

## VEIKLOS VALDYMAS, ATSKAITOMYBĖS KONTROLĖ IR SAVITIKSLIS VEIKLOS MATAVIMAS

Aurimas Tumėnas\*

*Mykolo Romerio universiteto Strateginio valdymo ir politikos fakulteto Valdymo teorijos katedra*

*Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius*

*Telefonas 271 4529*

*Elektroninis paštas tumenasaurimas@gmail.com*

*Pateikta 2008 m. kovo 14 d., parengta spausdinti 2008 m. gegužės 26 d.*

**Santrauka.** Santrauka. Straipsniu siekiama kritiškai įvertinti dabar populiarėjanti veiklos valdymo (veiklos matavimų) modelį. Pirmas, yra aptariamas veiklos valdymas, paaiškinami pagrindiniai jo bruožai, bei argumentuojama, kad ne kiekvienas veiklos valdymo modelis yra vadybinis. Antra, yra išskiriami trys „idealieji“ veiklos valdymo tipai: vadybinis („tikras“) veiklos valdymas, atskaitomybės kontrolė ir savitikslišką veiklos matavimas; iškeliamas klausimas, kokią šitų tipų kombinaciją atitinka Naujosios viešosios vadybos (NVV) modelis. Trečia, yra primenama istorinė veiklos valdymo modelių kaita, kuri iliustruoja, kad istoriškai modeliai linkdavo į atskaitomybės kontrolės ir savitikslio veiklos matavimo tipų mišinį. Ketvirta, atkreipiamas dėmesys, kad egzistuoja pakankamai įtarimą keliančių ženklų, jog ir NVV modelis keliauja (jau nukeliavo) tuo pačiu keliu.

**Pagrindinės sąvokos:** veiklos valdymas, veiklos matavimas, atskaitomybės kontrolė, kaitos ciklai.

### ĮVADAS

Naujoji viešoji vadyba (NVV) pasižymi aiškia, racionalia ir analitine retorika. Jos siūlomi valdymo modeliai (tariamai) yra išbaigti ir neprieštaringi. Vienas iš NVV elementų – veiklos valdymas (*performance management*) puikiai atitinka šiuos bruožus. Retas kuris drįstų prieštarauti, kad biurokratai neturi atsiskaityti už savo darbo rezultatus, kad jų darbo rezultatai neturi būti matuojami, kad jie neturi teikti piliečiams (klientams) geresnių paslaugas, nesikišti į politiką ir nebrukti savo „išgalvotų“ politikų. Veiklos valdymas ir veiklos matavimai (*performance measurement*) turi padėti įgyvendinti šiuos tikslus. „Tai kas matuojama – padaroma“ – toks buvo Tautinės veiklos peržiūros (*National Performance Review*), suformuluotos JAV 1990-aisiais, šūkis. Veiklos valdymas turi padidinti atskaitomybę ir veiklos rezultatyvumą, nes juk racionaliam asmeniui turėtų būti akivaizdu, kad formuluojant aiškius tikslus, matuojant, kaip jie įgyvendinami, atlyginant (baudžiant) už jų įgyvendinimo lygį padidės efektyvumas, atskaitomybė, vadovai ir darbuotojai bus išvaduoti nuo biurokratijos ir t.t.

\*Mykolo Romerio universiteto Strateginio valdymo ir politikos fakulteto Valdymo teorijos katedros doktorantas.

Logiška? Galbūt. Efektyvu? Abejotina<sup>1</sup>. Skirtingai nei teigia vyraujanti retorika veiklos valdymas nėra naujas reiškinys, o modelis, slypintis už veiklos valdymo iš esmės turi mažai bendra su valdymo modeliu, kuris *pats* atsiranda rinkoje. Be to, veiklos matavimai, veiklos valdymas ir atskaitomybės kontrolė dažnai yra suplakami vienas su kitu, ignoruojant aiškius skirtumus, atsirandančius sistemai orientuojantis į rezultatyvumą ir/ar atskaitomybę ir/ar veiklos matavimą.

Absoliuti dauguma literatūros nagrinėjančios NVV ignoruoja istorinę veiklos valdymo taikymo patirtį – analizė prasideda čia ir dabar, retai kada žvelgiama toliau į praeitį nei 1980-ieji. Tuo tarpu įvairūs veiklos valdymo modeliai ir veiklos rezultatyvumo matavimai yra taikomi labai seniai. Veiklos valdymo ir senesnės jos formos – vadybos kontrolės (*management control*) skirtumai yra labiau paviršutiniai nei giluminiai. Esminės problemos, kurios kamavo vadybos kontrolę – tikslų perkėlimas ir manipuliacija matavimais niekur nedingo ir negalėjo dingti, nes jos slypi pačiame veiklos valdymo modelio branduolyje. Kaip

<sup>1</sup>Nesidomintiems logika, autorius primena, kad teiginių konstrukcijų loginis teisingumas jokių būdu nereiškia jų empirinio „teisingumo“, nes iš klaidingų premisų nepažeidžiant „logikos“ seka bet kas.

teigia senas praktikas: „daugybė klausimų ir problemų, kurias aš stebėjau 1960-ųjų viduryje tebelieka svarbūs dabar ir pastoviai vėl iškyla skirtingu ir apgaulingu pavidalu. Nors kai kurios technikos ir matavimo sistemos pasikeitė, bendra jų įtaka vadybiniam ir darbuotojų elgesiui atrodo išlieka ta pati“ [1, p. 319]. Iš tikrųjų tiesiogiai pritaikomas istorinės informacijos klodas tęsiasi dar toliau į praeitį iki pat praėjusio amžiaus šimtmečio pradžios, reikšmingiau skiriasi tik žodynas ir kiti „įpakavimai“.

Straipsnio tikslas – įvertinti tradicinio veiklos valdymo disfunkcijų galimybes. Tikslui pasiekti iškeliami keturi uždaviniai. Pirma, yra aptariamas veiklos valdymas, paaiškinti pagrindiniai jo bruožai, argumentuojama, kad ne kiekvienas veiklos valdymo modelis yra vadybinis ir garantuoja sėkmingą valdomos sistemos vadybą. Antra, yra išskiriami trys „idealieji“ (ribiniai) veiklos valdymo tipai: vadybinis („tikras“) veiklos valdymas, atskaitomybės kontrolė ir savitikslišką veiklos matavimas, iškeliamas klausimas, kurią iš šitų tipų kombinaciją atitinka NVV modelis. Trečia, yra primenama istorinė veiklos valdymo modelių kaita, kuri iliustruoja, kad istoriškai modeliai linkdavo į atskaitomybės kontrolės ir savitikslišką veiklos matavimo tipų mišinį. Ketvirta, atkreipiamas dėmesys, kad egzistuoja pakankamai įtarimą keliančių ženklų, jog ir NVV modelis keliauja (jau nukeliavo) tuo pačiu keliu.

Straipsnyje naudojama kritinė analitinė veiklos valdymo analizė, kurios pagrindu išskiriamos veiklos valdymo modelių įvairovės ribos. Straipsnio teiginiai grindžiami jau turima empirine veiklos valdymo modelių taikymo patirtimi ir istorine veiklos valdymo modelių taikymo apžvalga.

## 1. VEIKLOS VALDYMAS IR JO PAGRINDINIAI BRUOŽAI

### 1.1. Veiklos valdymas yra labai paplitęs valdymo būdas

Bene geriausiai į klausimą, kaip veikia veiklos valdymas, atsako „kibernetika“<sup>2</sup>, kuri: „reiškia procesą, reprezentuojamą tokia neigiama grįžtamojo ryšio kilpa: tikslų nustatymas, pasiekimų matavimas, pasiekimų palyginimas su iškeltais tikslais, surinktos informacijos apie nepageidautinus nukrypimus gražinimas atgal į kontrolės posistemį, proceso pataisymas.“ [2, p. 451]. Šis valdymo modelis žmonėms atrodo labai patrauklus, nes dauguma jų nuolat jį naudoja savo pačių veiklai valdyti – jie kelia sau tikslus (uždavinius), stengiasi juos įgyvendinti, priklausomai nuo pasiekimų (rezultatų), toliau koreguoja tikslus (uždavinius), vėl stengiasi juos įgyvendinti ir t.t.

Ta pati kibernetika ir jos labai artima giminaitė sistemų teorija nurodo ir veiklos valdymo Achilo kulną – taip vadinamą „būtiną įvairovės“ dėsnį [3]. Šis dėsnis iš esmės sako, kad norint visiškai kontroliuoti sistemą, kontroliuojanti posistemė turi būti ne mažiau įvairi nei kon-

troliuojamoji posistemė, priešingu atveju atsitiks tai, ką dabar „atrado“ užsakovo/atsakovo teorija – kontroliuojamoji posistemė (sąmoningai arba ne) naudosis asimetrinės informacijos teikiamomis galimybėmis ir sumažins visos sistemos veiklos rezultatyvumą. Jeigu šį dėsnį dar labiau supaprastinti – standartinis veiklos valdymas taikytinas, jeigu tikslai yra žinomi, pasiekimai gali būti išmatuojami, ir tai, kas ypač dažnai pamirštama – veiklos valdymas turėtų būti taikomas pasikartojančiose situacijose, priešingu atveju visa grįžtamojo ryšio kilpa neturi didelės prasmės.

Yra visiškai nesvarbu kas ir kaip matuojama, ir koks konkretus valdymo modelis pagrįstas veiklos valdymu naudojamas – ar tai būtų tokie „dinozaurai“, tiesiogiai susiję su kibernetiniu valdymo būdu, kaip VPT (valdymas pagal tikslus; management by objectives, MBO) ar PPBS<sup>3</sup> (planavimo, programavimo ir biudžeto sudarymo sistema) ar sąlyginės naujovės, tokia kaip Kaplano ir Nortono subalansuota pažymių knygelė [4] – veiklos valdymo griaučiai yra vienodi. Egzistuoja kontroliuojanti posistemė (dabar mėgstama vadinti – užsakovu) ir valdomoji (dabar – atsakovas<sup>4</sup>). Užsakovas yra labai „protingas“ ir visada „žino“ ko reikia sistemai, o atsakovas tenkinasi „vadybine „laisve“ atsiskaityti užsakovui ir veikti jam nustatytą laisvės ribų – arba, pavadinus tai moderniai, – vieni „vairuoja“, kiti „irkluoja“.

Egzistuoja tik dvi bazinės alternatyvos „standartiniam“ veiklos valdymo modeliui – rinka, kurioje tvarka atsiranda pati savaime (*emergent*), nes joje nėra fiksuotų užsakovų/atsakovų (kiekvienas individas ar organizacija

<sup>3</sup>PPBS buvo sukurta dar praėjusio amžiaus septintojo dešimtmečio pabaigoje, pirmiausia JAV gynybos sektoriui valdyti, o paskui perkelta į kitas valstybės valdymo sritis. Skirtingai nei gali pasirodyti įsiklausius į NVV retoriką, PPBS akademiniame pasaulyje nebuvo sutikta draugiškai ir yra bene labiausiai kritikuojama aštuntojo dešimtmečio viešojo valdymo technologija. Valdymas pagal tikslus (management by objectives, MBO) yra praėjusio amžiaus šeštojo dešimtmečio technologija, kurios pirmasis gyvavimo ciklas nesėkmingai baigėsi dar praėjusio amžiaus aštuntoji dešimtmečio viduryje [5]. MBO buvo diegiamas ne tik privačiame sektoriuje, bet ir viešajame – ligoninėse, mokyklose, valstybės valdymo aparate [6] ir pasekmės visur buvo prastos.

<sup>4</sup>Iš tikrųjų užsakovas/atsakovas nesutampa su valdančia/valdomąja posisteme. Esminis skirtumas yra tai, kad tiek užsakovas tiek atsakovas rinkoje veikia tik savo naudai ir nėra įsipareigojęs jokia forma didinti rinkos efektyvumo. Autorius nėra matęs nei vieno literatūros šaltinio, kuris įrodytų ar pademonstruotų modelį, kuriame valstybės valdymo (viso politinio proceso) sistemoje savanaudžiai biurokratai ar politikai maksimizuodami savo naudą, maksimizuotų ir visos sistemos rezultatyvumą, kas reikštų rinkai būdingą dinamiką. Užsakovo/atsakovo grandinė, kuri prasideda piliečiais, ir eina per parlamentą ir vyriausybę link gatvės lygio biurokratų pvz., [7], jokių būdu nereiškia, kad sandoriai yra tokio pobūdžio kaip rinkoje. Pirmiausia šie sandoriai yra priverstiniai, antra, visi dalyviai yra tiek užsakovai, tiek atsakovai vienu metu. Valstybė yra visiškai kitokia organizacija nei rinka (kažin ar apskritai rinką galima vadinti organizacija). Autoriaus nuomone, užsakovo/atsakovo teorija netinkama aiškinti politinių procesų dinamiką, kuri nėra tapati ekonominių procesų dinamikai.

<sup>2</sup>Šiame kontekste autorius naudoja šį terminą, taip pat kaip ir Hostede – siaurąją prasme, t.y. ne mokslui, bet procesui įvardyti.

turi teisę rinktis, kada ir kokiomis sąlygomis sudaryti sandorius ar nesudaryti jų iš vis) ir užsakovai bei atsakovai veikia tik savo naudai ir savo vardu, o ne visos sistemos naudai ar sistemos vardu, organinis organizacijos tipas (viešajame sektoriuje populiarėja vienas iš galimų tokios organizacijos variantų – tinklų organizacija, dažnai vadinama *governance*), kai valdančioji posistemė „suliejama“ su valdomąja. Nors kibernetiniai elementai išlieka sistemos posistemėse (pvz., rinkos atveju – konkrečiose organizacijose, organinėje organizacijoje – grupėse) abi alternatyvos yra savireguliuojančios sistemos ir tuo iš esmės skiriasi nuo veiklos valdymo modelio. Abi alternatyvos turi savų trūkumų ir pasireiškia disfunkcijomis – rinka, taip vadinamomis „rinkos ydomis“, o organinė organizacija neatspindi politizacijos procesams [8].

Taisyklėmis pagrįstas valdymas, dabar neteisingai sutapatinamas su biurokratija<sup>5</sup>, taip pat turi daug veiklos valdymo elementų, nepaisant to, kad jis paremtas valdymu taisyklių, o ne tikslų ir rezultatų pagrindu, nes kažkas turi tikrinti ar laikomasi taisyklių, sekti ar taisyklės veikia, atlyginti (nubausti) už jų (nesi)laikymą. Standartinis veiklos valdymas taisyklių pagrindu valdomose sistemose atrodo taip – hierarchinė atskaitomybė už įėigą (administracinės taisyklės) ir teisinė atskaitomybė už procesus (tikrinimai ar laikomasi taisyklių) [9]. Remiantis organizacijų teorijoje ir vadyboje taikoma organizacijų valdymo klasifikacija, tiek veiklos valdymas, orientuojantis įėigą (pvz., tradicinis viešasis administravimas), tiek veiklos valdymas, besiorientuojantis į išėigą (išdavus, pvz., NVV), tiek veiklos valdymas, besiorientuojantis į įėigas, yra du glaudžiai susiję giminaičiai, apibūdinami ta pačia mechaninės organizacijos metafora [10].

Bazinės standartinio veiklos valdymo ydos – tikslų perkėlimas ir manipuliacija matavimais tiesiogiai kyla iš veiklos valdymo modelio branduolio. Jei galutiniai tikslai nežinomi arba nežinoma, ką ir kaip matuoti, visiškai nesvarbu ar matuojama įėiga, išėiga ar bandoma matuoti išdavus tiesiogiai. Tikslų perkėlimas ir manipuliacijų matavimais fenomenai gerai išanalizuoti dar praėjusio amžiaus šeštame septintame dešimtmėčiuose [11, 12, 13]<sup>6</sup>.

Jeigu veiklos valdymas pasirenkamas kaip organizacijos valdymo stuburas ir juo siekiama įgyvendinti visus vadybos ciklo elementus – planuojama taip, kad planas būtų kuriamas ir įgyvendinamas su veiklos valdymo pagalba, koordinuojama ir organizuojama veiklos valdymo

<sup>5</sup>Biurokratija yra sistemos valdymo racionalizavimas, „kuriai būdinga jos techninė viršenybė prieš kitas formas dažniau slypi jos galimybėse palengvinti organizacinį savo pačios išlaikymą“ [15, p. 548]. Yra stebėtina, kad tiek daug laiko turėjo praeiti, kol akademinė bendruomenė susiprato, kad NVV siūlo dar labiau išvystytą biurokratijos formą – gerą istorinę analizę pateikia [16], teorinę – [17].

<sup>6</sup>NVV šalininkams šią literatūrą vertėtų perskaityti atidžiau, nes atrodo, kad NVV retorikoje tikslų perkėlimas buvo sutapatintas su tradiciniu viešuoju administravimu, nors iš tikrųjų jis labiau būdingas išėigai ar išdavus matuojančioms veiklos valdymo sistemoms.

pagrindu, remiantis veiklos rezultatais yra kontroliuojama ir motyvuojama, tuomet veiklos valdymas yra naudojamas vadybiškai, t.y. tokiu būdu valdoma sistema yra valdoma remiantis vadyba. Galima teigti, kad NVV yra tam tikra veiklos valdymo forma, tačiau su akivaizdžiomis kitokios teorinės kilmės ir pobūdžio priemonėmis. Bent ta NVV, kuri atsiskleidžia Osborne veikaluose (pirmiausia, „Perkuriant valdžią“) ir kartu Tautinėje veiklos peržiūroje (National Performance Review) [14] yra 1970-ųjų ir 1980-ųjų privatizavimo idėjų, laisvosios rinkos filosofijos ir tuometinių verslo vadybos žinių apie motyvaciją mišinys [18]. Jeigu NVV laikyti tam tikru „įrankiu krepšeliu“, kaip tai daro Barzelay [19], tuomet veiklos matavimų sistemos yra vienas pagrindinių įrankių, kuriuos siūlo NVV.

Nepaisant nuolat vartojamo rinkos termino, NVV modelis niekada nebuvo paremtas „tikros“ rinkos modeliu, jis siūlo pseudorinką arba institucinę rinką [20] ir todėl išlieka veiklos valdymo modelio kuriamos dinamikos lauke. Labai paprastai NVV ir rinkos, kaip valdymo modelių, santykį galima išreikšti taip – NVV yra už rinką, bet ne rinka [21]<sup>7</sup>. Esminė šios pseudorinkos savybė, kuri galiausiai baigiasi įvairiomis disfunkcijomis – paslaugų teikėjai orientuojasi į jų veiklą vertinančių struktūrų poreikių tenkinimą, kurios kelia reikalavimus (tariamai ar jų įsivaizdavimu) atspindinčius klientų (piliečių) poreikius [22].

Naujosios viešosios vadybos judėjime veiklos valdymas iš esmės sutampa su taip vadinamu vadybiškumu (*managerialism*). Vadybiškumas, kartu ir veiklos valdymo modelis, kuris diegiamas viešajame sektoriuje, pasižymi šiais bruožais:

1. Daugiau dėmesio skiria viešojo administravimo politikos valdymui ir įgyvendinimui nei politikos vystymui ir planavimui.
2. Iškelia efektyvumą, veiksmingumą ir kokybę prieš procesus ir lygybę (naudojant tokius metodus, kaip tikslų iškėlimą, veiklos vertinimą, veiklos rezultatyvumo apibrėžimą, veiklos rezultatyvumo palaikymą ir veiklos rezultatyvumo skatinimą).
3. Skatina naudoti privataus sektoriaus praktikas.
4. Siekia paskleisti atsakomybę ir deleguoti valdžią, sukuriat atitinkamą vadybinę atsakomybę ir viešas atskaitomybės struktūras.
5. Perkelia viešosios atsakomybės dėmesį nuo įėigos ir procesų į išėigą ir išdavus.
6. Ten, kur tik įmanoma stengiasi sukurti konkurenciją [23, p. 166-167].

Toks veiklos valdymas geriausiai įgyvendinamas esant tam tikrai organizacinei konfigūracijai, kurią Mintzberg vadina diversifikuota organizacija [24] ir skatina tokios konfigūracijos atsiradimą, jei veiklos valdymas diegiamas ant kitokio organizacinio pagrindo. NVV konstruojamame organizaciniame modelyje darbų vykdymas turi būti pavestas atskiroms, vieną uždavinį įgyvendinančioms organizacijoms, kurioms suteikiama vadybinė autonomija, ir

<sup>7</sup>Ekonomiškai pagrįstą paaiškinimą, kuo skiriasi kvazi-rinka nuo tikros rinkos, pateikiama [26].

kurios yra valdžios (vyriausybės ar kitų politiką vykdančiųjų organų) kontroliuojamos, atsižvelgiant į rezultatyvumo normas [25]. Ši veiklos valdymo forma yra labai glaudžiai susijusi su kita valdymo technika – strateginiu planavimu ir istoriškai senesniais strateginio valdymo modeliais, kurie remiasi strateginiu planavimu.

Veiklos valdymas nėra tas pats, kas veiklos matavimas. Veiklos matavimas yra tik pirmas žingsnis veiklos valdymo link. Jo dėka yra surenkama standartizuota informacija, „tačiau informacijos apie veiklą teikimas nėra tikslas pats savaime; greičiau, jo galutinis uždavinys yra palaikyti geresnį politikų ir viešųjų tarnautojų sprendimų priėmimą, kuris vestų link pagerėjusios veiklos ir/ar atskaitomybės ir galiausiai pagerėjusių išdavų visuomenei [visuomenės gerovei –A.T.]“ [27, p. 56]. Kaip vėliau akcentuojama šiame straipsnyje, veiklos valdymas ir atskaitomybės kontrolė nėra tas pats, tačiau abi veiklos valdymo formos dažnai suplakamos į vieną visumą. Priklausomai nuo to, kas pasirenkamas pasiekimų rodikliu ir yra matuojamas, veiklos valdymas gali būti orientuota į įėjimą (*input*), į išėjimą (*output*) arba išdavas (*outcome*), nors NVV judėjime veiklos valdymas yra tiesiogiai siejamas su orientacija į išėjimą arba išdavas.

Visos veiklos valdymo formos vertina ir todėl matuoja, nors tie matavimai nebūtinai turi būti išreikšti kiekybiškai. Netgi valdymo formos paremtos išimtinai vertybėmis (pvz., misionieriška organizacija) vertina atstumą tarp iškeltų ir pasiektų vertybių ir jį matuoja kokybine rangine skale. Autoriaus nuomone, tai ar veiklos valdymas naudojamas sistemos vadybai, t.y. pagal jo tikrąją paskirtį nulemia ne tai, ar veikla matuojama kiekybiškai, ar kiek naudojamas veiklos valdymo modelis atitinka tradicinę vadovėlinę formą, o tai - kokie keliami tikslai, kaip vertinama, apdorojama, taikoma, ir kokia informacija laikoma svarbi.

Veiklos valdymas yra tinkamas įvairiems vadybiniams tikslams pasiekti ir skirtingi autoriai išskiria kiek skirtingus tokių tikslų rinkinius, pvz. Behn išskiria tokius vadybinius tikslus, kuriuos veiklos valdymas gali padėti įgyventi: įvertinti (*evaluate*), kontroliuoti (*control*), sudaryti ir vykdyti biudžetą (*budget*), motyvuoti (*motivate*), pagerinti įvaizdį (*promote*), švęsti (*celebrate*), mokytis (*learn*) ir gerinti veiklą (*improve*) [28]. Veiklos valdymui, kaip jeigu jis naudojamas sistemos vadybai, iš tikrųjų rūpi tik vienas tikslas – gerinti veiklą, visi kiti tikslai yra antriniai ir siektini tik kaip būdas pagerinti veiklą. Kita vertus, paviršutiniškai identiškos veiklos valdymo ir matavimo sistemos gali būti naudojamos orientuojantis iš esmės tik į antrinius tikslus, pavyzdžiui, Behn manymu, orientuojantis į atskaitomybę veiklos matavimai naudojami „įvertinant viešąsias agentūras, kontroliuojant jas arba motyvuojant jas pagerinti veiklą“ [28, p. 588]. Šio straipsnio autoriaus nuomone, jei veiklos valdymo ir matavimo sistemos nenaudojamos pirmiausia pagerinti veiklai, visą veiksmų ir mastymo kompleksą, kuris vyksta kuriant ir naudojant šias sistemas netikslu vadinti veiklos valdymu, o jį reikėtų įvardinti atsižvelgiant į tikslą, kuris juo siekiamas, pvz. atskaitomybės kontrolė. Kita vertus, tokias sistemas galima vadinti vei-

klos valdymu, jeigu kažkurio tikslo yra siekiama aiškiai orientuojantis į galutinį veiklos gerinimą, naudojama aiški ir pagrįsta metodika, susiejanti antrinio tikslo siekimą su veiklos gerinimu, pvz. naudojamas organinis „besimokančios organizacijos“ valdymo modelis.

NVV požiūris į veiklos matavimą potencialiai labai pavojingas. Autorius, jau minėjo „kas matuojama – padaroma“ šūkį, kuris pats savaime tikrai nereiškia orientacijos į „tikrą“ (vadybinį) veiklos valdymą. Apžvelgiant literatūrą terminas „veiklos matavimas“ aptinkamas ne ką rečiau nei „veiklos valdymas“ ir svarbiausia, jis aptinkamas savarankiškai. Be kita ko, atrodo, kad veiklos matavimo sistemos gana noriai diegiamos kaip savarankiški ir savipakankami instrumentai - pvz., Moynihan aptiko, kad JAV valstijos paskatintos diegti NVV mielai diegia planavimo sistemas ir veiklos matavimo sistemas, bet nenoriai diegia reformas, kurios suteikia vadybinę laisvę [29], Germov pastebi, kad Australijos ligoninės, nors labai skeptiškai vertina NVV diegia veiklos matavimo sistemas [30] ir t.t. Atrodo, kad veiklos matavimas yra sutapatinamas su veiklos valdymu [31].

Tolesniame straipsnio skyriuje siekiama išskirti, aptarti ir įvertinti idealias<sup>8</sup> (ribines) veiklos valdymo formas (tipus).

## 2. IDEALIEJI TIPAI: VEIKLOS VALDYMAS, ATSKAITOMYBĖS KONTROLĖ IR SAVITIKSLIS VEIKLOS MATAVIMAS

Kertinis veiklos matavimo akmuo yra standartizavimas. Tam, kad būtų galima matuoti kokio nors tikslo pasiekimą reikia sukurti vieningą pasiekimų matavimo sistemą ir turėti vieningą rezultatyvumo sampratą. Tokie standartai turėtų būti skiriami nuo pagalbinių standartų, padedančių valdyti veiklos matavimo sistemą – įvairių papildomų elgesio taisyklių (įvairių etikos kodeksų, taisyklių apibrėžiančių prekės formą, sandarą ir t.t.). Visas standartizavimo valdymo ciklas kelia didelius reikalavimus sistemos sugebėjimams vertinti, apdoroti ir taikyti informaciją, ir kartu įtakoja skirtingas veiklos valdymo pasireiškimo formas. Standartizavimo procesui sutrikus – per ilgai laikant tuos pačius standartus, pasirinkus ne tuos standartus, ne taip matuojant standartus, visa sistema nebegali funkcionuoti efektyviai. Nors turėtų būti suvokiama, kad neįmanoma sukurti visoms situacijoms tinkamų standartų, pasirinkus veiklos valdymą kaip pagrindinę sistemos vadybos priemonę, atsisakyti perteklinio standartizavimo yra sunku, nes priešingu atveju, be veiklos valdymo reikia naudoti kitokias vadybines priemones, pvz. valdymą vertybių pagrindu, žinių valdymą ir t.t.

Demokratinėje valstybėje atskaitomybė bene svarbiausias valstybinio sektoriaus ir piliečių bendravimo elementas ir tiesiogiai nulemia piliečių ir valdžios tarpusavio santykį. Kartu ji nulemia specifinę aplinką viešajame sek-

<sup>8</sup>Straipsnyje suprantamas kaip būsenų kraštutinumus, o ne kaip normatyviai siūlomą geriausią būseną.

toriuje, kuriame vyrauja nepasitikėjimas valdžia ir polinkis į negatyvumą (*negativity bias*) [32]. Atskaitomybė visuomet reikalauja taikyti vienokią ar kitokią veiklos valdymo formą – ji reikalauja, kad būtų keliami tikslai ir kad būtų parodoma kaip šių tikslų siekiama. Kita vertus atskaitomy-

bė nereikalauja veiklos valdymo naudoti vadybiškai, iš esmės jai pakanka to, ką anglosaksiškoje literatūroje atitinka kontrolės terminas.

Kadangi veiklos valdymo modelį sudaro tik trys pagrindiniai elementai – valdančioji sistema, valdančioji

**1 Lentelė**

	<b>Veiklos valdymas</b>	<b>Atskaitomybės kontrolė</b>	<b>Savitikslis veiklos matavimas</b>
<b>Paskirtis</b>	Pagerinti veiklą (padidinti jos rezultatyvumą)	Padidinti atskaitomybę	Išmatuoti veiklą
<b>Esminiai veikėjai</b>	Tas, kas atlieka realias vadybines funkcijas - vadovai, vadybininkai. Organinėje organizacijoje visi darbuotojai.	Tas, kam atsiskaitoma. Viešajame sektoriuje dažniausiai politikai, žiniasklaida ir aukštieji biurokratai. Esant tam tikromis sąlygomis ir piliečiai.	Veiklos matuotojai –dažniausiai įvairūs vadybininkai.
<b>Veiklos matavimo paskirtis</b>	Priklausomai nuo sistemos – išiegai (efektyvumui) arba išdavai (efektingumui) matuoti. Idealiu atveju pagrindinis dėmesys skiriamas išdavai. Veiklos matavimas yra tik pirmas žingsnis, kur kas svarbiau yra gebėjimai panaudoti surinktą informaciją ir patį veiklos matavimą viso valdymo ciklo metu mechaninėje organizacijoje ar organizaciniams mokymuisi skatinti, taip padidinant veiklos rezultatyvumą.	Irodyti, kad laikomasi veiklos standartų ir neperžengiamos deleguotos valdžios ribos. Šiam tikslui įgyvendinti taip pat matuoja išiega ar išdavas, jeigu jų matavimas buvo numatytas užsakovo/atsakovo „sutartyje“. Jeigu surinkta informacija rodo atotrūkį nuo nustatytų veiklos rezultatyvumo normų, tas skirtumas turi panaikintas, laikantis siūlomo „gerosios veiklos“ standarto.	Dažniausiai tiesiog duomenų rinkimui ir kaupimui. Nepaisant retorikos, informacijos rinkimas iš esmės yra savitikslis.
<b>Trokštamose pasekmės</b>	Mechaninės organizacijos atveju padidinti veiklos rezultatyvumą inkorporuojant veiklos matavimą ir jo metu gautą informaciją į visas tradicinio vadybos ciklo funkcijas. Organinės organizacijos atveju padidinti veiklos rezultatyvumą „suliejant“ visą organizaciją į vieną visumą ir paskatinti organizacinį mokymąsi.	Padidėjęs veiklos legitimumas ir atskaitomybė.	Išmatuota veikla ir surinkta informacija.
<b>Palanki organizacinė forma</b>	Paprastai taikoma diversifikuotoje mechaninėje organizacijoje su tikslu kontroliuoti, motyvuoti, organizuoti ir paskirstyti resursus „rimbo ir meduolio principu“, tačiau tokiu atveju veiklos valdymas linksta link atskaitomybės kontrolės. Gali būti taikoma organinėje organizacijoje, jeigu naudojamos ne tradicinės veiklos valdymo formos.	Diversifikuota mechaninė organizacija. Turi būti atkirti tie, kurie atsiskaito, nuo tų, kuriems atsiskaitoma. Egzistuoja centrinis organas, kuris „žino“ teisingus veiklos rezultatyvumo standartus ir atskiri vykdytojai, kurie stengiasi įgyvendinti šiuos veiklos rezultatyvumo standartus.	Organizacija, kuri veikia pagal „šiuokščių dėžės“ modelį.
<b>Požiūris į veiklos rezultatyvumo standartus</b>	Netgi mechaninėje organizacijoje veiklos rezultatyvumo standartai yra laikini, jie nuolat peržiūrimi. Organinė organizacija stengiasi inicijuoti dviejų kilpų mokymąsi, reikalaujanti nuolat kvestionuoti ir keisti standartus.	Veiklos rezultatyvumo standartai beveik nekinta. Matuotojus, auditorius ir veiklos auditą supa nešališkumo, skaidrumo ir (tariamo) neklystamumo aura. Jei veiklos rezultatyvumo standartai yra keičiami, paprastai tai daroma be ir ne dėl veiklą vykdančių ar netgi ne ją tiesiogiai valdančių įtakos.	Veiklos rezultatyvumo standartai dažniausiai nekinta, o jeigu ir keičiami, tai priežastys retai būna susijusios su tikrais organizacijos vadybiniais poreikiais.
<b>Kas matuojama</b>	Matuojama tai kas gali būti reikalinga veiklos rezultatyvumui padidinti. Organinėje organizacijoje aiškiai suvokiama, kad ne viską galima matuoti kiekybiškai.	Matuojami tie duomenys, kurie reikalingi atskaitomybei patvirtinti.	Matuojama tai ką lengviausia matuoti. Tikima, kad kuo daugiau matuojama ir kuo daugiau informacijos turima – tuo geriau.
<b>Tų, kurių veikla matuojama, požiūris į veiklos matavimą</b>	Mechaninės organizacijos atveju – veiklos kontrolės būdas, organinės – galimybė mokytis ir pašalinti „barjerus“. Netgi išorės auditoriai ir jų atliekamas veiklos auditas suprantamas kaip būdas kažko išmokyti.	Veiklos kontrolė, kuri dažniausiai susiejama su tikslu nubausti. Veiklos matuotojai ir auditoriai retai kada laukiami ir sutinkami nuoširdžiai draugiškai.	Dažniausiai erzinantis, tačiau pakenčiamas organizacijos gyvenimo aspektas.
<b>Tų, kurie matuoja, požiūris į veiklos matavimą</b>	Stengiamasi padidinti veiklos rezultatyvumą ir ieškoma naujų būdų tai padaryti.	Tai būdas taip valdyti organizaciją, kad ji atitiktų nustatytus ekonomiškumo, efektyvumo, ir rezultatyvumo standartus.	Matuojama, nes taip „reikia“, „prieš mus irgi matavo“, „visi matuoja“, „galbūt duomenų kam nors prireiks“ ir t.t.
<b>Tų, kurie tiesiogiai valdo, požiūris į veiklos matavimą</b>	Tai būdas padidinti veiklos rezultatyvumą.	Tai būdas padidinti savo veiklos legitimumą ir įrodyti savo lojalumą.	Matuojama, nes taip „reikia“, „prieš mus irgi matavo“, „visi matuoja“, „galbūt duomenų kam nors prireiks“ ir t.t.
<b>Tų, kuriems matuojama, požiūris į veiklos matavimą</b>	Tai būdas padidinti veiklos rezultatyvumą.	Tai būdas padidinti savo veiklos legitimumą, paskatinti, dažniau nubausti už (ne)lojalumą, reikalui esant turėti „atpirkimo ožius“.	Kažkas kažką kažkam matuoja, bet mums tai nemaišo.



posistemė ir atgalinio ryšio informacijos keitimosi kilpos egzistuoja baigtinis galimų „kraštutinių“ sąrašas. Kibernetinis veiklos valdymo modelis gali būti subalansuotas (šiam straipsnyje – („tikras“) vadybinis veiklos valdymas), pagrindinį dėmesį perkelti į valdančiąją sistemą ir atsiskaitymą jai (atskaitomybės kontrolė) arba „sugriauti; užkimšti; iškreipti“ informacinius atgalinio ryšio kanalus (savitikslius veiklos matavimas).<sup>9</sup>

Tai reiškia, kad išoriškai (materialiai ir mechaniškai) labai panašios veiklos matavimo (būtent matavimo, nes būtent matavimas yra labiausiai pastebima veiklos valdymo dalis) sistemos gali įgyti kitoki informacinę antstatą. Šiame straipsnyje išskiriami trys idealūs tipai, kurie gali atsirasti ant išoriškai labai panašių veiklos matavimo pamatų – veiklos valdymas, atskaitomybės kontrolė ir savitikslius veiklos matavimas, kurie detaliam aprašomi pirmoje lentelėje.

Veiklos matavimas gali būti materialiuoju pagrindu veiklos valdymui, atskaitomybės kontrolei arba būti savitikslius. Tačiau tai nereiškia, kad tie patys veiklos matavimo metodai gali tarnauti visiems tikslams vienu metu arba taip pat gerai [33]. Standartizavimo ciklo valdymo metu informacija vertinama, apdorojama ir taikoma skirtingai. Svarbiausia, kad šie tipai įtakoja pačios sistemos savirefleksiją – ji save suvokia ir pateisina skirtingai, priklausomai nuo pačios sistemos savybių ir taikomo tipo daromos įtakos sistemai. Konkreti sistema retai kada laikosi kažkurio iš idealiųjų tipų, tačiau kuo arčiau ji artėja prie kažkurio „grynojo“ tipo, tuo labiau ji tolsta nuo kitų dviejų.

Teisininkams būtų nesunku suprasti atskaitomybės ir veiklos rezultatyvumo tarpusavio santykį pritaikius teisėtumo ir teisingumo analogiją. Teisė visada yra teisėta, bet ne visada teisinga. Tam nepritariančio Vaišvilos bandymas atskirti tikrą teisę, kuri pasižymi teisių ir pareigų vienvė, nuo savotiškos proto-teisės, kuri šia savybe nepasižymi [34], turi savų trūkumų.

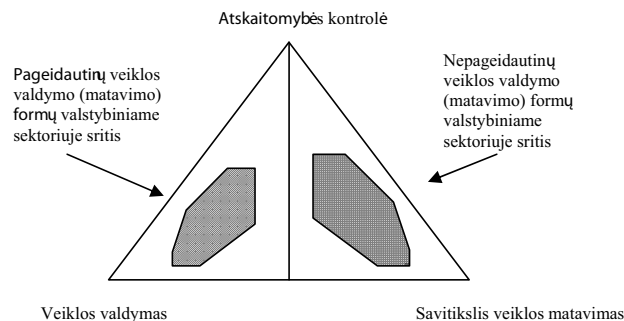
Tiek demokratinės, tiek autokratinės, tiek totalitarinės valstybės išlaiko teisinės normas, teisėjus ir kitus labiausiai ne teisininko akiai matomus elementus, būdingus ir teisei valstybei. Neteisinės (Vaišvilos išskirta prasme) teisės ir teisinės sistemos ne tik savęs nelaiko proto-teise, proto-teisėmis sistemomis ir neatsisako vykdyti teisėtumo funkcijos, priešingai jos stengiasi „pritempti“ teisingumą prie jų siūlomo teisėtumo. Todėl komunistinė (proto)teisė vykdo komunistinį „teisingumą“, nacistinė (proto)teisė vykdo nacistinį „teisingumą“, šariato (proto) teisė islamo „teisingumą“ ir t.t. Žvelgiant iš etikos ir moralės pozicijų teisėtumas vardan teisėtumo arba dar daugiau bandymas pritempti teisingumą prie teisėtumo yra teisės ir teisinės sistemos disfunkcija, tačiau vargiai yra grynosios teisės, taip kaip ji apibrėžiama pozityvistinėje teisės sampratoje, disfunkcija.

Veiklos rezultatyvumas yra sunkiau apibrėžiamas ir

<sup>9</sup>Ketvirtas galimas variantas – sistemos „svoris“ nukrypsta į valdomąją sistemą - yra perteklinis, nes tokiu atveju valdančioji ir valdomoji sistema tiesiog susikeičia vietomis.

„pagaunamas“ nei teisingumas. Galima ginčytis, kas yra teisingumas, tačiau brandžiose etinėse teorijose ir moralinėse sistemose teisingumas paprastai yra nekintamas – kartą apibrėžus kas tai yra, nereikia nuolat keisti teisingumo sampratos. Veiklos rezultatyvumas ir ypač jo atsiradimo sąlygos sudėtingose sistemose pasižymi visiškai priešinga savybe – jis (jos) nuolat kinta ir sistema, kuri nori maksimizuoti rezultatyvumą turi būti pasirengusi nuolat keisti veiklos vertinimo standartus ir juos adaptuoti prie vietos sąlygų. Priešingu atveju visa sistema vietojo tikrojo rezultatyvumo maksimizavimo gali siekti maksimizuoti jos sukurto rezultatyvumą ir tam tikrais atvejais slopinti ar netgi mažinti tikrąjį rezultatyvumą.

Vadybos požiūriu atskaitomybės kontrolė ir savitikslius veiklos matavimas yra disfunkcijos. Kita vertus, tai nereiškia, kad reikia orientuotis į „gryną“ veiklos valdymą. Demokratinėje valstybėje atskaitomybė yra ne mažiau svarbi nei rezultatyvumas. Kaip ir teisėje, kurioje pripažinimas, kad teisingumas kyla iš tautos, nereiškia, kad pati tauta teisingumą turi vykdyti ir kaskart *ad hoc* apibrėžti (tai gali baigtis linčo teismais ir kitomis disfunkcijomis pačio teisingumo atžvilgiu), taip ir valstybinio sektoriaus valdyme rezultatyvumo siekimas neturi užgožti atskaitomybės, priešingu atveju kyla disfunkcijų grėsmė. Žemiau pateikiamame paveikslėlyje iliustruojamos pageidautinų ir nepageidautinų sistemos būsenų sritys:<sup>10</sup>



Deja, egzistuoja daugybė teorinės literatūros ir empirinių tyrimų, rodančių, kad viešojo sektoriaus veiklos valdyme labiausiai pasireiškia elementai, kuriuos geriausia įvardinti, kaip savitikslio veiklos matavimo ir atskaitomybės kontrolės mišinį. Tipinė „mitinė“ biurokratija yra būtent tokio modelio apraiška – gausybė perteklinių procedūrų, visi dirba, kažką matuoja, bet nedaug tepadaro, nuolat ieškoma „atpirkimo ožių“ ir rengiami atskaitomybės „šou“, tačiau nėra nei piliečius patenkinančios atskaitomybės nei veiklos rezultatyvumo.

NVV siekia veiklos valdymą maksimaliai panaudoti valdomos sistemos vadybai, taip pat jos retorikoje itin dažnai girdisi atskaitomybės terminas, taigi, jeigu NVV

<sup>10</sup>Konkreiti sistemos būseną gali būti bet kuriame trikampio taške. Autorius nesiekia tiksliai apibrėžti pageidautinų ar nepageidautinų galimų būsenų sritys formą ar nurodyti optimalų tašką. Straipsnyje iškeltiems tikslams pailustruoti užtenka nurodyti, kad pageidautina ir nepageidautina sritys yra visiškai kitose galimybių trikampio būsenose.

siūlomas modelis pasiektų savo normatyvinius tikslus, tai turėtų būti kaip tik ta veiklos valdymo forma, kurios reikia viešajam sektoriui. Kita vertus, skirtingi empiriniai tyrimai rodo, kad NVV pirmiausia orientuojasi į atskaitomybės kontrolę (o ne į veiklos valdymą) [35] ir linksta į savitikslių veiklos matavimą [36].

Tyrimai taip pat rodo, kad veiklos matavimai leidžia atsirasti vadybinio veiklos valdymo požymiams, jeigu veiklos valdymo sistemai būdingas tarpusavio pasitikėjimas [37]. Tarpusavio pasitikėjimas nėra NVV modelio elementas, o greičiau disfunkcija (NVV skatina konkurenciją ir užsakovo/atsakovo kovą dėl informacijos), o tai netiesiogiai rodo, kad NVV modelis nėra pajėgus išsilaikyti pageidautinoje valdymo formų srityje.

Literatūros, kuri atranda nenumatytas ir netikėtas NVV pasekmes yra labai daug. Dauguma jų rodo tikslų perkėlimą ir įvairius manipuliavimus matavimais [38, 39, 36]. Kai kurie atradimai yra pakankamai makabriški, pvz. aptinkama, kad ligoninėms sutelkus visą dėmesį į gerai matomus ir lengvai matuojamus kriterijus ligoninėse padidėjo mirtingumas [40]<sup>11</sup>. Tyrimai nurodo sumažėjusią darbuotojų moralę ir susilpnėjusį etosą, kuris be kita pasireiškia ir augančiu sukčiavimu, pvz. [41, 42].

Netgi autoriai, kurie vis dar mėgina ginti NVV turi pripažinti: „... Plačiai tikima, kad NVV buvo nesėkminga... Sistemiški empiriniai tyrimai, kurie egzistuoja, taip pat ir remiami tarptautinių NVV advokatų, tokių kaip Pasaulio bankas... patvirtina... šią kritiką“ [43, p. 350]. Nemažai „įspėjimų“ jau pateikia ir Ekonominės plėtros ir bendradarbiavimo organizacija [27].

Ar tikrai NVV pasekmės yra nenumatytos ir netikėtos pasekmės? Šiuo atveju *déjà-vu* jausmas gali būti kaip niekada gerai pagrįstas. Dauguma literatūros šaltinių nagrinėjančių NVV labai ribotai pristato anksčiau taikytų valdymų metodų istoriją, net jeigu analizuojama kažkas daugiau nei tiesiog prieš NVV buvusi biurokratijos būseną, – anglai apsiriboja Jungtinės Karalystės valdymo metodų taikymo istorija, amerikiečiai – JAV ir t.t. Bandymai ieškoti panašių bandymų į NVV praeityje apžvelgiant skirtingų šalių patirtį labai greitai duoda rezultatų.

### 3. DÉJÀ-VU?

Kiekybinis išeišos ir išdavų matavimas yra labai senas ir paplitęs veiklos matavimo būdas. 1928 m. White džiaugėsi, kad: „šiais metais padidėjo susidomėjimas vystymu kriterijų, kuriais remiantis būtų galima vertinti valdžios efektyvumą... <...> ... buvo sukurti 25 geros valdžios testai...“ [44, p.346]. 1956 m. Ridgway apibendrina pasiekimus: „Kiekybiniai veiklos rezultatyvumo matavimai, nesvarbu ar paremti vienu, daugeliu ar sudėtiniais kriterijais turi nepageidaujamų pasekmių visumi-

<sup>11</sup>Atradimas stebina ir tuo, kad tokiaime ilgame laikotarpyje nuolat gausėjo medicinos žinių ir net esant status quo veiklos vadybos kokybei mirtingumas turėjo mažėti.

niam organizacijos veiklos rezultatyvumui“ [13, p.247]. Atrodo, kad ši išvada nei kiek nepaseno.

Dar 1940-aisiais *sovietai* konstruodami savąjį rinkos pakaitalą, nusprendė, kad nei vienas pavienis veiklos rezultatyvumo kriterijus nėra pakankamas. Orientacija į pelningumą mažino inovatyvumą (dėmesį eksperimentinei veiklai), produkcijos kiekybę, kokybę ir asortimentą. Orientacija į išlaidų tenkančių vienos produkcijos vienetui pagaminti mažinimą, visiškai netiko naujų produktų vertinimui ir taip mažino inovatyvumą [45]. 1990-aisiais taikytos gana primityvios veiklos matavimo sistemos orientuotos iš esmės į kurią nors vieną iš paminėtų kriterijų sukėlė analogiškas pasekmes ir sustiprino sudėtinių veiklos matavimų kriterijų poreikį [46], todėl pakankamai greitai buvo pakeistos sudėtinio veiklos matavimo kriterijumi pagrįsta sistema.

Kaplano ir Nortono subalansuota pažymių knygelė nėra didelė naujovė – ji yra paremta sudėtinio veiklos matavimo kriterijumi, kuris, be kita ko įtraukia ir kokybinius vertinimo elementus. Panašūs pasiūlymai reguliariai iškil-davo ir praeityje, pvz. [47, 48]. Istoriskai žinomos tokių matavimų ydos yra tikslų konfliktai, neigiama įtaka darbuotojų moralei, iškraipyti matavimai ir vadovų sprendimai [13]. Dabartiniai „atradimai“ yra iš esmės identiškai – iškraipomi vadovų sprendimai [49], kyla tikslų konfliktai [50]. Tokie sudėtiniai kriterijai visuomet kaltinami vertybiniu disbalansu ir netenkina visų suinteresuotų grupių [51]. Sudėtingų kiekybinių metodų taikymo praeityje ir iškylančių vertybinio disbalanso problemų istoriją praeityje aprašo Gass [52].

NVV ne tik naudoja jau žinomus metodus (žinoma, kitaip „įpakuotus“ ir todėl ne visada lengvai atpažįstamus), bet ir kartoja praeities klaidas. Esminis priežastinis mechanizmas, kodėl Kaplano ir Nortono subalansuota pažymių knygelė turėtų „veikti“ yra lygiai toks pat ir VPT atveju – tikslų suderinimas (VPT) ar pagerėjusi komunikacija (Subalansuota pažymių knygelė) turi sušvelninti paprasto veiklos valdymo mechaninę logiką ir pagerinti komunikaciją tarp valdančiosios ir valdomosios posistemų. Dinesh ir Palmer apibūdindami jau turimą empirinę informaciją, sukaupią abiejų VPT diegimo bangų metu, daro išvadą, kad sėkmingai įdiegti VPT nepavyksta, nes nesuprantama vienos iš esminių VPT filosofijų (organizacinių tikslų suderinimo), tuo pat metu diegiant VPT tik veiklos rezultatyvumui vertinti [53]. Modell prognozuoja tokį pat likimą ir Subalansuotai pažymių knygelei [54].

Šio straipsnio kontekste tai reiškia, kad šie vadybiniai metodai yra naudojami atskaitomybės kontrolei stiprinti, t.y. ne pagal jų paskirtį ir todėl negali būti veiksmingi. Reikia pastebėti, kad apskritai vadybos metodų suvokimas NVV kontekste yra iškreiptas net akademinėje bendruomenėje, pvz. Groot ir Budding savo straipsnyje eksplicitiškai įvardina, kad vadybos metodai NVV kontekste yra skirti atsakingumui ir atskaitomybei didinti, bet nemato tame jokios problemos [55, p. 3]. Vadybiniai metodai, net tokie, kaip strateginis planavimas *nėra* skirti atskaitomy-

bės kontrolei<sup>12</sup>, o jei jie naudojami tokiais tikslais - jie paprasčiausiai neveikia ir linę išsigimt į tai, ką šio straipsnio rėmuose galima pavadinti atskaitomybės kontrolės ir savitikslio veiklos matavimo mišiniu.

Ar šitas siūlomų ir taikymo veiklos valdymo modelių panašumas į seniau taikytus yra atsitiktinis ar nuolat pasikartojančio proceso pasekmė bando atsakyti kitas straipsnio skyrius.

#### 4. VEIKLOS VALDYMŲ MODELIŲ KAITOS CIKLAI IR BANGOS

JAV viešojo administravimo istoriją galima suskirstyti įvairiais etapais priklausomai nuo pasirinkto kriterijaus. Kriterijumi pasirinkusi viešo (demokratinės vertybės, viešieji tikslai) /privataus (kapitalistinės vertybės, privatūs interesai) tarpusavyje santyki Kelly JAV viešojo valdymo istoriją skirsto taip: 1) Nuo 1900-ųjų pradžios iki Didžiosios depresijos orientacija į privatumą; 2) Nuo Didžiosios depresijos iki Antrojo Pasaulinio karo orientacija į viešumą (Naujoji sutartis, New Deal); 3) Po Antrojo Pasaulinio karo iki 1960-ųjų orientacija į privatumą; 4) Nuo 1960-ųjų iki 1980-ųjų orientacija į viešumą; 5) Nuo 1980-ųjų iki 2000-ųjų orientacija į privatumą [35, p. 376-377]. Atrodo, kad dabar ciklas vėl sukasi atgal, nes NVV retorika gana sparčiai užleidžia pozicijas. Prasidėjusios ekonominės problemos turėtų padėti ciklui atsiskirti atgal.

Kelly tvirtina, kad: „Veiklos gerinimo paremtos reformos yra pusiau pastovios; veiklos gerinimo idėja išlieka, tačiau geros veiklos apibrėžimas keičiasi ir atspindi vyraujančias ekonomines sąlygas ir viešąją nuomonę.“ [56, p. 377]. Kiekvieno ciklo metu negrįžtama į tą pačią padėtį, nors taikomas modelis skiriasi – pvz., „senoji biurokratija“ yra paremta centralizacija, NVV decentralizacija, tačiau tai nereiškia, kaip tvirtina Lane, kad šie modelių skirtumai yra „giluminiai“ [58], nes viešo/privataus santykio atžvilgiu jos labai panašios.

Veiklos valdymo aspektu šitą pastovią kaitą galima būtų interpretuoti kaip orientacijos kaitaliojimą nuo apčiuopiamų tikslų (rezultatyvumo samprata aiški, paprastai orientacija į operacijas) ir aiškaus organizacinio identiteto (taip atsiranda panašumas į privatų sektorių) į neapčiuopiamus tikslus (rezultatyvumo samprata miglota, paprastai orientacija į politikas) ir išskydusį organizacinį identitetą (taip atsiranda viešojo sektoriaus organizacijų susiliejimas ir skirtumas nuo privataus sektoriaus organizacijų). Taip interpretuojant valdymo modelių kaitą, ciklus galima atpažinti pirmiausia pagal tai, ar modelyje siekiama politikų/administratorių perskyros. Jei jos siekiama, tada tikima, kad viešojo sektoriaus tikslai aiškūs, viešojo sektoriaus organizacijos turi būti aiškiai apibrėžtos ir siekti įgyvendinti iš viršaus nuleidžiamus tikslus, vyrauja „kiekybinis“ požiūris. Jei perskyra nepripažįstama, tada orientuojamasi į labai bendrus tikslus, viešojo sektoriaus organizacijos

„iliejamos“ į bendrą valstybės valdymo tinklą, vyrauja „vertybinis“ požiūris.

Teorijų ciklai nesutampa su Kelly išskirtais administracinės praktikos ciklais – egzistuoja „senoji“ biurokratija (maždaug iki 1950 m.), „modernioji“ biurokratija (maždaug iki 1980-tųjų vidurio), NVV (maždaug iki šio šimtmečio pirmo dešimtmečio pusės) [16] ir sparčiai plintančios „visuminės valdžios“, „sujungtos valdžios“, „valdžios kaip tinklų“ ir t.t. reformų idėjos, kurių turinys, autoriaus nuomone, pakankamai aiškiai atsispindi jų pavadinimuose (moderniausias ciklas?).

Ciklas šio straipsnio kontekste nereiškia grįžimo į anksčiau buvusią konkrečią valdymo formą. Valstybinis sektorius (visa politinė sistema) yra labai sudėtinga sistema, todėl, kaip ir visų sudėtingų sistemų atveju, grįžimas į tą patį praeities tašką yra iš esmės neįmanomas. Bene geriausiai reformų kaitos požymius apibūdina Light, naudodamas potvynių ir atoslūgių (bangų) metaforą [59,60]. Light analizuodamas JAV viešojo valdymo istoriją nuo 1945 tvirtina, kad egzistuoja keturi baziniai reformų tipai (bangos):

2 lentelė		
Įgyvendinimo būdas	Požiūris į darbuotojus	
	Darbuotojais pasitikima	Darbuotojais nepasitikima
Centralizuotas	Mokslinė vadyba	Karas su švaistymu
Decentralizuotas	Išvaduojanti vadyba	Prižiūrinti akis

[60, p. 7]

Šios bangos nebūtinai nuosekliai keičia viena kitą, taip kaip ir jūroje, jos visos egzistuoja vienu metu, tačiau tam tikrame taške kai kurios jų būna kur kas didesnės už kitas ir būtent jos labiausiai užlieja krantą. Tai nereiškia, kad kiekvieno ciklo (potvynio) meto yra visiškai apleidžiamos senosios pozicijos, - jos įsilieja į naują bangą, tačiau tuo pat metu pasitraukia iš „matomo“ akiračio. Exworthy, Powell, ir Mohan parodo, kaip Jungtinės Karalystės Nacionalinė ligoninių sistema niekada neįgijo tik to modelio, kurį buvo bandoma įdiegti bruožų, o vietoje siekiamo įgyvendinti modelio atitinkamai vyravo pseudo-hierarchija, pseudo-rinka ir pseudo-tinklai [61].

Light tvirtina, kad šiuo metu vykdoma per daug reformų, ko pasekoje veiklos rezultatyvumas tik prastėja [60]. Tai, kad reformų gausa labiau kenkia nei padeda tvirtina ir kiti autoriai, pvz. Hesse, Hood, Peters [62].

Kiekvieno ciklo (reformos) pabaigoje atsirandantys kaltinimai atrodo įtartinais panašiai – matuojama ne tai, ką reikia matuoti ir ne taip, kaip reikia matuoti (manipuliuojama matavimais), sistema nesiekia „tikro“ rezultatyvumo (tikslų perkėlimas). Reformos pradedamos su išdidžiu pasitikėjimu, kad jos diegia vienareikšmiškai pageidautiną

<sup>12</sup>Strateginio planavimo problemas geriausiai perteikia Mintzberg [57].



veiklos valdymo formą (esančią atitinkamoje 1 paveikslėlio srityje), tačiau baigiasi kaltinimais, kad jomis buvo nukrypta į priešingą (savitikslio matavimo ir atskaitomybės kontrolės mišinio) pusę. Žemiau pateikiami tipiniai kaltinimai ciklo pabaigoje:

„[Veiklos rezultatyvumas – A.T.]... yra mažinamas to, kad nėra plačiai pripažintų standartų, kuriais būtų galima vertinti viešųjų vadovų, vykdančių ir kuriančių viešąją politiką veiklą. Dažnai „sėkmė“ nereiškia nieko kita kaip elitinės grupės, kuriai atsiskaitoma, pritarimą, gero įvaizdžio ar reputacijos plėtojimo žiniasklaidos ar teisės aktų leidėjų akyse, ar gero statuso išlaikymo vyriausio valdančiojo personalo akyse „komandinio žaidimo“ dėka. Tas pats galioja ir vidutinio lygio vadovams...“ [63, p.6].

„Reformos toli gražu nereiškė „biurokratijos galo“ Naujosios Zelandijos valdžioje; jomis buvo sukurta nauja biurokratijos forma – kurioje pirminis „leiskime vadovams (vadybininkams) valdyti“ tikslas buvo iškreiptas poreikio „priverskime juos valdyti (siekti rezultatyvumo)“ per nestojančiai besiplečiantį atskaitomybės (kontrolės) aparatą. Šiandien, mažai kas šneka apie „raudonos juostos“ naikinimą ir „leiskime vadovams (vadybininkams) valdyti. <...> Daugumos apklaustųjų nuomone [NVV buvo – A.T.] sistema, kurioje kontrolės sistemos ir „tikras darbas“ pasireiškia skirtinguose lygiuose“ [64, p. 45-46].

## IŠVADOS

1. Veiklos valdymo modelis viešajame sektoriuje gali įgyti skirtingas formas, kurios egzistuoja tarp trijų kraštinių įtampos taškų (idealių tipų)– („tikro“) vadybinio veiklos valdymo, atskaitomybės kontrolės ir savitikslio veiklos matavimo.

2. Idealiu atveju valstybinio valdymo sektoriuje veiklos valdymo modelis turėtų būti koks nors veiklos valdymo naudojamo vadybiškai ir atskaitomybės kontrolės mišinys, tačiau jis nuolat krypta į priešingą - atskaitomybės kontrolės ir savitikslio veiklos matavimo mišinio pusę.

3. Dabartiniai bandymai pagerinti veiklos rezultatyvumą nėra iš esmės skirtingi nuo jau buvusių bandymų. Praeityje tokie bandymai nebuvo sėkmingi, jau egzistuoja pakankamai įrodymų, kad dabartiniai rezultatai nėra atsparūs toms pačios disfunkcijoms, kurios kildavo praeityje.

4. Atrodo, kad yra nuolat blaškoma tarp skirtingų veiklos valdymo modelių, tačiau nepavyksta pasiekti visus tenkinančio veiklos valdymo modelio. Skirtingi modeliai palieka savo pėdsakus sekančios reformos metu, tačiau nei vieno modelio nepavyksta įdiegti taip, kad rezultatai būtų tenkinantys.

5. Straipsnyje išsakyti pastebėjimai gali būti naudingi ir vertinant atskirų viešojo sektoriaus sistemų būklę Lietuvoje. Nors Lietuvos viešojo valdymo istorija labai permaininga mūsų turima patirtis taip pat naudinga – visų laikų didžiausios ir labiausiai išbaigtos veiklos matavimo sistemos, – sovietų planinės ekonomikos, taikymas baigėsi būtent tokiomis pasekmėmis. Kita sistema, kuri Lietuvoje yra paremta veiklos matavimu – švietimo sistema, taip pat

tolsta nuo veiklos valdymo (mokymo ir mokymosi „dėl žinių“) link atskaitomybės kontrolės ir savitikslio veiklos matavimo mišinio (mokoma ir mokomasi „egzaminams“). Atskaitomybės reikalavimai išlieka abiejose sistemose, tačiau bendra nuotaika yra fatalistinė – daugumai dalyvių puikiai suprantama, kad veiklos vertinimo sistema labiau matuoja pati save nei rezultatyvumą.

## LITERATŪRA

1. Otley, D. Management Control and Performance Management: Whence and Whither? *The British Accounting Review*, 35, 2003, 309–326.
2. Hofstede, G. The Poverty of Management Control Philosophy. *The Academy of Management Review*, Vol. 3, No. 3. (Jul., 1978), 450-461.
3. Ashby, W.R. “An Introduction to Cybernetics”, Chapman & Hall, 1956.
4. Kaplan R. S., Norton D. P. The Balanced Scorecard – Measures then drive Performance. Harvard Business Review. 1992.
5. Hollmann, R.W. and Tansik, D. A Life Cycle Approach to Management by Objectives. *Academy of Management Review*, Vol.2, 4, 1977, 678-684.
6. Brady, R. H. MBO goes to work in the public sector. *Harvard Management Review*, March-April, 1973, 65-86.
7. Lane, J.E. Public Administration and Public Management. The principal-agent perspective. Routledge, 2005.
8. Morgan, G. Images of organization. SAGE publications: United Kingdom, 1997.
9. Heinrich, C. Outcomes Based Performance Management in Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness. *Public Administration Review*, 62, 6, 2006, 712-725.
10. Mintzberg, H. Managing Government, Governing Management. *Harvard Business Review*, Vol. 74, No.3, 1996, 75-83.
11. Merton, R.K. Social Theory and Social Structure. New York: Free Press. 1957 (1968 Enlarged Edition).
12. Blau, P.M. The Dynamics of Bureaucracy; A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies. Chicago: University of Chicago Press. 1963.
13. Ridgway, V.F. Dysfunctional Consequences of Performance Measurements. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 1, No. 2. Sep., 1956, 240-247.
14. Osborne, D. and Gaebler, T. Reinventing Government. Addison Wesley, Wokingham, 1992.
15. Warner, K.W, Havens, A. E. Goal Displacement and the Intangibility of Organizational Goals. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 12, No. 4., 1968), 539-555.
16. Lynn, L.E.Jr. The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. *Public Administration Review*, Vol. 61, No.2, March/April 2001.

17. Gregory R. New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting? In Christensen, T. and Laegreid P. (ed). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate, 2007.
18. Moe, R.C. The „Reinventing Government“ Exercise: Misinterpreting The Problem, Misjudging The Consequences. *Public Administration Review*. 54 (2), 1994, 111–22.
19. Barzelay, M.. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press, 2001.
20. Kickert, W. Public Management in the United States and Europe in Kickert, W. J. M. and E. Elgar. *Public Management and Administrative reform in Western Europe*. Elgar Publishing Limited. Cheltenham, UK.1997.
21. Baines, D. Pro-Market, Non-Market: The Dual Nature of Organizational Change in Social Services Delivery, *Critical Social Policy*, 2004; 24; 5-29.
22. Lowery, D. Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 8, 2, 1998, 137-172.
23. Dixon, J., Kouzmin, A., Korac-Kakabadse, N. Managerialism - something old, something borrowed, little new: Economic prescription versus effective organizational change in public agencies. *International Journal of Public Sector Management*, Vol.11, 2, 1998, 164-187.
24. Mintzberg, H. *Structures in five*. Prentice Hall, 1983.
25. Dunleavy, P.J. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991.
26. Le Grand, J., and W. Bartlett, eds. *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Macmillan. 1993.
27. *Modernising Government: The Way Forward*. OECD. Paris: OECD, 2005.
28. Behn, R.D. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 2003, Vol.63, No.5, 586-606.
29. Moynihan P.D. Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. *Public Administration Review*, Vol. 66, 1, Jan 2006, 77-89.
30. Germov, J. Managerialism In The Australian Public Health Sector: Towards The Hyper-Rationalisation of Professional Bureaucracies. *Sociology of Health & Illness* Vol. 27 No. 6 2005, 738–758.
31. Hatry, H. Performance Measurement: Fashions and Fallacies. *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, No. 4, 2002, 353–358.
32. Hood, C. What happens when Transparency Meets Blame-Avoidance? *Public Management Review* 9(2), 2007, 191-210.
33. Halachimi, A. Performance Measurement, Accountability, and Improved Practice. *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, No. 4, 2002, 370–374.
34. Vaišvila, A. *Teisės teorija*. Vilnius. Justitia, 2004.
35. Verhoest, O., Veschuere, B, Bouckaert, G. Pressure, Legitimacy, and Innovative Behavior by Public Organizations *Governance* 20(3) , 2007, 469–497.
36. Gregory, R., Lonti Z. Accountability or Countability? Performance Measurement in the New Zealand Public Service, 1992–2002. *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66, No. 4, 2007, 468–484.
37. Lægred P., Roness, P.G., Rubecksen, K. Performance Management In Practice: The Norwegian Way. *Financial Accountability & Management*, 22(3), 2006.
38. Hood, C. and Peters, B. The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No. 3, 2004, 267–282.
39. Dunleavy, P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No. 3, 2006, 467–494.
40. Proper, C., Burges, S., Gossage, D. Competition and Quality: Evidence From the NHS Internal Market 1991–9. *The Economic Journal*, 118, January 2008, 138–170.
41. Dibben, P., Wood, G.R, Roper, I. eds. , *Contesting Public Sector Reforms: Critical Perspectives, International Debates*. Basingstoke, UK:Palgrave Macmillan, 2004.
42. Bohte, J., Meier J.K. Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating. *Public Administration Review*. Vol. 60, No. 2, March/April 2000, 173-182.
43. Dunn, W.N.; Miller, D.Y. A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*, 7, 2007, 345–358.
44. White, L.D. *Public Administration, 1927*. The American Political Science Review, Vol. 22, No. 2. (May, 1928), 339-348.
45. Granick D., *Management of the Industrial Firm in the U.S.S.R*. New York, 1954.
46. Forgione, D. A. Health Care Financial and Quality Measures: International Call for “Balanced Scorecard” Approach. *Journal of Health Care Finance*, Vol. 24, No. 1, 1997, 55–58.
47. Drucker, P. *The Practice of Management [1954]*. Collins, 1993.
48. Hatry, H.P. Measuring the Effectiveness of Nondefense Public Programs. *Operations Research*. 1970, Vol.18, 5, 772-784.
49. Lipe, M., and S. Salterio, 2000, The Balanced Scorecard: Judgmental Effects Of Common And Unique Performance Measures, *Accounting Review* 75, 283–298.
50. Cheng M.M., Lockett, F.P., Mahama, H. Effect of perceived conflict among multiple performance goals and goal difficulty on task performance. *Accounting & Finance* 47 (2) , 2007, 221–242.
51. Wicks, A., St.Clair, L. Competing Values in Healthcare: Balancing the (Un)Balanced Scorecard. *Journal of Healthcare Management*. Vol. 52 Issue 5, 2007, 309-324.

52. Gass, S.I. Public Sector Analysis and OR/MS. In Pollock, S.M., Rothkopf, M.H., Barnett A. (eds.) Operations Research and the Public Sector North-Holland, Amsterdam 1994.
53. Dinesh, D., Palmer, E. Management by objectives and the Balanced Scorecard: Will Rome fall again? *Management Decision*, 36, 5-6, 1998, 363-370.
54. Modell, S. Performance Measurement Myths in the Public Sector: A Research Note. *Financial Accountability & Management*, Vol. 20, No. 1, 2004, 39-55.
55. Groot, T., Budding, T. New Public Management's Current Issues and Future Prospects. *Financial Accountability & Management*, 24(1), February 2008, 1-13.
56. Kelly, J.M. Why We Should Take Performance Measurement of Faith (Facts Being Hard to Come By and not Terribly Important). *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, No. 4, 2002, 375-379.
57. Mintzberg, H., The fall and rise of strategic planning. *Harvard Business Review*, 1994, January-February, 107-114.
58. Lane, J.E. *New Public Management*. Routledge, 2000.
59. Light, P. C. *The Tides of Reform*. London: Yale University Press. 1997.
60. Light, P. C. *The Tides of Reform Revisited: Patterns in Making Government Work, 1945 – 2002*. *Public Administration Review*, 66 (1), 2006, 6-19.
61. Exworthy, M. Powell, M., Mohan, J. The NHS: quasi-market, quasi-hierarchy and quasi-network?, *Public Money Management*, 19, 1999, pp. 15-22.
62. Hesse, J.J., Hood, Ch., Peters B.G Introduction: Public Sector Reform – Soft Theory and Hard Cases. in Hesse, J.J., Hood, Ch., Peters B.G (ed.) *Paradoxes in Public Sector Reform. An international comparison*, Duncker&Humblot: Berlin, 2003.
63. Lynn, L.E. Jr. *Managing Public Policy*. Boston,, MA: Little, Brown and Company. 1987.
64. Gregory R., Norman, R. Paradoxes and Pendulum Swings: Performance Management in New Zealand's Public Sector. *Australian Journal of Public Administration* 62 (4), 2003, 35-49.

**PERFORMANCE MANAGEMENT,  
PERFORMANCE MEASUREMENT,  
ACCOUNTABILITY CONTROL**

**Aurimas Tumėnas\***

Mykolas Romeris University

**S u m m a r y**

The article critically reviews and analyses the model of performance management (performance measurement), which is currently popular. The model is an important tool

in New Public Management (NPM) 'tool box', therefore much of the analysis can be applied in a broader framework to analyse possible effects of NPM. Although performance management is a very powerful managerial tool its application can cause some unintended effects, therefore some analysis has to be made in order to understand the mechanics of performance management.

Firstly, the distinction between management control (cybernetic control model) and performance management is made. It is argued that not every model based on management control is performance management. Although management control and performance measurement are suitable for the achievement of several goals all system can be considered as a performance management system only if it is used to improve performance. The use of modern performance measurement systems casts doubts whether orientation to accountability and measurement itself does not hinder performance as performance measurement with even methodologically correct quantification of managerial criteria does not itself guarantee effective performance management.

Secondly, three ideal types of management control are shown: performance management, accountability control and self-oriented performance measurement. Although real management control systems can hardly be ideal type systems they tend to become some combination of these types while at the same time it is impossible and is not desirable to combine all these types.

Thirdly, it is analysed which combination of these types the New Public Management model represents. Already existing empirical evidence shows that application of NPM cannot avoid dysfunctions and tend to create negative influence upon desirable performance. Although in theory NPM tries to combine performance management and accountability control the empirical results are not entirely satisfying.

Fourthly, the historical variation of management control models is reminded, which illustrates that models applied to the public sector's administration tend to degenerate into a mixture of accountability control and self-oriented performance measurement and dysfunctions of NPM could have been foreseen by using previous experience.

Fifthly, some historical analysis is used to show that NPM is more continuous evolution of actual practises than revolution, and therefore the lessons of historical analysis of previous practices can be adequate to successful adaptation and implementation of management control systems in desirable ways.

**Keywords:** performance management, performance measurement, control of accountability, cycles of change.

---

\*Mykolas Romeris University, Faculty of Strategic Management and Policy, Department of Management Theory, doctoral student.