

Viešojo valdymo modernizavimo aspektai ir įgyvendinimo problemos

Vainius Smalskys

Mykolo Romerio universitetas
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius

Eugenijus Skietrys

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

Straipsnyje analizuojami viešojo valdymo modernizavimo aspektai. Teigiama, kad modernioje visuomenėje valstybės tarnautojų ir viešojo sektoriaus darbuotojams rengti ir lavinti turi būti skiriamas nuolatinis dėmesys. Administravimas vis labiau siejamas su tokiomis kategorijomis kaip kvalifikacija ir kompetencija. Teigiama, kad terminu „naujoji viešojo vadyba“ apibūdinamos viešojo sektoriaus modernizavimo reformos. Daugelis valdymo inovacijų yra siejamos su naująja viešąja vadyba. Pabrėžiama, kad ne visada naujoji viešojo vadyba ir jos paslaugos piliečiams principai gali būti įgyvendinti iškart pertvarkant organizacijas veikti naujomis sąlygomis. Straipsnyje tvirtinama, kad naujoji valstybės tarnyba yra „švelnesnis“ naujosios viešosios vadybos variantas, labiau pabrėžiantis piliečių ir bendruomenių dalyvavimą priimant valdžios sprendimus.

Pagrindinės sąvokos: viešasis sektorius, lavinimas, modernizavimas, naujoji viešojo vadyba.

Keywords: public sector, education, modernization, new public management.

Įvadas

XX a. pabaigos ir XXI a. pradžios administraciniam valdymui būdingos vadybinių ir demokratinių vertybių įsitvirtinimo tendencijos, kai viešojo sektoriaus organizacijos siekia sudaryti palankias sąlygas reikštis individo laisvei ir iniciatyvai. Vienu svarbiausiu veiksmu tampa valstybės tarnautojų mokymas, modernių kvalifikacijų suteikimas. Vis didesnę įtaką personalo valdymui, viešųjų programų ir projektų rengimui ir įgyvendinimui daro verslo vadybos metodų taikymas centrinio bei vietinio lygio valstybės įstaigose, piliečių bendruomenės bei jų dalyvavimas vietinės valdžios sprendimų priėmimo procese. Modernizuojant valdymą formuojasi nauji viešojo administravimo principai, kuriuos daugelis tyrinėtojų įvardija naujosios valstybės tarnybos terminu. Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti viešojo valdymo modernizavimo įgyvendinimo pagrindinius principus bei kryptis.

Viešojo sektoriaus personalo lavinimas ir valdymo modernizavimas

Esminiai pokyčiai XX a. pabaigoje ir XXI a. pradžioje vyko šalinant efektyvaus valstybės tarnautojų rengimo kliūtis. Modernios visuomenės valstybės institucijų strategijoje skiriamas nuolatinis ir sistemingas dėmesys potencialių darbuotojų atrankai ir rengimui. Vakarų šalių valstybės institucijų personalo tarnybos sistemingai rūpinasi personalo poreikių, lavinimo procesų monitoringu, karjeros planavimu, darbo santykių tobulinimu. Galima sutikti su tyrinėtojais, tvirtinančiais, kad rengimo procesas yra siejamas ir su išaugusiu tarnautojų, mokslininkų ir politikų bendradarbiavimu [14, p. 49–51]. Atrankos procese tiesiogiai ar netiesiogiai dalyvauja formalios ir neformalios rengimo įstaigos (universitetai, mokymo centrai, akademijos). Valstybės institucijų personalo rengimo sistemą sudaro tarnautojų pagrindinis mokymas, lavinimas ir kvalifikacijos kėlimas, sistemos vertybės ir principai.

Ne tik statutinėms viešojo sektoriaus organizacijoms, bet ir daliai kontinentinės Europos valstybių (Vokietijos, Prancūzijos ir kt.) civilių tarnautojų, puikiai išmanančių administracinę teisę, sunku pereiti prie vadybinių administravimo metodų [13, p. 74–80]. Reikia pripažinti, kad griežta teisinė aplinka apriboja valstybės tarnautojų iniciatyvą, o vokiečių-austrų viešojo administravimo mokyklos istoriškai visą laiką rėmėsi vertikalios valdymo konceptais. Viešojo sektoriaus administravimo vadybizavimas skatina viešųjų organizacijų veikloje plačiau taikyti verslo vadybos veiklos formas. Orientacija į žmogiškuosius išteklius yra siejama su viešojo sektoriaus personalo rengimu ir kvalifikacijos kėlimu. Administravimas vis labiau siejamas su tokiais kategorijomis kaip kompetencija ir profesionalizmas.

Nauji personalo lavinimo procesai neišvengiamai veikia tiek Vakarų šalių, tiek Rytų Centrinės Europos valstybių valdymo institucijas. Lietuvos ir kitų pokomunistinių šalių sąlygomis negalima visiškai sutikti su R. B. Denhardt'o [3, p. 33–37], siūlančio viešojo administravimo teoretikams ir praktikams savo pastangas ir veiksmus nukreipti į administracinę praktiką, požiūriu. Pokomunistinėmis sąlygomis negalima visavertę jungtis tarp mokymosi ir teorijos bei praktikos. Todėl galima tvirtinti, kad Rytų Centrinės Europos šalyse praktikos perteikimas rengimo procese nėra lemiamas viešojo valdymo įstaigų administravimo modernizavimo veiksnys.

Kita vertus, pačiose Vakarų Europos valstybėse vyksta permanentiškos naujosios viešosios vadybos reformos siekiant viešąjį sektorių padaryti veiksmingesnį ir efektyvesnį. Šios valstybės, kaip ir Rytų Centrinės Europos šalys, susiduria su panašiomis naujosios viešosios vadybos reformų adaptavimo ir įgyvendinimo problemomis. Iš anglosaksų valstybių kilusi naujosios viešosios vadybos teorija ir praktika ne visada atitinka istorines, kultūrinės ir kitokias kontinentinės Europos viešojo valdymo realijas. Rytų Centrinės Europos šalys, nepaisant sovietinio totalitarizmo priespaudos, ilgą laiką buvo veikiamos austrų-vokiečių ir prancūzų teisės ir administracinio valdymo tradicijos, todėl sunkiai adaptuoja modernią viešojo sektoriaus administravimo praktiką.

Naujoji viešoji vadyba ir jos paslaugos klientui koncepcija ne visada gali būti įgyvendinta pokomunistinėmis sąlygomis iškart pertvarkant organizacijas (pavyzdžiui, statutinę valstybės tarnybą) veikti naujomis sąlygomis. Transformacijų evoliucijoje skiriami tokie reformų modeliai kaip lėta socialiai orientuota evoliucija ir šuoliškas pertvarkymas per trumpą laikotarpį. Pastarasis me-

todas priimtinesnis anglosaksiškoms demokratijoms, kur dėl istoriškai susiklosčiusios valdymo tradicijos „iš apačios į viršų“ yra labiau susiformavusios pilietinės visuomenės veikimo prielaidos. Nėra aišku, kokie viešojo sektoriaus reformų modeliai reikalingi ir adaptuoti Rytų Centrinės Europos šalyse bei kontinentinės Europos valstybėse, kur taip pat išlieka nemažai norminio nelankstaus bei iš dalies per daug socialiai orientuoto viešojo administravimo elementų, kiek reikia atsižvelgti į konkretaus regiono viešojo valdymo institucijų veiklos kultūrinės, istorinės, administracinės bei teisinės ypatybes. Čia vyrauja moderni praktika, bet nėra pakankamai aišku, kiek ji radikalių reformų būdu adaptuotina Rytų Centrinės Europos šalių valstybės tarnautojų rengimo sistemai.

Iš dalies reikia sutikti su B. Melniku [11, p. 211–220], kuris, analizuodamas viešojo administravimo institucijas plačiąja prasme, teigia, kad svarbiausia sąlyga, turinti didelės įtakos teisės saugos institucijų valdymo efektyvumui bei valdymo tobulinimui, yra gebėjimas labiau orientuotis į įstatymų ir kitų teisės normų vykdymą, kartu minėtų struktūrų veiklą ir raidą darant demokratiškesnę ir humaniškesnę. Tai esminis valdymo efektyvumo didinimo prioritetas. Tačiau nėra duodama aiškaus atsakymo, kaip tai padaryti ir koks turėtų būti valstybės tarnautojų rengimas, kad būtų galima suderinti įstatymų laikymąsi darant demokratiškesnę ir humaniškesnę organizacijų veiklą.

Globalizacijos procesai leidžia kalbėti apie tradicinio valdymo apribojimą. Vadovavimas iš viršaus į apačią daugelyje organizacijų tampa neveiksmingas. Teigiama, kad vadovavimo iš viršaus strategija gali išspręsti palyginti nesudėtingas technines problemas, bet kai kalbama apie painius dalykus reikia daugelio papildomų dalykų, kartais reikia sąjungos, įsakymai ir taisyklės čia negalioja. Iki XX a. 7–8 dešimtmečio Vakarų valstybėse įvyko didžiulių socialinių, ekonominių, technologinių pasikeitimų. Industrinė ekonomika pradėjo transformuotis į paslaugų ir informacinę ekonomiką. Vakarų visuomenė, ilgai buvusi miestų visuomenė, tapo priemiestine visuomene, o tai savo ruožtu pareikalavo ir viešojo administravimo permainų. Uždarą biurokratinę valdymo sistemą itin paveikė spartus informacinių technologijų kūrimas bei kritęs visuomenės pasitikėjimas neefektyviomis, pernelyg centralizuotomis vyriausybėmis programomis ir projektais.

Dar viena priežastis, kuri privertė keisti viešojo administravimo praktiką, buvo ekonominių ciklų pasikeitimas. Vyravusi automobilių ir kitos

pramonės šakos suformavo pagrindus mikroelektroninei paradigmai. Milžiniški pasikeitimai, kapitalo investavimas buvo nukreiptas į elektroninę ir informacinių technologijų infrastruktūrą.

Naujos XXI a. viešojo administravimo užduotys reikalauja gero ir paslaugaus piliečių aptarnavimo, efektyvaus finansų valdymo, viešųjų paslaugų plėtimo, paslaugų pritaikymo prie vis labiau segmentuotos visuomenės, aktyvaus bendradarbiavimo su piliečiais, aktyvios pagalbos politikos sričiai. Siekiant šių tikslų diegiami naujosios viešosios vadybos metodai. Vakarų šalyse naujosios viešosios vadybos reformos įgyvendinamos dviem būdais – centralizuotai arba iš apačios į viršų. Daugelyje Vakarų valstybių naujoji viešoji vadyba buvo įgyvendinama centrinės valdžios iniciatyva. Taip šios reformos vyko anglosaksiškose šalyse, Skandinavijoje. Vokietijoje, kur stiprios norminio administravimo pozicijos, reformos pradėtos vietiniu lygiu, komunose [15, p. 33–41].

Atsižvelgiant į tradicinio viešojo administravimo krizę ir nesugebėjimą prisitaikyti prie šiuolaikinių ekonominių ir socialinių transformacijų viešajame sektoriuje, buvo pradėtos reformos, paremtos nauju vadybiniu (neteisiniu) požiūriu. Žymūs viešojo administravimo tyrinėtojai D. Osborne'as, T. Gaebleris [12], A. Massey [10], Ch. Hodas [7] ir kt. suformulavo ir teoriškai pagrindė pagrindinius naujosios viešosios vadybos principus:

- Ypač daug dėmesio skiriama veiklos rezultatams ir asmeninei vadybinei atsakomybei.
- Aiškiai apibrėžiami organizaciniai ir personalo komplektavimo klausimai, nustatomi darbų atlikimo rodikliai. Pagrindiniai jų apibrėžia organizacijos veiklos efektyvumą ir naudingumą.
- Valstybės institucijos siekia plačiau taikyti privataus sektoriaus metodus, taip pat didina privataus sektoriaus reikšmę ribojant valstybės veiklą.
- Nuolatinis darbuotojų mokymas, naujovėms, žinioms ir mokymo metodams atvira aplinka.
- Piliečių asmeninių teisių nuo valstybės tarnautojų ir politikų savivalės apsauga ir kita.

Kuriant viešojo valdymo tradicijas Lietuvoje siekiama perimti pažangią kitų šalių viešojo valdymo patirtį. Prie bandymų taikyti naujosios viešosios vadybos principus santykinai galima būtų priskirti „Saulėlydžio“ ir „Saulėtekio“ komisijų iniciatyvas, kuriomis buvo siekiama sumažin-

ti ir racionalizuoti valdymo išlaidas, supaprastinti verslo reguliavimą. Kitas pavyzdys yra valstybės ir vietos savivaldos institucijose diegiamas strateginis biudžeto planavimas, programinis finansavimas, kuriuo yra įtvirtinamas biudžeto formavimo atsižvelgiant į rezultatus principas. Bendruomenės įtraukimo į valdymą iniciatyvos plinta kai kuriose savivaldybėse. Galima būtų paminėti kai kurių miestų savivaldybių, jų vadovų visuomenines iniciatyvas. A. Guogio ir D. Gudelio nuomone, tai leidžia prognozuoti, kad artimiausioje ateityje įvairūs naujosios viešosios vadybos elementai toliau bus diegiami Lietuvoje ir kitose Rytų Centrinės Europos šalyse [6, p. 26–34].

Atsižvelgiant į tai, kad biudžetai vis labiau orientuojami į rezultatus ir stiprėja konkurencija viešųjų paslaugų srityje, olandų tyrinėtojo M. Kuitenbrouwerio nuomone, reikalingas naujo tipo administratorius – vadybininkas, kaip aktyvus visuomeninio gyvenimo dalyvis, racionalus, nuolat bendraujantis su politikais [9]. Mūsų nuomone, šis procesas sietinas su privačių darinių patyrimo diegimu viešajame sektoriuje, kai tradicinį norminį viešąjį administravimą keičia lankstesnis ir geriau prisitaikantis prie naujų modernizavimo iššūkių viešasis valdymas.

Šiuos principus susistemino lietuvių tyrinėtojai A. Raipa ir S. Puškorius.

Viena iš vyraujančių personalo valdymo tendencijų viešajame sektoriuje yra valstybės tarnautojų rengimo ir kvalifikacijos kėlimo tobulinimas ir plėtra. Kvalifikacijos kėlimas yra įstatymiškai patvirtinta pareiga, tačiau tai netrukdo organizuoti, pavyzdžiui, įvairius kvalifikacijos kėlimo kursus. Daugelis šalių turi savo nacionalines mokyklas viešojo sektoriaus darbuotojams, tačiau rinkoje atsiranda ir daugiau institucijų, teikiančių panašias paslaugas. Viešasis sektorius vis labiau naudojami nacionalinių kvalifikacijos kėlimo programų paslaugomis. Pavyzdžiui, anglų sistema NVQ (National Vocational Qualifications) arba Learnleader daugiafunkcė sistema. Tokios daugiafunkcės sistemos skatina kelti kvalifikaciją visose Europos Sąjungos šalyse. Manome, kad jos leistų pasiekti pakankamai aukštą kvalifikaciją ir prasčiau išsimokslinusiems valstybės tarnautojams. Tai būtų bandymas suteikti vienodas švietimo galimybes visiems visuomenės nariams, siekti tarnautojų darbo efektyvumo motyvuojant juos geriau dirbti.

Įgyvendinant viešojo sektoriaus tarnautojų mokymą ir kvalifikacijos kėlimą galima skirti du aspektus: dalykinį ir auklėjamąjį, tačiau riba tarp jų labai neryški. Tam tikri asmenybės bruožai, bū-

tini profesiniame darbe, tampa profesinio mokymo dalimi. Galima teigti, kad bazinis profesinis mokymas negali visiškai patenkinti nuolat kintančių darbo rinkos reikalavimų, ypač tose srityse, kurios reikalauja radikalių reformų. Manytina, kad universitetai galėtų imtis didesnės atsakomybės, sukurti darbuotojų perkvalifikavimo ir kvalifikacijos kėlimo sistemą. Aktualus tampa aukštasis išsimokslinimas, nes aukštojo išsimokslinimo darbuotojų galimybės persikvalifikuoti, prisitaikyti prie naujų darbo reikalavimų yra daug didesnės nei žemesnio išsimokslinimo darbuotojų.

Kita personalo valdymo viešajame sektoriuje tendencija siejama su laipsnišku valdininkų skaičiaus viešajame sektoriuje ribojimu. Tai dviejų procesų išdava: vykdomųjų agentūrų kūrimas ir dalies darbuotojų perėjimas ten sudarant su jais kontraktus bei paslaugų privatizavimas, kuris dalį viešojo sektoriaus personalo pavertė privačių firmų darbuotojais, teikiančiais viešąsias paslaugas. Lenkų tyrinėtojo A. Jabłoński teigimu, didžiausia personalo kaita per keletą paskutinių metų užfiksuota Didžiojoje Britanijoje, kai pirmoje deivintojo dešimtmečio pusėje buvo atleista apie 50 proc. visų valstybės tarnautojų. Panašus reiškinys, tik mažesnio masto, vyko ir šios šalies savi-valdybėse [9, p.75–94]. Galima teigti, kad tai nėra atsitiktinumas. Naujosios viešosios vadybos reformos pirmiausia buvo pradėtos įgyvendinti anglosaksų šalyse.

Reikia pripažinti, kad organizacijos narių mokymas yra integrali visuotinės kokybės vadybos (TQM) veiklos proceso įgyvendinimo dalis, sistemingas procesas. Kvalifikacijos kėlimas remiasi nuolatiniu visų organizacijos narių kvalifikacijos monitoringu ir savianalize. Paprastai darbuotojų nurodytus mokymo poreikius analizuoja vadovybė ir sprendžia, kaip ir kokius poreikius tenkinti atsižvelgiant į finansinę organizacijos padėtį ir plėtros kryptis. Kai kuriose organizacijose laikomasi principo, kad darbuotojai ne kritikuoja vadovus, bet siūlo jiems tobulinti administracinius ir kitokius įgūdžius. Tai vienas iš būdų šalinti organizacijos klaidas. Mokymasis organizacijoje gali būti išorinis ir vidinis. Visuotinė kokybės vadyba kaip naujosios viešosios vadybos sudedamoji pabrėžia vidinį organizacijos narių mokymąsi vieniems iš kitų. Tai konkretus ir pigus mokymosi procesas, kai pasitelkus dokumentuotus darbų atlikimo procesų aprašus organizacijoje savo jėgomis mokomi nauji darbuotojai. Mūsų nuomone, vykstant organizaciniams pokyčiams sukuriama sąlyga nuolatiniam vidiniam organizaciniam mokymui, pasireiškiančiam konkre-

čiais darbo efektyvumo rezultatais. Analizuojant šias nuostatas reikia pasakyti, kad ne visose viešojo sektoriaus organizacijose jų narių mokymasis vieniems iš kitų gali būti naudingas. Gan konservatyviose statutinėse organizacijose toks mokymasis yra problemiškas. Rutininiai pavyzdžiai ir hierarchiniai santykiai neskatina inovacijų proceso. Galima sutikti, kad informacinės visuomenės plėtros procesai pozityviai veikia personalo gebėjimų ugdymą.

Kai kurie autoriai mano, kad visuotinės kokybės vadybos modeliai sunkiai pritaikomi viešųjų institucijų veikloje dėl didesnės viešųjų institucijų orientacijos į veiklos procesus negu į rezultatus, dėl norminių administravimo modelių nelankstumo ir kitų dalykų. Šiuolaikinė visuotinės kokybės vadybos samprata, susiformavusi ir išsivysčiusi privataus verslo dariniuose, tik iš dalies gali padėti viešajam sektoriui susumuoti viešųjų paslaugų teikėjų ir klientų grįžtamąjį ryšį, įstaigų veiklos monitoringą, procedūrų ir metodų įvairovę, organizacijos ir darbuotojų rengimo kryptis, esminius veiklos efektyvumo parametrus ir dimensijas [1, p. 58]. Visa tai yra susiję ir su valdžios struktūrų tikslais bei misija.

Naujoji viešojo vadyba ir valdymo modernizavimas

Dvidešimtojo amžiaus 8–9 dešimtmečiai buvo lūžis Vakarų pasaulio šalyse įgyvendinant administracinius pertvarkymus. Jau šiek tiek užsiminėme apie valdymo modernizavimą. Šiuolaikiniai pertvarkymai administraciniame sektoriuje yra susiję su valstybių „perkaitimu“. Dabartinis viešasis sektorius, ypač kontinentinėje Europoje, nebepajėgus įgyvendinti tokios gausos funkcijų, paveldėtų iš praeities. Naujoji viešojo vadyba apibūdina viešojo sektoriaus modernizavimo reformas. Šiuo terminu įprasta vadinti daugelį viešojo sektoriaus reformų, vykdomų daugelyje šalių [6, p. 26–34]. Apibendrinant šias nuostatas manytina, kad vykstant globalizacijos procesams, kurie naikina valstybių sienas ir sukuria dideles ekonomines ir informacines erdves, pagrindinės valdymo modernizavimo kryptys yra:

Privatizavimas: valstybės valdžios įtakos mažėjimas didėjant privataus sektoriaus įtakai.

Decentralizavimas. Šis procesas vyksta tokio- mis kryptimis:

- atskirų valstybės funkcijų perdavimas į žemesnį valdymo lygį išsaugant centralizuotą valdymą (dekoncentracija);
- autonominių darinių (komunų, bendruomenių, municipalitetų ir kt.), kurie sa-

varanikiškai disponuotų nuosavais ištekliais, vykdydami jiems pavestus uždavinius, sukūrimas;

- siekis suteikti gyventojams kokybiškesnes paslaugas, t. y. decentralizuojant ir taikant verslo vadybos elementus priartinti valdymo sistemą prie gyventojų;
- į rezultatus, o ne vien tik į paslaugų teikimą orientuotos viešojo sektoriaus personalo elgsenos įtvirtinimas [6, p. 26–34].

Neišvengiamai kinta net ir statutinių viešojo sektoriaus organizacijų (pvz., policijos) vaidmuo. Tai ypač pastebima kontinentinėje Europoje, kur buvo labai išplėtotą administracinę tvarkos sistemą su didžiule socialinės globos institucijų sistema. Mūsų nuomone, šiandienos administraciniai pertvarkymai, paremti naujosios viešosios vadybos sistema, susiaurina administracinės teisės veikimo ribas. Analizuojant dabartinę administracinės teisės mokslo ir praktikos būseną reikia pripažinti pastaruoju metu junta mą šios teisės šakos stagnaciją visoje Europoje, ypač pokomunistinėse šalyse. Staiga ėmus nykti įsakymais bei norminiais valdymo metodais paremtai viešojo administravimo sistemai ir prasi dėjus naująja viešąja vadyba pagrįstos viešojo sektoriaus reformos bei privatizavimo procesams, administracinės teisės teorija ir praktika daugelyje valstybių ne visada spėja žengti koja kojon su sparčiomis visuomenės socialinio-ekonominio gyvenimo reformomis, todėl atsiranda sąlygos suteikti administratoriams daugiau vadybinės veiklos galimybių.

Atsižvelgiant į šiuos naujus pertvarkymus galima išskirti 4 savarankiško (laisvo) administracinio veikimo būdus:

- savarankiško veikimo galimybė, administratoriaus įgyjama vykstant dekoncentracijos procesams;
- savarankiško veikimo galimybė, administratoriaus įgyjama vykstant decentralizacijos procesams;
- savarankiško veikimo galimybė, administratoriaus įgyjama, kai įstatymų leidėjai pripažįsta jo organizacijos teisingumą, vykdomosios valdžios stiprėjimą;
- savarankiškas veikimas administratoriui išsikovojus autonomiją.

Esminiai pokyčiai XX a. pabaigoje vyko ir vyksta reformuojant viešojo sektoriaus personalo valdymą. Personalas tarnybos dabar atlieka ne tik registro, samdos bei pirminės atrankos funkcijas. Vakarų šalių institucijų personalo tarnybos keliami sudėtingi uždaviniai įvertinant vals-

tybės institucijų personalo pasirengimą, institucijų veiklos kryptis, užtikrinant sistemos ryšius, atliekant viešojo administravimo institucijų vertinimą. Moderniame viešųjų įstaigų valdyme šio sektoriaus personalas tampa pagrindiniu strateginiu ištekliu siekiant įgyvendinti viešąją politiką. Viešojo sektoriaus reformos šiuo metu apima valstybės tarnautojų motyvavimą, švietimo sistemą, personalo kvalifikacijos kėlimą, atrankos metodus ir formas, darbo santykius ir kita.

Dar viena strateginių pokyčių grupė yra susijusi su viešojo sektoriaus personalo vieta, jų profesionalumu, viešojo sektoriaus darbdavių ir darbuotojų santykiais, darbuotojų sąjungų, kolektyvinių sutarčių, karjeros galimybėmis, organizacijos aplinkos raida atsižvelgiant į visuomenėje vykstančius pokyčius. Organizacijų vidinė ir išorinė aplinka yra esminės sąlygos, užtikrinančios institucinį funkcionalumą, sukeliančios konfliktus, darančios didelį poveikį personalo politikai ir praktikai bei personalo valdymo strategijos formavimui. Mūsų nuomone, daugelis šiuolaikinių viešojo sektoriaus organizacijų itin rūpestingai atlieka aplinkos ir jos pokyčių analizę, turėdamos tikslą prognozuoti galimų pokyčių poveikį organizacijos politikai. Pabrėžiama ypač didelė organizacijų vidinės ir išorinės aplinkos tyrimų reikšmė, o viešųjų programų administratoriai prisiima daug didesnę atsakomybę už personalą, organizacines problemas, visuomenę apskritai. Personalas vadyba viešajame sektoriuje tampa kompleksiškesnė, kadangi darbuotojai geriau žino savo teises, galimybes, reikalauja, kad atliekamas jų darbas tenkintų juos ir visuomenę. Jie siekia įvairesnių bei demokratiškesnių darbo sąlygų, iškelia naujus veiklos motyvacijos kriterijus, prireikus dažniau naudojasi įstatymų leidyba ir teismų sprendimais. Nepaisant naujosios viešosios vadybos reformų ir toliau svarbios išlieka profesinės sąjungos garantuojamos personalo veiklos ekonominę ir socialinę stabilumą.

Lyderiavimas šiuolaikinėje viešojo sektoriaus organizacijoje paremtas organizacijos narių pasitikėjimu. Šiuolaikiniam lyderiui būdinga pagarba kito nuomonei, demokratinis vadovavimo stilius, pasitikėjimas, atvirumas informacijai, teisėta veikla [2]. Reikėtų pabrėžti, kad tokios nuostatos geriausiai atspindi anglosaksų valstybių viešojo sektoriaus personalo valdymo reformas. Daugelis kontinentinės Europos šalių vis dar vykdo struktūrines, bet ne personalo valdymo reformas.

Vykstant viešojo sektoriaus reformoms personalo atranka vis mažiau remiasi nuopelnų sistema ir vis labiau atrankos procese vertinamos

žinios ir gebėjimai. Dažnai bandoma sukurti veiksmingos vyriausybės modelį, kad būtų kuo mažiau vietos biurokratiniam reprezentatyvumui, o vis labiau siekiama vadybinio efektyvumo. Labiau imama vertinti ne vien teisininkus, bet ir platesnio profilio vadybininkus (dženeralistus). Su šia nuomone galima sutikti tik iš dalies. Vokietijoje, Austrijoje, Italijoje ir kt. nėra taip lengva pakeisti tradicines nuostatas, ten ir toliau prioritetas valstybės tarnyboje teikiamas teisininkams.

Naujoji valstybės tarnyba ir jos įtaka valdymo modernizavimui

Su viešojo sektoriaus personalo valdymo reformomis yra susijęs ir decentralizavimo procesas. Daugelyje Vakarų valstybių centrinės vyriausybės dalį (ypač socialinių ir komunalinių) funkcijų perduoda vietos valdymo institucijoms taip priartindamos savivaldą prie gyventojų, ir suteikia didesnę atsakomybę vietiniam viešojo sektoriaus personalui. Tai vieno iš valdymo modernizavimo komponentų įgyvendinimas praktikoje ir pastangos pagerinti piliečių aptarnavimą. Vakaruose tai vadinama „pirmiausia piliečiai“ idėja. Piliečių bendruomenės skatinamos aktyviau įsitraukti į administravimo procesą, kurti piliečių komitetus kaip patarėjų grupes specialiose viešosios politikos srityse; geros kaimynystės bendruomenės idėja ugdant piliečių atsakomybę įvairiose, pavyzdžiui, nusikaltimų prevencijos, srityse. Toks piliečių bendruomenių dalyvavimu paremtas administravimas tampa demokratiškesnis, sprendimų priėmimo procesas skaidresnis. Tai daro ir ateityje darys didelę įtaką viešojo administravimo personalo etinių normų ir vertybių formavimui. Vienas iš pagrindinių kontinentinės Europos šalių viešojo sektoriaus organizacijoms naujosios viešosios vadybos principų – „bendruomenės valdžia“ priimtinesnis dėl kontinento tradicijoje išvystytos *Rechtstaat* valdymo kultūros, iš dalies orientuotos į redistribucinį (socialiai orientuotą) gerovės valstybės modelį, kai vyrauja ne vadybiniai, o teisiniai viešojo sektoriaus organizavimo principai. Kontinentinės Europos valstybėms (ypač Vidurio Europos šalims) efektyvesnis būtų piliečių bendruomenių dalyvavimas įtraukiant jų atstovus į valdžios sprendimų priėmimo procesus. Todėl galima teigti, kad kontinentinės Europos šalių viešajam administravimui priimtinesnis „švelnesnis“ valdymo modernizavimo variantas, dabar ypač propaguojamas Skandinavijos valstybėse ir vadinamas naująja valstybės tarnyba.

Iš dalies galima teigti, kad pastaraisiais metais naujosios viešosios vadybos reformos pergyvena tam tikrą krizę. Vartotojiškų, verslo vadybos elementais paremtų vertybių diegimas viešajame sektoriuje sukelia tam tikras neigiamas pasekmes (kvazirinkos viešųjų paslaugų srityje atsiradimas, socialinių garantijų valstybės tarnyboje suvaržymas ir kt.). Todėl mes ir teigiame, kad viešojo sektoriaus reformatoriai pradeda keisti valdymo modernizavimo prioritetus. Reformų srityje ima dominuoti ne rinka, klientas ar vartotojas, o bendruomenė, piliečių įtraukimas į viešųjų reikalų svarstymą ir kt. [5, p. 12]. Viešojo valdymo modernizavimo prioritetais tampa bendruomenės valdžios ir prevencinės valdžios plėtra ir įgyvendinimas. Kaip jau buvo minėta, dalis tyrinėtojų šias nuosaikesnes viešojo sektoriaus reformas įvardija naująja valstybės tarnyba (švelniau – naująja viešąja vadyba“) [4, p. 549–559]. Šias naujas tendencijas iš dalies galima laikyti naujos viešojo valdymo paradigmos atsiradimu. Tai naujas platesnių tyrimų reikalaujantis reiškinys.

Išvados

Tik iš dalies galima sutikti su siūlymu viešojo administravimo teoretikams ir praktikams savo pastangas ir veiksmus nukreipti į administracinę praktiką. Pokomunistinėmis sąlygomis negalima visavertė mokymosi ir teorijos bei praktikos santykio jungtis. Todėl galima tvirtinti, kad Rytų Centrinės Europos šalyse praktikos pertekimas rengimo procese nėra lemiamas viešojo valdymo įstaigų administravimo modernizavimo veiksnys.

Naujos XXI a. viešojo administravimo užduotys reikalauja gero ir paslaugaus piliečių aptarnavimo, efektyvaus finansų valdymo, verslo vadybos patirties adaptavimo, viešųjų paslaugų plėtimo, paslaugų pritaikymo prie vis labiau segmentuotos visuomenės, aktyvaus bendradarbiavimo su piliečių bendruomenėmis, aktyvios pagalbos politikos sričiai. Siekiant šių tikslų diegiami naujosios viešosios vadybos metodai.

Vykstant viešojo sektoriaus reformoms personalo atranka vis mažiau remiasi nuopelnų sistema ir vis labiau atrankos procese vertinamos žinios ir gebėjimai. Kita vertus, bandoma sukurti, dažniausiai anglosaksų šalyse, veiksmingos vyriausybės modelį, kuriame būtų kuo mažiau vietos biurokratiniam reprezentatyvumui, o vis labiau siekiama vadybinio efektyvumo. Kontinentinės Europos valstybėse reformos, atsižvelgiant į teisinę – normatyvinę valdymo tradiciją, vyksta daug lėčiau.

Šiuo metu vis daugiau dėmesio vykdamas viešojo valdymo reformas skiriama ne verslo vadybos metodų diegimui viešajame sektoriuje, o valdymui, paremtam piliečių bendruomenių dalyvavimu. Šis „švelnesnis“ naujosios viešosios vadybos variantas, dažnai vadinamas naująja valstybės tarnyba, labiau adaptuotinas kontinentinės Europos valstybių (ypač Vidurio Europos šalių) viešajam valdymui, nes skatina pilietinės visuomenės tobulinimą ir plėtrą.

Literatūra

1. Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. Guilford: Duschkin Publishing Group, 1996.
2. Cigler, B. Public Administration and Paradox of Professionalization. *Public Administration Review*, 1990. November/ December, 11–12.
3. Denhardt, R. B. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001.
4. Denhardt, J. V. and Denhardt, R. B. The New Public Service: Serving not Steering. *Public Administration Review*, Vol. 60. No 6, 2000, 549–559.
5. Domarkas, V. Naujųjų viešojo administravimo raidos tendencijų kritinė analizė. *Naujoji viešoji vadyba* (ats. red. A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2007, 6–24.
6. Guogis, A.; Gudelis, D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr. 4, 26–34.
7. Hood, Ch. Public Management for All Seasons? *Public Administration* 1991, 69.
8. Jablonski, A. W. Tendencje preobrażeń administracji publicznej na Zachodzie. *Administracja i polityka. Wprowadzenie* (pod red. A. Ferensa i I. Macek). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1999, 75–94.
9. Kuitenbrouwer, M. The Netherlands. N. Flynn, F. S. Strehl (red.). *Public Sector Management in Europe*. London: Prentice Hall, 1996.
10. Massey, A. *Managing in Public Sector*. Aldershot: Edward Elgar, 1993.
11. Melnikas, B. *Transformacijos*. Vilnius: Vaga, 2002.
12. Osborne, D.; Gaebler, T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming to the Public Sector. Reading Mass Addison Wesley, 1992.
13. Pollitt, Ch.; Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003.
14. Sage, E. Stosowanie prawa i polityki Unii Europejskiej przez władze lokalne. OXECON Ltd, 2000.
15. Thom, N.; Ritz, A. *Viešoji vadyba*. Vilnius: LTU, 2004.

Vainius Smalskys, Eugenijus Skietrys

Aspects of Public Management Modernization and the Problems of its Implementation

Summary

The article addresses the challenges of 21st century public management. It requires good and accommodating public service, effective management of finances, the adaptation of business management experience, the expansion of public services, readjustment of services to segmented society, active cooperation with communities and active help to the sphere of politics. For that purpose, “the new public management“ methods are being implemented. Authors argue that a “softer“ version of “the new public management“ is often identified as “the new office of the state“, and is more acceptable for public management of continental European states (especially Mid-European countries), because it promotes the development and expansion of a civil society.

Vainius Smalskys – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras. El. paštas vainius.smalskys@gmail.com

Eugenijus Skietrys – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros asistentas, viešojo administravimo magistras. El. paštas skietrys@ktu.lt

Straipsnis pateiktas 2008 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2008 m. birželio mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.24.26980