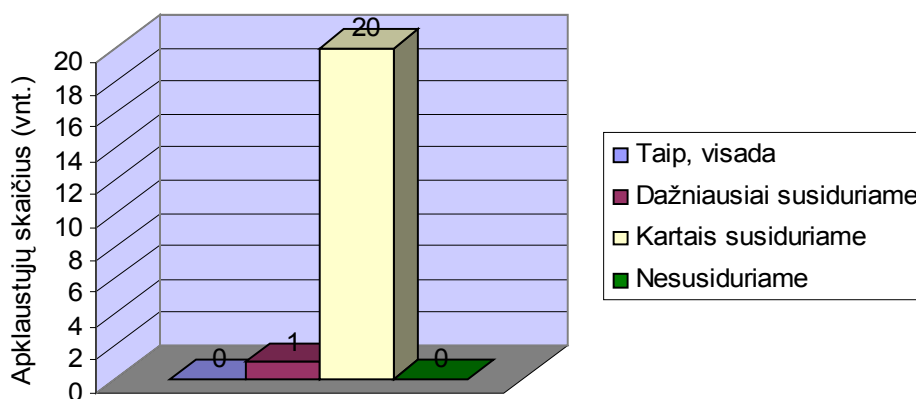
2 lentelė. Respondentų – valstybės tarnautojų – apibūdinimas

Charakteristika	Grupės pagal	Skaičius
Valstybės institucija (darbovietė)	Vidaus reikalų ministerija	15
	Švietimo ir mokslo ministerija	2
	Finansų ministerija	2
	Teisingumo , Ūkio ministerija	1
Užimamos pareigos	Administracijos padalinio vadovas	1
	Skyriaus vedėjas	1
	Skyriaus darbuotojas	19
Darbo stažas dabartinėje darbovietėje	Iki vienerių metų	3
	Iki dvejų metų	6
	Iki trejų metų	5
	Iki ketverių metų	5
	Daugiau nei ketveri metai	2

Išsiaiškinę respondentų charakteristikas, toliau vertinsime Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo probleminius aspektus.

Apie tai, kad įgyvendinat viešojo administravimo plėtros strategiją, o tiksliau vykdant jos 2005-2006 m. priemonių planą (toliau – Planas) kyla sunkumų, buvo galima sužinti tik iš strategijos įgyvendinimo priežiūros komiteto posėdžių protokolinės medžiagos. Tačiau greičiausiai apie tai žinojo ir žino tie valstybės tarnautojai, kuriems tiesiogiai pavesta vykdyti vieną ar kitą Plano priemonę. Siekiant išsiaiškinti ar iš tiesų kyla sunkumų vykdant plano priemones, buvo pasiteirauta pačių valstybės tarnautojų (žr. 1 pav.). Gauti duomenys rodo, kad valstybės tarnautojai (95,3%) kartais susiduria su sunkumais ir problemomis, įgyvendinant Plano priemones. Taip pat vienas iš respondentų nurodė, kad vykdant plano priemones dažniausiai susiduria su sunkumais. Toks

respondentų nuomonės pasiskirstymas rodo, jog sunkumų vykdant plano priemones tikrai pasitaiko. Šį faktą patvirtina ir tai, kad nei vienas respondentas neatsakė, jog su problemomis nesusiduria.



1 pav. Ar vykdant plano priemones susiduriate su sunkumais, problemomis?

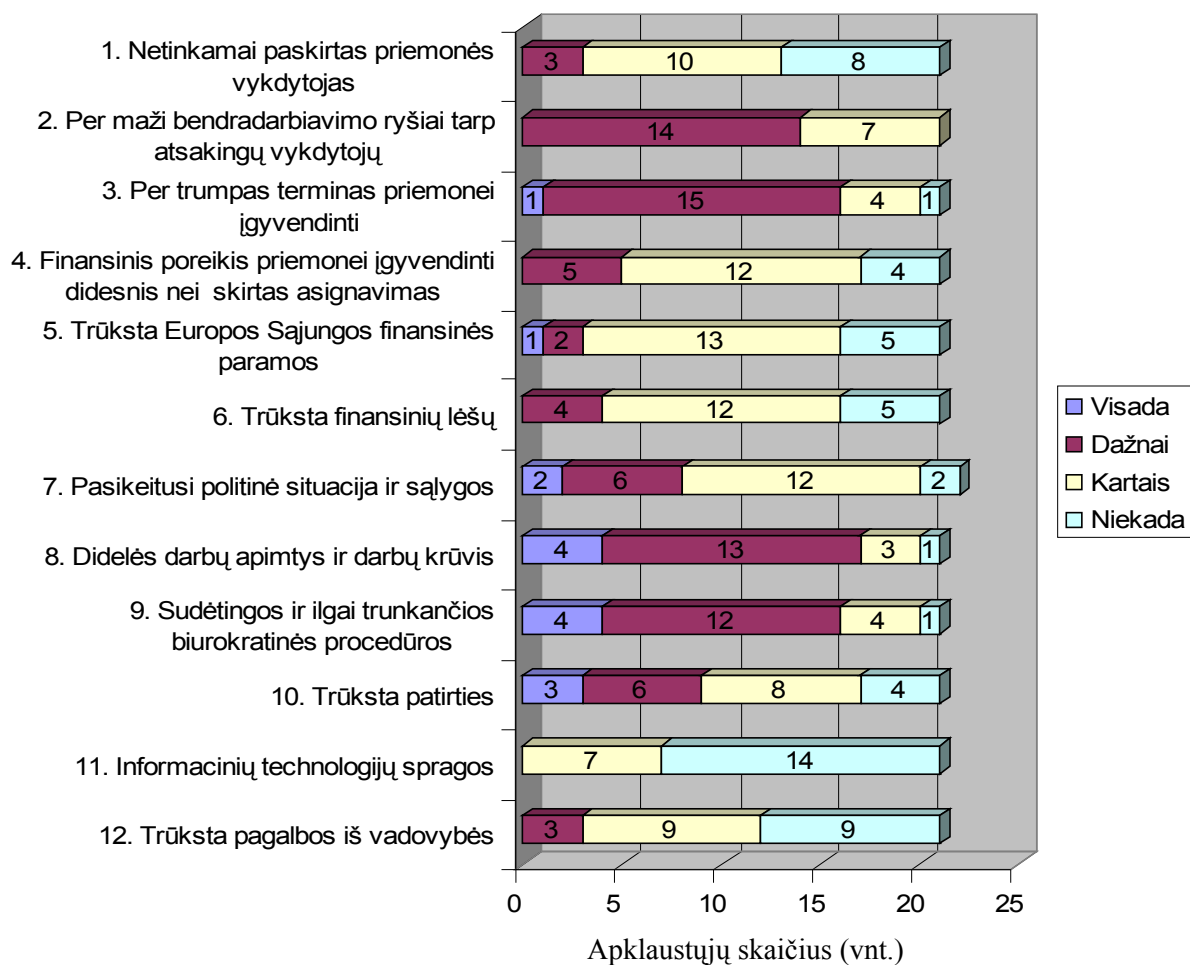
Siekiant išsiaiškinti, problemų turinį ir jų pasireiškimo dažnumą, respondentų buvo pasiteirauta kaip dažnai jie susiduria su konkrečiomis problemomis vykdydami Plano priemones (žr. 2 pav.). Atsakymams įvertinti, buvo pateikta 12 galimų problemų formuluočių.

Remiantis gautais duomenimis apie konkrečių problemų, kylančių vykdant Plano priemones, dažnumą, galima teigti, kad dažniausios problemos yra šios:

- *numatytas per trumpas terminas priemonei įvykdyti.* Net 71% apklaustųjų nurodė, kad tai dažnai pasitaikanti problema. Tai, kad tyrimo duomenys patikimi rodo Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. 939, kuriuo priemonės įvykdomo terminas yra pratęsimas į ilgesnį, nei buvo numatytasis [20].
- *per maži bendradarbiavimo ryšiai tarp atsakingų vykdytojų.* Šią problemą, kaip dažnai pasitaikančią įvertino 66% respondentų.
- *Didelės darbų apimtys ir darbų krūvis* įvertintas kaip dažnai pasitaikanti problema. Šiam teiginiui pritarė 61% apklaustųjų. Panašiai įvertintos (57%) ir problemos, kylančios dėl *sudėtingų ir ilgai trunkančių biurokratinių procedūrų.*

Vertindami kitų problemų pasireiškimo dažnumą, respondentai įvardino, kad kartais pasitaiko ir šios problemos, ypač susijusios su finansiniais ištekliais priemonei įvykdyti: trūksta finansinių lėšų (57%) ir ES finansinės paramos (61%), finansinis poreikis priemonei įgyvendinti yra didesnis nei skirtas asignavimas (57%). Įvertintų problemų svarbą atspindi procentinė respondentų nuomonės

išraiška. Taip pat pastebima, kad priemonių vykdytojai nejaučia informacinių technologijų spragų ar trūkumų (66%).



2 pav. Konkrečios problemos, pasitaikančios vykdant Plano priemones

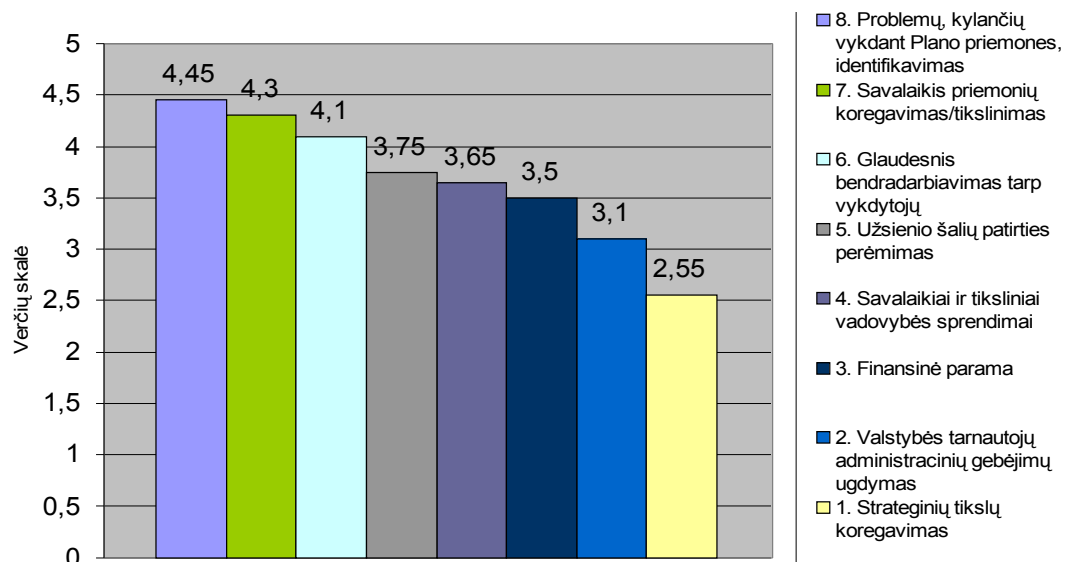
Remiantis tyrimų duomenimis, galima teigti, kad respondentų įvertintos problemos, kylančios strategijos įgyvendinimo metu, yra išties svarbios ir gali sąlygoti priemonių neįvykdymą. Tai patvirtina 2 lentelėje pateikti duomenys, atspindintys apklaustųjų nuomonę apie galimas ar esamas Plano priemonių neįvykdymo priežastis.

2 lentelė. Galimos ar esamos Plano priemonių neįvykdymo priežastys

Eil. Nr.	Galimos ar esamos priemonių neįvykdymo priežastys	Respondentų nuomonės pasiskirstymas (%)
1.	Per maži bendradarbiavimo ryšiai tarp atsakingų vykdytojų	22%
2.	Per trypas terminas priemonei įvykdyti	20%
3.	Sudėtingos ir ilgai trunkančios biurokratinės procedūros	18%
4.	Pasikeitusi politinė situacija	12%
5.	Trūksta finansinių lėšų	10%
6.	Didelės darbų apimtys ir darbų krūvis	7%

Nustačius ir įvertinus dažniausiai kylančias problemas, su kuriomis susiduria valstybės tarnautojai vykdydami Plano priemones, respondentai buvo paprašyti įvertinti veiksniai, kurie galėtų užtikrinti sėkmingą Plano priemonių vykdymą. Vertinimų duomenys pateikti 3 paveiksle.

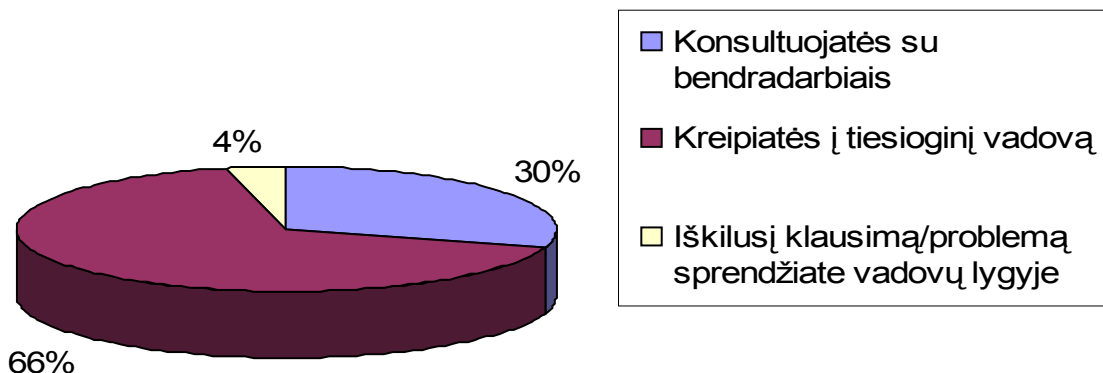
Veiksniai, pateikti 3 paveiksle, buvo vertinami 5 balų skalėje (kur 1 – mažiausiai efektyvus, o 5 – pats efektyviausias). Atsakymų sklaida rodo, kad mažiausiai efektyvi priemonė Plano vykdymo efektyvumui užtikrinti yra strateginių tikslų koregavimas. Respondentų nuomone, sėkmingą Plano priemonių vykdymą užtikrintų: glaudesnis bendradarbiavimas tarp vykdytojų, savalaikis priemonių koregavimas, tikslinimas. Kaip labai efektyvią priemonę, siekiant sklandaus ir nuoseklaus strategijos įgyvendinimo, respondentai laiko šią: problemų, kylančių vykdant Plano priemones identifikavimas. Daugiau nei pusė respondentų (53%), šią priemonę laiko kaip labai efektyvią.



3 pav. Veiksniai galintys užtikrinti sėkmingą Plano priemonių vykdymą

Siekiant išsiaiškinti, į ką pirmiausia kreipiasi priemonių vykdytojai, kai jiems nepavyksta savarankiškai susidoroti su priemonės vykdymo metu kilusiais sunkumais, respondentam uždavėme šį klausimą, pateiktą 4 paveiksle. Gauti duomenys rodo, kad valstybės tarnautojai kilusias problemas

dažniausiai sprendžia kreipdamiesi į savo tiesioginį vadovą. Tai patvirtino, net 66% procentai apklaustųjų. Kita dalis valstybės tarnautojų (30%) kilusias problemas pirmiausia sprendžia konsultuodamiesi su bendradarbiais ir tik 4% apklaustųjų tai daro vadovų lygmenyje.



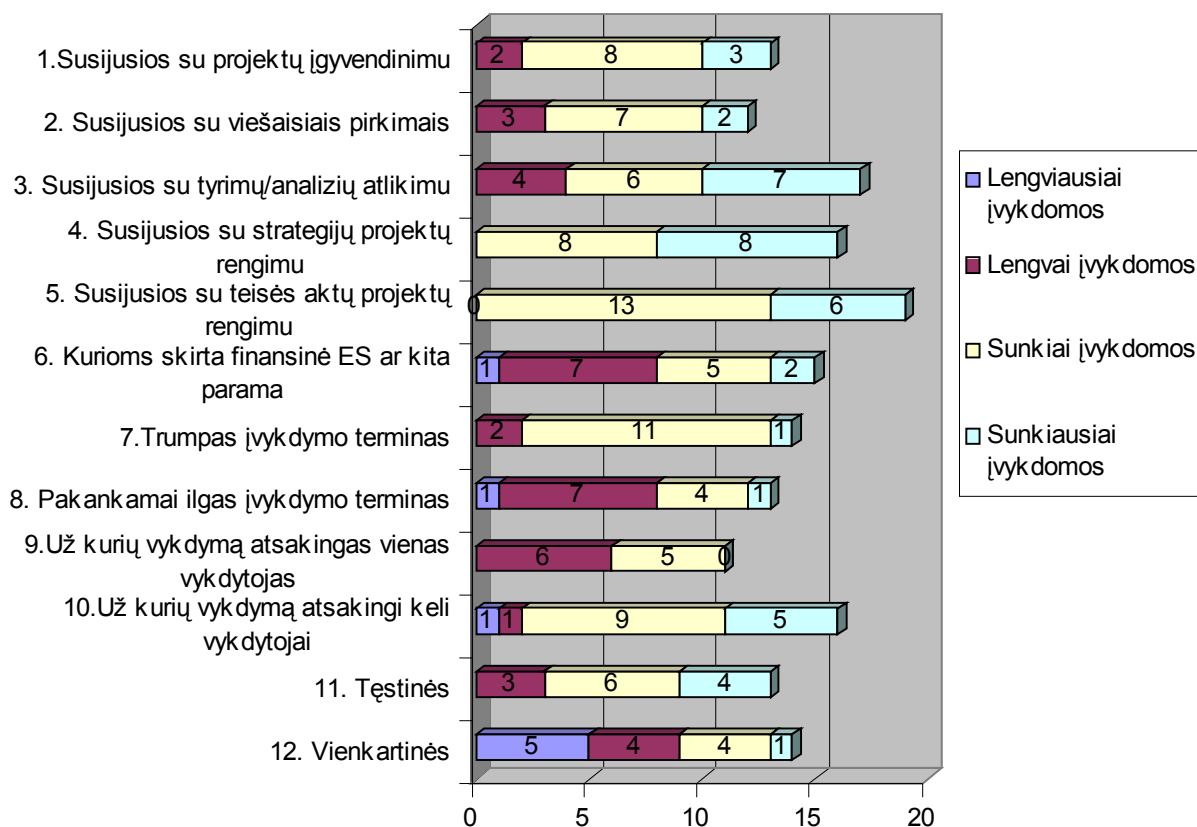
4 pav. Į ką pirmiausia kreipiatės, nepavykus savarankiškai susidoroti su priemonės vykdymo metu kilusiais sunkumais?

Apibendrinus gautus rezultatus, galima teigti, kad valstybės tarnautojai yra suinteresuoti tinkamai įvykdyti Plane numatytas priemones, todėl jų vykdymo metu kilusius sunkumus pirmiausia bando aptarti su kompetentingu asmeniu – tiesioginiu vadovu.

4. 3. Priemonių, skirtų Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijai įgyvendinti, įvertinimas

Ankstesnėje dalyje aptariant Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo Planų specifiškumą, pastebėjome, kad jame nustatytos priemonės nėra vienodo pobūdžio. Tai ir teisės aktų projektų, strategijų, koncepcijų rengimas, analizių atlikimas, seminarų organizavimas ir kt. Nesunku pastebėti, kad kiekviena iš jų reikalauja skirtingo žmogiškųjų, finansinių, laiko išteklių. Nuo to priklauso minėtų priemonių įvykdymo lengvumas ar sudėtingumas.

Siekiant išsiaiškinti skirtingų priemonių (pagal jų ypatybes) įvykdymo lengvumą/sudėtingumą, paprašėme respondentų įvertinti 12 priemonių 5 balų skalėje (kur 1 – lengviausiai įvykdomos, o 5 – sunkiausiai įvykdomos) (žr. 5 paveikslą). Kadangi labiausiai domina kraštutinės reikšmės, tarpiniai įvertinimai nepateikiami.

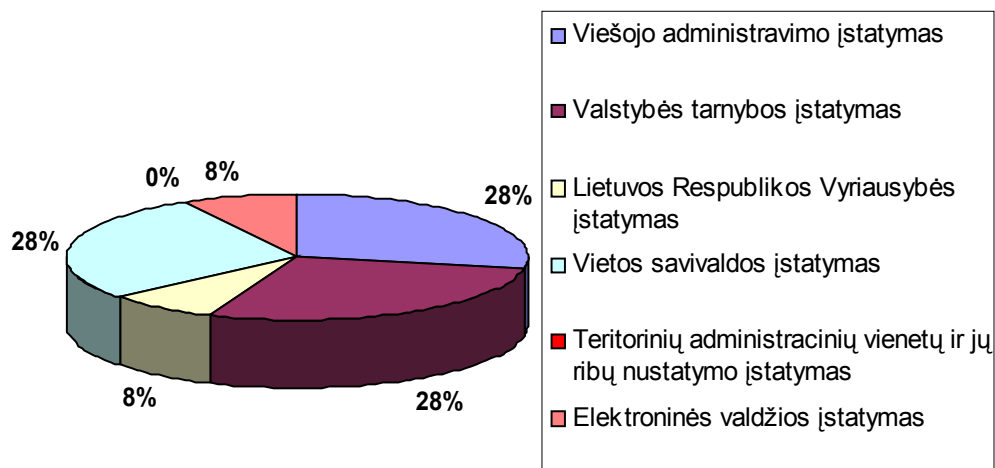


5 pav. Lengviausiai ir sunkiausiai įvykdomos priemonės

Analizuojant 5 paveiksle pateiktus priemonių įvertinimus, galima išskirti keletą svarbių pastebėjimų. Gauti duomenys rodo, kad priemonės lengva vykdyti, kai skiriama ES finansinė parama, kai pakankamai ilgas priemonės įvykdymo terminas. Respondentų nuomone, sunkiai įvykdomos priemonės yra tos, kurių trumpas įvykdymo terminas (52%) arba kai už priemonės vykdymą atsakingi keli vykdytojai (42,8%). Net 61% respondentų sutinka, kad priemonės, susijusias su teisės aktų projektų rengimu yra sunku vykdyti. Tai dominuojanti respondentų nuomonė, todėl pateiksime teisės aktų, skirtų viešojo administravimo plėtros strategijos nuostatoms įgyvendinti, vertinimų rezultatus.

Viešojo administravimo plėtros tęstinumui užtikrinti ir sukurti aplinką sėkmingam viešojo administravimo sistemos funkcionavimui, yra nuolat rengiami atitinkamų viešojo administravimo sričių teisės aktų projektai.

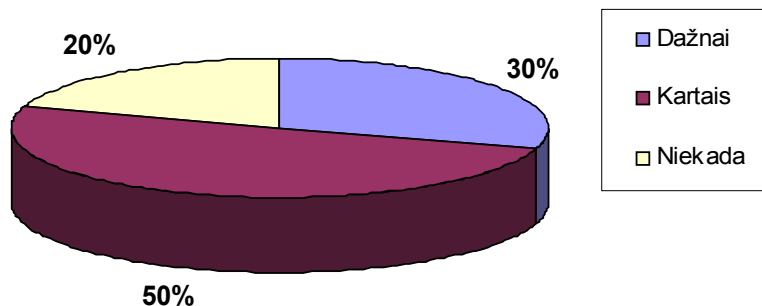
Atsižvelgiant į Lietuvos viešojo administravimo strategines sritis, ir jas reglamentuojančius teisės aktus, pasiteiravome valstybės tarnautojų nuomonės apie minėtus teisės aktus. Tiksliau tariant paprašėme nurodyti įstatymus, kurie jų manymu, reikalauja daugiausiai pataisų (žr. 6 paveikslą).



6 pav. Teisės aktai, reikalaujantys daugiausiai pataisų

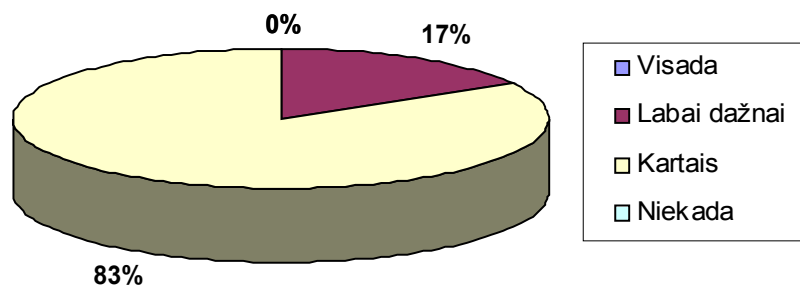
Gauti duomenys rodo, kad prioritetiniai įstatymai, kuriuos reikia tobulinti yra: Viešojo administravimo įstatymas, Valstybės tarnybos įstatymas ir Vietos savivaldos įstatymas. Tokią nuomonę dėl minėtų teisės aktų pataisų išreiškė vienodas skaičius respondentų – 28% apklaustųjų. Po lygiai nuomonė pasiskirstė ir tarp manančių, kad pataisymų reikia Vyriausybės ir elektroninės valdžios įstatymams (t.y. po 8%).

Siekiant išsiaiškinti kokios kliūtys pasitaiko rengiant teisės aktų projektus, visų pirma respondentų pasiteiravome, kaip dažnai jiems tai tenka daryti ir kaip dažnai pasitaiko sunkumai (žr. 7 paveikslą).



7 pav. Kaip dažnai tenka rengti teisės aktų projektus?

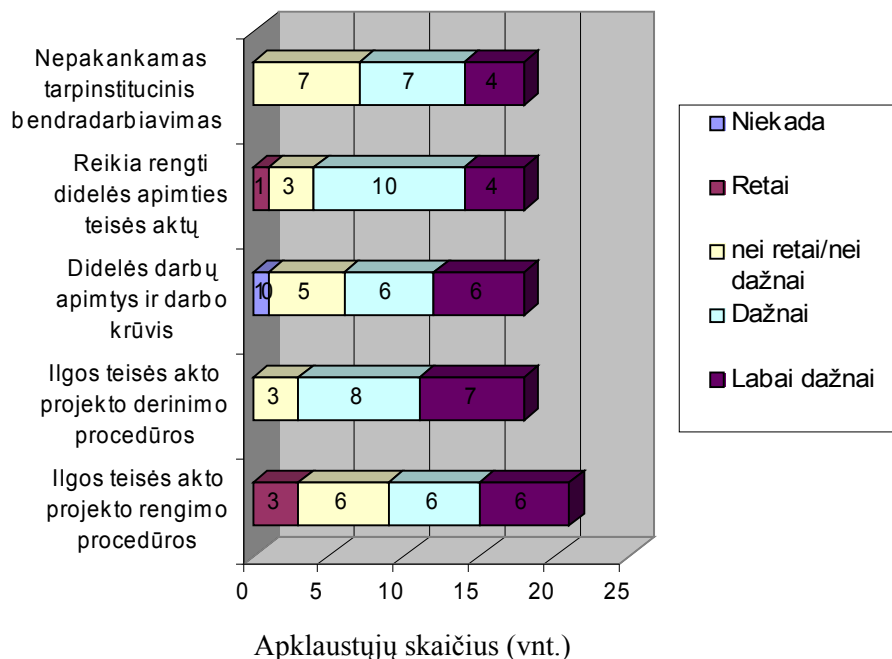
7 paveiksle duomenys rodo, kad pusei (50%) apklaustųjų kartais tenka rengti teisės aktų projektus, 30% tai daro dažnai, 20% – kartais. Gauti duomenys apie tai, kaip dažnai susiduriama su sunkumais rengiant teisės aktų projektus, pateikti 8 paveiksle. Didžioji dauguma respondentų (83%) nurodė, kad kartais sunkumų tikrai pasitaiko, kad jų būna labai dažnai nurodė – 17% apklaustųjų.



8 pav. Kaip dažnai susiduriate su sunkumais rengiant teisės aktų projektus?

Apibendrinant gautus 7 ir 8 paveikslė duomenis, galima teigti, kad net ir kartais rengiant teisės aktus, sunkumų pasitaiko.

Siekiant išsiaiškinti, kaip dažnai pasitaiko kliūtys, trukdančios laiku ir tinkamai parengti teisės akto projektą, respondentų buvo paprašyta jas įvertinti 5 balų skalėje (kur 1 – niekada nepasitaiko, o 5 – labai dažnai pasitaiko) (žr. 9 paveikslą).



9 pav. Kliūtys, pasitaikančios teisės aktų projektų rengimo metu

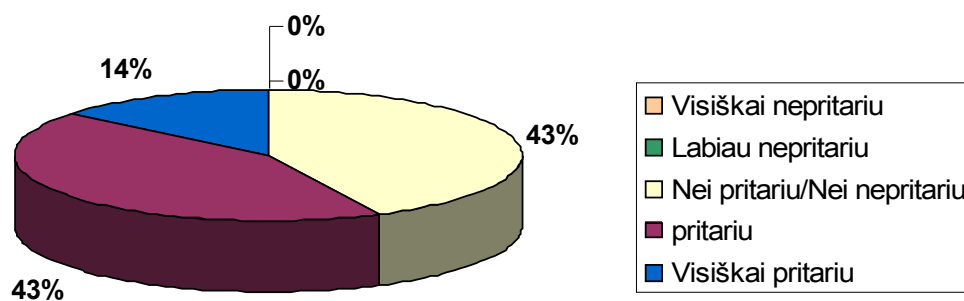
Remiantis gautais duomenimis, pastebima, kad bendras visų kliūčių vertinimo vidurkis 5 balų skalėje yra 3,4. Tai vidurinė vertinimų skalės vertė, nusakanti daugiau neutralų vertinimą pateiktų kliūčių atžvilgiu. Tačiau atskirų kliūčių vertinimo duomenys rodo, kad valstybės tarnautojams (47% iš apklaustųjų) dažnai tenka rengti didelės apimties teisės aktų projektus. Tai

vertinamas kaip papildomas krūvis, apsunkinantis priemonės vykdymą. Ilgas teisės akto derinimo procedūras respondentai įvertino kaip dažnai ir labai dažnai pasitaikančias kliūtis.

Apibendrinus gautus rezultatus apie tai, kaip valstybės tarnautojai vykdančys Plano priemones, jas vertina, galima išskirti keletą pastebėjimų. Visų pirma, gauti duomenys parodo, kad lengviausia vykdyti tas priemones, kurioms skiriama finansinė parama ir kurioms numatytas ilgas įvykdymo laikas. Sunkiausiai vykdomos priemonės, susijusios teisės aktų projektų rengimu. Respondentų nuomone, tą sąlygoja ilgos teisės akto rengimo, derinimo procedūros, bei didelės rengiamų teisės aktų projektų apimtys.

4. 4. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo rezultatų įvertinimas

2004 m. patvirtintą viešojo administravimo plėtros strategiją numatyta vykdyti iki 2010 metų. Šiuo metu jau baigiamas įvykdyti 2005-2006 m. strategijos įgyvendinimo priemonių planas, todėl vertinga būtų ir įvertinti pasiektą pažangą. Šiame poskyryje pateiksime valstybės tarnautojų, vykdančių strategijos įgyvendinimo priemones, nuomonę ir jų vertinimus, apie strategijos įgyvendinimo rezultatus. Pagrindinis dėmesys bus skirtas atsakyti į klausimą – ar strategijos įgyvendinimas kuria sąlygas viešojo administravimo plėtrai ir jo efektyvumui. Taigi pirmu šios dalies klausimu ir pasiteiravome respondentų, ar jie pritaria teiginiui, kad „Sėkmingai įvykdytos Plano priemonės užtikrina Lietuvos viešojo administravimo efektyvumą“ (žr. 10 paveikslą).



10 pav. Ar pritariate teiginiui, kad sėkmingai įvykdytos Plano priemonės užtikrina Lietuvos viešojo administravimo efektyvumą?

Remiantis gautais duomenimis, galima nustatyti bendrą respondentų nuomonę apie jiems pateiktą įvertinti teiginį. 43% apklaustųjų mano, kad sėkmingai įvykdytos plano priemonės užtikrina viešojo administravimo efektyvumą. Tokia pati dalis respondentų (43%) šį teiginį vertina neutraliai. 14% apklaustųjų turi aiškia nuomonę vertinamo teiginio atžvilgiu ir visiškai jam pritaria.

Verta pastebėti, kad nei vienas respondentas nepateikė atsakymo „visiškai nepritariu“ ar „nepritariu“. Tai leidžia daryti išvadą, kad valstybės tarnautojai, vykdydami strategijos įgyvendinimo priemones, jaučia savo indėlį į viešojo administravimo efektyvumo didinimą.

Viešojo administravimo plėtros strategijos bendrųjų nuostatų 4 punkte apibrėžta kokia turėtų būti gaunama nauda ar pasiektas efektas sėkmingai įgyvendinus strategiją [18]. Praėjus beveik metams nuo viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo pradžios, galima ieškoti atsakymų, ar strategija pasiteisino jos vykdytojų akyse (žr. 3 lentelę).

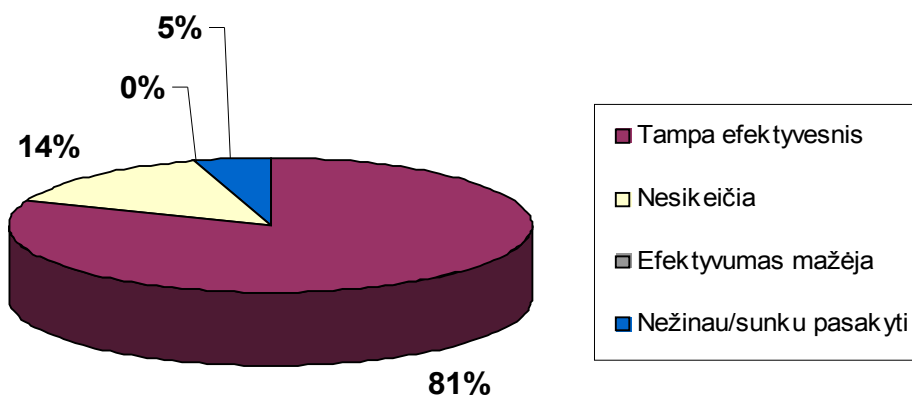
3 lentelė. Viešojo administravimo plėtros strategijos paskirties įvertinimas

Eil. Nr.	Vertinamas teiginys	(%)Visiškai nepritariu	(%)Nepritariu	Nei nepritariu/Nei pritariu	(%)Pritariu	(%)Visiškai pritariu
1.	Įtvirtinama perėmimu ir tęstinumu grindžiama šalies socialinės ir ekonominės raidos politika	-	28	28	28	14,2
2.	Tobulėja sprendimų priėmimo procedūros	-	23,8	38	33,3	4,8
3.	Skatinamas gyventojų dalyvavimas valstybės valdyme	-	28	57	4,8	9,5
4.	Stiprėja valstybės tarnautojų administraciniai gebėjimai	-	28	19	42,8	9,5
5.	Kuriama stabili valstybės tarnyba	4,8	19	23,8	38	14,3
6.	Diegiamos informacinės technologijos valstybės valdyme	-	4,8	38	33,3	23,8
7.	Modernizuojama valstybinių institucijų struktūra, planavimo, koordinavimo ryšiai	-	23,8	42,6	33,3	-
8.	Skaidrėja institucijų veikla	4,8	42,8	23,8	23,8	4,8
9.	Užtikrinama gera viešųjų paslaugų kokybė	-	19	33,3	47,6	-
10.	Įtvirtinama patikima veiklos kontrolės, vidaus audito sistema	-	33,3	52	14,2	-
11.	Užtikrinamas optimalus įgaliojimų, kompetencijos, atsakomybės paskirstymas centriniu, teritoriniu, vietos savivaldos lygiais	-	4,8	33,3	61,9	-

3 lentelėje pateiktus teiginius paprašėme įvertinti 5 balų skalėje (kur 1- visiškai nepritariu, o 5 – visiškai pritariu). Gauti atsakymai procentine išraiška pateikti 3 lentelėje.

Remiantis 3 lentelės duomenimis, galima apibūdinti labiausiai išryškėjusius viešojo administravimo pažangos aspektus: užtikrinamas optimalus įgaliojimų, kompetencijos ir atsakomybės paskirstymas centriniu, teritoriniu ir vietos savivaldos lygiais (61,9%), užtikrinama gera viešųjų paslaugų kokybė (47,6%), stiprėja valstybės tarnautojų administraciniai gebėjimai (42,8%).

Bendra valstybės tarnautojų nuomonė, apie tai, ar didėja viešojo administravimo efektyvumas ar ne, yra pavaizduota 11 paveiksle.

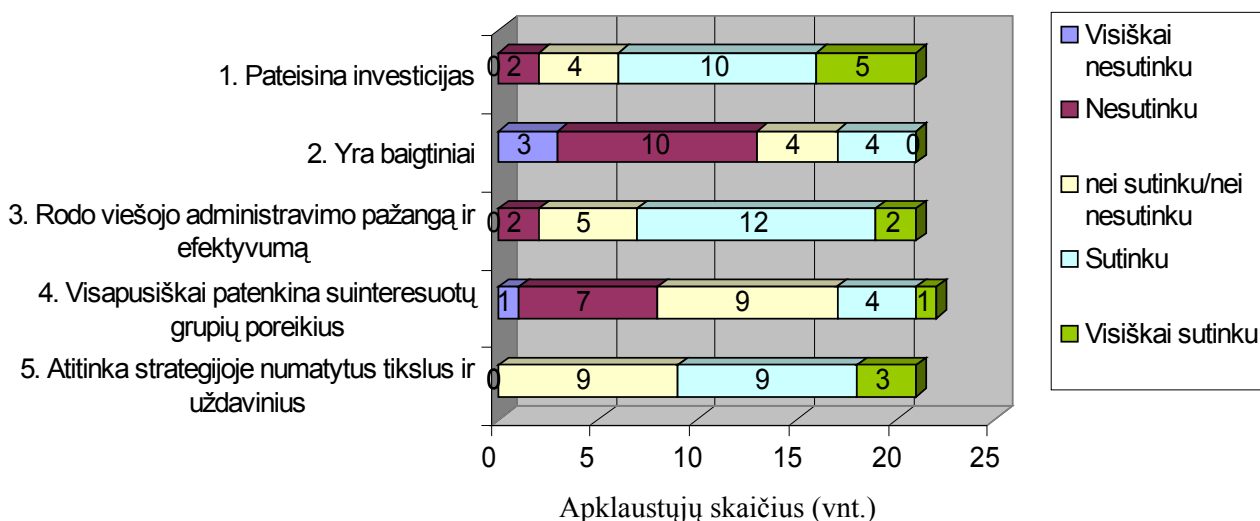


11 pav. Viešojo administravimo efektyvumas

Net 81% respondentų mano, kad Lietuvos viešasis administravimas tampa efektyvesnis, tik 14% mano, kad nesikeičia, o kad efektyvumas mažėja – nenurodė nei vienas iš apklaustų respondentų.

Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo rezultatus respondentai vertino šiais kriterijais: ar rezultatai pateisina investicijas, ar yra baigtiniai, ar rodo viešojo administravimo pažangą, ar visapusiškai patenkina suinteresuotų grupių poreikius, ar atitinka strategijoje numatytus tikslus. Minėtiems teiginiams įvertinti buvo pateikta 5 balų vertinimo skalė (kur 1 – visiškai nepritariu, o 5 – visiškai pritariu). Šio vertinimo rezultatai pateikiami 12 paveiksle.

Gauti duomenys rodo, kad viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo rezultatai nėra baigtiniai. Tokią nuomonę pateikė 47,6% apklaustų respondentų. Minėtas įvertinimas yra akivaizdus, kadangi viešojo administravimo plėtros strategijos tikslas – užtikrinti viešojo administravimo plėtros tęstinumą, tai ir strategijos įgyvendinimo rezultatai negali būti baigtiniais.



12 pav. Strategijos įgyvendinimo rezultatų įvertinimas

10 ir 11 paveiksluose buvo patvirtinta vyraujanti nuomonė, kad sėkmingai įgyvendinama viešojo administravimo plėtros strategija užtikrina viešojo administravimo efektyvumą. Ši nuomonė pasitvirtino ir vertinant strategijos įgyvendinimo rezultatus. Daugiau nei pusė respondentų (57%) sutiko, kad viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo rezultatai rodo viešojo administravimo pažangą ir efektyvumą.

Taip pat, gauti rezultatai parodė ir dar vieną ryškų strategijos įgyvendinimo rezultatų požymį – kad jie pateisina investicijas. Su šiuo teiginiu visiškai sutiko 23%, sutiko – 47,6 % respondentai.

Verta pastebėti, kad 12 paveiksle įvardinti Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo rezultatų apibūdinimai, nėra laikomi strategijos vertinimo kriterijais. Strategijos vertinimo kriterijai numatyti strategijos baigiamųjų nuostatų 69 punkte [18]. Būtent jais yra vertinami strategijos įgyvendinimo rezultatai.

Vienas iš minėtųjų vertinimo kriterijų yra: asmenų pasitikėjimas valstybės ir savivaldybių institucijomis ir įstaigomis (procentais). Tai pagrindinis viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo rezultatų vertinimo kriterijus (efekto)⁶, leidžiantis įvertinti strateginio tikslo pasiekimą.

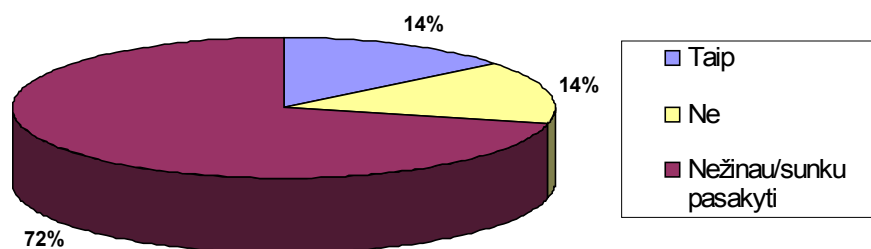
⁶ Strateginio planavimo metodikos 43 punkte įtvirtinta, kad institucijų metinėse veiklos ataskaitose turi būti nurodytos faktinės efekto, rezultato ir produkto kriterijų reikšmės [16].

Asmenų pasitikėjimas valstybės ir savivaldybių institucijomis ir įstaigomis yra nustatomas kasmet, vykdant Plano 1.3.10 priemonę, t.y atliekant visuomenės apklausą. Vidaus reikalų ministerijos užsakymu (vykdant Plano 1.3.10 priemonę), 2006 m. birželio mėnesį Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centras „Vilmorus“ atliko minėtą apklausą, kuria buvo nustatytas asmenų pasitikėjimo valstybės ir savivaldybių institucijomis ir įstaigomis procentas.

Gauti apklausos rezultatai rodo, kad valstybės ir savivaldybių institucijomis ir įstaigomis pasitiki beveik pusė Lietuvos gyventojų (48 %), t.y. 12% daugiau nei buvo nustatyta 2005 m. atliktos apklausos metu⁷.

Kasmet didėjantis visuomenės pasitikėjimas valstybės ir savivaldybių institucijomis ir įstaigomis rodo strategijos įgyvendinimo rezultatą, kuris pasiektas sėkmingai įgyvendinant strategijos tikslus.

Siekiant išmatuoti Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo rezultatus, vertinimo kriterijai turi būti tinkamai parenkami. Ar tinkamai parenkami Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo vertinimo kriterijai, valstybės tarnautojai negalėjo atsakyti (žr. 13 paveikslą).



13 pav. Ar tinkamai parenkami strategijos įgyvendinimo kriterijai?

Gauti duomenys, pateikti 13 paveiksle, rodo, kad 72% respondentų nežino ar negali įvardinti, ar vertinimo kriterijai tinkamai parenkami. Kita dalis respondentų lygiomis balsų dalimis (po 14%) įvertino vertinimo kriterijus kaip tinkamai ir netinkamai parenkamus.

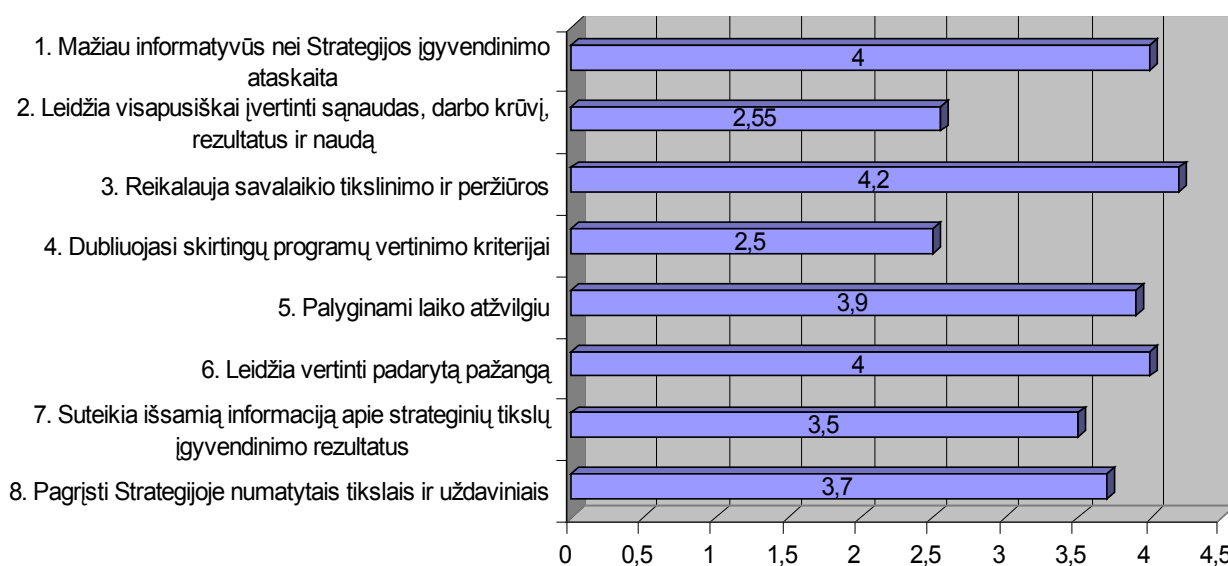
Aiškesnė respondentų nuomonė atsiskleidė, paprašius įvertinti strategijos įgyvendinimo vertinimo kriterijus pagal bendrus jų požymius ir principus (žr. 14 paveikslą). Kai kurie vertinimo kriterijų principai į vertinimų lentelę įtraukti, remiantis monografijoje „Viešojo sektoriaus institucijų administravimas“ [57. P.160] pateiktomis rekomendacijomis, kokiais svarbiausiais

⁷ Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centro „Vilmorus“ atliktos gyventojų apklausos rezultatai laikomi Vidaus reikalų ministerijos Viešojo administravimo departamente.

principais turi būti grindžiami vertinimo kriterijai. Respondentų buvo paprašyta vertinimo kriterijus įvertinti 5 balų skalėje (kur 1 – visiškai nepritariu, o 5 – visiškai pritariu).

Gauti rezultatai rodo, kad visų vertinimo kriterijų įvertinimo vidurkis 5 balų skalėje yra 3,5. Tai vidurinė skalės reikšmė, rodanti neutralų vertinimą.

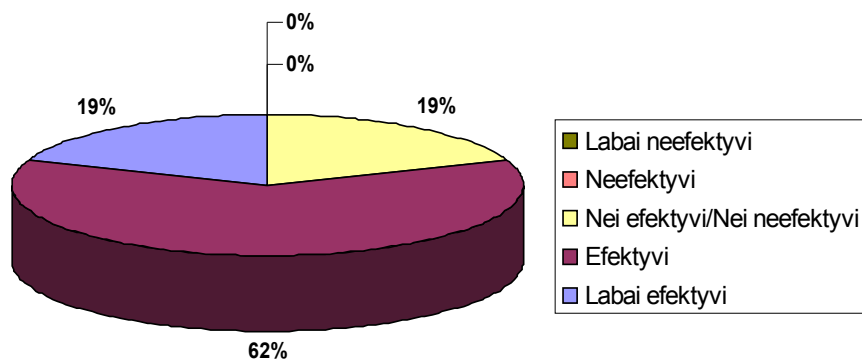
Tačiau apžvelgus kiekvieno kriterijaus įvertinimą, matyti keletas tendencijų. Visų pirma, verta paminėti, kad neigiamai įvertinti šie vertinimo kriterijų požymiai: jog leidžia visapusiškai įvertinti sąnaudas (5 respondentai visiškai nepritarė, 7 - nepritarė), darbo krūvį, rezultatų naudą bei, kad dubliuojasi skirtingų programų vertinimo kriterijai (7 respondentai visiškai nepritarė, 2 - nepritarė). Taip pat, gauti duomenys rodo, kad vertinimo kriterijai leidžia įvertinti padarytą pažangą (57%), yra palyginami laiko atžvilgiu (38%), pagrįsti strategijoje numatytais tikslais ir uždaviniais (57%). Tačiau, vyrauja ir tokia nuomonė, kad vertinimo kriterijai yra mažiau informatyvūs nei strategijos įgyvendinimo ataskaita (66%), ir reikalauja savalaikio tikslinimo ir peržiūros (76%).



13 pav. Strategijos įgyvendinimo vertinimo kriterijų įvertinimas

Kadangi vertinimo kriterijais strategijos įgyvendinimo rezultatai vertinami tik metų pabaigoje (arba pagal vertinimo kriterijaus nustatytus reikalavimus), viso strategijos įgyvendinimo metu veikia priežiūros sistema. Viešojo administravimo plėtros strategijos atveju – tai jos įgyvendinimo priežiūros komitetas.

Siekiant išsiaiškinti, ar veiksmingai atliekami priežiūros komiteto nuostatuose įtvirtinti uždaviniai, respondentų buvo paprašyta įvertinti strategijos įgyvendinimo priežiūros sistemos efektyvumą (žr. 14 paveikslą).



14 pav. Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo priežiūros sistemos įvertinimas

Vertinimai dėl veikiančios Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo priežiūros sistemos pasiskirstė taip: didžioji dauguma respondentų (62) priežiūros sistemą įvertino kaip efektyvią, 19 – kaip labai efektyvią. Kad strategijos įgyvendinimo priežiūros sistema yra neefektyvi – nenurodė nei vienas iš apklaustųjų.

Remiantis gautais duomenimis, galima teigti, kad strategijos įgyvendinimo priemonių vykdytojai pasitiki strategijos įgyvendinimo priežiūros komitetu, kaip kolegialiu organu, galinčiu užtikrinti sėkmingą strategijos įgyvendinimą.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

1. Sukurta pakankama viešojo administravimo srities teisinė bazė, o siekiant Lietuvos viešojo sektoriaus trūkumus paversti privalumais, viešasis administravimas tobulinamas naujosios viešosios vadybos pagrindu.
2. Socialiniai pokyčiai sąlygoja Lietuvos viešojo administravimo plėtros klausimus spręsti imantis strateginių veiksmų – strateginio planavimo.
3. Gauti tyrimo rezultatai patvirtino darbe iškeltą hipotezę: nors Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimą sąlygoja teisinės, organizacinės, finansinės problemos, tačiau Viešojo administravimo plėtros strategijos objektyvizavimo rezultatai atitinka visuomenės poreikius ir lūkesčius.
4. Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo proceso metu susiduriama su problemomis: numatytas per trumpas terminas priemonei įvykdyti, per maži bendradarbiavimo ryšiai tarp atsakingų vykdytojų, didelės darbų apimtys ir darbų krūvis, finansinių lėšų trūkumas. Ypatingai sunku vykdyti priemones, susijusias su teisės aktų projektų rengimu. Tai sąlygoja ilgai trunkančios teisės aktų rengimo ir derinimo procedūros, didelės apimties teisės aktų projektai. Lengviausiai vykdomos strategijos įgyvendinimo priemonės, kurioms skiriama Europos Sąjungos finansinė parama, kai nustatytas pakankamai ilgas priemonės įvykdymo terminas.
5. Sėkmingai vykdyti strategijos įgyvendinimo plano priemones padėtų šie veiksniai: glaudesnis bendradarbiavimas tarp atsakingų priemonės vykdytojų, savalaikė priemonių peržiūra ir jų koregavimas, bei problemų, kylančių strategijos įgyvendinimo metu nustatymas.
6. Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo rezultatai rodo viešojo administravimo pažangą ir efektyvumą, pateisina investicijas. Ryškiausi viešojo administravimo pažangos aspektai yra šie: užtikrinamas optimalus įgaliojimų, kompetencijos ir atsakomybės paskirstymas centriniu, teritoriniu ir vietos savivaldos lygiais, užtikrinama gera viešųjų paslaugų kokybė, stiprėja valstybės tarnautojų administraciniai gebėjimai. Tačiau esminis Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo metu pasiektas efektas – tai kasmet didėjantis visuomenės pasitikėjimas valstybės ir savivaldybių institucijomis, įstaigomis ir valstybės tarnautojais.
7. Viešojo administravimo plėtros strategijos rezultatų vertinimo kriterijai leidžia įvertinti padarytą pažangą, yra palyginami laiko atžvilgiu, pagrįsti strategijoje numatytais tikslais ir uždaviniais. Tačiau pastebėta, kad jie yra mažiau informatyvūs nei strategijos įgyvendinimo ataskaita, ir reikalauja savalaikio tikslinimo ir peržiūros.

8. Nors veikia Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo priežiūros sistema, siūlytina: pirma, strategijos įgyvendinimo komiteto posėdžius šaukti dažniau nei kartą į ketvirtį; antra, rengiant strategijos įgyvendinimo priemonių planus bei numatant priemones, jų įvykdymo terminą nustatyti įvertinus priemonės sudėtingumą, apimtį, detaliau prognozuoti galimas vykdymo problemas, finansinį poreikį bei numatyti prevenciją; trečia, siekiant glaudesnio bendradarbiavimo tarp atsakingų priemonių vykdytojų - taikyti neformalaus bendradarbiavimo formas: skatinti teisės aktų projektų derinimą elektroniniu paštu, organizuoti neformalius pasitarimus, darbo grupių posėdžius, sprendžiant aktualias ir bendras vykdytojų problemas; ketvirta, siekiant išryškinti viešojo administravimo pažangą, siūlytume strategijos įgyvendinimo rezultatus skelbti visuomenės informavimo priemonėse, visuomenės narius informuoti apie vykdomus projektus, jiems rūpimais klausimais.
9. Nors formuojant Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategiją yra atliekama esamų viešąjį administravimą reglamentuojančių teisės aktų analizė, nustatomos teisės aktų spragos, bei pateikiamos jų tobulinimo galimybės (formuojant konkrečias strategijos įgyvendinimo priemones), tačiau pastebėtina, kad nėra atliekama priemonių ekonominė, socialinė, teisinė ekspertizė tikslu nustatyti kokį poveikį naujai priimti ar pataisyti teisės aktai padarė kasdieniniame visuomenės gyvenime.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminiai teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios.1992, Nr.33-1014.
2. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 101-2015.
3. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 66-1987, Nr. 123-5558.
4. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 60-1183.
5. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas//Valstybės žinios. 2002, Nr. 45-1708
6. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832.
7. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas//Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945. 13
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 43-772.
9. Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. liepos 18 d. nutarimas Nr. X-767 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“//Valstybės žinios. 2006, Nr. 80-3143.
10. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 824 „Dėl Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2003. Nr. 61-2804.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 2 d. nutarimas Nr. 484 „Dėl komisijos Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijai rengti ir veiksmų programoms nustatyti sudarymo ir koordinuojančios institucijos paskyrimo“//http://www.lrv.lt/teises_aktai/files/2006/10/7350.doc; prisijungimo laikas: 2006-11-07.
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. kovo 18 d. nutarimas Nr. 330 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginių tikslų (prioritetų)“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 28-1142.
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. 855 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginių tikslų (prioritetų)“//Valstybės žinios. 2006, Nr. 97-3765.
15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. 1491 „Dėl piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinės tvarkos aprašo patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 95-4105.

16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 57-2312.
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gruodžio 14 d. nutarimas Nr. 1351 „Dėl veiksmų programų Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijai įgyvendinti nustatymo“//Valstybės žinios. 2005, Nr. 147-5362.
18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. Nutarimas Nr. 488 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“//Valstybės žinios, 2004, Nr. 69-2399; 2004, Nr.112-4187.
19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. vasario 21 d. nutarimas Nr. 197 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2005-2006 metų priemonių plano patvirtinimo“//Valstybės žinios, 2006, Nr. 120-4568.
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr.939 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. vasario 21 d. nutarimo Nr. 197 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2005-2006 metų priemonių plano patvirtinimo“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2006, Nr. 104-3974.
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 6 d. nutarimas Nr. 1097 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2007–2010 metų priemonių plano patvirtinimo“//Valstybės žinios, 2006, Nr. 120-4568.
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1020 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006–2008 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2006, Nr. 112-4273.
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. spalio 16 d. rezoliucija Nr. 54 „Dėl Lietuvos respublikos pozicijos derybose su Europos Komisija dėl Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijos ir veiksmų programų šiai strategijai įgyvendinti“//www.lrv.lt/teises_aktai/files/2006/10/7350.doc; prisijungimo laikas: 2006-11-03.
24. Vidaus reikalų ministro 2006 m. rugsėjo 19 d. įsakymas Nr. 1V-364 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2006 m. vasario 23 d. įsakymo Nr. 1V-70 „Dėl strateginių veiklos planų“ pakeitimo“//http://www.vrm.lt/index.php?id=767; prisijungimo laikas: 2006-11-03.
25. Vidaus reikalų ministro 2006 m. sausio 4 d. įsakymas Nr. 1V-70 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-2008 metų programos įgyvendinimo priemonių ir Lietuvos Respublikos

vidaus reikalų ministerijos 2006 metų veiklos pagrindinių priemonių plano vykdymo kontrolės“//<http://www.vrm.lt/index.php?id=743>; prisijungimo laikas: 2006-11-03.

26. Vidaus reikalų ministro 2005 m balandžio 1 d. įsakymas Nr. 1V-86 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo priežiūros komiteto personalinės sudėties ir nuostatų patvirtinimo“.

Specialioji literatūra

27. Alan Walter Steiss. Strategic management for Public and nonprofit organizations. 2003.
28. Arimavičiūtė M. Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
29. Bagdonas E., Rapalienė L. Administravimo principai. Kaunas: Technologija. 1996.
30. Bakaveckas A. Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos//: Jurisprudencija. 2001, t.21(13), P.131-137.
31. Domarkas V. Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai//Viešojo politika ir administravimas. Kaunas: Technologija. 2004, Nr.7.
32. Domarkas V., Masionytė R. Viešojo administravimo modernizavimo galimybės globalizacijos sąlygomis//Viešojo politika ir administravimas. Kaunas: Technologija. 2005, Nr. 11.
33. Domarkas V. Viešojo administravimo raidos aktualijos//Viešojo politika ir administravimas. Kaunas: Technologija. 2005, Nr.13
34. Gylys A., Vaidotas Vaičaitis A. Viešojo administravimo problemos ir mūsų teisinis mentalitetas//Jurisprudencija. 2003, t.39(31), P.69-78.
35. Gražulytė-Molienė O. Statistika (I). Vilnius: Aukštoji mokykla Vilniaus verslo kolegija. 2004.
36. Guy Peters B. The changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions//Viešojo politika ir administravimas. Kaunas: Technologija. 2003, Nr.5.
37. Guogis A., Gudelis D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai//Viešojo politika ir administravimas. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras. 2003, Nr. 4.
38. Hussey D. Strategy and Planing. A Manager's guide. 1999
39. Yay M. Shafritz, E.W. Russell. Introducing Public Administration. Longman. 1999.

40. James L. Perry. Handbook of Public Administration (2d. ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass. 1996.
41. Jančiauskas E., Rekerta K. Vidinis vyriausybinių institucijų veiklos koordinavimas strateginio planavimo procese. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas. 2001.
42. Jucevičius R. Strateginis organizacijų vystymasis. Kaunas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras. 1998.
43. Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius, 2005.
44. Macmillan H., Tampoe M. Strategic management. Oxford university press. 2000.
45. Martišius S. A., Vaičiūnas G. P. Taikomoji statistika ekonomistams ir vadybininkams (teorija ir metodai). Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla. 2001.
46. Melnikas B. Viešasis administravimas. Teorijos problemos: mokslinis-metodinis leidinys. Vilnius: Lietuvos Teisės Akademijos Leidybos centras. 1999.
47. Raipa A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika//Viešoji politika ir administravimas. Kaunas: Technologija. 2002, Nr. 1.
48. Raipa A. Viešojo administravimo efektyvumas. Kaunas: Technologija. 2002
49. Rokickienė G. Administracinė reforma Lietuvoje ir ES kriterijų įgyvendinimas//Viešasis administravimas Lietuvoje: profesionalumo ir efektyvumo paieškos. Kaunas. 1999.
50. Puškorius S., Raipa A. Teoriniai viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo aspektai//Viešoji politika ir administravimas. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras. 2002, Nr. 2.
51. Puškorius S. Valdymo ir viešojo administravimo aktualijos Lietuvoje//Jurisprudencija, 15(7).
52. Steponkienė J. Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas//Viešoji politika ir administravimas. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras. 2005, Nr. 13.
53. Tidikis R., Pečkaitis J. S., Šedbaras S. Magistrų baigiamųjų darbų rengimas ir gynimas: metodiniai. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003.
54. Vasiliauskas A. Firmų strateginis valdymas. Studentam ir verslininkam. Vilnius: VVK leidykla. 2001.
55. Vasiliauskas A. Strateginis valdymas. Vilnius: Enciklopedija. 2002.
56. Viešojo administravimo reforma Lietuvoje. Konferencijos protokolai. Vilnius: Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija. 1997.
57. Viešojo sektoriaus institucijų administravimas. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas. 2002.
58. Viešųjų institucijų valdymas. Kaunas: Technologija. 1999.

Nepublikuoti dokumentai

59. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo priežiūros komiteto protokolinė medžiaga//Vidaus reikalų ministerijos Viešojo administravimo departamentas.
60. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo ataskaitos//Vidaus reikalų ministerijos Viešojo administravimo departamentas.

Internetiniai šaltiniai

61. <http://www.eupan.org> ; prisijungimo laikas: 2006-11-04.
62. <http://www.eipa.eu/index.asp>; prisijungimo laikas: 2006-11-04.
63. http://www.epp-ed.eu/Policies/pkeynotes/48lisbon-strategy_lt.asp ; prisijungimo laikas: 2006-11-06.
64. <http://www.finmin.lt>; prisijungimo laikas: 2006-11-11.
65. http://www.lrv.lt/ES_parama/Trumpas_pristatymas.pdf; prisijungimo laikas: 2006-11-11.
66. http://www.lrv.lt/ES_parama/Istekliu_pletr_programa.pdf; prisijungimo laikas: 2006-11-11.
67. http://www.managementhelp.org/plan_dec/str_plan/str_plan.htm; prisijungimo laikas: 2006-10-18.
68. <http://home.att.net/~nickols/distance.htm>; prisijungimo laikas: 2006-10-12.
69. <http://www.lkz.lt/startas.htm>; prisijungimo laikas: 2006-11-04.
70. <http://www.merriam-webster.com/dictionary/implementation>; prisijungimo laikas: 2006-11-11.

SANTRAUKA

Reikšminiai žodžiai: viešasis administravimas, viešojo administravimo plėtra, strategija, problemos.

Šiame magistriniame darbe buvo iškeltas tikslas – atskleisti Viešojo administravimo plėtros strategijos formavimo ir įgyvendinimo privalumus ir trūkumus.

Darbą sudaro keturi skyriai. Pirmame ir antrame skyriuose nagrinėjami teoriniai temos klausimai. Trečiame skyriuje analizuojamos viešojo administravimo plėtros strategijos formavimo ir įgyvendinimo procedūros. Ketvirtame skyriuje aptariamas tyrimas, analizuojami jo rezultatai.

Darbe naudoti šie tyrimo metodai: dokumentų analizė ir anketa.

Gauti tyrimo rezultatai patvirtina darbe iškeltą hipotezę: nors Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimą sąlygoja teisinės, organizacinės, finansinės problemos, tačiau Viešojo administravimo plėtros strategijos objektyvizavimo rezultatai atitinka visuomenės poreikius ir lūkesčius.

Atliktas tyrimas atskleidė viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo problemas. Apklausos rezultatai parodė, kad strategijos įgyvendinimo priemonių vykdymą apsunkina netinkamai parinktas priemonės įvykdymo terminas, ilgai trunkančios biurokratinės procedūros, menki bendradarbiavimo ryšiai tarp atsakingų vykdytojų, finansinių lėšų trūkumas. Efektyviausias minėtų ir kitų tyrime nustatytų problemų sprendimo būdas – savalaikis jų identifikavimas.

Nepaisant kylančių problemų, jau dabar pastebimi viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo rezultatai - ryškėja viešojo administravimo pažanga, didėja jo efektyvumas, pasiteisina investicijos.

ANALYSIS OF LITHUANIAN PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT STRATEGY

GITANA JURJONIENĖ

SUMMARY

Key words: public administration, public administration development, strategy, problems.

The main goal of master degree thesis raised was to reveal the necessities and deficits of the public administration development strategy formation and implementation.

The thesis consists of four chapters. The first and second chapters deal with theoretical issues of the subject. The third chapter analyzes the procedures for the formation and implementation of public administration development strategy. The fourth chapter discusses the investigation and analyzes the results obtained.

The following research methods were used in the thesis: document analysis and questionnaire.

The results obtained during investigation confirmed the hypothesis raised: although the implementation of public administration development strategy is conditioned by law, organizational and financial problems, however the results of public administration development strategy correspond to public demands and expectations.

The investigation carried out revealed problems during implementation of the public administration development strategy. Results of the survey demonstrated that implementation of the strategy measures was encumbered by improperly selected term for implementing the measure, long-lasting bureaucratic procedures and poor cooperation ties between responsible executors. The most efficient method for solving problems mentioned above and identified during the survey is timely their identification.

Irrespective of the problems arisen, the results of implementing the public administration strategy are already noticeable – progress in public administration is becoming manifest, its efficiency increases and the investments made turned out to be justified.

PRIEDAI

PRIEDAS Nr. 1

Anketa

Esu Gitana Jurjonienė, Mykolo Romerio universiteto Strateginio valdymo ir politikos fakulteto magistratūros studentė. Mano magistrinio darbo tema "LIETUVOS VIEŠOJO

ADMINISTRAVIMO PLĖTROS STRATEGIJOS ANALIZĖ“. Norint išsiaiškinti, su kokiomis problemomis susiduriama vykdant strategijos įgyvendinimo priemonių planą, buvo parengta ši anketa. Apibendrinti tyrimo rezultatai apie strategijos įgyvendinimo sunkumus, padės atskleisti strategijos įgyvendinimo problemiškumą, bei leis suformuoti pasiūlymus ir rekomendacijas rengiant ar tobulinant kitų metų strategijos įgyvendinimo priemonių planus.

Prašyčiau Jūsų atsakyti į žemiau pateikiamus klausimus. Tinkamą atsakymo variantą apibraukite arba įrašykite savo komentarą. Anonimiškumą garantuoju.

Iš anksto dėkoju už atsakymus.

I. RESPONDENTŲ CHARAKTERISTIKA

1. Pažymėkite, kuriam vykdytoji (institucijai), atsakingam už Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos (toliau - Strategija) įgyvendinimo 2005–2006 metų priemonių plano (toliau - Planas) vykdymą, priklausote:

Vidaus reikalų ministerijai (VRM)
Valstybės tarnybos departamentui prie VRM
Ūkio ministerijai
Žemės ūkio ministerijai
Finansų ministerijai
Teisingumo ministerijai
Švietimo ir mokslo ministerijai
Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie LRV
Lietuvos viešojo administravimo institutui
Kitai valstybiniai institucijai (įrašykite):_____

1. Jūsų užimamos pareigos:

Administracijos padalinio vadovas
Skyriaus vedėjas
Skyriaus darbuotojas

2. Jūsų darbo stažas nurodytoje institucijoje:

Iki vienerių metų
Iki dvejų metų
Iki trejų metų
Iki ketverių metų
Daugiau nei ketveri metai

II. STRATEGIJOS ĮGYVENDINIMO PROBLEMOS

3. Ar vykdant Plano priemones susidūrėte su sunkumais, problemomis?

Taip, visada-----→ pereiti prie 5 kl.
Dažniausiai susiduriame-----→ pereiti prie 5 kl.
Kartais susiduriame-----→ pereiti prie 5 kl.
Nesusiduriame-----→ pereiti prie 6 kl.

4. Nurodykite, kaip dažnai susiduriate su konkrečiomis problemomis, vykdant Plano priemones:

	Visada	Dažnai	Kartais	Niekada
1. Trūksta finansinių lėšų				
2. Trūksta Europos Sąjungos finansinės paramos				
3. Finansinis poreikis priemonei įgyvendinti didesnis nei skirtas asignavimas				
4. Per trumpas terminas priemonei įgyvendinti				
5. Per maži bendradarbiavimo ryšiai tarp atsakingų vykdytojų				
6. Netinkamai paskirtas priemonės vykdytojas				
7. Trūksta pagalbos iš vadovybės				
8. Informacinių technologijų spragos (Informacinių technologijų įrangos stoka ir kt.)				
9. Trūksta patirties				
10. Sudėtingos ir ilgai trunkančios biurokratinės procedūros				
11. Didelės darbų apimtys ir darbų krūvis				
12. Pasikeitusi politinė situacija ir sąlygos				
13. Kita (įrašykite):				

5. Nurodykite galimas /esamas Plano priemonių neįvykdymo priežastis:
(įvardinkite tris dažniausias)

Trūksta finansinių lėšų
 Trūksta Europos Sąjungos finansinės paramos
 Finansinis poreikis priemonei įgyvendinti didesnis nei skirtas asignavimas
 Per trumpas terminas priemonei įgyvendinti
 Per maži bendradarbiavimo ryšiai tarp atsakingų vykdytojų
 Netinkamai paskirtas priemonės vykdytojas
 Trūksta pagalbos iš vadovybės
 Sudėtingos ir ilgai trunkančios biurokratinės procedūros
 Didelės darbų apimtys ir darbų krūvis
 Pasikeitusi politinė situacija ir sąlygos
 Nežinau
 Kita (įrašykite): _____

6. Įvertinkite veiksnius, galinčius užtikrinti sėkmingą Plano priemonių vykdymą?
(sužymėkite pagal efektyvumą, kur 1 – mažiausiai efektyvus; 5 – pats efektyviausias)

1. Finansinė parama	1.....2.....3.....4.....5
2. Glaudesnis bendradarbiavimas tarp vykdytojų	1.....2.....3.....4.....5
3. Savalaikis priemonių koregavimas/tikslinimas	1.....2.....3.....4.....5
4. Problemų, kylančių vykdant Plano priemones, identifikavimas	1.....2.....3.....4.....5
5. Strateginių tikslų koregavimas	1.....2.....3.....4.....5

- | | | |
|----|---|---------------------------|
| 6. | Valstybės tarnautojų administracinių gebėjimų ugdymas | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 7. | Savalaikiai ir tiksliniai vadovybės sprendimai | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 8. | Užsienio šalių patirties perėmimas | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 9. | Kita (įrašykite): | 1.....2.....3.....4.....5 |

7. Nepavykus savarankiškai susidoroti su priemonės vykdymo metu kilusiais sunkumais, pirmiausiai Jūs:

- Konsultuojatės su bendradarbiais
- Kreipiatės į tiesioginį vadovą
- Iškilusį klausimą/problemą sprendžiate vadovų lygyje
- Laukiate kitų iniciatyvos
- Nieko nedarote
- Kita (įrašykite):

8. Įvertinkite Plano priemonių (pagal jų ypatybes) įvykdymo lengvumą/sudėtingumą: (pažymėkite skalėje, kur 1 – lengviausiai įvykdomos; 5 – sunkiausiai įvykdomos)

- | | | |
|-----|---|---------------------------|
| 1. | Vienkartinės | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 2. | Tėstinės | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 3. | Už kurių vykdymą atsakingi keli vykdytojai | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 4. | Už kurių vykdymą atsakingas vienas vykdytojas | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 5. | Pakankamai ilgas įvykdymo terminas | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 6. | Trumpas įvykdymo terminas | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 7. | Kurioms skirta finansinė ES ar kita parama | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 8. | Susijusios su teisės aktų projektų rengimu | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 9. | Susijusios su strategijų projektų rengimu | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 10. | Susijusios su tyrimų/analizių atlikimu | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 11. | Susijusios su viešaisiais pirkimais | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 12. | Susijusios su projektų įgyvendinimu | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 13. | Kita (įrašykite): | 1.....2.....3.....4.....5 |

III. TEISĖS AKTŲ, SKIRTŲ STRATEGIJOS NUOSTATOMS ĮGYVENDINTI, ĮVERTINIMAS

10. Įgyvendinant viešojo administravimo plėtros strategijos nuostatas, daugiausiai pataisų reikalauja:(pažymėkite vieną atsakymą)

- Viešojo administravimo įstatymas
- Valstybės tarnybos įstatymas
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas
- Vietos savivaldos įstatymas
- Teritorinių administracinių vienetų ir jų ribų nustatymo įstatymas
- Elektroninės valdžios įstatymas

11. Ar Jums tenka rengti teisės aktų projektus Strategijos nuostatomis įgyvendinti:

Dažnai----- pereiti prie 12 kl.

Kartais----- pereiti prie 12 kl.

Niekada----- pereiti prie 14 kl.

1. Ar susiduriate su sunkumais rengiant teisės aktų projektus skirtus Strategijos nuostatomis įgyvendinti?

Visada-----pereiti prie 13 kl.

Labai dažnai-----pereiti prie 13 kl.

Kartais-----pereiti prie 13 kl.

Niekada----- pereiti prie 14 kl.

2. Įvertinkite kaip dažnai pasitaiko kliūtys, trukdančios laiku ir tinkamai parengti teisės akto projektą

(pažymėkite skalėje, kur 1- niekada nepasitaiko, 5- labai dažnai pasitaiko)

- | | |
|---|---------------------------|
| 1. Ilgai trukančios teisės akto projekto rengimo procedūros | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 2. Ilgai trukančios teisės akto projekto derinimo procedūros | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 3. Didelės darbų apimtys ir darbo krūvis | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 4. Reikia rengti didelės apimties teisės aktų projektus | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 5. Nepakankamas tarpinstitucinis bendradarbiavimas (neformalus) | 1.....2.....3.....4.....5 |

IV. STRATEGIJOS ĮGYVENDINIMO REZULTATŲ ĮVERTINIMAS

3. Ar pritariate teiginiui:

Sėkmingai įvykdytos Plano priemonės užtikrina Lietuvos viešojo administravimo efektyvumą

(pažymėkite skalėje, kur 1 – visiškai nepritariu; 5 – visiškai pritariu)

1.....2.....3.....4.....5

4. Manote, kad įgyvendinant Viešojo administravimo plėtros strategiją:

(pažymėkite skalėje, kur 1 –visiškai nepritariu; 5 – visiškai pritariu)

- | | |
|---|---------------------------|
| 1. Įtvirtinama perėmimu ir tęstinumu grindžiama šalies socialinės ir ekonominės raidos politika | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 2. Tobulėja sprendimų priėmimo procedūros | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 3. Skatinamas gyventojų dalyvavimas valstybės valdyje | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 4. Stiprėja valstybės tarnautojų administraciniai gebėjimai | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 5. Kuriama profesionali, stabili valstybės tarnyba | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 6. Diegiamos informacinės technologijos valstybės | 1.....2.....3.....4.....5 |

- | | | |
|-----|--|---------------------------|
| | valdyme | |
| 7. | Modernizuojama valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų struktūra, planavimo, koordinavimo, organizavimo ryšiai | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 8. | Skaidrėja valstybės/savivaldybių institucijų veikla | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 9. | Užtikrinama gera viešųjų paslaugų kokybė | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 10. | Įtvirtinama patikima veiklos kontrolės ir vidaus audito sistema | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 11. | Užtikrinamas optimalus įgaliojimų, kompetencijos ir atsakomybės paskirstymas centriniu, teritoriniu ir vietos savivaldos lygiais | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 12. | Kita (įrašykite): | 1.....2.....3.....4.....5 |

5. Jūsų nuomone viešasis administravimas Lietuvoje:

Tampa efektyvesnis
 Nesikeičia
 Efektyvumas mažėja
 Nežinau/sunku pasakyti

6. Kas (kokių priemonių įvykdymas) pagerintų viešąjį administravimą Lietuvoje (įrašykite):

7. Įvertinkite Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo rezultatus:

(pažymėkite skalėje, kur 1 –visiškai nepritariu; 5 – visiškai pritariu)

- | | | |
|----|---|---------------------------|
| 1. | Atitinka strategijoje numatytus tikslus ir uždavinius | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 2. | Visapusiškai patenkina suinteresuotų grupių poreikius | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 3. | Rodo viešojo administravimo pažangą ir efektyvumą | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 4. | Yra baigtiniai | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 5. | Pateisina investicijas | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 6. | Kita (įrašykite): | 1.....2.....3.....4.....5 |

8. Ar tinkamai parenkami strategijos įgyvendinimo vertinimo kriterijai?

Taip
 Ne
 Nežinau/sunku pasakyti

9. Įvertinkite Strategijos įgyvendinimo vertinimo kriterijus:

(pažymėkite skalėje, kur 1 –visiškai nepritariu; 5 – visiškai pritariu)

- | | |
|---|---------------------------|
| 1. Pagrįsti Strategijoje numatytais tikslais ir uždaviniais | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 2. Suteikia išsamią informaciją apie strateginių tikslų įgyvendinimo rezultatus | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 3. Leidžia vertinti padarytą pažangą | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 4. Palyginami laiko atžvilgiu | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 5. Dubliuojasi skirtingų programų vertinimo kriterijai | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 6. Reikalauja savalaikio tikslinimo ir peržiūros | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 7. Leidžia visapusiškai įvertinti sąnaudas, darbo krūvį, rezultatus ir naudą | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 8. Mažiau informatyvūs nei Strategijos įgyvendinimo ataskaita | 1.....2.....3.....4.....5 |
| 9. Kita (įrašykite): | 1.....2.....3.....4.....5 |

10. Įvertinkite Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo priežiūros sistemą:
(pažymėkite skalėje, kur 1 – neefektyvi; 5 – efektyvi)

1.....2.....3.....4.....5

11. Jūsų rekomendacijos Viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimo (priemonių plano vykdymo) etapui:

Nuoširdžiai dėkoju už atsakymus!

Darbo baigimo data: 2006-11-23

(parašas)

GITANA JURJONIENĖ

el. pašto adresas: gitana.jurjoniene@vrm.lt