

## LLRI analizė: Viešojo sektoriaus strateginis planavimas: iššūkiai ir sprendimai

### *Ivadas*

Per pastaruosius penkerius metus Lietuvoje viešojo administravimo ir viešųjų finansų srityje buvo įdiegtos dvi reikšmingos naujovės: strateginiai planai ir programiniai biudžetai. 2002 m. Vyriausybė nurodė valstybės institucijoms kurti strateginius planus, kuriuose jos apibrėžtų savo strateginius tikslus, nurodytų siektinų rezultatų rodiklius ir planuotą savo finansavimą. Programinių biudžetų idėja siekia (skirstant ir panaudojant resursus) koncentruoti dėmesį į veiklą, rezultatus ir tikslus, o ne į institucijas. Tiek strateginis planavimas, tiek programiniai biudžetai siekia padidinti viešojo sektoriaus efektyvumą ir skaidrumą.

Abiejų naujovių bei nuolat augančių daugelio institucijų biudžetų kontekste mokesčių mokėtojams kyla natūralūs klausimai. Ar šie pokyčiai priverstė valstybės tarnautojus kurti daugiau vertės visiems mokesčių mokėtojams? Ar šios iniciatyvos kokybiškai pakeitė viešąjį administravimą, ar tik padidino valdininkų pildomų raštų ir formų skaičių? Ar mūsų pinigai dabar paskirstomi atsižvelgiant į ilgalaikes strategijas?

Praėjus penkeriems metams po strateginio planavimo metodikos įdiegimo, į šiuos klausimus jau galima tikėtis pakankamai išsamių atsakymų. Šio tyrimo tikslas - išnagrinėti trijų programų strateginio planavimo įgyvendinimą, jo vaidmenį planuojant finansavimą ir skirstant lėšas. Tyrimu taip pat siekiama nustatyti strateginio planavimo metodikos stipriąsias ir silpnąsias vietas, išsiaiškinti, su kokiais iššūkiais susiduria ir kitų valstybės institucijų ir programų strategiją kuriantys ir įgyvendinantys žmonės.

Šioje studijoje pasirinktos trys skirtingų institucijų vykdomos programos:

Programa	Institucija
Nacionalinė turizmo plėtojimo programa	Valstybinis turizmo departamentas prie LR Ūkio ministerijos
Kūno kultūros ir sporto plėtros programa	Kūno kultūros ir sporto departamentas prie LR Vyriausybės
Specialioji Europos regioninės plėtros fondo programa (BPD įgyvendinti)	Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie LR Vyriausybės

Atsitiktinį šių programų pasirinkimą lėmė jų pačių ir jas vykdančių institucijų skirtingas profilis ir statusas. Visos trys programos orientuotos į konkrečią santykinai izoliuotą veiklą; jos susijusios su kintamais tikslais, lyginant su kai kuriomis kitomis programomis (pvz. Respublikos Prezidento ir Prezidento kanceliarijos veiklos užtikrinimo programa.) Visos trys programos yra institucinės. Taipogi, šių programų veikla yra ties valstybės funkcijų riba – analizuojant visus tris atvejus gali natūraliai kilti klausimas, kodėl valstybė turi finansuoti tokio pobūdžio veiklą ir kas galėtų tinkamai ją įgyvendinti. Programų įvairovė leidžia pamatyti platesnį vaizdą ir pristatyti sritis, kuriose institucijos galėtų pasimokyti iš sėkmingos kitų patirties.

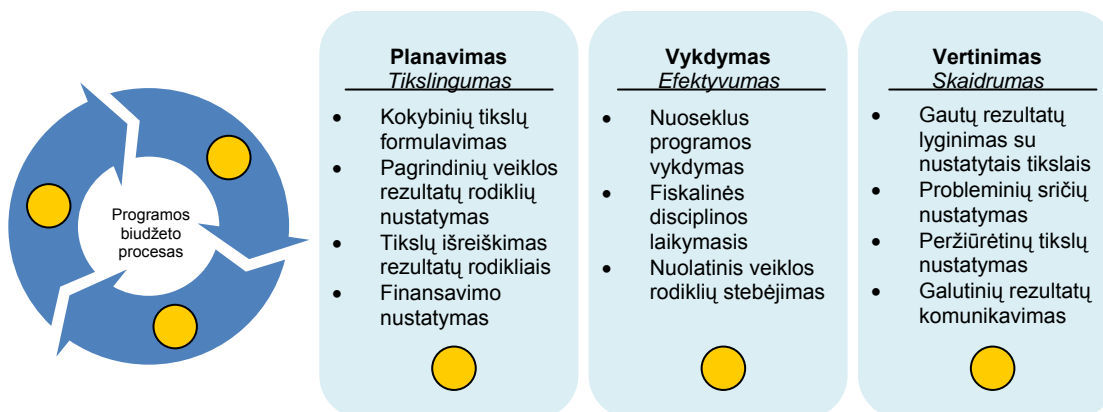
Pirmoje šios studijos dalyje aprašoma tyrimo metodologija. Antroje, trečioje ir ketvirtoje dalyse nagrinėjamos trys minėtos programos ir teikiamos joms specifinės rekomendacijos. Penkta dalis apibendrina studiją, pateikdama bendras išvadas ir rekomendacijas.

## 1. Tyrimo metodologija

### Trijų žingsnių strategijos modelis

Studijos metodologija yra pagrįsta Lietuvos laisvosios rinkos instituto „Trijų žingsnių viešojo sektoriaus strategijos modeliu“ (pavaizduotas schemeje). Šis modelis pritaiko plačiai paplitusias strateginiame verslo valdyme sąvokas viešajam administravimui. Strategijos formulavimas, įgyvendinimas ir vertinimas verslo kontekste yra pritaikomas viešajam sektoriui, akcentuojant sudėtingiausius viešojo sektoriaus strategijos aspektus.

Trijų žingsnių viešojo sektoriaus strategijos modelis: veiksmų ir kriterijų santrauka



Tinkamas **planavimas** reiškia, kad tiek kokybiniai, tiek kiekybiniai siekiai atitinka tikslingumo kriterijų, t.y. užtikrinama, kad programos pobūdis ir mastas, o vadinasi ir finansavimas, pasirinkti prasmingai. Pastebėtina, kad kiekybinis planavimas viešajame sektoriuje dažnai gali būti labai sudėtingas. Viešųjų paslaugų pobūdis lemia tai, kad būna gana sunku suformuluoti adekvačius kiekybinius vertinimo kriterijus. Todėl nagrinėjant programos planavimo principus, ypač detalai atsižvelgiama į veiklos rodiklius.

Planavimo stadijoje yra sudaromi programų vertinimo kriterijai. LR Vyriausybės nutarime *Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo* vertinimo kriterijus apibrėžiamas kaip „rodiklis, suteikiantis informaciją apie institucijos strateginio tikslo (ar valdymo srities plėtros strategijos tikslo), programos tikslo ar uždavinio įgyvendinimą.“<sup>1</sup> Rezultatų vertinimo rodikliams yra būdingos kelios rizikos, dėl kurių gali būti pateikiama iškreipta informacija apie programos įvykdymą ir efektyvumą:

Rodiklio rizika	Aprašymas
Neadekvatus	Rodiklis matuoja ne tai, kam buvo skirtas išmatuoti ir be to matuoja išorinius efektus, nesusijusius su institucijos veikla. Rodiklio išlygų aiškus aprašymas kartais yra vienintelis būdas sumažinti šią riziką.

<sup>1</sup> LRV nutarimas Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo, 2002 m. birželio 6 d. Nr. 827.

Netinkamai matuojamas	Netinkamai pasirinkti matavimo vienetai gali pakenkti rodiklio adekvatumui. Dažni atvejai: - absoliučių reikšmių naudojimas: dažnai prasmingesnės yra procentinės reikšmės; - nominalių reikšmių naudojimas: lyginant skirtingų metų duomenis, realus pokytis skiriasi dėl infliacijos, todėl reikėtų naudoti realias reikšmes arba nepiniginis vienetus.
Dubliuojantis	Rodiklis iš esmės kartoja kitą rodiklį, arba yra susijęs su kitu rodikliu taip, kad vieno pokyčiai neišvengiamai turės poveikį ir kitam. Besidubliuojantys rodikliai didina institucijos duomenų srautą ir kontrolės iliuziją nesukurdami vertės.
Manipuliuojamas	Rodiklį įmanoma dirbtinai didinti, nekuriant vertės. Ši rizika yra būdinga rodikliams susijusiems su veiklos organizavimu ir formalumais.
Neekonomiškas	Rodikliui išmatuoti reikalingi neproporcingai dideli išteklių; jo kaip kontrolės instrumento vertė yra mažesnė nei jo matavimui panaudoti išteklių. Tai yra svarbi rizika rodikliams, kuriems svarbus dažnas duomenų atnaujinimas.

Kokybiškam strateginiam planavimui užtikrinti būtina kiek įmanoma mažinti šias rizikas, renkantis tinkamus rodiklius. Analizėje svarbu nustatyti, ar kiekvienos programos rodikliai yra adekvačiai sudaromi, ir ar jie tinkamai atspindi tos programos veiklą.

**Vykdymas** yra žingsnis, kuriame viešas ir privatus sektorius susiduria su panašiais iššūkiais. Sėkmingas vykdymas yra efektyvus vykdymas, o versle tai suprantama kaip maksimalus rezultatas minimaliais kaštais. Atsižvelgiant į viešųjų paslaugų pobūdį, viešajame sektoriuje prioritetu negali būti pelnas, taigi tinkamiausiu prioritetu tampa veiklos rezultatų rodikliai. Tačiau tai negali pateisinti išteklių eikvojimo. Efektyvumas iš kaštų perspektyvos reiškia fiskalinę discipliną, t.y. visų strateginiame plane numatytų priemonių įgyvendinimą neviršijant nustatyto biudžeto. Todėl nuolatinis veiklos rodiklių stebėjimas ir išteklių planavimas biudžeto rėmuose yra būtina sėkmingo programos vykdymo dalis.

**Vertinimas** yra paskutinis, ir, deja, dažniausiai nuvertinamas strateginio planavimo žingsnis. Strateginio planavimo metodika koncentruojasi į planavimo stadiją, tuo tarpu sąlyginai mažiau dėmesio skiriama vertinimui. Metodikoje rekomenduojama „sudaryti institucijos strateginio planavimo grupę institucijos strateginio veiklos plano rengimui organizuoti ir koordinuoti, jo įgyvendinimui prižiūrėti, biudžetiniais metais pasiektiems rezultatams įvertinti.“<sup>2</sup> Į strateginį planavimą įeina tikslų, uždavinių, vertinimo kriterijų sudarymas, tuo tarpu pats vertinimo procesas dažniausiai tėra formalus statistikos kopijavimas į Strateginio planavimo metodikoje rekomenduojamą vertinimo kriterijų suvestinės lentelę. Į vertinimo stadiją įeina ir Valstybės kontrolės vykdomas skirtingų biudžetinių programų veiklos auditas, kuris dėl ribotų išteklių yra vykdomas ne kasmet. Skaidrus vertinimas yra žymiai gilesnis nei rodiklių skirstymas pagal „įvykdytą planą“ ir „neįvykdytą planą“. Vertinant būtina atsakyti į tokius klausimus, kaip:

- Ar pasiekti rodikliai tikrai reiškia kokybinį tikslų pasiekimą?
- Ar buvo įmanoma pasiekti tą patį rezultatą su mažesniais išteklių?
- Ar pasikeitė programos aplinka ir kaip tai turėtų koreguoti ateities kokybinius ir kiekybinius tikslus?

<sup>2</sup> LRV nutarimas Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo, 2002 m. birželio 6 d. Nr. 827.

- Ar programos eiga ir rezultatai buvo tinkamai komunikuojami visuomenei?

Šiame etape buvo analizuojamos institucijų veiklos ataskaitos, programų tikslai, uždaviniai ir jų įgyvendinimo priemonės, išlaidų suvestinės. Programų veiklos rezultatus teko vertinti pagal socialinių partnerių nuomonę, spaudos publikacijas, o ne vien pagal institucijų veiklos ataskaitas (kur, kaip taisyklė, retas suras neigiamą informaciją apie programos rezultatyvumą.)

Institucijų veiklos ataskaitose kriterijai yra klasifikuojami į tris kategorijas: efekto, produkto ir rezultato. Efekto kriterijus yra „nauda, kurią, įgyvendinus atitinkamą strateginį tikslą, gauna ne tik tiesioginiai programos naudos gavėjai, bet ir kitos grupės“; produkto kriterijus yra „materialinis ar intelektualinis produktas ir (ar) paslaugos, kurie atsiranda tikslingai naudojant išteklius uždaviniui įgyvendinti“; rezultato kriterijus yra „nauda, kurią, įgyvendinus programą, gauna tiesioginiai programos naudos gavėjai.“<sup>3</sup>

## **Vertinimo „geros praktikos“ – Europos Sąjungos – pavyzdys**

SAPARD programų ir struktūrinių fondų vertinimas atliekamas trimis laikotarpiais – išankstiniame (planavimo metu), vidutinio laikotarpio (vykdymo metu) ir paskesniajame laikotarpyje (pasibaigus programai).<sup>4</sup> PHARE paramos programų efektyvumas vertinamas tarpiniame (už jį atsakinga Finansų ministerija) ir paskesniajame laikotarpyje (už jį atsakinga Europos Komisija). Visų trijų programų, fondų vertinimas yra privalomas, jo metu vertinami paramos rezultatai ir poveikis, o SAPARD ir struktūrinių fondų atveju vertinamos ir pasekmės. Vertinimas atliekamas remiantis tinkamumo, našumo, efektyvumo, poveikio ir tęstinumo kriterijais. Kadangi vertinimas turėtų tobulinti viešąją politiką, jo rekomendacijos ir išvados turėtų būti integruojamos į sprendimų priėmimą, tai ir yra atliekama ES paramos fonduose. Pavyzdžiui, išankstinio 2000 – 2006 m. Kaimo plėtros plano vertinimo išvados buvo panaudotos minėtam planui tobulinti. Tuo tarpu Lietuvoje „biudžeto programų vertinimo rezultatų integravimas [į sprendimų priėmimą] priklauso nuo atskirų asignavimų valdytojų, nes šios ataskaitos nėra išsamiai nagrinėjamos Vyriausybėje ir Strateginio planavimo komitete.“<sup>5</sup> Taigi, perimant Europos Sąjungos finansavimo modelius, būtina užtikrinti tai, kad Lietuvos asignavimų valdytojai integruotų vertinimo rezultatus ir rekomendacijas į sprendimų dėl paramos skirstymo priėmimą.

## **Modelio taikymas**

Pirmas šios studijos taikomo modelio etapas yra programų vykdančių valstybės institucijų dokumentų analizė. Remiantis programų trimečiais strateginiais planais ir metinėmis ataskaitomis nustatomos problemos ir silpnosios vietos kiekviename iš trijų modelio žingsnių. Šiame etape taip pat tiriama, ar visuomenė yra tinkamai informuojama apie institucijos veiklą, kokie programų atgarsiai pasirodė spaudoje. Analizėje daugiau dėmesio atkreipiama į neigiamus aspektus, kadangi darbo tikslas yra įvertinti potencialias rizikas, susijusias su programomis. Dėl šios priežasties gali pasirodyti, kad teigiamai programų veiklai skirta nepakankamai dėmesio.

Antras etapas - programos yra aptariamos su valstybės tarnautojais, atsakingais už šios srities strateginį planavimą. Šie komentuoja pirmojo etapo rezultatus, paaiškindami kaip yra įveikiami minėti iššūkiai, ir

---

<sup>3</sup> LRV nutarimas Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo, 2002 m. birželio 6 d. Nr 827.

<sup>4</sup> Vilpišauskas R., Nakrošis V. *Ko verta politika? Viešosios politikos vertinimas Lietuvos ir Europos Sąjungoje*. Vilnius: Eugrimas, 2005.

<sup>5</sup> Ibid.

pateikia savo situacijos vertinimą, atskleisdami, su kokiomis kitomis problemomis susiduria. Valstybės tarnautojai taip pat pateikia trūkstantą informaciją, leidžiančią tiksliau pritaikyti modelių programai.

Trečiame etape, kai jau turima visa reikiama medžiaga, programa analizuojama pagal tris modelio žingsnius. Kiekvienos programos analizę sudaro:

- Programos strateginių tikslų aprašymas;
- Programos pagrindiniai iššūkiai kiekviename žingsnyje;
- Situacijos įvertinimas ir pagrindinės rekomendacijos.

Paskutiniame etape institucijų darbuotojai susipažįsta su atlikta analize ir pateikia savo atsiliepimus ir rekomendacijas, į kurias atsižvelgiama galutiniame darbo variante.

## 2. Nacionalinė turizmo plėtojimo programa

Valstybės turizmo departamento prie Ūkio ministerijos vykdoma Nacionalinė turizmo plėtojimo programa siekia skatinti vietas ir atvykstantąjį turizmą, kuriant tam reikalingą infrastruktūrą bei sudarant palankias sąlygas turizmui. Pagrindiniai programos tikslai yra:

- (1) *Tobulinti turizmo išteklių planavimo ir valdymo sistemą;*
- (2) *Plėtoti viešąją turizmo infrastruktūrą, skatinančią konkurencingų turizmo produktų plėtrą;*
- (3) *Perimti pažangiausių pasaulio turizmo plėtros patirtį;*
- (4) *Panaudoti IT galimybes turizmo informacijos sklaidai.*

Nacionalinė turizmo plėtojimo programa	
Vykdanti institucija	Valstybinis turizmo dep. prie Ūkio ministerijos
2007m. biudžetas	2, 582 mln. Lt
Etatų skaičius	23

NTP 2007-2010 metų programoje rašoma, kad Valstybinis turizmo departamentas užsiima auto turizmo trasų, dviračių trasų, vandens turizmo trasų, kempingų, informacinių kelio ženklų, priplaukų statymu. Sprendžiant iš programos tikslų, daug dėmesio skiriama planavimo ir valdymo sistemų tobulinimui.

Remiantis Valstybinio turizmo departamento 2007 metų Strateginiu veiklos planu, NTP programa turi keturis jau anksčiau paminėtus tikslus<sup>6</sup>. Analizės tyrimo metu darbus labai apsunkino tai, kad remiantis LR Vyriausybės nutarimu Nr. 944 (2007-08-29), Departamentas vykdo ir tarpinstitucinę Nacionalinę turizmo plėtros programą, kurios du tikslai sutampa su Nacionalinės turizmo plėtojimo programos tikslais. Remiantis visais trimis plėtros programos tikslais („tobulinti turizmo išteklių planavimo ir valdymo sistemą“, „plėtoti viešąją turizmo infrastruktūrą, skatinančią konkurencingų turizmo produktų plėtrą“, „gerinti Lietuvos turizmo įvaizdį vidaus ir užsienio rinkose“) ši programa apjungia dvi Departamento vykdomas programas (Nacionalinę turizmo plėtojimo ir Lietuvos turizmo įvaizdžio formavimo ir rinkodaros). Panašių programų egzistavimas sukelia reikšmingą skaidrumo ir tikslingumo riziką, iškyla programų sutapatavimo grėsmė ir dvigubo lėšų panaudojimo tiems patiems rezultatams pasiekti rizika. Tai, kad visuomenei nėra viešai ir aiškiai išaiškinta, kuo skiriasi šios programos ir ar nesidubliuoja jų finansavimas, sudaro pagrindinę turizmo programų skaidrumo riziką. Taipogi išlieka klausimas, kuo „plėtra“ skiriasi nuo „plėtojimo“, ir kodėl šioms itin panašioms sąvokoms skirtos atskiros programos? Pasiteiravus Valstybinės lietuvių kalbos komisijos pirmuoju klausimu, gautas atsakymas „Prasmės skirtumo nėra, skiriasi tik žodžio forma.“ Taigi išlieka neaišku, kodėl buvo patvirtintos dvi panašaus turinio ir panašių tikslų programos.

Šiame analizės skyriuje daugiau dėmesio skiriama Nacionalinei turizmo plėtojimo programai, tačiau visų pirma darbe minimi svarbiausi pastebėjimai dėl Nacionalinės turizmo plėtros programos.

### Dėl Nacionalinės turizmo plėtros programos

<sup>6</sup> Strateginis veiklos planas: [http://www.tourism.lt/informacija/strat\\_veiklos\\_planas.php](http://www.tourism.lt/informacija/strat_veiklos_planas.php).

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime dėl programos vykdymo pateiktos prognozės rėmėsi šalies turizmo plėtros studija, kurioje „pateikti duomenys paimti iš Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Valstybinio turizmo departamento prie Ūkio ministerijos [...] informacijos šaltinių, taip pat naudotasi savivaldybių ir verslo atstovų apklausų rezultatais.“<sup>7</sup> Nėra aišku, ar galimybių studija buvo atliekama atsižvelgiant į tai, ar bus vykdoma Nacionalinė turizmo plėtros programa. Jei programos veikla nebuvo įskaičiuota sudarinėjant studijos prognozes, nėra paskelbta, kaip buvo koreguojami prognozuojami rezultatai, kurie turėtų pakisti programos vykdymo dėka. Turint omenyje, kad vertinimo kriterijų pasiekimas turėtų vaidinti itin svarbų vaidmenį vertinant pačią programą, ne itin skaidrus arba visuomenei neaiškus kriterijų sudarymas sukelia abejonių, kokiais principais yra vertinamos jau įvykdytos programos.

Vienas iš neaiškumų nagrinėjant Nacionalinės turizmo plėtros 2003-2006 programą buvo sąsajos tarp kriterijų bei prognozių. Tik vienas šios programos kriterijų buvo paminėtas tarp prognozuojamų rezultatų („kiek pagausėjo užsienio ir vidaus turistų“), tuo tarpu kitų programos kriterijų tarp prognozių tiesiog nėra. Kadangi kriterijai yra sudarinėjami tam, kad galima būtų įvertinti programos efektyvumą, toks esminis kriterijų bei prognozių neatitikimas užkerta kelią kokybiškam programos vertinimui ir neturėtų būti toleruotinas.

Verta pažymėti, kad Nacionalinės turizmo plėtros 2007-2010 metų programoje jos įgyvendinimo vertinimo kriterijų pavadinimai atitinka laukiamus programos įgyvendinimo rezultatus, o tai turėtų leisti efektyviau įvertinti programos rezultatyvumą. Tačiau analizuojant laukiamus šios programos įgyvendinimo rezultatus bei lyginant juos su galimybių studijoje pateiktomis prognozėmis, dėmesį patraukia gan ženklus neatitikimas tarp dviejų prognozių. Jeigu galimybių studija į savo prognozes neįskaičiuoja Nacionalinės turizmo plėtros programos įtakos, tai šios prognozės turėtų būti aiškiai žemesnės už laukiamus programos įgyvendinimo rezultatus. Jeigu galimybių studija iš anksto numato NTP programos veiklą, tada prognozuojami rezultatai kaip taisyklė turėtų sutapti. Dar įdomesnis yra trečias variantas, su kuriuo ir susiduriama: galimybių studijoje numatomi rodikliai yra aukštesni už NTP programos prognozuojamus rezultatus. Laukiama, kad 2007-2010 metų NTP programos dėka vidutinės metinės atvykstamojo turizmo pajamos padidės 5% (t.y. 21.6% per ketverius metus), nors remiantis galimybių studija 2006-2010 metais jos galėtų išaugti net 30% per ketverius metus<sup>8</sup>:

Metai	Galimybių studijoje prognozuojamos atvykstamojo turizmo pajamos	Pokytis	NTP programos prognozuojamas pokytis
2006	2,635 mln. LT		
2007	2,833 mln. LT	+7.5%	+5.0%
2008	3,032 mln. LT	+7.0%	+5.0%
2009	3,231 mln. LT	+6.56%	+5.0%
2010	3,429 mln. LT	+6.13%	+5.0%

<sup>7</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl Nacionalinės turizmo plėtros 2003-2006 metų programos patvirtinimo. 2003 m. gruodžio 18 d. Nr. 1637.

<sup>8</sup> Nacionalinės turizmo plėtros 2007-2010 metų programos projektas, Nacionalinės turizmo plėtros 2007-2010 m. programos studija ir rinkos tyrimas. [http://www.tourism.lt/informacija/ntp\\_projektas.php](http://www.tourism.lt/informacija/ntp_projektas.php).

Vyriausybės nutarime dėl NTP programos patvirtinimo neatkreiptas dėmesys į tai, kad galimybių studija numato aukštesnius rezultatus nei pačios programos kūrėjai. Toks neatitikimas kelia abejonių dėl aiškaus bei prasmingo programos kriterijų ir prognozių sudarymo. Susidaro įspūdis, kad pateikiamos tokios prognozės, kurios bus lengvai pasiekiamos, o kai rezultatai bus dar aukštesni, VTD galės skelbti, kad „viršijo planą.“ Kitaip tariant, tokia prognozių sudarymo praktika nepadaeda valstybės institucijoms ir visuomenei iš tiesų vertinti programų efektyvumą, o tik didina išteklių naudojimą pačioms programoms rengti ir vertinti.

**Siūlymas: turėtų būti aišku, ar galimybių studijos sudaromos, atsižvelgiant į būsimų programų vykdymą, ar ne, o gal jose turėtų būti lyginami skirtingų programų ir vykdytojų variantai. Programos aprašyme numatomi rezultatai neturėtų būti mažesni už galimybių studijos rodiklius. Jei vis tik taip atsitinka, turi būti paaiškinta, kodėl buvo sumažinti prognozuojami rezultatai.**

### **Programos vykdymo koordinacija**

Tyrimo metu buvo aptiktas nederamas nesusišnekėjimas tarp valstybinių ir privačių programos partnerių. VTD laiko asociacijas silpnais partneriais, teigia, kad pačios negalėtų daryti Lietuvos turizmo įvaizdžio rinkodaros. Tuo tarpu privatūs rinkos dalyviai teigia, kad patys priversti užsiimti Lietuvos turizmo įvaizdžio rinkodara, kadangi Departamentas tam neskiria pakankamai dėmesio. Dauguma lėšų skiriama turizmo informacijos centrams užsienyje, nors įvaizdžio formavimas turėtų būti vykdomas įvairiomis lankstesnėmis (ir gerokai pigesnėmis) formomis. Lyginant Lietuvos ir kitų Baltijos valstybių turizmo įvaizdžio formavimą užsienyje, galima aptikti daug pranašesnių mūsų kaimynų naudojamų būdų. Sudarant ir atnaujinant programas, tokios patirties įvertinimas ir pritaikymas turėtų būti privalomas.

---

## **Nacionalinė turizmo plėtojimo programa**

### **Planavimas**

#### *(1) Tobulinti turizmo išteklių planavimo ir valdymo sistemą*

„2006-2007 metų asignavimų valdytojų tikslų, programų, programų tikslų, uždavinių ir priemonių klasifikatoriuje“ rašoma, kad įgyvendinami du šio tikslo uždaviniai: (a) *tobulinti turizmo plėtos planavimą ir administravimą*, ir (b) *plėtoti turizmo sektoriaus žmogiškuosius gebėjimus*. Pirmam uždaviniui priskiriamos šešios priemonės (rengti prioritetinių turizmo regionų turizmo plėtos planavimo dokumentus, vykdyti PHARE projektų įgyvendinimo techninę priežiūrą, vykdyti atvykusių turistų apklausą, ir t.t.), o antram – trys priemonės (vykdyti viešojo turizmo sektoriaus darbuotojų kvalifikacijos kėlimą, rengti ir leisti naujas turizmo mokymo priemones, sukurti mokymo sistemą turizmo verslo subjektams ir savivaldybėms, panaudojant ES struktūrinių fondų teikiamą paramą jai įgyvendinti). Šio tikslo vertinimo kriterijų rodikliai neatspindi viešojo intereso, (jais gali būti manipuluojama), nes jie matuoja parengtų turizmo planavimo dokumentų ir atliktų tyrimų kiekį, taip pat teisės aktų, kvalifikacijos kėlimo priemonių, naujų metodikos priemonių ir apmokytų su turizmu susijusių viešojo sektoriaus darbuotojų skaičių. Kitaip sakant, šie kriterijai nėra orientuoti į atliktos veiklos kokybę. Kadangi šis tikslas ir jo efektyvumą matuojantys kriterijai nelabai atspindi realią turizmo plėtrą, abejotina, ar šis tikslas ir

kriterijai esama forma turėtų būti įtraukti į strateginį planą. Tobulinti turizmo išteklių planavimo ir valdymo sistemą labiau panėšėja į programos uždavinių vykdymo priemonę, o ne į programos tikslą.

**Siūlymas: viskas, susiję su administracinės veiklos tobulinimu, turėtų būti programos priemonėmis, o ne tikslais. Tikslai turi būti reikšmingi visuomenei, tiesiogiai atspindintys viešąjį interesą.**

*(2) Plėtoti viešąją turizmo infrastruktūrą, skatinančią konkurencingų turizmo produktų plėtrą*

Šis tikslas turi keturis uždavinius: (a) *plėtoti kultūrinio turizmo infrastruktūrą*, (b) *plėtoti aktyvaus poilsio turizmo infrastruktūrą*, (c) *remti kaimo turizmo ir tradicinių amatų plėtrą* bei (d) *plėtoti kurortų ir kurortinių teritorijų infrastruktūros potencialą ir jo panaudojimą*. Šiems uždaviniams priskirtos septynios priemonės, tarp jų – parengti nacionalinių autoturizmo, vandens trasų specialiuosius planus, skatinti kaimo turizmo sodybų formavimąsi, skatinti tradicinių amatų panaudojimą turizmui, įgyvendinti kultūrinius renginius kurortuose sezoniškumui mažinti. Uždavinių ir priemonių vertinimo kriterijų rodikliais vėlgi gali būti manipuluojama, nes yra matuojamas specialiųjų planų, renginių, įgyvendintų kaimo turizmo ir tradicinių amatų plėtojimo programos priemonių kiekis. Toks strateginis veiklos planas verčia departamento darbuotojus orientuotis į parengtų dokumentų kiekį, nes tokiu būdu yra matuojama departamento veiklos „kokybė“.

**Siūlymas: vertinimo kriterijai neturi būti orientuoti į parengtų dokumentų kiekį.**

*(3) Perimti pažangiausią pasaulio turizmo plėtros patirtį*

Tikslas turi vieną uždavinį: *aktyviai dalyvauti tarptautinių turizmo organizacijų veikloje*. Uždaviniui priskirtos dvi priemonės – dalyvauti Pasaulio turizmo organizacijos, Europos turizmo komisijos, Jungtinio turizmo komiteto veikloje, bei surengti kartu su Pasauline turizmo organizacija regioninį seminarą, skirtą subalansuotos turizmo plėtros klausimams nagrinėti. Šio tikslo vertinimo rodiklis yra dalyvauti Pasaulio turizmo organizacijos, Europos kelionių misijos, Jungtinio turizmo komiteto veikloje. Akivaizdu, kad bet koks dalyvavimas turėtų būti ne savitiksliis, o jo rezultatyvumas matuojamas tik tuo, kiek realiai pasaulio patirties perimta ir įgyvendinta Lietuvoje, tiek per valstybės institucijas, tiek perduodant patirtį privačiam sektoriui. Naudojamas vertinimo kriterijus neatspindi tikslo pasiekimo kokybės, kadangi dėmesys sutelktas į dalyvautų renginių skaičių; netgi atvirkščiai, tikslo siekimas reiškia, kad kuo daugiau kelionių (o tuo pačiu ir kuo didesnės išlaidos kelionėms), tuo geriau. Departamento darbuotojai tampa suinteresuoti dalyvauti kuo didesniame renginių kiekyje; keliavimas, anot programos, tampa savitiksliu.

**Siūlymas: vertinimo kriterijus neturi būti orientuotas į dalyvautų renginių skaičių.**

*(4) Panaudoti IT galimybes turizmo informacijos sklaidai*

Šiam tikslui priskirtas vienas uždavinys: *užtikrinti Lietuvos turizmo informacijos atnaujinimą ir viešą pateikimą*. Uždaviniui priskirtos keturios priemonės, pvz. *įdiegti naujas kalbas Nacionalinėje turizmo informacijos sistemoje ir jas palaikyti*. Tikslo pasiekimas vertinamas pagal kriterijus „atnaujinta ir papildyta NTIS informacija naujais duomenimis“ ir „NTIS pristatyta internetinėse paieškos sistemose.“ Šiuos kriterijus galima įvertinti teigiamai, kadangi jų rodikliai turėtų atspindėti programos tikslo siekimą.

Būtina pažymėti, kad kitos valstybinės institucijos irgi skiria lėšų turizmo plėtrai – pavyzdžiui, vien Vilniaus savivaldybės 2007 metų biudžete turizmo plėtrai skirta 3,27 milijonų litų, o 2006 metais bendros savivaldybių išlaidos turizmui siekė beveik 25 milijonus litų<sup>9</sup>.

Metai	Savivaldybių skirtos lėšos turizmui, tūkstančiais litų
2003	15 962
2004	20 009
2005	19 332
2006	24 984

Savivaldybės turizmui skyrė dideles sumas, keliskart viršijančias NTP programos asignavimus. Tai leidžia teigti, kad bendrų Lietuvos turizmo rodiklių negalima tiesiogiai susieti su Valstybinio turizmo departamento veikla. Dėl šios priežasties darosi vis sunkiau apčiuopti priežastingumą tarp VTD veiklos ir, pavyzdžiui, atvykstamojo turizmo pajamų augimo.

**Siūlymas: rinkos rodikliai neturi būti institucijos vykdomos veiklos vertinimo kriterijais.**

Kadangi bendra rinkos situacija neatspindi NTP programos poveikio ir neįmanoma nustatyti, kiek turistų padaugėjo būtent dėl šios programos, vertinimo kriterijai turėtų parodyti pastatytų objektų efektyvumą (VTD neturėtų sau prisiskirti visos rinkos pokyčių ir augimo.) Pavyzdžiui, galima matuoti, kiek laivų pasinaudojo pastatytomis prielaukomis ar kitais objektais. Tačiau daugiausia dėmesio turi būti skiriama kliūčių turizmo rinkoje mažinimui, ką galima pamatuoti su turizmu susijusių verslininkų ir asociacijų narių apklausomis (šis pasiūlymas bus plačiau aptartas NTP programos vykdymo dalyje.)

## Vykdymas

Tarp 2003 ir 2006 m. VTD finansavimas beveik patrigubėjo. 2007 m. asignavimai NTP programai sumažėjo dvigubai, kadangi programa buvo padalinta į dvi. Įdomu tai, kad antroji programa gavo daugiau nei nepadalintai NTP programai buvo asignuota 2006 m. Tuo pačiu laikotarpiu (2003-2006 m.) sparčiai didėjo ir vienas pagrindinių NTP programos vertinimo kriterijaus rodiklis – turizmo paslaugų sektoriaus pajamos, gaunamos iš turizmo. Nors NTP programos strateginiame plane buvo prognozuojama, kad šis rodiklis didės po 5% kasmet, iš tikrųjų jis buvo keliskart didesnis. Turint omenyje, kad tuo laikotarpiu Lietuvoje buvo itin spartus ekonominis augimas, VTD prognozuojamas gan žemas turizmo sektoriaus pajamų augimas kelia abejonių dėl to, kaip buvo nustatomos prognozės. Iš lentelės matyti, kad NTP programos lėšos buvo didinamos žymiai sparčiau, lyginant su pagrindiniu šios programos kriterijumi<sup>10</sup>:

<sup>9</sup> Nacionalinė turizmo plėtros 2007-2010 m. programa. Galimybių studija.

<sup>10</sup> Nacionalinės turizmo plėtojimo 2007-2010 metų programos projektas, [http://www.tourism.lt/nsv/index\\_ntp\\_proj.html](http://www.tourism.lt/nsv/index_ntp_proj.html).

Metai	NTP lėšos	Metinis pokytis	Turizmo sektoriaus pajamos	Metinis pokytis
2003	1.8 mln. Lt.		1.731 mlrd. Lt.	
2004	2.2 mln. Lt.	+22.2%	2.273 mlrd. Lt.	+31.3%
2005	3.5 mln. Lt.	+59.1%	2.562 mlrd. Lt.	+12.7%
2006	5.3 mln. Lt.	+51.4%	2.87 mlrd. Lt.	+12.0%

Viena iš esminių problemų, kuri šio tyrimo metu buvo pastebėta visose nagrinėtose institucijose, yra kriterijų ar pasiektų rezultatų nesusiejimas su programų dabartiniu ar ateities finansavimu. NTP programos patvirtinime nėra įvardinta, kaip ateityje pasikeis Valstybinio turizmo departamento (arba NTP) finansavimas, jeigu nebus pasiekti prognozuojami rezultatai. Šiuo atveju, kai vertinimo kriterijaus rezultatai buvo didesni už prognozuojamą 5% rezultatą, neaišku ar programa „neužsitarnavo“ didesnio finansavimo. O galbūt atvirkščiai – kadangi programa anksčiau pasiekė planuojamus rezultatus, tam uždaviniui arba tikslui neturėtų būti asignuotos lėšos kitais metais? Turint omenyje, kad NTP yra tęstinė programa ir jos tikslai bei uždaviniai keičiasi neženkliai, praeityje užsibrėžtų tikslų pasiekimas yra itin svarbus, vertinant naujų programų finansavimo poreikius bei realias programos galimybes. Kadangi nėra tiksliai apibrėžta, kaip rezultatai susiję su finansavimu, yra reali tikimybė, kad programos ateities finansavimas kasmet didės, nepagrindžiant didėjančių lėšų būtinybės.

**Siūlymas: programos rezultatai turi būti susieti su programos finansavimu. Turi būti aiškiai apibrėžta, kas atsitinka, kai programa viršija prognozuotus rezultatus arba kai nesugeba jų pasiekti.**

Taip pat neaišku ir tai, kaip programų kriterijų pasiekimas siejamas būtent su institucijos vykdoma veikla. Institucijos gali paskelbti, kad metai, kai rodikliai buvo blogi, buvo tiesiog „blogi metai“, tuo tarpu kai pasiekiami prognozuojami rezultatai, nuopelnai kažkodėl priskiriami vykdomai programai. Neverta pamiršti, kad 2004-2006 metais Europos Sąjungos parama turizmo plėtrai siekė 360 mln. Lt., savivaldybės skyrė 25 mln. Lt. ir šios lėšos turėjo didelės įtakos tokiam sparčiam turizmo sektoriaus pajamų augimui. Sunku kiekybiškai įvertinti programos poveikį, kadangi beveik neįmanoma išmatuoti NTP programos pridėamosios vertės šalies turizmo plėtrai. VTD vadovų teiginys, kad be NTP programos Lietuvos turizmo sektoriaus rodikliai būtų „ženkliai“ blogesni, dar nėra priežastis kasmet šiai programai skirti virš penkių milijonų litų. Taipogi išlieka klausimas, kaip ilgalaikėje perspektyvoje turi būti susiję tikslai ir lėšos, bei ar yra riba, kurią pasiekus nebereikėtų skatinti turizmo viešaisiais finansais: ar instituciją reikia finansuoti, nes turizmas auga – ar reikia nefinansuoti, nes turizmas auga?

### Dėl VTD veiklos būtinumo

Nacionalinės turizmo plėtros 2007-2010 metų programoje rašoma, kad Valstybinis turizmo departamentas iki 2007 m. įgyvendino infrastruktūros projektus, panaudodamas PHARE programos lėšas. Programų vykdymo metu buvo pastatytos autoturizmo trasos, dviračių trasos, vandens turizmo trasos, kempingai, informaciniai kelio ženklai, prieplaukos. VTD vadovai laikosi nuomonės, kad privatus sektorius nepajėgus pasirūpinti turizmo infrastruktūros sukūrimu Lietuvoje. Bet kuriuo atveju, VTD vadovų teigimu, į Lietuvos Respublikos turizmo įstatymu deleguotas funkcijas „neįeina turizmo infrastruktūros kūrimas. Atsiradus galimybei, Departamentas ėmėsi įgyvendinti ir įgyvendino PHARE finansuojamus turizmo infrastruktūros projektus [...] Naujų tokio pobūdžio projektų Departamentas neįgyvendina ir neįgyvendins,

kadangi tai nėra jo funkcija.“ Turint omenyje, kad Departamentas nesiims naujų infrastruktūros projektų, lieka neaišku, kaip bus siekiama antro programos tikslo „plėtoti viešąją turizmo infrastruktūrą.“<sup>11</sup>

Nors VTD vadovų teigimu valdiškos ar Europos investicijos į infrastruktūrą jau pasibaigė, verta pažymėti, kad tokia infrastruktūra gali būti statoma privačiai, o ne iš valdiškų pinigų. Viena iš priežasčių, kodėl privatus verslas neinvestuoja į turizmo infrastruktūrą, gali būti ta, kad jos būtinybė yra pervertinta ir dėl nepakankamo reikalingumo ji neatsipirktų. Galbūt privatus verslas nėra aktyvus šiame sektoriuje, nes trūksta informacijos apie tai, kokie objektai reikalingi turistams? Taip pat tikėtina, kad privačiam verslui būtų itin sudėtinga gauti leidimus statyti dviračių takus ar kitą su turizmu susijusią infrastruktūrą. Šioje srityje VTD galbūt dar labiau apsunkina verslininkų situaciją, nes savo veikla suteikia papildomą našta. Vienas iš tokios naštos reiškinių yra kaimo turizmo sodybų reglamentavimas: remiantis naujais Kaimo turizmo paslaugų teikimo reikalavimais, kaimo turizmo paslaugos sodyboje pažymėjimas gali būti neišduotas, jeigu sodyba nėra vienos iš nurodytų spalvų (tamsiai rudos, žalios, geltonos, pilkos arba natūralaus medžio spalvos.)<sup>12</sup> Sąlygų sąrašė yra ir kitų sunkiai paaiškinamų ir su konkurencijos laisve prasilenkiančių reikalavimų (pvz., baldai turi būti mediniai, vienodo ir pageidautina tradicinio stiliaus; tekstilė – natūralių medžiagų, pageidautina tradicinių raštų ir spalvų). Užtuot gerinę sąlygas privačiam verslui aktyviai dalyvauti turizmo srityje, turizmo administratoriai nepagrįstai apsunkina sąlygas. Departamento vadovai teigia, kad kaimo turizmo paslaugas reglamentuojantis teisės aktas yra patikslintas atsižvelgiant į Lietuvos kaimo turizmo asociacijos pasiūlymus. Tačiau šis teisės aktas susilpnina naujų kaimo turizmo verslininkų pozicijas, kadangi yra ribojamas jų pateikimas į rinką – pavyzdžiui, raudonos spalvos sodybos savininkas negalės gauti kaimo turizmo paslaugos pažymėjimo. Taip susidaro savotiškas užburtas ratas: šis savininkas nepriklausys kaimo turizmo asociacijai, taigi negalės įtakoti kaimo turizmo reglamentavimo. Akivaizdu, kad VTD turėtų atsižvelgti į visuomenės interesą ir vadovautis Konkurencijos įstatymu, kurio ketvirto straipsnio pirma dalis reglamentuoja, kad „valstybės valdymo [...] institucijos, vykdydamos pavestus uždavinius, kurie susiję su ūkinės veiklos reguliavimu Lietuvos Respublikoje, privalo užtikrinti sąžiningos konkurencijos laisvę.“<sup>13</sup>

Siūlome Valstybiniam turizmo departamentui skelbti informaciją, kokios infrastruktūros trūksta kokiose vietovėse, o verslininkai jau galėtų realizuoti jos pastatymą, jei ekonominiais skaičiavimais tai būtų iš tiesų reikalinga ir finansiškai pasiteisintų. Taip pat reikėtų atlikti studiją, kas trukdo verslui plėtoti turizmo infrastruktūrą, o VTD funkcija turėtų būti inicijuoti būtinas teisės aktų pataisas. Tai būtų žymiai pigesnė ir naudingesnė alternatyva infrastruktūrai plėtoti. Sudėtingesnių ir brangesnių plėtos būdų būtų galima imtis tik tada, jei paprastesni būtų išsemti ar nepasiteisintų. Taipogi rekomenduotina bent jau eksperimento tvarka naudoti skirtingus VTD intervencijos laipsnius. Kaip ir bet kokiam planavime bei kišimesi į rinką, valstybinių institucijų darbuotojai negali tiksliai žinoti, ar jų planuojamas dviračių takas ar prieplauka yra iš tikrųjų reikalinga. Valstybinė infrastruktūros plėtra yra rizikinga, nes nėra privačiam verslui būdingų motyvacijų ir įrankių įvertinti projekto poreikį.

Valstybės ar Europos Sąjungos parama iškreipia konkurenciją turizmo rinkoje. Suteikiant lengvatines sąlygas paramą gaunantiems projekto vykdytojams, nuslopinama privati iniciatyva investuoti į turizmą, kadangi privatiems subjektams tektų nevienodomis sąlygomis konkuruoti su paramą gaunančiais. Neigiamas VTD intervencijos poveikis konkurencijai labiausiai pasireikštų tarp smulkiųjų verslininkų, kurie negalėdami konkuruoti su remiamais verslininkais būtų išstumti iš rinkos arba net nebandytų į ją

<sup>11</sup> Strateginis veiklos planas [http://www.tourism.lt/informacija/strat\\_veiklos\\_planas.php](http://www.tourism.lt/informacija/strat_veiklos_planas.php).

<sup>12</sup> Valstybinio turizmo departamento prie Ūkio ministerijos direktoriaus įsakymas Dėl kaimo turizmo paslaugos teikimo reikalavimų patvirtinimo, 2006 m. gruodžio 22 d. Nr. V-106. [www.atostogoskaime.lt/documents/liudijimas/teikimo\\_reikalavimai.doc](http://www.atostogoskaime.lt/documents/liudijimas/teikimo_reikalavimai.doc).

<sup>13</sup> Lietuvos Respublikos Konkurencijos įstatymas, VIII-1099.

ieiti. Departamento vadovų teigimu, „departamentas nevykdo subsidijavimo ir neskirsto ES paramos, todėl negali daryti ir nedaro jokio intervencinio poveikio verslui“, tačiau bent jau kelerius metus VTD skirstė ES lėšas per PHARE programą. Nors VTD ir nebeskirstys ES lėšų ateityje, būtina atkreipti dėmesį į rinkos iškreipimus, kurie yra šio subsidijavimo pasekmės.

## **Vertinimas**

Oficiali 2006 m. VTD veiklos ataskaita (Forma Nr. B-12) yra suskirstyta pagal vykdomas programas; joje fiksuojami skirtingų programų kriterijų planai ir jų įvykdymai. Tačiau tokios formos ataskaita yra viena didelė lentelė, iš tiesų nieko nepasakanti nei apie problemas, su kuriomis buvo susidurta programos vykdymo metu, nei apie ypatingus pasiekimus. Tai nėra departamento kaltė, kadangi pagal strateginio planavimo metodiką, visų programų asignavimų valdytojai turi rengti ir pateikti tokios formos ataskaitas. Taigi, programų rezultatai turi būti išreikšti kiekybiniais vienetais (surengtų renginių, išleistų leidinių, ir t.t.), o tai nebūtinai tiksliai atspindi programos veiklą.

VTD kasmet išleidžia ir visuomenei pateikia laisvos formos veiklos ataskaitą. Ši ataskaita nėra griežtai suskirstyta pagal departamento vykdomas programas. Skyriuje apie NTP programos vykdymą rašoma, kad buvo atlikta Lietuvos turizmo sektoriaus 2003-2006 m. raidos analizė, taip pat yra pakartoti 2007-2010 m. programos tikslai ir prioritetai. Tačiau nėra realaus pačios programos įvertinimo, kuriame būtų aiškiai pasakyta, kurios programos vykdymo priemonės yra geriausios, o kurios nepateisino lūkesčių. Ataskaita mini, kad buvo surengtos užsienio turistų apklausos, tačiau vietoj bendro rezultatų aptarimo ar turistams užkliuvusių problemų išdėstymo, ataskaita tiesiog vardina kuriuose oro uostuose ar kelių pasienio postuose buvo apklausti turistai. Ši informacija nieko naudingo nepasako, norint įvertinti, ar pasiteisino Nacionalinė turizmo programa. Todėl siūlome į metines Valstybinio turizmo departamento visuomenei skirtas ataskaitas įtraukti skaidresnę analizę, būtinai įtraukiant tos rinkos dalyvių apklausą, kuri pateiktų duomenų apie realų programos efektyvumą, jos indėlį į Lietuvos turizmo augimą ir taipogi nušviestų kokios klaidos buvo padarytos ir kas taisytina, įgyvendinant šią programą.

## **Programos efektyvumo vertinimas**

Valstybinio turizmo departamento abiejose veiklos ataskaitose trūksta realaus savo veiklos įvertinimo, rodiklių pasiekimo ar neįgyvendinimo priežasčių tyrimo. Laisvos formos ataskaitoje minimos konferencijos, plėtros programų rengimas, dalyvavimas įvairiuose komitetuose. Tačiau tokia veikla atspindi būtent institucines funkcijas ir bent jau tiesiogiai nepadidina turizmo apimčių Lietuvoje. Ataskaitoje dėmesys yra akivaizdžiai skiriamas Europos Sąjungos lėšomis įgyvendintų projektų kiekybei, o ne kokybei. Prieplaukų statymas yra vienas iliustratyviausių pavyzdžių, kada visų pirma buvo orientuojamasi į kiekybę. VTD ataskaita plačiai visuomenei mini, kad „2006 metai buvo intensyvūs prieplaukų statybos metai. Šiuo laikotarpiu atlikti visi pagrindiniai statybos darbai.“ VTD vadovai prieplaukų būtinybę grindė tuo, kad be prieplaukų Lietuva atrodo kaip necivilizuota šalis, kurioje nėra sudarytos elementarios sąlygos vidaus vandenių turizmui. Jų manymu, prieplaukos turėtų padidinti turistų srautą, dėl to VTD ir skyrė ES lėšas joms statyti. Dabar jau galime abejoti, ar siekis kuo greičiau pastatyti daugiau prieplaukų pasiteisino: jau šįmet ledonešis sugadino Druskininkų prieplaukos turėklus, įgriuvo Alytaus prieplaukos kampas, o Merkinėje prieplauka buvo pastatyta kasmetinio potvynio zonoje<sup>14</sup>. Prieš skiriant lėšas įmantrioms prieplaukoms ar dviračių takams, VTD derėtų pasirūpinti, kad turistams netektų kentėti dėl elementarios infrastruktūros (pvz. viešųjų tualetų) trūkumo.

---

<sup>14</sup> Mindaugas Lapelė. Nemunas, laivai ir ES pinigai <http://www.bernardinai.lt/index.php?url=articles/66720>.

Valstybinio turizmo departamento veikla turėtų būti vertinama ne vien kiekybės (pastatytų objektų ar išdalintos paramos) principu. Vienas iš pasiūlymų yra apklausti su turizmu susijusių bendrovių valdytojus, ar bendra VTD veikla bei departamento statoma infrastruktūra pagerino turizmo bei verslo sąlygas bei ar, jų manymu, prisidėjo prie didėjančio turistų srauto. Siūlomos privataus turizmo sektoriaus ekspertų apklausos realiau atspindėtų VTD veiklos poveikį turizmo didėjimui.

## Pagrindinės rekomendacijos

- Viskas, kas susiję su administracinės veiklos tobulinimu, turėtų būti programos priemonėmis, o ne tikslais. Tikslai turi būti reikšmingi visuomenei, tiesiogiai atspindintys viešąjį interesą.
- Vertinimo kriterijai neturi būti orientuoti į dalyvautų renginių, parengtų dokumentų skaičių. Bendri rinkos rodikliai kaip vertinimo kriterijai neatspindi programos poveikio.
- Programos rezultatai turi būti susieti su programos finansavimu. Turi būti aiškiai apibrėžta, kas atsitinka, kai programa viršija prognozuotus rezultatus arba kai nesugeba jų pasiekti.
- Išanalizuoti pagrindines biurokratinės kliūtis verslui ir infrastruktūros plėtrai turizmo srityje ir nuolat rūpintis jų pašalinimu. Tai prisidėtų prie privataus su turizmu susijusio verslo plėtros Lietuvoje. Tokia veikla galėtų būti tarp VTD veiklos kriterijų, nes ji konkreti ir apčiuopiama ir šiuo metu nėra kitos institucijos, kuriai labiau tiktų atlikti tokią veiklą.
- Inkorporuoti apklausų rezultatus į strateginį planavimą, įtraukiant su turizmu susijusio privataus sektoriaus atstovų apklausas.

### 3. Kūno kultūros ir sporto plėtros programa

Kūno kultūros ir sporto plėtros programa yra viena iš dviejų pagrindinių Kūno kultūros ir sporto departamento prie LR Vyriausybės vykdomų programų. Institucija apibrėžė šešis programos tikslus:

- (1) *Siekti efektyvios veiklos kūno kultūros ir sporto srityje stiprintant valstybės tarnautojų administracinius gebėjimus, tobulinant sporto teisinę bazę ir plėtojant tarptautinius ryšius;*
- (2) *Skatinti vaikų ir jaunimo fizinį ugdymą;*
- (3) *Plėtoti gyventojų fizinį ugdymą;*
- (4) *Igyvendinti neįgalių žmonių socialinę integraciją;*
- (5) *Užtikrinti šalies ir tarptautinių sporto renginių Lietuvoje vyksmą;*
- (6) *Renovuoti ir statyti kūno kultūros ir sporto paslaugų objektus.*

Kūno kultūros ir sporto plėtros programa	
Vykdanti institucija	Kūno kultūros ir sporto dep. prie LRV
2007m. biudžetas	30 mln. Lt
Etatų skaičius	52 etatai

### Planavimas

#### Pagrindinis iššūkis: pagrindinių veiklos rezultatų rodiklių nustatymas

Pirmas programos tikslas nėra tiesiogiai susijęs su kūno kultūros ir sporto plėtra Lietuvoje, nes pats tikslas ir jam priskiriami vertinimo kriterijai atspindi departamento darbuotojų veiklą. Tokio tikslo atsiradimas pirmoje vietoje parodo, kad strateginis planavimas tėra funkcija, naudojama instituciniam finansavimui atsirasti. Pirmas tikslas turi net devynis rezultato ir vienuolika produkto kriterijų, o kiti penki, į visuomenę orientuoti programos tikslai, sudėjus turi dešimt rezultato ir tik septynis produkto kriterijus, o trečias tikslas neturi produkto kriterijaus. Taigi kūno kultūros ir sporto plėtrą Lietuvoje atspindi septyniolika rodiklių, tuo tarpu net dvidešimt rodiklių matuoja departamento darbuotojų administracinius gebėjimus. Jeigu darbuotojų sugebėjimai yra vystomi ir jų kvalifikacija auga, tai teigiamai atsispindės programos vykdomai veiklai. Vis dėlto pagrindinis programos tikslas turėtų būti susijęs su sportu ir visuomene, o ne su paties departamento darbuotojų kvalifikacijos augimu bei tarptautiniais ryšiais.

Pirmajam tikslui priskirtais vertinimo kriterijais gali būti manipuluojama, nes įmanoma didinti rodiklį, nekuriant vertės. Prie tokių rodiklių galima priskirti šiuos: *KKSD valstybės tarnautojų, pakėlusiu kvalifikaciją, procentas; koordinuojamų programų skaičius; programų vykdymo ir valstybės biudžeto asignavimų naudojimo patikrinimų skaičius; tarptautinių mokslinių konferencijų, surengtų Lietuvoje, skaičius; parengtų Departamento strateginių planų skaičius; parengtų Departamento strateginių veiklos ataskaitų skaičius; aptarnaujamų darbo vietų skaičius; departamento patalpų priežiūra (m<sup>2</sup>); dalyvavimų ET ir ES vykdomose priemonėse skaičius; surengtų spaudos konferencijų skaičius; parengtų straipsnių skaičius.* Dauguma šių rodiklių atspindi tai, ką kiekviena institucija savaime turėtų daryti – pavyzdžiui, rengti strateginius planus ir strategines veiklos ataskaitas, prižiūrėti savo patalpas, ir t.t. Egzistuojantys rodikliai programos vertintojams nieko nepasako nei apie programos rezultatyvumą, nei apie efektyvumą. Lieka neaišku, kodėl departamentas sukūrė tiek daug administracinę veiklą atspindinčių kriterijų; kita vertus, neaišku, kodėl yra patvirtinami kriterijai, kurie akivaizdžiai maskuoja institucinį finansavimą po tikslinių programų gaubtu.

**Siūlymas: atsisakyti administracinę veiklą atspindinčių kriterijų.**

Vertinant kitų tikslų rodiklius, galima teigti, kad jiems būdingos kelios šio darbo įvade išvardintų rizikų. Sunku rasti tiesioginę koreliaciją tarp programos vykdomos veiklos ir tokių programos efekto kriterijų kaip *sporto, sveikatos klubų skaičius* bei *organizuotai sportuojančių skaičius*. Didžiąja dalimi šie rodikliai kinta nepriklausomai nuo programos veiklos (pvz., KKSD niekaip nepalengvina naujų sporto klubų kūrimosi), todėl reikėtų arba sukurti metodologiją, leidžiančią išskirti programos poveikį, arba aiškiai įvardyti šią riziką arba šio rodiklio atsisakyti.

**Siūlymas: jei naudojami bendrą rinką atspindintys vertinimo kriterijai, tuomet turi būti įvardyta rizika, kad didžiąja dalimi rinkos rodikliai kinta nepriklausomai nuo programos veiklos.**

Netinkamai matuojami yra du rodikliai: (1) *sportuojančių neįgalių žmonių skaičius*, nes jis blogiau atspindi neįgaliųjų integracijos progresą nei sportuojančių neįgalių žmonių procentas; (2) *investicijos į sporto bazių plėtrą*, nes tai yra grynas ekstensyvus rodiklis, be to ir išpučiamas infliacijos.

Reikia pripažinti, kad pakankamai dažnai strateginiai tikslai būna labai sunkiai įvelkami į skaičius. Kartais susiduriama su situacijomis, kai atrodo, kad vieninteliai prasmingi rodikliai yra tiesiog per brangūs, nes reikalauja dažno didelio duomenų kiekio rinkimo. Taipogi susiduriama su problema, kai negaunami tikslūs tam tikrų metų rezultatai, o jau reikia rengti prognozes. Tai apsunkina departamento darbuotojų galimybę realiai prognozuoti rezultatus.

Kadangi Kūno kultūros ir sporto plėtros programa organizuoja įvairius renginius, konkursus, žaidynes vaikams, jaunimui, neįgaliesiems, kaimo žmonėms, būtų tinkama naudoti tokių renginių dalyvių skaičių kaip programos vertinimo kriterijų. Šie rodikliai teisingiau atspindėtų programos poveikį, kadangi jie būtų tiesiogiai susiję su programa (skirtingai nuo sporto klubų skaičiaus, kuris nėra priklausomas nuo KKSD vykdomos veiklos). Visais atvejais reiktų stengtis, kad būtų įvertinamas tiesioginis programos poveikis – pavyzdžiui, kiek naujų žmonių pradėjo sportuoti dėl atliktų investicijų, kiek žmonių pradėjo sportuoti pagerintomis sąlygomis, kiek vaikų galėjo įsitraukti į sporto užsiėmimus dėl naujai pastatytų sporto aikštelių. Tokių ir panašių rodiklių nebuvimas Kūno kultūros ir sporto plėtros programoje rodo nepakankamą jos kokybę ir neabejotinai atsiliepia jos struktūrai, tikslingumui ir efektyvumui.

**Siūlymas: įvesti programos veiklos poveikį visuomenei atspindinčius vertinimo kriterijus.**

Prognozuojamų rezultatų ir finansavimo nustatymas

Atskira grėsmė skaidrumui yra strateginiuose planuose deklaruojamų numatomų ateities veiklos rezultatų ir numatomo ateities finansavimo nepalyginamumas. Problemos šaknis yra dvi ateities finansavimo duomenų rūšys: „pageidaujamas“ finansavimas ir „realiai tikėtinas“ finansavimas. Strateginiuose planuose pirmiems metams biudžetas jau būna patvirtintas, todėl yra nurodomas tikras skaičius. Tačiau antriems ir tretiesiems metams yra nurodomas „pageidaujamas“ biudžetas, sukurtas remiantis poreikiais ir neatsižvelgiant į resursų ribotumą.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Kūno kultūros ir sporto departamentas. 2007-2009 metų strateginis veiklos planas. Priedas: Lentelė 3. 2007-2009-ųjų metų programų asignavimų suvestinė.

Programos pavadinimas	Patvirtinti 2006 m. asignavimai	2007 m. asignavimai	Numatomi 2008 m. asignavimai	Numatomi 2009 m. asignavimai
Kūno kultūros ir sporto plėtra	24 827 tūkst. Lt	27 391 tūkst. Lt	72 201 tūkst. Lt	72 354 tūkst. Lt

Tačiau antriems ir tretiems metams nurodomi prognozuojami veiklos rodikliai remiasi „realiai tikėtiniu“ finansavimu, t.y. Kūno kultūros ir sporto departamento lūkesčiu apie Vyriausybės ir Finansų ministerijos sprendimą skirti lėšas Kūno kultūros ir sporto plėtros programai<sup>16</sup>:

Vertinimo kriterijus	2006 m. rezultatas	2006 m. planas	2007 m. planas	2008 m. planas	2009 m. planas
Organizuotai sportuojančiųjų skaičius	158 903	145 000	147 000	148 000	150 000
Sporto, sveikatos klubų skaičius	1353	1000	1200	1300	1400
Sportuojančių neįgalių žmonių skaičius	4223	4100	4200	4400	4500

Taip yra daroma siekiant išvengti nerealistišku rodiklių prognozių ir situacijų, kurios priverstų jas mažinti, kad atitiktų finansavimą. Tradicija skelbti „norimą“ finansavimą ir „tikėtino“ finansavimo prognozuojamus rezultatus neatitinka strateginio planavimo prigimties ir yra senųjų „biudžeto išmušinėjimo“ metodų reliktas.

**Siūlymas: suvienodinti kriterijus ir planavimo dokumentuose skelbti „tikėtiną“ finansavimą ir būtent jo prognozuojamus rezultatus.**

## Vykdymas

Remiantis Kūno kultūros ir sporto departamento 2006 m. veiklos ataskaita, atlikti šie darbai: buvo vertinami departamento darbuotojai; keliama jų kvalifikacija; parengtas strateginis planas ir veiklos ataskaita; organizuoti reprezentaciniai renginiai; sukurta ir įdiegta Departamento svetainė; dalyvauta įvairiose konferencijose, seminaruose; rengti sporto konkursai ir festivaliai vaikams, jaunimui, kaimo žmonėms, sveikuoliams ir kt.; parengta fizinio pajėgumo testavimo metodika; surengti neįgaliųjų

<sup>16</sup> 2007-2009 metų strateginis veiklos planas. Priedas: Lentelė 4. Vertinimo kriterijų suvestinė. 2006 metų veiklos ataskaita.

čempionatai; kurčiųjų moksleivių žaidynės; jaunių bei studentų čempionatai ir žaidynės; atlikti įvairių Lietuvos sporto centrų kapitaliniai remontai ir kiti darbai.<sup>17</sup>

### **Pagrindinis iššūkis: Fiskalinės disciplinos laikymasis**

Fiskalinės disciplinos laikymasis ir kokybiškas finansinis planavimas yra būtinosios vienos kito sąlygos. Viena vertus, nevykdomi biudžetai praranda bet kokią prasmę ir diskredituoja visą finansinio planavimo procesą. Kita vertus, neišmintingas finansinis planavimas gali reikšti, kad suplanuotų lėšų neužtenka užsibrėžtiems tikslams pasiekti, o tai provokuoja fiskalinės disciplinos nesilaikymą. Kūno kultūros ir sporto plėtros programa turi biudžeto viršijimo istoriją. Ar tai reiškė, kad buvo pasiekti geresni nei planuoti rezultatai, ar kad lėšos buvo panaudotos mažiau efektyviai nei planuota?

2006 m. biudžetas buvo viršytas 27 procentais. Tuo tarpu pagal tris pagrindinius efekto rodiklius (*Organizuotai sportuojančiųjų skaičių; sporto sveikatos klubų skaičių; sportuojančių neįgalių žmonių skaičių*) planai buvo viršyti atitinkamai 10, 35 ir 3 procentais. Nors šie rezultatai yra geresni nei tikėtasi, realiame kontekste jie nebeatrodo taip įspūdingai: nors planai buvo viršyti, 2006 m. planai buvo nustatyti žemesni nei 2005 m. rezultatai. Todėl nors rodikliai augo ir palyginti su praeitais metais (atitinkamai 9, 7 ir 11 procentais), lyginimas su metų tikslais nebetenka prasmės.<sup>18</sup>

Dar vienas pažymėtinas dalykas yra tai, kad 2007 m. biudžetas yra suplanuotas didesnis nei 2006 m., tačiau mažesnis nei 2006 m. faktinės išlaidos. Tai galima interpretuoti dvejopai: arba programos veikla mažės palyginti su praeitais metais, arba tikėtina, kad biudžetas bus viršytas ir šiais metais. Jeigu veikla mažės, turėtų mažėti ir veiklos rodikliai; jeigu veiklos apimtys nesikeis, biudžetas tikriausiai ir vėl bus viršytas. Lėtesni prognozuojami augimo tempai 2007 m. (2007 m. tikslas lyginant su 2006 m. faktiniais rodikliais) nei 2006 m. faktiniai augimo tempai (2006 m. faktas lyginant su 2005 m. faktu) reikštų, kad programos veikla išties yra mažinama ir biudžeto viršijimas nėra labai tikėtinas. Deja, šioje situacijoje tokie palyginimai nėra prasmingi, nes 2007 m. tikslas visiems trims esminiams efekto rodikliams yra mažesnis už 2006 m. rezultatą.<sup>19</sup>

**Siūlymas: jei prognozuojami rezultatai žemesni už praeitų metų, visuomenei turi būti paaiškinta, kodėl jie yra žemesni.**

LR Vyriausybės nutarime *Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo* skelbiama, kad „Numatant institucijos programų kitų metų rezultatus – institucijos aplinkos analizė padeda įvertinti tuos veiksnius, kurie gali daryti įtaką siekiant institucijos programose numatytų rezultatų. Tai padeda koreguoti planuojamus institucijos rezultatus ir tinkamai pasirinkti priemones šiems rezultatams pasiekti.“ Nutarime neminima, kas būtų, jei programoje numatyti rezultatai būtų žemesni už praeitų metų faktinius rezultatus –

<sup>17</sup> Kūno kultūros ir sporto departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 metų veiklos ataskaita.

<sup>18</sup> Verta pažymėti, kad rezultatai kartais keičiasi nepriklausomai nuo KKSD – 2004 m. priėmus Asociacijų įstatymą IX-1969, visuomeniniai sporto klubai turėjo persiregistruoti pagal šį įstatymą, tačiau ne visi klubai tai padarė. To pasekoje oficialiai pripažįstamų klubų skaičius sumažėjo, nors visuomenės dalyvavimo organizuotame sporte prasme realiai padėtis nedaug tepasikeitė.

<sup>19</sup> Mažėjantys rodikliai nebūtų problema, jei dviejų gretimų metų rezultatai būtų statistiškai nepriklausomi įvykiai. Departamentas ne visada gali tinkamai prognozuoti ateinančių metų rezultatus, nes pats ne laiku juos gauna.

ar tos programos asignavimų valdytojai turėtų pasiaiškinti Vyriausybei, kodėl užsibrėžti žemesni rezultatai? Kaip žemesni rezultatai įtakotų tų metų asignavimus? Ar tikrai verta tęsti remti programą, kuri nesilaiko fiskalinės drausmės ir tuo pačiu numato pasiekti blogesnius rezultatus? Jeigu tos programos vykdytojai sako, kad jie nekalti, jog rodikliai pablogės – tai kur tuomet sąsaja tarp jų programos ir tos programos efekto rodiklių? Ar tai neįrodo, kad ta programa faktiškai neįtakoja jos vertinimo kriterijų rezultatų, taigi ir nėra prasminga būti finansuojama?

**Siūlymas: Programos rezultatai (pagal vertinimo kriterijus) turi būti susieti su programos finansavimu.**

## **Vertinimas**

### **Pagrindinis iššūkis: Gautų rezultatų lyginimas, peržiūrėtinų tikslų nustatymas**

Rezultatų vertinimas ir jų poveikis tolesnės veiklos planams yra viena esminių strateginio planavimo dalių. Trūkumai šiame etape yra svarbios grėsmės. Kūno kultūros ir sporto plėtros programoje galima pastebėti reikšmingų nesklaidumų šioje srityje.

Su departamento administracine veikla susiję vertinimo kriterijai, o taip pat žemesni už praeitų metų faktinius pasiekimus prognozuojami rezultatai leidžia teigti, kad šiuo metu egzistuojantys planai yra visiškai atitrūkę nuo realių galimybių ir poreikių. Fiktyvūs tikslai taip pat neleidžia priimti prasmingų sprendimų apie lėšų programai skyrimą. Siekiant spręsti šią problemą, būtina kiekvienų metų pabaigoje atidžiai nagrinėti rezultatus ir spręsti tikslų peržiūros klausimą. Šiame etape būtina dalyvauti visuomenė ir šios srities socialiniai partneriai. Tai apsaugotą valstybę nuo lėšų skyrimo savitikslei biurokratijai ir leistų savalaikiai įtraukti į programą visuomenei reikšmingus tikslus. Kuriant naują strateginį planą, o tai daroma kiekvienais metais, būtina koreguoti numatomus rezultatus, atsižvelgiant į praeitų metų pabaigos situaciją.

**Siūlymas: visuomenė ir socialiniai partneriai turėtų dalyvauti nustatant programų tikslus ir pareikšti savo nuomonę, ko jie tikisi iš programos.**

### **Pagrindinės rekomendacijos**

- Departamento pasirenkami tikslai turi būti orientuoti į visuomenę, o ne į administracinę veiklą. Viskas, kas reikšminga visuomenei, turi patekti į departamento akiratį; departamentas turėtų rūpintis įvairių kliūčių žmonių iniciatyvoms išaiškinimu ir pašalinimu.
- Persvarstyti veiklos rodiklių pasirinkimą, minimizuojant neadekvatumo, netinkamo matavimo, dubliavimosi, manipuliuojamumo bei neekonomiškumo rizikas. Atsisakyti rodiklių, kuriems šios rizikos didelės.
- Kiekvieno periodo pabaigoje peržvelgti ateinančių metų tikslus, kad jie atitiktų realią situaciją ir sukurtų tikrą paskatą programai veikti.
- Strateginiuose planuose skelbti tik realistiškus ateities finansinius planus, o ne pageidaujamus asignavimus.

#### 4. Specialioji Europos regioninės plėtros fondo programa (BPD įgyvendinti)

Specialioji Europos regioninės plėtros fondo programa (BPD įgyvendinti) yra viena iš trijų Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie LRV vykdomų programų. Institucija apibrėžė vienintelį programos tikslą:

*Užtikrinti Bendrojo programavimo dokumento priemonės „Informacinių technologijų paslaugų ir infrastruktūros plėtra“ įgyvendinimą.*

Specialioji Europos regioninės plėtros fondo programa (BPD įgyvendinti)	
Vykdanti institucija	Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie LRV
2007m. biudžetas	21 mln. Lt
Etatų skaičius	10

Vykdam šią programą Informacinės visuomenės plėtros komitetui (IVPK) iš esmės suteikiamas resursų skirstytojo vaidmuo. Šios programos kontekste institucija yra įpareigojama administruoti su informacinėmis technologijomis susijusių projektų atranką finansavimui bei jų vykdymo priežiūrą. IVPK suformulavo pagrindinį programos uždavinį, pabrėždami jos tarpininko funkciją: „Vykdyti ES struktūrinių fondų paramą informacinių paslaugų ir infrastruktūros plėtros srityje administruojančios tarpinės institucijos funkcijas“.

Prieš susitikimą su IVPK direktoriumi p. Aurimu Matuliu, planavome analizuoti Informacinės visuomenės plėtros (IVP) programą. Ši programa įgyvendina IVPK strateginį tikslą „Siekti, kad Lietuvoje būtų sukurta pažangi informacinė visuomenė, kurios nariai savo veiklą grindžia informacija, žinojimu ir naujausių technologijų suteikiamomis galimybėmis.“ Tačiau pokalbio su p. Matuliu metu paaiškėjo, kad pagal šią programą nevykdoma jokia veikla – iš tikrųjų, komitetas tikrai skirsto ES struktūrinių fondų paramą. Kyla klausimas, ar po Informacinės plėtros programa nėra paslėptas žinybinis komiteto finansavimas? Iš 2007 metais šiai programai paskirtų 5,776 milijonų litų, 4,581 milijono skirti išlaidoms (iš jų 2,013 – darbo užmokesčiui), o 1,195 milijono skirti turtui įsigyti. Informacinės visuomenės plėtros programa turi ir užsibrėžtų uždavinių ir net 33 vertinimo kriterijus, taigi išskyla esminę skaidrumo riziką, kadangi sunku tiksliai nustatyti, kokia (jei iš viso) veikla vykdoma programos eigos metu ir kaip ji susijusi su vertinimo kriterijais.

Siūlymas: **aiškiai komunikuoti visuomenei, kokia veikla yra vykdoma pagal kokias programas.**

#### Planavimas

Šiuo metu IVPK matuoja Specialiosios Europos regioninės plėtros fondo programos darbo rezultatus trimis rodikliais:

- *Projektų, remiančių informacinių technologijų infrastruktūros ir viešųjų elektroninių paslaugų plėtrą (naujų ir atnaujintų), skaičius*

Šis rodiklis programos aprašyme strateginiame veiklos plane yra nurodomas kaip pagrindinis, tačiau jo vertę planavimui sumažina dvi esminės rizikos: neadekvatumo ir manipuliavimo. Pirma, projektų skaičius

kaip vertinimo kriterijus negali adekvačiai įvertinti progresą vykdant BPD, nes atspindi tik procesą, bet ne rezultata. Antra, juo gali būti manipuluojama skaldant projektus ir taip dirbtinai didinant jų skaičių.

- *Bendrojo programavimo dokumento priemonei „Informacinių technologijų paslaugų ir infrastruktūros pletra“ skirtų lėšų įsisavinimo procentas*

Šiam rodikliui taikytina panaši kritika: jo neadekvatumą lemia tai, kad jis atspindi projektų įėigas, o ne išėigas, todėl jo vertė matuojant BPD vykdymo progresą taip pat yra abejotina.

- *Įrengto plačiajuosčio duomenų perdavimo tinklo ilgis (km)*

Atrodytų, jog tai vienintelis vertinimo kriterijus, susijęs su rezultatais. Tačiau šis rodiklis atspindi tik nedidelę – infrastruktūrinę – informacinės visuomenės problematikos dalį. Be to, tiesti plačiajuosčių duomenų perdavimo tinklą valstybės lėšomis nėra akivaizdus informacinės visuomenės tikslas – tai tik viena iš galimų priemonių išplėsti elektroninių ryšių infrastruktūrą. Plačiajuosčio tinklo įrengimą vykdė VŠĮ „Plačiajuostis internetas“, kurią įsteigė Susisiekimo ministerija. Tik dalis šios įstaigos finansavimo buvo gauta iš Europos Sąjungos paramos per Informacinės visuomenės plėtros komitetą:

Eil. nr.	Pajamų šaltiniai	Pajamos, litais			Santykis su visomis pajamomis		
		2005 m.	2006 m.	2007 m. (planas)	2005 m.	2006 m.	2007 m.
1.	Valstybės biudžeto lėšos	100,00	950000,00	1330000,00	0,69%	85,49%	79,98%
2.	ES parama (RAIN projektas)	14300,00	161200,00	263000,00	99,31%	14,51%	15,81%
3.	Tinklo RAIN pajamos			70000,00			4,21%
	Iš viso pajamų:	14400,00	1111200,00	1663000,00			

Europos Sąjungos paramą gaunantys projektai yra iš dalies finansuojami ir iš valstybės biudžeto, taigi IVPK Strateginiame plane arba ataskaitoje turėtų būti nurodoma, kiek lėšų projektas gavo ir iš kitų valstybinių institucijų (šiuo atveju, iš Susisiekimo ministerijos). Kitaip gali susidaryti klaidingas įspūdis, kad užsibrėžti tikslai buvo pasiekti vien IVPK paskirstytos ES finansinės paramos dėka.

Kyla klausimas, kodėl tik šio projekto veiklos rezultatai yra minimi IVPK Strateginio plano vertinimo kriterijų suvestinėje. Remiantis IVPK internetinėje svetainėje pateikiamu projektų sąrašu, šiuo metu yra vykdomi 42 projektai. Jeigu yra įmanoma įtraukti „Kaimiškujų vietovių informacinių technologijų plačiajuosčio tinklo RAIN“ projekto rezultatus į IVPK vertinimo kriterijų suvestinę, kodėl tai nebuvo padaryta su kitų 41 projektų rezultatais?

**Siūlymas: vykdomų projektų rezultatai turėtų būti įtraukti į programos vertinimo kriterijus.**

Nors ES paramą skirstanti programa turi tik 3 vertinimo kriterijus, Informacinės visuomenės plėtros programa turi net 33 vertinimo kriterijus. Dauguma šių kriterijų matuoja gyventojų, įmonių ir valstybės institucijų naudojimąsi internetu bei viešųjų paslaugų teikimą internetu. Taipogi diskutuotina, ar gyventojų/įmonių naudojimas internetu atspindi bendrą IVPK veiklą, kadangi tiesioginio ryšio tarp programos veiklos ir naudojamų kriterijų nėra, o tai ne tik neleidžia deramai įvertinti programos rezultatyvumo, bet ir klaidina visuomenę, priskiria programai svetimus pasiekimus. Bendrų rinkos rodiklių naudojimas rezultatams matuoti būtų pateisinamas tik tuo atveju, jeigu departamentas rinktų informaciją apie visas kliūtis sektoriaus plėtrai, rūpintųsi kliūčių panaikinimu ir visokeriopu sąlygų gerinimu. Galima būtų palikti tik su valstybės institucijomis teikiamų viešųjų paslaugų rodiklius ir priskirti juos Specialiajai Europos regioninės plėtros fondo programai, kadangi pagal šią programą skirstoma parama įvairioms žinyboms įtakoja viešųjų paslaugų rodiklius. Verta atkreipti dėmesį į tai, kad su dabartiniais vertinimo kriterijais paramos skirstymas pasidaro savatiksliu, kadangi Specialiosios programos rodikliai orientuoti į remiamų projektų skaičių ir lėšų įsisavinimą.

**Siūlymas: bendri rinkos rodikliai turėtų būti naudojami tik tuo atveju, jei yra aiškus priešastingumo ryšys tarp rinkos tendencijų ir programos veiklos.**

## **Pagrindinės rekomendacijos**

- Programų eigoje vykdoma veikla turėtų būti aiškiai komunikuojama visuomenei, siekiant išvengti esminės skaidrumo rizikos.
- Įtraukti Europos Sąjungos lėšomis remiamų projektų rezultatus į programos vertinimo kriterijus. Bendri rinkos rodikliai turėtų būti naudojami tik tuo atveju, jei yra aiškus priešastingumo ryšys tarp programos veiklos ir atitinkamų rodiklių.

## 5. Bendros išvados ir rekomendacijos

Vertinant tris šioje studijoje analizuotas programas, galima išvelgti joms visoms būdingas tendencijas ir iššūkius. Šiame skyriuje šie bendrumai ir iš jų sekančios išvados aprašomi skirstant pagal jau pažįstamą trijų žingsnių strategijos modelį.

Galime pasidžiaugti, kad strateginio planavimo metodika ir programinis biudžeto sudarymas palengvina programų nagrinėjimą: tikslų, priemonių ir kriterijų buvimas leidžia apčiuopti, kurie iš jų yra netinkami.

### Planavimas

- Biudžetas savo turiniu lieka instituciniu, o ne programiniu. Kadangi biudžeto programos yra rengiamos kaip sudėtinė institucijos strateginio veiklos plano dalis, programinio biudžeto sistemoje dar strateginio planavimo fazėje automatiškai užprogramuojamas stiprus institucinis pradai, kuomet institucija, o ne programa, tampa pradinio planavimo atskaitos tašku<sup>20</sup>. Pačios programos yra pritaikomos prie jau egzistuojančių institucijų ir susitapatina su jomis.
- Trūksta bendro programų naudingumo ir būtino aptarimo dar planavimo stadijoje. Daugiausia dėmesio programos sulaukia biudžeto svarstymo Seime metu, tačiau diskusijos dažniausiai koncentruojasi ties jų finansavimu, o ne bendra nauda visuomenei. Iš pradžių reikia diskutuoti ar nustatyti, kad vienokia ar kitokia programa, jos tikslai ir suteiktos paslaugos yra tikrai reikalingi, ir kad privatus sektorius jų negali suteikti, o tik tada jau galvoti, ar verta didinti tam tikros programos finansavimą.
- Programų tikslai, uždaviniai, priemonės ir vertinimo kriterijai dažnai yra formuluojami netinkamai, nes yra formalūs, abstraktūs ir nusako funkcijas, o ne siekius ir rezultatus. Neaiškūs programų tikslai nulemia tai, kad neįmanoma suformuluoti efektyvių kriterijų jiems įvertinti. Neturi būti naudojami didelės iškraipymo rizikos rodikliai. Rodiklių gali būti mažai, svarbiausia, kad jie būtų informatyvūs ir korektiški.
- Dažnai tikslai, jų uždaviniai ir kt. sutelkia dėmesį į departamento administracinę veiklą – vykdomų programų, parengtų teisės aktų, surengtų konferencijų skaičių. Tačiau programų tikslai turėtų būti susiję su teigiamais pokyčiais visuomenėje, o ne departamento viduje – juk departamentai turi tarnauti ir gauna asignavimus programų labui, o ne programos yra sudaromos departamentų naudai.
- Planuojant veiklą ir jai reikiamus asignavimus, institucijos nėra skatinamos taupyti lėšas. Dėl to atsiranda tendencija, kad kiekvienų metų programos biudžetas yra didesnis už praeitų metų. Ateinančių metų asignavimai iš esmės priklauso ne nuo pasiektų rezultatų, o nuo patirtų sąnaudų praeitais ir užpraėjusiais metais. Taipogi, programos vykdytojai nebūna baudžiami, jeigu jie viršija savo asignavimus. 2006 m. Kūno kultūros ir sporto plėtros programa daugiau nei ketvirtadaliu viršijo savo biudžetą, bet nepaisant to, 2007 m. dėl praeitų metų viršijimo atsiradęs programos „deficitas“ nebuvo išskaičiuotas iš planuojamų asignavimų.

---

<sup>20</sup> Čia ir toliau kai kurios išvados pateikiamos iš „Lietuvos viešųjų finansų problematika ir 2008 m. galimybės“, Lietuvos laisvosios rinkos institutas 2007.

## Vykdymas

- Studijos metu sunkiausia buvo įvertinti programų vykdymo etapą, kadangi informacijos yra arba apie strateginį planavimą, arba apie rezultatus. Rezultatai veiklos ataskaitose, pvz. „surengtos kurčiųjų moksleivių žaidynės,“ nepasako, ar programa buvo nuosekliai vykdoma.
- Dažnai nėra kokybiškai pagrindžiamas programų veiklos būtinumas. Programų vykdytojai tvirtina, kad privatūs verslininkai negali garantuoti reikiamos infrastruktūros pastatymo arba paremti moksleivių sporto varžybų – tačiau galbūt privatūs neturi motyvacijos tai daryti, žinodami, kad tokia veikla jau vykdoma, arba kad jie negalės konkuruoti su valstybės remiamomis programomis, kurios gali sau leisti dideles finansines išlaidas.
- Nėra privačiam verslui būdingos motyvacijos kokybiškai atlikti vykdomus projektus, ypač programų vykdytojams savo veiklą matuojant pagal „pastatytų prielaukų“ skaičių, nesijaudinant, kas toms prielaukoms atsitiks jau kitais metais.

## Vertinimas

- Analizės metu nebuvo aptiktas ryšys tarp programos ataskaitų, jų vertinimo ir kitų metų biudžeto planavimo. Veiklos ataskaitos išlieka formaliu dokumentu, praktiškai neturinčiu įtakos ateities asignavimams. Laisvos formos ataskaitose pateikiama aprašomojo pobūdžio informacija; tuo pačiu metu trūksta informacijos apie tai, kokios priemonės pasiteisino ir kokios nepasiteisino siekiant užsibrėžtų tikslų, kokios klaidos buvo padarytos programų vykdymo metu.
- Vertinami turėtų būti ne tik rezultatai, bet ir priemonės, ir tikslai, nes gali būti, kad jie jau pakito (ypatingai tai liečia tęstines programas, kurių tikslai per paskutinį dešimtmetį pasikeitė tik labai nežymiai).
- Programų efektyvumo vertinimas apsunkinamas tuo, kad dažnai vertinimo kriterijai orientuojasi į „parengtų teisės aktų“ skaičių. Bendrų rinkos rodiklių naudojimas rezultatams matuoti būtų pateisinamas tik tuo atveju, jeigu atitinkama institucija rinktų informaciją apie visas kliūtis sektoriaus plėtrai, rūpintųsi kliūčių panaikinimu ir visokeriopu sąlygų gerinimu.
- Anot Valstybės kontrolės<sup>21</sup>, Lietuvos teisės aktai aiškiai reglamentuoja tik asignavimų valdytojų atliekamų programų vertinimą; tuo tarpu nei tarpinis (vykdymo), nei galutinis (rezultatų) išorės vertinimas nėra atliekamas. Tai leidžia abejoti, ar iš viso galima kalbėti apie programinio biudžeto egzistavimą Lietuvoje, jei programų vykdymas ir rezultatai net nėra vertinami išorės vertintojų.

---

<sup>21</sup> LR Valstybės kontrolė, Valstybinio audito ataskaita Programinio biudžeto sistema, 2007 m. kovo 30 d.