

Viešojo administravimo stebėsenos sistemos problemos ir perspektyvos

Irena Damirova ir Rasa Šnapštienė

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

Straipsnyje plėtojama viešojo administravimo sistemos stebėsenos koncepcija, pateikiamos viešojo administravimo stebėsenos sistemos formavimo ir įgyvendinimo pagrindinės dimensijos, aptariama jos įgyvendinimo problematika bei ateities perspektyvos. Analizuojant teises viešojo administravimo stebėsenos prielaidas Lietuvoje, aptariama stebėsenos vieta organizacijos veiklos vadybos procese ir pagrindžiamos efektyvios stebėsenos sistemos sukūrimo galimybės.

Raktažodžiai: *viešojo administravimo sistema, stebėsenos, monitoringas, veiklos vadybinė funkcija, veiklos indikatoriai.*

Keywords: *public administration system, monitoring, performance function, performance indicators.*

Įvadas

Viešojo administravimo tobulinimas – esminė šiuolaikinės visuomenės ir valstybės modernizavimo grandis, gerokai lemianti daugelio politinės, socialinės, ekonominės technologinės raidos ir pažangos procesų rezultatyvumą ir efektyvumą. Viešojo administravimo tobulinimo darbų bei įgyvendintų priemonių pagrindinis tikslas yra modernizuoti viešąjį sektorių adekvačiai normoms, standartams ir tradicijoms, susiformavusioms, pasklidusioms ir realizuotoms pažangiausiame šalyje. Papildomas Lietuvos tikslas – modernizuoti viešąjį sektorių adekvačiai Europos integracijos ir Europos Sąjungos plėtros nuostatomis. Siekiama, kad 2010 metais Lietuvos viešojo administravimo sistema atitiktų Europos šalių viešojo administravimo patikimumo lygį. Tuo tikslu būtina:

- valstybės valdymo sistemą pertvarkyti remiantis *sisteminio požiūriu* ir *vadybos pagrindais*;
- unifikuoti centrinės viešojo administravimo sistemos institucinę sąrangą, aiškiai nu-

statyti kiekvienos viešojo administravimo institucijos kompetencijos sritis, glaudžiai susijusius klausimus pavesti tvarkyti vienai valstybės institucijai;

- optimizuoti viešojo administravimo institucijų funkcijas ir jų skaičių, standartizuoti vidinę struktūrą;
- sukurti valstybinio valdymo organizavimo ir *veiklos priežiūros* sistemą ir jos įgyvendinimo mechanizmus.

Valdžios įstaigų veiklos modernizavimo uždaviniai glaudžiai siejasi su valstybės valdymo institucijų vidinio administravimo bei viešojo administravimo procedūrų skaidrumo užtikrinimu. Dėl to vis svarbesnė darosi viešojo administravimo sistemos funkcionavimo priežiūra, tam taikant *stebėsenos*¹, *vertinimo* ir *kontrolės* mechanizmus.

Pažangių užsienio valstybių moksliniuose leidiniuose yra paskelbta gana daug darbų, nagrinėjančių įvairius viešojo administravimo stebėsenos sistemos aspektus. Lietuviškuose leidiniuose šiuo klausimu iki šiol išsamių darbų nėra. Todėl šio straipsnio tikslas - išanalizuoti ir pateikti viešojo administravimo stebėsenos sistemos – vieno iš pagrindinių veiklos priežiūros sistemos elementų – formavimo ir įgyvendinimo pagrindines dimensijas, identifikuoti jos įgyvendinimo problemas bei įvertinti ateities perspektyvas.

Irena Damirova – Kauno darbo rinkos mokymo ir konsultavimo tarnybos vyriausioji specialistė, viešojo administravimo magistrė.

El. paštas: idamirova@kaunas.ldrmt.lt

Rasa Šnapštienė – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros docentė, socialinių mokslų daktarė.

El. paštas: rasa.snapstiene@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2004 m. lapkričio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2005 m. kovo mėn.

¹ Moksliniuose leidiniuose ir dokumentuose lietuvių kalba kaip sinonimas vartojama ir *monitoringo* (angl. *monitoring*) sąvoka.

1. Stebėsenos sąvokos esmė

Užsienio mokslininkų darbuose, tarptautinių pasaulio organizacijų žodynuose bei veiklos priežiūros sistemas analizuojančiuose darbuose *stebėsenos* sąvoka apibrėžiama įvairiai, tačiau, nepaisant tam tikrų conceptualinių skirtumų, bendra yra tai, kad stebėseną suprantama kaip vienas iš esminių veiklos priežiūros vadybos elementų. Pavyzdžiui, [14-16] leidiniuose ši sąvoka apibrėžiama taip: 1) organizacijos kaip veiklos sistemos funkcionavimo stebėjimo sistema, kuri orientuota į veiklos tendencijas, gaires, paslaugas, programas ir yra naudojama identifikuojant užduotis, tikslų siekimo eigą, padeda vertinant kokybę, siekiant veiklos tobulinimo [16]; veiklos sistemos funkcionavimo pastovus ir nuoseklus matavimas, besitęsiantis grįžtamasis ryšys siekiant nustatytų tikslų; tęstinė stebėseną suteikia galimybes tikrinti ir fiksuoti problemas jų atsiradimo pradinėje stadijoje [14]; ekstrasisteminių problemų atsiradimo fiksavimo užtikrinimo sistema per buvusių ir esamų duomenų palyginimą [15]; organizacijos funkcionavimo sistemos vykdomų programų (projektų) (veiklos) pažangos vertinimas, atliekamas reguliariais programų (projektų) (veiklos) gyvavimo etapais ir atliekamas vidinės veiklos valdymo sistemose [16]. Tuose stebėsenos sąvokos apibrėžimuose bendra yra tai, kad akcentuojama stebėsenos priežiūros funkcija; teigiama, kad stebėseną orientuota ne tik į veiklos išteklius, bet ir į tikslų bei uždavinių įgyvendinimą; pabrėžiamas veiklos procese atsiradusių problemų fiksavimas lyginamosios analizės aspektu.

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 [21]. Vadovaujantis šiuo apibrėžimu, *stebėseną* yra tęstinė veiklos vadybinė funkcija, padedanti sistemiskai rinkti duomenis pagal specifinius veiklos indikatorius, norint suteikti vadybos procesui bei vadybininkams galimybę vykdyti tęsines organizacijos raidos veiklos matavimus pagal tam tikrus indikatorius ir atlikti koreguojančius veiksmus, kad užsibrėžti tikslai ir uždaviniai būtų vykdomi atsižvelgiant į turimus veiklos išteklius. T.y. *stebėseną* apima priežiūra, stebėjimą ir testavimą bei tinkamą atskaitomybę atsakingiems asmenims. Kitais žodžiais tariant, stebėseną teikia nenutrūkstamą patikrą, siekiant tikslų įgyvendinimo.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme viešojo administravimo stebėsenos (tame

įstatyme vartojama *monitoringo*² sąvoka) apibrėžiama taip: *viešojo administravimo monitoringas* - teisės aktais nustatyta viešojo administravimo sistemos funkcionavimo stebėjimo sistema, kuria siekiama laiku aptikti pokyčius, juos įvertinti, numatyti priemones, kurios neleistų susiformuoti neigiamai praktikai. Viešojo administravimo monitoringas vykdomas visose viešojo administravimo institucijose, neat-sižvelgiant į jų pavaldumą bei juridinį statusą [18].

2. Stebėsenos vieta organizacijos veiklos vadybos procese

Vis plačiau išgalint naujosios viešosios vadybos metodams viešajame administravime kinta ir organizacijų veiklos stebėsenos pobūdis [22]. Greta tradicinių vadybinio proceso elementų (planavimas, organizavimas, skatinimas, kontrolė, reguliavimas ir atlyginimas [2]) formuojasi nauja organizacijos vadybos proceso elementų sistema, apimanti planavimą, organizavimą, koordinavimą, įgyvendinimą, stebėseną, vertinimą ir kontrolę [23]. Šioje struktūroje akcentuojami veiklos ir jos rezultatų matavimas bei stebėseną, vertinimas ir koreguojantys veiksmai, pasitelkus kontrolės mechanizmus. Pasak Europos Komisijos ekspertų [13], *veiklos stebėseną, vertinimą ir kontrolę* sudaro veiklos *priežiūros sistema*. *Stebėsenos, vertinimo ir kontrolės* pagrindiniai bruožai pateikti 1 lentelėje.

1 lentelė. **Monitoringo, audito ir vertinimo pagrindiniai bruožai [10, 13]**

	<i>Monitoringas</i>	<i>Kontrolė</i>	<i>Vertinimas</i>
Objektas	<ul style="list-style-type: none"> • veiklos tendencijos; • veiklos gairės; • paslaugos/programos, projektai. 	<ul style="list-style-type: none"> • teisės aktų laikymasis; • kaštai; • valdymo procesai (sistemos). 	<ul style="list-style-type: none"> • procesai; • poveikis; • programos/politikos sritys.
Tikslai	<ul style="list-style-type: none"> • identifikuoti užduotis; • sekti tikslų įgyvendinimą; • padėti vertinant kokybę; • tobulinti veiklą. 	<ul style="list-style-type: none"> • įvertinti riziką; • tobulinti kontrolę; • didinti efektyvumą; • valdymo procesų tobulinimas. 	<ul style="list-style-type: none"> • išaiškinti, programų logiką; • rengti ataskaitas; • pagrįsti, išteklius; • tobulinti veiklos poveikį.

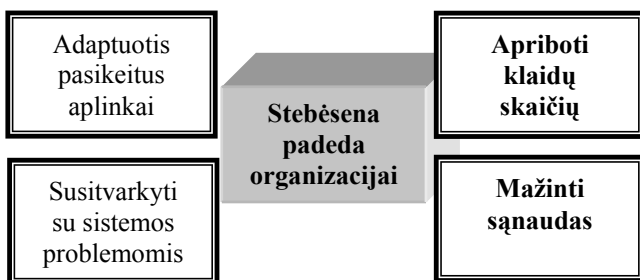
² Nors *Viešojo administravimo įstatyme* vartojama *monitoringo* sąvoka, dabartiniu laikotarpiu oficialiuose dokumentuose vis dažnesnė lietuviška *stebėsenos* sąvoka.

Be priežiūros sistemos negalima jokios organizacijos veikla, nes ji palaiko organizacijos judėjimą reikiama kryptimi, bet kuriuo momentu patikrina, kaip jos veikla atitinka normas ir kaip tikslingai ji nukreipta siekti tikslų. Daugumoje literatūros šaltinių teigiama, kad neprižiūrimos veiklos nuostoliai esti didesni nei tie, kurių patiriama pažeidus kitas valdymo funkcijas [27].

Stebėsenos tikslas priežiūros sistemoje – padėti organizacijai adaptuotis, pasikeitus sąlygoms, mažiau daryti klaidų, išspręsti vidaus problemas ir minimizuoti sąnaudas. Tai savotiška garantija, kad organizacijos veikla padėtų pasiekti užsibrėžtus tikslus. *Stebėseną* skiriasi nuo kitų vertinimo požiūrių tuo, kad ji yra tęstinė, tolydi [16]. Paprastai *stebėseną* siekiama sekti numatytos veiklos vykdymo pažangą keliose srityse, t.y. keliais problemos pjūviais [13]. Tai priimtina ir įmanoma visose srityse, pradedant nuo politikos formavimo iki atskaitomybės klausimų.

Vertinimas yra orientuotas į veiklos procesus, priežastinį poveikį ir siekia išaiškinti, skaidrinti programų logiką, pagrįsti, išlyginti išteklius, tobulinti veiklos poveikį [20]. Veiklos proceso įgyvendinimo ar rezultatyvumo, poveikio, efektyvumo bei tvarumo vertinimo koncepcijos, nuolatinis duomenų rinkimas ir pati vertinimo sistemos schema turi būti numatomi programos projekto pradžioje. Planuojant veiklą, daugiausia dėmesio turi būti kreipiama į ilgalaikio poveikio indikatorius [26].

Dabartiniu reformų laikotarpiu vykstant sparčiai viešojo administravimo institucijų kaitai pagrindiniai *stebėsenos* tikslai yra prisitaikyti prie kintančios aplinkos ir veiklos efektyvumo didinimas sudarant prielaidas operatyviau spręsti išskylančias problemas ir išvengti klaidų (žr. 1 pav.).



1 pav. *Stebėsenos* tikslai [5]

Užsienio literatūroje išskiriami du *stebėsenos* sistemos tipai [5]:

1. Kompleksinė profilaktinė, lyginamosios ir grįžtamosios *stebėsenos* sistema;
2. Konkretūs veiksmai, imantis tam tikros veiklos tikrinimo (tikrinama etapais).

Pirmosios *stebėsenos* sistemos elementai:

- *Profilaktinė stebėseną* – *įdėjimų (veiklos įeigos) tikrinimas ir fiksavimas, problemų nuspėjimas*. Tai aktualių problemų numatymas ir išankstinė *stebėseną*, norint jų išvengti. Planavimas ir profilaktinė *stebėseną* yra tarpusavyje susiję, bet skirtingi dalykai.
- *Lyginamoji stebėseną* – *proceso tikrinimas ir dalinis numatomasis reguliavimas*. Ji apima esamų veiksmų ir procesų *stebėseną*. Tai gali būti vadinama esamosios situacijos *stebėseną*, nes yra susijusi su dabartine veikla, o ne su praeitimi ar ateitimi. Ji įgalina stebėti veiklą kiekvienu momentu bei spręsti kylančias problemas, kol jos dar nepaveikė galutinio laukiamo rezultato.
- *Grįžtamoji (baigiamoji) stebėseną* – *rezultatų stebėjimas, mokymasis iš praeities klaidų*. Tai informacijos apie baigtą veiklą rinkimas, jos vertinimas ir veiksmų, kaip tobulinti panašią veiklą ateityje, parengimas. Šios *stebėsenos* trūkumu laikytina tai, kad reikiamų stebėjimų imamasi per vėlavai (kitu veiklos periodu). Teigiamas šios *stebėsenos* bruožas – ji testuoja ir fiksuoja tikslus ir standartus pagal tam tikrus iš anksto pasirinktus indikatorius. Tikslai, kurių neįmanoma pasiekti arba kurie yra per lengvi, gali būti koreguojami [5].

Praktiškai viešojo administravimo institucijose turėtų būti pasirenkama kompleksinė *stebėsenos* sistema [23]. Profilaktinė, lyginamoji ir grįžtamoji *stebėsenos* susijusios su veiklos procesu. Šioje sistemoje *įdėjimai (veiklos įeiga)* – tai visa, kas paruošiama bei toliau naudojama veiklos procese; rezultatas – paslaugos, kurios buvo suteiktos realizavus *įdėjimus*.

Gali būti išskiriami *stebėsenos* proceso etapai: *stebėsenos* indikatorius nustatymas, duomenų įvertinimo apibrėžimas, duomenų rinkimas, duomenų analizė, duomenų lyginimas laiko aspektu arba su nustatytais standartais.

Svarbiausi elementai, lemiantys *stebėsenos* sistemos efektyvumą, yra *organizacinė stebėsenos sistemos struktūra, stebėsenos indikatorius ir stebėsenos fiksavimas bei matavimas*.

3. Organizacinė *stebėsenos* sistemos sandara

Viešojo administravimo *stebėseną* yra tiesiogiai susijusi su pačia viešojo administravimo sistema. Viešojo administravimo sistema – tai visuma viešojo administravimo subjektų – institucijų, įstaigų, tarnybų, valstybės tarnautojų, – turinčių įstatymų

suteiktas viešojo administravimo teises ir praktiškai įgyvendinančių vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios funkcijas [18]. Todėl viešojo administravimo stebėseną turi būti institucionalizuota ta prasme, kad stebėsenos organizavimą, įgyvendinimą, koordinavimą bei kontrolę vykdytų formali institucija ar jos struktūrinis padalinys, t.y. viešojo administravimo organizacijos statusą turinti įstaiga.

Organizacinė tokios institucijos struktūra priklauso nuo daugelio veiksnių: vidinių funkcijų pasidalijimo, veiklos sričių, ryšių su kitomis institucijomis, atskaitomybės mechanizmu, hierarchinio pavaldumo, veiklos diskrecijos laipsnio ir t.t. Daugeliu atvejų stebėseną vykdančios institucijos organizacinė struktūra būna nesudėtinga, nes jos veiklos sritis yra labai konkreti, o funkcijos tiksliai apibrėžtos. Šios institucijos atsako už stebėsenos vykdymą, duomenų ir informacijos kokybę ir atitikti norminiams dokumentams bei už tos informacijos saugojimą ir kaupimą. Todėl paprastai jos pačios kuria atitinkamas viešojo administravimo informacines sistemas, atlieka stebėsenos duomenų pirminę analizę, sistemina ir saugo stebėsenos duomenis viešojo administravimo stebėsenos duomenų fonde. Atsižvelgiant į veiklos sritis bei funkcijas, ir sudaroma organizacijos struktūra, ir skiriami struktūrinių padalinių vadovai.

4. Stebėsenos indikatoriai ir stebėsenos duomenų fiksavimas

Stebėsenos indikatorių nustatymas yra pirmasis stebėsenos proceso etapas. Indikatorius – tai objektas (gali būti ir fizinis, ir dokumentas), su kuriuo lyginami veiklos rezultatai [13]. Indikatoriai padeda nustatyti, ar rezultatai atitinka tikslus. Pagrindiniams organizacijos tikslams, nustatytiems planavimo metu, reikalingi vienas ar keli indikatoriai. Be jų neįmanoma ir stebėseną, 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 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 strategijos nustatymui. 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.

Indikatoriai yra dviejų tipų: *išoriniai ir vidiniai*. *Išoriniai indikatoriai* apibrėžia veiklos rezultatus vartotojo požiūriu (kiekybė, kokybė, sąnaudos ir terminai); *vidiniai* - pasiekiamus vykdant užduotis (pvz., organizacinių išteklių panaudojimo efektyvumas). Abiejų tipų indikatoriai gali būti faktiniai, t.y. ankstesnė veikla gali būti panaudojama 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 buvusiąją ir esamąją situaciją bei galimus pakitimus ateityje.

Stebėsenos indikatoriai klasifikuojami ir į *kiekybinius* bei *kokybinius* indikatorius. Prie kiekybinių indikatorių priskiriami fiziniai indikatoriai (paslaugų kiekybė, paslaugos vartotojų ir tiekėjų skaičius), piniginiai indikatoriai (veikos (įeigos) ištekliai), laiko indikatoriai (per kiek laiko įgyvendinimi veiklos tikslai, uždaviniai ir priemonės). Jie yra ypač svarbūs dėl savo turinio ir galimybes 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 tobulinant organizacijos veiklą.

Apskritai stebėsenos indikatoriai apibrėžia tai, kokios yra pagrindinės organizacijos veiklos tikslų kryptys. Stebėsenai svarbiausia yra tikslų pagrįstumas 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 [1]:

1. *Indikatorius nustatantys subjektai*. 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, kurie 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 nederinant su tikrinamaisiais.

2. *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.
3. *Kokio lygio turi būti indikatoriai?* Per daug sudėtingi, sunkiai apibrėžiami ir suprantami indikatoriai nėra efektyvūs stebėsenos proceso efektyvumui ir veiksmingumui. Efektyviausi yra aukšti, bet galimi veiklai pamatuoti indikatoriai.
4. *Kaip tikslai gali būti apibrėžiami?* 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.
5. *Kaip praktiškai bus įdiegiami indikatoriai?* Kad nustatyti indikatoriai būtų naudingi, būtinos šios pradinės žinios: *archyviniai dokumentai, esamą padėtį nusakantys nauji faktai ir ateities planai*.
6. *Ar indikatoriai prasmingi?* Nustatant indikatorius, būtina pasirinkti, kas bus stebima ir kodėl. Pavyzdžiui, neįsigilinus į veiklos prasmę, galima nustatyti kiekybinius indikatorius ten, kur jie visiškai nereikalingi pagal suplanuotą stebėseną.

Šiuo metu ryški tendencija labiau stebėti viešojo administravimo institucijų struktūrą ir strateginius aspektus bei žmogiškųjų išteklių kaitą, nei finansus ar konkrečius organizacijos operatyvinius veiksmus [11].

Struktūros stebėsenos objektas yra tai, kaip organizacijos padaliniai atlieka savo funkcijas. Organizacijos įvairiai pateikia savo planus, ir tai nulemia stebėsenos įvairumą, bet toli gražu ne efektyvumą ar maksimalų rezultatųumą. Tai iliustruoja 2 lentelėje pateiktos dviem skirtingiems požiūriams atitinkančių struktūros stebėsenos tipų – biurokratinės ir modernios – charakteristikos.

Biurokratinė stebėseną skirta formaliai ir mechaninei struktūrai stebėti. Organizacijos, kurios taiko šią stebėseną, savo veiklą grindžia griežtomis taisyklėmis ir tikslią hierarchiją, dažniausiai turi verti-

kalią struktūrą: darbuotojai menkai supažindinami su tikslais, jie praktiškai nedalyvauja aukštesnių valdymo grandžių veikloje, neskatinama individuali iniciatyva. *Moderni stebėseną* skirta „neformaliai ir organinei struktūrai palaikyti“ [22]. Organizacijos, pasirenkančios modernią stebėseną, paprastai yra horizontalios, decentralizuotos struktūros.

2 lentelė. **Biurokratinės ir modernios stebėsenų palyginimas [22]**

<i>Biurokratinė stebėseną</i>	<i>Matas</i>	<i>Moderni stebėseną</i>
Darbuotojų paklusnumas	Tikslas	Darbuotojų įsipareigojimai
Griežtos taisyklės, formali kontrolė, aiški hierarchija	Formalumas	Grupių normos, kultūra, savikontrolė
Siekiami minimalių veiklos rezultatų	Veiklos organizavimas	Siekiami aukštesnių (nei minimalių) rezultatų
Struktūra vertikali, įtaka iš viršaus į apačią	Organizacijos išdėstymas	Struktūra horizontali, įtaka bei atsakomybė pasiskirsčiusi
Nukreipta į individo veiklą	Atlyginimo sistema	Nukreipta į grupės veiklą
Ribotas, formalus	Dalyvavimas	Platus ir neformalus

Struktūros stebėsenos procesas pradedamas pasirenkant struktūros tipą (horizontalųjį ar vertikalųjį). Dažniausiai organizacijos turi ir vieno, ir kito tipo bruožų, todėl kalbama apie vyraujančią. Toliau surenkama informacija apie padalinių veiklą. Tada jau vertinimo proceso metu žiūrima, ar pasirinkta struktūra atitinka lūkesčius.

Siekiant išsiaiškinti, ar organizacijos veikla derinasi su strateginiais organizacijos tikslais, vykdoma *strateginė stebėseną*, kuri taip pat neretai susitelkia prie organizacijos struktūros. Strateginė stebėseną glaudžiai susijusi su strateginiu planavimu. Ji padeda nustatyti, ar pasirinkta strategija įgyvendinama taip, kaip buvo planuota, ir ar rezultatai atitinka numatytuosius. T.y. šia stebėseną siekiama užfiksuoti ir nustatyti nukrypimus nuo plano. Todėl galima teigti, kad strateginė stebėseną yra pagalbinė strateginio planavimo dalis. Vykdamas strateginę stebėseną, paprastai sunkiausia būna nustatyti, ar darbuotojai priima efektyvius sprendimus.

Svarbus stebėsenos proceso etapas yra duomenų fiksavimas. Jis turi būti ypač kruopščiai atliekamas ir kontroliuojamas, kad būtų išvengta klaidų, kurios gali tapti prielaida neteisingoms išvadoms pagal stebėsenos rezultatus ar net klaidingiems politiniams ar administraciniais sprendimams. Stebėsenos sistemų (ypač JAV) analizė rodo [20], kad pagrindiniai stebėsenos duomenų fiksavimo etapai yra šie:

1. Stebimos institucijos duomenų fiksavimas pagal stebėsenos indikatorius;
2. Užfiksuotų duomenų perdavimas stebėseną vykdančiai institucijai;
3. Duomenų priėmimas;
4. Duomenų adaptacija ir suvedimas į vieną bendrą stebėsenos informacinę bazę.
5. Duomenų kaupimas, reikalingas apdorojimas ir saugojimas.

Duomenų fiksavimas atliekamas pagal formalizuotą, visoms stebimoms institucijoms pritaikytą, standartizuotą formą. Toks duomenų fiksavimas leidžia unifikuotai stebėti institucijas pagal pasirinktus išorinius ar vidinius indikatorius.

5. Viešojo administravimo stebėsenos sistemos formavimo Lietuvoje teisinis pagrindimas

Viešojo administravimo sistemos stebėsenos formavimas Lietuvoje neatsiejamas nuo viešojo administravimo sistemos kūrimo ir tobulinimo proceso; didžiausiątaką jam darė šie veiksniai:

1. *Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas* [13] ir *Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos strateginis planas* [17];
2. Viešojo administravimo reforma;
3. Valstybės valdymo strateginis planavimas.

Viešojo administravimo stebėsenos metodikos parengimas ir taikymas bei informacinės sistemos, reikalingos viešojo administravimo monitoringo sistemos funkcionavimui užtikrinti, sukūrimas yra LR Vidaus reikalų ministerijos 2004 – 2006 metų strateginio plano dalis. Ten nurodyta, kad būtina „parengti viešojo administravimo monitoringo metodiką ir pradėti ją taikyti (Nacionalinės *acquis* priėmimo programos įgyvendinimo priemonių vykdymas“ ir „atlikti pagrindinių viešojo administravimo stebėsenos informacinės sistemos formavimo uždavinių įgyvendinimo darbus“.

Kadangi viešojo administravimo institucijų funkcijos paprastai yra paskirstytos vertikaliai ir apibrėžta jų kompetencija konkrečioje ūkio šakoje, o šios sferos kartais susikerta ir dubliuojasi, reikia aukštesnio lygio koordinavimo, užtikrinančio, kad kilę ginčai dėl kompetencijos būtų išspręsti ir

politika būtų vykdoma papildymo principu. Tokią koordinavimo funkciją atlieka Ministro Pirmininko kanceliarija, Finansų ministerija ar Koordinacinis komitetas, kuriame dalyvauja suinteresuotų ministerijų atstovai.

Stebėsenos priemonės įgyvendina visos ministerijos. Tačiau viešojo administravimo reforma susijusi ir su horizontaliais ryšiais bei jų stiprinimu, kurie peržengia atskirų ministerijų ribas ir galioja visoms ministerijoms bei kitoms viešojo administravimo institucijoms. Tarp tokių horizontaliųjų viešojo administravimo reformos klausimų yra ir efektyvios ir veiksmingos viešojo administravimo *priežiūros* sistemos sukūrimas: racionali *stebėseną*, objektyvus vertinimas ir kontrolė.

Dažniausiai atskiros ministerijos labiau domisi savo srities vertikaliais interesais nei horizontaliomis reformomis. Pasaulinė praktika rodo, kad tokių reformų įgyvendinimas pasiseka tik tuomet, kai joms vadovauja stipri centrinė valdžia. Lietuvos centrinė valdžia domisi tik tam tikrais reformos proceso aspektais, pavyzdžiui, strateginiu planavimu. Esant ribotam politiniam palaikymui, ištekliams, įgaliojimams ir patirčiai, Vidaus reikalų ministerijai taip pat sunku atlikti savo vaidmenį – inicijuoti, parengti, vadovauti, stebėti ir vertinti viešojo administravimo reformą. Pats procesas nukreiptas į teisinių normų sudarymą, o ne į reformų įgyvendinimo mechanizmų ir pajėgumų sukūrimą. Trūksta iki šiol atliktų reformų įvertinimo.

Viešojo administravimo stebėseną yra svarbus įrankis, analizuojant politikos formavimo, priežiūros, organizacinės struktūros, vertinimo ir „iššūkių“ mechanizmų dimensijas viešojo administravimo reformos kontekste šiais požiūriais:

- *Politikos formavimas.* Prieš parengiant vyriausybines programas ir įstatymus, priimant sprendimus, atliekama nepakankamai aukštos kokybės paruošiamųjų darbų. Todėl viešojo administravimo stebėsenos sistema padeda identifikuoti tam tikras problemas, stebėsenos rezultatas yra pirminė medžiaga problemų analizei [30], todėl stebėseną - itin svarbus viešosios politikos formavimo ciklo elementas. Stebėsenos sistema yra šiuolaikinės modernios politikos formavimo kriterijus.
- *Priežiūra ir kontrolė.* Stebėsenos sistema yra priemonė didinti modernaus efektyvumo ir veiksmingumo auditą visuose valdžios lygiuose.
- *Organizacinė struktūra.* Tobulinant viešojo administravimo institucijų organizacinę

struktūrą, stebėsenos sistemos atliekama funkcija yra labai svarbi ir įtakinga, nes ji leidžia priimti sprendimus, vykdyti pakeitimus, ypač esant per dauginstitucijų su konkuruojančiomis ir sutampančiomis interesų sritimis, neaiškiais įgaliojimais ir konfliktuojančiomis atskaitomybėmis [24].

- *Vertinimo ir „iššūkių“ mechanizmai*. Viešojo administravimo tinkamam funkcionavimui reikalingi pajėgumai įvertinti programų ar reformų veiksmingumą (vieši detalūs tyrimai) [20]. Stebėsenos sistema yra pirminė informacija analizei, todėl leidžia minėtus pajėgumus didinti. Stebėsenos sistema yra veiksmingas vidinio „iššūkio“ mechanizmas, užtikrinantis pažangos vertinimą ir sutartos horizontalios politikos įgyvendinimą.

Esminių pokyčių įvyko 2000 metais, kai ministerijų ir Vyriausybės įstaigų strateginių veiklos planų rengimas buvo integruotas į 2001 metų valstybės biudžeto rengimo ciklą. Vadovaudamasi Vyriausybės patvirtinta *Strateginio planavimo metodika*, institucijos pirmą kartą nurodė, kokiems konkretiems tikslams bus panaudoti valstybės biudžeto asignavimai ir kokių konkrečių rezultatų tikisi pasiekti. 2002 metais ministerijos ir Vyriausybės įstaigos pirmą kartą atsiskaitė už strateginiuose planuose numatytų tikslų įgyvendinimą [19]. Tokios ataskaitos kaip bendra Vyriausybės veiklos ataskaita pirmą kartą buvo pateiktos Seimui. Tačiau iki šiol dar išlieka daug spęstinių klausimų pasirenkant objektyvius veiklos vertinimo kriterijus. Ateityje reikėtų sukurti stabilų vertinimo kriterijų sistemą, kad būtų galima nuolat vertinti veiklą bei ją palyginti su ankstesniųjų metų veikla.

Stebėseną būtina viso proceso metu ir visais lygiais. Vyriausybės privalo stebėti, kaip institucijos įgyvendina savo strateginius veiklos planus. 2002 m. gegužės mėnesį Vyriausybė priėmė nutarimą dėl ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir apskričių viršininkų veiklos ataskaitų, kuriuo įvertino valstybės institucijų atskaitomybę. Šis nutarimas konkretizuoja valstybės institucijų atsiskaitymo už rezultatus tvarką. Ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir apskričių viršininkai kas pusmetį ir pasibaigus metams privalo teikti Vyriausybei ataskaitas, kaip įgyvendinami strateginiai veiklos planai, kokie rezultatai pasiekti bei su kokiomis problemomis buvo susidurta įgyvendinant planus. Metinės veiklos ataskaitos turi būti

viešai skelbiamos, kad visuomenė galėtų susipažinti, ką naudingą nuveikė valstybės institucijos.

Tačiau iki šiol viešojo valdymo institucijų steigimas, jų reorganizavimas, likvidavimas, naujų funkcijų priskyrimas ar nereikalingų atsisakymas Lietuvoje vyksta nepakankamai koordinuotai. Todėl vis dar pasitaiko vienu valstybės funkcijų dubliavimo, o kitų funkcijų nepakankamo institucionalizavimo faktų; pavėluotos reakcijos į įvykius, informacijos apie viešojo administravimo sistemą ir jos pokyčius nepakankamumo ir pan. Visa tai skatina tobulinti ir viešojo administravimo stebėsenos sistemą.

Apibendrinimas

Šiuolaikinių valdžios įstaigų veiklos modernizavimas vis plačiau taikant naujosios viešosios vadybos metodus, jų vidinio administravimo bei viešojo administravimo procedūrų skaidrumo užtikrinimas ir vykdomų funkcijų skaičiaus optimizavimas, vidinės struktūros standartizavimas skatina nuolat tobulinti viešojo administravimo stebėsenos sistemą. Šiuolaikinės viešojo administravimo stebėsenos sistemos padeda: 1) fiksuoti viešojo administravimo įstaigų bei visos viešojo administravimo sistemos veiklos pokyčius ir laiku bei reikiamu būdu į juos reaguoti; 2) identifikuoti veiklos uždavinius ir tobulinti veiklą, sekti tikslų įgyvendinimo eigą, vertinti rezultatų kokybę; 3) didinti materialinių ir intelektualinių išteklių panaudojimo bei atlyginimų sistemos efektyvumą; 4) susieti veiklos įeigą su veiklos eiga, siekiant užsibrėžtų tikslų.

Viešojo administravimo stebėseną yra svarbus veiksnys vertinant politikos formavimo, priežiūros, organizacinės struktūros, vertinimo ir „iššūkių“ mechanizmų dimensijas viešojo administravimo reformos kontekste.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme apibrėžta viešojo administravimo stebėsenos (monitoringo) esmė gana gerai derinasi su kitų šalių autoritetinių institucijų ir mokslininkų pateiktais stebėsenos sąvokos apibrėžimais ir kartu su kitais pastaraisiais metais Lietuvos aukščiausiųjų valdžios institucijų aprobuotais dokumentais sudaro prielaidas toliau tobulinti viešojo administravimo stebėsenos sistemą.

Literatūra

1. Allen, J. *Workshop on Developing Performance Indicators for Government*. Seattle: American Evaluation Association Press, 1992.
2. Armstrong, M. *A Handbook of Management Techniques*. London: Kogan Page, 1993.

3. Box, R.C. *Running government like a business: Implications for Public Administration Theory and Practice*. American review of public administration. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi: Sage Publications, 1999, Vol. 29, No. 1, 19-43.
4. Brown, B. Results-Based Management: Danger or Opportunity? Lessons from the CIDA Experience [interaktyvus]. <http://www.cida.org> [2003 m. sausio 19 d.].
5. Effects of performance monitoring systems on performance and other incentive mechanisms in corporate governance. *The Encyclopaedia about Corporate Governance* [interaktyvus] <http://www.encycogov.com> [2002 m. liepos 18 d.].
6. Gaebler, T. *Positive outcomes: raising the bar on government reinvention*. Burke: Chatelaine Press, 1999.
7. Giaouque, D. *New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy*. International Review of Administrative Sciences. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi: Sage Publications, 2003, No 69, 567 – 592.
8. Gołinowska, S. *Polityka społeczna*. Warszawa: Poltext, 2000.
9. Guy P.B. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002.
10. *Handbook in Performance Auditing: Theory and Practice*. Stokholm, 1999.
11. *Handbook of Public Administration*. Leave Press: Oslo, Canada, 1999.
12. Implementation of the Performance Reserve for Objectives. Working paper No 4. European Commission, 1999.
13. Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative methodology. European Commission, 1999.
14. International Encyclopaedia of Public Policy and Administration West-view Press, 1998.
15. JAV Valdytojų Asociacija [interaktyvus] <http://www.nga.org> [2002 m. rugsėjo 25 d.].
16. JAV Veiklos vertinimo centras [interaktyvus] <http://www.parcinfo.org> [2002 m. rugsėjo 6 d.].
17. LR Vidaus reikalų ministerijos 2004–2006 strateginis veiklos planas [interaktyvus] <http://www.vrm.lt/index.php?id=360> [2004 m. gegužės 26 d.].
18. LR Viešojo administravimo įstatymas. /Aktuali redakcija / VIII-1234 / 2002 12 10/.
19. LR Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. Nutarimas Nr. 827 *Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo*. Valstybės žinios, 2002, Nr. 57 – 2312.
20. A Government That Works Better and Cost Less. National Performance Review. Creating Washington, DC: Government printing Office, 1993.
21. Performance Management: Background and Context [interaktyvus] <http://www1.worldbank.org> [2002 m. gruodžio 6 d.].
22. Rebuilding state structures: methods and approaches. UNDP/RBEC, 2000.
23. Results-based Management [interaktyvus] http://www.city.grande_prairie.ab.ca/perform.htm [2003 m. rugpjūčio 7 d.].
24. Rosenbloom, D., Goldman, D. *Public Administration. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. New York: Mc.Grow-Hill, 1993.
25. Social Indicators Launchpad [interaktyvus] <http://www.ccsd.ca/lp.html> [2003 m. vasario 18 d.].
26. Sustainable Development Indicators [interaktyvus] <http://iisd.ca/measure/compindex.asp> [2003 m. kovo 3 d.].
27. Guidelines for Results-based Planning, Management and Monitoring. Swedish International Development Authority, 2000.
28. Tarptautinė miestų valdymo asociacija [interaktyvus] <http://www.icma.org> [2003 m. vasario 2 d.].
29. Participatory Evaluation in Programmes Involving Governance Decentralisation: a Methodological Footnote. United Nations Development Programme, 1996.
30. Wright, D. Forum: Can Results-Based Contracts Supplant Bureaucracy? in Changing Times Perspectives on Innovation in Government Organization and Management. Consulting and Audit Canada <http://www.cida.org> [2002 m. liepos 18 d.].

Irena Damirova and Rasa Šnapštienė

Problems and Perspectives of Public Administration Monitoring System

Summary

The subject of this article is of great relevance regarding the present Lithuanian government attempts to improve and to modernize Lithuanian public administration supervising system by implementing the public administration monitoring system. The main objectives of this research are to explore the current state of monitoring system demand in Lithuania, the concept of monitoring, the premises of effective monitoring system. Besides that authors present some proposals how to make public administration monitoring system more effective and efficient.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.11.27143