

## Naujoji viešoji vadyba ir jos mitai

Aurimas Tumėnas

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

*Akcentuojant, kad tiek tradicinis viešasis administravimas, tiek naujoji viešoji vadyba (NVV) sąlygojamos viešosios politikos procesų, kurie daro įtaką viešojo valdymo teorijų turiniui, straipsnyje teigiama, kad bet kokia valdymo teorija taikoma politikos procesuose yra apgaubiamą tam tikru retoriniu „triukšmu“ ir analizuojamos tokio „triukšmo“ pasekmės – naujosios viešosios vadybos mitai. Parodoma, kad šie mitai nesunkiai gali būti sukritikuojami ir išpėjama apie pavojų, kad šių mitų taikymas gali būti panaudotas NVV kaip reformų šaltinio diskreditavimui praktinėje politikoje.*

**Raktažodžiai:** naujoji viešoji vadyba, vertinimas.

**Keywords:** New Public Management, assessment.

### Įvadas

Viešojo valdymo studijos labai glaudžiai susijusios su viešojo valdymo praktika. Visiška objektyvaus ir nešališko subjekto - viešojo valdymo teorijų ir objekto – viešojo valdymo praktikos perskyra yra neįmanoma. Tiek tradicinio viešojo administravimo mokykla, tiek naujoji viešoji vadyba (toliau - NVV) sąlygojamos viešosios politikos (angl. *policy*) procesų, kurie daro įtaką pačių teorijų turiniui, jų „paklausai“ ir netgi „teisingumui“. Kita vertus, šių mokyklų propaguojamos idėjos padeda legitimuoti politikos procesuose priimamus sprendimus, net jeigu jos nėra kritiškai ir empiriškai patvirtintos.

Šios perskyros nebuvimas kelia pavojų, kad politikos procesuose taikomi sprendimų priėmimo būdai ir metodai atkeliaus ir į viešojo valdymo studijas. Viešosios politikos praktika nėra mokslinė praktika – tai procesas, kuriame stengiamasi modifikuoti taikomas normas ar standartus taip, kad jie būtų visą laiką priimtini [72]; politikos procesas persmelktas „kaltės vengimo“, kuris reikalauja imtis įvairių priemonių, netoleruotinių mokslinėje praktikoje, pavyzdžiui, įvairių retorinių priemonių – „kaltės“ permetimo kitam, pasiekimų išpūtimo ir klaidų slėpimo ar abejotino pateisinimo ir t. t. [43]. Visa tai reiškia, kad net pakankamai pagrįsta ir metodologiškai tvirta viešojo valdymo teorija, pradėta taikyti viešojo valdymo praktikoje, neišvengiamai daugiau ar mažiau nukentės nuo retorinio „triukšmo“, kurį skleis tiek savo

veiksmus siekiantys pateisinti politikai ir biurokratai, tiek įvairūs viešojo valdymo guru, pristatantys atitinkamas teorijas praktikų „kalba“ ir besiremiantys praktikų „logika“.

Šiame straipsnyje analizuojamos NVV retorinio „triukšmo“ apraiškos – NVV mitai. Straipsnyje aptariami šeši mitai, kurie kelia pagundą juos naudoti NVV „rinkodaros“ tikslais. Šie mitai demitologizuojami ir argumentuojama, kad jų taikymas dabar nebegali būti toks veiksmingas kaip anksčiau, nes NVV „prestižas“ kritęs tiek akademinėje bendruomenėje, tiek praktikų bendruomenėje, o ankstesnės struktūrinės jėgos, palaikančios NVV retoriką, šiuo metu reikšmingai nusilpusios. Straipsnyje formuluojama išvada, kad kritinė ir atsargi NVV analizė šiuo metu labiau reikalinga ne NVV kritikams, bet jos šalininkams.

### Požiūrių į NVV kaita

Pastaruosius dvidešimt metų NVV paradigma<sup>4</sup> dominavo viešojo administravimo pasaulyje. Jos šalininkai tvirtino apie naujos globalios paradigmos atsiradimą [58] ir kovojo su biurokratija [5]. NVV turėjo padidinti efektyvumą, pagerinti kokybę, sumažinti išlaidas, nukreipti biurokratijos dėmesį į klientus, išvaduoti nuo „raudonos juostos“ ir įgalin-

Aurimas Tumėnas – Mykolo Romerio universiteto Valdymo teorijos katedros doktorantas.

E. paštas: tumenasaurimas@gmail.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2008 m. balandžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2008 m. rugsėjo mėn.

<sup>4</sup> Autoriaus nuomone, NVV nėra paradigma, o mokykla. Ji nesugebėjo išstumti konkuruojančių mokyklų, kurių objektas taip pat yra viešasis valdymas, – viešojo administravimo, viešosios politikos ir administracinės teisės. Dabar pačią NVV bando išstumti naujasis valdymas (angl. *new governance*). Papildomai reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad NVV trūksta bendros ir pranašesnės už kitas mokslinės teorijos, griežtų mokslinių tyrimų ir kritiškai patvirtintų empirinių pavyzdžių, paremtų jos teorija [34].

ti viešojo sektoriaus darbuotojus dirbti taip, kad , valdžią būtų skaidri ir atsakinga.

Maždaug nuo 2000-ųjų metų NVV kritika ėmė susilaukti daugiau dėmesio, nes jau turėjo paaiškėti atliktų reformų padariniai. Taip pat reikėjo pagaliau sukurti vieningus teorinius NVV rėmus. Kartu pasirodė keletas darbų, kurie bandė „išvalyti“ NVV nuo retorinio „triukšmo“. Vienas iš labiausiai išbaigtų tokių darbų – M. Barzelay *Naujoji viešoji vadyba: gerinant tyrimų ir politikų dialogą* [6], kuriame buvo pabrėžiamas anks-tesnių NVV šalininkų ir oponentų ginčų paviršutiniškumas ir pasiūlyti kritiniai analizės rėmai, galintys būti naudojami vertinant NVV kaip teoriją ir praktiką. J. E. Lane taip pat pripažino anks-tesnių darbų paviršutiniškumą ir siūlė naudoti kitus teorinius rėmus [45]. Deja, šie darbai nesulaukė reikiamo dėmesio, retorinis „triukšmas“ ne daug tenusilpo, tačiau jo svarstyklės pradėjo krypti NVV nenaudai.

**NVV rezultatai.** Jau 2001 m. buvo aišku, kad NVV reformos neteikia tų rezultatų, kuriuos jos turėjo pasiekti [51]. Net tradiciškai NVV palaikančios tarptautinės organizacijos, kaip Pasaulio Bankas, turėjo pripažinti NVV ribotumą [66]. Dauguma po NVV skėčiu pradėtų reformų buvo nesėkmingos, o kitų pasiekimai labai riboti [25], nemažai reformų sukėlė paradoksalias ir nenumatytas pasekmes [37]. Ilgai NVV modelį propagavusi Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymo organizacija jau pripažįsta, kad NVV elementai sukelia ar gali sukelti nepageidaujamą šalutinį efektą [56]. Visos anksčiausiai NVV reformas pradėjusios valstybės nususuko visuminio valdymo link [15].

**Šiuolaikinė NVV padėtis viešojo valdymo moks- luose.** W. Dreschler tvirtina, kad „aukštoji“ mokslinė bendruomenė nebepalaiko NVV [22]. Po ilgos kovos su tradiciniu viešojo administravimo modeliu bene didžiausias įžaidimas NVV retorikai buvo neoveberizmo atsiradimas [62] ir kaltinimai, kad NVV iš tikrųjų sustiprino biurokratiją ir kontrolę [30; 41]. Net autoriai, anksčiau laikyti NVV šaukkliais, tokie kaip M. Barzelay, pripažįsta, kad: „Viešojo administravimo reformos tyrimai atliko ryžtingą posūkį. Nuo vėlyvųjų 1990-ųjų analitiniai klausimai yra vis rečiau keliami remiantis NVV [7, p. 531]. Iš esmės dabartiniu laikotarpiu analizuojama postnaujosios viešosios vadybos būklė [16].

**NVV gynyba.** Nors ginančių NVV vis dar yra, maždaug nuo 2005-ųjų bendro retorinio fono pasikeitimas yra akivaizdus, o ir gynyba nėra labai įtikinanti. Dažniausiai tvirtinama, kad kokie

nors „blogiečiai“ iškraipė „tikrą“ NVV [14] arba kad naujieji judėjimai perima NVV elementus [26]. Deja, tai kuo mėgsta didžiuotis NVV, nėra NVV atradimai. Orientacija į rezultatus, piliečių kooptavimas, idėja, kad viešasis sektorius turi siekti rezultatyvumo, idėja, kad biurokratai turi aktyviai valdyti – visa tai buvo ankstesnės „biurokratijos“ atradimai, kurie buvo taikomi JAV dar praėjusio amžiaus viduryje.

NVV kritikų diskurse reformų baigtį bene geriausiai galima apibūdinti R. Gregory ir R. Norman straipsnyje pateiktu apibendrinimu: „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 nesustojančiai besiplečiantį atskaitomybės (kontrolės) aparatą. Šiandien, mažai kas šneka apie „raudo- nos juostos“ naikinimą ir „leiskime vadovams (vadybininkams) valdyti [30, p. 45-46].

Nors NVV kritika nėra naujas reiškinys, dabartinė kritika negali būti ignoruojama. Priežastys, dėl kurių NVV retorika traukė politikų ir biurokratų dėmesį, nyksta. Prasidėję ekonominiai JAV ir Jungtinės Karalystės sunkumai verčia abejoti neoliberalistinės ideologijos pagrįstumu, nevienareikšmiški NVV taikymo praktiniai rezultatai nebeleidžia tvirtinti, kad NVV gerokai padidintų rezultatyvumą, o šalių, ribotai diegusių NVV, santykinė sėkmė skatina vėl domėtis tradiciniu viešuoju administravimu. Visa tai mažina galimos reformos NVV pagrindu politinį patrauklumą, nes tokios reformos nebėra *per se* didinančios valdžios veiklos legityvumą, kuris anksčiau buvo pasiekiamas perkeliant „geriausių“ šalių „geriausių“ praktiką, o politikai ir biurokratai rizikuoja, kad jų siūlomos reformos bus sukritikuotos nurodant užsienio šalių patirtį.

Kaip kažkada NVV propaguotojai skatino igno- ruoti tradicinį viešąjį administravimą, taip dabar daugėja siūlančiųjų ignoruoti NVV. Toks požiūris į NVV nėra teisingas, nes NVV vizija yra pakanka- mai solidi ir reikalauja tolesnių studijų.

## NVV vizijos įgyvendinimo sunkumai

Naujoji viešoji vadyba turi bendrą viziją, kaip priversti viešąjį sektorių „veikti“, kuri ne visada aiškiai pristatoma publikacijose apie NVV. NVV siekiama sulieti ekonomikos ir vadybos teorijas taip, kad būtų sukurtas sistemos modelis, kuriame viešuosius „vadybininkus“ spaustų rinkoje

veikiančios poveikio jėgos ir kad viešieji „vadybininkai“ galėtų atsakyti į šių jėgų spaudimą taip pat, kaip jie atsako privačiame sektoriuje. Tai reiškia, kad reikia sudaryti tokias sąlygas, kad savo įsivaizduojamą naudą gerinantis biurokratas kartu didintų ir visuomenės gerovę. Kaip teigia J. Buchanan, „kadangi asmenys siekia maksimizuoti savo pačių naudą, institucijos turi būti sukurtos taip, kad individualus elgesys tarnautų tiek didelės tiek mažos, tiek nacionalinės, tiek vietinės grupės interesams“ [12, p. 10]. Remiantis NVV vizija, vadybinės priemonės šioje siūlomoje rinkoje turėtų padėti sukonstruoti tokią sąrangą ir manipuluoti biurokrato naudingumo funkcija taip, kad jo preferencijos atitiktų visos institucinės sistemos poreikius.

Tikslas - sukurti tokią institucinę sąrangą (sistemą) - iš tiesų vertas dėmesio, tačiau labai sudėtingas įgyvendinti. Šiam tikslui pasiekti netinka tiesiog sumaišyti vadybos ir ekonomikos išvalgų, nes šie mokslai iš esmės nesuderinami. Ekonomika nagrinėja sistemas, kuriose tvarka atsiranda iš proceso pati savaime, jas vairuoja „nematoma“ ranka. Vadyba nagrinėja sistemas, kurios turi būti valdomos pasitelkiant vadybos ciklą. NVV kontekste - reikia sukurti tokią sistemą, kuri pati „vairuotųsi“ taip, kaip rinka, tačiau tuo pat metu visas valstybinis sektorius kartu išliktų valdomas ir būtų išlaikomi visi vadybos ciklo elementai. Didžiausia problema yra ta, kad nei vadyba, nei ekonomika tokių sistemų nenagrinėja ir neturi „receptų“ kaip jas sukurti. Dar didesnis paradoksas yra tas, kad nei ekonomistai, nei vadybininkai nesilūpė kurti NVV. Viešojo pasirinkimo teorija siūlė kurti minimalią valstybę, o garsiausi „senos mokyklos“ vadybos autoritetai, tokie kaip P. F. Drucker ir H. Mintzberg, anaipatol nepalaikė NVV [23; 55].

Bandyamas konstruoti tokią sistemą sukėlė dvi pagrindines problemas: vieną - makrolygiu, kitą - mikrolygiu. Mikrolygiu problema kilo dėl nesugebėjimo išlaikyti horizontalaus koordinavimo funkcijos valstybės sektoriaus valdymo cikle. Šią funkciją tariamai turėjo atlikti institucinė „rinka“. Deja, kadangi tokia „rinka“ valdoma „iš viršaus“, ji neveikia kaip tikra rinka [47; 50] ir nesugeba pati savaime koordinuoti sistemos. Ekonomistas tikėtusi, kad tokią sistemą reikėtų koordinuoti vadybinėmis priemonėmis, o vadybininkas tuo tarpu tikėtusi, kad kadangi jau yra sukurta „rinka“, jos koordinuoti nereikia. Šiai problemai spręsti reikėjo skirti labai daug dėmesio, tačiau ji kažkur „užsimetė“ retoriniame „triukšme“. Pasekmių ilgai laukti nereikėjo. Reformos baigėsi bene labiausiai žinoma NVV disfunkcija - valstybės viešojo

administravimo sistemos išbarstymu į atskiras agentūras, kurios rūpinasi tik savo organizacinių tikslų įgyvendinimu, tačiau nebendradarbiauja kuriant ir įgyvendinant bendrąsias politikas [8; 31]. Todėl dabar vykdomų visuminio valdymo reformų pagrindinis tikslas yra „surinkti atgal“ viešąjį sektorių.

Mikrolygio problema kilo dėl skirtingo ekonomistų ir vadybininkų požiūrio į veikėją (agentą). Ekonominių sistemų pagrindas yra savo naudą didinantis veikėjas. Tokio veikėjo ne tik nereikia „perauklėti“, priešingai, jo savanaudiškumas yra visos sistemos gyvybingumo pagrindas. Vadyba į veikėjo preferencijas ir elgseną žiūri kur kas plačiau ir siekia „perauklėti“ (anksčiau populiariausia vadybos mokykla siūlė tai daryti inkultūracijos būdu, o dabar populiariausia - mokymosi būdu) veikėją ar apriboti jo elgseną atitinkamomis pageidaujamo elgesio normomis taip, kad pastarasis dirbtų organizacijos labui. NVV kontekste šių dviejų požiūrių sumaišymas reikšėsi taip: decentralizuotoje ir dereguliuotoje sistemoje atitinkamai „inkultūruotas“, bet vis tiek savanaudis veikėjas turėjo pradėti dirbti piliečių labui. Nors sveikas protas sako, kad ši konstrukcija labai prieštaringa ir turi būti kruopščiai įvertinta, ši problema taip pat nesulaukia deramo dėmesio. Šios problemos nespren-dimo pasekmės yra nevienareikšmiškos. Šiuo metu vis dar trūksta pakankamai empirinių įrodymų (pavieniai atvejai, tokie kaip plačiai pagarsėjęs Farum savivaldybės skandalas Danijoje neturėtų būti laikomi kažką įrodančiais ar paneigiančiais), kad NVV skatina korupciją, tačiau teorinės prielaidos tam yra [52; 75].

NVV vizija turi nesunkiai pastebimas „silpnasias vietas“, tačiau tai nebūtinai reiškia, kad ji yra neteisinga ir negali būti įgyvendinta tam tikrose viešojo administravimo srityse kruopščiai pasirinkus tinkamus instrumentus. Tačiau NVV lydi pavojingi mitai, kurie atsirado kaip tam tikras retorinis „triukšmas“ ir anksčiau palengvino politines galimybes legitimuoti viešojo administravimo sistemos reformas. Kitoje straipsnio dalyje šie mitai bus aptariami.

### **Naujosios viešosios vadybos retorika ir jos mitai**

Retorikos tikslas nėra įrodyti, jos tikslas yra įtikinti. Guru ir politikai, tvirtinantys ar įsivaizduojantys, kad NVV sukels tik geras ir pageidaujamas pasekmes, puikiai žino, kad retorika ir veiksmai (pasekmės) yra visiškai skirtingi dalykai. Politikai gali laimėti rinkimus žadėdami dalykus, kurių jie negalėtų įgyvendinti, net jei labai norėtų, guru gali

parduoti savo „produktą“, net jeigu jis neveiksminingas ar net žalingas. Pagrindinis retorinis instrumentas yra įvairių istorijų kūrimas, kurios pirmiausia yra skirtos žadinti emocijas, o ne kritinį mąstymą.

Išorinis spaudimas, kurį pirmiausia atliko tarptautinės organizacijos, kurdamos mitus apie tai, kaip atsirado nauja globali administravimo doktrina, skatino norą mėgdžioti ir visą tai susieti su NVV doktrina, teigiant, kad egzistuoja bendros vertybės ir normos, nurodančios geriausią valdymo būdą ir atsiranda prielaidos difuzijai ir izomorfizmui (organizacijų veikiančių viename vertybiniame lauke vienodėjimui). Tiek difuzija, tiek izomorfizmas yra natūralus ir priežastinis atsakas į stiprų vertybinį spaudimą ir norą mėgdžioti [21].

Kaip ir kiekviename mite, NVV mituose yra dalis teisybės ar galimas aiškus palyginimas turima patirtimi. Kita vertus, mitą suprantant pažodžiui, jo praktinis taikymas gali baigtis liūdnomis pasekmėmis, todėl kritinis požiūris į mitus yra būtinas.

Šiame straipsnyje išskiriami šeši mitai, kurie buvo naudojami ir vis dar gali kilti pagunda jais naudotis propaguojant NVV. Esminis klausimas yra ne toks, ar šitie mitai yra (ne)teisingi, bet toks, ar jie gali būti *įtikinamai* priskirti NVV ir kartu panaudoti įtikinamam NVV diskreditavimui politikos procesuose. Mitų analizei naudojamas „velnio advokato“ metodas: pirma, yra iškeliami mitai, kuriuos, autoriaus nuomone, galima priskirti NVV retoriniam „triukšmui“ ir kuriuos galėtų naudoti NVV oponentai, antra, šie mitai yra sukritikuojami. Aptarus kiekvieną mitą, nurodoma žala, kuri padaryta šiam mitui patekus į praktinę politiką.

**Pirmasis mitas. NVV yra vienintelis kelias modernios valstybės link.** Retorinis žaidimas su terminu „modernizavimas“ yra bene labiausiai paplitęs ir iš esmės neatsiejamas nuo NVV judėjimo. Nors akivaizdu, kad terminas „modernus“ iš esmės yra „tuščias“ ir akademinė prasme toks pat, kaip žodžiai „gražus“, „geras“ ar „malonus“, tačiau dėl jo „tuštumo“ jis patrauklus. Nors prisidengiant „modernizavimo“ terminu galima pateisinti praktiškai bet kokią reformą, skirtingą nuo esamo modelio, tradicija „slėpti“ NVV po šiuo terminu yra gaji [2; 56].

Ch. Hood teigia, kad modernizavimo retorika slepia bent keturias prasmes:

- 1) egzistuoja aiškus judėjimas su aiškiu reformų modeliu;
- 2) pokyčiai yra neišvengiami ir neatkuriami;
- 3) pokyčiai yra vieningi (globalūs);
- 4) pokyčiai yra labai naudingi ir jiems neturi būti priešinamasi [42].

Akivaizdu, kad visos keturios prasmės nėra priklausomos viena nuo kitos (pokyčiai gali būti globalūs, tačiau žalingi; pokyčių modelis gali būti aiškus, tačiau išvengiamas ir atkuriamas, ir t. t.), tačiau sąmoningas jų supynimas į vieną tarsi nedalomą visumą yra labai įtaigi retorinė priemonė. Paprastai šias keturias prasmes lydi ir penktoji, teigianti, kad yra įmanoma greitai ir sėkmingai „modernizuotis“, remiantis kokiu nors „geriausios praktikos“ receptu, „didžiojo vado“ ar vadybos guru pamokymais.

Šiuo metu visos penkios modernizavimosi prasmės yra paneigtos. NVV nėra ir niekada nebuvo aiškus ir neprieštaringas judėjimas, NVV šalyse pradininkėse šiuo metu prasidėjo judėjimas, kuris iš dalies atskuria tai, kas buvo pakeista NVV reformų metu [15]; daugybė šalių nediegė NVV valdymo modelio ir toliau sėkmingai gyvuoja; pokyčiai turėjo nenumatytų ir nepageidaujamų pasekmių [25; 37]; reformų diegimas susidūrė su pasipriešinimu ir buvo įdiegtas skirtingai, atsižvelgiant į šalių „kelio priklausomybę“ [62]. Tai, kad NVV neturi jokio pripažinto „geriausios praktikos“ recepto, rodo pačios NVV prieštarumas, nevienareikšmiški taikymo rezultatai ir kritikos gausa.

Mito keliamas pavojus yra tas, kad šalys, trokšdamos būti modernios, gali neapgalvotai ir vedamos bandos instinkto, kurį skatina šis mitas, bandyti įgyvendinti joms netinkamas ir kartais potencialiai žalingas reformas. Šio mito pasekmės galima įvertinti taip: „Jeigu išpūstos NVV pretenzijos padarė mažai žalos ilgalaikiu periodu, tai įvyko daugiau dėl sėkmės, nei dėl žinių. Viena NVV istorijos pamoka yra fundamentali: nėra jokių sidabrinųjų kulčių“ [51, p. 308].

**Antrasis mitas. Naujoji viešoji vadyba yra tradicinio viešojo administravimo antipodas.** NVV retorika neįsivaizduojama be priešo – tradicinio viešojo administravimo. Tipiška NVV propaguojanti literatūra susideda iš dviejų dalių: vienos, apibūdinančios tradicinį viešąjį administravimą, ir kitos, apibūdinančios NVV. Tradicinis viešasis administravimas paprastai pristatomas iškraipyta, atkreipiant dėmesį tik į neigiamus aspektus, be to, dažnai ignoruojamas kontekstas ir faktiškai egzistuojanti biurokratinio valdymo formų įvairovė [24], galiausiai maišomi tradicinis viešasis administravimas kaip mokslas ir nesėkminga šio administravimo modelio taikymo praktika. Savo ruožtu apie NVV pateikiamos tik gerosios savybės, kiekvienam iš neigiamų tradicinio viešojo administravimo aspektų pasiūlant „priešnuodį“ ir per daug nesukant galvos, ar priešnuodžiai dera

tarpusavyje, dažniausiai naudojant kokią nors iliustracinę priemonę, pavyzdžiui, lentelę, kurios vienoje pusėje surašomas visas biurokratijos „blogis“, o kiekvienam „blogiui“ priešpriešinamas NVV „gėris“ (žr., pvz., [44]).

Vienas iš įdomesnių šio mito elementų yra biurokrato ir vadybininko atskyrimas. Pasak NVV retorikos, biurokratas administruoja, t.y. tik vykdo instrukcijas, taisykles ir įstatymus, neatsižvelgdamas į galimus padarinius, o vadybininkas aktyviai vykdo rezultatais grįstą veiklą. Tikėjimas šituo mitu gali būti iš dalies pateisinamas Lietuvoje, kur, kaip nurodo S. Puškorius, nesuprantama, kas yra tradicinis viešasis administravimas ir kaip jis veikia [64], tačiau visiškai nepateisinamas bendrame kontekste. Išvystyta biurokratija yra technokratinis ir labai aktyvus valstybės aparatas, kuris naudodamasis tuo metu turimomis mokslinėmis ir ekspertinėmis žiniomis aktyviai konstruoja ir vykdo viešąją bei kitas politikas. Valstybės ekspertinės žinios yra sukauptos biurokratiiniame aparate. Biurokratijos ekspertinės žinios ir aktyvus „vairavimas“ yra atsakingas už daugelį gerovės valstybės pasiekimų. Nei viešasis administravimas, nei viešoji politika (kuri beje, kaip mokslas skirta pirmiausia biurokratams, o ne politikams) nėra mokslai apie tai, kaip vykdyti taisykles, neatsižvelgiant į padarinius. Priešingai, tai mokslai, skirti efektyvinti valstybės valdymą.

Kartais yra sunku suprasti, ar nėra painiojama administracinė teisė ir tradicinis viešasis administravimas. Tradicinis viešasis administravimas taip pat remiasi vadyba, tik jis remiasi klasikinės vadybos teorijomis, pavyzdžiui, L. H. Gullick ir L. Urwick POSDCORB akronimu išreiškiamas valdymo ciklas menkai kuo skiriasi nuo to metu privataus sektoriaus taikyto vadybos valdymo ciklo. Viešoji politika remiasi ta pačia sistemų teorija, kurią tuo metu naudojo ir privatus sektorius. NVV reikšmingai skirtusi nuo tradicinio viešojo administravimo ir viešosios politikos, jeigu ji nesiremtų vadyba, o būtų paremta, pavyzdžiui, tik ekonomika. Nors akademiniam diskurse NVV yra dažnai grindžiama neoinstitucinės ekonomikos šakomis (viešojo pasirinkimo teorija, „užsakovo“ / „atsakovo“ teorija ir t. t.), šis pagrindimas yra abejotinas analizuojant atliktas viešojo valdymo reformas. Vargu ar yra daug reformų, kurių nebūtų galima pagrįsti vadyba, išskyrus nebent teikėjų / gamintojų (angl. *providers / producers*) atskyrimą.

Remiantis organizacijų teorijoje ir vadyboje taikoma organizacijų valdymo klasifikacija, NVV ir tradicinis viešasis administravimas yra du glaudžiai susiję giminaičiai, apibūdinami ta pačia mechaninės

organizacijos metafora [55]. Abu modeliai siejami su efektyvumo paieškomis ir yra kaltinami pilietiš-kumo stoka, kuo nesunkiai galima įsitikinti palyginus, pavyzdžiui, H. Simon ir R. A. Dahl diskusiją, kurią sutrumpintai perteikia R. Denhardt [19], bei NVV šalininkų ir Dendhardt [20] argumentus. Pagrindinės biurokratijos problemos – „tikslų perkėlimas“, inovatyvumo stoka ir aklas efektyvumo siekimas, galiausiai darantis žalą pačiai organizacijai ir valstybei, yra būdingas tiek valdymui pagal taisykles, tiek valdymui pagal rezultatus ir tikslus, kuris yra vienas iš pagrindinių NVV elementų.

Mito pavojus reiškiasi dviem kryptimis – pirma, jis nepagrįstai iškraipo ir diskredituoja taisyklėmis paremtą valdymą (tradicinį biurokratinį modelį), antra, jis kuria nepagrįstas iliuzijas apie NVV modelį. Šitas mitas labai pavojingas vis dar besivystančioms valstybėms, tokioms kaip Lietuva, kurioms būtina aktyvi viešoji politika, norint paskatinti šalies vystymąsi. Būtent siekdama sukurti šalių kandidačių galimybes kurti ir vykdyti efektyvią viešąją politiką Europos Sąjunga spaudė įdiegti tradicinį viešojo administravimo modelį [33].

**Trečiasis mitas. Naujoji viešoji vadyba yra naujas valdymo būdas.** NVV vaizduojama kaip visiškai naujas valdymo būdas, staiga atsiradęs praėjusio šimtmečio paskutiniame dešimtmetyje. Kartais „nepamirštama“ nurodyti dar ir devinto dešimtmečio. NVV ir jai labai artima verslo procesų reinžinierijos retorika ignoruoja tiek teorinį, tiek istorinį viešojo sektoriaus administravimo tęstinumą ir ragina pamiršti tai, kas buvo anksčiau, ir pasirengti naujai erai [35; 58].

Panašių idėjų į NVV bloką nesunku surasti viešojo administravimo istorijoje, tik reikia žvelgti pakankamai toli į praeitį. Viešojo pasirinkimo teoretikai bei pirmieji reformatoriai neslėpė susižavėjimo XIX a. minimalistine valstybe. NVV grąžina nemažai XIX a. viešojo administravimų atributų, pavyzdžiui, jau primirštą ir atrodė jau pakankamai įtikinamai paneigtą politikos ir administravimo takoskyrą, tik ją įvardija vairavimo ir irklavimo takoskyra, ir be abejo, pakankamai senai, tačiau kažkada plačiai praktikuotą kontraktavimą. Todėl NVV yra tiesiog cikliškas grįžimas į praeitį, beje, nutylint, kodėl tokių administravimo formų buvo atsisakyta.

Ne ką naujesni ir iš ekonomikos pasiskolinti teoriniai pagrindai. Viešojo pasirinkimo teorijos pagrindiniai veikalai buvo parašyti praėjusio amžiaus šeštajame-aštuntajame dešimtmėčiuose, o pati teorija ilgą laiką buvo ekonomikos mokslo paribyje. Viešojo pasirinkimo teorija yra negai-

lestingai kritikuojama [29; 36] ir jos populiarumas sparčiai blėsta.

Vertinant NVV kaip vadybinę teoriją, nesunku pastebėti, kad jos pagrindiniai elementai nėra vadybinės inovacijos. NVV yra pakankamai nuoseklus PPBS (planavimo, programavimo ir biudžeto sudarymo sistema) tęsinys. PPBS buvo sukurta dar praėjusio amžiaus septinto dešimtmečio pabaigoje, pirmiausia JAV gynybos sektoriui valdyti, o paskui perkelta į kitas valstybės valdymo sritis, iš kurių, reformai nepasiteisinus atšaukta [67]. Skirtingai nei NVV, PPBS akademiniam pasaulyje nebuvo sutikta palankiai ir yra bene labiausiai kritikuojama aštuntojo dešimtmečio viešojo valdymo technologija. Valdymas pagal tikslus (angl. *management by objectives* - MBO) yra praėjusio amžiaus šeštojo dešimtmečio technologija, kurios pirmasis gyvavimo ciklas nesėkmingai baigėsi dar praėjusio amžiaus aštuntojo dešimtmečio viduryje [39]. MBO buvo diegiamas ne tik privačiame sektoriuje, bet ir viešajame: ligoninėse, mokyklose, valstybės valdymo aparate [10]. Pasekmės visur buvo prastos. Organizavimo metodas ne taisyklėmis, o remiantis tikslais ir rezultatais yra klasikinis valdymo metodas ir labai gerai išanalizuotas privačiame sektoriuje. Šio metodo kritika ir abejonės jo taikymo galimybėmis viešajame sektoriuje siekia praėjusio amžiaus aštuntą dešimtmetį [38]. Šis metodas nelaikomas universaliu ir gerai žinomas jo ydos trukdo jį visuotinai taikyti net privačiame sektoriuje [1; 54]. Veiklos rezultatyvumo matavimai ir „geriausių praktikų“ lyginimai (angl. *benchmarking*) yra žinomi ir taikomi dar nuo praėjusio amžiaus pirmosios pusės [65; 74]. T. Peters ir R. Waterman bei jų 1982 metų *Tobulumo paieškų* (angl. *In Search of Excellence*) [61] siūlomi organizacinės kultūros ir lyderystės elementai taip pat nėra inovacija viešojo valdymo kontekste, nes organizacinė kultūra ir lyderystės svarba yra puikiai žinoma tradiciniam viešajam administravimui dar nuo M. Weber laikų.

Kai kurie autoriai, remdamiesi ankstesnių viešojo sektoriaus praktikų tyrimais, apskritai neigia NVV naujumą ir tvirtina, kad NVV tėra senesnių praktikų tęsinys bent JAV kontekste. S. Page įrodo, kad veiklos rezultatyvumo matavimai, pagrįsti išeiğa ar išdavomis, taikomi JAV jau beveik šimtmetį [60]. P. C. Light, remdamasis JAV viešojo administravimo analize nuo 1945 m., tvirtina, kad NVV yra tiesiog tam tikra nuolat konkuruojančių valdymo idėjų: mokslinės vadybos, karo su švaistymu, išvaduojančios vadybos, prižiūrinčios akies, konfigūracija [48; 49].

Šis mitas iš dalies yra teisingas, nes nors idėjos yra senos, nemaža jų dalis anksčiau nebuvo taikomos praktikoje, arba šių idėjų tarpusavio konfigūracija yra nauja. Kita vertus, mito keliami pavojai atsiranda ne todėl, kad kažkas yra „naujas“ ar „senas“ (tai reikšminga tik „rinkodaros“ tikslais, bet niekaip nedaro poveikio sėkmingai įdiegtų reformų efektyvumui), o todėl, kad nepagrįstai ignoruojama seniau sukaupta žinių bazė. Dauguma „nenumatytų“ problemų, kylančių taikant NVV, lengvai atpažįstamos panagrinėjus senesnę literatūrą. Jų bent iš dalies dabar būtų galima išvengti. Tuo pačiu ignoruojama ir modernesnė literatūra, prieštaraujanti NVV kanonams. Šis mitas labai padidina biurokratų, politikų ir kai kurių „ekspertų“ pasitikėjimą savo „vadybos“ žiniomis, įgytomis perskaičius vieną ar du „gerosios vadybos“ žinių šaltinius. Kartu tai gerokai nuvertina reformų riziką ir paradoksaliai užkerta kelią sėkmingai įgyvendinti NVV elementus.

**Ketvirtasis mitas. Naujoji viešoji vadyba įveikia biurokratiją.** Šis mitas, be abejo, gali būti priskirtas NVV. Net NVV bestselerių pavadinimai kalba patys už save: *Veržiantis iš biurokratijos* [5], *Biurokratijos ištrėmimas* [59]. D. Osborne ir T. Gaebler tvirtina, kad NVV yra „globalinė paradigma“ ir perėjimas į šią paradigmą yra neišvengiamas „taip, kaip perėjimas nuo mašininio valdymo prie progresyvios valdžios buvo neišvengiamas“ [58, p. 325]. Tokie pastebėjimai yra dovana NVV kritikams ir nereikėtų stebėtis, kad kai kurie autoriai bando atskirti D. Osborne veikalus nuo „tikros“ NVV [46].

Biurokratija, su kuria kovoja NVV, nėra normatyvinis tradicinis viešojo administravimo modelis. Nuo pat M. Weber laikų tradicinis viešasis administravimas žinojo apie „geležinio narvo“ problemas, tačiau jam nelabai sekėsi su jomis kovoti. Norint įveikti biurokratiją, vien gerų norų nepakanka. Pateiktoje lentelėje primenama ankstesnė biurokratijos kritika ir pateikiami NVV siūlomi sprendimai, kurie padėtų išvengti biurokratijos.

N. Brunsson ir K. Sahlin-Andersson teigia, kad viešojo sektoriaus reforma konstruoja viešojo sektoriaus organizacijas taip, kad jos įgyja daugiau „tikros“ organizacijos bruožų – daugiau autonomijos, aiškesnes organizacines ribas, labiau atskirtą valdymą ir t. t. [11]. Visa tai tariamai rodo kovą prieš biurokratiją, tačiau „biurokratizacija yra labiau apčiuopiamų organizacinių formų išsigalėjimas, bet ji dažnai techniškai viršesnė prieš kitas formas galimybėmis palengvinti organizacinį savo pačios išlaikymą ir paskatinti programų augimą nei įrodytomis galimybėmis pasiekti tikslus“ [73, p. 548].

**1 lentelė. Biurokratijos apraiškos ir būdai jų išvengti**

<i>Biurokratijos apraiška</i>	<i>Ankstesnis problemos įvertinimas</i>	<i>NVV sprendimas</i>	<i>Teorinis pasiūlymo įvertinimas</i>	<i>Praktinės pasekmės</i>
Tikslų perkėlimas	Tikslų perkėlimas reiškiama, kai pagrindiniai organizacijos tikslai, kuriuos ji skelbiai įgyvendinanti, yra pakeičiami tikslais, susijusias su organizacijos „statyba“ ir išlaikymu [53]	Naudoti valdymo sistemas, pagrįstas tikslais ir uždaviniais	Tikslų perkėlimas lygiai taip pat pavojingas ir veiklos sistemoms pagrįstoms tikslais ir uždaviniais [65; 73]	EPBO įspėja apie tikslų iškraipymo pavojų [56]. Naujosios Zelandijos veiklos rezultatyvumo vertinimo sistema įgyja vis daugiau savitikslio matavimo bruožų [31]. JAV mokyklų sistemoje sukčiaujama, manipuliuojant veiklos rezultatyvumo matavimais [9]. Ligoninėms sutelkus visą dėmesį į gerai matomus ir lengvai įvertinamus kriterijus ligoninėse padidėjo mirtingumas [63]
Valdžios išskirtymas	Hierarchinėse struktūrose atskiri padaliniai veikia tarsi „atskiros respublikos“ ir stengiasi didinti savo pačių naudą pasitelkdamos visą sistemą [69]	Decentralizacija ir konkurencija	Kadangi tokia konkurencija yra konstruojama ir vertinama iš viršaus, atskiros organizacijos turėtų stengtis įtikinti vertintojams, o ne klientams ir taip išlaikyti faktinę centralizaciją ir tuo pačiu „atskiras respublikas“	Sugrįžo vadinamieji „sėkmės spąstai“ – vertinamos organizacijos stengiasi įtikinti vertintojams, o vertintojai vertina taip, kad vertinamieji būtų „sėkmingi“, nes nuo to priklauso jų pačių vertinimas. Dėl to veiklos auditas yra labai paviršutiniškas o atskaitomybė ribota [17]. Atskiros „respublikos“ dabar tik dar stipresnės, tai rodo jau minėtas viešojo sektoriaus išsibarsčtymas
Priešinimasis pokyčiams	Biurokratija priešinasi pokyčiams, nes jos reformos kenkia vietinių padalinių „vadukų“ privilegijoms, teisėms, gerovei ir t. t. [13]	Decentralizacija ir dereguliacija	Decentralizacija ir dereguliacija kaip tik apsunkins galimybes vėliau atlikti sisteminius pokyčius	Po viešojo sektoriaus „išbarstymo“ jo nebeišėina „surinkti“, nes pokyčiai yra institucionalizuoti tokiu mastu, kad sistemos atkeitimas vargiai įmanomas [25]
„Raudona juosta“	Kova su „raudona juosta“ siekia šimtmečius, ir ji buvo žinoma dar prieš atsirandant tradiciniam viešajam administravimui	Dereguliacija	Dereguliaciją yra nepaprastai sunku išlaikyti dėl kylančių atskaitomybės problemų	Hood tvirtina, kad nors to nebuvo tikslingai siekiama reformos baigėsi didesniais reguliaciniais suvaržymais nei buvo prieš tai [41]. Dalis „raudonos juostos“ buvo sukurta ir tikslingai. Įvairiausi „gero elgesio“ kodeksai, piliečių chartijos yra integrali administracinio teisinio reguliavimo dalis ir taip pat yra „raudona juosta“. Vienokią „raudoną juostą“ pakeitė kitokia raudona juosta

Netinkamai taikoma NVV sukuria būtent tai, ką kritikavo biurokratijos kritikai, – galimybę ir būtinybę viešojo sektoriaus organizacijoms orientuotis į jų įvertinamų organizacinių poreikių (tarp jų ir įvertinamą ir todėl potencialiai reguliuojamą atskaitomybę) tenkinimą. M. Weber biurokratiją apibūdino tik kaip projektą, skirtą racionalizuoti valdymą ir maksimizuoti jo efektyvumą, todėl

galima laikyti, kad NVV siūlo dar labiau išvystytą negu veberinė biurokratiją [32]. Tai akivaizdžiai apibrėžia mito keliamus pavojus.

**Penktasis mitas.** *Naujoji viešoji vadyba sudaro prielaidas, kaip padidinti efektyvumą, našumą, veiksmingumą, pagerinti paslaugų kokybę, sumažinti išlaidas, padidinti inovatyvumą, sudaryti sąlygas, kad viešasis sektorius taptų patrauklesne*

*darbo vieta, „išlaisvinti“ darbuotojus, sukurti skaidresnę ir labiau atsakingą piliečiams valdžią.* Šiuo metu NVV retorika siekia hegeliškai užbaigti valdymo teorijos istoriją bei teoriškai ir praktiškai užbaigti žmonijos kančias ir nesėkmes, ieškant geriausio būdo valdyti valstybę.

Mitas neteisingas, nes atskyrus vairavimą nuo irklavimo ir perėjus prie rezultatais ir tikslais paremto valdymo, o pagrindine siekiama vertybe pasirinkus efektyvumą, organizacinių struktūrų, sistemų, kultūros ir kitų organizacinių parametrų pasirinkimas yra ribotas. Apie tai nuo pat pradžių bandė įspėti Ch. Hood, nurodydamas, kad efektyvumo (angl. *efficiency*) siekimas (jis tai vadina *sigma* vertybe) gali trukdyti įgyvendinti kitas administracines vertybes – *theta* (sąžiningumo, teisingumo, abipusiškumo) ir *lambda* (patikimumą, tvirtumą, adaptyvumą) vertybes, nes kiekvienai šiai vertybei pasiekti reikalingos skirtingos organizacinės konfigūracijos. Jis aiškiai nurodė, kad NVV administracinė vertybinė kryptis yra būtent efektyvumo siekimas [40]. Nors Ch. Hood akcentavo administracines vertybes, nesunku pastebėti, kad pagrindinis klausimas yra šis: ar egzistuoja toks organizacijos modelis, kuris leidžia įgyvendinti šias vertybes vienu metu. Organizacijų teorijos ir Ch. Hood atsakymas rodo, kad tokio modelio nėra. Vėliau šis autorius, pasinaudodamas tinklelio ir grupės teorija toliau plėtojo savo argumentaciją ir įrodinėjo, kad NVV negali patenkinti visų vertybių, kurios gali būti keliamos administravimo modeliui [42].

Garsusis 1991 m. Ch. Hood straipsnis *Viešoji vadyba visiems laikams?* [40] labai įdomiai pritaikomas NVV retorikai. Visų pirma šis straipsnis yra kritiškas ir kelia pagrįstus klausimus dėl „silpnų“ NVV pozicijų. Tačiau kažkodėl šis straipsnis reguliariai cituojamas NVV propaguojančioje literatūroje kaip NVV remiantis straipsnis. Antra, kartais šis straipsnis iškraipomas iki absurdiškumo, pavyzdžiui, *sigma* vertybės tampa reakcija į piliečių poreikius ir jų poreikių tenkinimą, *lambda* vertybėmis pagrįsta organizacija susiejama su tradiciniu viešuoju administravimu, pareiškama, kad administracinė reforma įgyvendina šias vertybes vienu metu, galiausiai visiškai ignoruojamas vienas iš svarbiausių straipsnio pastebėjimų, kad politinės ir administracinės vertybės nėra tas pats [3].

Klasikiniai vadybos modeliai (iš esmės atitinkantys veberinį tradicinį viešąjį administravimą) ir modeliai, susiję su valdymu pagal tikslus ir rezultatus (iš esmės NVV modelis arba modernesnė vadybinė klasika), yra tapę beveik kanoniniai inovatyvumą slopinančių modelių pavyzdžiai [1; 38; 57]. Ch. Hood išskirtų administracinių vertybių sąrašė

inovatyvumas turėtų priklausyti trečiai vertybių grupei – *lambda* vertybėms. Tuo metu, kai Ch. Hood rašė straipsnį, vadybos teorijos atskleidžiančios *lambda* vertybes ir iš esmės turinčios bruožus, kuriuos įvardija Ch. Hood, dar nebuvo išplėtos, tačiau jos tapo populiarios paskutiniajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje. Organizacinės formos, kurios įgyvendina *lambda* vertybes ir kartu laikomos inovatyviomis organizacijomis, yra visiškai kitokios konfigūracijos nei organizacijos, kurios įgyvendina *sigma* vertybes. Šiuo metu populiariausia tokios organizacijos forma – besimokanti organizacija [18; 70]. Atsiradus NVV, vadyboje paradigminis lūžis neįvyko, ir toks organizacinių formų skirstymas, kuriuo remiasi Ch. Hood, vis dar taikomas ir išlieka pagrįstas.

Jeigu vadyba žinotų universalų ir nepriekaištingą penktuoju metu aprašomą valdymo būdą, visos organizacijos būtų valdomos vienodai, o vadyba būtų paradigminis mokslas. Deja, literatūroje apie organizacijų teoriją ir vadybos istoriją nėra pagrįsta, kad toks valdymo būdas egzistuoja. Tai pateikiama bet kokioje solidesnėje organizacijų teorijos ir vadybos mokyklų apžvalgoje [54, 57, 68]. Todėl šitas mitas netenka savo įtaigumo.

Tačiau šis mitas kartu yra vienas iš pavojingiausių. Politikai ir aukštesnieji biurokratai paprastai nori padaryti išpūdį savo „užsakovams“, taigi „stebuklingo“ vadybinio metodo pritaikymas ir įdiegimas jų kuruojamoje srityje gali būti geras būdas tai pasiekti. Kadangi NVV pristatomas kaip universalus valdymo metodas, įdiegus NVV vienoje srityje galimi „persiliejimai“ (angl. *spill-over*) į kitas viešojo sektoriaus funkcines sritis. Atrodo, kad „persiliejimų“ logika, kurią naudoja neofunkcionalizmas, aiškindamas valstybių integraciją, gali būti tinkamas būdas paaiškinti, kodėl NVV diegiama tose srityse, kur anksčiau sukaupta vadybinė žinių bazė nerekomenduotų to daryti: institucijose, kurios atlieka reguliavimo funkcijas, ir institucijose, kurių pagrindinė paskirtis ir galiausiai sėkmė priklauso nuo jų gebėjimo generuoti inovacijas, pavyzdžiui, universitetuose.

**Šeštasis mitas. Naujoji viešoji vadyba yra neutralus ir nepolitinis projektas.** NVV pristatoma kaip neutralus ir nepolitinis projektas, tinkamas įgyvendinti bet kokią politinę programą ar valią. Šis mitas nėra mitas, jeigu NVV įgyvendinama ribotu mastu ir reorganizuojamos tik pavienės organizacijos ar tam tikri sektoriai arba neutralumu laikoma tik tai, kad NVV modelis tinkamas įgyvendinti bet kokią politinę programą. Valdymo pagal tikslus ir rezultatus modelis, kaip ir tradicinio

viešojo administravimo modelis, iš tikrųjų tinkamas bet kuriems atvejams - nuo vairuotojų pažymėjimų gamybos iki koncentracijos stovyklų administravimo.

Šis mitas tampa mitu, jeigu NVV pradedama diegti labai plačiai ir iš esmės pakeičiami biurokratų, politikų, privataus sektoriaus organizacijų ir piliečių tarpusavio santykiai. Apžvelgiant jau įvykdytas pirmaujančių valstybių reformas ir NVV proponentų, pavyzdžiui, N. Thom ir A. Ritz, pasiūlymus [71], atrodo, kad NVV siekiama iš esmės pakeisti ne tiek viešojo sektoriaus, kiek visos valstybės valdymą, o tai nori nenori daro NVV politiniu projektu.

Galbūt NVV modelis tinkamas įgyvendinti bet kokią politinę programą ar valią, tačiau per daug įsijautus į retoriką, kad „valstybė tarnauja piliečiams, o biurokratai (viešieji vadybininkai) teikia paslaugas klientams“, nesunku „pamiršti“, kad valstybė dar ir valdo, o piliečiai, be kita ko, yra ir pavaldiniai. Kadangi valstybės kaip subjekto ekspertinių žinių branduolį yra sukaupti biurokratija ir daugumą viešosios politikos idėjų ir ypač kasdienių administracinio reguliavimo normų formuoja ji, o ne išrinktieji politikai [24], biurokratijos administracinės vertybės daro didžiulę įtaką ir politinėms vertybėms. Todėl politikos įgyvendinimo procese biurokratijos turimos vertybės gali labai greitai iškreipti deklaruojamas politines vertybes.

Biurokratai ar politikai, įsijautę į NVV jiems priskiriamą vaidmenį, gali prarasti paskatas rūpintis socialinių grupių tarpusavio jėgos balansu. Viena vertus, valstybė yra vienas iš didžiausių darbdavių, kita vertus, ji turi užtikrinti darbdavių ir darbuotojų (profsąjungų) jėgos balansą. Aukštesnieji biurokratai ir politikai, patikėję, kad jie turi siekti maksimalaus efektyvumo ir rūpintis viešąja organizacija kaip savo įmone, gali pradėti piktnaudžiauti savo pavaldinių teisėmis. Vargu ar jie turėtų kokia nors forma palaikyti profsąjungas, akivaizdžiai trukdančias žygiui maksimalaus efektyvumo link. Efektyvumo paieškomis susirūpinęs biurokratas ne itin palaikytų kokią nors trečiojo sektoriaus organizaciją, prašančią pinigų kokiai nors pilietinės visuomenės idėjai palaikyti.

Kai kurie NVV elementai, pirmiausia privatizavimas, kontraktavimas bei viešojo ir privataus kapitalo partnerystė (toliau - VPP; angl. *public private partneship* - PPP), potencialiai gali turėti reikšmingas politines ir ilgalaikes pasekmes. Kai kuriais šio mito aspektais tiki net tokie kritiškai ir atsargūs autoriai kaip C. Pollit ir G. Bouckaert [62]. Jie argumentuoja, kad jeigu ir kiltų problemos dėl privatizavimo, tai pirmiausia būtų susiję su ne-

tinkamu įgyvendinimu. Valstybės gali nacionalizuoti ar pati kurti strategines (pagrindines) įmones nebūtinai siekdamos tik efektyvumo. Toks noras gali būti pagrįstas ne viltimi, kad valstybė efektyviau valdys nei privatus sektorius, bet siekiu išvengti piliečių išnaudojimo, kurį gali taikyti monopolinės privačios bendrovės, ir sumažinti stambaus privataus kapitalo spaudimą politiniam sprendimų priėmimo procesui. Ankstesnė biurokratizacija, pavyzdžiui, JAV „Naujojo susitarimo“ (angl. *New Deal*) ir „Didžiosios visuomenės“ (angl. *Great Society*) intervencijos į privataus sektoriaus praktikas ir viešojo sektoriaus išplėtimas buvo atliktas ir siekiant apriboti stambiojo kapitalo įtaką, todėl jų pateisinimas ir kritika priskirtina kitam vertybiniam laukui nei tiesiog efektyvumo siekimas.

Reformomis nepritariama dabar labai nepopuliaraus marksizmo (nors nemažai jo išvalgų išliko įvairiose kairės pakraipos ideologijose) teiginiui, kuris vis dėl to buvo paremtas pakankamai rimta XIX a. minimalistinės valstybės funkcionavimo studija, kad materialiąją bazę valdant stambiajam kapitalui jis pradeda valdyti ir politinį antstatą. Galbūt brandžios demokratijos valstybės (kurios, beje, tapo brandžiomis demokratijomis būtent tada, kada svarbiausios įmonės buvo nacionalizuotos ar privačių korporacijų veikla buvo suvaržyta valstybės ginamų profsąjungų) ir yra pakankamai atsparios stambaus kapitalo spaudimui. Tačiau trečiojo pasaulio šalių ir posovietinės erdvės šalių pavyzdžiai neatrodo gera žadantys, o ir Lietuvoje vykstantys procesai, tokie kaip „Leo“ steigimas, kelia abejonių, ar tikrai privatizavimas ir VPP nesudaro galimybių privačiam kapitalui daryti didesnės įtakos politiniams procesams.

Šis mitas nepagrįstai nuvertina NVV įtaką politikai ir skatina ignoruoti esminius skirtumus tarp viešojo ir privataus sektorių. NVV turi potencialą daryti esminę įtaką visam politiniam procesui ir visos valstybės bei visuomenės egzistavimui. Ta įtaka ne visada gera. Kol kas sunku atsakyti į klausimą, kiek iškelti nuogastavimai yra pagrįsti, dėl kelių priežasčių: pirma, NVV reformas įvykdžiusios valstybės turėjo solidų pilietinės visuomenės kapitalą, kuriam „išbarstyti“ reikia daug laiko, antra, nei viena iš besivystančių valstybių dar visiškai neįgyvendino NVV modelio. Kita vertus, jau yra mokslinių publikacijų autorių, kurie tvirtina, kad šie nuogastavimai pasitvirtina [4].

NVV turi ir daugiau mitų. Pavyzdžiui, kad viešoji vadyba turi remtis privataus sektoriaus vadybos patirtimi, laikant, kad privatus sektorius, remdamasis tobulais rinkos mechanizmais, funk-

cionuoja nepriekaištingai, nors iš tikrųjų gausu nuolatinių ir labai žalingų globalių „rinkos ydos“ pasireiškimų. Mitu laikytina ir tai, kad NVV „gelbėja“ darbuotojus nuo biurokratijos, nes yra dažni atvejai, kai didinama darbuotojų priklausomybė nuo vadovo malonės („leiskite vadovams vadovauti“ pasekmė) arba panaikinama darbuotojų savivalda pakeičiant ją išorės „partnerių“ ar „vadybos ekspertų“ kontrole.

## Apibendrinimas

1. Šiuo metu naujosios viešosios vadybos mokyla vis dažniau kritikuojama, o kai kurie autoriai skelbia jos galą. Ne visa kritika yra konstruktyvi, tačiau dėl viešojo valdymo teorijų sąsajų su praktine politika NVV sėkmei didesnę įtaką gali turėti retorika nei konstruktyvi mokslinė analizė.

2. Kadangi NVV jos plėtojimo ir taikymo procese neišvengiamai nukentėjo nuo tam tikro retorinio „triukšmo“, straipsnyje analizuojami retoriniai NVV mitai, kurie anksčiau galėjo būti veiksmingi NVV „rinkodaros“ tikslais, tačiau dabar jų taikymas yra palankesnis NVV oponentams nei šalininkams.

3. Šie mitai nėra reikalingi NVV kaip mokslinių tyrimų programai, tačiau jų taikymas gali būti panaudotas retoriškai diskredituoti visą NVV, nes jie nesunkiai sukritikuojami. Straipsnyje pateikiama šių mitų kritika, siekiant pademonstruoti potencialius argumentus ir įrodymus, kurie gali būti nukreipti prieš NVV šalininkus, naudojančius tokius mitus.

4. NVV turėtų būti struktūruojama, ginama ir propaguojama, remiantis tik kritiškai ir metodologiškai tvirta moksline analize, nes visi išskirti mitai gali būti pavojingi, jeigu jie pateks į praktinės politikos retorinį lauką.

## Literatūra

1. Argyris, C. *Strategy, Change and Defensive Routines*. Boston, MA: Pitman, 1985.
2. Aucoin, P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 1990, Vol. 3, No 2, 115–37.
3. Backūnaitė E. Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos. *Viešoji politika ir administravimas*, 2006, Nr. 18, 17-25.
4. Batley, R. and Larbi, G. *The Changing Role of Government: The Reform of Public Services in Developing Countries*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2004.
5. Barzelay, M. and Armajani, B. J. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press, 1992.
6. Barzelay, M. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. University of California Press, 2001.
7. Barzelay, M. and Gallego, R. From “New Institutionalism” to “Institutional Processualism”: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, October, 2006, Vol. 19, No 4, 531–557.
8. Bhatta, G. Post-NPM Themes in pPublic Sector governance. Wellington, New Zealand: State Services Commission. 2003, Working Paper No. 17. [http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable\\_files/Working\\_Paper\\_17.pdf](http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/Working_Paper_17.pdf) [2008-03-15].
9. Bohte, J. and Meier J. K. Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating. *Public Administration Review*, March/April, 2000, Vol. 60, No 2, 173-182.
10. Brady, R. H. MBO Goes to Work in the Public Sector. *Harvard Management Review*, March-April, 1973, 65-86.
11. Brunsson, N. and Sahlin-Anderson, K. Constructing Organizations: the Example of Public Sector Reform. *Organization Study*, 2000, Vol. 21, No 4, 721-746.
12. Buchanan, J. The Economic theory of Politics Reborn. *Challenge*, March-April, 1988, 4-11.
13. Burns, T. and Stalker, G. M. *The Management of Innovation*, London: 1961.
14. Catlaw, T. and Chapman, J. A Comment on Stephen Page’s “What’s New about the New Public Management”. *Public Administration Review*, 2007, Vol. 67, No 2, 341-342.
15. Christensen, T. and Laegreid P. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*. November/December, 2007, Vol. 67, 1059-1066.
16. Christensen, T. and Laegreid P. (Eds.). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate, 2007.
17. Clarke, J. Performing for the Public: Doubt, Desire and the Evaluation of Public Services. In: Du Gay, P. (Ed.). *The Values of Bureaucracy*. Oxford University Press, 2005
18. De Geus, A. *The Living Company: Growth, Learning and Longevity in Business*. London: Nicholas Brealey, 1997.
19. Denhard R. B. Viešųjų organizacijų teorijos. Vilnius: Algarvė, 2001.
20. Denhardt, J. V. and Denhardt, R.B. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. ME: Sharpe Inc., 2002.
21. Di Maggio, P. J. and Powell, W.W. The Iron Cage: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 1983, Vol. 48, No 2, 147–160.
22. Drechsler, W. The Rise and Demise of the New Public Management. *Post-autistic economics review*, September, 2005, Vol. 33, No 14, 17-28.

23. Drucker, P. F. Really Reinventing Government. *The Atlantic Monthly*, 1995, Vol. 275, No.2, 49-61.
24. Du Gay, P. The Values of Bureaucracy: An introduction. In: Du Gay, P. (Ed.). *Values of Bureaucracy*. Oxford University Press, 2005.
25. Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow S. and Tinkler J. New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, Vol. 16, No. 3, 467–494.
26. 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*, 2007, Vol. 67, 345–358.
27. Exworthy, M., Powell, M. and Mohan, J. The NHS: Quasi-market, Quasi-hierarchy and Quasi-network? *Public Money Management*, 1999, No 19, 15-22.
28. *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*. OECD. Paris: OECD, 1995.
29. Green, D. P. and Shapiro, I. *Pathologies of Rational Choice Theory*. New Haven, CT: Yale University Press, 1994.
30. Gregory, R. and Norman, R. Paradoxes and Pendulum Swings: Performance Management in New Zealand's Public Sector. *Australian Journal of Public Administration*, 2003, Vol. 62, No 4, 35–49.
31. Gregory, R. and Lonti, Z. Accountability or Countability? Performance Measurement in the New Zealand Public Service, 1992–2002. *The Australian Journal of Public Administration*, 2007, Vol. 66, No. 4, 468–484.
32. Gregory, R. New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting? In: Christensen, T. and Laegreid P. (Eds.). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate, 2007.
33. Groetz, K. H. Making Sense of Post-communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy*, December, 2001, Vol. 8, No 6, 1032–1051.
34. Gow, J. I and Dufour, C. Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter? *International Review of Administrative Sciences*, 2000, Vol. 66, 573–597.
35. Hammer, M. and Champy, J. *Reengineering the Corporation: a Manifesto for a Business Revolution*, London: Nicholas Brealey, 1995.
36. Hay, C. Theory, Stylized Heuristic or Self Fulfilling Prophecy? The Status of Rational Choice Theory in Public Administration. *Public Administration*, 2004, Vol. 82, No. 1, 39–62.
37. Hesse, J. J., Hood, Ch. and Peters B. G (Eds.) Paradoxes in Public Sector Reform. An international comparison. Berlin: Duncker&Humblot, 2003.
38. Hofstede, G. The Poverty of Management Control Philosophy. *The Academy of Management Review*, July, 1978, Vol. 3, No 3. 450-461.
39. Hollmann, R. W. and Tansik, D. A Life Cycle Approach to Management by Objectives. *Academy of Management Review*, 1977, Vol. 2, No 4, 678-684.
40. Hood, Ch. A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 1991, Vol. 69, No 3, 419-422.
41. Hood, Ch. From Public Bureaucracy state to Re-regulated Public Service: The Paradox of British Public Sector Reform. In: Hesse, J. J., Hood, Ch. and Peters B. G (Eds.). *Paradoxes in Public Sector Reform. An international comparison*, Berlin: Duncker&Humblot, 2003.
42. Hood, Ch. The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management. New York: Oxford University Press, 1998.
43. Hood, Ch. What Happens when Transparency Meets Blame-Avoidance? *Public Management Review*, 2007, Vol. 9, No 2, 191-210.
44. Kernaghan, K., Marson, B. and Borins, S. *The New Public Organizations*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 2000.
45. Lane, J. E. *New Public Management*. Routledge, 2000.
46. Lane, J. E. *Public Administration and Public Management. The Principal-agent Perspective*. Routledge, 2005.
47. Le Grand, J. and Bartlett, W. (Eds.) *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Macmillan, 1993.
48. Light, P. C. *The Tides of Reform*. London: Yale University Press. 1997.
49. Light, P. C. The Tides of Reform Revisited: Patterns in Making Government Work, 1945 – 2002. *Public Administration Review*, 2006, Vol. 66, No 1, 6–19.
50. Lowery, D. Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure. *Journal Of Public Administration Research and Theory*, 1998, Vol. 8, No 2, 137-172.
51. Manning, N. The legacy of the New Public Management in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 2001, Vol. 67, No 2, 297-312.
52. Maravic, P. and Reichard, C. New Public Management and Corruption: IPMN Dialogue and Analysis. *International Public Management Review* (Electronic Journal at <http://www.ipmr.net>), 2003, Vol. 4, No 1, 84-130.
53. Merton, R. K. *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press, 1957 (1968, Enlarged Edition).
54. Mintzberg, H. *Structures in Five*. Prentice Hall, 1983.
55. Mintzberg, H. Managing Government, Governing Management. *Harvard Business Review*, Vol. 74, No.3, 1996, 75-83.
56. *Modernising Government: The Way Forward*. OECD. Paris: OECD, 2005.
57. Morgan, G. *Images of Organization*. United Kingdom: SAGE publications, 1997.
58. Osborne, D. and Gaebler, T. *Reinventing Government*. Wokingham: Addison Wesley, 1992.
59. Osborne, D. and Plastrik, P. *Banishing Bureaucracy: Five strategies for reinventing government*. Reading, MA: Addison Wesley, 1997.
60. Page, S. What's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services. *Public Administration Review*, 2005, Vol. 65, No 6, 713–727.

61. Peters, T. and Waterman, R. *In Search of Excellence*. HarperCollins Publishers, 1982.
62. Pollitt, C. and Bouckaert, G. *Public Management Reform: A comparative Analysis*. 2d ed. Oxford, UK: Oxford University Press, 2004.
63. Propper, C., Burges, S. and Gossage, D. Competition and Quality: Evidence From the NHS Internal Market 1991–9. *The Economic Journal*, January, 2008, No 118, 138–170.
64. Puškorius S. Viešasis administravimas kuriant informacinę (pilietinę) visuomenę (vadybinis aspektas). Vilnius: LTA, 2000.
65. Ridgway. V. F. Dysfunctional Consequences of Performance Measurements. *Administrative Science Quarterly*, September, 1956, Vol. 1, No 2, 240-247.
66. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*. World Bank, Washington DC: The World Bank, 2000.
67. Schick, A. A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB. *Public Administration Review*, 1973, Vol. 33, 146-156.
68. Scott, R. *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, 5<sup>th</sup> edition. Prentice Hall, 2002.
69. Selznick, P. *TVA and the Grass Roots*. University of California Press, Berkeley, 1949.
70. Senge, P. *Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday, 1990.
71. Thom N. ir Ritz A. *Viešoji vadyba. Inovaciniai viešojo sektoriaus metmenys*. Vilnius: LTU, 2004.
72. Vickers, G. Norms and Meanings. In Adams, G., Forster, J. and Catron.B. (Eds). *Policy Making, Communication, and Social Learning: Essays of Sir Geoffrey Vickers*. Oxford: Transaction Books, 1987.
73. Warner, K. W. and Havens, A. E. Goal Displacement and the Intangibility of Organizational Goals. *Administrative Science Quarterly*, 1968, Vol. 12, No 4, 539-555.
74. White, L. D. Public Administration. *The American Political Science Review*, May, 1928, Vol. 22, No. 2. 339-348.
75. Židonis, Ž. Naujosios viešosios vadybos principų įgyvendinimo aspektai institucijų kaitos požiūriu. *Viešoji politika ir administravimas*, 2006, Nr. 17, 22-28.

Aurimas Tumėnas

### New Public Management and Its Myths

#### Summary

Emphasizing that both the traditional Public Administration and the New Public Management (NPM) are influenced by the processes of public policy, which affect the content of the public management theories, the article states that every management theory applied in policy processes is covered by some rhetorical “noise” and outcomes of such “noise”- myths of the New Public Management - are analysed. The author shows that these myths can be easily criticized and warns about the danger that application of these myths can damage the application of the NPM as the source of reforms in practical policy.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.25.26993