

2022

Užsienio politikos kuriamos vertės nustatymas ir jos matavimo tyrimas

Šiame tyrime analizuojama, kaip Lietuvos užsienio reikalų ministerijos veiklos stebėsenos ir matavimo sistema padeda nustatyti ir įvertinti ministerijos vykdomos politikos kuriamą vertę. Ataskaitoje aptariama esamas užsienio reikalų ministerijos vidaus veiklų planavimo ir vertinimo modelis, jo raida bei sąsajos su nacionalinio lygmens strateginio planavimo sistema. Taip pat pristatoma keturių užsienio valstybių – Estijos, Švedijos, Nyderlandų, Naujosios Zelandijos – užsienio reikalų ministerijų vidaus veiklų vertinimo atvejų analizės. Remiantis atlikta analize, pateikiamos rekomendacijos Lietuvos užsienio reikalų ministerijos vykdomos užsienio politikos vertės nustatymo ir matavimo sistemos tobulinimui.

Tyrimui vadovavo:

Kristina Masevičiūtė

Tyrimą atliko:

Prof. Tomas Janeliūnas, Justinas Mickus, Ieva Petraitė

Informacija tyrimo citavimui:

STRATA (2021). Užsienio politikos kuriamos vertės nustatymas ir jos matavimo tyrimas. Vyriausybės strateginės analizės centras.



Parengta vykdant projektą „Įrodymais grįsto valdymo kompetencijų centro įkūrimas“
(Nr.10.1.1-ESFA-V-912-01-0025)

Pasiūlymus, pastabas, komentarus prašome siųsti info@strata.gov.lt

Turinys

Paveikslėlių sąrašas	5
Lentelių sąrašas	6
Santrauka	7
Įvadas	10
1. Tyrimo prieiga ir metodologija	11
1.1. Analitinis modelis	12
1.2. Metodologija	15
2. URM veiklos vertinimo sistema	17
2.1. URM vertinimo sistemos raida 2010-2020	17
2.1.1. 2010-2015: abstraktūs tikslai ir subjektyvus vertinimas	18
2.1.2. 2016-: Poslinkis kiekybinių rodiklių link	20
2.1.3. Apibendrinimas	23
2.2. Atskaitingumo ir mokymosi užtikrinimas URM veiklos stebėsenos ir vertinimo sistemoje	23
2.2.1. URM veiklos vertinimas Lietuvos strateginio planavimo kontekste	23
2.2.2. Atskaitingumo užtikrinimas vidinėje URM veiklos vertinimo sistemoje	26
2.2.3. Mokymosi įgalinimas vidinėje URM veiklos vertinimo sistemoje	28
2.2.4. Apibendrinimas	28
3. Užsienio valstybių atvejo studijų analizė	29
3.1. Estija	29
3.1.1. Užsienio politikos strateginio planavimo ir vertinimo sistema	29
3.1.2. Rezultatų ir procesų vertinimo kriterijai	30
3.1.3. Atskaitingumo ir mokymosi užtikrinimas	32
3.2. Naujoji Zelandija	32
3.2.1. Užsienio politikos strateginio planavimo sistema	33
3.2.2. Rezultatų ir procesų vertinimo kriterijai	33
3.2.3. Atskaitingumo ir mokymosi užtikrinimas	34
3.3. Nyderlandai	35
3.3.1. Užsienio politikos strateginio planavimo ir vertinimo sistema	35
3.3.2. Rezultatų ir procesų vertinimo kriterijai	36
3.3.3. Atskaitingumo ir mokymosi užtikrinimas	37
3.4. Švedija	37

3.4.1. Užsienio politikos strateginio planavimo sistema	38
3.4.2. Rezultatų ir procesų vertinimo kriterijai	38
3.4.3. Atskaitingumo ir mokymosi užtikrinimas	39
3.4.4. Atvejo studijų apibendrinimas	39
4. Apibendrinimas ir rekomendacijos	41
Priedas A	46
Priedas B	47
Priedas C	49
Literatūros sąrašas	51

Paveikslėlių sąrašas

1 pav. Politikos vertinimo (rezultatų grandinės) modelis	13
2 pav. URM veiklos stebėsenos modelis	15
3 pav. Estijos URM veiklos stebėsenos ir vertinimo sistemos modelis	31
4 pav. Naujosios Zelandijos URM veiklos stebėsenos ir vertinimo sistemos modelis	34
5 pav. Nyderlandų URM veiklos stebėsenos ir vertinimo sistemos modelis	37
6 pav. Švedijos URM veiklos stebėsenos ir vertinimo sistemos modelis	39
7 pav. Pavyzdinė URM veiklos stebėsenos ir vertės matavimo sistema	46
8 pav. Pavyzdinė Lietuvos interesų atstovavimo ES prekybos politikoje stebėjimo ir vertinimo schema pagal rezultatų grandinę.....	47
9 pav. Pavyzdinė Lietuvos pozicijų įtraukimo į ES ir partnerių vykdomus tarptautinių sankcijų sprendimus stebėjimo ir vertinimo schema pagal rezultatų grandinę	48
10 pav. Pavyzdinė vertinimo funkcijų departamento prie URM veiklos planavimo strateginio schema	49

Lentelių sąrašas

1 lentelė. Efekto vertinimo kriterijai ir jų reikšmės (2011-2013 m. URM strateginiame veiklos plane).....	19
2 lentelė. Efekto vertinimo kriterijai ir jų pagrindimas LR URM 2010 metų veiklos ataskaitoje, pvz.	19
3 lentelė. Lietuvos santykių su Rusija pokyčių vertinimas (LR URM 2014 m. veiklos ataskaitoje)	20
4 lentelė. Nauji efekto vertinimo kriterijai URM 2016-2018 metų strateginiame veiklos plane.....	21
5 lentelė. Visuomenės nuomonės apklausų rezultatai 2017-2018 m.	22
6 lentelė. Su URM veikla siejami NPP tikslai ir uždaviniai	24

Santrauka

Gebėjimas parodyti ir įrodyti valstybės institucijų vykdomos politikos kuriamą vertę šiandien yra tapęs natūraliu piliečių ir organizuotų visuomenės grupių lūkesčiu. Nors ir natūralus, toks lūkestis kelia itin sudėtingą klausimą – kaip ir kuo remiantis galima geriausiai konceptualizuoti, nustatyti, matuoti ir įvertinti politikos kuriamą vertę? Šiame tyrime į šį klausimą siekiama atsakyti Lietuvos užsienio reikalų ministerijos (toliau – URM) veiklos kontekste, darant prielaidą, jog fundamentalus šios organizacijos – kaip ir bet kurios valstybės institucijos – vertės kriterijus yra valstybės gerovė. Atitinkamai, šio tyrimo objektas yra URM indėlis į valstybės vystymąsi ir jos strateginių tikslų įgyvendinimą, o **tikslas – įvertinti URM veiklos indėlio į valstybės vystymąsi ir jos strateginių tikslų įgyvendinimą matavimo tinkamumą ir pateikti siūlymus jam tobulinti.**

Šis tyrimas pagrįstas dviem teorinėmis prielaidomis. Pirma, tyrime vadovaujama mokslinė literatūra pagrįsta įžvalga, jog užsienio politikos sritis pasižymi unikalumu, standartinį vertinimą apsunkinančia problematika. Užsienio politika yra horizontali sritis, apimanti įvairius politinius procesus ir aktorius; užsienio politikos procesai dažnai yra ilgalaikiai ir pasižymi ilgu laiko tarpu tarp politinių intervencijų ir pastebimo poveikio; galiausiai, dėl įvairių vidinių ir išorinių užsienio politikos procesus sąlygojančių veiksnių, vertinant užsienio politikos veiklas dažnai susiduriama su poveikio priskyrimo iššūkiais. Antra, remiantis valdysenos ir poveikio vertinimo literatūra, identifiкуotos dvi pagrindinės stebėsenos ir vertinimo sistemos funkcijos: atskaitingumo užtikrinimas ir mokymosi įgalinimas. Remiantis šiomis prielaidomis, įvertinta URM veiklų vertinimo sistemos sąveika su platesne Lietuvos Respublikos strateginio planavimo sistema, atlikta Lietuvos URM ir keturių užsienio valstybių URM vertinimo sistemų analizė. Žemiau pristatomos svarbiausios tyrime išryškėjusios įžvalgos.

Lietuvos Respublikos strateginio planavimo sistemos analize paremtos įžvalgos:

- **Lietuvos URM kuriamos vertės ir veiklų vertinimo sistemai reikšmingą įtaką daro bendra Lietuvos strateginio planavimo ir vertinimo sistema bei Nacionalinis pažangos planas, kuriam būdingi metodiniai nenuoseklumai.** Pagal esamą Lietuvos strateginio planavimo sistemos logiką bei strateginio valdymo įstatymą (6 ir 7 straipsniai), ministerijų (tame tarpe – URM) strateginio planavimo dokumentai turi remtis Nacionaliniame pažangos plane (toliau – NPP) priskirtais pažangos tikslais ir numatyti veiklas jų įgyvendinimui. Dėl šios priežasties, NPP lygmeniu užsienio reikalų ministerijai nustatytas metodiškai netikslus 9 tikslas ir jam priskirti nenuoseklūs vertinimo rodikliai užprogramuoja atitinkamas problemas URM strateginio planavimo dokumentuose bei – atitinkamai – vidinio veiklos vertinimo sistemoje. Kartu, NPP taikoma pažangos samprata yra orientuota į kokybiškai naujas veiklas ir menkai atspindi URM būdingas tęstines ir preventatyvias veiklas, kurios yra svarbios valstybės pažangai.
- **Nors URM gali tobulinti savo vidinę veiklos vertinimo sistemą, ilgainiui turėtų būti siekiama patobulintas vidines tikslų formulavimo ir vertinimo praktikas perkelti ir į nacionalinio strateginio planavimo lygmenį, konkrečiai – Nacionalinį pažangos planą.** URM vidaus planavimo ir veiklų vertinimo dokumentai yra susieti su Nacionaliniu pažangos planu ir tokiu būdu integralūs visos valstybės strateginio planavimo sistemos. Tvarios, viena kitą papildančios sąsajos tarp ministerijų veiklų planavimo ir vertinimo bei nacionalinės strateginio planavimo sistemos bei dokumentų yra būtina sąlyga sinergijai tarp ministerinio ir nacionalinio lygmenų, būtinos efektyviam valstybės pažangos siekių įgyvendinimui. Kartu, patobulintos URM vidinės tikslų formulavimo ir vertinimo praktikos turėtų būti ilgainiui susietos su nacionalinio strateginio planavimo lygmeniu ir dėl atskaitingumo įgyvendinimo ir procesų efektyvumo užtikrinimo (kad netektų atskirai instrumentiškai atsiskaityti pagal nekorektiškus NPP rodiklius).

Vidinės URM vertinimo sistemos analize paremtos įžvalgos:

- **Esamas vidinis URM veiklų vertinimas šiandien daugiausia apsiriboja tik su operacine veikla susijusių duomenų surinkimu.** Vystant operacinio lygmens informacijos surinkimo sistemą būtina galvoti apie loginius ryšius tarp veiklų, jų produktų, siekiamų rezultatų ir numanomo poveikio. Juos tobulinti galėtų padėti tyrime siūlomas **rezultatų grandinės modelis** (plačiau pristatomas Priede B).

- **Korektiškam operacinio lygmens informacijos surinkimui svarbūs ne vien faktiniai duomenys (t.y., vykdytos veiklos, sukurti produktai), bet ir subjektyvus URM veiklų ir jų produktų vertinimas partnerių, tikslinių grupių ar vartotojų akyse.** Nors visi tyrime apklausti URM departamentai dirba su įvairiais instituciniais ir visuomeniniais partneriais, nei vienas jų nevykdė reguliarių partnerių ar klientų apklausų apie bendradarbiavimo su URM kokybę. Institucionalizuota partnerių ar klientų apklausų praktika prisidėtų ir prie atskaitingumo užtikrinimo bei mokymosi įgalinimo – dviejų tvariai ir efektyviai institucijos raidai ypač svarbių elementų.
- **Pagrindinis iššūkis URM vidinėje vertinimo sistemoje yra ne papildomų duomenų surinkimas ar instrumentinis rodiklių koregavimas, o fundamentali vertinimo sistemos peržiūra, įtraukiant kokybinį vertinimą.** Kokybiniai tyrimai geba atsakyti į aukštesnio sudėtingumo, kelias problemas išsyk liečiančius klausimus, būdingus užsienio politikos sričiai. Jie taip pat leidžia identifikuoti galimus priežastingumus ir tikslesnes, įvairesnes galimas sprendimų politines pasekmes.

Atvejo studijų analize paremtos įžvalgos:

- **Neegzistuoja baigtinis ir pakankamai idealus URM vykdomos politikos vertinimo modelis.** Atliktų interviu duomenys parodė, jog nepaisant konkrečios taikomos užsienio politikos vertinimo sistemos, visais atvejais susiduriama su sunkumais, mąstymas nuolat evoliucionuoja, rodiklių, tinkamiausio vertinimo modelio ieškojimas yra tęstinis ir sudėtingas procesas. Tobulinant užsienio politikos vertinimo sistemas, galvojama ne tik apie efektyviausius ir prasmingiausius matavimo, vertinimo būdus, tačiau ir apie tinkamą, reguliarią rezultatų komunikaciją kitiems strateginio planavimo sistemos dalyviams bei visuomenei.
- **Užsienio atvejų analizė išryškino institucionalizuoto, reguliaraus kokybinio vertinimo svarbą atliekant užsienio politikos vertinimus.** Informantai atskleidė kokybinių tyrimų naudą ne tik analizuojant ir interpretuojant sudėtingas, horizontalias su užsienio politika susijusias problemas bei vertinant atitinkamus rezultatus, bet ir išryškino kokybinių tyrimų naudą URM komunikacijai ir atskaitingumui. Kokybiniai tyrimai padeda išryškinti bendresnius su užsienio politikos kuriama pažanga susijusius naratyvus ir juos argumentuoti. Tokius duomenis kur kas lengviau pristatyti ir interpretuoti visuomenei bei tikslinėms grupėms nei techninę pasiektų rodiklių informaciją.
- **Svarbus URM vidinio veiklų vertinimo funkcijos atskyrimas nuo planavimo funkcijos.** Tyrime išryškėjo, kad Nyderlandų bei iš dalies Naujosios Zelandijos URM veiklų vertinimo modeliai yra vieni pažangiausių. Kalbėdami apie URM veiklos vertinimo sistemų raidą ir pamokas, informantai išryškino vertinimo funkcijos atskyrimo ir nepriklausomumo nuo planavimo procesų svarbą. Nors atitinkami URM veiklų vertinimo departamentai/agentūros padeda ir konsultuoja strateginio planavimo departamentus, konsultacijos orientuojasi į pagalbą suformuluojant pagrindinius, metodiškai korektiškus ir pamatuojamus strateginius tikslus, tačiau ne jų turinį. Tokiu būdu užtikrinamas didesnis vertinimo nepriklausomumas ir objektyvumas.

Konsolidavus šias įžvalgas, pateikiami du rekomendacijų rinkiniai. Kaip minėta anksčiau, URM vidinės veiklos planavimas ir vertinimas yra tarpiai susijęs su NPP keliamais tikslais, tad su tikslų formulavimu ir matavimu susiję trūkumai užprogramuoja nenuoseklumus ir NPP įgyvendinančiuose URM strateginio planavimo dokumentuose. **Pirmasis rekomendacijų rinkinys koncentruojasi į LR strateginio planavimo sistemos lygmenį ir siūlo šiuos NPP tikslinimus:**

- Performuluoti 9 NPP tikslą (Stiprinti Lietuvos įtaką pasaulyje ir ryšius su diaspora“) į: „Stiprinti Lietuvos įtaką ir globalų vaidmenį pasaulyje“. „Stiprinti ryšius su diaspora“ pateikti kaip vieną iš uždavinių, prisidedančių prie tikslo įgyvendinimo.
- NPP 9 Tikslo rodiklį „Gyventojų apklausa“ pakeisti į Elcano global presence index subindeksą „minkštoji galia“ (angl. soft power). Minkštosios galios subindeksas yra dalis Elcano matuojamo galios indekso, kuris atskiria užsienio politikai priskirtinus minkštosios įtakos elementus nuo valstybės išimtinai ekonominės ar karinės galios. Šis subindeksas NPP uždavinių matavimą papildytų tikslui aktualia objektyvia informacija apie Lietuvos padėtį globaliame pasaulyje bei kaip ji keičiasi laiko perspektyvoje.

- NPP 9 Tikslui priskirti šiuos uždavinius: 9.1 Stiprinti Lietuvos atstovavimą; 9.2 Stiprinti ryšius su diaspora.
- NPP 9.1 uždaviniui priskirti šiuos rodiklius: 9.1.1 Lietuvos ir Lietuvos atstovų, išrinktų į tarptautinių organizacijų vadovaujančias ar ekspertines pareigas, skaičius taikant kelių kategorijų koeficientus užimamoms pareigoms (siekiama įvertinti ne tik užimamų pareigų kiekį, bet ir svorį); 9.1.2. Lietuvos vieta koalicinio valentingumo indekse (tarp ES šalių); 9.1.3. Lietuvos žinomumas 7 tikslinėse užsienio šalyse ; 9.1.4. Lietuvos tarptautinių sąveikų indeksas (apskaičiuojamas pagal DPI metodologiją).
- 9.2 Uždaviniui priskirti šį rodiklį: 9.2.1. Užsienio lietuvių, įsitraukusių į Lietuvos gyvenimą ir gerovės joje kūrimą, dalis.

Antrasis rekomendacijų rinkinys yra orientuotas į URM vidinės veiklos vertinimo sistemos tobulinimą. Žemiau pateikiami susiję siūlymai:

- Pakeisti šiuos URM Strateginio veiklos plano rodiklius: 1 uždavinio 1 priemonės rodiklis turėtų būti pakeistas skirtingais rodikliais, skirtais matuoti konkrečių URM veiklos tikslinių grupių (įskaitant visuomenę) nuomonę.
- Pakeisti 2 uždaviniui ir 2 uždavinio 1 priemonei numatytus rodiklius, diferencijuojant pagal vertinimui aktualios informacijos tipą (pvz., veikla, produktas).
- Performuoti vidines URM veiklos vertės matavimo sistemą, įtraukiant į ją kokybinio vertinimo funkciją, kuri leistų interpretuoti rodiklių suteikiamą informaciją. Siekiant optimizuoti rodiklių teikiamą informaciją, rekomenduojame papildyti/ pakeisti dabartinį rodiklių rinkinį. Šiuos pakeitimus rekomenduojame įgyvendinti pritaikant 3x3 matricą bei rezultatų grandinės prieigą (žr. Priedus A ir B).
- Institucionalizuoti kokybinio vertinimo funkciją prie URM ministerijos. Atsižvelgus į kitų šalių (Nyderlandų, Naujosios Zelandijos, Švedijos, Estijos) pavyzdžius, išryškėjo, kad tik kokybiniai politikos vertinimai padeda suteikti kontekstą ir prasmę kiekybiniais rodikliais, atskleisti URM veiklų vertę bei jų priskyrimą veikloms, produktams ir rezultatams. Atsižvelgus į šias praktikas, rekomenduojame institucionalizuoti reguliarią kokybinio vertinimo funkciją pateikdami dvi galimas alternatyvas:
 - **Prioritetinė alternatyva:** Vertinimo funkcijų departamentas prie URM. Šiame departamente dirbtų kokybinės politikos vertinimo metodologijos ekspertai ir atliktų reguliarius URM siekiamų politinių tikslų vertinimus, konsultuotų kitus departamentus dėl korektiškų vidinių tikslų, siekiamų rezultatų, produktų bei planuojamų veiklų formulavimo, koordinuotų su tikslinių grupių nuomonės vertinimu susijusias užduotis, skatintų mokymąsi, kooperaciją ir koordinaciją skirtingiems departamentams siekiant bendrų URM tikslų. Aukšti steigiamieji kaštai ilgainiui atsipirktų, nes viduje dirbantys ekspertai mokytųsi ir socializuotųsi į URM veiklą, turėtų prieigą prie vertinimui svarbios jautrios medžiagos. Privalumai: būtų renkami duomenys ir vykdomas vertinimas nuosekliai, vykstant patiems politiniams procesams, mažesnis informacijos iškraipymas, nes jos cirkuliuojamas vykty sistemos viduje, būtų užtikrinamas konfidencialumas. Trūkumai: šališkumo ir institucinės priklausomybės rizika bei atitinkamai, objektyvumo trūkumas; galimi didesni kaštai nei išoriniams vertintojams (žr. Priedą C).
 - **Antrinė alternatyva:** vertinimo analizė užsakoma atlikti išorės ekspertams. Privalumai: didesnis objektyvumas ir nepriklausymas nuo URM hierarchinio pavaldumo; potencialiai mažesni kaštai. Trūkumai: informacijos perdavimo išoriniams ekspertams ribojimai; ekspertinių paslaugų įsigijimo procedūros (laiko kaštai); galimas vertinimo nenuoseklumas keičiantis ekspertams.

Ivadas

Šiame tyrime analizuojama, kaip Lietuvos užsienio reikalų ministerijos (toliau – URM) veiklos stebėsenos ir matavimo sistema padeda nustatyti ir įvertinti ministerijos vykdomos politikos kuriamą vertę. Tokia tyrimo aprėptis išsyk kelia aibę aktualių ir sudėtingų klausimų: kaip konceptualizuoti užsienio politikos vertę? Kokie mechanizmai reikalingi, norint nustatyti konkrečios politinės organizacijos iniciatyvų ir intervencijų poveikį? Kokie kriterijai padeda suprasti, ar tam tikri veiklos stebėsenos procesai ir/ar matavimo rodikliai yra tinkami tam tikros politinės veiklos matavimui? Siekiant atsakyti į šiuos klausimus, žemiau pristatoma teorinė šio tyrimo prieiga.

Dėl užsienio politikos specifikos, tinkamas užsienio reikalų ministerijų veiklos nustatymas ir matavimas yra itin sudėtinga užduotis. Užsienio politika – t.y., išorinės valstybės aplinkos formavimas siekiant nacionalinių interesų – savo prigimtimi yra horizontali veikla, apimanti visas valstybės politikos sritis. Atitinkamai, dauguma URM veiklų – atstovavimas, tarpininkavimas, koordinavimas – yra tęstiniai procesai. Jų kuriamas rezultatas priklauso ir nuo valstybei (o ypač mažai) nepavaldžios išorinės aplinkos, ir nuo kitų valstybės institucijų veiklos efektyvumo. Siekį įvertinti užsienio politikos kuriamą vertę ap sunkina ir tai, jog reikšminga dalis užsienio politikos ir diplomatijos veiklų yra preventyvos ir reaktyvios, siekiančios išvengti konfliktų ar juos de-eskaluoti.

Tokia teorinė prieiga prie užsienio politikos vertinimo problematikos plačiau detalizuota **pirmajame tyrimo ataskaitos skyriuje**. Šiame skyriuje taip pat pristatomi tyrimo analitinis modelis ir metodai. Vystant tyrimą atlikta mokslinės ir profesionalios literatūros apie valdysenos ir politinių veiklų vertinimo sistemas analizė, skiriant ypatingą dėmesį užsienio reikalų ministerijų atvejui. Taip pat atlikta pirminių dokumentų analizė, vertinant svarbiausius su URM veikla susijusius Lietuvos strateginio planavimo dokumentus bei vidinius ministerijos planavimo ir veiklos vertinimo dokumentus. Kartu, analizuoti kitų valstybių viešai prieinami užsienio reikalų ministerijų veiklų vertinimai ir ataskaitos. Šie duomenys papildyti pusiau struktūruotais interviu su Lietuvos URM bei užsienio valstybių – Estijos, Naujosios Zelandijos, Nyderlandų ir Švedijos užsienio reikalų ministerijų atstovais.

Antrajame tyrimo ataskaitos skyriuje pristatoma Lietuvos užsienio reikalų ministerijos veiklos stebėsenos ir vertės matavimo sistemos analizė. Tam, kad veiklos vertinimo sistema ir kriterijai – tikslai, uždaviniai ir rodikliai – būtų tinkami vykdomai veiklai, leistų ją reguliariai stebėti, tobulinti ir mokytis, būtina atsižvelgti į veiklos vykdytojų patirtį ir lūkesčius. Kartu, svarbu įvertinti ir bendresnį valstybės strateginio planavimo sistemos kontekstą, kuris prisideda prie ministerijos lygmens tikslų formavimo, veiklų formavimo ir atskaitomybės. Atitinkamai, pirmiausia atlikta retrospektyvi pastarojo dešimtmečio URM veiklos vertinimo ir programų įgyvendinimo, rodiklių taikymo analizė (2.1. poskyris). Ja siekta nustatyti Lietuvos URM institucinėje raidoje jau taikytus veiklos vertinimo modelius, apžvelgti jų kaitą, pasirinkimo priežastis, taikymo praktikas ir ribotumus. 2.2. poskyryje pateikiama išsami dabartinės URM veiklos vertinimo sistemos, įskaitant jos integravimą į platesnę Lietuvos strateginio planavimo sistemą, analizė. Kartu, analizuojama, kaip URM veiklos stebėjimo sistemoje formuluojami tikslai, uždaviniai bei rodikliai aprėpia aktualias ministerijos veiklas, padeda vertinti jų kokybę bei identifikuoti priežastingumo ryšius tarp URM veiklos ir stebimų politinių pokyčių. Taip pat, ypatingas dėmesys skiriamas įvertinti, ar dabartinė sistema padeda užtikrinti URM atskaitingumą ir įgalinti URM pareigūnų mokymąsi bei ministerijos veiklų tobulinimą.

Atlikus Lietuvos URM stebėsenos ir vertinimo sistemos analizę, **trečiajame tyrimo skyriuje pristatoma keturių užsienio valstybių – Estijos, Naujosios Zelandijos, Nyderlandų ir Švedijos – URM vertinimo sistemų analizė.** Šios valstybės atvejų analizei pasirinktos siekiant aprėpti galimų strateginio planavimo ir užsienio politikos kultūrų įvairovę, bet kartu užtikrinant relevantiškumą Lietuvos URM kontekstui. Visos jos yra sąlyginai mažos, atviros ekonomikos bei liberalios demokratijos. Atvejo studijų analizės tikslas – išnagrinėti galimas skirtingas prieigas prie URM veiklos vertinimo problematikos ir identifikuoti gerąsias URM veiklos vertės nustatymo ir matavimo praktikas. Atvejo studijos paremtos išsamia pirminės literatūros analize bei interviu su atitinkamų valstybių užsienio reikalų ministerijų atstovais. Kaip ir Lietuvos URM vertinimo sistemos analizės atveju, ypatingas dėmesys skirtas atskaitingumo užtikrinimo, mokymosi įgalinimo, rodiklių pasirinkimo bei loginio išdėstymo aspektų vertinimui.

Remiantis atlikta analize, **ketvirtame tyrimo skyriuje** pateikiamas apibendrinimas ir rekomendacijos Lietuvos užsienio reikalų ministerijos vykdomos užsienio politikos vertės nustatymo ir matavimo sistemos tobulinimui. Šiame tyrime taikoma metodinė prieiga pagal įrodymais grįstų priemonių sąrašą yra programų vertinimas. Tyrimas atliktas 2021-ųjų metų birželio – gruodžio mėnesiais.

1. Tyrimo prieiga ir metodologija

Tankėjant valstybių ir visuomenių tarpusavio priklausomybių ryšiams, vyriausybės gebėjimas vykdyti nacionalinę politiką vis labiau priklauso nuo išorinės aplinkos procesų. Atitinkamai, vis daugiau ministerijų turi dedikuotus tarptautinio bendradarbiavimo ar analogiškus skyrius. Šie procesai įkvėpė plačias ir daugialypes diskusijas apie užsienio reikalų ministerijos institucinės evoliucijos perspektyvas.¹ Bendrai, šiuolaikinėje valstybėje užsienio reikalų ministeriją reikėtų suprasti ne kaip vienintelę už išorės ryšius atsakingą nacionalinės valdžios instituciją, literatūroje kartais vadinama vartų sargu (angl. *gatekeeper*), bet kaip organizaciją, kuri ir pati vykdo užsienio politiką, ir užsiima tarpininkavimu (angl. *facilitating*) bei koordinuoja įvairių kitų valstybės institucijų išorės veiksmus.²

Visgi, nepaisant kintančio užsienio reikalų ministerijos vaidmens šiuolaikinėje politikoje, absoliučioje daugumoje pasaulio valstybių ji ir toliau funkcionuoja kaip atskira ir svarbi institucija nacionalinės vyriausybės sudėtyje. To negalima nurašyti vien institucinei inercijai. Pirma, užsienio reikalų ministerijos atlieka unikalią ir kol kas nepakeičiamą funkciją – koordinuoti valstybės diplomatinį atstovybių tinklą. Antra, net jei vis daugiau nacionalinių ministerijų turi tarptautinės politikos skyrius, jie koncentruojasi į išorinės aplinkos valdymą tik duotos ministerijos kompetencijų srityje. Užsienio reikalų ministerija, tuo tarpu, privalo aprėpti visas išorinės ir vidinės politikos sąveikas ir sankirtas bei, atitinkamai, yra unikaliai pajėgi koordinuoti visos nacionalinės vyriausybės veiklą valdant išorinę aplinką. Jau vien dėl šių dviejų priežasčių užsienio reikalų ministerija išlieka nepamainoma modernios valstybės institucija.

Jei unikalus užsienio reikalų ministerijos vaidmuo valstybės institucinėje sąrangoje sąlygoja šios organizacijos ilgaamžiškumą, jis kartu kuria poreikį užtikrinti, kad ministerija prisidėtų prie bendros valstybės politikos ir nacionalinių strateginių tikslų įgyvendinimo. Šis uždavinys, savo ruožtu, reikalauja suprasti, kaip apskritai užsienio reikalų ministerija prisideda prie bendrų valstybės tikslų, kur ji pateisina jai keliamus lūkesčius, kur reikalinga veiklos korekcija ir t.t. Siekiant tokio suvokimo, vienas svarbiausių mechanizmų yra **reguliarus ir institucionalizuotas užsienio politikos ir ją įgyvendinančių programų, priemonių ir veiklų vertinimas**.³

Remiantis viešojo administravimo ir politikos mokslų literatūra, šiame tyrime vadovaujamosi dviem fundamentaliomis prielaidomis apie tai, kokios savybės yra būtinos efektyviai politinės veiklos vertinimo sistemai.

- **Pirma, kokybiška politikos vertinimo sistema privalo atlikti dvi esmines funkcijas: užtikrinti politikos formuotojų ir įgyvendintojų atskaitingumą ir įgalinti jų mokymąsi.**⁴ Aiškūs, viešai prieinami ir moksliskai pagrįsti vertinimo kriterijai padeda atsakingoms valstybės institucijoms ir piliečiams stebėti, kaip politikos vykdytojai atlieka savo pareigas ir suteikia pagrindą reikalauti tam tikrų veiklos rezultatų ir procesų kokybės. Žvelgiant plačiau, politikos formuotojų ir įgyvendintojų atskaitingumo institucionalizavimas prisideda prie atvirumu, pasitikėjimu ir dialogu grįstos politinės kultūros formavimo. Kartu reguliarus veiklos vertinimas padeda identifikuoti sritis, kuriose reikalingas procesų ar priemonių tobulinimas, bei pateikia rekomendacijas veiklos optimizavimui. Ilgainiui veiklos vertinimu grįsto mokymosi institucionalizavimas sustiprina politikos formuotojų ir vykdytojų kompetencijas, įgalina naujas politikos iniciatyvas, padeda numatyti ateities grėsmes ar galimybes.
- **Antra, politikos vertinimo objektas – t.y., kas vertinama – turi būti suprantamas kompleksiskai ir apimti tiek veiklos rezultatus, tiek procesus.** Moderniose demokratinėse visuomenėse, viešosios politikos legitimumą sąlygoja tiek politikos rezultatai (angl. *output legitimacy*), tiek piliečių atstovavimas (angl. *input legitimacy*), tiek procesų kokybė (angl. *throughput legitimacy*) – t.y., jų

1. Jonathon W Moses and Torbjorn Knutsen, "Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries," *Cooperation and Conflict* 36, no. 4 (2001): 355–80.

2. Brian Hocking, "Introduction Foreign Ministries: Redefining the Gatekeeper Role," in *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, ed. Brian Hocking, Studies in Diplomacy (London: Palgrave Macmillan UK, 1999), 14–15, https://doi.org/10.1007/978-1-349-27317-1_1.

3. Apie politikos vertinimo poreikį, naudą ir taikymo praktikas įvairiuose viešosios politikos kontekstuose plačiau žr., OECD, *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experience*, OECD Public Governance Reviews (Paris: OECD Publishing, 2020), <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>.

4. OECD, 14; Taip pat žr., pvz., Peter van der Knaap, "Results-Oriented Budgeting and Policy Evaluation: Accountable for Learning," in *Making Accountability Work* (Routledge, 2007); Steven Højlund, "Evaluation in the European Commission: For Accountability or Learning?," *European Journal of Risk Regulation* 6, no. 1 (March 2015): 35–46, <https://doi.org/10.1017/S1867299X00004268>.

atskaitingumas, skaidrumas ir įtraukumas.⁵ Kokybiški procesai, šiuo atžvilgiu, taip pat prisideda prie demokratinės santvarkos stiprinimo, piliečių įgalinimo ir/ar valstybės tvarumo – taigi, jie irgi kuria vertę. Dėl šios priežasties, kokybiškas politikos programos vertinimas turi atsižvelgti ne vien į jos rezultatus, bet ir į jos įgyvendinimo procesų kokybę.

Greta šių bendrųjų reikalavimų, būtina atsižvelgti ir į tai, kokius specifinius reikalavimus politikos vertinimo sistemai sąlygoja unikalūs užsienio reikalų ministerijos veiklos kontekstas ir pobūdis. Skirtingai nei ašinių bei daugiausia į vidaus politiką orientuotų ministerijų atveju, vertinant užsienio reikalų ministerijos veiklą svarbu tai, jog galutinis užsienio politikos poveikis (angl. *impact*) – pvz., tarptautinių santykių stabilumas ar tiesioginės užsienio investicijos – ar rezultatai (angl. *outcomes*) – pvz., tarptautinės sutartys ar tarptautinių organizacijų nutarimai – nepriklauso vien nuo ministerijos veiklos. Šie veiksniai reikšmingai apsunkina užduotį įvertinti, ar stebimas situacijos pokytis (poveikis) yra priskirtinas vykdomai politikai. Užsienio reikalų ministerijos veiklos vertinimą dar labiau apsunkina ir tai, jog šių institucijų veikla apima bent kelias kokybiškai skirtingas sritis, pvz., „aukštąją“ užsienio politiką (įskaitant saugumo politiką), konsulines paslaugas, ekonominę diplomatiją, vystomąjį bendradarbiavimą. Taigi, nors visos politinio vertinimo sistemos privalo taikyti bent minimalius kokybinės analizės metodus tam, kad galėtų nustatyti politinės intervencijos poveikį, **siekiant nustatyti užsienio reikalų ministerijos vykdomų veiklų efektyvumą ir kuriamą vertę būtinas išsamus, konkrečiai ministerijos veiklos srities specifikai tinkamas kokybinis vertinimas.**

Tai, savo ruožtu, sąlygoja specifinius lūkesčius užsienio reikalų ministerijos veiklos stebėsenos sistemai – t.y., ministerijos veiklos pasiekimams ir efektyvumui matuoti skirtų rodiklių rinkiniui. Konkrečiau, **pagrindinė rodiklių rinkinio funkcija yra suteikti kokybiniam politikos vertinimui aktualią informaciją.**⁶ Veiklos stebėsenos sistemos efektyvumas, atitinkamai, priklauso nuo to, kaip atveja rodikliai pateikia kuo daugiau tikslinės informacijos apie veiklos rezultatus ir procesų kokybę ir nuo to, ar šių rodiklių sąranga palengvina užduotį politikos vertintojams nustatyti aktualius priežastingumo ryšius.

Šios įžvalgos sąlygoja tolesnę tyrimo analizę. Kituose tyrimo skyriuose nagrinėjama, kaip Lietuvos ir keturių kitų valstybių – Estijos, Naujosios Zelandijos, Nyderlandų ir Švedijos – užsienio reikalų ministerijos vertinimo sistemos įgalina atskaitingumą bei mokymąsi ir kaip jos užtikrina tiek rezultatų, tiek procesų kokybės vertinimą. Šios analizės aprėptyje ypatingas dėmesys skiriamas tam, kaip surenkama vertinimui aktuali informacija ir kokį vaidmenį šiame procese atlieka įvairūs užsienio reikalų ministerijos veiklos rodikliai. Žemiau pateikiamas analitinis modelis, leisiantis palyginti penkių skirtingų užsienio reikalų ministerijų veiklos vertinimo ir stebėsenos sistemas bei struktūruoti tyrimo įžvalgas.

1.1. Analitinis modelis

Nors užsienio reikalų ministerijų veiklos vertinimo ir stebėsenos sistemos skirtingose valstybėse gali reikšmingai varijuoti, kiekvienai jų yra keliamos tos pačios esminės užduotys: surinkti aktualią informaciją bei padėti identifikuoti priežastingumo ryšius tarp politikos intervencijų ir stebimų viešojo gyvenimo pokyčių. Nuo 1990-ųjų, šiems fundamentaliems organizacijų veiklos vertinimo uždaviniams įgyvendinti plačiai taikomas vadinamas **rezultatų grandinės** (angl. *results framework*) modelis.⁷

Rezultatų grandinės modelį įprastai sudaro šie komponentai: sąnaudos (angl. *inputs*), veiklos (angl. *activities*), produktai (angl. *outputs*), rezultatai (angl. *outcomes*), poveikis (angl. *impact*) (žr. 1 pav). Gerai parengta rezultatų grandinė organizacijos veiklos stebėsenai, valdymui ir vertinimui yra naudinga keliais aspektais:

1. Ji padeda sutelkti dėmesį į konkrečius rezultatus ir sistemingai analizuoti jų ryšius su įgyvendinimo veiksmis.

5. Vivien Schmidt and Matthew Wood, "Conceptualizing Throughput Legitimacy: Procedural Mechanisms of Accountability, Transparency, Inclusiveness and Openness in EU Governance," *Public Administration* 97, no. 4 (2019): 727–40, <https://doi.org/10.1111/padm.12615>.

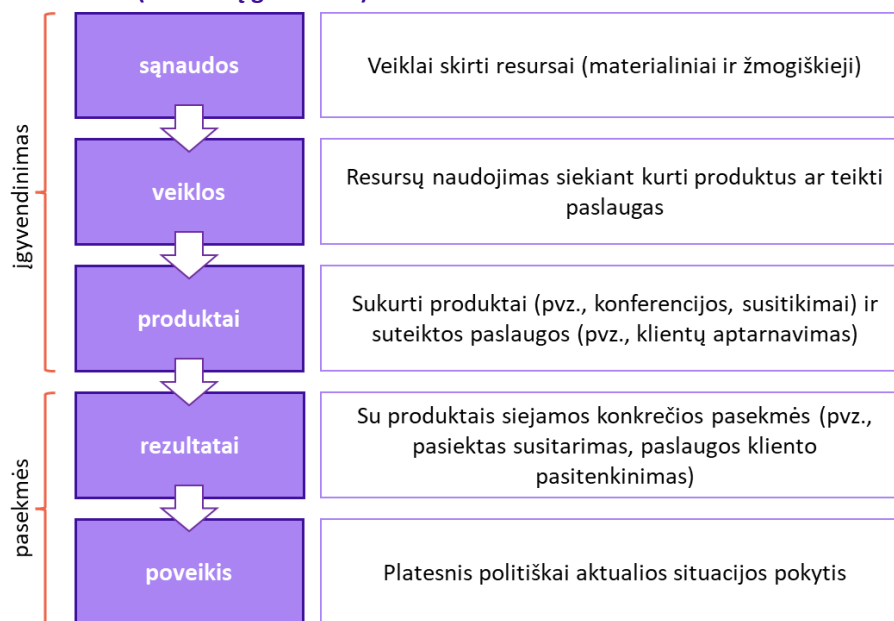
6. Abel Schumann, "Using Outcome Indicators to Improve Policies: Methods, Design Strategies and Implementation," OECD Regional Development Working Papers (Paris: OECD, January 18, 2016), https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/using-outcome-indicators-to-improve-policies_5jm5cgr8j532-en; Apie svarbą reguliariai diskutuoti apie tai, kas yra aktuali informacija ir kaip tam gali pasitarnauti rodikliai, žr. Peter Van Der Knaap, "Responsive Evaluation and Performance Management: Overcoming the Downsides of Policy Objectives and Performance Indicators," *Evaluation* 12, no. 3 (July 1, 2006): 278–93, <https://doi.org/10.1177/1356389006069135>.

7. Rezultatų grandinės modelis buvo išplėtotas USAID. Žr. USAID, "Technical Note: Developing Results Frameworks," Technical Note (Washington, D.C.: USAID, July 2013), https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/_508_RF_Technical_Note_Final_2013_0722.pdf.

2. Išryškindama skirtį tarp rezultatų ir poveikio, rezultatų grandinė leidžia identifikuoti sąveiką tarp politinės intervencijų ar veiklų pasiūlos (angl. *supply-side*) ir paklausos (angl. *demand-side*). Tai, savo ruožtu, padeda vertinti politines iniciatyvas jų tikslinių grupių atžvilgiu.⁸
3. Ji padeda stebėti kompleksinių, sudėtingų (strateginių) tikslų įgyvendinimui skirtas veiklas. Rezultatų grandinė gali padėti geriau artikuliuoti, aprėpti ir stebėti didelio skaičiaus susijusių tikslų, uždavinių vykdymo progresą; ja pasitelkiant aiškiau nustatomos kliūtys arba sritys, kuriose reikalingos papildomos priemonės.
4. Ji suteikia aktualios informacijos siekiant pagrįsto ir tikslaus rezultatų priskyrimo (angl. *attribution*) analizuojamos organizacijos veiklai.⁹

Dėl šių priežasčių, rezultatų grandinės suteikiama informacija gali būti naudojama tiek atskaitomybei ir mokymuisi (atliekant politikos vertinimus), tiek komunikacijai (tiek vidaus, tiek išorės) bei politikos vystymui (valdymui ir sprendimų priėmimui).

1 pav. Politikos vertinimo (rezultatų grandinės) modelis



Šaltinis: tyrimo autorių analizė, remiantis EPBO, Pasaulio banko ir Europos Komisijos dokumentais

Nors šis modelis plačiausiai taikomas vystomojo bendradarbiavimo programų stebėsenai ir vertinimui, jis tinkamas ir platesnei užsienio ministerijų programai nagrinėti. Ypač svarbu tai, jog rezultatų grandinėje eksplikuojama skirtis tarp veiklų, produktų ir rezultatų. Viena vertus, užsienio reikalų ministerijos kontekste svarbu atskirai stebėti veiklų ir produktų rodiklius, kadangi nemažai ministerijos programos įgyvendinimo veiksmų yra tęstinės veiklos (pvz., santykių palaikymas, užklausų atsakymas), nebūtinai skirtos konkrečių produktų (pvz., susitikimo, renginio ar pozicijos pateikimo) generavimui. Kita vertus, užsienio politikos rezultatai nebūtinai priklauso nuo užsienio reikalų ministerijos produktų, atsižvelgiant į tai, jog dauguma rezultatų priklauso nuo kitų valstybių sprendimų: pvz., net jei užsienio reikalų ministerija sėkmingai suorganizuoja aukšto lygio susitikimą (produktą), dėl kitos valstybės vidaus politikos aplinkybių, nepriklausomų nuo Lietuvos, jame gali būti pasiekti tik minimalūs susitarimai (rezultatai) arba nepasiekta jokių susitarimų (t.y., jokie rezultatai).

Visgi siekiant efektyviau spręsti specifinius su užsienio reikalų ministerijos veiklos vertinimu susijusius iššūkius, bendrinį rezultatų grandinės modelį tikslinga šiek tiek modifikuoti. Kaip minėta aukščiau, užsienio reikalų ministerijos atsakomybėn patenka kelios kokybiškai skirtingos veiklos sritys, pvz., konsulinės paslaugos ir užsienio politika. Nors šiose srityse galima identifikuoti tuos pačius kertinius elementus – veiklas, produktus, rezultatus ir t.t. – jų pobūdis ir vertinimo parametrai nėra tapatūs: pvz., konsulinės paslaugos yra orientuotos į konkrečias tikslines grupes ir gali būti sąlyginai lengvai matuojamos objektyviais, kiekybiniais rodikliais

8. Dawn Roberts and Nidhi Khattri, *Designing a Results Framework for Achieving Results: A How-to Guide* (Washington, DC: World Bank, 2012), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32158>.

9. Trumpą poveikio priskyrimo problematikos apžvalgą galima rasti Patricia Rogers, "Overview: Strategies for Causal Attribution," *Methodological Briefs - Impact Evaluation* (Florence, Italy: UNICEF-IRC, 2014), <https://www.unicef-irc.org/publications/751-overview-strategies-for-causal-attribution-methodological-briefs-impact-evaluation.html>.

reguliariais intervalais; aukštosios politikos kontekste tikslinės grupės yra daugialypės, regimos trumpojo ir ilgojo laikotarpio pasekmės gali skirtis, o kiekybiškai išreikšti veiklos poveikio dažnai neįmanoma.

Dėl šios priežasties bendram užsienio reikalų ministerijos veiklų stebėjimui ir vertinimui tikslinga naudoti pagal kertines ministerijos veiklos sritis išdiferencijuotą rezultatų grandinę. Atsižvelgiant į tai, jog pagrindinis tyrimo objektas yra Lietuvos užsienio reikalų ministerija, šiame tyrime pasirinktos analizuoti trys tokios funkcijų sritys: konsulinė veikla, ekonominė diplomatija ir užsienio („aukštoji“) politika. Šis pasirinkimas reikalauja trumpo paaiškinimo. Pirma, nors konsulinė veikla (t.y., konsulinių paslaugų teikimas) gali būti laikomas ministerijos valdymo programos dalimi, piliečių, užsienyje gyvenančių lietuvių bei užsieniečių aptarnavimas ir jo kokybė yra reikšmingai susiję su ilgalaikiais ir pastoviais Lietuvos užsienio politikos tikslais: Lietuvos globalios reputacijos vystymu, diasporos politikos stiprinimu, piliečių įgalinimu ir t.t. Atitinkamai, ši sritis gali ir turi būti vertinama ir politinio poveikio atžvilgiu. Antra, nors ekonominė diplomatija yra užsienio politikos dalis, pirmosios srities tikslinės grupės yra kitos (pirmiausia – konkretūs komerciniai interesai), o veiklos pobūdis ir poveikį matuojantys parametrai kokybiškai skirtingi nuo pastarosios. Trečia, į užsienio politikos sritį patenka daugiausia ministerijos vykdomų programų ir priemonių (pvz., regioninis bendradarbiavimas, Lietuvos interesų atstovavimas tarptautinėse organizacijose, vystomasis bendradarbiavimas), kuriomis siekiama plačių politinių ir strateginių tikslų. Nors kitų valstybių praktikoje įprasta išskirti vystomojo bendradarbiavimo sritį, kaip pasižyminčią kokybiškai skirtingais tikslais ir vertinimo parametrais, Lietuvos atveju šią veiklą (kol kas) tikslingiau laikyti vienu užsienio politikos komponentų, o ne atskiru domenu. Viena vertus, vystomojo bendradarbiavimo darbotvarkė yra subordinuota platesniems užsienio politikos tikslams (pvz., didinti žinomumą ir įtaką, prisidėti prie Rytų partnerystės tikslų); kita vertus, pagrindiniai Lietuvos uždaviniai šiuo metu yra pasiekti pakankamą vystomojo bendradarbiavimo finansavimo lygį, o ne konkretų vystomojo bendradarbiavimo poveikį konkrečiose šalyse ar regionuose.

Galiausiai, matuojant ir vertinant užsienio reikalų ministerijos veiklas ir jų kuriamą vertę, svarbus ir dar vienas veiksnys, neatsispindintis bendrinėje rezultatų grandinėje – tai subjektyvus vertinimo aspektas. Užsienio reikalų ministerijos koordinuoja įvairių kitų institucijų ir socialinių partnerių veiklą; kartu, šios ministerijos veikla yra ir vienas pagrindinių veiksmų, formuojančių valstybės reputaciją ir identitetą tarptautinėje erdvėje. Dėl šios priežasties norint tinkamai įvertinti užsienio reikalų ministerijos kuriamą vertę svarbu atsižvelgti ir į tai, kaip apie jos veiklą atsiliepia įvairios tikslinės grupės: paslaugų gavėjai, instituciniai partneriai, suinteresuotos šalys ir plačioji visuomenė. Nors subjektyvus vertinimas – t.y., žinojimas ir nuomonė – negali atstoti išsamaus, konkrečius priežastingumo ryšius tarp užsienio reikalų ministerijos veiklų ir jų poveikio analizuojančio vertinimo, jis suteikia svarbios papildomos informacijos siekiant vystyti strateginius ministerijos santykius su svarbiausiomis tikslinėmis grupėmis ir/ar optimizuoti ministerijos komunikaciją.

Atsižvelgiant į šias išvagas, žemiau pateikiamas modifikuotas rezultatų grandinės modelis, padėsiantis palyginti skirtingų užsienio reikalų ministerijų stebėsenos ir vertinimo sistemas, siekiant identifikuoti Lietuvai aktualias pamokas ir gerąsias praktikas (žr. 2 pav.)

2 pav. URM veiklos stebėsenos modelis

Veiklos sritys	Konsulinė veikla	Ekonominė diplomatija	Užsienio politika
Vertinimo lygiai			
Žinomumas ir reputacija	Subjektyvaus vertinimo rodikliai	Subjektyvaus vertinimo rodikliai	Subjektyvaus vertinimo rodikliai
Įgyvendinimas	Sąnaudų, veiklų ir produktų rodikliai	Sąnaudų, veiklų ir produktų rodikliai	Sąnaudų, veiklų ir produktų rodikliai
Pasekmės	Rodikliai apie rezultatus ir poveikį	Rodikliai apie rezultatus ir poveikį	Rodikliai apie rezultatus ir poveikį

Šaltinis: tyrimo autorių analizė

1.2. Metodologija

Šis tyrimas turi įgyvendinti du pagrindinius uždavinius: įvertinti esamą Lietuvos užsienio reikalų ministerijos veiklos stebėsenos ir vertės matavimo sistemą ir pateikti rekomendacijas jos tobulinimui. Atitinkamai, tyrimo analizė susideda iš dviejų pagrindinių dalių: Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo sistemos analizės bei užsienio valstybių gerųjų praktikų analizės.

Vykdam šią analizę, pasitelkiami šie duomenų rinkimo metodai:

1. Dokumentų analizė. Taikoma atliekant:

- Esamos URM veiklos vertės matavimo Lietuvos strateginio planavimo kontekste vertinimą – analizuojami svarbiausi su URM veikla ir vertinimu susiję strateginio planavimo dokumentai (NPP, URM strateginis veiklos planas, plėtros programa, Vyriausybės programa) bei juose keliami URM tikslai ir matavimo rodikliai, siekiant pasiūlyti tobulinimo rekomendacijas.
- Užsienio šalių taikomų praktikų apžvalgą – analizuojama informacija, pateikta viešai prieinamuose dokumentuose (vertinimuose, ataskaitose, apžvalgose ir kt.) bei gauta tiesioginių užklausimų metu.

2. Pusiau struktūruoti interviu. Taikoma atliekant:

- URM vidinės veiklos vertinimo analizę, siekiant identifikuoti jau taikomas URM vidinės veiklos vertinimo praktikas bei su veiklos rezultatais susijusius kaupiamus duomenis.¹⁰
- Gerųjų užsienio politikos vertinimo praktikų nustatyme siekiant papildyti duomenų analizės metu surinktus duomenis, identifikuoti galimus kitų valstybių patiriamus trukdžius bei galimybes vertinant užsienio reikalų ministerijos kuriamą vertę.¹¹

3. Literatūros analizė. Taikoma:

- Konceptualizuojant efektyviausias užsienio politikos vertinimo priegas, vystant analitinį modelį.
- Sudarant pagrįstą URM vertę matuojančių rodiklių pasiūlymą.

Atsižvelgiant į tai, jog tyrimo aprėptyje svarbią funkciją atlieka atvejo studijų analizė, svarbu paaiškinti ir keturių tyrime nagrinėjamų valstybių – Estijos, Naujosios Zelandijos, Nyderlandų ir Švedijos – pasirinkimą. **Renkantis atvejo studijas, buvo siekiama:**

- Pabrėžti galimus skirtumus tarp strateginio planavimo ir užsienio politikos kultūrų. Į atvejo studijų rinkinį įtraukta viena su anglosaksiškąja, naujojo viešojo valdymo (angl. *new public management*)

10. Pusiau struktūruoti interviu buvo organizuoti su URM Europos Sąjungos reikalų, Išorinių ekonominių santykių, Rytų kaimynystės politikos ir Globalios Lietuvos departamentais. Tyrimo metu taip pat konsultuotasi su URM Strateginio planavimo ir Audito departamentais.

11. Pusiau struktūruoti interviu buvo organizuoti su Estijos, Naujosios Zelandijos, Nyderlandų ir Švedijos URM atstovais. Nyderlandų atveju surengti du atskiri interviu.

valdysenos tradicija siejama valstybė – Naujoji Zelandija.¹² Naujosios Zelandijos užsienio politikos kultūrą sąlygoja unikali Ramiojo vandenyno politinė aplinka bei dvilypis valstybės identitetas, kuriam reikšmingą įtaką turi *Māori* kultūros dėmuo. Tarp atvejo studijų įtrauktos trys skirtingos Europos valstybės: ES senbuvė ir branduolio valstybė Nyderlandai, kuri pasižymi stipria nepriklausomų politikos vertinimų tradicija; Švedija – Skandinavijos regiono valstybė, kurios viešasis valdymas paremtas unikalia dialogo kultūra, o užsienio politika turi stiprią žmogaus saugumo ir feministinę dimensiją¹³ ir teikia ypač didelį dėmesį vystomajai politikai ir žmogaus teisėms; Estija – Baltijos valstybė, išgyvenusi perėjimą iš socialistinės į vakarietiškoją politinę erdvę ir šiandien vystanti pasaulyje unikalią „e-Valstybės“ politiką, kuri atspindi ir Talino užsienio politikos veiklose.¹⁴

- Užtikrinti reikšmingumą Lietuvos atvejui. Visos tyrime nagrinėjamos valstybės yra sąlyginai mažos, atviros ekonomikos bei liberalios demokratijos. Estija ir Švedija, kaip ir Lietuva, yra Šiaurės-Baltijos regiono valstybės. Lietuvą, Estiją, Švediją ir Nyderlandus taip pat vienija narystė ES. Nyderlandai ir Estija taip pat yra ir Šiaurės Aljanso (NATO) narės. Naujoji Zelandija yra Lietuvai vis labiau aktualaus Indijos-Ramiojo vandenyno regiono valstybė.

12. Žr., pvz., Judy Whitcombe, "Contributions and Challenges of 'New Public Management': New Zealand since 1984," *Policy Quarterly* 4, no. 3 (September 1, 2008), <https://doi.org/10.26686/pq.v4i3.4259>; June Pallot, "New Public Management Reform in New Zealand: The Collective Strategy Phase," *International Public Management Journal* 1, no. 1 (January 1, 1998): 1–18, [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(99\)80083-X](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(99)80083-X).

13. Government offices of Sweden, "Feminist Foreign Policy," [Government.se](https://www.government.se/government-policy/feminist-foreign-policy/) (Regeringen och Regeringskansliet), accessed December 31, 2021, <https://www.government.se/government-policy/feminist-foreign-policy/>.

14. Kristjan Vassil, "Estonian E-Government Ecosystem," World Development Report: Background Paper, Digital Dividends (World Bank: Washington, D.C., June 2015), <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/165711456838073531-0050022016/original/WDR16BPEstonianeGovecosystemVassil.pdf>.

2. URM veiklos vertinimo sistema

Šiame skyriuje pateikiama Lietuvos Užsienio reikalų ministerijos (URM) vertinimo sistemos raidos per pastarąjį dešimtmetį apžvalga bei išsami dabartinės ministerijos veiklos stebėsenos ir vertinimo sistemos analizė. Remiantis aukščiau pristatyta tyrimo analitine prieiga, ypatingas dėmesys skiriamas klausimams, kaip URM veiklos vertinimo sistema užtikrina ministerijos atskaitingumą ir įgalina ministerijos pareigūnų mokymąsi ir veiklos tobulinimą. Skyriuje pateikiamos įžvalgos remiasi Lietuvos Respublikos ir URM strateginio planavimo dokumentų, URM metinių veiklos ataskaitų ir kitų ministerijos dokumentų (pvz., individualių departamentų nuostatų) analize bei interviu su keturių URM tematinų departamentų pareigūnais metu surinkta informacija.

2.1. URM vertinimo sistemos raida 2010-2020

Lietuvos valstybinės institucijos, siekdamos užsitikrinti finansavimą iš valstybės biudžeto, nuo 2000 metų perėjo prie strateginio planavimo pagal specialiai suformuluotas programas. Būtent tuomet biudžetinis finansavimas buvo susietas su konkrečių programų įgyvendinimu, o ne tiesiog „veiklos užtikrinimui“.¹⁵ Valstybinės institucijos turėjo pereiti prie trejų metų biudžetinio planavimo ir ėmė rengti trejų metų strateginius veiklos planus, kuriuose turėjo būti suformuluoti institucijos strateginiai tikslai, išskirtos programos, padedančios pasiekti šių tikslų, o taip pat numatyti siektini rezultatai, vertinimo kriterijai ir reikalingas finansavimas. Atitinkamai, finansinių išlaidų planavimas buvo susietas su strateginiu planavimu ir veiklos vertinimu.

URM, kaip ir kitos valstybinės institucijos, rengdama ministerijos strateginį veiklos planą pastarąjį dešimtmetį vadovavosi Strateginio planavimo metodika, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“.¹⁶ Kas metus atnaujinamuose trijų metų URM strateginiuose veiklos planuose pateikiami strateginiai tikslai, programos ir jų įgyvendinimo uždaviniai. Taip pat nurodoma, kaip tai atitinka ar atliepia Vyriausybės programoje numatytus prioritetus ir tikslus.

Strateginio veiklos plano programų įgyvendinimas buvo vertinamas vadovaujantis jau minėta Strateginio planavimo metodika ir Programų vertinimo metodika, patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2011 m. rugpjūčio 16 d. įsakymu Nr. 1K-281.¹⁷ Nors šioje vertinimo metodikoje gana detalai nurodoma programų vertinimo ataskaitų struktūra, tačiau pačių vertinimo rodiklių ir kriterijų pasirinkimas ir pagrindimas paliekami institucijų nuožiūrai. Ši sąlyga nulėmė, jog URM savo strateginio planavimo procese ilgą laiką ieškojo tinkamiausių diplomatinės veiklos vertinimo būdų ir kriterijų. Šias ne visada sėkmingas paieškas didžiąja dalimi paaiškina itin specifinis užsienio politikos įgyvendinimas: diplomatinių santykių palaikymas, valstybės interesų atstovavimas ir sklaida, konkrečių pozicijų įtvirtinimas tarptautinėse organizacijose ar užsienio valstybėse yra ilgalaikis procesas (kuriam gali tiesiog nebūti galutinio, užbaigto rezultato), sunkiai telpantis į apibrėžtų objektyvių parametru gradaciją ir kiekybinių rodiklių taikymą.

Vis dėlto nemaža dalis pastarąjį dešimtmetį naudojamų URM veiklos vertinimo kriterijų ir/ar pasirinktų vertinimo būdų kaip tik buvo kiekybiniai, nors jų vertės ir pokyčiai (ypač per vienerius metus) menkai gali atskleisti realų diplomatinės veiklos efektyvumą ir rezultatyvumą. Apie tokį nenatūralų siekį užsienio politikos efektyvumą perdėtai vertinti kiekybiniais parametrais dar prieš dešimtmetį užsiminė ir Lietuvos strateginio valdymo tyrėjai.¹⁸

Šiame poskyryje apžvelgiami svarbiausi bandymai URM strateginio planavimo ir veiklos vertinimo procese naudoti įvairius kokybinius ir kiekybinius užsienio politikos ir diplomatinės tarnybos veiklos efektyvumo kriterijus, šių kriterijų naudojimo evoliucija ir esminės problemos, kylančios dėl netikslaus ar netinkamai numatyto kriterijų taikymo.

15. Juozas Bivainis and Algirdas Butkevičius, „Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas,“ *Pinigų studijos*, no. 4 (2002).

16. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, „Nutarimas Nr. 827 ‘Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo,‘“ Lietuvos Respublikos Seimas, June 6, 2002, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActEditions/lt/TAD/TAIS.168206>. [Pastaba: ši metodika nebegalioja nuo 2021 m. balandžio 30 d.]

17. Lietuvos Respublikos finansų ministerija, „Įsakymas Nr. 1K-281 ‘Dėl programų vertinimo metodikos patvirtinimo,‘“ Lietuvos Respublikos Seimas, August 16, 2011, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.404942>.

18. Mindaugas Kaselis and Gintarė Gritėnaitė, „Strateginio planavimo procesas Lietuvos Respublikos ministerijose,“ *Organizacijų Vadyba: Sisteminiai Tyrimai*, no. 58 (2002): 73–90.

2.1.1. 2010-2015: abstraktūs tikslai ir subjektyvus vertinimas

Sunkumus atrasti tinkamus diplomatinės veiklos ir užsienio politikos efektyvumo vertinimus iš dalies nulėmė jau strateginio planavimo procese palikti neapibrėžtumai ir ganėtinai abstrakčiai formuluojami tikslai bei uždaviniai. Šią problemą dar 2009 m. nurodė ir „Price Waterhouse Coopers“, kuri atliko visų ministerijų 2008 m. rengtų strateginių veiklos planų projektų vertinimą ir teikė rekomendacijas dėl jų tobulinimo. Šioje ataskaitoje, be kitų siūlymų, URM buvo rekomenduojama „formuluoti detalesnius programų pavadinimus, vengiant organizacijos misijos atkartojimo“; „formuluojant programų tikslus, didesnę dėmesį skirti aiškiam siekiamo rezultato nusakymui bei susiejimui su atitinkama programa ir strateginiu tikslu“; „formuluojant uždavinius, atkreipti dėmesį į uždavinio gebėjimą nusakyti siektiną rezultatą bei matuoti progresą“; „vengti uždavinių, iš esmės atkartojančių programų ir programų tikslų formuluotes, apsvarstyti jų kuriamą pridėtinę vertę“; „aiškiai apibrėžti ir formalizuoti strateginių planų vykdymo, stebėsenos, kontrolės, priežiūros ir atnaujinimo procesą, nustatant etapus, funkcijas, atsakomybes ir vertinimo kriterijus“.¹⁹

Siekdama tikslinti ir konkretinti strateginių veiklos planų įgyvendinimo ataskaitas bei vertinimo kriterijus URM savo strateginius planus pastarąjį dešimtmetį koreguodavo ir papildydavo vis naujais veiklos rezultato rodikliais. Per dešimtmetį išryškėjo tendencija kurti tariamą objektyvumo įspūdį ir net akivaizdžiai kokybinius ar subjektyvius vertinimus pateikti skaitline reikšme (procentais arba skiriamais balais).

URM strateginiame veiklos plane 2010-2012 m. buvo suformuluoti trys strateginiai tikslai.²⁰

1. **Igyvendinti Lietuvos interesus daugiašalės ir dvišalės diplomatijos priemonėmis** (skirtos keturios programos: Užsienio politikos formavimas ir įgyvendinimas; Diplomatinės tarnybos administravimas; Lietuvos pirmininkavimų (koordinavimų) programa; Specialioji lėšų, gaunamų už teikiamas paslaugas, administravimo programa).
2. **Puoselėti lietuvių užsienyje ir teikti Lietuvos ir užsienio piliečiams veiksmingas konsulinės paslaugas** (skirtos dvi programos: Lietuvos ir užsienio piliečių aptarnavimas; Ryšių su užsienio lietuviais politikos formavimas ir įgyvendinimas).
3. **Igyvendinti Lietuvos interesus ir tarptautinius įsipareigojimus per vystomojo bendradarbiavimo ir paramos demokratijai politiką** (skirta viena programa: Vystomasis bendradarbiavimas ir parama demokratijai).

Kiekvienam iš šių tikslų buvo suformuluoti „efekto vertinimo kriterijai“ – didelė dalis jų 2010 m. buvo kokybiniai (kaip teigiama 2010 m. URM veiklos ataskaitoje: „Efekto kriterijų planuotos ir pasiektos reikšmės dėl užsienio politikos specifiškumo yra vertinamos ne kiekybiniu, o aprašomuoju ir analitiniu būdu pateikiant trumpą informaciją apie jų įgyvendinimo eigą“²¹), tačiau kai kurių programų tikslų ir uždavinių įgyvendinimą turėjo patvirtinti ir kiekybiniai rodikliai: pavyzdžiui, konferencijų, seminarų, konsultacinių susitikimų skaičius; parengtų pozicijų ES ir kitų tarptautinių organizacijų posėdžiams skaičius; vizitų, konsultacijų su užsienio šalių diplomatais ar tarptautinių organizacijų atstovais skaičius ir panašiai. Ilgainiui URM strateginiai tikslai redukavosi į du: 1) Formuoti Lietuvos interesus atitinkančią užsienio reikalų politiką ir 2) Užtikrinti užsienio reikalų politikos įgyvendinimą.²² Kitaip tariant, buvo tiesiog pabrėžiamos tęstinio diplomatinio proceso dvi pusės: formulavimas ir įgyvendinimas. Papildomai būdavo išskiriami veiklos prioritetai, kurie atliepdavo galiojančią Vyriausybės programą.

Vis dėlto prieš dešimtmetį formuluotuose strateginiuose veiklos planuose buvo itin abstrakčiai įsivaizduojama, kaip tiksliai derėtų išmatuoti ir vertinti Lietuvos užsienio politikos pažangą, kuomet nėra konkrečių (kiekybinių) rodiklių. Todėl vertinimas buvo paliekamas pačių URM programų įgyvendintojų interpretacijai. Vienintelis reikalavimas buvo – nuolat fiksuoti „pagerėjimą“, lyginant su praėjusių metų situacija. Atitinkamai, vertinimo kriterijų pokytis buvo nurodomas kaip „iš dalies padidėjęs/pagerėjęs“, „padidėjęs/pagerėjęs“ ar „žymiai padidėjęs/pagerėjęs“ (žr. 1 lentelę). Suprantama, kad metodiškai neapibrėžiant skirtumų tarp „iš dalies“ ir

19. Price Waterhouse Coopers, „Lietuvos Respublikos ministerijų 2008 metų strateginių veiklos planų projektų vertinimo atlikimas“. 2009, p. 2-4. Cituojama iš Inga Kelmaitė, „Užsienio reikalų ministerijos strateginis valdymas“ (Master's Thesis, Vilnius, Mykolo Romerio universitetas, 2010), <https://vb.mruni.eu/object/elaba:1787742/index.html>.

20. Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerijos Strateginis veiklos planas 2010-2012 m. [pastaba: šiuo metu viešai šis dokumentas nėra pateikiamas internete]

21. Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija, „2010 metų veiklos ataskaita“, March 8, 2011, 5, https://urm.lt/uploads/default/documents/Ministerija/veikla/veiklos_ataskaita/2010m_URMataskaita.doc.

22. Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerija, „2019-2021 m. strateginis veiklos planas“, December 20, 2019, https://www.urm.lt/uploads/default/documents/U%C5%BESienio%20reikal%C5%B3%20ministerijos%20patikslintas%202019-2021%20m_%20strateginis%20veiklos%20planas.pdf.

„žymiai“ padidėjusių kažkurių galimybių, programų įgyvendinimo vertinimas negalėjo būti objektyvus ir pagrindžiamas aiškiais įrodymais.

1 lentelė. Efekto vertinimo kriterijai ir jų reikšmės (2011-2013 m. URM strateginiame veiklos plane)

Vertinimo kriterijaus kodas	Efekto vertinimo kriterijaus pavadinimas	2011-ųjų metų	2012-ųjų metų	2013-ųjų metų
E-01-01	Narystės ES teikiamų galimybių išnaudojimas nacionaliniams interesams įgyvendinti	Iš dalies padidėjęs	Padidėjęs	Žymiai padidėjęs
E-01-02	Pagerėjęs Lietuvos ekonominių interesų gynimas ir atstovavimas jiems diplomatinėmis priemonėmis	Iš dalies pagerėjęs	Pagerėjęs, palyginti su 2011 m.	Pagerėjęs, palyginti su 2012 m.
E-01-03	Užtikrintos prielaidos Lietuvos nacionalinio saugumo didėjimui	Geriau užtikrintos, palyginti su 2010 m.	Geriau užtikrintos, palyginti su 2011 m.	Geriau užtikrintos, palyginti su 2012 m.

Šaltinis: Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerijos 2011-2013 m. strateginis veiklos planas.

Kokybinio ir iš esmės subjektyvaus įvertinimo atveju URM veiklos ataskaitų rengėjai pateikdavo lakonišką apibendrinimą, ar atlikta veikla atitinka strateginiuose planuose numatytą įgyvendinimo rezultatą. Dažniausiai, nepriklausomai nuo to, kiek realiai pasistūmėta įgyvendinant vieną ar kitą tikslą, ataskaitoje būdavo tiesiog nurodyta, jog „Taip“, tikslas įvykdytas, o dėl tariamo objektyvumo pridedama, jog tikslas/uždavinys įvykdytas 100 proc. (žr. 2 lentelę). Retais atvejais būdavo nurodoma, jog tikslas įvykdytas „iš dalies“, ir kaip visiškai išimtis nurodoma, jog „rezultatas neišmatuojamas“, o įgyvendinimas „sunkiai įvertinamas“ (pvz., tokio apibūdinimo 2010 m. ataskaitoje nusipelnė vertinimo kriterijus „Tarpautinės bendruomenės paramos Lietuvos užsienio politikos tikslams užtikrinimas, draugų būrio išplėtimas“).

2 lentelė. Efekto vertinimo kriterijai ir jų pagrindimas LR URM 2010 metų veiklos ataskaitoje, pvz.

Efekto vertinimo kriterijus	2010-ųjų metų planas	Įvykdyta	Trumpas įvykdymo aprašymas
Lietuvos energetinio saugumo didėjimas	Taip	Taip	Nuosekliai siekta energetinio saugumo didėjimo – diplomatinėmis priemonėmis skatinant strateginių energetinių projektų (Visagino AE, elektros tiltas su Lenkija ir Švedija, LNG terminalas, LitPolLink, NordBalt, požeminė dujų saugykla Lietuvoje ir kiti projektai) įgyvendinimą, mažinant priklausomybę nuo vienintelio tiekėjo; Lietuvos interesus energetinio saugumo srityje atspindint ES, NATO, ESBO ir kitų daugiašalių forumų darbotvarkėse.
Skaidri ir visuomenės remiama Lietuvos užsienio politika	Taip	Iš dalies	2010 m. lapkričio mėn. atlikta sociologinė apklausa parodė, kad 35 proc. respondentų mano, kad Lietuvai ir jos piliečių interesams yra tinkamai ar greičiau tinkamai atstovaujama užsienyje. 32 proc. manė, kad atstovaujama netinkamai ar greičiau netinkamai. Tyrimo rezultatai rodo, kad 31 proc. dalyvių mano, kad visuomenė pakankamai ar greičiau pakankamai informuota apie užsienio politiką. Kad nepakankamai ar greičiau nepakankamai manė 48 proc.

Šaltinis: Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerija, 2010 metų veiklos ataskaita, p. 8-10.

Reikėtų atkreipti dėmesį, kad kokybinis efekto kriterijų įvertinimas ir pagrindimas (kuris su kai kuriomis modifikacijomis taikomas ir iki šiol) neretai yra itin subjektyvus: URM ataskaitų rengėjai remiasi tik pačios institucijos atstovų pateiktais duomenimis ir aprašymais; dažniausiai nėra palyginamojo vertinimo; nurodyti argumentai neturi galimybės būti verifikuojami; nėra įtraukiami numatytam tikslui ar uždaviniui negatyvūs veiksniai ir rezultatai. Be to, kai kada URM veiklos ataskaitose būdavo neatsižvelgiama net į realius pokyčius tarptautinėje politikoje, kuomet anksčiau suformuluotas programos tikslas ar uždavinys tapdavo neaktualus ar neįgyvendintinas.

Bene geriausias pavyzdys, kuomet veiklos ataskaitose inertiškai būdavo siekiama pademonstruoti tariamą pažangą, siekiant įgyvendinti numatytą strateginiuose planuose uždavinį, galėtų būti Lietuvos santykių su Rusija vertinimas. 2013-2015 m. URM strateginiame veiklos plane pagrindinė priemonė šioje srityje buvo įvardyta taip: „Vyksta tiesa ir teisingumu grįstas dialogas su Rusija.“ Numatyta, kad kiekvienais metais šis dialogas turi

vykti geriau ir geriau. Nepaisant to, jog po Rusijos įvykdytos Krymo okupacijos 2014 m. realiai Lietuvos santykiai su Rusija iš esmės buvo įšaldyti ir nevyko jokie prasmingo dialogo su Rusijos valdžios atstovais, 2014 m. ataskaitoje vis vien buvo užfiksuota, jog uždavinys įgyvendintas „geriau, nei 2013 m.“, o įvykdymo procentas – 100 proc. (žr. 3 lentelę). Tai prieštaravo toje pačioje ataskaitoje detaliau aprašytam Vyriausybės programos įgyvendinimo vertinimui, kuriame paaiškinti geopolitiniai pokyčiai:

2014 m. Lietuvos politiniam dialogui su Rusija įtaką darė pasikeitusios geopolitinės aplinkybės – Rusijos agresija prieš Ukrainą ir jos pasekmės (sustabdytas ES ir Rusijos bendradarbiavimas daugelyje sričių, NATO ir Rusijos bendradarbiavimas, patvirtintos ES ribojamosios priemonės Rusijos atžvilgiu). Todėl iš esmės pažangos plėtojant bendradarbiavimą su Rusija 2014 m. nebuvo.²³

3 lentelė. Lietuvos santykių su Rusija pokyčių vertinimas (LR URM 2014 m. veiklos ataskaitoje)

Vertinimo kriterijaus kodas	Tikslų, uždavinių, vertinimo kriterijų pavadinimai	2014-ųjų metų vertinimo kriterijų reikšmės		
		Metinis planas	Įvykdyta	Įvykdymo procentas
	4 tikslas. Vykdyti Lietuvos interesus atitinkančią politiką Europos Sąjungos Rytinių kaimynių atžvilgiu			
R-01.01-04-02	Vyksta tiesa ir teisingumu grįstas dialogas su Rusija	Geriau įgyvendinta nei 2013 m.	Įvykdyta	100%

Šaltinis: Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerija, 2014 metų veiklos ataskaita, p. 31-32,

Tokia pati situacija užfiksuota ir 2015 m. ataskaitoje – nurodyta, jog uždavinys „Vyksta tiesa ir teisingumu grįstas dialogas su Rusija“ įvykdytas 100 proc., nors šalia aprašyme teigta iš esmės priešingai „ES – RF bendradarbiavimas ir toliau išliko suspenduotas, jo ateitis priklauso nuo tolesnių RF veiksmų Ukrainoje.“²⁴ Tik vėliau, URM 2016-2018 metų strateginiame veiklos plane nebeliko minėto uždavinio vykdyti „tiesa ir teisingumu grįstą dialogą su Rusija.“

2.1.2. 2016-: Poslinkis kiekybinių rodiklių link

URM 2016-2018 m. strateginiame veiklos plane atsirado siekis vengti pernelyg abstrakčių ir subjektyvių užsienio politikos ir diplomatinės veiklos rezultatų vertinimo, buvo pakeista dalis vertinimo kriterijų, o kai kurie buvo įvesti visiškai nauji. Svarbiausi pokyčiai vertinimo sistemoje apėmė šiuos aspektus:

1. **Atsirado skirtis tarp formuluojamų tikslų bei uždavinių „rezultatų“ ir „produktų“.** „Rezultatus“ (liudijančius tam tikros užsienio politikos srities ar politinio tikslo siektinos būklės lygį ar kokybę) ir toliau buvo numatoma vertinti kokybiškai, tačiau bandant suteikti daugiau tariamo objektyvumo buvo nurodyta, jog rezultatai turi būti vertinami balais nuo 1 iki 5. „Produktų“ (einamųjų diplomatinės veiklos ir veiklos išraiškos rodiklių) vertinimuose dominavo kiekybiniai parametrai – renginių, konsultacijų, vizitų, įgyvendintų projektų skaičius, dalyvavimo darbo grupių ar kitokių struktūrų posėdžių aktyvumas procentais ir panašiai. Galima atkreipti dėmesį, jog posūkis į kiekybinius parametrus lėmė, kad padidėjo ir naujų „produktų“ tipų, o visame strateginiame veiklos plane paminėti „produktai“ smarkiai dominavo prieš „rezultatų“ išskyrimą. Vis dėlto minėtame strateginiame veiklos plane išliko gana rimtų metodinių trūkumų:
 - Nepavyko pasiekti aiškaus, metodiškai pagrįsto „rezultatų“ atskyrimo nuo „produktų“. Pavyzdžiui, numatant programos „Užsienio politikos formavimas ir įgyvendinimas“ 7 tikslo „Siekti Lietuvos interesų įgyvendinimo per veiklą tarptautinėse organizacijose“ rezultatus, buvo nurodyta, jog pagrindinis rezultatas 2016, 2017 ir 2018 metais turėtų būti „Lietuvos interesus atitinkančių dokumentų skaičius“ – kiekvienais metais po 140 tokių dokumentų.²⁵ Vargu, ar Lietuvos interesų gynimas tarptautinėse organizacijose gali būti vertinamas tiesiog „produktais“, t.y., dokumentų

23. Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerija, „2014 metų veiklos ataskaita“, 2015, 79,

https://urm.lt/uploads/default/documents/Ministerija/veikla/veiklos_ataskaita/URM_2014_veiklos%20ataskaita.pdf.

24. Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerija, „2015 metų veiklos ataskaita“, 2016, 36,

https://urm.lt/uploads/default/documents/Ministerija/veikla/veiklos_ataskaita/veiklos_ataskaita2015.pdf.

25. Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerija, „2016-2018 metų strateginis veiklos planas (Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministro 2016 m. rugpjūčio 19 d. įsakymo Nr. V-229 redakcija)“, 2016, 24,

https://www.urm.lt/uploads/default/documents/Ministerija/veikla/planavimo_dokumentai/URM%202016-2018%20m_%20SVP%20keitimas%20_.pdf.

skaičiumi, o ne kokybiškai įvertinamu rezultatu, ypač – kaip specifiskai vieni ar kiti dokumentai (ir ne tik dokumentai, bet ir sprendimų įgyvendinimas) atitinka Lietuvos interesus.

- Rezultatų vertinimas balais (nuo 1 iki 5) nebuvo detalizuotas. Atitinkamai, nežinant aiškių sąlygų ir kriterijų, ką reiškia konkretus balas, jų naudojimas buvo menkai prasmingas. Be to, kadangi kokybinis rezultatų vertinimas ir toliau buvo paliktas tik pačių URM programų įgyvendintojų nuožiūrai, be jokio išorinio vertinimo ar verifikavimo, numatytų rezultatų subjektyvumas buvo neišvengiamas.
- Produktų skaičiai ir jų pokyčiai nebuvo pagrįsti argumentais, kodėl būtent toks skaičius (vizitų, dokumentų, renginių ir t.t.) yra numatytas, ir kokio reikėtų siekti pokyčio, kad tai liudytų efektyvesnę Lietuvos užsienio politikos įgyvendinimą. Tikėtina, jog daugeliu atveju buvo tiesiog atsispiriami nuo egzistuojančios faktinės padėties ir siekiama inertiškai išlaikyti tą patį lygį (todėl daugelis „produktų“ buvo užfiksuoti ties tuo pačiu pradiniu kiekiu visiems trims metams).

2. **Įvesti nauji efekto vertinimo kriterijai, kuriais būtų matuojamas URM strateginio tikslo – Lietuvos interesų įgyvendinimo diplomatinėmis priemonėmis užtikrinimas – įgyvendinimas.** Tam numatyta pasitelkti visuomenės nuomonės apklausas ir siekti, jog kiekvienais metais vis didesnė visuomenės dalis manytų, kad „Lietuvos interesų įgyvendinimas yra užtikrinamas diplomatinėmis priemonėmis“ (žr. 4 lentelę).

Reikia pastebėti, jog URM ir anksčiau pasitekdavo visuomenės nuomonės apklausas, kurių rezultatus įtraukdavo į savo veiklos ataskaitas. Tačiau daugeliu atveju tai būdavo anaip tol ne pagrindinis programų efektyvumo rodiklis ir juo labiau ne strateginio tikslo vertinimo kriterijus (pvz., buvo domimasi, koks yra Lietuvos gyventojų pasitikėjimas ES ar NATO, kaip vertinama konsulinių paslaugų kokybė ir t.t.).

4 lentelė. Nauji efekto vertinimo kriterijai URM 2016-2018 metų strateginiame veiklos plane

Vertinimo kriterijaus kodas	Efekto vertinimo kriterijaus pavadinimas ir mato vienetas	2016-ųjų metų	2017-ųjų metų	2018-ųjų metų
E-01-01	Lietuvos gyventojų dalis, mananti, kad Lietuvos interesų įgyvendinimas yra užtikrinamas diplomatinėmis priemonėmis ^{(I) Naujas kriterijus}	Didesnė dalis, nei 2015 m.	Didesnė dalis, nei 2016 m.	Didesnė dalis, nei 2017 m.
E-01-02	Lietuvos gyventojų dalis, mananti, kad Lietuvos diplomatinė tarnyba labai gerai / gerai įgyvendina Lietuvos interesus Europos Sąjungoje ^{(I) Naujas kriterijus}	Didesnė dalis, nei 2015 m.	Didesnė dalis, nei 2016 m.	Didesnė dalis, nei 2017 m.
E-01-03	Lietuvos gyventojų dalis, mananti, kad Lietuvos diplomatinė tarnyba labai gerai / gerai atstovauja Lietuvos saugumo interesus, išnaudodama dvišalio ir daugiašalio bendradarbiavimo priemones bei narystės NATO teikiamas galimybes ^{(I) Naujas kriterijus}	Didesnė dalis, nei 2015 m.	Didesnė dalis, nei 2016 m.	Didesnė dalis, nei 2017 m.

Šaltinis: Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerija, 2016-2018 strateginis veiklos planas

Pasirinkimas nuo 2016 m. bene svarbiausią URM veiklos efektyvumo rodiklį susieti su visuomenės nuomonės apklausų rezultatais kėlė rimtų metodologinių problemų, į kurias, regis, URM strateginio planavimo specialistai nebuvo pasirengę atsižvelgti:

1. konceptualiai sudėtingo klausimo visuomenei formulavimas pats savaime yra ydingas: sunku tikėtis, kad didelė dalis visuomenės aiškiai (ir vienodai) supranta, kas yra „Lietuvos interesai“, šių interesų „įgyvendinimas“ ir „diplomatines priemones“. Todėl tikėtina, kad atsakymai gali atspindėti tiesiog bendrą apklaustųjų pasitikėjimo/nepasitikėjimo lygį Lietuvos diplomatija ar jos vadovais, o ne jos efektyvumo įvertinimą;
2. itin sudėtingų ir biurokatiškai suformuluotų klausimų įtraukimas į visuomenės apklausas (pvz., „Kaip Lietuvos diplomatinė tarnyba atstovauja Lietuvos saugumo interesus, išnaudodama dvišalio ir daugiašalio bendradarbiavimo priemones bei narystės NATO teikiamas galimybes?“) bet kokį rezultatą gali paversti atsitiktiniu ir vertinimo prasme netinkamu matuoti veiklos efektyvumą;
3. niekaip neatsižvelgta į atsitiktinius apklausų rezultatų svyravimus, galinčius priklausyti nuo visuomenės nuotaikų, pasitikėjimo bendrai Lietuvos valdžios institucijomis ar konkrečia asmenybe, vadovaujančia Užsienio reikalų ministerijai.

Šie probleminiai aspektai iš dalies buvo užfiksuoti URM 2017 m. veiklos ataskaitoje, kurioje užsimenama:

Pažymėtina, kad dėl diplomatinės tarnybos veiklos specifikos, vadovautis tik visuomenės nuomone vertinant ministerijos veiklą nėra tikslu, objektyvesnį situacijos vertinimą

atspindėtų suminis vertinimas, į šį procesą įtraukiant politologus, žurnalistus, kitus šios srities profesionalus. Visgi toks tyrimas pareikalautų daugiau laiko ir finansinių išteklių, todėl jo taikymas yra diskutuotinas.²⁶

2016 m. vykdytos apklausos atspindėjo ganėtinai žemus visuomenės pritarimo rodiklius, jog „Lietuvos diplomatinė tarnyba labai gerai / gerai įgyvendina Lietuvos interesus Europos Sąjungoje“ (22 proc.) ir „labai gerai / gerai atstovauja Lietuvos saugumo interesus, išnaudodama dvišalio ir daugiašalio bendradarbiavimo priemones bei narystės NATO teikiamas galimybes“ (28 proc.). 2017 m. šie rodikliai tapo aukštesni, tačiau kaip jau minėta, rezultatų pokyčiai nebūtinai galėjo atspindėti visuomenės aiškų suvokimą, kaip būtent Lietuvos diplomatai prisidėjo prie valstybės saugumo interesų užtikrinimo ar interesų įgyvendinimo Europos Sąjungoje. Vis dėlto tai leido URM atstovams optimistiškai žiūrėti į šio rodiklio tolimesnį panaudojimą, kaip neva atspindintį augantį diplomatinės tarnybos efektyvumą. Strateginiuose planuose buvo numatyta, jog visuomenės tikėjimas, kad Lietuvos diplomatinė tarnyba „labai gerai“ arba „gerai“ atstovauja Lietuvos interesus, kasmet nuosekliai augs. Tačiau jau 2018 m. apklausos rezultatai parodė priešingą kryptį (žr. 5 lentelę) – rodikliai sumažėjo (kai kurie – paklaidos ribose, o kai kas – statistiškai reikšmingai).

5 lentelė. Visuomenės nuomonės apklausų rezultatai 2017-2018 m.

Efeko vertinimo kriterijaus pavadinimas ir mato vienetas	2017 m. faktinis rodiklis	2018 m. planas	2018 m. faktinis rodiklis
Lietuvos gyventojų dalis, mananti, kad Lietuvos interesų tarptautinėje bendruomenėje įgyvendinimas yra užtikrintas	36 proc.	40 proc.	34 proc.
Lietuvos gyventojų dalis, mananti, kad Lietuvos diplomatinė tarnyba labai gerai / gerai įgyvendina Lietuvos interesus Europos Sąjungoje	31 proc.	35 proc.	24 proc.
Lietuvos gyventojų dalis, mananti, kad Lietuvos diplomatinė tarnyba labai gerai / gerai atstovauja Lietuvos saugumo interesus, išnaudodama dvišalio ir daugiašalio bendradarbiavimo priemones bei narystės NATO teikiamas galimybes	39 proc.	40 proc.	38 proc.

Šaltinis: Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerijos 2017 m. ir 2018 m. veiklos ataskaitos.

Tokie visuomenės nuomonės apklausų rodiklių svyravimai ir neatitikimas numatytiems planams vertė URM darbuotojus, rengiančius 2018 m. veiklos ataskaitą, labai improvizuoti bandant paaiškinti, kodėl, nepaisant labai aktyvių Lietuvos diplomatijos pastangų, pagrindiniai veiklos efektyvumo rodikliai to nerodo. Atitinkamai, dalis ataskaitos buvo skirta bandymams ieškoti pateisinimų visuomenės nuomonės svyravimams, o ne realiems ir konkretiems URM veiklos vertinimams.

Nepaisant problemų, kylančių naudojant visuomenės nuomonės apklausų rezultatus kaip diplomatinės tarnybos veiklos efektyvumo vertinimo rodiklį, šių kriterijų nebuvo atsisakyta ir jie įtraukti į vėlesnius URM strateginės veiklos planus. 2019 m. ir 2020 m. veiklos ataskaitose buvo nurodyta, jog apklausų rezultatai gerėja, tačiau kai kurios detalės leidžia manyti, jog URM darbuotojai ne visada teisingai interpretuoja apklausų rezultatų svyravimus. Pavyzdžiui, 2020 metų veiklos ataskaitoje džiaugiamasi:

<...> palyginti su 2019 m., gyventojų, manančių, kad Lietuvos interesų tarptautinėje bendruomenėje įgyvendinimas yra užtikrinamas, dalis gerokai padidėjo ir sudarė 58 proc. <...> Kita vertus, svarbu tai, kad 2020 m. buvo pakeista apklausos metodika, dėl to, palyginti su 2019 m. apklausa, rezultatų skirtumas didesnis“.²⁷

Šiuo atveju krenta į akis nutylėjimai, jog pakeitus apklausos metodiką (o galbūt ir klausimų/atsakymų formą), bet koks apklausų duomenų lyginimas yra nekorektiškas ir potencialiai manipuliacinis.

Nepaisant paminėtų problemų ir galimai ne visada korektiškai interpretuojamų apklausų rezultatų, URM strateginiuose veiklos planuose ir toliau reikšmingą vietą, vertinant diplomatinės veiklos efektyvumą, užima visuomenės apklausos. Pavyzdžiui, jau paskelbtame URM 2022 -2024 m. strateginės veiklos plane numatyta, jog Lietuvos gyventojų dalis, mananti, kad „Lietuvos interesų tarptautinėje bendruomenėje įgyvendinimas yra užtikrintas“, 2022 m. sieks 50 proc. (t.y., 10 procentinių punktų daugiau nei planuota 2020 m., bet 8

26. Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerija, „2017 metų veiklos ataskaita,“ 2018, 5, https://urm.lt/uploads/default/documents/2017%20m_%20URM%20veiklos%20ataskaita.pdf.

27. Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerija, „2020 metų veiklos ataskaita,“ 2021, 10, https://urm.lt/uploads/default/documents/URM%20%202020%20m_%20veiklos%20ataskaita.pdf.

procentiniais punktais mažiau, nei realiai parodė 2020 metų apklausa), o remiantis Nacionalinio pažangos plane užfiksuotu rodikliu, 2030 m. ši gyventojų dalis turėtų siekti 55 procentus.²⁸

2.1.3. Apibendrinimas

Per pastarąjį dešimtmetį URM veiklos vertinimo ir programų įgyvendinimo rodiklių transformacija buvo ženkli. Dešimtmečio pradžioje dominavo kokybiniai, subjektyviais vertinimais paremti rodikliai, kurie vėliau vis labiau buvo keičiami (ar adaptuojami) į kiekybinius, net jei programos tikslų ar uždavinių įgyvendinimo vertinimui kiekybiniai parametrai nebuvo labai tinkami.

Ryškesnis pokytis vertinimo metodikoje įvyko nuo 2016 m., kuomet itin didelė reikšmė buvo skirta pokyčiams, užfiksuotiems visuomenės nuomonės apklausų rezultatuose. Strateginių tikslų efekto rodiklių susiejimas su visuomenės nuomonės pokyčiais, viena vertus, leido atsakyti tik institucijos viduje vykdomo ir subjektyvaus veiklos įvertinimo, tačiau kita vertus – sukūrė kitų vertinimo problemų. Pernelyg tiesmukai bandoma bet kokius visuomenės nuomonės pokyčius (ar nekintančius rezultatus), susieti būtent su Lietuvos diplomatijos veikla, nors priežastinis ryšys nėra aiškus, o rezultatų svyravimai gali būti labai atsitiktiniai.

Kiekybinių parametru ryškus dominavimas vertinimo ataskaitose (ypač po 2016 m.) savaime nesprendžia nei vertinimo subjektyvumo problemas (nes kiekybinius rodiklius pasirenka ir planuojamus pokyčius nustato pati ministerija), nei leidžia užfiksuoti efektyvumo pokytį (nes kiekybiniai rodikliai labiausiai atspindi einamąją URM veiklą ir operacinius procesus, o ne tikslų ar uždavinių įgyvendinimo laipsnį ir Lietuvos užsienio politikos efektyvumą). Šioje vertinimo kriterijų apžvalgoje paminėti pavyzdžiai iliustruoja iki šiol neišspręstą ir tebesitęsiančią problemą: URM veiklos vertinimuose siekiama surasti „pigų ir greitą“ vertinimo būdą (dažniausiai – kiekybinį rodiklį), neatsižvelgiant į to rodiklio patikimumą, nuoseklumą ar realų užsienio politikos vertinimo potencialą. Atitinkamai, bene rimčiausia problema, kurios nepavyko išspręsti per pastarąjį dešimtmetį modifikuojant URM veiklos vertinimo sistemą – tai politinio ir strateginio lygmens pokyčių vertinimas objektyviais ir efektą leidžiančiais fiksuoti rodikliais. Iš dalies tai bandoma kompensuoti išsamiais komentarais ir konkrečių sprendimų ar procesų aprašymais. Tačiau ši interpretacija išlieka ganėtinai subjektyvi ir sunkiai palyginama ilgesnėje perspektyvoje.

2.2. Atskaitingumo ir mokymosi užtikrinimas URM veiklos stebėsenos ir vertinimo sistemoje

Šiame poskyryje nagrinėjama, kaip URM veiklos stebėsenos ir vertinimo sistema padeda užtikrinti ministerijos atskaitingumą – tiek išorinį (tarpinstitucinį ir visuomeninį), tiek vidinį – ir su kokiais iššūkiais susiduriama siekiant šio tikslo. Konkrečiau, poskyryje analizuojama, kaip URM veiklos stebėjimo sistemoje formuluojami tikslai, uždaviniai bei rodikliai aprėpia aktualias ministerijos veiklas, padeda vertinti jų kokybę bei identifikuoti priežastingumo ryšius tarp URM veiklos ir stebimų politinių pokyčių. Kartu, poskyryje analizuojama kaip vertinimo sistemos procesai (ne)padeda įgalinti URM politikos formuotojų mokymąsi bei optimizuoti vykdomas veiklas.

2.2.1. URM veiklos vertinimas Lietuvos strateginio planavimo kontekste

Siekiant užtikrinti realų bet kokios politinės institucijos atskaitingumą ir mokymąsi, visų pirma būtina nustatyti tinkamus strateginio planavimo elementus: tikslus, uždavinius, siekiamus rezultatus ir procesus jos veiklai matuoti. Jei strateginio planavimo elementai nėra nuoseklūs ir susieti pagrįstais tarpusavio ryšiais, veiklos vertinimas iš anksto užprogramuojamas būti veikiau instrumentiniu nei vertę kuriančiu procesu. Atitinkamai, atskaitingumą ir mokymąsi kuriančiam veiklos vertinimui svarbus ir sklandaus, reguliaraus planavimo bei vertinimo procesų užtikrinimas.

Kalbant apie URM veiklos vertinimo kriterijus, svarbu pabrėžti, jog ministerijos strateginio planavimo procesus sąlygoja bendruose Lietuvos strateginio planavimo dokumentuose numatyti principai. Konkrečiau, kadangi Lietuvos strateginio planavimo sistema yra suformuota hierarchiniu principu – t.y., ilgesnės trukmės bei

28. Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerija, „LR Užsienio reikalų ministerijos 2022–2024 m. Strateginio veiklos plano projektas,“ 26 2021, https://urm.lt/uploads/default/documents/2022-2024%20m_%20strateginio%20veiklos%20plano%20projektas.pdf.

nacionalinio lygmens planavimo dokumentai informuoja ministerijų veiklos ir plėtros planus – URM strateginio planavimo dokumentai turi remtis bei įgyvendinti 2021-2030 m. Nacionaliniame pažangos plane (NPP) URM kompetencijai priskiriamus pažangos tikslus. Konkrečiai, NPP aprėptyje URM atsakomybei priskiriamas 9-asis pažangos tikslas („Stiprinti Lietuvos įtaką pasaulyje ir ryšius su diaspora“) ir su juo susijęs 9.1 uždavinys (žr. 6 lentelę).²⁹ Atitinkamai, šio tikslo ir su juo siejamo uždavinio įgyvendinimas tampa vienu pagrindiniu kriterijū, pagal kurį nustatoma ir matuojama URM kuriama vertė. Tai sąlygoja du iššūkius kokybiškam ministerijos veiklos vertinimui ir atskaitingumo užtikrinimui:

1. NPP neatspindi reikšmingos dalies URM vykdomų veiklų. NPP aprėptyje ministerijoms priskiriami strateginiai tikslai yra tiesiogiai siejami su pažanga ir pokyčiu, neįtraukiant reikšmingų tęstinių veiklų, būdingų ministerijai (pvz., „draugiškų santykių palaikymas“ yra taip pat daug energijos ir pastangų reikalaujantis procesas, nors jis nebūtinai veda į aiškiai apčiuopiamą pažangą ar pokytį)
2. URM atsakomybei priskiriamas NPP tikslas neatspindi viso ministerijos indėlio į valstybės pažangą. Kiekvieno NPP nurodyto valstybės pažangos strateginio tikslo įgyvendinimas bent iš dalies priklauso nuo to, kaip Lietuva gali valdyti aktualius tarptautinės aplinkos procesus. Žvelgiant iš šios perspektyvos, URM palaikomoji ir patariamoji veikla netiesiogiai, tačiau reikšmingai prisideda prie visų valstybės pažangos tikslų įgyvendinimo. Ministerija yra pagrindinė Vyriausybės institucija, atstovaujanti Lietuvos interesams tarptautinėje erdvėje, teikianti ekspertizę ir patarimus apie tarptautinėje erdvėje vykstančius procesus kitoms valstybės institucijoms, vystanti tarptautinius ryšius ir tinklus, kurie įgalina kitų valstybės institucijų veiklą.

Kadangi NPP ir jo apimtyje keliami tikslai institucijoms vėliau perkeliama į valstybės valdymo sričių plėtros programas bei strateginius veiklos planus (pagal SVĮ 6 ir 7 straipsnius), šie dokumentai ir juose nustatomi pažangos kūrimo parametrai užprogramuoja vidinius URM tikslus bei jų vertinimą kreipti link NPP tikslų įgyvendinimo, taip užtikrinant ministerijos atskaitomybę. Dėl šios priežasties svarbi dalis su URM veiklos vertinimu susijusių rekomendacijų yra taip pat susietos su NPP tikslų bei uždavinių formulavimo bei matavimo tobulinimu.

6 lentelė. Su URM veikla siejami NPP tikslai ir uždaviniai

Tikslas/ uždavinys	Tikslo/ uždavinio įgyvendinimo rodiklis	Matavimo vienetas	Pradinė reikšmė	Siektina tarpinė (2025 m.) reikšmė	Siektina galutinė (2030 m.) reikšmė	Duomenų šaltinis
9 tikslas. Stiprinti Lietuvos įtaką pasaulyje ir ryšius su diaspora	9.1. Lietuvos gyventojų dalis, mananti, kad Lietuvos interesų tarptautinėje bendruomenėje įgyvendinimas yra užtikrintas	procentai	40 (2019)	51	55	gyventojų apklausa
9.1 uždavinys. Stiprinti atstovavimą Lietuvos interesams tarptautinėje erdvėje ir diasporos politiką	9.1.1. Lietuvos vieta koalicinio valentingumo indekse (tarp ES šalių) – Lietuvos dalyvavimo ES valstybių narių koalicijose, priimant Lietuvos interesus atitinkančius sprendimus, veiksmingumas	vieta	19 (2020)	18	17	<i>European Council of Foreign Relations</i> apklausos duomenys
	9.1.2. Lietuvos ir Lietuvos atstovų, išrinktų į tarptautinių organizacijų vadovaujančias ar ekspertines pareigas, skaičius	vienetai	7 (2019)	10	12	URM
	9.1.3. Oficialios paramos vystymuisi kriterijus atitinkančių vystomojo bendradarbiavimo veiklų finansavimo apimtis, dalis	procentai	0,13 (2019)	0,22	0,33	EBPO

29. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, “Nutarimas Nr. 797 ‘Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. Rugsėjo 9 d. Nutarimo Nr. 998 „Dėl 2021–2030 Metų Nacionalinio Pažangos Plano Patvirtinimo“ Pakeitimo”,“ September 29, 2021, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/90085d5127f911ec99bbc1b08701c7f8?jfwid=rivwzvpvg>; Taip pat žr., Lietuvos Respublikos Vyriausybė, “Nutarimas Nr. 998 ‘Dėl 2021–2030 Metų Nacionalinio Pažangos Plano Patvirtinimo’,“ September 9, 2020, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c1259440f7dd11eab72ddb4a109da1b5?jfwid=rivwzvpvg>.

	nuo bendrojo nacionalinio produkto					
	9.1.4. Užsienio lietuvių, įsitraukusių į Lietuvos gyvenimą ir gerovės joje kūrimą, dalis	procentai	40 (2020)	55	60	reprezentatyvi užsienio lietuvių nuomonės apklausa

Šaltinis: 2021–2030 metų Nacionalinis pažangos planas (2021 m. redakcija).

Sėkmingam 9-ojo NPP tikslo vykdymo matavimui nurodytas vienas rodiklis: „Lietuvos gyventojų dalis, mananti, kad Lietuvos interesų tarptautinėje bendruomenėje įgyvendinimas yra užtikrintas“. Šis rodiklis, matuojamas gyventojų apklausa, negali išvengti aukščiau pristatytų rizikų, susijusių su visuomenės nuomonės apklausų naudojimu politikos vertinimo kontekste. Pavyzdžiui, naudojant šį rodiklį neįmanoma atmesti, kad rodiklio reikšmės kaita bus esmiškai sąlygojama įvairių šalutinių veiksnių (pavyzdžiui, komunikacijos apie Lietuvos įtaką pasaulyje, bendro visuomenės pasitikėjimo valstybės institucijomis). Kartu tai, jog visuomenės nuomonė apie URM veiklą gali svyruoti dėl su URM veikla visai nesusijusių priežasčių, sąlygoja tikimybę, kad tikslo ir uždavinių matavimo rodikliai tais pačiais metais gali rodyti skirtingas reikšmes ir priešingas tendencijas.

Pastaroji įžvalga susijusi su platesne problema: netinkama sąsaja tarp NPP aprėptyje URM veiklai keliamo pažangos tikslo ir jam įgyvendinti numatyto uždavinio. Strateginio valdymo įstatyme pažangos uždavinys laikomas tam tikru valstybės veiklos srities pokyčiu, kurio siekiama įgyvendinant strateginį tikslą.³⁰ Vadovaujantis šia logika, pažangos tikslui įgyvendinti priskiriami uždaviniai turėtų atskleisti rezultatui pasiekti reikalingus žingsnius, pokyčio objektus.

Naujausioje 2021-ųjų metų Nacionalinio pažangos plano redakcijoje 9-ajam tikslui formuluojamas vienintelis pažangos uždavinys („Stiprinti atstovavimą Lietuvos interesams tarptautinėje erdvėje ir diasporos politiką“) neatlieka šios funkcijos – visų pirma dėl to, jog savo esme jis sutampa su pačiu strateginiu tikslu. Ankstesnėje 2020-ųjų redakcijoje, 9-asis tikslas buvo išskleistas į aštuonis uždavinius, tad naujoje redakcijoje radikalčiai sumažintas uždavinių kiekis rodo siekį pertvarkyti užsienio politikos strateginio planavimo ir vertinimo elementus. Vis tik, šis pokytis, nors demonstruoja ambiciją, iš principo nesprendžia gilesnės su URM vertės apčiuopimu susijusios problematikos.

Kaip ir bendrasis tikslas, uždavinys 9.1 apima dvi iš dalies susijusias, tačiau kokybiškai skirtingas URM veiklas: atstovavimą Lietuvos interesams ir diasporos politikos įgyvendinimą. Tokia formuluotė suponuoja, kad kiekvienas uždavinio rodiklis turėtų leisti vienu metu pamatuoti ir Lietuvos atstovavimo, ir diasporos politikos efektyvumą. Visgi dėl reikšmingų skirtumų tarp šių URM veiklos krypčių, sudaryti tokį rodiklių rinkinį yra ypač sudėtinga. Išties, nė vienas NPP numatytas 9.1. uždavinio rodiklis neapima abiejų uždavinio suponuojamų veiklos krypčių: pvz., 9.1.4. rodiklis dengia tik diasporos politikos dimensiją.

Jei nė vienas 9.1. uždavinio rodiklis nesuteikia informacijos apie abi uždavinio suponuojamas URM veiklas, pažymėtina ir tai, jog rodiklių rinkinys nesuteikia ir visos reikalingos informacijos apie Lietuvos atstovavimo tarptautinėje erdvėje kokybę. Pavyzdžiui, pirmasis šiam uždaviniui matuoti numatytas rodiklis „9.1.1. Lietuvos vieta koalicinio valentingumo indekse (tarp ES šalių)“ suteikia informacijos tik apie tai, kaip kitų ES valstybių narių ekspertai, atrinkti Europos tarptautinių santykių tarybos, vertina bendradarbiavimą su Lietuva. Rodiklis „9.1.2. Lietuvos ir Lietuvos atstovų, išrinktų į tarptautinių organizacijų vadovaujančias ar ekspertines pareigas, skaičius“ apima tik dalį tarptautinių organizacijų, nėra aiškių kriterijų, kaip jų sąrašas sudarytas. Nors šių rodiklių teikiama informacija yra aktuali URM veiklos vertinimui, jie apima tik dalį Lietuvos atstovavimo tarptautinėje erdvėje, o kita uždavinio įgyvendinimo matavimui aktuali informacija – pvz., Lietuvos diplomatinio tinklo aprėptis, pasirašytos tarptautinės sutartys, tarptautinė reputacija – lieka neatspindėta.

Atskiuro komentaro reikalauja ir trečiasis 9.1. uždavinio rodiklis – „9.1.3. Oficialios paramos vystymuisi kriterijus atitinkančių vystomojo bendradarbiavimo veiklų finansavimo apimtis, dalis nuo bendrojo nacionalinio produkto“. Nors Lietuvai iš tiesų svarbu užtikrinti adekvatų oficialios paramos vystymuisi finansavimą (tą iš dalies sąlygoja ir Lietuvos įsipareigojimai ES), tam tikrai politinei programai skiriamos lėšos yra tos programos

30. Žr. 3-ią skyrių, Lietuvos Respublikos Seimas, „XIII-3096 Lietuvos Respublikos Strateginio Valdymo Įstatymas,“ Pub. L. No. TAR, 2020-07-09, Nr. 15358, XIII-3096 (2020), <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/90386d20bab711ea9a12d0dada3ca61b>.

įvestis (angl. *input*), o ne veikla ar, tuo labiau, veiklos rezultatas. Atitinkamai, šis rodiklis suteikia informacijos apie uždavinio įgyvendinimui skiriamus resursus, bet ne patį uždavinio įgyvendinimą.

Apibendrinant, URM kuriamos vertės – veiklų vertinimo sistema negali būti vertinama tik iš ministerijos vidinio vertinimo perspektyvos. URM vidaus planavimo ir veiklų vertinimo dokumentai yra susieti su Nacionaliniu pažangos planu ir tokiu būdu integralūs visos valstybės strateginio planavimo sistemai. Nors ministerija gali tobulinti savo vidinę veiklos vertinimo sistemą ir bent iš dalies ją atsieti/papildyti nacionalinės strateginio planavimo sistemos atžvilgiu, taip gerinant savo veiklos efektyvumą bei užtikrinant institucinį mokymąsi, tačiau ilgainiui svarbu patobulintas matavimo praktikas perkelti ir į nacionalinio strateginio planavimo sistemą. Tik tokiu būdu būtų užtikrinamas tvarus ministerijos atskaitingumas bei sinergija, lūkesčių ir rezultatų simetrija tarp nacionalinio ir ministerijos lygmens strateginio planavimo bei vertinimo elementų.

2.2.2. Atskaitingumo užtikrinimas vidinėje URM veiklos vertinimo sistemoje

Kadangi pagrindiniai užsienio politikos tikslai, uždaviniai, ir jų įgyvendinimo rodikliai, kurių atžvilgiu vertinama URM kuriama vertė ir kurie funkcionuoja kaip esminiai kriterijai siekiant užtikrinti ministerijos atskaitingumą, yra suformuoti tarpinstituciniu Lietuvos strateginio planavimo sistemos lygiu, vidinė URM veiklos stebėsenos sistema daugiausia koncentruojasi į atskaitingumo užtikrinimą operaciniu ministerijos veiklos lygiu. Tiesa, kasmet atnaujinami URM strateginės veiklos planai (SVP) įtraukia ir ministerijos lygmeniu apsibrėžtus užsienio politikos uždavinius, juos įgyvendinančias priemones, jų įgyvendinimo rodiklius ir jiems numatytas reikšmes. Pvz., naujausiame (2022-2024 m.) URM SVP, užsienio politikos funkcijų vykdymo programos dalyje, išskirti du uždaviniai: pažangos uždavinys (atitinkantis NPP 9.1. uždavinį) ir tęstinės veiklos uždavinys (2 uždavinys, „Atstovauti Lietuvos interesams užsienyje ir tarptautinėse organizacijose“).³¹

Atitinkamai, analizuojant vidinę URM veiklos stebėsenos ir vertinimo sistemą būtina aptarti tiek egzistuojančias tęstinės ministerijos veiklos rezultatų matavimo, tiek operacinių rodiklių (pvz., procesų kokybės, suteiktų paslaugų bei sukurtų produktų kiekio) panaudojimo praktikas. Žemiau pateikiama šių URM vidinės vertinimo sistemos aspektų analizė remiasi interviu su keturių skirtingų užsienio politikos departamentų atstovais metu surinktais duomenimis. Siekiant sutelkti dėmesį į aktualiausias problemas ir iššūkius, prioretizuojamos įžvalgos, kurias minėjo bent dviejų iš keturių departamentų atstovai.

Analizuojant URM vidinę veiklos stebėsenos sistemą, galima išskirti du pagrindinius rezultatų matavimui naudojamus rodiklius. Pirma, šiuo metu galiojančiame (2021-2023 m.) SVP naudojamas kokybinis rodiklis – Lietuvos pozicijų tam tikrais politiniais klausimais (pvz., santykių su Rytų partnerystės valstybėmis) atspindėjimo tarptautinėje erdvėje vertinimas penkiabalėje sistemoje. Tiesa, būtina pažymėti, jog į naujausią (2022-2024 m.) SVP šis rodiklis nebeįtrauktas. Antra, tiek 2021-2023 m., tiek 2022-2024 m. SVP užsienio politikos rezultatams matuoti naudojamas kiekybinis rodiklis – aukšto lygio susitikimų ir/ ar suorganizuotų iniciatyvų/ renginių skaičius.

Teoriškai, abu šie rodikliai yra tinkami veiklos rezultatų matavimui ir atskaitingumo užtikrinimui: ekspertinis-kokybinis politinių pasiekimų vertinimas yra plačiai naudojama užsienio politikos vertinimo priemonė; mažoms valstybėms, kaip Lietuva, aukšto lygio susitikimai su strateginiais partneriais patys savaime gali būti laikomi aktyvios užsienio politikos rezultatais. Visgi abiejų šių rodiklių naudojimas rezultatų vertinimui kelia rizikų, kurių aktualumą URM veiklos vertinimo praktikoje patvirtino visų keturių tyrimo interviu metu analizuotų departamentų atstovai:

1. Kokybinis vertinimo penkiabalėje sistemoje, pagrįstas pačių departamentų suteikiama informacija, nesuteikė daug papildomos informacijos apie vykdomos veiklos kokybę, nebuvo aišku, kokia logika jis grįstas ir kam jis naudojamas platesnėje veiklos vertinimo sistemoje. Respondentų teigimu, tokie šio rodiklio naudojimo trūkumai buvo itin aktualūs atsižvelgiant į tai, jog jo matuojamo rezultato – pozicijos ir interesų atspindėjimo tarptautiniuose susitarimuose ar kituose dokumentuose – vertė labai skiriasi priklausomai nuo konkretaus dokumento, paminėjimo pobūdžio ir to, kiek šis pozicijos atspindėjimas keičia aktualią politinę situaciją.
2. Kiekybinis rodiklis – aukšto lygio susitikimų ir panašių iniciatyvų skaičius – neatspindi rezultato vertinimui aktualių skirtumų tarp skirtingo pobūdžio susitikimų ir nesuteikia informacijos apie juose

31. Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerija, „LR Užsienio reikalų ministerijos 2022-2024 m. strateginio veiklos plano projektas.“

pasiektus rezultatus. Kartu, šio rodiklio teikiama informacija smarkiai priklauso nuo konkrečios rodiklio sprendžiant formuluotės. Pvz., 2022-2024 m. URM SVP 2 uždavinio rodiklis „Politinės iniciatyvos ir aukšto lygmens susitikimai transatlantiniais santykiams stiprinti (vienetai)“ kelia klausimų dėl rodiklį patenkinančių politinių iniciatyvų pobūdžio, siektino aukšto lygmens susitikimo ir kitų politinių iniciatyvų santykio ir t.t. Panašios pastabos galioja ir 2 uždavinio 1 priemonės rodikliams, skirtiems matuoti URM veiklas ES ir Rytų kaimynystės politikos kontekste.

3. Ir vieno, ir kito rodiklio atžvilgiu stebimas rezultatas (Lietuvos pozicijų įtraukimas į tam tikrą tarptautinį dokumentą, suorganizuotas aukšto lygio vizitas) dažniausiai yra ilgalaikės URM veiklos rezultatas, tad jų naudojimas kasmetiniam URM veiklos rezultatų stebėjimui ir vertinimui yra netinkamas. Tai, savo ruožtu, riboja galimybes naudoti tokio rodiklio teikiamą informaciją URM atskaitingumo užtikrinimui: kaip teigė viena interviu respondentė, „dažnai pervertinama, ką įmanoma pasiekti per vienerius metus ir nuvertinama, ką galima nuveikti per dešimtmetį.“

Jei pirmieji du iššūkiai gali būti išspręsti taisant konkrečius rodiklius ar jų panaudojimo praktiką, trečioji problema yra fundamentali. Atitinkamai, tai kuria poreikį naudoti kitus užsienio politikos rezultatų ir poveikio matavimo ir vertinimo rodiklius, paremtus gerąja užsienio valstybių praktika ir strateginio valdymo literatūros įžvalgomis (žr. 4 ir 5 skyrius).

Kita svarbi vidinės veiklos stebėsenos ir vertinimo sistemos funkcija – surinkti aktualią operacinio lygmens informaciją. URM kontekste šią funkciją atlieka reguliarios vidinės departamentų ar Lietuvos diplomatinė atstovybių ataskaitos, kurios suteikia faktinę informaciją apie ministerijos departamentų ir diplomatinė atstovybių tinklo vykdomas veiklas, suteiktas paslaugas ir sukurtus produktus. Kadangi šis procesas yra decentralizuotas ir vyksta individualaus departamento ar atstovybės lygiu, išsami jo analizė ir aktualiausių/dažniausiai pastebimų problemų įvertinimas reikalautų peržiūrėti bent po kelias vidines ataskaitas iš kiekvieno departamento ir atstovybės. Nors tokio masto analizė viršija šio tyrimo aprėptį, išnagrinėti URM departamentų dokumentai bei interviu duomenys leidžia identifikuoti keletą svarbiausių veiksnių, svarbių siekiant užtikrinti, jog operacinio lygmens informacijos surinkimas kokybiškai prisidėtų prie bendro URM veiklos vertės nustatymo ir matavimo proceso:

1. Suteikiant faktinę informaciją apie ataskaitos laikotarpiu vykdytas veiklas svarbu informuoti, kokią santykinę (procentinę) visų vykdytų veiklų sudarė neplanuotos veiklos, pvz., reagavimas į nenumatytus pokyčius tarptautinėje erdvėje, nereguliarios piliečių ar verslo subjektų konsultacijos ir pan. Kaip pabrėžė dauguma interviu respondentų, nors neplanuotos ir reaktyvios veiklos („gaisrų gesinimas“) sudaro didelę dalį visų individualaus departamento vykdomų veiklų, jos visiškai neatsispindi bendroje URM vertinimo sistemoje. Ši aplinkybė yra ypač svarbi siekiant suprasti, kiek laiko ir resursų individualus departamentas *de facto* galėjo paskirti programinių URM veiklos tikslų ir uždavinių įgyvendinimui, kadangi ši informacija yra tiesiogiai aktuali URM veiklos vertinimui ir atskaitingumo užtikrinimui.
2. Interviu duomenimis, dauguma informacijos apie departamento kuriamus produktus ar teikiamas paslaugas yra pateikiama absoliučiomis vertėmis (vienetais). Nors tokia faktinė informacija yra svarbi, ji yra mažiau informatyvi nei informacija, pateikiama santykinėmis vertėmis, kuri leidžia susidaryti pilnesnį supratimą apie departamento ar atstovybės apkravas ir darbo efektyvumą. Todėl pateikiant informaciją apie koordinacinės veiklos produktus (pvz., parengtas pozicijas, atliktą analizę) ar reguliariai teikiamas paslaugas (pvz., išduotus dokumentus) svarbu atspindėti santykį tarp įvykdytų darbų ir gautų užklausų bei esminius procesų kokybės parametrus (pvz., % pozicijų, parengtų per X dieną nuo gautos užklausos).

Apibendrinant operacinio lygmens informacijos surinkimo praktikas URM veiklos stebėsenos sistemoje svarbu pabrėžti, jog pagrindinis iššūkis yra ne konkrečių rodiklių koregavimas, o fundamentali jų naudojimo stebėsenos ir vertinimo sistemoje peržiūra. Operacinio lygmens informacija bendrajam politinės organizacijos vertinimui svarbi tuo, jog ji leidžia identifikuoti galimus „butelio kaklelius“ (angl. *bottlenecks*), kurie neleidžia pasiekti užsibrėžtų tikslų ir rezultatų; ji taip pat informuoja apie krūvio pasiskirstymą, įgyvendinimo veiksmų poreikį tam tikriems rezultatams pasiekti ir t.t. Atitinkamai, vystant operacinio lygmens informacijos surinkimo sistemą būtina galvoti apie loginius ryšius tarp veiklų, jų produktų, siekiamų rezultatų ir numanomo poveikio.

Atskirai reikia pažymėti tai, jog renkant operacinio lygmens informaciją svarbi ne vien objektyvi ir faktinė informacija (t.y., vykdytos veiklos, sukurti produktai), bet ir subjektyvus URM veiklų ir jų produktų vertinimas partnerių, tikslinių grupių ar vartotojų akyse. Nors kiekvienas departamentas, kurio atstovai dalyvavo šio tyrimo metu organizuotose interviu, dirba su įvairiais instituciniais ir visuomeniniais partneriais (pvz., kitomis ministerijomis ar valstybės agentūromis, verslo asociacijomis) bei aptarnauja įvairias visuomenės grupes (pvz., teikiant informaciją kompanijoms ar piliečiams), nė vienas jų nevykdė reguliarių partnerių ar klientų apklausų

apie bendradarbiavimo su URM kokybę. Ši informacija svarbi ne vien kaip papildomas šaltinis siekiant visapusiškai įvertinti URM veiklą, bet ir siekiant identifikuoti koreguotinus šios veiklos aspektus (t.y., institucionalizuota partnerių ar klientų apklausų praktika prisideda ir prie atskaitingumo užtikrinimo, ir prie mokymosi įgalinimo).

2.2.3. Mokymosi įgalinimas vidinėje URM veiklos vertinimo sistemoje

Dabartinė URM veiklos vertinimo sistema nėra subalansuota politikos formuotojų mokymosi įgalinimui ir veiklos tobulinimo skatinimui. Iš dalies, tai yra ir aukščiau aptartų problemų pasekmė: netinkami rodikliai, neatitikimas tarp URM politinių veiklų ir jos stebėjimo sistemos laiko horizontų, konceptualios priežastingumo/pokyčio procesų logikos išskleidimo trūkumas stebėsenos sistemoje riboja tiek galimybes užtikrinti URM atskaitingumą, tiek įgalinti mokymąsi. Visgi, interviu su URM atstovais metu surinkta informacija leidžia pasiūlyti kelias papildomas įžvalgas:

1. Dauguma interviu respondentų pabrėžė grįžtamojo ryšio URM veiklos planavimo sistemoje stoką. URM pareigūnai išryškino du šios problemos aspektus. Pirmą, jų teigimu, politikos departamentų ministerijos strateginio planavimo skyriui ir vadovybei pateikiamos veiklos ataskaitos nesulaukia komentarų ar rekomendacijų dėl tęstinės veiklų tobulinimo. Antra, URM atstovai pripažino, kad ministerijos veiklai matuoti numatyti rodikliai nėra aktualūs formuojant kasmetinius departamentų veiklos planus, o konkrečios jų reikšmės nepadedą kalibruoti kitų metų departamento prioritetų. Atitinkamai, atsiskaitymas už veiklas yra suprantamas kaip biurokratinis procesas, kuris, net jei ir reikalingas, nekuria daug pridėtinės vertės.
2. Dauguma interviu respondentų teigė, jog jų atstovaujamo departamento veiklos planų ir prioritetų kalibravimui padėtų vertinimai, apimantys kelių departamentų ar net visos ministerijos veiklą to departamento veiklos srityje. Vienos atstovės teigimu, individualūs departamentai dažniausiai „verda savo katilė“ ir gali nepamatyti galimybių sustiprinti savo veiklas bendradarbiaujant su kitais departamentais arba, atvirkščiai, praleisti pro akis tam tikrus ministerijos ar tarpinstituciniame lygmenyje egzistuojančius butelio kaklelius, kurie kenkia departamento veiklai. Kartu, tai leistų ir sugeneruoti naujų idėjų bei įžvalgų apie departamento veiklai aktualų politinį kontekstą.

Respondentų teigimu, tokį vertinimą galėtų atlikti ir išorės ekspertai, pvz., akademikai ir analitiniuose centruose dirbantys ekspertai. Visgi, dauguma URM atstovų pabrėžė, jog išorės ekspertų įtraukimas į ministerijos veiklos vertinimą yra sietinas su keliomis problemomis. Kadangi išorės ekspertai turi ribotą prieigos prie vidinių ministerijos dokumentų ir kitos jautrios informacijos, tarp išorinių ekspertų ir URM pareigūnų egzistuoja informacijos asimetrija. Atitinkamai, išoriniai ekspertai neišvengiamai turi reikalauti informacijos iš pačių URM atstovų. Tokia situacija ne vien sukuria papildomo darbo departamentų atstovams (atsakyti į klausimus, dalyvauti interviu) bet ir riboja galimybes sugeneruoti naujas įžvalgas.

2.2.4. Apibendrinimas

Apibendrinant aukščiau pateiktas įžvalgas galima teigti, jog URM veiklos stebėsenos ir vertinimo sistema yra daugiausia orientuota į išorinio atskaitingumo užtikrinimą (t.y., atskaitingumą tarpinstituciniame lygmenyje, biudžetinio ciklo rėmuose), tačiau pasirinkti rodikliai nėra tinkami visų URM veiklų kuriamos vertės matavimui ir pagrįstam jos vertinimui. Tam taip pat trukdo nesubalansuota vidinė veiklos stebėsenos ir vertinimo sistema, kuri neleidžia tinkamai įvertinti ilgalaikių veiklos procesų ir jų rezultatų. Kartu, dėl grįžtamojo ryšio ir horizontalaus bendradarbiavimo tarp departamentų trūkumo, vidinė URM veiklos stebėsenos ir vertinimo sistema nesudaro tinkamų galimybių politikos formuotojų mokymuisi ir ministerijos vykdomos politikos tobulinimui. Siekiant, kad vertinimo sistema labiau prisidėtų prie atskaitingumo užtikrinimo, reikalinga nustatyti tam tikrą priežastingumo grandinę, siejančią URM veiklas, produktus ir rezultatus konkrečioje ministerijos veiklos srityje ar siekiant konkretaus tikslo, kuri leistų lengviau identifikuoti silpnąsias URM veiklos vietas, padėtų išspręsti poveikio priskyrimo problemas. Siekiant, kad vertinimo sistema įgalintų URM politikos formuotojų mokymąsi, tuo tarpu, būtina esminė sistemos funkcijų peržiūra. Šio proceso metu ypatingas dėmesys turi būti skiriamas efektyvių grįžtamojo ryšio kanalų (pvz., konsultacijų po vertinimų ir/ar veiklos planavimo metu) įtvirtinimui, atskirų URM departamentų disponuojamos informacijos konsolidavimui ir sklaidai ministerijos viduje, bei bendrųjų analitinių URM kompetencijų vystymui.

3. Užsienio valstybių atvejo studijų analizė

Šiame skyriuje analizuojamos keturios atvejo studijos – Estijos, Naujosios Zelandijos, Nyderlandų ir Švedijos užsienio reikalų ministerijose taikomos veiklos vertinimo sistemos. Kiekviena atvejo studija paremta išsamia pirminės literatūros (užsienio reikalų ministerijos ir kitų atsakingų institucijų dokumentų) analize bei interviu su nagrinėjamos valstybės užsienio reikalų ministerijos atstovais duomenimis. Kiekvienoje atvejo studijoje analizuojama pasirinktos šalies užsienio politikos strateginio planavimo ir vertinimo sistema, joje naudojami rezultatų ir procesų vertinimo kriterijai bei procesai, skirti užtikrinti atskaitingumą ir įgalinti mokymąsi.

Norint sistemaiškai išnagrinėti bei palyginti skirtingas ir unikalias atvejo studijas būtinas tam tikras atskaitos taškas ar „idealus atvejis“ (angl. *ideal type*). Šiame tyrime tokią funkciją atlieka 2-ajame skyriuje pristatytas URM vertinimo modelis (žr. 2 pav.). Atitinkamai, kiekvienoje atvejo studijoje pristatoma, kaip pasirinktos šalies užsienio reikalų ministerijos veiklos vertinimo sistemoje atspindimi kertiniai šio modelio komponentai. Pabrėžtina, jog galimi konkrečios vertinimo sistemos skirtumai nuo atskaitos tašku pasirinkto URM vertinimo modelio neturėtų automatiškai būti laikomi tos sistemos trūkumais: šis modelis yra tik analitinis įrankis, o ne normatyvinis idealas.

3.1. Estija

Dėl daugybės panašumų su Lietuva – valstybės dydžio, istorinės patirties, geopolitinės padėties, narystės ES ir NATO, ekonomikos sandaros ir t.t. – Estija yra natūralus pasirinkimas atvejo studijos analizei. Šiai atvejo studijai papildomo aktualumo suteikia tai, jog Estija 2019–2020 m. atliko esminę savo užsienio politikos planavimo ir vertinimo sistemos reformą, kurios metu estų politikos formuotojai siekė išspręsti su užsienio politikos vertinimu susijusius iššūkius, kurie motyvuoja ir šio tyrimo poreikį.

3.1.1. Užsienio politikos strateginio planavimo ir vertinimo sistema

Aukščiausias ilgalaikio strateginio planavimo dokumentas Estijoje – 2020 m. spalį patvirtinta nacionalinė ilgalaikės plėtros strategija „Estonia 2035“.³² Tai buvo pirmasis tokio pobūdžio strateginio planavimo instrumentas valstybės istorijoje: iki tol Estijos strateginio planavimo sistemą sudarė apie 120 sektoriinių ar tematinių strateginių plėtros planų, susietų sudėtingais hierarchiniais ryšiais. Vykdamas bendros nacionalinės strateginio planavimo sistemos pertvarką buvo inicijuota ir pirmoji Estijos istorijoje ilgalaikė užsienio politikos strategija „**Estonian Foreign Policy Strategy 2030**“.³³ Šis dokumentas buvo patvirtintas 2020 m. liepos mėnesį; jame numatytas bendrasis valstybės užsienio politikos tikslas, pagrindiniai su tikslu siejami uždaviniai ir jiems numatytas rodiklių rinkinys.

Kaip ir „Estonia 2035“, naujoji užsienio politikos strategija buvo pirmasis tokio tipo dokumentas Estijos užsienio politikos srityje. Iki šios strategijos parengimo, Estijos užsienio reikalų ministerija kas ketverius metus parengdavo bendrą veiklos planą, o konkrečios veiklos buvo planuojamos metinėje perspektyvoje, orientuojant jas į biudžeto asignavimus ir siekiant optimalaus jų panaudojimo. Atitinkamai, kaip interviu metu pabrėžė viena iš naujosios strategijos rengėjų, iki 2020 m. užsienio reikalų ministerijos veiklos planavimas buvo beveik išskirtinai orientuotas į procesą ir pasižymėjo trumpalaikę perspektyva. Kartu, kaip patvirtino kita Estijos užsienio reikalų ministerijos pareigūnė, iki 2020 m. Estija neturėjo vieningos ir integruotos užsienio politikos vertinimo rodiklių sistemos: skirtingi ministerijos departamentai naudojo savo nuožiūra pasirinktus rodiklius vidiniam veiklos vertinimui atlikti. Apibendrinant, naujoji užsienio politikos strateginio planavimo ir vertinimo sistema suteikė Estijos užsienio reikalų ministerijos veiklai ilgalaikę perspektyvą, eksplikavo užsienio politikos ir

32. Estonian Government, “Strategic Goals | Eesti Vabariigi Valitsus,” valitsus.ee, accessed December 31, 2021, <https://valitsus.ee/en/estonia-2035-development-strategy/strategy/strategic-goals>.

33. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Estonia, “Estonian Foreign Policy Strategy 2030,” 2020, https://vm.ee/sites/default/files/Estonia_for_UN/Rasmus/estonian_foreign_policy_strategy_2030_final.pdf.

bendros nacionalinės plėtros sąsajas, numatė į rezultatą orientuotus veiklos tikslus ir uždavinius bei pasiūlė integruotą rodiklių, skirtų matuoti bendrai vykdomos užsienio politikos vertei, rinkinį.

3.1.2. Rezultatų ir procesų vertinimo kriterijai

Priėmus „Estonian Foreign Policy Strategy 2030“, pagrindinis Estijos užsienio tikslas laikomas:

„Estijos tautos, kalbos ir kultūros išsaugojimas per amžius, sustiprinant Estijos Respublikos suverenumą ir nepriklausomybę, didinant klestėjimą Estijoje ir ginant estų bendruomenės užsienyje interesus, stiprinant Estijos indėlį į globalų tvarų vystymąsi“³⁴

Kaip patvirtino strategiją rengusi pareigūnė, šis kompleksinis tikslas buvo suformuluotas siekiant apimti visas Estijos užsienio reikalų ministerijos veiklos dimensijas (aukštąją politiką, tarptautinį vystomąjį bendradarbiavimą, ekonominę diplomatiją, diasporos politiką) ir adresuoti svarbiausias ministerijos auditorijas: Estijos piliečius, diasporą, verslo bendruomenę ir tarptautinę bendruomenę.

Atsižvelgiant į kompleksinį bendrojo tikslo pobūdį, strategijoje numatoma, jog bendrojo tikslo bus siekiama „sustiprinant tris strategines užsienio politikos ašis“. Konkrečiau, šios ašys yra: (1) saugumo, stabilumo ir darnaus vystymosi užtikrinimas, (2) išorinės ekonominės aplinkos valdymas, ir (3) santykiai su globalia estų bendruomene. Kiekvienos strateginės ašies aprėptyje nustatyti konkretesni uždaviniai ir interesai (kurie prilygsta sub-uždaviniams) ir veiklos, pvz.:

- **Strateginė ašis 1:** užtikrinti saugumą, tarptautinių santykių stabilumą, tvarų vystymąsi
- **Uždavinys 1:** užtikrinti saugumą Estijos piliečiams, valstybei ir klestėjimo augimui
- **Interesas:** dabartinės taisyklėmis grįstomis tarptautinių santykių sistemos išsaugojimas ir sustiprinimas
- **Veiklos:** remti tarptautinius ginklų ir eksporto kontrolės režimus, nuosekliai pabrėžti tarptautinės teisės pažeidimus įvardijant konkrečius pažeidėjus, ginti ir stiprinti ES ir JTO žmogaus teisių konvencijas

Strategijoje taip pat išskirta ketvirta, visas užsienio politikos sritis apimanti strateginė ašis – stiprinti diplomatinės tarnybos pajėgumus. Skirtingai nei kitos trys, ši strateginė ašis yra orientuota ne į specifinius užsienio politikos rezultatus, o į užsienio politikos procesų kokybės gerinimą.

Strategiją rengusi pareigūnė pabrėžė, jog sudėtingiausias šio proceso iššūkis buvo pasirinkti tinkamus ir aktualesnius rodiklius bendrojo tikslo ir strateginių uždavinių įgyvendinimui matuoti. Interviu metu respondentė paaiškino, jog ji sudarė ilgą įvairių potencialių rodiklių bendrajam tikslui matuoti sąrašą, iš kurio vidinių dirbtuvių metu dedikuota ministerijos pareigūnų komanda pasirinko aktualiausius rodiklius, siekdami mažiausio įmanomo rinkinio, apimančio visas bendrojo tikslo dimensijas. Strategijos rengėjai vadovavosi nuostata, jog, kur įmanoma, vertinimo rodikliai turi būti išoriniai, nepriklausomi nuo ministerijos ir viešai prieinami. Tokia nuostata motyvuota tiek resursų imlumo, tiek skaidrumo bei objektyvumo atžvilgiu. Galiausiai, strategijoje nustatyti penki rodikliai bendrojo tikslo įgyvendinimui matuoti:

1. *Ekspertinis regioninio saugumo vertinimas*
2. *ES sanglaudos vertinimas*
3. *Estijos reitingas globaliame konkurencingumo indekse*
4. *Estijos globalios įtakos vertinimas tarp mažųjų valstybių*
5. *Vystomajam bendradarbiavimui skiriama bendrųjų nacionalinių pajamų dalis*

Kaip galima matyti, išskyrus pirmąjį, likusių bendrojo tikslo rodiklių šaltiniai yra arba tarptautiniai indeksai, arba oficialioji valstybės statistika. Kartu, kiekvieno rodiklio objektas yra tam tikras politinis rezultatas.³⁵ Interviu respondentės teigimu, regioninio saugumo vertinimui tinkamų objektyvių išorinių rodiklių rasti buvo neįmanoma, tad buvo nuspręsta naudoti hibridinį modelį: URM pareigūnai ir ekspertai, atsižvelgdami į pasirinktus reguliariai stebimus tarptautinius ir vidinius rodiklius, įvertina regioninę saugumo situaciją kaip „stabilią“ arba „nestabilią“.

34. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Estonia, 7.

35. Pažymėtina, jog vystomajam bendradarbiavimui skiriama BNP dalis galėtų būti laikoma politine sąnauda, o ne rezultatu. Tačiau iš URM perspektyvos tai – rezultatas.

Greta bendrojo tikslo rodiklių rinkinio, kiekvieno konkrečios strateginės ašies uždavinio įgyvendinimo matavimui nustatyti nuo vieno iki keturių papildomų rodiklių. Šie rodikliai, skirtingai nei penki aukščiau pateikti, apima ir politinius rezultatus, ir operacinio pobūdžio pasiekimus („produktus“ ir proceso kokybę), ir visuomenės nuomonę. Pilnas šių rodiklių rinkinys, išskirstytas pagal vertinimo pobūdį ir ministerijos veiklos sritį („strateginę ašį“), pateikiamas 3 pav.

3 pav. Estijos URM veiklos stebėsenos ir vertinimo sistemos modelis

Veiklos sritys	Konsulinė veikla	Ekonominė diplomatija	Užsienio politika
Vertinimo lygiai	Strateginė ašis 3: estų bendruomenė užsienyje ir efektyvios konsulinės paslaugos	Strateginė ašis 2: sustiprinti išorinę ekonominę politiką	Strateginė ašis 1: užtikrinti saugumą, tarptautinių santykių stabilumą, tvarų vystymąsi
Žinomumas ir reputacija	viešosios nuomonės apklausa apie "informuotą" (angl. knowledgeable) keliavimą	n/a	palaikymas ES; palaikymas NATO; palaikymas vystymo politikai ir humanitarinei paramai; žinojimas apie EE užsienio politiką
Įgyvendinimas	Strateginė ašis 4: stipri diplomatinė tarnyba		
	Ekspertinis Estijos atstovavimo pasaulyje ir paslaugų prieinamumo vertinimas		
Pasekmės	diasporos dalyvavimas rinkimuose; grįžtančių piliečių procentas; ekspertinis konsulinių paslaugų patrauklumo klientams ir atitikimo e-valstybės reputacijai vertinimas	darbo produktyvumas (% ES vidurkio), tvarus TUI augimas, eksportas į trečiąsias šalis	koalicinio valentingumo indeksas, kibernetinio saugumo indeksas, globalizacijos indeksas

Kaip ir bendrojo tikslo atveju, tik maža dalis uždavinių, asocijuotų su keturiomis užsienio politikos strateginėmis ašimis, yra vertinami remiantis vidiniais ar ekspertiniais rodikliais. Konkrečiau, vidinis ekspertinis vertinimas pasitelkiamas nustatant skirtumą tarp realios Estijos diplomatinės tarnybos veiklos ir siektinos „idealios situacijos“, kuri buvo nustatyta remiantis tokiais kriterijais kaip Estijos atstovybių skaičius, ministerijos darbuotojų skaičius tikslinėse srityse ir inovatyvių atstovavimo sprendimų taikymas. Vidiniu-ekspertiniu vertinimu taip pat paremtas ir konsulinių paslaugų patrauklumą ir jų atitikimą Estijos kaip e-valstybės reputacijai matuojantis rodiklis. Šis sintetinis rodiklis susideda iš smulkesnių ir skirtingai pasvertų rodiklių, įskaitant patogumą, ekonomiškumą (angl. *cost-effectiveness*), skaitmeninių ir įprastinių technologijų naudojimo santykį ir kt. Strategiją rengusios Estijos pareigūnės teigimu, šio ir kitų sintetinių rodiklių pranašumas yra tai, jog jie leidžia sutrumpinti bendrą rodiklių sąrašą srityse, kur galutinį rezultatą apibrėžia įvairios ir skirtingos nagrinėjamo klausimo dimensijos. Kartu vidinis-ekspertinis vertinimas gali geriau atsižvelgti į konkrečią Estijos situaciją ar poreikius – pvz., jautrius saugumo klausimus ar pasaulyje unikalią e-valstybės koncepciją.

Patvirtinus ilgalaikę strategiją, Estijos užsienio reikalų ministerija taip pat inicijavo ir programinių veiklų vertinimo sistemos peržiūrą. Kadangi šis procesas vis dar vyksta, ministerijos pareigūnai negalėjo pasidalinti išsamia informacija apie pasirinktus rodiklius ir jų santykį. Visgi analizuojant 2020 m. Estijos URM rezultatų veiklos ataskaitą³⁶, galima išskirti dvi svarbias įžvalgas apie šio proceso raidą:

1. Programinėse veiklose, kaip ir ilgalaikėje strategijoje, siekiama naudoti kuo daugiau išorinių rodiklių (pvz., vertinant programą „Estijos interesų gynimas tarptautinėse organizacijose“, ekspertinis Estijos

36. Vālisministeerium, "Vālispolitika tulemusaruanne 2020," Munich Security Report (Vālisministeerium, February 2020), <https://doi.org/10.47342/IAQX5691>.

tarptautini santykių kokybės vertinimas pakeistas į ECFR koalicijų valentingumo indekso rodiklių). Vidiniai ekspertiniai rodikliai programinės veiklos lygiu išliko tik saugumo politikos srityje.

2. Programiniu veiklos lygiu daugiau dėmesio skiriama proceso vertinimui. Šiuo tikslu plačiai naudojamas „klientų patirties“ apklausų rodiklis (pvz., vertinant programą „Didelis užsienio politikos ir išorės santykių suderinamumas“, naudojamas rodiklis „Partnerių bendradarbiavimo su Užsienio reikalų ministerija įvertinimas (patenkintų procentas)“; vertinant priemonę „Verslumo ir inovacijų skatinimas bei parama turizmui“, naudojamas rodiklis „Verslininkų ar profesinių asociacijų pasitenkinimo tyrimas (patenkintų procentas)“. Klientų pasitenkinimo tyrimai taip pat taikomi konsulinės veiklos vertinimui.

3.1.3. Atskaitingumo ir mokymosi užtikrinimas

Apžvelgus pagrindinius rezultatų ir proceso vertinimo kriterijus ir rodiklius galima apibendrinti kaip jie naudojami siekiant užtikrinti užsienio reikalų ministerijos atskaitingumą ir įgalinti Estijos užsienio politikos formuotojų mokymąsi.

Strategijos įgyvendinimo plane numatytos šios vertinimo procedūros:

- Užsienio reikalų ministerija kasmet pristatys progreso siekiant strategijos tikslų apžvalgą parlamentui.
- Pirmojo programinių veiklų etapo pabaigoje (2023 m.) bus atliktas tarpinis strategijos vertinimas, kurio pagrindu bus nustatyta, ar strategijai reikalinga peržiūra.
- 2030 m. taip pat bus atliktas galutinis strategijos įvertinimas.

Užsienio reikalų ministerija kasmet teikia informaciją apie užsienio politikos pasiekimus Vyriausybei, o Valstybės kontrolės institucija atlieka išorinį metinį ministerijos veiklos auditą. Ministerijos viduje už vertinimą – įskaitant tai, ar ilgalaikiai strategijos tikslai dar pasiekiami – atsakinga ministerijos valdyba. Vidinis vertinimo procesas yra integruotas į valstybės biudžeto planavimo procesą, kurio metu ministerija kartu su biudžeto pasiūlymu pateikia savo tikslų apžvalgą ir ar jie buvo pasiekti, ar nepasiekti.

Visgi interviu metu Estijos užsienio reikalų ministerijos atstovė pabrėžė, jog užsienio politikos vertinimas nėra „matematinė užduotis“. Respondentė atkreipė dėmesį, jog vertinant bendrą užsienio politikos sėkmę negalima matematiškai pasverti, ar vieno rodiklio įvykdymas yra reikšmingesnis už kito neįvykdymą. Todėl, pasak jos, vertinant Estijos užsienio reikalų ministerijos veiklą rodikliai yra traktuojami kaip papildomas informacijos šaltinis siekiant pagrįsti bendresnį kokybinį vertinimą konkrečioje srityje, atsižvelgiant į kitas tai sričiai aktualias vidaus ir tarptautinės politikos aplinkybes.

Galiausiai, interviu respondentė atkreipė dėmesį, jog rodikliai taip pat naudojami kaip galimybė atkreipti dėmesį į tam tikras problemas ar tendencijas užsienio politikoje. Kadangi sudarant metinius ministerijos veiklos planus remiamasi ir kasmetiniu progreso ilgalaikės strategijos rodiklių atžvilgiu, pokyčio jų atžvilgiu analizė gali informuoti apie poreikį optimizuoti vieną ar kitą užsienio politikos sritį. Pvz., komentuodama ES koalicinio valentingumo indeksą, interviu respondentė pabrėžė, jog Jungtinė Karalystė jame ilgą laiką demonstravo itin žemus rezultatus, kas signalizavo tam tikrą atotrūkį nuo ES partnerių dar iki Brexit referendumo. Visgi Estijos pareigūnė pabrėžė, jog rodikliai savaime nesuteikia tokios informacijos, tad norint panaudoti rodiklių stebėsenos sistemą mokymuisi būtini papildomi instrumentai (pvz., ekspertinės rekomendacijos). Informacijos apie tokių instrumentų taikymą Estijos užsienio reikalų ministerijoje nepavyko gauti.

3.2. Naujoji Zelandija

Naujosios Zelandijos užsienio politikos strateginio planavimo ir vertinimo sistema yra ypač institucionalizuota siekiant užtikrinti kuo aukštesnį atskaitingumą ir mokymąsi. Naujosios Zelandijos URM (oficialiai – Užsienio politikos ir prekybos ministerija) atsiskaito ne tik prieš savo vadovybę, bet ir prieš Parlamentą, o suinteresuotų šalių įtraukimas bei komunikacija visuomenei yra viena svarbiausių atskaitingumo skatinimo aspektų, ką atspindi ir veiklos vertinimo rodikliai. URM veiklos vertinimas atliekamas pasitelkiant ir kiekybinius, ir kokybinius metodus, tačiau sistema nuolat evoliucionuoja ir stebimas žymus poslinkis išimtinai kokybinių metodų link, vadovaujantis mąstymu, jog jie leidžia geriau tiksliau nustatyti konkrečius URM veiklos rezultatus, įgalina įtraukti URM veiklai aktualių kontekstinių veiksnių analizę ir padeda efektyviau komunikuoti URM veiklos vertę politikams, suinteresuotoms šalims bei visuomenei.

3.2.1. Užsienio politikos strateginio planavimo sistema

Naujosios Zelandijos užsienio politikos strateginio planavimo sistema yra paremta **strateginių intencijų** dokumentu, kuriuo nustatomi svarbiausi Naujosios Zelandijos strateginiai užsienio politikos tikslai bei konkretūs uždaviniai jiems pasiekti.³⁷ Šiame dokumente taip pat numatomi ir pokyčio rodikliai bei URM organizacinės raidos kryptys. Strateginių intencijų dokumentas numato projektuojamą pokytį dešimtmečiui į priekį, kartu išskiriant konkretesnius tikslus ketveriems vyriausybės kadencijos metams. Šis dokumentas pristatomas parlamentui ir yra tvirtinamas užsienio reikalų ministro.

Strateginės intencijos koreguojamos pagal poreikį, kas trejus metus atliekant išsamų strateginį aplinkos vertinimą, nustatant pagrindinius pokyčių variklius, strateginius veikėjus ir tarptautinės bendruomenės raidos trajektoriją. Tokiu strateginiu vertinimu ne tik koreguojamos ar peržiūrimos esamos strateginės užsienio politikos kryptys, bet ir naudojamos priimančios užsienio politikos susijusius sprendimus esamu laikotarpiu. Tai leidžia Naujajai Zelandijai aktyviau ir operatyviau reaguoti į atsiveriančias užsienio politikos galimybes, priimti geresnius sprendimus bei aktyviai formuoti tarptautinę darbotvarkę, o ne tik būti pasyvia jos dalyve. Nors strateginis vertinimas atliekamas kas trejus metus, tarp strateginių vertinimų rengiami ir mažesnės apimties tarpiniai vertinimai.

Strateginiai vertinimai papildomi ir rizikų tyrimo dokumentu, kuriuose vertinamos galimos kliūtys siekiant suplanuotų tikslų bei numatomi rizikų valdymo mechanizmai, kurie padėtų jas mažinti ar neutralizuoti. Kartu, remiantis bendromis galiojančiomis strateginėmis intencijomis, strateginiu vertinimu ir rizikų vertinimu, URM atliekamas ir operacinis planavimas (angl. *operational planning and delivery*). Juo visi departamentai nustato, kaip prisidės prie jiems priskirtų tikslų išpildymo. Operaciniu planavimu patvirtinama, kad ministerija laikosi strateginės linijos, įtvirtintos strategijoje bei tam turi numatytus pakankamus resursus. Šis planavimas peržiūrimas bei, esant poreikiui, koreguojamas kas tris mėnesius.

3.2.2. Rezultatų ir procesų vertinimo kriterijai

Naujosios Zelandijos URM taikomi rezultatų ir procesų vertinimo kriterijai visų pirma kyla iš jau minėtų jų formuluojamų strateginių intencijų:

- Tarptautinės taisyklės ir institucijos: stiprinti, saugoti ir naudoti jas Naujosios Zelandijos vertybėms ir interesams puoselėti.
- Ekonominė grąža ir atsparumas: prekybos, investicijų ir kitų tarptautinių ryšių įgalintas tvarus ekonominis augimas.
- Indo-Ramiojo vandenyno regionas: įtvirtinti Naująją Zelandiją kaip aktyvią ir neatsiejamą partnerę formuojant Indo-Ramiojo vandenyno regiono tvarką, kuri užtikrintų regioninį stabilumą ir ekonominę integraciją.
- Ramiojo vandenyno regionas: skatinti taiką, klestintį ir atsparų Ramiojo vandenyno regioną, kuriame puoselėjami Naujosios Zelandijos interesai ir įtaka.
- Aplinka ir klimato kaita: skatinti tvarius tarptautinius sprendimus dėl aplinkos ir gamtos išteklių problemų, kurios daro poveikį Naujajai Zelandijai.
- Saugumas: lyderiauti imantis tarptautinių veiksmų, kuriais siekiama didinti ir saugoti Naujosios Zelandijos saugumą.
- Tarptautiniai santykiai: užmegzti ir palaikyti tikslinius tarptautinius ryšius, kurie prisideda prie Naujosios Zelandijos tikslų siekimo.

Kiekvienas šių tikslų turi sau priskirtus uždavinius bei matavimo rodiklius. Pavyzdžiui, pirmajam strateginiam tikslui priskirti šie uždaviniai:

1. Pasitelkti tarptautines institucijas nacionalinių tikslų siekimui
2. Prisidėti saugant bei stiprinant tarptautines taisykles bei daugiašalės pasaulio tvarkos efektyvumą

37. Naujausias strateginių intencijų dokumentas aprėpia 2021-2025 m. Žr. Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand, "Strategic Intentions 2021-2025" (New Zealand Government, 2021), <https://www.mfat.govt.nz/assets/About-us-Corporate/MFAT-strategies-and-frameworks/MFAT-Strategic-Intentions-2021-2025.pdf>.

Pirmąjį uždavinį atliepantis rodiklis – išlaikyti arba padidinti Azijos plėtros banko ir Pasaulio banko Ramiojo vandenyno regionui teikiamą lengvatinį finansavimą. Antrąjį uždavinį atliepantis rodiklis – kitų valstybių prisijungimas prie tarptautinių nusiginklavimo sutarčių. Svarbu paminėti tai, kad prie abiejų uždavinių progreso matavimo pridėtas rodiklis „Pranešime apie pažangą, padarytą įgyvendinant mūsų prioritetus ir kitus svarbiausius darbus“. Šis rodiklis papildo kiekvieno strateginio tikslo kiekvieną uždavinį ir trečdalyje iš 7-iems strateginiams tikslams priskirtų 15 uždavinių tai yra vienintelis numatomas pokyčio rodiklis.

Atskiro dėmesio vertas Naujosios Zelandijos ryšių su partneriais, maoriais, vidaus suinteresuotosiomis šalimis ir gyventojais vertinimas. Didelei daliai šiam tikslui įgyvendinti numatytų uždavinių matuojami suinteresuotųjų šalių apklausomis: vidaus suinteresuotųjų šalių pasitenkinimas bendradarbiavimu su URM, kitų suinteresuotųjų šalių pasitenkinimas tuo, kaip URM reprezentuoja Naująją Zelandiją, visuomenės supratimu apie URM rolę ir teikiamą naudą, taip pat skaičiuojamas apsilankymų URM interneto platformose skaičius bei pasitenkinimas, URM gebėjimas laiku atsakyti į užklausas.

4 pav. Naujosios Zelandijos URM veiklos stebėsenos ir vertinimo sistemos modelis

Veiklos sritys	Konsulinė veikla	Ekonominė diplomatija	Užsienio politika
Vertinimo lygiai			
Žinomumas ir reputacija	Visuomenės ir suinteresuotųjų šalių apklausos	Visuomenės ir suinteresuotųjų šalių apklausos	Visuomenės ir suinteresuotųjų šalių apklausos
Įgyvendinimas	Strategijos ir veiklų vertinimo skyrius	Strategijos ir veiklų vertinimo skyrius	Strategijos ir veiklų vertinimo skyrius
Pasekmės	Kiekybiniai rodikliai + kokybiniai tyrimai	Kiekybiniai rodikliai + kokybiniai tyrimai	Kiekybiniai rodikliai + kokybiniai tyrimai

3.2.3. Atskaitingumo ir mokymosi užtikrinimas

Naujosios Zelandijos URM turi Strategijos ir **veiklų vertinimo departamentą** (angl. *strategy and performance division*), kurio tikslas yra kurti sinergiją tarp strategijos, planavimo, resursų skyrimo ir veiklų vertinimo tam, kad maksimizuotų ministerijos veiklų efektyvumą.

Šis departamentas padeda ministerijai nustatyti strateginę kryptį bei paversti bendras strategines nuostatas nuosekliais ir įgyvendintais veiksmais visos ministerijos lygmeniu. Departamentas taip pat užtikrina, kad pakankamas finansavimas ir tinkami resursai būtų numatyti ministerijos prioritetinėms veikloms įgyvendinti. Galiausiai, šis departamentas atsakingas už ministerijos veiklų bei kokybinių pokyčių, kuriuos ministerija kuria Naujosios Zelandijos labui, vertinimą.

Ministerijoje įdiegtos vidinės vertinimo ir atskaitingumo sistemos, užtikrinančios, kad strateginės intencijos būtų įgyvendintos. Kiekvienam iš devynių strateginių intencijų tikslų vadovauja atsakingas tikslo „savininkas“ (angl. *owner*), kuris taip pat yra vyresniųjų vadovų grupės narys. Tikslų savininkai koordinuoja uždavinių įgyvendinimą ir atsiskaito už rezultatų siekimą. Strateginių intencijų dokumente darbuotojams pateikiamos gairės dėl ministerijos prioritetų ir veiklų, kurias reikia įgyvendinti per ateinančius ketverius metus. Būtent nuo strateginių intencijų dokumento atsispiriama formuojant skirtingų departamentų ir komandų veiklų, o taip pat ir individualius darbuotojų darbų bei pasiekimų tikslus. Vadovų grupė nuolat stebi aplinką ir koreguoja resursus, kad galėtų efektyviausiai reaguoti į aplinkos pokyčius ir užtikrinti, kad išteklių ir pastangos – kasdieninis URM darbas – būtų adekvatūs vyriausybės prioritetams, nustatytiems strateginėse intencijose.

URM valdyba vertina organizacijos daromą poveikį dukart per metus atlikdama tikslų ir rezultatų vertinimą. Tikslų vertinimas apima kokybinį ir kiekybinį vertinimus bei rizikų, kurios galimai trukdytų pasiekti numatytus tikslus, analizę. Tikslų savininkams sklandų šio proceso koordinavimą atlikti padeda planavimo vadovai (angl. *planning leads*), kurie yra tamptariai įsitraukę ir į atskaitingumo bei mokymosi užtikrinimo bei įgyvendinimo veiklas. Po kiekvieno iš dviejų metinių vertinimų vyksta rezultatų pristatymas darbuotojams; vertinimų

rezultatai taip pat prisideda prie strateginio mąstymo ir planų kitiems ketveriems metams. Galutinis metų vertinimas prisideda ir prie URM metinės ataskaitos turinio.

3.3. Nyderlandai

Nyderlandų užsienio reikalų ministerijos (ol. *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, BZ) planavimo ir vertinimo sistema kaip atvejo studija pasirinkta dėl kelių priežasčių. Viena vertus, bendra narystė ES ir NATO bei atviros ekonomikos modelis sąlygoja panašumus tarp Lietuvos ir Nyderlandų užsienio politikos prioritetų. Kita vertus, kaip Vakarų Europos ir ES branduolio valstybė, Nyderlandai savo geopolitine padėtimi bei Europinės politikos patirtimi reikšmingai skiriasi tiek nuo Lietuvos, tiek nuo kitų tyrimo atvejo studijų. Galiausiai, skirtingai nei daugelyje preliminarai (t.y., prieš pasirenkant atvejo studijas) išnagrinėtų ES valstybių, Nyderlandų užsienio reikalų ministerijos vertinimo sistemoje svarbiausią vaidmenį atlieka ministerijos viduje veikianti, tačiau nepriklausoma specializuota vertinimo institucija. Atitinkamai, įtraukiant Nyderlandų atvejį į tyrimo analizę galima užtikrinti didesnę variaciją tyrimui aktualiais klausimais.

3.3.1. Užsienio politikos strateginio planavimo ir vertinimo sistema

Reguliarus ir nepriklausomas visų Nyderlandų užsienio reikalų ministerijos veiklų vertinimas vykdomas nuo 2001 m.³⁸ Kaip ir kitų ministerijų atveju, BZ vertinimas susietas su Vyriausybės biudžeto planavimu, kurį kuruoja Finansų ministerija. Nyderlanduose įtvirtinta prievolė kas 5-7 metus vertinti kiekvieną biudžeto programą, taip pat atlikti tarpinius ir galutinius kiekvienos daugiau nei 5 m. EUR apimties programos vertinimus. BZ yra atsakinga už dvi biudžeto eilutes: (1) užsienio politikos programą ir (2) prekybos bei vystomojo bendradarbiavimo programą. Aktualios programos aprėptyje individualūs ministerijos departamentai kasmet nustato savo tikslus, kurie tada agreguojami į metinį biudžeto pasiūlymą. BZ vertinimo sistemą taip pat sudaro dvi vertinimo programos, skirtos atitinkamoms biudžeto eilutėms. Šios vertinimo programos planuojamos 6 m. perspektyvoje, kasmet atnaujinamos ir pristatomos parlamentui kartu su metiniu biudžetu.

BZ veiklų vertinimo sistema atlieka dvilypę funkciją. Atsižvelgiant į glaudžią sąsają su biudžeto planavimu, vertinimas yra skirtas padėti parlamentui, Finansų ministerijai ir kitoms atsakingoms institucijoms geriau suprasti realų biudžeto programų veiklų efektyvumą bei užtikrinti BZ atskaitingumą. Visgi reguliariai ir išsamiai vertinant vykdomų užsienio politikos veiklų efektyvumą taip pat siekiama identifikuoti veiksmingus ir taisytinius procesus ir įgalinti tolesnį vykdomos politikos tobulinimą bei politikos formuotojų mokymąsi.

Vertinimus pagal jų apimtį ir sudėtingumą galima išskirti į dvi grupes. Mažesnės apimties ir žemesnio sudėtingumo lygio (priemonės ar projekto lygio) vertinimus atlieka už juos atsakingi BZ departamentai ar atstovybės. Didėsni apimties ir aukštesnio sudėtingumo lygio – pvz., apimančio kelias politines sritis ir/ ar tikslus – tyrimus atlieka Politikos ir veiklos vertinimo direktoratas (ol. *Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie*, IOB). BZ veiklos vertinimo sistemoje dominuoja *ex post* vertinimai.

IOB veikia BZ sudėtyje tačiau yra nuo jos nepriklausomas, turi atskirą biudžetą ir teisę savarankiškai nustatyti politikos vertinimų programas. Šiam tyrimui interviu davusi penkiolika metų IOB dirbanti pareigūnė-ekspertė paaiškino, jog direktorato nepriklausomybė buvo ypač sustiprinta nuo 2008 m., o šiandien IOB turi savo biudžetą ir teisę savarankiškai formuoti daugiametes (angl. *multi-annual*) vertinimo programas. IOB komandą sudaro 30 darbuotojų, o vertinimo veikla struktūruojama į tris – užsienio politikos, vystomojo bendradarbiavimo ir tarptautinės prekybos – tematinis klasterius. Konsulinė veikla nėra išskirta atskirai; esant poreikiui, konsulinių paslaugų politinis poveikis vertinamas užsienio politikos klasterio aprėptyje. Pasak interviu respondentės, IOB kasmet publikuoja tarp 5 ir 15 vertinimų; 2020 m. buvo atlikti 9 vertinimai (5 užsienio politikos, 2 vystomojo bendradarbiavimo ir 2 prekybos srityje) ir vykdė dar 14 vertinimų, kurie bus užbaigti ir pristatyti vėliau.³⁹

Tam, kad atliekami vertinimai įgalintų politikos tobulinimą ir politikos formuotojų mokymąsi, IOB savo daugiametes vertinimo programas formuoja atsižvelgdamas į platesnius BZ poreikius. Konkrečiau, IOB kasmet organizuoja bendras dirbtuves su BZ finansų direktoratu ir politikos skyrių vadovais, kurių metu apžvelgiami iki šiol atlikti vertinimai ir identifikuojami naujų vertinimų ar įžvalgų poreikiai. Kartu, formuodamas savo vertinimo programą, IOB atsižvelgia ir į poreikį užtikrinti formalų BZ veiklos atskaitingumą: pvz., kad būtų laiku atlikti tam tikro užsienio politikos projekto tarpiniai ar galutiniai vertinimai.

38. Reguliarus vystomojo bendradarbiavimo programų vertinimas buvo vykdomas ir anksčiau.

39. Dėl savo apimties, kai kurie IOB tyrimai užtrunka ilgiau nei metus.

3.3.2. Rezultatų ir procesų vertinimo kriterijai

BZ vertinimų metodologija, įskaitant rodiklius, varijuoja priklausomai nuo vertinimų grupės. Mažesnės apimties ir žemesnio sudėtingumo vertinimai, atliekami individualių BZ politikos skyrių ar atstovybių viduje, koncentruojasi į operacinius – procesų kokybės ar produkto – rodiklius. IOB atliekami vertinimai vykdomi taikant konkrečiam politikos klausimui subalansuotą metodologiją, remiantis išsamia aktualios literatūros analize ir kitų šalių tyrimais. Poveikio vertinimo tyrimuose IOB taip pat pasitelkia ir aktualių BZ departamentų atliktus priemonės ar projekto lygio vertinimus. Interviu metu IOB pareigūnė pabrėžė, jog užsienio politikos srityje IOB dažnai vertina ir poveikį, ir procesą.

Interviu respondentės teigimu, visi IOB atliekami vertinimai remiasi kokybinių tyrimų metodologijomis. Nors vystomojo bendradarbiavimo ir prekybos politikos vertinime taikomi ir kiekybiniai metodai (pvz., ekonometrinė analizė), šie vertinimai visada turi ir kokybinės analizės komponentą. Konkrečiau, kokybiniai metodai ypač reikalingi poveikio „priskyrimo“ (angl. *attribution*) klausimui spręsti: pvz., ar pastebėtas kiekybinių rodiklių pokytis – pagerėję vystomojo bendradarbiavimo šalies partnerės socioekonominiai rodikliai, išaugę prekybos mastai – gali būti priskirtas BZ veiklai, ar tokį pokytį paaiškina kiti išoriniai veiksniai. Užsienio politikos vertinimų srityje, pasak intervju respondentės, beveik išskirtinai taikomi tik kokybinės analizės metodai, daugiausia „process tracing“ ir „qualitative-comparison“ analizė.

Pavyzdžiui, 2019 m. IOB atliko Nyderlandų indėlio į ES kaimynystės politiką 2011-2017 m. vertinimą.⁴⁰ Vertinime buvo analizuojama, kaip Nyderlandų politinės intervencijos sąveikavo su keturiais akademinėje literatūroje nustatytais veiksniais, kurie reikšmingai sąlygoja ES kaimynystės politikos efektyvumą: (1) ES sąlygiškumo principo (angl. *conditionality*) taikymas, (2) ES ir individualių valstybių narių politikos koherentiškumas, (3) ES kaimynystės politikos „savininkiškumas“ kaimynystės šalyse ir (4) išorinių veikėjų vaidmeniu ES kaimynystėje. IOB vertinimo ataskaitoje pažymi, jog tokia netiesioginė prieiga buvo pasirinkta todėl, jog tiesioginio priežastingumo ryšio tarp Nyderlandų veiksmų ir ES kaimynystės politikos rezultatų (poveikio) nustatyti neįmanoma, tačiau galima daryti pagrįstą prielaidą, jog jei Nyderlandų politinės intervencijos šių keturių veiksnių atžvilgiu yra konstruktyvios, jos turėtų padidinti tikimybę, jog bendra ES politika bus efektyvi. Vertinimo metu IOB rėmėsi pirminių šaltinių ir antrinės literatūros analize, pusiau struktūruotais interviu su Nyderlandų ir ES pareigūnais ir keturių ES kaimynystės politikos atvejo studijų – Azerbaidžano, Egipto, Sakartvelo ir Tuniso – analize.

Kadangi IOB kiekvienam vertinimui aktualius kriterijus ir rodiklius nustato individualaus tyrimo aprėptyje, vieno standartinio BZ vertinimo kriterijų rinkinio pateikti negalima. Visgi, galima pastebėti, kad politiniam vertinimui nėra naudojami visuomenės nuomonės rodikliai. Bendrinė BZ vertinimo sistemos schema pateikiama 5 pav. žemiau.

40. Policy and Operations Evaluation Department, “The Dutch Contribution to the European Neighbourhood Policy 2011-2017,” IOB Evaluation (The Hague: Ministry of Foreign Affairs, the Netherlands, 2019), <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/beleidsdoorlichtingen/2019/09/01/425-iob-the-dutch-contribution-to-the-european-neighbourhood-policy-2011-2017>.

5 pav. Nyderlandų URM veiklos sebesenos ir vertinimo sistemos modelis

Veiklos sritys	Konsulinė veikla	Ekonominė diplomatija	Užsienio politika
Vertinimo lygiai	(priskiriama užsienio politikai)	Prekybos politika	Užsienio politika, vystomasis bendradarbiavimas
Žinomumas ir reputacija	n/a	n/a	n/a
Igyvendinimas	individualios programos/ individualaus projekto lygiu: vidiniai departamento / ambasados vertinimai		
	kelių programų/ projektų ar tam tikro departamento veiklos lygiu: IOB vertinimai		
Pasekmės	Tiksliniai IOB vertinimai (integruojant į platesnį užsienio politikos veiklų vertinimą)	Tiksliniai IOB vertinimai	Tiksliniai IOB vertinimai

3.3.3. Atskaitingumo ir mokymosi užtikrinimas

Kaip minėta aukščiau, visa BZ vertinimo sistema yra orientuota ir į atskaitingumą, ir į mokymosi užtikrinimą. Visgi tai, kiek šios funkcijos atliekamos, priklauso nuo vertinimo lygio. BZ departamentų atliekami mažesnės apimties tyrimai daugiausia orientuoti į atskaitingumą už operacinio lygio veiklas užtikrinimą; prie mokymosi jie prisideda netiesiogiai, teikdami duomenis platesnio masto IOB tyrimams ir vertinimams. Tuo tarpu IOB atliekami tyrimai padeda užtikrinti atskaitingumą už vykdomos politikos rezultatus ir suteikia daugiau politikos formuotojų mokymuisi aktualios informacijos.

Pagrindinis atskaitingumą užtikrinantis procesas – vidinių ir IOB vertinimų pristatymas parlamentui BZ biudžeto projekto ir programinių veiklų svarstymo metu. Kaip interviu metu pabrėžė IOB pareigūnė, parlamento užsienio reikalų komitetas šio proceso aprėptyje aktyviai konsultuojasi su IOB vertinant BZ veiklą ir siekiant pagrįsti tolesnį jos finansavimą, programų koregavimą ir t.t. Be to, siekiant užtikrinti atskaitingumą visuomenei, visi IOB vertinimai publikuojami direktorato ir BZ interneto svetainėse.

IOB veiklos mokymosi įgalinimo srityje neapsiriboja vien išsamių vertinimų rengimu. Interviu metu IOB pareigūnė pažymėjo, jog direktoratas vykdo nuolatines konsultacijas su BZ politinių skyrių atstovais siekiant padėti šiems formuluoti įgyvendinamus ir pamatuojamus tikslus. Šių konsultacijų metu, pasak respondentės, IOB skiria itin daug dėmesio vadinamajai „pokyčio teorijai“ (angl. *theory of change*) – t.y., kaip politikos formuotojai supranta sąryšį tarp jų veiklų, veiklos produktų ir galimo politinio poveikio. Respondentė tai pat pažymėjo, jog IOB yra tekę informuoti užsienio politikos formuotojus, kad tam tikri planavimo sistemoje numatyti tikslai ar uždaviniai nėra realistiški arba kad progreso jų atžvilgiu neįmanoma įvertinti. Kitaip sakant, konsultuodama BZ politikos skyrius, IOB siekia politikos formuotojams padėti geriau suprasti priežastinius ryšius tarp politikos veiksmų ir pasekmių bei planuoti veiklas taip, kad šios būtų lengviau pamatuojamos ir įvertinamos.

3.4. Švedija

Švedijos užsienio reikalų ministerija kartu su daugiau nei 100 atstovybių užsienyje sudaro Švedijos užsienio reikalų tarnybų tinklą (angl. *Swedish Foreign Service*). Švedijos atstovybės užsienyje tiesiogiai nepriklauso Užsienio reikalų ministerijai, o funkcionuoja kaip Vyriausybei priklausančios, ne hierarchiniai, o horizontaliais ryšiais su užsienio reikalų ministerija susaistytos institucijos. Horizontalūs ryšiai ir koordinacija būdinga visai Švedijos Užsienio reikalų tarnybos strateginio planavimo ir vertinimo sistemai. Pati užsienio reikalų ministerija funkcionuoja kaip vienas iš užsienio tarnybų tinklo elementų ir vertinimus atlieka bei koordinuoja vertinimo tikslams, kurie kur kas labiau fokusuoti ne į kontrolę, o mokymąsi. Su užsienio politika susiję vertinimai yra išimtinai kokybiniai, kiekybiniais vertinimas užimant tik administracinių biudžetų apskaičiavimus. Patys

vertinimai atliekami reguliarių pokalbių – dialogų forma tarp skirtingų ministerijos departamentų, atstovybių ir agentūrų, siekiant nustatyti jų pažangą siekiant bendrų Užsienio politikos strategijos tikslų.

3.4.1. Užsienio politikos strateginio planavimo sistema

Svarbiausias galiojantis Švedijos užsienio politikos strateginio planavimo dokumentas yra Strategija 2019 -2022 m. (toliau – Strategija).⁴¹ Ji priimta vyriausybės kadencijos laikotarpiui politinės užsienio reikalų ministerijos vadovybės – trijų jos ministrų bei jiems pavaldžių politinio pasitikėjimo sekretorių. Čia verta patikslinti, kad Švedijos Užsienio reikalų ministerija bendrame užsienio reikalų tarnybos tinkle yra išimtinai atsakinga už Švedijos santykius su kitomis valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis bei vystomojo bendradarbiavimo ir tarptautinės prekybos politiką. Už šias tris URM veiklos sritis atsako trys vyriausybės paskirti ministrai: Užsienio reikalų ministras, Tarptautinio vystomojo bendradarbiavimo ministras ir Prekybos bei Šiaurės šalių reikalų ministras. Kiekvienas ministras taip pat turi politiškai paskirtų pareigūnų (valstybės sekretorių) personalą, su kuriais kartu sudaro ministerijos politinę vadovybę, nustatančią strateginę URM politikos kryptį, tad ir tvirtinančią Strategiją vyriausybės kadencijos laikotarpiui.

Pati užsienio politikos Strategija remiasi bei yra derinama su Švedijos 2030-ųjų planu, Švedijos Feministinės užsienio politikos planu atitinkamam laiko periodui⁴², Paryžiaus susitarimu bei Europos Sąjungos Bendros užsienio ir saugumo politikos visuotine strategija. Ja siekiama nustatyti kadencijos laikotarpio politinę viziją, joje taip pat išdėstyta, kaip organizacija turi vystytis ir tobulėti, kad galėtų kuo kokybiškiau vykdyti savo įgaliojimus. Kartu Strategijoje pateikiama žmogiškųjų išteklių ir įgūdžių valdymo vizija, nusakanti, kaip turėtų būti siekiama užtikrinti geriausias kompetencijas turinčių specialistų pritraukimą. Vėliau šios strategijos pagrindu Švedijos užsienio reikalų ministerijos departamentai, atstovybės užsienyje bei kitos agentūros rengia savo veiklos planus, kuriuose nurodo, kaip planuoja prisidėti prie Strategijoje nustatytų politinių tikslų jos galiojimo periodu. Šiuo metu Strategijoje įtvirtinti užsienio politikos tikslai yra šie:

- Bendra atsakomybė už taiką ir saugumą
- Stipri taisyklėmis grindžiama daugiašalė pasaulio tvarka
- Tvarus vystymasis kovojant su skurdu ir priespauda
- Aktyvi diplomatija
- Sustiprinta feministinė užsienio politika
- Laisva, sąžininga ir tvari pasaulinė prekyba
- Eksperto iniciatyva - daugiau darbo vietų visoje šalyje
- Didesnė konsulinė pagalba užsienyje
- Stipri ir darni EU
- Demokratijos siekis

Departamentų vadovai ir jų darbuotojai taip pat teikia siūlymus dėl priemonių šiems politiniams tikslams įgyvendinti. Atliekant metinę analizę pagal operacinius dialogus ir išteklių planavimo vertinimus, įvertinama, ar reikalinga peržiūrėti visą Strategiją arba jos dalis. Švedijos užsienio reikalų tarnybos veiklos plane numatytų priemonių ir veiklos stebėseną vykdoma kasmet ir apie ją pranešama URM valdymo grupei.

3.4.2. Rezultatų ir procesų vertinimo kriterijai

Kasdienį URM darbą atlieka apie 30 departamentų, atsakingų už konkrečią geografinę sritį arba veiklos sritį, pavyzdžiui, prekybą, vystomąjį bendradarbiavimą arba tarptautinę teisę. Departamentų ir misijų užsienyje vadovai atsako už tai, kad jų veikla būtų vykdoma laikantis aukštų standartų, prisitaikytų prie kintančio tempo ir globalių sąlygų. Jie taip pat atsakingi už tai, kad būtų užtikrintas geras vidaus valdymas, atskaitingumas ir kad visa veikla būtų planuojama bei stebima sistemingai.

2022 m. strategija buvo parengta per įtraukų procesą, kuris prasidėjo dar 2017 m. ir buvo vystomas diskutuojant Švedijos ambasadorių susitikime, regioniniuose susitikimuose, departamentų vadovų susitikimuose, ministerijos bendradarbiavimo taryboje, departamentuose ir atstovybėse užsienyje. Joje išskirtos dešimt pagrindinių politinių Švedijos užsienio reikalų tarnybos siekių, kurie tampa esminėmis įvairių departamentų, ambasadų, užsienio atstovybių ir agentūrų veiklos planų gairėmis. Šie siekiai paskirstomi tarp

41. Strategija nėra viešai prieinama. Švedijos URM atstovai pasidalino šiuo dokumentu su tyrimo autoriais.

42. Ministry of Foreign Affairs, "The Swedish Foreign Service Action Plan for Feminist Foreign Policy 2019–2022, Including Direction and Measures for 2021" (Government Offices of Sweden, n.d.).

skirtingų užsienio reikalų tarnybos subjektų operacinių dialogų metu, kuomet planuojama, kaip geriausiai jų siekti vykdant kasdienę veiklą.

6 pav. Švedijos URM veiklos stebėsenos ir vertinimo sistemos modelis

Veiklos sritys	Konsulinė veikla	Ekonominė diplomatija	Užsienio politika
Vertinimo lygiai			
Žinomumas ir reputacija	n/a (komunikacijos departamentas)	n/a (komunikacijos departamentas)	n/a (komunikacijos departamentas)
Įgyvendinimas	Operaciniai dialogai + administraciniai rodikliai	Operaciniai dialogai + administraciniai rodikliai	Operaciniai dialogai + administraciniai rodikliai
Pasekmės	Operaciniai dialogai	Operaciniai dialogai	Operaciniai dialogai

Strategija 2022 bei joje nustatyti politiniai tikslai padeda departamentams ir atstovybėms užsienyje apibrėžti savo darbo prioritetus. Ją sudaro trys tarpiai susijusios ir viena kitą papildančios dalys: ne tik politikos vizija, bet ir organizaciniai darbo metodai ir žmogiškųjų išteklių bei įgūdžių valdymas. Visos šios dalys yra išsamiai aptariamose operacinių dialogų metu, siekiant ne tik darnios vykdomos užsienio politikos, bet ir vieningos organizacinės kultūros.

3.4.3. Atskaitingumo ir mokymosi užtikrinimas

Koordinuojant ryšius tarp skirtingų departamentų, ambasadų, atstovybių bei agentūrų užsienyje kertinis metodas yra operaciniai dialogai. Jų metu padedama nustatyti prioritetus ir padėti įgyvendinti strategiją bei svarbiausius politinius prioritetus. Šie operaciniai dialogai yra pagrindinis planavimo ir tolesnių veiksmų organizavimo procedūros elementas.

Šie dialogai yra skirti ir tolimesniam planavimui, ir atskaitingumui už jau įvykdytas veiklas užtikrinti. Jie yra ir hierarchiniai, ir ne hierarchiniai, priklausomai nuo ryšių pobūdžio: operaciniams dialogams URM departamentų lygmenyje vadovauja vyresnieji pareigūnai, tiesiogiai pavaldūs politinei vadovybei. Tuo tarpu operacinius dialogus su atstovybėmis užsienyje, kurie yra atskiri subjektai nuo URM, veda skirtingi departamentai, kurie yra paskirti stebėti skirtingas atstovybes ar agentūras. Tokio pobūdžio dialogai yra kur kas labiau orientuoti į informacijos apsikeitimą, bendradarbiavimą, pagalbą bei mokymąsi nei atskaitingumą.

Apibendrinant, Švedijos užsienio reikalų ministerija neturi konkrečiais rodikliais grįstos vertinimo sistemos, o kontrolės ir efektyvumo užtikrinimas vyksta dialogo būdu rengiant veiklos planus, kuriais atitinkami departamentai ar agentūros savo veikla siekia įgyvendinti ar prisidėti prie vieno ar kelių iš dešimties politinių tikslų, numatytų Strategijoje. Reguliarūs pokalbiai, vadinami operaciniais dialogais, užtikrina atskaitomybę bei mokymąsi, jais kliaujamasi nustatant galimas rizikas bei vertinat rezultatus.

3.4.4. Atvejo studijų apibendrinimas

Atlikus atvejų analizę, išryškėjo, kad visos valstybės turi bent iš dalies į kokybinius vertinimus orientuotas URM veiklos vertinimo sistemas. Čia išsiskyrė Švedijos atvejis, kuriame kiekybinės metrikos taikomos tik ribota apimtimi ir formaliai, vertinant ir atsiskaitant už biudžeto panaudojimą. Tuo tarpu visų strateginių užsienio politikos tikslų siekimo progresas ir rezultatai vertinami Švedijai specifiniu operacinių dialogų metodu: reguliariais pokalbiais tarp departamentų, atstovybių ir agentūrų metu vertinami veiklos planų ir rezultatų atitikimas esamos vyriausybės ketveriems metams nustatytiems strateginiams užsienio politikos siekiams. Estijos URM, iki 2020 m. neturėjusios vieningo užsienio politikos vertinimo sistemos, veiklos vertinimas grindžiamas rodiklių rinkiniu, kuriame be tarptautinių indeksų ir oficialios valstybės statistikos įtrauktas ir

ekspertinis (kokybinis) vertinimas. Nors Estija tyrimo rengimo metu vis dar vystė savo vertinimo ir atsiskaitymo sistemą, svarbu pabrėžti, jog Estijos URM numatytų rodiklių teikiama informacija atsiskaitymo/ vertinimo metu yra ir bus interpretuojama remiantis kokybinio metodais. Nyderlandų mažesnio sudėtingumo, su operaciniais rodikliais susiję vertinimai atliekami skirtingų URM departamentų lygmenyje, o didesnės apimties ir aukštesnio sudėtingumo tyrimus atlieka Politikos ir veiklos vertinimo direktoratas (IOB). Tokių tyrimų aprėptyje, IOB nustato rodiklius, teikiančius aktualiausią vertinimui informaciją; kartu, IOB remiasi URM departamentų lygmenyje atliktais vertinimais. IOB taip pat siekia politikos formuotojams padėti geriau suprasti priežastinius ryšius tarp politikos veiksmų ir pasekmių bei planuoti veiklas taip, kad šios būtų lengviau pamatuojamos ir įvertinamos. Savo funkcijomis į IOB panašus Naujosios Zelandijos strategijos ir veiklų vertinimo departamentas), kurio atsakomybė yra padėti ministerijai nustatant strateginę kryptį bei konkreitiems departamentams konvertuoti kompleksiškus užsienio politikos tikslus į nuoseklius ir įgyvendintinus veiksmų planus. Galiausiai, departamentas atsakingas už ministerijos veiklų bei tarptautinės aplinkos pokyčių, į kuriuos URM svarbu atsižvelgti, vertinimą ir analizę.

Apibendrinus, visų tirtų valstybių URM atstovai užsienio politikos bei ministerijos veiklų analizę mato kaip daugialypį, kompleksišką procesą, kuriam kiekybinės metrikos nėra pakankamos. Visi interviu respondentai pabrėžė, jog dėl užsienio politikos procesų specifikos, standartiniai ir kiekybiniai rodikliai bei įprastiniai biudžetiniai vertinimo ciklai URM veiklos vertinimui dažnai yra netinkami. Todėl, kaip parodė atvejo studijų analizė, mąstymas apie efektyviausią ir tinkamiausią URM veiklos vertinimo priegą nuolat evoliucionuoja, o rodiklių, padedančių matuoti URM veiklos efektyvumą ir kokybę, ieškojimas yra tęstinis ir sudėtingas procesas. Norint užčiuopti ne tik tinkamus duomenis ir/ar pokyčio rodikliais, būtina galvoti apie jų interpretaciją bei reikšmę politiniu lygmeniu. Santykis tarp URM veiklų, jų produktų, rezultatų ir politinio poveikio dažniausiai nėra linijinis ar vienareikšmis, tad kokybinės metodologijos bei analizės įtraukimas į URM veiklų vertinimą išryškėjo kaip integralus tinkamai funkcionuojančios strateginio planavimo bei vertinimo sistemos elementas. Kokia apimtimi bei kaip toks vertinimas turėtų būti atliekamas (pvz., išorės ekspertų ar vidinio analitinio departamento), priklauso nuo konkrečios URM pasirinkimo bei galimybių.

4. Apibendrinimas ir rekomendacijos

Šiuo tyrimu buvo siekta įvertinti, ar esamos URM veiklos vertės matavimo sistemos – tiek Lietuvos strateginio planavimo sistemos kontekste, tiek ministerijos viduje – yra tinkamos norint įvertinti URM veiklos indėlį į valstybės vystymąsi ir jos strateginių tikslų įgyvendinimą. Remiantis pirminių Lietuvos ir URM strateginio planavimo dokumentų, mokslinės literatūros, gerųjų užsienio šalių praktikų ir URM departamentų veiklos analize, užsienio politikos kuriamos „vertės“ sąvoka buvo suvokiama plačiai. Konkrečiau, tyrime laikytasi nuostatos, kad

- užsienio politika vertę kurti gali ir tiesiogiai, ir netiesiogiai;
- vertę gali kurti tiek į pažangą orientuotos, tiek tęstinės užsienio politikos veiklos;
- užsienio politikos kuriama vertė gali būti ir politinė, ir ekonominė, ir reputacinė;
- užsienio politikos kuriamos vertės gavėjai gali būti įvairios tikslinės grupės valstybės viduje ir už jos ribų.

Toks kompleksinis užsienio politikos ir, atitinkamai, URM vertės suvokimas sąlygojo tyrimo nuostatą, jog URM vertės matavimo sistema negali apsiriboti tik ekonominės grąžos kriterijais ar koncentruotis tik į pažangos priemonių matavimą.

Atlikta analizė išryškino dar du URM vertės matavimui itin aktualius veiksnius. Pirma, matuojant URM veiklos vertę būtina suprasti, kada ir kaip suponuota vertė (ar negebėjimas jos pasiekti) sietina būtent su ministerijos veikla, o kur ją (ar jos nebuvimą) sąlygoja kitų valstybės institucijų veikla. Antra, matuojant URM veiklos vertę būtina identifikuoti, kur tam tikra sukurta (ar nesukurta) vertė priklausė nuo Lietuvos veiksmų ar įtakos, o kur ji sietina su užsienio subjektų veikla, nepriklausančia nuo Lietuvos veiksmų ar įtakos. Trumpai tariant, URM vertės matavimui yra itin svarbus vertės priskyrimo klausimas.

Šios įžvalgos turi svarbių pasekmių mąstymui apie tinkamą URM vertės matavimo sistemą bei rodiklių vaidmenį joje. Visų pirma, atsižvelgiant į URM kuriamos vertės kompleksiskumą ir iššūkius, susijusius su vertės priskyrimu, tampa akivaizdu, jog **tinkamai URM vertę pamatuoti galima tik vykdant išsamius, tematinius URM vykdomos užsienio politikos vertinimus**. Antra, joks rodiklis savaime negali atlikti tokios vertinimo funkcijos, nes joks rodiklis neperteikia jokios informacijos apie veiklą ir poveikio **priežastingumo ryšius**. Atitinkamai, tikroji **rodiklių paskirtis yra efektyviai suteikti aktualią informaciją politikos vertinimui**. Trečia, siekiant užtikrinti, jog pasirinktas rodiklių rinkinys efektyviai suteiktų aktualią informaciją, svarbu ne vien konkretūs rodikliai bei jų šaltiniai, bet ir jų loginis ryšys bei nuoseklios tarpusavio sąsajos. Todėl siekiant sukurti efektyvią URM vertės matavimo sistemą pasirinktus **rodiklius reikalinga išdėstyti vadovaujantis tam tikra rezultatų grandinės ar pokyčio teorijos logika**.

Gerųjų užsienio šalių praktikų analizė patvirtina šias išvadas. Institucionalizuota politikos vertinimo praktika yra ypač stipri Nyderlandų URM; Naujosios Zelandijos URM šiuo metu perorientuoja savo vertės matavimo sistemą į tematiniais kokybiniais vertinimais grįstą modelį; Švedijoje politinio vertinimo funkciją atlieka unikalus išskirtinai kokybinio metodinio pobūdžio „operatyvinių dialogų“ procesas. Net Estijos atveju, kur kiekybiniais rodikliams regimai suteiktas ryškesnis vaidmuo, rodikliai galiausiai traktuojami tik kaip papildomos informacijos šaltinis URM kasmet atliekamai kokybinei užsienio politikos veiklų ir strateginių Estijos tikslų įgyvendinimo apžvalgai. Visų keturių užsienio reikalų ministerijų atstovai pabrėžė strateginio planavimo ir vertinimo procesuose taikomos priežastingumo logikos (pokyčių teorijos) svarbą.

Siekiant identifikuoti Lietuvos URM veiklos tinkamą vertės matavimo sistemą – t.y., vertinimo procesus, rodiklių rinkinį ir loginį jų išdėstymą – buvo išskirtos trys kokybiškai skirtingos URM veiklos sritys: konsulinės paslaugos, ekonominė diplomatija ir aukštoji užsienio politika. Svarbu pabrėžti, jog šios trys sritys skiriasi tiek jų aprėptyje vykdomomis veiklomis, tiek šių veiklų matavimui aktualia informacija:

1. konsulinių paslaugų vertinimo kontekste svarbu nustatyti santykį tarp šių paslaugų procesų kokybės, produktų kiekio ir įvairovės bei jų klientų pasitenkinimo;
2. ekonominės diplomatijos vertinimo kontekste svarbu nustatyti santykį tarp URM veiklų ir produktų, suinteresuotų šalių pasitenkinimo ir įvairių objektyvių ekonominių kriterijų (priklausomai nuo konkretaus klausimo, pvz., TUI, BVP augimas, eksporto srutai);
3. užsienio politikos vertinimo kontekste svarbu nustatyti santykį tarp URM veiklų ir produktų, visuomenės nuomonės, kitų valstybės institucijų pasitenkinimo ir įvairių kokybinių užsienio politikos sėkmės kriterijų (pvz., santykių stabilumas, interesų atspindėjimas ir t.t., priklausomai nuo konkretaus klausimo).

Visgi būtina pažymėti, jog URM veikla kiekvienoje aukščiau paminėtoje srityje galiausiai prisideda prie bendrų valstybės užsienio politikos strateginių tikslų, kurie išeina už konkrečios srities ribų, įgyvendinimo. Ši išlyga dar labiau sustiprinta išsamių ir tikslinių politinių vertinimų poreikį.

Atskyrus tris kokybiškai skirtingas URM veiklos sritis, taip pat svarbu identifikuoti ir skirtingo pobūdžio informaciją, kurią reikalinga rinkti ir matuoti vertinant užsienio politikos veiklą. Remiantis politikos stebėsenos ir vertinimo metodologine literatūra, užsienio politikos vertinimui aktualią informaciją galima išskirti į tris lygius:

- Subjektyvaus vertinimo lygmuo: informacija apie klientų pasitenkinimą, tikslinių grupių nuomonę ir visuomenės palaikymą bei supratimą ir/ar informacijos lygį. Renkama sociologinių apklausų metodais bei tiesioginių atsiliepimų ir įvertinimų formomis.
- Operacinis lygmuo: informacija apie vykdomų veiklų pobūdį, procesų kokybę, produktų kiekį ir įvairovę. Renkama departamentų viduje, reguliarių veiklos ataskaitų būdu.
- Politinis lygmuo: informacija apie politiškai svarbius pokyčius veiklos srityje. Renkama atsižvelgiant į konkrečią užsienio politikos sritį (pvz., ekonominiai duomenys, tarptautiniai indeksai, saugumo situacijos vertinimas).

Informacijos apie URM veiklas visais trimis lygiais leidžia aiškiai identifikuoti priežastingumo ryšius ar jų nebuvimą ir taip suteikia reikalingą informaciją kokybiškam vertinimui atlikti.

Identifikavus ir apjungus tris skirtingas URM veiklos sritis ir tris skirtingus URM vertės matavimui aktualios informacijos lygius, URM vertės matavimo sistemą galima pavaizduoti kaip 3x3 matricą (žr. metodologijos skyrių ir Priedą A). Rekomendacijos dėl konkrečių rodiklių įtraukimo/ pakeitimo ir jų rinkinio išdėstymo bus pateikiamos remiantis šia matrica.

	<p>Pavyzdžiui, rodiklis 9.1.3. „Oficialios paramos vystymuisi kriterijus atitinkančių vystomojo bendradarbiavimo veiklų finansavimo apimtis, dalis nuo bendrojo nacionalinio produkto“ suteikia informaciją apie URM finansinę įvestį (angl. <i>input</i>), tačiau nesuteikia informacijos apie pasiektus rezultatus. Kartu, rekomendacijų skiltyje dėl analitinio nuoseklumo siūlome atskirti diasporos elementą bei atitinkamą rodiklį į atskirą uždavinį.</p> <p>URM vidinės veiklos planavimas ir vertinimas yra tarpiai susijęs su NPP keliamais tikslais, tad su tikslų formulavimu ir matavimu susiję trūkumai užprogramuoja nenuoseklumus ir NPP įgyvendinančiuose URM strateginio planavimo dokumentuose.</p>	<p>dalis.</p>		
<p>2.</p>	<p>Vidinė URM veiklos vertės matavimo ir nustatymo sistema, įtraukta į kasmet atnaujinamą URM SVP, nurodo rodiklius, skirtus matuoti URM programų uždavinių ir priemonių įgyvendinimą. Atsižvelgiant į tyrimo aprėptį, čia analizuojama naujojo – 2022-2024 m. SVP – užsienio politikos funkcijų vykdymo programos matavimo sistema.</p> <p>Pirmasis URM SVP užsienio politikos programos uždavinys ir jam priskirti rodikliai yra tapatūs NPP 9.1. uždaviniui ir jo rodikliams. Šiam vidinės URM vertės matavimo sistemos elementui galioja aukščiau pateiktos pastabos dėl NPP 9.1. uždavinio ir jo rodiklių netinkamumo.</p> <p>Dabartinė šios programos sistema taip pat nėra tinkama dėl šių priežasčių:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 uždavinio 1 priemonės matavimui nurodytas rodiklis – palanki gyventojų nuomonė apie Lietuvos diplomatinę tarnybą – nesuteikia pakankamai aktualios informacijos šios priemonės įgyvendinimo ir jos kuriamos vertės matavimui ir vertinimui. Jo interpretavimą apsunkina ir tai, jog jis neparodo, kiek rezultatas susijęs su URM veiklomis, o kiek su URM komunikacija. Galiausiai, šis subjektyvios nuomonės rodiklis nėra pakankamai diferencijuotas tikslinių grupių atžvilgiu. - 2 uždaviniui numatytas rodiklis nesuteikia pakankamai informacijos, aktualios šio uždavinio įgyvendinimo 	<p>Atsižvelgiant į identifikuotas problemas, rekomenduojama atlikti šiuos URM vidinės veiklos matavimo sistemos pakeitimus:</p> <p>2.1. Siekiant optimizuoti rodiklių teikiamą informaciją, rekomenduojame papildyti/ pakeisti dabartinį rodiklių rinkinį bei jo išdėstymą. Konkrečiau:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 uždavinio 1 priemonės rodiklis turėtų būti pakeistas skirtingais rodikliais, tinkamais matuoti konkrečių URM veiklos tikslinių grupių (įskaitant visuomenę) nuomonę. - 2 uždaviniui ir 2 uždavinio 1 priemonei numatyti rodikliai turi būti išdiferencijuoti pagal vertinimui aktualios informacijos tipą (pvz., veikla, produktas). Šiuos pakeitimus rekomenduojame įgyvendinti pritaikant 3x3 matricą bei rezultatų grandinės prieigą (žr. <i>Priedus A ir B</i>). <p>2.2. Institucionalizuoti kokybinio vertinimo funkciją prie URM ministerijos. Atsižvelgus į kitų šalių (Nyderlandų, Naujosios Zelandijos, Švedijos, Estijos) pavyzdžius, išryškėjo, kad tik kokybiniai politikos vertinimai padeda suteikti kontekstą ir prasmę kiekybiniais rodikliams, atskleisti URM veiklų vertę bei jų priskyrimą veikloms, produktams ir rezultatams. Atsižvelgus į šias praktikas, rekomenduojame institucionalizuoti reguliarią kokybinio vertinimo funkciją pateikdami dvi galimas</p>	<p>URM</p>	<p>Kito URM SVP rengimo metu</p>

	<p>vertinimui (vykdomų URM veiklų, produktų ir rezultatų). Rodiklis nėra pakankamai tikslus: pvz., nėra aišku, ar turima omeny dalyvavimą aukšto lygio susitikimuose ar tokių susitikimų organizavimą.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2 uždavinio 1 priemonei numatyti rodikliai nesuteikia pakankamai informacijos, aktualios šios priemonės vertinimui. Konkrečiau: <ul style="list-style-type: none"> o Pirmasis šios priemonės rodiklis nediferencijuoja tarp tarptautinės ir vidinės URM veiklos rezultatų. o Antrasis rodiklis nenurodo, ar minimos iniciatyvos turi būti suorganizuotos Lietuvos bei koku formatu (dvišaliu, ES, daugiašaliu, viešosios diplomatijos) jos turi veikti. o Trečiasis rodiklis nediferencijuoja tarp dalyvavimo reguliariai organizuojamuose susitikimuose ir Lietuvos iniciatyva suorganizuotų susitikimų bei tarp skirtingų tokių susitikimų formatų. o Galiausiai, priemonei numatyti rodikliai nesuteikia informacijos apie kitas veiklas, susijusias su užsienio politikos formavimu ir įgyvendinimu, pvz., planuotų/neplanuotų veiklų santykį. - 2 uždavinio 3 priemonė neturi nurodyto rodiklio. 	<p>alternatyvas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prioritetinė alternatyva: vertinimo funkcijų departamentas prie URM. Šiame departamente dirbtų kokybinės politikos vertinimo metodologijos ekspertai ir atliktų reguliarius URM siekiamų politinių tikslų vertinimus, konsultuotų kitus departamentus dėl korektiškų vidinių tikslų, siekiamų rezultatų, produktų bei planuojamų veiklų formulavimo, koordinuotų su tikslinių grupių nuomonės vertinimu susijusias užduotis, skatintų mokymąsi, kooperaciją ir koordinaciją skirtingiems departamentams siekiant bendrų URM tikslų. Aukšti steigiamieji kaštai ilgainiui atsipirktų, nes viduje dirbantys ekspertai mokytųsi ir socializuotųsi į URM veiklą, turėtų prieigą prie vertinimui svarbios jautrios medžiagos. <i>Privalumai:</i> būtų renkami duomenys ir vykdomas vertinimas nuosekliai, vykstant patiems politiniams procesams, mažesnis informacijos iškraipymas, nes jos cirkuliavimas vyktų sistemos viduje, būtų užtikrinamas konfidencialumas. <i>Trūkumai:</i> šališkumo ir institucinės priklausomybės rizika bei atitinkamai, objektyvumo trūkumas; galimi didesni kaštai nei išoriniams vertintojams. <i>Žr. Priedą C.</i> - Antrinė alternatyva: vertinimo analizė užsakoma atlikti išorės ekspertams. <i>Privalumai:</i> didesnis objektyvumas ir nepriklausymas nuo URM hierarchinio pavaldumo; potencialiai mažesni kaštai. <i>Trūkumai:</i> informacijos perdavimo išoriniams ekspertams ribojimai; ekspertinių paslaugų įsigijimo procedūros (laiko kaštai); galimas vertinimo nenuoseklumas keičiantis ekspertams. 		
--	--	---	--	--

Priedas A

Šiame priede pateikiama pagal 2.1. rekomendaciją suformuota pavyzdinė URM veiklos stebėsenos ir vertės matavimo sistema. Šioje sistemoje, konkrečių URM veiklos tikslų, uždavinių ir priemonių matavimui skirti rodiklių rinkiniai išskirstyti pagal tris pagrindines URM veiklos sritis ir apima visus tris vertinimo lygmenis. Rodikliai, matuojantys įgyvendinimo ir pasekmių vertinimui aktualią informaciją apima keturis esminius rezultatų grandinės komponentus: veiklas ir produktus (įgyvendinimo lygmuo) ir rezultatus bei poveikį (pasekmių lygmuo); sąnaudos gali būti stebimos atskirai (žr. *Priedą B*). Pasekmėms pamatuoti tinkamiausi rodikliai būtų nustatomi tikslinių vertinimų aprėptyje. Tokie vertinimai būtų grįsti kokybiniais tyrimais, kurių metu būtų interpretuojami rodiklių suteikiami duomenys ir nustatomi priežastingumo ryšius, siekiant įvertinti URM veiklos poveikį bei aktualių politinių tikslų įgyvendinimo mastą. Šiuos vertinimus atliktų naujai įsteigtas vertinimo funkcijų skyrius arba išorės ekspertai (pagal 2.2 rekomendaciją; taip pat, žr. *priedą C*).

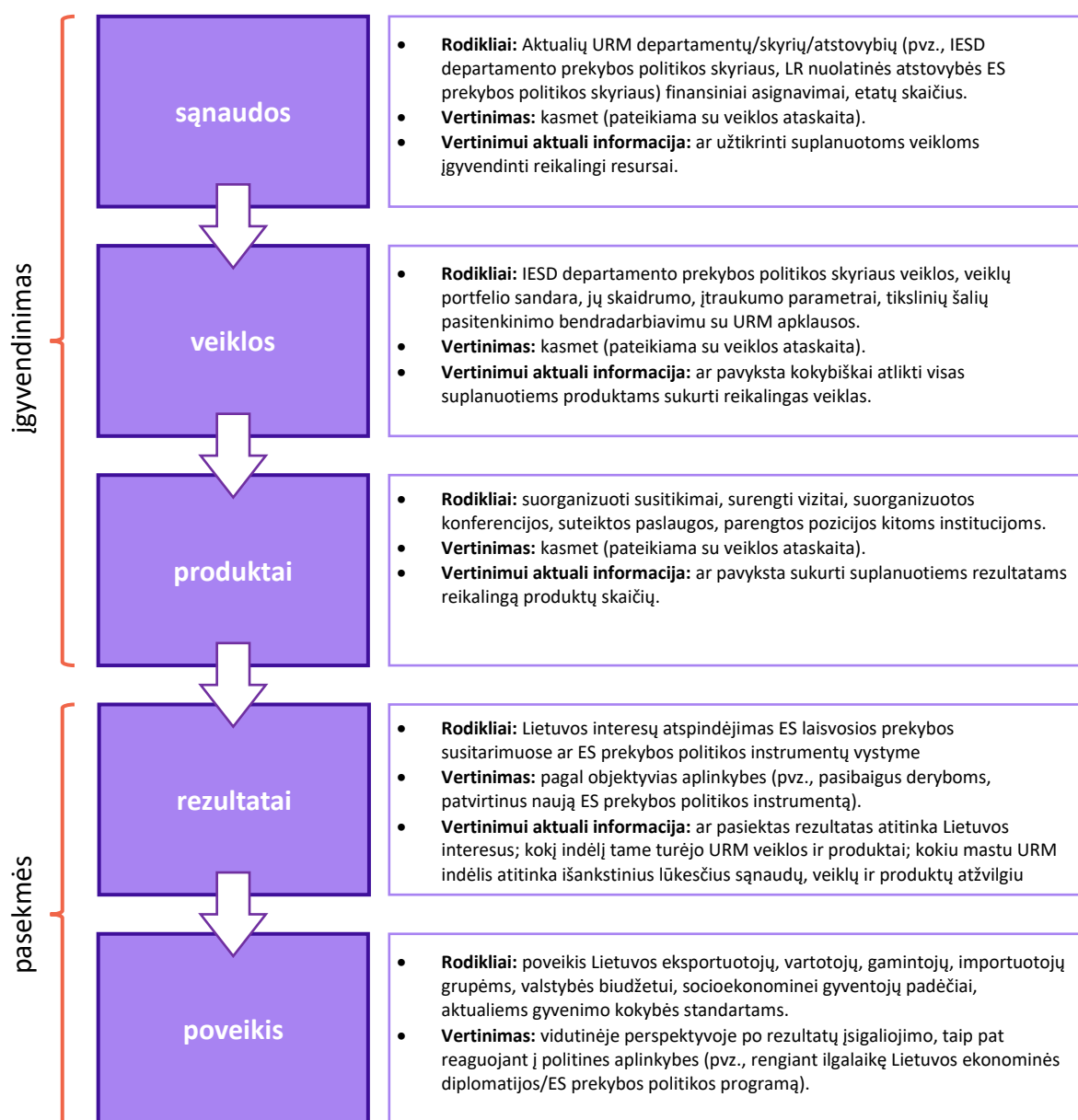
7 pav. Pavyzdinė URM veiklos stebėsenos ir vertės matavimo sistema

VEIKLOS SRITYS	Konsulinė veikla	Ekonominė diplomatija	Užsienio politika
VERTINIMO LYGIAI			
Žinomumas ir reputacija	Klientų pasitenkinimo apklausa: keliaujančių Lietuvos gyventojų; užsienyje gyvenančių piliečių; užsieniečių.	Tikslinių grupių pasitenkinimo apklausa: verslo asociacijų, kitų ekonominės diplomatijos srityje veikiančių valstybės institucijų (Investuok Lietuvoje, EIMIN ir t.t.); užsienio kompanijų.	Visuomenės nuomonės apklausa. Diasporos narių apklausa. Pranešimų apie Lietuvą užsienio šalių žiniasklaidoje ir socialiniuose tinkluose palankumo indeksas.
Įgyvendinimas	Veiklos: laiku įgyvendintų užklausos (% visų gautų užklausų) Produktai: išduotos vizos, dokumentų patvirtinimas ir t.t.	Veiklos: vykdytų veiklų apžvalga (dalyvavimas renginiuose, atstovavimas tarptautinėse derybose ir t.t.); įgyvendintos užklausos (% gautų užklausų); neplanuotos veiklos (% visų veiklų) Produktai: pateiktos pozicijos Lietuvos ar tarptautinėms institucijoms, suorganizuoti susitikimai, investuotojų vizitai ir t.t..	Veiklos: vykdytų veiklų apžvalga (dalyvavimas renginiuose (ne organizavimas; atstovavimas tarptautinėse derybose); įgyvendintos užklausos (% gautų užklausų); neplanuotos veiklos (% visų veiklų) Produktai: parengtos pozicijos Lietuvos institucijoms ar tarptautinėms organizacijoms, suorganizuoti renginiai ir t.t.
Pasekmės	Veiklos srityje aktualūs rezultatų ir poveikio rodikliai: teisėtų Lietuvos piliečių interesų apgynimas užsienio valstybėse, kelionių srautai, užsienyje gyvenančių piliečių įsitraukimas į valstybės gyvenimą ir pan. Konkretūs aktualūs rodikliai nustatomi tikslinių vertinimų aprėptyje. Pvz.: Konsulinės veiklos kokybės įtakos valstybės reputacijai ir Lietuvos diasporos politikai vertinimas.	Veiklos srityje aktualūs rezultatų ir poveikio rodikliai: Lietuvos interesų atspindėjimas tarptautinės prekybos susitarimuose ar ES prekybos politikos instrumentų vystyme, eksporto/importo kaita, valstybės pajamos, socioekonominiai rodikliai ir t.t. Konkretūs aktualūs rodikliai nustatomi tikslinių vertinimų aprėptyje. Pvz.: Lietuvos pozicijų įtraukimo į ES prekybos sutartis ir jų poveikio Lietuvos ekonomikai vertinimas.	Veiklos srityje aktualūs rezultatų ir poveikio rodikliai: Lietuvos interesų atspindėjimas tarptautinėse organizacijose ar dvišaliuose santykiuose, regioninio saugumo stabilumas, demokratijos kokybės indeksai ES Rytų kaimynystės šalyje ir t.t. Konkretūs aktualūs rodikliai nustatomi tikslinių vertinimų aprėptyje. Pvz.: Lietuvos pozicijų įtraukimo į ES ir partnerių vykdomus tarptautinių sankcijų sprendimus vertinimas. Lietuvos vystomojo bendradarbiavimo politikos poveikio valstybės įtakai partnerėse šalyse vertinimas.

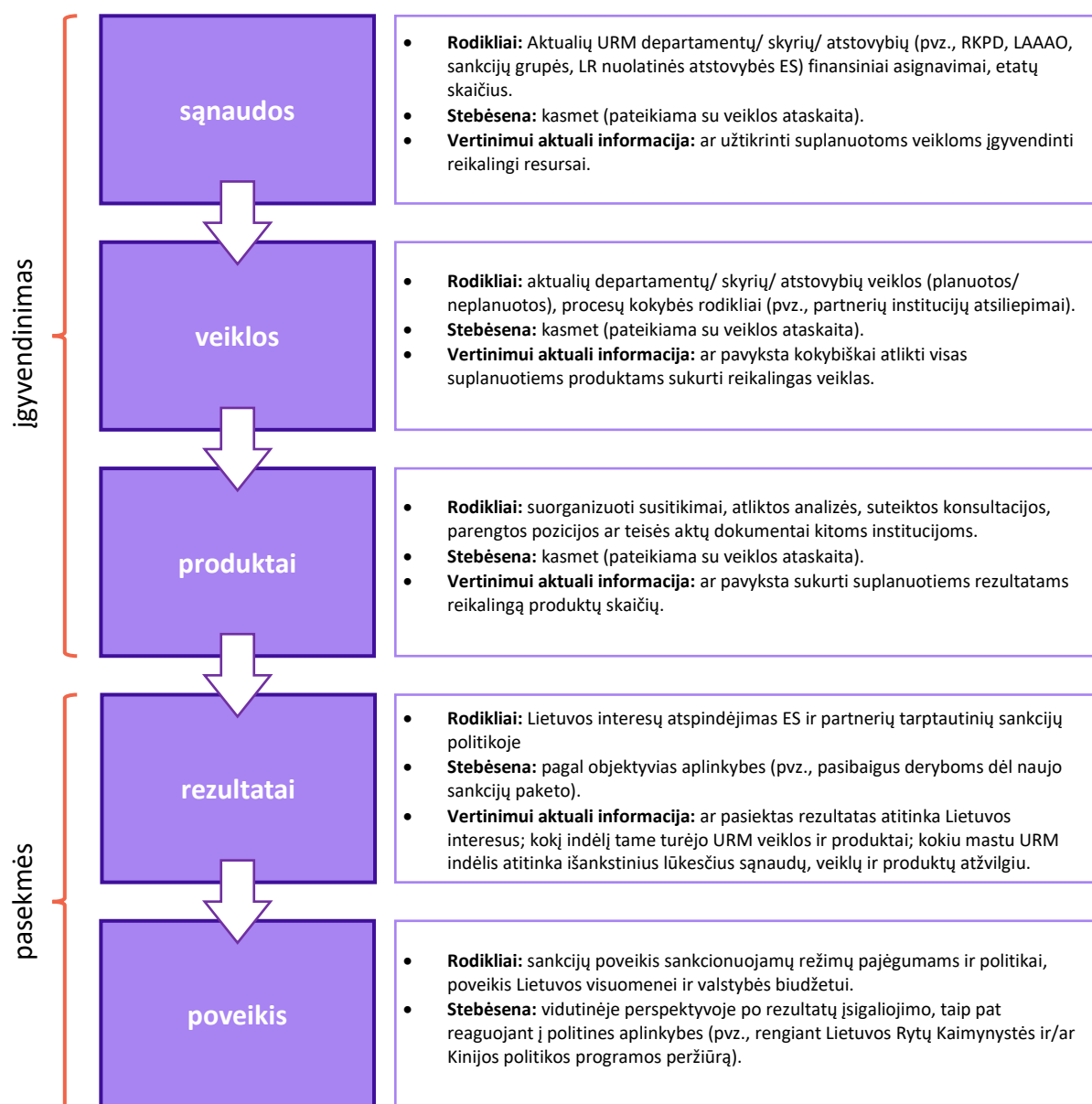
Priedas B

Remiantis aukščiau pateikta pavyzdinė URM veiklos stebėsenos ir vertės matavimo sistema, žemiau pateikiami du galimi konkrečių URM politinių programų stebėjimo ir vertinimo pavyzdžiai, išvystyti pagal rezultatų grandinės modelį. Pateikiami pavyzdžiai iliustruoja, kaip galima organizuoti vidinį URM veiklos vertės matavimą, integruojant reguliarių veiklos įgyvendinimo vertinimą kasmetiniame biudžeto ir/ ar strateginio planavimo ciklo aprėptyje bei tikslinį pasekmių vertinimą, atliekamą atsižvelgiant į vertinimo poreikį, galimybes atlikti išsamų ir kokybišką tyrimą ir kitas objektyvias aplinkybes.

8 pav. Pavyzdinė Lietuvos interesų atstovavimo ES prekybos politikoje stebėjimo ir vertinimo schema pagal rezultatų grandinę



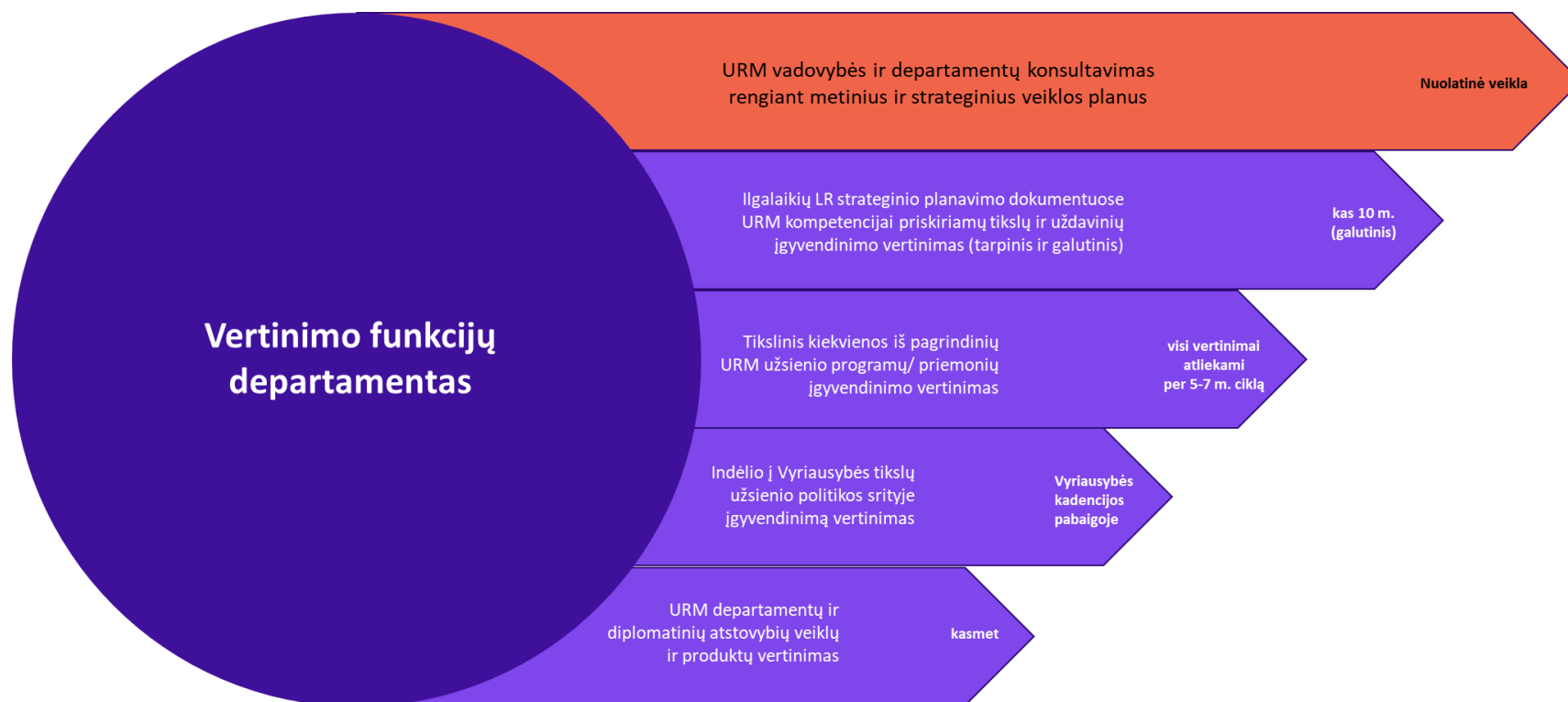
9 pav. Pavyzdinė Lietuvos pozicijų įtraukimo į ES ir partnerių vykdomus tarptautinių sankcijų sprendimus stebėjimo ir vertinimo schema pagal rezultatų grandinę



Priedas C

Šiame priede pateikiama pavyzdinė rekomenduojamo vertinimo funkcijų departamento prie URM (2.2. rekomendacijos prioritėtinė alternatyva) veiklos schema. Įvertinus URM poreikius bei gerąsias užsienio valstybių praktikas, toks departamentas galėtų įgyvendinti tiek vertinimo, tiek konsultavimo veiklas. 4 pav. pavaizduotoje schemoje pateikiamas veiklų sąrašas gali būti modifikuojamas ir nėra baigtinis galimų tokio departamento veiklų ir atsakomybių atžvilgiu. Prie URM steigiamas vertinimo funkcijų departamentas, kur tinkama, turėtų bendradarbiauti su kitomis politikos atskaitingumą užtikrinančiomis institucijomis – pvz., LR Valstybės kontrole, URM audito skyriumi ir pan.

10 pav. Pavyzdinė vertinimo funkcijų departamento prie URM veiklos planavimo strateginio schema



Remiantis 4 pav. pateikta schema, žemiau pateikiamas trumpas galimų rekomenduojamo vertinimo funkcijų departamento veiklų paaiškinimas:

1. Konsultacinė veikla

- 1.1. Konsultuoti URM vadovybę bei strateginio planavimo departamentą šiems rengiant ministerijos strateginius veiklos planus. Šių konsultacijų apimtis: įvertinti, ar SVP aprėptyje keliama tikslai ir uždaviniai pamatuojami, kokios informacijos reikėtų jų įgyvendinimo vertinimui ir ar ši informacija prieinama, kokių veiklų ir produktų reikalauja šių tikslų ir uždavinių įgyvendinimas (konsultavimas dėl pokyčio teorijos).
- 1.2. Konsultuoti individualius URM departamentus ir Lietuvos diplomatinės atstovybes šiems rengiant metinius veiklos planus. Šių konsultacijų apimtis: įvertinti, ar metiniame veiklų plane keliama tikslai ir uždaviniai pamatuojami, kokios informacijos reikėtų jų įgyvendinimo vertinimui ir ar ši informacija prieinama, kokių veiklų ir produktų reikalauja šių tikslų ir uždavinių įgyvendinimas (konsultavimas dėl pokyčio teorijos).

2. Vertinimo veikla

- 2.1. Atlikti tarpinius ir galutinius Lietuvos strateginio planavimo dokumentuose URM priskiriamų tikslų ir uždavinių įgyvendinimo vertinimus. Pvz., departamentas galėtų atlikti išsamų 2021-2030 m. NPP 9-ojo tikslo ir su juo siejamo uždavinio įgyvendinimo vertinimą (atskirai arba koordinuojant su kitomis vertinimo institucijomis) NPP galiojimo pabaigoje, taip pat tarpinį vertinimą 2025 m. Toks vertinimas galėtų pateikti rekomendacijas tiek URM veiklos (t.y., kaip ir ką koreguoti), tiek NPP tikslo bei uždavinių (t.y., ar reikia tikslinti/ koreguoti) atžvilgiu. Atlikdamas šiuos vertinimus, departamentas kaip vienu iš šaltinių galėtų remtis ir informacija apie ministerijos veiklas ir produktus, surinkta rengiant metines URM ataskaitas.
- 2.2. Atlikti tikslinius kiekvienos iš pagrindinių URM programų/ priemonių įgyvendinimo vertinimus, apimant visas svarbias URM veiklos sritis ir sub-sritis (pvz., konsulinę veiklą, ekonominės diplomatijos veiklas ir konkrečias užsienio politikos kryptis, kaip vystomąjį bendradarbiavimą, Rytų kaimynystės politiką ar veiklos tarptautinės institucijose koordinavimą). Departamentas įsipareigotų per tam tikrą laikotarpį (pvz., 5-7 m.) įvertinti kiekvieną svarbią URM vykdomos veiklos sritį ar sub-sritį, konsultuojantis dėl konkrečių vertinimų išdėstymo laike su URM vadovybe, strateginio planavimo departamentu ir užsienio politiką vykdančiais departamentais, atsižvelgiant į užsienio politikos procesų raidą ir kitas aplinkybes (pvz., ES reikalų koordinavimą galima įvertinti pasibaigus penkių metų ES politiniam ciklui; prekybos politikos koordinavimą tikslinga vertinti ES finalizavus vieną ar kelias laisvosios prekybos sutartis ir pan.) Šie vertinimai būtų pagrįsti išsamiu kokybiniu pasirinktos srities/ sub-srities tyrimu, kurio aprėptyje būtų nustatyti aktualiausi URM veiklų efektyvumo rodikliai. Atlikdamas šiuos vertinimus, departamentas kaip vienu iš šaltinių galėtų remtis ir informacija apie ministerijos veiklas ir produktus, surinkta rengiant metines URM ataskaitas.
- 2.3. Atlikti URM indėlio į Vyriausybės programoje numatytų užsienio politikos tikslų įgyvendinimą vertinimą. Baigiantis Vyriausybės kadencijai, vertinimo funkcijų departamentas prie URM galėtų pateikti konsoliduotą visų ministerijos veiklų, prisidedančių prie Vyriausybės programos įgyvendinimo, vertinimą. Toks dokumentas galėtų būti pristatytas naujam Seimui ir naujai Vyriausybei, siekiant užtikrinti sklandų ir efektyvų valdžios perdavimą bei atsižvelgti į nuveiktus darbus, tęstinius procesus ir kitas aplinkybes formuojant naujos Vyriausybės programos tikslus užsienio politikos srityje. Atlikdamas šiuos vertinimus, departamentas kaip vienu iš šaltinių galėtų remtis ir informacija apie ministerijos veiklas ir produktus, surinkta rengiant metines URM ataskaitas.
- 2.4. Prisidėti prie metinės URM veiklos ataskaitos rengimo. Vertinimo funkcijų departamentas galėtų įvertinti ar metų, už kuriuos atsiskaitoma, laikotarpyje vykdytos URM veiklos ir sukurti produktai yra pakankami/ pakankamai kokybiški siekiant ilgalaikių, strateginių ir politinių ministerijos tikslų ir uždavinių (pvz., numatytų NPP, Vyriausybės programoje ir/ ar SVP) įgyvendinimo. Konkrečiau, departamentas įvertintų, ar faktinės veiklų ir produktų reikšmės atitinka aktualioje užsienio politikos srities rezultatų grandinėje numatytas reikšmes (reikalingas tam, kad būtų galima tikėtis siektinų rezultatų ir poveikio) bei kokios išorinės ir vidinės priežastys gali sąlygoti faktines reikšmes (pvz., pokyčiai tarptautinėje aplinkoje; staigus poreikis vykdyti nesuplanuotas veiklas). Kadangi vienerių metų laikotarpis dažniausiai yra per trumpas įvertinti vykdomų veiklų ar sukurtų produktų rezultatus ir poveikį, tiesioginis šių reikšmių vertinimas būtų netikslingas. Veiklų ir produktų – t.y., reikšmių, kurių stebėjimui vienerių metų laikotarpis yra tinkamas – vertinimas, tuo tarpu, leistų išlaikyti bendros valdysenos ir vertinimo sistemos orientaciją į rezultatus ir poveikį.

Literatūros sąrašas

- Bivainis, Juozas, and Algirdas Butkevičius. "Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas." *Pinigų studijos*, no. 4 (2002). https://www.lb.lt/uploads/documents/docs/publications/bivainis_1.pdf.
- Estonian Government. "Strategic Goals | Eesti Vabariigi Valitsus." [valitsus.ee](https://valitsus.ee/en/estonia-2035-development-strategy/strategy/strategic-goals). Accessed December 31, 2021. <https://valitsus.ee/en/estonia-2035-development-strategy/strategy/strategic-goals>.
- Government offices of Sweden. "Feminist Foreign Policy." [Government.se](https://www.government.se/government-policy/feminist-foreign-policy/). Regeringen och Regeringskansliet. Accessed December 31, 2021. <https://www.government.se/government-policy/feminist-foreign-policy/>.
- Hocking, Brian. "Introduction Foreign Ministries: Redefining the Gatekeeper Role." In *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, edited by Brian Hocking, 1–15. Studies in Diplomacy. London: Palgrave Macmillan UK, 1999. https://doi.org/10.1007/978-1-349-27317-1_1.
- Højlund, Steven. "Evaluation in the European Commission: For Accountability or Learning?" *European Journal of Risk Regulation* 6, no. 1 (March 2015): 35–46. <https://doi.org/10.1017/S1867299X00004268>.
- Kaselis, Mindaugas, and Gintarė Gritėnaitė. "Strateginio Planavimo Procesas Lietuvos Respublikos Ministerijose." *Organizacijų Vadyba: Sisteminiai Tyrimai*, no. 58 (2002): 73–90.
- Kelmaitė, Inga. "Užsienio Reikalų Ministerijos Strateginis Valdymas." Master's Thesis, Mykolas Romeris universitetas, 2010. <https://vb.mruni.eu/object/elaba:1787742/index.html>.
- Knaap, Peter van der. "Results-Oriented Budgeting and Policy Evaluation: Accountable for Learning." In *Making Accountability Work*. Routledge, 2007.
- Lietuvos Respublikos finansų ministerija. "Įsakymas Nr. 1K-281 'Dėl Programų Vertinimo Metodikos Patvirtinimo.'" Lietuvos Respublikos Seimas, August 16, 2011. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.404942>.
- Lietuvos Respublikos Seimas. XIII-3096 Lietuvos Respublikos strateginio valdymo įstatymas, Pub. L. No. TAR, 2020-07-09, Nr. 15358, XIII-3096 (2020). <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/90386d20bab711ea9a12d0dada3ca61b>.
- Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerija. "2010 Metų Veiklos Ataskaita," March 8, 2011. https://urm.lt/uploads/default/documents/Ministerija/veikla/veiklos_ataskaita/2010m_URMataskaita.doc.
- . "2014 Metų Veiklos Ataskaita," 2015. https://urm.lt/uploads/default/documents/Ministerija/veikla/veiklos_ataskaita/URM_2014_veiklos%20ataskaita.pdf.
- . "2015 Metų Veiklos Ataskaita," 2016. https://urm.lt/uploads/default/documents/Ministerija/veikla/veiklos_ataskaita/veiklos_ataskaita2015.pdf.
- . "2016-2018 Metų Strateginis Veiklos Planas (Lietuvos Respublikos Užsienio Reikalų Ministro 2016 m. Rugpjūčio 19 d. Įsakymo Nr. V-229 Redakcija)," 2016. https://www.urm.lt/uploads/default/documents/Ministerija/veikla/planavimo_dokumentai/URM%202016-2018%20m_%20SVP%20keitimas%20_.pdf.
- . "2017 Metų Veiklos Ataskaita," 2018. https://urm.lt/uploads/default/documents/2017%20m_%20URM%20veiklos%20ataskaita.pdf.
- . "2019-2021 m. Strateginis Veiklos Planas," December 20, 2019. https://www.urm.lt/uploads/default/documents/U%C5%BESienio%20reikal%C5%B3%20ministerijos%20patikslintas%202019-2021%20m_%20strateginis%20veiklos%20planas.pdf.
- . "2020 Metų Veiklos Ataskaita," 2021. https://urm.lt/uploads/default/documents/URM%20%202020%20m_%20veiklos%20ataskaita.pdf.

- . “LR Užsienio Reikalų Ministerijos 2022-2024 m. Strateginio Veiklos Plano Projektas,” 26 2021. https://urm.lt/uploads/default/documents/2022-2024%20m_%20strateginio%20veiklos%20plano%20projektas.pdf.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybė. “Nutarimas Nr. 797 ‘Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. Rugsėjo 9 d. Nutarimo Nr. 998 „Dėl 2021–2030 Metų Nacionalinio Pažangos Plano Patvirtinimo“ Pakeitimo”,” September 29, 2021. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/90085d5127f911ec99bbc1b08701c7f8?jfwid=rivwzvpgv>.
- . “Nutarimas Nr. 827 ‘Dėl Strateginio Planavimo Metodikos Patvirtinimo.’” Lietuvos Respublikos Seimas, June 6, 2002. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActEditions/lt/TAD/TAIS.168206>.
- . “Nutarimas Nr. 998 ‘Dėl 2021–2030 Metų Nacionalinio Pažangos Plano Patvirtinimo,’” September 9, 2020. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c1259440f7dd11eab72ddb4a109da1b5?jfwid=rivwzvpgv>.
- Ministry of Foreign Affairs. “The Swedish Foreign Service Action Plan for Feminist Foreign Policy 2019–2022, Including Direction and Measures for 2021.” Government Offices of Sweden, n.d.
- Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand. “Strategic Intentions 2021-2025.” New Zealand Government, 2021. <https://www.mfat.govt.nz/assets/About-us-Corporate/MFAT-strategies-and-frameworks/MFAT-Strategic-Intentions-2021-2025.pdf>.
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Estonia. “Estonian Foreign Policy Strategy 2030,” 2020. https://vm.ee/sites/default/files/Estonia_for_UN/Rasmus/estonian_foreign_policy_strategy_2030_final.pdf.
- Moses, Jonathon W, and Torbjorn Knutsen. “Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries.” *Cooperation and Conflict* 36, no. 4 (2001): 355–80.
- OECD. *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experience*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2020. <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>.
- Pallot, June. “New Public Management Reform in New Zealand: The Collective Strategy Phase.” *International Public Management Journal* 1, no. 1 (January 1, 1998): 1–18. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(99\)80083-X](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(99)80083-X).
- Policy and Operations Evaluation Department. “The Dutch Contribution to the European Neighbourhood Policy 2011-2017.” IOB Evaluation. The Hague: Ministry of Foreign Affairs, the Netherlands, 2019. <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/beleidsdoorlichtingen/2019/09/01/425-iob-the-dutch-contribution-to-the-european-neighbourhood-policy-2011-2017>.
- Roberts, Dawn, and Nidhi Khattri. *Designing a Results Framework for Achieving Results: A How-to Guide*. Washington, DC: World Bank, 2012. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32158>.
- Rogers, Patricia. “Overview: Strategies for Causal Attribution.” Methodological Briefs - Impact Evaluation. Florence, Italy: UNICEF-IRC, 2014. <https://www.unicef-irc.org/publications/751-overview-strategies-for-causal-attribution-methodological-briefs-impact-evaluation.html>.
- Schmidt, Vivien, and Matthew Wood. “Conceptualizing Throughput Legitimacy: Procedural Mechanisms of Accountability, Transparency, Inclusiveness and Openness in EU Governance.” *Public Administration* 97, no. 4 (2019): 727–40. <https://doi.org/10.1111/padm.12615>.
- Schumann, Abel. “Using Outcome Indicators to Improve Policies: Methods, Design Strategies and Implementation.” OECD Regional Development Working Papers. Paris: OECD, January 18, 2016. https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/using-outcome-indicators-to-improve-policies_5jm5cgr8j532-en.
- USAID. “Technical Note: Developing Results Frameworks.” Technical Note. Washington, D.C.: USAID, July 2013. https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/_508_RF_Technical_Note_Final_2013_0722.pdf.
- Välisministeerium. “Välispoliitika tulemusaruanne 2020.” Munich Security Report. Välisministeerium, February 2020. <https://doi.org/10.47342/IAQX5691>.

- Van Der Knaap, Peter. "Responsive Evaluation and Performance Management: Overcoming the Downsides of Policy Objectives and Performance Indicators." *Evaluation* 12, no. 3 (July 1, 2006): 278–93. <https://doi.org/10.1177/1356389006069135>.
- Vassil, Kristjan. "Estonian E-Government Ecosystem." World Development Report: Background Paper. Digital Dividends. World Bank: Washington, D.C., June 2015. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/165711456838073531-0050022016/original/WDR16BPEstonianeGovecosystemVassil.pdf>.
- Whitcombe, Judy. "Contributions and Challenges of 'New Public Management': New Zealand since 1984." *Policy Quarterly* 4, no. 3 (September 1, 2008). <https://doi.org/10.26686/pq.v4i3.4259>.



Kuriame pamatus pagrįstiems ir
įžvalgiems viešosios politikos sprendimams