

Lietuvos savivaldybių veiklos matavimo būklės vertinimas

Dangis Gudelis

Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius

Straipsnyje pateikiamas veiklos matavimo būklės Lietuvos savivaldybėse vertinimas, remiantis veiklos matavimo praktikas reglamentuojančių teisinių dokumentų analize, savivaldybių strateginio planavimo dokumentų turinio analize ir savivaldybių administracinių padalinių vadovų, administracijų direktorių bei jų pavaduotojų anketine apklausa. Apklausa buvo vykdoma, atsižvelgiant į savivaldybių veiklos matavimo modelio, sukurto pagal plačiai žinomo bendrojo vertinimo modelio pavyzdį, kriterijus. Pirmojoje straipsnio dalyje aptariamas savivaldybių veiklos matavimo modelis, antroje dalyje aptariami teisinių dokumentų analizės rezultatai, trečiojoje dalyje - strateginio planavimo dokumentų turinio analizės rezultatai, ketvirtojoje - apklausos duomenų rezultatai.

Raktažodžiai: veiklos matavimas, strateginis planavimas, savivaldybių veiklos matavimo modelis, veiklos rodikliai, siekiniai, išeiga, išdavos.

Keywords: performance measurement, strategic planning, Municipal Performance Measurement Model, performance indicators, targets, outputs, outcomes.

Įvadas

1995 m. Robert D. Behn [4] žurnale *Public Administration Review*, pasiremdamas fizikos mokslų analogija, suformulavo tris didžiuosius klausimus, kurie, jo požiūriu, turėtų rūpėti viešajai vadybai XXI-ame amžiuje. Vienas iš jų buvo matavimo klausimas: *kokiais būdais viešųjų organizacijų vadovai gali matuoti jų vadovaujama įstaigų pasiekimus, kad matavimas pasiekimus teigiamai veiktų?*

Prabėgus daugiau nei dešimtmečiui nuo minėto straipsnio pasirodymo, daugybė knygų ir straipsnių moksliniuose žurnaluose, taip pat viešojo sektoriaus organizacijų pokyčiai, kuriuos sąlygoja diegiami veiklos matavimo, veiklos valdymo ir strateginio valdymo modeliai, įvairių šalių vyriausybių iniciatyvos įgyvendinti veiklos matavimo programas tik patvirtina Behn išvalgą apie viešųjų organizacijų veiklos matavimo svarbą. Veiklos matavimas (angl. *performance measurement*), viena iš pagrindinių naujosios viešosios vadybos reformų paketo priemonių [7], daugelį metų išlieka reikšminga „vadybos mada“ [1], kuria seka mokslininkai ir praktikai tradiciškai labiau

išsivysčiusiomis vadinamose angliškai kalbančio pasaulio ir kontinentinės Vakarų Europos šalyse. Ši mada pamažu ateina ir į pokomunistines Vidurio Europos šalis, kurios neseniai tapo Europos Sąjungos narėmis, ir kurios įvairiose viešojo administravimo srityse perima „pažangesnių“ šalių patirtį.

Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijos, tarp jų ir savivaldybės, taip pat dalyvauja perimant šią patirtį ir, nors iki šiol veiklos matavimo praktika viešojo sektoriaus organizacijose tebėra menkai institucionalizuota arba iš viso jos nėra, politinis pageidavimas valia plėtoti veiklos matavimą (kitais tariant, „į rezultatus orientuotą valdymą“) buvo pateiktas racionali-nėje *Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijoje* [17], taip pat 2008 m. lapkričio mėn. suformuotos *Vyriausybės programoje* [8]. Taigi tikėtina, kad artimiausioje ateityje vyks spartesni šios srities pokyčiai.

Šiame straipsnyje aptariamos veiklos matavimo tobulinimo Lietuvos savivaldybėse galimybės, pateikiami Lietuvos savivaldybių veiklos matavimo sistemų būklės tyrimo, atlikto 2007 m. sausio–gegužės mėnesiais, rezultatai.

Savivaldybių veiklos matavimo modelis

Normatyvinį modelį, kuris galėtų būti panaudotas savivaldybėse kaip intervencija veiklos matavimo procesams patobulinti, vadinsime savivaldybių

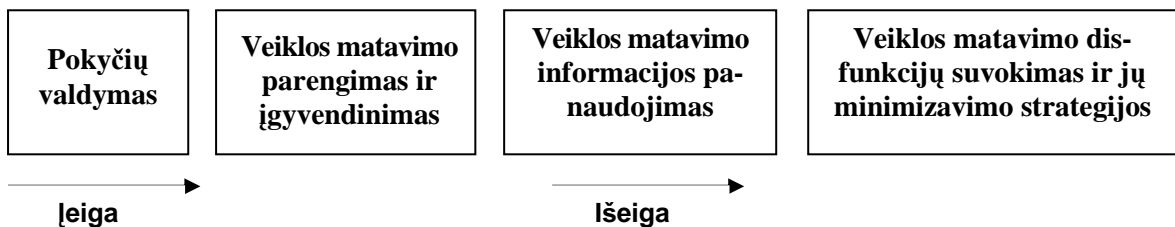
Dangis Gudelis - Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo katedros lektorius, socialinių mokslų daktaras.
E. paštas: dgudel@gmail.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2009 m. birželio mėn.

veiklos matavimo modelių. Šis modelis sudarytas pagal bendrojo vertinimo modelio (angl. *Common Assessment Framework*) [5] pavyzdį. Tačiau, skirtingai nei bendrasis vertinimo modelis, kuris sudaro galimybes viešojo sektoriaus organizacijoms, taip pat ir savivaldybėms visapusiškai įvertinti čia veikiančias kokybės valdymo sistemas, savivaldybių veiklos matavimo modelis yra priemonė, kurią panaudojus savivaldybės galėtų įvertinti savo veiklos matavimo sistemų būklę. Sąlyginis šio modelio pranašumas, palyginti su bendrojo vertinimo modeliu, yra tas, kad vertinimo objektas, būtent veiklos matavimo sistema, yra siauresnis nei kokybės valdymo sistema, vertinama taikant bendrąjį vertinimo modelį. Susiaurinus vertinimo objektą, tampa įmanoma plačiau atskleisti įvairius veiklos matavimo procesų aspektus, kurių bendrasis vertinimo modelis neak-

centuoja. Šių modelių taikymas savivaldybėse galėtų būti apibūdinamas „mišraus skenavimo“ kaip siauros apimties, bet gilios žiūros ir plačios apimties, bet paviršutiniškos žiūros derinio metafora. Remiantis šia metafora, bendrasis vertinimo modelis apibūdinamas kaip plačios apimties, bet paviršutiniškos žiūros, o Savivaldybių veiklos matavimo modelis – kaip siauros apimties, bet gilios žiūros. Savivaldybėse, atsižvelgiant į prioritetus, gali būti arba pasirenkamas kuris nors vienas iš šių dviejų modelių, arba taikomi abu modeliai.

Savivaldybių veiklos matavimo modelio struktūra pateikta 1 pav.¹ Kaip matyti, šio modelio struktūra yra panaši į bendrojo vertinimo modelio struktūrą. Išskirti bendrieji kriterijai, reprezentuojantys procesus, užtikrinančius veiklos matavimo sistemos sėkmingą funkcionavimą, kurių kiekvienas



1 pav. Savivaldybių veiklos matavimo modelis

yra suskaidytas į sudėtinius kriterijus. Kiekviena sudėtinė kriterijų apibūdina tam tikrų požymių grupę. Taikant šį modelį savivaldybių veiklos matavimo praktikoms vertinti, tų praktikų atitiktis modelio požymiams galėtų būti reitinguojama skalėje nuo 0 iki 5 balų, sudėtinių kriterijų ir bendrųjų kriterijų reikšmės nustatomos atitinkamai apskaičiuojant sudėtinius kriterijus sudarančių požymių ir sudėtinių kriterijų reikšmių vidurkius.

Teisinių sąlygų veiklai matuoti Lietuvos savivaldybėse įvertinimas

Ieškant būdų, kaip tobulinti veiklos matavimo praktikas Lietuvos savivaldybėse, svarbu įvertinti tai, kad savivaldybės Lietuvoje yra bendros valstybės valdymo sistemos dalis, todėl jose daugelis veiklos ir valdymo procesų vyksta pagal centrinės valdžios institucijų nustatytas procedūras. Taigi, norint suprasti, kaip funkcionuoja veiklos matavimo sistemos Lietuvos savivaldybėse, visų pirma reikia išnagrinėti teisės aktų nuostatas, reglamentuojančias vidaus audito, stebėsenos, strateginio planavimo, valstybės tarnautojų veiklos vertinimo procesus Lietuvos viešojo administravimo institucijose.

Analizei buvo pasirinktos šios teisės aktų, įsigaliojusios nuo 2002-ųjų m., grupės: 1) LR Vyriausybės nutarimai dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo ir jos pakeitimų [14-17]; 2) LR Vidaus kontrolių ir vidaus audito įstatymas [11]; 3) LR Valstybės tarnybos įstatymą įgyvendinantis LR Vyriausybės nutarimas Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų vertinimo taisyklių bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų patvirtinimo [12]; 4) stebėseną įvairiuose politikos sektoriuose reglamentuojantys teisės aktai (pvz., LR Sveikatos apsaugos ministro įsakymas Dėl visuomenės sveikatos stebėsenos rodiklių sąrašo patvirtinimo [9]). Šių teisės aktų nuostatos vienaip ar kitaip reglamentuoja savivaldybių veiklos matavimo praktikas (taip įvardijama šiame darbe). Analizuojant minėtus teisės aktus, buvo siekiama įvertinti, ar jie sudaro sąlygas savivaldybėse plėtoti veiklos matavimo sistemas (t. y. ar savivaldybės, įgyvendinusios šių teisės aktų nuostatas, gali tikėtis gerų įvertinimų pagal savivaldybių veiklos matavimo modelio kriterijus).

¹ Šio modelio kriterijai, sudėtiniai kriterijai ir požymiai detalizuoti D.Gudelio daktaro disertacijoje „Savivaldybių veiklos matavimo modeliai ir jų įgyvendinimo galimybės Lietuvoje“ [6, p. 177–181]

Vienas iš pagrindinių teisinių dokumentų, kuriais vadovaujasi savivaldybės, rengdamos strateginius veiklos ir plėtros planus, yra *Strateginio planavimo metodika* (toliau – *Metodika*) [16]. *Metodika* po 2002 m. buvo keletą kartų patobulinta – 2004 m. *Metodikos* pakeitime buvo detalizuoti vertinimo kriterijai [17], 2007 m. pakeitime pasiūlyta kitokia strategijos struktūra (numatyta, kad strategijoje turi būti pateikiami siektini rezultatai) [14], naujajame 2009 m. sausio mėn. pakeitime nustatyta, jog įstaigos, kurios nėra asignavimų valdytojai, turi rengti metinius veiklos planus [15]. Ši *Metodika*, kuria įpareigotos remtis centrinės valdžios institucijos, savivaldybėms nėra privaloma, tačiau rekomenduojama. Savivaldybės, kurios siekia įgyvendinti šios *Metodikos* nuostatas, gali tikėtis gauti santykinai aukštus įvertinimus pagal Savivaldybių veiklos matavimo modelio kriterijų „Veiklos matavimo parengimas ir įgyvendinimas“. Vis dėlto šioje *Metodikoje* yra tam tikrų trūkumų, dėl kurių veiklos matavimo sistemų išbaigtumas nėra užtikrinamas. Pavyzdžiui, nėra numatytos procedūros, kaip veiklos rodikliai (arba, *Metodikos* terminais apibrėžiant, vertinimo kriterijai) gali būti panaudoti, atliekant SSGG analizę pirmajame strateginio planavimo proceso etape. Taigi, atliekant SSGG analizę, institucijoms nebūtina remtis objektyviais duomenimis apie organizacijos veiklos rezultatus, kitaip tariant, neužtikrinamas veiklos matavimo informacijos panaudojimas strateginio valdymo procesuose (nerealizuojamas Savivaldybių veiklos matavimo modelio kriterijus „Veiklos matavimo informacijos panaudojimas“). Iki *Metodikos* pakeitimo 2009 m. sausio mėn. joje strateginio planavimo procesas nebuvo susietas su institucijų padalinių ir darbuotojų veiklos planų rengimo ir rezultatų matavimo procesais, taigi nebuvo užtikrinta vadinama „tikslų ir uždavinių grandinė“. Minėto pakeitimo 8-ame punkte įtraukta nuostata, jog „pavaldi įstaiga, rengdama metinį veiklos planą, prisideda prie atitinkamo institucijos, kurios vadovas yra asignavimų valdytojas, strateginiame veiklos plane numatytų programų ar jų priemonių įgyvendinimo“ [15], sukuria prielaidas „tikslų ir uždavinių grandinei“.

Kitas teisės aktas, nuo kurių priklauso savivaldybių veiklos matavimo sistemos, yra *LR Vidaus kontrolės ir audito įstatymas* (toliau – *Įstatymas*) [11]. *Įstatyme* teigiama, jog vienas iš vidaus audito uždavinių yra „vertinti viešojo juridinio asmens strateginių arba kitų veiklos planų, programų vykdymą bei valstybės ir savivaldybės turto naudojimą ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriais <...>“. Tačiau nors šiame *Įstatyme* deklaruojama, jog vidaus audito procesu viešojo administravimo institucijose turi būti užtikrinamas šių institucijų veiklos bekon-

miškumas, efektyvumas ir rezultatyvumas, nėra nustatyta jokių procedūrų, kaip nustatyti ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo rodiklius ir išmatuoti bei apskaičiuoti šių rodiklių reikšmes. Kitas šio *Įstatymo* trūkumas yra tas, jog jis nėra siejamas su *Strateginio planavimo metodika* – dėl šios priežasties strateginio planavimo ir kontrolės procesai viešojo administravimo institucijose, tarp jų ir savivaldybėse, nėra suderinti.

LR Valstybės tarnybos įstatymą [10] įgyvendinantis LR Vyriausybės nutarimas *Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų vertinimo taisyklių bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų patvirtinimo* [12] nustato valstybės tarnautojų veiklos vertinimo procedūras ir vertinimo kriterijus, taip pat kai kurias skatinimo priemones. Šis teisės aktas teoriškai sudaro galimybes savivaldybėse įdiegti veiklos valdymo procesus ir užtikrinti veiklos matavimo informacijos panaudojimą šiuose procesuose (t. y. realizuoti kai kuriuos savivaldybių veiklos matavimo modelio kriterijaus „Veiklos matavimo informacijos panaudojimas“ požymius), tačiau taip pat akivaizdūs ir šio teisės akto trūkumai. Pirma, nėra apibrėžta, kaip objektyviai išmatuoti tokius valstybės tarnautojų vertinimo kriterijus: „Produktyvumą“, „Kompetenciją“ ir „Veiklos kokybę“, todėl valstybės tarnautojų vertinimas dažniausiai būna formalus ir priklauso nuo institucijos vadovo subjektyvaus požiūrio. Antra, šis teisės aktas neužtikrina, kad būtų suderintas valstybės tarnautojų veiklos vertinimo procesas su individualaus, organizacinio ir strateginio planavimo procesais bei su organizacinio lygmens kontrolės procesu.

Įvairiuose politikos sektoriuose: žemės išteklių naudojimo, nekilnojamas kultūros paveldo, visuomenės sveikatos priežiūra, alkoholio, tabako ir narkotinių medžiagų vartojimo, aplinkos taršos ir kt., per pastaruosius penkerius metus ministrų įsakymais ar kitais teisės aktais buvo patvirtintos stebėsenos taisyklės ir reikalavimai (pvz., [9]). Daugeliu atvejų rinkti stebėsenos duomenis ir pateikti juos įvairioms centrinėms valdžios institucijoms yra įgalios ir savivaldybės. Stebėsenos informacija galėtų būti reikšminga, matuojant viešųjų organizacijų ir viešųjų programų išdavas ir poveikį, atliekant aplinkos analizę strateginio planavimo procese. Tačiau stebėsenos procesus reglamentuojančios teisės normos daugeliu atvejų šių procesų nesieja su strateginio planavimo, biudžeto formavimo ir vertinimo procesais. Šios normos reglamentuoja stebėsenos duomenų kaupimą, saugojimą ir kai kuriais atvejais – pateikimą visuomenei, tačiau ne panaudojimą tobulinant priimamus viešosios politikos sprendimus.

Lietuvos savivaldybių strateginio planavimo dokumentų analizė

2007 m. pavasarį Mykolo Romerio universiteto viešojo administravimo studentai atliko Lietuvos savivaldybių strateginių plėtros planų turinio analizės tyrimą². Šio tyrimo metu gauti duomenys, kurie bus pateikti šiame poskyryje, panaudoti, vertinant Lietuvos savivaldybių veiklos matavimo sistemas pagal savivaldybių veiklos matavimo modelio sudėtinių kriterijų požymius.

Atliekant tyrimą buvo surinkti ir išnagrinėti 50 Lietuvos savivaldybių strateginiai plėtros planai, pateikti savivaldybių interneto svetainėse. Kitos 10 savivaldybių arba tokių planų neturėjo (9 savivaldybės – Alytaus raj., Kauno raj., Kelmės raj., Neringos m., Raseinių raj., Šalčininkų raj., Ukmergės raj., Vilniaus raj., Zarasų raj.), arba jų nepateikė internete (Ignalinos raj. savivaldybė). Strateginiai plėtros planai buvo aptariami pagal įvairius kriterijus (pvz., ar strateginiuose plėtros planuose formuluojama vizija, prioritetai, tikslai, uždaviniai, ar nustatyti priežastiniai ryšiai tarp tikslų ir uždavinių, ar planų aplinkos analizės dalyje panaudojamas vidinis ir išorinis sugretinimas, ar parengtos strateginių plėtros planų įgyvendinimo priežiūros sistemos, ar suinteresuotosios grupės minimos tarp planų rengėjų ir vykdytojų, ar jos dalyvauja planų įgyvendinimo priežiūroje).

Atlikus planų turinio analizę, paaiškėjo, kad savivaldybių strateginiuose plėtros planuose nustatomi tikslai ir uždaviniai, tačiau beveik neformuluojami tikslų rodikliai. 30 savivaldybių iš 50 strateginiuose plėtros planuose užsiminta apie tai, jog šie planai turi būti derinami su savivaldybių veiklos planais. 28 savivaldybių planų aplinkos analizės dalyse pateikiami gyventojų apklausų duomenys. Daugumos savivaldybių strateginiuose planuose suinteresuotosios grupės buvo paminėtos arba kaip planų rengėjos (30 savivaldybių), arba kaip vykdytojos (46 savivaldybės), arba kaip priežiūros proceso dalyvės (26 savivaldybės). Išorinio (43 savivaldybės) ir vidinio (42 savivaldybės) sugretinimo duomenys taip pat plačiai panaudojami strateginių plėtros planų aplinkos analizėje.

Vis dėlto, siekiant vertinti savivaldybių veiklos matavimo sistemas pagal Savivaldybių veiklos matavimo modelį, čia pateikti strateginių plėtros planų analizės rezultatai yra riboti, todėl, įvertinus minėto savivaldybių strateginių plėtros planų tyrimo trūkumus, buvo atlikta papildoma kokybinė savivaldybių

strateginio planavimo dokumentų turinio analizė. Buvo nagrinėjami ir pagal savivaldybių veiklos matavimo modelio kriterijus vertinami 10 savivaldybių (Vilniaus m., Elektrėnų, Šilutės raj., Klaipėdos m., Alytaus m., Radviliškio raj., Kėdainių raj., Rokiškio raj., Marijampolės, Kauno m.) strateginio planavimo dokumentai: strateginiai plėtros planai, strateginių plėtros planų įgyvendinimo metodikos, strateginiai veiklos planai, strateginių plėtros planų įgyvendinimo, administracijų direktorių ir merų ataskaitos. Analizuojant šių dešimties savivaldybių strateginio planavimo dokumentus, buvo suformuluoti šie teiginiai apie Lietuvos savivaldybių veiklos matavimo būklę:

1) savivaldybių strateginiuose plėtros planuose, veiklos planuose nenustatomi priežasties ir pasekmės ryšiai tarp keliamų tikslų ir uždavinių;

2) savivaldybių plėtros planuose nėra nustatomos siektinos rodiklių reikšmės (t. y. siekiniai);

3) socialinių partnerių įsipareigojimai, net jei ir yra nustatomi kai kurių savivaldybių strateginiuose plėtros planuose, nėra aiškiai apibrėžti, atskirti nuo savivaldybės institucijų įsipareigojimų;

4) strateginiuose plėtros planuose dažniausiai tikslams ir uždaviniams nėra nustatomi veiklos rodikliai, dažniausiai nėra nurodomi informacijos šaltiniai rodiklių reikšmėms nustatyti;

5) savivaldybių strateginiuose plėtros planuose dažniausiai nėra formuluojami savivaldybių finansiniai tikslai;

6) veiklos planai dažniausiai nėra siejami su strateginiais plėtros planais, šiuose planuose dažniausiai nėra nustatomi kiekybiniai rodikliai ir siekiniai (strateginių veiklos planų programos dažniausiai sudaromos remiantis ne strateginiais plėtros planais, o savivaldybių padalinių funkcijomis);

7) savivaldybių administracijų direktorių ataskaitose dažniausiai nėra atsiskaitoma už strateginio plėtros plano tikslų, uždavinių ir priemonių įgyvendinimą, šiose ataskaitose tiesiog pateikiama informacija, kokias veiklas vykdė savivaldybių administracijų padaliniai, ataskaitose nėra pateikiama kiekybinė veiklos matavimo informacija pagal iš anksto nustatytus veiklos rodiklius;

8) savivaldybių administracijų padalinių, pavaldžių įstaigų bei įmonių, darbuotojų veiklos planai nėra siejami su strateginiais plėtros planais, šiuose planuose nėra formuluojami veiklos rodikliai ir siekiniai;

9) savivaldybių veiklos planuose formuluojami veiklos rodikliai ne visuomet gali būti kiekybiškai išmatuojami, dažnai veiklos rodikliai painiojami su siekiniais arba veiklos rodiklių formulotės neatitinka uždavinių, kurių įvykdymas turi būti matuojamas.

Andrikytė E., Samulaitytė J., Ulčickaitė I. *Lietuvos savivaldybių strateginių plėtros planų analizė*. Kursinis darbas (vadovas Dangis Gudelis). MRU, Viešojo administravimo katedra, 2007 [2].

Savivaldybių administracijų atstovų anketinės apklausos duomenų analizė

Lietuvos savivaldybių administracijų atstovų požiūrio į veiklos matavimo praktikas savivaldybėse tyrimo duomenys atskleidžia, kaip patys administracijų atstovai (administracijų direktoriai, jų pavaduotojai, departamentų direktoriai, skyrių ir tarnybų vedėjai, seniūnai) vertina savivaldybių veiklos matavimo procesus, ir suteikia galimybę sąlyginai įvertinti, kaip veiklos matavimo praktikos savivaldybėse atitinka Savivaldybių veiklos matavimo modelio kriterijus, sugretinti įvairių Lietuvos savivaldybių veiklos matavimo praktikų atitiktį šio modelio kriterijams.

Apklausos anketa buvo parengta remiantis savivaldybių veiklos matavimo modelio kriterijų požymiais. Ją sudarė penkios dalys. Savivaldybių administracijų direktoriams, jų pavaduotojams, administracinių padalinių vadovams (skyrių ir tarnybų vedėjams, seniūnams, departamentų direktoriams) buvo išplatinta 860 anketų elektroniniu paštu, Vilniaus rajono savivaldybėje anketos buvo perduotos administracijos direktoriui. Į tyrimo imtį buvo siekiama įtraukti visus tiriamos populiacijos atstovus, iš anksto tikintis, kad nemažai anketų nepasieks adresatų ir kad daugelis gavusių anketas respondentų nuspręs į jose pateiktus klausimus neatsakyti. Kadangi, net ir tuomet atsakymų dažnis buvo nedidelis, anketos respondentams buvo siunčiamos keletą kartų. Užpildytas anketas atsiuntė 107 respondentai (tarp jų 2 administracijų direktoriai) iš 44 savivaldybių.

Kadangi nepavyko sudaryti imties, reprezentuojančios savivaldybių administracinių padalinių populiaciją, buvo nuspręsta atlikti lyginamąją analizę tų savivaldybių, iš kurių bent po vieną atstovą buvo atsiuntę užpildytas anketas. Buvo iškelta prielaida, kad savivaldybių administracinių padalinių vadovai (administracijų direktoriai arba jų pavaduotojai), pateikdami subjektyvią nuomonę apie padalinių, kuriems jie vadovauja, ir savivaldybių veiklos matavimo praktikas, atspindi daugiau ar mažiau objektyvią padėtį savivaldybėse, nes yra veikiami organizacinių kultūrų, įtraukiančių visus tų savivaldybių darbuotojus. Pasinaudojus SPSS programa, buvo apskaičiuoti atsakymų, gautų iš atskirų savivaldybių, vidurkiai. Buvo laikomasi prielaidos, kad kuo daugiau atsakymų iš vienos savivaldybės, tuo objektyviau tų atsakymų vidurkis atspindi realią padėtį.

Buvo analizuojami atsakymai, gauti iš 43 savivaldybių. Vilniaus rajono savivaldybėje buvo gauta daugiausia atsakymų (12), Širvintų rajone į anketos klausimus atsakė 7 savivaldybės atstovai, Biržų rajone ir Vilniaus mieste buvo gauta po 5 atsakymus, Jurbarko, Kauno, Mažeikių,

Plungės, Vilkaviškio rajonuose - po, kitose savivaldybėse – po 3 ir mažiau.

Atliekant duomenų analizę, taip pat iškilo klausimas, kaip traktuoti trūkstamas reikšmes, atsiradusias dėl to, kad atsiųstose anketose atsakymai į kai kuriuos klausimus liko nepažymėti. Buvo vadovaujama prielaida, kad dauguma respondentų neatsakydavo į klausimus apie jų savivaldybių veiklos matavimo praktikas tuomet, kai negalėdavo patvirtinti tokių praktikų tose savivaldybėse buvimo. Todėl trūkstamos reikšmės ranginiuose ir binominiuose kintamuosiuose buvo prilygintos nuliams.

Pokyčių valdymas. Savivaldybių veiklos matavimo modelio 1-ojo kriterijaus „Pokyčių valdymas“ požymius atitinkantys anketos klausimai buvo suformuluoti kaip teiginiai apie motyvaciją, žinias ir išteklius, reikalingus su veiklos matavimu susijusiems pokyčiams savivaldybėje įgyvendinti. Juos respondentai galėjo įvertinti Likerto skalėje nuo 1 („visiškai nepritariu“) iki 5 („visiškai pritariu“). Apskaičiavus kiekvienos savivaldybės pateiktų atsakymų vidurkius, kiekvieną minėtą anketos klausimą atitinkančių kintamųjų reikšmės buvo sumuojamos ir suminio kintamojo reikšmės buvo pateiktos lentelėje mažėjančia tvarka (trūkstamos reikšmės buvo sumuojamos kaip nuliai).

Taigi, remiantis respondentų atsakymais, labiausiai motyvuotos, daugiausia veiklos matavimo žinių turinčios ir veiklos matavimui reikalingais ištekliais apsirūpinusios yra Šiaulių rajono (140 balų), Anykščių rajono (128 balai) ir Birštono (127 balai) savivaldybės. Veiklos matavimui organizuoti labiausiai motyvacijos, žinių ir išteklių trūksta Klaipėdos miesto (52 balai), Jurbarko rajono (51 balas) ir Telšių rajono (5 balai) savivaldybėms.

Vis dėlto, reikia pripažinti, kad šie subjektyvūs vertinimai nebūtinai tiksliai atspindi realią veiklos matavimo motyvacijos, žinių ir išteklių būklę savivaldybėse. Mažesni situacijos įvertinimai respondentų atsakymuose gali būti sąlygojami didesnio respondentų savikritiškumo, kuris atsiranda įgijus daugiau patirties (žinių) ir taip pat gali būti svarbus pokyčius skatinantis veiksnys.

Veiklos matavimo parengimas ir įgyvendinimas. Modelio 2-ojo kriterijaus „Veiklos matavimo parengimas ir įgyvendinimas“ požymius atitinkančiais anketos klausimais buvo siekiama įvertinti tikslų, uždavinių, veiklos rodiklių, siekinių formulavimą strateginiuose plėtros planuose, savivaldybių veiklos planuose, padalinių veiklos planuose, nuoseklumo tarp tikslų, uždavinių skirtinguose planuose užtikrinimą, priežastinių ryšių nustatymą, veiklos rodiklių atnaujinimą, veiklos matavimo modelių panau-

dojimą savivaldybėse, klientų pasitenkinimo, veiklos procesų, darbuotojų mokymosi, informacinių technologijų panaudojimo informacijos kaupimą, veiklos matavimo duomenų šaltinių įvairovės užtikrinimą, suinteresuotų grupių dalyvavimą rengiant veiklos rodiklius, savivaldybės politikų vaidmenį įgyvendinant veiklos matavimo iniciatyvas, veiklos matavimo informacijos pateikimą suinteresuotoms grupėms, veiklos matavimo aptarimo dažnumą, suinteresuotųjų grupių dalyvavimą aptariant veiklos rezultatus, savivaldybės gyventojų domėjimąsi veiklos matavimo informacija. Šie klausimai buvo suformuluoti kaip binominiai („taip“ – 1, „ne“ – 0) arba kaip ranginiai (Likerto skalės nuo 0 iki 5) kintamieji. Susumavus šių kintamųjų reikšmes, buvo apskaičiuoti suminiai kintamieji, atitinkantys savivaldybių veiklos matavimo modelio sudėtinius kriterijus, kurių reikšmių suma yra modelio 2-ąjį kriterijų atitinkantis kintamasis.

Palyginus savivaldybių šio kintamojo reikšmes, nustatyta, kad Alytaus miesto (210 balai), Anykščių rajono (204 balai) ir Kėdainių rajono (187 balai) savivaldybės pirmauja pagal šį savivaldybių veiklos matavimo modelio kriterijų – šių savivaldybių planavimo dokumentuose labiau nei kitose savivaldybėse formuluojamai ir atnaujinami veiklos rodikliai, atliekamas veiklos matavimas, suinteresuotosios grupės įtraukiamos į veiklos matavimo procesus. Raseinių rajono (38 balai), Molėtų rajono (20 balų) ir Telšių rajono (15 balų) savivaldybėms pagal šį kriterijų atsilieka. Taip pat galima išskirti Šiaulių rajono savivaldybę – ši savivaldybė yra viena pirmaujančių pagal 1-ąjį kriterijų, tačiau pagal modelio 2-ąjį kriterijų iš kitų savivaldybių neišsiskiria. Galima daryti išvadą, kad Šiaulių rajono savivaldybės respondentas neobjektyviai įvertino veiklos matavimo motyvą, žinias ir išteklius savo savivaldybėje (tikėtina prielaida, jog motyvą ir žinojimą, kaip atlikti veiklos matavimą, turėtų įgyti išraišką konkrečiuose veiklos matavimo procesuose).

Veiklos matavimo informacijos panaudojimas. Savivaldybių veiklos matavimo modelio 3-ojo kriterijaus „Veiklos matavimo informacijos panaudojimas“ požymius atitinkančiais klausimais buvo tiriamas padalinio veikimo, atsižvelgiant į veiklos matavimo informaciją, laipsnis, veiklos matavimo informacijos panaudojimo intensyvumas, žiniasklaidos domėjimasis veiklos matavimo informacija, veiklos matavimo informacijos pateikimas savivaldybės interneto puslapyje. Klausimai buvo suformuluoti kaip binominiai ir kaip ranginiai kintamieji. Šie klausimai buvo suskirstyti pagal šio modelio sudėtinius kriterijus, apskaičiuotos kiekvienos savivaldybės sudėtinius krite-

rijus atitinkančių kintamųjų reikšmės. Tada sudėtinius kriterijus atitinkančių kintamųjų reikšmės susumuotos, sudarytas modelio 3-ojo kriterijaus „Veiklos matavimo informacijos panaudojimas“ kintamasis ir apskaičiuotos jo reikšmės savivaldybėms.

Vertinant pagal respondentų atsakymus, veiklos matavimo informacija plačiausiai panaudojama Elektrėnų (124 balai), Šalčininkų rajono (120 balų), Anykščių rajono (117 balų), Marijampolės (102 balai) savivaldybėse. Veiklos matavimo informacija mažiausiai panaudojama Raseinių rajono (0 balų, nes respondentas iš šios savivaldybės nepateikė atsakymų į šiuos anketos klausimus), Telšių rajono (5 balai), Molėtų rajono (7 balai) ir Kauno rajono (19,25 balo) savivaldybėse.

Veiklos matavimo disfunkcijų nustatymas ir jų mažinimo strategijos. Didžiausi įvertinimai pagal 4-ąjį modelio kriterijų „Veiklos matavimo disfunkcijų suvokimas ir jų minimizavimo strategijos“ tenka Elektrėnų (89 balai), Birštono (83 balai), Radviliškio rajono (82 balai) savivaldybėms. Raseinių rajono ir Telšių rajono savivaldybių respondentai į šiuos klausimus neatsakė. Kiti žemiausi įvertinimai pateikti Šiaulių rajono (15 balų), Širvintų rajono (36,5 balo) savivaldybių respondentų atsakymuose.

Reikia pripažinti, kad atsakymų į modelio 4-ąjį kriterijų atitinkančius klausimus analizė suteikia galimybes įvertinti tik respondentų „išreikštąsias teorijas“ (angl. *espoused theories*), o ne „panaudojamas teorijas“ (angl. *theories-in-use*). Remiantis šiomis Chris Argyris [3] suformuluotomis kategorijomis, tai, kaip žmogus savo veiklą suvokia ir paaiškina, ne visuomet sutampa su tuo, kaip žmogus elgiasi konkrečiuose situacijose. Taigi nors daugelis respondentų deklaravo, kad jie suvokia galimas sėkmingo veiklos matavimo kliūtis ir panaudoja šių kliūčių įveikimo strategijas, neaišku, ar tas suvokimas iš tikrųjų įsigalėjęs jų kasdieninėse veiklos matavimo praktikose.

Savivaldybių veiklos matavimo modelio įgyvendinimas

Įvertinus, kaip savivaldybėse įgyvendinami savivaldybių veiklos matavimo modelio bendrieji kriterijai, galima apskaičiuoti suminį šio modelio įgyvendinimo savivaldybėse indeksą. Šio indekso reikšmės gautos susumavus bendruosius kriterijus atitinkančių kintamųjų reikšmes (žr. *1 lentelę*).

Kaip matyti iš lentelės, daugiausia balų, kuriais vertinamas šio modelio įgyvendinimas savivaldybėje, gavo Anykščių rajono (525 balai), Elektrėnų (495 balai) ir Alytaus miesto (489 balai) savivaldybės.

1 lentelė. Savivaldybių palyginimas pagal savivaldybių veiklos matavimo modelio įgyvendinimo laipsnį

Savivaldybės	Balai	Savivaldybės	Balai
Anykščių rajono	525	Skuodo rajono	329,33
Elektrėnų	495	Vidurkis	326,5
Alytaus miesto	489	Mažeikių rajono	319
Kėdainių rajono	451,5	Rokiškio rajono	316,3
Marijampolės	448,5	Vilkaviškio rajono	313,75
Pasvalio rajono	446,5	Kazlų Rūdos	310,5
Šalčininkų rajono	417	Vilniaus rajono	304,28
Radviliškio rajono	402	Kaišiadorių rajono	292
Jonavos rajono	393,37	Šiaulių rajono	292
Ukmergės rajono	392,5	Utenos rajono	292
Joniškio rajono	388	Varėnos rajono	281,5
Šilutės rajono	370,91	Kauno miesto	281
Kelmės rajono	367,33	Pagėgių	277,5
Birštono	360	Vilniaus miesto	264,4
Palangos miesto	360	Šakių rajono	256,17
Trakų rajono	345	Kretingos rajono	255
Druskininkų	341	Širvintų rajono	248,5
Biržų rajono	340,8	Jurbarko rajono	211,5
Plungės rajono	339,83	Kauno rajono	210,25
Klaipėdos miesto	333,77	Molėtų rajono	154
Visagino miesto	333	Raseinių rajono	134
Panevėžio miesto	331,33	Telšių rajono	25

Taigi būtent šių savivaldybių respondentai geriausiai vertina savo savivaldybes įgyvendinant savivaldybių veiklos matavimo modelį. Mažiausi įvertinimai yra Telšių rajono (25 balai), Raseinių rajono (134 balai) ir Molėtų rajono (154 balai) savivaldybėse. Taigi galima teigti, jog būtent šių savivaldybių respondentai yra kritiškiausi vertindami savo savivaldybių veiklos matavimo sistemas. Šio kintamojo vidurkio reikšmei artimiausi Skuodo rajono (329,33 balo) ir Mažeikių rajono (319 balų) savivaldybių įvertinimai.

Išvados

1. Savivaldybių veiklos matavimo modelis parengtas kaip priemonė veiklos matavimo sistemoms savivaldybėse įvertinti. Šį modelį sudaro keturi kriterijai: pokyčių valdymas, veiklos matavimo parengimas ir įgyvendinimas, veiklos matavimo informacijos panaudojimas, veiklos matavimo disfunkcijų nustatymas ir jų mažinimo strategijos. Šie kriterijai apibrėžia sąlygas, kurias turi atitikti veiksmingos savivaldybių veiklos matavimo sistemos.

2. Nors tokiais teisės aktais sukuriamos prielaidos veiklos matavimo sistemų elementams savivaldybėse, tačiau teisinė bazė yra nepakankamai išplėtotą, kad savivaldybės centralizuotu būdu būtų įpareigos diesti veiklos matavimo sistemas, atitinančias savivaldybių veiklos matavimo modelio kriterijus.

3. Pagrindiniai pastebėti teisinės bazės trūkumai yra šie: nėra numatyta, kaip veiklos matavimo informacija gali būti panaudota atliekant aplinkos analizę; nėra apibrėžta, kaip kiekybiškai išmatuoti ekonomikumo, efektyvumo ir veiksmingumo kriterijus; nėra suformuluoti kiekybiniai valstybės tarnautojų veiklos vertinimo rodikliai; nereglamentuojama, kaip stebėsenos informacija yra susijusi su strateginio planavimo ir kitais organizacijų valdymo procesais, kaip šia informacija galima pasinaudoti.

4. Atlikus tyrimą, buvo nustatytos tokios pagrindinės savivaldybių veiklos matavimo sistemų neatitiktys modelio kriterijams: strateginiuose plėtros planuose tikslams ir uždaviniams nenustatomi veiklos rodikliai ir siekiniai, priežasties ir pasekmės ryšiai tarp keliamų tikslų ir uždavinių; nėra aiškiai apibrėžti socialinių partnerių (suinteresuotųjų

grupių) įsipareigojimai; nėra formuluojami finansiniai tikslai; ataskaitose nėra atsiskaitoma už konkurencių tikslų, uždavinių įgyvendinimą pateikiant kiekybinę informaciją; padalinių, įstaigų ir įmonių planai nėra siejami su strateginiais plėtros planais, juose nėra formuluojami veiklos rodikliai ir siekiniai; ne visuomet tinkamos veiklos rodiklių formuluotės.

5. Palyginimas pagal bendrąjį atitikties modeliui indeksą atskleidė, jog geriausiai savo savivaldybes vertina Anykščių rajono, Elektrėnų ir Alytaus miesto savivaldybių respondentai, prasčiausiai – Telšių, Raseinių ir Molėtų rajonų savivaldybių respondentai.

Literatūra:

1. Abrahamson E. Management Fashion. *Academy of Management Review*. 1996, Vol. 21, No 1.
2. Andrikytė E., Samulaitytė J., Ulčickaitė I. *Lietuvos savivaldybių strateginių plėtros planų analizė*. Kursinis darbas (vadovas D. Gudelis). Vilnius: MRU, Viešojo administravimo katedra, 2007.
3. Argytis, C., Putnam, R., Smith, D. M. *Action Science: Concepts, Methods and Skills for Research and Intervention*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1985.
4. Behn, R. D. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 2003, Vol. 63, No 5, 586-606.
5. *Bendrasis vertinimo modelis (BVM): organizacijos tobulinimas taikant įsivertinimą*. Vilnius: LR Vidaus reikalų ministerija, 2005.
6. Gudelis D. *Savivaldybių veiklos matavimo modeliai ir jų įgyvendinimo galimybės Lietuvoje*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.
7. Hood C. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 1991, Vol. 69, No. 1, 3-19.
8. LR Seimo nutarimas *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos*. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 146-5870.
9. LR Sveikatos apsaugos ministro įsakymas *Dėl visuomenės sveikatos stebėsenos rodiklių sąrašo patvirtinimo*. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 47-2083.
10. LR Valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 66-2130.
11. *LR Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas* *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 123-5540.
12. LR Vyriausybės nutarimas *Dėl valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų vertinimo taisyklių bei valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų patvirtinimo*. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 174-6465.
13. LR Vyriausybės nutarimas *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo*. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 112-4187.
14. LR Vyriausybės nutarimas *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo*. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 23-879.
15. LR Vyriausybės nutarimas *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo*. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 6-167.
16. LR Vyriausybės nutarimas *Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo*. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 57-231.
17. LR Vyriausybės nutarimas *Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų Lietuvoje strategijos patvirtinimo*. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 69-2399.

Dangis Gudelis

Assessment of the Status of Performance Measurement of Lithuanian Municipalities

Summary

This article discusses the evaluation of the status of performance measurement in Lithuanian municipalities. The evaluation is based on the analysis of legal documents regulating practices of performance measurement, the content analysis of documents of strategic planning of municipalities, and a survey of heads of divisions, heads and deputy heads of municipal administrations. The survey was conducted with the reference to the criteria of the Municipal Performance Measurement Model that was created following the widely known Common Assessment Framework. In the first part of the article the Municipal Performance Measurement Models are presented. In the second part the results of the analysis of legal documents are dealt with. The third part summarizes the results of the analysis of strategic planning documents. The fourth part presents the results of the survey.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.29.26927