

Viešojo administravimo stebėsenos ir vertinimo sistemos indikatorių charakteristikų apžvalga

Irena Segalovičienė

*Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT - 44239 Kaunas*

Straipsnyje apžvelgiamos pagrindinės į rezultatus orientuotos viešojo administravimo stebėsenos ir vertinimo sistemos indikatorių charakteristikos, pateikiama viešojo administravimo stebėsenos ir vertinimo sistemos definicija, identifikuojami pagrindiniai viešojo administravimo stebėsenos ir vertinimo sistemos modelių elementai, gvildenami veiklos rezultatų stebėsenos ir vertinimo modelio etapai bei plėtojamos pagrindinės viešojo administravimo stebėsenos ir vertinimo sistemos indikatorių charakteristikos: veiklos indikatorių apibrėžtis, indikatorių nustatymo proceso vieta stebėsenos ir vertinimo sistemoje, reitingavimo dimensija, indikatorių konstravimo klausimai, jų vertinimo technikos ir indikatorių pasirinkimo principai bei duomenų apie veiklą rinkimas pagal nustatytus (pasirinktus) indikatorius.

Raktažodžiai: *viešojo administravimo sistema, stebėseną, vertinimas, indikatoriai, reitingavimas, veiklos išeiga, veiklos rezultatas (pasekmės), veiklos poveikis, veiklos efektyvumas ir veiksmingumas.*

Keywords: *public administration system, monitoring, evaluation, indicators, rating, performance output, outcome and impact, performance efficiency and effectiveness.*

Įvadas

Pastaruoju metu vyriausybės ir viešojo sektoriaus institucijos visame pasaulyje vis dažniau susiduria su vidiniu ir išoriniu poreikiu modernizuoti viešąjį administravimą. Reformas skatina tarptautinės organizacijos, valstybės donorės, parlamentų iniciatyvos, privatus sektorius, nevyriausybines organizacijos, piliečių grupės žiniasklaida ir t.t. Poreikis reformuoti ir modernizuoti viešąjį administravimą dažniausiai siejasi su atskaitomybės ir skaidrumo reikalavimais bei veiklos veiksmingumo didinimu, siekiant realių viešojo sektoriaus veiklos rezultatų [6, p. 12]. Tuo tikslu konstruojamos viešojo administravimo modernizavimo strategijų įgyvendinimo priemonės, kurios gali būti traktuojamos kaip viešojo sektoriaus reformų sėkmingo įgyvendinimo mechanizmas, kurio veikimą gerokai lemia stebėseną ir vertinimas, kas kitais žodžiais gali būti apibūdinama kaip savikontrolės arba autoreferentinis (*angl.* self-reference) procesas [20, p. 86].

Irena Segalovičienė – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros doktorantė.
El. paštas: idamirova@kaunas.ldrmt.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2006 m. spalio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2006 m. lapkričio mėn.

Apibendrinantį stebėsenos sąvokos apibrėžimą yra pateikęs Pasaulio bankas: *veiklos stebėseną* – tai besitęsiantis duomenų rinkimo ir jų analizės procesas, kurio metu lyginama, kaip projektas, programa ar viešoji politika yra įgyvendinama atsižvelgiant į siekiamus rezultatus [7, p.101].

Lietuvių kalboje „stebėsenos“ sąvoka pradėta vartoti tik prieš keletą metų vietoj tarptautinio žodžio „monitoringas“. Pirmojoje *Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo* redakcijoje viešojo administravimo monitoringas apibrėžiamas taip: „Viešojo administravimo monitoringas - teisės aktais nustatyta viešojo administravimo sistemos funkcionavimo stebėjimo sistema, kuria siekiama laiku pastebėti pokyčius, juos įvertinti, numatyti priemones, kurios neleistų susiformuoti neigiamai praktikai“. Naujojoje šio įstatymo redakcijoje, kuri įsigalioja nuo 2007 m. sausio 1 d., jau vartojama *stebėsenos* sąvoka ir ji apibrėžiama taip: „Svarbiausias valstybės lygio viešojo administravimo kokybės valdymo būdas yra viešojo administravimo subjektų ir jų veiklos stebėseną. Šiuo būdu siekiama laiku pastebėti viešojo administravimo pokyčius, juos įvertinti ir numatyti neigiamų pasekmių prevencijos priemones. Stebėseną organizuoja Vyriausybė arba jos įgaliota institucija“ [19]. Viešojo administra-

vimo stebėseną atliekama visose viešojo administravimo institucijose, neatsižvelgiant į jų pavaldumą bei juridinį statusą.

Vertinimas – tai planuotų, nuolatinių ir baiginių veiklos ir intervencijų į veiklą įvertinimas, siekiant nustatyti pastarųjų reikšmingumą ir aktualumą, efektyvumą, veiksmingumą, poveikį ir stabilumą [17, p. 12].

Viešojo administravimo stebėsenos ir vertinimo sistema yra labai solidus viešojo administravimo instrumentas, siekiant veiklos efektyvumo. Dabartinis laikotarpis kelia naujus uždavinius kuriant šiuolaikinę, modernią veiklos stebėsenos ir vertinimo sistemą.

Pasaulinėje viešojo sektoriaus praktikoje identifiкуotini du stebėsenos ir vertinimo sistemos modeliai: 1) įgyvendinimo – veiklos proceso – stebėsenos ir vertinimo sistema ir 2) veiklos rezultatų stebėsenos ir vertinimo sistema.

Įgyvendinimo – veiklos proceso – stebėsenos ir vertinimo modelio elementai yra šie:

- problemos ar situacijos apibūdinimas prieš intervenciją;
- veiklų ir išeigos gairės;
- duomenų apie veiklos įdėjimų, veiklų ir išeigos rinkimas;
- sisteminės įdėjimų panaudojimo (naudojimo) ataskaitos;
- stebėseną ir vertinimą yra tiesiogiai susiję su pavienėmis intervencijomis į veiklą;
- teikti informaciją apie administracinius ir vadybos elementus, o ne veiklos vystymo efektyvumo klausimais [14].

Įgyvendinimo - veiklos proceso - stebėsenos ir vertinimo modelio ribotumas ir neatitiktis modernaus viešojo administravimo poreikiui lėmė veiklos rezultatų stebėsenos ir vertinimo modelio atsiradimą, kurio funkcionavimas pasaulinėje praktikoje dar nėra konsoliduotas. Šia tema pastaraisiais dešimtmečiais pasirodė tik keletas mokslinių publikacijų.

Minėtos sąlygos lemia poreikį analizuoti, teoriškai išdėstyti ir statiškai modeliuoti veiklos rezultatų stebėsenos ir vertinimo modelio turinį ir konstravimo galimybes Lietuvos viešojo administravimo sistemoje. Toks modelis gali funkcionuoti tik į rezultatus orientuoto viešojo administravimo sistemoje.

Veiklos rezultatų stebėseną ir vertinimą – tai viešojo administravimo rezultatų veiksmingumo matavimo tęstinis ir sisteminis duomenų rinkimo ir analizės procesas [4]. Vienas iš modelio požymių yra rezultatų stebėsenos ir vertinimo periodiškumas

fiksuojuant ir vertinant pokyčius. Tas veiklos rezultatų stebėsenos ir vertinimo procesas įgalina viešojo administravimo įstaigas akumuliuoti informaciją apie veiklos rezultatus ir periodiškai juos vertinti. Veiklos rezultatų modelyje stebėsenos ir vertinimo objektai yra visi veiklos rezultatai: veiklos išeiga, veiklos rezultatas (pasekmės) ir veiklos poveikis [14, p. 16].

Į rezultatus orientuoto – veiklos rezultatų – stebėsenos ir vertinimo modelio elementai yra šie:

- informacijos apie esamą problemą ar situacijos būklę analizė prieš intervenciją;
- rezultatų indikatoriai;
- rinkimas duomenų apie veiklos išeigą ir kaip (ar) išeiga prisideda prie rezultatų siekimo;
- nukreiptas į vykdomų pokyčių fiksavimą;
- sisteminės rezultatų pažangos ataskaitos, naudojant kiekybinę ir kokybinę informaciją;
- sukonstruota tarpinstituciniame lygmenyje, dalyvaujant strateginiams partneriams;
- fiksuoja veiklos rezultatų pažangos informaciją [14].

Veiklos rezultatų stebėsenos ir vertinimo sistemos konstravimas, funkcionavimas ir palaikymas apima tokius pagrindinius procesus ir procedūras: 1) pasirengimo vykdyti stebėsenos ir vertinimo sistemą įvertinimas; 2) stebėsenos ir vertinimo sistemos objektų pasirinkimas; 3) stebėsenos indikatorių pasirinkimas; 4) duomenų apie stebėsenos objektus rinkimas; 5) vertinimas; 6) stebėsenos ir vertinimo duomenys ir ataskaitų formavimas; 7) stebėsenos ir vertinimo ataskaitų duomenų panaudojimas; 8) stebėsenos ir vertinimo sistemos įtvirtinimas ir nuolatinis rėmimas.

Kiekvienas modelio etapas gali būti analizuojamas atskirai, apžvelgiant etapo pagrindinius elementus, jų charakteristikas bei poveikį ne tik stebėsenos ir vertinimo sistemos veiksmingumui, bet ir visai viešojo administravimo sistemai.

Šio *straipsnio tikslas* - apžvelgti pagrindinės veiklos rezultatų stebėsenos ir vertinimo sistemos stebėsenos indikatorių pasirinkimo etapo charakteristikas.

1. Veiklos stebėsenos indikatorių definicija ir tipai

Veiklos indikatoriai – tai projektų ir programų poveikio, pasekmių, išeigos ir įdėjimų matavimo priemonės (matai) veiklos stebėsenoje (projektų ir programų įvertinimo, palyginti su numatytais veiklos tikslais procese) [26, p.1]. Indikatoriai naudojami ir veiklos veiksmingumo verti-

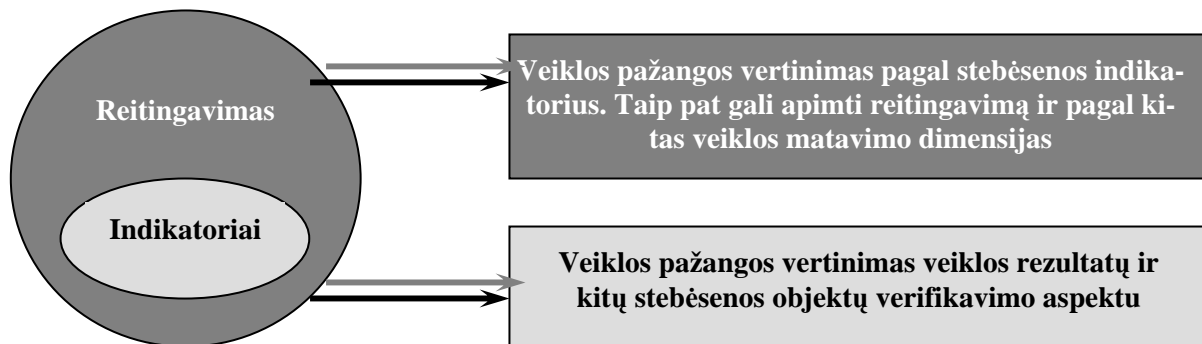
nimo etape. Indikatoriai padeda objektyviai pateikti informaciją apie veiklą, kad būtų aiškiai suprantami veiklos poveikio, pasekmių ir išėigos ryšiai. Kitais žodžiais tariant, stebėsenos indikatoriai – tai veiklos stebėsenos objektas (fizinis matmuo ir/ar dokumentas), su kuriuo lyginami veiklos rezultatai [15, p.76].

Kita galima stebėsenos indikatorių definicija yra tokia: *stebėsenos indikatoriai* – tai veiklos matavimo kriterijai, kurie matuoja veiklos įdėjimus, išėigą, rezultatus, pasekmes ir poveikį veiklos įgyvendinimo metu [26, p.5]. Tokie indikatoriai naudojami ir tolesniame stebėsenos ir vertinimo sistemos etape – vertinime (vertinant vykdytos veiklos sėkmę, efektyvumą ir veiksmingumą). Kaip minėta, stebėsenos indikatoriai padeda taip pateikti informaciją, kad iškristalizuojamas veiklos poveikio, rezultatų, išėigos ir įdėjimų ryšys. Kartu tai padeda identifikuoti problemas bei kliūtis, kurios sąlygoja ar potencialiai gali sąlygoti veiklos tikslų pasiekimo laipsnį.

Viešojo administravimo stebėsenos sistemos indikatoriai sutampa su veiklos matavimo indikatoriais, t.y. stebima pagal indikatorius, kurie buvo nustatyti tvirtinant veiklos tikslus ir numatant veiklos rezultatus, tada, kai yra vykdoma veiklos

įgyvendinimo proceso stebėsenos ir vertinimas. Indikatoriai padeda nustatyti, ar veiklos rezultatai atitinka tikslus. Pagrindiniams organizacijos tikslams, nustatytiems planavimo metu, reikalingi vienas ar keli indikatoriai. Be jų neįmanoma ir stebėsenos, nes pagrindinė stebėsenos paskirtis – fiksuoti esamos padėties situaciją, siekiant organizacijos tikslų. Indikatoriai turi būti sudaryti taip, kad būtų galima išmatuoti stebimą objektą ir palyginti jį su užsibrėžtu standartu. Tikslai ir pasiekimai turi būti išmatuojami, o indikatoriai ir veiklos standartai – raginantys tobulinti veiklą. Plačiąja prasme stebėsenos procese indikatoriai turi įtakos ir organizacijos priežiūros sistemos strategijai nustatyti. Indikatorių sistema turi būti labai paprasta ir suprantama, taip pat lanksti ta prasme, kad kintant situacijai ir stebėsenos poreikiams, visuomet būtų galimybė stebėsenos indikatorius keisti, siekiant stebėsenos sistemos tikslų ir laukiamų stebėsenos rezultatų.

Veiklos stebėsenos indikatoriai nėra vienintelė veiklos matavimo priemonė. Veiklos matavimas stebėsenos metodu apima ir *reitingavimo sistemos dimensiją* [12, p.164 - 166]. Stebėsenos sistemos reitingavimo dimensijos ir stebėsenos indikatorių ryšys pavaizduotas 1 pav.



1 pav. Indikatorių ir reitingavimo stebėsenos sistemoje ryšys

Reitingavimo dimensija stebėsenos sistemoje – tai organizacijos veiklos, programos ar projekto pažangos formavimo ir validavimo instrumentas, naudojant skaičių, raidžių ar (ir) aprašymų kodų skalę.

Veiklos rezultatų reitingavimo sistema apima tris vertinimo dimensijas: 1) teigiamas pokytis, 2) neigiamas pokytis, 3) be pokyčio. Teigiamas pokytis – tai teigiamas slinkimas iš indikatorių pradinių duomenų apie stebėsenos objektus pozicijos į galutinę veiklos rezultatų indikatorių poziciją. Neigiamas pokytis – visiškas pažangos pokyčio nebu-

vimas arba slinkimas žemiau indikatorių pradinių duomenų. Be pokyčio – jokio apčiuopiamo pokyčio tarp indikatorių pradinių duomenų apie stebėsenos objektus pozicijos ir galutinės veiklos rezultatų indikatorių pozicijos. Toks reitingavimas atspindi rezultatų pažangos matavimą be ekspertinio vertinimo. Šis metodas leidžia užfiksuoti pirminį pokytį.

Reitinguojant veiklos išėigą, reitingavimo sistema turi taip pat tris vertinimo dimensijas: 1) ne – neįgyvendinta (nepasiekta), 2) iš dalies – tik jei 2/3 ar daugiau užsibrėžtų tikslų yra įgy-

vendinta (pasiekta), 3) taip – įgyvendinta (pasiekta) [12; p.164 - 166].

Stebėsenos objektų reitingavimo metodas yra efektyvus ir veiksmingas, jei tokia reitingavimo sistema yra unifikuota ir bendra visiems stebėsenos objektams. Siekiant užtikrinti reitingavimo metodo kokybę, stebėsenos veiklos visų lygių vadybininkai ir sprendimus priimančios asmenys ir institucijos [12, p.169] turi:

- legitimiomis priemonėmis sąlygoti reitingavimo sistemos naudojimo viešojo administravimo veikloje visapusiškumą, tai reiškia, kad sistema turi būti formalizuota ir paskleista, akcentuojant jos tikslus: veiklos rezultatų, išėigos, poveikio ir tikslų įgyvendinimo sričių esamos būklės fiksavimą ir tobulinimą pagal identifikuotus poreikius;
- reitingavimo metodologija ir visa sistemos informacija turi būti aiškiai padalyta tarp reitingavimo sistemos koncepcijos formuotojų ir valdytojų bei tarp veiklos programų, projektų personalo tam, kad būtų pasiektas bendras požiūris ir žinios apie reitingavimo sistemos funkcionavimo teikiamas galimybes ir naudą;
- apibrėžti institucijų struktūrinių vienetų ir individų veiklos stebėsenos reitingavimo metode vykdomas veiklas, funkcijas ir atsakomybę;
- nustatyti reitingavimo sistemos kokybinius reikalavimus, aiškiai juos susiejant su veiklos stebėseną.

Indikatoriai yra *kiekybiniai* ir *kokybiniai kintamieji*, kurie teikia patikimas reikšmes matuojant veiklos tikslų pasiekiamumą, nustatant veiklą koreguojančius veiksmus. Prie kiekybinių indikatorių priskiriami fiziniai indikatoriai (paslaugų kiekybė, paslaugos vartotojų ir tiekėjų skaičius), piniginiai indikatoriai (veikos (įėigos) ištekliai), laiko indikatoriai (per kiek laiko įgyvendinami veiklos tikslai, uždaviniai ir priemonės). Pastarieji ypač svarbūs dėl savo turinio ir galimybės atlikti veiklos matavimą ašyje „veiklos tikslas – veiklos rezultatas“. Stebėseną per kokybinius indikatorius sunkiau supranta ir įvykdoma. Vis dėlto svarbu stebėti veiklą ir šiuo aspektu, nes tada stebėsenos sistema tampa itin efektyvi organizacijos veiklos tobulinimo srityje. Minėti kokybiniai ir kiekybiniai kintamieji padeda įvertinti organizacijos veiklą lyginant ją su oficialiais veiklos tikslais. Indikatoriai turi būti išvystyti visuose stebėsenos sistemos lygiuose, o

tai reiškia, kad indikatoriai reikalingi veiklos pažangos įdėjimų, veiklų, išėigos, rezultatų ir tikslų aspektu stebėsenai. Pažangos matavimas indikatoriais reikalingas visuose stebėsenos lygiuose, siekiant grįžtamojo ryšio iš tų veiklos sričių, kur reikia tobulinimo siekiant rezultatų ir veiklos efektyvumo ir veiksmingumo. Stebėsenos indikatoriai organizacijos veiklos vadybininkams padeda atsakyti į fundamentalius klausimus: *ar pasiekti veiklos rezultatai, ar tikslinga veikla siekiant rezultatų?* Šie esminiai klausimai dėl veiklos matavimo – stebėsenos – yra aktualūs viso pasaulio vyriausybėms, viešojo administravimo organizacijoms.

Indikatorių konstravimas ir jų vystymas veiklos stebėsenai yra svarbiausias etapas planuojant į rezultatus orientuotą stebėsenos ir vertinimo sistemą bei ją įgyvendinant, taip pat orientuojant viešojo administravimo veiklą link modernaus viešojo administravimo funkcionavimo – į rezultatus orientuotos vadybos paradigma grindžiamo viešojo administravimo. Į rezultatus orientuota stebėseną ir vertinimas užtikrina organizacijoms besitęsiantį duomenų apie veiklą rinkimą, analizę ir atskaitas pagal surinktus duomenis ir duomenų analizę. Formuojant efektyvius ir veiksmingus indikatorius yra svarbūs politiniai ir metodologiniai svarstymai.

Vartojami *išoriniai* ir *vidiniai* indikatoriai [29]. Išoriniai indikatoriai apibrėžia veiklos rezultatus vartotojo požiūriu (kiekybė, kokybė, sąnaudos ir terminai); vidiniai - pasiekiamumas vykdant užduotis (pvz., organizacinių išteklių panaudojimo efektyvumas). Abiejų tipų indikatoriai gali būti faktiniai, t.y. ankstesnė veikla gali būti naudojama kaip vertinimo kriterijus nustatant esamos veiklos indikatorius. Patys indikatoriai taip pat gali būti lyginami su kitais indikatoriais. Stebėsenos indikatoriai gali būti projektuojami, t.y. sudaromi atsižvelgiant į būvusiąją ir esamąją situaciją bei galimus pakitimus ateityje.

2. Indikatorių konstravimo ir pasirinkimo principai

Apskritai stebėsenos indikatoriai apibrėžia tai, kokios yra pagrindinės organizacijos veiklos tikslų kryptys. Stebėsenai svarbiausia, ar tikslai pagrįsti, kaip tiksliai jie apibrėžti, kokie jų ypatumai ir kaip jie bus lyginami su veiklos rezultatais, t.y. matuojami. Stebėsenos proceso efektyvumas tiesiogiai susijęs su tuo, kaip tikslingai nustatyti stebėsenos indikatoriai.

Nustatant stebėsenos indikatorius, susiduriama su daugeliu veiksnių bei problemų, įvertinant [29]:

- indikatorius nustatančius subjektus;
- kas turi būti stebima?
- kokio lygio turi būti indikatoriai?
- kaip tikslai gali būti apibrėžiami?
- kaip praktiškai bus įdiegiami indikatoriai?
- ar indikatoriai prasmingi?

Indikatorius turi nustatyti tie, kurie dalyvauja organizacijos veikloje arba gerai (ekspertiškai) išmano organizacijos, šiuo atveju viešojo administravimo sistemos, funkcionavimo ypatumus ir prielaidas. Idealiausias atvejis, kai indikatorius nustato ir patvirtina stebėseną vykdanči institucija kartu su tais, kurių veiklą ji stebi. Indikatoriai turi būti nustatomi ir „iš viršaus“, ir „iš apačios“. Stebėsenos vykdytojai turi priimti į indikatorių nustatymo procesą ir stebimos organizacijos veiklos dalyvius ne tik dėl to, kad jie gali suteikti informacijos, bet ir dėl to, kad jie suvokia, kokie indikatoriai galėtų būti efektyviausi ir kaip jie sieks juos įgyvendinti. Jei indikatoriai yra užbaigti, išsamūs ir po kiekvieno veiklos proceso pakoreguojami, jie gali būti priimami ir taikomi nederinus su tikrinamaisiais.

Atsakant į klausimą *kas turi būti stebima*, pirmiausia reikia nuspręsti, ką norima stebėti. Galima stebėti organizaciją kaip vienetą, išskaidant ją į atskiras veiklos sritis. Netgi jei norima dirbti konkrečioje veiklos srityje, reikia atsižvelgti į gretimas veiklos rūšis ir į visą organizacijos veiklą.

Pasirenkant indikatorių tipą. Reikia atsižvelgti į tai, kad per daug sudėtingi, sunkiai apibrėžiami ir suprantami indikatoriai nėra efektyvūs stebėsenos proceso veiksmingumui.

Tikslai turi būti įvertinami tikslų charakteristikomis: *kiekybine išraiška* arba, jeigu to neįmanoma padaryti, kokybinėmis charakteristikomis; *matavimo metodais*, t.y. indikatoriais, suderintais su veiklos matavimų sistema, ir pan.

Kad indikatoriai būtų praktiškai įdiegiami, būtinos šios pradinės žinios: archyviniai dokumentai, esamą padėtį apibūdinantys nauji faktai ir ateities planai.

Nustatant indikatorių prasmingumą, pirmiausia reikia pasirinkti, kas bus stebima, ir įvertinti, kodėl tai bus daroma. Pavyzdžiui, neįsigilinus į veiklos prasmę, galima nustatyti kiekybinius indikatorius ten, kur jie pagal suplanuotą stebėseną visiškai nereikalingi.

Stebėsenos indikatorių vertinimas yra būtinas siekiant nustatyti jų patikimumą ir tikslingumą bei užtikrinti stebėsenos proceso ir visos stebė-

senos ir vertinimo sistemos veiksmingumą. Pasaulio bankas siūlo stebėsenos indikatorius vertinti pagal indikatorių CREAM (*angl.* clear, relevant, economic, adequate, monitorible) vertinimo sistemą [33, p. 225]. CREAM vertinimo sistema – tai stebėsenos indikatorių vertinimas pagal penkis kriterijus:

1. Aiškumas – tikslumas ir vienareikšmiškumas;
2. Relevantiškumas – tinkamumas stebėsenos objektui;
3. Ekonomiškumas – įgyvendinamas pagrįsta, priimtina kaina;
4. Adekvatumas – suteikiantis pakankamą pagrindą vykdyti stebėseną;
5. Galimas stebėti – pasiduodantis savarankiškam pripažinimui galioti, būti formaliu stebėsenos elementu.

Jei nors vienas iš aukščiau minėtų stebėsenos indikatorių efektyvumo ir veiksmingumo kriterijų nėra realizuojami, formalūs stebėsenos indikatoriai nebus vienareikšmiškai naudingi ir veiksmingi, o tai reiškia, kad pati stebėsenos ir vertinimo sistema nebus efektyvi iki galo.

Stebėsenos, o kartu ir veiklos, indikatoriai turi būti kuo aiškesni, tiesioginiai ir vienareikšmiški. Kaip jau minėta, stebėsenos indikatoriai klasifikuojami į kiekybinius ir kokybinius. Kiekybiniai indikatoriai stebėsenos planavimo ir vykdymo metu pateikiami specifinio skaičiaus, kiekio ar procentinio dydžio išraiška. Kiekybinė indikatorių apibrėžtis laikoma pačia efektyviausia veiklos matavimo priemone. Tačiau svarbu akcentuoti, kad kiekybinis indikatorių metodas nėra veiksmingos stebėsenos panacėja, nes užfiksuotas veiklos poslinkis veiklos sėkmingumo ar nesėkmingumo linkme savaime neparodo veiklos sėkmės indikacijos. Norint indikuoti sėkmės pobūdį, t.y. ar užfiksuotas poslinkis rodo teigiamą, ar neigiamą laukiamą rezultatą, būtini papildomi stebėsenos duomenys, o tai reiškia, kad reikalingi papildomi stebėsenos indikatoriai veiklos sėkmei nustatyti. Tai dažniausiai atliekama kokybinių stebėsenos indikatorių nustatymo metodu. Kokybiniai stebėsenos indikatoriai leidžia fiksuoti veiklos pokyčių turinį arba kiekybinių veiklos indikatorių užfiksuotų duomenų interpretaciją kokybės konteksto link. Kokybiniai stebėsenos indikatoriai leidžia nustatyti institucinių procesų, nuostatų, tikslų, motyvų ir elgsenos pokyčius. Be teigiamo poveikio stebėsenos proceso veiksmingumui, jie turi ir trūkumų: duomenų surinkimas, veiklos matavimo procesas ir reikiamos informacijos iškristalizavimas pagal kokybinius indikato-

rius daug ilgiau trunka negu stebėsenos duomenų valdymas pagal kiekybinius stebėsenos indikatorius; kokybinius indikatorius yra sudėtingiau verifikuoti, nes jie dažnai būna paveikti subjektyvaus aplinkybių konkrečiu laiko momentu vertinimo.

Nepaisant kokybinių indikatorių ganėtinai naudingo papildomumo poveikio kiekybiniam indikatorių metodui, kokybinių indikatorių modelis stebėsenos sistemoje turi būti naudojamas pakankamai atsargiai ir tik profesionalių veiklos vadybininkų. Šiuolaikinio viešojo sektoriaus vadyba nėra tik veiklos progreso numatymo dokumentavimas. Viešojo sektoriaus vadyba yra siejama su objektyvios faktinės informacijos gavimu, kuri gali padėti veiklos vadybininkams būti gerai informuotiems priimant strateginius sprendimus, formuojant biudžetus ir valdant išteklius. Faktinis veiklos pokytis yra svarbus, nes stebėsenos sistema padeda iš veiklos vadybininkų lygio perduoti atgal užfiksuotą informaciją politikams, ministrams ir organizacijoms ir taip užtikrinti grįžtamąjį stebėsenos sistemos ryšį. Tuo tarpu veiklos vadybininkai stebėsenos procese yra suinteresuoti stebėsenos rezultatais.

Stebėsenos indikatoriai turi būti relevantiški stebėsenos objektams, t.y. jie turi būti sukonstruoti taip, kad jų negalėtų paveikti tangentiniai stebėsenos objektų veiksniai.

Konstruojant stebėsenos indikatorius, labai svarbu atsižvelgti į indikatorių ekonomiškumo veiksnį – jų kainą. Tai reiškia, kad indikatoriai turi būti nustatyti ir patvirtinti tik įvertinus realias stebėsenos duomenų rinkimo ir analizės pagal indikatorius išlaidas.

Stebėsenos indikatoriai turi būti sudaryti vadovaujantis adekvatumo principu. Siekiant veiklos matavimo konstruktyvumo ir norint išvengti veiklos stebėsenos įgyvendinimo problemų, rekomenduotina, kad stebėsenos indikatoriai nebūtų pernelyg netiesioginiai arba pernelyg abstraktūs.

Penktasis indikatorių CREAM vertinimo sistemos kriterijus reikalauja, kad stebėsenos indikatoriai būtų galimi stebėti (*monitorible*), o tai reiškia, kad gali būti savarankiškai legitimūs dėl savo turinio ir verifikuoti. Stebėsenos indikatoriai turi būti patikimi ir efektyvūs bei veiksmingi, t.y. tokios indikatorių savybės leidžia teigti, kad stebėseną pagal indikatorius yra vienodai galima atskirais veiklos laiko momentais, bei nustatyti faktą, kad buvo stebima ir matuojama tai, kas ir buvo suplanuota matuoti, ir jog gautoji stebėsenos pagal indikatorius informacija yra naudinga ir veiksminga. Dar svarbu akcentuoti, kad, nustatant stebėsenos indikatorius, yra būtina atsižvelgti

ti į jų įgyvendinimo galimybes, t.y. turi būti nustatomi tik tie indikatoriai, kurių įgyvendinimas prieinamas stebėsenos vykdytojui. Tai reiškia, kad stebėsenos indikatoriai turi būti formalizuojami ir įvedami į stebėsenos sistemą tik įvertinti pagal efektyvumą praktikoje, t.y. nerekomenduotina fiksuoti indikatorių teoriniu metodu ar vadovaujantis kitos, nors ir geros, patirties indikatorių sistemomis ar jų elementais.

CREAM indikatorių vertinimo sistema pabrėžia stebėsenos indikatorių tikslumo reikalavimą. Tačiau praktiškai pasitaiko situacijų, kai stebėsenos objekto neįmanoma tiksliai pamatuoti. Todėl, jei neįmanoma formalizuoti tikslus stebėsenos indikatorius, tikslinga nustatyti indikatorius, kurie galėtų būti įvardyti kaip apytiksliai. Tai padaryti verta, nes geriau pamatuoti stebėsenos objektą apytiksliai negu visai objekto nestebėti arba nematuoti. *Netiesioginius ir apytikslius indikatorius* stebėsenos procese galima naudoti tik tada, kai negalima nustatyti tikslų ir tiesioginių indikatorių, kai pastariesiems nustatyti duomenys yra nepakankami, kai duomenis rinkti labai brangu arba kai juos rinkti tam tikrais, stebėsenai būtiniais, intervalais nėra įmanoma.

Apskritai stebėsenos indikatorių konstravimas yra sudėtingas procesas, kuris baigiasi indikatorių nustatymu, formaliu jų įtvirtinimu ir suponavimu stebėsenos sistemoje. Stebėsenos indikatorių konstravime turi dalyvauti stebėsenos objektų, kuriuos matuos indikatoriais, sričių ekspertai, turintys tiek techninės, tiek turinio bei srities politikos indikatorių konstravimo kompetencijos. Atsakingieji už indikatorių konstravimą turi įtraukti į nustatymo procesą tris pagrindines dimensijas: 1) techninę, 2) turinio ir 3) politinę, t.y. turi būti atsakyta į fundamentalų klausimą: *ar stebėsenos indikatoriai yra galimi savo turiniu, ar techniškai įgyvendinami ir ar relevantiški politiškai?* Indikatoriai turi būti konstruojami atsižvelgiant tik į jų naudą ir jų tiesioginį panaudojimą stebėsenoje ir vertinime. Sukonstravus stebėsenos kiekybinius ir kokybinius indikatorius, atliekamas indikatorių legitimavimo procesas, t.y. indikatoriai įtraukiami *de jure* ir *de facto* į stebėsenos ir vertinimo sistemą. Akcentuotina tai, kad konstruojant indikatorius būtina nustatyti stebėsenos indikatorių pakaitos sistemą. Tai reiškia, kad atsakingieji už indikatorių konstravimą ir patvirtinimą turi numatyti visas aplinkybes, faktorius ir tolimesnius stebėsenos vykdymo veiksmus (veiklas) etapais bei nustatyti numatomus indikatorių pokyčius pagal stebėsenos sistemos poreikį, nes laikui bėgant vieni indikatoriai dėl

objektyvių ar subjektyvių priežasčių gali ar turi būti pakeisti, kad būtų įgyvendintas stebėsenos proceso tikslas ir pasiektas stebėsenos rezultatas.

Apibendrinant galima išskirti toliau aprašytus indikatorius pasirinkimo pagrindinius veiksmus ir principus [14, p. 66 - 69].

Nustatyti pradinę informaciją apie esamą veiklos būklę ir tikslus. Konstruojant teoriškai, rezultato indikatorius turi du pagrindinius elementus: 1) pradinę informaciją apie esamą veiklos būklę analizuojamu laikotarpiu ir 2) veiklos tikslus. Pirmasis elementas – tai veiklos būklė prieš pradėdant ją įgyvendinti. Tai pradinis rezultatų stebėjimo proceso taškas. Antrasis elementas – apibrėžti veiklos tikslai – tai norima, tikėtina veiklos būklė programų, projektų ar kitų veiklų įgyvendinimo ciklo pabaigoje. Tarp pirmojo ir antrojo elementų gali būti keletas etapų, kurie koresponduoja su laukiama veikla periodiniais intervalais. Pradinė informacija apie esamą veiklos būklę teikia duomenų, kurie gali būti naudojami įgyvendinimo intervencijų projektavime. Tokie duomenys naudingi vertinant veiklos progreso bendrąsias sąlygas. Toks vertinimas reikalingas vertinant veiklos rezultatus, veiklos vykdymo išankstines sąlygas. Rezultatų verifikacija tiesiogiai priklauso nuo turimos pokyčio idėjos – plano. Pirmojo elemento įgyvendinimas reikalauja aiškaus sprendžiamos veiklos problemos supratimo. Pradinės informacijos apie esamą veiklos būklę ir veiklos tikslų nustatymas – tai faktoriai, būtini veiklos problemoms sukomplektuoti ir kompleksinei analizei.

Numatyti veiklos gaires, jei pradinės informacijos apie esamą veiklos būklę nėra. Tokios situacijos susidaro, kai veikla yra nauja ir indikatorius nustatymas nebūtų efektyvus, nes išankstinės informacijos apie veiklos vykdymą nėra. Tada reikia turėti tokį indikatorius, kuris galėtų pamatuoti naują esamą veiklą reikiamu įgyvendinimo momentu, ir kad indikatoriumi būtų galima matuoti naują vykdomą veiklą progreso kontekste. Tačiau pasitaiko situacijų, kai neįmanoma nustatyti naujos veiklos indikatorius, kuris matuotų pokytį. Tada tikslinga numatyti indikatorius, matuojantį veiklos pokyčių parametrus ateityje.

Prireikus naudoti apytikslius veiklos matavimo indikatorius. Stebėsenos rinkimo dideli kaštai, sudėtingumas ir (arba) laiko stoka – tai problemos, kurios gali būti sprendžiamos pasitelkus apytikslius veiklos matavimo indikatorius. Jie gali atskleisti veiklos tendencijas ir padėti vadybininkams išvengti potencialių problemų, susi-

jusių su veiklos matavimo kategorijomis. Tokia situacija gana dažnai identifikuojama vertinant politikos dialogų rezultatus.

Numatyti neagreguotus duomenis. Efektyvūs indikatorius tie, kurie yra numatyti ir sukonstruoti, įvertinus neagreguotus duomenis, specifikuojant lokaciją, lytį, įplaukų lygį, socialinę grupę ir kita. Tai praverčia ir deramai veiklą valdant. Tokia informacija, kartais net tam tikrų apskaičiavimų forma, gali būti gaunama iš vyriausybinių ar nevyriausybinių organizacijų ataskaitų, veiklos audito ar kitų ataskaitų. Reguliarūs kokybiški veiklos įvertinimai kokybiniais metodais pasitelktini siekiant patvirtinti, patikslinti ar pagerinti duomenų kokybę iš administracinių šaltinių. Pavyzdžiui, rezultato „efektyvi decentralizacijos teisinė ir politinė sistema“ indikatorius „viešųjų pajamų išdėstymo ir valdymo subnacionaliniame lygmenyje proporcija“ gali reprezentuoti didėjanti išteklių vietos valdžios lygmeniui paskirstymą, tačiau toks indikatorius nereprezentuoja pakankamos informacijos, tokios kaip išteklių paskirstymas konkreitiems regionams.

Įtraukti veiklos vadybininkus. Veiklos vadybininkų dalyvavimas turi būti skatinamas tiek išieigos indikatorius, tiek rezultatų indikatorius pasirinkimo procesuose. Dalyvavimas turi tendenciją skatinti ir remti atsakomųjų veiksmų priėmimą dėl savo atsakomybės rezultatų ir dėl jų pasiekimo priemonių susitarimų. Preliminarus veiklos išieigos indikatorius konstravimas turi būti atliekamas veiklos projektų formulavimo stadijoje, įtraukiant konkrečias, tiesiogines atsakomybės sritis ir konkretų, tiesiogiai atsakingą projekto valdymo lygmenį. Veiklos partneriai į indikatorius konstravimo ir pasirinkimo procesą turi būti įtraukti veiklos rezultatų numatymo ir patvirtinimo etape. Tai reiškia, kad rezultatų indikatorius turi būti formalizuojami tik atsizvelgus į tarpinstitucinę poziciją. Tokio principo realizavimas garantuoja pokyčių matavimo mechanizmų įtvirtinimą ateities viešojo administravimo įgyvendinimo strategijose.

Numatyti kiekybinių ir kokybinių stebėsenos indikatorius skirtumus - plačiau kiekybinių ir kokybinių indikatorius koncepcijos ir jų įtaka indikatoriams konstruoti ir pasirinkti bei metodas aprašyti ankščiau).

Indikatorius turi būti konstruojami mažiausiai iš trijų matmenų [4, p. 187]. Toks trimis matmenimis grindžiamas stebėsenos indikatorius konstravimas leidžia formuoti stebėsenos rizikos valdymo sistemą – indikatorius pakeitimo sistemą, t.y. užtikrina kryptingą ir stabilų stebėsenos indi-

katorių funkcionavimą. Prieš keičiant indikatorių matmenis ar juos eliminuojant iš indikatoriaus yra būtina atsakyti į šiuos klausimus: 1) ar stebėsenos indikatoriaus panaudojimas praktiškai yra efektyvus veiklos vadybos instrumentas? 2) ar stebėsenos indikatorius yra patikrintas jo suteikiamos informacijos efektyvumo stebėsenos rezultatams aspektu? Formuojant stebėsenos indikatorių pakeitimo sistemą ir sąlygas, būtina identifikuoti ir įvertinti, ar, pakeitus indikatorių ar jo matmenis, pasikeis ir gaunami stebėsenos duomenys.

Valdyti indikatorių skaičių. Pasirinktas gausus indikatorių skaičius paprastai pasirodo esąs neefektyvus, nes stebėsenos sistema tampa mechaniškai matematinė, skaičiuojanti, o ne fiksuojanti veiklos progreso, pokyčių duomenis. Viešojo administravimo stebėsenoje svarbu ne indikatorių skaičius, o jų efektyvumas ir veiksmingumas, t.y. yra svarbu indikatoriaus suteikiamos informacijos kokybė. Tinkamo

indikatoriaus skaičiaus numatymas siejamas su pusiausvyros tarp to, kas turi būti matuojama ir tarp to, ką galima pamatuoti suradimu.

Užtikrinti, kad stebėseną būtų numatyta, sukonstruota ir pasirinkta laiku. Indikatoriaus nauja ir veiksmingumas priklauso nuo jo parinkimo tinkamu laiku ir įgyvendinimo datos. Indikatoriaus įgyvendinimo data turi sutapti su veiklos pokyčių faktu. Jei užfiksuojami pokyčiai, tokie kaip veiklos išėigos ar rezultato modifikacija, turi būti nustatomi nauji indikatoriai, kad būtų užtikrintas stebėsenos sistemos tęstinumas ir įgyvendinti stebėsenos tikslai. Toks mechanizmas turi apsauginę funkciją, kuri yra reikalinga tiek stebėsenos sistemos, tiek vykdomos veiklos veiksmingumui pasiekti.

1 lentelėje pateikiama principinė stebėsenos indikatorių pasirinkimo matrica, kurios turinyje atsispindi visi prieš tai minėti indikatorių konstravimo ir pasirinkimo principai.

1 lentelė. **Stebėsenos indikatorių pasirinkimo matrica** [11; 145]

<i>Stebėsenos objektas (matuojamo rezultato tipas)</i>	<i>Indikatorius</i>	<i>Indikatorių kvalifikacija</i>						<i>Galutiniai duomenys apie indikatorių</i>	<i>Pasirinktas indikatorius</i>
Poveikis	Jeigu tik –								
Rezultatas 1	Indikatorius 1 Indikatorius 2...	↑							↑
Išėiga 1	Indikatorius 1 Indikatorius 2...								
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block; margin: 10px auto; width: fit-content;"> Pasirinkti mažiausiai tris geriausių duomenų indikatorius </div>									
A = aiški indikatoriaus reikšmė B = duomenys lengvai prieinami C = duomenų surinkimo pastangos nereikalauja ekspertinės analizės D = indikatorius pakankamai reprezentatyvus visos apimties numatytiems rezultatams E = indikatorius realus ir apčiuopiamas bei išmatuojamas F = indikatorius ne kiekybinis, tačiau labai svarbus ir turi būti konstruojamas (apytikslis (<i>proxy</i>) indikatorius)									

Pateikta analizė rodo, kad stebėsenos indikatoriai, jų nustatymas ir įtvirtinimas turi būti gerai apgalvotas profesionalių veiklos vadybininkų ir ekspertų. Indikatoriai stebėsenos sistemoje neturi būti dažnai keičiami ar sukeičiami, nes indikatorių vienokia ar kitokia modifikacija gali sąlygoti stebėsenos duomenų rinkimo sistemos chaosą. Turi būti aiškūs ir viena reikšmiški susitarimai sprendimų priėmimo ir stebėsenos įgyvendinimo lygiuose dėl pasirinktos stebėsenos indikatorių loginės sudarymo schemas, pozicijos, jų elementų ir vadybinių bruožų.

Efektyvūs ir veiksmingi stebėsenos indikatoriai iš esmės matuoja veiklos rezultatus ir užtikrina grįžtamąjį ryšį bei duomenų srautus vykdomų projektų, programų ir politikos ciklų kontekste. Indikatoriai naudojami ir stebėti veiklos įdėjimams, veikloms, išėigoms ir rezultatams. Tokiu būdu matuojamas pats veiklos įgyvendinimo procesas, kurio stebėseną kartu užtikrina ir veiklos rezultatų poveikio ir pasekmių stebėseną, o po ir vertinimą.

Informacija, gaunama iš stebėsenos indikatorių, itin konstruktyviai padeda veiklos vadybininkams bei sprendimų priėmėjams identifikuoti vykdomos veiklos neatitiktis, trūkumus, nekoky-

biškumą bei kitus nesėkmės parametrus siekiant veiklos rezultatų pagal užsibrėžtus tikslus. Stebėsenos indikatoriai viešojo administravimo organizacijoms suteikia galimybę vertinti, o po vertinimo etapo, priėmus tam tikrus sprendimus, vykdyti rezultatų siekimo proceso tarpines korekcijas. Stebėsenos indikatorių naudojimas įgyvendinat tikslus, siekiant veiklos rezultatų yra viena-reikšmiškai efektyvi ir veiksminga į rezultatus orientuoto valdymo priemonė.

Analizuojant stebėsenos ir vertinimo sistemos indikatorių dimensiją svarbus ir *stebėsenos indikatorių naudojimo* aspektas. Viešojo administravimo stebėsenos sistemos indikatorių panaudojimas labai svarbus siekiant veiksmingo stebėsenos ir vertinimo sistemos įgyvendinimo. Nuo indikatorių tinkamo panaudojimo priklauso ne tik stebėsenos efektyvumas ir veiksmingumas: indi-

katorių naudojimas sąlygoja ir veiklos veiksmingumą bei poveikį. Viešojo administravimo sprendimų priėmėjai turi sukurti ir įtvirtinti stebėsenos indikatorių informacijos panaudojimo, realizavimo mechanizmus. Tai ypač svarbu norint efektyviai panaudoti veiklos rezultatų informaciją. Indikatorių informacijos pasidalijimas tarp veiklos vadybininkų užtikrina veiklos pažangos analizę lokaliame lygmenyje. Tai garantuoja indikatorių informacijos duomenų relevantiškumą.

Veiklos vystymo į rezultatus orientuota stebėsenos ir vertinimo sistema apima rezultatų stebėseną veiklos išeišgos, veiklos rezultatų ir veiklos poveikio lygiuose. 2 lentelėje rodoma, kaip indikatoriai naudojami kiekvienam veiklos rezultatų tipui pamatuoti ir kas yra pirminės stebėsenos informacijos vartotojai.

2 lentelė. Indikatoriai ir veiklos rezultatų stebėseną bei vertinimas

<i>Veiklos rezultato tipas</i>	<i>Stebėsenos ir vertinimo objektas</i>	<i>Indikatoriai</i>	<i>Indikatorių informacijos vartotojų lygmuo</i>
Išeiška	Produktyvumas	Veiklų įgyvendinimas	Projektų valdymo (vadybos) lygmuo
Rezultatas	Efektyvumas	Išeišgos naudojimo lygis ir išeišgos rezultato pridamoji vertė	Programų valdymo (vadybos) lygmuo
Poveikis	Veiksmingumas	Rezultatų panaudojimo lygis ir veiklos vystymo pokytis	Politinis lygmuo

Stebėsenos indikatoriai periodiškai turi būti naudojami, kad būtų galima validuoti vykdomos veiklos partnerių percepcijas dėl veiklos pažangos ir pasiekimų, kad būtų užtikrinta projektų ir programų nuolatinė įgyvendinimo ir veiklos pažangos problemų stebėseną. Tačiau indikatoriai tik indikuoja, o ne analizuoja ir ne aiškina veiklos tendencijas ar kurias nors problemas. Bet kuri indikatorių interpretacija atliekama pasitelkus kokybinę analizę, t.y. kokybinė analizė reikalinga indikatorių teikiama informacijai apie rezultatų pokyčius interpretuoti.

Kontroliuojant veiklos išeišką naudinga, kad projektų valdymo lygmens vadybininkai, verifikuodami veiklos pažangą, naudotų „kasdieninę“ (*angl.* day-to-day) stebėseną [21, p. 144 - 147]; lygiai taip pat yra patartina verifikuoti informaciją iš apsilankymų vietoje, ataskaitų ir programų veiklos duomenų. Kasmetinės metinės vykdomų projektų ataskaitos nėra efektyvi priemonė stebėti programoms, nes tokiu būdu gaunama infor-

macija gali būti per reta, todėl ji neįgalina fiksuoti iškylančių veiklos išeišgos siekimo problemų ankstyvoje stadijoje.

Veiklos rezultatų (pasekmių) indikatorių naudojimas yra ganėtinai tikslingas „kasmetinėje“ stebėsenoje, nes ši labiau tinkama ir kvalifikuota bei baigtinė, palyginti su „kasdienine“ – veiklos išeišgos – stebėseną. Veiklos rezultatai – tai veiklos *programų* (nes veiklos išeiška yra projektų funkcionavimo rezultatas) rezultatas, kuriam matuoti naudojami indikatoriai, o indikatorių efektyvumas naudojimas programų lygmenyje siejamas tik su programų lygmens veiklos vadybininkais ir sprendimų priėmėjais, kurių veikla yra veiksmingiausia, kai organizuojama viena kartą per metus, t.y. kai veikla sutampa su atskaitomybe dėl veiklos programų.

Veiklos poveikio indikatorių informacija ir grįžtamasis ryšys tikslingas „kasmetinės“ stebėsenos ir „kasmetinės“ stebėsenos metodais, o kartais dar rečiau. Tai reiškia, kad veiklos povei-

kie stebėsenos pagal indikatorius rezultatai yra diskutuojami įvairiais laiko intervalais – per metus kartą, daugiau nei vieną kartą per metus ar rečiau nei kartą per metus, priklausomai nuo valdžios institucijų poreikio disponuoti tokia informacija ir imtis koreguojančių veiksmų, t.y. kurti naujas veiklos gaires, programas, projektus ir kitas veiklas.

Svarbus stebėsenos ir vertinimo sistemos proceso etapas yra *duomenų apie stebėsenos objektus rinkimas*: duomenys renkami, sukonstravus stebėsenos indikatorius. Pradiniai stebėsenos indikatorių duomenys yra pirmasis stebėsenos objektų matavimas – esamos situacijos pagal nurodytą rodiklį apibrėžtis. Pradiniai stebėsenos indikatorių duomenys – informacija apie esamą veiklos būklę – gaunami iš veiklos rezultatų ir indikatorių konstrukcijos. Informacija apie esamą veiklos būklę – tai kiekybinė ir kokybinė informacija, suteikianti duomenų stebėsenai jos įgyvendinimo periodo pradžioje. Pradiniai stebėsenos indikatorių duomenys traktuotini kaip pradinis stebėsenos startavimo taškas, leidžiantis sukonstruoti lyginamąjį aspektą stebėsenos siste-

moje. Taip iškristalizuojama esama situacija, su kuria lyginama gauta informacija stebėsenos paibaigoje. Svarbu ir tai, kad informacija apie esamą veiklos būklę yra pirmas stebėsenos indikatorių kritinis pamatavimas.

Siekiant į rezultatus orientuotos stebėsenos ir vertinimo sistemos efektyvumo ir konstruojant pradinis stebėsenos indikatorių duomenis yra tikslinga, kad veiklos vadybininkai, atsakingi už stebėsenos sistemos konstravimą, atsakytų į aštuonis klausimus:

1. Kokie yra duomenų šaltiniai?
2. Kokie yra duomenų rinkimo metodai?
3. Kas bus atsakingi už duomenų rinkimą?
4. Koks numatomas duomenų rinkimo dažnis?
5. Kokie duomenų rinkimo sunkumai ir kaštai?
6. Kas atliks duomenų analizę?
7. Kas bus duomenų ataskaitų rinkėjai?
8. Kas bus duomenų vartotojai?

Pastarieji klausimai ir atsakymai į juos taip pat yra stebėsenos indikatorių patikros metodas. Atsakius į kiekvieną klausimą yra tikslinga kiekvienam stebėsenos indikatoriumi pildyti pradinės informacijos apie esamą būklę matrica (žr. 3 lentelę).

3 lentelė. **Stebėsenos informacijos pagal indikatorius konstravimo matrica**

Indikatorius	Duomenų:							
	šaltinis	rinkimo metodas	rinkimo subjektai	rinkimo dažnis	rinkimo kaštai ir sunkumai	analizės subjektai	ataskaitų rengėjai	vartotojai
1								
2								
...								

Duomenys matricoje turi būti ypač kruopščiai fiksuojami ir kontroliuojami, norint išvengti klaidų, kurios gali tapti prielaida neteisingų išvadų pagal stebėsenos rezultatus ar net klaidingiems politiniams ar administraciniais sprendimams. Stebėsenos sistemų analizė rodo [5, p. 189], kad pagrindiniai stebėsenos duomenų fiksavimo etapai yra šie:

1. Stebėsenos duomenų rinkimas;
2. Stebimos institucijos duomenų fiksavimas pagal stebėsenos indikatorius;
3. Užfiksuotų duomenų perdavimas stebėseną vykdančiai institucijai;
4. Duomenų priėmimas;

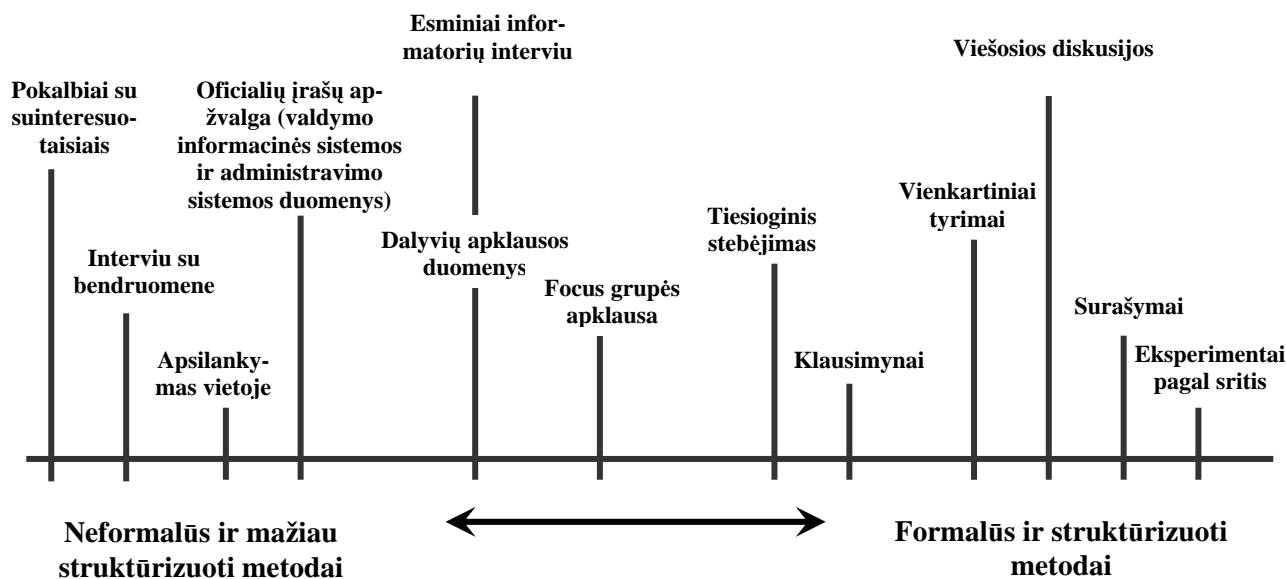
5. Duomenų adaptacija ir suvedimas į vieną bendrą stebėsenos informacinę bazę;
6. Duomenų kaupimas, deramas apdorojimas ir saugojimas.

Duomenys fiksuojami pagal formalizuotą, visoms stebimos institucijoms pritaikytą, standartizuotą formą ir metodus (žr. 2 pav.). Tai leidžia unifikuoti stebėti institucijas pagal pasirinktus išorinius ar vidinius indikatorius.

Pradinių stebėsenos indikatorių duomenų konstravimas ir rinkimas bei analizės proceso numatymas yra savotiška į rezultatus orientuoto viešojo administravimo stebėsenos sistemos statistinė sistema, leidžianti gauti pakankamai tikslią informaciją visiems trims veiklos proceso – įgyvendinimo

– stebėsenos sistemos objektų lygmenims: veiklos įdėjimams, veikloms, ir veiklos išėgai. Į rezultatus

orientuotos stebėsenos sistema dažniausiai turi labiau sofistikuotas, modernias statistines sistemas.



2 pav. Stebėsenos duomenų surinkimo metodai

Sukonstruoti ir pasirinkti stebėsenos indikatoriai ir jų duomenų rinkimo strategijos indikatorių patikrai turi būti pagrįsti tokiomis realijomis, kaip duomenų sistemos vieta, gautų duomenų procentinė kokybės išraiška, duomenų surinkimo ir analizės veiksmingumo pajėgumai.

Išvados

Veiklos indikatorių naudojimas stebėsenos ir vertinimo sistemoje kuria viešojo sektoriaus funkcionavimo pridėtinę vertę, kadangi juos taikant kaip matavimo instrumentą ir periodiškai pagal iš anksto arba poreikio atsiradimo procese nustatytus veiklos kriterijus vykdant atitinkamų organizacijų veiklos stebėseną ir vertinimą didinamas šių organizacijų efektyvumas ir našumas.

Viešojo administravimo stebėsenos ir vertinimo sistemos indikatorius naudoti svarbu šioms pagrindinėms viešojo administravimo funkcionavimo sritims:

- *Strateginis planavimas.* Indikatoriai turi būti naudojami kiekvienoje viešosios politikos programoje ar veikloje, nustatant strateginius tikslus, plėtojant veiklos vystymo planus. Veiklos indikatoriai padeda identifikuoti ir veiklos uždavinius bei veiklos programos ar projekto logiką.

- *Veiklos finansavimas.* Veiklos indikatoriai gali kokybiškai padėti priimti sprendimus dėl veiklos finansinių ir materialinių išteklių. Indikatoriai veiklos vadybininkams leidžia numatyti santykį tarp sėkmingos veiklos ir finansinių išteklių.

- *Veiklos prognozavimas ir veiklos įgyvendinimo sėkmės stebėseną.* Veiklos progreso matavimas pagal indikatorius parodo esmines ateities veiklos kryptis, suteikia informacijos apie institucijų vykdomų veiklų grįžtamąjį ryšį, kuris yra esminė prielaida planuojant viešosios institucijos veiklą. Indikatoriai suponuoja galimybę identifikuoti veiklos tobulinimo sritis ir konkrečius veiklos gerinimo pasiūlymus.

- *Veiklos rezultatų matavimas.* Kokybiški indikatoriai leidžia pamatuoti veiklos rezultatus juos lyginant su nustatytais veiklos tikslais. Indikatorių naudojimas skatina veiksmingą atskaitomybės principo įgyvendinimą viešajame sektoriuje.

- *Viešosios politikos programų marketingas ir viešieji ryšiai.* Veiklos indikatoriai gali būti naudojami siekiant viešinti institucijos vykdomos veiklos rezultatus išorinėms suinteresuotoms šalims. Informacija (duomenys) apie veiklą gali padėti viešiesiems asmenims vykdyti tikslingą, t.y. grindžiamą realia situacija, komunikaciją su visuomene.

- *Strateginis sugretinimas*. Indikatoriai užtikrina kokybišką sugretinimo metodo naudojimą sprendžiant strateginius klausimus, nes būtent indikatorių pagrindu sugretinama, palyginama atskiros viešosios veiklos sritys ar atskiri klausimai.

- *Kokybės vadyba*. Veiklos indikatoriai tinka vertinant viešojo sektoriaus klientų (viešųjų paslaugų vartotojų, naudos gavėjų) pasitenkinimą viešąja veikla bei viešosios programos ar projekto teigiamą poveikį (aukščiausio lygio veiklos rezultata) tikslinėms grupėms.

Literatūra

- Blalock, A. B. Evaluation Research and the Performance Management Movement. *Evaluation*, London: Sage publications, 1999, No 5 (2), 117-149.
- Blanchard, L. A., Hinnant, Ch. C. Market-Based Reforms in Government. *Administration and Society*, 1998, No 3 (5), 483-512.
- Brower, R. S. On Improving Qualitative Methods in Public Administration Research. *Administration and Society*, 2000, No 32 (4), 363-397.
- Canadian International Development Agency Evaluation Guide*. Canadian International Development Agency, 2004, 183. [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAG.ES.NSF/vLUImages/Performancereview5/\\$file/English_E_guide.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAG.ES.NSF/vLUImages/Performancereview5/$file/English_E_guide.pdf)
- Crawford, P. Synthetic Indices: A Method for Evaluating Aid Project Effectiveness. *Evaluation*, London: Sage publications, 2004, No 10 (2), 175-192.
- Damirova I., Šnapštienė R. Viešojo administravimo stebėsenos sistema į rezultatus orientuoto valdymo dimensijos kontekste. *Socialiniai tyrimai*, Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla, 2005, Nr. 2 (6), 12-21.
- Damirova I., Šnapštienė R. Viešojo administravimo stebėsenos sistemos problemos ir perspektyvos. *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, Nr. 11, 100-107.
- Davies, I. C. Evaluation and Performance Management in Government. *Evaluation*, London: Sage publications, 1999, Nr. 5 (2), 150-159.
- Design and Implementation of a Results-Based Management and Evaluation System of Development Effectiveness*. Study Tour Report, American Development Bank, 2000.
- Earley, P. Monitoring, Managing or Meddling? *Educational Management and Administration*, 2000, No 28 (2), 199-210.
- Funnell, S. C. Developing and Using a Program Theory Matrix for Program Evaluation and Performance Monitoring. *New Directions for Evaluation*, London: Sage publications, 2000, No 87, 116-193.
- Green, H. C. The Inequality of Performance Measurements. *Evaluation*, London: Sage publications, 1999, Nr. 5 (2), 160-172.
- Guidelines for Indicator and Data Quality*. 2003, http://www.dec.org/pdf_docs/pnaca927.pdf
- Handbook for Monitoring and Evaluation*. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2002. <http://www.ifrc.org/docs/evaluations/handbook.pdf>
- Handbook on Monitoring and Evaluation for Results*. New York: UNDP, Evaluation Office, 2002. <http://stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/docstore3/yellowbook>.
- Hatry, H. P. Assessing Performance Measurement Systems. *The Public Manager*, Washington, D.C.: The Urban Institute, No 27 (3), 23, 1998.
- Hosein, A. H. A Framework for Monitoring and Evaluation in a Public Sector. Trinidad: Project Management Institute, Southern Caribbean Chapter, 2003, 26.
- Kusek, J. Z., Rist, C. Results-based Monitoring and Evaluation System. Washington, D.C.: The World Bank, 2004.
- Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945; Nauja redakcija: *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 77-2975.
- Luhmann, N. *Social Systems*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- Mayne, J. *Monitoring Performance in the Public Sector: Future Directions from International Experience*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1997, 281.
- Marin, S. Evaluating Public Policy Experiments. Measuring Outcomes, Monitoring Processes or Managing Pilots? *Evaluation*, London: Sage publications, 1999, No 5 (3), 245-258.
- Measuring Institutional Capacity, 2000. http://www.dec.org/pdf_docs/pnacg612.pdf.
- Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*. The World Bank, Washington, D.C., 2004.
- Monitoring the Policy Reform Process. 2000. http://www.dec.org/pdf_docs/pnaca949.pdf.
- Mose R. Performance Monitoring Indicators Handbook. *The World Bank technical paper*, No 334, 1996 http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/09/01/000009265_3961219094954/Rendered/PDF/multi_page.pdf
- Neumann, L. A., Markow, M. J. Performance-based Planning and Asset Management. *Public Works Management and Policy*, 2004, No 8 (3), 156-161.
- Norman, R. Managing through Measurement or Meaning? Lessons from experience with New Zealand's public sector performance management systems. *International Review of Administrative Sciences*, 2002, No 68, 619-628.
- Performance Measurement and Performance-based Management: An Interview with Joseph S. Wholey. <http://www.orau.gov/pbm/links/wholey.pdf>.
- Peters G. B. Biurokratijos politika. Vilnius: Pradai, 2002.
- RBM Handbook on Developing Results Chains*. Canadian International Development Agency, 2000. [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/Performancereview6/\\$file/Full_report.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/Performancereview6/$file/Full_report.pdf)
- Wholey, J. S. Managing for Results: Roles for Evaluators in a New Management Era. *American Journal of Evaluation*, 2001, No 22, 343-347.
- Wholey, J. S., Hatry, H. P. *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, D.C.: The Urban Institute, 1999, 217-237.

Irena Segalovičienė

The Attributes of Indicators in the Public Administration Monitoring and Evaluation System

Summary

The aim of this article is to review the main characteristics of indicators of the results-based public administration monitoring and evaluation system. The concept of the public administration monitoring and evaluation system is defined, the key elements of models of the public administration monitoring and evaluation system are identified, stages of the model are described and main characteristics of indicators of the system are developed. The following characteristics of the indicators of the system are analysed: concept of performance indicators, position of process of indicators definition in the system of monitoring and evaluation, issues of indicators selection, principles of indicators assessment techniques, and collection of data about activity based on selected indicators.