

Loginio programų modelio panaudojimas įgyvendinant veiklos auditą

Margarita Išoraitė

Lietuvos teisės universitetas
Ateities g. 20, 08303 Vilnius

Loginis modelis programoms planuoti ir įvertinti naudojamas daugelyje šalių. Veiklos audito proceso metu diskutuojamos prielaidos, kurios vykdomos veiklos tyrimuose, įvertinant aplinką bei esamą padėtį. Loginis modelis palengvina veiklos audito darbą, ypač įvertinant indėlį, veiklą, dalyvius, trumpalaikį, vidutinio laikotarpio ir ilgalaikį rezultata.

Raktažodžiai: *loginis programos modelis, veiklos auditas.*
Keywords: *logic model, audit.*

Įvadas

Loginis programos modelis apibūdina audituojamos programos struktūrą ir logiką. Jis padeda įvertinti programos hierarchiją tikslų ir išipareigojimų požiūriu. Pradedant nuo aukščiausio lygio programos tikslų ir numatomo poveikio, programos loginis modelis apima paprogramius, paprogramių komponentus ir specifinę veiklą su žemesnio lygio elementu, kuris logiškai susijęs su aukštesnio lygio elementu. Šis modelis padeda auditoriui suprasti veiklos audito problemas, kadangi juo įvertinamas santykis programos tikslų ir subtikslų, tokių kaip išeiga, rezultatas, poveikis, efektas. Jis padeda auditoriui identifikuoti ir ieškoti atsakymą į klausimus: 1) ar tikslai aiškiai paaiškina loginį programos pagrindą, produktus ir paslaugas, kurios bus suteikiamos, ir šių prekių bei paslaugų gavėjus; 2) ar tikslai leidžia nustatyti aiškų ir išmatuojamą numatomą rezultata; 3) ar patikimos nenumatytos hierarchinių lygių jungtys?

Planavimo fazėje loginis programų modelis padeda auditoriui geriau suprasti audituojamą organizaciją ir identifikuoti svarbiausius programos rezultatus, programos sistemas ir veiklas.

1. Loginio programos modelio sąvokos ir jo elementų analizė

Loginis modelis naudojamas programoms planuoti ir įvertinti daugelyje šalių. Loginis modelis pradėtas naudoti nuo 1980 metų ir pastaruoju metu

tapo labai populiarus. Bickman [1;2] apibūdina šį modelį kaip patikimą ir suprantamą, kuris, sprendžiant numatytas problemas, padeda programai veikti pagal tam tikras sąlygas. McLaughlin ir Jordan [3], pateikę įvairių autorių darbų apžvalgą, nurodo, kad loginis modelis naudingas tuo, kad teikia bendrą supratimą apie programų kūrimą ir perspektyvas, supratimą apie programų elementų jungtis ir galimas problemas bei patobulintą programų vertinimą.

Loginio modelio elementai yra ištekliai, veikla, išeiga, kuriais vartotojai pasiekia trumpalaikį, vidutinio laikotarpio ir ilgesnio laikotarpio poveikį ir atitinkamą išorinį poveikį [22, 23]. Loginio modelio naudojimo pavyzdžiai ir aprašymas randami Wholey [23], Rush ir Ogborne [19], Corbeil [4], Jordan, Mortenson ir Reed [7, 8] darbuose. Loginis modelis vadinamas ir kitais vardais: priežasčių grandinė [21], veiksmų teorija [18], veiklos schema [17,19] ir loginė schema [13]. Loginis modelis ir jo variacijos susijusios su tuo, ką vertintojai vadina programų teorija. Pasak Chen [3] programos teorija privalo būti kartu pagrįsta ir aprašomoji. Patton [18] šią teoriją laiko palaikomų jų veiksmų teorija.

Loginis programos modelis jungia poveikį (kartu trumpalaikį ir ilgalaikį) su programos veikla (procesu) ir teorinėmis prielaidomis (programos prielaidomis). Loginis modelis ir jo procesas palengvina programos planavimo darbą ir programos tikslų bei jų įvykdymo bendradarbiavimą.

Efektyvus programos įvertinimas yra daugiau negu duomenų rinkimas, analizė ir duomenų teikimas. Loginis modelis – tai naudinga įvertinimo priemonė, palengvinanti efektyvų programos planavimą, įgyvendinimą ir įvertinimą.

Veiksniai, galintys paveikti programos kokybę, apima klientų poreikius, turinį ir veiklos pasekmes,

Margarita Išoraitė – Lietuvos teisės universiteto Valdymo teorijos katedros lektorė, socialinių mokslų daktarė.

Straipsnis įteiktas redakcijai 2003 m. lapkričio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2004 m. kovo mėn.

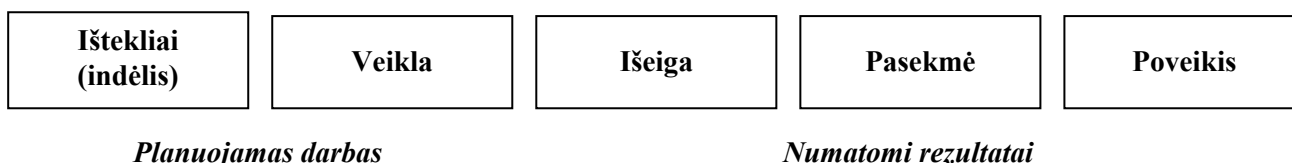
išteklių tinkamumą ir valstybės tarnautojų ir administratorių koordinavimą. Loginis modelis identifikuoja programos rezultatus, procesą, į kurį įtraukiami klientai, ir organizacijos struktūrą, kuri teikia paslaugas.

Loginis modelis padeda daryti prielaidas apie tai, kaip veiks programa. Jis padeda aiškiau bendradarbiauti su kolegomis vidiniame programos įgyvendinimo darbe. Pradedama nuo pabaigos, t.y. nuo rezultatų, kurių klientai nori pasiekti. Vėliau grįžtama atgal, apibrėžiant etapus, būtinus tiems rezultatams pasiekti.

Loginis modelis yra diagramos, parodančios svarbiausius programos komponentus. Be to, šis modelis gali apimti išdėstymą faktų, kurie paaiškintų šių komponentų ryšį. Tiksliai apibrėžtas loginis modelis nustato išorinius veiksnius, kurie gali sutrukdyti ar padėti programos personalui pasiekti programos tikslus. Be to, šis modelis gali nurodyti veiksnius, kurie paveikia dalyvių įtraukimą į programą. Todėl gerai pagrįstas loginis modelis sudaro žinių bazę programos rezultatams pasiekti.

Loginio modelio procesas yra priemonė, naudojama paaiškinti programos veiksmingumui. Modelis paaiškina logines jungtis tarp programos išteklių, veiklos, išeigos ir trumpalaikio, vidutinės trukmės ir ilgalaikio poveikio, susijusio su specifine problema ar situacija. Kadangi programa apibūdinama loginio modelio sąvoka, gali būti identifikuojamos kritinės

veiklos priemonės. Loginis modelis susieja problemą (situaciją) su intervencija (indėliu bei išeiga) ir poveikiu (rezultatu). Todėl loginis modelis apibūdinamas kaip sisteminis ir vaizdinis būdas pateikti žinias apie turimų programos išteklių, planuojamos veiklos ir laukiamų rezultatų ryšį. Loginio modelio pagrindiniai komponentai parodyti 1 pav. Čia: *Ištekliai* apima žmogiškuosius, finansinius ir organizacinius išteklius, gaunamus tam, kad programa veiktų (kartais šis komponentas vadinamas *indėliu*); *Programos veikla* yra tai, ką programa darys su ištekliais, t.y. procesas, priemonės, įvykiai, technologija ir veiksmai, kurie yra iš anksto apgalvota programos įgyvendinimo dalis; *Išeiga* – tiesioginis programos produktas ir gali apimti paslaugų rūšis, lygius ir užduotis, kurie bus pateikti programos dėka; *Pasekmė* - specifinis programos dalyvių elgesio, žinių, sugebėjimo, padėties funkcionavimo lygio pasikeitimas; *Poveikis* – pasikeitimas per numatytą laikotarpį, pavyzdžiui, trumpalaikis poveikis galėtų būti pasiekiamas per 1-3 metus, ilgesnio laikotarpio – per 4-6 metus ir ilgo laikotarpio fundamentinis numatomas ar nenumatomas pasikeitimas, kuris yra kaip programos raidos rezultatas (kartais vadinamas *efektu*), - per 7-10 metų. Loginio programos modelio pavyzdys pateiktas 2 pav.



1 pav. Loginio modelio pagrindiniai elementai

Situacija Prioritetai	Indėlis	Išeiga		Rezultatas - poveikis		
	<i>Į ką investuojama?</i>	Veikla	Dalyvavimas	Trumpalaikis	Vidutinio laikotarpio	Ilgalaikis
	Personala Savonorius Laiką Pinigus Tyrimus Medžiagas Įrengimus Technologijas Dalyvius	<i>Kas daroma?</i> Vedami seminarai, susirinkimai Teikiamos paslaugas Naudojami ištekliai Mokoma, teikiami patarimai Palengvinamas partnerių darbas	<i>Kas dalyvauja?</i> Klientai Agentūros Sprendimų priėmėjai Vartotojai	<i>Kokie yra trumpalaikiai rezultatai?</i> Mokymas Informacija Žinios Požiūris Sugebėjimai Nuomonės Siekimas Motyvacija	<i>Kokie yra vidutinio laikotarpio rezultatai?</i> Veiksmai Elgesys Praktika Sprendimų priėmimas Politika Socialiniai veiksmai	<i>Koks yra pagrindinis tikslas?</i> Socialinės, ekonominės, civilinės, aplinkos sąlygos

2 pav. Loginio programos modelio pavyzdys

Loginis modelis yra vaizdinės prigimties. Todėl jis reikalauja sisteminio mąstymo ir planavimo, kad geriau būtų paaiškinama programa. Vizualus plano pateikimas loginiame modelyje yra lankstus, nurodantis silpnąsias ir stipriąsias savybes, ir leidžia peržiūrėti daug galimų scenarijų, ieškant geriausio. Elgesio įvertinimas, peržiūra ir koregavimas gali parodyti geresnį programos projektą ar sistemą, strategiškai kontroliuojant, valdant ir ruošiant programos poveikį per vystymąsi ir įgyvendinimą.

2. Loginių programos modelių rūšys

Daugelis veiklos auditorių sutinka, kad loginio modelio naudojimas yra efektyvi programos sėkmę įvertinanti priemonė. Loginio modelio naudojimas programos metu padeda organizuoti ir sisteminti programos planavimo, valdymo ir įvertinimo funkcijas.

Projektuojant ir planuojant programą, loginis modelis yra kaip priemonė kuriant programos strategiją ir stiprina gebėjimą paaiškinti programos sąvokas bei parodyti pagrindinių dalyvių požiūrį. Todėl šis modelis gali padėti sudaryti ir organizuoti programą.

Programos įgyvendinimo loginis modelis atkreipia dėmesį į valdymo planą, kuris padeda nustatyti ir surinkti duomenis, reikalingus programavimui kontroliuoti ir patobulinti. Akcentuojant gaunamus ir dokumentinius rezultatus, šis modelis padeda nagrinėti ir kritiškiau nustatyti programos prioritetus.

Įvertinant programą ir pateikiant strateginę ataskaitą, loginis modelis pateikia informaciją apie programą ir pažangą.

Bendradarbiavimas yra svarbiausias programos sėkmės ir palaikymo komponentas. Programos sėkmės kriterijai ir loginio modelio nauda nurodyti *1 lentelėje*.

1 lentelė. Programos sėkmės kriterijai ir loginio modelio nauda

<i>Programos elementai</i>	<i>Programos sėkmės kriterijai</i>	<i>Programos loginio modelio nauda</i>
Planavimas ir projektas	Programos uždaviniai ir tikslai yra svarbus šalutinis, iš anksto apibrėžtas poveikis.	Surasti teorijos ar programos logikos „spragas“ ir jas išspręsti.
Programos įgyvendinimas ir valdymas	Gali būti gaunama patikimų, naudingų veiklos duomenų.	Sutelkiamas dėmesys į svarbiausius veiksmų ir rezultatų ryšius.
Įvertinimas. Bendradarbiavimas ir marketingas	Numatomi įvertinimo rezultatų naudotojai susitars, kaip naudosis informacija.	Pateikti būdą, kaip įtraukti dalyvius į projektavimą, procesą ir įvertinimo naudojimą.

Praktiškai daugelis loginių modelių skirstomi į tris kategorijas: *teorinio (konceptualiojo), veiklos (taikomojo) ir poveikio* požiūrio. Daugeliu atvejų nė vienas iš jų netenkina visų poreikių, ir todėl taikomas kelių kategorijų modelių derinys.

Teorijos požiūrio modelis remiasi pasikeitimo teorija, kuri daro poveikį programos projektui ir planui. Šis modelis pateikia priešasčių paaiškinimą, kad būtų galima ištirti norimą programą. Kartais jis turi papildomų dalių programų problemoms apibūdinti, paaiškinančias priešastis, kodėl pasirenkama tam tikros rūšies sprendimų strategija, ir susiejančias strategiją su potencialia veikla. Teorijos požiūrio modelio pavyzdys pateiktas 3 pav.

Veiklos požiūrio modelis didžiausią dėmesį skiria proceso įgyvendinimo specifikai. Jis jungia programos išteklius ir veiklą prie trokštamų rezultatų. Šis modelis apibūdina, kas programoje numatoma daryti, ir akcentuoja, kad labai svarbus programų monitoringas ir valdymas. Šis modelis apibrėžia konkrečius programos įgyvendinimo etapus ir nurodo, kad kiekvienas poveikis yra susijęs su atskira veikla ir įvykiais, kurie turi įvykti.

Kaip pažymi Card Weiss [4], programos planavime, monitoringe ir įvertinime svarbu žinoti ne tik tai, ką programa tikimasi pasiekti, bet ir tai, kaip tai bus pasiekta.

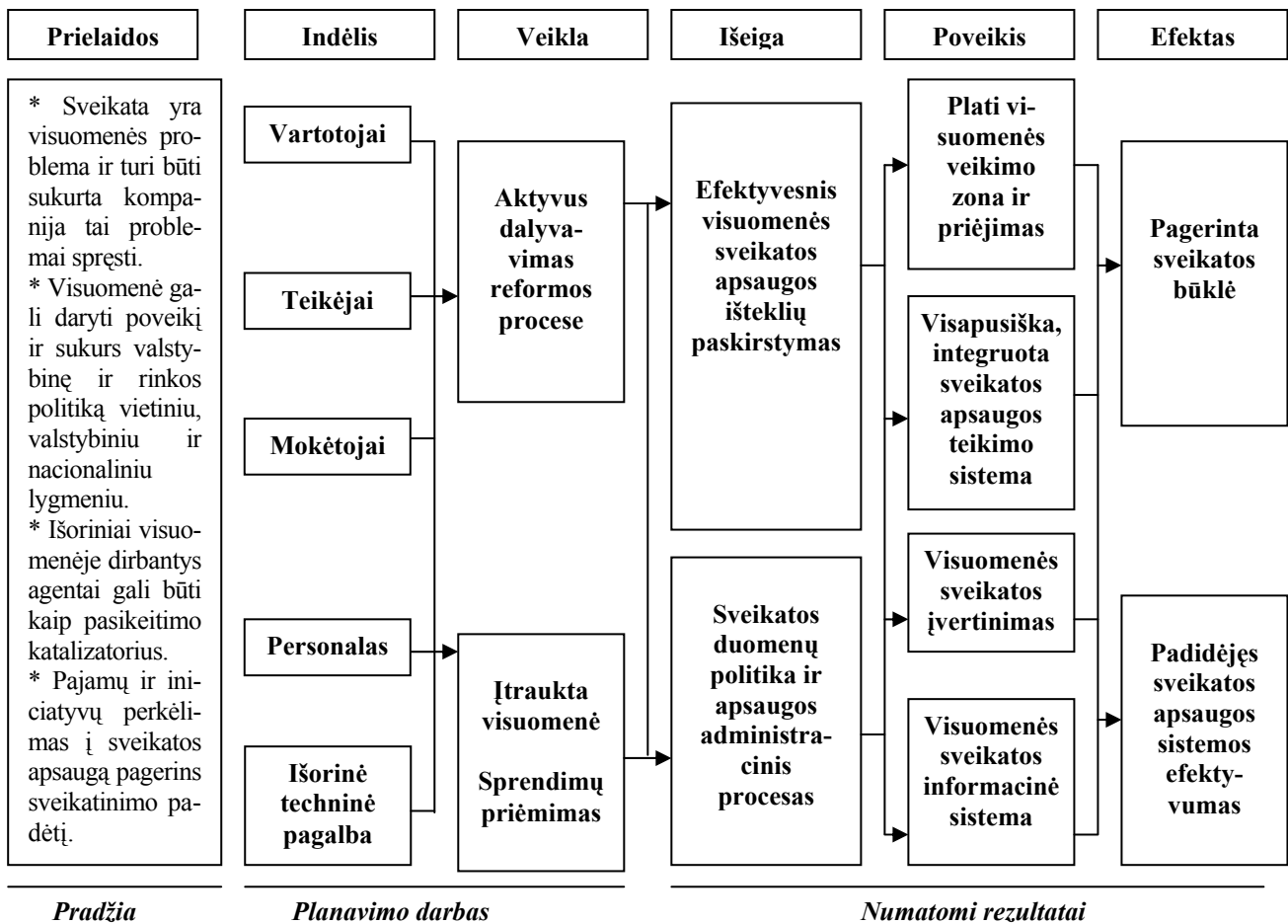
Poveikio požiūrio modelis išryškina specifinės programos veiklos ir jos poveikių ryšius. Šis modelis pabrėžia priežastinį minčių junginį, esantį tarp programos komponentų, ir bando sujungti išteklius ir/arba veiklą su trokštamais vykdomos programos rezultatais. Šis modelis naudingas kuriant efektyvią įvertinimo ir ataskaitų pateikimo strategiją.

3. Loginės programos analizės etapai

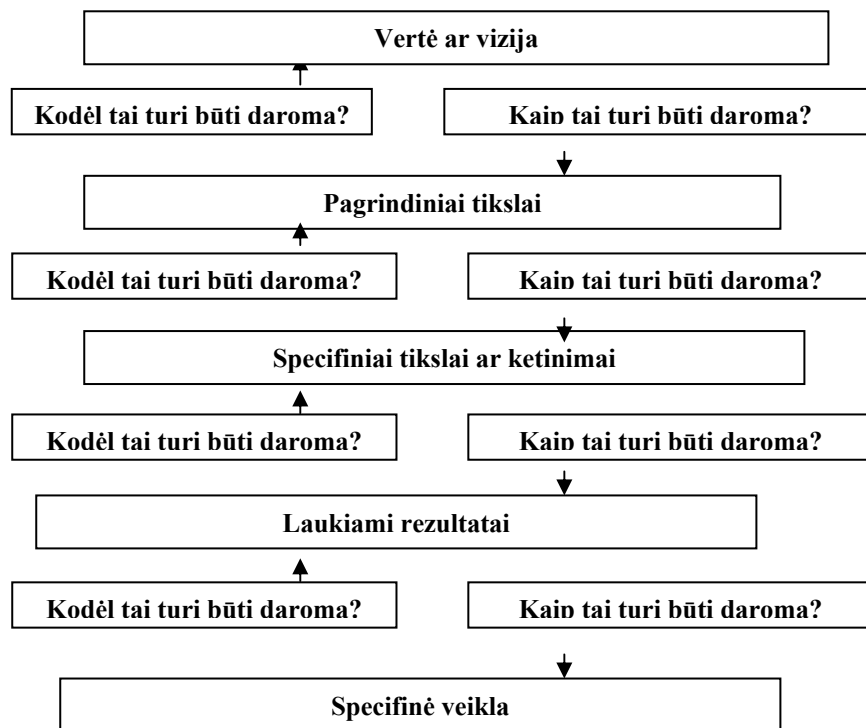
5 svarbiausi loginės programos analizės etapai yra:

1. *Problemos analizė ir „problemų medžio“ kūrimas.* Analizės fazė paprastai prasideda problemų analize. Problemų analizė išaiškina svarbiausias problemas, sukuria „problemų medį“ per „priežasčių ir poveikio analizę“. Nustatant svarbiausias problemas, dažnai taikomos proto šturmo priemonės.

2. *Tikslų analizė.* „Probleminis medis“ pertvarkomas į „tikslų medį“, problemas pateikiant kaip tikslus (žr. 4 pav.).



3 pav. Teorinio loginio modelio pavyzdys



4 pav. Tikslų struktūra (pagal Lee-Smith [10])

3. *Probleminio medžio logikos tikrinimas.* Yra daugybė tikslų medžio patikrinimo priemonių.

Tikslią struktūros analizę Lee-Smith [10] apibūdina kaip „tikslinės reikšmės“ diagramą, kuri parodo organizacijos, programos ar projekto komponentų vertę, uždavinius, tikslus ir detalius veiksmus. Loginis medis patikrinamas hierarchijos viršuje, t.y. klausiant, kaip gaunamas kiekvienas hierarchijos lygis ir(arba) pradedant nuo hierarchijos apačios, t.y. klausiant „kodėl šis tikslas (veiksmas) yra pradamas siekti“.

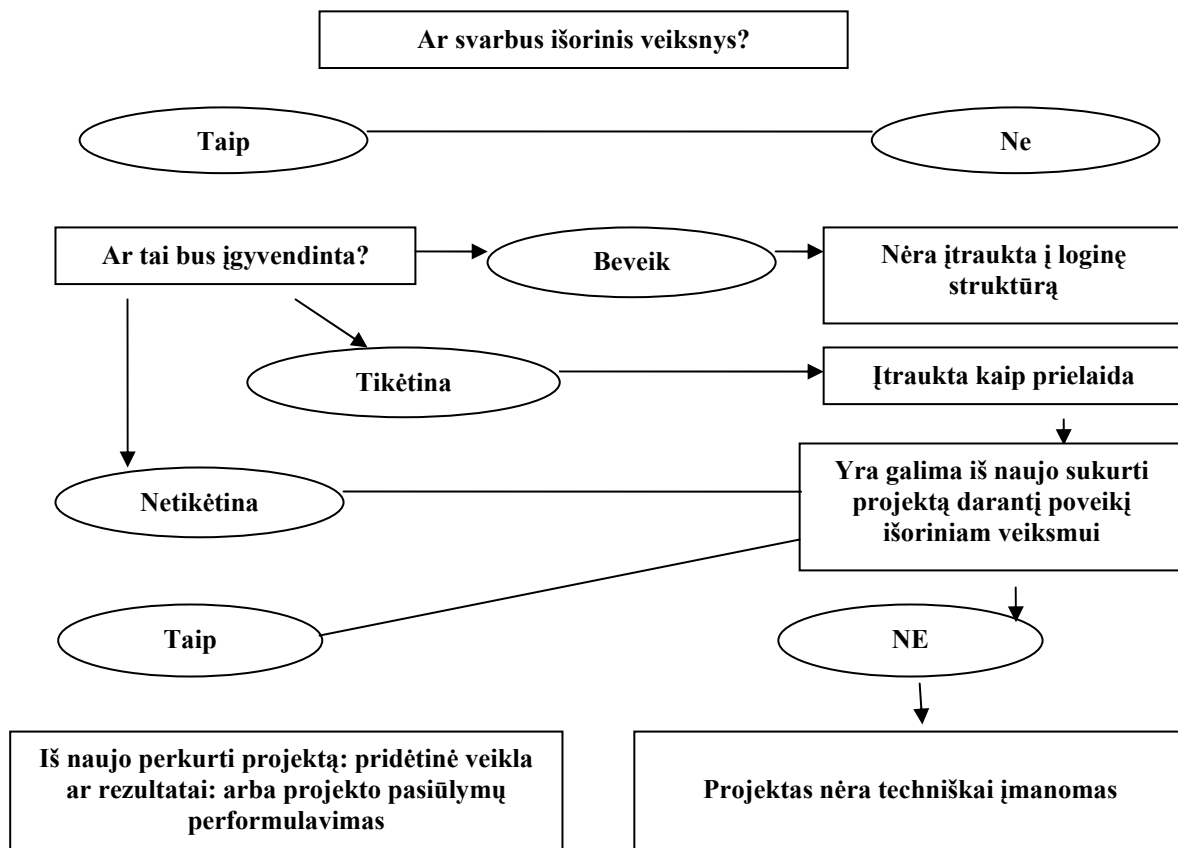
Veiksmų analizė yra požiūris, naudojamas sukurti sąrašą veiksmų, padedančių pasiekti projekto tikslus ir uždavinius. Veiksmų analizės tikslas yra:

- ištirti dabartinės situacijos charakteristikas;

- sukurti teigiamą ir neigiamą veiksmų sąrašą, darantį poveikį tikslų ir uždavinių pasiekimui;
- diskutuoti apie priemones, kurios sustiprintų teigiamus veiksmus ir įveiktų silpnuosius veiksmus.

Nagrinėjant galimybes ir pavojus plačiai naudojama SWOT (stiprybių, silpnybių, galimybių ir pavojų) analizė.

4. *Prielaidų analizė.* Prielaidų nustatymo tikslas yra identifikuoti išorinius veiksnius, kurie darys poveikį projekto sėkmei. Prielaidų identifikavimo algoritmas parodytas 5 pav.



5 pav. Prielaidų algoritmas

5. *Patikrinimo indikatorių kūrimas.* Pasak Jackson [10], „kiekvienai išeigai ir veiklai turi būti sukurti indikatoriai“. Šie indikatoriai turi patenkinti tikslumo, tikėtinumo, tinkamumo ir teisingumo, jautrumo ir savalaikiškumo kriterijus.

4. Programų, finansuojamų iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, kriterijų vertinimas

Įvedant programinį biudžetą, Lietuvoje buvo tikimasi, kad institucijos aiškiau išdėstys savo tikslus

ir strategijas, sieks jų įgyvendinimo, pagerės organizacijų atskaitingumas visuomenei. Programinis biudžetas turėtų leisti pasitelkus vertinimo kriterijus stebėti institucijos veiklą. Vertinimo kriterijai turi būti susiję su ištekliais, teikiamomis paslaugomis bei jų poveikiu visuomenei.

Valstybės biudžeto programinis formavimas iškelia poreikį nustatyti tikslus, rinkti veiklos informaciją efektyviems valdymo sprendimams priimti bei rezultatų pasiekimui įvertinti. Tačiau pats programinio biudžeto įvedimas neužtikrina, kad tikslai bus suformuluoti aiškiai, kad tinkamai bus renkama

informacija apie vykdomą veiklą ir ja naudojamosi priimant biudžeto paskirstymo sprendimus.

Kai kurie asignavimų valdytojai priešinasi į rezultatus orientuoto valdymo institucijose įvedimui bei didesniai institucijų atskaitingumui visuomenei už panaudotų valstybės lėšų veiksmingumą. Lietuvos biudžeto programos neretai yra blogai sudaromos, valdomos ir netinkamai atsiskaitoma už programų rezultatus. Atliekami programų auditai rodo, kad esama biudžeto programų sudarymo ir vykdymo struktūrinių problemų, apimančių visas viešojo administravimo institucijas [11].

Vykdomų biudžeto programų parengimo vertinimas. Buvo atliktas Valstybės kontrolės 2003 metais audituojamose programose taikytų kriterijų kokybiškumo ir pritaikomumo vertinimas. Išanalizuota trylika 2002 m. vykdytų programų, kurių finansavimo apimtis 2 321 968 tūkst. Lt (apie 20 proc. metinio valstybės biudžeto) [11].

Pagal sudarytą klausimyną programos buvo analizuojamos trimis aspektais:

- programų administravimas;
- programų tikslų išskėlimas;
- programų vykdymo vertinimo kriterijų (rodiklių) nustatymas.

Analizė rodo, kad blogiausia situacija yra diegiant vertinimo kriterijų sistemą. Kiek geresnė situacija nustatant tikslus, tačiau ją veikia skiriamų asingavimų koregavimas. Pavyzdžiui, 2002 m. *Specialiajai kaimo rėmimo* programai asignavimai koreguoti, didinant asignavimus 33 049 tūkst. Lt naujų priemonių finansavimui. Programa nebuvo koreguojama, nors iš papildomų asignavimų 11 mln. Lt skirta pieno gamintojų paramai, t.y. ne kaimo rėmimui, o kitiems tikslams.

Analizuotose programose vertinimo kriterijai nepritaikyti kompleksiniam pokyčių vertinimui. Dažniausiai programų vertinimo kriterijai nustatomi

tik numatytų uždavinių pasiekimui įvertinti, o tikslų pasiekimas ir asignavimų panaudojimo poveikis neretai yra nevertinamas. Paprastai programose vertinamas tik kiekybinis rezultatas, bet nevertinamas efektyvumas. Pasitaiko atvejų, kai uždavinio vertinimo kriterijus neatspindi finansuojamos veiklos esmės. Pavyzdžiui, Krašto apsaugos ministerijos dalinėje programoje *Visuomenės rengimas ginti tėvynę* uždavinio „koordinuoti visų ūkio subjektų civilinės saugos veiklą“ kaip vertinimo kriterijus nustatytas individualių apsaugos priemonių rezervo papildymo procentas (12,5 proc.) per metus. Tačiau dujokaukių įsigijimas už numatytą sumą visiškai neatspindi koordinavimo veiklos, o tik pateisina asignavimų išlaidas. Tai sąlygoja nekokybišką programos parengimą.

Vertinimo kriterijų nustatymas analizuotas sisteminio požiūriu, parenkant bendrus požymius tirtose programose. Programų taupumo ir efektyvumo vertinimo kriterijai nustatyti tik 35 proc. atvejų 69 proc. atvejų ne visi kriterijai suteikia naudingos informacijos (žr. 2 lentelę). Ši situacija sudaro galimybę tik 10-30 proc. atspindėti programų vykdymo rezultatus. Tai patvirtina formalią vertinimo kriterijų nustatymo praktiką ir labai žemą finansuojamų programų vertinimo lygį. Pavyzdžiui, VRM programoje *Viešojo saugumo ir viešojo administravimo politikos formavimas, įgyvendinimo koordinavimas ir kontrolė* uždavinio „formuoti VRM institucijų administravimo bei viešojo saugumo politiką, koordinuoti jos įgyvendinimą, planuoti, analizuoti bei užtikrinti kontrolę“ nustatytas vertinimo kriterijus „gyventojų palankiai vertinančių vidaus reikalų sistemos (policijos)veiklą, lyginamasis svoris procentais (pagal visuomenės apklausos rezultatus)“ nesuteikia išsamios ir objektyvios informacijos apie ministerijos veiklą ir nepagrįstas veiklos logiškumo požiūriu.

2 lentelė. Programų vertinimo kriterijų sistemos vertinimas

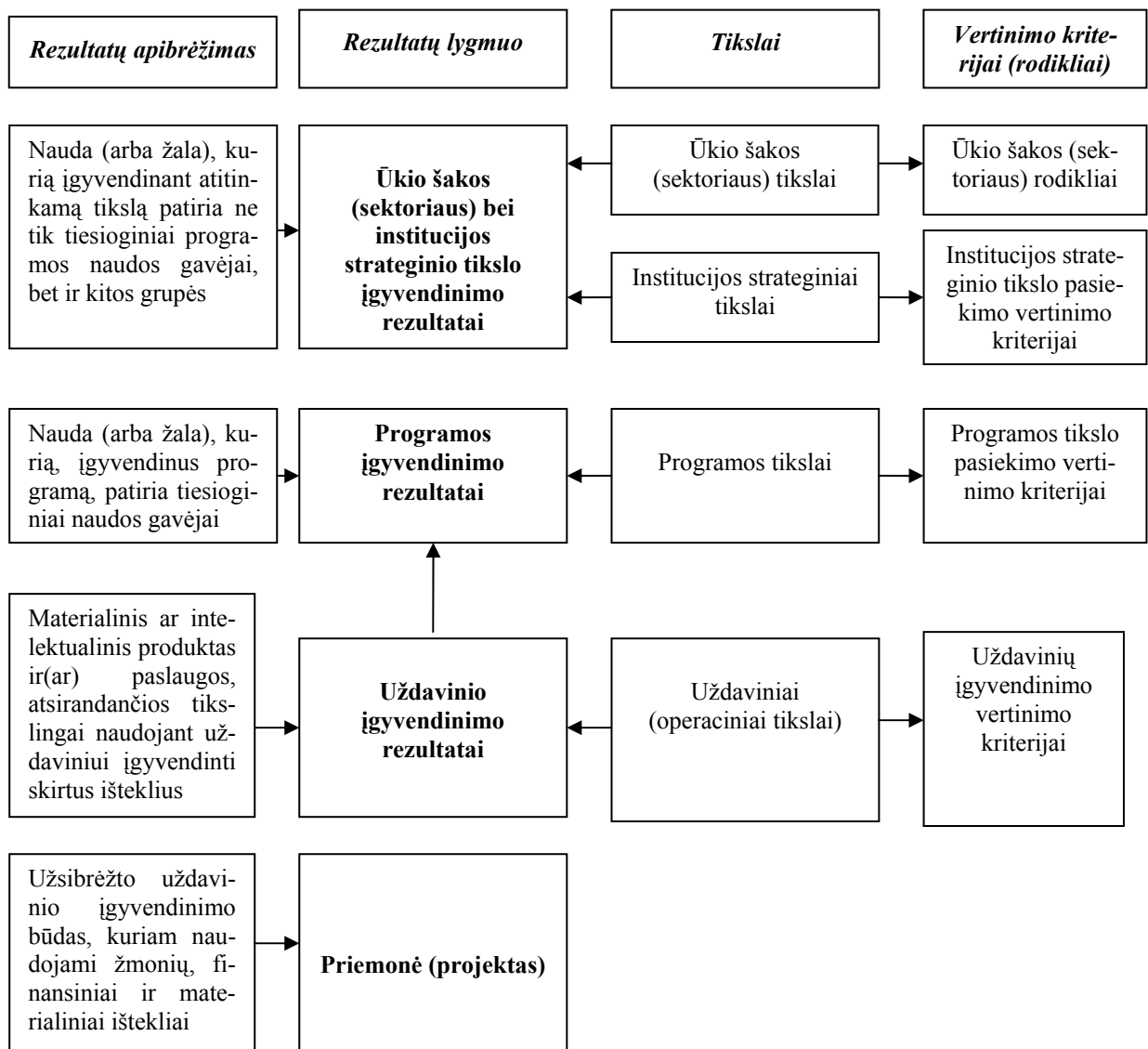
<i>Eil. Nr.</i>	<i>Situacijos vertinimo požymiai</i>	<i>Dalis imtyje, proc.</i>
1.	Nenustatyti programos tikslų pasiekimo kriterijai (rodikliai)	42
2.	Nenustatyti efektyvumo kriterijai programos uždavinių pasiekimui įvertinti	58
3.	Nenumatyti taupumo vertinimo kriterijai	65
4.	Ne visi nustatytieji vertinimo kriterijai suteikia naudingos informacijos	69
5.	Nesuformuluotas vertinimo kriterijaus apibrėžimas (sąvoka)	62
6.	Nenustatyta programos vykdymo informacijos priežiūra	15
7.	Programą vykdančiam neatliekama vertinimo kriterijų reikšmių analizė	62
8.	Nėra vertinimo kriterijų siekiamų reikšmių pagrįstumo	57
9.	Vertinimo kriterijų reikšmės neturi aiškios dokumentacijos, kad duomenų rinkimo procesai galėtų būti patikrinti	45
10.	Veiklos ataskaitoje nepateikiama vertinimo kriterijų reikšmių analizė	38

5. Loginės tikslų, rezultatų ir vertinimo kriterijų struktūros vertinimas Lietuvoje

Kiekviena valstybės institucija atlieka tam tikrą veiklą, vykdydama jai pavestas funkcijas. Visuose institucijos veiklos etapuose galima išskirti rezultatus, kuriuos galima įvertinti bei už juos atsiskaityti (žr. 6 pav.). Strateginio planavimo metodikoje numatyti trys rezultatų lygiai, apibūdinantys strateginių planų įgyvendinimą:

- uždavinio įgyvendinimo rezultatai;
- programos įgyvendinimo rezultatai;
- institucijos strateginio tikslo arba ūkio šakos (sektoriaus) strategijos tikslo įgyvendinimo rezultatai.

Šie rezultatai atitinkamai atspindi institucijos tikslus ir gali būti įvertinti atitinkamais rodikliais – vertinimo kriterijais. Vertinimo kriterijai parodo informaciją, kurią institucija turės surinkti, siekdama kokybiškai atlikti programos vertinimą ir atsiskaityti visuomenei už lėšų taupų, efektyvų ir rezultatyvų panaudojimą. Pažymėtina, kad šiuo metu pagal metodikos reikalavimus turi būti nustatomi tik uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai bei jų laukiamos reikšmės. Metodikoje plačiau nenagrinėjama, kaip turi būti sudaromi ir pateikiami vertinimo kriterijai, atspindintys institucijos programų tikslų ir strateginių tikslų įgyvendinimą.



6 pav. Loginė institucijos veiklos pagal strateginio planavimo metodiką sudaryta struktūra bei vertinimo kriterijų sistema

Ūkio šakos (sektoriaus) bei institucijos strateginių tikslų vertinimo kriterijai. Strateginio plana-

vimo metodikoje [12] teigiama, kad būtų galima įvertinti svarbiausius, kiekybinius ūkio šakai (sektoriui)

būdingiausius netolygumus, pateikiami aiškiai suformuluoti ir kiekybiškai išreikšti pagrindiniai rodikliai, pagal kuriuos bus vertinami ūkio šakos (sektorius) pokyčiai. Pagal esamus reikalavimus rengiant strateginį veiklos planą, pagrindiniai sektorius rodikliai palyginami su ES atitinkamais rodikliais. Tačiau veiklos atskaitoje numatyta pateikti tik rodiklius (vertinimo kriterijus), atspindinčius uždavinių įgyvendinimo rezultatus, t.y. suteiktas paslaugas, o ne pagrindines ūkio šakos (sektorius) tendencijas. Todėl sunku įvertinti, ar vykdoma programa buvo reikalinga ir naudinga, siekiant institucijos (ūkio šakos) strateginių tikslų. Esama rizikos, kad tokių rodiklių įvedimas neduos laukiamo efekto, jei nebus už juos atsiskaitoma ir pateikiama šių rodiklių dinaminė analizė.

Parengusios ūkio šakos (sektorius) plėtros strategijas, institucijos turi išskirti savo strateginius tikslus. Norėdamos įvertinti, kaip pasiekė strateginius tikslus, jos turi nusistatyti rodiklius (vertinimo kriterijus), jų laukiamas reikšmes bei pasiekimo laiką. Tačiau *Strateginio planavimo metodikoje* nereikalaujama nusta-tyti vertinimo kriterijų institucijos tikslų pasiekimui įvertinti.

Programos tikslų vertinimo kriterijai. Apsisprendus dėl institucijos strateginių tikslų, iškeliami institucijos vykdomų programų tikslai. Tikslų pasiekimą turėtų rodyti programos įgyvendinimo rezultatai. Pagal strateginio planavimo metodikos reikalavimus programos įgyvendinimo rezultatai – tai nauda (arba žala), kurią įgyvendinus programą, patiria tiesioginiai programos naudos gavėjai. Kadangi biudžeto programos pagal strateginio planavimo metodikos reikalavimus yra 1 – 3 metų, svarbu numatyti ir kuriais metais institucijos laukia siektinų programos įgyvendinimo rezultatų. Tačiau *Strateginio planavimo metodikoje* nereikalaujama institucijų veiklos planuose numatyti, kada šie rezultatai bus pasiekti. Jei asignavimų valdytojas nenumato, kada planuojama pasiekti rezultatus, neįmanoma atlikti tinkamo stebėsenos (monitoringo) bei pačios programos veiksmingumo įvertinimo.

Pavyzdžiui, Sveikatos apsaugos ministerija 2003 metų strateginiame veiklos plane buvo numachiusi įgyvendinti aštuonias programas. Išnagrinėjus tų metų SAM strateginio veiklos plano formas, konstatuota, kad nė vienoje jų nebuvo numatyti skaičiais išreikšti programų įgyvendinimo rezultatai.

Nors strateginio planavimo metodikoje aiškiai nepasakyta, kad turi būti nustatyti kiekybiškai ir kokybiškai išreikšti vertinimo kriterijai programų rezultatams įvertinti, tačiau kai kuriose programose bandoma laukiamus rezultatus išreikšti konkrečiais vertinimo kriterijais. Teigiamas pavyzdys – SAM *Nacionalinės vaistų politikos programa*, kurioje tarp numatomų įgyvendinimo rezultatų paminėtini šie kokybiniais vertinimo kriterijais išreikšti rezultatai:

farmacijos įmonių ir įstaigų veikla atitinka ES reikalavimus, vaistai registruojami pagal Acquis reikalavimus ir kt. Deja, *Strateginio planavimo metodika* nenumato reikalavimo nurodyti laukiamų rezultatų pasiekimo laiką. Todėl nagrinėjant strateginį veiklos planą lieka tik spėlioti, kada šie rezultatai bus pasiekti ir kokių reikės duomenų rinkimo metodų, reikalingų programos tikslų pasiekimui įvertinti. Aprašant SAM *Nacionalinės narkotikų kontrolės ir narkomanijos prevencijos programą*, aiškiai pateikta loginės veiklos struktūra, išskiriant į išorės poveikį orientuotus tikslus ir jų pasiekimo priemones. Tačiau pildant strateginio planavimo formas planuojamas programos biudžetas nepaskirstytas pagal vykdomas priemones. Dėl to iš SAM strateginio veiklos plano neaišku, kam bus panaudoti mokesčių mokėtojų pinigai. Laukiami programos įgyvendinimo rezultatai pateikiami kaip uždavinių įgyvendinimo kriterijų laukiamos reikšmės, o teikiamoms paslaugoms įvertinti vertinimo kriterijai nėra nustatyti.

Vertinimo kriterijų sistemos vertinimas. Pagal *Strateginio planavimo metodiką* „vertinimo kriterijus – rodiklis, suteikiantis informacijos apie strateginio veiklos plano ar ūkio šakos (sektorius) įgyvendinimą“ [12]. Todėl vertinimo kriterijai turi apimti tiek institucijos strateginius tikslus, tiek atskiras programas. Metodikoje neaptarti vertinimo kriterijai programos tikslams bei institucijos strateginiams tikslams įvertinti, o nagrinėjami tik vertinimo kriterijai uždavinių – t.y. teikiamų paslaugų ar tam tikro produkto, įgyvendinimui įvertinti.

Vertinant *Strateginio planavimo metodiką*, pažymėtina, kad kai kuriais atvejais nebeaiški loginė vertinimo kriterijų struktūra. Metodikoje paminėta: „kad būtų galima įvertinti programos uždavinių vykdymą, suformuluojami uždavinių įgyvendinimo vertinimo kriterijai. Jie suteikia informaciją apie institucijos programų įgyvendinimo rezultatus“ [12]. Tampa neaišku, ar uždavinių vertinimo kriterijai nustatomi, siekiant įvertinti teikiamas paslaugas ar programos rezultatus, t.y. siekiamą efektą visuomenėje. Kad pati institucija bei suinteresuotos grupės galėtų stebėti, kaip pasiekiami laukiami rezultatai, vertinimo kriterijai turėtų būti sudaromi kiekvienam rezultatų pasiekimo lygiui įvertinti.

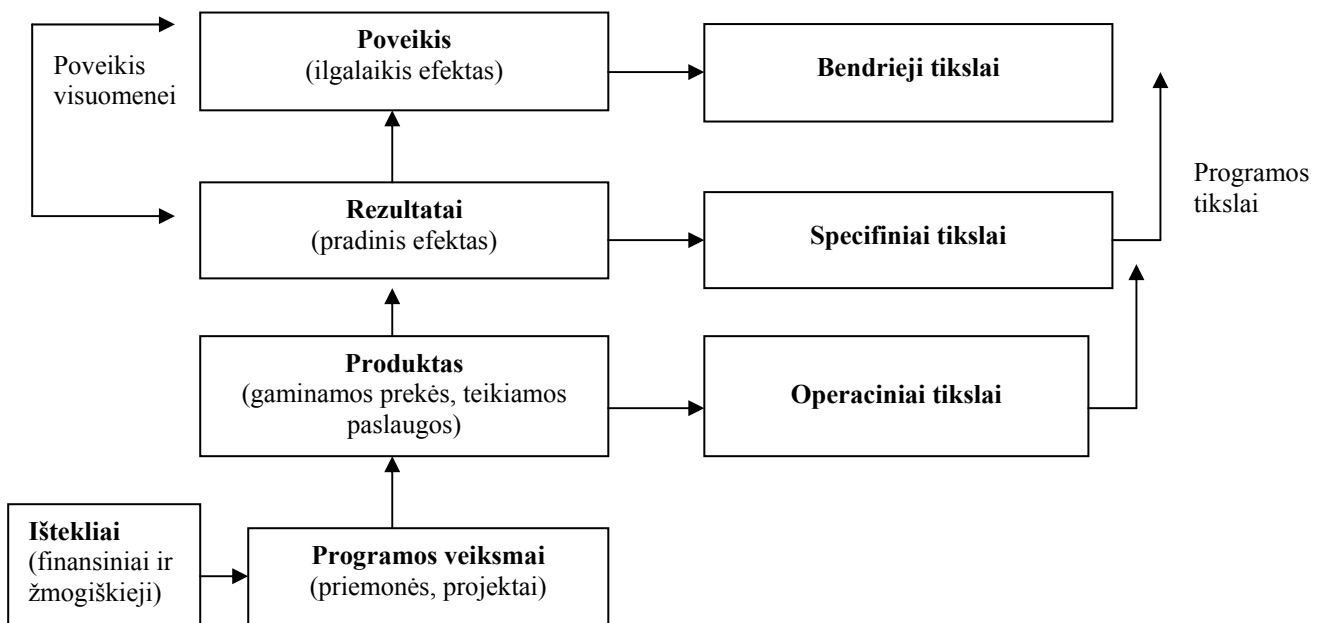
Metodikoje trūksta aiškos loginės schemos, pateikiančios institucijų teikiamas paslaugas ar gaminamą produktą, pradinį programos poveikį, galutinį programos poveikį bei galutinį efektą visame sektoriuje, apibūdinančių vertinimo kriterijų ryšį.

7. ES išlaidų programų ir Lietuvos biudžeto programų palyginimas

ES išlaidų programų intervencijos logika pateikta 7 pav. Ji panaši į Lietuvoje taikomą schemą. *Strate-*

ginio planavimo metodikoje nustatyti rezultatų lygmenys yra analogiški kaip ir Europos Sąjungoje. Skirtumas tik tas, kad ES išlaidų programų tikslai yra susiję su siekiamu pradiniu ir ilgalaikiu

programos efektu. ES programų bendrųjų tikslų atitikmuo Lietuvoje būtų institucijos strateginiai ar (ir) ūkio šakos tikslai.



7 pav. ES išlaidų programų intervencijos logika

Sudarant ES išlaidų programas, vertinimo kriterijai nustatomi tiek teikiamoms paslaugoms, tiek programų įgyvendinimo trumpalaikiam ir ilgalaikiam programos efektui įvertinti, Lietuvoje vertinimo kriterijai nustatomi tik uždavinių įgyvendinimo rezultatams įvertinti, t.y. tik teikiamoms paslaugoms įvertinti. Nagrinėjant institucijų strateginius veiklos planus, tarp uždavinių vertinimo kriterijų galima rasti ir programos tikslų vertinimo kriterijų. Nors *Strateginio planavimo metodika* to ir nereikalauja, kai kurie asignavimų valdytojai, suvokdami šių rodiklių svarbą, juos pateikia savo strateginiuose planuose.

Išvados

1. Loginis programų modelis apibūdina svarbiausių programų elementų ryšį įgyvendinant veiklos auditą. Įvertinant tikslus, jis parodo priežasčių ir pasekmių santykį tarp veiklos ir rezultatų, t.y. nurodo, kuri veikla sąlygos kokius rezultatus. Įgyvendinant veiklos auditą, jis padeda nustatyti kritinius klausimus.

2. Lietuvos ministerijų, įstaigų prie ministerijų, Vyriausybės įstaigų, apskričių viršininkų administracijų veiklos ataskaitose tikslinga pateikti informaciją apie institucijos veiklos veiksmingumą, t.y. apie programų tikslų bei institucijos strateginių tikslų pasiekimą, taip pat apie pradinį (trumpalaikį) bei ilgalaikį programos poveikį visuomenei.

3. Lietuvos Respublikos teisės aktuose, reglamentuojančiuose strateginių valdymą, trūksta reikalavimų vertinimo kriterijams nustatyti bei atskiriems vertinimo kriterijams parinkti. Todėl būtina: a) numatyti institucijų vertinimo kriterijų loginę struktūrą, apimančią ūkio šakos (sektorius) strateginius tikslus; institucijos strateginius tikslus; programos pradinius (trumpalaikius/specifinius) bei ilgalaikius tikslus; uždavinius (operaciniams tikslams); b) nurodyti, kad uždavinių, programos tikslų, strateginių tikslų, ūkio šakos (sektorius) tikslų įgyvendinimui būtų nustatomi vertinimo kriterijai kartu su laukiamomis reikšmėmis bei pasiekimo laiku; c) parengti loginę vertinimo kriterijų sistemos schemą bei jo paaiškinimus; d) patobulinti loginę vertinimo kriterijų sistemos schemą bei jos paaiškinimus.

Literatūra

1. Betts, Sherry C. and Marta Elva Stuart. A logic model application: *Community – university collaboration*. The Forum for Family and Consumer Issues, 7(2), 2002.
2. Bickman, L. The functions of program theory. *New directions in program evaluation: Using program theory in evaluation.*, No 33. San Francisco: Jossey – Bass, 1987.
3. Chen, H.T. *Theory-Driven Evaluation*. Newbury Park, California, 1990.
4. Corbeil, R. Logic on Logic Models. *Evaluation Newsletter*. Ottawa: Office of the Comptroller General of Canada. September, 1986.

5. Evaluating EU expenditure programmes: a guide. Ex post and intermediate evaluation. XIX/02 – Budgetary overview and evaluation. Directorate General XIX – Budgets European Commission. ed., January 1997.
6. Harrell, A. *Evaluation strategies for human services program: A guide for policy makers and providers*. Washington. DC: The Urban Institute, 1996.
7. Jordan, G.B., and Mortensen, J. Measuring the Performance of Research and Technology programs: A Balanced Scorecard Approach. *Journal of Technology Transfer*, 1997, No 22.
8. Jordan, G.B. Reed, J.H. and Mortensen, J.C. Measuring and Managing the Performance of Energy Programs. An In – depth Case Study, presented at Eighth Annual National Energy Service Conference, Washington, DC, June. 1997.
9. W.K.Kellogg. Foundation. Logic Model Development Guide. W.K. Kellogg Foundation. Battle Creek, Michigan 49017-4058, December 2001.
10. Leeuw, L. Frans. Assumptional analysis, log frame analysis and other methods of reconstructing and evaluating program logic. Utrecht University, The Netherlands & Education Review Office of the Netherlands. Working paper, 12 October 2001.
11. Programų, finansuojamų iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto kriterijų, vertinimas. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. 2003 m. rugsėjo 12 d. Nr. 2010 – 16.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6d. Nr. 827 nutarimas „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“.
13. Management Systems International. Logic Framework, unpublished paper, Washington, D.C. 20024,1995.
14. McDonald and Teather, G. Science and Technology Policy Evaluation Practices in the Government of Canada, Policy Evaluation in Innovation and Technology: Towards Best Practices, Proceedings: Organization for Economic Co-operation and Development, 1997.
15. McLaughlin, J.A. and G.B. Jordan. Logic models: A tool for telling your programs performance story. Evaluation and program planning, 1999.
16. Montague, S. The Three R's of Performance-Based Management. *Focus*. December-January, 1994.
17. Montague, S. The Three R's of Performance-Based Management. Ottawa, Canada: Performance Management Network, Inc., September, 1997.
18. Patton, M.Q. Utilization – Focused Evaluation: The New Century Text. Thousand Oaks, 1997, 221 -223.
19. Rush, B. and Ogborne, A. Program Logic Models: Expanding Their role and Structure for Program Planning and Evaluation. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 1991, No 6.
20. Teather, G. and Montague, S. Performance Measurement, Management and Reporting for S&T Organizations – An Overview. *Journal of Technology Transfer*, 1997, No 22.
21. Torvatn, Hans. Using Program Theory Models in Evaluation of Industrial Modernization Programs: Three Case Studies. Evaluation and Program Planning, Vol:22, Number 1, February, 1999.
22. Wholey, J.S. Evaluation and Effective Public Management. Boston: Little, Brown, 1983.
23. Wholey, J. S. Evaluability Assessment: Developing Program Theory. In L. Bickman (ed.). Using Program Theory in Evaluation. New Directions for Program Evaluation. No 33, San Francisco: Jossey – Bass, 1987.

Margarita Išoraitė

Application of the Logic Model for Audit Purposes

Summary

The logic model is being used for program planning and evaluation in many states. The process requires that specialists discuss their assumptions about conducting action research; carefully assessing the environment and current situation. The use of the logic model facilitated the performance audit especially evaluating input, activities, participants, and short-, medium-, and long – term outcomes.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.7.27196