

Viešojo sektoriaus veiklos valdymas Lietuvoje: pažanga ir iššūkiai diegiant į rezultatus orientuotą valdymą

Eglė Rimkutė

LR Vyriausybės kanceliarija
Gedimino pr. 11, LT-01103 Vilnius

Inga Kirstukaitė

LR Vyriausybės kanceliarija
Gedimino pr. 11, LT-01103 Vilnius

Jurgita Šiugždinienė

Kauno technologijos universitetas
Mickevičiaus g. 37, LT-44244

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.14.1.11412>

Anotacija. Straipsnyje nagrinėjama Lietuvos viešojo sektoriaus veiklos valdymo sistema ir jos pokyčiai, diegiant į rezultatus orientuoto valdymo principus. Analizei naudojamas veiklos valdymo modelis, kuriame išskiriami pagrindiniai veiklos valdymo elementai – veiklos vertinimas, informacijos apie veiklos rezultatus institucionalizavimas ir panaudojimas. Siekiant įvertinti Lietuvos veiklos valdymo sistemos pažangą, nagrinėjamos veiklos vertinimo kriterijų ir rezultatų stebėsenos sistemos, įrodymais grįsto valdymo priemonių taikymo patirtis, taip pat analizuojami strateginio planavimo, finansų ir žmogiškųjų išteklių sistemų, institucinės sąrangos pertvarkos rezultatai. Sisteminė analizė leidžia visapusiškai įvertinti viešojo valdymo pažangos lygį bei išskirti dabartinius viešojo valdymo trūkumus ir tobulintinas sritis.

Raktažodžiai: strateginis planavimas, į rezultatus orientuotas valdymas, veiklos vertinimas, veiklos rezultatų analizė, įrodymais grįstas sprendimų priėmimas.

Keywords: strategic planning, results-based management, performance measurement, performance analysis, evidence-based decision making.

Įvadas

Per pastaruosius penkerius metus Lietuvos viešajame sektoriuje buvo įgyvendinta įvairių viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvų. Daugelis jų yra susijusios su valdymo, orientuotu į rezultatus, diegimu. 2009-2012 metais įgyvendintas projektas „Valdymo,

orientuoto į rezultatus, tobulinimas“ (toliau – VORT) leido sukurti ir įdiegti vienus iš svarbiausių į rezultatus orientuoto valdymo įrankių – veiklos vertinimą, stebėseną, programų vertinimą bei sprendimų projektų poveikio vertinimą. Į rezultatus orientuotas valdymas yra kompleksinė sistema, o jos diegimas yra susijęs tiek su organizaciniais (paskatų sistemos ir mokymosi kultūros diegimu, atskaitomybe už rezultatus ir kt.), tiek ir su techniniais iššūkiais (vertinimo kriterijų nustatymu, duomenų patikimumu, finansinės ir nefinansinės informacijos susiejimu ir kt.) [10]. Todėl norint sėkmingai taikyti šiuos įrankius reikia pasitelkti viešosios politikos ciklą, kuriame kiekvienas įrankis turėtų būti tinkamai pritaikytas ir panaudotas. Penkioliktoji Vyriausybė pradėjo įgyvendinti sisteminius pokyčius, kurie ir leido integruoti į rezultatus orientuoto valdymo elementus į viešosios politikos ciklą.

Būtent pastarųjų metų viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvos paskatino įvertinti padarytą pažangą bei panagrinėti, kaip šios iniciatyvos pakeitė viešojo valdymo kokybę ir praktiką. Viešojoje erdvėje buvo plačiai diskutuojama dėl poreikio reformuoti atskiras valdymo sistemas, tačiau nebuvo bandymų kompleksiskai įvertinti ir susieti šių iniciatyvų į rezultatus orientuoto valdymo kontekste. Šiuo straipsniu siekiama sistemingai įvertinti pastarųjų metų pokyčius, nustatyti veiklos valdymo sistemos pasiekimus ir kritinius momentus, reikalaujančius tolesnio tobulinimo. Lietuvos atvejis nėra lyginamas su kitomis šalimis, tačiau nagrinėjamas pagal idealius skirtingos brandos veiklos valdymo tipus, kurie aprašomi antroje šio straipsnio dalyje. Trečioje dalyje analizuojamos veiklos valdymo pagrindinės sudėtinės dalys ir apibrėžiami pagrindiniai požymiai, kurie leidžia įvertinti veiklos valdymo sistemos brandą.

Veiklos valdymo modelis ir jo taikymas

Egzistuoja nemažai akademinės literatūros, nagrinėjančios veiklos valdymų sistemas ar pavienius jos elementus. Ch. Pollitt [12] išskiria tokius pagrindinius veiklos valdymo modelio elementus: veiklą, veiklos vertinimą, duomenis, veiklos vertinimo kriterijų nustatymą ir informacijos panaudojimą. J. Helden, A. Johnsen, J. Vakkuri [6] naudoja veiklos valdymo gyvavimo ciklo (performance management life cycle) modelį, kuriuo nustatomi pagrindiniai veiklos valdymo sistemos funkcionavimo etapai: nuo sistemos dizaino iki funkcionavimo įvertinimo. Literatūroje plačiai nagrinėjami veiklos valdymo elementai ir jų diegimo procesai. Tačiau siekiant įvertinti veiklos valdymo sistemų pažangos lygį reikalingi objektyvūs parametrai, kuriais remiantis gali būti palyginamos skirtingos sistemos. Veiklos valdymo analizei ir brandai Lietuvoje nustatyti naudojamas G.Bouckaert ir J.Halligan Veiklos valdymo lyginamosios analizės modelis (toliau – Veiklos valdymo modelis) [2]. Šis modelis pasirinktas, nes jame išskiriami pagrindiniai veiklos valdymo elementai (veiklos vertinimas (matavimas), veiklos informacijos institucionalizavimas ir naudojimas), taip pat aptariami jų požymiai. Susiję finansų, žmoniškųjų išteklių, organizacijų valdymo ar komunikavimo procesai dažnai yra analizuojami kaip atskiri reiškiniai, darantys įtaką veiklos valdymui. Veiklos valdymo sistemoje šie procesai yra suvokiami kaip indėliai. Veiklos valdymo modelis sudaro sąlygas veiklos

valdymo sudėtinės dalis nagrinėti ir vertinti integruotai. G.Bouckaert ir J.Halligan veiklos valdymo modelis grindžiamas trimis komponentais: veiklos vertinimu, informacijos apie veiklos rezultatus (toliau – veiklos informacijos) institucionalizavimu, veiklos informacijos naudojimu.

Pirmasis komponentas – veiklos vertinimas yra paremtas iš chrestomatiniu tapusio posakio „Jeigu negali išmatuoti, tai negali ir valdyti“¹ išplaukiančia prielaida, kad valdymo sprendimams priimti yra reikalinga veiklos informacija. Ši informacija yra gaunama sistemingai ir tikslingai renkant duomenis tam tikrais klausimais, t. y. kuriant veiklos vertinimo sistemą. Veiklos vertinimo sistema gali būti suprantama kaip reikalavimų, procesų ir dalyvių visuma, kuri sudaro sąlygas surinkti duomenis ir juos paversti racionalia ir objektyvia informacija. Antrasis komponentas – veiklos informacijos institucionalizavimas nusako veiklos informacijos naudojimo formalizavimą dokumentuose, procesuose, sistemose siekiant priimti sprendimus ir tobulinti veiklą. Trečiasis komponentas – veiklos (rezultatų) informacijos naudojimas. Jis yra suvokiamas kaip atskaitomybės užtikrinimas ir sprendimų priėmimas siekiant tobulinti veiklą. Siekiant įvertinti veiklos valdymo brandos lygį, visi trys komponentai yra vertinami naudojant du pagrindinius kriterijus: plotį ir gylį.

Veiklos vertinimo plotis yra suprantamas kaip veiklos loginio modelio apimtis. Tikslams pasiekti yra naudojami indėliai. Šie indėliai yra paverčiami procesu ar veiklomis, kurios sukuria produktus ir paslaugas. Produktai ir paslaugos savo ruožtu sukuria rezultatus ir efektą visuomenei. Vertinant veiklą pločio perspektyva gali pasireikšti priežastiniais, mechaniniais ryšiais (uždara indėlio ir produktų/paslaugų grandinė). Vertinant realią situaciją pločio perspektyva gali suponuoti, kad indėlio, proceso ir paslaugų/ produktų grandinė gali būti sutrikdyta dėl viešojo sektoriaus sudėtingumo. Veiklos vertinimo gylis yra vertikalioji dimensija, kuri apima mikro-, mezo- ir makrolygius. Mikrolygiu vertinama atskira institucija ar organizacija, mezolygiu atsižvelgiama į viešosios politikos ar valdymo funkcijas, makrolygis apima visą Vyriausybę. Kuo platesnė veiklos vertinimo sistema, t. y. kuo daugiau intervencijos loginio modelio elementų sistema apima, tuo ji brandesnė. Kuo labiau agreguota veiklos vertinimo sistema, t. y. kuo daugiau veiklos vertinimo sistema apima viešosios politikos rūšių ar funkcijų, tuo veiklos valdymas brandesnis.

Informacijos institucionalizavimo brandos lygis yra vertinamas pagal plotį – veiklos informacijos perkėlimą į valdymo sistemas (pavyzdžiui, finansų, žmogiškųjų išteklių ir kitas), ir gylį – šių sistemų integravimą pasitelkus kokybės vadybos metodus ir subalansuotą veiklos informacijos pasiūlą bei paklausą. Kuo daugiau valdymo sistemų naudoja informaciją ir kuo labiau jos integruotos naudojant kokybės vadybos metodus, tuo pažangesnė veiklos valdymo sistema. Jei pasiūla ir paklausa atitinka viena kitą, tai galima pasiekti, kad veiklos valdymo sistema būtų pažangesnė.

Veiklos informacijos naudojimo brandos lygį lemia plotis (informacijos palyginimas) ir gylis – informacijos naudojimo tikslai. Taikant informacijos naudojimo kategoriją pločiu nusakomas veiklos standartų nustatymas, jų siekimas,

¹ Angl. “If you can’t measure it, you can’t manage it”.

peržiūra ir valdymo sistemų, organizacijų palyginimas. Gylio samprata priklauso nuo to, kuriam tikslui bus naudojama informacija – vidiniam atsiskaitymui ar nuolatiniam tobulėjimui. Kuo dažniau lyginamos valdymo sistemos ar organizacijos ir kuo dažniau informacija naudojama veiklai tobulinti, tuo pažangesnė veiklos valdymo sistema.

G.Bouckaert ir J.Halligan Veiklos valdymo modelyje pločio ir gylio kriterijus naudoja tik pirmojo komponento brandos lygiui apibūdinti. Kriterijai informacijos institucionalizavimo ir naudojimo brandai apibūdinti nėra aiškiai apibrėžiami ir jų naudojimas nėra visapusiškai atskleidžiamas. Todėl siekiant aiškumo ir nuoseklumo šiame straipsnyje pločio ir gylio kriterijai buvo pritaikyti likusiems komponentams, kad būtų išryškinti kokybiniai skirtingos veiklos valdymo brandos požymiai.

1 lentelė. Veiklos valdymo tipai

	I. Veiklos administravimas	II. Veiklų rezultatų valdymas	III. Veiklos rezultatų valdymas
Veiklos vertinimas	Indėlių ir procesų vertinimas	Rezultatų vertinimas; dėmesys veiklos kokybės vertinimui	Visuomenės ir vartotojų nuomonės vertinimas; veiklos kokybės vertinimas yra integrali sistemos dalis
	Veikla vertinama vienos institucijos ribose	Vertinama viešojo politika	Rezultatai skirtinguose lygmenyse (institucijos ir viešosios politikos) susiejami priežastiniais ryšiais
Veiklos informacijos institucionalizavimas	Integracija pavienėse valdymo sistemų sudedamosiose dalyse	Integracija į skirtingas valdymo sistemas	Sisteminė integracija, sujungiant skirtingas valdymo sistemas kokybės vadybos metodų pagalba ir subalansuojant pasiūlą ir paklausą
Veiklos informacijos naudojimas	Produktyvumui vertinti (nustatant standartus)	Produktyvumui didinti (peržiūrint veiklos standartus)	Veiklos palyginimui (angl. benchmarking) ir tobulėjimui
	Atsiskaitymui institucijos viduje	Atsiskaitymui institucijos viduje	Atskaitomybė institucijos viduje ir išorėje

Šaltinis: sudaryta autorių pagal [2].

Pagal tris minėtus komponentus G.Bouckaert ir J.Halligan identifikavo 4 skirtingo pažangos lygio veiklos valdymo tipus – veiklos administravimą, veiklų rezultatų valdymą, veiklos rezultatų valdymą ir veiklos valdyseną. Brandžiausios veiklos valdymo sistemos požymių diegimas yra vienas iš svarbiausių uždavinių valstybėse, kurios pažangiai taiko į rezultatus orientuotą valdymą. Todėl atsižvelgiant į nesena Lietuvos patirtį diegiant į rezultatus orientuotą valdymą, šis veiklos valdymo

tipas straipsnyje neanalizuojamas. Be to, šis valdymo tipas sietinas su Valdysenos (New Public Governance) paradigma, kurioje didžiausias dėmesys skiriamas sukuriamai vertei, naujoms lyderystės ir organizacijų valdymo kompetencijoms bei tinklaveikai [1]. Tipai, kuriais remiamasi straipsnyje, trumpai apibūdinti 1 lentelėje.

Veiklos vertinimas – sistemingas veiklos rezultatų matavimas ir analizė

Siekiant nustatyti viešojo valdymo sistemos pažangą, reikia atsakyti į klausimą, kas yra vertinama ir kokiems tikslams yra sukurta vertinimo sistema. Remiantis įvadinėje dalyje pristatytu modeliu veiklos vertinimo sistemos pažangumas priklauso nuo veiklos vertinimo gylio ir pločio, todėl Lietuvos vertinimo sistemos pokyčiai bus pristatomi akcentuojant jų įtaką šiems parametrams. Vertinant veiklos vertinimo sistemą daugiausia dėmesio bus skiriama jos centrinei ašiai – veiklos vertinimo kriterijams, o analizuojant, kokia yra vertinimo sistemos paskirtis, bus pristatoma sukurta veiklos vertinimo stebėsenos sistema.

Veiklos administravimo sistemoje vertinimas nėra sistemingas procesas ir yra inicijuojamas tik tam tikrais atvejais. Veikla vertinama labai siaurai, sutelkiant dėmesį į vidinius organizacinius procesus ir veiklos produktus. Veiklos valdymui tampant vis brandesniam, veiklos vertinimo sistemos tampa platesnės ir gilesnės. Veiklų rezultatų valdymo sistemoje veiklos vertinimas jau tampa atskira sistema. Į veiklos vertinimo apimtį įtraukiamas rezultatų bei efekto aspektas, daug dėmesio skiriama veiklos kokybei įvertinti. Taip pat analizuojamas mezolygmuo, vertinant ne tik atskirų organizacijų, bet ir viešosios politikos veiklos rezultatus. Vis dėlto ši sistema yra gana uždara ir fragmentuota, vertinant ją pagal atskiras organizacijas, o veiklos kokybinių aspektų analizė vis dar reikalauja papildomų pastangų. Veiklos rezultatų valdymo sistemoje atsisakoma uždaro ir siekiama atviro veiklos vertinimo būdo, kai norima grįžtamojo ryšio iš suinteresuotų pusių, užsitikrinant jų paramą ir taip legitimizuojant veiklą. Veiklos vertinimo sistema skirtingus vertinimo lygmenis integruoja tarpusavyje ir susieja juos hierarchiniais ryšiais. Pačiai vertinimo kriterijų sistemai įvedami veiklos vertinimo kokybės kontrolės reikalavimai [2].

2000 metais Lietuvoje diegiant strateginį planavimą kartu buvo kuriama ir veiklos vertinimo sistema. Veiklos vertinimas buvo institucionalizuotas ir vieningai apibrėžtas – visos institucijos strateginiuose planuose turėjo numatyti savo veiklos rezultatus, atitinkančius trijų lygių (efekto-rezultato-produkto) rodiklius. Taigi tuo metu diegiamai vertinimo kriterijų sistemai jau buvo būdingi kai kurie veiklų rezultatų valdymo sistemos požymiai – rezultatų ir poveikio vertinimas, tačiau įgyvendinant minėtą sistemą labai mažai dėmesio buvo skiriama kokybei [16].

Viena iš pastaraisiais metais įgyvendintų strateginio planavimo iniciatyvų buvo skirta planavimo dokumentų sistemai optimizuoti ir vertinimo sistemai tobulinti. Buvo keliamas tikslas sukurti ir integralią vertinimo rodiklių sistemą, kuri vienos organizacijos veiklos vertinimą susietų su atitinkamų valdymo sričių plėtrą nustatančiais planavimo dokumentais ir jų įgyvendinimo rezultatais. Šios iniciatyvos padėjo veiklos vertinimą kilstelti iš žemiausio – institucinio – lygmens į aukštesnį

lygmenį, kur vertinama ne atskirų organizacijų veikla, bet įgyvendinami viešosios politikos rezultatai. Be to, Lietuvos pažangos strategijoje „Lietuva 2030“, kuri numato šalies viziją ir jos įgyvendinimo kryptis, nustatyti šalies gerovės pokyčius atspindintys rodikliai, su šiais rodikliais siejami kitų valdymo sričių plėtrą nusakantys rodikliai. Šitaip vertinimo sistema dar daugiau praplečiama ir apima aukščiausią veiklos rezultatų lygmenį – makrolygį, nusakantį visos šalies raidos procesus.

Tobulinant vertinimo sistemą pirmiausia daug dėmesio buvo skiriama kokybės dimensijai užtikrinti. Institucijoms buvo rekomenduojama didinti kokybinių rodiklių santykį lyginant su kiekybiniais rodikliais, t. y. skirti daugiau dėmesio veiklos rezultatų kokybiniais pokyčiams vertinti. Be to, buvo vertinama ir pačios vertinimo sistemos kokybė – ministerijose buvo peržiūrėti esami vertinimo kriterijai ir teikiamos konsultacijos, kaip juos patobulinti. Tačiau ministerijose veiklos kokybės vertinimas išlieka tobulintina sritimi: 2012 metais Vyriausybės kanceliarijos atlikto tyrimo metu nustatyta, kad ministerijose 5 kiekybiniais vertinimo kriterijams tenka 1 kokybinis vertinimo kriterijus [14].

Pažangioms veiklos vertinimo sistemoms būdinga tai, kad jos yra atviresnės ir vertina veiklos rezultatus ne tik atskiros organizacijos kontekste, bet ir visoje valdymo srityje ar paslaugų teikimo grandinėje. Taip veiklos vertinimas praplečiamas iki tikslinių ir suinteresuotų grupių lūkesčių ir pasitenkinimo vertinimo. Minėti aspektai integruojami į egzistuojančią veiklos vertinimo kriterijų sistemą, panaudojant naujus horizontalaus pobūdžio kriterijus – (1) visuomenės nuostatų pokyčius atspindinčius vertinimo kriterijus ir (2) veiklos efektyvumo vertinimo kriterijus [4].

Visuomenės nuostatų pokyčius atspindintys kriterijai nusako, kaip dėl vykdomos intervencijos keičiasi suvokimas tam tikrais klausimais, pasitenkinimas paslaugomis, pasitikėjimas institucijomis ar kitus aspektus, kurie leidžia įvertinti programos naudą gavėjų ar visuomenės patirtį su programos veiklomis susijusiose srityse. Veiklos efektyvumo kriterijai nėra tiesiogiai susieti su veiklos vertinimo apimties išplėtimu, tačiau praėjus ekonominiam sunkmečiui jie išlieka labai svarbūs ne tik organizacijai, bet ir Vyriausybei ar plačiajai visuomenei.

Integralios vertinimo rodiklių sistemos sukūrimas ir dėmesys jos kokybiniais parametrams sudarė gerą pagrindą vientisai Vyriausybei atskaitingų institucijų stebėsenos sistemai sukurti. VORT projekto metu sukurta stebėsenos informacinė sistema, kuri pritaikyta ne vien atskirų organizacijų poreikiams, bet ir centrinio lygmens veiklos rezultatų stebėsenai. Stebėsenos informacinė sistema palengvina duomenų rinkimą ir apdorojimą bei sumažina atsiskaitymo administracinę naštą. Tačiau daug svarbesnis pasiekimas buvo tas, kad sukūrus vientisą stebėsenos sistemą, buvo susitarta dėl viešojo valdymo stebėsenos svarbos plėtojant į rezultatus orientuotą valdymą ir poreikio sprendimus grįsti duomenimis ir analize.

Veiklos vertinimo sistemos tobulinimo kryptys sudarė sąlygas pasireikšti ne tik veiklų rezultatų valdymo, bet ir veiklos rezultatų valdymo sistemai būdingiems požymiams. Sukurta integrali vertinimo sistema susiejo skirtingus veiklos rezultatų lygmenis ir sudarė sąlygas veiklą vertinti ne tik organizaciniu, bet viešosios politikos

lygiu. Taip pat didelis dėmesys buvo skiriamas veiklos vertinimo kokybės dimensijai. Tai paskatino institucijas praplėsti veiklos vertinimo aprėptį ir daugiau atverti veiklos vertinimo sistemas. Tačiau veiklos rezultatų valdymo sistemoje plati vertinimo aprėptis ir atvirumas yra suprantamas kaip visuomenės ir suinteresuotų grupių įtraukimas į veiklos vertinimo sistemos sudarymą, kuris padeda užtikrinti veiklos legitimumą. Glaudus bendradarbiavimas su išore ne tik vertinant veiklą, bet ir nustatant siekiamus veiklos rezultatus, ko gero, dar yra tik ateities klausimas. Nors metodiniuose vertinimo kriterijų sudarymo dokumentuose pabrėžiama kokybinių vertinimo kriterijų svarba, tačiau neatlikus išsamesnės analizės negalima daryti išvadų apie tai, ar veiklos kokybės vertinimas tapo natūralia sistemos dalimi. Svarbus pokytis įvyko ne tik keičiantis vertinimo objekto, bet ir veiklos vertinimo paskirties sampratai. Ankstesnė veiklos vertinimo sistema daugiausia buvo naudojama atsiskaitymo tikslams, tačiau sukūrus vientisą stebėsenos sistemą buvo sudarytos sąlygos informaciją apie veiklos rezultatus integruoti į sprendimų priėmimo procesą. Stebėsenos sistema „įteisino“ supratimą, kad duomenys apie rezultatus turi būti pasitelkiami tobulinant veiklą ir siekiant geresnių rezultatų.

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad egzistuojanti veiklos vertinimo sistema turi veiklos rezultatų valdymo sistemoms būdingų elementų – integralią vertinimo kriterijų sistemą, siejančią mikro-, mezo- ir makrolygmenis, plačią vertinimo aprėptį, įtraukiančią ir visuomenės nuostatų pokyčius parodančius rodiklius. Tačiau keli aspektai – (1) praėjęs nedidelis laiko tarpas, kai buvo sustiprintas dėmesys veiklos kokybės vertinimui ir sukurta integrali rodiklių sistema, 2) mažai duomenų ar veiklos vertinimo sistemos pokyčiai pagerino veiklos vertinimo kriterijų kokybę, 3) nuostata, kad veiklos vertinimas viešosios politikos lygiu yra naudojamas ne vien atsiskaitymui – neleidžia teigti, kad veiklos vertinimo branda yra visiškai peržengusi veiklų rezultatų valdymo ribas.

Veiklos informacijos institucionalizavimas - integravimas į pagrindines veiklos valdymo sistemas

Institucionalizavimas – tai procesas, kai poreikis naudoti informaciją apie veiklos rezultatus yra integruojamas į atskiras valdymo sistemas, o apibrėžiamos sąvokos ir nustatomi standartai yra svarbūs sėkmingam į rezultatus orientuotam valdymui, kaip sistemai, funkcionuoti [5;11]. Formalizuotos procedūros, metodikos, bendradarbiavimo mechanizmai, įpareigojantys naudoti informaciją apie veiklos rezultatus, sudaro labai palankias sąlygas tokiai valdymo kultūrai plisti. Skirtingos brandos valdymo sistemų institucionalizavimas skiriasi pagal pločio ir gylio kriterijus – kuo veiklos valdymas brandesnis, tuo naudojama informacija apie veiklos rezultatus yra plačiau ir giliau integruojama. Institucionalizavimo aprėptis priklauso nuo to, kiek atskirų valdymo sistemų (žmogiškųjų išteklių, finansų valdymo, organizacinės struktūros, komunikacijos ir kt.) ji apima. Institucionalizavimo gylį lemia sistemingas atskirose valdymo sistemose esančios informacijos apie veiklos rezultatus integravimas.

Veiklos administravimo sistemos nesiekama papildyti į rezultatus orientuoto valdymo elementais, jie yra integruojami tik į pavienes kai kurių sistemų sudedamąsias dalis. Veiklų rezultatų valdymo sistemoje veiklos informacijos naudojimas yra institucionalizuojamas pagrindinėse valdymo sistemose, tačiau pagal atskirus segmentus – veiklos informacija naudojama izoliuotai, siekiant pagerinti specifines valdymo funkcijas. Taikant veiklos rezultatų valdymą į rezultatus orientuoto valdymo elementai yra įterpiami į valdymo sistemas holistiniu būdu – skirtingose sistemose esanti veiklos informacija yra naudojama integraliai. Pagrindiniai veiksniai, nusakantys, kaip giliai (visapusiškai) yra institucionalizuojamas į rezultatus orientuotas valdymas, yra kokybės vadybos metodų taikymas ir veiklos informacijos pasiūlos ir paklausos subalansavimas. Kokybės vadybos metodai yra įrankis, padedantis integruoti skirtingas valdymo funkcijas ir susieti veiklos planavimo, žmogiškųjų ir finansinių išteklių valdymo, bendradarbiavimo su suinteresuotomis grupėmis ir kitus procesus. Išanalizavus pasiūlos ir paklausos subalansavimą, galima teigti, kad institucionalizavimas sudaro geras sąlygas praktiškai naudoti veiklos informaciją. Gilesnis institucionalizavimas daro vis stipresnę įtaką pasiūlos ir paklausos formavimosi procesams. Minėta įtaka pasireiškia tokiais aspektais: (1) veiklos informacijos naudojimo formalizavimas daro tiesioginę įtaką pasiūlai atsirasti; (2) valdymo sistemos suprojektuojamos taip, kad sprendimai būtų grindžiami informacija apie veiklos rezultatus, o tai savaime sąlygoja paklausos atsiradimą. Pasiūlos ir paklausos poreikis ir intensyvumas nėra statiškas ir skiriasi atsižvelgiant į veiklos valdymo sistemos brandą – kuo pažangesnis veiklos valdymas, tuo labiau pasiūlos ir paklausos poreikis išauga ir yra gerai subalansuotas. Vadovai, kurie ketina naudoti informaciją apie veiklos rezultatus, užtikrina veiklos informacijos kokybę; ir atvirkščiai, kokybiška veiklos informacija skatina jos panaudojimą [8].

Penkioliktoji Vyriausybė darbą pradėjo ypač sudėtingomis socialinėmis ir ekonominėmis sąlygomis, kai iššūkiu tapo prasidėjęs ekonominis nuosmukis ir finansų krizė. Visa tai paskatino įgyvendinti neatidėliotinas viešojo valdymo reformas ir paremti jas politiškai. Buvo inicijuoti visų pagrindinių valdymo sistemų viešojo valdymo pokyčiai. Jie apėmė strateginio planavimo ir valdymo, valstybės biudžeto formavimo, žmogiškųjų išteklių valdymo ir institucinės sąrangos sritis. Visoms šių sistemų pertvarkoms buvo iškeltas bendras tikslas – pasiekti kokybiškų viešosios politikos rezultatų esant ribotiems resursams, sustiprinti atsakomybę ir atskaitomybę už veiklos rezultatus. Aptarkime kiekvieną valdymo sistemą atskirai.

Strateginio planavimo ir valdymo pokyčiai susiję beveik su visomis esminėmis viešosios politikos ciklo dalimis – planavimu, įgyvendinimu, stebėseną ir vertinimu. Optimizuojant planavimo sistemą vienas iš pagrindinių uždavinių buvo ženkliai sumažinti planavimo dokumentų skaičių ir atitinkamų sričių plėtrai reikalingus išteklius planuoti integraliai su biudžeto ciklu. Taip pat didelis dėmesys buvo skiriamas prioritetams nustatyti tiek Vyriausybės, tiek ir atskirų organizacijų lygmeniu [7]. Naujai sukurta stebėsenos sistema įdiegė sampratą, kad valdymo svarbiausia paskirtis – geri rezultatai. Įgyvendinant VORT projektą buvo sukurtos

programų vertinimo ir funkcijų peržiūros sistemos. Daug dėmesio buvo skiriama įvairių institucijų programų vertinimo ir funkcijų peržiūros gebėjimams didinti.



1 pav. Veiklos valdymo tobulinimo kryptys Lietuvoje

Šaltinis: sudaryta autorių

Tiek strateginio veiklos plano programose suplanuoti ištekliai iškeltiems tikslams pasiekti, tiek ir Vyriausybės nustatyti prioritetai lėmė, kad *finansinių išteklių planavimo* sistema buvo glaudžiau susieta su veiklos rezultatais. Tačiau vienas iš svarbiausių pokyčių buvo trišalės derybos tarp Ministro Pirmininko, finansų ministro ir atitinkamos srities ministro dėl svarbiausių veiklos rezultatų ir reikiamų asignavimų jiems pasiekti. Šios derybos sudarė sąlygas esminiams pokyčiams: nuo procesų ir išteklių pereita prie tikslų ir rezultatų. Jei ankstesnėje sistemoje pirma buvo skiriami ištekliai ir tik po to planuojama veikla, tai naujoji sistema orientuota pirmiausia į tikslų ir rezultatų planavimą ir tik po to – į asignavimų skyrimą. *Valstybės tarnybos sistema ir institucinė sąranga* taip pat buvo keičiama skiriant ypatingą dėmesį atsakomybei už rezultatus didinti.

VORT projektas ir kitos pastaraisiais metais įgyvendintos viešojo valdymo pertvarkos integravo svarbiausius į rezultatus orientuoto valdymo elementus į pagrindines valdymo sistemas. Vis dar kyla abejonių, ar atskirose sistemose įdiegti elementai yra suliejami ir sistemingai naudojami praktiškai valdant veiklą. Abejones gali išsklaidyti visuotinis kokybės vadybos metodų taikymas bei informacijos apie veiklos rezultatus pasiūlos ir paklausos subalansavimas. Vadybos kokybės metodų taikymas nėra naujas reiškinys Lietuvos viešojo valdymo sektoriuje – kokybės vadybos modeliai pradėti plačiau diegti 2005 metais. 2013 metais atliktos apklausos duomenimis 44 proc. apklaustų organizacijų nurodė, kad yra įdiegusios kokybės vadybos modelius. [13] Apklausos metu institucijų buvo klausama, kokios problemos dažniausios taikant kokybės vadybos modelius. Didžioji dalis institucijų kaip svarbiausias problemas nurodė padidėjusį darbo krūvį, lėšų ir darbuotojų palaikymo/motyvacijos trūkumą. Minėtos problemos leidžia teigti, kad organizacijos dar nesuvokia išvardytų metodų paskirties ir neįvertina jų taikymo naudos.

Į rezultatus orientuoto valdymo elementų inkorporavimo tvarumą ir sėkmingą taikymą iš esmės lemia informacijos apie veiklos rezultatus panaudojimo subalansuotas poreikio ir pasiūlos santykis. Formalizuotos ir gerai organizuotos valdymo sistemos, įpareigodamos vertinti ir stebėti veiklą, atsiskaityti už veiklos rezultatus, jau pačios savaime skatina institucijas įgyvendinti pokyčius ir siekti geresnių rezultatų [5]. Todėl darytina prielaida, kad įgyvendinti pokyčiai tinkamai nukreipė atskirų institucijų veiklą ir paskatino į rezultatus orientuoto valdymo plėtrą. Vis dėlto, į rezultatus orientuotam valdymui įgyvendinti reikalinga valdymo kultūros kaita, kurią tiesiogiai sąlygoja konkretūs pasiūlos ir paklausos pokyčiai – ar organizacijų vadovai iš tiesų lyderiai, reiškiantys valią naudoti veiklos informaciją priimdami sprendimus, ar tarnautojai yra pasirengę bei turi analitinių gebėjimų pateikti kokybišką įrodymais grįstą informaciją [3]. Siekiant nustatyti, kaip keičiasi šie veiksniai atskirose institucijose, reikia atlikti išsamesnę analizę, todėl organizacinio lygmens pasiūlos ir paklausos balansas straipsnyje nėra plačiau nagrinėjamas.

Centriniame lygmenyje kartu su įgyvendintais viešojo valdymo pokyčiais didėjo ir paklausa naudoti įrodymais grįstą veiklos informaciją. Paminėtini tokie pavyzdžiai: Vyriausybės prioritetų įgyvendinimo stebėseną, trišalės derybos dėl rezultatų ir asignavimų bei Valstybės valdymo tobulinimo „Saulėlydžio“ komisijos veikla. Vyriausybė ne tik nustato kasmetinius veiklos prioritetus, bet ir kas ketvirtį svarsto pasiektus rezultatus. Tokiai Vyriausybės prioritetų įgyvendinimo stebėsenai reikalinga informacija apie pasiektą pažangą ar iškilusius sunkumus. Tai neabejotinai sukuria informacijos apie veiklos rezultatus paklausą. Trišalės derybos taip pat yra labai svarbios formuojant paklausą – informacija apie veiklos rezultatus yra reikalinga tiek atitinkamos srities ministrui, kuris pristato pasiektus ir planuojamus pasiekti rezultatus, tiek ir Ministrui Pirmininkui bei finansų ministrui, kurie sprendžia apie galimybes įgyvendinti užsibrėžtus tikslus ar vertinant jų ambicingumą. Valstybės valdymo tobulinimo „Saulėlydžio“ komisija dalyvavo ir teikė ekspertinius patarimus atliekant didžiąją dalį viešojo valdymo pertvarkų. Atskiros institucijos turėjo pristatyti „Saulėlydžio“ komisijai informaciją apie vykdomą veiklą ir pasiektus rezultatus. Šios komisijos iniciatyva daugelyje ministerijų buvo sukurtos veiklos tobulinimo grupės, kurios atitinkamai formavo paklausą apie vykdomą veiklą atskirose ministerijose.

Sisteminiai viešojo valdymo pokyčiai ir įrodymais pagrįsto valdymo priemonių sukūrimas sudarė geras sąlygas plačiai informacijos apie veiklos rezultatus pasiūlai formuotis. Įvertinus tai, kad pasiūlos kokybė didžiąją dalimi priklauso nuo žmogiškųjų išteklių analitinių gebėjimų, viso VORT įgyvendinimo metu buvo organizuojami valstybės tarnautojų mokymai ir teminiai renginiai, siekiant formuoti supratimą apie įrodymais grįsto valdymo naudą ir svarbą. Vis tik stipriems administraciniams gebėjimams įtakos turi ne vien tik žmogiškieji ištekliai, bet ir skiriami administraciniai resursai, organizacinė kultūra, procedūros ir gebėjimai naudoti informaciją apie veiklos rezultatus [3]. Todėl informacijos apie veiklos rezultatus pasiūlos kokybei įvertinti reikalinga papildoma ir išsamesnė analizė.

Sisteminiu lygmeniu yra sudarytos reikiamos sąlygos pažangiam valdymui plėtoti. Tačiau į rezultatus orientuoto valdymo elementų institucionalizavimas atskirose valdymo sistemose turi būti tvarus ir integralus. Sėkmingas į rezultatus orientuoto valdymo taikymas priklauso nuo egzistuojančios veiklos informacijos pasiūlos ir paklausos atitikimo bei kokybės vadybos metodų naudojimo. Išsamiau neišanalizavus, sudėtinga įvertinti, kiek yra subalansuota esama įrodymais grįstos informacijos pasiūla ir paklausa. Galima suformuluoti tokias bendro pobūdžio išvadas: įgyvendinus veiklos valdymo tobulinimo iniciatyvas, paklausa, ypač centriniame lygmenyje, reikšmingai padidėjo; VORT įgyvendinimo metu įdiegtos veiklos pagerino tarnautojų kompetencijas, taip pat ir įrodymais pagrįstos informacijos pasiūlos kokybę. Svarbu įvertinti ir tai, kad pačios valdymo sistemos ir formaliai nustatyti reikalavimai sąlygoja paklausos ir pasiūlos atsiradimą. Tačiau įvertinti, kiek stipri yra pasiūla ir paklausa ir kaip jos yra subalansuotos tarpusavyje, galima nagrinėjant, kiek įrodymais grįsta informacija yra realiai naudojama priimant sprendimus.

Apibendrinant darytina išvada, kad pagrindinė priežastis, neleidžianti iki galo esamos valdymo sistemos priskirti veiklos rezultatų valdymui, yra nepakankamas institucionalizavimo gylis. Viešojo valdymo sektoriuje vis dar trūksta integruotų veiklos valdymo sistemų, kurios leidžia susieti skirtingus duomenis apie vykdomą veiklą ir juos naudoti valdymo sprendimams priimti. Nedidelis laiko tarpas, kai buvo institucionalizuotas į rezultatus orientuotas valdymas, leidžia teigti, kad stiprios pasiūlos ir paklausos plėtotės klausimas yra vienas iš svarbiausių artimiausio laikotarpio viešojo valdymo tobulinimo uždavinių.

Veiklos informacijos naudojimas

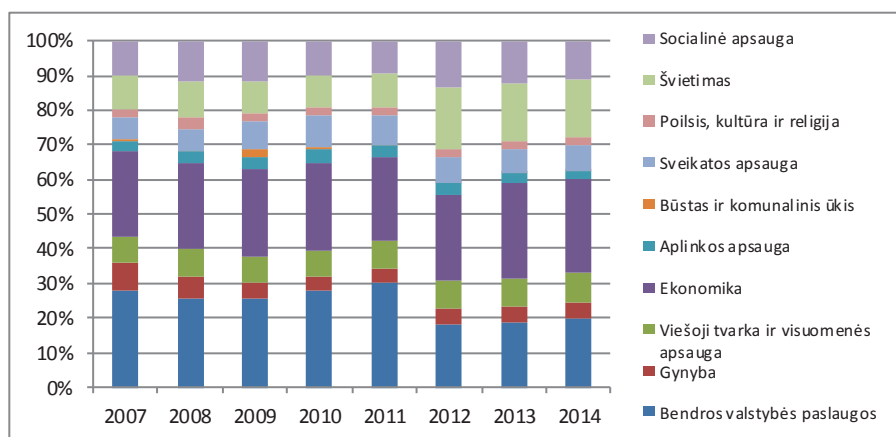
Veiklos valdymo modelyje veiklos informacijos naudojimas yra trečiasis komponentas, kuris lemia veiklos valdymo sistemos pažangumą ir brandą. Pažangumas ir branda priklauso nuo to, kam ši informacija yra naudojama - atsiskaitymui ar nuolatiniam tobulėjimui. Veiklos informacijos naudojimas išskirtinai atsiskaitymui turi daug neigiamų efektų. Paminėtini šie: veiklos kriterijų perteklius, spekuliacijos vertinimo kriterijų reikšmėmis (angl. gaming) ir siekis įvykdyti keliamus reikalavimus, o ne realiai pagerinti veiklos rezultatus [9]. Didžiausią poveikį surinkta informacija turi tada, kai ją galima panaudoti mokymuisi ir veiklos tobulinimui. Dėl šios priežasties šioje dalyje bus analizuojama, ar veiklos informacija yra naudojama ir kokiems tikslams pasiekti. Informacijos naudojimas analizuojamas Vyriausybės lygiu, nes instituciniu lygiu pagrįstiems duomenims gauti reikalingas atskiras tyrimas.

Veiklos administravimo sistemoje veiklos informacija yra naudojama siekiant nustatyti vidinių organizacinių procesų efektyvumo standartus ir patikrinti, ar šių standartų yra laikomasi. Informacija apie rezultatus (standartų laikymąsi) yra naudojama procesų efektyvumui didinti ir vidiniam atsiskaitymui. Kitaip tariant, veiklos informacijos naudojimas padeda nustatyti ir informuoti, ar organizacija efektyviai valdo išteklius ir veiklą. Pasak Veiklos valdymo modelio autorių [2],

efektyvus išteklių naudojimas yra vienas iš gerai funkcionuojančio viešojo sektoriaus bruožų, todėl rytų ir centrinės Europos valstybės visų pirma turi išmokti tinkamai administruoti veiklą prieš pereidamos prie brandesnių veiklos valdymo sistemų. Veiklų rezultatų valdymo sistemoje veiklos informacija naudojama ne tik siekiant nustatyti, ar vidiniai organizaciniai procesai yra valdomi efektyviai, t.y. ar atitinka nustatytus standartus, bet taip pat norint padidinti efektyvumą (peržiūrėti šiuos standartus ir nustatyti naujus). Visgi informacijos naudojimas veiklai tobulinti išlieka ribotas, kadangi tobulinami atskiri valdymo procesai, o ne rezultatai. Veiklos rezultatų valdymo sistemoje veiklos informacija svarbi ne tik standartams nustatyti, bet ir palyginti veiklos rezultatus (angl. benchmarking). Veiklos informacija yra agreguojama valdymo procesų, viešųjų politikų ir organizacijų lygiu. Palyginimo tikslas yra nustatyti problemas - atotrūkį ir jo priežastis, ir parinkti tinkamus problemos sprendimo būdus. Informacijos naudojimas tampa atviras, kadangi siekiama valdyti vidinius organizacijos procesus ir rezultatus, kurie priklauso nuo išorinės aplinkos - paslaugų gavėjų bei visuomenės pasitenkinimo, suvokimo ir lūkesčių.

Nuo 2010 metų atliekamas valstybės institucijų ir įstaigų pagalbinių funkcijų efektyvumo vertinimas. Vertinamas visų ministerijoms pavaldžių įstaigų efektyvumas pagal iš anksto apibrėžtus vertinimo kriterijus. Tai leidžia identifikuoti sritis, kuriose reikalingas efektyvesnis valdymas, ir nustatyti geriausių rezultatų pasiekusias įstaigas. Kadangi pasiūlymų dėl tobulintinų sričių įgyvendinimo stebėseną nebuvo atliekama, apibendrintų duomenų, ar institucijos naudojo šią įrodymais grįstą informaciją, nėra. Nors iniciatyva paskatino institucijų palyginimą ir identifikavo tobulintinas sritis, nesant veiklos standartų kol kas negalima iki galo išnaudoti tobulinimo potencialo.

Valstybės finansų valdymas yra bene mažiausiai pokyčių paliesta sritis ir silpniausiai susijęs su į rezultatus orientuoto valdymo koncepcija. Sudarant biudžetą planuojamas reikiamų lėšų poreikis, neįvertinus jau pasiektų ar nepasiektų veiklos rezultatų. Informacija apie veiklos rezultatus yra labai menkai naudojama perskirstant biudžeto lėšas tarp skirtingų valdymo sričių. 2 pav. pateikti valstybės biudžeto metinio plano duomenys rodo, kad nuo 2007 m. asignavimų paskirstymo proporcijos tarp skirtingų valstybės funkcijų išliko praktiškai nepakitusios. Tai rodo, kad viešųjų išlaidų planavimas makrolygiu nėra tiesiogiai susietas su Vyriausybės prioritetais – prioritetai neturi reikšmingos įtakos viešųjų išlaidų perskirstymo sprendimams [15]. Įvestos trišalės derybos tarp Ministro Pirmininko, finansų ministro ir atitinkamų valdymo sričių ministrų dėl planuojamų pasiekti rezultatų ir asignavimų kiek priartino viešųjų finansų valdymą prie į rezultatus orientuoto valdymo, tačiau čia informacija apie veiklą daugiau naudojama svarstant ministro valdymo sričių rezultatus kaip atskirus segmentus, o ne sudarant patį biudžetą.



2 pav. Viešųjų išlaidų paskirstymas pagal pagrindines valstybės funkcijas

Šaltinis: Sudaryta autorių pagal Finansų ministerijos duomenis

Informacija apie veiklos vertinimo kriterijus ir jų siektinas reikšmes yra pridedama prie biudžeto įstatymo projekto ir teikiama Seimui, o informacija apie veiklos kriterijų reikšmių pasiekimą yra pridedama prie biudžeto vykdymo apyskaitos. Kadangi parengtas biudžeto projektas yra formaliai susiejamas su planuojamais veiklos rezultatais, atitinkamai ši informacija yra dažniau naudojama atsiskaitymo tikslais.

Kaip minėta ankstesnėse dalyse, pastaraisiais metais atliekant strateginį planavimą buvo skiriamas didelis dėmesys prioritetams nustatyti ir jiems įgyvendinti, ypač Vyriausybės lygmeniu. Ministerijos informaciją apie Vyriausybės prioritetų įgyvendinimo pažangą turi pateikti Vyriausybei kas ketvirtį, ši informacija yra svarstoma Vyriausybės pasitarimuose. Pastebima tendencija teikti Vyriausybei informaciją, pagrindžiančią esamą situaciją, o ne skatinančią priimti sprendimus, padėsiančius ją pakeisti. Ši tendencija leidžia manyti, kad informacija apie Vyriausybės prioritetų įgyvendinimo rezultatus yra dažniau naudojama atsiskaitymui nei veiklos tobulinimui.

Įvertinus veiklos informacijos naudojimo atvejus galima teigti, kad informacijos naudojimas centriniu Vyriausybės lygiu yra ribotas ir dažnai apima tik atsiskaitymą. Viena vertus, tai sąlygojo nepakankama veiklos informacijos kokybė pirmaisiais iniciatyvų įgyvendinimo metais neturint pakankamai patirties. Antra vertus, tebevyraujant valdymo kultūrai, kai dėmesys sutelkiamas į detales, o ne į strateginius tikslus, strateginio planavimo kertiniais momentais nepavykdavo optimaliai panaudoti veiklos informacijos sprendimams priimti. Pateikta informacija leidžia daryti prielaidą, jog kai kuriais atvejais veiklos informacijos naudojimui būdingi net Veiklos valdymo požymiai – atliekamas palyginimas pagal bendrųjų funkcijų vertinimo kriterijų analizę, tobulinamos vidinės organizacijos struktūros. Tačiau reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad iki 2010 metų institucijos neskyrė deramo dėmesio veiklos

efektyvumui didinti – nebuvo sistemingo veiklos ir pagalbinių funkcijų efektyvumo vertinimo ir šios srities tobulinimo iniciatyvų², nesuformuluoti veiklos efektyvumo standartai. Neįveikus Veiklos administravimo etapo negalima užtikrintai teigti, kad indėliai, kurie reikalingi Veiklos ir Veiklai valdyti, yra patikimi ir kokybiški. Vertinant informacijos naudojimą centriniu Vyriausybės lygiu galima daryti išvadą, kad kol kas šiam komponentui būdingi Veiklos administravimo požymiai – informacija naudojama atsiskaitymui, o ne veiklos tobulinimui.

Išvados

1. Pastarųjų metų iniciatyvos leido pasiekti apčiuopiamų rezultatų pereinant iš Veiklų rezultatų valdymo tipo į Veiklos rezultatų valdymo tipą. Esminės prielaidos pažangiam veiklos vertinimui buvo sukurtos Vyriausybei pradėjus įgyvendinti strateginio planavimo sistemos pertvarką ir sukūrus integralią vertinimo kriterijų sistemą. Institucionalizuojant veiklos informaciją pokyčiai buvo inicijuojami visose pagrindinėse valdymo sistemose ir tai nulėmė didesnę veiklos rezultatų pasiūlą ir paklausą. Tačiau veiklos informacija – svarbiausiais veiksnys, lemiantis valdymo sistemos pažangumą, nebuvo sistemingai naudojama veiklai tobulinti.

2. Lietuvos veiklos valdymo sistemai yra būdingi Veiklų rezultatų valdymo požymiai. Nors yra nemažai duomenų, leidžiančių manyti, kad atskiri veiklos valdymo komponentai priskirtini Veiklos rezultatų valdymui, tačiau nepakankamas veiklos informacijos naudojimas veiklai tobulinti, esant palankioms sąlygoms, neleidžia konstatuoti, kad Veiklų rezultatų valdymo ribos peržengtos.

3. Veiklos valdymo sistemos plėtra palaiptams nepėrėjo visų brandos lygių. Nepaisant to, kad jau dabar Lietuvos institucijoms būdingi Veiklos rezultatų valdymo požymiai, vis dar nėra tinkamai administruojama veikla ir užtikrinamas veiklos efektyvumas taip, kad būtų galima kokybiškai įdiegti veiklos valdymo modelius. Todėl Lietuvai išskyla didelis iššūkis vienu metu judėti dviem kryptimis – grįžti atgal ir pašalinti Veiklos administravimo ir Veiklos rezultatų valdymo spragas ir judėti pirmyn visapusiškai pereinant prie Veiklos rezultatų valdymo.

Literatūra

1. Bao, G.; Wang, X.; Larsen G.L.; Morgan, D.F. Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership, *Administration & Society*, 2012, 45(4), 443–467.
2. Bouckaert, G.; Halligan J. *Managing Performance: International comparisons*. London and New York: Routledge, 2008.
3. Bourgeois, I.; Cousins, B. Understanding Dimensions of Organizational Evaluation Capacity. *American Journal of Evaluation*, 2013, 34(3), 299–319.

² Valstybinis ir vidaus veiklos auditas taip pat prisideda prie veiklos ir pagalbinių funkcijų efektyvumo didinimo. Šiame straipsnyje audito įtaka efektyvumo kultūros formavimui, o tuo pačiu ir sistemingam efektyvumo vertinimui, nenagrinėjama.

4. Finansų ministro įsakymas, Dėl strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikos patvirtinimo, 2010 m. spalio 25 d. Nr. 1K-330.
5. Harper, S.; Vilkinas, T. Determining the impact of an organisation's performance management system. *Asia pacific journal of human resources*, 2005, 43(1), 76–97.
6. Helden, J.; Johnsen, A.; Vakkuri, J. The life-cycle approach to performance management: Implications for public management and evaluation, *Evaluation*, 2012, 18(2), 159–175.
7. Šiugždinienė, Jurgita; Gaulė, Eglė; Rauleckas, Rimantas. Reshuffling the strategic-management system to develop capacity for strategic agility: the case of Lithuania // *Strategic management in public organizations: European practices and perspectives* / Edited by by Paul Joyce, Anne Drumaux. New York : Routledge, 2014. (Routledge Critical Studies in Public Management Series, 20). ISBN 9780415729871. p. 277-292.
8. Kroll, A. Explaining the Use of Performance information by Public managers: A Planned-Behavior Approach, *American Review of Public Administration*, 2015; 45(2), 201–215.
9. Lewis, J. Triantafillou, P. From performance measurement to learning: a new source of government overload?, *International Review of Administrative Sciences*, 2012, 78(4), 597–614.
10. Mayne, J. Challenges and Lessons in Implementing Results-Based Management, *Evaluation*, 2007, Vol 13(1), 87–109.
11. Ohemeng F. Constraints in the Implementation of Performance management Systems in Developing Countries. The Ghanaian Case. *International Journal of Cross Cultural Management*, 2009, Vol 9(1), 109–132.
12. Pollitt, Ch. The logics of performance management, *Evaluation*, 2013, 19(4), 346–363.
13. Vidaus reikalų ministerija, Kokybės vadybos metodų taikymo Lietuvos viešojo administravimo ir kitose institucijose/įstaigose 2010 metais stebėsenos ataskaita, 20103, <<http://www.vakokybe.lt/lt/kokybes-vadybos-metodu-diegimo-viesojo-administravimo-institucijose-ir-istaigose-stebesena>> [Žiūrėta 2011 12 03 02 17]
14. Vyriausybės kanceliarija (2012), Ministerijų 2013 – 2015 metų strateginių veiklos planų projektų apžvalga.
15. Vyriausybės kanceliarija (2012), Vyriausybės planavimo ir įgyvendinimo apžvalga. Strateginio planavimo pokyčių 2009 – 2012 metais vertinimas: meta analizė.
16. Vyriausybės kanceliarija, Užsienio šalių ir Lietuvos institucijų veiklos rezultatų stebėsenos sistemų įgyvendinimo gerosios praktikos apžvalga, 2009, <http://www.lrv.lt/bylos/VORT/VORT-1/apzvalga.pdf> [Žiūrėta 2015 01 26]

Eglė Rimkutė, Inga Kirstukaitė, Jurgita Šiugždinienė

**Public Sector Performance Management in Lithuania: Progress and Challenges
Implementing Results-based Management**

Abstract

The paper focuses on the performance measurement system in the public sector of Lithuania and the changes that the implementation of results-based management principles has

resulted in. The analysis is based on a performance management model which comprises performance assessment, institutionalization of performance data and their usage as the main elements of performance management. For the evaluation of advancements in performance management in Lithuania, the systems of performance management criteria and performance monitoring as well as the experience in introducing evidence-based governance measures are discussed. The changes in strategic planning, the systems of financial and human resources and the outcomes of the institutional framework conversion are also considered. Systematic analysis allows for an overall and integral evaluation of the progress in the public governance. The analysis of the performance management system in Lithuania enables to attribute it to a particular type of performance management and makes it possible to identify the shortcomings in the public governance and the spheres to be improved. It also allows to objectively compare the Lithuanian performance management system with those of other countries and organizations.

Eglė Rimkutė – LR Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo ir stebėsenos skyriaus patarėja.

E. paštas: egle.rimkute@lrv.lt

Inga Kirstukaitė – LR Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo ir stebėsenos skyriaus patarėja.

E. paštas: inga.kirstukaite@lrv.lt

Jurgita Šiugzdinienė –Kauno technologijos universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto Viešosios politikos ir administravimo instituto docentė, socialinių mokslų daktarė.

E. paštas: jurgita.siugzdiniene@ktu.lt

Eglė Rimkutė – Adviser of the Strategic Planning and Monitoring Unit at the Office of the Government of the Republic of Lithuania.

E-mail: egle.rimkute@lrv.lt

Inga Kirstukaitė – Adviser of the Strategic Planning and Monitoring Unit at the Office of the Government of the Republic of Lithuania.

E-mail: inga.kirstukaite@lrv.lt

Jurgita Šiugzdinienė – Doctor of Social Sciences, Associate Professor at the Institute of Public Policy and Administration, Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

E-mail: jurgita.siugzdiniene@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2015 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2015 m. kovo mėn.