

## VEIKLOS MATAVIMŲ VIEŠAJAME SEKTORIUJE RAIDA IR TENDENCIJOS

**Stasys Puškorius**

Mykolo Romerio universitetas  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius

*Straipsnyje parodoma didėjanti veiklos matavimų svarba viešojo sektoriaus institucijose, trumpai nagrinėjama veiklos matavimo sistemos ir taikomų metodų raida, išskirtos ir detaliai apibūdintos veiklos matavimų taikymo sritys, sistemos bruožai ir funkcijos, veiklos matavimų sistemos projektavimo ir diegimo etapai.*

*Svarstomos įvairios rekomendacijos, galinčios padėti kurti ir diegti tokias efektyviai veikiančias sistemas.*

*Parodoma, kad galimybės sėkmingai taikyti veiklos matavimus yra gana plačios, tačiau šis procesas reikalauja specialių žinių, vadovo besąlygiško palaikymo, supratimo, kad veiklos matavimai ne visur ir ne visada padeda tobulinti veiklos efektyvumą, kad veiklos matavimai galimi tik sukūrus atitinkamas veiklos matavimo sistemas.*

**Raktažodžiai:** veiklos matavimai, veiklos matavimų sistema, veiklos matavimo sistemos efektyvumas.

**Keywords:** performance measurement, performance measurement system, efficiency of a performance measurement system.

### **Įvadas**

Veiklos matavimų svarba nepaliaujamai didėja.

Pagrindinės tokio reiškinio priežastys yra šios:

- Valdymas tampa vis sudėtingesnis, reikalaujantis adekvačių veiksmų ir pagrįstų sprendimų;
- Vis labiau ima stokoti įvairių išteklių;

---

*Stasys Puškorius* – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Vadybos katedros profesorius, habilituotas daktaras.

El. paštas [spusk@mruni.lt](mailto:spusk@mruni.lt)

*Stasys Puškorius* – Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Department of Management, Prof. Habil. Dr.

E-mail: [spusk@mruni.lt](mailto:spusk@mruni.lt)

Straipsnis įteiktas redakcijai 2010 m. birželio mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2010 m. gruodžio mėn.

- Poreikis didinti veiklos ekonomiškumą, efektyvumą ir veiksmingumą;
- Siekiai didinti priimamų sprendimų skaidrumą;
- Visuomenės spaudimas gerinti paslaugų ir prekių kokybę;
- Noras suvokti valstybinių institucijų veiksmų pagrįstumą ir tikslumą;
- Korupcinių reiškinių prevencija;
- Augantys reikalavimai atsakingumui ir objektyviai atskaitomybei politikams, organizacijų vadovams, įvairaus lygmens valdymo institucijoms;
- Didėjantis poreikis visą veiklą orientuoti į rezultatus;
- Siekis mažinti valdymo išlaidas;
- Poreikis tobulinti valdymo struktūras, teisingai nustatyti ir paskirstyti funkcijas, atsakomybę ir išteklius bei spręsti kitas valdymo efektyvumo optimizavimo problemas.

Visa tai neįmanoma be atitinkamų veikos rezultatų vertinimų. Organizacijos, taikydamos tinkamus matavimo metodus, kurie skirtinguose valdymo proceso etapuose turi būti skirtingi, gali tikėtis lengviau pasiekti užsibrėžtų tikslų. Jei tokie metodai nėra taikomi, nežinia, kokia tikroji organizacijos padėtis, ką ir kaip reikia koreguoti, stebėti, keisti ir t. t. Veiklos matavimai, būdami svarbus informacijos šaltinis, padeda priimti pagrįstesnius sprendimus. Jie leidžia lengviau įvertinti nustatytus prioritetus, nesiblaškyti dėl smulkmenų, žinoti, kokius rodiklius reikia gerinti.

### **Veiklos matavimų metodų raida**

Veiklos matavimo metodai aprėpia atitinkamų veiklos rodiklių identifikavimą, kiekvieno iš jų svorio koeficiento nustatymą, taisyklių, kuriomis vadovaujantis priimami sprendimai dėl atitinkamos veiklos lygmens įvertinimo.

Veiklos matavimai nėra naujiena vadybos moksle. Pažymėtina net specialaus pavadinimo mokslinės vadybos teorija. Tiesa, tokie matavimai buvo taikomi atliekant standartines operacijas, kai nebuvo siekiama vertinti sudėtingus procesus ir veiklas. Tačiau būtent dabar dėl išvardytų priežasčių veiklos matavimai tampa itin aktualia problema.

Paminėtini kai kurie atlikti JAV darbai, jau aiškiai susiję su sudėtingų procesų vertinimais, panaudojant veiklos matavimo konceptus: vertinant naujausių socialinių programų veiksmingumą (Suchman, 1967; Weiss, 1972; Rossi and Williams, 1972; Rossi, Greiman and Wright, 1979);

– stebint pokyčius nustatytais laiko tarpais. Kiti tyrėjai (Hatry and Fisk, 1971; Waller and others, 1976; Hatry and others, 1976) parengė veiklos matavimo rodiklių identifikavimo ir taikymo instrukciją; Theodore'as H. Poisteris (Poister, 1983) pritaikė tokio tipo darbus ypatingose programų vertinimo srityse; kai kurie autoriai tyrė veiklos matavimų technologijų taikymą visame vadybos procese; yra nemažai darbų, kuriuose nagrinėjami veiklos matavimų taikymo praktika jurisprudencijoje (Fukuhara, 1977; Usher and Cornia, 1981; Poister and McGowan, 1984; Cope, 1987; O'Tole and Stipak, 1988; Poister and Streib, 1989, 1994; Ammons, 1995b).

Tačiau, kaip pažymi Poisteris (Poister, 2003, p. 6), entuziazmas dėl veiklos matavimų naudos pastaraisiais metais kiek išblėso. Autorius mano, kad tokie teiginiai remiasi arba metodologinėmis tyrėjų klaidomis, arba netinkamai parinktais veiklos rodikliais, arba vienomis ir kitomis priežastimis, veikiančiomis kartu.

Dėmesys veiklos matavimams ypač sumažėjo 1980 m. viduryje, nes neretai gauti rezultatai nebuvo panaudojami priimant sprendimus, ne visados pasiteisindavo sugaištas laikas renkant atitinkamą informaciją, kai kada surinkti duomenys būdavo ignoruojami. Vis dėlto tokie nusivylimai siejami su tyrėjų klaidomis, kai nenustatomi glaudūs ryšiai tarp veiklos matavimų ir vertinamų procesų esmės, tų matavimų tinkamu apdorojimu ir pristatymu vadovams bei visuomenei ir priimamų sprendimų turiniu. Be to, vadovai ir ypač politikai nėra linkę atsižvelgti į veiklos matavimų išvadas, nes jos dažnai yra nepalankios jiems dėl jų klaidų ir neracionalių priimtų sprendimų.

Vis dėlto JAV 1990 m. veikos matavimams vėl pradėta skirti daugiau dėmesio. Poisteris (Poister, 2003, p. 6, 7) rašo:

„Tačiau devintajame dešimtmetyje daugelis veiksmų, egzistuojančių viešajame administravime, atgaivino susidomėjimą veiklos matavimais. Mokesčių mokėtojai reikalavo privatizuoti viešąsias paslaugas, teisinių priemonių, galinčių tinkamai kontroliuoti per didelį išlaidavimą, daugelio atsakomybės funkcijų perdavimo žemesnėms valdymo grandims, todėl padidėjo reikalavimai, kad valstybinės institucijos būtų atsakingos teisėsaugai ir visuomenei dėl išleistų lėšų ir pasiektų rezultatų. Atsakydami iš dalies dėl minėto išorinio spaudimo ir iš dalies dėl vidinių išaugusių poreikių teikti paslaugas gerinant kainos ir efektyvumo santykį, viešojo sektoriaus vadybininkai pradėjo naudoti daugelį priemonių siekiant sustiprinti organizacijos valdymo efektyvumą. Ypač ryškiai tai pasireiškė kuriant strateginius planus (Nutt and Backoff, 1992; Bryson, 1995; Berry and Wechsler, 1995), apimant daugelį strateginio valdymo procesų (Steiss, 1985; Eadie, 1989; Koteen, 1989; Vinzant and Vinzant, 1996; Poister and Streib, 1999b), tobulinant kokybės diegimo ir technologinius procesus (Cohen and Brand, 1993; Davenport, 1994; Hyde, 1995; Kravchuck and Leighton, 1993), taikant lyginamąją praktiką (Bruder, 1994; Walters, 1994; Keehley and others, 1997), taip pat reformuojant biudžeto valdymo procesus (Bruder, 1994; Walters, 1994; Keehley and others, 1997). Šie ir kiti į rezultatus orientuoti vadybiniai instrumentai reikalavo tiksliai fokusuotos veiklos matavimo sistemos, norint gauti reikalingus duomenis ir veiksmingumo vertinimus.“

Atsirado nemažai mokslinių darbų, atkreipiančių dėmesį į veiklos matavimų praktines taikymo galimybes (Wholey and Hatry, 1992; Epstein, 1992; Behn, 1995; Ammons, 1995a; Kravchuck and Schack, 1996 ir kt.).

JAV tyrėjai nustatė, kad 47 iš 50 (Melkers and Willoughby, 1998) valstijų taiko tam tikras veiklos matavimo procedūras ir ieško agentūrų, sugebančių atlikti tokius matavimus, nors pažymima, kad dažniausiai susiduriama su veiklos problemų identifikavimu ir sunkumais tas veiklas tinkamai įvertinti (Melkers and Willoughby 2001). Kaip rašo Poisteris (Poister, 2003, p. 6), bent jau federaliniu lygmeniu dauguma valstijų agentūrų plėtoja veiklos matavimų procedūras makrolygmeniu ir ateityje gali būti nustatyti detalesni strateginio planavimo indikatoriai.

Veiklos matavimo problemos nagrinėjamos ir Lietuvoje. Labiausiai jos siejamos su veiklos auditu, nes vertinant bet kokią veiklą neįmanoma apsieiti be atitinkamų veiklos ekonomiškumo, efektyvumo bei veiksmingumo vertinimų. Tarp tokių darbų, kuriuose nagrinėjama viešojo sektoriaus institucijų veikla, pažymėtini S. Puškoriaus darbai (Puškorius, 2004; Puškorius, 2005; Puškorius, 2006a; Puškorius, 2006b), veiklos audito standartai (Auditing Standards, 1995; Vidaus audito profesinės praktikos standartai, 2001, 2003), daugybė veiklos audito vadovų, sukurtų audito procesui tvarkyti.

Veiklos matavimų problemos viešųjų finansų srytyje ir privataus sektoriaus įstaigose, kai jose nagrinėjami tik finansiniai veiklos aspektai, aprašomi daugelyje darbų ir šie vertinimai yra daug paprastesni, nes sukurtos jau seniai apbruotos tikrinimo procedūros bei numatyti rodikliai ir kriterijai, kuriais remiantis daromos atitinkamos išvados. Šioje srytyje pažymėtini šie autoriai: V. Lakis (2007), E. Gimžauskienė (2007), V. Boguslavskis, Jagelavičius (2002), G. Slatkevičienė (2001).

### Veiklos matavimų taikymo sritys

Kaip teigia Poisteris (Poister, 2003, p. 10), veiklos matavimai gali būti taikomi:

- „Atliekant monitoringą ir rengiant pranešimus;
- Sudarant strateginius planus;
- Tvarkant finansus ir biudžetą;
- Taikant programinį valdymą;
- Analizuojant programų rezultatus;
- Atliekant veiklos vadybą;
- Tobulinant kokybės ir procesų valdymą;
- Taikant kontraktinį valdymą;
- Atliekant išorinius palyginimus (*External benchmarking*);
- Bendraujant su visuomene.“

Čia nepaminti labai svarbūs dalykai, susiję su:

- veiklos auditu,
- savianalize,
- kitais valdymo ciklo elementais, tokiais kaip:
  - sprendimų pagrįstumo analizė,
  - planavimas apskritai (operatyvinis ir taktinis planavimas), o ne tik strateginis planavimas, organizavimas, turint omenyje darbų, funkcijų, išteklių, atsakomybės paskirstymo rodiklių nustatymą ir jų paaiškinimą vykdytojams formuluojant jiems užduotis,
  - vadovavimas, aprėpiantis planuojamų rezultatų pasiekimų eigą ir tarpinį pasirinktų rodiklių vertinimą,
  - motyvavimas, turintis numatyti, kaip reikia skatinti, t. y. kokiais rodikliais reikia vadovautis, kad vykdytojai geriau siektų nustatytų tikslų,

- kas ir kaip vertinama atliekant einamąją kontrolę, t. y. kontrolės rodiklių pasirinkimą, jų suprantamą pagrindimą ir paaiškinimą vykdytojams.

Žinoma, viską aprėpti tiesiog neįmanoma, tačiau veiklos matavimų taikymo tyrimo sritys akivaizdžiai turi būti suprantamos daug plačiau. Tam ateityje neišvengiamai bus skiriamas didelis dėmesys, įvairūs tyrėjai gali ir turi tam skirti pakankamai pastangų, nes objektyvaus veiklos vertinimo pasekmės labai svarbios.

Veiklos matavimai apskritai galimi tik tiesiogiai juos susiejus su konkrečia veikla, tačiau būtina išnagrinėti pasaulinę praktiką, idant galima būtų atsispirti nuo gautų rezultatų, atsižvelgti į veiklos matavimų taikymo pasekmes, nustatant tų nesėkmių priežastis, pasirenkant atitinkamas veiklos rodiklių pasirinkimo procedūras, tų rodiklių vertinimo metodikas, jų pagrįstumo analizę, įvertinant tokių vertinimų objektyvumą ir tinkamumą konkrečioje situacijoje, kritiškai koreguojant gautas rekomendacijas ir išvadas, plėtojant reikiama kryptimi veiklos metodų taikymo patirtį, apklausančias tiesiogiai vertinamus darbuotojus ir jų vadovus dėl tokių vertinimų pagrįstumo ir jų teorinės bei praktinės naudos.

Jokie kategoriški teiginiai dėl veiklos matavimų naudos ar žalos neturi prasmės, jei jie abstraktūs ir tendencingi.

### **Veiklos matavimo sistemos bruožai ir jos funkcijos**

Manoma, kad veiklos matavimai galimi tik sukūrus atitinkamas veiklos matavimo sistemas. Tokios sistemos matuoja veiklos rezultatus pasirinktais laiko momentais, be kurių neįmanomas stebėjimas, vertinimas ir veiklos matavimų rodiklių taikymas.

Jau minėtas tyrėjas Poisteris (Poister, 2003, p. 16) sukūrė schemą, kurioje nustatė veiklos matavimo sistemos bendrus bruožus ir išskyrė tris tos sistemos veiklos funkcijas.

Veiklos matavimo sistema turi nustatyti ir būti atsakinga už savo suformuluotą misiją, strategiją, tikslus, uždavinius, objektą, sistemos veiklos standartus.

Veiklos matavimų sistemos funkcijos suskirstytos į tris dalis: pirma skirta duomenų atrankai, jų apdorojimui, veiklos indikatorių apskaičiavimui, vertinimų kokybės užtikrinimui; antra apima įvairius palyginimus: laiko ir tikslų atžvilgiu, palyginimus tarp padalinių, išorinių analogiškų sistemų bei kitus netikėtus veiksnius; trečia apibrėžia sprendimus, kurie susiejami su nustatytomis strategijomis, vykdomomis programomis, operacijomis, resursais, tikslais, uždaviniais, objektais, standartais.

Veiklos matavimai ne visur ir ne visada padeda tobulinti veiklos efektyvumą. Kaip rašo Poisteris (Poister, 2003, p. 19), „Daugelis problemų, su kuriomis susiduria viešosios ir privačios organizacijos, mažų mažiausiai yra sunkiai sprendžiamos, nėra lengvų sprendimų, turimų išteklių dažnai nepakanka toms problemoms spręsti. Be to, sprendimai, susiję su strateginiais prioritetais, tikslais ir objektais, paprastai priimami itin politizuotojoje aplinkoje, susijusioje su įvairiais lygmenimis konkuruojančiais interesais, principų nesilaikymu norint pasiekti kompromisą. Taigi, nors veiklos matavimų sistemų paskirtis – padėti tobulinti veiklą darant įtaką sprendimams, negalima

tikėtis, kad pasiseks kontroliuoti ar net diktuoti, kokie sprendimai turėtų būti. Veiklos matavimo sistemos ketina įdiegti į sprendimų priėmimo procesą objektyvią ir rezultatus orientuotą informaciją, bet net žemiausiais valdymo lygmenimis ta informacija gali būti ignoruojama ir, vadinasi, nepanaudojama.“

Be to, ne visos organizacijos ir veiklos yra vienodai tinkamos taikyti veiklos matavimo metodus. Tai plaukia iš to fakto, kad ne visų organizacijų ar institucijų veikla turi tiesioginį ryšį su galimais rezultatais, kad gali būti ištisa tokių organizacijų, atliekančių tarpines, bet taip pat svarbias funkcijas grandinė. Toks akivaizdus pavyzdys yra teisėsaugos sistema, kurioje susipina teismų, prokuratūros, advokatūros, policijos institucijų funkcijos. Žinoma, tai nereiškia, kad tokiose struktūrose veiklos matavimai neįmanomi arba nereikalingi. Tiesiog atitinkamų veiklos indikatorių atranka, jų vertinimo metodai, integralių rekomendacijų formulavimas yra daug sudėtingesnis.

### **Veiklos matavimų sistemos projektavimo ir diegimo etapai**

Veiklos matavimų sistemos turi būti kuriamos individualiai kiekvienai institucijai, organizacijai, sistemai, valstybei ar net globaliems objektams vertinti. Be to, jos sudėtis, paskirtis ir funkcijos priklauso nuo to, ką norima pamatuoti, kokių tikslų siekiama, kokios veiklos aprėpiamos, kokie proceso etapai narinėjami ir nuo daugelio kitų veiksmų bei jų kombinacijų. Vadinasi, reikėtų išskirti bendrus veiklos matavimų sistemų kūrimo ir funkcionavimo bruožus ir specifinius, pritaikytus prie konkretaus objekto, vertinimo tikslų, aplinkos, kurioje ši sistema veikia, ir kitų konkrečių veiksmų, kurių įtaką norima suvokti ir pamatuoti.

Jau ne kartą cituotas mokslininkas Poisteris (Poister, 2003, p. 23) sukūrė schemą, kurioje numatė dešimt veiklos matavimų sistemos projektavimo ir diegimo etapų:

1. „Garantuok organizacijos vadybinius išsipareigojimus;
2. Organizuok sistemos plėtros procesą;
3. Išryškink tikslą ir sistemos parametrus;
4. Identifikuok rezultatus ir kitus veiklos kriterijus;
5. Nustatyk, įvertink ir parink veiklos indikatorius;
6. Išplėtok duomenų atrankos procedūras. Pasirūpink kokybės užtikrinimu;
7. Detaliai apibūdink sistemos dizainą:
  - Identifikuok pranešimų dažnį ir informacijos perdavimo kanalus;
  - Nustatyk analitinių pranešimų ir reportažų formatą;
  - Išplėtok taikomąją programinę įrangą;
  - Paskirstyk atsakomybės funkcijas už sistemos darbą;
8. Atlik bandomąjį eksperimentą ir pakoreguok sistemos dizainą, jei to reikia (nebūtinai);
9. Įgyvendink sistemą visa apimtimi;
10. Naudok, vertink, tinkamai modifikuok šią sistemą.“

Pirmasis punktas reikalauja, kad įvairių lygmenų organizacijos, sistemos ar programos vadovai būtų tiesiogiai suinteresuoti veiklos matavimų sistemos plėtra, tai-

kymu, visokeriopu palaikymu, pakankamu finansavimu ir jos darbuotojų skatinimu. Svarbu taip pat, kad ir tos sistemos vartotojai būtų patenkinti jos darbu, nes priešingu atveju gali nutikti, kad vadovai naudosis iškreipta informacija ir klaidingomis rekomendacijomis. Jei į šiuos teiginius neatsižvelgiama, darbuotojų indėlis gali būti vertinamas neadekvačiai, priimami sprendimai gali kelti darbuotojų nepasitenkinimą, todėl tokia veiklos matavimo sistema ne tik nepagerina organizacijos veiklos efektyvumo, bet gali dargi pabloginti darbo klimata, sukelti konfliktų ir turėti kitų nenusėjamų neigiamų pasekmių.

Vadinasi, veiklos matavimo sistemos plėtra turi įtraukti ne tik įvairių lygmenų vadovus, bet ir eilinius konkrečios organizacijos darbuotojus, organizacijos paslaugomis besinaudojančius klientus, mokslininkus, tos srities specialistus bei užsienio šalių atstovus.

Antro punkto turinys aprėpia keletą svarbių momentų. Visų pirma, sprendimus dėl veiklos matavimo sistemos kūrimo turi priimti aukščiausio lygmens vadovai, nes kitaip šis procesas nebus tinkamai vykdomas. Antra, reikia numatyti ir paskirti vieną asmenį arba sudaryti darbo grupę, atsakingą už tokios sistemos kūrimą. Trečia, reikia sudaryti tokios grupės darbo planą, kuriame turi atsispindėti pagrindiniai tos sistemos kūrimo etapai, atsakingi vykdytojai, laiko ir kitų išteklių paskirstymas, tarpiniai atsiškai, ryšiai su organizacijos bendruomene.

Trečiame etape siekiama išryškinti arba išsamiai apibrėžti veiklos matavimų sistemos paskirtį, identifikuojant tos sistemos veiklos rezultatų vartotojus, kokios informacijos reikia tiems vartotojams, ar tos sistemos paskirtis būtų tik informuoti apie esamą situaciją, ar ji bus panaudota priimant atitinkamus sprendimus, kiek dažnai ši sistema turėtų pateikti savo išvadas ir rekomendacijas ir t. t. Aišku, kad tokie uždaviniai gali būti sėkmingai sprendžiami tik turint omenyje konkretų objektą, nustatytą proceso etapą, to objekto ryšius su kitomis išorinėmis ar vidinėmis struktūromis.

Šiame etape reikia apsispręsti dėl veiklos matavimų sistemos parametrų.

Poisteris (Poister, 2003, p. 25) skiria tokius veiklos matavimų sistemos parametrus:

- Kam ji kuriama: ar jos paskirtis bus vertinti kai kuriuos struktūrinis padalinius, ar visos organizacijos veiklą, ar tam tikrų programų įgyvendinimo efektyvumą?
- Kas yra pagrindiniai tos organizacijos veiklos ar programos efektyvumo vertintojai ir kokio tipo duomenų jiems reikia?
- Kokie yra įvairių išteklių apribojimai, kurie apibrėš veiklos matavimų sistemos galimybes?
- Ar yra akivaizdūs trukdžiai pačioje veiklos matavimų sistemos kūrimo pradžioje?
- Ar yra kai kuri informacija, kurios nepasiseks gauti?

Veiklos matavimų sistemos parametrų yra gana daug. Čia paminėti tik pagrindiniai iš jų. Tokius parametrus būtina ir galima identifikuoti tik projektuojant konkrečią veiklos matavimų sistemą.

Ketvirtasis etapas skirtas susitelkti prie siekiamų organizacijos ar sistemos veiklos rezultatų.

Kad ir kaip būtų keista, bet būtent tuos norimus rezultatus dažnai būna itin sunku nustatyti. Visi sunkumai susiję su tuo faktu, kad kokybine prasme norimą rezultatą galima apibūdinti gana suprantamai ir visiems priimtina, tačiau kai norima suvokti, kaip įvertinti tų rezultatų pasiekimo laipsnį, susiduriama su itin abejotinais teiginiais, kurie netiksliai atspindi tų rezultatų pasiekimo mastą, kokybę, apimtį ir kitus norimų rezultatų aspektus. Būtent skirtingi organizacijos veiklos aspektai, kurie turi būti kažkaip formalizuoti, kad jiems vertinti būtų pasirenkami reprezentatyvūs indikatoriai ir kriterijai, kuriuos galima pamatuoti, ir kad tų matavimų gradacijos leistų nustatyti apibrėžtų tikslų pasiekimo lygmenis, ir yra vieni iš svarbiausių veiklos matavimo sistemos veiklos efektyvumo dedamųjų.

Ketvirtasis ir penktasis veiklos matavimų sistemos projektavimo ir diegimo etapai gali būti svarstomi kartu.

Veiklos matavimų indikatorių ir kriterijų pasirinkimo procedūra glaudžiai susijusi su iškeltų tikslų skirstymu į konkrečius uždavinius, kai kiekvienas iš jų jau galėtų būti konkrečiai įvertintas, ir kad tie uždaviniai tikrai išsamiai apibūdintų tiriamos organizacijos suformuluotus tikslus. Čia glūdi viena iš svarbiausių veiklos matavimų sistemos taikymo efektyvumo problemų: paprastai ne tik organizacijos vadovai, bet net ir tyrėjai nesugeba iškeltų tikslų suskirstyti į pamatuojamus uždavinius taip, kad jų visuma tikrai atspindėtų nustatytų tikslų įgyvendinimo lygmenį. Sunku taip pat apsispręsti, kokios kiekvieno indikatorius gradacijos turėtų būti, kaip galima integruoti visus indikatorius ir nuspręsti, koks gi yra tas galutinis rezultatas.

Bendros teorinės rekomendacijos šiuo klausimu ne daug ką gali padėti, nes būtent kiekvienos organizacijos suformuluoti tikslai, veiklos sritys, kurias norima vertinti, kokius veiksnius reikėtų imti domėn, kaip suskirstyti tų veiksmų prioritetus ir t. t., priklauso nuo konkrečios organizacijos veiklos ypatumų, vertinimo srities, norimų aprėpti veiksmų rinkinio ir kitų faktorių, kurie gali būti suprantamai išdėstyti tik pasitelkus konkretų pavyzdį. Galima tik konstatuoti, kad reikia pasirūpinti tų indikatorių validumu, jų apskaičiavimo patikimumu, įvairių išteklių panaudojimu ir jų tinkama atranka

Autorius planuoja įvairius veiklos matavimo sistemos kūrimo, įgyvendinimo ir tos sistemos efektyvumo vertinimus atlikti tolesniuose savo darbuose.

Šeštasis etapas siejamas su duomenų atrankos procedūromis, įvairių šaltinių turimos informacijos analize, tos informacijos patikimumo ir validumo vertinimais, specialių tyrimo metodų taikymu, tų metodų dizaino parametrų pasirinkimu, validumo ir patikimumo užtikrinimu, surinktų duomenų tinkamu apdorojimu ir pristatymu, tarpinių ir galutinių išvadų formulavimu ir kitais veiksniais, būtiniais efektyviam duomenų atrankos ir analizės užtikrinimui. Čia kyla daugybė klausimų, kuriuos verta apsvaistyti atskirai. Tarp jų pažymėtini tokie: ar informacijos atrankos laikas, kaina ir pastangos yra adekvačios gaunamo rezultato tikslumui, patikimumui ir objektyvumui; ar bus sukurti papildomi skatinimo būdai dirbti efektyviau; ar ta informacija, būdama perteklinė, nesukurs blogesnės situacijos nei tokios informacijos nebuvimas; ar būtini specialūs eksperimentai, apklausos, interviu ir t. t.; ar reikia kurti naujus tyrimo metodus, tinkamus tik šiai konkrečiai situacijai nagrinėti ir vertinti; kiek vadovai ir visi kiti, nuo kurių priklauso organizacijos ar sistemos veiklos efektyvumo di-

dinimas, iš tikrųjų naudosis parengtomis išvadomis ir rekomendacijomis; ar numatytas nuolatinis renkamos ir apdorojamos informacijos auditas.

Aštuntame punkte kalbama apie pilotinio projekto atlikimą diegiant veiklos matavimų sistemą organizacijoje. Tai nebūtinai etapas, tačiau kartais tikslingas norint išsiaiškinti tokios sistemos veikimo trūkumus. Jei organizacijos veikla gana paprasta, veiklos rodikliai akivaizdūs ir visiems priimtini, stebėjimo ir vertinimo procedūros suprantamos, vertinimai patikimi, galima sutikti, kad veiklos matavimų sistemos kūrimas gali būti atliktas nedelsiant, nebijant didelių nukrypimų nuo standartų. Tačiau taip retai būna. Sukurtą preliminarų veiklos matavimų modelį verta patikrinti vadinamojo pilotinio projekto priemonėmis, kai organizuojamos darbuotojų, ekspertų apklausos ir atliekami tokios sistemos efektyvumo ir veiksmingumo vertinimai. Nors kai kurie autoriai (žr., pvz., Poister, 2003, p. 30) pilotinį projektą šiek tiek nuvertina, vargu ar su tuo galima sutikti, kadangi šis procesas yra itin sudėtingas ir sunku tikėtis, kad iš karto bus sukurta ideali organizacijos veiklos matavimo sistema. Žinoma, galima sutikti su minėta autoriaus nuomone, kad pilotinis projektas būtų suskirstytas į dalis siekiant išsiaiškinti konkrečius tos sistemos veiklos efektyvumo aspektus.

Veiklos matavimo sistemos įgyvendinimo etapas (9 punktas) apima daug veiksmų, iš jų paminėti šie:

- Sistemos veiklos aprobacija, t. y. suvokimas, ar ji gali tinkamai veikti;
- Reikiamų duomenų atrankos procedūrų įdiegimas;
- Duomenų apdorojimo mechanizmo sukūrimas ir aprobacija;
- Išvadų ir rekomendacijų formulavimo taisyklių tvarkos nustatymas;
- Gautų veiklos matavimo sistemos rekomendacijų įtraukimas į sprendimų priėmimo procedūras;
- Vadovybės nuomonės apie pateiktas išvadas ir rekomendacijas analizė.

Svarbiausias veiklos matavimo sistemos efektyvumo veiksnys – tai besąlygiškas vadovo šios sistemos veiklos palaikymas.

Dešimtas punktas faktiškai kalba apie būtinybę nuolat stebėti veiklos matavimo sistemos funkcionavimą, vertinti taikomas procedūras ir išvadų formulavimo mechanizmus, esant reikalui keisti tos sistemos veikos tikslus ir uždavinius, koreguoti informacijos atrankos ir apdorojimo procedūras, išvadų ir rekomendacijų pateikimo dažnius, rengti darbuotojų apklausas norint sužinoti jų nuomonę apie tos sistemos darbo kokybę ir naudą.

Apibūdinti veiklos matavimo kūrimo ir diegimo etapai rodo, kad tai gana sudėtingas procesas, reikalaujantis kruopštaus darbo ir kompetencijos, norint pasinaudoti tokios sistemos funkcionavimo privalumais.

## Išvados

1. Veiklos matavimų svarbos didėjimo priežastys yra šios: valdymas tampa vis sudėtingesnis, reikalaujantis adekvačių veiksmų ir pagrįstų sprendimų; poreikis didinti veiklos ekonomiškumą, efektyvumą ir veiksmingumą; siekiai didinti priimamų sprendimų skaidrumą; visuomenės spaudimas gerinti paslaugų ir prekių kokybę; no-

ras suvokti valstybinių institucijų veiksmų pagrįstumą ir tikslingumą; korupcinių reiškinių prevencija; augantys reikalavimai atsakingumui ir objektyvumui; didėjantis poreikis visą veiklą orientuoti į rezultatus; siekis mažinti valdymo išlaidas; poreikis tobulinti valdymo struktūras, teisingai nustatyti ir paskirstyti funkcijas ir atsakomybę.

2. Veiklos matavimo metodai aprėpia atitinkamų veiklos rodiklių identifikavimą, kiekvieno iš jų svorio koeficiento nustatymą, taisyklių, kuriomis vadovaujantis priimami sprendimai dėl atitinkamos veiklos, lygmens įvertinimo.

3. Veiklos matavimai nėra naujiena vadybos moksle, tačiau jie nebuvo aiškiai susiję su sudėtingų procesų vertinimais. Dėmesys veiklos matavimams iki praeito amžiaus devintojo dešimtmečio pabaigos didėjo, vėliau mažėjo, pastaruosiu metu vėl didėja. Tokie nusivylimai siejami su tyrėjų klaidomis, kai nenustatomi glaudūs ryšiai tarp veiklos matavimų ir realiai vertinamų procesų esmės, tų matavimų tinkamu apdoravimu ir pristatymu vadovams bei visuomenei ir priimamų sprendimų turiniu. Be to, vadovai ir ypač politikai nėra linkę atsižvelgti į veiklos matavimų išvadas, nes jos dažnai yra nepalankios jiems dėl jų klaidų ir neracionalių priimtų sprendimų.

4. Galimybės sėkmingai taikyti veiklos matavimus yra gana plačios, tačiau šis procesas reikalauja specialių žinių, vadovo besąlygiško palaikymo, supratimo, kad veiklos matavimai ne visur ir ne visada padeda tobulinti veiklos efektyvumą, ypač jei jie taikomi šabloniškai. Ne visų organizacijų ar institucijų veikla turi tiesioginį ryšį su galimais rezultatais, todėl gali būti ištisa organizacijų, atliekančių tarpines, bet taip pat svarbias funkcijas, grandinė.

5. Manoma, kad veiklos matavimai galimi tik sukūrus atitinkamas veiklos matavimo sistemas. Tokios sistemos matuoja veiklos rezultatus pasirinktais laiko momentais, be kurių neįmanomas stebėjimas, vertinimas ir veiklos matavimų rodiklių taikymas.

6. Veiklos matavimų sistemos turi būti kuriamos individualiai kiekvienai institucijai, organizacijai, sistemai, valstybei ar net globaliems objektams vertinti. Be to, jos sudėtis, paskirtis ir funkcijos priklauso nuo to, ką norima pamatuoti, kokių tikslų siekiama, kokios veiklos aprėpiamos, kokie proceso etapai narinėjami ir nuo daugelio kitų veiksmų bei jų kombinacijų. Vadinasi, reikėtų skirti bendrus veiklos matavimų sistemų kūrimo ir funkcionavimo bruožus ir specifinius, pritaikytus prie konkretaus objekto, vertinimo tikslų, aplinkos, kurioje ši sistema veikia, ir kitų konkrečių veiksmų, kurių įtaką norima suvokti ir pamatuoti.

7. Remiantis Poisterio darbais, nustatyti veiklos matavimo sistemos diegimo etapai ir išplėtus tų etapų turinį gautos praktinės rekomendacijos, kaip tokias sistemas kurti kiekvienu konkrečiu atveju.

## Literatūra

1. A National Survey." *Public Administration Review*, 1984, 44(3), 215–223.
2. Altman, S. "Performance Monitoring Systems for Public Managers." *Public Administration*
3. Ammons, D. N. (ed.). *Accountability for Performance: Measurement and Monitoring in Local Government*.

4. Ammons, D. N. "Overcoming the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government:
5. Auditing Standards. Issued by the Auditing Standards Committee at the XIV-th Congress of INTOSAI in 1992 in Washington, D. C., United States as amended by the XV-th Congress of INTOSAI in 1995 in Cairo, Egypt.
6. Behn, R. D. "The Big Questions of Public Management." *Public Administration Review*, 1995,
7. Berry, F. S., and Wechsler, B. "State Agencies' Experience with Strategic Planning—Findings
8. Boguslavskis V., Jagelavičius G. *Įmonės veiklos finansinis vertinimas*. Kaunas: Technologija, 2002.
9. Bruder, K. A. "Public Sector Benchmarking: A Practical Approach." *Public Management*, 1994,
10. Bryson, J. M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and*
11. Cope, G. H. "Local Government Budgeting and Productivity: Friends or Foes?" *Public Productivity*
12. D.C.: International City Management Association, 1977, pp. 193–200.
13. Davenport, T. H. "Managing in the New World of Process." *Public Productivity & Management*
14. Eadie, D. C. "Building the Capacity for Strategic Management." In J. L. Perry (ed.), *Handbook*
15. Epstein, P. D. "Get Ready: The Time for Performance Measurement Is Finally Coming!"
16. Epstein, P. D. *Using Performance Measurement in Local Government*. New York: Van Nostrand Reinhold,
17. from a National Survey." *Public Administration Review*, 1995, 55(2), 159–168.
18. Fukuhara, R. S. "Productivity Improvement in Cities." *The Municipal Year Book: 1977*. Washington,
19. Gimžauskienė E. *Organizacijų veiklos vertinimo sistemos*. Kaunas: Technologija, 2007.
20. Grant, D. L. *Monitoring Ongoing Programs*. San Francisco: Jossey-Bass, 1978.
21. *Handbook for Leaders*. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.
22. Hatry, H. P., and Fisk, D. *Improving Productivity and Productivity Measurement in Local Government*.
23. Hatry, H. P., and others. *How Effective Are Your Community Services?* Washington, D.C.: Urban
24. Hyde, A. "Quality, Reengineering, and Performance: Managing Change in the Public Sector."
25. Institute Press, 1977.
26. Jossey-Bass, 1997.
27. Joyce, P. G. "Using Performance Measures for Federal Budgeting: Proposals and Prospects."
28. Keehley, P., Medlin, S., MacBride, S., and Longmire, L. *Benchmarking for Best Practices in the*
29. Koteen, J. *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations*. New York: Praeger, 1989.
30. Kravchuck, R. S., and Leighton, R. "Implementing Total Quality Management in the
31. Kravchuck, R. S., and Schack, R. W. "Designing Effective Performance-Measurement Systems

32. Lakis V. *Audito sistema: raida ir problemos*. Vilnius: VU leidykla, 2007.
33. Lee, R. D. "A Quarter Century of State Budgeting Practices." *Public Administration Review*,
34. Melkers, J. E., and Willoughby, K. G. "Budgeters' Views of State Performance Budgeting
35. Melkers, J. E., and Willoughby, K. G. "The State of the States: Performance-Based Budgeting
36. Models, and Processes." *Public Productivity & Management Review*, 1999b, 22(3), 308–325.
37. Models, and Processes." *Public Productivity & Management Review*, 1999b, 22(3), 308–325.
38. New York: Russell Sage Foundation, 1967.
39. Nutt, P. C., and Backoff, R. W. *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A*
40. O'Toole, D. E., and Stipak, B. "Budgeting and Productivity Revisited: The Local Government
41. Oaks, Calif.: Sage, 1979.
42. *of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 1989.
43. Picture." *Public Productivity Review*, 1988, 12(1), 1–12.
44. Poister, T. H. "Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations". SanFrancisko: Jossey-Bass, 2003.
45. Poister, T. H. *Performance Monitoring*. Lexington, Mass.: Heath, 1983.
46. Poister, T. H., and McGowan, R. P. "The Use of Management Tools in Municipal Government:
47. Poister, T. H., and Streib, G. D. "Management Tools in Municipal Government: Trends over
48. Poister, T. H., and Streib, G. D. "Strategic Management in the Public Sector: Concepts,
49. Poister, T. H., and Streib, G. D. "Strategic Management in the Public Sector: Concepts,
50. Prentice Hall, 1972.
51. Press, 1976.
52. *Productivity & Management Review*, 1996, 20(2), 139–157.
53. *Public Administration Review*, 1981, 41(2), 229–235.
54. *Public Administration Review*, 1992, 52(5), 513–519.
55. *Public Budgeting and Finance*, 1993, 13(4), 3–17.
56. *Public Sector: Achieving Performance Breakthroughs in Federal, State, and Local Agencies*. San Francisco:
57. Puškorius S. Bendradarbiavimo efektyvumas. *Viešoji politika ir administravimas*, 2007, Nr. 20, 24–31.
58. Puškorius S. ir kiti. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: monografija*. Atsakingasis redaktorius prof. habil. dr. Stasys Puškorius. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2006a.
59. Puškorius, S. „Identification of Problems of Performance Audit“. ESF MU Brno. *Narodohospodarsky obzor*. Nr.2-2005. p. 47–58.
60. Puškorius S. *Veiklos auditas*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004.
61. Puškorius S. Sprendimų pasekmių rizikos lygmens įvertinimas. *Viešoji politika ir administravimas*, 2006b, Nr. 16, 46–53.
62. Requirements in 47 out of 50." *Public Administration Review*, 1998, 58(1), 66–73.

63. *Review*, 1979, 39(1), 31–35. *Review*, 1987, 41, 45–47. *Review*, 1992, 52(6), 604–610. *Review*, 1994, 18, 133–147.
64. *Review*, 1996, 56(4), 348–358.
65. Rossi, P. H., and Williams, W. *Evaluating Social Programs: Theory, Practice, and Politics*. New York:
66. Rossi, P. H., Freeman, H. E., and Wright, S. R. *Evaluation: A Systematic Approach*. Thousand
67. San Francisco: Jossey-Bass, 1995.
68. Seminar Press, 1972.
69. Slatkevičienė G. *Organizacijos veiklos kompleksinio įvertinimo sistemos formavimo metodologiniai pagrindai*. Daktaro disertacija. Kaunas, 2001.
70. Steiss, A. W., and Daneke, G. A. *Performance Administration*. Lexington, Mass.: Heath, 1980.
71. Steiss, A.W. *Strategic Management and Organizational Decision Making*. Lexington, Mass.: Heath, 1985.
72. Suchman, E. A. *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*.
73. *Sustaining Organizational Achievement*. (2nd ed.) San Francisco: Jossey-Bass, 1995.
74. Systems: Distinctions Across Branches.” *Public Administration Review*, 2001, 61(1), 54–64.
75. The Case of Libraries and Leisure Services.” *Public Administration Review*, 1995b,
76. *The Enduring Challenges in Public Management: Surviving and Excelling in a Changing World*.
77. the Past Decade.” *Public Administration Review*, 1989, 49(3), 240–248.
78. Under the Government Performance and Results Act of 1993.” *Public Administration*
79. United States.” *Public Productivity & Management Review*, 1993, 17(1), 71–82.
80. Usher, C. L., and Cornia, G. “Goal Setting and Performance Assessment in Municipal Budgeting.”
81. *Vidaus audito profesinės praktikos standartai*. Vilnius: Vidaus auditorių institutas, 2001 .
82. Vinzant, D. H., and Vinzant, J. “Strategy and Organizational Capacity: Finding a Fit.” *Public*
83. Waller, J. D., and others. *Monitoring for Government Agencies*. Washington, D.C.: Urban Institute
84. Walters, J. “The Benchmarking Craze.” *Governing*, 1994, 7(7), 33–37.
85. Washington, D.C.: International City/County Management Association, 1995a.
86. Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1971.
87. Weiss, C. H. *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs, N.J.:
88. Wholey, J. S. *Evaluation and Effective Public Management*. New York: Little, Brown, 1983.
89. Wholey, J. S., and Hatry, H. P. “The Case for Performance Monitoring.” *Public Administration*

## THE DEVELOPMENT AND TENDENCIES OF PERFORMANCE MEASUREMENT IN THE PUBLIC SECTOR

Stasys Puškorius

### Summary

*In the present article, the growing importance of performance measurement processes in the public sector institutions is highlighted; performance measurement systems and the development of the methods used are reviewed; the areas of the application of performance measurement in the public sector institutions are identified and analyzed in detail; the traits and functions of performance measurement systems are described; the stages of planning and implementation of performance measurement systems are discussed. Different recommendations which may help create and implement such effectively working systems are discussed.*

*The author concludes that the possibilities for using performance measurement are very wide, but this process requires specific knowledge, unconditional support of top management and the understanding that not in all cases performance measurement is helpful to improve the effectiveness of performance. Furthermore, performance measurement is possible only if an appropriate performance measurement system is established.*

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.34.26890