

Viešojo administravimo paradigmos kaitos iššūkiai šio sektoriaus žmogiškųjų išteklių raidai

Vladislavas Domarkas

*Kauno technologijos universitetas
K.Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas*

Vita Juknevičienė

*Šiaulių universitetas
Architektų g. 1, 78366 Šiauliai*

Siekiant įvertinti dabartinio laikotarpio viešojo administravimo žmogiškųjų išteklių raidos ypatybes, šiame straipsnyje jos ypatybės analizuojamos viešojo administravimo paradigmos kaitos aspektu, akcentuojant tai, kad šiuolaikiniame viešajame administravime susipina klasikinio (tradicinio) ir naujojo viešojo administravimo (naujosios viešosios vadybos) bei pastaraisiais metais vis labiau išsiginčio naujojo viešojo valdymo modeliai. Atsižvelgiant į tai, kad, išryškinant žmogiškųjų išteklių vystymo tendencijas, dabartiniu laikotarpiu vis didesnę vaidmenį vaidina tarptautinės organizacijos, pirmiausia Jungtinių Tautų Organizacija, straipsnyje daug kur remiamasi šios organizacijos paskelbtomis studijomis.

Raktažodžiai: *viešojo administravimo žmogiškieji ištekliai, žmogiškųjų išteklių vystymas.*

Keywords: *public administration human resources, human resources development.*

Įvadas

Daugelio valstybių viešajam administravimui būdingos transformacijos, reformos, pokyčiai bei inovacijų paieškos. Būtiniais pokyčiams identifikuoti, sprendimų alternatyvoms nustatyti ir pasirinktosioms efektyviai įgyvendinti reikia žmogiškųjų išteklių, sugebančių koncentruotai ir logiškai išdėstyti prioritetus bei atlikti reikiamas užduotis idėjoms realizuoti. Žmogiškieji ištekliai yra vienas esminių resursų, reikalingų bet kuriai veiklai vykdyti [2, p. 23–24]. Todėl, tobulinant šiuolaikinių valstybių viešojo administravimo sistemas, tų sistemų tarnautojų profesionalumo ir atsakingumo didinimas dažniausiai būna vienas iš prioritetinių uždavinių [5, p. 162]. Dabartiniu laikotarpiu viešojo administravimo žmogiškųjų išteklių efekty-

vus vystymas įgyja vis didesnę svarbą. Tai siejasi su tuo, kad viešojo administravimo uždaviniams spręsti daugeliu atvejų reikalinga daugialypė specialistų kompetencija, kuriai pasiekti būtinos įvairios mokymosi bei tobulinimosi darbo vietoje formos [16, p. 171]. Todėl asmenys, atsakingi už žmogiškuosius išteklius viešojo administravimo organizacijose, bei patys tų organizacijų darbuotojai turi atsakingai reaguoti į aplinkos pokyčius, ekonominę situaciją, žinių poreikį ir nuolatos atsinaujinančias technologijas [1, p. 201; 3; 14; 17]. Be to, keičiantis socialinei, politinei ir ekonominei aplinkai, vyksta viešojo administravimo paradigmos kaita, o kartu formuojasi nauji šio sektoriaus veiklos metodai.

Visa tai skatina visapusiškai analizuoti viešojo administravimo žmogiškųjų išteklių raidos tendencijas ir identifikuoti šiuolaikinius iššūkius, skatinančius viešojo administravimo pozityvų vystymąsi. Siekiant įvertinti dabartinio laikotarpio viešojo administravimo žmogiškųjų išteklių raidos ypatybes, šiame straipsnyje tos ypatybės analizuojamos viešojo administravimo paradigmos kaitos aspektu, akcentuojant, tai, kad šiuolaikiniame viešajame administravime susipina klasikinio (tradicinio) ir naujojo viešojo administravimo (naujosios viešo-

Vladislavas Domarkas – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros vedėjas, profesorius, technologijos mokslų habilituotas daktaras.

El. paštas: vladislavas.domarkas@ktu.lt

Vita Juknevičienė - Šiaulių universiteto Viešojo administravimo katedros asistentė.

El. paštas: vacaite@yahoo.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2007 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2007 m. vasario mėn.

sios vadybos) bei pastaraisiais metais vis labiau įsigalinčio naujojo viešojo valdymo¹ modeliai. Kadangi išryškinant žmogiškųjų išteklių vystymo tendencijas, dabartiniu laikotarpiu vis didesni vaidmenį vaidina tarptautinės organizacijos, pirmiausia Jungtinių Tautų Organizacija (JT), straipsnyje daug kur remiamasi šios organizacijos paskelbtomis studijomis.

1. Viešojo administravimo žmogiškųjų išteklių vystymo samprata

Žmogiškųjų išteklių vystymo idėja buvo išplėtota vis labiau didėjant jų svarbai bet kurios veiklos sėkmei. Kalbant apie žmogiškųjų išteklių vystymą, pirmiausia akcentuojami organizacijos, o ne individo raidos tikslai.

Pastebėta, kad žmogiškųjų išteklių vystymo veiksniai veikia efektyviau negu vien valdymo priemonės [18, p. 251]. Todėl dabar žmogiškųjų išteklių vystymo tikslingumas bei galimybės analizuojamos įvairiais lygiais: organizacijos, veiklos srities, sektoriaus, valstybės.

1990 m. JT žmogiškųjų išteklių vystymo programos vadovas Mahbub ul Haq žmogiškųjų išteklių vystymą apibrėžė kaip žmonių pasirinkimo įvairovės praplėtimo procesą [13, p. 13]. Kai kurie autoriai žmogiškųjų išteklių vystymą suvokia kaip individualios ir organizacinės raidos sintezę [18, p. 251]. Praėjusio šimtmečio paskutiniajame dešimtmetyje pagrindinis dėmesys šioje srityje buvo koncentruojamas į tris esminius dalykus: 1) ilgo ir sveiko gyvenimo galimybę; 2) žinių siekimo galimybę; 3) išteklių gavimo galimybę, norint užtikrinti normalų gyvenimo lygį. Vėliau prie minėtų aspektų prisidėjo vyrų ir moterų lygios teisės, įvairūs stabilumo rodikliai, piliečių dalyvavimas priimant politinius sprendimus. Visos išvardytos vertybės labai svarbios vystymo procese, nes tai asmenims sudaro prielaidas realizuoti savo idėjas ir išreikšti valią visuomenės raidos procesuose. Todėl jos tapo esminiais žmogiškųjų išteklių plėtos vertinimo matais.

¹ Šiame straipsnyje vartojama sąvoka *naujasis viešasis valdymas* dar nėra įprasta lietuvių kalboje. Beje ir anglų kalboje dar nėra nusistovėjęs šio naujausio tipo viešojo administravimo pavadinimo: kartu su apibendrinančia sąvoka *New Governance* (žr., pvz. [10]) vartojama net keletas pavadinimų, akcentuojančių vieną ar kitą jo bruožą. Pavyzdžiui, Jungtinių Tautų Ekonomikos ir socialinių reikalų departamento studijoje vartojama sąvoka *Responsive Governance (atliepiantysis valdymas)* [15], kituose darbuose pasitaiko pavadinimai *Corporate Governance (korporatyvus valdymas)* (žr., pvz., [9]), *Collaborative Governance* (bendradarbiavimu grindžiamas valdymas) (žr., pvz., [6]) ir kt.

Šiuolaikinis viešojo administravimo žmogiškųjų išteklių vystymas neatsiejamas nuo politinio gyvenimo demokratizavimo bei sprendimų priėmimo decentralizavimo. Europos Sąjungoje tai siejama su besimokančios visuomenės idėja ir tęstinio mokymosi svarba [16, p. 172]. Ypatingas dėmesys žmogiškųjų išteklių vystymo pirmumui teikiamas per finansinį instrumentą – Europos socialinį fondą. Tarp kitų šio fondo remiamų veiklos krypčių – mokslo ir studijų sistemų tobulinimas bei profesinio rengimo, orientavimo bei konsultavimo plėtra, t.y. kryptys, kuriose gali būti remiamas viešojo administravimo specialistų rengimas ir jų kvalifikacijos tobulinimas. Tai atsispindėjo ir *Lietuvos 2004 – 2006 m. bendrajame programavimo dokumente*. Apibrėžiant antrojo prioriteto 2.2 priemonės *Darbo jėgos kompetencijos ir gebėjimų prisitaikyti prie pokyčių ugdymas* uždavinius, buvo nurodyta, kad „bus teikiama parama visų lygių valstybinio sektoriaus dirbančiųjų administracinių gebėjimų plėtrai. Bus teikiama parama organizuojant viešojo administravimo, regioninės ir vietos administracijos, sveikatos priežiūros, švietimo ir t.t. valstybinėse įstaigose dirbančio personalo mokymus ir kvalifikacijos kėlimo kursus“ [12, p. 207].

Parengtuose *Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijos* ir *2007–2013 m. žmogiškųjų išteklių plėtos veiksmų programos* projektuose [11; 19] viešojo administravimo žmogiškųjų išteklių vystymui taip pat skirta daug dėmesio, nes iki šiol šioje srityje yra nemažai spęstinių problemų. Kaip teigiama *Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijoje*, 2005 metų pabaigoje Lietuvoje veikė apie 930 valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, tačiau apklausos rodė, jog tik 35 proc. gyventojų jomis pasitikėjo. Nors Lietuvoje sukurtas ir tobulinamas viešojo administravimo reglamentavimas, daugiapakopė centrinio valdymo struktūra yra neoptimali, taip pat neoptimalus atsakomybės pasiskirstymas tarp centrinio, teritorinio ir vietos savivaldos lygių, kai kurios funkcijos dubliuojamos. Didžioji dalis Lietuvos valstybės tarnautojų turi aukštojo mokslo kvalifikacijas, bet jiems trūksta tam tikrų pagrindinių ir bendrųjų gebėjimų (kompiuterinio raštingumo, užsienio kalbų, strateginio valdymo, ES reikalų tvarkymo) bei tam tikrų specialiųjų gebėjimų. Pagaliau valstybės sektoriaus darbuotojams būdingos ir kitos, bendros visiems Lietuvos žmogiškiesiems ištekliams problemos – emigracija, senėjimas ir kitos neigiamos tendencijos – bei konkrečiai šiam sektoriui aktuali problema – administracinių gebė-

jimų ir sukauptos patirties praradimas dėl valstybės tarnautojų perėjimo dirbti į privatų sektorių [11]. Lietuvos valstybės tarnybai būdinga ir horizontalioji, ir vertikalioji segregacija: moterys dominuoja tarp karjeros valstybės tarnautojų, bet mažai jų vadovaujančiose pareigose [19].

3. Pagrindiniai viešojo administravimo modeliai ir reikalavimai žmogiškiems ištekliams

Kaip minėta įvade, dabartiniu laikotarpiu taikomi įvairūs viešojo administravimo modeliai –

tradicinis ir naujasis viešasis administravimas bei naujasis viešasis valdymas. Tarp šių modelių nėra labai griežtos ribos. Praktiškai visų išsivysčiusių demokratinių valstybių viešajame administravime esama visų šių modelių bruožų. Priklausomai nuo to, koks modelis nagrinėjamai valstybei būdingiausias, ir laikoma, kad ji yra šio viešojo administravimo modelio šalis. Pagrindinės šiuolaikinių viešojo administravimo modelių charakteristikos pateiktos 1 lentelėje. Tos charakteristikos apibrėžia ir reikalavimus šios sistemos tarnautojams.

1. lentelė. Pagrindinės šiuolaikinių viešojo administravimo modelių charakteristikos

	<i>Tradicionis viešasis administravimas</i>	<i>Naujasis viešasis administravimas</i>	<i>Naujasis viešasis valdymas</i>
Piliečių ir valstybės santykiai	Paklusnumas	Teisių suteikimas	Igaliojimas
Aukštesniųjų pareigūnų atskaitomybė	Politikams	Vartotojams	Piliečiams ir socialiniams partneriams
Nukreipiantys principai	Taisyklių ir reglamentų laikymasis	Produktyvumas ir rezultatai	Atskaitomybė, skaidrumas ir dalyvavimas
Sėkmės kriterijai	Išėiga	Išėiga	Procesas
Pagrindiniai požymiai	Bešališkumas	Profesionalumas	Atsakingumas

Šaltinis: [14, p. 7].

Tradicionio viešojo administravimo modelio formavimosi pradžia siejama su 19-ojo amžiaus antrojoje pusėje prasidėjusia intensyvia industrializacija. Jau tada susiformavusios požiūrio į valstybės tarnautojus pagrindinės nuostatos išliko iki šių dienų. Šio modelio organizacijų tarnautojai turi paklusti vėberinėms reikalavimų valstybės tarnautojams nuostatomis, kurių esmė – veiklos racionalumas, funkcinė specializacija ir hierarchiškumas. Buvo siekiama, kad šio tipo valstybės tarnyba taptų bešališka viešųjų interesų gynėja bei stabilumo ir tęstinumo simboliu. Tačiau ir šio modelio viešojo administravimo sistemos atskirose valstybėse turėjo ir turi kai kurių skirtingų bruožų, susietų su teisės ir kultūros tradicijomis bei ekonominio ir socialinio išsivystymo lygiu. Daugelyje valstybių susiformavo valstybės tarnybos sistemos, kurių aukštesnio hierarchinio lygmens pareigūnai skiriami ar renkami atsižvelgiant į jų nuopelnus valdančiosioms partijoms, ir tokiu būdu šios tarnybos tapo gana politizuotos ir blokuojančios kelią neutraliai kompetencijai.

Personalo vadyba, remiantis tradicinio viešojo administravimo paradigma, gerokai skiriasi nuo personalo vadybos verslo sektoriuje. Pavyzdžiui,

tie skirtumai išryškėja lyginant darbuotojų priėmimo į darbą ir jų pakėlimo į aukštesnes pareigas kriterijus. Būdinga tai, kad daugelyje valstybių viešojo administravimo tarnautojų pakėlimas į aukštesnes pareigas susietas su ištarnautu laiku, o ne su darbo efektyvumu.

Siekis padidinti viešojo administravimo efektyvumą ir paslaugų kokybę buvo pagrindinės paskatos pereiti prie naujos, verslo sektoriaus patirtimi bei rinkos sąlygomis grindžiamos, to administravimo paradigmos – naujosios viešosios vadybos bei naujojo viešojo administravimo. Pagrindinės priemonės naujojo viešojo administravimo idėjoms įgyvendinti yra personalo kompetencija, konkurencinių rinkos principų įgyvendinimas, didesnė valdžios įstaigų autonomija bei platesnės tų įstaigų tarnautojų saviraiškos galimybės. Visa tai susieja viešojo administravimo tobulinimą su ekonominio efektyvumo siekiu ir išryškina naujosios viešosios vadybos filosofijos anti-biurokratinį pobūdį. Naujojo viešojo administravimo idėjos rado atgarsį daugelyje pasaulio valstybių, nors, antra vertus, jos laikomos labiau anglosaksiškosios vadybos kultūros dalimi, ir net kai kuriose Europos valstybėse, kuriose daugiau dė-

mesio kreipiamą į viešųjų paslaugų problemas, neakcentuojant rinkos principų, joms skiriama mažiau dėmesio [15, p. 11]. Plačiau vertinant naująjį viešąjį administravimą, laikoma, kad jis grindžiamas gana menka prielaidų ir vertybių įvairove.

Žmogiškųjų išteklių valdymo aspektu naujasis viešasis administravimas keičia keletą tradicinio viešojo administravimo nuostatų. Pirmiausia, keičiama nuostata, kad viešojo tarnyba darbo kadencijos ir atlyginimo stabilumo požiūriu yra išskirtinė kitų darbo vietų atžvilgiu, ir kad šioje tarnyboje turi išgalėti darbo sutarčių ir darbo santykiai, panašūs į atitinkamus santykius verslo sektoriuje, t.y. tie santykiai turi labiau atspindėti tarnautojo veiklos efektyvumą. Tai šiek tiek susilpnina dėmesį vertybių sistemai ir etikos normoms. Ryški naujojo viešojo administravimo nuostata – siekti geresnio klientų aptarnavimo ir didinti jautrumą jų poreikiams. Tačiau ir įgyvendinant šią nuostatą neišvengiama kai kurių dilemų. Teikiant viešąsias paslaugas, neretai išryškėja biurokratinės kontrolės ir profesinio diskretiškumo konfliktų ir nepasiekama didesnio paslaugų teikimo efektyvumo, palyginti su tradiciniu viešuoju administravimu.

Išryškėjus kai kuriems naujojo viešojo administravimo neigiamiems bruožams, naujasis viešasis valdymas vėl akcentuoja viešąsias vertybes. Bendroji sąvoka viešasis valdymas (angl. *governance*) pradėta vartoti apie 1990 metus. Plačiajame prasme ši sąvoka dabar suprantama kaip šalies reikalų tvarkymas jungtinėmis politinės, ekonominės ir administracinės bendruomenės atstovų pastangomis, skatinant konstruktyvią valstybės institucijų, privataus sektoriaus ir civilinės visuomenės konstruktyvią sąveiką. Svarbus vaidmuo priskiriamas civilinės visuomenės nevyriausybinėms organizacijoms ir visuomenės dalyvavimui sprendžiant valstybės valdymo reikalus [4]. Taip naujojo viešojo valdymo paradigmoje išryškinama, kad viešajame administravime turėtų būti akcentuojamas ne vien klientų poreikių tenkinimas, o visų socialinių partnerių bendradarbiavimas kuriant viešąsias vertybes. Naujajame viešajame valdyme ypač pabrėžiamas skaidrumas ir atskaitingumas, įstatyminė tvarka, sąžiningumas ir efektyvumas [15, p. 13].

Naujasis viešasis valdymas ir tradicinis viešasis administravimas skiriasi tuo, kad, pripažįstant tai, kad dėl globalizacijos monolitinės valstybės tampa sudėtingo tarptautinio tinklo dalimi, labiau akcentuojamas tinklinis, o ne hierarchinis valdymas, ir todėl pirmumas teikiamas ne griežto valstybinio reguliavimo formai, o švelnesniems valdymo instrumentams, įskaitant savireguliaciją ir bendradarbiavimą su ne valdžios institucijomis. Kartu keičiasi

ir požiūris dėl valdžios įstaigų atskaitomybės: būtina atskaitomybė ne tik aukštesnio hierarchinio lygmens valdžios institucijoms bet ir kitiems valdymo procese dalyvaujantiems socialiniams partneriams.

Visa tai kelia naujų reikalavimų viešojo sektoriaus tarnautojams, ypač vadovaujančiajam personalui: jie turi būti politiškai bešališki ir socialiai atsakingi profesionalai, tačiau kartu politiškai sąmoningi ir jautrūs aplinkos pokyčiams. Veiklos skaidrumas ir atskaitingumas kelia padidintų reikalavimų tarnautojų personalinei etikai. Manoma, kad žmogiškųjų išteklių vystymo strategijose dėmesys etikai turėtų didėti.

Naujajame viešajame valdyme viešosios paslaugos išlieka kaip pagrindinis kompleksinis ir daug dėmesio reikalaujantis objektas. Ši visuomenei aiškiai matoma sritis reikalauja iš viešojo administravimo tarnautojų profesionalumo, atsakingumo, sąžiningumo ir atskaitingumo.

Gera priemonė naujojo viešojo valdymo idėjoms įgyvendinti yra šiuolaikinės informacinės ir komunikacinės technologijos (IKT). Tų technologijų galingi informaciniai tinklai sudaro patogaus tarpasmeninio, tarporganizacinio ir tarpsektorinio bendradarbiavimo ir viešųjų paslaugų teikimo prielaidas bei didina organizacijų atvirumą. Šiuolaikinės informacinės sistemos svarbios ir tobulinant atskaitomybės sistemas bei didinant jautrumą piliečių poreikiams. Vis platesnis šiuolaikinių IKT taikymas viešajame valdyme reikalauja naujos kompetencijos, atsakingumo ir atskaitomybės. Todėl, kalbant apie naujojo viešojo valdymo žmogiškuosius išteklius, dažnai akcentuojama naujos viešojo administravimo tarnautojų kompetencijos ir naujos viešųjų paslaugų teikimo kultūros vystymo svarba, tai siejant su žinių įgijimo ir sklaidos įvairiomis formomis bei organizacijos klimato, skatinančio atvirumą, bendradarbiavimą ir piliečių įtraukimą, kūrimu. IKT taikymas valdyme – visų valstybių aktualija. Tačiau iki šiol daugiausia šioje srityje yra pasiekusi JAV. Beje laikoma, kad ši valstybė buvo pirmoji, kurioje pradėjo ryškėti naujojo viešojo valdymo požymiai [15, p. 15].

3. Šiuolaikiniai požiūriai į žmogiškųjų išteklių vystymą

Kaip minėta, daugelyje valstybių susipina įvairūs aptartųjų viešojo administravimo modelių bruožai. Todėl, pasirenkant žmogiškųjų išteklių vystymo strategiją, tenka sintezuoti apibendrinančius reikalavimus personalui, atkreipiant dėmesį į atskirus modeliams būdingus pagrindinius reikalavimus. Tradiciniam viešajam administravimui tie pagrindiniai reikalavimai paprastai būna bešališki

kumas ir nuopelnai; naujam viešajam administravimui – vadyba ir profesionalumas; naujam viešajam valdymui – jautrumas piliečių ir socialinių partnerių poreikiams [15, p. 21]. Todėl laikoma, kad šiuolaikiniai viešojo administravimo personalo veiklos pagrindiniai principai turėtų būti bešališkumas, profesionalumas ir jautrumas piliečių ir socialinių partnerių poreikiams. Tai apibendrinama tokiais reikalavimais šiuolaikinei viešajai tarnybai:

- Politinis bešališkumas, profesionalumas ir personalo vertinimas pagal nuopelnus;
- Stiprus dėmesys į rezultatus orientuotai vadybai, taikant efektyvius veiklos standartus ir indikatorius bei tarnautojų skatinimo sistemas, orientuotas į veiklos efektyvumą, o ne vyresniškumą;
- „Kietos“ ir objektyvios antikorupcinės priemonės;
- Teisiškai pagrįstos profesionalios normos, sudarančios prielaidas išoriniam vertinimui;
- Plačios komunikavimo sistemų ir patirties panaudojimo galimybės taikant šiuolaikinių efektyvių informacinių technologijų tinklus.

Žmogiškųjų išteklių vystymas gali būti apibrėžiamas kaip veikla, susijusi su mokymosi, tobulėjimo ir ugdymo galimybėmis, kad būtų gerinama individuali, komandinė ir organizacinė veikla [7; p. 23]. Šiuolaikiniuose administravimo procesuose būtina vadovautis teisėtumo, racionalumo ir pagarbos piliečių teisėms principais bei siekti tos veiklos kuo geresnių rezultatų (veiksmingumo). Viešojo administravimo organizacijų veiklos sėkmė sprendžiant socialines problemas labai priklauso ne nuo vienos organizacijos, o nuo jų visumos. Todėl tikslinga organizacijų sąveika ypač ir akcentuojama naujojo viešojo valdymo paradigmoje.

Žmogiškųjų išteklių vystymas moksliniuose darbuose analizuojamas skirtingais aspektais. Nemažai darbų skirta viešojo administravimo žmogiškųjų išteklių vystymo tikslingsiems bruožams išryškinti. Pavyzdžiui, viename iš darbų pabrėžiami šie bruožai:

- didėjanti žmogiškųjų išteklių vystymo svarba;
- orientavimasis į ateitį;
- profesionalumo siekis [3, p. 345 – 349].

Pirmasis bruožas siejamas su vis didėjančia žmogiškųjų išteklių valdymo įtaka. Jeigu bus kuriamos tikslingos sistemos, reaguojama į technologijų pokyčius, žmogiškųjų išteklių vystymo klausimai įgis vis didesnę reikšmę siekiant efektyvios veiklos rezultatų. Vystymo uždaviniai turėtų būti sprendžiami įvairiuose lygiuose, pradedant

universitetinėmis programomis ir baigiant praktinės patirties sklaidą.

Antrasis bruožas siejamas su tuo, kad daugelis viešųjų sprendimų lemia ne tik dabarties būseną, bet ir ateities procesus. Orientavimasis į ateitį leidžia nubrėžti ateities veiklos kryptį bei apsibrėžti viziją, atkreipti dėmesį į nukrypimus nuo planų, atsižvelgti į didėjančią mokymosi technologijų ir tyrimų svarbą. Tai galima nusakyti sąvoka „strategiškai veikti“, o ne „reaguoti“.

Žmogiškųjų išteklių vystymo vienas svarbiausių tikslų yra bazės, reikalingos atskleisti profesionalo sugebėjimams ar jiems suformuoti, sukūrimas. Viešojo administravimo specialistas - profesionalas turi sugebėti aiškiai apsibrėžti vertybes, nusistatyti etinius reikalavimus, užtikrinti darbo kokybę ir galiausiai - maksimizuoti savo teorinių bei praktinių žinių panaudojimo lygį.

Jungtinių Tautų Ekonomikos ir socialinių reikalų departamento 2005 m. parengtoje studijoje *Žmogiškieji ištekliai efektyviam viešajam administravimui globalizuotame pasaulyje* išskiriami šie tikslingo viešojo administravimo formavimo bruožai:

- *Žiūrėjimas į priekį* - iškelia aiškius tikslus ir įvertina ilgalaikės socialinės, ekonominės ir politinės raidos tendencijas;
- *Žiūrėjimas atgal* - naudojimas žiniomis apie administravimo aplinką (institucijas, dalyvius, ryšius ir jų dinamiką) ir jos galią tobulinant vietinio, regioninio, ir internacionalinio administravimo perspektyvą;
- *Ekspertinis mąstymas* - gerai žinomų administravimo principų, įrankių ir teisėtų struktūrų, mokėjimo skaičiuoti, istorinės politikos perspektyvos ir aukštesnių analitinių įgūdžių naudojimas;
- *Išteklių stoka įsisąmoninimas* - reali galimų naudotis išteklių (finansinių, žmogiškųjų, teisinių ir kt.) apskaita, paremta galimybių analize ir biudžetine atsakomybe;
- *Strateginė vizija* - politikos formuotojai tobulina trokštamos ateities viziją, kuri užtikrintų gerovę, kuriant viešąją vertę. Ji skatina atkreipti dėmesį į lemiamus veiksnius ir galimybes kurie gali daryti įtaką ateičiai. Administratoriai privalo atsižvelgti į suformuotą kryptį ir tinkamai jas įgyvendinti;
- *Inovacijos* - viešojo administravimo specialistai turėtų būti lankstūs ir novatoriški, ieškantys geriausių būdų susitarimams vykdyti, kuriantys naujas ir įdomias idėjas, siekiantys darbus atlikti kuo geriau. Tačiau

ši broožą įgyvendinti galima tik suteikus jiems teisę priimti sprendimus, atitinkančius jų pareigas ir kompetenciją;

- *Transversalus ryšys* - turi būti ieškoma išorės ryšių bei būdų, kaip įgyvendinti valdžios strateginius tikslus, nenukrypstant nuo politikos įgyvendinimo galimybių ir turimų išteklių;
- *Stebėsena* - esamoji administravimo sistema turi būti reguliariai peržiūrima, kad būtų užtikrintas problemų, kurioms spręsti jos buvo formuojamos, nagrinėjimas;
- *Rėmimasis žiniomis* - aptarimai ir sprendimai pagrįsti geriausiai problemą atspindinčiais įrodymais, gautais iš įvairių šaltinių;
- *Gerosios patirties perėmimas* - atsižvelgiama į praeities nacionalinę ir tarptautinę patirtį, atsirenkant geriausią praktiką, etalonus, neigiamas pamokas ir t.t.;

- *Etinė stiprybė* - galimų susikirtimų tarp skirtingų alternatyvų nustatymas. Įsipareigojama veikti akcentuojant viešuosius interesus;
- *Skaidrumas* - aiškūs ir vieši kriterijai vertinant alternatyvas ir galimas išlaidas;
- *Atskaitomybė* - atviri visuomenei ir pasirošę atsakyti už netinkamą elgesį valstybės tarnautojai [7, p. 25].

Šios kompetencijos susijusios su žiniomis ir įgūdžiais visame administravimo procese. Tačiau kai kuriais atvejais vienos jų yra reikšmingesnės už kitas tam tikrame administravimo ciklo etape (žr. 2 lentelę). Atsižvelgiant į problemas, susijusias su personalo kaita ir reikiamų finansinių išteklių naujų darbuotojų apmokymams trūkumu, žmogiškųjų išteklių vystymas yra efektyvus įrankis keičiant elgseną, skatinant įgūdžių įgijimą, atnaujinant abipusius organizacijų ir jose dirbančių žmonių santykius.

2 lentelė. Kompetencijos ir jų svarba administravimo cikle

Kompetencijos	Administravimo ciklas					
	Darbų eigos nustatymas	Problemos apibrėžimas	Sąlygų suformavimas	Administravimo sąlygų įsisavinimas	Įgyvendinimas	Įvertinimas
Žiūrėjimas į priekį	•	•	•	•		
Žiūrėjimas atgal	•	•	•	•	•	•
Ekspertinis mąstymas	•	•	•	•	•	•
Išteklių stokos įsisąmoninimas			•	•		
Strateginė vizija	•	•	•	•	•	•
Inovacijos		•	•		•	
Transversalus ryšys				•	•	
Visa apėmimas	•	•	•	•	•	•
Stebėsena					•	•
Rėmimasis žiniomis		•	•		•	
Gerosios patirties perėmimas		•	•		•	•
Etinė stiprybė		•	•	•	•	
Skaidrumas	•	•	•	•	•	•
Atskaitomybė	•	•	•	•	•	•

Šaltinis: [7, p. 25 - 26].

Tačiau aptartosios viešojo administravimo žmogiškųjų išteklių vystymo kryptys neatsako į klausimus, kaip pasiekti, kad: 1) asmuo, išsiugdęs pagrindines administravimo kompetencijas mokymosi ir patirties pagrindu, siektų pozicijos, kurioje

galėtų panaudoti savo privalumus; 2) per administravimo ciklą pareigos, funkcijos ir veikla būtų tokios, kad panaudotų kiekvieno individo geriausius sugebėjimus (kompetencijas); 3) mokymasis ir kompetencijos būtų tobulinami individo naudai, o

tai leistų efektyviau siekti organizacijoms viešųjų tikslų. Tų problemų išlieka bet kurio analizuoto viešojo administravimo modelio sistemoje.

Apibendrinimas

1. Viešojo administravimo žmogiškųjų išteklių efektyvus vystymas dabartiniu laikotarpiu įgyja vis didesnę svarbą. Tai siejasi su tuo, kad viešojo administravimo uždaviniams spręsti daugeliu atvejų reikalinga daugialypė specialistų kompetencija. Todėl asmenys, atsakingi už žmogiškuosius išteklius viešojo administravimo organizacijose, bei patys tų organizacijų darbuotojai turi atsakingai reaguoti į aplinkos pokyčius, ekonominę situaciją, žinių poreikį ir nuolatos atsinaujinančias technologijas. Be to, keičiantis socialinei, politinei ir ekonominei aplinkai, vyksta viešojo administravimo paradigmos kaita, o kartu formuojasi nauji šio sektoriaus veiklos metodai.

2. Šiuolaikinio viešojo administravimo žmogiškųjų išteklių raidos ypatybes lemia tai, kad jame, susipina klasikinio (tradicinio) ir naujojo viešojo administravimo (naujosios viešosios vadybos) bei pastaraisiais metais vis labiau išigalinčio naujojo viešojo valdymo modeliai, turintys tiek bendrųjų, tiek ir skirtingų bruožų.

3. Tradicinio viešojo administravimo modelio organizacijų tarnautojai turi paklusti vėberinėms reikalavimų valstybės tarnautojams nuostatomis, kurių esmė – veiklos racionalumas, funkcinė specializacija ir hierarchiškumas. Pagrindinės priemonės naujojo viešojo administravimo idėjoms realizuoti yra personalo kompetencija, konkurencinių rinkos principų įgyvendinimas, didesnė valdžios įstaigų autonomija bei didesnės tų įstaigų tarnautojų saviraiškos galimybės. Plačiąja prasme sąvoka *viešasis valdymas* suprantama kaip šalies reikalų tvarkymas jungtinėmis politinės, ekonominės ir administracinės bendruomenės atstovų pastangomis, o naujojo viešojo valdymo paradigmoje išryškinama, kad viešojo administravimo akcentas turėtų būti ne vien klientų poreikių tenkinimas, o visų socialinių partnerių bendradarbiavimas, kuriant viešąsias vertybes. Naujajame viešajame valdyme ypač akcentuojama skaidrumas ir atskaitingumas, įstatyminė tvarka, sąžiningumas ir efektyvumas.

4. Kadangi šiuolaikiniame viešajame administravime daugeliu atvejų susipina įvairūs viešojo administravimo modelių bruožai, pasirenkant žmogiškųjų išteklių vystymo strategiją, tenka sintezuoti apibendrinančius reikalavimus personalui, atsižvelgiant į atskiriems modeliams būdingus pagrindinius reikalavimus. Tradiciniam viešajam ad-

ministravimui tie pagrindiniai reikalavimai paprastai būna bešališkumas ir nuopelnai; naujajam viešajam administravimui – vadyba ir profesionalumas; naujajam viešajam valdymui – jautrumas piliečių ir socialinių partnerių poreikiams. Todėl laikoma, kad šiuolaikiniai viešojo administravimo personalo veiklos pagrindiniai principai turėtų būti bešališkumas, profesionalumas ir jautrumas piliečių ir socialinių partnerių poreikiams.

Literatūra

1. Aghazadeh, S. M. The Future of Human Resources Management. *Work Study*, 2003, T.52, Nr.4, 201 – 207.
2. Batra, G. S. Human Resource Auditing as a Tool of Human Resource Valuation: Interface and Emerging Practices. *Managerial Auditing Journal*, 1996, T.11, Nr.8, 23 – 30.
3. Bing, J. W., Kehrhahn, M., Short D. C. Challenges to the Field of Human Resources Development. *Advances in Developing Human Resources*, 2003, T.5, Nr.3, 342 - 352.
4. Broadening our Approach: Empowering our Clients and Fostering Accountability. In *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*. Washington. D.C.: World Bank, 2000.
5. Chlivickas E. Valstybės tarnautojų lavinimo efektyvumo strateginiai komponentai. Kn. A. Raipa (Ats. red.). *Viešojo administravimo efektyvumas*. Kaunas: Technologija, 2001, 162 - 177.
6. Donahue, J. *On Collaborative Governance*. Weil Program on Collaborative Governance, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, March 2004, Working Paper No 2.
7. *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World*. United Nations. http://unpan1.un.org/intra_doc/groups/public/documents/UN/UNPAN021329.pdf [2007-01-12].
8. Kang, Ch. *Market Economy and Corporate Governance – Fairness and Transparency for Sustainable Growth*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
9. Kim, S. *The Reflective Consensus System: a New Governance Model*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
10. Kišūnienė G. *Europos Socialinis fondas*. <http://www.phare.lt> [2006-12-08].
11. *Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategija*. www.lrv.lt/ES_parama/Strategijos_%20projektas_2006-10-05.pdf [2006-12-08].
12. *Lietuvos 2004 – 2006 m. bendrasis programavimo dokumentas*. <http://www.esparama.lt/lt/bpd/> [2006-12-10]
13. Martinussen, J. *Society, State & Market: A Guide to Competing Theories of Development*. Bangladesh: The University Press Ltd., 1999.

14. Šiugždinienė, J. Competency Management in the Context of Public Management Reform. *Viešoji politika ir administravimas*, 2006, Nr.18, 26 – 33.
15. *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. World Public Sector Report 2005*. United Nations, New York, 2005. http://www.unpan.org/dpepa_worldpareport.asp [2006-12-10].
16. Valkeavaara, T. Human Resource Development Roles and Competencies in Five European Countries. *International Journal of Training and Development*, 1998, T.2, Nr.3, 171-189.
17. Williams, A. International Labour Mobility and Uneven Regional Development in Europe. *European Urban and Regional Studies*, 2004, T.11, Nr.1, 27-46.
18. Woodall, J., Douglas, D. Ethical Issues in Contemporary Human Resources Development. *Business Ethics. A European Review*, 1999, T.8, Nr.4, 249 – 261.
19. *2007–2013 m. žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programa*. http://www.lrv.lt/ES_parama/Istekliu_pletr_programa.pdf [2006-11-10].

Vladislavas Domarkas and Vĭta Juknevičienė

Challenges of Change of Public Administration Paradigm for the Development of Human Resources of the Sector

Summary

In attempt to assess the peculiarities of development of human resources in contemporary public administration, this paper analyses these peculiarities from the perspective of change of public administration paradigm, emphasizing the interrelation of Classic (traditional) and the New Public Administration (New Public Management) in contemporary public administration and the increasingly gaining ground model of New Governance. Taking into account the fact, that nowadays international organizations, primarily the United Nations, play an increasing role in shaping the trends of human resource development, the paper refers to different studies published by the United Nations.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.19.27019