



VILNIAUS GEDIMINO TECHNIKOS UNIVERSITETAS

VERSLO VADYBOS FAKULTETAS

SOCIALINĖS EKONOMIKOS IR VADYBOS KATEDRA

Giedrė Buzaitė

VIEŠOJO SEKTORIAUS INSTITUCIJŲ FUNKCINĖ ANALIZĖ

FUNCTIONAL ANALYSIS OF PUBLIC SECTOR INSTITUTIONS

Baigiamasis magistro darbas

Verslo vadybos studijų programa, valstybinis kodas 62403S121

Finansų inžinerijos specializacija

Vadybos ir verslo administravimo studijų kryptis

Vilnius, 2011

VILNIAUS GEDIMINO TECHNIKOS UNIVERSITETAS
VERSLO VADYBOS FAKULTETAS
SOCIALINĖS EKONOMIKOS IR VADYBOS KATEDRA

TVIRTINU
Katedros vedėjas

(Parašas)

prof. Juozas Bivainis
(Vardas, pavardė)

(Data)

Giedrė Buzaitė

VIEŠOJO SEKTORIAUS INSTITUCIJŲ FUNKCINĖ ANALIZĖ
FUNCTIONAL ANALYSIS OF PUBLIC SECTOR INSTITUTIONS

Baigiamasis magistro darbas

Verslo vadybos studijų programa, valstybinis kodas 62403S121

Finansų inžinerijos specializacija

Vadybos ir verslo administravimo studijų kryptis

Vadovas doc. dr. Živilė Tunčikienė

(Moksl. laipsnis/pedag. vardas, vardas, pavardė)

(Parašas)

(Data)

Konsultantas doc. dr. Rasuolė Vladarskienė

(Moksl. laipsnis/pedag. vardas, vardas, pavardė)

(Parašas)

(Data)

Vilnius, 2011

VILNIAUS GEDIMINO TECHNIKOS UNIVERSITETAS
VERSLO VADYBOS FAKULTETAS
SOCIALINĖS EKONOMIKOS IR VADYBOS KATEDRA

Vadybos ir verslo administravimo studijų kryptis

Verslo vadybos studijų programa, valstybinis kodas 62403S121

Finansų inžinerijos specializacija

TVIRTINU
Katedros vedėjas

(Parašas)

prof. Juozas Bivainis
(Vardas, pavardė)

(Data)

**BAIGIAMOJO MAGISTRO DARBO
UŽDUOTIS**

2009-10-20 Nr.

Vilnius

Studentui (ei) Giedrei Buzaitėi
(Vardas, pavardė)

Baigiamojo darbo tema: Viešojo sektoriaus institucijų funkcinė analizė

patvirtinta 2009 m. spalio 14 d. dekanų potvarkiu Nr. 367 vv.

Baigiamojo darbo užbaigimo terminas 2011 m. sausio 5 d.

BAIGIAMOJO DARBO UŽDUOTIS:

1. Išnagrinėti funkcinės analizės sampratą, tikslus ir jų įgyvendinimo uždavinius, funkcinės analizės atmainas.
2. Išnagrinėti funkcinės analizės modelius, atlikti jų lyginamąją analizę.
3. Sukurti funkcinės analizės modelį, pasiūlyti metodus funkcijų analizės uždaviniams spręsti.
4. Išnagrinėti užsienio šalių ir Lietuvos patirtį, taikant funkcinės analizės metodą.
5. Atlikti empirinį tyrimą ir pagrįsti siūlomo modelio taikymo tinkamumą.

Baigiamojo darbo rengimo konsultantai: doc. dr. Rasuolė Vladarskienė.

(Moksl. laipsnis/pedag. vardas, vardas, pavardė)

Vadovas
(Parašas)

doc. dr. Živilė Tunčikienė
(Moksl. laipsnis/pedag. vardas, vardas, pavardė)

Užduotį gavau

.....

(Parašas)

Giedrė Buzaitė

(Vardas, pavardė)

2009 m. spalio 20 d..

(Data)

VILNIAUS GEDIMINO TECHNIKOS UNIVERSITETAS

Giedrė Buzaitė, 20091469

(Studento vardas ir pavardė, studento pažymėjimo Nr.)

Verslo vadybos fakultetas

(Fakultetas)

Verslo vadybos studijų programa, Flfm-9

(Studijų programa, akademinė grupė)

BAIGIAMOJO DARBO (PROJEKTO)

SAŽININGUMO DEKLARACIJA

2011 m. _____ sausio 5 _____ d.
(Data)

Patvirtinu, kad mano baigiamasis darbas (projektas) tema _____

Viešojo sektoriaus institucijų funkcinė analizė

patvirtintas 20 09 m. _____ spalio 14 _____ d. dekanų potvarkiu Nr. 367 vv _____, yra savarankiškai parašytas. Šiame darbe (projekte) pateikta medžiaga nėra plagijuota. Tiesiogiai ar netiesiogiai panaudotos kitų šaltinių citatos pažymėtos literatūros nuorodose.

Prenkant ir įvertinant medžiagą bei rengiant baigiamąjį darbą (projektą), mane konsultavo mokslininkai ir specialistai: doc. dr. Rasuolė Vladarskienė.

Mano darbo (projekto) vadovas doc. dr. Živilė Tunčikienė

Kitų asmenų indėlio į parengtą baigiamąjį darbą (projektą) nėra. Jokių įstatymų nenumatytų piniginių sumų už šį darbą niekam nesu mokėjęs(-usi).

(Parašas)

GIEDRĖ BUZAITĖ

(Vardas ir pavardė)

Vilniaus Gedimino technikos universitetas

Verslo vadybos fakultetas

Socialinės ekonomikos ir vadybos katedra

ISBN ISSN

Egz. sk. 2

Data 2011-01-05

Verslo vadybos studijų programos baigiamasis magistro darbas

Pavadinimas **Viešojo sektoriaus institucijų funkcinė analizė**

Autorius **Giedrė Buzaitė**

Vadovas doc. dr. **Živilė Tunčikienė**

Kalba

☒

lietuvių

☐

užsienio

Anotacija

Baigiamajame magistro darbe nagrinėjamos funkcinės analizės taikymo problemos, funkcinės analizės tikslai ir uždaviniai, užsienio šalių ir Lietuvos patirtis atliekant funkcinę analizę. Išnagrinėtos pagrindinės funkcinės analizės atmainos, kurios padeda spręsti skirtingas viešojo sektoriaus institucijų problemas, siekiant jų veiklos efektyvumo. Tarpusavyje palyginti dažniausiai išskiriami funkcinės analizės proceso etapai ir pasiūlytas funkcinės analizės planavimo, organizavimo, vykdymo ir koordinavimo etapų sąrašas, struktūrizuotas funkcinės analizės procesas. Remiantis atliktomis funkcinės analizės modelių ir metodikų analizėmis ir palyginimais, sudaromas tipinis funkcinės analizės modelis. Remiantis Lietuvoje atliktomis viešojo sektoriaus institucijų veiklos analizėmis, susiaurinta funkcinės analizės modelio taikymo sritis ir atliktas empirinis tyrimas. Tyrimo metu patikrintas siūlomo funkcinės analizės modelio tinkamumas, pritaikant jį Lietuvos viešojo sektoriaus institucijai. Baigiamojo darbo pabaigoje pateikiamos darbo išvados ir siūlymai.

Darbą sudaro 6 dalys: įvadas, teorinė dalis, analitinė dalis, empirinis tyrimas, išvados ir siūlymai, literatūros sąrašas.

Darbo apimtis – 110 p. teksto be priedų, 12 iliustr., 22 lent., 65 bibliografiniai šaltiniai.

Atskirai pridedami darbo priedai.

Prasminiai žodžiai: funkcijos, funkcinė analizė, organizacinė struktūra, veiklos efektyvumo vertinimas, viešasis sektorius, viešojo administravimo reforma.

Vilnius Gediminas Technical University

Business Management faculty

Department of **Social Economics and Business Management**

ISBN ISSN

Copies No. 2

Date 2011-01-05

Business Management study programme master thesis

Title: **Functional Analysis of Public Sector Institutions**

Author **Giedrė Buzaitė**

Academic supervisor **Živilė Tunčikienė**

Thesis language

☒ X

Lithuanian

☐

Foreign (English)

Annotation

Final paper studies the problems of implementing functional analysis in public sector institutions, goals and objects of functional analysis, the experience of foreign countries and Lithuania of implementing functional analysis. The main types of functional analysis, that are useful in solving problems of public sector institutions to aim for the efficiency of their activities, are stated. Most often allocated stages of functional analysis are overviewed and compared. The list of stages of planning, organizing, implementing and coordinating the functional analysis is made. The process of functional analysis is structured. After analyzing and comparing different methodologies of functional analysis the standard model of functional analysis is made. After analyzing researches made in Lithuania, author's proposals in modifying the model of functional analysis are stated and research is carried. Results are compared to real changes made in public sector institution. Conclusions and suggestions for further are stated at the end of the paper.

Structure: introduction, theoretic part, analytical part, empirical research, conclusions and suggestions, references.

Thesis consists of: 110 p. text without appendixes, 12 pictures, 22 tables, 65 bibliographical entries.

Appendixes included.

Keywords: functional analysis, functions, organizational structure, performance efficiency estimation, public administration reform, public sector.

TURINYS

IVADAS.....	11
1. TEORINIS POŽIŪRIS Į FUNKCINĘ ANALIZĘ	13
1.1 Funkcinės analizės istorinė raida	13
1.2 Funkcinės analizės atmainos	14
1.3 Funkcinės analizės tikslai ir uždaviniai viešajame sektoriuje	17
1.4 Viešojo sektoriaus institucijų funkcinės analizės atmainos.....	18
2. ANALITINIS POŽIŪRIS Į FUNKCINĘ ANALIZĘ	21
2.1 Funkcinės analizės proceso nagrinėjimas ir išgryninimas.....	21
2.2 Funkcinės analizės proceso struktūrinimas	34
2.3 Tipinis funkcinės analizės modelis.....	42
3. PRAKTINIS FUNKCINĖS ANALIZĖS TAIKYMAS.....	67
3.1 Užsienio šalių ir Lietuvos patirtis atliekant funkcinę analizę.....	67
3.2 Siūlomo vertikaliosios funkcinės analizės modelio taikymas Ūkio ministerijoje	77
IŠVADOS IR SIŪLYMAI.....	101
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	104
PRIEDAI	111

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1.1 lentelė. Funkcinės analizės tikslai ir uždaviniai	17
1.2 lentelė. Vyriausybės tikslų ir funkcinės analizės sąsajos	19
2.1 lentelė. Funkcinės analizės etapų lyginamoji lentelė	22
2.2 lentelė. Institucijos funkcinės analizės etapų turinys	27
2.3 lentelė. Rekomenduojami klausimai viešojo sektoriaus darbuotojams.....	29
2.4 lentelė. Siūlomas institucijų funkcinės analizės uždavinių rinkinys	33
2.5 lentelė. Institucijos funkcijų pagrindimas teisės aktais	46
2.6 lentelė. Institucijos įgaliojimų ir kompetencijos detalizavimas	49
2.7 lentelė. Institucijos funkcijų formuluočių koregavimas	52
2.8 lentelė. Galimai dubliuojančių funkcijų išskyrimas	54
2.9 lentelė. Funkcijų charakterizavimas	57
2.10 lentelė. Kokybinis institucijos vykdomos programos efektyvumo vertinimo metodas	59
2.11 lentelė. Viešojo sektoriaus institucijų funkcijų klasifikacija.....	60
2.12 lentelė. Institucijos funkcijų pobūdžio atitikties funkcijos vykdytojams nustatymas	64
3.1 lentelė. Ūkio ministerijos turizmo politikos formavimo funkcijų ir programų tikslų pagrindimas teisės aktais.....	83
3.2 lentelė. Ūkio ministerijos įgaliojimų ir kompetencijos, susijusių su turizmu, detalizavimas	85
3.3 lentelė. Ūkio ministerijos turizmo funkcijų formuluočių nagrinėjimas	87
3.4 lentelė. Ūkio ministerijos turizmo funkcijų formuluočių koregavimas	88
3.5 lentelė. Galimai dubliuojančių Ūkio ministerijos ir Valstybinio turizmo departamento funkcijų išskyrimas.....	89
3.6 lentelė. Ūkio ministerijos vykdomų Nacionalinės turizmo plėtros programos priemonių charakterizavimas.....	92
3.7 lentelė. Ūkio ministerijos vykdomos Nacionalinės turizmo plėtros programos įeigos ir išeigos vertinimo rodikliai ir reikšmingumai	96
3.8 lentelė. Ūkio ministerijos vykdomų Nacionalinės turizmo plėtros programos uždavinių efektyvumo rodikliai ir reikšmingumas	96

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

2.1 pav. Funkcinės analizės proceso schema	34
2.2 pav. Funkcinės analizės procesas sprendimų medžių metodu	36
2.3 pav. Horizontaliosios funkcinės analizės procesas	39
2.4 pav. Vertikaliosios funkcinės analizės procesas	40
2.5 pav. Funkcijų analizės modelis, jo elementai ir jų tarpusavio ryšiai.....	43
2.6 pav. Teisės aktais nereglamentuotų funkcijų reikalingumo tyrimas	46
2.7 pav. Institucijos vidaus dokumentais neapibrėžtų funkcijų reikalingumo tyrimas	47
2.8 pav. Institucijos funkcijų atitikties institucijos kompetencijai tyrimas	49
2.9 pav. Funkcijų formuluočių standarto sudedamosios dalys.....	51
2.10 pav. Autonomiško programos įgyvendinimo efektyvumo vertinimo rodikliai.....	58
3.1 pav. Ūkio ministerijai 2008-2009 m. skirti asignavimai (mln. lt).....	78
3.2 pav. Ūkio ministerijos 2008-2009 m. panaudoti ir nepanaudoti asignavimai (mln. lt).....	79

VARTOJAMOS SĄVOKOS

Bendrojo pobūdžio institucijos funkcijos – viešajame sektoriuje visų lygių ir veiklos sričių institucijose vykdomos funkcijos, tokios kaip personalo valdymas, vidaus apskaita, teisės aktų ir biudžeto rengimas, klientų aptarnavimas ir kt.

Funkcija – išorinė kažkurio objekto santykių apraiška duotoje santykių sistemoje.

Funkcinė analizė – empirinių tyrimų metodas, skirtas nustatyti problemines sistemos veiklos, sistemos elementų paskirties ir sąveikos sritis ir suformuoti rekomendacijas, kokius pokyčius įgyvendinti siekiant didinti sistemos veiklos efektyvumą ir optimizuoti struktūrą.

Funkcijų analizė – funkcinės analizės dalis, kurioje nagrinėjamos sistemos elementų vykdomos funkcijos, tiriant jų formuluotes, poreikis vykdyti, dubliavimo galimybes.

Metodas – tikslo siekimo, veikimo būdas, veiklos tvarka, sąžiningai naudojama kokiam nors tikslui pasiekti.

Metodika (modelis) – būdų, taisyklių visuma kuriam nors darbui gerai atlikti.

Specifinės institucijos funkcijos – valdžios įgaliojimais institucijai priskirtos funkcijos, kurias vykdant siekiama ne tik institucijos, bet ir tam tikros srities politikos tikslų ir uždavinių.

Subsidiarumo principas – institucija vykdo ir finansuoja tik tas veiklas, kurios susijusios su jos konstituciniais ir vyriausybinais įgaliojimais ir tas viešąsias paslaugas, kurias teikdama institucija turi efektyvumo pranašumą, nedubliuoja ir nekonkuruoja su privačiuoju sektoriumi.

Vidinės institucijos funkcijos – kiekvienos institucijos vykdomos administracinės ūkinės funkcijos, turinčios vidinį tiesioginį naudos gavėją.

IVADAS

Akivaizdu, kad visuomenei reikalingos demokratiškos, efektyviai naudojančios biudžetines lėšas, teikiančios kokybiškas viešąsias paslaugas, kartu stiprios, sugebančios atlaikyti globalinių jėgų spaudimą, viešojo sektoriaus institucijos. Piliečiai reikalauja, kad viešasis sektorius atliktų šalies socialinės-ekonominės plėtros iniciatoriaus vaidmenį. Tokių visuomenės reikalavimų viešajam sektoriui kontekste, viešojo valdymo (administravimo) reformų tikslai ir uždaviniai yra viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų kokybės gerinimas ir valstybės išlaidų mažinimas. Todėl įvairiais būdais modernizuojamas viešojo sektoriaus institucijų veiklos valdymas.

Kadangi visuomenei itin aktuali per didelių viešojo sektoriaus išlaidų ir nepakankamai kokybiškų viešųjų paslaugų problema, tikslinga vertinti viešojo sektoriaus institucijų veiklos būtinumą ir veiklos adekvatumą besikeičiantiems aplinkos reikalavimams. Uždaviniams spręsti viešajame sektoriuje taikoma verslo praktikoje patikrinta ir pasitvirtinusi valdymo priemonė – strateginis planavimas. Rengiant viešojo sektoriaus institucijų strateginius veiklos planus ir jų įgyvendinimo priemones, būtina atsižvelgti į vyriausybės nutarimus dėl viešojo sektoriaus veiklos tobulinimo. Siekiant nustatyti viešojo sektoriaus institucijų veiklos tobulinimo kryptis, tikslinga taikyti funkcinės analizės metodą.

Taigi funkcinė analizė viešajame sektoriuje – tai priemonė, kurios taikymas padeda nustatyti viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo didinimo galimybes ir tokių galimybių naudojimo būdus. Funkcinės analizės rezultatai tampa pagrindu rengti ir priimti institucijų strateginius sprendimus, jų įgyvendinimo veiksmų planus. Tinkamų strateginių sprendimų priėmimas yra esminis veiksnys siekiant įgyvendinti galimybes racionaliai naudoti biudžeto lėšas ir taip pat tenkinti visuomenės poreikius, teikiant kokybiškas viešąsias paslaugas.

Baigiamojo darbo temos pasirinkimą lėmė aktuali viešojo sektoriaus veiklos neefektyvumo problema. Dėl šios priežasties šiuo metu Lietuvos viešojo administravimo reforma koordinuojama institucijų veiklos efektyvumo didinimo kryptimi. Šio tikslo siekiama atliekant daugumos viešojo sektoriaus institucijų funkcijų ir organizacinių struktūrų analizę, formuojant institucijų modernizavimo rekomendacijas, jas įgyvendinant.

Baigiamojo darbo objektas – viešojo sektoriaus institucijų funkcinė analizė.

Baigiamojo darbo tikslas – įvertinus funkcinės analizės teorinius ir praktinius aspektus, sudaryti funkcinės analizės modelį ir patikrinti jo tinkamumą Lietuvos viešajame sektoriuje.

Darbo uždaviniai:

1. Išnagrinėti funkcinės analizės tikslus ir uždavinius;
2. Išskirti funkcinės analizės atmainas;
3. Išgryninti ir struktūrizuoti funkcinės analizės procesą;
4. Sukurti funkcinės analizės modelį;

5. Ištirti užsienio šalių ir Lietuvos patirtį atliekant funkcinę analizę;
6. Pritaikyti funkcinės analizės modelį pasirinktoje viešojo sektoriaus institucijoje.

Baigiamajame darbe naudojami kokybiniai ir kiekybiniai tyrimo metodai: lyginamosios analizės, sintezės, modeliavimo, struktūrizavimo, statistinių duomenų surinkimo ir analizės.

Baigiamojo darbo struktūrą sudaro teorinė, analitinė ir empirinio tyrimo dalys. Teorinėje dalyje nagrinėjama istorinė funkcinės analizės raida, lyginami įvairių autorių pateikiami funkcinės analizės tikslai ir uždaviniai, pagal tai, kokias problemas reikia spręsti viešajame sektoriuje, skiriamos funkcinės analizės atmainos. Analitinėje dalyje nagrinėjami ir lyginami įvairių autorių siūlomi funkcinės analizės procesai, išskiriami pagrindiniai funkcinės analizės proceso etapai, tiriamas etapų turinys, sudaromas apibendrintas funkcinės analizės proceso etapų sąrašas. Taip pat šioje dalyje funkcinės analizės procesas struktūrizuojamas atsižvelgiant į funkcinės analizės tikslų, uždavinių, tyrimo metodų, funkcinės analizės atmainų aspektus. Galiausiai sudaromas ir sukonkretinamas tipinis funkcinės analizės modelis. Empiriniame tyrime nagrinėjama užsienio šalių ir Lietuvos patirtis atliekant funkcinę analizę, pagal jau atliktus tyrimus patikslinamas funkcinės analizės modelis ir patikrinamas funkcinės analizės modelio tinkamumas, pritaikant jį Lietuvos Respublikos Ūkio ministerijai.

Pagrindinių baigiamajame darbe nagrinėtų šaltinių autoriai: N. Manningas, N. Parisonas, N. D. Balatova, I. V. Baranova, J. N. Gromovas, T. V. Koval, E. V. Maslenikova, A. M. Medvedevas, V. P. Petrovas ir A. V. Samarucha. Taip pat nagrinėti įvairūs teisės aktai ir vidiniai viešojo sektoriaus institucijų dokumentai.

Darbo apimtis – 110 p. teksto be priedų, darbe pateikiamos 12 iliustracijų, 22 lentelės, nagrinėjami 65 bibliografiniai šaltiniai. Atskirai pridedami 9 darbo priedai.

1. TEORINIS POŽIŪRIS Į FUNKCINĘ ANALIZĘ

Teorinėje dalyje nagrinėjama funkcinės analizės, kaip tyrimo metodo, istorinė raida. Skiriamos funkcinės analizės taikymo galimybės įvairiose srityse. Taip pat skiriami funkcinės analizės, kaip viešojo administravimo reformos tyrimo metodo, tipai, pagal tipus nustatomi ir apibendrinami funkcinės analizės tikslai ir uždaviniai.

1.1 Funkcinės analizės istorinė raida

Funkcionalizmas, kaip mokslo kryptis, viena labiausiai išvystytų ir detalizuotų socialinių mokslų krypčių XX a. amžiuje. Funkcionalizmo principais remtasi nagrinėjant sociokultūrinius reiškinius ir procesus, kaip sistemingai organizuotą struktūrinę visumą, įvairiuose lygmenyse (visuomenės, kultūros, asmenybės ar bet kokio kito socialinio objekto, grupės, instituto, organizacijos). Funkcionalizmas glaudžiai susijęs su struktūralizmu – struktūrinio nagrinėjimo kryptimi. XX a. viduryje abi minėtos mokslo kryptys buvo sujungtos į sisteminę analizę ir tapo pagrindiniais jos aspektais. Sisteminė analizė nagrinėja sistemas kaip vientisus darinius, o abi sujungtos kryptys viena kitą papildė savo tyrimų strategijomis. Vis dėlto struktūrinė kryptis akcentuoja socialinės struktūros aspektus (tarpusavyje susijusių elementų visumą, dinamikos procesus), o funkcinė daugiau dėmesio skiria socialinei organizacijai (elementų santykių ir funkcionavimo principams). Struktūrinė–funkcinė analizė buvo taikoma kaip empirinis sisteminės analizės metodas.

Pagrindinis struktūrinės–funkcinės analizės tikslas yra pačios funkcijos suvokimas, nagrinėjamas dviem aspektais:

1. vieno iš visumos elementų paskirtis kito elemento ar visumos atžvilgiu;
2. elementų priklausomybė sistemos ribose, kai vieno elemento pokyčiai lemia kito elemento pokyčius.

Antruoju atveju šalia priežastinių, struktūrinių ryšių sistemos viduje įtraukiama funkcinė ryšių sąvoka.

Struktūrinės–funkcinės analizės raida apima daug istorinių etapų. Trumpai apžvelgiant funkcinės analizės koncepcijos kilmę ir raidą, galima pradėti nuo struktūrinės–funkcinės analizės priešistorės, kuri pirmiausia siejama su anglų filosofo H. Spencerio darbais. Tačiau pačios analizės prototipą ir pagrindinius metodologinius principus kūrė vienas sociologijos ir socialinės antropologijos pradininkų D. E. Durkheimas ir jo mokyklos atstovai XIX a. pabaigoje. Vėliau atsiradęs ankstyvasis funkcionalizmas siejamas su britiška antropologijos mokykla ir jos atstovais A. Radcliffe–Brownu ir B. Malinowskio. Klasikinis amerikietiškas struktūrinis funkcionalizmas pradėjo formuotis 1930 m., jo vystimuisi turėjo įtakos P. A. Sorokino iškeltos idėjos. 1940 m.

pabaigoje funkcinės analizės idėjos, kaip jau ir minėta, buvo naujai interpretuotos sujungiant funkcinę ir struktūrinę analizę sisteminėje analizėje. 1950-1960 m. struktūrinė–funkcinė analizė sociologijos moksle buvo vystoma dviem kryptimis: T. Parsonso funkcinio imperatyvizmo ir R. K. Mertonio funkcinio struktūralizmo. Šiuo laikotarpiu vyko funkcinės analizės metodologijos plitimas už sociologijos mokslo ribų. Funkcinė analizė pradedama traktuoti ne tik kaip sociologinė, bet ir kaip tarpdisciplininė metodika. Tačiau nuo 1965 m. atsirado nemažai funkcinės analizės kritikų iš įvairių teorinių ir metodologinių pozicijų. Šis periodas vadinamas dirbtinių funkcinės analizės versijų laikotarpiu, dėl didelio nepatenkintųjų rato iškreiptos pagrindinės koncepcijos. Tuo pačiu metu, nuo 1965 m., vyko esminis funkcinės analizės principų pervertinimas dėl tam tikrų pokyčių sociologijos moksle. Tai lėmė sisteminių–organizacinių modelių pakeitimą sisteminiiais–procesiniais. Postklasikinėje filosofijoje funkcinė analizė, kaip atgyvenusiais principais paremtas metodas, prarado reikšmingą įtaką mokslinėse srityse, tačiau jos pagrindu buvo išplėtotą naują metodologiją ir nuo devintojo dešimtmečio pabaigos iki šių dienų taikoma įvairiuose empiriniuose tyrimuose, administracinėse reformose (Abušenko 2003).

Taigi funkcinė analizė, kaip empirinis metodas, naudojama pakankamai seniai. Nuolatinis funkcinės analizės metodo vystymasis ne tik su socialiniais mokslais susijusiose srityse lėmė tai, kad metodas dėl visapusiškumo nebuvo pamirštas ir taikomas tokiuose dideliuose projektuose, kaip viešojo administravimo reformos.

1.2 Funkcinės analizės atmainos

Funkcinės analizės metodologijai plintant iš sociologinio mokslo į kitas sritis, atsirado funkcinė sąnaudų analizė, kuri laikoma vertės analizės atšaka. Vertės analizė praktiškai pradėta taikyti JAV 1960 m. tokiose kompanijose, kaip „General Electric“ ir „Chrysler“. Vertės analizę kaip empirinį metodą bei jos taikymą ištobulino japonų gamybininkai. Vertės analizė skirta analizuoti paslaugoms ar produktams kurti vykdomas funkcijas, siekiant užtikrinti kaip galima mažesnes paslaugos suteikimo ar produkto pagaminimo sąnaudas. Paprastai tikslinė kaina nustatoma atliekant vartotojų paklausos tyrimus bei pagal pageidaujamą užimti rinkos dalį. Iš kainos išskiriama pelno marža, kurios dydis ir modeliuojamas mažinant kainą iki pageidaujamos ribos. Vertės analizės uždavinys yra nustatyti tokią produkto ar paslaugos komponentų sudėtį, kad nebūtų viršyta leistina sąnaudų riba.

Sąnaudų valdymo aspektus nagrinėja funkcinė sąnaudų analizė. Priešingai kitoms sąnaudų vertinimo metodologijoms, orientuotoms tik į vieną sąnaudų objektą, atliekant funkcinę sąnaudų analizę nagrinėjamos atskiros produkto ar paslaugos sudedamosios dalys. Kiekvienos dalies leistina sąnaudų riba nustatoma remiantis vartotojų nustatyta komponentų atliekamų funkcijų santykinę

svarba. Tokiu atveju komponento sąnaudos lyginamos su leistina sąnaudų riba, o skirtumas tarp šių dydžių tampa pagrindu kuriant sąnaudų mažinimo strategiją. Teigiama, kad funkcinė sąnaudų analizė yra efektyviausias metodas planuojant ir modeliuojant produkto gamybos fazes, todėl gali būti taikoma visuose produkto ar viešosios programos gyvavimo ciklo etapuose. Taigi funkcinė sąnaudų analizė įtraukia vartotojo nuomonę į produkto ar paslaugos sąnaudų analizę. Koncentruojantis ir į vidinius, ir į išorinius veiksnius galima tiksliai nustatyti, kur sąnaudų mažinimas yra būtinas ir koku būdu juos galima sumažinti. Taip pat, pasitelkiant funkcinę sąnaudų analizę, galima numatyti, kurias sąnaudas mažinant vartotojai ims produktą suvokti kaip mažiau vertingą, ir išvengti neproduktyvių veiksmų.

Funkcinė sąnaudų analizė vykdoma trimis etapais:

1. Suformuota darbo grupė nustato pagrindinius ir reikšmingus produkto ar paslaugos sudedamuosius komponentus;
2. Nustatomos vartotojams santykinai reikšmingos produktui kurti ar paslaugai teikti vykdomos funkcijos;
3. Nustatomas santykinis komponentų indėlis į kiekvieną vartotojų vertinamą funkciją.

Atlikus analizę, vadovybė gali įvertinti tiek teikiamą produkto ar paslaugos komponentų naudą, tiek sąnaudas. Tai daug platesnis požiūris nei daugumos kitų analogiškų metodologijų. Viešajame sektoriuje funkcinė sąnaudų analizė gali būti taikoma integruojant viešųjų prekių ir paslaugų vertę su politiniais išteklių paskirstymo sprendimais (Kee, Robbins, 2004).

Kartu su funkcinė sąnaudų analize plėtojosi ir dar viena funkcinės analizės atmaina – funkcinės analizės sistemų technika, kilusi iš sistemų inžinerijos krypties. Funkcinei analizės sistemų technikai pradžią davė „General Electrics“ inžinierius L. D. Milesas, išstobulinęs funkcinės analizės koncepciją tam, kad II Pasaulinio karo metu didelę paklausą turėjusios gamybinės dalys ir elektriniai komponentai atitiktų reikalavimus, pašalinant jų gamybos trūkumus. L. D. Milesas funkcinės analizės idėją perėmė dizaino inžinierius Ch. W. Bytheway'as, kuris 1965 m. išplėtojo perimtą koncepciją ir pristatė funkcinės analizės sistemų techniką, dar vadinamą FAST modeliu. Taikant FAST modelį, buvo naudojama intuityvia logika išskaidant pirmines funkcijas į žemesnio lygio funkcijas ir sudėliojant jas į loginę diagramą. Šiuo atveju sistemų inžinerija ir vertės analizė susijungia ir funkcinė analizė, tampa vienu iš šešių pagrindinių vertės analizės etapų. Teigiama, kad be funkcinės analizės vertinė analizė negali būti vykdoma. Klasikinėje funkcinės analizės teorijoje kiekviena išskaidyta funkcija galėjo susidėti iš dviejų žodžių – aktyvaus veiksmazodžio ir išmatuojamo daiktavardžio. Tokia sąlyga buvo keliama, kad vėliau galima būtų efektyviai išmatuoti funkcijai reikalingas sąnaudas pagal standartinius matavimo vienetus ir paprastas formules. Tokia formuluotė leidžia įvertinti ir funkcijos reikšmingumą visai sistemai.

Norint pradėti taikyti funkcinę analizę, galima naudotis keletu metodų, kaip nustatyti ir išskaidyti sistemos funkcijas. Vienas iš dažniausių metodų – atsitiktinai išskirti funkcijas pradedant nuo pagrindinio sistemos tikslo ar misijos. Tada dalis išskirtų funkcijų tampa pagrindinėmis aukščiausio lygio funkcijomis ir toliau tokiu pačiu atsitiktinumo būdu skaidomos į smulkesnes. Vienas iš būdų tai atlikti – sudaryti trijų stulpelių matricą, rasti atsakymus į klausimą „Kaip tikslas yra įgyvendinamas?“ ir surašyti juos į vidurinį stulpelį. Tuomet kairys stulpelis pavadinamas „Kodėl“, o dešinys – „Kaip“. Kairėje surašoma, kodėl tą funkciją reikia atlikti, o dešinėje – kaip kiekviena funkcija yra atliekama. Surašius šią matricą išnyksta organizacinės struktūros ribos ir suvokiamas platesnis funkcijų veikimas. Tada atliekama surinktos informacijos sintezė. Viduriniajame stulpelyje iš pagrindinių funkcijų sudaromas kritinis kelias nuo susistemintos „Kodėl“ funkcijos iki sujungtos „Kaip“ funkcijos. Kiekviena funkcija esanti į dešinę nuo kitos yra vadinama priklausoma funkcija. Nepriklausomos arba paramos funkcijos išrikiuojamos virš kritinio tako, veiksmai dėliojami po kritiniu taku. Toks vertikalus funkcijų išdėstymas tampa nuoroda į klausimą „Kada?“. Veiksmai vykdomi vienu metu ir yra nulemti pagrindinio kelio funkcijų. Nepriklausomų ar paramos funkcijų niekas nelemia (Wixson 1999). Gautas FAST modelis pateikiamas A priede.

Remiantis sistemų inžinerijos atstovų suformuota funkcinės analizės koncepcija, funkcinė analizė taikoma kaip sistema, nagrinėjant išorinius ir vidinius veiksnius, išskaidant funkcijas iki smulčiausių veiklų, sukuriant funkcijų problemų sprendimo schemą. Atliekant funkcinę analizę vykdomas procesas „iš viršaus į apačią“. Šio proceso sudėtinės dalys:

- sistemos aukščiausio lygio funkcijų išskaidymas palaipsniui iki žemiausio lygio funkcijų;
- poreikio funkcijoms vykdyti nustatymas, struktūrinimas ir aptarimas;
- vidaus ir išorės funkcijų sąveikos nustatymas;
- funkcijų grupavimas mažinant sąveikų kieki;
- funkcijų priskyrimas sistemos komponentams;
- funkcijų vykdymo ciklo tyrimas;
- funkcijų ir standartų lyginimas, alternatyvių funkcijų kūrimas;
- funkcijų atitikties poreikiams tikrinimas (Functional analysis and allocation 2001: 45-46).

Sistemų inžinerijos atstovų apibendrintas funkcinės analizės procesas pateikiamas B priede.

Taigi funkcinė analizė gali būti taikoma siekiant nustatyti produktų ar paslaugų sąnaudų efektyvumą, sistemos procesų kiekio ir sąveikos efektyvumą įvairiose srityse. Tokios funkcinės analizės galimybės leidžia panaudoti metodą ir esminius pokyčius valstybėje galinčiuose lemti projektuose, viešojo administravimo reformose.

1.3 Funkcinės analizės tikslai ir uždaviniai viešajame sektoriuje

Funkcinės analizės, kaip tyrimo metodo, rezultatai, vykdant viešojo administravimo reformą, gali būti naudojami ne vienam tikslui siekti. Su viešojo administravimo reformos tikslais tiesiogiai siejami ir funkcinės analizės tikslai bei uždaviniai kiekvienu konkrečiu atveju. Šiame poskyryje lyginami įvairių autorių skiriami galimi funkcinės analizės tikslai ir uždaviniai, pateikiamas apibendrinimas.

Funkcinės analizės tikslai yra gairės, kur norima būti, o uždaviniai – kaip tai pasiekti. Taigi, jei tikslai yra abstraktūs, nusako bendrus funkcinės analizės vykdytojų ketinimus, nėra kiekybiškai išmatuojami, nėra pagrįsti teisiškai, tai uždaviniai turi būti konkretūs, tikslūs, išmatuojami kiekybiškai, taip pat turi būti įteisinti. O. Lukashenko siūlo funkcinės analizės uždavinių vertinimo kriterijų sistemą „SMART“, pagal kurią uždaviniai turi būti aiškūs ir specializuoti (Specific), turi būti galima išmatuoti, ar uždaviniai buvo įgyvendinti ar ne (Measurable), uždaviniai turi būti pasiekiami ir įgyvendinami (Achievable), taip pat uždaviniai turi būti realūs, vertinant juos pagal turimus išteklius (Realistic), uždaviniams turi būti nustatyti jų įgyvendinimo laiko intervalai (Time) (Lukashenko 2009: 19).

Mokslinėje literatūroje sutariama, kad funkcinės analizės tikslas yra prielaidų numatyti priemonės, reikalingas viešojo sektoriaus plėtrai užtikrinti, sudarymas (žr. 1 lentelę).

1.1 lentelė. Funkcinės analizės tikslai ir uždaviniai

Autorius	Manning, N.; Parison, N. 2001	Medvedev, A.M. 2002	Petrov, V. P. 2002a
Funkcinės analizės tikslai	- Viešojo sektoriaus veiklos gerinimo būdų nustatymas, siekiant užtikrinti viešojo sektoriaus modernizavimo reformų įgyvendinimą. - Institucijų orientavimas į pagrindinius vyriausybės tikslus. - Viešųjų paslaugų teikimo efektyvumo didinimas.	- Viešojo sektoriaus funkcijų efektyvaus vykdymo priemonių sukūrimas, įvertinant viešojo sektoriaus institucijų veiklos tikslumą visuose hierarchiniuose valdžios lygmenyse.	- Visapusiška parama valstybės institucijų vadovams siekiant, kad institucija kaip galima efektyviau vykdytų būtiniausias funkcijas tiek kolektyviniu, tiek individualiu lygmeniu.
Funkcinės analizės uždaviniai	- Išlaidų mažinimo galimybių nustatymas. - Vyriausybės institucijų padalinių ir jų veiklos apimtys mažinimo galimybių nustatymas. - Vyriausybės veiklos ekonomiško, efektyvumo ir veiksmingumo didinimo galimybių nustatymas.	- Institucijų sistemos reorganizavimo ir restruktūrizavimo galimybių nustatymas. - Institucijų vykdomų funkcijų sistemos patikslinimo rekomendacijos. - Institucijų funkcijoms vykdyti reikalingų išteklių vertinimas.	- Nereikalingų funkcijų pašalinimas. - Dubliuojančių veiklų institucijos viduje ir tarp institucijų mažinimas. - Reikalingų naujų funkcijų poreikio nustatymas. - Funkcijų vykdymo paskirstymo racionalizavimo galimybių nustatymas.

Šaltinis: sudaryta autorės.

Pasak N. Manningo ir N. Parisono, viešojo sektoriaus sąnaudų mažinimo galimybių nustatymas – esminis funkcinės analizės uždavinys (Manning and Parison 2001: 8). Pasak A. M. Medvedevo, funkcinės analizės tikslas ir uždaviniai pagrįsti horizontaliosios ir vertikaliosios

funkcinės analizės tikslų ir uždavinių sinteze (Medvedev 2002: 2-3). V. P. Petrovas pateikia ne tokį visapusišką funkcinės analizės uždavinių rinkinį, lyginant su N. Manningo, N. Parisono, A. M. Medvedevo siūlomais uždavinių rinkiniais. Jis susiaurina funkcinės analizės uždavinių apibūdinimą, nukreipdamas juos išskirtinai į viešojo sektoriaus institucijų funkcijų vykdymo analizę (Petrov 2002a: 9). Taigi funkcinės analizės turinys gali būti orientuojamas į funkcijų poreikio ir kuo geresnio jo patenkinimo galimybių nustatymą.

Apibendrinant funkcinės analizės tikslų ir uždavinių nagrinėjimo rezultatus, galima teigti, kad funkcinės analizės tikslai viešajame sektoriuje yra nustatyti realius viešojo sektoriaus institucijų veiklos gerinimo būdus, leisti suformuoti rekomendacijų, kur link nukreipti veiklą, kaip plėtoti žmogiškąsias, technines kompetencijas, pakeisti struktūrą, kad būtų galima tinkamai modernizuoti viešojo sektoriaus valdymą, rinkinį ir užtikrinti aukštos kokybės visuomeninių paslaugų teikimą. Šiems tikslams pasiekti sprendžiami funkcinės analizės uždaviniai, pasitelkiant atitinkamus metodus.

1.4 Viešojo sektoriaus institucijų funkcinės analizės atmainos

Įvairiuose mokslinės literatūros šaltiniuose funkcinė analizė traktuojama kaip kompleksinis metodas. Taikant šį metodą atliekama analizė, kurios tikslus lemia viešojo sektoriaus administravimo problemos ir yra orientuojama į skirtingus siektinus viešojo administravimo reformos rezultatus, taigi funkcinė analizė įgyja tam tikras atmainas.

N. Manningas ir N. Parisonas (2001) teigia, kad kiekvienos šalies vyriausybė nustato funkcinės analizės uždavinius pagal viešojo sektoriaus institucijoms būdingas problemas. Šis aspektas pažymėtinas ir kituose šaltiniuose apie funkcinės analizės taikymą (Dudina *et al* 2006). Paprastai skiriamos tokios viešosios politikos ir programų turinio problemos, kaip neefektyvumas, neatsižvelgiant į viešojo sektoriaus struktūros aspektus, ir atvirkščiai – neracionali viešojo sektoriaus valdymo struktūra, negalinti užtikrinti efektyvaus funkcijų vykdymo. Pastaroji analizė padeda išaiškinti tuos viešojo sektoriaus institucijų padalinius, kuriuos būtina restruktūrizuoti, siekiant didesnio jų veiklos efektyvumo. Viešosios politikos ir programų analizė gali padėti tiksliai nustatyti poreikį keisti tam tikras veiklas ir paslaugas. Pagal viešojo sektoriaus institucijoms būdingų problemų specifiką skiriami funkcinės analizės akcentai apibendrinami 1.2 lentelėje.

Viešosios politikos ir programų analizė. Čia programos klasifikuojamos prioritetine tvarka pagal svarbą, sprendžiama, kurios programos veiklos nereikalingos, t.y. gali būti sustabdytos, be to, kurių programos veikloms efektyviai atlikti reikia daugiausiai išteklių.

Organizacinio efektyvumo analizė. Šis tyrimas nėra orientuotas į viešosios politikos ir programų keitimą, o atliekamas pagal principą, kad didelį viešojo sektoriaus efektyvumą gali užtikrinti ir institucijų organizacinės struktūros pokyčiai.

1.2 lentelė. Vyriausybės tikslų ir funkcinės analizės sąsajos

Šaltinis: koreguota autorės, remiantis Manning and Parison, 2001: 11.

Funkcijų ir institucijų analizė. Šiuo atveju svarstomas tam tikrų viešųjų programų performavimo, tam tikrų veiklų eliminavimo, tam tikrų administracinių vienetų restruktūrizavimo klausimas nepriimant sprendimų dėl didelės apimties viešojo sektoriaus pokyčių.

Funkcinės analizės tipus pateikia ir A. M. Medvedevas (2002: 2-3), jis skiria horizontaliąją ir vertikaliąją funkcinę analizę. Horizontalioji funkcinė analizė apibūdinama kaip vykdomosios valdžios institucijų veiklos analizės priemonė, siekiant nustatyti institucijų veiklos dubliavimo atvejus įvairiose ekonomikos, visuomenės, atskirų visuomenės narių gyvenimo sferose. Horizontalioji funkcinė analizė leidžia atsakyti į klausimą: „Ar analizuojama funkcija apskritai gali ir turi būti vykdoma, iš esmės netiriant jos atlikimo kokybės?“. Vertikaliąją funkcinę analizę leidžia

atsakyti į klausimą: „Kaip būtų galima užtikrinti funkcijos vykdymo kokybę, iš esmės netiriant funkcijos reikalingumo?“. Taigi horizontaliosios funkcinės analizės rezultatas – vykdomosios valdžios institucijų pertekliniai ar dubliuojantys įgaliojimai. Vertikaliosios funkcinės analizės rezultatas yra išvados dėl struktūrinių institucijos pokyčių poreikio ir perėjimo prie efektyvesnio viešojo sektoriaus institucijų valdymo/ administravimo. Be to, A. M. Medvedevas ir kiti autoriai (Maslenikova 2009, Balatova 2008) teigia, kad horizontalioji funkcinė analizė taikoma ne kaip atskiras metodas, bet kaip priemonė surinkti duomenis, reikalingus vertikalajai funkciniai analizei atlikti. V. P. Petrovas (2002a: 12) šalia horizontaliosios ir vertikaliosios funkcinės analizės skiria ir sisteminę funkcinę analizę. Pasak autoriaus, horizontalioji funkcinė analizė nagrinėja funkcijų pasiskirstymą tarp valdžios institucijų. Tiriama, ar racionaliai paskirstyta kompetencija tarp valdžios lygmenų, ar nėra dubliavimo atvejų. Vertikalioji funkcinė analizė leidžia nustatyti pagrindinių institucijos funkcijų vykdymo lygį, išsiaiškinti, ar nagrinėjamos institucijos organizacinė struktūra atitinka nustatytus funkcijų vykdymo reikalavimus. Sisteminė funkcinė analizė – lyginamasis analitinis tyrimas. Čia dėmesys sutelkiamas į panašių funkcijų, vykdomų skirtingų viešojo sektoriaus institucijų, kokybės lyginimą tarpusavyje. Nagrinėjamos bendrojo pobūdžio funkcijos – administracinė ūkinė veikla, vykdoma visose viešojo sektoriaus institucijose: personalo valdymas, buhalterinė apskaita, informacinės technologijos, dokumentų valdymas ir kt.. Remiantis sisteminės funkcinės analizės rezultatais rengiami ir priimami sprendimai, kurių įgyvendinimas leidžia kuo geriau išnaudoti kuo geresnio funkcijos vykdymo galimybes.

Funkcinės analizės atmainos gali būti skirstomos pagal funkcinės analizės detalumą arba pagal nagrinėjamus objektus. Galima analizuoti funkcijų vykdymą tarp institucijų tiek horizontaliu požiūriu, sudarant funkcijų, priskirtų efektyviausiai jas vykdančioms to paties lygmens institucijoms, sąrašą, tiek vertikaliu požiūriu, sudarant funkcijų, priskirtų efektyviausiai jas vykdančioms skirtingo lygmens institucijoms, sąrašą. Sisteminiu požiūriu į funkcinę analizę įtraukiamos bendrojo pobūdžio funkcijos, o horizontalus, vertikalus ir sisteminis požiūriai sudaro visapusę viešojo sektoriaus institucijų funkcinę analizę.

2. ANALITINIS POŽIŪRIS Į FUNKCINĘ ANALIZĘ

Analitinėje dalyje nuosekliai analizuojami funkcinės analizės proceso etapai ir tų etapų turinys, pateikiamas apibendrintas funkcinės analizės etapų uždavinių sąrašas, struktūrinamas įvairių autorių siūlomas funkcinės analizės procesas. Išanalizavus funkcinės analizės procesą ir jo schemas, pateikiamas horizontaliąją ir vertikaliąją funkcinę analizę apimantis modelis, nesigilinant į funkcinės analizės inicijavimo, duomenų bazės surinkimo etapus, išvadų ir rekomendacijų rengimo etapus. Funkcinės analizės modelyje detalizuojama viešojo sektoriaus vykdomų funkcijų ir institucijų struktūros analizė: teisinis funkcijų vykdymo institucijoje pagrindimas, institucijų kompetencijų tyrimas, dubliuojančių ir nereikalingų funkcijų išskyrimas, funkcijų formuluočių suvienodinimas, funkcijų charakterizavimas, klasifikavimas, funkcijų vykdymo perdavimo kitiems subjektams analizė.

2.1 Funkcinės analizės proceso nagrinėjimas ir išgryninimas

Skyriuje pateikiama lyginamoji funkcinės analizės proceso analizė, skiriami funkcinės analizės metodikos etapai, etapuose sprendžiami uždaviniai, siūlomas racionalus funkcinės analizės etapuose sprendžiamų uždavinių rinkinys, pateikiama apibendrinanti schema.

Funkcinės analizės etapai

Nagrinėjant funkcinės analizės metodiką būtina išskirti tam tikrais standartizuotais žingsniais paremtą funkcinės analizės organizavimo ir vykdymo procesą, jo etapus ir etapuose sprendžiamus uždavinius. Įvairių autorių siūlomi pagrindiniai funkcinės analizės planavimo, organizavimo ir atlikimo proceso etapai pateikiami 2.1 lentelėje.

Pagal kiekvienos šalies poreikius ir problemas funkcinės analizės tikslu gali būti pokyčiai skirtinguose valdžios objektuose, valdymo lygiuose ir sistemose. Tačiau N. Manningas ir N. Parisonas (2001: 21-22) pateikia ir pagrindinį apibendrintą funkcinės analizės planavimo, organizavimo ir koordinavimo procesą, kurį galima adaptuoti įvairiems funkcinės analizės tikslams siekti.

Detalizuotas N. Manningo ir N. Parisono funkcinės analizės procesas orientuotas į vertikaliąją funkcinę analizę, koncentruojantis į institucijos struktūros reorganizavimą ir funkcijų priskyrimą kitiems vykdytojams. Funkcinė analizė pradedama parengiamuoju etapu. Akcentuojamas geriausias kitų šalių praktikos surinkimas ir analizė. Beje, visas N. Manningo ir N. Parisono mokslinis tiriamasis darbas apie funkcinę analizę (2001) paremtas kitose šalyse vykdytos funkcinės analizės metodika ir įgyvendintų rekomendacijų rezultatais. Toliau N. Manningas ir N. Parisonas siūlo surinkti informaciją apie tyrimo subjektu pasirinktos institucijos funkcijas ir atlikti

surinktų duomenų analizę. Kitas etapas skiriamas pačių institucijos funkcijų analizei. Toliau skiriami ir analizuojami institucijos funkcijų vykdytojai, nagrinėjama institucijos organizacinė struktūra. Galiausiai pateikiami ir apsvarstomi rezultatai ir rekomendacijos.

2.1 lentelė. Funkcinės analizės etapų lyginamoji lentelė

Proceso etapai pasak jų autorių					
Manning N.; Parison N., 2001	Medvedev A. M., 2002	Petrov V. P., 2002b	„STAVKA“, 2006	Gromov J. N., 2007	Maslenikova E. V., 2009
• Parengiamasis etapas	• Darbo grupės sudarymas	• Darbo grupės sudarymas	-	• Hipotezių tikrinimas	• Parengiamasis etapas
• Geriausios praktikos surinkimas ir analizė	• Valdžios organo funkcijų išskyrimas	• Geriausios praktikos analizė	• Pirminio funkcijų sąrašo sudarymas	• Funkcijų surinkimas ir surašymas	• Dokumentinio tyrimo etapas
• Informacijos apie institucijos funkcijas rinkimas		• Informacijos apie institucijos funkcijas rinkimas			• Sociologinio tyrimo etapas
• Institucijos funkcijų analizė	• Valdžios organo funkcijų struktūrinė analizė	• Institucijos funkcijų analizė ir performavimas	• Funkcijų analizė	• Funkcijų analizė	• Integracinio tyrimo etapas
• Institucijos funkcijų vykdytojų analizė	• Funkcijų optimizavimo krypties nustatymas	• Institucijos funkcijų vykdytojų analizė	• Standartizavimas	• Standartizavimas	• Projektavimas
• Institucijos struktūrinė analizė					
• Rezultatų ir rekomendacijų aptarimas	• Rekomendacijų teikimas	• Rekomendacijų ir galimų rekomendacijų įgyvendinimo pasekmių analizės ataskaitos rengimas	• Galutinio funkcijų sąrašo sudarymas	• Galutiniai funkcijų sąrašai ir funkcijų registro sukūrimas	• Pokyčių valdymas ir pritaikymas

Šaltinis: sudaryta autorės.

A. M. Medvedevas (2002) funkcinės analizės organizavimo procesą formuoja panašiai į Pasaulio Banko atstovų siūlomą, tačiau A. M. Medvedevo proceso etapai labiau orientuoti į pačių funkcijų analizę. Žinoma, nustatomos ir funkcijų vykdymo optimizavimo kryptys geriausio funkcijų vykdytojo parinkimo atžvilgiu. A. M. Medvedevo siūlomo proceso paskutinis etapas yra rekomendacijų teikimas.

Pasak V. P. Petrovo (2002b), atliekant funkcinę analizę svarbu suformuoti tinkamą darbo grupę. Jo, kaip ir N. Manningo su N. Parisonu, analitinis mokslinis darbas apie funkcinę analizę paremtas geriausios praktikos įvairiose pasaulio šalyse rezultatais, sukurtomis ir šalies poreikiams pritaikytomis metodikomis. Tolesni jo siūlomo proceso etapai iš esmės atitinka anksčiau aptartų

autorių siūlomus etapus ir jų eiliškumą. V. P. Petrovas pabrėžia galimų funkcinės analizės rekomendacijų įgyvendinimo pasekmių įvertinimo svarbą, kad būtų galima tinkamai pasirengti pokyčių valdymui.

Konsultacinės įmonės "Stavka" atstovai savo siūlomą funkcinės analizės vykdymo procesą orientuoja į horizontaliąją funkcinę analizę ir pateikia pakankamai apibendrintą procesą, kurį sudaro pirminis nagrinėjamos institucijos funkcijų sąrašo sudarymo etapas, funkcijų analizė, funkcijų formuluočių standartizavimas ir galutinio funkcijų sąrašo pateikimas (2006).

J. N. Gromovas parengiamajame etape skiria įvairių hipotezių iškėlimą ir preliminarų jų patikrinimą, siekiant nustatyti tyrimo tikslus ir įsitikinti, kad institucijai reikalinga ir naudinga funkcinė analizė (2007). Institucijos atliekamų funkcijų surašymą jis įvardina kaip funkcijų inventorizaciją. Tolesni žingsniai panašūs į konsultacinės įmonės "Stavka" siūlomus funkcinės analizės komponentus. Autorius vienu pagrindinių funkcinės analizės tikslų siūlo valstybės institucijų funkcijų registro sukūrimą, taigi J. N. Gromovo siūlomas procesas taip pat orientuotas į horizontaliąją funkcinę analizę.

E. V. Maslenikova pateikia konkrečiausią funkcinės analizės procesą, išskirdama tokius etapus kaip dokumentinis tyrimas, sociologinis tyrimas, integracinis tyrimas (2009: 24-81). Taip pat autorė skiria projektavimo etapą, kuriame analizuojamas poreikis funkcijų ir institucijos organizacinės struktūros ir procesų ir valdymo sistemos pokyčiams. Paskutiniame etape E. V. Maslenikova vietoj rezultatų ir rekomendacijų teikimo siūlo sukurti pokyčių pritaikymo ir valdymo sistemą.

Lyginant skirtingų autorių funkcinės analizės proceso etapus formuojama racionalaus tyrimo metodo struktūra, kadangi įtraukiami visi būtini žingsniai, siekiant atlikti išsamią bet kurios viešojo sektoriaus institucijos, bet kuriai problemai, susijusiai su nepakankamu funkcijų vykdymo efektyvumu, analizę. Tačiau geresniam proceso suvokimui būtina išskirti ir kiekvieno etapo uždavinius.

Funkcinės analizės etapų turinys

Viešojo sektoriaus institucijų funkcinės analizės inicijavimo pagrindas yra institucijų veiklos neefektyvumo problemų sprendimo būtinumas. Tai pagrindinė priežastis tirti institucijų formuojamą įvaizdį visuomenėje, įvertinti finansavimo šaltinių ir rezultatų santykį, išaiškinti struktūrinių pokyčių poreikį, modernizuoti institucijų veiklą pašalinant nereikalingas funkcijas, gal net ir išstisus procesus ar valdymo sistemas. Pastariesiems sprendimams parengti reikalingas racionalios sudėties funkcinės analizės procesas, kurio metu sprendžiami aiškiai apibrėžti uždaviniai. Taigi toliau detalizuojamas jau aptartų autorių siūlo funkcinės analizės proceso etapų turinys ir sprendžiami uždaviniai (žr. 2.2 lentelę).

1. *Parengiamasis etapas*

Funkcinės analizės teoretikai ir praktikai siūlo iš esmės panašius parengiamojo etapo uždavinių rinkinius. Svarbiausia sudaryti tikslinę darbo grupę, įtraukiant institucijos, jos veiklą kontroliuojančių subjektų atstovus, šalies ir užsienio ekspertus (Manning, Parison 2001; Medvedev 2002; ; Petrov 2002b; Maslenikova 2009). Kitas svarbus žingsnis – nustatyti aiškius funkcinės analizės tikslus, terminus, etapus, etapuose naudojamus tyrimo metodus ir visa tai suderinti su nagrinėjamos institucijos vadovybe ar/ir institucijos veiklą kontroliuojančio subjekto atstovais. Taip pat pasirūpinti, kad visą šią informaciją žinotų ir suvoktų nagrinėjamos institucijos vadovai (Manning, Parison 2001; Medvedev 2002; Petrov 2002b; Maslenikova 2009). Atliekant funkcinę analizę neapsieinama be informacijos rinkimo apie kitose šalyse vykdytus panašius tyrimus, taikytus modelius, gautus rezultatus, įvykdytus pokyčius. Šis žingsnis itin svarbus Pasaulio Banko atstovų (2001) ir V. P. Petrovo (2002b) analitiniuose darbuose apie funkcinę analizę. Moksliniame leidinyje *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* publikuojamame M. Išoraitės straipsnyje aprašomi geriausios praktikos siekimo metodo tipai skirstant pagal:

- Duomenų šaltinį - į vidinį, išorinį, tarptautinį;
- Santykį su lyginamuoju partneriu - į konkurencinį, funkcinį, bendrąjį;
- Objektą – į produktų, procesų, veiklos, strateginį (2006: 74).

Pagal apibendrintą funkcinės analizės modelį atliekama tarptautinio duomenų šaltinio, funkcinio santykio su lyginamąja institucija ir veiklos kaip objekto geriausios praktikos analizė.

J. N. Gromovas siūlo parengiamajame etape, remiantis intuicija, iškelti, patikrinti ir patvirtinti bet kokias hipotezes ar iki galo nesuformuotas idėjas, susijusias su svarbiausiais faktoriais, turinčiais įtakos sprendimų priėmimui (2007). E. N. Maslenikovos teigimu, pagrindinės prielaidos siekiant sudaryti tinkamas sąlygas efektyviai funkciniai analizei:

- stiprus politinis palaikymas;
- aiškus metodų ir tikslų, susijusių su funkcinės analizės procesu, pateikimas;
- aukštas suinteresuotų šalių įsitraukimo į tyrimo procesą lygis;
- aiškiai suformuoti ir institucionalizuoti procesai, vykdytini atlikus tyrimą;
- su turimais ištekliais ir priemonėmis suderintas funkcinės analizės taikymas;
- subalansuota reformos koncepcija, susijusi su išteklių taupymu ir institucijos potencialo didinimu (2009: 36).

Atliekant funkcinę analizę galima susidurti su tam tikra rizika, mažinančia analizės efektyvumą. N. Manningas ir N. Parisonas nagrinėja potencialią riziką ir pateikia gaires, kaip tokią riziką valdyti (2001). Rengiantis funkcinės analizės atlikimui ir ją atliekant susiduriama su tokiomis problemomis kaip:

Nepakankamas funkcinės analizės naudos pagrindimo suvokimas. Su tokia problema susidūrė Latvija, kurioje funkcinė analizė buvo vykdoma tinkamai, tačiau nebuvo skirta pakankamai laiko įvertinti funkcinės analizės poveikį Latvijos viešojo sektoriaus institucijoms. Taip pat Jungtinėje Karalystėje buvo nepakankamai įvertintos funkcinės analizės sąnaudos ir tik pusė vadovaujančio institucijos personalo manė, kad funkcinės analizės finansinė nauda padengs išlaidas.

Analizės perkrovimas. Atliekant funkcinę analizę šalies viešojo sektoriaus institucijų mastu, įtraukiamas didelis skaičius ministerijų ir institucijų, tad natūralu, kad kai kurios iš jų gali būti per daug nagrinėjamos, apkraunant funkcinės analizės bazę nereikalinga informacija.

Nepakankamas finansavimas. Tokiose šalyse kaip Rusijos Federacija didelė dalis institucijų finansavimo vyksta ne iš valstybės biudžeto, todėl sunku kontroliuoti visas institucijų pajamas ir išlaidas ir nustatyti prioritetines sritis, kur reikėtų taikyti funkcinę analizę siekiant sumažinti biudžeto išlaidas. Plati apmokestinimo už paslaugas bazė skatina institucijas imtis komercinės veiklos ir skirstyti savo pajamas pagal individualius poreikius, neoficialiai padidinant atlyginimus ir taip neefektyviai naudojant lėšas. Dėl gaunamų pakankamų pajamų institucijos gali pareikšti ir nenorą būti reorganizuotomis, jei tai numato funkcinė analizė.

Nelankstūs įgaliojimai. Yra tokių institucijų, kurios turi suverenitetą nuo centrinės valdžios ir neprivalo atsiskaityti už savo pajamas, išlaidas, atliekamas veiklas. Centrinei valdžiai inicijuojant funkcinę analizę, jos vykdytojai neturi pakankamai įgaliojimų ištirti tokių institucijų veiklą ir taikyti kokius nors pokyčius be institucijų geranoriško sutikimo ir visos reikiamos informacijos pateikimo. Galima situacija, kad analizės vykdytojai neišaiškins visų veiklų, kurios yra pašalinės ir turėtų būti reformuojamos.

Koordinacijos su valstybės biudžeto ciklu problema. Egzistuoja analizė „iš apačios į viršų“ ir „iš viršaus į apačią“. Analizuojant institucijas „iš viršaus į apačią“ siekiama pritaikyti pokyčius specifinėse institucijose, pavieniuose padaliniuose, žemiausios grandies procesuose. Tuo tarpu taikant „iš apačios į viršų“ analizę, siūloma taikyti pokyčius valstybės mastu. Pastaroji analizė gali turėti įtakos viso šalies metinio biudžeto formavimui. Institucijos privalo pateikti naujas programas, kuriose atspindėtų funkcinės analizės sąlygotas išlaidų mažėjimas. Pagrindinė problema yra laiko veiksnys. Paprastai funkcinės ir struktūrinės analizės trukmė yra pusė metų. Taigi funkcinės analizės pradžia turi būti gerokai prieš galutinio biudžeto suformavimą, kitu atveju Vyriausybei gali tekti įtraukti nepagrįstas prognozes arba visai nekeisti biudžeto, kas atidėtų funkcinės analizės pokyčių taikymą dar metams ir paverstų jos naudą abejotina.

Siekiant išvengti nepakankamo funkcinės analizės naudos apgrindimo suvokimo ir didinti funkcinės analizės priemonių efektyvumą, siūlomas būdas, sudarytas iš trijų veiksmų:

Potencialių funkcinės analizės naudos gavėjų požiūrio formavimas. Būtina didinti visuomenės pasitikėjimą ir sulaukti pakankamos paramos funkciniai analizei vykdyti. Tokiu atveju

būtina sukurti laimėjimų taikant šią analizę jausmą. Kanadoje ir Naujojoje Zelandijoje piliečiai buvo išsamiai supažindinti su viešajame sektoriuje egzistuojančiomis problemomis sukuriant krizinį vaizdą ir teigiama, kad nieko nedarymas sukels dar blogesnes pasekmes, todėl sulaukta pritarimo funkcinę analizę vykdyti.

Funkcinės analizės pagrįstumo sąlygų sudarymas. Būtina parodyti visuomenei, kad žinoma, kur ir kaip reikia taikyti funkcinę analizę, institucijų vadovai taip pat turi būti išsamiai susipažinę su tyrimo eiga. Geriausia sudaryti patikimą ir autoritetingą darbo grupę iš vietinių, užsienio ekspertų ir atitinkamų institucijų atstovų. Taip pat svarbu išnagrinėti visas įmanomas funkcijas ir procesus, įskaitant ir Vyriausybės veiklą, kad nebūtų nuomonės, jog kai kurios institucijos turi neliečiamybę ar kokių nors privilegijų.

Dalyvių įpareigojimas įgyvendinti funkcinės analizės rekomendacijas. Siekiant funkcinės analizės rezultatų pritaikymo svarbu ne tik profesionaliai darbo komandai suformuoti aiškias ir vienareikšmiškas išvadas, tačiau ir pasirūpinti, kad analizuotoji institucija ar inicijuojanti ministerija būtų priversta įgyvendinti pokyčius. Šiuo atveju geriausia paviesti funkcinės analizės rezultatus ir priversti instituciją parengti konkretų veiksmų planą su terminais, kad rezultatų įgyvendinimas galėtų būti stebimas ir kontroliuojamas ne tik vadovybės, bet ir viešųjų interesų grupių (Manning, Parison 2001: 41).

Taigi parengiamajame etape būtina įvertinti galimas grėsmes ir apsvarstyti galimybes suvaldyti riziką, kad būtų galima pasiekti kuo didesnę funkcinės analizės efektyvumą ir naudą. Parengiamojo etapo rezultatas turėtų būti pagrindas efektyviam tolesniam funkcinės analizės vykdymui.

2. Duomenų bazės sukūrimas ir analizė

Svarbiausi šio etapo uždaviniai yra nagrinėjamos institucijos veiklą reglamentuojančių teisės aktų, institucijos veiklos planų, metinių ataskaitų, biudžeto asignavimų, kitų susijusių duomenų surinkimas ir analizė (Manning, Parison 2001; Medvedev 2002; Petrov 2002b; "Stavka" 2006; Gromov 2007, Maslenikova 2009). E. V. Maslenikova siūlo rinkti informaciją apie institucijos formuojamą įvaizdį vidinėje ir išorinėje aplinkoje. Įvaizdžio analizė padeda nustatyti prioritetines sritis, kurias būtina keisti, atsižvelgiant į visuomenės ir darbuotojų nuomonę. Tos pačios autorės teigimu, atliekant dokumentų analizę, susiduriama su tokiomis problemomis kaip:

- pagrindiniuose su institucijos struktūriniais padaliniais susijusiuose dokumentuose nesuformuoti veiklos tikslai;
- uždaviniai, kurie turėtų konkretizuoti veiklos tikslus, yra nestruktūrinti pagal svarbą, pagal sąryšius su tikslais, tarpusavio sąsajas, o funkcijų formuluotės ne visuomet suderinamos su uždaviniais;

- funkcijų formuluotės yra agreguotos ir ne visuomet aiškus funkcijų rezultatas arba neatspindi darbų paskirstymo specifikos;
- kartais institucijoje vykdomos tokios funkcijos, kurios nebūdingos institucijos specifikai arba neturi ryšio su institucijai suteiktais įgaliojimais;
- realiai vykdomos funkcijos neatitinka dokumentuose įvardytųjų;
- ne visoms funkcijoms įmanoma priskirti veiklos rezultatų vertinimo kriterijus (2009: 15).

2.2 lentelė. Institucijos funkcinės analizės etapų turinys

Proceso etapai	Funkcinės analizės teoretikų ir praktikų siūlomas etapų turinys		
	Manning N.; Parison N., 2001	Medvedev A. M., 2002	Petrov V. P., 2002b
Parengiamasis etapas	• Darbo grupės sudarymas	• Darbo grupės sudarymas	• Darbo grupės sudarymas
	• Geriausios praktikos surinkimas ir analizė	• Funkcinės analizės kiekvieno žingsnio derinimas su institucijos vadovybe	• Geriausios praktikos atliekant funkcinę analizę surinkimas ir analizė
	• Tyrimo metodikos ir tikslų suderinimas su institucijos vadovybe		• Funkcinės analizės tikslų nustatymas
Duomenų bazės sukūrimas ir analizė	• Institucijos veiklos programos analizė	• Reikalingų dokumentų surinkimas ir analizė	• Institucijos veiklos reglamentavimo analizė
		• Interviu su institucijos vadovybe ir struktūrinių padalinių vadovais	• Interviu su institucijos struktūrinių padalinių atstovais
Funkcijų analizė	• Institucijos funkcijų nustatymas	• Suvestinio funkcijų sąrašo formavimas	• Funkcijų tikslų, galutinių rezultatų nustatymas
	• Funkcijų sugrupavimas pagal tam tikrus tipus	• Funkcijų formuluočių standartizavimas	• Funkcijų formuluočių standartizavimas
	• Funkcijų analizė pagal požymius	• Funkcijų įeigos, išeigos, rezultato gavėjo nustatymas	• Funkcijų grupavimas pagal tipus
		• Funkcijų sugrupavimas pagal tipą	• Kiekvienos funkcijos pilno ciklo analizė
Institucijos analizė	• Reikalingų funkcijų vykdytojų analizė	• Funkcijų vykdytojų išskyrimas	• Funkcijų vykdytojų išskyrimas
	• Valstybės funkcijų vykdytojų analizė	• Institucijos struktūrinio - funkcinio modelio sudarymas	• Geriausių funkcijų vykdytojų nustatymas
	• Institucijos struktūrinė analizė		
Rezultatų ir rekomendacijų pateikimas	• Rezultatų svarstymas darbo grupėje	• Galutinio funkcijų sąrašo formavimas	• Rekomendacijų ir galimų pasekmių analizės ataskaitos rengimas
	• Prioritetinių sričių pokyčiams taikyti nustatymas		
	• Rekomendacijų išplatınimas	• Rekomendacijos šalinti funkcijas rengimas	
	• Pokyčių įgyvendinimo plano vystymas		

2.2 lentelės pabaiga

Proceso etapai	Funkcinės analizės teoretikų ir praktikų siūlomas etapų turinys		
	„STAVKA“, 2006	Gromov J. N., 2007	Maslenikova E. V., 2009
Parengiamasis etapas	-	Įvairių hipotezių iškėlimas ir preliminarus patikrinimas	Politinis apsisprendimas ir palaikymas
			Tikslinės darbo grupės sudarymas
			Tyrimo tikslų, terminų, tipų, technologijos suderinimas
Duomenų bazės sukūrimas ir analizė	Padėties tyrimas	Reikalingų duomenų bazės sudarymas ir analizė	Teisės dokumentų bazės surinkimas ir analizė
	Valdžios organo įgaliojimų analizė	Funkcijų inventorizacija	Informacijos apie valdžios organo įvairių analizė
	Interviu	Institucijos įgaliojimų analizė	Interviu su vadovybe, struktūrinių padalinių vadovais, darbuotojų anketavimas
Funkcijų analizė	Teisinis funkcijų pagrindimas	- Teisinis funkcijų pagrindimas - Funkcijos įeigos ir išieigos vertinimas	Funkcijų skirstymas pagal tipus finansavimo šaltinius, rezultatų gavėjus ir t.t.
	Funkcijos įeigos ir išieigos vertinimas	Funkcijų standartizacija	Funkcijų vertinimo kriterijų išskyrimas
	Funkcijų standartizacija	Dubliuojančių funkcijų išskyrimas	Funkcijų pokyčių projektavimas
Institucijos analizė	Funkcijų delegavimo galimybių tyrimas	Institucijos struktūros reorganizavimo galimybių tyrimas	Institucijos kompetencijų tyrimas
		Funkcijų delegavimo galimybių tyrimas	- Organizacijos struktūros pokyčių projektavimas - Organizacijoje vykdomų procesų, taikomų principų ir valdymo sistemos keitimo projektavimas
Rezultatų ir rekomendacijų rengimas	Atskirų institucijų funkcijų sąrašų sudarymas	Galutinių funkcijų pagal įvairius kriterijus sąrašų sudarymas	Veiklos plano pokyčių įgyvendinimui rengimas
	Galutinio funkcijų sąrašo formavimas	Funkcijų sąrašo sudarymas	Funkcinės analizės naudos suvokimo formavimas

Šaltinis: sudaryta autorės.

Kitas ne mažiau svarbus etapas, apibrėžiamas kaip sociologinis, yra skirtas sudaryti realiai institucijoje atliekamų funkcijų sąrašui. Šio etapo metu atliekami interviu su institucijos vadovais, institucijos struktūrinių padalinių vadovais (Medvedev 2002; Petrov 2002b; "Stavka" 2006; Maslenikova 2009), taip pat E. V. Maslenikova siūlo atlikti institucijos tarnautojų anketinę apklausą. Autorė siūlo klausimų sąrašą. Panašių klausimų sąrašus pateikia V. P. Petrovas ir O. Lukashenko. Minėtų autorių siūlomi klausimai pateikiami 2.3 lentelėje.

2.3 lentelė. Rekomenduojami klausimai viešojo sektoriaus darbuotojams

Maslenikova E. V., 2009: 48	Lukashenko O., 2009: 23	Petrov V. P., 2002b: 28
1. Kas yra funkcijos vykdytojas? 2. Koks yra funkcijos rezultatas? 3. Kokie subjektai padeda vykdyti funkciją? 4. Kokie yra kiekybiniai struktūrinių dalinių veiklos vertinimo kriterijai? Kaip jie matuojami? 5. Kaip apskaičiuojami kokybiniai struktūrinių dalinių veiklos vertinimo rodikliai? 6. Ką manote apie institucijos veiklos vertinimo kriterijus? Ar jie aiškūs, išmatuojami, nedviprasmiški? 7. Kokia yra kokybės rodiklių kontrolė? Kokiam lygmenyje ji atliekama, kaip dažnai? 8. Kokie yra funkcijų vykdymo neatitikimo reikalavimų nustatymo būdai? 9. Kokie yra institucijos, jos struktūrinių dalinių, tarnautojų veiklos viešinimo būdai?	1. Įvardinkite funkciją. 2. Koks yra funkcijos rezultatas? 3. Kiek darbuotojų dalyvauja vykdant funkciją? 4. Kas yra funkcijos rezultato gavėjai ir kokie jų poreikiai? 5. Kokie kiti viešojo sektoriaus subjektai įtraukti į funkcijos vykdymą? 6. Kokie teisės aktai ir vidiniai institucijos dokumentai reglamentuoja funkcijos vykdymą? 7. Kokiems institucijos uždaviniais įgyvendinti vykdoma funkcija? 8. Ar yra galimybė sumažinti funkcijos vykdymo kokybę ar funkcijos procesų kiekį esant priimtina rizikai? Kokia ji? 9. Ar yra galimybė perduoti funkcijos vykdymą kitam subjektui? Kokia ji? 10. Ar visuomenė tiesiogiai moka už funkcijos sukuriamą naudą? 11. Ar apmokėjimas už funkcijos sukuriamą naudą yra aiškus? Kokie tarifų dydžiai?	1. Ar duotoji funkcija turi vykdytoją? 2. Ar funkcijos vykdymas sukuria rezultatą? 3. Ar yra dar subjektų, įtakančių rezultatą ar vartotojų aptarnavimą? 4. Ar duotąja funkcija siekiama daugiau nei vieno tikslo? 5. Ar duotoji funkcija priklauso daugiau nei vienam tipui?

Šaltinis: sudaryta autorės.

Lyginant lentelėje pateiktus klausimus matyti, kad E. V. Maslenikova klausimus orientuoja į kiekybinių ir kokybinių institucijos veiklos efektyvumo rodiklių skaičiavimą ir vertinimą. Šie klausimai turėtų būti pateikiami institucijoje dirbantiems specialistams, atsakingiems už kokybinį ir kiekybinį institucijos veiklos efektyvumo vertinimą. O. Lukashenko klausimai skirti išsiaiškinti galimybes perduoti funkcijos vykdymą kitiems subjektams ar sumažinti funkcijos vykdymo apimtį, taip padidinant funkcijos vykdymo efektyvumą ir mokesčius už paslaugas. Galiausiai V. P. Petrovo klausimais siekiama nustatyti galimybes išskaidyti agreguotas funkcijas. Klausimus galima pasirinkti ir detalizuoti pagal funkcinės analizės tikslus. Pasirinkus tinkamus respondentus atsakymai gali suteikti pakankamai patikimos informacijos. Siūlomas apibendrintas klausimynas pateikiamas D priede.

Anketinės apklausos bei interviu gali būti naudojami ir kaip kiekybiniai, ir kaip kokybiniai funkcinės analizės tyrimo metodai (SOPHUS 2007). Klausimynai sudaromi atitinkamai pagal funkcinės analizės tikslus pateikiant struktūrizuotus, pusiau struktūrizuotus bei atvirus klausimus. Vidaus reikalų ministerijos užsakymu 2007 m. buvo atlikta „Privačių asmenų įtraukimo į viešųjų paslaugų teikimą savivaldybėse galimybių analizė“. Tiriant viešųjų paslaugų teikimą savivaldybėse buvo pasirinktas anketinės savivaldybių darbuotojų apklausos metodas. Lietuvos savivaldybių darbuotojams buvo pateikti dviejų tipų klausimynai – struktūrizuotas ir atviras. Pirmuoju klausimynu buvo siekiama nustatyti, kurios funkcijos yra vykdomos savivaldybėse, kurios –

privačiajame sektoriuje, antruoju klausimynu – kokia yra savivaldybių darbuotojų nuomonė apie galimybes perduoti funkcijų vykdymą privačiajam sektoriui (SOPHUS 2007). Taigi apklausų metodu galima surinkti duomenis tiek kiekybiškai (pvz., centralizuotos šilumos tiekimą didžiąja dalimi teikia savivaldybės kontroliuojama įmonė), tiek kokybiškai (pvz., savivaldybė yra linkusi perduoti viešųjų paslaugų teikimą privačioms bendrovėms, nes savivaldybė turi paslaugas administruoti, ne teikti) išreikštiems funkcinės analizės rezultatams gauti. Pagal funkcinės analizės apimtį ir turimus išteklius, gali būti apklausiami tik institucijų vadovai, tik departamentų, skyrių vadovai arba visi darbuotojai. Apklausos metodas tinkamas visoms arba tik pagrindinės institucijos funkcijoms nagrinėti. Bendru atveju siūlomas klausimynas tinka funkcijoms charakterizuoti.

Vertinant interviu ir anketavimo duomenis, galima ne tik nustatyti agreguotas funkcijas ir jas išskaidyti, bet ir susidurti su tam tikrais netikslumais, atsiradusiais dėl respondentų subjektyvumo. V. P. Petrovas teigia, kad darbuotojai gali neteisingai suprasti galutinio rezultato apibrėžimą, taip pat gali mąstyti pernelyg siaurai ir funkciją vertinti tik savo atliekamo darbo rėmuose. E. V. Maslenikova konkretizuoja sunkumus, su kuriais susiduriama sociologinio tyrimo etape:

- esamų pareigybių neatitikimas;
- nepakankamas terminų "rodikliai" ir "rezultatai" suvokimas;
- nukrypimas nuo pagrindinės interviu linijos ir gilinimasis į valdžios organo veiklos aiškinimą vietoj konkretaus padalinio struktūros aptarimo;
- laiko veiksnys;
- interviu kokybė.

Dokumentinio ir sociologinio tyrimų etapuose sudaroma didelė duomenų bazė, todėl V. P. Petrovas, tam kad duomenys teiktų naudą, o ne trikdytų, siūlo susirūšiuoti pagal duomenų gavimo šaltinį į internetinius šaltinius, duomenis, gautus iš ekspertų grupių, tarptautinių institutų, informacinių donorų (TACIS, Phare, DFID), su viešuoju sektoriumi susijusių mokslo įstaigų, klientų sektoriaus. Toks grupavimas padeda išdėstyti duomenis pagal šaltinių svarbą ir patikimumą.

3. Funkcijų analizė

Šiame etape atliekama horizontalioji funkcinė analizė. Iš pradžių atliekamas funkcijų teisinio pagrindo vertinimas ("Stavka" 2006; Gromov 2007) patikrinant, ar kiekviena funkcija yra reglamentuota teisės dokumentais ir kokiame valdymo lygyje ji turėtų būti atliekama. Vėliau vertinama funkcijų įeiga ir išeiga. Kitų autorių žodžiais tariant, tai kiekvienos funkcijos vykdymui reikalingo pirminio informacinio ir finansinio šaltinio nustatymas, funkcijos galutinio rezultato ir to rezultato gavėjo nustatymas. Įvairiuose moksliniuose šaltiniuose pabrėžiama funkcijos įeigos ir išeigos svarba siūlant tokius vertinimo metodus kaip DEA (Data Envelopment Analysis) (Pedraja-Chaparro *et. al.* 2005; Lonti, Woods 2007; Borge *et. al.* 2007; Afonso *et. al.* 2009). Visuose

darbuose teigiama, kad įeigos ir išeigos išskyrimas – vienas pagrindinių žingsnių siekiant įvertinti ir padidinti viešojo sektoriaus institucijos veiklos efektyvumą ir produktyvumą. Z. Lonti ir M. Woodsas konkretizuoja, kad funkcijos įeigos ir išeigos vertinimu matuojama techninė viešojo sektoriaus efektyvumo dimensija. A. M. Medvedevas (2002: 7) pabrėžia, kad svarbu susieti vieną funkciją su viena veikla, vienu rezultatu ir to rezultato gavėjais. Toks susiejimas reikalingas pasirengiant funkcijų formuluočių standartizavimui (Manning, Parison 2001; Medvedev 2002; Petrov 2002b; "Stavka" 2006; Gromov 2007, Maslenikova 2009). Išskaidžius agreguotas funkcijas ir suvienodinus funkcijų formuluotes, galima formuluotes perrašyti į naują funkcijų sąrašą. Po šio žingsnio integraciniame etape skiriamos dubliuojančios funkcijos, netikros funkcijos, pašalinės funkcijos, suformuojamos preliminaros išvados dėl tolimesnio tokių funkcijų likimo (Maslenikova 2009: 66). A. M. Medvedevas mini dar ir vidines institucijos funkcijas (bendrojo pobūdžio funkcijas), kurios daugumos autorių darbuose į funkcinę analizę neįtraukiamos, taigi ir šiame darbe nagrinėjamos tik tiesioginį išorinį naudos gavėją turinčios funkcijos. Visi autoriai sutaria, kad prieš ("Stavka" 2006; Gromov 2007; Maslenikova 2009) ar po (Manning, Parison 2001; Medvedev 2002; Petrov 2002) funkcijų formuluočių standartizavimo funkcijos klasifikuojamos pagal nustatytus požymius. Išsamiausių funkcijų požymių sąrašą pateikia A. M. Medvedevas:

- Informacinės - analitinės;
- Politinės;
- Teisėkūros;
- Kontrolės ir priežiūros;
- Sprendimų priėmimo;
- Registracinės;
- Viešųjų paslaugų;
- Biudžetinių lėšų gavėjo ir naudotojo;
- Valstybinių užsakymų;
- Nuosavybės valdymo;
- Vykdomosios - tvarkomosios;
- Organizacijos vertinimo;
- Apsauginės ir kitos (2002: 8).

Kiti autoriai pateikia panašius, tačiau trumpesnius, apibendrintus funkcijų pobūdžių sąrašus. Sugrupavus funkcijas pagal nurodytus požymius galima pereiti prie vertikaliosios funkcinės analizės etapo – institucijų analizės.

4. *Institucijos analizė*

Charakterizuojant funkcijas skiriami ir funkcijų vykdytojai (Manning, Parison 2001; Medvedev 2002; Petrov 2002). Be to, atliekant pradinių, su institucijos veikla susijusių, dokumentų analizę, ištiriamos ir institucijos kompetencijos (Maslenikova 2009). Visa tai reikalinga institucijos struktūrinio-funkcinio modelio sudarymui (Medvedev 2002), geriausių funkcijų vykdytojų nustatymui (Petrov 2002) atliekant ir funkcijų delegavimo galimybių tyrimą ("Stavka" 2006; Gromov 2007). N. Manningo ir N. Parisono siūlomame procese koncentruojamasi į valstybės funkcijų išskyrimą ir geriausių vykdytojų priskyrimą vidinėje valdžios struktūroje, o A. M. Medvedevas skiria susijusių su valdžios įgaliojimais ir nesusijusių funkcijų analizę kaip atskirus funkcinės analizės modelio etapus. Pasaulio Banko atstovai ir V. P. Petrovas pateikia taisykles, kurias turėtų tenkinti institucijų struktūros priimant sprendimus, kaip funkcijų vykdymą paskirstyti institucijos struktūros atžvilgiu:

- to paties pobūdžio funkcijos turi būti sugrupuotos taip, kad duotų sinerginį efektą dėl panašių įgūdžių jungimo;
- pagalbinės funkcijos, įgalinančios atlikti pagrindines funkcijas, turi būti atskirtos;
- institucijų vadovams turi būti priskirta vienoda atsakomybė ir darbo apimtys, ir funkcijų nacionalinės svarbos atžvilgiu;
- turi būti trumpos ir aiškos atskaitomybės linijos;
- institucijoje turi egzistuoti racionalaus dydžio skyriai ir departamentai (3-5 padaliniai viename departamente);
- skirtingi organizaciniai vienetai turi atlikti skirtingo pobūdžio funkcijas;
- formuojant institucijos struktūrą turi būti atsižvelgta į vietinę istoriją, kultūrą, aplinkybes;
- vadovams turi būti skirtas optimalus kiekis pavaldinių (5 darbuotojai) (Mannin, Parison 2001: 34);

E. V. Maslenikova skiria projektavimo etapą, kuriame formuojami sprendimai dėl organizacijoje vykdomų procesų, taikomų principų ir valdymo sistemos pokyčių. Tokiu būdu kuriamas pokyčių projektas.

5. *Rezultatų ir rekomendacijų pateikimas*

Šiame etape formuojami galutiniai funkcijų sąrašai grupuojant juos į vykdytinų, naikintinų, perduotinų funkcijų sąrašus (Medvedev 2002; "Stavka" 2006; Gromov 2007). Beje, A. M. Medvedevo siūlomame procese ekspertiniu būdu atliekamas alternatyvių veiklų, galinčių duoti tą patį rezultatą, kaip ir nagrinėjama funkcija, galimybių tyrimas. V. P. Petrovas siūlo atlikti galimų funkcinės analizės rekomendacijų įgyvendinimo pasekmių tyrimą. N. Manningas, N. Parisonas ir E. V. Maslenikova galutinį etapą orientuoja į pokyčių įgyvendinimo plano rengimą. Taigi funkcinė

analizė nėra galutinis tyrimas. Būtina toliau diegti inovacijas ir atlikti priežiūrą. Kitų autorių funkcinės analizės procesas užbaigiamas darbo grupėje aptartų rekomendacijų teikimu.

Iš visų autorių pateiktų funkcinės analizės proceso etapuose sprendžiamų uždavinių išrinkti svarbiausi ir pateikti 2.4 lentelėje.

2.4 lentelė. Siūlomas institucijų funkcinės analizės uždavinių rinkinys

Sudėtiniai etapai	Etapai
Parengiamasis etapas	• Tikslinės darbo grupės sudarymas
	• Geriausios praktikos atliekant funkcinę analizę tyrimas ir vertinimas
	• Funkcinės analizės tikslų, terminų, metodikos suderinimas su institucijos vadovybe
Duomenų bazės sukūrimas ir analizė	• Institucijos veiklą reglamentuojančių dokumentų surinkimas ir analizė
	• Vidinės institucijos veiklos analizė
	• Informacijos apie institucijos įvairių padalinių veiklą analizė
	• Interviu su institucijos ir jos struktūrinių padalinių vadovais
Funkcijų analizė	• Institucijos funkcijų išskyrimas ir teisinis pagrindimas
	• Funkcijų formuluočių standartizavimas
	• Dubliuojančių funkcijų išskyrimas
	• Funkcijų charakterizavimas
	• Funkcijų klasifikavimas
Institucijos struktūros analizė	• Funkcijų vykdytojų išskyrimas, analizė ir vertinimas
	• Institucijos kompetencijų ir įgaliojimų tyrimas
	• Institucijos struktūrinio-funkcinio modelio sudarymas
Rezultatų ir rekomendacijų pateikimas	• Galutinių funkcijų sąrašų pagal įvairius požymius sudarymas
	• Prioritetinių krypčių pokyčiams įgyvendinti nustatymas
	• Galimų pasekmių analizė ir vertinimas
	• Rekomendacijų formavimas ir pateikimas

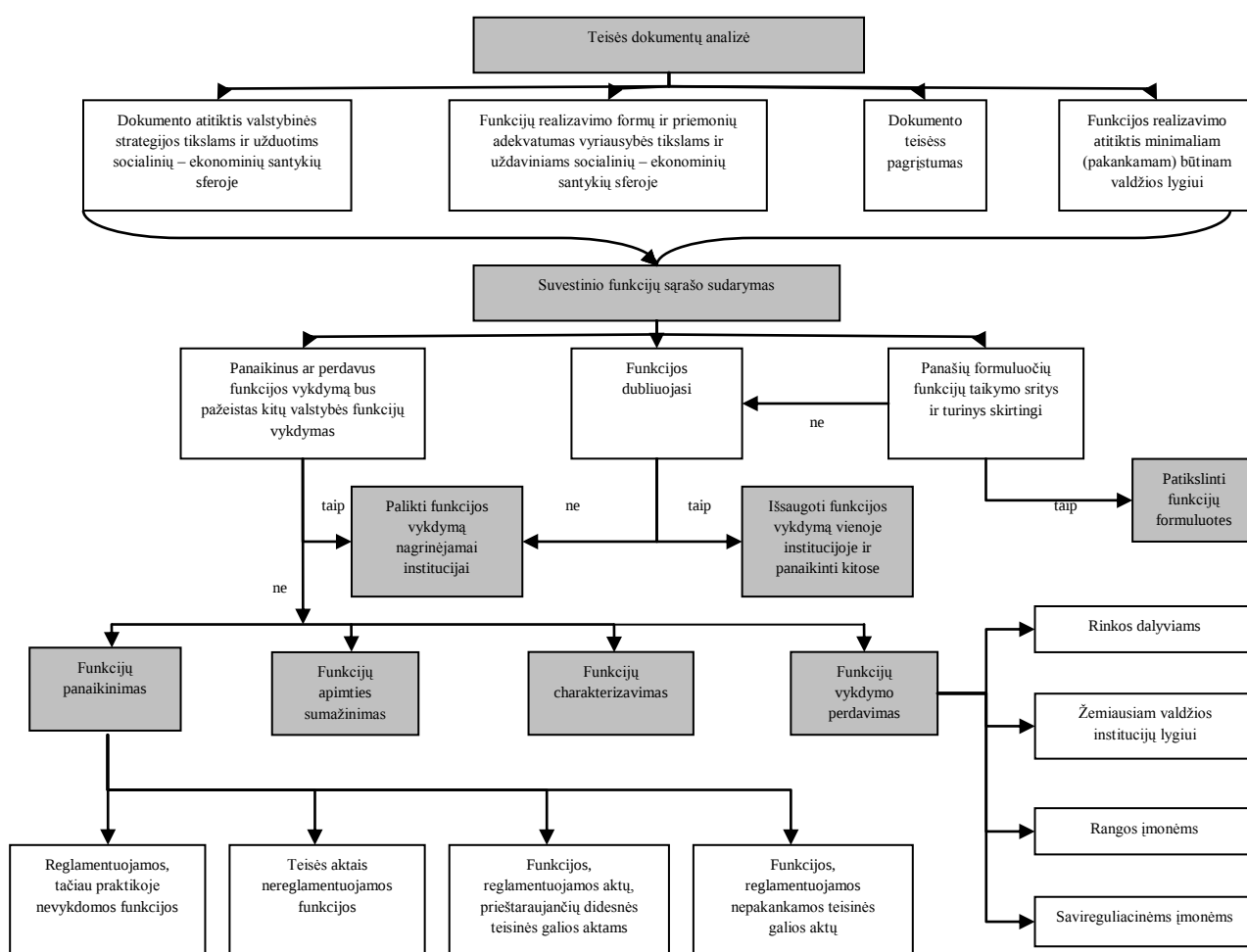
Šaltinis: sudaryta autorės.

Funkcinės analizės proceso etapų turinys turi sudaryti visapusę funkcinės analizės tikslų siekimo sistemą. Siekiant kuo efektyvesnio funkcinės analizės rezultato, privalu kuo daugiau išanalizuoti nagrinėjamos institucijos padėtį, pokyčių galimybes, pasiūlymus iš atliktų tyrimų. Siūlomas institucijų funkcinės analizės uždavinių rinkinys yra universalus, skirtas tiek atskiros institucijos, jos dalies, tiek viso viešojo sektoriaus institucijų funkcijoms ir struktūrai analizuoti.

2.2 Funkcinės analizės proceso struktūrinimas

Funkcinė analizė yra formalizuotas procesas, kurio atskiruose etapuose nagrinėjamos viešojo sektoriaus institucijų funkcijos, organizacinė struktūra ir institucijų atliekamos operacijos.

Pasak A. V. Samaruchos (2008: 74), funkcinė analizė prasideda nuo teisės aktų, reglamentuojančių institucijos vykdomas funkcijas, analizės (žr. 2.1 pav.). Nustatoma, ar dokumentai atitinka valstybinės plėtros strategijos tikslus ir prioritetus. Išsiaiškinama, kiek funkcijų realizavimo priemonės leidžia siekti funkcijos tikslų. Patikrinamas dokumentų teisinis pagrindimas. Nustatoma, ar funkcija vykdoma reikiamu institucijų valdžios lygmeniu. Remiantis teisės dokumentų analizės rezultatais, sudaromas suvestinis kiekvienos institucijos funkcijų sąrašas.



Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Samarucha A. V. 2008.

2.1 pav. Funkcinės analizės proceso schema

Vėliau nustatoma, ar panaikinus funkciją, nepablogės kitų institucijų funkcijų vykdymas. Jei funkcijos panaikinimas turi neigiamą įtaką, tuomet jos vykdymas paliekamas nagrinėjamai institucijai. Kitu atveju funkcija „iškeliamą“ iš viešojo sektoriaus. Be to, būtina išskirti funkcijas, kurios panašios pagal formuluotę, ir nustatyti jų taikymo sritį ir turinį. Jei funkcijos pagal tokius

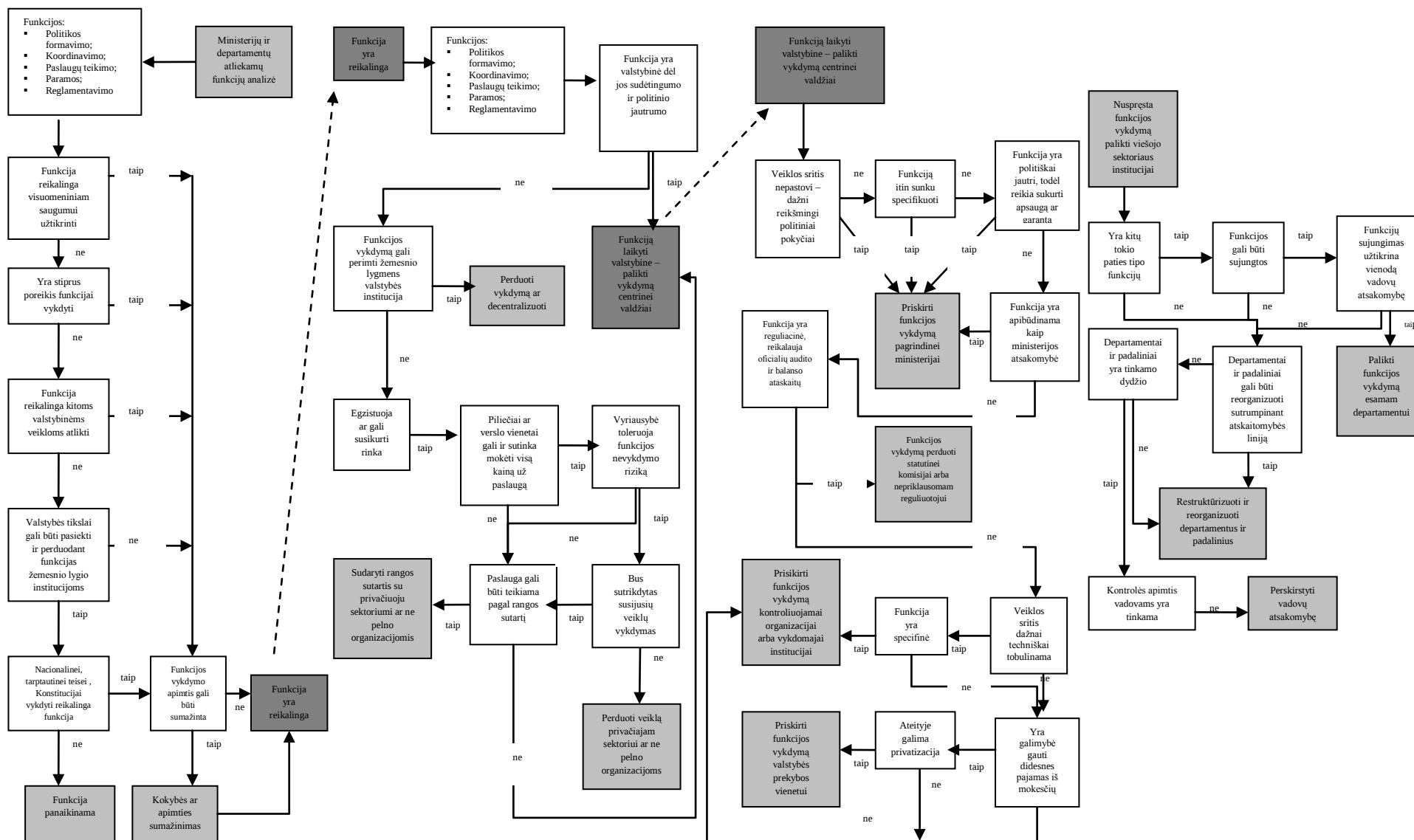
kriterijus skiriasi, teikiama rekomendacija funkcijų vykdytojams patikslinti formuluotes, jei vienodos – pripažinti funkcijas dubliuojančiomis. Tokiu atveju teikiamos rekomendacijos panaikinti funkciją vienoje iš institucijų. Nusprendus, kad funkcijas reikia „iškelti“ iš viešojo sektoriaus, pateikiami septyni būdai, kur link nukreipti funkcijų vykdymą.

Autorius pateikia gana platų rekomendacijų rinkinį, kaip funkciją pašalinti iš viešojo sektoriaus institucijų veiklos. Jis nesigilina į vidinių veiksnių, lemiančių funkcijos vykdymo kokybę, analizę ir vertinimą.

Pasaulio banko atstovai (Manning, Parison 2001) siūlo klausimais ir atsakymais grįstą funkcinės analizės proceso schemą, pagal tokią schemą nuo funkcijų poreikio tyrimo pereinama prie jų vykdymo analizės, nuo programinio nagrinėjimo – prie organizacinės struktūros ir jos pokyčių galimybių nagrinėjimo. Apibendrintas funkcinės analizės procesas pateikiamas 2.2 paveiksle.

Pirmame etape funkcijos suskirstomos pagal veiklos rūšis. Tada, remiantis klausimų – atsakymų sistema, nustatomos reikalingos, naikintinos funkcijos, funkcijos, kurių vykdymas keistinas. Čia neakcentuojamas funkcijų naikinimo procesas, o detaliau nagrinėjamos reikalingų funkcijų paskirstymo tinkamiems vykdytojams galimybės. Antrame etape nagrinėjamos reikalingos funkcijos ir jų vykdymo paskirstymas. Potencialūs funkcijos vykdymo perėmėjai suskirstyti pagal priklausomybę centrinei valdžiai ir kontrolės lygį. Trečiame etape nagrinėjamos galimybės funkcijų vykdymą perduoti viešojo sektoriaus institucijoms ir valstybės kontroliuojamoms organizacijoms, atsižvelgiant į funkcijų sričių specifiką. Ketvirtame etape tiriama kiekvienos institucijos organizacinė struktūra, nustatomos restruktūrizavimo, reorganizavimo galimybės.

Pasak Pasaulio banko atstovų, analizuojant turi būti orientuojamasi ne į funkcijų panaikinimą, o į funkcijų vykdymo optimizavimą.



Šaltinis: Manning and Parison 2001: 25; 29; 33; 35.

2.2 pav. Funkcinės analizės procesas sprendimų medžių metodu

Pasak A. M. Medvedevo (2002), ir horizontalioji, ir vertikalioji funkcinė analizė susideda iš trijų veiklos blokų. Pirmas horizontaliosios funkcinės analizės blokas susijęs su vykdomosios valdžios institucijų funkcijų nustatymu. Antrasis blokas analizuoja funkcijų formuluočių sandarą. Galiausiai trečiame bloke patikrinama galimybė išsaugoti funkciją. Šių veiksmų rezultatas – sąrašas funkcijų, kurios gali būti:

- betarpiškai vykdomos valdžios institucijų;
- išskirstytos tarp valdžios institucijų;
- perduotos visuomeninėms organizacijoms, įmonėms pagal rangos sutartį;
- panaikintos.

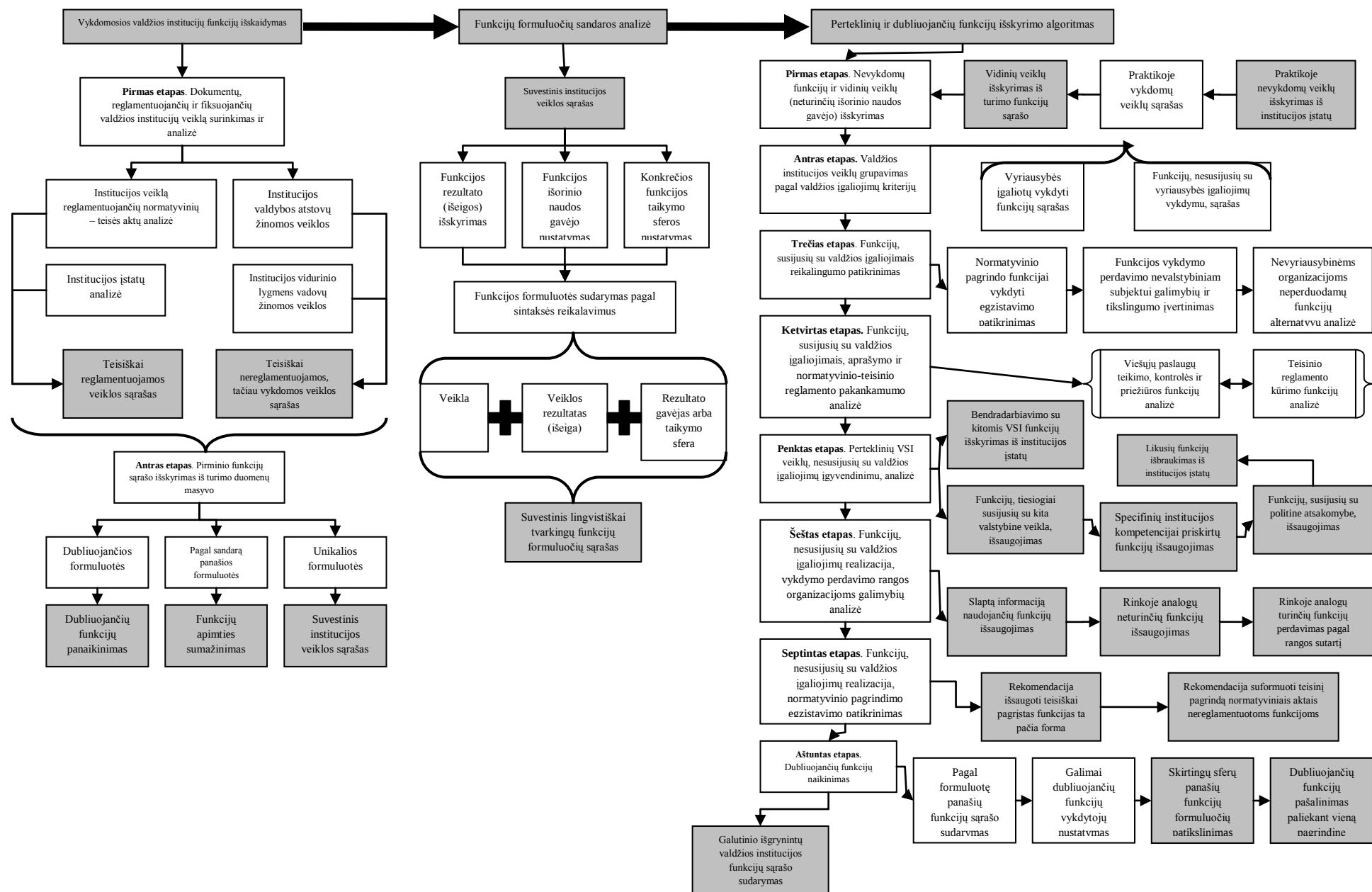
Pirmiausiai nustatomos viešojo sektoriaus institucijos (VSI) funkcijos. Čia analizuojami funkcijų vykdymą reglamentuojantys teisės aktai. Pagrindiniu dokumentu laikomi institucijos įstatai. Čia nagrinėjamos dokumento sąsajos su institucijos veikla, dokumentai išdėstomi prioritetine tvarka pagal jų teisinę galią. Svarbu paminėti, kad kiekvienas tarpinis funkcinės analizės rezultatas turi būti suderinamas su viešojo sektoriaus institucijos vadovybe, tokiu būdu užtikrinant naudojamos informacijos adekvatumą institucijos atžvilgiu. Suformavus dokumentų bazę, iš turimų duomenų išskiriamos funkcijos ir sudaromas pirminis funkcijų sąrašas. Autorius šalia funkcijas reglamentuojančių dokumentų, kaip informacijos surinkimo būdą, siūlo vykdyti ir institucijos vadovybės atstovų ir vidurinės grandies vadovų apklausą, siekiant išsiaiškinti dokumentais nereglamentuojamas, tačiau praktikoje vykdomas funkcijas ir nustatyti tų funkcijų rezultatus (išėigą) ir jų naudos gavėjus.

Vėliau analizuojamos funkcijų formulotės ir tikrinamas jų atitiktis lingvistikos reikalavimams. Palyginus esamą funkcijos formulotę su standartu, išryškėja besidubliuojančios funkcijos. Standartinė funkcijos išreiškimo formulė sudaroma, remiantis tam tikromis taisyklėmis. Funkcijos formulotėje vienareikšmiškai turi būti išskiriamas funkcijos rezultatas (išėiga), išorinis naudos gavėjas ir konkreti funkcijos taikymo sfera. Standartinės funkcijų formulotės pristatomos VSI vadovybės atstovams ir apibendrinamos. Funkcijos formulotės struktūrą pateikia ir amerikiečių teoretikai. Formulotė iš esmės paremta tuo pačiu principu: veiksmas + objektas + sąlygos (The Inter-American for Knowledge Development in Vocational Training 2004). Taikant šią formulotės sandarą, pasak mokslininkų, sudaroma pagrindinė organizacijos funkcija (tikslas). JAV praktikas M. Modellas (1996) teigia, kad ryšiai tarp pačių funkcijų taip pat turi būti nustatyti standartine formulote. Tokia formulotė turi būti ekspresyvi, tačiau paprasta. Kiekvienas teiginys turi apimti subjektą (pirmąją funkciją), veiksmąžodį (sąsają tarp pirmos ir antros funkcijų) ir objektą (antrąją funkciją). Formuluočių sutvarkymas pagal galiojančius standartus ne tik leidžia nustatyti funkcijas, kurios apskritai negali būti priskiriamos institucijos funkcijoms, bet ir leidžia sumažinti

dubliuojančių funkcijų skaičių. Funkcijų „šalinimas“ remiasi principu „viena veikla – vienas rezultatas“.

Galiausiai patikrinama, ar suvestiniame funkcijų sąraše esančios funkcijos yra vykdomos realiai. Funkcijų rezultatų ir išorinių naudos gavėjų analizė leidžia nustatyti, kurios funkcijos yra esminės, o kurios – vidinės veiklos. Vėliau funkcijos analizuojamos pagal vyriausybės įgaliojimų vykdymo kriterijų. Toliau tiriamas funkcijų, susijusių su valdžios įgaliojimais, teisinis pagrindas, patikrinama galimybė funkcijos vykdymą perduoti nevalstybiniam subjektui. Be to, atliekamas kitų tyrimų, patvirtinančių alternatyvių priemonių taikymo tikslingumą, vertinimas. Su valdžios įgaliojimais nesusijusios funkcijos nagrinėjamos tikrinant, ar funkcijos panaikinimas arba perdavimas nevalstybinėms organizacijoms nesutrikdytų kitų valstybės funkcijų vykdymo. Be to, išsiaiškinama, ar funkcijai vykdyti nėra naudojama konfidenciali informacija, nagrinėjamos galimybės perduoti funkcijos vykdymą nevalstybinėms organizacijoms, tikrinamas tokių funkcijų teisinis pagrindas. Galiausiai skiriamos naikintinos dubliuojančios funkcijos, sudaromas galutinis funkcijų sąrašas (žr. 2.3 pav.).

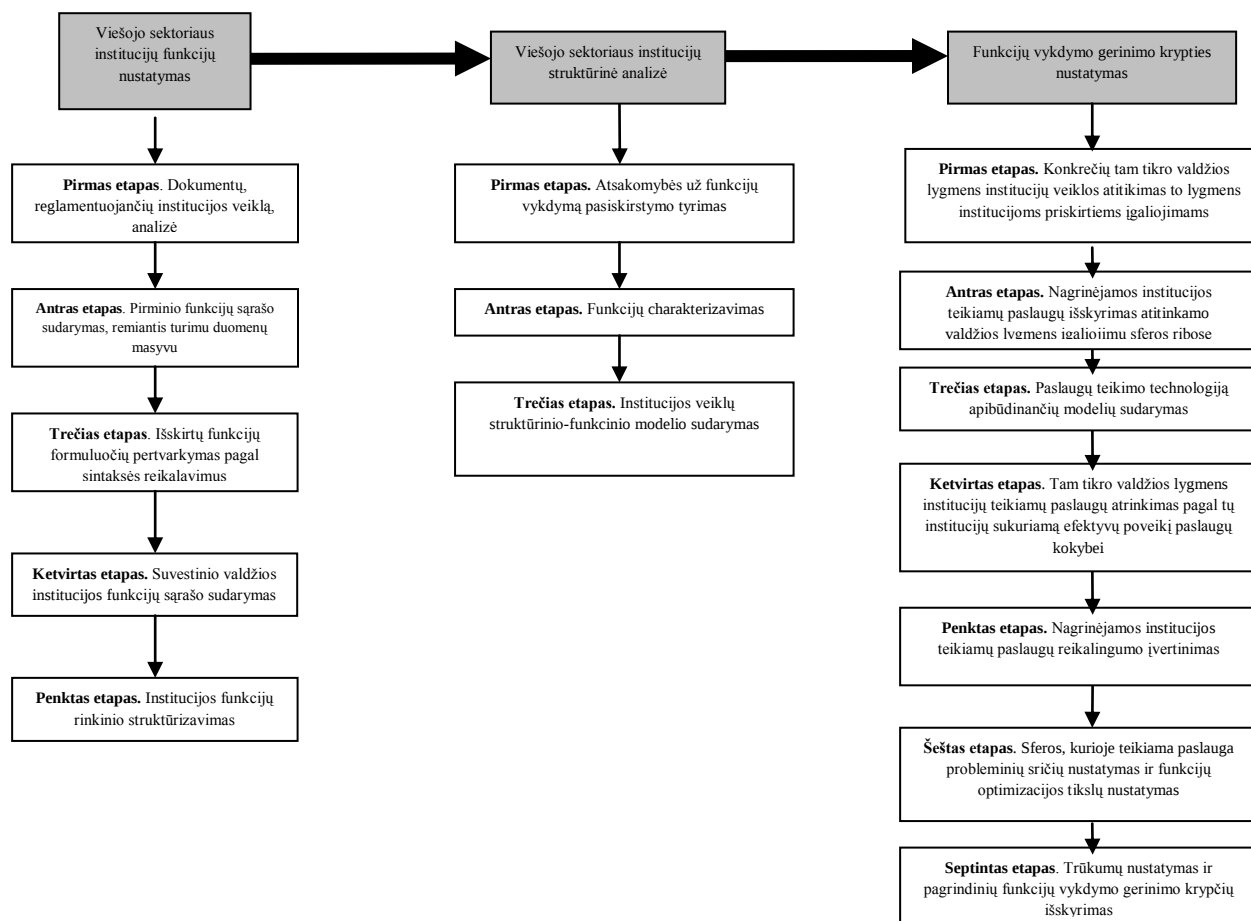
Skirtingai nei A. V. Samarucha ir panašiai kaip N. Manningas su kolega, A. M. Medvedevas funkcinę analizę papildė vertikalia VSI analize. Apibendrinta analizės schema pateikiama 2.4 paveiksle. Šalia aptartų A. M. Medvedevo siūlomų funkcinės analizės uždavinių nagrinėjamas atsakomybės už funkcijos vykdymą pasiskirstymas tarp institucijų ar jų dalinių. Išsiaiškinama, kokios vadovaujančios pareigybės ir struktūriniai daliniai dalyvauja vykdant kiekvieną funkciją ir kokią vaidmenį jie atlieka. Vėliau analizuojama informacija apie funkcijos išeią, procesus, procesams vykdyti reikalingas priemones, procesų vykdymo kontrolės rodiklius. Remiantis tokios analizės rezultatais, sudaromas institucijos struktūrinis-funkcinis modelis.



Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Medvedev A. M. 2002.

2.3 pav. Horizontaliosios funkcinės analizės procesas

Vėliau nustatoma, ar institucijų veikla atitinka joms priskirtus įgaliojimus. Remiantis institucijų įgaliojimų ir atliekamų funkcijų sąrašais, sudaromas pirminis institucijos teikiamų paslaugų rinkinys. Sukuriami paslaugų teikimo technologijos modeliai. Nustatomi institucijų daliniai, kurių veikla prisideda prie paslaugos teikimo. Suformuojamas suvestinis VSI funkcijų sąrašas. Ištiriama funkcijų, reikalingų paslaugai suteikti, seka ir tarpusavio ryšiai. Tuomet atrenkamos vyriausybinio (regioninio) valdžios lygmens teikiamos paslaugos, kurioms nagrinėjama institucija gali turėti efektyvų poveikį. Atmetamos tos paslaugos, kurių kokybei nagrinėjama institucija neturi jokio ar turi nežymų poveikį. Įvertinama, ar paslauga gali būti efektyviai teikiama nevyriausybinių organizacijų. Be to, įvertinama, ar tikslinga perduoti paslaugos teikimą kito valdžios lygmens institucijoms. Panašia logika aptariant funkcinę analizę vadovaujamasi ir straipsnyje „Human Resource Management: Functional Review“ (2003).



Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Medvedev A. M. 2002.

2.4 pav. Vertikaliosios funkcinės analizės procesas

Probleminių paslaugos teikimo sričių nustatymas leidžia suprasti paslaugos svarbą ir pagrįsti išlaidas, būtinas organizaciniam pokyčiams atlikti. Nustatoma funkcijų vykdymo kokybės gerinimo galimybė, siekiant didinti viešosios paslaugos kokybę ir mažinti paslaugos kainą. Tokia metodika vadovautasi ir atliekant funkcinę analizę Australijos valstybinėse institucijose (Stanhope 2006). Galiausiai nustatomi konkretūs organizacinės veiklos trūkumai funkcijoms įgyvendinti ir gautų rezultatų pagrindu suformuojamos pagrindinės funkcijų vykdymo gerinimo kryptys. Tobulinti galima pavienės institucijos funkcijas, funkcijų visumą. Tobulinimo kryptių nustatymas grindžiamas kiekvieno proceso įeigos ir išeigos santykio lyginimu, išeigos skirtumo nuo siektinos, piliečių lūkesčiais ar ekspertų rekomendacijomis nustatytos ribos nustatymu.

Autorių nuomonės apie funkcinės analizės technologiją skiriasi dėl viešajame sektoriuje sprendžiamų problemų įvairovės. Pasak A. V. Samaruchos (2008), funkcinė analizė iš esmės orientuojama į programų analizę, tiriant tik funkcijų rinkinius, nesigilinant į institucijų restruktūrizavimo galimybių nustatymą. N. Manningas ir N. Parisonas (2001) siūlo išsamų klausimų-atsakymų principu pagrįstą funkcinės analizės procesą, nuo funkcijų paskirstymo efektyviausiai juos atlikti galintiems subjektams pereinama prie institucijų restruktūrizavimo ir reorganizavimo galimybių tyrimo. A. V. Samaruchos pateiktas funkcinės analizės procesas siauresnis ir apima tik vieną iš keturių N. Manningo ir N. Parisono siūlomų funkcinės analizės proceso etapų. Galiausiai A. M. Medvedevas (2002) pateikia išsamiausią funkcinės analizės technologiją. A. M. Medvedevas detalizuoja funkcinės analizės proceso etapus, o N. Manningas su kolega priešingai – palieka pasirinkimo laisvę, kaip vykdyti funkcinę analizę. Jiems svarbu, kad būtų atsakyta į orientacinius funkcinės analizės klausimus. A. M. Medvedevo pateiktas funkcinės analizės procesas mažina analizės lankstumą, tačiau turėdami galimybę laisvai pasirinkti metodus funkciniai analizė atlikti, ekspertai gali per daug įsigilinti į vienus procesus, nepalikdami laiko ir išteklių kitiems procesams. Tai gali lemti nepakankamai gerus funkcinės analizės rezultatus.

Detalų funkcinės analizės procesą pateikia V. P. Petrovas (2002b) Iš pradžių schemoje jis skiria funkcinės analizės priemones.(žr. E priedą). Nagrinėjama institucija tiriama pagal jos biudžetą, regioną, kuriame ji yra, vykdomas funkcijas, pasiektus rezultatus, santykius su kitomis institucijomis, taip pat išskiriami institucijos klientai ir analizuojami jų poreikiai. Kiekvienai institucijos funkcijai taikomi vertinimo kriterijai nustatant, ar funkcija reikalinga, koks sektorius turėtų ją vykdyti, finansuoti jos vykdymą, ar galima jungti kelių funkcijų vykdymą, ar galima padidinti funkcijos rezultato kokybę. Kitų autorių schemos yra labiau detalizuotos. Ištyrus nagrinėjamos institucijos charakteristiką, įvertinus funkcijos statusą pagal vertinimo kriterijus, patikrinus funkcijų atitiktį vyriausybės strateginiams tikslams ir principams, toliau sprendžiama, kokia organizacija geriausiai vykdytų nagrinėjamą funkciją

ir kokia turėtų būti tos organizacijos struktūra. V. P. Petrovas teigia, kad toks visuotinai patvirtintas metodas reikalinga tam, kad egzistuočių ekspertų, vykdydysiančių funkcinę analizę, ir institucijos, kurioje bus vykdoma funkcinė analizė, darbuotojų ir vadovų tarpusavio supratimas.

Taip pat V. P. Petrovas pateikia funkcinės analizės proceso schemą (žr. E priedą). Jis teigia, kad kiekvienos funkcijos nagrinėjimo atveju reikia taikyti šabloną, tam, kad būtų galima sudaryti logiškai susietų ir nuosekliai vykdomų funkcijų sąrašą. Schemoje detalizuojami organizacijų tipai (nors pastarieji pateikiami pagal Rusijos Federacijoje egzistuojančius valstybės institucijų tipus), taip pat pateikiamos galimos alternatyvos kalbant apie kiekvienos nagrinėjamos funkcijos ateitį nusprendžiant ją naikinti, palikti ar keisti jos vykdymo pobūdį. Taip pat nurodomas funkcijų kategorijų (rūšių) nustatymas. Atliekant kiekvienos funkcijos tyrimus pagal schemoje pateiktą klasifikaciją, nustatoma, ar funkcija yra politinė, koordinavimo, reguliavimo, paslaugos teikimo, pagalbinė.

Reprezentatyvią funkcinės analizės metodikos schemą pateikia O. Lukashenko (2009: 16). Autorės siūlomas funkcinės analizės procesas susideda iš funkcinės analizės inicijavimo, funkcinės analizės esmės išgryninimo, analizių komplekso atlikimo, ataskaitų ir rekomendacijų rengimo etapų (žr. F priedą). Schemoje pateikiami funkcinės analizės proceso etapai ir etapuose sprendžiami uždaviniai. Įgyvendinus funkcinės analizės uždavinius, gaunami konkretūs rezultatai.

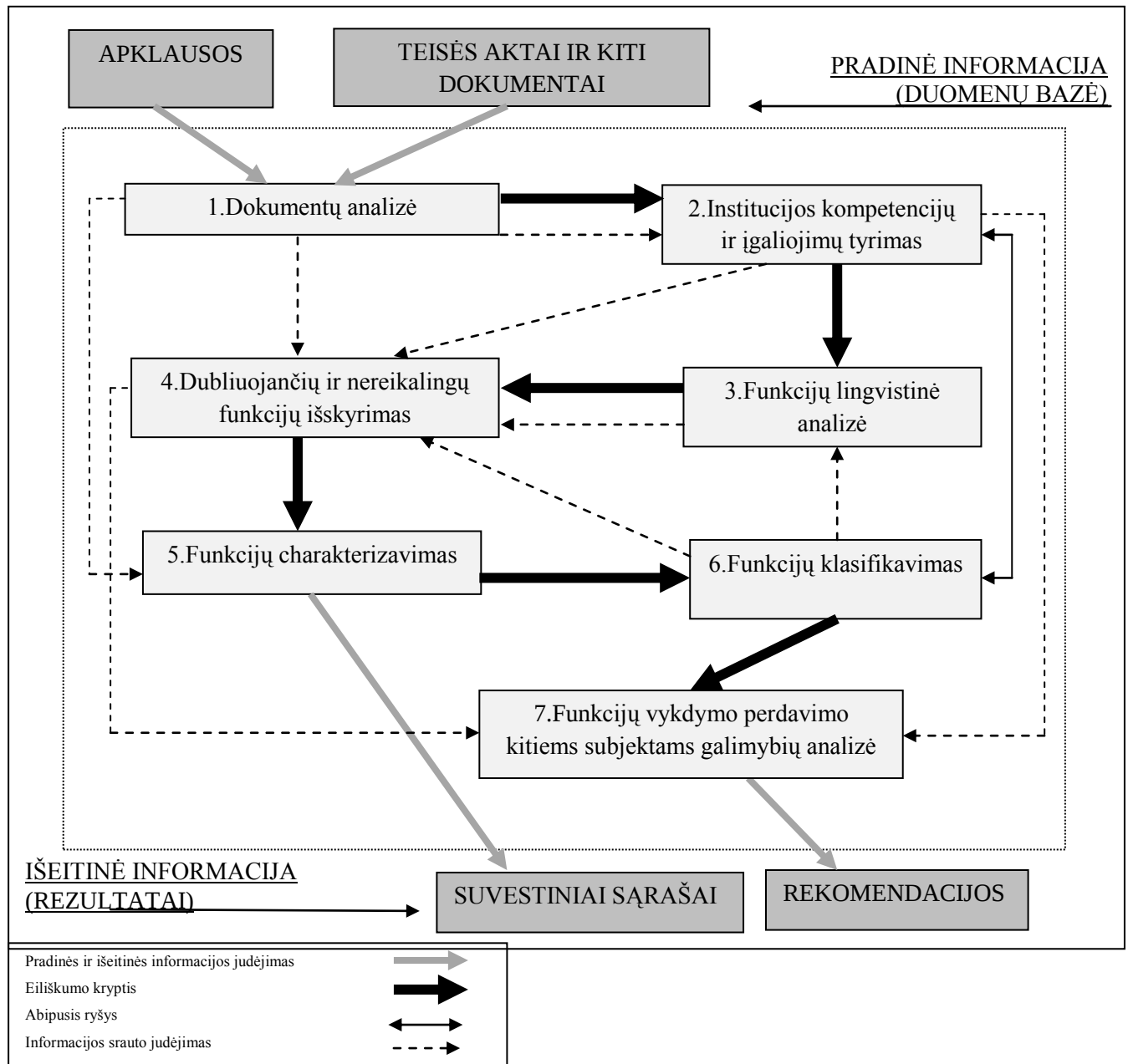
Funkcinė analizė orientuojama į funkcijų būtinumo problemas ir funkcijų ar jų vykdymo alternatyvas (Abušenko 2003). Taigi funkcinės analizės metodo taikymas leidžia spręsti viešojo sektoriaus efektyvumo problemas, o tokių problemų sprendimo rezultatas – efektyvesnis viešasis sektorius.

2.3 Tipinis funkcinės analizės modelis

Struktūrizavus įvairių autorių funkcinės analizės procesus, galima sudaryti schematinį funkcinės analizės modelio vaizdą pasiūlant modelio komponentus jų eiliškumą, tarpusavio sąryšius. Tokia schema siūloma 2.5 paveiksle. Apibendrinant horizontaliąją ir vertikaliąją funkcijų analizes, jų modelis turi apimti ne tik funkcijų išskirstymą ir analizę, bet ir struktūrinę institucijos analizę, kadangi bet koku atveju organizacijos struktūra modeliuojama pagal funkcijų vykdymą. Taigi funkcijų analizės modelis turėtų susidėti iš:

- Teisės aktų analizės;
- Institucijos kompetencijų ir įgaliojimų tyrimo;
- Funkcijų sintaksės analizės;
- Dubliuojančių ir nereikalingų funkcijų išskyrimo;

- Funkcijų charakterizavimo;
- Funkcijų klasifikavimo;
- Funkcijų vykdymo perdavimo kitiems subjektams galimybių analizės.



Šaltinis: sudaryta autorės.

2.5 pav. Funkcijų analizės modelis, jo elementai ir jų tarpusavio ryšiai

Siekiant pritaikyti funkcinės analizės modelį viešojo sektoriaus institucijoje, remiantis pirminiais informacijos šaltiniais, visų pirma turi būti sudaroma duomenų bazė. Nagrinėjamos institucijos, kelių hierarchiniais ryšiais susijusių institucijų ar nagrinėjamos viešojo administravimo

srities funkcijų bazė gali būti surenkama apklausiant atitinkamų institucijų atstovus ir analizuojant vidinius institucijų teisės dokumentus, nuostatus, internetinėse svetainėse pateikiamus funkcijų sąrašus. Dažniausiai šie du funkcijų surinkimo metodai integruojami, kadangi apklausos leidžia surinkti realiai vykdomas funkcijas, o vidiniai dokumentai kompensuoja apklausų nepatikimumą dėl žmogiškojo veiksnio.

Pirminių funkcijų bazė panaudojama dokumentų analizei. Pastaroji tampa pagrindu atlikti institucijų kompetencijų ir įgaliojimų tyrimą, išskirti dubliuojančias ir nereikalingas funkcijas, jas charakterizuoti. Galimybę išskirti dubliuojančias ir nereikalingas funkcijas sąlygoja ir institucijos kompetencijų bei įgaliojimų tyrimas. Pastarasis sudaro sąlygas ir funkcijų vykdymo perdavimo galimybių analizei. Lingvistinė funkcijų analizė taip pat reikalinga funkcijų reikalingumo ir dubliavimo atvejų nustatymui. Dubliuojančių ir nereikalingų funkcijų išskyrimas su funkcijų vykdymo perdavimo galimybių analize susijęs tiek, kad nustačius funkcijos dubliavimo atvejį, galima pasirinkti funkcijos vykdymą palikti arba nagrinėjamai institucijai, arba kitai tą funkciją jau vykdančiai institucijai. Funkcijos charakterizuojamos surenkant kuo daugiau informacijos apie kiekvieną funkciją institucijos darbuotojų apklausų ir dokumentų analizės metu. Funkcijų klasifikavimas taip pat leidžia aptikti funkcijų dubliavimo atvejus, be to atsiradus abejonių dėl funkcijos priklausymo kelioms grupėms atsiranda tikimybė, kad funkcija turėtų būti išskaidyta į smulkesnius procesus, kas atliekama funkcijų sintaksės analizėje. Funkcijų tipai yra tiesiogiai susiję su institucijų kompetencijomis, todėl priskyrus funkciją tam tikram tipui galima orientuotis į tipo ir institucijos kompetencijos atitikimą.

Galiausiai atliekama funkcijų vykdymo perdavimo kitiems subjektams galimybių analizė, įtakoja institucijos kompetencijų ir įgaliojimų tyrimo. Atlikus funkcijų analizę gaunama išėtinė informacija. Suvestinių funkcijų sąrašų pagrindu tampa funkcijų charakterizavimo rezultatas, o rekomendacijos formuojamos pagal funkcijų vykdymo perdavimo galimybių analizės ir dubliuojančių ir nereikalingų funkcijų išskyrimo rezultatus.

1. Dokumentų analizė

Iš įvairių šaltinių surinkus informaciją apie nagrinėjamos institucijos vykdomas funkcijas, sudaromas pirminis funkcijų sąrašas. Kiekvienai funkcijai iš sąrašo ieškoma teisinio pagrindimo įvairiuose vyriausybės įstatymuose, reglamentuojančiuose institucijų, kuriose vykdomos nagrinėjamos funkcijos, veiklą ir apibrėžiančiuose jų kompetencijas. Tokiu būdu turimų funkcijų sąrašas papildomas kiekvienai funkcijai priskiriant ne tik ją reglamentuojantį vidinį institucijos, bet ir vyriausybės teisės dokumentą. Tokiu atveju, kai funkcijai teisinis pagrindimas nerandamas (dažniau tokia informacija apie tokios funkcijos vykdymą gaunama apklausų metu), tokia funkcija pripažįstama nereikalinga ir teikiamas pasiūlymas ją šalinti, tam tikrais atvejais gali būti siūloma įtraukti funkcijos vykdymą į

institucijos kompetencijas, jei tenkinami dekoncentracijos, decentralizacijos ir subsidiarumo principai. Vis dėl to, atliekant dokumentų analizę, būtina atkreipti dėmesį į tai, kad tam tikrą funkciją reglamentuojančiame aukštesnio lygio teisės dokumente formuluotė nebūtinai bus tokia, kokia pateikiama vidiniuose institucijos dokumentuose, ar kokią nusakė institucijos atstovai. Bendrosioms ir pagalbinėms funkcijoms vykdyti užtenka, kad teisės aktuose viešajai institucijai būtų numatyta galimybė reguliuoti tam tikrus nustatytus viešuosius santykius ar daryti poveikį tų santykių subjektams. Tačiau specifinėms funkcijoms būtinas tikslus teisinis pagrindimas, kadangi tokios funkcijos skirtos formuoti konkrečių teisinių santykių subjektų elgesį, teises ir pareigas ir privalo atitikti įstatymus.

Dokumentų analizė leidžia ne tik išskirti pašalines ir įstatymais nereglamentuojamas funkcijas, bet ir aukštesnio lygio teisės aktuose nustatyti reglamentuojamas, tačiau realiai nevykdomas funkcijas. Net ir tokiu atveju gali paaiškėti, kad institucija vykdo funkciją, tačiau ji yra įtraukta į apibendrintą kelių funkcijų formuluotę. Siekiant konkretizuoti valdžios institucijų veiklą, funkcijų formuluotės turi būti ne bendrinamos, o kaip įmanoma smulkiau išskaidomos.

Detalizuojant būdus, kaip atlikti dokumentų analizę, koncentruojamasi į funkcijas, surinktas iš teisės aktų ir vidinių institucijos dokumentų, nes praktinėje dalyje būtent šie duomenų šaltiniai buvo pasitelkiami nagrinėjamos institucijos funkcijoms surinkti. Dėl metodo sudėtingumo funkcijų surinkimas iš apklausų nenagrinėjamas, praktinėje dalyje apklausos taip pat nebuvo atliekamos.

Taigi šiame funkcinės analizės etape analizuojami surinkti institucijos funkcijas reglamentuojantys teisės aktai, apibrėžiantys vidiniai institucijos dokumentai, išskiriamos institucijos vykdomos funkcijos, tiriamas funkcijų vykdymo pagrindimas teisės aktais, nustatomos šalintinos funkcijos.

Uždaviniai:

1. Surinkti dokumentus, reglamentuojančius viešojo sektoriaus institucijos veiklą.

Viešojo sektoriaus institucijos funkcijų išskyrimas pradedamas nuo dokumentų, kuriuose nustatoma institucijos veikla, sąrašo sudarymo. Informacija šiam sąrašui renkama nagrinėjant ne tik teisės aktus, tačiau ir kitus įvairius dokumentus (metines veiklos ataskaitas, strateginius veiklos planus, vidinius institucijos dokumentus), organizacijos struktūrą, institucijos veiklos vertinimo rodiklių suvestines, personalo duomenis.

2. Sudaryti dokumentų, reglamentuojančių viešojo sektoriaus institucijos veiklą, sąrašą ir išskirti dokumentuose nustatytas institucijos funkcijas.

Sprendžiant šį uždavinį, sudaromas dokumentų, nustatančių net tik pagrindines institucijos funkcijas, bet ir tas funkcijas, kurias vykdant institucija dalyvauja kartu su kitais subjektais, sąrašas. Dokumentų sąrašas analizuojamas, išrenkant juose nustatytas viešojo sektoriaus institucijos funkcijas. Į

suvestinę lentelę surašomos funkcijos, jas reglamentuojantys teisės aktai (nurodant tikslią vietą juose) ir kiti dokumentiniai šaltiniai (žr. 2.5 lentelę).

2.5 lentelė. Institucijos funkcijų pagrindimas teisės aktais

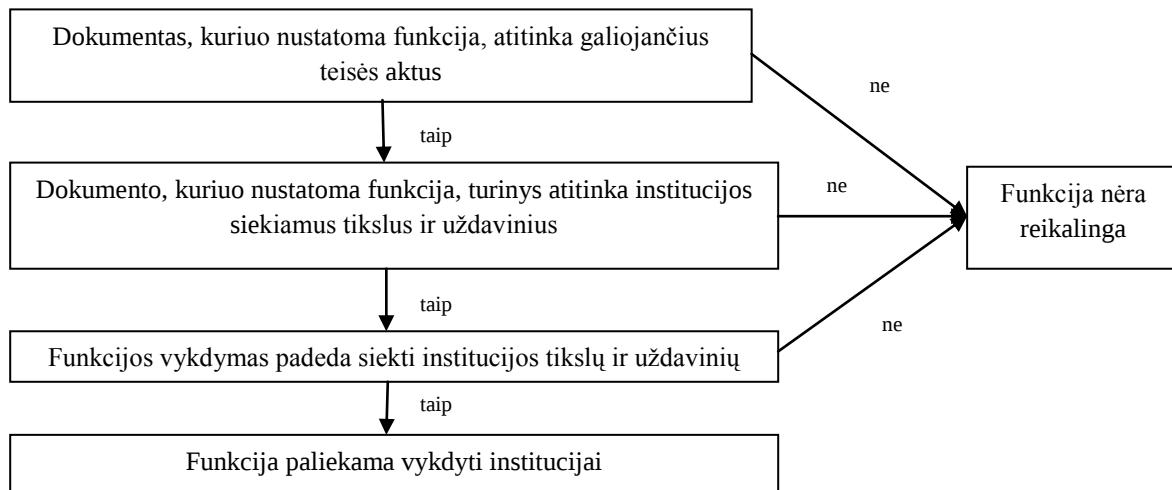
Nr.	Funkcija	Teisės aktas	Vidiniai institucijos dokumentai
1.		nenustatyta	nustatyta
2.		nustatyta	nustatyta
3.		nustatyta	nenustatyta

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Medvedev A. M. 2002: 5.

- Ištirti viešojo sektoriaus institucijos funkcijų tiesioginį ir netiesioginį pagrindimą teisės aktais.

Šiuo atveju analizuojami lentelėje surašyti duomenys. Kiekvienai funkcijai turi būti priskirtas teisės aktas ir vidinis institucijos dokumentas arba bent vienas iš jų.

Jei funkcija nėra tiesiogiai reglamentuota teisės aktais ir apibrėžiama tik vidiniais institucijos dokumentais, tuomet tiriama, ar funkcija yra reikalinga, pasitelkiant sprendimų medį (žr. 2.6 pav.).



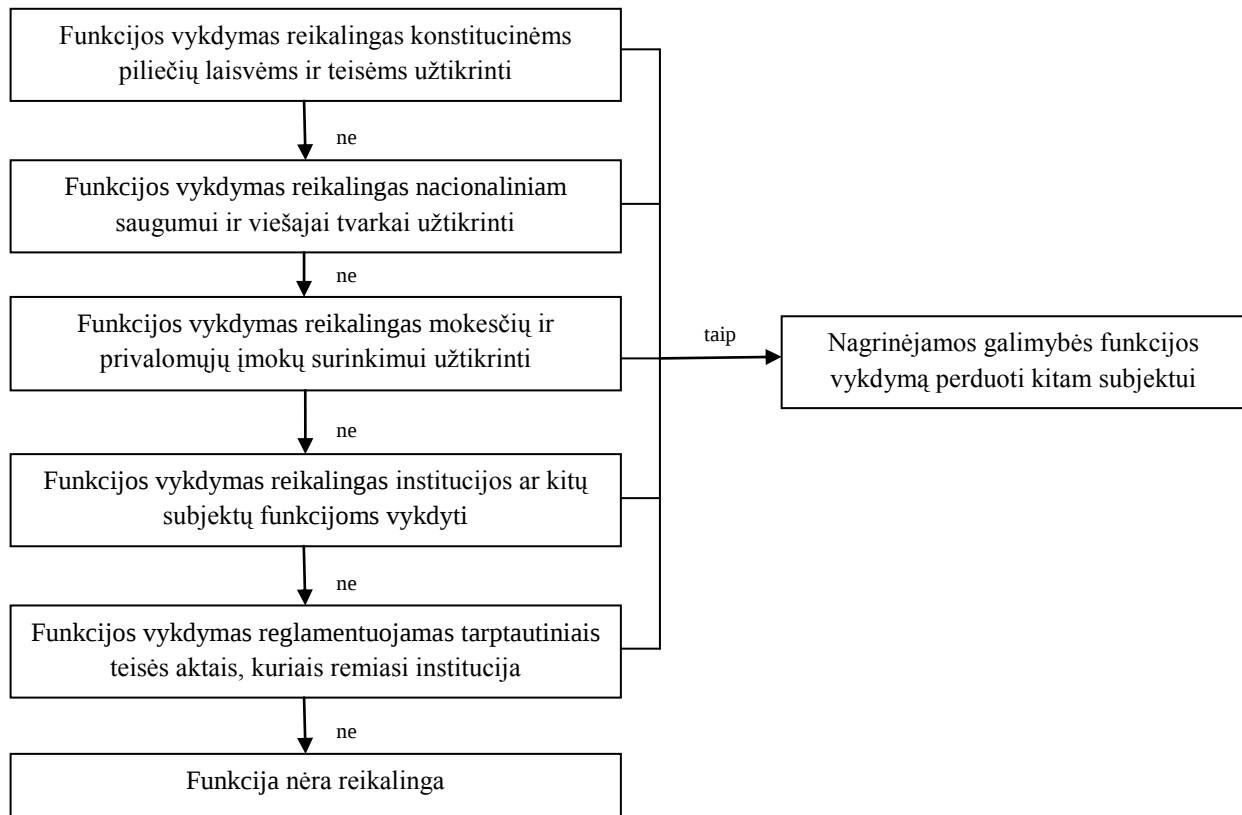
Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis „RBS“ 2007: 871.

2.6 pav. Teisės aktais neregamentuotų funkcijų reikalingumo tyrimas

Dokumentų pagrįstumą teisės aktais ir dokumentų turinio ir funkcijų atitikti institucijos tikslams ir uždaviniams vertina ekspertų grupė. Kiekvieną teiginį ekspertai įvertina teigiamai arba neigiamai, remdamiesi faktais apie institucijos veiklą ir ją nustatančių vidinių dokumentų turinį, savo patirtimi ir profesionalia nuomone. Jei visi teiginiai įvertinami teigiamai, tuomet funkcija paliekama institucijai vykdyti, tačiau jei bent vienas teiginys įvertinamas neigiamai, teikiama rekomendacija pašalinti funkciją iš institucijos vykdomų funkcijų sąrašo.

Jei funkcijos vykdymas ir reglamentuotas teisės aktais, ir apibrėžiamas kituose dokumentiniuose šaltiniuose, tuomet funkcija laikytina teisiškai pagrįsta ir paliekama institucijos vykdomų funkcijų sąrašė.

Jei funkcija yra reglamentuota teisės aktais, tačiau neapibrėžiama institucijos vidaus dokumentų, tuomet siūlytina naudoti kitą sprendimų medį (žr. 2.7 pav.).



Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis „RBS“ 2007: 871.

2.7 pav. Institucijos vidaus dokumentais neapibrėžtų funkcijų reikalingumo tyrimas

Sprendimų medžio teiginius taip pat teigiamai ar neigiamai vertina ekspertų grupė, tačiau remiamasi surinktais faktais apie funkcijos vykdymo įtaką kitiems procesams, nagrinėjama Konstitucija, įstatymai, tarptautiniai teisės aktai, kurių laikosi institucija. Jei visi sprendimų medžio teiginiai įvertinami neigiamai, teikiama rekomendacija pašalinti funkciją iš institucijos vykdomų funkcijų sąrašo. Tačiau, jei bent vienas teiginys įvertinamas teigiamai, tai dar nėra įrodymas, kad nagrinėjama institucija gali vykdyti funkciją efektyviausiai, todėl toliau tiriamos galimybės funkcijos vykdymą perduoti kitam subjektui.

Rezultatas:

Suvestinis viešojo sektoriaus institucijos vykdytinų ir iš dalies vykdytinų funkcijų ir jas reglamentuojančių teisės aktų ir apibrėžiančių vidaus dokumentų sąrašas.

2. Institucijos kompetencijų ir įgaliojimų tyrimas

Atliekant institucijos veiklą reglamentuojančių teisės aktų analizę, kartu skiriama nagrinėjamų institucijų kompetencija bei įgaliojimai. Institucijų kompetencijų ir įgaliojimų tyrimas reikalingas nustatant funkcijų dubliavimo atvejus, reikalingas ir nereikalingas funkcijas, funkcijų vykdymo perdavimo galimybę. Funkcijų vykdymo perdavimas iš esmės yra institucijos įgaliojimų perdavimas. Išskyrus institucijos kompetencijas ir įgaliojimus, šie duomenys lyginami su turimu suvestiniu funkcijų sąrašu, tad galima nustatyti ir funkcijas, kurios neatitinka institucijos įgaliojimų. Beje, šis funkcinės analizės modelio elementas glaudžiai susijęs su funkcijų grupavimu. Tam tikro pobūdžio funkcijas gali vykdyti tik tam tikros institucijos pagal joms būdingas kompetencijas ir įgaliojimus. Tokiu pačiu būdu galima nagrinėti ir institucijos struktūrinių dalinių kompetencijas ir įgaliojimus. Tuo atveju nagrinėjama institucijos organizacinė struktūra ir kiekvieno struktūrinio dalinio realiai atliekamos funkcijos ir jiems nustatyta kompetencija. Nustačius neatitikimo atvejus nagrinėjama galimybė ne tik perduoti funkcijų vykdymą kitam struktūriniam daliniui, bet ir perduoti viso struktūrinio dalinio kontrolę kitam vadovui.

Taigi šiame etape surenkami ir analizuojami institucijos kompetenciją ir įgaliojimus apibrėžiantys teisės aktai, skiriama bendra institucijos kompetencija ir įgaliojimai, taip pat institucijos struktūrinių dalinių kompetencija ir įgaliojimai, lyginamosios analizės būdu tiriama institucijos funkcijų iš turimo sąrašo atitiktis institucijos kompetencijai ir įgaliojimams ir už funkcijų vykdymą atsakingų institucijos struktūrinių dalinių kompetencijai ir įgaliojimams.

Uždaviniai:

1. Surinkti teisės aktus, apibrėžiančius nagrinėjamos institucijos kompetenciją ir įgaliojimus.

Šiuo atveju nagrinėjami tik teisės aktai, nes teisėta kompetencija ir įgaliojimai yra apibrėžiami Vyriausybės ar ministerijų tik teisės aktais.

2. Sudaryti teisės aktų, apibrėžiančių nagrinėjamos institucijos kompetenciją, sąrašą, išskirti tą kompetenciją tiek visos institucijos, tiek institucijos struktūrinių dalinių atžvilgiu, pagal kompetenciją įtraukti institucijos funkcijas iš turimo sąrašo.

I suvestinę lentelę surašomos institucijos kompetencijos, jas apibrėžiantys teisės aktai, priskiriamos kompetencijas atitinkančios teisiškai pagrįstos funkcijos, taip pat surašomi už funkcijų įgyvendinimą atsakingi konkretūs institucijos struktūriniai daliniai ir jų kompetencija (žr.2.6 lentelę).

2.6 lentelė. Institucijos įgaliojimų ir kompetencijos detalizavimas

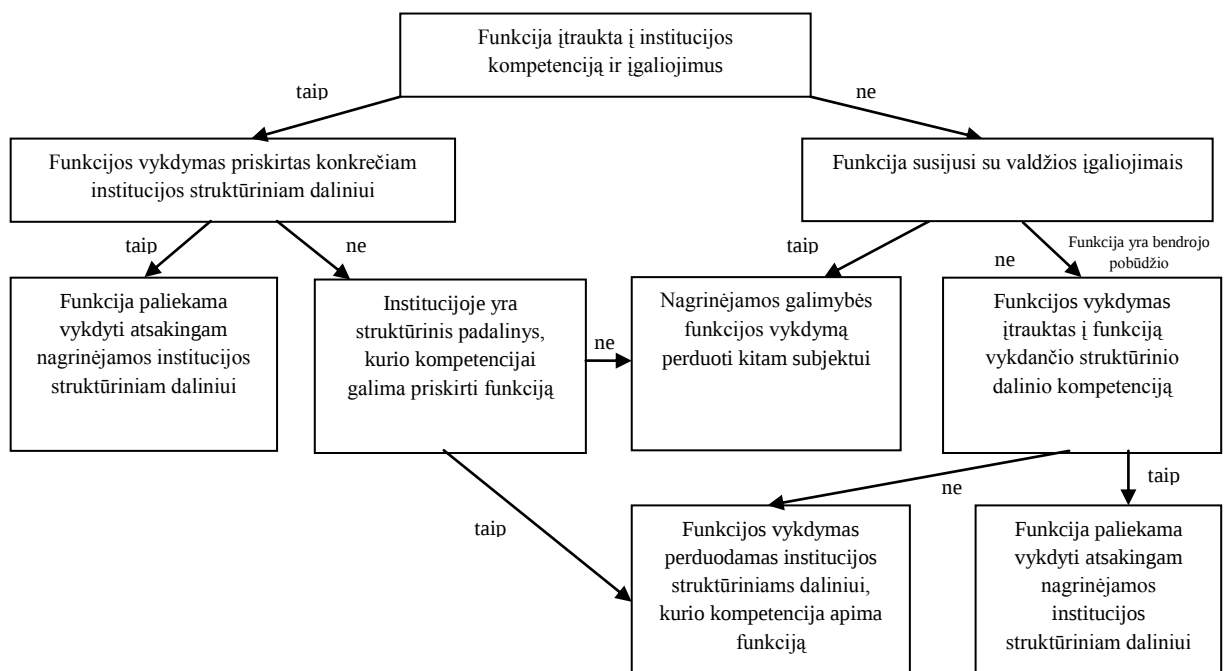
Nr.	Institucijos kompetencijos ir įgaliojimai	Teisės aktai	Funkcijos	Atsakingi vykdytojai (struktūriniai daliniai)	Atsakingų vykdytojų kompetencija ir įgaliojimai
1.	apibrėžta	apibrėžta		priskirta	apibrėžta
2.	neapibrėžta	neapibrėžta		priskirta	apibrėžta/neapibrėžta
3.	apibrėžta	apibrėžta		nepriskirta	neapibrėžta

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Medvedev A. M. 2002: 14-15.

Funkcijos iš turimo sąrašo yra pagrindinis viso tyrimo elementas, todėl suvestinė įgaliojimų ir kompetencijų lentelė pildoma funkcijoms pritaikant kompetenciją ir atsakingus vykdytojus.

3. Iširti institucijos funkcijų atitiktį institucijai ir jos struktūriniams daliniams priskirtai kompetencijai ir įgaliojimams.

Šiuo atveju analizuojami lentelėje surašyti duomenys. Kiekviena funkcija turi būti priskirta tiek bendrai institucijos kompetencijai, tiek atsakingam vykdytojui. Atvejų tyrimą galima pavaizduoti sprendimų medyje (žr. 2.8 pav.)



Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis „RBS“ 2007: 871.

2.8 pav. Institucijos funkcijų atitikties institucijos kompetencijai tyrimas

Jei teisės aktais apibrėžta institucijos kompetencija ir įgaliojimai apima institucijos vykdomas funkcijas, taip pat institucijos struktūrinių dalinių kompetencija ir įgaliojimais jiems priskiriamas funkcijų vykdymas, tuomet funkcijos paliekamos vykdyti tiems patiems nagrinėjamos institucijos struktūriniams daliniams.

Jei nagrinėjamos institucijos struktūriniai daliniai vykdo funkcijas, kurios neįeina į teisiškai institucijai priskirtą kompetenciją, tiriama ar funkcijos yra susijusios su valdžios įgaliojimais. Jei nustatoma, kad funkcijos nėra susijusios su valdžios įgaliojimais, tuomet tiesioginio teisinio pagrindimo ir konkrečios kompetencijos joms priskirti nereikia, kadangi tai yra bendro pobūdžio visų institucijų vykdomos funkcijos, padedančios institucijai siekti jos tikslų ir uždavinių. Tačiau bendro pobūdžio funkcijas vykdančių struktūrinių dalinių kompetencija turėtų apimti vykdomas funkcijas. Priešingu atveju funkcijos turi būti perduotos struktūriniam daliniui, kurio kompetencija apima nagrinėjamas funkcijas. Jei funkcijos yra susijusios su valdžios įgaliojimais ir nėra įtrauktos į institucijos kompetenciją, funkcijos nagrinėjamos funkcijų vykdymo perdavimo kitam subjektui galimybių tyrime.

Jei nagrinėjamos institucijos funkcijos patenka į institucijai priskirtą kompetenciją, tačiau institucijos viduje funkcijoms nepriskirti už jų vykdymą atsakingi struktūriniai daliniai, nustatomi tie struktūriniai daliniai, kurių kompetencijai būtų galima priskirti nagrinėjamas funkcijas ir inicijuojami teisės aktų keitimai funkcijoms priskiriant atsakingus vykdytojus. Jei institucijoje nėra tokio struktūrinio dalinio, kurio kompetencija apimtų nagrinėjamas funkcijas, tuomet funkcijos nagrinėjamos funkcijų vykdymo perdavimo kitam subjektui galimybių tyrime.

Rezultatas:

Suvestinis viešojo sektoriaus vykdytinų funkcijų, jas apimančios teisiniais aktais reglamentuotos institucijos kompetencijos ir už funkcijų vykdymą atsakingų struktūrinių dalinių sąrašas.

3. Lingvistinė funkcijų analizė

Atliekant lingvistinę funkcijų analizę, tiriamos funkcijų formuluotės, kadangi valdžios institucijos, nors ir turi savo specifinę šakinę veiklą, tačiau valstybės užduočių įgyvendinimo siekia universaliomis priemonėmis. Tad svarbu išsiaiškinti, ar skiriasi institucijos atliekamų funkcijų suvokimas ir lingvistinės jų formuluotės. Nerekomenduojama funkcijos formuluotėje vartoti tokių funkcijų neapibrėžtumą lemiančių žodžių, kaip „organizuoja“, „užtikrina“, „koordinuoja“, „bendradarbiauja“, „tobulina“, „dalyvauja“, „nustatyta tvarka“ (Maslenikova 2009). Tokios rūšies funkcijas geriau išskaidyti į keletą paprastesnių, kurių kiekviena atspindėtų vykdomą veiklą su orientacija į gaunamą rezultatą. Funkcijos su apibendrinančiaisiais veiksmažodžiais gali turėti tokią sintaksinę sandarą, kad skirtingose situacijose jos reikš skirtingas procedūras ir bus sunku nustatyti institucijos veiklos objektus.

Funkcijas, turinčias apibendrinančią reikšmę, rekomenduojama performuluoti ir pakoreguoti atsižvelgiant į tam tikras sąlygas:

- vykdant funkciją turi būti atliekamas vienas veiksmas, kuris gali būti įvardintas ir apibendrintai, jei apima tam tikrą grandinę susijusių vienaarūšių veiksmų, nelaikomų funkcijomis;
- nagrinėjamas veiksmas turi būti priskirtas tik vienos institucijos kompetencijai, kitu atveju atsirastų funkcijų dubliavimo galimybių;
- funkcijos formuluotėje turi būti pabrėžiamas atliekamo veiksmo reguliarumas;
- funkcijos formuluotėje turi būti išskiriamas tikslas, kurio siekiant organizuojama institucijos veikla nagrinėjamos funkcijos ribose;
- reguliavimo tikslu ar objektu turi būti viešieji santykiai arba viešųjų santykių subjektai (Maslenikova 2009: 70).

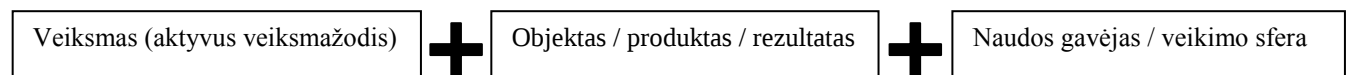
Funkcijų formuluočių standartizavimas gali lemti ir keleto skirtingų funkcijų, apimančių turinio požiūriu tą patį objektą, apibendrinimą. Tokiu atveju vietoj kelių egzistuojančių funkcijų gali atsirasti viena funkcija.

Taigi šiame funkcinės analizės etape nagrinėjamos institucijos vykdomų funkcijų formuluotės, nustatomos bendrojo funkcijų formuluočių standarto neatitinkančios funkcijų formuluotės, pateikiamos siūlytinios tinkamos funkcijų formuluotės, nustatomos skaidytinos ir šalintinos institucijos funkcijos.

Uždavinys:

1. Perrašyti funkcijų formuluotes pagal bendrąją funkcijų formuluočių standartą.

Atmetus teisės aktais nepagrįstas ir su institucijos veikla nesusijusias funkcijas, atliekama lingvistinė funkcijų analizė. Funkcijų formuluotės nagrinėjamos remiantis bendrojo funkcijų formuluočių sudarymo standartu. Funkcijos formuluotė turi susidėti iš trijų dalių (žr. 2.9 pav.).



Šaltinis: Maslenikova E. V. 2009: 70.

2.9 pav. Funkcijų formuluočių standarto sudedamosios dalys

Į funkcijos formuluotę turi būti įtrauktas išskirtinai tik vienas elementas iš kiekvienos standarto dalies. Jei analizuojant funkcijos formuluotę, išskiriamas daugiau nei vienas elementas iš kiekvienos standarto dalies, teikiama rekomendacija funkciją išskaidyti į dvi ar daugiau funkcijų. Suvestinėje lentelėje surašomos pirminės funkcijų formuluotės ir rekomenduojamos, pakoreguotos funkcijų formuluotės, kai funkcija yra gali būti tik perrašoma arba rekomenduojama ją išskaidyti. Nuosekliam tyrimų procesui užtikrinti išskiriami ir kiekvienos pirminės funkcijos vykdytojai (žr. 2.7 lentelę).

2.7 lentelė. Institucijos funkcijų formuluočių koregavimas

Nr.	Pirminė funkcijos formuluotė, pateikta dokumentuose	Funkcijos vykdytojai	Nr.	Funkcijos formuluotė, pakoreguota pagal sintaksės reikalavimus
1.			1.1	
			1.2	
			...	
2.			2.1	
			2.2	
...			...	

Šaltinis: Medvedev A. M. 2002: 6.

Jei nagrinėjant funkcijos formuluotę pagal formuluočių standartą paaiškėja, kad funkcija nesukuria jokio rezultato ar neturi naudos gavėjo, teikiama rekomendacija pašalinti funkciją iš institucijos vykdomų funkcijų sąrašo. Nagrinėjant funkcijų formuluočių elementus galima nustatyti ir funkcijas, kurių sukuriama rezultatu naudojasi tik nagrinėjama institucija. Jei nagrinėjamos tik tos institucijos funkcijos, kuriomis sukuriamas rezultatas išoriniam vartotojui, tada vidinės funkcijos išbraukiamos iš pagrindinio institucijos vykdomų funkcijų sąrašo.

Rezultatas:

Institucijos vykdytinų funkcijų, perrašytų pagal bendrąjį funkcijų formuluočių standartą, sąrašas.

4. Dubliuojančių ir nereikalingų funkcijų analizė

Ši analizė atliekama kartu su funkcijų grupavimu, dokumentų, lingvistinė funkcijų analizėmis, kadangi kiekvienos analizės rezultatas apima ir funkcijų, neatitinkančių kiekvienos analizės reikalavimų, išskyrimą iš turimo funkcijų sąrašo. Taip pat reali institucijos veiklos apimtis nustatoma palyginant apklausos metu (žr. D priedą) surinktas funkcijas su nustatytomis institucijos nuostatuose. Išskyrus nevykdomas funkcijas, būtina aprašyti ir jų nevykdymo priežastis, kurios gali padėti suformuoti tolesnius pasiūlymus dėl funkcijų pašalinimo. Pašalinės funkcijos išskiriamos ir lingvistinės analizės metu nustatčius, kad funkcija neturi rezultato ir naudos gavėjo. Paskutiniu šios analizės tyrimu funkcijos išrūšiuojamos į dvi pagrindines grupes: funkcijos, tiesiogiai susijusios su valdžios įgaliojimų vykdymu ir kitos funkcijos, nesusijusios su valdžios įgaliojimais. O. Lukashova (2009: 20) funkcijas skirsto į:

1. reikalingas organizacijos tikslams pasiekti;
2. susijusias su valdžios įgaliojimais;
3. kasdienio pobūdžio.

Kai kurie mokslinių darbų autoriai funkcijas, nesusijusias su valdžios įgaliojimais iš karto pašalina iš turimo funkcijų sąrašo, kadangi jų siūlomos funkcinės analizės neapima vidinių institucijos funkcijų tyrimo (A. M. Medvedev 2002, N. Manning ir N. Parison 2001).

Funkcijoms, susijusioms su valdžios įgaliojimais, priskiriamos santykių su piliečiais ir organizacijomis kontrolė ir priežiūra, valstybinės paslaugos piliečiams ir organizacijoms, tiesiogiai institucijos įgyvendinama teisėkūros veikla. Analizuojant su valdžios įgaliojimais susijusių funkcijų vykdymo reikalingumą, būtina patikrinti ir išimtinius atvejus, kuomet net ir nustačius, kad funkcija yra nereikalinga, ji išsaugoma kaip valstybinė, jei funkcijos vykdymas susijęs bent su vienu iš šių kriterijų:

- konstitucinės piliečių teisės ir laisvės;
- nacionalinio saugumo ir viešoji tvarka;
- mokestinių ir privalomųjų įmokų užtikrinimas ir surinkimas (žr. 2.7 pav.).

Nagrinėjant funkcijas, nesusijusias su valdžios įgaliojimais, visų pirma tiriama, ar institucijos veikla, kurią vykdo ir kitos institucijos, įeina į specifinę nagrinėjamos institucijos kompetenciją. Jei veikla nenukreipta į institucijos tikslų ir uždavinių įgyvendinimą, tuomet funkcijos vykdymas priskiriamas bendradarbiavimo tarp institucijų atvejui (žr. 2.6 pav.).

Šiame funkcinės analizės etape nagrinėjami ne tik nereikalingų, bet ir dubliuojančių funkcijų atvejai. Funkcijų dubliavimo galimybės tiriamos tuo atveju, jei analizės subjektais pasirenkamos kelios institucijos, paprastai iš giminingų sričių. Tokiu atveju sudaromas visų nagrinėjamų institucijų specifinei kompetencijai priskiriamų funkcijų sąrašas. Sąraše paliekamos tik tos funkcijos, kurios buvo išsaugotos kaip reikalingos. Sudarius sąrašą, jis perrašomas pagal atliktą lingvistinę analizę standartizuojant funkcijų formuluotes. Naujajame sąraše išsiskiria tos funkcijos, kurios panašios savo skambesiu ir turiniu.

Taigi šiame etape iš esmės nagrinėjamos galimai dubliuojančios funkcijos, nes nereikalingos funkcijos išskiriamos atliekant dokumentų analizę, kompetencijų ir įgaliojimų tyrimą, lingvistinę funkcijų analizę. Sudaromas suvestinis nereikalingų funkcijų sąrašas, kuris vėliau įtraukiamas teikiant rekomendacijas dėl pokyčių.

Uždaviniai:

1. Išskirti galimai dubliuojančias funkcijas, turinčias tą patį rezultatą tam pačiam naudos gavėjui.

Nagrinėjamos panašios veiklos srities institucijų funkcijos. Institucijos gali priklausyti tam pačiam arba skirtingam hierarchiniam lygmeniui. Taip pat gali būti nagrinėjami funkcijų dubliavimo atvejai institucijos viduje tarp struktūrinių dalinių.

2. Sudaryti galimai dubliuojančių funkcijų, jas vykdančių institucijų, institucijos struktūrinių dalinių sąrašą ir išskirti institucijų ir struktūrinių dalinių tikslus ir uždavinius.

Į suvestinę lentelę surašomos funkcijos, kurios, atlikus lingvistinę funkcijų analizę, skamba panašiai, todėl manoma, kad jos lemia tą patį rezultatą tam pačiam naudos gavėjui. Funkcijų

dubliavimo galimybių tyrimui atlikti reikia išskirti kiekvienos funkcijos vykdytoją (instituciją ar struktūrinį dalinį) ir nustatyti vykdytojo tikslus ir uždavinius. Visa ši informacija taip pat surašoma į lentelę (žr. 2.8 lentelę).

2.8 lentelė. Galimai dubliuojančių funkcijų išskyrimas

Nr.	Funkcija			Potencialiai dubliuojanti funkcija		
	Formuluotė	Vykdytojas	Vykdytojo tikslai ir uždaviniai	Formuluotė	Vykdytojas	Vykdytojo tikslai ir uždaviniai
1.						
2.						
...						

Šaltinis: Medvedev A. M. 2002: 16.

3. Ištirti galimus funkcijų dubliavimo atvejus.

Nagrinėjant į lentelę surašytus duomenis lyginami skirtingų funkcijų vykdytojų tikslai ir uždaviniai. Jei nustatoma, kad funkcija vykdoma tiems patiems tikslams ir uždaviniams siekti, funkcija išskiriama iš turimo nagrinėjamos institucijos vykdomų funkcijų sąrašo ir tiriama galimybė funkcijos vykdymą perduoti kitam subjektui. Jei nustatoma, kad vykdant funkciją siekiama skirtingų tikslų ir uždavinių, teikiama rekomendacija patikslinti funkcijos formuluotę įtraukiant papildomą funkcijas skiriančią informaciją.

Rezultatas:

Dubliuojančių funkcijų sąrašas ir suvestinis institucijos vykdomų funkcijų, kurios nesidubliuoja su kitų subjektų vykdomomis funkcijomis, nei tarp institucijų, nei institucijos viduje tarp struktūrinių dalinių, sąrašas.

5. Funkcijų charakterizavimas

Šis elementas jau keletą kartų minėtas anksčiau. Sąlyginiai funkcijų charakterizavimo požymiai pateikiami E priede pristatant V. P. Petrovo (2002b) funkcinės analizės metodologiją. Kaip ir funkcijų klasifikaciją, funkcijų charakterizavimo požymius siūlo nemažai autorių. Vieni autoriai siūlo tik funkcijos išteklį (įeigos), rezultatų (išeigos) ir rezultatų gavėjų išskyrimą (E. V. Maslenikova 2009, „Stavka“ 2006). Kiti autoriai (A. M. Medvedev 2002, N. D. Balatova 2008, „RBS“ 2007, O. Lukashova 2009) įvardina daugiau funkcijų charakteristikos požymių. Pagrindinės orientacinės funkcijų charakteristikos yra:

- funkcijos įeiga, išeiga, naudos gavėjai;
- procesai, vykdomi prieš ir po funkcijos atlikimo;
- taisyklės ir normos, reglamentuojančios funkcijas;

- funkcijos vykdymui reikalingi ištekliai ir naudojamos priemonės;
- funkcijos vykdymo kontrolės rodikliai;
- funkcijos vykdymo terminai.

Funkcijų charakterizavimas tiesiogiai susijęs su dokumentų analize: renkant duomenis funkcijų charakterizavimui, nagrinėjami institucijos ir valstybės, funkcijos veiklą reglamentuojantys dokumentai, nustatomi informaciniai, materialūs ištekliai, taip pat procesai, reikalingi funkcijai vykdyti, apibendrinamos teisės dokumentuose nurodomos taisyklės, normos, išgryninami kokybiniai ir kiekybiniai rodikliai, reikalingi funkcijos vykdymo ekonomiškumui, efektyvumui ir veiksmingumui įvertinti. Taip pat apibrėžiami funkcijos realizavimo terminai (jei tokie nustatyti), nustatomi procesai, vykstantys po funkcijos atlikimo. Minėti duomenys apie kiekvieną funkciją sudaro vadinamąjį funkcijų registrą, kuris tampa pagrindu tolesniems institucijos veiklos efektyvumo tyrimams ir tobulinimo gairių rengimui.

Taikant funkcinę analizę skiriami tam tikri institucijų veiklos rodikliai. E. V. Maslenikova (2009: 57-64) grupuoja rodiklius į:

- išteklių;
- tiesioginio rezultato;
- procesų;
- galutinio efekto.

Pasak jos, rodikliai turi atitikti šiuos reikalavimus:

- Atitikimo – rodikliai turi būti tiesiogiai susiję su nustatytais valdžios institucijos tikslais ir uždaviniais.
- Aiškumo, vienareikšmiškumo, paprastumo – iš rodiklio aprašymo turi būti aišku, ar rodiklis reikšmingas.
- Palyginamumo – rodikliai turi būti palyginami ir laiko ir skirtingų institucijų atžvilgiu.
- Patikrinamumo – rodiklių reikšmės galima patikrinti tam tikrais statistiniais metodais.
- Statistinio patikimumo – rodiklių reikšmės turi būti gaunamos iš patikimų duomenų masių.
- Ekonominio tikslingumo – rodikliai turėtų būti pagrįsti jau egzistuojančiomis duomenų bazėmis ar susieti su atliekamu duomenų rinkimu. Norint suformuoti naujo rodiklio duomenų bazę, būtina kiek įmanoma sumažinti išlaidas susijusias su duomenų rinkimu. Būtina užtikrinti racionalų išlaidų duomenų rinkimui ir duomenų masyvo naudingumo santykį.
- Kontrolės – turi būti užtikrinama galimybė kontroliuoti išlaidų ir tiesioginių rezultatų rodiklius.
- Lankstumo – rodiklių reikšmės turi iš karto keistis, kintant aplinkai.

- Vidinės demotyvacijos nebuvimo – apskaičiuojant rodiklius būtina įvertinti, kokią institucijos darbuotojų elgesį jie gali skatinti. Būtina atsisakyti tokių rodiklių, kurie gali sukelti ne produktyvų elgesį.
- Lankstumo inovacijų atžvilgiu – rodiklių sistema neturi susipriešinti su inovacine veikla ar alternatyvių mechanizmų, siekiant paslaugų kokybės gerinimo ar kiekybės didinimo, taikymu.
- Greito atsinaujinimo – rodiklių duomenų bazė turi būti sudaroma per tokį laiko tarpą, koks reikalingas sprendimų dėl rodiklių pokyčių priėmimui.

Moksliniame Rusijos Federacijos žurnale "Ekonomika" publikuojamame I. V. Baranovos (2009: 134) straipsnyje institucijos efektyvumo rodikliai skirstomi į tris lygius:

- Pirmo lygio rodikliai leidžia bendrai įvertinti institucijos finansų valdymą regiono lygiu;
- Antro lygio rodikliai leidžia įvertinti visų tarpinių procesų efektyvumą;
- Trečio lygio rodikliai leidžia įvertinti procesų pirminių stadijų ir procedūrų efektyvumą.

Funkcinėje analizėje naudojami kiekybiniai rodikliai tiesiogiai susiję su institucijų veiklos efektyvumo matavimu, kai vertinamas kiekvienos funkcijos įeigos ir išeigos rodiklių tarpusavio santykis ir šių rodiklių santykis su bendraisiais ekonominiais ir socialiniais šalies rodikliais.

Funkcijų charakterizavimo etape surenkama informacija, kuri pasitelkiama vertinant nagrinėjamos institucijos funkcijų vykdymo efektyvumą.

Uždaviniai:

1. Išskaidyti funkcijas į procesus ir surinkti išsamią informaciją apie procesams skiriamas lėšas, procesų metu gaunamus rezultatus, procesus vykdomus prieš ir po funkcijos vykdymo, procesus vykdančius struktūrinius dalinius ir konkrečius darbuotojus, procesams nustatytas taisykles, kontrolės rodiklius, vykdymo terminus.

Norint surinkti minėtą informaciją, bendraujama su institucijos darbuotojais, nagrinėjami įvairūs institucijos vidiniai dokumentai: veiklos ataskaitos, strateginiai planai, vertinimo kriterijų suvestinės, vykdomų programų ataskaitos. Renkant informaciją apie kiekybiškai išreikštus kriterijus, informacijos palyginamumui ir reikšmių suvienodinimui, būtina nustatyti ir planuotas, ir realiai pasiektas kriterijų reikšmes. Informacija apie funkcijų procesus surašoma į suvestinę funkcijų charakteristikų 2.9 lentelę.

2.9 lentelė. Funkcijų charakterizavimas

Funkcija											
Nr.	Proceso pavadinimas	Ieiga (planas/faktas)	Išieiga (planas/faktas)	Procesas prieš funkciją	Procesas po funkcijos	Vykdytojas – struktūrinis dalinys (darbuotojų skaičius) (planas/faktas)	Taisyklės, valdančios procesus	Naudojami ištekliai ir priemonės (planas/faktas)	Vykdymo kontrolės rodikliai	Vidutiniai vykdymo terminai (planas/faktas)	Kiti komentarai
1.											
2.											
...											

Šaltinis: Medvedev A. M. 2002: 13.

2. Įvertinti institucijos vykdomų funkcijų efektyvumą.

Siekiant įvertinti viešojo sektoriaus institucijų funkcijų efektyvumą Lietuvoje, tikslinga nagrinėti funkcijoms vykdyti įgyvendinamas programas. Paprastai funkcijoms pagal veiklos sritis vykdyti institucija rengia ir įgyvendina atitinkamas programas. Programos skaidomos į tikslus, uždavinius, uždaviniams įgyvendinti vykdomas priemones ir vertinimo kriterijus.

Vertinant kiekybiškai išreikštus programos efektyvumo rodiklius, galima naudotis J. Bivainio ir A. Butkevičiaus siūlomu programų efektyvumo vertinimo modeliu, kuris buvo sukurtas autonomiškam valstybės biudžeto programų įgyvendinimo efektyvumui vertinti (2003). Vertinimo rodiklių skaičiavimas pateikiamas 2.10 paveiksle.

Vertinant kiekybiškai išreikštų kriterijų efektyvumą, lyginamos programos elementų (tikslų, uždavinių) įgyvendinimo efektyvumą parodančių rodiklių planinės ir faktinės reikšmės. Lyginami programos elementų įgyvendinimo rezultatai ir rezultatams siekti skiriamas finansavimas. Siūloma lyginti tiek absoliutinius, tiek santykinius rodiklius.

Skaičiuojamo rodiklio turinys	Skaičiavimo išraiška	Žymėjimų paaiškinimas
Faktinių ir planinių rodiklių skirtumas	$\Delta R = R^f - R^p$ $\Delta S = S^f - S^p$	R – programos rezultato rodiklis S – programos įgyvendinimo išlaidos
Faktinių ir planinių rodiklių santykis	$\lambda R = \frac{R^f}{R^p}$ $\lambda S = \frac{S^f}{S^p}$ $\lambda'R = \frac{R^f}{R^p} \cdot 100$ $\lambda'S = \frac{S^f}{S^p} \cdot 100$	f – faktinio rodiklio požymis p – planinio rodiklio požymis Δ – reikšmių skirtumas λ – reikšmių santykis
Išlaidų rezultatyvumas	$r^p = \frac{R^p}{S^p}$ $r^f = \frac{R^f}{S^f}$	r – išlaidų rezultatyvumas s – vienetinės išlaidos
Vienetinės išlaidos	$s^p = \frac{S^p}{R^p}$ $s^f = \frac{S^f}{R^f}$	
Faktinio ir planinio išlaidų rezultatyvumo ir vienetinių išlaidų skirtumas	$\Delta r = r^f - r^p$ $\Delta s = s^f - s^p$	
Faktinio ir planinio išlaidų rezultatyvumo ir vienetinių išlaidų santykis	$\lambda r = \frac{r^f}{r^p}$ $\lambda s = \frac{s^f}{s^p}$ $\lambda'r = \frac{r^f}{r^p} \cdot 100$ $\lambda's = \frac{s^f}{s^p} \cdot 100$	

Šaltinis: Bivainis J., Butkevičius A. 2003: 60.

2.10 pav. Autonomiško programos įgyvendinimo efektyvumo vertinimo rodikliai

Nustačius per didelius planinių ir faktinių rodiklių reikšmių skirtumus, nagrinėjamos programos elementų kiekybinių kriterijų koregavimo galimybės. Santykiniai efektyvumo rodikliai leidžia įvertinti, kaip efektyviai naudojamos skirtos lėšos ir koku lygiu pasiekiami nustatyti rezultatai, taip pat, kaip efektyviai naudojamos lėšos rezultatams siekti. Santykiniai rodikliai leidžia palyginti skirtingas kiekybines matavimo išraiškas turinčius kriterijus.

Vertinant programos efektyvumą kokybiniu metodu, siūlau naudoti adaptuotą OECD kokybinį programų vertinimo metodą, sukurtą Azijos Vystymo Banko (Asian Development Bank) vykdomų projektų ir programų efektyvumo vertinimui (2006). Šiam metodui reikalinga ekspertų grupė. Kokybinius programos rodiklius siūloma vertinti pagal keturis kriterijus: atitikties, veiksmingumo, produktyvumo ir nuoseklumo. Kiekvienam kriterijui priskiriamas atitinkamas reikšmingumas, o vertinimo skalė apima intervalą nuo 0 (žemiausias lygis) iki 3 (aukščiausias lygis) (žr. 2.10 lentelę).

2.10 lentelė. Kokybinis institucijos vykdomos programos efektyvumo vertinimo metodas

Kriterijus	Reikšmingumas (%)	Kriterijaus apibūdinimas	Reitingo tipai	Vertė
Atitikties	20	Atitikties kriterijus skirtas įvertinti programos tikslų ir rezultatų atitiktį institucijos siekiamiems tikslams ir uždaviniams	Visiškai atitinka Atitinka Iš dalies atitinka Neatitinka	3 2 1 0
Veiksmingumo	30	Veiksmingumo kriterijus skirtas įvertinti, koku lygiu buvo pasiekti planuoti tiek kiekybiškai, tiek kokybiškai išreikšti programos rezultatai.	Visiškai pasiekta Pasiekta Iš dalies pasiekta Nepasiekta	3 2 1 0
Produktyvumo	30	Produktyvumo kriterijus skirtas įvertinti, kaip ekonomiškai buvo panaudoti programos ištekliai programos rezultatams siekti.	Visiškai ekonomiškai Ekonomiškai Iš dalies ekonomiškai Neekonomiškai	3 2 1 0
Nuoseklumo	20	Nuoseklumo kriterijus skirtas įvertinti, ar visi programoje naudojami ištekliai yra pakankami programos rezultatams pasiekti.	Visiškai pakanka Pakanka Iš dalies pakanka Nepakanka	3 2 1 0

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Asian Development Bank 2006: 9.

Ekspertų grupė vertindama programą kiekvienam kriterijui priskiria vertę nuo 0 iki 3. Vertės sudauginamos su reikšmingumais, reikšmės susumuojamos ir gaunamas programos efektyvumo rodiklis. Nustatoma, kad institucijoje programa vykdoma itin efektyviai, jei rodiklio reikšmė yra didesnė nei 2,7; efektyviai, jei reikšmė svyruoja tarp 1,6 ir 2,7; iš dalies efektyviai, jei rodiklis įgyja reikšmę tarp 0,8 ir 1,6 ir programa vykdoma neefektyviai jei rodiklio reikšmė mažesnė už 0,8.

Vertinant programos efektyvumą pagal kokybiškai ir kiekybiškai išreikštus rodiklius, siūloma integruoti J. Bivainio ir Ž. Tunčikienės viešojo sektoriaus institucijų strateginių sprendimų alternatyvų vertinimui pritaikytą metodą, J. Bivainio ir A. Butkevičiaus valstybinio biudžeto programoms pagal kiekybinius rodiklius vertinti pritaikytą metodą ir DEA (Data Envelopment Analysis) metodą. Kokybiniai programos vykdymo rodikliai, pasitelkiant ekspertų grupę, išskirstomi į įeigos ir išeigos rodiklius ir vertinami intervale [0, 1]. Ribinėmis reikšmėmis apibrėžtame intervale kiekvienam kokybiniam kriterijui nustatoma jo įvertinimo reikšmė, interpretuojant ją intervale [0, 1] pagal logikos principus (Bivainis, Tunčikienė 2009: 111). Kiekybiniai rodikliai taip pat išskirstomi į įeigos ir išeigos rodiklius ir normalizuojant jų reikšmes skaičiuojami santykiniai faktinių ir planinių reikšmių rodikliai (Bivainis, Butkevičius 2003: 61). Pagal DEA metodą, ekspertų grupė kiekvienam kokybiniam ir kiekybiniam rodikliui nustatomi reikšmingumai įeigos ir išeigos rodiklių grupėse atskirai. Vertinimo kriterijų santykinis reikšmingumas turi patekti į intervalą [0, 1] ir visų reikšmingumų iš vienos grupės suma turi būti lygi 1. Programos efektyvumo rodiklis apskaičiuojamas išeigos kriterijų normalizuotų reikšmių ir jų reikšmingumų sandaugos sumą padalinus iš įeigos kriterijų normalizuotų reikšmių ir jų reikšmingumų sandaugos sumos. Programa institucijoje vykdoma efektyviai, jei efektyvumo rodiklis

lygus 1. Jei rodiklis nelygus 1, tiriamos priežastys ir pokyčių galimybės. Konkrečios DEA metodo formulės pateikiamos 95-96 p. Funkcijų efektyvumas vertinamas analogiškai kiekvienai funkcijai įgyvendinti vykdomoms programoms suteikiant reikšmingumus, sudauginant juos su programų efektyvumo rodikliais ir susumuojant.

Rezultatas:

Institucijos efektyviai vykdomų funkcijų sąrašas; institucijos neefektyviai vykdomų funkcijų sąrašas; funkcijų vykdymo neefektyvumo priežasčių sąrašas.

6. Funkcijų klasifikavimas

Funkcijų grupavimas pagal veiklos sritis (klasifikavimas) priklauso nuo funkcinės analizės apimties ir objektų. Audito ir konsultavimo įmonės „RBS“ atstovai siūlo pirmiausia išskirstyti funkcijas pagal tris lygius:

- valstybinės;
- regioninės;
- vietinės (2007: 867).

Pagal šiuos tris lygius suskirstytos funkcijos tolesniuose tyrimuose leidžia pasirinkti koncentruotis į vieną kurį nors lygį pagal funkcinės analizės tikslus arba pradėti nuo svarbiausio pagal funkcinės analizės ir visos administravimo reformos tikslus. Funkcijų klasifikacija pateikiama daugelyje šaltinių, skiriasi veiklos sričių išsamumas ir skaičius. Šešių autorių siūlomas funkcijų požymių skirstymas pateikiamas 2.11 lentelėje.

2.11 lentelė. Viešojo sektoriaus institucijų funkcijų klasifikacija

Audito konsultavimo grupė „RBS“ 2007	Maslenikova E. V. 2009	Konsultavimo grupė „Stavka“ 2006	NSVPTI 2008	Petrov V. P. 2002; N. Manning, N. Parison 2001, O. Lukashova 2009	Koval T. V. 2010
• Teisėkūros • Įstatymų taikymo • Kontrolės ir priežiūros	• Politikos • Teisėkūros • Organizacinės - tvarkomosios • Turto valdymo • Paslaugų teikimo • Kontrolės ir priežiūros • Užtikrinimo	• Politikos • Tarptautinio masto • Teisinio reguliavimo • Vykdyto įpareigojimo • Kontrolės ir priežiūros • Turto valdymo • Paslaugų teikimo	• Palaikymo ir vystymo • Administravimo ir vykdymo • Valstybės išteklių valdymo	• Politikos • Koordinavimo, kontrolės ir priežiūros • Reguliavimo • Paslaugų teikimo • Palaikymo	• Teisėkūros • Kontrolės ir priežiūros • Valstybės turto valdymo • Paslaugų teikimo

Šaltinis: sudaryta autorės.

Dauguma autorių skiria keletą pagrindinių funkcijų požymių: politikos (Maslenikova, „Stavka“, Petrov, Manning and Parison, Lukashova), teisėkūros („RBS“, Maslenikova, Koval), kontrolės ir priežiūros (visi autoriai), paslaugų teikimo (Maslenikova, „Stavka“, Petrov, Manning and Parison, Lukashova, Koval).

Nacionalinis Rusijos Federacijos sisteminių valdymo problemų tyrimų institutas (NSVPTI) pateikia apibendrintą funkcijų klasifikaciją, tačiau detalizuoja:

Palaikymo ir vystymo funkcijos:

- a) reikalų, susijusių su valstybinės valdžios įgaliojimais, priežiūra;
- b) pasiūlymų rengimas klausimais, susijusiais su valstybinės valdžios įgaliojimais.

Administravimo ir vykdymo funkcijos:

- a) kontrolė, priežiūra, teisėsauga, apmokestinimas;
- b) licencijavimas, licencijų išdavimas;
- c) standartizavimas ir sertifikavimas;
- d) teisės aktų kūrimo;
- e) tarifų ir kainų nustatymo.

Valstybės išteklių valdymo funkcijos:

- a) turto valdymo;
- b) valstybinių pirkimų;
- c) ūkinės funkcijos, viešųjų paslaugų teikimas (2008).

Išskirtus funkcijų požymius konkretizuoja ir V. P. Petrovas (2002b: 13, 16), remdamasis Latvijoje atliktos funkcinės analizės metu taikytos klasifikacijos pavyzdžiu. Pasak jo, **politikos funkcijos** yra susijusios su šakine politika, gali būti tokios kaip strateginis veiklos srities planavimas, teisėkūra, kontraktų, standartų, normų rengimas, konkrečios veiklos srities politikos analizė ir vertinimas. Tokios funkcijos reikalauja profesionalių specialistų žinių ir paprastai vykdomos pagrindinėse ministerijose. **Paslaugų teikimo funkcijos** apima paslaugų teikimą tiek kitoms institucijoms (vidinės paslaugos), tiek išoriniams naudos gavėjams. Tokias funkcijas sistemoje atlieka institucijos, pavaldžios ministerijoms. **Reguliavimo funkcijos**, tokios kaip licencijavimas, sertifikavimas, leidimų išdavimas, akreditavimas, inspektavimas, atskaitomybės tikrinimas, finansinis auditas, autorių nuomone, turi būti atskiriamos nuo politikos funkcijų, kadangi pastarosios nulemia reguliacinių funkcijų vykdymą. Taip pat siūloma šias funkcijas atskirti ir nuo paslaugų teikimo funkcijų. **Koordinavimo, kontrolės ir priežiūros funkcijomis** laikomos tokios, kaip tarpusavio santykių tarp skirtingų institucijų koordinavimas, atskaitingų institucijai struktūrų veiklos priežiūra, bendradarbiavimo organizavimas profesionaliai siekiant atskaitingų struktūrų tikslų įgyvendinimo.

Palaikymo funkcijos, autoriaus nuomone, atitinka NVSPTI pasiūlytas veiklos sritis. V. P. Petrovo siūloma funkcijų klasifikacija sutampa su N. Manningo, N. Parisono (2001) ir O. Lukashovos (2009) funkcijų grupavimu pagal veiklos pobūdį.

Funkcijų vykdymo klasifikaciją pagal institucijų hierarchinius lygmenis aptaria T. V. Koval (2010: 11-12). Jos teigimu, valstybinės ministerijos formuoja tam tikrų valstybės reguliavimo sferų politiką (konceptijos, programos, valstybinės tikslinės programos, biudžetas), kuria ir priima teisės aktus, įgyvendina tarptautinį bendradarbiavimą. Šios ministerijos negali turėti įgaliojimų vykdyti kontrolės ir priežiūros funkcijas piliečių ir organizacijų atžvilgiu, teikti valstybines paslaugas, valdyti valstybinį turtą. Politikos kūrimo procesas šiuo atveju atskiriamas nuo politikos įgyvendinimo. Tad piliečių ir organizacijų kontrolės ir priežiūros, teisėsaugos funkcijas turi vykdyti valstybinės tarnybos. Jos negali vykdyti teisėkūros, turto valdymo funkcijų, jų paskirtis turi būti politikos realizavimas, įstatymų pažeidimų prevencija, tam tikros sferos visuomeninių santykių apsaugos užtikrinimas. Valstybinės įstaigos turi valdyti turtą, įgyvendinti valstybines programas, teikti viešąsias paslaugas. Pasak T. V. Koval, tokia funkcinė specializacija leidžia išvengti interesų konfliktų tarp politiką formuojančių, įgyvendinančių ir įgyvendinimą kontroliuojančių institucijų. Naudojant tokį organizacinį modelį Rusijos Federacijoje, pasak T. V. Koval, ministerijų skaičius mažėja, tarnybos stambinamos, įstaigų skaičius auga.

Pagal hierarchinius lygius subalansuota, pakankama, bet ne per smulkiai išskirstyta, yra E. V. Maslenikovos siūloma funkcijų klasifikacija (2009: 71-81):

1. *Politinės funkcijos* apima ne tik anksčiau minėtas konkrečias veiklas, bet ir įtraukia NSVPTI išskirtą politinių pasiūlymų rengimo funkciją. Šio tipo funkcijų vykdymas apima ir ekonominius strategijų pagrindimus, pasiūlymų rengimą ir investicinių programų realizaciją, valstybės ilgalaikių, trumpalaikių ir vidutinio ilgumo prognozių rodiklių socialinio–ekonominio vystymo klausimais rengimą, smulkaus verslo vystymo programų projektų rengimą.

2. *Teisėkūros funkcijos* susietos su politinėmis tuo, kad jų vykdymas apima normatyvinių – teisės aktų projektų, skirtų anksčiau minėtoms socialinio–ekonominio vystymo prognozėms vykdyti, rengimą. Taip pat teisėkūros funkcijos skirtos tipinių projektų ir formų, reglamentuojančių valstybinius pirkimus, rengimui.

3. *Organizacinės – tvarkomosios funkcijos* susijusios su sprendimais dėl konkrečių objektų ar aplinkybių, darbų atlikimo užtikrinimu. Šiam tipui priklauso tarpinstitucinės komisijos darbo organizavimas gamybinių pajėgumų paskirstymui regionuose, valstybiniai užsakymai, atvirų konkursų viešiesiems pirkimams organizavimas.

4. *Turto valdymo funkcijos* skaidomos į valstybės turto apskaitymą ir saugojimą, valstybės įmonių valdymą, valstybės interesų atstovavimą įmonėse, kuriose dalis akcijų priklauso valstybei, intelektualinio turto valdymą, nekilnojamojo turto valdymą.

5. *Paslaugų teikimo funkcijos* tai – piliečių ir organizacijų teisių ir teisinių interesų apsauga, materialinių išteklių paskirstymas, informacijos teikimas, konsultavimas, metodinių rekomendacijų rengimas.

6. *Kontrolės ir priežiūros funkcijos* be tradicinio, anksčiau aptarto, skirstymo stambiau tipizuojamos į išankstinę kontrolę (licencijavimas, sertifikavimas, atestacija), procesų ir rezultatų priežiūrą (reikalavimų laikymosi, pažeidimų išaiškinimo ir prevencijos) ir tam tikrų registrų kūrimą ir palaikymą.

7. Autorė prideda dar vieną funkcijų tipą, jį įvardindama kaip *užtikrinimo*. Tai vidinė apskaita ir atskaitomybė, informacinės technologijos, ekspertinės–analitinės funkcijos, žmogiškųjų išteklių valdymas, ūkinės funkcijos. Šios funkcijos yra daugiausia vidinės institucijos funkcijos, todėl pagal funkcinės analizės tikslus galima pasirinkti, ar analizuoti ir institucijos vidines organizacines funkcijas ir stengtis jas optimizuoti, ar koncentruotis tik į išorines institucijos veiklas ir jų efektyvumo tobulinimą.

Klasifikuojant funkcijas siūloma naudotis E. V. Maslenikovos pateiktu funkcijų skirstymu pagal pobūdį, kiekvienam pobūdžiui priskiriant institucijas pagal T. V. Koval nustatytą sistemą, kurioje atitinkamo pobūdžio funkcijos turi būti vykdomos atitinkamuose hierarchiniuose lygmenyse.

Taigi šiame etape funkcijos iš turimo institucijos vykdomų funkcijų sąrašo suskirstomos pagal pobūdį ir tiriama, ar tam tikro pobūdžio funkcijas vykdo institucijos, priklausančios tinkamam hierarchiniam lygmeniui. Vidinės institucijos funkcijos, kaip ir kituose funkcinės analizės etapuose, nenagrinėjamos.

Uždaviniai:

1. Suklasifikuoti nagrinėjamos institucijos vykdomas funkcijas pagal pobūdį.

Institucijos funkcijos surašomos į suvestinę lentelę sugrupuojant jas pagal siūlomą klasifikaciją (žr. 2.12 lentelę). Suvestinėje lentelėje nurodytos ir T. V. Koval siūlomos atitinkamo pobūdžio funkcijas turinčios vykdyti atitinkamos institucijos.

2.12 lentelė. Institucijos funkcijų pobūdžio atitikties funkcijos vykdytojams nustatymas

Funkcijų pobūdis	Funkcijos	Vykdytojas
Politinės	1.	Ministerijos ir savivaldybės
	2.	
	...	
Teisėkūros	1.	Ministerijos ir savivaldybės
	2.	
	...	
Kontrolės ir priežiūros	1.	Valstybinės tarnybos
	2.	
	...	
Organizacinės – tvarkomosios	1.	Ministerijoms ir savivaldybėms pavaldžios institucijos bei įstaigos
	2.	
	...	
Turto valdymo	1.	Ministerijoms ir savivaldybėms pavaldžios institucijos bei įstaigos
	2.	
	...	
Viešųjų paslaugų teikimo	1.	Ministerijoms ir savivaldybėms pavaldžios institucijos bei įstaigos
	2.	
	...	

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Maslenikova E. V. 2009, Koval T. V. 2010.

2. Ištirti institucijos vykdomų funkcijų atitiktį institucijos lygmeniui.

Sugrupavus nagrinėjamos institucijos funkcijas, tiriama, ar institucijos hierarchinis lygmuo atitinka vykdomų funkcijų pobūdį. Jei institucija vykdo tas funkcijas, kurios pagal pobūdį turėtų būti vykdomos kitame lygmenyje, nagrinėjama galimybė funkcijos vykdymą perduoti kitam subjektui.

Rezultatas:

Suvestinis nagrinėjamos institucijos vykdytinų, pagal pobūdį institucijos lygmenį atitinkančių funkcijų sąrašas.

7. Funkcijų vykdymo perdavimo kitiems subjektams galimybių analizė

Kitiems subjektams perduotinų funkcijų sąrašas papildomas po kiekvieno funkcinės analizės etapo. Atlikus dokumentų analizę, sudaromas teisiškai pagrįstų, tačiau institucijos vidaus dokumentais nereglamentuojamų ir vis dėlto reikalingų funkcijų sąrašas; ištyrus institucijos kompetenciją ir įgaliojimus, sudaromas funkcijų, susijusių su valdžios įgaliojimais, bet neįtrauktų ir institucijos kompetenciją ir funkcijų, kurioms nėra galimybės priskirti vykdytojo institucijos viduje, sąrašas; išnagrinėjus funkcijų dubliavimo atvejus, sudaromas dubliuojančių ir perduotinų kitiems subjektams sąrašas; sugrupavus funkcijas pagal veiklos pobūdį, sudaromas funkcijų, pagal pobūdį neatitinkančių jas vykdančios institucijos hierarchinio lygmens, sąrašas. Taigi suvedus visus minėtus sąrašus į vieną, gaunama bazė funkcijų perdavimo galimybių kitiems subjektams tyrimui. Funkcijas galima perduoti vykdyti kitoms valstybinėms institucijoms, vertikalia hierarchine arba horizontalia panašaus veiklos pobūdžio linija, perduoti privačiojo sektoriaus nepriklausomiems subjektams, dalinai valstybės

kontroliuojamiems subjektams. Tarp valstybės institucijų perskirstomos valstybinės funkcijos, o išoriniams vykdytojams gali būti perduotas funkcijų, nesusijusių su valdžios įgaliojimais, vykdymas.

Taigi šiame etape nagrinėjamos tiek funkcijų perdavimo galimybės išoriniams subjektams, tiek funkcijų vykdymo perskirstymo galimybės institucijos viduje tarp struktūrinių dalinių.

Uždaviniai:

1. Ištirti galimybes funkcijos vykdymą perduoti išoriniams subjektams.

Tiriant galimybes perduoti funkcijų vykdymą išoriniams vykdytojams (privačioms organizacijoms), reikia patikrinti, ar vykdant funkciją naudojama informacija gali būti skelbiama viešai, ar dalis informacijos nėra valstybinė ar institucinė paslaptis. Taip pat analizuojama, ar rinkoje egzistuoja paslaugos, analogiškos institucijos vykdomoms funkcijoms. Galiausiai tiriamas funkcijos perdavimo nevalstybinėms organizacijoms poveikis funkcijos vykdymo ekonomiškumui (vertinamas išteklių naudojimas), efektyvumui (vertinamas funkcijos vykdymo procesas) ir veiksmingumui (vertinami funkcijos rezultatai) (Manning, Parison 2001). Tyrimas atliekamas pasitelkiant N. Manningo ir N. Parisono siūlomą antrą sprendimų medį (žr. 2.2 pav.), įtraukiant daugiakriterių vertinimo metodu ir prognozavimo metodais pagrįstus funkcijų vykdymo alternatyvų skaičiavimus. Minėti metodai apima daug kokybinių ir kiekybinių vertinimo metodų, kaip pavyzdžiu galima naudotis J. Bivainio ir Ž. Tunčikienės strateginiam viešojo sektoriaus institucijų veiklos planavimui pritaikytais veiklos alternatyvų vertinimais (2009: 105-154). Kaip jau buvo minėta, galima pasinaudoti ir apklausų metodu kokybiniu būdu nustatant pačių nagrinėjamos institucijos vadovų, darbuotojų nuomonę apie galimybę perduoti funkcijos vykdymą privačiajam sektoriui. Analogiškai vertinimai turėtų būti atliekami tiriant galimybes funkcijų vykdymą perduoti kitoms viešojo sektoriaus institucijoms. Tyrimas gali būti atliekamas pasitelkiant N. Manningo ir N. Parisono siūlomą trečią sprendimų medį (žr. 2.2 pav.). Vertinamas veiklos srities, kuriai priklauso funkcijos, pastovumo kriterijus, funkcijų specifikavimo kriterijus, politinio jautrumo kriterijus, funkcijų vykdymo ir surenkamų mokesčių santykio kriterijus. Atliekant tyrimus svarbu turėti darbo grupę, sudarytą iš profesionalių ekspertų ir institucijos veiklą išmanančių institucijos atstovų, nes kiekvienam sprendimų medžio teiginiui būtina surinkti kuo daugiau informacijos ir ta informacija turi būti kuo efektyviau įvertinama.

2. Ištirti galimybes funkcijų vykdymą perskirstyti institucijos viduje tarp struktūrinių dalinių.

Vertinant funkcijų perskirstymo galimybę institucijos viduje, institucija išskaidoma į departamentus, departamentai į skyrius, o skyriuose nustatomas darbuotojų skaičius. Tyrimas gali būti atliekamas pasitelkiant N. Manningo ir N. Parisono siūlomą ketvirtą sprendimų medį (žr. 2.2 pav.). Nagrinėjamos funkcijų sujungimo galimybės, atskaitomybės linijos, departamentų ir skyrių dydžiai, vadovų atsakomybės apimtys. N. Manningas, N. Parisonas (2001: 34) ir V. Petrovas (2002b: 41)

pabrėžia, kad efektyvi organizacinė sandara yra tuomet, kai departamentą sudaro 3 – 5 skyriai, o skyrių – 5 žmonės. Taigi funkcijų charakterizavimo etape nustatius, kad funkcijos vykdymas tam tikrame institucijos dalinyje yra neefektyvus, nagrinėjama tikimybė, kad dalinys yra per didelis ir teikiamos rekomendacijos dalinio apimties mažinimui ar naikinimui, funkcijų vykdymą perduodant kitiems, panašią veiklą vykdančioms daliniams.

Rezultatas:

Suvestinis nagrinėjamos institucijos vykdytinų funkcijų sąrašas, pašalinus kitiems subjektams perduotinas funkcijas ir perskirsčius funkcijų vykdymą institucijos viduje.

Funkcinės analizės modelio negalima apibūdinti kaip nuosekliai atliekamų tyrimų sistemos, jo komponentai tarpusavyje susiję tiesioginiais ir netiesioginiais ryšiais, o eiliškumas yra sąlyginis ir reikalingas struktūriniam aiškumui ir nuosekliam tyrimų aprašymui. Taigi, nors schematinis funkcinės analizės modelis turi eiliškumo seką, tačiau kai kurie funkcinės analizės elementai taikomi paraleliai, papildo vienas kitą, tampa vienokių ar kitokių susijusių elementų sprendimų pagrindu.

Atlikus funkcinę analizę viešojo sektoriaus institucijoje gaunami rezultatai, pagal kuriuos formuojamos rekomendacijos pokyčių įgyvendinimui. Funkcinės analizės rezultatai:

- Galutinis suvestinis nagrinėjamos institucijos vykdytinų funkcijų sąrašas. Šį sąrašą sudaro teisiškai pagrįstos, vidiniais institucijos dokumentais apibrėžiamos, į institucijos kompetenciją patenkančios, tarp institucijos struktūrinių padalinių pagal kompetenciją perskirstytos, pagal funkcijų formuluočių standartą suformuluotos, kitų institucijų veiklos nedubliuojančios, efektyviai institucijos vykdomos, pagal pobūdį institucijos hierarchinę lygmenį atitinkančios, kitiems subjektams vykdyti neperduotinos funkcijos.

- Nereikalingų funkcijų sąrašas.
- Kitų institucijų veiklą dubliuojančių funkcijų sąrašas.
- Funkcijų efektyvumo vertinimo rodiklių reikšmių sąrašas.
- Dėl įvairių priežasčių perduotinų kitiems subjektams funkcijų sąrašas.
- Institucijos viduje tarp struktūrinių dalinių perskirstytinų funkcijų sąrašas.
- Pasiūlymai dėl institucijos organizacinės struktūros reorganizavimo.
- Pasiūlymai dėl funkcijų efektyvumo vertinimo rodiklių optimizavimo.

3. PRAKTINIS FUNKCINĖS ANALIZĖS TAIKYMAS

Šioje baigiamojo darbo dalyje nagrinėjama užsienio šalių patirtis taikant funkcinę analizę viešojo administravimo reformose. Išskiriamos šalyse vyravusios viešojo administravimo problemos, jų sprendimui nustatyti funkcinės analizės tikslai, pateiktos rekomendacijos įgyvendinti pokyčiai. Lietuvos patirtis atliekant tyrimus, susijusius su funkicine analize, nagrinėjama detaliau. Išskiriamos viešojo administravimo problemos, teisės aktais pagrindžiamas funkcinės analizės poreikis, nagrinėjami du Lietuvoje atlikti tyrimai. Taip pat šioje dalyje siūlomas funkcinės analizės modelis taikomas Ūkio ministerijoje išskiriant vienos veiklos srities funkcijas ir pereinant prie funkcijoms įgyvendinti vykdomos programos. Taikant modelį nustatytos problemos ir rekomendacijos, kaip jas išspręsti, lyginamos su realiai Ūkio ministerijoje įgyvendintais pokyčiais.

3.1 Užsienio šalių ir Lietuvos patirtis atliekant funkcinę analizę

Funkcinė analizė, kaip viešojo sektoriaus administravimo reformos priemonė, taikoma jau pakankamai seniai. Valstybės, nusprendusios vykdyti viešojo sektoriaus administravimo reformą, ne iš karto atliko funkcinę analizę, kas dažnai sąlygojo pirmųjų reformos etapų neefektyvumą (Segura 2007: 31-40). Viena pirmųjų funkcinę analizę administravimo reformų tikslams siekti panaudojo Naujoji Zelandija, tačiau funkcinės analizės metodo taikymas išplito tik maždaug po dešimties metų 1994-1995 m. (Airija, Brazilija, Kanada). Dabartinės Europos Sąjungos sudėtyje esančios šalys funkcinę analizę pradėjo naudoti nuo 1997 m. (pirmoji Latvija). Siekiant reprezentatyviai aptarti užsienio šalių patirtį atliekant funkcinę analizę, tikslinga nagrinėti tokių šalių pavyzdžius:

- kurios pirmos pradėjo taikyti funkcinės analizės metodą viešojo administravimo reformoje (Naujoji Zelandija);
- kurios turi itin didelį viešojo sektoriaus aparatą arba galias viešojo administravimo tradicijas (Airija, Brazilija, Kanada, Didžioji Britanija, Rusija);
- kurios yra Lietuvos kaimynės ir turi panašią viešojo sektoriaus struktūrą (Lenkija, Ukraina, Latvija).

Išnagrinėjus užsienio šalių patirtį atliekant funkcinę analizę, geresniam funkcinės analizės taikymo specifikos suvokimui būtina nagrinėti ir Lietuvoje atliktus su funkicine analize susijusius tyrimus.

Naujosios Zelandijos patirtis

Neekonomiškumas, neefektyvumas, didelė reguliavimų našta buvo pagrindinės priežastys Naujosios Zelandijos vyriausybei 1985 m. inicijuoti administracinę viešojo sektoriaus reformą, kurios tikslai: ekonomikos liberalizavimas, reguliavimo naštos mažinimas, vyriausybinių sektoriaus mažinimas, valdžios efektyvumo, veiksmingumo, atskaitingumo, finansinio skaidrumo ir pastovumo didinimas. Būdai tikslams įgyvendinti buvo nustatyti pasitelkiant funkcinę analizę.

Viešojo administravimo reformoje numatyti institucijų veiklos tobulinimo uždaviniai tokie: bendras sutarimas dėl viešojo sektoriaus institucijų vaidmens (subsidiarumo principo įgyvendinimas, kuomet institucija vykdo ir finansuoja tik tas veiklas, kurios susijusios su jos konstituciniais ir vyriausybiniiais įgaliojimais ir tas viešąsias paslaugas, kurias teikdama institucija turi efektyvumo pranašumą, nedubliuoja ir nekonkuruoja su privačiuoju sektoriumi); kiekvienos institucijos vykdomų funkcijų nustatymas siejant jas su valstybės programomis bei projektais, taip pat efektyviau valdyti ir paskirstyti valstybės biudžeto išteklius tiksliai apibrėžiant vyriausybinių institucijų veiklą.

Atlikus funkcinę analizę, remiantis jos pagrindu suformuotomis rekomendacijomis, vyriausybinese institucijose buvo sukurti departamentai politikos formavimo, jos įgyvendinimo, viešųjų paslaugų teikimo, reguliavimo funkcijoms atlikti. Įgyvendinus esminius pokyčius, viešųjų paslaugų apimtis sumažėjo dvigubai, centrinės valdžios institucijose tarnautojų skaičius sumažėjo nuo 88 tūkst. iki 37 tūkst. Pati funkcinė analizė buvo atlikta ekspertiniu metodu, apklausiant ministrus ir kitų institucijų vadovus iš viršaus į apačią (Segura 2007: 7-9).

Airijos patirtis

Net du bandymai atlikti viešojo administravimo reformą Airijoje buvo nesėkmingi. Trečiuoju bandymu 1994 m. buvo siekiama pagerinti verslo klimata ir viešųjų paslaugų teikimą. Reformos metu buvo suformuotos tikslinės iniciatyvos, pagrįstos funkcinės analizės atlikimu: administracinių procesų ir procedūrų supaprastinimas (sumažinant rašytinių taisyklių skaičių); viešųjų paslaugų kokybės gerinimas (suteikiant daugiau laisvės ir atsakomybės institucijoms lanksčiau reaguoti į visuomenės poreikius); atskaitomybės užtikrinimas (gerinant informacijos srautų judėjimą, komunikavimo kanalus, didinant skaidrumą). Teisės aktų analizę išsamiai atliko Airijos vyriausybės suformuota reformos valdyba, kurią sudarė skirtingų viešojo sektoriaus ir privačiojo sektoriaus sričių atstovai. Reformos rezultatai – pakankamai sėkmingai pagerintas verslo klimatas ir viešųjų paslaugų teikimas. Tai rodo po reformos į šalį pritrauktos didelės tiesioginės užsienio investicijos (Segura 2007: 10-11).

Brazilijos patirtis

Siekdama demokratizuoti šalį po dvidešimt metų trukusio diktatorinio režimo ir išsivaduoti iš finansinės krizės, Brazilijos Vyriausybė 1995 m. inicijavo programą visoms valdžios veikloms peržiūrėti. Inventorizavimo metu visos veiklos buvo suskirstytos į 380 programų, turinčių panašius tikslus ir tikslų siekimo priemones. Visas reformos procesas buvo prižiūrimas Valdžios administravimo ir institucijų reformos ministerijos (The Ministry of Federal Administration and State Reform) (Segura 2007: 19-21), o funkcijų inventorizavimas atliekamas Planavimo ministerijos (The Ministry of Planning, Manning, Parison 2001: 55) sudarytos darbo grupės. Planavimo ministerijos užduotis buvo sukurti dialogą su kiekviena ministerija ir pasiūlyti veiklos analizės ir gerinimo metodiką. Konkretūs žingsniai ir analizės forma buvo palikti kiekvienos ministerijos atsakingiems asmenims, diegiant jiems suvokimą, kaip svarbu yra suprasti „Ką mes darome?“, „Ar tai, ką mes darome, yra reikšminga?“. Brazilija pagerino viešųjų paslaugų teikimą, institucijų veiklos vertinimą. Pasaulio Banko atstovai (2001) Brazilijos taikytą strategiją laiko itin jautria, kadangi bet kokia reforma, kuri per prievartą inicijuoja išlaidų karpymą ir reorganizavimą, dažniausiai sulaukia atviros kritikos ir biurokratinio aparato pasipriešinimo.

Kanados patirtis

Kanados viešojo administravimo reforma buvo orientuota į valstybės biudžeto lėšų taupymą, analizuojant programas. Tokiose Kanados provincijose kaip Alberta, Manitiba, Ontarijas buvo atliktos alternatyvų viešosioms paslaugoms analizė, Naujojo Brunsviko provincijoje atlikta viešojo sektoriaus programų ir paslaugų analizė, Kvebeko provincijoje sukurta autonominių paslaugų teikėjų programa, o Vinipego mieste atlikta valstybės valdymo modelio analizė. Šie procesai atlikti laikotarpiu nuo 1991 m. iki 1998 m. Visuomenė buvo informuojama apie viešojo sektoriaus reformavimo pasekmes, reformoje dalyvaujančių valstybės tarnautojų motyvacija buvo keliama aiškumo, atskaitomybės suvokimo principais. Pagrindinė už reformą atsakinga institucija buvo Kanados Sekretoriato Iždo valdyba. Tačiau, kaip ir Brazilijoje, viešojo sektoriaus institucijų darbuotojai buvo skatinami nuosekliai peržiūrėti jų vykdomas programas (veiklas) ir analizuoti jų atitiktį institucijų kompetencijoms, siekiamiems tikslams. Atliekant programų analizę, remiamasi principais, susijusiais su visuomenės interesais, paslaugų kokybe, orientacija į klientą, išteklių valdymu.

Atlikus viešųjų paslaugų alternatyvų analizę buvo sukurtos papildomos Specialiosios agentūros (Special Operating Agencies), skirtos ir toliau nuosekliai gerinti viešųjų paslaugų teikimą ir mažinti išlaidas, palengvinti Finansinio administravimo akto (Financial Administration Act) pataisų įgyvendinimui reikalingą bendradarbiavimą, taip pat buvo sukurti nuosavybės valdymo funkcijų

vykdymo perdavimo rangos bendrovėms mechanizmai, sutaupant 40-50 mln. Kanados dolerių (Manning, Parison 2001: 55-60).

Didžiosios Britanijos patirtis

Didžiojoje Britanijoje atliktos kelios pagrindinės viešojo sektoriaus analizės. Pradžioje pasirinkta tam tikrų specifinių vykdomųjų agentūrų sukūrimo strategija. Vadinamosios „kitų žingsnių“ (Next Steps) agentūros agentūros įkurtos atlikus pirminių galimybių (Prior Options) analizę ministerijose ir departamentuose. Pagrindiniai pirminių galimybių analizės kriterijai buvo senosios praktikos funkcijų reikalingumas, galimybė jas panaikinti, privatizuoti, poreikis finansuoti iš valstybės lėšų, valstybės finansuojamų funkcijų perdavimo rangos bendrovėms galimybė, valstybės finansuojamų ir vykdomų funkcijos efektyvumo didinimo galimybė. Sukurtos agentūros nuolat analizuoja ir prižiūri viešojo sektoriaus institucijų veiklą.

Atlikta viešųjų paslaugų kokybės analizė buvo skirta nustatyti tobulintinas institucijų veiklos sritis ir nustatyti galimybes veiklos kokybei užtikrinti. Analizė leido nustatyti, kaip ir kodėl teikiama paslauga, palyginti veiklas pagal nustatytus rodiklius įtraukiant ir paslaugos teikėjus ir gavėjus, užtikrinti konkurenciją teikiant viešąsias paslaugas. Kiekvienoje institucijoje atlikta paslaugų kokybės gerinimo galimybių analizė buvo sudaryta iš keturių dalių: panaikinimo, vidinio restruktūrizavimo, privatizavimo, perdavimo rangos bendrovėms galimybių nustatymo. Kadangi kiekviena institucija turėjo peržiūrėti visas savo teikiamas paslaugas ir pateikti argumentuotas išvadas dėl paslaugų teikimo, institucijų vadovai galėjo pasirinkti skirtingo pobūdžio paslaugų analizių prioritetinę tvarką, pagrįsdami kiekvienos paslaugos kokybės analizės eiliškumą.

Dar viena institucijų funkcijų analizės dalis Didžiojoje Britanijoje – rinkos analizė – pristatyta 1991 m. Šios analizės tikslas – įvertinti galimybes funkcijos vykdymą perduoti bendrovėms pagal rangos sutartį. Institucijos turėjo persvarstyti, kurios veiklos galėtų būti atliekamos pasitelkiant tiek valstybės, tiek privačius išteklius. Siekiant visapusiškumo buvo įtraukti ir privatačiojo sektoriaus atstovai. Buvo analizuojamas funkcijų būtinumas, konfidencialumas, įgyvendinamos priemonės, vadovaujantis personalas, visa tai siejant su galimybe funkcijų vykdymą perduoti rangos bendrovėms ir įvertinti efektyvumo didėjimą.

Galiausiai atlikta bazinių išlaidų analizė. Jos rezultatai buvo skirti ministerijų išskaidymui ir pergrupavimui. Valstybės Išdas ištyrė ilgo laikotarpio išlaidų tendencijas, ekonomišką ir efektyvesnį viešųjų paslaugų teikimo alternatyvas, galimybes sujungti tam tikras paslaugas. Buvo tiriamos paslaugų teikimo priežastys, tobulinimo galimybės, naudojami rodikliai, konkurencingos alternatyvos. Ministerijos turėjo atlikti savo vidinių struktūrų analizę pagal programą, apimančią pagrindines valstybės išlaidų sritis. Atlikus šią analizę, buvo peržiūrėti institucijos tikslai, pagrindinės

funkcijos, valstybinės tarnybos funkcijų perdavimo žemesniam lygmeniui galimybės, supaprastintas aukščiausio lygio valdybos aparatas, sumažintas aukščiausiojo lygio vadovų skaičius (Manning, Parison 2001: 66-69).

Rusijos Federacinės Respublikos patirtis

Didžiausias viešojo administravimo reformos projektas vykdomas Rusijos Federacinėje Respublikoje. Nors 1990 metais pradėta reforma iš pradžių buvo pritaikyta labiau komandine nei rinkos ekonomika besivadovaujančiam viešajam sektoriui, tačiau jau 2000 metais inicijuota kompleksinė viešojo administravimo reforma, apimanti institucinę, valstybės tarnybos ir biudžeto reformas. Milžiniška funkcinės analizės, kaip viešojo administravimo sektoriaus tyrimų metodo, programa buvo įgyvendinta 2003-2004 m. Kiekviena Rusijos autonominė Respublika bei sritis savarankiškai rengė funkcinės analizės metodiką. Stengdamiesi sukurti nepriekaištingą metodiką, Rusijos viešojo sektoriaus atstovai rėmėsi labai plačia pasauline praktika, Pasaulio Banko atstovų rekomendacijomis ir moksliniais tyrimais. Itin orientuotasi į Rytų Europos šalių kurios nuo Sovietų Sąjungos laikų tokiu pačiu principu administravo viešąjį sektorių, patirtį taikant funkcinę analizę.

Remiantis Centrinėje Rusijoje atliktos funkcinės analizės rekomendacijomis buvo peržiūrėta 5000 funkcijų, iš kurių 800 pasirodė nereikalingos, 350 dubliuojančios, o 500 funkcijų perduota vykdyti kitiems subjektams, siekiant funkcijų vykdymo efektyvumo. Taip pat buvo suformuota nauja valstybinės valdžios struktūra, valstybinės institucijos buvo suskirstytos į tris grupes:

- institucijos, atsakingos už politikos formavimą ir teisinį reguliavimą;
- institucijos, atsakingos už viešųjų paslaugų teikimą;
- institucijos, atsakingos už kontrolės ir priežiūros funkcijas.

Rusijos administracinė reforma šiuo metu yra trečiajame etape, kuomet sudaromas visų Respublikos viešųjų paslaugų registras ir kuriami daugiafunkciniai centrai.

Intensyviai funkcinė analizė taikoma ne tik Centrinėje Rusijoje, bet ir kitose jos srityse. Tadžikistano Respublikoje funkcinės analizės tikslas buvo suformuoti rekomendacijas valstybinės valdžios centrinio aparato organizaciniam pokyčiams. Analizė buvo atlikta nagrinėjant teisės aktuose reglamentuojamas funkcijas, institucijų ir joms pavaldžių organizacijų hierarchinę struktūrą, valstybės išteklių apribojimus, faktinę institucijų veiklą. Remiantis funkcinės analizės rezultatais, buvo suformuotas trijų grandžių struktūrinis modelis (vadovybė – ministerijos – tarnybos/agentūros), taip pat visos institucijos sujungtos į tam tikrus blokus. Čiuvašijos Respublikoje parengta išsami funkcinės analizės metodika, pagrindinį dėmesį skiriant Rytų Europos šalių praktikai. Atliekant visų viešojo sektoriaus institucijų funkcinę analizę Čiuvašijos Respublikoje buvo centralizuotos visuomenės

apsaugos funkcijos, efektyviai paskirstytos pagalbinės funkcijos, pereita prie programinio valdymo, sukurta nauja valdžios institucijų struktūra (Segura 2007: 16-18, Petrov 2002a, Petrov 2002b).

Latvijos patirtis

Latvijoje jau 1997 m. Ministrų Kabineto veiklos programoje suformuoti reikalavimai viešojo sektoriaus institucijų funkciniai analizei atlikti. Pirmoji buvo atliekama horizontalioji funkcinė analizė. Jos tikslai buvo valstybės institucijų funkcijų nustatymas ir atitinkamų rekomendacijų vadovybei parengimas. Taigi vadovybei buvo pateikta informacija apie funkcijų dubliavimo atvejus ir pasiūlytos valstybės valdymo tobulinimo kryptys makro- lygiu. Tačiau horizontali funkcinė analizė nebuvo pritaikyta pateikti rekomendacijas dėl optimalaus funkcijų vykdymo paskirstymo. Tam 1999 m. buvo pradėtas naujas funkcinės analizės taikymo etapas – vertikalioji visų ministerijų ir joms pavaldžių institucijų funkcinė analizė. Pagrindinė vertikaliosios funkcinės analizės metodo taikymo priežastis buvo pasirengimas stoti į Europos Sąjungą (ES). Ministerijoms ir joms pavaldžioms institucijoms buvo keliami nauji uždaviniai, susiję su ES reikalavimais. Buvo peržiūrėtos prioritetinės veiklos sritys ir išteklių paskirstymas. Remiantis Pasaulio Banko atstovų rekomendacijomis, vertikali funkcinė analizė buvo atliekama ne visose, o tik tam tikrus kriterijus atitinkančiose institucijose. Pagrindinį vaidmenį vaidino institucijos įtaka šalies ekonomikai ir reikšmė, integruojantis į Europos ekonominę struktūrą. Taigi vertikalios analizės paskirtis buvo pateikti rekomendacijas dėl racionalaus ir efektyvaus funkcijų institucijose atlikimo. Buvo įgyvendinami konkretūs uždaviniai: suformuluotos ministerijų užduotys, strateginiai tikslai, nustatytos prioritetinės funkcijos, išanalizuotos kitų valstybės institucijų funkcijos, parengtos rekomendacijos dėl funkcijų išsaugojimo, jų vykdymo perdavimo kitai institucijai, panaikinimo, taip pat suformuotas naujų funkcijų sąrašas, pasiūlyta efektyvi organizacijos struktūra. Šiuo atveju funkcinė analizė buvo naudojama kaip priemonė rengiantis integracijai į ES viešojo administravimo sistemą (Petrov 2002a: 13, 16; Petrov 2002b: 38).

Lenkijos patirtis

Aukštas centralizacijos lygis, didelė administracinė našta viešojo sektoriaus institucijoms, mažas atskaitomybės lygis visuomenei, prasta viešųjų paslaugų teikimo kokybė ir t. t. sąlygojo viešojo sektoriaus administravimo reformos inicijavimą Lenkijoje 1998 m. Atlikus funkcinę viešojo sektoriaus institucijų analizę, po metų buvo decentralizuotas viešųjų paslaugų teikimas, perduodant funkcijų vykdymą teritoriniams viešojo administravimo vienetams, įvairiuose hierarchiniuose institucijų lygiuose buvo pašalintos komplikuotos procedūros ir reglamentai. Taigi viešojo sektoriaus funkcijos pagal bazinę klasifikaciją (žr. 3.7 lentelę) buvo priskirtos institucijoms pagal jų kompetenciją, kartu perkeltos ir funkcijų vykdymui reikiamų biudžetinių lėšų ir valstybės turto valdymą ir paskirstymą (Segura 2007: 12-15).

Ukrainos patirtis

Su panašiomis problemomis, kaip Lenkijoje, buvo susidurta ir Ukrainos viešajame sektoriuje. Didelės apimties centrinė valdžia pasižymėjo neaiškiai nustatytomis kompetencijomis, persidengiančiomis atsakomybėmis, veiklos koordinavimo problemomis, per dideliu privačiojo sektoriaus reguliavimu. Ministerijų kabinetuose buvo nagrinėjami ne prioritetiniai klausimai, dėl procedūrų gausos sprendimų priėmimas ilgai tęsdavosi. Siekdama optimizuoti sprendimų priėmimo procesą viešajame sektoriuje, viešųjų paslaugų teikimą, įtraukti privačiojo sektoriaus subjektus didinant tam tikrų procesų efektyvumą, 1998 m. Ukrainos vyriausybė sukūrė viešojo administravimo reformos įgyvendinimo veiksmų planą. Buvo planuojama iš naujo nustatyti viešojo sektoriaus institucijų vaidmenis, atlikti funkcinę analizę, valstybės tarnybos analizę, decentralizuoti viešojo sektoriaus vykdomas funkcijas.

Funkcinę analizę Ukrainoje sudarė horizontalioji ir vertikalioji analizė. Horizontaliosios funkcinės analizės tikslas buvo parengti rekomendacijas, kuriomis remiantis būtų galima išskaidyti centrinių institucijų veiklą, sujungti viešojo sektoriaus institucijas, panaikinti institucijų atsakomybės persidengimo atvejus, tam tikrą veiklą perduoti vietinės regioninės reikšmės valstybinėms institucijoms ar privačiojo sektoriaus organizacijoms. Šiais veiksmais buvo siekiama sukurti naują valstybės organizacinę struktūrą, paremtą funkcijų atlikimu ir aiškiu kiekvienos viešojo sektoriaus institucijos vaidmens nustatymu. Atlikus vertikaliąją funkcinę analizę, turėjo būti nustatytos kiekvienos institucijos ir departamento funkcijos. Duomenys vertikalijai analizei atlikti buvo renkami remiantis Kanados patirtimi – anketinių apklausų ir interviu metodu. Funkcinė analizė buvo atliekama visame viešajame sektoriuje „iš viršaus į apačią“.

Remiantis horizontaliosios funkcinės analizės rekomendacijomis centrinių ministerijų ir įstaigų skaičius sumažėjo nuo 55 iki 35, bet, E. Seguros (2007) nuomone, tokia viešojo sektoriaus apimtis vis dar per didelė. Vertikalioji funkcinė analizė buvo atlikta ne visose institucijose. Nuolatiniai politiniai pokyčiai ir kitos su tuo susijusios problemos stabdė funkcinės analizės pagrindu parengtų rekomendacijų įgyvendinimą, todėl viešojo sektoriaus reforma Ukrainoje vis dar tęsiasi (Segura 2007: 22-30, Petrov 2002a: 13, 19; Petrov 2002b: 25, 42).

Lietuvos patirtis

Viešojo sektoriaus administravimo reforma Lietuvoje pradėta jau praeito amžiaus dešimtojo dešimtmečio viduryje. Iš pradžių viešojo sektoriaus administravimo reforma buvo skirta valdininkų mokymui bei kvalifikacijos kėlimui tobulinti, viešojo sektoriaus administraciniam vienetais reformuoti atkūrus nepriklausomybę. Vėliau viešojo sektoriaus administravimo reformos tikslai kito pagal pasaulines tendencijas (Backūnaitė 2006), tačiau visą laikotarpį nuo reformos pradžios buvo

stengiamasi užtikrinti efektyvų ir kokybišką viešojo sektoriaus institucijų funkcijų vykdymą. Jau 1999 m. priimto viešojo sektoriaus įstatymo 11 straipsnyje aprašomo vidaus administravimo tikslu nurodomas viešojo administravimo subjekto galimybių tinkamai atlikti viešojo administravimo funkcijas užtikrinimas (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas 1999: 5). Taigi viešojo sektoriaus institucijų administracijos visuomet turėjo rūpintis institucijų veiklos vertinimu ir rekomendacijų veiklos efektyvumo didinimui teikimu. Tačiau valstybės kontrolės auditoriams atlikus viešojo administravimo veiklos auditą, prieita prie išvadų, kad „... viešasis administravimas Lietuvoje iki šiol nesubalansuotas, ministerijų, apskričių viršininkų ir savivaldybių funkcijos nėra tiksliai paskirstytos, jos nesuderintos arba dubliuoja viena kitą“ (ELTA 2009). Panašios išvados pateikiamos ir 2009 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybės inicijuotame „Nutarimo dėl valstybės valdymo institucinės sąrangos (vykdomosios valdžios sistemos) tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“ projekte (2009: 13–14). Teigiama, kad visų hierarchinių lygių institucijų veiklos tobulinimo poreikį lemiančios priežastys yra:

- nepakankamai reglamentuotas valstybės įstaigų steigimas;
- neišgryninta valstybės įstaigų kompetencija;
- neefektyvi ir neskaidri valstybės įstaigų veiklos kontrolė ir koordinavimas;
- neefektyvus ir neskaidrus valstybės biudžeto lėšų panaudojimas.

Šios priežastys liko tokios pačios kaip ir 2004 m., kai tais metais priimtoje „Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijoje“ viešojo administravimo sektoriaus silpnybėmis buvo pripažįstamos iš esmės tos pačios problemos (2004: 62.2 punktas). Paskatas didinti viešojo sektoriaus institucijų veiklos efektyvumą iš dalies galėjo stabdyti ir tarptautinių tyrimų išvados. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (OECD) iniciatyvos SIGMA ataskaitoje (2009) pateikiamos išvados apie valstybės tarnybos lygį šalyse, naujosiose Europos Sąjungos narėse. Ataskaitoje teigiama, kad iš tirtų šalių Lietuvos valstybės tarnybos lygis yra vienas aukščiausių, be to, Lietuva išvystė stabiliausią valdymo struktūrą ir geriausiai atitinka Europos Sąjungos viešojo administravimo principus. Tačiau Ž. Židonis ir N. Jaskūnaitė (2009) nesutinka su tokiomis išvadomis ir teigia, kad valstybės tarnautojų funkcijų atitiktis Europos Sąjungos principams skiriasi priklausomai nuo regionų ir hierarchinių lygių. Autorių nuomone, OECD specialistai to neįvertino, todėl išvados per daug optimistinės.

Pastaruoju metu, itin išaugus poreikiui taupyti valstybės biudžeto lėšas, Vyriausybė atkreipė dėmesį į tai, kad viešojo administravimo reformos programos nerezultatyvios, institucinė struktūra neoptimali, funkcijos vykdomos neefektyviai. Todėl 2009 m. buvo priimtas „Nutarimas dėl valstybės

valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) sudarymo“. Saulėlydžio komisija įpareigojo kiekvieną ministeriją suformuoti valdymo tobulinimo darbo grupes, kurios turėjo atlikti ministerijų ir joms pavaldžių institucijų funkcinę analizę ir suformuoti rekomendacijas dėl veiklos efektyvumo didinimo. Valdymo tobulinimo darbo grupės buvo suformuotos didžiojoje dalyje ministerijų, funkcinė analizė, kaip pirmas viešojo sektoriaus institucijų veiklos efektyvumo didinimo etapas, ministerijose ir joms pavaldžiose institucijose atlikta 2009 m. Šiuo metu vykdomas po funkcinės analizės atlikimo suformuotų rekomendacijų įgyvendinimas.

Pereinant prie konkrečių Lietuvoje atliktų tyrimų, susijusių su funkcine analize, „Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos 2010-2012 metų strateginiame veiklos plane“ kaip viena iš prioritetinių sričių, išskiriamas poreikis tobulinti viešojo sektoriaus institucijų organizacinę struktūrą. Viešojo sektoriaus silpnybė pripažįstama nepakankamai nustatyta viešojo administravimo subjektų kompetencija (2010). Remiantis šiomis prielaidomis jau anksčiau buvo nuspręsta panaikinti apskričių viršininkų administracijas, o jų vykdomas funkcijas perduoti ministerijoms, prie jų esančioms įstaigoms ir savivaldybėms. Siekiant įgyvendinti šią reformą, 2009 m. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolei buvo pavesta atlikti viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymo auditą, orientuojantis į apskričių administracijas. Tyrimo subjektai buvo atrenkami pagal rizikingiausias valdymo sritis (tokiomis sritimis pripažintos aplinkos apsauga, sveikatos apsauga ir socialinė apsauga), pasirenkant atitinkamas institucijas iš centrinio, regioninio ir vietinio lygmens. Subjektų vykdomos funkcijos tyrimui atrinktos nustatant joms dubliavimosi rizikos reikšmes atitinkamai pagal funkcijos vykdymą dubliuojančių įstaigų skaičių (1 įstaiga – 0 balų, ..., 8 įstaigos – 7 balai). Viešojo administravimo subjektų vykdomos funkcijos buvo vertinamos pagal tris kriterijus:

- funkcijų pasiskirstymo atitiktis subsidiarumo principui;
- funkcijų pasiskirstymo atitiktis valstybės ilgalaikės raidos strategijoje numatyta nuostatai, kad panašias funkcijas turi vykdyti vienas viešojo administravimo subjektas;
- funkcijų pasiskirstymo atitiktis viešojo administravimo subjektų atsakomybės lygiui.

Duomenys auditui buvo renkami nagrinėjant teisės aktus, mokslinę literatūrą, apklausiant audito subjektų vadovus ir darbuotojus. Siekiant išaiškinti realiai nevykdomas ir dubliuojančias funkcijas, itin didelis dėmesys buvo skirtas pokalbiams su nagrinėjamų institucijų atstovais. Tyrimo metu išskirtos 24 apskričių viršininkų kompetencijai priskiriamos funkcijos. Išanalizavus šias funkcijas buvo nustatyta, kad 7 funkcijos apskričių administracijose nevykdomos, 5 funkcijos apskričių administracijoms nebūdingos, 15 funkcijų vykdymas paskirstytas tarp kelių viešojo administravimo subjektų. Remiantis tokiais rezultatais buvo pateiktos rekomendacijos 7 funkcijas perduoti vykdyti

kitiems viešojo administravimo subjektams, o likusias funkcijas panaikinti, kadangi jos buvo dubliuojamos. Taigi auditorių rekomendacijose pabrėžiama, kad siekiant efektyvios valstybės valdymo reformos, turi būti sustiprintas Vidaus reikalų ministerijos, kaip valdymo reformų koordinatorės, vaidmuo, o siekiant išvengti funkcijų dubliavimo ir nustatyti aiškią viešojo administravimo subjektų kompetenciją, turi būti panaikintos apskričių viršininkų administracijos (Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė 2009).

Valstybės kontrolės rekomendacijose siūloma intensyvuoti Vidaus reikalų ministerijos veiklą koordinuojant valstybės valdymo tobulinimą, tačiau Vidaus reikalų ministerija nebuvo visiškai neveikli. Dar 2008 m. šios ministerijos užsakymu Nacionalinės plėtros institutas ir partneriai atliko seniūnijų ir seniūnų vykdomų funkcijų analizę. Tyrimas buvo skirtas seniūnijų priskyrimo tam tikriems tipams reglamentui parengti. Duomenys analizei buvo renkami anketinės apklausos, teisės aktų ir mokslinės literatūros analizės metodais. Daug dėmesio buvo skirta anketinei apklausai ir klausimynui sudaryti. Buvo apklausta 120 seniūnijų, siekiant nustatyti skirtumus tarp seniūnijoms teisės aktuose priskirtų funkcijų ir realiai vykdomų funkcijų. Buvo tiriamos 16 seniūnijų funkcijų. Skirtingo tipo seniūnijose buvo gauti skirtingi rezultatai, tačiau išaiškinti realiai nevykdomų funkcijų atvejai, Vietos savivaldos įstatyme nenumatytų, tačiau realiai vykdomų funkcijų atvejai, atskira eilute biudžete finansuotinių funkcijų atvejai. Buvo pateiktos rekomendacijos dėl papildomų funkcijų priskyrimo savivaldybių seniūnijoms reglamentavimo tobulinimo, konstatuota, kad neperdavus dalies viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų steigėjo funkcijų, neišnaudojama vidinio savivaldybių decentralizavimo galimybė. Tyrimo metu taip pat buvo atlikta galimų seniūnijų tipų ir priskyrimo jiems kriterijų analizė ir pasiūlyti Lietuvos seniūnijoms taikytini kriterijai bei kriterijų įvertinimas. Seniūnijų skirstymas pagal siūlomus tipus buvo susietas su biudžeto asignavimų seniūnijų funkcijoms vykdyti tobulinimu (VŠĮ Nacionalinės plėtros institutas, UAB „Viešosios informacijos partneriai“ 2008).

Lietuvoje šiuo metu siekiama sutaupyti kuo daugiau viešojo sektoriaus administravimui skiriamų biudžeto lėšų, todėl intensyviai atliekamos horizontalioji ir vertikalioji funkcinės analizės. Nagrinėjama viešojo sektoriaus institucijų organizacinė struktūra vykdomų funkcijų efektyvumo atžvilgiu, tiriamas funkcijų vykdymo pasiskirstymas tarp institucijų. Rengiamos rekomendacijos dėl viešojo sektoriaus institucijų reorganizavimo, jų vykdomų funkcijų perskirstymo ar naikinimo.

3.2 Siūlomo funkcinės analizės modelio taikymas Ūkio ministerijoje

Lietuvos Respublikos Ūkio ministerijoje 2009-2010 m. buvo aktyviai įgyvendinamos viešojo sektoriaus administravimo reformos priemonės siekiant užtikrinti Ūkio ministerijos veiklos aiškumą, skaidrumą, racionalų lėšų panaudojimą, kokybiškų viešųjų paslaugų teikimą. Remiantis „Saulėlydžio komisijos“ inicijuotos valdymo tobulinimo darbo grupės per 2009 m. parengtomis rekomendacijomis ir Ūkio ministerijos atlikto tyrimo rezultatais, buvo parengta, patvirtinta ir pritaikyta nauja Ūkio ministerijos organizacinė struktūra. Po metų Ūkio ministerijoje patvirtinta nauja nuostatų redakcija su atnaujintu ir pakoreguotu Ūkio ministerijos vykdomų funkcijų sąrašu.

Pagal įgyvendintus pokyčius buvo koreguojamas ir strateginis Ūkio ministerijos veiklos planas. Ūkio ministerijos 2008 m. veiklos ataskaitoje nurodyta, kad tais metais Ūkio ministerija siekė 3 strateginių tikslų:

1. Sudaryti sąlygas Lietuvos Ūkio augimui ir konkurencingumo didinimui, skatinant inovacijų diegimą ir produktyvumo didėjimą;
2. Didinti energijos tiekimo saugumą ir vartojimo efektyvumą;
3. Sudaryti sąlygas Lietuvos Ūkio funkcionavimui ekstremaliomis sąlygomis.

Minėtiems tikslams siekti buvo vykdoma 13 programų: „Ūkio plėtros politikos įgyvendinimas“, „Specialioji ekonomikos augimo ir konkurencingumo didinimo programa“, „Vietinio ir atvykstamojo turizmo plėtra“, „Gamybos atliekų prevencija ir tvarkymas“, „Specialioji Europos regioninės plėtros fondo programa (BPD įgyvendinti)“, „Europos Sąjungos struktūrinės paramos administravimas“, „Specialiųjų lėšų programa“, „Nacionalinės energetikos strategijos įgyvendinimas“, „Specialioji Ignalinos programos administravimo Lietuvoje programa“, „Specialioji energijos taupymo projektų įgyvendinimo programa“, „Specialioji pereinamojo laikotarpio institucijų plėtros priemonės programa (bendrojo finansavimo lėšos)“, „Specialioji valstybės rezervo naudojimo programa“, „Specialioji valstybės naftos produktų atsargų kaupimo ir tvarkymo programa“.

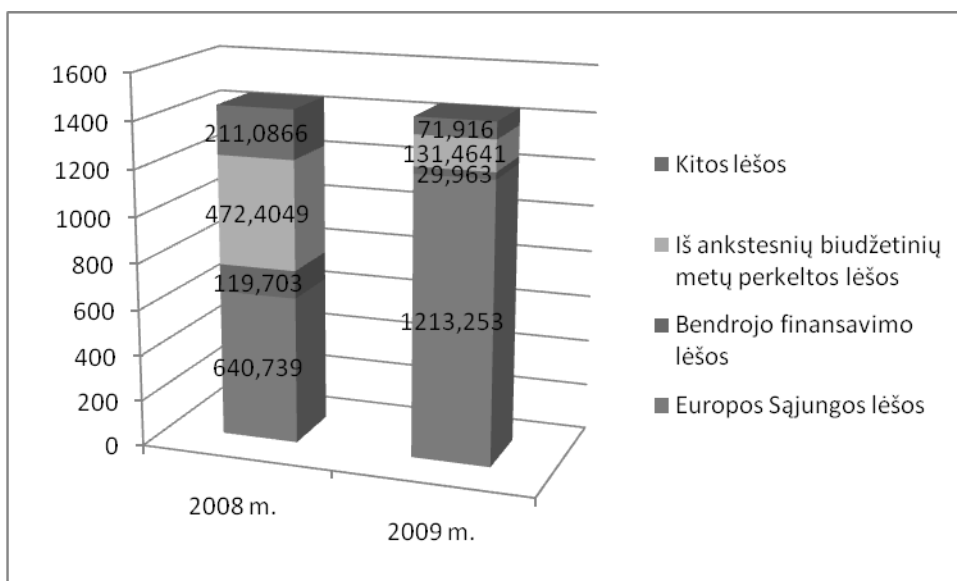
Taip pat Ūkio ministerija 2008 m. dalyvavo 29 tarpinstitucinėse programose, iš kurių 13 programų Ūkio ministerija Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimais koordinavo.

Reorganizavus Ūkio ministeriją 2009 m. esminiu pokyčiu tapo naujos energetikos ministerijos sukūrimas, pašalinant šią sritį iš Ūkio ministerijos kompetencijų, dėl per didelės atsakomybės ir numatomų esminių pertvarkymų Lietuvos energetikos srityje. Taigi Ūkio ministerijos 2009 m. veiklos ataskaitoje liko du strateginiai tikslai, kurių vienas „sudaryti sąlygas Lietuvos Ūkio funkcionavimui ekstremaliomis sąlygomis“ buvo pakoreguotas pagal pasaulinės padėties įtaką Lietuvos ūkiui į „sudaryti sąlygas Lietuvos Ūkio funkcionavimui ekstremaliomis Pasaulinės finansų krizės sąlygomis“.

Dėl energetikos srities atskyrimo Ūkio ministerija strateginiams tikslams siekti 2009 m. vykdė 6 programas, iš kurių viena vis dar susijusi su pereinamojo laikotarpio energetikos srities Europos Sąjungos ir bendrojo finansavimo lėšomis finansuojamų projektų įgyvendinimo tęstinumu.

Atsakomybės srities sumažėjimas leido Ūkio ministerijai gilintis į pagrindines savo kompetencijos sritis, siekiant užtikrinti Lietuvos Ūkio padėties gerėjimą, intensyviau bendradarbiauti su kitomis institucijomis, todėl 2009 m. Ūkio ministerija dalyvavo jau 36 tarpinstitucinėse programose, iš kurių 9 koordinavo Ūkio ministerija.

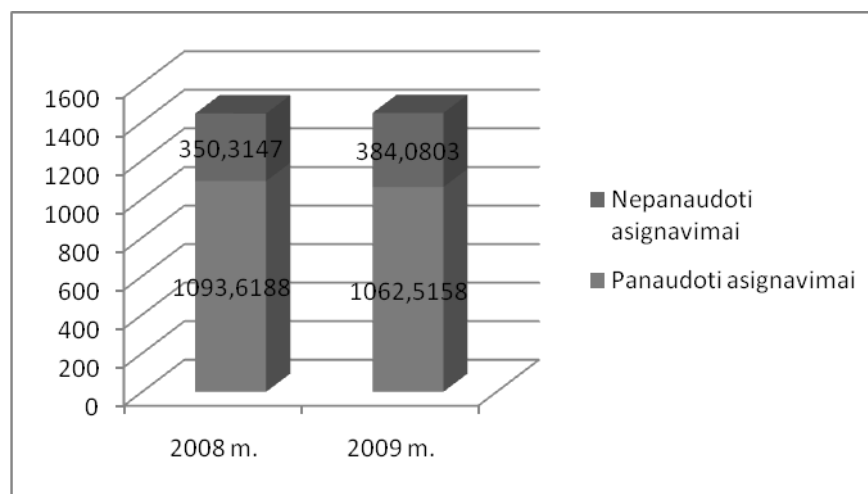
Taigi, nors 2009 m. dėl siauresnės atsakomybės, Ūkio ministerijai iš valstybės biudžeto lėšų buvo skirta net 4 kartus mažiau bendrojo finansavimo lėšų, tačiau bendras lėšų kiekis programoms vykdyti iš esmės buvo to paties dydžio, kadangi Ūkio ministerija galėjo panaudoti dvigubai didesnę iš Europos Sąjungos gautą paramą (žr. 3.1 pav.).



Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Ūkio ministerijos 2008 m. ir 2009 m. veiklos ataskaitomis.

3.1 pav. Ūkio ministerijai 2008-2009 m. skirti asignavimai (mln. Lt)

Vis dėl to, dėl įvairių specifinių veiksmų kiekvienais metais dalis asignavimų Ūkio ministerijoje neįsisavinama. Pašalinus energetikos sritį ir išaugus asignavimams kitoms programoms, Ūkio ministerija, dėl teisinių priežasčių, negalėjo tinkamai panaudoti visų asignavimų ir nepanaudota asignavimų dalis sudarė daugiau (36,6 proc.), palyginus su 2008 m. (34,3 proc.) (žr. 3.2 pav.).



Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Ūkio ministerijos 2008 m. ir 2009 m. veiklos ataskaitomis.

3.2 pav. Ūkio ministerijos 2008-2009 m. panaudoti ir nepanaudoti asignavimai (mln. lt)

Siekdama įgyvendinti XV-osios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programos (Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas 2008) nuostatas, Ūkio ministerija 2009 m. patvirtino naują administracijos struktūrą, užtikrinančią efektyvesnį valdymą ir valstybės lėšų taupymą (2009 metų veiklos atskaita 2010). Senoji Ūkio ministerijos organizacinę struktūrą sudarė 5 hierarchiniai lygiai (žr. H priedą). Ūkio ministrui buvo pavaldūs ne tik Ūkio viceministras ir ministerijos valstybės sekretorius, bet ir Personalo skyrius, Vidaus audito skyrius ir Protokolo ir komunikacijos skyrius. Ūkio viceministrui buvo priskirtas tik vienas departamentas ir Lietuvos Respublikos atašė, o ministerijos valstybės sekretoriui – du departamentai, šeši skyriai ir keturi ministerijos sekretoriai. Ministerijos sekretoriams buvo pavaldūs departamentai, o departamentams – skyriai. Siekiant racionalaus kompetencijos paskirstymo, aiškios ir skaidrios atskaitomybės linijos, tinkamo organizacijos struktūrinių dalinių dydžio, Ūkio ministerijos struktūra buvo pertvarkyta į keturių hierarchinių lygių instituciją (žr. I priedą). Ministrui liko pavaldūs du skyriai, iš kurių vienas (Projektų valdymo skyrius) sukurtas naujas, ministerijos kancleris ir trys Ūkio viceministrai. Taigi ministerijos valstybės sekretoriaus ir ministerijos sekretorių pareigybės buvo panaikintos. Antro ir trečio hierarchinio lygio vadovų pareigybės buvo suvienodintos ir sukurtos ministerijos kanclerio ir trys Ūkio viceministrų pareigybės. Taigi iš šešių pagrindinių antro ir trečio lygio vadovų pareigybių liko antro lygio keturios vadovų pareigybės. Ministerijos kanclerio atsakomybė buvo išgryninta ir jis liko atsakingas iš esmės už Ūkio ministerijos administracinius procesus. Taip pat Ūkio ministerijos struktūroje neliko su energetika susijusių departamentų, daugumo departamentų ir skyrių kompetencijos apimtis buvo sumažinta ar padidinta atitinkamai pagal šių dienų aktualijas, koreguojant ir jų pavadinimus. Asmenų aptarnavimo skyrius buvo sujungtas su dokumentų valdymo skyriumi ir priskirtas ministerijos kancleriui. Valstybės

rezervo ir Ūkio departamentas reorganizuotas ir Ūkio departamentas prijungtas prie teisės ir viešųjų pirkimų departamento. Ūkio strategijos departamentas sujungtas su Europos Sąjungos reikalų ir vidaus rinkos koordinavimo departamentu pašalinant vidaus rinkos koordinavimo kompetenciją. Pramonės ir verslo departamentas sujungtas su prekybos departamentu, vietoj verslo sąvokos išskiriant paslaugų sąvoką. Verslo koordinavimo kompetencija palikta smulkaus ir vidutinio verslo departamentui (būtina paminėti, kad naujasis departamento pavadinimas nėra morfologiškai teisingas, kadangi Lietuvoje vartojama smulkiojo, o ne smulkaus verslo sąvoka). Iš įmonių teisės ir privatizavimo departamento, kaip nebeaktuali, pašalinta privatizavimo kompetencija, tačiau prijungtas viešųjų pirkimų politikos formavimas. Investicijų ir inovacijų departamentas dėl išaugusios šių veiksmų įtakos Lietuvos ūkiui reikšmės buvo išskirtas į investicijų ir eksporto ir inovacijų ir žinių visuomenės departamentus. Taigi atlikus organizacinius pokyčius Ūkio ministerijoje Ūkio ministras struktūriniu institucijos požiūriu tapo atsakingas už du skyrius, ministerijos kanclerį ir tris Ūkio viceministrus. Ministerijos kancleris atsakingas už šešis aiškios atsakomybės skyrius ir vieną departamentą. Pirmasis Ūkio viceministras atsakingas už tris su ūkiu ir įmonėmis susijusius departamentus ir koordinuoja įmonių bankroto valdymo departamento prie Ūkio ministerijos veiklą. Antrasis Ūkio viceministras atsakingas už du su inovacijomis ir struktūrinės paramos koordinavimu susijusius departamentus ir valstybinės metrologijos tarnybos prie Ūkio ministerijos veiklą. Galiausiai trečiasis Ūkio viceministras atsakingas už du su investicijomis, eksportu, pramone, paslaugomis ir prekyba susijusiais departamentais ir koordinuoja Valstybinio turizmo departamento prie Ūkio ministerijos veiklą.

Taigi didinat Ūkio ministerijos organizacinės struktūros efektyvumą, atsakomybė pagal susijusias sritis buvo perskirstyta tarp departamentų ir skyrių, pagal veiklos apimtį suvienodinta antro ir žemesnių lygių vadovų atsakomybė, Ūkio ministerijos kompetencija pakoreguota pagal šiomis dienomis aktualias sritis.

Ūkio ministerijoje pritaikius naują organizacinę struktūrą, Ūkio ministerijos funkcijas reglamentuojantys nuostatai 2009 m. buvo taisomi du kartus pašalinant su energetikos sritimi susijusias funkcijas ir ministerijos valstybės sekretoriaus ir ministerijos sekretorių pareigybes keičiant ministerijos kanclerio ir Ūkio viceministrų pareigybėmis. Tačiau, remiantis valdymo tobulinimo darbo grupės rekomendacijomis 2010 m. buvo patvirtinta nauja Ūkio ministerijos nuostatų redakcija. 2008 m. galiojusiuose Ūkio ministerijos nuostatuose funkcijos buvo skirstomos pagal Ūkio ministerijos vykdomus 18 uždavinių. Devyniose srityse Ūkio ministerija vykdė šimtą funkcijų. Nors pašalinus energetikos sritį buvo panaikinta daugiau nei 20 funkcijų, tačiau atnaujinus ir pakoregavus funkcijų sąrašą pagal du pagrindinius tikslus šiuo metu Ūkio ministerija trijose srityse vykdo net 115 funkcijų.

Tai gali būti nuoroda ir į tai, kad dalis Ūkio ministerijos funkcijų buvo agreguotos ir, atlikus funkcijų analizę, buvo rekomenduota jas išskaidyti.

Taigi siekiant patikrinti siūlomo funkcinės analizės modelio tinkamumą, galima pasirinkti Ūkio ministerijos sritį, kurioje buvo nustatyta problemų ir, atnaujinus Ūkio ministerijos organizacinę struktūrą ir nuostatus, atlikta pakeitimų. Tokiu būdu bus galima palyginti siūlomo funkcinės analizės modelio išaiškintas konkrečios Ūkio ministerijos problemas ir jų sprendimo būdus su jau įvykdytais pokyčiais.

Kaip jau minėta aptariant strateginius Ūkio ministerijos planus, institucijos funkcijos atliekamos vykdant institucijos ir tarpinstitucines programas. Susiaurinant empirinio tyrimo apimtį tikslinga pasirinkti vienos konkrečios Ūkio ministerijos atsakomybės srities funkcijas, taip pat nagrinėti vieną toms funkcijoms įgyvendinti vykdomą programą vieną programą, kurioje egzistavo pokyčių poreikis.

Pastaruoju metu viena iš didelę įtaką Lietuvos ūkiui turinčių sričių laikomas turizmas ir su juo susijusios paslaugos. Diskutuojama, kad PVM tarifo viešbučiams sumažinimas prieš krepšinio čempionatą, atėmė galimybę į biudžetą surinkti nemažai lėšų iš atvykstančių turistų. Ūkio ministerijos atsakomybė šioje srityje susijusi su turizmo politikos formavimu. Viena iš Ūkio ministerijos turizmo politikos formavimo funkcijoms atlikti skirtų programų yra Nacionalinė turizmo plėtros programa. Nors ši programa yra tarpinstitucinė ir į jos vykdymą įtraukiamos įvairių sričių ministerijos ir institucijos, tačiau Ūkio ministerijoje iš esmės ši programa yra pagrindinė ir praktiškai sutampa su Ūkio ministerijos vykdoma Vietinio ir atvykstamojo turizmo programa. Turizmo politikai formuoti Ūkio ministerijoje taip pat vykdomos programos, kurios apima vienerių metų laikotarpį, nėra tęstinės, taigi į programų nagrinėjimą šiame darbe neįtraukiamos, nes neliaka palyginamumo galimybes.

2006 m. valstybės kontrolė atliko Ūkio ministerijos koordinuojamos tarpinstitucinės Nacionalinės turizmo plėtros programos vykdymo vertinimą. Buvo nustatyta nemažai nerezultatyviai vykdomų programos priemonių ir išskirtos nerezultatyvumo priežastys. Ūkio ministerijai buvo rekomenduota „...aiškiai apibrėžti Ūkio ministerijos ir Valstybinio turizmo departamento funkcijas, jų pasiskirstymą ir atsakomybės lygį...“ ir „reglamentuoti Nacionalinės turizmo plėtros programos įgyvendinime dalyvaujančių institucijų atsiskaitymo tvarką, numatant šių institucijų atskaitomybę ir atsakomybę už Programos priemonių vykdymo rezultatus ir atsakingų vykdytojų atsiskaitymą pagal Strateginio planavimo metodikoje nustatytą tvarką“ (Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė 2006: 31). Patvirtinus naują Ūkio ministerijos organizacinę struktūrą buvo pakeista turizmo politikos skyriaus vieta hierarchinėje grandinėje, o turizmo funkcijos konkretizuotos ir iš dviejų („atlieka turizmo valdymo funkcijas šalyje, rengia ir teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei pasiūlymus dėl valstybinės reikšmės turizmo, rekreacijos ir kurortų, kurortinių teritorijų infrastruktūros projektų įgyvendinimo“;

„teikia Lietuvos Respublikos vyriausybei pasiūlymus dėl kurortų ir kurortinių teritorijų plėtros“) modifikuotos į tris („vykdo strateginį šalies turizmo veiklos planavimą“; „rengia ir teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei pasiūlymus dėl valstybinės reikšmės turizmo, rekreacijos ir kurortų, kurortinių teritorijų infrastruktūros projektų įgyvendinimo“; „teikia Lietuvos Respublikos vyriausybei pasiūlymus dėl kurortų ir kurortinių teritorijų plėtros“). Taigi tikslinga pagal siūlomą funkcinės analizės modelį nagrinėti Ūkio ministerijos atliekamas turizmo funkcijas, Nacionalinės turizmo plėtros programos požiūriu

Tyrimo objektas: Ūkio ministerijos atliekamos turizmo politikos formavimo funkcijos.

Tyrimo subjektas: Ūkio ministerija.

Tyrimo tikslas: remiantis siūlomu funkcinės analizės modeliu, nustatyti Ūkio ministerijos vykdomų turizmo politikos formavimo funkcijų įgyvendinimo institucijos viduje pokyčių poreikį

Tyrimo apimtis: tyrimo laikotarpis 2008-2010 metai. Tiriamoje institucijoje turėjo būti įvykdyti struktūros ir funkcijų vykdymo pokyčiai, kad būtų galima palyginti, ar taikant siūlomą funkcinės analizės modelį nustatytos problemos ir jų sprendimo būdai sutampa su institucijoje įvykdytų pokyčių priežastimis. Kaip viena iš pokyčius įgyvendinusių institucijų buvo pasirinkta Ūkio ministerija. Susiaurinant tyrimą, pasirinkta tirti vieną funkcijų sritį ir funkcinės analizės taikymo metu pereita prie vienos tai funkcijų sričiai įgyvendinti vykdomos programos. Pasirinkta pakankamai Lietuvos ūkiui svarbi sritis, kurioje jau anksčiau buvo nustatytas poreikis pokyčiams ir tie pokyčiai įgyvendinti.

Kaip viena iš didžiausių galimybių išsaugoti ir plėtoti šalies ir atskirų regionų kultūrinį savitumą, panaudojant gausius šalies kultūros ir gamtos išteklius yra turizmas. Daugelyje pasaulio šalių turizmas yra pripažintas viena iš svarbiausių ūkio šakų. Remiantis Pasaulio turizmo organizacijos analize, 83 proc. pasaulio šalių turizmas yra vienas iš penkių pajamas teikiančių sektorių ir 38 proc. pasaulio šalių pagrindinis užsienio valiutos šaltinis. Ilgą laiką gerėjusi ekonominė situacija ir augęs visuomenės pragyvenimo lygis Lietuvoje taip pat sudarė palankias sąlygas turizmo plėtrai. Šalies tarptautinė integracija sudarė palankias galimybes turizmo verslui ir turizmo paslaugų sektoriui plėsti. Tačiau veiksminga turizmo plėtra galima tik esant subalansuotai visų lygių organizacinei viešojo sektoriaus institucijų struktūrai ir tvirtiems koordinavimo ryšiams. Turizmo plėtros priemonių vykdymas ir koordinavimas turėtų būti užtikrinamas remiantis Nacionaline turizmo plėtros programa (Valstybės kontrolė 2006: 5-6). Nacionalinės turizmo plėtros programos pagrindine koordinatore yra paskirta Ūkio ministerija. Taigi remiantis viešai prieinamu valstybės kontrolės Nacionalinės turizmo plėtros programos vykdymo vertinimu ir atliktais turizmo politikos formavimo pakeitimais, buvo pasirinkta ši sritis.

Renkant informaciją apie Ūkio ministerijos atliekamas turizmo politikos formavimo funkcijas nagrinėjami Lietuvos Respublikos 2008 metų nuostatai, Lietuvos Respublikos turizmo įstatymas. Informacija taip pat renkama ir apie Ūkio ministerijos vykdomus Nacionalinės turizmo plėtros programos (NTPP) tikslus ir priemones nagrinėjant Ūkio ministerijos 2008 metų veiklos ataskaitą, 2008-2010-ųjų metų strateginį veiklos planą, Nacionalinės turizmo plėtros 2007-2010 m. programos įgyvendinimo priemones (žr. 3.1 lentelę).

3.1 lentelė. Ūkio ministerijos turizmo politikos formavimo funkcijų ir programų tikslų pagrindimas teisės aktais

Nr.	Funkcija	Teisės aktas	Nr.	NTPP tikslai	Kiti dokumentiniai šaltiniai
1.	Atlieka turizmo valdymo funkcijas šalyje, rengia ir teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei pasiūlymus dėl valstybinės reikšmės turizmo, rekreacijos ir kurortų, kurortinių teritorijų infrastruktūros projektų įgyvendinimo.	Lietuvos Respublikos Ūkio ministerijos nuostatai 2008 (II skyrius; 6.2.17 punktas)	1.	Skatinti vietinio ir atvykstamojo turizmo plėtrą ir konkurencingumo didinimą	Lietuvos Respublikos Ūkio ministerijos 2008 metų veiklos ataskaita (Vietinio ir atvykstamojo turizmo plėtra); Ūkio ministerijos 2008-2010-ųjų metų strateginis veiklos planas (Vietinio ir atvykstamojo turizmo plėtra) (1a forma).
2.	Teikia Lietuvos Respublikos vyriausybei pasiūlymus dėl kurortų ir kurortinių teritorijų plėtros.	Lietuvos Respublikos Ūkio ministerijos nuostatai 2008 (II skyrius; 6.2.18 punktas)	2.	Tobulinti turizmo išteklių planavimo ir valdymo sistemą.	Nacionalinės turizmo plėtros 2007-2010 m. programos įgyvendinimo priemonės
3.	Vykdo strateginį šalies turizmo veiklos planavimą.	Lietuvos Respublikos turizmo įstatymas (6 skirsnis; 18 straipsnis; 1 punktas)	3.	Plėtoti viešąjį turizmo infrastruktūrą, skatinančią konkurencingų turizmo produktų plėtrą.	
4.	Rengia ir teikia pasiūlymus vyriausybei dėl valstybinės reikšmės turizmo, rekreacijos bei kurortų infrastruktūros projektų įgyvendinimo.	Lietuvos Respublikos turizmo įstatymas (6 skirsnis; 18 straipsnis, 2 punktas)	4.	Gerinti Lietuvos turizmo įvaizdį vidaus ir užsienio rinkose.	

Šaltinis: sudaryta autorės.

Ūkio ministerijos nuostatais ir turizmo įstatymu reglamentuojamos Ūkio ministerijos turizmo politikos formavimo funkcijos iš esmės nesiskiria. Abi turizmo įstatymu reglamentuojamas funkcijas apima pirmoji Ūkio ministerijos 2008 m. nuostatų funkcija. Pirmąją turizmo įstatymu reglamentuojamą funkciją atitinka 2008 m. galiojusių Ūkio ministerijos nuostatų 5.10 uždavinys: vykdyti strateginį šalies

turizmo veiklos planavimą. Ūkio ministerijos nuostatus tvirtina Vyriausybė, todėl šis dokumentas yra pakankamai teisiškai pagrįstas, taigi pagrįstos ir nuostatais reglamentuojamos funkcijos.

Nagrinėjant su turizmu susijusias Ūkio ministerijos programas svarbu paminėti, kad 2008 m. Ūkio ministerija, atsižvelgdama į valstybės kontrolės rekomendacijas ir siekdama mažinti asignavimų valdytojų skaičių, optimizuoti programų skaičių, „... taip pat 2007-2013 m. Europos Sąjungos ir bendrajam finansavimui užtikrinti skirtas lėšas planuoti ne atskirose programose, bet integruoti į programas, kurių tikslai ir uždaviniai atitinka ES struktūrinės paramos panaudojimo veiksmų programų tikslus ir uždavinius...“(2008: 1b forma), vykdomas „Nacionalinė turizmo plėtojimo programa“ ir „Lietuvos turizmo įvaizdžio formavimo ir rinkodaros“ programą sujungė į vieną Vietinio ir atvykstamojo turizmo plėtros programą. Taigi iš esmės strateginiame veiklos plane ir veiklos ataskaitoje aprašomos Vietinio ir atvykstamojo turizmo plėtros programos tikslui pasiekti keliami uždaviniai atitinka Nacionalinės turizmo plėtros programoje keliamus tikslus.

Lietuvos Respublikos Ūkio ministerijos strateginius veiklos planus ir metines veiklos ataskaitas reglamentuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo aštuntojo skirsnio 29 straipsnio 10 dalis ir tvirtina ministras, todėl šie Ūkio ministerijos vidaus dokumentai pakankamai pagrįsti teisiškai. Nacionalinę turizmo plėtros programą 2008 m. reglamentuota Lietuvos Respublikos turizmo įstatymo šeštojo skirsnio 18 straipsnio 3 dalies 1 punktu ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-2008 metų programos įgyvendinimo priemonių 334 punktu, taigi tai taip pat pakankamas teisinis reglamentavimas. Visi reglamentuojantys teisės aktai ir dokumentai skelbiami Lietuvos Respublikos Seimo internetiniame puslapyje ir „Valstybės žiniuose“.

Lyginant Ūkio ministerijos nuostatais ir turizmo įstatymu reglamentuojamas Ūkio ministerijos turizmo valdymo funkcijas su Nacionalinės turizmo plėtros programos tikslais matyti, kad programos tikslai orientuojami į apibendrintas ir platesnes veiklos sritis, o funkcijos atitinka programų tikslams siekti įgyvendinamus uždavinius ir priemones. Taigi Ūkio ministerija vykdo ne vieną su turizmo politikos formavimu susijusią programą, geriausiai turizmo funkcijas atitinka Ūkio ministerijos koordinuojama tarpinstitucinė Nacionalinės turizmo plėtros programa iš esmės savo įgyvendinamais uždaviniais ir priemonėmis atitinkanti Ūkio ministerijos vykdomą Vietinio ir atvykstamojo turizmo plėtros programą.

Viešojo sektoriaus institucijų kompetencija dažniausiai nustatoma programų tikslų ir uždavinių lygiu, todėl nagrinėjant Ūkio ministerijos kompetenciją ir įgaliojimus, susijusius su turizmo politikos formavimu, pastarieji bus lyginami su Ūkio ministerijos siekiamais Nacionalinės turizmo plėtros programos tikslais (žr. 3.2 lentelę).

3.2 lentelė. Ūkio ministerijos įgaliojimų ir kompetencijos, susijusių su turizmu, detalizavimas

Nr.	Kompetencijos ir įgaliojimai	Teisės aktai	Atsakingi subjektai	Ūkio ministerijos tikslai
1.	Rengti turizmo infrastruktūros plėtros galimybių studijas	Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano įgyvendinimo priemonių planas (47 punktas)	Ūkio ministerijoje ministerijos valstybės sekretoriui pavaldus turizmo ir kurortų plėtros skyrius ir ministerijos sekretoriui pavaldus Europos Sąjungos struktūrinės paramos departamentas; Valstybinis turizmo departamentas prie Ūkio ministerijos	Plėtoti viešąją turizmo infrastruktūrą, skatinančią konkurencingų turizmo produktų plėtrą.
2.	Parengti turizmo infrastruktūros investicinius projektus, kuriuos būtų galima finansuoti iš ES struktūrinių fondų	Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano įgyvendinimo priemonių planas (48 punktas)	Ūkio ministerijoje ministerijos valstybės sekretoriui pavaldus turizmo ir kurortų plėtros skyrius ir ministerijos sekretoriui pavaldus Europos Sąjungos struktūrinės paramos departamentas; Valstybinis turizmo departamentas prie Ūkio ministerijos	Plėtoti viešąją turizmo infrastruktūrą, skatinančią konkurencingų turizmo produktų plėtrą.
3.	Kurti turizmo įvaizdį, steigti naujus Lietuvos turizmo informacijos centrus užsienio šalyse ir sudaryti sąlygas tolesnei kurortų plėtrai	Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-2008 metų programos įgyvendinimo priemonės (2 lentelės 7.6 dalies 324 punktas)	Ūkio ministerijoje ministerijos valstybės sekretoriui pavaldus turizmo ir kurortų plėtros skyrius ir ministerijos sekretoriui pavaldus Europos Sąjungos struktūrinės paramos departamentas; Valstybinis turizmo departamentas prie Ūkio ministerijos	Tobulinti turizmo išteklių planavimo ir valdymo sistemą; Gerinti Lietuvos turizmo įvaizdį vidaus ir užsienio rinkose.
4.	Siekti, kad sporto projektai būtų finansuojami ir iš ES struktūrinių fondų lėšų. Panaudoti ES struktūrinių fondų lėšas laikantis tolygios regioninės plėtros principo, įgyvendinant nacionalinės turizmo strategijos nuostatas. Panaudoti ES struktūrinių fondų lėšas kultūros istorijos paveldo objektams atstatyti ir restauruoti, pritaikyti juos turizmo poreikiams	Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-2008 metų programos įgyvendinimo priemonės (2 lentelės 7.7 dalies 331 punktas)	Ūkio ministerijoje ministerijos valstybės sekretoriui pavaldus turizmo ir kurortų plėtros skyrius ir ministerijos sekretoriui pavaldus Europos Sąjungos struktūrinės paramos departamentas; Valstybinis turizmo departamentas prie Ūkio ministerijos, Kultūros ministerija	Plėtoti viešąją turizmo infrastruktūrą, skatinančią konkurencingų turizmo produktų plėtrą.
5.	Plėsti nacionalinio vandens turizmo, dviračių turizmo, kitų turizmo rūšių maršrutų ir turizmo paslaugų infrastruktūros tinklą. Remti kaimo turizmo plėtrą. Kurti atvykstamajam turizmui palankias sąlygas	Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-2008 metų programos įgyvendinimo priemonės (2 lentelės 7.8 dalies 333 punktas)	Ūkio ministerijoje ministerijos valstybės sekretoriui pavaldus turizmo ir kurortų plėtros skyrius ir ministerijos sekretoriui pavaldus Europos Sąjungos struktūrinės paramos departamentas; Valstybinis turizmo departamentas prie Ūkio ministerijos, Žemės Ūkio ministerija	Plėtoti viešąją turizmo infrastruktūrą, skatinančią konkurencingų turizmo produktų plėtrą.

Šaltinis: sudaryta autorės.

Tiriant informaciją apie Ūkio ministerijos įgaliojimus ir kompetencijas, susijusias su turizmo politikos formavimu, nagrinėjami tokie teisės aktai, kaip Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano įgyvendinimo priemonių planas ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-2008 metų programos įgyvendinimo priemonės.

Įgaliojimus turizmo srityje Ūkio ministerija nustatantys dokumentai yra tvirtinami Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimais ir skelbiami „Valstybės žiniuose“, todėl teisinis šių dokumentų pagrįstumas yra pakankamas. Nustatyti įgaliojimai orientuojami į programinius uždavinius ir priemones. Pagal įgaliojimų turinį, uždavinius ir priemones apima visi trys Ūkio ministerijos siekiami Nacionalinės turizmo plėtros programos tikslai (rengiamos turizmo infrastruktūros plėtros galimybių studijos, pasiūlymai dėl investicinių projektų, siekiama ES paramos, kuriamas Lietuvos turizmo įvaizdis, palankios sąlygos atvykstamajam turizmui). Pagrindiniai įgaliojimų vykdytojai yra Ūkio ministerija ir Valstybinis turizmo departamentas prie Ūkio ministerijos.

Iš esmės Nacionalinės turizmo plėtros programoje dažniausiai programos priemonės vykdo ir Ūkio ministerija, ir Valstybinis turizmo departamentas prie Ūkio ministerijos. Šios dvi institucijos įtraukiamos kartu, nes įgaliojimai apima turizmo politikos formavimą ir įgyvendinimą. Taigi už turizmo politikos formavimą atsakinga Ūkio ministerija, o už turizmo politikos įgyvendinimą – Valstybinis turizmo departamentas prie Ūkio ministerijos.

Programų tikslų ir uždavinių įgyvendinimo priemonių dubliavimo galimybė bus tiriama tolesniame etape. Ūkio ministerijoje už turizmo politikos formavimą 2008 m. buvo atsakingas ministerijos valstybės sekretoriui pavaldus turizmo ir kurortų plėtros skyrius ir ministerijos sekretoriui pavaldus Europos Sąjungos struktūrinės paramos departamentas. Geriausio vykdytojo tyrimas taip pat bus atliekamas tolesniame etape.

Sudarius Ūkio ministerijos vykdomų turizmo politikos formavimo funkcijų, programų tikslų, juos atitinkančių Vyriausybės įgaliojimų Ūkio ministerijai sąrašą ir kiekvieną elementą pagrindus teisės aktais, galima tirti funkcijų formuluočių atitiktį bendram siūlomam standartui. Tiriamos tik Ūkio ministerijos vykdomų turizmo funkcijų formuliuotės.

Remiantis 3.3 paveiksle pateiktu funkcijų formuluočių standartu, formuliuotės turi būti sudarytos iš trijų pagrindinių dalių. Nagrinėjamos Ūkio ministerijos 2008 m. galiojusiuose nuostatuose ir Lietuvos Respublikos turizmo įstatyme reglamentuojamos turizmo funkcijos išskaidomos į tris pagrindines formuluočių standarto dalis. Priskiriant po vieną elementą iš kiekvienos dalies (žr. 3.3 lentelę).

3.3 lentelė. Ūkio ministerijos turizmo funkcijų formuluočių nagrinėjimas

Funkcijų formuluočių	
Atlieka turizmo valdymo funkcijas šalyje, rengia ir teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei pasiūlymus dėl valstybinės reikšmės turizmo, rekreacijos ir kurortų, kurortinių teritorijų infrastruktūros projektų įgyvendinimo.	
1.	Veiksmas (atlieka); objektas (turizmo valdymo funkcijas); veikimo sfera (šalyje);
2.	Veiksmas (rengia ir teikia) naudos gavėjas (Lietuvos Respublikos Vyriausybei); produktas (pasiūlymus dėl valstybinės reikšmės turizmo, rekreacijos ir kurortų, kurortinių teritorijų infrastruktūros projektų įgyvendinimo).
Teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei pasiūlymus dėl kurortų ir kurortinių teritorijų plėtros.	
1.	Veiksmas (teikia); naudos gavėjas (Lietuvos Respublikos Vyriausybei); produktas (pasiūlymus dėl kurortų ir kurortinių teritorijų plėtros).
Vykdą strateginį šalies turizmo veiklos planavimą.	
1.	Veiksmas (vykdo); veikimo sfera (šalies turizmo veiklos); objektas (strateginį planavimą).
Rengia ir teikia pasiūlymus Vyriausybei dėl valstybinės reikšmės turizmo, rekreacijos bei kurortų infrastruktūros projektų įgyvendinimo.	
1.	Veiksmas (rengia ir teikia); naudos gavėjas (Vyriausybei); produktas (pasiūlymus dėl valstybinės reikšmės turizmo, rekreacijos bei kurortų infrastruktūros projektų įgyvendinimo).

Šaltinis: sudaryta autorės.

Lentelėje matyti, kad pirmoji Ūkio ministerijos nuostatuose reglamentuojama funkcija yra agreguota, todėl rekomenduotina ją išskaidyti į dvi atskiras funkcijas turinčias po vieną elementą iš kiekvienos formuluočių standarto dalies. Išskyrus funkcijas, kiekvieną jų galima palyginti su turizmo įstatyme reglamentuojamomis funkcijomis. Funkcija „atlieka turizmo valdymo funkcijas šalyje“ susideda iš veiksmo, objekto ir veikimo srities, o funkcija „vykdo strateginį šalies turizmo veiklos planavimą“ susideda iš veiksmo, veikimo sferos ir objekto. Kaip jau minėta, nuostatuose antroji funkcija pateikiama kaip Ūkio ministerijos uždavinys. Iš esmės funkcijų turinys nesiskiria, tačiau pirmojoje funkcijoje neaišku, kokias turizmo valdymo funkcijas atlieka Ūkio ministerija, nes funkcijų vykdymas atliekamas siekiant įvairių programų tikslų ir uždavinių nustatytais priemonėmis, o konkrečios funkcijos niekur neskiriamos. Šiuo atžvilgiu strateginis planavimas yra tinkamesnis terminas šalies turizmo politikos formavimui nusakyti. Rekomenduotina Ūkio ministerijos nuostatuose funkciją „atlieka turizmo valdymo funkcijas šalyje“ pakeisti funkcija iš turizmo įstatymo: „vykdo strateginį šalies turizmo veiklos planavimą“. Lyginant antrąją turizmo įstatymo funkciją su antrąja išskaidytos pirmosios nuostatuose reglamentuojamos funkcijos dalimi, pastebimas vienas skirtumas. Patvirtinus naują Ūkio ministerijos nuostatų redakciją 2008 m. funkcijas šalia kurortų buvo įtraukta ir „kurortinių teritorijų“ sąvoka. Analogiškoje turizmo įstatyme pateiktoje funkcijoje ši sąvoka neįtraukta, nors kurortas nuo kurortinės teritorijos skiriasi tuo, kad kurortinėje teritorijoje esančių gamtinių išteklių gydomosios savybės nėra moksliškai pripažintos, tačiau toje teritorijoje vis dėlto išplėtotas turizmo infrastruktūra. Kadangi Ūkio ministerija atsakinga už turizmo infrastruktūrą, nesvarbu, ar tai kurortas, ar kurortinė teritorija, antroji 2008 m. Ūkio ministerijos nuostatuose pateikiama funkcija išsaugotina tokia, kokia yra, o turizmo įstatymui inicijuojant pakeitimo projektą rekomenduotina įtraukti ir

„kurortinių teritorijų“ terminą. Išnagrinėjus funkcijų formuluočių skirtumus ir galimybes jas pakoreguoti, galima perrašyti keistinas funkcijas ir rekomenduotinas funkcijų formuluotes į 3.4 lentelę.

3.4 lentelė. Ūkio ministerijos turizmo funkcijų formuluočių koregavimas

Nr.	Pirminė funkcijos formuluotė, pateikta dokumentuose	Vykdytojai	Nr.	Funkcijos formuluotė, pakoreguota pagal sintaksės reikalavimus
1.	Atlieka turizmo valdymo funkcijas šalyje, rengia ir teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei pasiūlymus dėl valstybinės reikšmės turizmo, rekreacijos ir kurortų, kurortinių teritorijų infrastruktūros projektų įgyvendinimo. (Ūkio ministerijos 2008 m. nuostatai)	Ūkio ministerijoje ministerijos valstybės sekretoriui pavaldus turizmo ir kurortų plėtros skyrius ir ministerijos sekretoriui pavaldus Europos Sąjungos struktūrinės paramos departamentas	1.1	Vykdo strateginį šalies turizmo veiklos planavimą.
			1.2	Rengia ir teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei pasiūlymus dėl valstybinės reikšmės turizmo, rekreacijos ir kurortų, kurortinių teritorijų infrastruktūros projektų įgyvendinimo.
2.	Rengia ir teikia pasiūlymus Vyriausybei dėl valstybinės reikšmės turizmo, rekreacijos bei kurortų infrastruktūros projektų įgyvendinimo. (Lietuvos Respublikos turizmo įstatymas)	Ūkio ministerijoje ministerijos valstybės sekretoriui pavaldus turizmo ir kurortų plėtros skyrius ir ministerijos sekretoriui pavaldus Europos Sąjungos struktūrinės paramos departamentas	2.1	Rengia ir teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei pasiūlymus dėl valstybinės reikšmės turizmo, rekreacijos ir kurortų, <u>kurortinių teritorijų</u> infrastruktūros projektų įgyvendinimo.

Šaltinis: sudaryta autorės.

Taigi ištyrus Ūkio ministerijos 2008 m. nuostatuose ir turizmo įstatyme reglamentuojamas Ūkio ministerijos vykdomas turizmo funkcijas ir jų formuluotes, pateiktos rekomendacijos:

- Išskaidyti pirmąją Ūkio ministerijos 2008 m. nuostatuose reglamentuojamą turizmo funkciją į dvi funkcijas;
- Pirmąją išskaidytos funkcijos dalį dėl tikslesnio veiklos apibūdinimo perrašyti pagal turizmo įstatyme pateikiamą pirmąją Ūkio ministerijos vykdomą funkciją;
- Antrąją turizmo įstatyme pateikiamą Ūkio ministerijos vykdomą turizmo funkciją papildyti „kurortinių teritorijų“ sąvoka.

Siekiant užtikrinti efektyvesnį Ūkio ministerijos valdymą ir valstybės lėšų taupymą 2009 m. buvo patvirtinta nauja Ūkio ministerijos organizacinė struktūra, o 2010 m. patvirtinta ir nauja Ūkio ministerijos nuostatų redakcija. Nuostatuose Ūkio ministerijos siektini 18 uždavinių buvo pakeista 2 tikslais, kurių antrąjį padeda įgyvendinti ir turizmo politikos formavimas. Dvi turizmo valdymo funkcijos buvo perrašytos į tris, išskaidant pirmąją turizmo valdymo funkciją iš senesnės nuostatų redakcijos į dvi ir pirmąją dalį perrašant pagal turizmo įstatyme pateiktą Ūkio ministerijos vykdomą pirmąją funkciją. Taigi nuostatuose atlikti pakeitimai visiškai atitinka siūlomo funkcinės analizės

modelio lingvistinės analizės dalyje pateiktas rekomendacijas. Turizmo įstatymo pakeitimas dar nepatvirtintas.

Pakoregavus Ūkio ministerijos funkcijų formuluotes, galima patikrinti funkcijų dubliavimo tikimybę. Kadangi Ūkio ministerijos vykdomos turizmo politikos formavimo funkcijos ir vienos iš joms įgyvendinti skirtų tarpinstitucinių Nacionalinės turizmo plėtros programų tikslai ir uždaviniai tiriami pagal vertikaliosios funkcinės analizės metodiką, funkcijų dubliavimo atvejai tiriami tarp institucijos struktūrinių dalinių ar institucijų „iš viršaus į apačią“ principu. Nagrinėjant įvairius šalies turizmo politiką reglamentuojančius teisės dokumentus, atkreiptinas dėmesys, kad Ūkio ministerijos ir Valstybinio turizmo departamento veikla glaudžiai susijusi. Dar 2003 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybė pavedė Ūkio ministerijai kartu su Valstybiniu turizmo departamentu koordinuoti ir kontroliuoti Nacionalinės turizmo plėtros programos įgyvendinimo priemonių vykdymą, o Valstybės kontrolė 2006 m. įpareigojo Ūkio ministeriją rinkti ir teikti koordinuojančios institucijos informaciją apie tarpinstitucinės programos įgyvendinimą. Nacionalinės turizmo plėtros programos vykdymo koordinavimas Ūkio ministerijoje pagal pakoreguotas funkcijų formuluotes įtrauktinas į funkciją „vykdo strateginį šalies turizmo veiklos planavimą“, Valstybinio turizmo departamento nuostatuose (2003) konkrečiai Nacionalinės turizmo plėtros programos įgyvendinimo koordinavimas nenumatytas, tačiau Lietuvos Respublikos turizmo įstatymo 2, 19, 23 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatyme (2005) Nacionalinės turizmo plėtros programos įgyvendinimo koordinavimas nurodytas kaip viena iš Valstybinio turizmo departamento funkcijų. Galimai savo priemonėmis persidengiančios funkcijos pateikiamos 3.5 lentelėje.

3.5 lentelė. Galimai dubliuojančių Ūkio ministerijos ir Valstybinio turizmo departamento funkcijų išskyrimas

Funkcijos vykdytojas	Funkcija	Vykdytojo uždaviniai	Galimai dubliuojančios funkcijos vykdytojas	Galimai dubliuojanti funkcija	Vykdytojo uždaviniai
Ūkio ministerija	Vykdo strateginį šalies turizmo veiklos planavimą (siūloma funkcija)	Vykdyti strateginį šalies turizmo veiklos planavimą (Ūkio ministerijos 2008 m. nuostatai)	Valstybinis turizmo departamentas prie Ūkio ministerijos	Pagal savo kompetenciją koordinuoja valstybės turizmo politikos įgyvendinimą turizmo, kurortų ir kurortinių teritorijų veiklos planavimo turizmo išteklių naudojimo ir informacijos srityje bei įgyvendinant Nacionalinę turizmo plėtros programą. (Turizmo įstatymo 2, 19, 23 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas)	Dalyvauti vykdant strateginį šalies turizmo veiklos planavimą. Rengti Nacionalinę turizmo plėtros programą ir pagal savo kompetenciją įgyvendinti šios programos priemones. (Valstybinio turizmo departamento prie Ūkio ministerijos nuostatai)

Šaltinis: sudaryta autorės.

Ūkio ministerijos funkcija sutampa su uždaviniu, nes siūloma funkciją perrašyti, o tiksliau uždavinį perkelti į funkciją. Tiriant galimą dubliavimo atvejį, Valstybinio turizmo departamento funkcijoje nurodyta, kad ši institucija visas funkcijoje minimas veiklas atlieka pagal savo kompetenciją. Tačiau nei viename dokumente Valstybinio turizmo departamento kompetencija nėra konkrečiai atskirta nuo Ūkio ministerijos, kai funkcijas, programas ar programų priemones jos vykdo kartu. Ta pati problema išryškėja ir nagrinėjant departamento uždavinius. Pirmame uždavinyje nurodoma, kad departamentas dalyvauja vykdant strateginį šalies turizmo veiklos planavimą, kurį vykdo Ūkio ministerija. Antrame uždavinyje, taip pat minima sąlyga, kad Nacionalinės turizmo programos priemonės departamentas įgyvendina pagal savo kompetenciją. Tačiau ir departamento dalyvavimo lygis ir kompetencija nėra nustatomi. Ūkio ministerija, teikdama informaciją apie Nacionalinės turizmo plėtros programos priemonių ir vertinimo kriterijų planines ir faktines reikšmes, Valstybinio turizmo departamento, kaip atskiros institucijos, neskiria. Taigi nėra aišku, kokios įtakos šalies turizmo veiklos strateginiam planavimui turi Valstybinio turizmo departamento veikla ir koks šios institucijos indėlis į Nacionalinės turizmo plėtros programos įgyvendinimą atskirai nuo Ūkio ministerijos. Tokiu atveju nesigilinant į konkrečius procesus atsiranda veiklų persidengimo galimybių tarp Ūkio ministerijos ir Valstybinio turizmo departamento ir nesudaryta galimybė šio persidengimo nustatyti ar kontroliuoti.

Rekomenduotina:

- Lietuvos Respublikos Vyriausybei konkretizuoti Valstybinio turizmo departamento kompetencijas, kai veikla vykdoma kartu su Ūkio ministerija.
- Ūkio ministerijai atskirti Valstybinio turizmo departamento indėlį įgyvendinant Nacionalinės turizmo plėtros programą, vykdant konkrečias priemones ir siekiant rezultatų.

Sudarius būtinų vykdyti institucijos funkcijų sąrašą, nagrinėjamas funkcijos vykdymas analizuojant ir vertinant programų tikslų, uždavinių priemones ir įgyvendinimo rezultatus.

Siekiant surinkti kuo daugiau informacijos apie funkcijas ir joms vykdyti parengtas programas, tikslinga bendrauti su nagrinėjamos institucijos vadovais ir darbuotojais. Turint galimybę naudotis tik ministerijų tinklapiuose pateikta informacija, funkcijos ir konkreti programa funkcijoms vykdyti charakterizuojamos išskiriant tik programos priemones, jų finansavimą ir vertinimo kriterijus..

Empiriniam tyrimui pasirinkta Nacionalinės turizmo plėtros programa. Skiriami šiai programai įgyvendinti Ūkio ministerijos nustatyti tikslai, uždaviniai, parengtos kiekvieno uždavinio įgyvendinimo priemonės.

Kaip minėta, informacija charakterizuoti funkcijas, programų tikslus ir uždavinius renkama siekiant kuo tiksliau įvertinti atliekamus funkcijų vykdymo ciklą sudarančius nuoseklius procesus ir jų

efektyvumą. Programos efektyvumas vertinamas pagal planines ir faktines išlaidas, planinius ir faktinius rezultatus.

Siekiant įvertinti programos įgyvendinimą, racionalu pasinaudoti Ūkio ministerijos strateginiuose veiklos planuose ir jų įgyvendinimo ataskaitose pateikta informacija apie numatytus ir panaudotus asignavimus ir planuotus bei realiai pasiektus rezultatus. Svarbu paminėti, kad renkant informaciją apie Ūkio ministerijai priskirtus Nacionalinės turizmo plėtros programos priemonėms įgyvendinti numatytą lėšų poreikį ir sunaudotas lėšas, pasiektus rezultatus, reikalingi duomenys buvo pateikti ne tik Ūkio ministerijos dokumentuose, bet ir Valstybinio turizmo departamento 2008 m. veiklos ataskaitoje.

Be to, visuose Ūkio ministerijos dokumentuose, susijusiuose su koordinuojančios institucijos informacija apie tarpinstitucinės programos įgyvendinimą pagal gautą informaciją per 2008 m. laikotarpį, pateikiama pastaba, kad Valstybinio turizmo departamento prie Ūkio ministerijos programos integruotos į Ūkio ministerijos strateginį veiklos planą. Valstybinis turizmo departamentas yra atskira institucija, turinti savo nuostatus ir rengianti atskiras veiklos ataskaitas. Valstybės kontrolė dar 2006 m. rekomendavo, kad Ūkio ministerijai atskirti Valstybiniam turizmo departamentui skiriamus asignavimus ir departamento indėlį į pasiektus rezultatus, tačiau Ūkio ministerija to nepadarė. Ūkio ministerijai nepasinaudojus šia rekomendacija programos efektyvumo vertinimas nėra tikslus, nes nėra galimybės nustatyti Ūkio ministerijos indėlio į programos įgyvendinimą ir turizmo politikos formavimo funkcijų vykdymą.

3.6 lentelė. Ūkio ministerijos vykdomų Nacionalinės turizmo plėtros programos priemonių charakterizavimas

Nr.	Programos priemonė	2008 m. planuota įeiga (vnt.)	2008 m. faktinė įeiga (tūkst. lt)	2008 m. planuota išeiga (vnt.)	2008 m. faktinė išeiga (vnt.)	2009 m. planuota įeiga (vnt.)	2009 m. faktinė įeiga (tūkst. lt)	2009 m. planuota išeiga (vnt.)	2009 m. faktinė išeiga (vnt.)	Vertinimo kriterijai
Programos tikslas: tobulinti turizmo išteklių planavimo ir valdymo sistemą										
Programos uždavinys: užtikrinti efektyvų turizmo sektoriaus planavimą ir administravimą										
1.	Užsienyje veikiančių TIC veiklos finansavimas ir naujų TIC steigimas	3240	2900	-	-	2260	2260	-	-	-
2.	Turizmo sektoriaus planavimo dokumentų, metodinių rekomendacijų, paraiškų ES paramai gauti ir kitų dokumentų rengimas	402	370,4	4	3	28	28	2	1	Parengta turizmo planavimo dokumentų, skaičius
3.	Turizmo produktų ir rinkų tyrimas ir stebėseną	146	146	2	4	0	0	0	0	Atlikta turizmo sektoriaus stebėsenos tyrimų
4.	Turizmo sritys darbuotojų administracinių gebėjimų ir kvalifikacijos kėlimo priemonių vykdymas	112	58	350	360	27	27	200	150	Kvalifikaciją pakėlusiu turizmo darbuotojų skaičius
5.	Dalyvavimas PTO, Europos kelionių komisijos, Baltijos turizmo komisijos veikloje	106	206	-	-	97,5	97,5	-	-	-
Programos tikslas: plėtoti viešąjį turizmo infrastruktūrą, skatinančią konkurencingų turizmo produktų plėtrą										
Programos uždavinys: plėtoti turizmo infrastruktūrą bei paslaugas										
1.	Dalinis viešosios ir privačios turizmo infrastruktūros ir informacijos sklaidos projektų įgyvendinimo finansavimas	9449	0	10	0	92249	25362,8	10	16	Sudarytų sutarčių dėl ES struktūrinės paramos suteikimo viešosios turizmo infrastruktūros projektams skaičius
				19	0			28	14	Sudarytų sutarčių dėl ES struktūrinės paramos suteikimo privačių turizmo paslaugų teikėjų projektams skaičius
2.	Kaimo turizmo ir tradicinių amatų skatinimas	30	30	-	-	0	0	0	0	Atliktų tradicinių amatų produktų kaimo turizmo paslaugų plėtros stebėsenos tyrimų skaičius
3.	UAB „Lietuvos parodų centras LITEXPO“ kapitalo formavimas	900	900	-	-	pašalinta	pašalinta	-	-	-
Programos tikslas: gerinti Lietuvos turizmo įvaizdį vidaus ir užsienio rinkose										
Programos uždavinys: stiprinti Lietuvos turizmo įvaizdį vidaus ir užsienio rinkose										
1.	Lietuvą ir jos turizmo produktus pristatančių leidinių parengimas, leidyba ir platinimas	726	718	363592	350000	133	133	-	71600	Turizmo informacijos leidinių tiražas
2.	Lietuvos turizmo galimybių pristatymas tarptautinėse turizmo parodose ir verslo misijose	1555	1555	20	20	952,5	952,5	17	17	Tarptautinių turizmo parodų ir verslo misijų, kuriose pristatytos Lietuvos turizmo galimybės, skaičius
3.	Užsienio šalių žurnalistų kelionių, pristatančių Lietuvos turizmo galimybes, organizavimas	280	240	20	20	195	195	15	15	Suorganizuota kelionių, pristatančių Lietuvos turizmo galimybes, užsienio šalių žurnalistams, skaičius
4.	Nacionalinės turizmo informacijos sistemos veiklos palaikymas ir tobulinimas, sistemingas informacijos atnaujinimas ir išplėtimas	195	215	814000	851000	129	129	765900	714840	NTIS interneto svetainės lankytojų skaičius
5.	Kitų Lietuvos turizmo įvaizdžio formavimo ir rinkodaros plane numatytų priemonių įgyvendinimas	738	625	70	262	110	110	50	50	Įgyvendinta turizmo rinkodaros projektų (priemonių), skaičius

Šaltinis: sudaryta autorės.

Dar vienas svarbus aspektas, kad 2008 m. vykdydama uždavinį „užtikrinti efektyvų turizmo sektoriaus planavimą ir administravimą“, Ūkio ministerija vienu iš vertinimo kriterijų nurodė išnagrinėtų (patenkintų) turizmo paslaugų vartotojų skundų dėl nekokybiškų paslaugų skaičių. Ūkio ministerija yra atsakinga tik už turizmo politikos formavimą, koordinavimą ir kontrolę, tačiau ne už jos įgyvendinimą. Taigi pastarasis vertinimo kriterijus į programos efektyvumo skaičiavimą nebuvo įtrauktas, kadangi neatspindi Ūkio ministerijos vykdomų programos priemonių. Pateikdama koordinuojančios institucijos informaciją apie tarpinstitucinės programos įgyvendinimą pagal gautą informaciją per 2009 m. ataskaitinį laikotarpį, Ūkio ministerija vartotojų skundų skaičiaus, kaip vertinimo kriterijau, nebepateikė. Surinkta informacija apie ūkio ministerijos vykdomas Nacionalinės turizmo plėtros programos priemones pateikiama 3.6 lentelėje.

Programos priemonėms numatyti asignavimai įvardinami kaip įeiga, o priemonėmis pasiekti rezultatai – kaip išeiga. Jei 3.6 lentelės laukelyje nurodyta nulinė reikšmė, vadinasi tais metais Ūkio ministerija dėl tam tikrų priežasčių tos priemonės neįvykdė. Jei laukelyje nurodytas brūkšnelis, tuomet Ūkio ministerija tos reikšmės neskaičiuoja.

Programos priemonių efektyvumą galima vertinti skaičiuojant įvairius absoliutinius ir santykinius rodiklius. Tokių rodiklių rinkinį siūlo J. Bivainis ir A. Butkevičius (2003) (žr. 2.10 pav.). G priede pateikiamos Ūkio ministerijos vykdomoms Nacionalinės turizmo plėtros programos priemonėms apskaičiuotos minėtų autorių rodiklių reikšmės. Lentelėse pateikiami 2008 m. ir 2009 m. rodikliai, taigi galima ne tik vertinti faktinių ir planinių rodiklių skirtumus bei santykius, išlaidų rezultatyvumą, vienetines išlaidas, bet ir lyginti juos skirtingais laikotarpiais. Nagrinėjant Ūkio ministerijos vykdomos Nacionalinės turizmo plėtros programos priemonių įeigos ir išeigos faktinių ir planinių reikšmių skirtumą būtina atsižvelgti, ar skirtumas neigiamas, ar teigiamas. Neigiamas rezultatas rodo, kad planuota daugiau nei realiai panaudota ar pasiekta. Tiek 2008 m., tiek 2009 m. buvo parengta vienu turizmo planavimo dokumentu mažiau, nei planuota, tačiau 2008 m. sunaudota mažiau asignavimų nei buvo skirta, o 2009 m. planiniai ir faktiniai asignavimai sutampa. Tokiu atveju turėtų būti nagrinėjami konkretūs planavimo dokumentai ir jų parengimo sąnaudos. Jei skirtingų planavimo dokumentų parengimo sąnaudos būtų apylygės, turimoje situacijoje turėtų būti vertinama, ar 2009 m. nebuvo iššvaistytos lėšos. Tokiu pačiu principu vertinami ir kiti programos priemonių rodikliai, atsižvelgiant į rezultatų ir lėšų, skirtų rezultatams pasiekti, reikšmių dydžius ir matavimo vienetus. Faktinių ir planinių rodiklių santykis informuoja apie realų įeigos panaudojimą ir rezultatų pasiekimo lygį. Iš rodiklių lentelės matyti, kad 2009 m. rezultatų pasiekimo lygis bendrai buvo žemesnis nei 2008 m., o asignavimų panaudojimas – atvirkščiai. Pavyzdžiui, 2008 m. kvalifikaciją pakėlusiu darbuotojų buvo 3 proc. daugiau nei planuota, nors panaudota tik 52 proc. skirtų asignavimų. 2009 m. kvalifikaciją pakėlė

75 proc. darbuotojų palyginus su planuotu skaičiumi, o skirtos lėšos panaudotos 100 proc. Tokiu atveju pirma reikia nustatyti, ar vertinimo kriterijų reikšmės nustatytos teisingai, ar įtraukti visi darbuotojai. Taip pat reikėtų palyginti išlaidų rezultatyvumą. Jei faktinis išlaidų rezultatyvumas didesnis nei planuotas, nustatytos priemonių įgyvendinimo sąnaudos yra per didelės, todėl reikėtų numatyti mažesnius asignavimus (Bivainis, Drejeris 2009). Tokia situacija matoma nagrinėjant turizmo darbuotojų kvalifikacijos kėlimo išlaidų rezultatyvumo rodiklius. 2008 m. planuotas rezultatyvumas buvo 0,0031, o faktinis – 0,0062. Tačiau Ūkio ministerijoje buvo perskaičiuotos darbuotojų kvalifikacijos kėlimui reikalingos lėšos ir 2009 m. faktinis išlaidų rezultatyvumas buvo mažesnis nei planuotas. Taigi santykiniais rodikliais situaciją galima įvertinti geriau nei absoliučiais. Dar vienas santykinis rodiklis – vienetinės išlaidos. Šis rodiklis yra atvirkštinis išlaidų rezultatyvumui, todėl faktinė reikšmė turėtų būti didesnė nei planuota, kad išlaidos būtų naudojamos efektyviai. Pavyzdžiui, nagrinėjant įgyvendintų turizmo rinkodaros projektų vienetines išlaidas matyti, kad 2008 m. planuotos išlaidos vienam projektui buvo 10,54 tūkst. lt, o realios tik 2,39 tūkst. lt. Tokiu atveju išlaidos vienam projektui nustatytos ženkiai per didelės. 2009 m. Ūkio ministerija kelis kartus sumažino numatomas išlaidas vienam projektui ir realiai pasiekė planuotą dydį. Galiausiai gali būti paskaičiuoti ir santykinų rodiklių skirtumo ir santykio rodikliai. Šie rodikliai kiekybiškai išreiškia anksčiau aptartas tendencijas. Iš karto galima matyti kuri, planinė ar faktinė, santykinio rodiklio reikšmė yra didesnė ir kiek didesnė. Pavyzdžiui, nagrinėjant NTIS lankytojų skaičiaus faktinio ir planinio išlaidų rezultatyvumo ir vienetinių išlaidų santykį matyti, kad visos reikšmės artimos 1, faktinis išlaidų rezultatyvumas 2008-2009 m. mažesnis už planuotą, o faktinės vienetinės išlaidos didesnės. Vadinasi, išlaidos, skirtos nacionalinio turizmo interneto svetainei aptarnauti, numatomos ir panaudojamos racionaliai siekiant numatyto svetainės lankytojų skaičiaus.

Be to, programos efektyvumą siūlau nustatyti remiantis DEA metodika (S. Talluri 2000: 8), adaptuojant ją pagal turimas reikšmes. Taigi pagrindinės formulės, kuriomis remiamasi skaičiuojant programos efektyvumą pagal DEA metodiką yra:

$$E = \sum_{i=1}^n w_i U_i \quad (1)$$

$$w_i \geq 0$$

kur:

E – programos efektyvumas;

w_i = i-tajam programos uždaviniui suteiktas reikšmingumas (weight);

U_i = i-tojo uždavinio efektyvumas;

i = nuo 1 iki n ;

n – uždavinių skaičius.

$$U_i = \frac{\sum_{k=1}^s v_{ik} \lambda R_{ik}}{\sum_{j=1}^m u_{ij} \lambda S_{ij}} \quad (2)$$

$$v_k, u_j \geq 0$$

kur:

v_k – k -tajai išeigai suteiktas reikšmingumas;

λR_k – k -tosios faktinės ir planinės išeigos santykis;

u_j – j -tajai įeigai suteiktas reikšmingumas;

λS_j – j -tosios faktinės ir planinės įeigos santykis;

k = nuo 1 iki s ;

s – skirtingų išeigų skaičius;

j = nuo 1 iki m ;

m – skirtingų įeigų skaičius.

Bazinėmis reikšmėmis pasirinkti faktinių ir planinių asignavimų ir rezultatų reikšmių santykiai. Tokiu būdu suvienodinamos asignavimų ir vertinimo kriterijų reikšmės ir įvertinamas realus planuotų reikšmių pasiekimas.

Programos efektyvumo vertinimas pradedamas apskaičiuojant įeigos ir išeigos faktinių ir planinių reikšmių santykius. Tada kiekvienai įeigai ir kiekvienai išeigai, pasitelkiant ekspertinius vertinimus, priskiriamas svoris. Reikšmingumų, priskiriamų įeigoms, suma turi būti lygi 1. Tokia pati sąlyga galioja reikšmingumams, priskiriamiems išeigoms. Sudarytai ekspertų grupei pateikiami programos uždaviniai, jų priemonės, vertinimo kriterijai ir jų skaitinės reikšmės. Ekspertai, remdamiesi patirtimi, profesionalia nuomone, išorine informacija, priskiria kiekvienai įeigai ir išeigai atitinkamus reikšmingumo reikšmingumus. Siūloma reikšmingumus skirti vertinant planinius asignavimus, kadangi rengiant valstybės biudžetą, asignavimai skiriami atitinkamo dydžio pagal priemonės svarbumą. Ekspertams priskyrus reikšmingumus kiekvienos įeigos ir išeigos atveju išvedamas aritmetinis vidurkis ir gaunamas vienas pagrindinis reikšmingumas, naudojamas tolesniuose skaičiavimuose (žr. 3.7 lentelę).

3.7 lentelė. Ūkio ministerijos vykdomos Nacionalinės turizmo plėtros programos įeigos ir išeigos vertinimo rodikliai ir reikšmingumai

Nr.	S _{ij}	2008 m. λS	2009 m. λS	2008 m. u _{ij}	2009 m. u _{ij}	R _{ik}	2008 m. λR	2009 m. λR	2008 m. v _{ik}	2009 m. v _{ik}
U₁										
1.	S ₁₁	0,90	1	0,3	0,6	-	-	-	-	-
2.	S ₁₂	0,92	1	0,25	0,1	R ₁₁	0,75	0,50	0,5	0,5
3.	S ₁₃	1	-	0,2	-	R ₁₂	2,00	-	0,3	-
4.	S ₁₄	0,52	1	0,15	0,1	R ₁₃	1,03	0,75	0,2	0,5
5.	S ₁₅	1,94	1	0,1	0,2	-	-	-	-	-
U₂										
1.	S ₂₁	0	0,79	0,6	1	R ₂₁	0	0,27	1	1
2.	S ₂₂	1	-	0,1	-		-	-	-	-
3.	S ₂₃	1	-	0,3	-		-	-	-	-
U₃										
1.	S ₃₁	0,99	1	0,2	0,15	R ₃₁	0,96	-	0,2	-
2.	S ₃₂	1	1	0,35	0,5	R ₃₂	1	1	0,35	0,6
3.	S ₃₃	0,86	1	0,15	0,2	R ₃₃	1	1	0,15	0,2
4.	S ₃₄	1,10	1	0,1	0,15	R ₃₄	1,05	0,93	0,1	0,1
5.	S ₃₅	0,85	1	0,2	0,1	R ₃₅	3,74	1	0,2	0,1

Šaltinis: sudaryta autorės.

Tokie patys veiksmai atliekami ekspertų grupei priskiriant reikšmingumus kiekvienam programos uždaviniui (žr. 3.8 lentelę). Šiuo atveju reikšmingumus priskyrė vienas ekspertas.

3.8 lentelė. Ūkio ministerijos vykdomų Nacionalinės turizmo plėtros programos uždavinių efektyvumo rodikliai ir reikšmingumas

Uždavinys	2008 m. U _i	2008 m. asignavimų suma (tūkst. lt)	2008 m. w _i	2009 m. U _i	2009 m. asignavimų suma (tūkst. lt)	2009 m. w _i
1.	1,22	4006	0,3	0,63	2412,5	0,15
2.	0	10379	0,5	2,87	92249	0,75
3.	1,62	3494	0,2	0,9	1519,5	0,1

Šaltinis: sudaryta autorės.

Apskaičiavus bendrąjį programos efektyvumo rodiklį, reikšmė turėtų būti ne mažesnė už 1. Jei reikšmė mažesnė už 1, tuomet programa vykdoma neefektyviai ir rekomenduotina nagrinėti kiekvieną rodiklį atskirai, tiriant neefektyvumo priežastis.

Pagal lentelėse pateiktus įeigos ir išeigos vertinimo rodiklius ir įeigos, išeigos ir uždavinių reikšmingumą apskaičiavus 2008 m. programos efektyvumo rodiklį gaunama reikšmė 0,688. Gauta reikšmė rodo, kad programa 2008 m. buvo vykdoma neefektyviai. Pagrindinė priežastis buvo dėl Europos Sąjungos struktūrinės paramos administravimo ir finansavimo problemų (Ūkio ministerijos 2008 m. veiklos ataskaita 2009: 43), visiškai neįsisavinti daliniam viešosios ir privačiosios turizmo

infrastruktūros ir informacijos sklaidos projektų įgyvendinimo finansavimui skirti asignavimai. Tuo pačiu principu apskaičiavus 2009 m. programos efektyvumo rodiklį, gaunama reikšmė 2,34. Tokia reikšmė gaunama dėl to paties Europos Sąjungos struktūrinių fondų finansavimo panaudojimo. Rezultatas buvo įvykdytas 0,79 proc., o asignavimų panaudota tik 0,27 proc. Kadangi ES asignavimai sudarė didžiąją dalį Ūkio ministerijos vykdomos programos biudžeto, tai ir antrojo uždavinio efektyvumas iš esmės nulėmė bendrąjį efektyvumą.

Ženkliai už 1 didesnis rodiklis taip pat nėra siekiamybė. Šiuo atveju rezultatą buvo galima pasiekti daug mažesnėmis sąnaudomis. Taigi rekomenduotina arba mažinti asignavimus, arba didinti rezultatus. Svarbu paminėti, kad 2009 m. buvo panaudota daug daugiau numatytų asignavimų nei 2008 m., taigi galima daryti išvadą, kad 2009 m. Ūkio ministerija racionaliau nustatė reikalingų asignavimų ir siekiamų rezultatų santykius.

Atlikus Ūkio ministerijos vykdomos Nacionalinės turizmo plėtros programos efektyvumo vertinimą, pateikiamos išvados ir rekomendacijos:

- Programos efektyvumą galima nustatyti vertinant planinių ir faktinių programos įeigos ir išeigos reikšmių absoliutinius ir santykinius rodiklius. Apibendrinant Ūkio ministerijos vykdomos Nacionalinės turizmo plėtros programos priemonių įeigos ir išeigos planinių ir faktinių reikšmių absoliutinius ir santykinius rodiklius galima teigti, kad 2009 m. Ūkio ministerija panaudojo beveik visus numatytus asignavimus, tačiau numatytus rezultatus pasiekė mažesne dalimi lyginant su 2008 m. Tokios situacijos priežastys paaiškėjo nagrinėjant išlaidų rezultatyvumo ir vienetinių išlaidų rodiklius. 2008 m. Ūkio ministerija buvo numačiusi neracionaliai per didelius asignavimus rezultatams siekti, tačiau 2009 m. ši problema buvo išspręsta.

- Norint nustatyti bendrą programos efektyvumo rodiklį, pasitelkiamas DEA metodas ir adaptuojamas pagal turimus duomenis. Šiam metodui reikalinga ekspertų grupė, nustatanti reikšmingumą kiekvienai įeigai, išeigai uždavinių atžvilgiu ir kiekvienam uždaviniui programos atžvilgiu.

- Siekiant kuo tiksliau apskaičiuoti programos efektyvumo rodiklį, kiekvienai programos priemonei turi būti nustatytas rezultatas, kad įeigų skaičius atitiktų išeigų skaičių. Rekomenduotina Ūkio ministerijai peržiūrėti programos priemones ir vertinimo kriterijus ir pateikti išsamesnę informaciją apie kiekvieną programos elementą bei sulygtinti priemonių ir vertinimo kriterijų skaičių. Be to, neturėtų būti priskiriamos priemonės vertinimo kriterijai, kurie neatspindi institucijos vykdomos veiklos. Rekomenduotina Ūkio ministerijai iš pirmojo uždavinio vertinimo kriterijų pašalinti išnagrinėtų (patenkintų) vartotojų skundų skaičių.

- Siekiant nustatyti konkrečios institucijos vykdomos programos efektyvumo rodiklį, turėtų būti atskirti konkrečiai tai institucijai skiriami asignavimai ir indėlis į rezultatus. Rekomenduotina Ūkio ministerijai atskirti Valstybinio turizmo departamento gaunamus asignavimus ir įgyvendinamus rezultatus, nes Valstybinis turizmo departamentas yra atskira institucija, kurios tikslas yra turizmo politikos įgyvendinimas.

- Strateginiuose planuose pateikiami planiniai asignavimai turėtų būti adekvatūs planinių rezultatų sąnaudoms, kitu atveju programos efektyvumo rodiklis gali būti ženkliai iškreipiamas, kaip atsitiko nagrinėjamu atveju. Rekomenduotina Ūkio ministerijai perskaičiuoti reikalingų asignavimų ir siekiamų rezultatų santykius.

Išgryninus ir pakoregavus institucijos vykdomų funkcijų sąrašą, patikrinama funkcijų pobūdžio atitiktis funkcijas vykdančios institucijos hierarchinei padėčiai. Tačiau šiuo atveju Ūkio ministerijos vykdomos šalies turizmo veiklos strateginio planavimo, įvairių pasiūlymų rengimo ir teikimo Vyriausybei funkcijos priskiriamos politinių funkcijų klasei, kadangi yra susijusios su turizmo politikos formavimu. Politines funkcijas vykdo ministerijos ir savivaldybės (žr. 2.11 lentelę), taigi šiuo atveju funkcijų pobūdis atitinka ministerijos hierarchinę padėtį ir detalesnis nagrinėjimas nebūtinas.

Išsiaiškinus, kad funkcijų dubliavimo tyrimo ir funkcijų klasifikavimo atvejais nebuvo pateikta rekomendacijų perduoti kurias nors funkcijas vykdyti kitam subjektui, galima nagrinėti Ūkio ministerijos organizacinę struktūrą ir išsiaiškinti, ar turizmo valdymo funkcijos vykdomos tinkamame hierarchiniame lygyje, ar funkcijų vykdymą kontroliuoja pagal atsakomybę ir pavaldinių apimtį tinkamas vadovas. Tokiu atveju jau bus tiriama galimybė ne perduoti funkcijų vykdymą kitam struktūriniam daliniui, o perkelti funkcijas vykdančią struktūrinę dalinę į kitą lygį ar priskirti kontroliuoti kitam vadovui.

Pagrindinis, tiesiogiai su turizmo veikla susijęs struktūrinis dalinys Ūkio ministerijoje 2008 m. buvo Turizmo ir kurortų plėtros skyrius, pavaldus ministerijos valstybės sekretoriui. Ūkio ministerijos 2008 m. nuostatuose nurodytos tokios ministerijos valstybės sekretoriaus funkcijos:

1. koordinuoja ir kontroliuoja ministerijos administracijos padalinių veiklą, užtikrina, kad įgyvendinant ministerijos strateginius veiklos planus optimaliai būtų valdomi ir panaudojami finansiniai, materialiniai, intelektiniai ir informacijos ištekliai;
2. kontroliuoja ministerijos administracinę ūkinę veiklą;
3. organizuoja ir koordinuoja ministerijos strateginių veiklos planų rengimą ir jų įgyvendinimą;
4. koordinuoja Ministro Pirmininko ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės pavedimų vykdymą, vadovaudamasis ministerijos strateginiu veiklos planu ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonėmis, užtikrina ministerijos rengiamų sprendimų suderinamumą;

5. kontroliuoja, kaip rengiami ir derinami teisės aktų projektai, ir koordinuoja šį darbą;

6. organizuoja ministerijos nuostatų, ministerijos administracijos padalinių nuostatų, valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių sąrašo, pareigybių aprašymų ir ministro įsakymų projektų rengimą;

7. ministro pavedimu įstatymų nustatyta tvarka priima į pareigas ir atleidžia iš jų ministerijos valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis ir gaunančius darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, taip pat juos skatina, skiria jiems tarnybines ar drausmines nuobaudas ir pašalpas;

8. atlieka kitas įstatymų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų ir ministro pavestas funkcijas (2008).

Ministerijos valstybės sekretorius 2008 m. kontroliavo šešis skyrius, du departamentus ir keturis ministerijos sekretorius (žr. H priedą). Vertinant tokią atsakomybę ir pagal R. Morkvėno (2010), ir pagal Pasaulio banko atstovų (2001) siūlomus organizacijos struktūrinių padalinių dydžių principus, ministerijos valstybės sekretoriui buvo pavesta kontroliuoti per daug pavaldinių. Be to, antroji ministerijos valstybės sekretoriui nuostatuose priskiriama funkcija yra ministerijos administracinės ūkinės veiklos kontroliavimas. Institucijos administracinė ūkinė veikla apima vidines institucijos veiklas, tokias kaip personalo valdymas, buhalterinė apskaita, dokumentų valdymas, informacinės technologijos ir kt. Tačiau 2008 m. ministerijos valstybės sekretorius iš administracinės ir ūkinės veiklos kontroliavo tik Finansų ir apskaitos skyrių, Informacinių bei komunikacijų technologijų skyrių, ir Dokumentų valdymo skyrių. Už Personalo ir Protokolo ir komunikacijos skyrius buvo atsakingas pats ministras. Siekiant sumažinti ministerijos Valstybiniam sekretoriui pavaldžių struktūrinių dalinių apimtį ir pagal jam priskirtas funkcijas suvienodinti atsakomybės sritį, rekomenduotina su administracine ūkine veikla nesusijusius skyrius perduoti kitam vadovui (pagal atsakomybės sritis ministerijos sekretoriui), o ministerijos valstybės sekretoriui priskirti ir kitus su administracine ūkine veikla tiesiogiai susijusius skyrius. Taigi pagal pagrindinę veiklos sritį su administracine ūkine veikla nesusijęs Turizmo ir kurortų plėtros skyrius turėtų būti perduotas pagal veiklos sritį artimiausiam vadovui.

Reorganizavus Ūkio ministeriją, patvirtinus naują organizacinę struktūrą ir pakeitus nuostatų redakciją 2009 m., ministerijos valstybės sekretoriaus pareigybė buvo pakeista ministerijos kanclerio pareigybe, o ministerijos sekretoriaus – Ūkio viceministro pareigybe. Ministerijos kancleriui buvo priskirti šeši su administracine ūkine veikla susiję skyriai ir Teisės, pirkimų ir Ūkio departamentas, taigi atsakomybės apimtis sumažėjo (žr. I priedą). Už Ūkio viceministrų veiklą tiesiogiai tapo

atsakingas Ūkio ministras. Turizmo ir kurortų plėtros skyrius buvo pervadintas į Turizmo politikos skyrių ir išskeltas į Investicijų ir eksporto departamentą, pavaldų vienam iš Ūkio viceministrų. Vertinant pagal Pasaulio banko atstovų nurodomą efektyvų organizacijos departamentų ir skyrių dydį, departamentą turėtų sudaryti 3-5 skyriai, o skyrių – 5 darbuotojai (2001). Investicijų ir eksporto departamentą sudaro 3 skyriai ir LR komercijos atašė, o Turizmo politikos skyriuje dirba 5 darbuotojai, taigi turizmo funkcijos vykdomos efektyvios apimties struktūroje.

Taikant funkcinės analizės modelį Ūkio ministerijos vykdomoms turizmo politikos formavimo funkcijoms nagrinėti Ūkio ministerijos 2008 m. ir 2009 m. galioję nuostatai, veiklos ataskaitos, strateginiai planai, Nacionalinės turizmo plėtros programos priemonių sąrašai, Ūkio ministerijos informacija apie Nacionalinės turizmo plėtros programos vykdymo priemones ir rezultatus, turizmo įstatymas ir jo pakeitimai ir kiti dokumentai.

Nustatyta, kad viena iš Ūkio ministerijos vykdomų ir nuostatais reglamentuojamų funkcijų yra agreguota ir turėtų būti išskaidyta vieną jos dalį modifikuojant pagal turizmo įstatymu reglamentuojamos funkcijos formuluotę. Taip pat nustatyta, kad Ūkio ministerija turėtų išskirti Valstybinio turizmo departamento indėlį vykdant Nacionalinės turizmo plėtros programą, nes esamu atveju nėra galimybės įvertinti tik Ūkio ministerijos vykdomos programos efektyvumo. Vertinant Ūkio ministerijos vykdomos Nacionalinės turizmo plėtros programą pagal kiekybinius rodiklius nustatyta, kad Ūkio ministerija netinkamai nustato reikiamų asignavimų ir siekiamų rezultatų santykį, taigi Ūkio ministerija turėtų peržiūrėti programos priemonių ir rezultatų planines ir faktines reikšmes. Galiausiai nustatyta, kad turizmo politikos formavimo funkcijas vykdė skyrius, atsakingas per daug pavaldinių turinčiam ir už panašias veiklos sritis tiesiogiai neatsakingam vadovui. Taigi Ūkio ministerija turėtų turizmo politikos formavimo skyrių priskirti kitam tiesioginiam vadovui. Ūkio ministerijoje įgyvendinus funkcijų ir organizacinės struktūros pokyčius, dauguma empirinio tyrimo metu nustatytų probleminių sričių buvo sutvarkyta.

IŠVADOS IR SIŪLYMAI

Išnagrinėjus funkcinės analizės teorinius ir praktinius aspektus, galima daryti tokias išvadas:

1. Funkcinė analizė, kaip analitinis tyrimo metodas, naudojama funkcionuojančių sistemų, susidedančių iš tarpusavyje sąveikaujančių elementų, probleminėms veiklos sritims nustatyti ir rekomendacijoms, kaip didinti sistemos veiklos efektyvumą, parengti. Viešojo sektoriaus sistemoje funkcinė analizė taikoma kaip viena iš viešojo administravimo pertvarkos priemonių, siekiant didesnio viešojo sektoriaus institucijų veiklos efektyvumo ir rezultatyvumo. Tokiu būdu sudaromos prielaidos įgyvendinti viešojo administravimo reformos siekius: užtikrinti skaidresnį valstybės valdymą, efektyvesnį biudžeto lėšų panaudojimą, didinti visuomenės pasitikėjimą viešuoju sektoriumi.

2. Funkcinės analizės tikslai gali būti orientuoti į viso viešojo sektoriaus, kaip sistemos, pertvarką ir į konkrečių viešojo sektoriaus institucijų pertvarką. Valstybės lygmeniu funkcinės analizės tikslas – sudaryti prielaidas racionaliai paskirstyti kompetenciją ir funkcijas tarp skirtingo hierarchinio lygmens viešojo sektoriaus institucijų. Viešojo sektoriaus institucijų lygmeniu funkcinės analizės tikslas – sudaryti prielaidas mažinti biudžeto išlaidas, valstybės tarnautojų skaičių, reorganizuoti konkrečias viešojo sektoriaus institucijas. Kiekvienai prielaidai sudaryti įgyvendinami atitinkami uždaviniai.

3. Funkcinės analizės tikslai nulemia funkcinės analizės tipų įvairovę. Funkcinės analizės tipai skirstomi į dvi pagrindines grupes pagal apimtį ir objektą. Pagal apimtį funkcinė analizė skirstoma į horizontaliąją, vertikaliają ir sisteminę analizę. Atliekant horizontaliąją analizę nagrinėjamas funkcijų pasiskirstymas tarp institucijų ir valdymo lygių. Siekiama nustatyti galimybes racionaliai paskirstyti kompetenciją tarp institucijų, iširti funkcijų dubliavimo atvejus. Vertikaliają analizę nagrinėjamos konkrečios viešojo sektoriaus institucijos, siekiant nustatyti galimybes pagerinti funkcijų vykdymo kokybę ir optimizuoti institucijų organizacinę struktūrą. Sistemine analize lyginamas bendrųjų funkcijų įgyvendinimas skirtingose institucijose pagal įvairius kriterijus (pagal funkcijos vietą organizacinėje struktūroje, darbuotojų skaičių ir t. t.), siekiant didesnio bendrųjų funkcijų vykdymo efektyvumo. Pagal objektą funkcinė analizė skirstoma į aiškios politikos ar programų analizę, aiškaus produktyvumo analizę, platesnio pobūdžio programų ir efektyvumo analizę, tarpinę funkcinę ir institucinę analizę bei siauresnio pobūdžio organizacinę analizę ir veiklos proceso reorganizavimą. Šie tipai taikomi analizuojant skirtingus viešojo sektoriaus objektus pagal skirtingus funkcinės analizei iškeltus tikslus.

4. Lyginant įvairių autorių pateikiamą funkcinės analizės planavimo, organizavimo ir koordinavimo procesą, skiriami etapai: parengiamasis etapas, kur sudaroma darbo grupė, atliekama geriausios praktikos analizė, nustatomi funkcinės analizės tikslai ir uždaviniai; duomenų bazės sukūrimas ir analizė, kur surenkami institucijos veiklą ir kompetenciją apibūdinantys teisės aktai ir

dokumentai, atliekamos institucijos darbuotojų apklausos, apibendrinami ir analizuojami surinkti duomenys; funkcijų analizė, kur nagrinėjamas institucijos vykdomų funkcijų teisinis pagrįstumas, standartizuojamos funkcijų formuluotės, funkcijos charakterizuojamos, klasifikuojamos, nustatomos nereikalingos, dubliuojančios, perduotinos kitam subjektui funkcijos; institucijos struktūros analizė, kur analizuojami funkcijas vykdančios struktūriniai daliniai, jų ir visos institucijos kompetencija ir įgaliojimai; rezultatų ir rekomendacijų pateikimo, kur sudaromi galutiniai funkcijų sąrašai pagal įvairius požymius, pateikiamos rekomendacijos pokyčiams, nustatomos prioritetingos pokyčių kryptys.

5. Lyginamosios analizės ir sintezės metodu sukurtas tipinis funkcinės analizės modelis apima dokumentų analizę, institucijos kompetencijų ir įgaliojimų tyrimą, lingvistinę analizę, dubliuojančių ir nereikalingų funkcijų nustatymą, funkcijų charakterizavimą, funkcijų klasifikaciją, funkcijų vykdymo perdavimo kitiems subjektams galimybių tyrimą. Taikant šį modelį naudojami lyginamosios analizės, sprendimų medžių, ekspertinių vertinimų, absoliutinių ir santykinų rodiklių skaičiavimo metodai. Kiekviename etape sudaromi ir modifikuojami institucijos vykdytinų funkcijų sąrašai išskiriant nereikalingas, dubliuojančias, perduotinas kitiems subjektams funkcijas, numatant galimybes pertvarkyti organizacinę institucijos struktūrą, perskirstyti kompetenciją ir įgaliojimus, iš biudžeto skiriamas lėšas.

6. Pagal funkcijų analizės taikymo užsienio šalyse analizės rezultatus nustatyta, kad funkcinė analizė gali būti sėkmingai taikoma siekiant nustatyti būdus, kaip didinti viešojo sektoriaus efektyvumą, mažinti valstybės išlaidas, reguliavimą, patį viešąjį sektorių, tačiau būtina atsižvelgti į tokius pagrindinius rizikos veiksnius, kaip nepakankamas funkcinės analizės naudos pagrindimo suvokimas, netinkamas funkcinės analizės pagrįstumo sąlygų sudarymas, dalyvių neįpareigojimas įgyvendinti funkcinės analizės rekomendacijas. Lietuvos viešojo sektoriaus institucijos, Saulėlydžio komisijos nurodymu, atlieka vidinę funkcinę analizę, taip pat vykdomi ir funkcijų pasiskirstymo viso viešojo sektoriaus lygmeniu tyrimai. Pastaruoju metu iš esmės įgyvendinami funkcinės analizės rezultatų nulemti pokyčiai.

7. Siekiant patikrinti siūlomo funkcinės analizės modelio tinkamumą Lietuvos viešajam sektoriui, pasirinkta nagrinėti Ūkio ministerijos vykdomas turizmo politikos formavimo funkcijas ir joms įgyvendinti skirtą programą. Tikrinant funkcinės analizės modelio universalumą tyrimo apimties atžvilgiu, pasirinkta tarpinstitucinė Nacionalinės turizmo plėtros programa. Tokiu būdu buvo sudaryta galimybė tirti ne tik funkcijų vykdymą institucijos viduje, bet ir tarp bendrai programą įgyvendinančių institucijų. Taikant funkcijų analizės modelį, surinkti ir išnagrinėti Ūkio ministerijos turizmo politikos formavimo funkcijas ir ministerijos kompetenciją apibrėžiantys teisės aktai ir vidiniai dokumentai, patikrintas funkcijų formuluočių atitikimas siūlomam funkcijų formuluočių standartui, patikrinta

funkcijų dubliavimo galimybė, įvertintas ministerijos vykdomos programos efektyvumas 2008-2009 m., išnagrinėta galimybė funkcijų vykdymą perduoti kitam subjektui ministerijos viduje, taip pat galimybė pertvarkyti Ūkio ministerijos organizacinę struktūrą.

Taigi pritaikius funkcinės analizės modelį Ūkio ministerijoje, pateikti tokie siūlymai:

1. Pirmajai Ūkio ministerijos turizmo politikos formavimo funkcijai neatitikus funkcijų formuluočių standarto, siūlytina išskaidyti minėtą funkciją „Atlieka turizmo valdymo funkcijas šalyje, rengia ir teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei pasiūlymus dėl valstybinės reikšmės turizmo, rekreacijos ir kurortų, kurortinių teritorijų infrastruktūros projektų įgyvendinimo“ į dvi ir perrašyti taip: „Vykdo strateginį šalies turizmo veiklos planavimą“ ir „Rengia ir teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei pasiūlymus dėl valstybinės reikšmės turizmo, rekreacijos ir kurortų, kurortinių teritorijų infrastruktūros projektų įgyvendinimo“.

2. Siekiant pašalinti Nacionalinės turizmo plėtros programos uždavinių ir priemonių įgyvendinimo dubliavimo galimybę ir tiksliai įvertinti Ūkio ministerijos vykdomos minėtos programos efektyvumą, siūlytina Ūkio ministerijai atskirti Valstybinio turizmo departamento indėlį įgyvendinant Nacionalinės turizmo plėtros programą, vykdant konkrečias priemones ir siekiant rezultatų.

3. Siekiant didinti Ūkio ministerijos vykdomos Nacionalinės turizmo plėtros programos efektyvumą, siūlytina Ūkio ministerijai perskaičiuoti minėtai programai reikalingų asignavimų ir siekiamų rezultatų santykius.

4. Siekiant užtikrinti efektyvesnę Ūkio ministerijos veiklą dėl racionalios organizacinės struktūros, siūlytina Ūkio ministerijai Turizmo ir kurortų plėtros skyrių perduoti mažiau atsakomybės turinčiam ir už panašią veiklos sritį atsakingam vadovui.

Vertinant funkcinės analizės modelio taikymo Ūkio ministerijoje rezultatus galima teigti, kad bet kuri institucija, turėdama tokį funkcinės analizės metu pagal kiekvieno modelio elemento rezultatus suformuotų rekomendacijų sąrašą ir tinkamai jas įgyvendinusi, gali ne tik padidinti bendrą savo veiklos efektyvumą, organizacinės struktūros racionalumą, perskirstyti išlaidas, bet ir padidinti bendrą viso viešojo sektoriaus efektyvumą, sumažinti valstybės biudžeto išlaidas, padidinti visuomenės pasitikėjimą viešuoju sektoriumi.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Afonso, A.; Schuknecht, L.; Tanzi, V. Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets. *Applied Economics*. 2009, Vol. 41, I. 2. 46 p. [žiūrėta 2010-06-10]. Prieiga per internetą: <http://www.informaworld.com/smpp/content~content=a908463743&db=all>. ISSN 1466-4283.
2. Asian Development Bank. Guidelines for Preparing Performance Evaluation Reports for Public Sector Operations. 2006 (02). [žiūrėta 2010-12-01]. Prieiga per internetą: <http://www.oecd.org/dataoecd/47/15/37965974.pdf>.
3. Backūnaitė, E. Administracinių reformų viešajame sektoriuje kaita. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Šiaulių universitetas. 2006, Nr. 1 (6), p. 11-17 [žiūrėta 2010-10-18]. Prieiga per internetą: <http://www.smf.su.lt/documents/konferencijos/Galvanauskas/2006/Leidiny%201%286%29/Backunaitė.pdf>. ISSN 1648-9098.
4. Bivainis, J.; Butkevičius, A. Valstybės biudžeto programų vertinimas. *Pinigų studijos: Ekonomikos teorija ir praktika*. 2003 (1), p. 50-64. [žiūrėta 2010-12-01]. Prieiga per internetą: http://www.lbank.lt/leidiniai/pinigu_studijos2003_1/bivainis.pdf.
5. Bivainis, J.; Drejeris, R. Naujų paslaugų įdiegimo vertinimo modelis. *Verslas: teorija ir praktika*. 2009, Nr. 4, p. 269-275. [žiūrėta 2010-12-01]. Prieiga per internetą: <http://www.thefreelibrary.com/Model+of+new+service+complete+implementation+assessment>.
6. Bivainis, J.; Tunčikienė, Ž. Viešojo sektoriaus institucijų strateginis planavimas. Vilnius: Technika, 2009. 239 p. ISBN 978-9955-28-456-7.
7. Borge, L. E.; Falch, T.; Tovmo, P. Public sector efficiency: the roles of political and budgetary institutions, fiscal capacity and democratic participation. *Department of Economics*. Norwegian University of Science and Technology. 2007, No. 1, 28 p. [žiūrėta 2010-06-10]. Prieiga per internetą: <http://www.springerlink.com/content/d429r21637547275/>. ISSN 1503-299X.
8. Decision Sciences Institute. Early functional analysis and allocation in the system engineering process. *System Engineering*. 2002. [žiūrėta 2009-09-16]. Prieiga per internetą: http://articles.dsiintl.com/Articles/4/1/Early_Functional_Analysis_and_Allocation_in_the_System_Engineering_Process.aspx.
9. Dudina, A.; Sprindzuks, M. The Functional Review of the Administration of the Parliament of the Republic of Moldova. 2006. [žiūrėta 2009-10-20]. Prieiga per internetą: <http://www.undp.md/publications/doc/mission%20reports/Functional%20review%20of%20the%20Parliament%20of%20the%20RM.pdf>.

10. Functional analysis and allocation. *Systems Engineering Fundamentals*. Defense Acquisition University Press, 2001, p. 45-55. [žiūrėta 2009-09-15]. Prieiga per internetą: <http://www.dau.mil/pubs/pdf/SEFGuide%2001-01.pdf>.
11. Human Resource Management: Functional Review. *Enabling Environment for Economic Growth*. 2003. [žiūrėta 2009-10-25]. Prieiga per internetą: <http://www.kerala.gov.in/archive/435.pdf>.
12. Išoraitė, M. Geriausios praktikos siekimo metodai, jų rūšys, metodologija, viešojo sektoriaus problemos. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Šiaulių universitetas, 2006, Nr. 1 (6), p. 73–80 [žiūrėta 2010-06-10]. Prieiga per internetą: [http://www.smf.su.lt/documents/konferencijos/Galvanauskas/2006/Leidiny%201\(6\)/Isoraite.pdf](http://www.smf.su.lt/documents/konferencijos/Galvanauskas/2006/Leidiny%201(6)/Isoraite.pdf). ISSN 1648-9098.
13. Kee, R. C.; Robbins, W. A. Cost Management in the Public Sector: A Case for Functional Cost Analysis. *Journal of Government Financial Management*. Association of Government Accountants, 2004, Vol. 53, No. 2, p. 38-44. ISSN 1533-1385.
14. Lietuvos Respublikos Ministro pirmininko taryba. Funkcijų analizės ir biudžeto programų vertinimo priemonių Lietuvoje ir užsienio šalyse tyrimo ataskaita. „Klaipėdos banga“, 2010, 70 p. [žiūrėta 2010-06-10]. Prieiga per internetą: <http://www.lrvk.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/knyga2.pdf>. ISBN 978-9955-839-20-0.
15. Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano įgyvendinimo priemonių planas. Valstybės žinios, 2003, Nr. 116-5282.
16. Lietuvos Respublikos turizmo įstatymas. Valstybės žinios, 2002-12-24, Nr. 123-5507.
17. Lietuvos Respublikos turizmo įstatymo 2, 19, 23 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. Valstybės žinios, 2005-07-05, Nr. 88-3285.
18. Lietuvos Respublikos ūkio ministerija. 2009 metų veiklos ataskaita. 2010-03-09. [žiūrėta 2010-11-10] Prieiga per internetą: <http://www.ukmin.lt/lt/veikla/ataskaita/ataskaita2009.php>.
19. Lietuvos Respublikos ūkio ministerija. 2008 metų veiklos ataskaita. 2009-03-12. [žiūrėta 2010-11-10] Prieiga per internetą: http://www.ukmin.lt/lt/veikla/ataskaita/ataskaita_2008.php.
20. Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos nuostatai. Valstybės žinios, 2010-10-23, Nr. 125-6400.
21. Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos nuostatai. Valstybės žinios, 2008-04-22, Nr. 46-1734.
22. Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos struktūra. *Lietuvos Respublikos ūkio ministro įsakymas Nr. 4-345*. 2009-07-09. [žiūrėta 2010-10-29]. Prieiga per internetą: <http://www.ukmin.lt/lt/kontaktai/struktura/>.
23. Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos struktūra. 2008. [žiūrėta 2010-10-29]. Prieiga per internetą: <http://www.ukmin.lt/lt/kontaktai/struktura.php>.

24. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945.
25. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. Nacionalinės turizmo plėtros programos vykdymo vertinimas. *Valstybinio audito ataskaita. Nr. 2020-5-19*. 2006. [žiūrėta 2010-11-18]. Prieiga per internetą: http://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitu_paieska1.php.
26. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas. *Valstybinio audito ataskaita. Nr. VA-P-30-14-10*. 2009. [žiūrėta 2010-10-18]. Prieiga per internetą: http://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitu_paieska1.php.
27. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos 2010-2012 metų strateginis veiklos planas. *Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2010 m. kovo 31 d. įsakymas Nr. IV-194 „Dėl strateginių ir metinių veiklos planų“*. [žiūrėta 2010-10-18]. Prieiga per internetą: <http://www.vrm.lt/index.php?id=1169>.
28. Lonti, Z.; Woods, M. Measuring productivity and efficiency in the public sector. *Towards government at a glance: identification of core data and issues related to public sector efficiency*. 2007, GOV/PGC(2007)16, p. 15-20. [žiūrėta 2010-06-07]. Prieiga per internetą: [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00004322/\\$FILE/JT03249372.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00004322/$FILE/JT03249372.PDF).
29. Lukashenko, O. TOWARDS EFFECTIVE PUBLIC ADMINISTRATION: Methodology for Functional Analysis. UNDP Serbia, 2009, 32 p. [žiūrėta 2010-06-07]. Prieiga per internetą: <http://www.undp.org.rs/index.cfm?event=public.publicationsDetails&revid=D87C2863-FAC3-51E2-DB6E2B8A5080A777>. ISBN 978-86-7728-117-5.
30. Manning, N.; Parison, N. Determining the Structure and Functions of Government: Program and Functional Reviews. Worldbank, 2001, 74 p. [žiūrėta 2010-06-07]. Prieiga per internetą: http://194.84.38.65/files/esw_files/func_reviews_eng.pdf.
31. Meyer-Sahling, J. H. Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe five years after EU Accession. GOV/SIGMA 1 (44), 2009, 92 p. [žiūrėta 2010-10-18]. Prieiga per internetą: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/5kml60pvjmbq.pdf?expires=1287648559&id=0000&accname=guest&checksum=3A94A107F2C3870A871845B166A7C20A>. ISSN 2078-6581.
32. Modell, M. Functional Analysis. *A Professional's Guide to Systems Analysis, Second Edition*. 1996. [žiūrėta 2009-09-16]. Prieiga per internetą: <http://www.martymodell.com/pgsa2/index.html>.
33. „Nacionalinės plėtros institutas“, VŠĮ; „VIP Viešosios informacijos partneriai“, UAB. Seniūnijų ir seniūnų atliekamų funkcijų analizė. 2008. [žiūrėta 2010-10-18]. Prieiga per internetą: <http://www.vrm.lt/index.php?id=1336>.

34. Nacionalinė turizmo plėtros 2007-2013 metų programa. *Lietuvos Respublikos vyriausybės nutarimas "Dėl nacionalinės turizmo plėtros 2007-2013 metų programos patvirtinimo*. 2008-07-09, Nr. 944. [žiūrėta 2010-11-10] Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=325084&p_query=&p_tr2=.
35. Nacionalinė turizmo plėtros 2007-2010 metų programa. Valstybės žinios, 2007-09-13, Nr. 97-3939.
36. Nutarimas dėl valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) sudarymo. Valstybės žinios, 2009-02-03, Nr. 13-514.
37. Pedraja-Chaparro, F.; Salinas-Jimenez, J.; Smith, P. C. Assessing Public Sector Efficiency: Issues and Methodologies. *Public Expenditure*. 2005, p. 343-360. [žiūrėta 2010-06-10]. Prieiga per internetą: http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/publ_expe/ii/343-360_pedraja_salinas_smith.pdf.
38. Segura, E. Public Administration and Functional Reviews: Lessons from International Experience. 2007. [žiūrėta 2009-10-28]. Prieiga per internetą: http://www.sigmapleyzer.com/File/presentations/Funct_Review_Int_Experience_v3.pdf.
39. SOPHUS. Privačių asmenų įtraukimo į viešųjų paslaugų teikimą savivaldybėse galimybių analizė. 2007. [žiūrėta 2010-11-16]. Prieiga per internetą: <http://www.vrm.lt/index.php?id=1336>.
40. Talluri, S. Data Envelopment Analysis: Models and Extensions. *Decision line*. Decision Sciences Institute, 2000 (05), Vol. 31, p. 8-11. [žiūrėta 2010-11-16]. Prieiga per internetą: http://www.decisionsciences.org/decisionline/Vol31/31_3/31_3pom.pdf.
41. The Inter-American Centre for Knowledge Development in Vocational Training. 40 questions on labour competency. *International Labour Organization*. 2004. [žiūrėta 2009-09-16]. Prieiga per internetą: <http://www.ilo.org/public/english/region/ampro/cinterfor/temas/complab/xxxx/index.htm>.
42. Ūkio ministerijos 2009-2011 metų strateginis veiklos planas. *Ūkio ministro 2009 m. kovo 31 d. įsakymas Nr. 4-133 „Dėl Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos 2009–2011 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo“*. [žiūrėta 2010-11-10] Prieiga per internetą: <http://www.ukmin.lt/lt/veikla/stratplanas/strateginis09.php>.
43. Ūkio ministerijos 2008-2010 metų strateginis veiklos planas. *Ūkio ministro 2008 m. kovo 15 d. įsakymas Nr. 4-103 "Dėl Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos 2008–2010 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo"*. [žiūrėta 2010-11-10] Prieiga per internetą: <http://www.ukmin.lt/lt/veikla/stratplanas/strateginis08.php>.

44. Valstybės administravimas Lietuvoje iki šiol nesubalansuotas. ELTA, 2009-07-15. [žiūrėta 2010-10-18]. Prieiga per internetą: <http://politika.atn.lt/straipsnis/25926/valstybes-administravimas-lietuvoje-iki-siol-nesubalansuotas>.
45. Valstybės valdymo institucinės sąrangos (vykdomosios valdžios sistemos) tobulinimo koncepcija. *Nutarimo projektas dėl valstybės valdymo institucinės sąrangos (vykdomosios valdžios sistemos) tobulinimo koncepcijos patvirtinimo*. 2009-08-05, Nr. 855-02 [žiūrėta 2010-10-18]. Prieiga per internetą:
http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=2647&p_org=12&p_fix=y&p_gov=n.
46. Valstybinio turizmo departamento prie Ūkio ministerijos nuostatai. Valstybės žinios, 2003-03-26, Nr. 291195.
47. Valstybinio turizmo departamento prie Ūkio ministerijos 2008 m. veiklos ataskaita. 2009. [žiūrėta 2010-10-18]. Prieiga per internetą: http://www.tourism.lt/veikla/veiklos_ataskaitos/.
48. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija. *Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo*. Valstybės žinios, 2004-04-30, Nr. 69-2399.
49. Wixson, J.R. Function Analysis and Decomposition using Function Analysis Systems Technique. 1999. [žiūrėta 2009-09-14]. Prieiga per internetą:
<http://www.onewest.net/~wix/99paper.pdf>.
50. Zabolotnic, V. Questions and answers about the Functional Review of the Central Public Administration in the Republic of Moldova. 2007. [žiūrėta 2009-11-04]. Prieiga per internetą:
rapc.gov.md/file/Questions%20and%20answers%20about%20the%20functional%20review%20of%20the%20central%20public%20administration%20in%20the%20Republic%20of%20Moldova.doc.
51. Židonis, Ž.; Jaskūnaitė, N.. Personalo valdymas valstybės tarnyboje: rajono savivaldybės atvejo analizė. *Viešojo politika ir administravimas*. Mykolo Riomerio universitetas, 2009, Nr.28: p. 89-98. [žiūrėta 2010-10-18]. Prieiga per internetą:
www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/vpa/archyvas/dwn.php?id=239392. ISSN 1648-2603.
52. Абушенко, В.Л. Структурно-Функциональный Анализ. *Социология: Энциклопедия*. 2003. [žiūrėta 2009-09-16]. Prieiga per internetą:
<http://voluntary.ru/dictionary/568/word/%D1%D2%D0%D3%CA%D2%D3%D0%CD%CE-%D4%D3%CD%CA%D6%C8%CE%CD%C0%CB%DC%CD%DB%C9+%C0%CD%C0%CB%C8%C7>.

53. Аудиторско-консультационная группа „РБС“. Методические рекомендации по проведению функционального анализа и наполнения Реестра государственных функций и услуг органов исполнительной власти. 2007. [žiūrēta 2010-09-15]. Prieiga per internetą: www.admlr.lipetsk.ru/rus/app/adm_ref/RBC-RS/pril_10.doc.
54. Балатова, Н. Д. Сущность функционального анализа и опыт его проведения в России и в мире. Ижевск: Центр экономического и финансового консалтинга, 2008. [žiūrēta 2010-09-15]. Prieiga per internetą: < www.izh.ru/res_ru/0_hfile_1648_1.ppt >.
55. Баранова, И. В. Концептуальные модели оценки эффективности деятельности органов власти. *Вестник Томского государственного университета. ЭКОНОМИКА*, 2009, No. 327, p. 129-134 [žiūrēta 2010-06-11]. Prieiga per internetą: <http://sun.tsu.ru/mminfo/000063105/327/image/327-129.pdf>. УДК 342.5: 338.26.003.13.
56. Громов, Ю. Н. Повышение конкурентоспособности экономики, развития человеческого капитала и модернизации институтов государственной власти в регионе через ИКТ 2007. [žiūrēta 2010-06-10]. Prieiga per internetą: <http://www.gisa.ru/40397.html>.
57. Коваль, Т. В. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти региона. *Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук*. Иркутск: Байкальский государственный университет экономики и права, 2010. [žiūrēta 2009-09-10]. Prieiga per internetą: www.isea.ru/dissovet/autoref/Download.asp?ids=303.
58. Консалтбюро СТАВКА. Оптимизация функций органов исполнительной власти. 2006. [žiūrēta 2010-06-10]. Prieiga per internetą: tomsk.gov.ru/export/sites/rn.gov.tomsk.ru/rule/reform/.../stavka.ppt.
59. Масленникова, Е. В. Проведение функционального обзора деятельности органов исполнительной власти на региональном уровне. Ростов-на-Дону, 2009. [žiūrēta 2010-06-10]. Prieiga per internetą: www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/functional_review.pdf.
60. Медведев, А. М. Методика проведения функционального анализа деятельности исполнительных органов государственной власти. ООО «Про-Грамма», 2002. [žiūrēta 2010-06-08]. Prieiga per internetą: http://ar.economy.gov.ru/rn/about/assistance/donors/projects_programms/metodes/?id4=662&i4=3 ir <http://www.pro-gramma.ru/Download/Adm/A1.1.11.pdf>.
61. Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства. Административная реформа: от инвентаризации функций федеральных органов исполнительной власти к их регламентации. *Административная реформа в Московской области*. 2008 [žiūrēta 2009-09-10]. Prieiga per internetą: http://213.85.255.29:81/articles/index.php?IBLOCK_ID=4&SECTION_ID=48&ELEMENT_ID=109.

62. Петров, В. П. Организация функционального анализа. *Реформа государственного управления: поиск эффективного подхода*. 2002а, р. 9-15. [žiūrēta 2009-11-06]. Prieiga per internetą: http://gov.cap.ru/home/25/fr_glava%202_rus.pdf.

63. Петров, В. П. Методика и техника функционального анализа. *Реформа государственного управления: поиск эффективного подхода*. 2002b, р. 24-44 [žiūrēta 2010-01-20]. Prieiga per internetą: http://gov.cap.ru/home/25/fr_glava%203_rus.pdf.

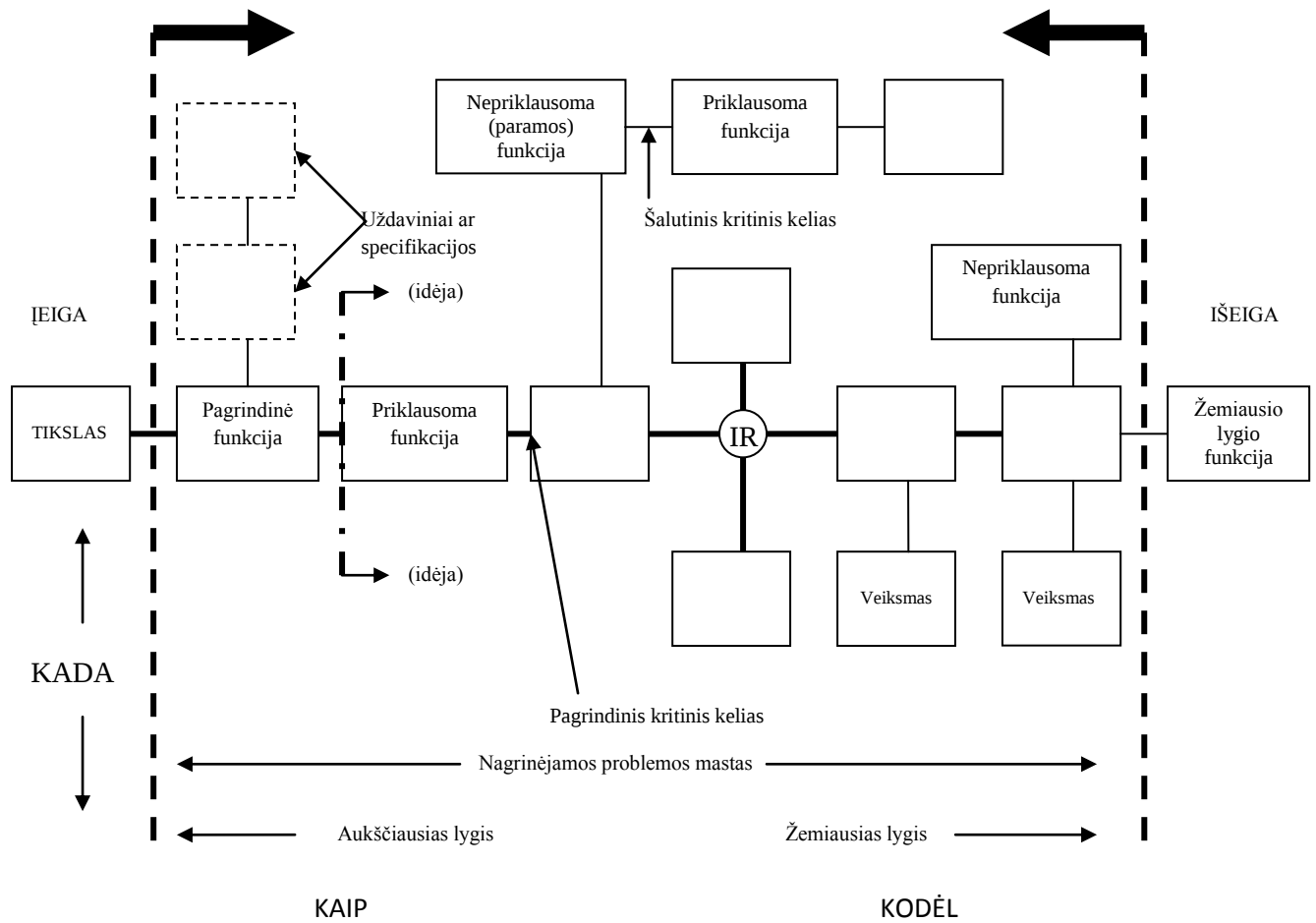
64. Здравомыслов, А. Г. Структурно-функциональный анализ. *Большая Советская Энциклопедия*. [žiūrēta 2009-09-29]. Prieiga per internetą: <http://bse.sci-lib.com/article106933.html>.

65. Самаруха, А. В. Проблема избыточных и дублирующих функций исполнительных органов государственной власти региона. *Известия Уральского государственного экономического университета*. Екатеринбург, 2008, Nr. 2(21), р. 74-77. [žiūrēta 2009-10-28]. Prieiga per internetą: http://www.usue.ru/files/structure/Izd/Izvestiya-UrGEU_2%2821%29_2008.pdf.

PRIEDAI

A priedas

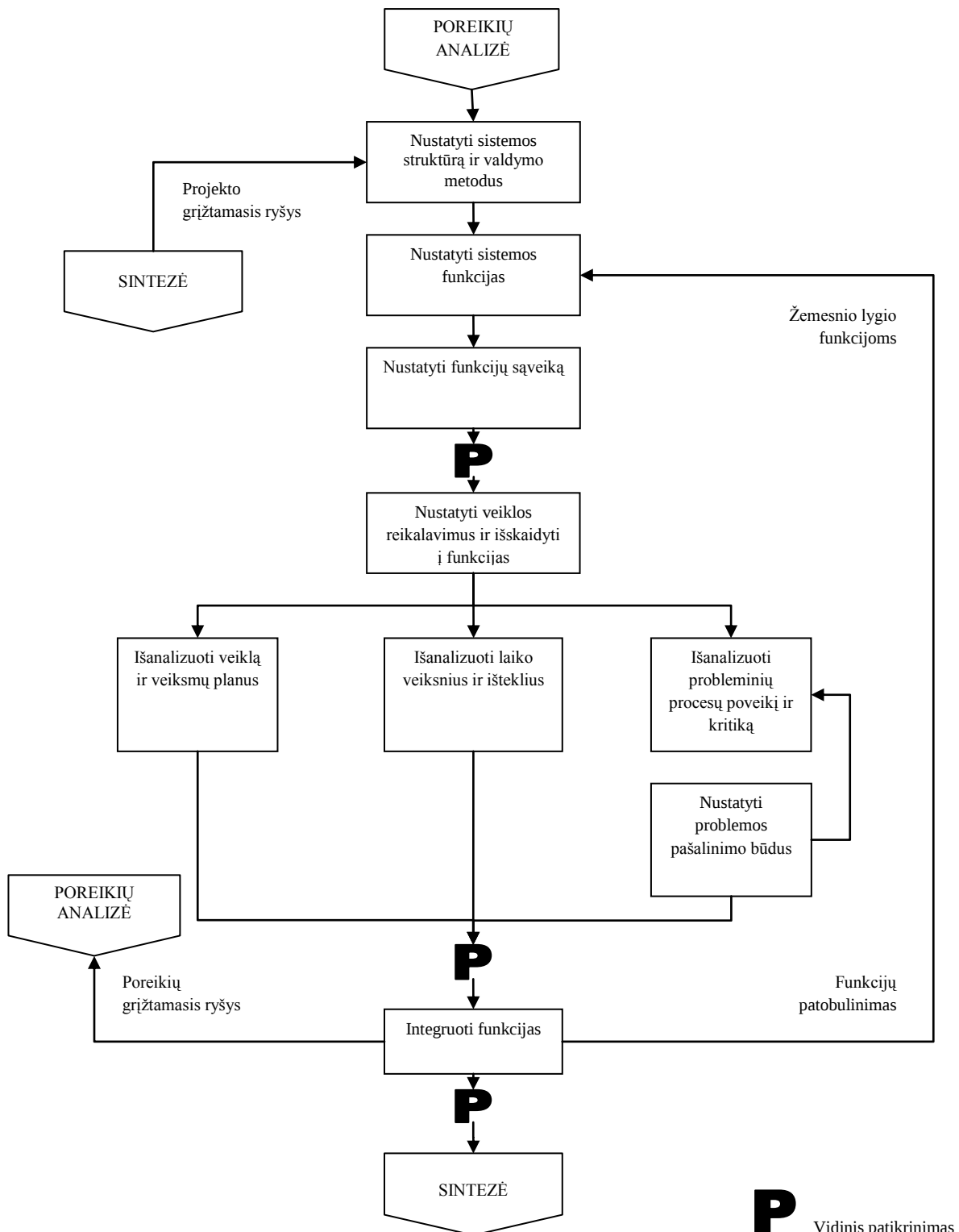
Funkcinės analizės sistemų technikos modelis



Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Wixson, J.R. 1999.

B priedas

Funkcinės analizės vykdymo procesas



Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Decision Sciences Institute 2002.

C priedas

Funkcinės analizės atmainų palyginimas

Kriterijus (objektas)	Vertikaloji funkcijų peržiūra (pavienės ar visos institucijos; pavienės ar visos funkcijos)	Sisteminė funkcijų peržiūra (horizontaliosios, daugumai valdžios institucijų bendros funkcijos)	Horizontalioji funkcijų peržiūra (institucijų kompetencijos, horizontalus koordinavimas, kompleksinių politikų ir programų įgyvendinimas)
Apimtis (institucijos ir funkcijos)	Viena institucija (su pavaldžiomis įstaigomis arba be); visos arba dauguma funkcijų.	Kelios arba visos institucijos; viena arba keletas horizontalių funkcijų	Daug institucijų; daug funkcijų (pvz., kompleksinių politikų ir programų įgyvendinimo klausimai).
Tikslas	Funkcijų racionalizavimas, perskirstymas, spragų ir dubliavimų panaikinimas; didesnis institucijos veiklos efektyvumas (sąnaudų, laiko, kokybės prasme).	Skirtingų institucijų veiklos efektyvumo palyginimas; didesnis veiklos efektyvumas.	Funkcijų paskirstymas tarp institucijų, institucijų tikslų ir kompetencijų nustatymas; horizontalaus koordinavimo gerinimas; veiklos efektyvumas ir rezultatyvumas.
Veiksniai, skatinantys atmainos taikymą	Fiskalinis spaudimas (poreikis mažinti išlaidas ir etatus); orientacija į veiklos efektyvumą, kokybę ir rezultatus.	Fiskalinis spaudimas (poreikis mažinti išlaidas ir etatus); veiklos efektyvumo siekis (efektyvumo standartų nustatymas).	Viešojo administravimo sistemos reforma, prisitaikymas prie esminių pokyčių (pvz., integracija į ES); horizontalaus koordinavimo gerinimas, orientacija į rezultatus.
Sąsaja su biudžeto programų vertinimu (ir biudžeto procesu)	Tiesioginė sąsaja su BVP ir biudžeto procesu.	Tiesioginė sąsaja su BVP nėra aktuali, tačiau SFP rezultatai gali būti aktualūs biudžeto procese (palyginti institucijų veiklos efektyvumą).	Programų peržiūra gali turėti tiesioginės įtakos biudžeto sudarymui, tarpinstitucinių biudžeto programų vertinimas gali sąlygoti poreikį atlikti institucijų funkcijų peržiūrą.
Sąsaja su kitomis funkcijų peržiūros atmainomis	Gali būti derinama su sistetine funkcijų peržiūra; atliekama prieš ir po horizontalių peržiūrų (programų peržiūros; programų ir efektyvumo peržiūros).	Naudinga derinti su vertikalia funkcijų peržiūra (ypač siekiant didesnio veiklos efektyvumo).	Atskirai atliekama retai, dažniausiai apibendrina kelių vertikalų ir sisteminių funkcijų peržiūrų rezultatus arba nebūna labai detali, analizei pagilinti atliekamos vertikaliosios ir sisteminės peržiūros.
Reguliarumas	Pasikartojanti, atlikimo dažnumas priklauso nuo konteksto ir politikos poreikių (aktualiau keičiantis prioritetams).	Pasikartojanti, gali būti atliekama tam tikru reguliarumu, kaip prevencinė priemonė neribotam išlaidų ir etatų skaičiaus augimui.	Visos institucijų sistemos peržiūra yra labiau vienkartinė, kartojama retai (kas 10-15 metų); programų peržiūros gali būti atliekamos dažniau (kylant įgyvendinimo problemų, keičiantis prioritetams ir pan.).
Atsakomybė	Išorinis politinis arba vidinis institucijos vadovybės sprendimas; atliekama viduje arba dalyvaujant išorės ekspertams.	Išorinis politinis sprendimas arba vidinis institucijos vadovybės sprendimas; atliekama viduje (kaip savęs palyginimo su kitomis institucijomis priemonė), kitų institucijų (pvz., Valstybės kontrolė) arba išorės konsultantų.	Išorinis politinis sprendimas; atlieka išorės konsultantai arba taikomas mišrus būdas.
Metodologija	Gali būti standartizuota, santykinai nesudėtinga; pagrindinis metodikos elementas – klausimynas, taip pat gali būti taikomas procesų aprašymas.	Santykinai nesudėtinga; aktualus palyginimas pagal gaires.	Unikali, sudėtinga; galima remtis užsienio šalių praktika, standartizuoti metodiką sudėtinga; VFP metodika gali apimti klausimus, susijusius su horizontaliu koordinavimu.
Finansavimas	Einamoji veikla, biudžeto asignavimai (konsultacinėms paslaugoms įsigyti), ES lėšos.	Einamoji veikla, biudžeto asignavimai (konsultacinėms paslaugoms įsigyti), ES lėšos.	Biudžeto asignavimai (konsultacinėms paslaugoms įsigyti), ES lėšos.
Rekomendacijų įgyvendinimas	Formalizuotas arba ne (priklauso nuo tikslų); aktualu formalizuoti, kai iniciatyva atlikti peržiūrą – išorinė.	Formalizuotas arba ne (priklauso nuo tikslų); aktualu formalizuoti, kai iniciatyva atlikti peržiūrą – išorinė.	Aktualu formalizuoti; stebėti rekomendacijų įgyvendinimą.

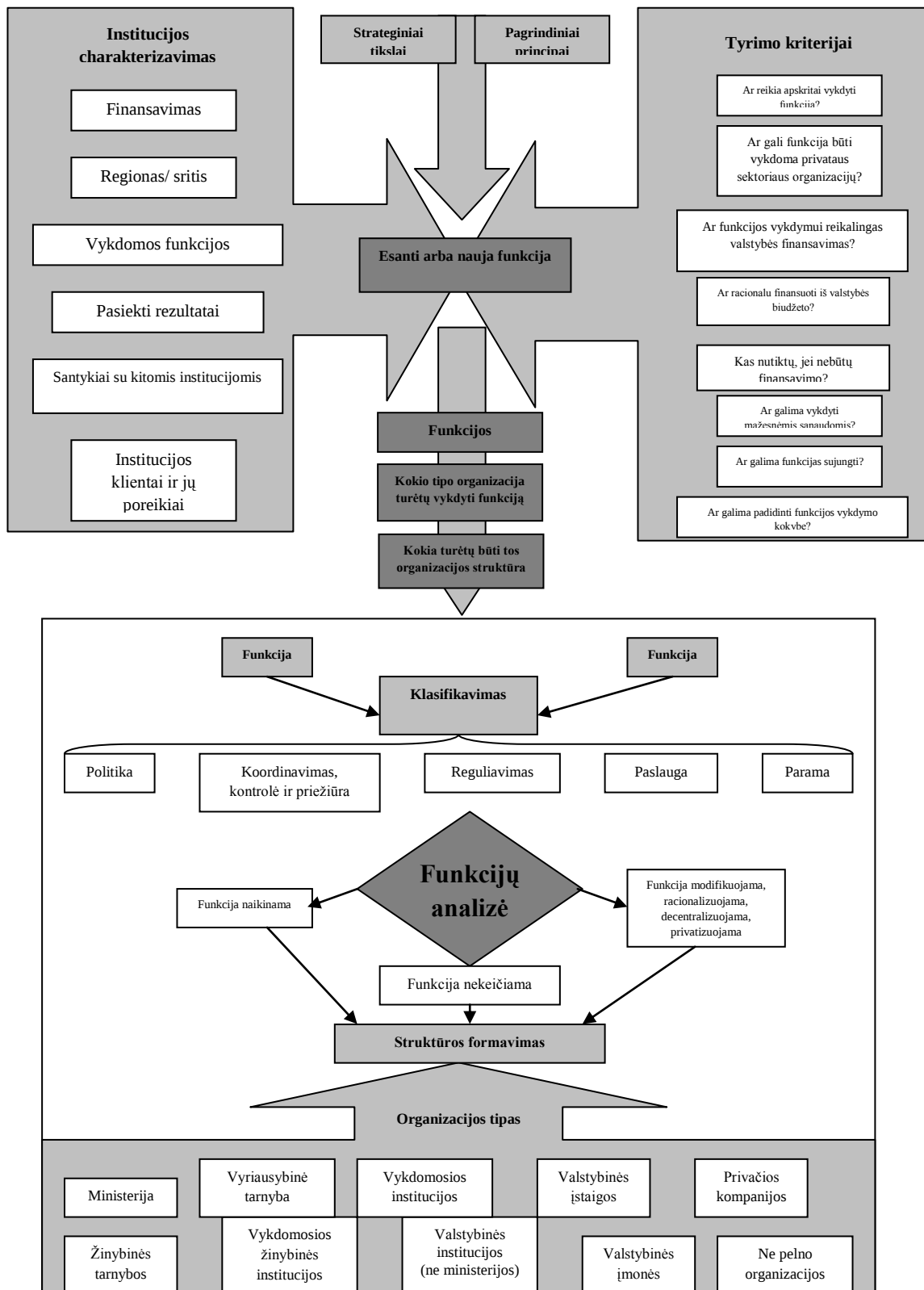
Šaltinis: koreguota autorės, remiantis Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko taryba 2010: 27-29.

D priedas
Siūdomi anketos klausimai

1. Įvardinkite funkciją.
2. Kas yra funkcijos vykdytojas?
3. Koks yra funkcijos rezultatas (išeiga)?
4. Įvardinkite kitus į funkcijos vykdymą įtrauktus subjektus (darbuotojų skaičius).
5. Kas yra funkcijos rezultatų vartotojai ir kokie jų poreikiai?
6. Kokie dokumentai reglamentuoja funkcijos vykdymą?
7. Kokiems institucijos tikslams ir uždaviniams pasiekti vykdoma funkcija?
8. Ar funkcija vykdoma daugiau nei vienam tikslui pasiekti?
9. Ar funkcija priklauso daugiau nei vienai kategorijai (funkcijų klasifikacija)?
10. Kokios yra struktūrinių institucijos dalinių veiklos vertinimo charakteristikos, kaip jos matuojamos (kiekybiniai ir kokybiniai veiklos vertinimo rodikliai)?
11. Apibūdinkite institucijos veiklos vertinimo rodiklius: ar jie pakankamai aiškūs, išmatuojami, nedviprasmiški?
12. Koku organizacinės struktūros lygmeniu ir kaip dažnai yra atliekama institucijos veiklos kokybės vertinimo rodiklių kontrolė?
13. Kokie yra funkcijų vykdymo neatitikimo reglamento nustatymo būdai?
14. Kokie yra institucijos, institucijos dalinių, tarnautojų veiklos viešinimo būdai?
15. Ar galima (efektyvu) sumažinti funkcijos ar jos procesų vykdymo apimtį? Jei taip – kodėl?
16. Ar galima (efektyvu) perduoti funkcijos vykdymą kitam subjektui? Jei taip – kodėl?

E priedas

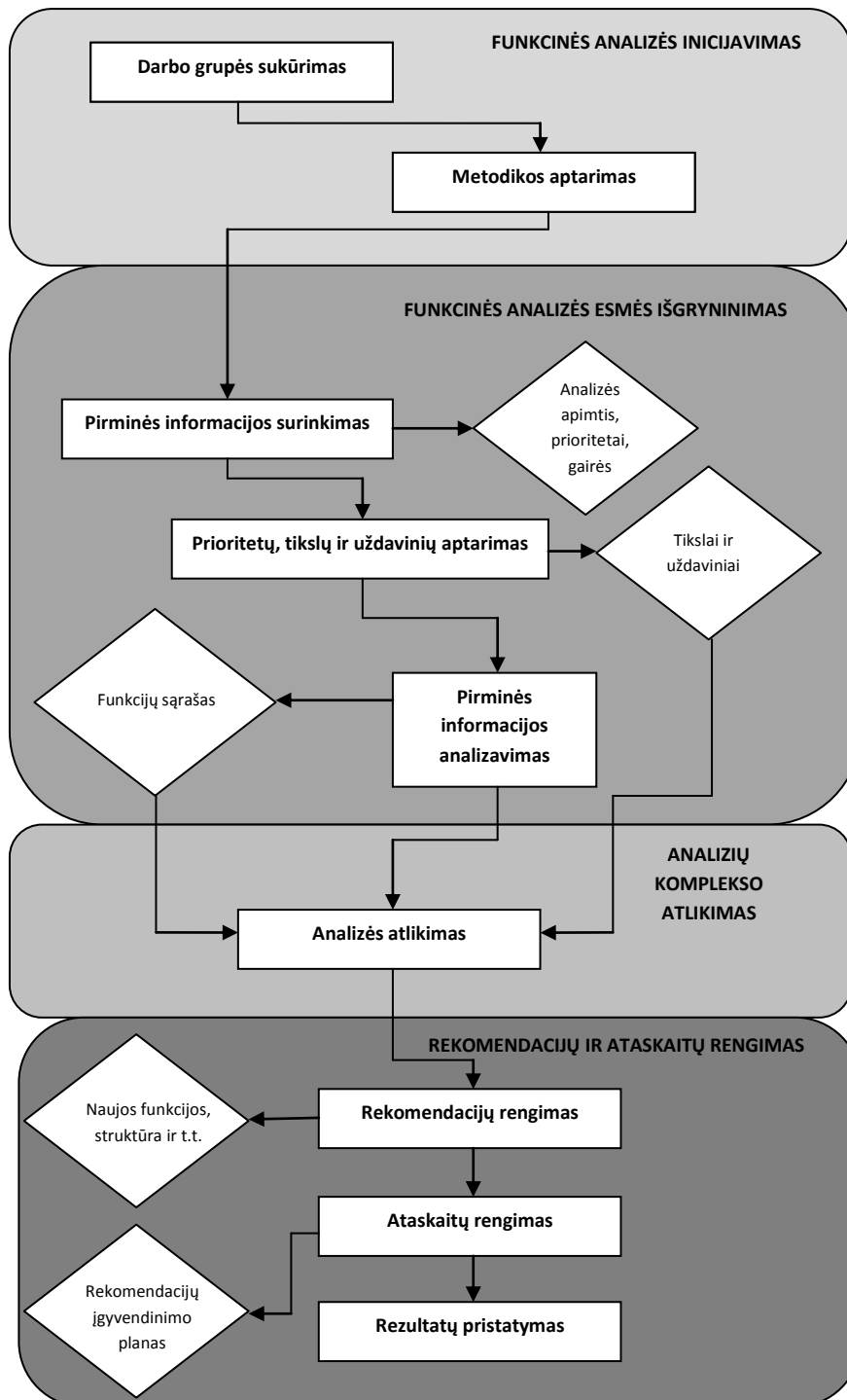
Funkcinės analizės priemonių ir proceso schema



Šaltinis: Petrov V. P. 2002b.

F priedas

Funkcinės analizės procesas



Šaltinis: Lukashova O. 2009.

G priedas
Programos vertinimo rodikliai

Programos priemonės ir vertinimo kriterijai	Programos vertinimo rodiklių skaičiavimas											
	Faktinių ir planinių rodiklių skirtumas				Faktinių ir planinių rodiklių santykis				Išlaidų rezultatyvumas			
	$\Delta R = R^f - R^p$		$\Delta S = S^f - S^p$		$\lambda R = R^f / R^p$		$\lambda S = S^f / S^p$		$r^p = R^p / S^p$		$r^f = R^f / S^f$	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Programos tikslas: tobulinti turizmo išteklių planavimo ir valdymo sistemą												
Programos uždavinys: užtikrinti efektyvų turizmo sektoriaus planavimą ir administravimą												
Užsienyje veikiančių TIC veiklos finansavimas ir naujų TIC steigimas	-	0	-340	0	-	-	0,90	1	-	-	-	-
Parengta turizmo planavimo dokumentų, skaičius	-1	-1	-31,6	0	0,75	0,50	0,92	1	0,00001	0,00007	0,00001	0,00004
Atlikta turizmo sektoriaus stebėsenos tyrimų	2	0	0	0	2	-	1	-	0,00001	-	0,00003	-
Kvalifikaciją pakėlusiu turizmo darbuotojų skaičius	10	-50	-54	0	1,03	0,75	0,52	1	0,0031	0,0074	0,0062	0,0056
Dalyvavimas PTO, Europos kelionių komisijos, Baltijos turizmo komisijos veikloje	0	0	100	0	-	-	1,94	1	-	-	-	-
Programos tikslas: plėtoti viešąjį turizmo infrastruktūrą, skatinančią konkurencingų turizmo produktų plėtrą												
Programos uždavinys: plėtoti turizmo infrastruktūrą bei paslaugas												
Dalinis viešosios ir privačios turizmo infrastruktūros ir informacijos sklaidos projektų įgyvendinimo finansavimas	-29	-8	-9449	-66886,2	0	0,79	0	0,27	0,0000031	0,0000004	-	0,0000012
Programos tikslas: gerinti Lietuvos turizmo įvaizdį vidaus ir užsienio rinkose												
Programos uždavinys: stiprinti Lietuvos turizmo įvaizdį vidaus ir užsienio rinkose												
Turizmo informacijos leidinių tiražas	-13592	71600	-8	0	0,96	-	0,99	1	0,5	-	0,49	0,54
Tarptautinių turizmo parodų ir verslo misijų, kuriose pristatytos Lietuvos turizmo galimybės, skaičius	0	0	0	0	1	1	1	1	-	-	0,00001	0,00002
Suorganizuota kelionių, pristatančių Lietuvos turizmo galimybes, užsienio šalių žurnalistams, skaičius	0	0	-40	0	1	1	0,86	1	-	-	0,00008	0,00008
NTIS interneto svetainės lankytojų skaičius	37000	-51060	20	0	1,05	0,93	1,10	1	4,17	5,94	3,96	5,54
Įgyvendinta turizmo rinkodaros projektų (priemonių), skaičius	192	0	-113	0	3,74	1	0,85	1	0,00009	0,00045	0,00042	0,00045

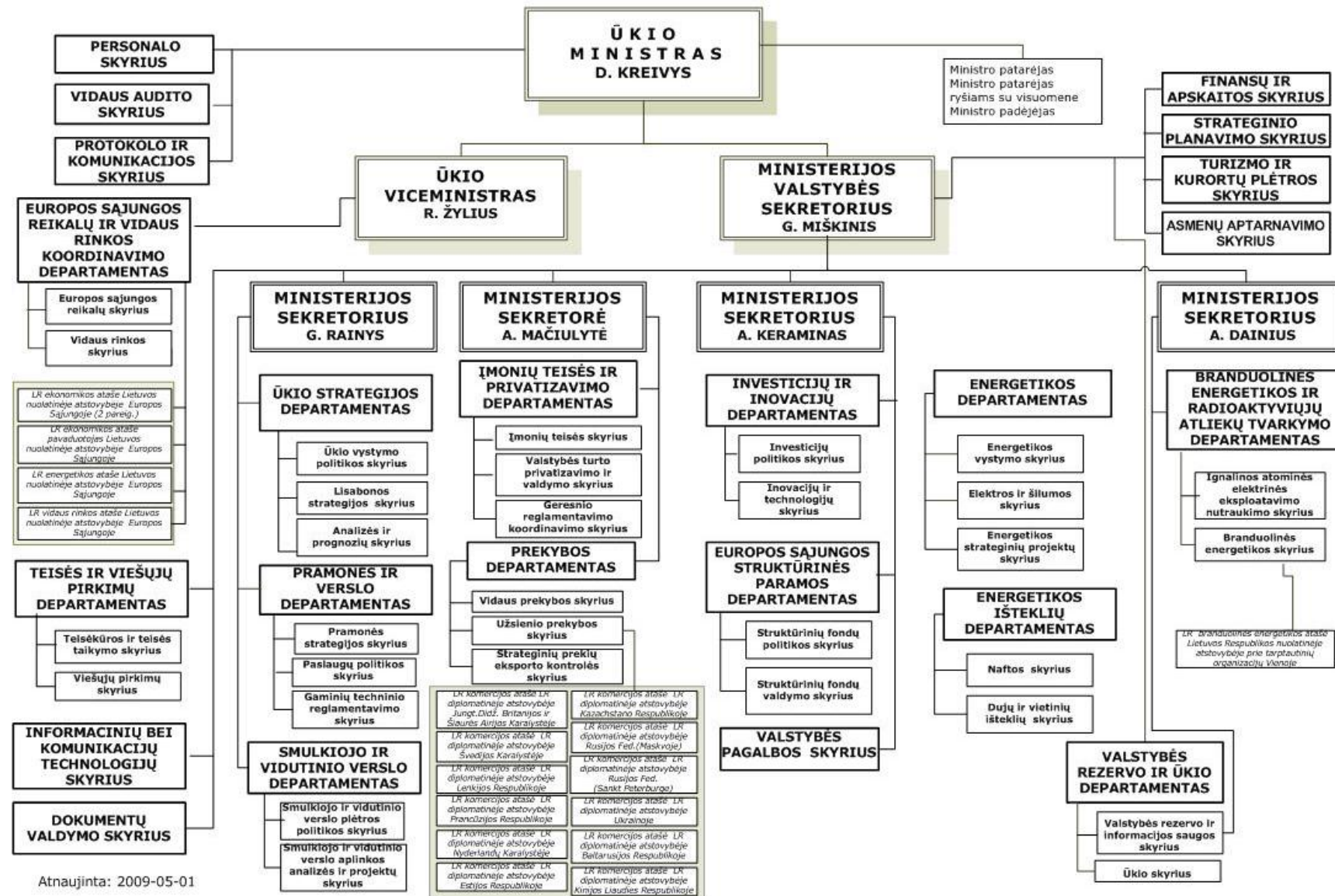
G priedo tęsinys

Programos priemonės ir vertinimo kriterijai	Programos vertinimo rodiklių skaičiavimas											
	Vienetinės išlaidos, tūkst. lt				Faktinio ir planinio išlaidų rezultatyvumo ir vienetinių išlaidų skirtumas				Faktinio ir planinio išlaidų rezultatyvumo ir vienetinių išlaidų santykis			
	$s^p = S^p/R^p$		$s^f = S^f/R^f$		$\Delta r = r^f - r^p$		$\Delta s = s^f - s^p$		$\lambda r = r^f/r^p$		$\lambda s = s^f/s^p$	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Programos tikslas: tobulinti turizmo išteklių planavimo ir valdymo sistemą												
Programos uždavinys: užtikrinti efektyvų turizmo sektoriaus planavimą ir administravimą												
Užsienyje veikiančių TIC veiklos finansavimas ir naujų TIC steigimas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Parengta turizmo planavimo dokumentų, skaičius	100,50	14	123,47	28	0	-0,04	22,97	14	0,81	0,50	1,23	2
Atlikta turizmo sektoriaus stebėsenos tyrimų	73	-	36,50	-	0,01	-	-36,50	-	2	-	0,50	-
Kvalifikaciją pakėlusių turizmo darbuotojų skaičius	0,32	0,14	0,16	0,18	3,08	-1,85	-0,16	0,05	1,99	0,75	0,50	1,33
Dalyvavimas PTO, Europos kelionių komisijos, Baltijos turizmo komisijos veikloje	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Programos tikslas: plėtoti viešąjį turizmo infrastruktūrą, skatinančią konkurencingų turizmo produktų plėtrą												
Programos uždavinys: plėtoti turizmo infrastruktūrą bei paslaugas												
Dalinis viešosios ir privačios turizmo infrastruktūros ir informacijos sklaidos projektų įgyvendinimo finansavimas	325,83	2427,61	-	845,43	-	0,0008	-	-1582,18	-	2,87	-	0,35
Programos tikslas: gerinti Lietuvos turizmo įvaizdį vidaus ir užsienio rinkose												
Programos uždavinys: stiprinti Lietuvos turizmo įvaizdį vidaus ir užsienio rinkose												
Turizmo informacijos leidinių tiražas	0,0020	-	0,0021	0,002	-13,35	-	0,0001	-	0,97	-	1,03	-
Tarptautinių turizmo parodų ir verslo misijų, kuriose pristatytos Lietuvos turizmo galimybės, skaičius	-	-	77,75	56,03	-	-	-	-	-	-	-	-
Suorganizuota kelionių, pristatančių Lietuvos turizmo galimybes, užsienio šalių žurnalistams, skaičius	-	-	12	13	-	-	-	-	-	-	-	-
NTIS interneto svetainės lankytojų skaičius	0,0002	0,0002	0,0003	0,0002	-216,22	-395,81	0,00	0	0,95	0,93	1,05	1,07
Įgyvendinta turizmo rinkodaros projektų (priemonių), skaičius	10,54	2,20	2,39	2,20	0,32	0	-8,16	0	4,42	1,00	0,23	1

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Bivainis J., Butkevičius A. 2003.

H priedas

Ūkio ministerijos organizacinė struktūra 2008 m.



I priedas
Ūkio ministerijos organizacinė struktūra 2009 m.

