

# FUNKCINĖ ANALIZĖ VIEŠAJAME SEKTORIUJE

**Živilė Tunčikienė**

*Zivile.Tuncikiene@vgtu.lt*

*Vilniaus Gedimino technikos universitetas,  
Socialinės ekonomikos ir vadybos katedra*

**Giedrė Buzaitė**

*g.buzaitė@gmail.com*

*Vilniaus Gedimino technikos universitetas,  
Finansų inžinerijos katedra*

## 1. Įvadas

Akivaizdu, kad visuomenei reikalingos demokratiškos, efektyviai naudojančios biudžetines lėšas, teikiančios kokybiškas viešąsias paslaugas, kartu stiprios, sugebančios atlaikyti globalinių jėgų spaudimą, valstybinės institucijos. Piliečiai reikalauja, kad viešasis sektorius iš esmės atliktų socialinės ekonominės šalies plėtros iniciatoriaus vaidmenį. Tokių visuomenės vis didėjančių reikalavimų viešajam sektoriui kontekste viešojo valdymo (administravimo) reformų uždaviniai yra sisteminis institucijų veiklos valdymo modernizavimas, viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo gerinimas, kartu jų socialinės atsakomybės didinimas ir t. t. (Domarkas 2005; Backūnaitė 2006; Timoshenko 2008).

Visuomenei itin aktuali per didelių viešojo sektoriaus išlaidų bei nepakankamai kokybiškų viešųjų paslaugų problema. Siekiant mažinti viešojo sektoriaus išlaidas ir kartu gerinti viešųjų paslaugų kokybę, būtina grįsti institucijų veiklos būtinumą ir kartu adekvatumą besikeičiantiems aplinkos reikalavimams. Siekiant išspręsti tokio pobūdžio uždavinius, viešajame sektoriuje vis tvirčiau įsigali tendencija taikyti verslo praktikoje patikrintas ir teigiamai pasitvirtinusias valdymo priemones (Kaziliūnas 2004; Staponkienė 2005; Vienažindienė, Čiarnienė 2007; Ginevičius, Bruzgė 2008; Bivainis, Tunčikienė 2009; Jakaitis *et al.* 2009). Viena svarbiausių iš privataus sektoriaus „pasiskolintų“ ir viešajam sektoriui pritaikytų efektyvaus valdymo priemonių yra strateginis planavimas (Bivainis, Tunčikienė 2007, 2009; Karnitis, Kucinskis 2009).

Rengiant viešojo sektoriaus institucijų strateginius veiklos planus ir jų įgyvendinimo priemones, būtina vadovautis valstybės plėtros prioriteto, rinkos kaip institucijų veiklos regulatoriaus pagrįstumo ir kitais principais (Bivainis, Tunčikienė 2009; Butkevičius, Bivainis 2009; Čiegis, Ramanauskienė, Martinkus 2009). Siekiant įgyvendinti tokius principus, tikslinga taikyti funkcinės analizės metodą. Funkcinė analizė viešajame sektoriuje – tai priemonė nustatyti viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo didinimo galimybes. Funkcinės analizės rezultatai – pagrindas rengti ir priimti racionalius viešojo sektoriaus institucijų sprendimus, tokios analizės rezultatų taikymas yra esminis veiksnys įgyvendinti galimybes pagrįstai naudoti visuomenės materialinius išteklius ir kartu maksimaliai tenkinti visuomenės poreikius.

Tyrimo tikslas – atskleisti funkcinės analizės esmę viešajame sektoriuje. Tokio tikslo pasirinkimą lėmė aktuali viešojo sektoriaus veiklos neefektyvumo problema. Tikslui pasiekti straipsnyje nagrinėjami įvairių mokslininkų bei praktikų pateikti funkcinės analizės tikslai ir uždaviniai, funkcinės analizės technologija, siūloma taikyti viešajam sektoriui. Naudojamas kokybinis tyrimo metodas – mokslinės literatūros analizė, vertinimas ir apibendrinimas.

## 2. Funkcinės analizės tikslai ir uždaviniai

Įvairiuose mokslinės literatūros šaltiniuose funkcinė analizė traktuojama kaip nevienalytis, kompleksinis metodas. Jį sudaro visuma analizių, kurių tikslus priklauso nuo skirtingų probleminių sričių valstybinėse institucijose ir orientuojami į skirtingus siektinus viešojo administravimo reformos rezultatus. N. Manning ir N. Parison (2001) teigia, kad kiekvienos šalies vyriausybė nusistato funkcinės analizės uždavinius pagal biurokratiniam aparatui būdingas problemas. Tam pritaria A. Dudina ir M. Sprindzuks (2006). Funkcinė analizė gali būti suvokiama kaip viešosios politikos bei programų neefektyvumo analizė, neatsižvelgiant į struktūrinius viešojo sektoriaus aspektus, ir, atvirkščiai, kaip išsami viešojo sektoriaus organizacinės struktūros analizė, siekiant išsiaiškinti, kaip struktūros elementai galėtų efektyviau vykdyti funkcijas. Pagal šalies valstybinėms institucijoms būdingų problemų specifiką išskiriami tokie funkcinės analizės akcentai (1 lentelė):

*Viešosios politikos bei programų analizė.* Čia programos klasifikuojamos prioritetine tvarka pagal svarbą, sprendžiama, kurios veiklos nėra reikalingos, t. y. gali būti sustabdytos, be to, kurių veiklų efektyvus vykdymas reikalauja didžiausių pastangų.

*Produktyvumo analizė.* Šis tyrimas nėra orientuotas į viešosios politikos bei programų keitimą, o atliekamas pagal principą, kad aukštą produktyvumą gali užtikrinti ir viešojo sektoriaus institucijų organizacinės struktūros pokyčiai.

*Bendresnio pobūdžio viešųjų programų ir efektyvumo analizė.* Dėmesys perkeliamas iš programų visumos nagrinėjimo į svarbiausių pagal prioritetą programų analizę ir restruktūrizavimo galimybių nagrinėjimą.

*Tarpinė funkcinė ir institucinė analizė.* Šiuo atveju svarstomas kai kurių viešųjų programų performavimo, kai kurių veiklų eliminavimo, kai kurių administracinių vienetų restruktūrizavimo klausimai, iš esmės nekeičiant biurokratinio aparato.

*Konkretesnio pobūdžio organizacinė analizė ir veiklos proceso reorganizavimas.* Šis tyrimas orientuotas į specifinių veiklų, paslaugų keitimą, eliminavimą ir detalų institucijų restruktūrizavimą.

**1 lentelė.** Funkcinės analizės ir Vyriausybės siekiamų tikslų sąsaja (Manning, Parison 2001)

**Table 1.** Coherence of functional analysis and goals set by the Government (Manning, Parison 2001)

		Funkcinės analizės orientacija į organizacinę struktūrą			
		Nesiekama organizacinio produktyvumo pagerinimo	Siekiami pagerinti visos Vyriausybės produktyvumą	Siekiami pagerinti departamento ar institucijos produktyvumą	Siekiami pagerinti organizacijos dalies produktyvumą
Funkcinės analizės orientacija į viešąją politiką bei programas	Nesiekiami efektyvumo pagerinimo		Produktyvumo analizė		
	Efektyvumo pagerinimo siekiami apskritai arba konkrečiose programų grupėse	Viešosios politikos ir programų analizė	Bendresnio lygmens programų efektyvumo ir Vyriausybės produktyvumo analizė		
	Individualios programos, vyriausybinių masto veikla			Tarpinė funkcinė ir institucinė analizė	
	Specifinė veikla ir paslaugos				Konkretesnio lygmens veiklos ir institucijų analizė

A. M. Medvedev (Медведев 2002) išskiria horizontaliąją ir vertikaliosią funkcines analizes, jų tikslus. Horizontalioji funkcinė analizė apibūdinama kaip vykdomosios valdžios institucijų veiklos analizės priemonė, naudojama vertinant valdžios kišimąsi į institucijų veiklą bei institucijų veiklos dubliavimą įvairiose ekonomikos, visuomenės, jos grupių gyvenimo sferose. Horizontalioji funkcinė analizė leidžia atsakyti į klausimą: „Ar funkcija apskritai gali ir turi būti vykdoma, iš esmės nevertinant jos realizavimo kokybės ir efektyvumo?“ . Vertikalioji funkcinė analizė leidžia atsakyti į klausimą: „Kokiu būdu galima padidinti funkcijos vykdymo kokybę ir efektyvumą, iš esmės nevertinant funkcijos tikslingumo ir reikalingumo?“ . Horizontaliosios funkcinės analizės rezultatas – nustatyti vykdomosios valdžios institucijų pertekliniai ar dubliuojantys įgaliojimai, kuriems panaikinti reikalingi pakeitimai normatyviniuose ir teisiniuose aktuose. Vertikaliosios funkcinės analizės rezultatas yra numatomi struktūriniai institucijos pokyčiai ir kartu perėjimas prie efektyvesnių administracinių procesų. A. M. Medvedev ir kitų darbų autoriai teigia, kad horizontalioji analizė taikoma ne kaip atskiras metodas, bet kaip priemonė surinkti duomenims, reikalingiems vertikaliosiai analizei atlikti. V. P. Petrov (Петров 2002) šalia horizontaliosios ir vertikaliosios funkcinės analizės išskiria sisteminę funkcinę analizę. Anot autoriaus, horizontalioji funkcinė analizė nagrinėja funkcijų pasiskirstymą tarp institucijų. Tiriama, ar racionaliai paskirstyta kompetencija tarp valdžios lygmenų, ar nėra dubliavimo atvejų. Vertikalioji funkcinė analizė leidžia nustatyti pagrindinių institucijos funkcijų įvykdymo laipsnį, išsiaiškinti, kaip nagrinėjamos institucijos organizacinė struktūra atitinka nustatytus funkcijų vykdymo reikalavimus. Sisteminė funkcinė analizė – lyginamasis analitinis tyrimas. Čia dėmesys sutelkiamas į skirtingų institucijų panašių funkcijų vykdymo kokybės lyginimą tarpusavyje. Remiantis sisteminės funkcinės analizės rezultatais, rengiami ir priimami sprendimai, kurių įgyvendinimas leidžia išnaudoti kuo geresnio funkcijos įgyvendinimo galimybes.

Daugumos darbų autoriai (Manning, Parison 2001; Medvedev 2002; Petrov 2002; Zabolotnic 2007) sutinka, kad funkcinės analizės tikslas yra esminių priemonių, reikalingų administracinėms reformoms įgyvendinti, numatymas. N. Manning ir N. Parison (2001) viešojo sektoriaus sąnaudų mažinimo galimybių nustatymą laiko esminiu funkcinės analizės uždaviniu. Anot A. M. Medvedev (2002), funkcinės analizės tikslas ir uždaviniai pagrįsti horizontaliosios ir vertikaliosios funkcinės analizės tikslų ir uždavinių sinteze. V. P. Petrov (2002) pateikia ne tokį visapusišką funkcinės analizės uždavinių rinkinį, palyginti su N. Manning, N. Parison ir A. M. Medvedev siūlomais funkcinės analizės uždavinių rinkiniais. Taigi funkcinė analizė orientuojama į funkcijos poreikio ir kuo geresnio jo patenkinimo galimybių nustatymą (2 lentelė).

## 2 lentelė. Funkcinės analizės tikslų ir uždavinių lyginamoji lentelė (sudaryta autorių)

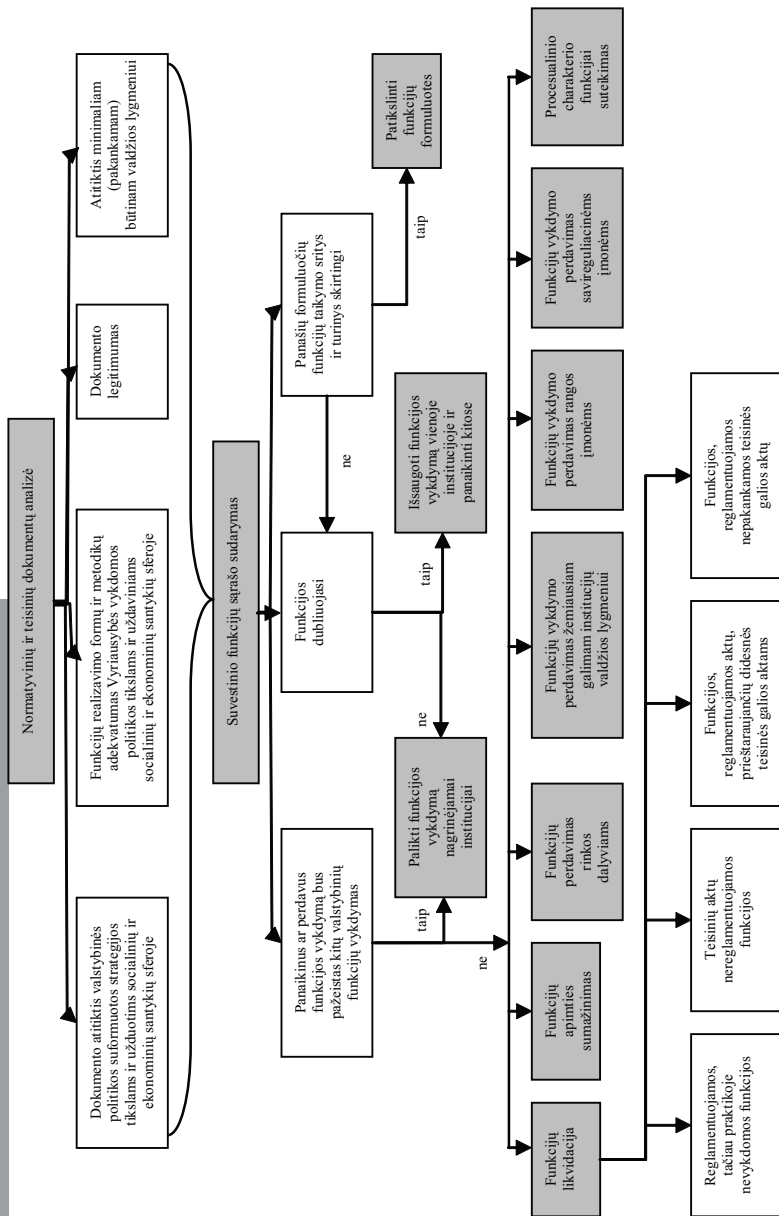
**Table 2.** Comparative table of aims and tasks of functional analysis (composed by authors)

Autorius	N. Manning, N. Parison (2001)	A. M. Medvedev (2002)	V. P. Petrov (2002)
Funkcinės analizės tikslai	Viešojo sektoriaus veiklos gerinimo būdų numatymas, siekiant užtikrinti reformų įgyvendinimą. Valstybės institucijų orientavimas į pagrindinius tikslus. Viešųjų paslaugų teikimo produktyvumo, efektyvumo didinimas.	Viešojo sektoriaus funkcijų efektyvaus vykdymo priemonių rengimas, įvertinant institucijų veiklos tikslingumą visuose vykdomosios valdžios lygmenyse.	Visapusiška parama institucijų vadovams, kad institucija efektyviai vykdytų būtiniausias funkcijas ir kolektyviniu, ir individualiu lygmeniu.
Funkcinės analizės uždaviniai	Išlaidų mažinimo galimybių nustatymas. Veiklos apimčių sumažinimo galimybių nustatymas. Veiklos produktyvumo užtikrinimo galimybių nustatymas. Veiklos efektyvumo didinimo galimybių nustatymas.	Institucijų reorganizavimo ar restruktūrizavimo galimybių analizė. Institucijų funkcijoms vykdyti reikalingų išteklių paskirstymo ir naudojimo vertinimas.	Nereikalingų funkcijų pašalinimas. Dubliuojančios veiklos institucijos viduje ir tarp institucijų mažinimas. Reikalingų funkcijų kūrimas. Funkcijų paskirstymo racionalizavimas.

Apibendrinant funkcinės analizės tikslų ir uždavinių nagrinėjimo rezultatus, galima teigti, kad funkcinės analizės tikslas viešajame sektoriuje – leisti nustatyti realius viešojo sektoriaus institucijų veiklos gerinimo būdus t. y. suformuoti rekomendacijų rinkinį, kur link nukreipti veiklą, kaip plėtoti žmogiškuosius, organizacinius, finansinius, materialinius, informacinius ir kitus išteklius, kad būtų galima iš esmės pagerinti veiklą, taigi ir užtikrinti aukštos kokybės visuomeninių paslaugų teikimą minimaliomis sąnaudomis. Šiam tikslui pasiekti sprendžiami uždaviniai pasitelkiant atitinkamas metodines priemones.

### 3. Funkcinės analizės procesas

Funkcinė analizė yra itin gerai suplanuotas, analitinis bei diagnostinis procesas, kurio etapuose nagrinėjamos viešojo sektoriaus institucijų funkcijos, organizacinė struktūra ir institucijų atliekamos operacijos. Anot A. V. Samarucha (2008) (1 pav.), funkcinė analizė prasideda nuo teisinių aktų, reglamentuojančių institucijos vykdomas funkcijas, analizės. Nustatoma, ar dokumentai atitinka valstybinės plėtros strategijos tikslus bei prioritetus. Išsiaiškinama, kiek funkcijų realizavimo formos ir metodai yra adekvatūs vyriausybės politikos tikslams ir uždaviniams. Patikrinamas dokumentų teisinis pagrįstumas. Nustatoma, ar funkcija vykdoma reikiamame institucijų valdžios lygmenyje.



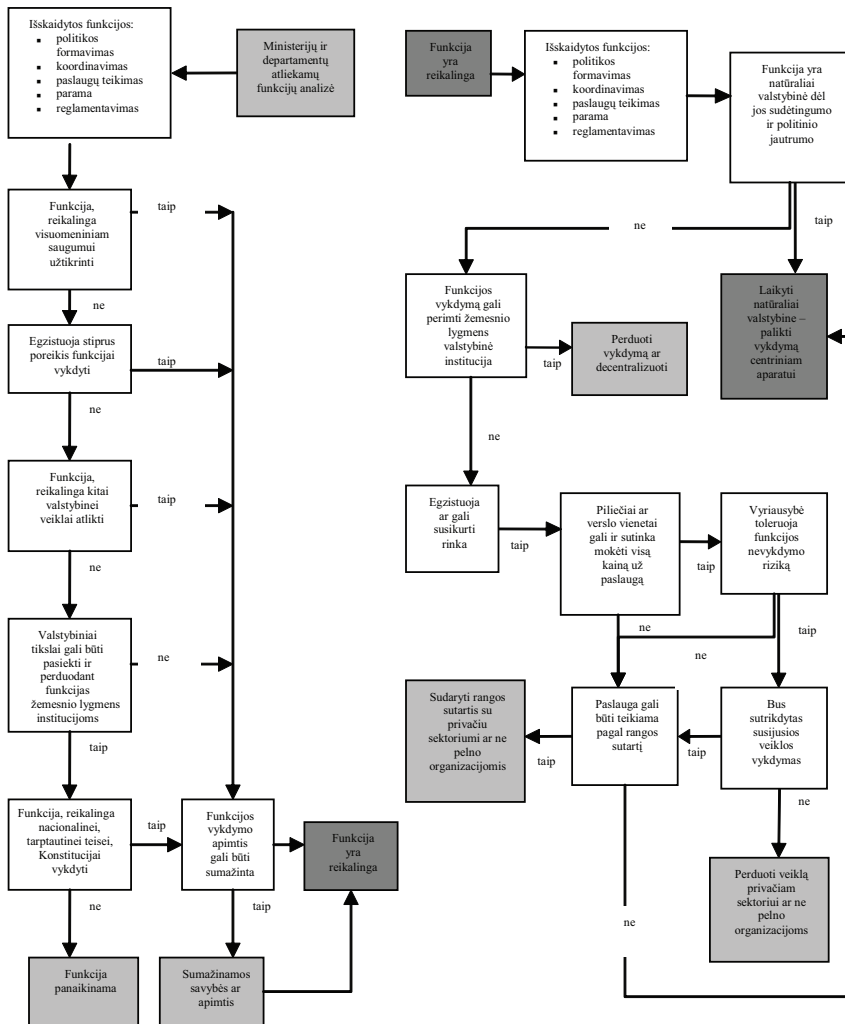
**1 pav.** Funkcinės analizės procesas (sudaryta autorių pagal A. V. Samarucha (Самаруча 2008))  
**Fig. 1.** Process of functional analysis (composed by authors with reference to A. V. Samarucha (Самаруча 2008))

Remiantis teisinių dokumentų analizės rezultatais, sudaromas suvestinis funkcijų sąrašas. Po to nustatoma, ar panaikinus funkciją nepablogės kitų valstybinių institucijų funkcijų vykdymas. Jei funkcijos panaikinimas turi neigiamą įtaką, tuomet jos vykdymas paliekamas nagrinėjamai institucijai. Kitu atveju funkcija „iškeliamą“ iš viešojo sektoriaus. Be to, būtina išskirti funkcijas, kurios panašios pagal formuluotę, ir nustatyti jų taikymo sritį bei turinį. Jei funkcijos pagal tokius požymius skiriasi, teikiama rekomendacija funkcijų vykdytojams patikslinti pačias formuluotes, jei vienodos – pripažinti funkcijas dubliuojančiomis. Tokiu atveju teikiamos rekomendacijos panaikinti funkciją vienoje iš institucijų. Nusprendus, kad funkcijas reikia iškelti iš viešojo sektoriaus, pateikiami septyni būdai, kur link nukreipti funkcijų vykdymą. Autorius pateikia gana platų rekomendacijų rinkinį, kaip funkciją pašalinti iš institucijų veiklos. Jis nesigilina į vidinių veiksnių, lemiančių funkcijos vykdymo kokybę, analizę ir vertinimą.

Pasaulio banko atstovai (Manning *et al.* 2001) siūlo klausimais ir atsakymais pagrįstą funkcinės analizės proceso schemą, pagal kurią nuo funkcijų poreikio tyrimo pereinama prie jų vykdymo sąlygų analizės, nuo funkcinio programinio nagrinėjimo – prie organizacinės struktūros pakeitimų galimybių tyrimo. Apibendrintas funkcinės analizės procesas pateikiamas 2 paveiksle.

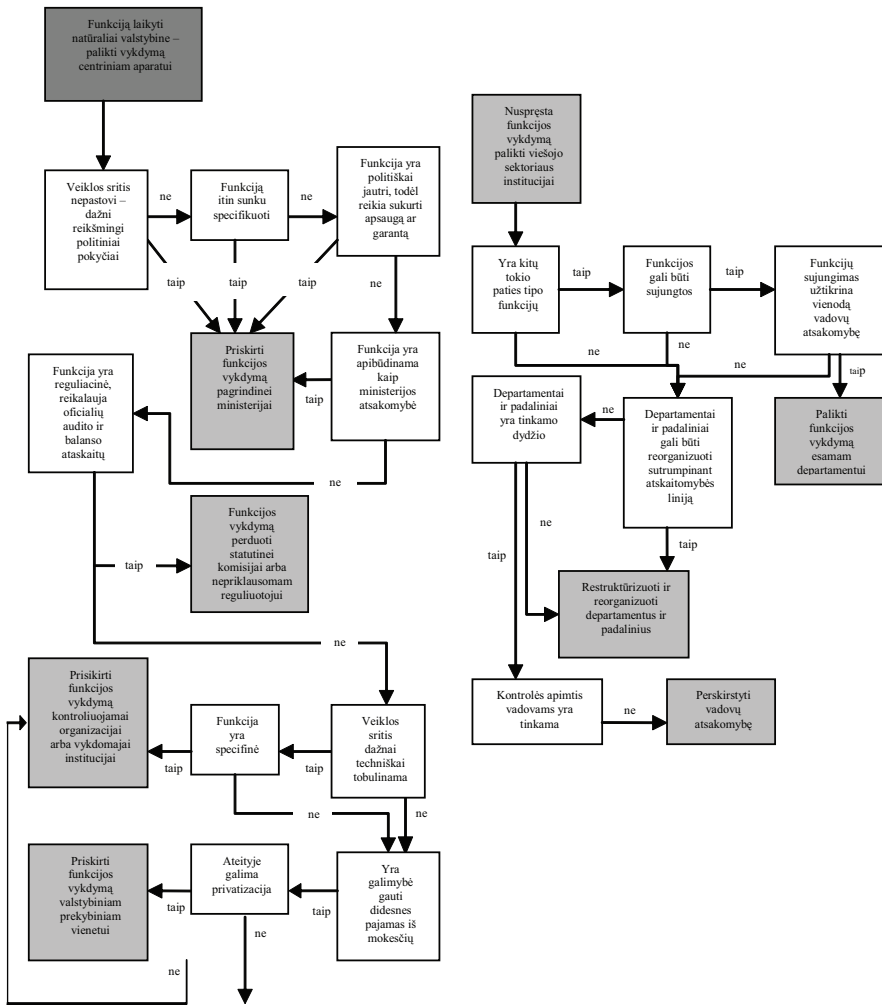
Pirmame etape funkcijos suskirstomos pagal veiklos rūšis. Atsakymai į pateiktus klausimus leidžia nustatyti reikalingas, likviduotinas funkcijas ir tas, kurių vykdymo ypatybės keistinos. Čia neakcentuojamas funkcijų panaikinimas, o detaliau nagrinėjamos reikalingų funkcijų paskirstymo potencialiems vykdytojams galimybės. Antrame etape nagrinėjamos reikalingos funkcijos ir jų paskirstymas. Potencialūs funkcijos perėmėjai suskirstyti pagal priklausomybę centrinei valdžiai ir kontroliavimo laipsnį. Trečiame etape valstybinės funkcijos skirstomos po valstybines ir valstybės kontroliuojamas institucijas, atsižvelgiant į funkcijų sričių specifiką. Ketvirtame etape tiriama valstybinės institucijos organizacinė struktūra, nustatomos restruktūrizavimo, reorganizavimo galimybės. Anot Pasaulio banko atstovų (Manning *et al.* 2001), analizuojant turi būti orientuojamasi ne į funkcijų likvidavimą, o į reikalingų funkcijų vykdymo gerinimą.

Platesnį požiūrį į viešajame sektoriuje taikomą funkcinę analizę pateikia A. M. Medvedev (2002). Pasak autoriaus, ir horizontalioji, ir vertikalioji funkcinė analizė susideda iš trijų veiklos blokų. Pirmas horizontalios funkcinės analizės blokas susijęs su vykdomosios valdžios institucijų funkcijų nustatymu.



tęsinys 193 p.





2 pav. Funkcinės analizės procesas (Manning, Parison 2001)  
 Fig. 2. Process of functional analysis (Manning, Parison 2001)

Antrasis blokas analizuoja funkcijų formuluočių sandarą. Galiausiai trečiame bloke patikrinama galimybė išsaugoti funkciją. Šių veiksmų rezultatas turi būti galutinis sąrašas funkcijų, kurios betarpiškai vykdomos valdžios institucijų, taip pat funkcijų, kurios gali būti išsklaidytos tarp valdžios institucijų, perduotos visuomeninėms organizacijoms, rangos įmonėms arba likviduotos.

Mokslinėje rusų literatūroje (Медведев 2002; Здравомыслов 2009) funkcija suvokiama nevienareikšmiškai. Pasak A. M. Medvedev, funkcija – tai reguliari vykdomosios valdžios institucijos (VVI) veikla, nukreipta į visapusišką įstatymiškai priskirtų valdžios įgaliojimų vykdymą. Siekiant nustatyti VVI funkcijas, analizuojami funkcijų vykdymą reglamentuojantys teisės aktai. Pagrindiniu dokumentu laikomi institucijos įstatai. Čia nagrinėjamos dokumento sąsajos su institucijos veikla, dokumentai išdėstomi prioritetine tvarka pagal jų teisinę galią. Svarbu paminėti, kad kiekvienas tarpinis funkcinės analizės rezultatas turi būti suderinamas su vykdomosios valdžios institucijos vadovybe, tokiu būdu užtikrinant naudojamos informacijos adekvatumą ir institucijos, ir suvestinės informacijos atžvilgiu. Suformavus dokumentų bazę, iš turimų duomenų išskiriamos funkcijos ir sudaromas pirminis jų sąrašas. Šioje vietoje autoriai, siekdami išsiaiškinti dokumentais nereglamentuojamas, tačiau praktikoje vykdomas funkcijas ir nustatyti tų funkcijų rezultatus (išeiga) bei jos naudos gavėjus, šalia funkcijas reglamentuojančių dokumentų rinkinio kaip duomenų bazės nurodo ir institucijos vadovybės atstovų bei vidurinės grandies vadovų apklausą.

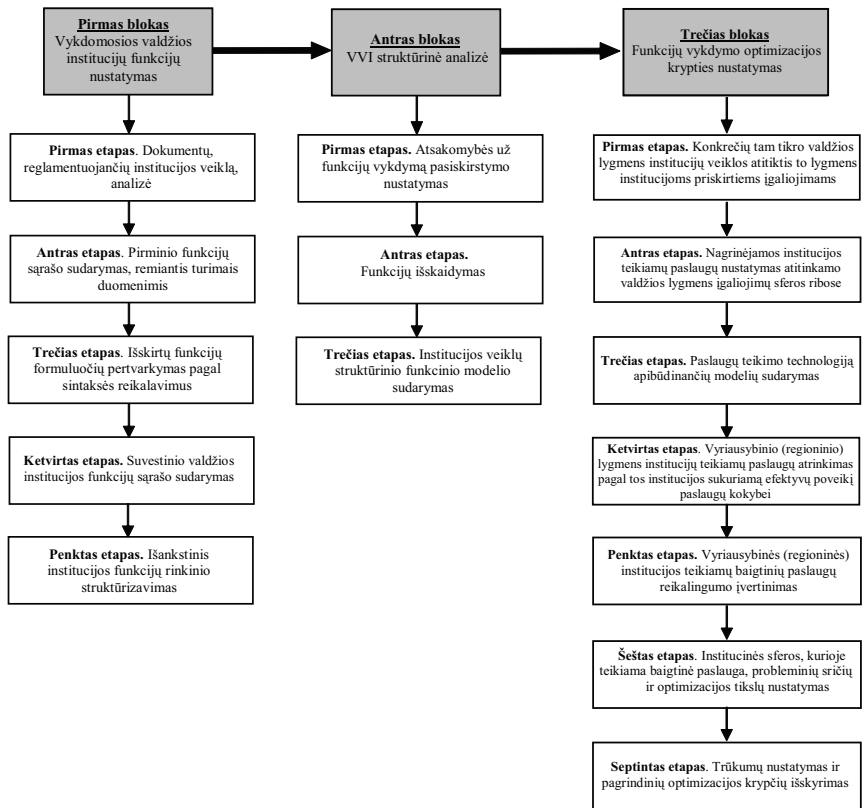
Toliau analizuojamos funkcijų formuluotės ir tikrinama jų atitiktis semantikos reikalavimams. Palyginus esamą funkcijos formuluotę su standartu, išryškėja besidubliuojančios funkcijos. Standartinė funkcijos išreiškimo formulė sudaroma, remiantis tam tikromis taisyklėmis. Funkcijos formuluotėje vienareikšmiškai turi būti išskiriamas funkcijos rezultatas (išeiga), išorinis naudos gavėjas ir konkreti funkcijos taikymo sfera. Standartinės funkcijų formuluotės pateikiamos VVI vadovybei ir apibendrinamos. Funkcijos formuluotės struktūrą pateikia ir amerikiečių teoretikai. Jų siūloma formuluotė iš esmės paremta tuo pačiu principu: veiksmazodis + objektas + sąlygos (The Inter-American ... 2004). Taikant tokią formuluotės sandarą, pasak mokslininkų, sudaroma pagrindinė organizacijos funkcija (tikslas). JAV praktikas M. Modell (1996) teigia, kad turi būti standartinė formuluotė ir ryšiams tarp pačių funkcijų apibūdinti. Toks teiginys turi būti ekspresyvus, tačiau paprastas. Kiekvienas teiginys turi apimti subjektą (pirmąją funkciją), veiksmazodį (ryšį tarp pirmos ir antros funkcijų) ir objektą (antrąją funkciją). Formuluočių rengimas pagal galiojančius standartus ne tik leidžia nustatyti funkcijas, kurios apskritai negali būti priskiriamos institucijos

funkcijoms, bet ir sumažinti dubliuojančių funkcijų skaičių. Funkcijų šalinimas remiasi principu „viena veikla – vienas rezultatas“.

Patikrinama, ar suvestiniame funkcijų sąrašė esančios funkcijos vykdomos praktikoje. Funkcijų rezultatų ir išorinių naudos gavėjų analizė leidžia nustatyti, kurios funkcijos yra esminės, o kurios – institucijos vidinė veikla. Po to funkcijos analizuojamos įgaliojimų atžvilgiu. Toliau tiriama funkcijų teisinis pagrindas, patikrinama galimybė funkcijos vykdymą perduoti nevalstybiniam subjektui. Atliekamas kitų tyrimų, patvirtinančių alternatyvių priemonių taikymo tikslingumą, vertinimas. Su įgaliojimais nesusijusios funkcijos nagrinėjamos tikrinant, ar funkcijos panaikinimas ar perdavimas nevalstybinėms organizacijoms nesutrikdytų kitų valstybinių funkcijų vykdymo. Išsiaiškinama, ar funkcijai vykdyti nėra naudojama slapta informacija, vertinamos galimybės perduoti funkcijos vykdymą nevalstybinėms organizacijoms, tikrinamas tokių funkcijų teisinis pagrindas. Galiausiai išskiriamos likviduotinos dubliuojančios funkcijos, sudaromas galutinis funkcijų sąrašas.

Skirtingai nei A. V. Samarucha (2008) ir panašiai kaip N. Manning su kolega (2001), A. M. Medvedev (2002) funkcinę analizę papildė vertikaliąja VVI analize. Apibendrinta analizės schema pateikiama 3 paveiksle. Šalia aptartų autoriaus siūlomų funkcinės analizės uždavinių nagrinėjamas atsakomybės už funkcijos vykdymą pasiskirstymas tarp institucijų ar jų padalinių. Išsiaiškinama, kokios vadovaujančios pareigybės ir struktūriniai padaliniai dalyvauja vykdant kiekvieną funkciją ir kokią vaidmenį jie atlieka. Po to analizuojama informacija apie funkcijos išeią, procesus, procesams vykdyti reikalingas priemones, procesų vykdymo kontrolės rodiklius ir t. t. Remiantis tokios analizės rezultatais, sudaromas institucijos veiklos modelis.

Tuomet nustatoma, ar institucijų veikla atitinka joms priskirtus įgaliojimus. Remiantis institucijų įgaliojimų ir atliekamų funkcijų sąrašais, sudaromas pirminis institucijos teikiamų paslaugų rinkinys. Sukuriami paslaugų teikimo technologijos modeliai. Nustatomi instituciniai padaliniai, kurių veikla prisideda prie paslaugos teikimo. Suformuojamas suvestinis VVI funkcijų sąrašas. Ištiriama funkcijų, reikalingų paslaugai suteikti, seka ir tarpusavio ryšiai. Atrenkamos tam tikro vykdomosios valdžios lygmens teikiamos paslaugos, kurioms nagrinėjama institucija gali turėti efektyvų poveikį. Atmetamos tos paslaugos, kurių kokybei nagrinėjama institucija neturi jokio ar turi nežymų poveikį. Įvertinama, ar paslauga gali būti efektyviai teikiama nevyriausybinų organizacijų. Be to, įvertinama, ar tikslinga perduoti paslaugos teikimą žemesnio valdžios lygmens institucijoms. Panaši institucijų funkcijų nagrinėjimo logika pateikta ir straipsnyje *Human Resource Management: Functional Review* (2003).



**3 pav.** Vertikalios funkcinės analizės procesas (sudaryta autorių pagal A. M. Medvedev (Медведев 2002))

**Fig. 3.** Process of vertical functional analysis (composed by authors with reference to A. M. Medvedev (Медведев 2002))

Paslaugos teikimo probleminių sričių nustatymas leidžia suprasti paslaugos svarbą ir pagrįsti išlaidas, skirtas organizaciniams pakeitimams atlikti. Išsiaiškinamos institucijų funkcijų vykdymo gerinimo galimybės, siekiant didinti viešosios paslaugos kokybę ir mažinti paslaugos kainą (Stanhope 2006). Nustatomi konkretūs organizacinės veiklos trūkumai funkcijoms įgyvendinti ir gautų rezultatų pagrindu suformuojamos pagrindinės funkcijų atlikimo gerinimo kryptys. Tobulinti galima pavienes institucijos funkcijas, jų visumą. Tobulinimo kryptų nustatymas grindžiamas kiekvieno proceso įeigos ir išeigos santykio

lyginimu, išeigos vertinimu, jos skirtumo nuo siektinos, piliečių lūkesčiais ar ekspertų rekomendacijomis numatytos ribos nustatymu.

Autorių nuomonės apie funkcinės analizės technologiją skiriasi dėl viešajame sektoriuje sprendžiamų problemų įvairovės. Pasak A. V. Samarucha (2008), funkcinė analizė iš esmės skirta tirti tik funkcijų rinkiniams, nesigilinant į organizacijos restruktūrizavimo galimybių nustatymą. N. Manning ir N. Parison (2001) siūlo išsamų klausimų ir atsakymų principu pagrįstą funkcinės analizės procesą, nuo funkcijų paskirstymo efektyviausiai juos atliksiantiems subjektams pereinama prie restruktūrizavimo ir reorganizavimo galimybių tyrimo. A. V. Samarucha (2008) pateiktas funkcinės analizės procesas atitinka tik vieną iš keturių N. Manning ir N. Parison (2001) siūlomų funkcinės analizės proceso etapų. Galiausiai A. M. Medvedev (2002) pateikia išsamiausią funkcinės analizės technologiją. Jis detalizuoja funkcinės analizės proceso elementus, o N. Manning su kolega, priešingai, palieka pasirinkimo laisvę, kokiais metodais vykdyti funkcinę analizę, jiems svarbu, kad būtų atsakyta į orientacinius funkcinės analizės klausimus. A. M. Medvedev pateiktas funkcinės analizės detalizavimas mažina analizės lankstumą, tačiau turėdami galimybę laisvai kurti metodus funkcinėi analizei atlikti, ekspertai gali per daug įsigilinti į vienus procesus, nepalikdami laiko ir išteklių kitiems procesams. Tai gali lemti nepakankamai gerus funkcinės analizės rezultatus. Funkcinė analizė orientuojasi į funkcijų būtinumo problemas bei galimas funkcijų ar jų vykdymo alternatyvas (Абушенко 2003).

#### 4. Išvados

Išnagrinėjus funkcinės analizės tikslus, uždavinius, procesą, galima daryti išvadas.

Funkcinė analizė yra metodinė priemonė, neatsiejama nuo viešojo administravimo reformos. Ji skirta pagrįstai, analitinei duomenų bazei parengti, efektyvių viešojo sektoriaus pokyčių rekomendacijų rinkiniui suformuoti, taip pat būdų, kaip racionaliai tuos pokyčius įgyvendinti, sąrašui sudaryti.

Funkcinės analizės metodas pagrįstas visuma analizių, kurių tikslai sąlygojami skirtingų probleminių sričių valstybinėse institucijose ir nukreipti į skirtingus siektinus viešojo administravimo reformos rezultatus. Funkcinės analizės akcentai išskiriami pagal šalies valstybinėms institucijoms būdingų problemų specifiką.

Pagrindinis funkcinės analizės tikslas yra sudaryti prielaidas suformuoti institucijų vykdytinų funkcijų rinkiniui, kurio taikymas leistų užtikrinti kuo aukštesnę viešųjų paslaugų kokybę ir optimalias jų teikimo sąnaudas visuose

hierarchiniuose vykdomosios valdžios lygmenyse. Funkcinės analizės tikslams pasiekti dažniausiai siūlomi uždaviniai yra vykdomų funkcijų būtinumo grindimas, funkcijų paskirstymo tarp institucijų racionalizavimo ir restruktūrizavimo galimybių nustatymas. Uždaviniai papildomi institucijų funkcijoms vykdyti reikalingų išlaidų mažinimo galimybių nustatymu.

Siekiant įgyvendinti funkcinės analizės tikslus bei uždavinius, nagrinėjamos institucijų vykdomos funkcijos, nustatomos nereikalingos likviduotinos, dubliuojančios mažintinos, reikalingos kurtinos, perduotinos privačiam sektoriui ar valstybės kontroliuojamoms organizacijoms funkcijos. Įvertinama organizacinė institucijos struktūra, vadovų atsakomybė. Taip pat akcentuojamas funkcijos taikymo srities, funkcijos rezultatų gavėjo, funkcijos įeigos ir išeigos nustatymas, funkcijos įeigos ir išeigos lyginimas. Taigi tikslinga taikyti ir horizontaliąją, ir vertikaliosios funkcinės analizės. Horizontaliosios funkcinės analizės rezultatas – nustatyti vykdomosios valdžios institucijų pertekliniai ar dubliuojantys įgaliojimai, kuriems panaikinti reikalingi pakeitimai teisiniuose aktuose. Vertikaliosios funkcinės analizės rezultatas yra numatomi struktūriniai institucijos pokyčiai ir kartu perėjimas prie efektyvesnių administracinių procesų.

Funkcinės analizės taikymas orientuotas į institucijų funkcijų rinkinio ir jų vykdymo būdų alternatyvų sudarymą. Taigi tokio metodo taikymas leidžia pagrįstai spręsti viešojo sektoriaus efektyvumo problemas, tokių problemų sprendimo rezultatas – efektyvesnė viešojo sektoriaus veikla.

## Literatūra

- Backūnaitė, E. 2006. Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos, *Viešojo politika ir administravimas* (18): 17–25.
- Bivainis, J.; Tunčikienė, Ž. 2007. Integrated Approach to Strategic Planning in Public Institutions, *Journal of Business Economics and Management* 8(4): 245–252.
- Bivainis, J.; Tunčikienė, Ž. 2009. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis planavimas*: monografija. Vilnius: Technika. 240 p. ISBN 978-9955-28-456-7.
- Butkevičius, A.; Bivainis, J. 2009. *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas*. Vilnius: Technika. 248 p. ISBN 978-9955-28-469-7.
- Čiegis, R.; Ramanauskienė, J.; Martinkus, B. 2009. The Concept of Sustainable Development and its Use for Sustainability Scenarios, *Inžinerine Ekonomika – Engineering Economics* (2): 28–37.
- Domarkas, V. 2005. Viešojo administravimo raidos aktualijos, *Viešojo politika ir administravimas* (13): 7–14.

- Dudina, A.; Sprindzuks, M. 2006. *The Functional Review of the Administration of the Parliament of the Republic of Moldova* [interaktyvus] [žiūrėta 2009 m. spalio 20 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.undp.md/publications/doc/mission%20reports/Functional%20review%20of%20the%20Parliament%20of%20the%20RM.pdf>>.
- Ginevičius, R.; Bruzgė, Š. 2008. Išlaidų ir naudos analizės taikymo galimybės valstybės priimamoms reguliavimo priemonėms vertinti, *Verslas: teorija ir praktika* [Business: Theory and Practice] 9(3): 180–189.
- Human Resource Management: Functional Review* [interaktyvus]. 2003. Enabling Environment for Economic Growth [žiūrėta 2009 m. spalio 25 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.kerala.gov.in/archive/435.pdf>>.
- Jakaitis, J.; Paliulis, N.; Jakaitis, K. 2009. Šalies urbanistinės politikos valdymo aspektai integruoto planavimo sąlygomis, *Technological and Economic Development of Economy* 1(15): 26–38.
- Karnitis, E.; Kucinskis, M. 2009. Strategic Planning and Management of National Development Processes in Latvia, *Journal of Business Economics and Management* 10(1): 3–13.
- Kaziliūnas, A. 2004. Procesinis požiūris vadyboje ir viešajame administravime, *Viešojo politika ir administravimas* (8): 37–47.
- Manning, N.; Parison, N. 2001. *Modernization of the Federal Civil Service: Methodology for Functional Reviews* [interaktyvus]. Worldbank.org [žiūrėta 2009 m. lapkričio 5 d.]. Prieiga per internetą: <[http://194.84.38.65/files/esw\\_files/func\\_reviews\\_eng.pdf](http://194.84.38.65/files/esw_files/func_reviews_eng.pdf)> 74 p.
- Modell, M. 1996. *Functional Analysis* [interaktyvus]. A Professional's Guide to Systems Analysis. 2nd ed. [žiūrėta 2009 m. rugsėjo 16 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.martymodell.com/pgsa2/index.html>>.
- Stanhope, J. 2006. *Functional Review* [interaktyvus]. Australian Capital Territory Budget 2006–2007 (77) [žiūrėta 2009 m. rugsėjo 18 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.treasury.act.gov.au/budget/budget\\_2006/files/facts/01\\_facts.pdf](http://www.treasury.act.gov.au/budget/budget_2006/files/facts/01_facts.pdf)>.
- Staponkienė, J. 2005. Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas, *Viešojo politika ir administravimas* (13): 83–91.
- The Inter-American Centre for Knowledge Development in Vocational Training* [interaktyvus]. 2004. 40 questions on labour competency. International Labour Organization [žiūrėta 2009 m. rugsėjo 16 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.ilo.org/public/english/region/ampro/cinterfor/temas/complab/xxxx/index.htm>>.
- Timoshenko, K. 2008. Russian Public Sector Reform: The Impact on University Accounting, *Journal of Business Economics and Management* 9(2): 133–144.
- Vienožindienė, M.; Čiarnienė, R. 2007. New Public Management: Theoretical and Practical Aspects, *Inžinerine Ekonomika – Engineering Economics* (5): 44–51.
- Zabolotnic, V. 2007. *Questions and answers about the Functional Review of the Central Public Administration in the Republic of Moldova* [interaktyvus] [žiūrėta 2009 m. lapkričio 4 d.]. Prieiga per internetą: <<http://rapc.gov.md/%2Ffile%2FQuestions%2520and%2520answers%2520about%2520the%2520functional%2520review%2520of%2520the%2520central%2520public%2520administration%2520in%2520the%2520Republic%2520of%2520Moldova.doc>>.

- Абушенко, В. Л. 2003. *Структурно-функциональный анализ* [interaktyvus]. Социология: энциклопедия [žiūrėta 2009 m. rugsėjo 16 d.]. Prieiga per internetą: <<http://voluntary.ru/dictionary/568/word/%D1%D2%D0%D3%CA%D2%D3%D0%CD%CE-%D4%D3%CD%CA%D6%C8%CE%CD%C0%CB%DC%CD%DB%C9+%C0%CD%C0%CB%C8%C7>>.
- Здравомыслов, А. Г. 2009. *Структурно-функциональный анализ* [interaktyvus]. *Большая советская энциклопедия* [žiūrėta 2009 m. rugsėjo 29 d.]. Prieiga per internetą: <<http://bse.sci-lib.com/article106933.html>>.
- Медведев, А. М. 2002. *Методика проведения функционального анализа деятельности исполнительных органов государственной власти* [interaktyvus]. ООО «Про-Грамма» [žiūrėta 2009 m. rugsėjo 27 d.]. Prieiga per internetą: <[http://ar.economy.gov.ru/ru/about/assistance/donors/projects\\_programms/metodes/?id4=662&i4=3](http://ar.economy.gov.ru/ru/about/assistance/donors/projects_programms/metodes/?id4=662&i4=3)> ir <<http://www.pro-gramma.ru/Download/Adm/A1.1.11.pdf>>.
- Петров, В. П. 2002. *Организация функционального анализа* [interaktyvus]. Реформа государственного управления: поиск эффективного подхода [žiūrėta 2009 m. lapkričio 6 d.]. Prieiga per internetą: <[http://gov.cap.ru/home/25/fr\\_glava%202\\_rus.pdf](http://gov.cap.ru/home/25/fr_glava%202_rus.pdf)>.
- Самаруха, А. В. 2008. Проблема избыточных и дублирующих функций исполнительных органов государственной власти региона [interaktyvus]. *Известия Уральского государственного экономического университета* 2(21): 74–77 [žiūrėta 2009 m. spalio 28 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.usue.ru/files/structure/Izd/Izvestiya-UrGEU\\_2%2821%29\\_2008.pdf](http://www.usue.ru/files/structure/Izd/Izvestiya-UrGEU_2%2821%29_2008.pdf)>.

## FUNCTIONAL ANALYSIS IN PUBLIC SECTOR

Ž. Tunčikienė, G. Buzaitė

### Summary

The main aim of the paper is to explore the theoretical aspects of functional analysis on purpose to identify the essence of functional analysis in public sector. This objective was chosen in reference to relevant problem of modern-day, i.e. inefficiency and ineffectiveness of public sector activities. The article contains functional analysis goals, tasks formed by different sources of literature; also, interpretations of the process of functional analysis are introduced. The conclusions were made that the main goal of functional analysis is to suggest an optimal set of functions that have to be performed in order to assure high quality of public services and minimal possible costs throughout all the hierarchical levels of government.

**Keywords:** public sector, public administration reform, public institutions, functional analysis, effectiveness.