

# ŠIUOLAIKINIO VIEŠOJO VALDYMO POKYČIŲ KRYPTYS IR TENDENCIJOS

**Alvydas Raipa**

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

*Straipsnio tikslas – išanalizuoti viešojo valdymo pokyčius, suponuotus globalių reiškinių. Daugiausia dėmesio autorius skiria šiuolaikinio valdymo etapo reformų tikslams ir ideologijai, naujų teorinių paradigmu ir modelių atsiradimui ir jų pritaikymo valdymo praktikoje galimybių analizei. Kaip atskiras klausimas aptariama kita teorinė metodologinė problema – viešojo valdymo reformų efektyvumas. Kaip svarbiausia reformų efektyvumo sąlyga nurodoma viešojo sektoriaus permanentinis modernizavimas, naujų modernizavimo struktūros elementų atsiradimas. Viešojo valdymo kontekstas – naujoji viešoji vadyba kaip pagrindinė modernizavimo ideologija, todėl tiek vykstantys pokyčiai, tiek viešųjų institucijų pastangos yra analizuojamos remiantis naujosios viešosios vadybos teoriniais modeliavimo metodais ir prognozuojama naujosios viešosios vadybos evoliucijos į naująjį viešąjį valdymą pradinis etapas ir jo dimensijos.*

**Raktažodžiai:** *viešojo valdymo reformos, modernizavimas, naujoji viešoji vadyba, viešasis valdymas.*

**Keywords:** *public governance reforms, modernization, New Public Management, public governance.*

## **Įvadas**

Šiandienos visuomenės gyvenimo pokyčius suponuoja globalizacijos paskatinti pokyčiai, struktūriniai regionų, valstybių, religiniai, politiniai, ekonominiai, socialiniai konfliktai. Globalizacija socialinėje visuomenės gyvenimo sferoje sukelia dažnai nelauktus, netikėtus, net paradoksalius reiškinius, kurie atsiranda laužant nusistovė-

---

*Alvydas Raipa* – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros profesorius, socialinių mokslų daktaras. Kaunas University of Technology, Department of Public Administration, Professor.  
el. paštas / email: [alvydas.raipa@ktu.l](mailto:alvydas.raipa@ktu.l)

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. rugpjūčio mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2009 m. gruodžio mėn.

jusias ekonomines, politines doktrinas, teorijas ir modelius. Atsiranda naujos valdymo paradigmos, dažnai ne evoliucionuojančios iš buvusių sisteminių modelių, o atsirandančios naujoje teorinėje metodologinėje terpėje.

Naujos teorinės nuostatos istoriniuose XX–XXI a. sandūros etapuose reikalauja tobulinti vadinamąją „gerąją“ viešojo valdymo praktiką, reformuoti viešojo valdymo struktūrines dalis – viešąją politiką ir viešąjį administravimą. Tačiau negalima teigti, kad naujos valdymo technologijos, pokyčiai viešajame sektoriuje visiškai nesiremia ankstesniais viešojo valdymo laimėjimais, sukaupta patirtimi. Viešojo valdymo reformos dažniausiai vyksta inkrementinio (palaipsniškumo) modelio, parengto dar XX a. septintajame dešimtmetyje ir apimančio įvairių rūšių išteklių taupymą, racionalių sprendimų priėmimą, programinius valdymo elementus, naujų motyvacinių inovacijų pagrindus, nors nemažai autorių, išskirdami inkrementinių modelių lygmenis, pripažįsta, kad valdymo procesams radikaliau keisti bei supaprastinti inkrementalizmo modeliai nėra panacėja [9, p. 113–116].

### **Viešojo valdymo reformų tikslai**

Siekiant suprasti valdymo reformų tikslus ir uždavinius bei reformų metu išskylančias problemas, būtina gebėti jas išskirti, t. y. įvaldyti viešojo valdymo analizės metodologiją, surasti problemų sprendimo instrumentarijų. Būtina geriau pažinti bendrąsias viešojo valdymo problemas, t. y. konceptualizuoti suvokiant viešąjį valdymą kaip paradigmų, teorijų, modelių, procesų, metodų ir procedūrų įvairovę, suprantant ją kaip tam tikrą viešojo valdymo reformų sistemą, kaip potencialią priemonę daugeliui tikslų pasiekti. Valstybės institucijos suformuojamos siekiant taupyti išteklius, gerinti viešųjų paslaugų kokybę, tobulinti viešosios politikos formavimą ir įgyvendinimą, o tai ir yra šiuolaikinio viešojo valdymo esmė. Viešojo valdymo reformos gali padėti sumažinti biurokratinių suvaržymų, stiprinti vykdomosios valdžios atsakomybę ir atskaitomybę tiek įstatymų leidėjams, tiek piliečių grupėms už politikos kryptį bei programų formavimą ir įgyvendinimą [14, p. 20].

Tokiu atveju iškykla valdymo reformų analizės vaidmuo. Valdymo (politikos ir administravimo) analizė yra socialinio proceso intelektualinės veiklos rūšis, apimanti valdymą, psichologiją ir kultūrą, paprastai apibrėžiama kaip formavimo procesas, labiau priklausomas nuo politikų, ir įgyvendinimo procesas, realizuojamas daugiau administracinių institucijų. Valdymo reformų analizė, W. Dunno nuomone, yra susiję ir tam tikros sekos veiklos etapai: darbotvarkės nustatymas, politikos formavimas, politikos įvedimas, politikos įgyvendinimas, politikos įvertinimas, politikos tęstinumas ir politikos užbaigimas. Be daugelio minėtų etapų analizės sunku atlikti ne tik politikos, bet ir viso viešojo valdymo reformų analizę [5, p. 58–59].

Pagrindinis viešojo valdymo reformų tikslas, kaip jau minėta, tiesiogiai paveikti sprendimų rengimą ir įgyvendinimą, planavimo, kontrolės ir vertinimo galimybes, t. y. svarbiausiu strateginiu uždaviniu laikomas viešojo valdymo ir viešojo sektoriaus veiklos efektyvumas. Nuo efektyvaus viešųjų institucijų gebėjimo planuoti, efektyviai parengti ir priimti bei įgyvendinti sprendimus priklauso šalies ekonominė padė-

tis, įvaizdis, galimybės naudotis tarptautinių organizacijų ekonomine ir politine parama. D. Osborne'as ir T. Gaebleris efektyvesnę viešojo valdymo galimybę supranta visų pirma kaip sistemingą viešojo sektoriaus pertvarkymą, strateginių uždavinių reformuojant viešąjį valdymą įgyvendinimą [12, p. 7–8, 35].

Globalioje aplinkoje vykstančios valdymo reformos reikalauja iš viešųjų institucijų priimti naujus iššūkius planavimo, sprendimų priėmimo, jų įgyvendinimo koordinavimo, visų rūšių išteklių valdymo srityse. Vykstantys pokyčiai, orientuojantis ne į tradicinio viešojo administravimo, naujojo viešojo administravimo, naujosios viešosios vadybos, o į šiuolaikinį postmodernų viešąjį valdymą reikalauja peržiūrėti tradicines normatyvines orientacijas, įveikti nuolat atsinaujinančius trukdžius.

Sėkmingai gali būti vykdomos ne tik organizuoto pobūdžio reformos, kai remiamasi moderniomis teorijomis ir moderniais visuomenės praktiniais laimėjimais, orientuojamasi į institucinius, struktūrinius, funkcinius pokyčius [15, p. 12–13]. Tačiau šiuolaikinė pasaulio ekonominė–finansinė padėtis aiškiai rodo, kad reformuojant šiandieninį viešąjį valdymą (visų pirma kaip viešąją politiką ir viešąją vadybą) būtina naujai įvertinti valstybės vaidmenį reformuojant viešąjį valdymą, suprasti neigiamus naujosios viešosios vadybos faktorius ir elementus.

Reformų procese ypač svarbus turėtų būti viešojo sektoriaus darbuotojų, politikų teorinis–metodologinis pasirengimas, nes jie privalo ne tik žinoti organizacines, vadybines, valdymo lygių ir biurokratijos hierarchijos principus ir teorines nuostatas, bet ir sugebėti jomis disponuoti praktinėje veikloje reformuojant viešąjį sektorių [7, p. 210–212].

Tačiau reformų vykdymas, jų valdymo principai viešajame sektoriuje šiandien nėra lengvai sprendžiamas uždavinys. Viešojo valdymo reformoms šiuo metu didelę įtaką turi laiko faktorius, kadangi reformų rezultatai (pozityvūs ar negatyvūs) išryškėja tik praėjus tam tikram laikotarpiui. Todėl valdymo reformų struktūroje itin svarbus uždavinys tenka reformų strategijai nustatyti, jų detalizuotam formalizavimui. Klasikinė aksioma teigia, kad reformų politika arba strateginiai uždaviniai dažnai neįgyvendinami ne todėl, kad jų apskritai negalima įgyvendinti, o todėl kad reformų kryptys ir tendencijos yra prastai formuluojamos ir prognozuojamos.

Reikia sutikti ir su W. Parsonso išsakyta mintimi, kad įgyvendinant viešojo valdymo reformas itin svarbu suvokti, kad viešasis valdymas šiandien vyksta ne tik racionalių politinių sistemų, bet ir pasaulinės sistemos lygmeniu, t. y. itin išaugo globalūs įvairovės ir kompleksiško aspekto viešųjų organizacijų veiklos transformacijoje, valstybės vidinių ir išorinių veiksnių ir faktorių sąsajos, o tai reiškia, kad nacionalinė valstybė mažiau gali kontroliuoti savo valdymo procesų darbotvarkę [13, p. 220–221].

Negalima paneigti ir teiginio, kad reformuojant viešąjį valdymą kokybiniai pokyčiai viešajame sektoriuje prasideda nuo naujai suvokiamų vertybių sistemos, jie įsitvirtina evoliucionuojant iš vienu valdymo formų į naujas, efektyvesnes veiklos formas.

## Viešojo sektoriaus modernizavimas reformų struktūroje

Šiuolaikinė pasaulinė ekonominė situacija rodo, kad viešųjų institucijų veikla, viešasis valdymas toli gražu neatitinka valdymo pertvarkos ir valdymo modernizavimo reikalavimų. Viešojo valdymo efektyvumas, kurio tikisi mokesčių mokėtojai, finansuojantys viešąsias programas bei projektus, sukelia nusivylimą valdžia, visa viešojo valdymo sistema, auga nepasitikėjimas svarbiausiomis šalies institucijomis, kurios nesugeba įveikti netvarkos, finansinių problemų, teisinio nihilizmo, neužtikrina valdymo demokratizavimo, esminių elementų sėkmingo funkcionavimo, o pagrindines valdymo reformų kryptis formuojantys politikai dažnai pasirenka neteisingus, o kartais ir neteisėtus sprendimus, pradėtos reformos įstringa dar nedavusios jokių rezultatų.

Viešojo valdymo modernizavimas kaip šiuolaikinis procesas prasidėjo praėjusio amžiaus septintajame dešimtmetyje, kai tradicinį viešąjį administravimą keitė naujasis viešasis administravimas, besiremiantis socialinių mokslų postmoderniomis teorijomis, kurių ideologinis pagrindas buvo žinomas S. Kuhno darbas „The Structure of Scientific Revolution“ bei P. Bergerio ir T. Lucmano darbas „The Social Construction of Reality“ [7, p. 129–130].

Viešasis valdymas turi nemažą viešojo sektoriaus modernizavimo patirtį, įgytą XX a., kai formavosi, vystėsi teorinės-metodologinės viešojo valdymo paradigmos, koncepcijos, modeliai ir galimybės patikrinti jų tvarumą praktikoje.

Iš svarbiausių XX a. pirmos pusės viešojo valdymo modernizavimo etapų ir laimėjimų galima išskirti klasikinių viešojo administravimo funkcijų – planavimo, organizavimo, nurodymo, vadovavimo, koordinavimo, informavimo, biudžeto valdymo išgryninimą [18, p. 94], strateginio planavimo ir programinio valdymo bei programinio biudžeto atsiradimą [2, p. 12–13].

Galima išskirti dauglį XX a. antros pusės ir ypač paskutinių dešimtmečių teoretikų, kurių darbai itin reikšmingi viešojo valdymo modernizavimo metodologijai. Tai W. Dunnas, W. Parsonsas, J. M. Brysonas, G. Fredericsonas, R. Denhardtas, D. Osborne'as, T. Gaebleris, Ch. Hoodas, M. Harmonas ir kiti. Jie apibendino viso XX a. viešojo valdymo teorijos ir praktikos laimėjimus. Jų darbuose buvo istoriškai įvertinta klasikinė tradicinė vēberinė-vilsoninė viešojo valdymo teorija ir praktika, išplėtotas dar 1900 m. F. Goodnowo suformuluotas politikos-administravimo dichotomijos principas [17, p. 25–28].

Negalima nepaminėti ir žymaus teoretiko, Nobelio premijos laureato (beje, viešintelio iki šiol viešojo valdymo srityje) H. Simono indėlio į viešojo valdymo reformų teoriją ir praktiką tobulinant itin svarbią viešojo valdymo struktūros dalį – sprendimų rengimo ir jų įgyvendinimo tyrimus. Ypač aktualus yra H. Simono indėlis sprendimų psichologijos ir organizacinės elgsenos srityse [19, p. 19–26].

XX ir XXI a. sandūroje įgyta gerokai daugiau viešojo valdymo modernizavimo patirties rengiant modernizavimo strategijas, modernizavimo šakines programas, tobulinant programų ir projektų valdymą. Pagrindinėmis modernizavimo kryptimis tapo viešųjų organizacijų funkcinės veiklos tobulinimas, įvairių valdymo ir kontrolės formų modernizavimas, viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės plėtojimas, rinkos

santykių diegimas viešajame sektoriuje, naujų privatizavimo formų, valdymo demokratizavimo ir piliečių dalyvavimo valdyme galimybių plėtra. Šiame etape svarbūs teorinius modernizavimo pagrindus parengė teoretikai B. Guy Petersas, D. Kettlas, Ch. Pollitt, G. Bouckaertas, T. Bovairdas, E. Lofleris, L. Terry ir kiti. Jų darbuose viešojo valdymo modernizavimas analizuojamas kaip viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo sąlyga, sėkmingų viešojo valdymo reformų sudedamoji dalis.

Analizuodami viešojo sektoriaus modernizavimą teoretikai pabrėžia organizacinių darinių reorganizavimo būtinumą. Šiandieniniame etape viešojo valdymo institucijos reorganizuojamos siekiant plėtoti horizontalią ir vertikalią institucijų specializaciją, jas koordinuoti, viešosios politikos ciklą geresnės sąveikos [23, p. 325–347].

Šiuolaikinėje viešojo valdymo reformų plėtros aplinkoje būtina žinių, patirties, politikos supratimo ir sprendimų rengimo sąveika, kurioje dalyvauja viešojo ir privataus sektoriaus įmonės, kartu įtraukdamos į valdymo tobulinimą ir visuomenines – nevyriausybinės organizacijas. Jų veikla dažniausiai remiasi kontraktų valdymo principais [9, p. 252–281].

Racionalus viešųjų ir privačiųjų institucijų ir struktūrų veiklos derinimas teikiant kokybiškesnes paslaugas ir viešuosius produktus padeda geriau panaudoti inovatyvias formas, siekti visuomeninio gyvenimo standartų gerinimo, stiprinti partnerystę paremtus horizontalius ir vertikalius struktūrų ryšius [16, p. 12–13].

Reikšmingais modernizavimo faktoriais šiuolaikinėje valdymo pertvarkų aplinkoje tampa viešųjų institucijų organizacinės kultūros ir elgsenos tobulinimas, t. y. organizacinės kultūros pokyčių planavimas, įgyvendinimas ir vertinimas, į šiuos procesus įtraukiant piliečius – organizacijos narius.

XXI a. pradžios valdymo organizavimo principai skatina įvairių piliečių dalyvavimą vis daugiau dėmesio skiriant tiesioginiam piliečių dalyvavimui viešojo valdymo reformų procese. Tai reikalauja itin daug pastangų modeliuojant interesų grupių, valdžios institucijų ir nevyriausybinių organizacijų kartais labai prieštaringas pozicijas, todėl viešojo valdymo reformų, modernizavimo teorija akcentuoja sistemingos stebėsenos (monitoringo) svarbą įgyvendinant ir vertinant piliečių dalyvavimo procesų lygmenį [1, p. 16–18].

Modernizavimo struktūroje svarbios valdžios institucijų ir piliečių (klientų) interesų grupės, demokratiniai valdymo principai remiasi „orientuotos į klientus“ valdžios koncepcija, siekiant galutinio rezultato – piliečių pasitenkinimo viešųjų institucijų veikla [4, p. 212–213].

Viešojo valdymo demokratizavimas šiandien suprantamas kaip biurokratinio personalo gebėjimų ugdymas, valstybės tarnyboje vykstantys pokyčiai, kurie demokratinėse šalyse evoliucionuoja iš „karjeros“ modelių į „postų“ modelį, o tai didina viešojo valdymo efektyvumą. Žinoma, sunkmetis valstybės tarnybos reformavimui daro poveikį. Trūkstant lėšų ne visos institucijos gali sėkmingai tęsti pradėtas viešojo valdymo reformas. Todėl biurokratinių tarnybų veikloje reikėtų toliau plėsti demokratinę principų (visų pirma decentralizacijos) įtvirtinimą. Ypač reikšminga ekonominė decentralizacijos forma – fiskalinė decentralizacija, leidžianti įgyvendinti subsidarumo principus ir rasti naujų galimybių priartinant valdymą prie paslaugų var-

totojų (klientų) bei tobulinant sprendimų priėmimą racionaliai jį paskirstant tarp centrinę ir subnacionalinių valdymo institucijų [3, p. 223–238].

### **Naujoji viešoji vadyba ir jos transformacija į viešąjį valdymą**

XX ir XXI a. sandūroje vykdomų valdymo reformų, viešojo sektoriaus modernizavimo ideologinis pagrindas yra naujoji viešoji vadyba. Naujoji viešoji vadyba XX a. pabaigoje evoliucionavo iš tradicinio ir naujojo viešojo administravimo, nors kai kurie teoretikai naujojoje viešojoje vadyboje išvelgia ir visiškai naujos teorinės paradigmos elementų. Žinoma, tai yra diskusijų objektas, tačiau aksiominis teiginys, kad nauja paradigma gali atsirasti tik naujoje terpėje, vargu ar tinka naujosios viešosios vadybos, kaip viešojo administravimo šiuolaikiniam etapui, kuris, kaip jau minėta, evoliucionavo iš ankstesnių viešojo administravimo formų, egzistavusių nuo XIX a. pabaigos iki XX a. paskutinio dešimtmečio.

Naujosios viešosios vadybos atsiradimą lėmė globalių pokyčių, reformų, viešojo sektoriaus modernizavimo būtinumas. XX a. pabaigos socialiniai, ekonominiai, politiniai pokyčiai, ribų tarp valstybių silpnėjimas, informacinių technologijų sklaida reikalavo reformuoti viešąjį administravimą, modernizuoti valdymo metodus, viešojo sektoriaus personalo gebėjimus, racionaliau sutelkti visų rūšių išteklius, tobulinti organizacijų ir individų atsakomybę už strateginių organizacijos tikslų įgyvendinimą.

XX a. pabaigoje terminas „naujoji viešoji vadyba“ yra tiesiogiai siejamas su viešųjų organizacijų veiklos efektyvumu. Modernizavimas yra viena iš svarbiausių veiklos efektyvumo sąlygų. Modernizavimo siekis šiame etape buvo ir yra įdiegti rinkos principus, naujus valdymo modelius (visų pirma kontraktų valdymą), skatinti demokratinių principų viešajame valdyme plėtrą, viešojo ir privataus sektorių partnerystę ir kita. Kaip matome, viešojo sektoriaus vadyba įgauna vis daugiau verslo administravimo bruožų rengiant viešąsias programas ir projektus, įgyvendinant valstybės institucijų veiklos strategines kryptis. Todėl galima teigti (remiantis dar 1995 m. išsakytais W. Parsonso teiginiais), kad viešoji politika ir jos administravimo metodai vis labiau panašėja į viešosios vadybos principus ir postuluojamus metodus bei procedūras [13, p. 512–513]. Todėl viešosios vadybos turinys pasikeičia, tačiau klasikiniai politikos-administravimo dichotomijos principai šiandieniniame viešojo valdymo kontekste neišnyksta, o priešingai – išlieka tolesnių reformų, kai reformuojama valdymo praktika, atnaujinami metodai bei procedūros bei vyksta reformų ideologijos pokyčiai, formuojasi naujos ir transformuojasi senos idėjų sistemos. Visa tai ir turi įtakos valdymo reformų tikslams, struktūroms, funkcijoms, be kurių inovacijų diegimas sunkiai įgyvendinamas [14, p. 31].

Reformuojant naująją viešąją vadybą ir jai transformuojantis į naująjį viešąjį valdymą kuriami kvaziaautonominiai dariniai – asociacijos, agentūros, bendros įmonės ir kt., kurių pagrindinis uždavinys – įgyvendinti valstybės išskeltas strategines viešojo sektoriaus užduotis remiantis privataus verslo principais ir modeliais. Teoretikai tokį modelį vadina *operatoriniu* (privataus sektoriaus planavimas, finansavimas, valdymas). Kitas yra *frančizės* (tiekimas monopolizuotas privataus sektoriaus), o tre-

čias – *visuomeninis* modelis (bendradarbiauja mišrios institucijos ir dariniai) [11, p. 547–563].

Pateikti modeliai yra diskusijų objektas, nes vykdant reformas kyla teorinių ir praktinių problemų, kurių sprendimai yra gana skirtingi. Dalis teoretikų labiau akcentuoja reformų ir modernizavimo normatyvinius standartus, atsakomybę, etikos normas, t. y. klasikinės vadybos, kuri remiasi organizacijų teorija, reikšmę. Kiti autoriai reformų procese siekia išlaikyti klasikinės viešųjų organizacijų ir verslo organizacijų sąveikos pozicijas. Jie labiau pabrėžia ne viešųjų ir privačiųjų organizacijų, bet viešųjų ir nevyriausybinių organizacijų partnerystės reikšmę. Jie nepritaria pernelyg pabrėžiamai decentralizavimo reikšmei, kadangi, jų nuomone, decentralizavimo formos (ypač privatizavimas) pernelyg segmentuoja viešąjį sektorių, neleidžia gerai įgyvendinti pernelyg išplėstų vadybos tinklų ir politikos tinklų koncepcijų [10, p. 35].

Nors teoretikai įvairiai vertina ir traktuoja naująją viešąją vadybą, visi autoriai pabrėžia tradicinio bei naujojo viešojo administravimo ir naujosios viešosios vadybos, kuri reikalauja naujų biudžeto valdymo principų įgyvendinimo, kontraktų ir viešųjų pirkimų kultūros (taip pat ir tarnautojų kontraktų), antreprenerystės principų tobulinimo, atsakomybės už priimtus sprendimus didinimo (prisiimant tam tikrą rizikos dalį) bei monitoringo ir kontrolės visapusiškumo stiprinimo valdymo praktikoje, skirtumus [4, p. 10–11].

Prognozuojant šiuolaikinio viešojo valdymo raidos, reformų viešajame sektoriuje tendencijas galima teigti, kad paskutiniais metais pradeda ryškėti kai kurios naujosios viešosios vadybos tobulinimo tendencijos, netgi numatomos evoliucionavimo į viešąjį valdymą kryptys. Taip yra todėl, kad naujoji viešoji vadyba siekiant rezultatų ir išimtinai į juos orientuojantis skatina tam tikras dehumanizavimo tendencijas, taip ribodama sąlygas valdymo demokratizavimo tendencijoms. Taip pat pažymėtina, kad per didelis organizacijų savarankiškumas, viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės plėtra įgauna tam tikrų pataloginių požymių – mažėja tradicinės viešojo sektoriaus tarnautojų ir valdžios atstovų atsakomybės laipsnis (nors naujosios viešosios vadybos teoretikai ir akcentuoja stebėsenos ir kontrolės vaidmenį) naikinant hierarchines struktūras, silpnėja atskaitomybės lygmuo, nors stiprėja horizontalaus valdymo tendencijos. Valstybė sunkiai bepajėgia suvaldyti ir sukontroliuoti (ypač vietos savivaldos lygmeniu) valstybines paslaugų įmones bei autonominių agentūrų veiklą. Tai iškreipia rinkos principus, neleidžia iki galo įgyvendinti viešumo, subsidiarumo principų. Viešosios organizacijos praktikoje iškelia vartotojo prioritetus, tuo tarpu naujosios viešosios vadybos paradigma orientavo į kliento (kaip vartotojo) poreikių tenkinimą, jo aprūpinimą prekėmis ir viešosiomis paslaugomis. Praktikoje kliento pasitenkinimas suteiktomis paslaugomis dažnai nėra svarbiausias kriterijus [20, p. 42–43].

Naujosios viešosios vadybos evoliucionavimas vienu teoretikų siejamas su naujosios viešosios tarnybos modeliu, kai orientuojamasi ne tik į galutinius rezultatus, bet ir tų rezultatų siekimo, realizavimo procesus, metodus bei procedūras siekiant demokratiškesnės valdymo aplinkos, vengiant pernelyg didelio privataus kapitalo vaidmens tobulinant viešąsias paslaugas, neskaidrumo (ypač privatizavimo, kontraktų valdymo, viešųjų pirkimų ir koncesijavimo, privačių bankų reikšmės suabsoliuti-

nimo srityse). Tai patvirtina ir šiandieninė pasaulinė ekonominė-finansinė padėtis (ypač naujose ES šalyse, ir ne tik jose), kai pradedama suprasti, kad įgyvendinant naująją viešąją vadybą kaip teorinę paradigmą arba viešojo administravimo šiandieninį etapą kyla nemažai problemų. Naujose ES šalyse trūksta įstatymų nuostatų, reglamentuojančių naujosios viešosios vadybos praktiką, nepakankamai finansuojamos pradėtos programos ir projektai, siekiantys modernizuoti vienas ar kitas viešojo sektoriaus sritis. Neretai vykdomos reformos ir pertvarkos įneša sumaištį į šalies ekonominę, politinę, socialinę erdvę, sukelia tam tikrus įtampos laukus tarp valdžios institucijų ir visuomenės interesų, tarp atskirų interesų grupių išprovokuoja konfliktines situacijas. Reformų konstruktoriai, siekdami prisitaikyti prie esamų ekonominių-finansinių aplinkybių, dažnai priima skubotus (kartais net nelogiškus) sprendimus. Administruojančio personalo, organizacinių darinių gebėjimai toli gražu ne visada tenkina naujosios viešosios vadybos keliamus reikalavimus, todėl siekis akla adaptuoti pirmaujančių šalių praktiką įgyvendinant naujosios viešosios vadybos modelius veda į nepamatuotus sprendimus, strateginių nuostatų nebuvimą, valdžios ir verslo struktūrų susiliejimą, neskaidrius viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo procesus.

Šiandien sunku prognozuoti tolesnę viešojo valdymo reformų, modernizacijos raidą, bet viena aišku – naujoji viešoji vadyba turi keistis, kai kurios jos nuostatos turi restruktūrizuotis. Kiek ir kokiomis kryptimis turi būti orientuoti pokyčiai, taip pat nėra lengva nustatyti, tačiau teoriniai ir praktiniai tyrimai, ekonominė ir politinė pasaulio situacija rodo, kad net ir tobuliausi viešojo sektoriaus valdymo principai negali būti mechaniškai perkelti į viešąjį sektorių. Todėl verta prisiminti viešojo administravimo klasiko H. Simono XX a. viduryje parengtas „administracinės valstybės“ ir „administracinio žmogaus“ koncepcijas. Neidealizuojant šių doktrinų galima teigti, kad šiandienos teoretikai ir praktikai tobulindami reformų valdymą galėtų ir turėtų geriau suprasti puikiai H. Simono parengtas valdymo racionalizmo koncepcijas, kurios orientuojasi į valstybės vaidmens augimą (tiek centrinės valdžios, tiek vietinių valdžios institucijų). Iš esmės privataus sektoriaus dariniai negali pakeisti valstybinio viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo priimant politinius ir ekonominius sprendimus. Nors būtina ir toliau remtis klasikineis viešosios politikos ir viešojo administravimo dichotomijos (specifinės sąveikos) principais, naujai viešajai vadybai evoliucionuojant į šiuolaikinę viešojo valdymo pakopą, politikos formuotojų ir vykdytojų (administratorių) sąveika turi įgauti glaudesnio bendradarbiavimo, atsakomybės ir atskaitomybės laipsnį. Viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo arsenale įdiegti naujausias, pažangias strategines vadybos, viešosios rinkodaros, visų rūšių išteklių valdymo, informacinių technologijų panaudojimo bei viešųjų institucijų veiklos kontrolės ir vertinimo formas.

Toliau privalo būti tobulinamos viešojo ir privataus sektoriaus sąveikos valdymo formos (ypač socialinės partnerystės srityje) bei viešųjų ir nevyriausybinių organizacijų bendradarbiavimas. Tam turi padėti besiformuojančios šiuolaikinio viešojo valdymo kryptys – veiklos procesų valdymas, naujai pasiekimai veiklos analizės, savianalizės, audito srityse. Negalima procesų valdymo struktūroje atmesti (kaip teigia

kai kurie teoretikai ir praktikai) visuotinės kokybės vadybos geriausios praktikos analizės ir teorinių tyrimų vaidmens.

Žinoma, naujasis viešasis valdymas turi tapti svarbiausia visuomenės veikla, kur būtų sutelktos visuomenės grupių, valstybės institucijų pastangos, turi susiklostyti nauji kokybiniai piliečių ir kitų suinteresuotųjų (agentūrų, fondų ir kt.) santykiai, tobulinami viešojo valdymo etikos regulaminai, taisyklės ir valstybės tarnybos vaidmuo bei stiprinamas valstybės tarnautojų statusas, griežtinamos jų atsakomybės formos, t. y. formuojamas naujasis viešasis valdymas, dažnai įvardijamas kaip metavaldymas.

## Išvados

Pagrindinis viešojo valdymo reformų tikslas – viešojo sektoriaus efektyvumo, viešojo valdymo modernizavimo sąlygų tobulinimas. Viešojo valdymo reformų struktūroje itin svarbią vietą užima sprendimai, besiremiantys tam tikromis ideologinėmis nuostatomis. Norint teoriškai modeliuoti valdymo reformas, prognozuoti pokyčius būtina įvaldyti viešojo valdymo analizės instrumentariją, padedantį sistemiskai ištirti viešąjį valdymą kaip teoriją, modelių, metodų, procedūrų visumą, derinti viešųjų, privačiųjų ir nevyriausybinųjų institucijų dalyvavimą, jų interesus taikant šiuolaikinius valdymo metodus.

Viešojo valdymo modernizavimas šiuolaikiniame etape daugiausia priklauso nuo pagrindines reformų kryptis formuojančių politikų kompetencijos, jų gebėjimų planuoti, įgyvendinti, vertinti reformas ir jų padarinius bei prognozuoti tolesnę jų eigą ir socialinių, ekonominių procesų poreikį. Ypač reikšmingą vietą pasaulinės ekonominės krizės sąlygomis įgauna politikų ir administratorių patyrimas rengiant tikslines modernizavimo programas ir projektus, t. y. diegiant šiek tiek pamirštamus strateginio valdymo principus, kurie buvo viena iš svarbiausių sąlygų pasaulio valstybių ekonomikoms įveikiant dar XX a. ketvirtojo dešimtmečio krizę. Todėl pagrindinis viešojo sektoriaus organizacijų uždavinys – naujai pritaikyti valdymo teorinę patirtį ir gerosios praktikos elementus siekiant modernizuoti viešųjų paslaugų teikimą, diegiant inovatyvias valdymo formas, stiprinti visų sektorių partnerystę paremtus vertikalius ir horizontalius organizacijų ryšius.

Modernizavimas šiuolaikiniame etape remiasi naujosios viešosios vadybos paradigma, orientuota į rinkos modelių įtvirtinimą viešajame valdyme, viešojo ir privataus sektorių partnerystės plėtrą rengiant programas ir projektus, tobulinant kontraktų, koncesijavimo, viešųjų pirkimų procesų valdymą. Remiantis žymiausių pasaulio teoretikų išvadamis galima teigti, kad viena iš svarbiausių pokyčių kryptų ir tendencijų šiandien galima laikyti tradicinės politikos ir administravimo dichotomijos evoliucionavimą į dar glaudesnę politikos ir administravimo sąveiką. Tai yra esminis naujosios viešosios vadybos evoliucionavimo į naują viešojo valdymo etapą ideologinis pagrindas, kuris tik tobulina, bet nekeičia klasikinių viešojo valdymo principų. Kartu būtina pažymėti, kad keičiasi valdymo sistemos, atnaujinama valdymo praktika, o tai skatina inovacijų diegimą, plačiau naudojant kvaziautonominius darinius, kartu tobulinant valstybės priežiūros ir kontrolės funkcijas.

## Literatūra

1. Abelson J. and P. Gauvin. *Assessing the Impact of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications*. Canadian Policy Research Network, March. 2006.
2. Arimavičiūtė M. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
3. Bartina F. and B. Bevito. *Financial Reports and Decentralization in Municipal Governments – International Review of Administrative Sciences*. 2006. Vol. 72 (2).
4. Bovaird T. and E. Löffler. *Public Management and Governance*. London, Routledge, 2009.
5. Civinskas R. Piliėtis kaip klientas naujoje viešojoje vadyboje. Kn.: *Naujoji viešoji vadyba*. Ats. red. A. Raipa. Kaunas: Technologija, 2007.
6. Dunn W. *Viešosios politikos analizė*. Vilnius: Homo liberus, 2006.
7. Fredericson H. and K. Smith. *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press, 2003.
8. Klijn E., J. Edelenbos, M. Kost and M. Twist. “Facing Management Choices in 18 Complex Environmental Public-Private Partnership Projects” in *International Review of Administrative Sciences*. 2009, 74 (2).
9. Lane J. E. *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
10. Laughlin Mc., S. Osborne S. and E. Ferlie. *New Public Management*. London, Routledge, 2005.
11. Lienhard A. “Public Private Partnership (PPPs) in Switzerland: Experiences-Risks-Potentials” in *International Review of Public Administration*. 2006. 72 (4).
12. Osborne D. and T. Gaebler. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. 1992
13. Parsons W. *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001.
14. Pollitt Ch., Bouckaert G. *Viešojo valdymo reforma*. Vilnius: Algarvė, 2003.
15. Raipa A. Viešojo administravimo efektyvumo turinys. Kn.: *Viešojo valdymo efektyvumas*. Ats. red. A. Raipa. Kaunas: Technologija, 2001.
16. Raipa A., Skietrys E. Viešosios ir privačiosios partnerystės socialinio vertinimo teoriniai aspektai. *Socialinis darbas*. 2009., 8 (1).
17. Shafritz J. and A. Hyde. *Classics of Public Administration*. Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1992.
18. Shafritz J. and J. Ott. *Classics of Organization Theory*. Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1992.
19. Simon H. *Administracinė elgsena*. Vilnius: Knygiai, 2003.
20. Smalskys V. Viešojo valdymo modernizavimas. Kn.: *Ivadas į viešąjį valdymą*. Ats. red. A. Raipa. Kaunas: Technologija, 2009.
21. Verhoest K., G. Bouckaert and B. G. Peters. “Janus – Faced Reorganization: Specialization and Coordination in Four OECD Countries in the Period 1980-2005” in *International Review of Administrative Sciences*. 2007. 73 (3).

## THE DIRECTIONS AND TENDENCIES OF CHANGES IN MODERN PUBLIC GOVERNANCE

**Alvydas Raipa**

### Summary

*Public sector organizations carry out their activities in a constantly, incrementally changing environment of global society.*

*In modern society, public sector organizations have been encouraged to change their role from the provider of services to the monitoring of other organizations that actually deliver those services. This is particularly true of local authorities who are encouraged by central government to deliver services through the voluntary or private sector. The evolution of New Public Management into new public governance means that public sector managers are acquiring the role of monitoring and control over other kinds of organizations and developing skills in managing contracts. Such an arrangement is blurring the boundary between the public and other sectors, between policy and administration. A major feature of the reforms and changes in the public sector is that we can see an evolution from new public management to new public governance in the start of the twenty-first century.*

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.30.26905