

Naujosios viešosios vadybos principų įgyvendinimo aspektai institucijų kaitos požiūriu

Žilvinas Židonis

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

Straipsnyje nagrinėjami naujosios viešosios vadybos (NVV) įgyvendinimo aspektai Lietuvos institucijų kaitos požiūriu. Iš pradžių aptariama naujosios viešosios vadybos doktrina, kuri remiasi viešojo pasirinkimo (angl. public choice), užsakovo vykdytojo (angl. principal-agent) bei sandorio kaštų teorijomis (angl. transaction costs theory). Taip pat atskleidžiamas formalijų ir neformaliųjų institucijų raidos poveikis šalies administracinės kultūros formavimuisi. Straipsnyje ginama nuomonė, kad NVV taikymo sėkmė priklauso ne tik ir ne tiek nuo naujųjų formalijų institucijų, kiek nuo to, kaip šalies administracinė kultūra koreguoja NVV principų įgyvendinimo procesus. Lietuvos biurokratinio administravimo sistema yra dviejų gana skirtingų kultūrų mišinys – vakarietiškos teisinės racionaliosios ir rytietiškos patrimonialinės. Paviršutiniškas vadybos principų taikymas dažnai tik dar labiau sustiprina galios koncentraciją ir padidina darbuotojų priklausomybę nuo vadovų malonės.

Pagrindinės sąvokos: naujoji viešoji vadyba, institucinė kaita, administracinė kultūra, racionali-teisinė biurokratija, patrimonialinė biurokratija.

Keywords: new public management, institutional change, administrative culture, rational-legalistic bureaucracy, patrimonial bureaucracy.

Ižanga

Šiuolaikinis viešojo administravimo mokslas naujosios viešosios vadybos (NVV) judėjimą dažnai apibrėžia kaip verslo metodų taikymą viešajame administravime. Verslo vadybos metodų taikymo kultūriniai skirtumai jau seniai ir plačiai nagrinėjami, tačiau apie naujosios viešosios vadybos metodų taikymo kultūrinius ypatumus žinoma gana mažai. Kita vertus, naujoji viešoji vadyba yra ne tik verslo vadybos metodų taikymas, bet ir viešojo administravimo reformų mokykla. Kaip ir kiekvienai mokyklai, NVV būdingos tam tikros teorinės nuostatos, kurios apibrėžia mokyklos požiūrį į valdymo santykius ir veiklos organizavimo formas. Šios nuostatos atskleidžia analizuojant viešojo pasirinkimo (angl. public choice), užsakovo vykdytojo (angl. principal-agent) bei sandorio kaštų teorijas (angl. transaction costs theory), kuriomis remiasi NVV doktrina. Kitaip nei tradicinės viešojo administravimo mokyklos, NVV pripažįsta asmens savanauðiškumą ir siekia ne riboti, bet nukreipti naudos siekimo veiksmus organizacijai palankia linkme.

Šiame straipsnyje ginama nuomonė, kad NVV yra ne tik vadybos metodų taikymas, bet ir tam tikra viešojo administravimo reformos ideologija. Kaip pabrėžia G. Petersas [13], reformos eiga ir turinys priklauso nuo šalyje vyraujančios administravimo tradicijos. Valstybinio valdymo struktūros turi tam tikrą „atmintį“, kurios neįmanoma ištrinti nei per metus, nei netgi per dešimtmetį. Kaip ir ekonomika, viešojo administravimo sistema priklauso nuo šalies „nueito kelio“ (angl. path-dependent), todėl kalbant apie NVV taikymo galimybes Lietuvoje, reikia išryškinti mūsų šalies administracinės kultūros bruožus bei parodyti, kokią įtaką šios kultūros formavimuisi turėjo per pastaruosius penkiolika metų įvykę viešojo administravimo pokyčiai ir sovietinės epochos paveldas.

G. Petersas išskiria keturias pagrindines Vakarų Europos ir Šiaurės Amerikos viešojo administravimo tradicijas: anglosaksų (minimalios valstybės), vokiškąją (organizavimo), prancūziškąją (Napoleono) ir skandinaviškąją (anglosaksų ir vokiškosios mišinys). Nagrinėdami formaliąsias institucijas matome, kad Lietuvos viešojo administ-

ravimo sistema remiasi vokiškąja ir prancūziškąja tradicijomis. Vis dėlto penkiolikos metų laikotarpio nepakanka tam, kad susiformuotų naujos neformalios institucijos. Institucijų kaitos požiūriu lietuviška viešojo administravimo sistema yra ne tik vakarietiškos, bet ir sovietinės tradicijos mišinys, todėl NVV, kaip vakarietiškos tradicijos „produktas“, Lietuvoje patenka į kiek kitokią dirvą nei, pavyzdžiui, Skandinavijoje arba Naujoje Zelandijoje.

Šio straipsnio tikslas – atskleisti pagrindinius NVV doktrinos elementus bei teorines nuostatas, išnagrinėti jų santykį su formalių ir neformalių institucijų raida, parodyti administracinės kultūros veiksnių įtaką NVV principų įgyvendinimui.

Teorinės naujosios viešosios vadybos prielaidos

Pirmasis naujosios viešosios vadybos doktriną apibrėžė Ch. Hoodas straipsnyje „*A Public Management for All Seasons?*“. Ch. Hoodas [7, p. 3–19] pabrėžia, kad naujoji viešoji vadyba, kaip gana eklektiška požiūriu į viešojo sektoriaus valdymą visuma, remiasi trimis pagrindinėmis teorijomis: viešojo pasirinkimo (angl. *public choice*), sandorio kaštų (angl. *transaction costs*) bei užsakovo vykdytojo (angl. *principal-agent*) teorija.

Viešojo pasirinkimo teorija teigia, kad ir politikų, ir biurokratų, kaip ir visų kitų visuomenės narių, veiksmus lemia privačių interesų tenkinimo motyvai. Kaip teisingai teigia A. Guogis ir D. Gudelis [6, p. 27], „biurokratai savo prigimtimi nesiskiria nuo kitų žmonių, deklaracijos apie biurokratų pasišventimą visuomeniniam gėriui tėra apgaulė ir priedanga siekiant asmeninės naudos“. Ši teorija iš esmės prieštarauja nuostatai apie valstybinių įstaigų tarnautojų nesavanaudišką veiklą, atsidavimą viešajam interesui ir visuomeninės gerovės siekimą. Biurokratų siekis maksimizuoti asmeninę naudą dažniausiai neturi nieko bendra su visuomenės interesais. Asmeninės naudos maksimizavimas pasireiškia kaip nuolatinis įvairių lygių biudžetų, pradedant nacionaliniu ir baigiant atskiro departamento arba viešosios įstaigos, didinimas bei viešojo sektoriaus darbuotojų skaičiaus augimas. Kita vertus, asmeninę naudą maksimizuoja ne tik viešosios politikos vykdytojai, bet ir jos kūrėjai, t. y. politikai. A. Downsas [2] teigia, kad kiekvienas politikas maksimizuoja funkciją, kuri susideda iš perrinkimo tikimybės ir tokių kintamųjų kaip galia, pajamos, prestižas, politiniai idealai. Viešojo pasirinkimo ideologai teigia, kad geriausia

priemonė, sauganti visuomenę nuo savanaudiškų politikų ir valdininkų veiksmų, yra valstybės vaidmens mažinimas. Logika paprasta: kuo mažiau erdvės biurokratų veiklai, tuo mažiau „žalos“ jie padaro. Be to, viešojo pasirinkimo teorija teigia, kad rinkta veikia efektyviau nei valstybinis sektorius.

Užsakovo vykdytojo teorijos požiūriu vykdytojo (angl. *agent*) interesai iš esmės skiriasi nuo užsakovo (angl. *principal*) interesų. Ši teorija pabrėžia, kad pirmiausia reikia išspręsti problemą – kaip garantuoti, kad agentai atliktų tai, ko iš jų reikalauja užsakovas. Užsakovo ir vykdytojo santykiuose kyla moralinės rizikos (angl. *moral hazard*) ir išsisukinėjimo (angl. *shirking*) problemų. Kaip pažymi K. Eisenhardtas [3, p. 57–74], agentas elgiasi savanaudiškai ir vengia vykdyti savo įsipareigojimus, jeigu tik žino, kad už tai nebus nubaustas. Ir organizacijos viduje (hierarchija), ir rinkoje užsakovo ir vykdytojo tikslai skiriasi. Samdomi darbuotojai paiso savo asmeninės naudos, o išorinėms organizacijoms rūpi jų pačių, o ne užsakovo pelnas. Užsakovui kyla problema, kaip užtikrinti efektyvią vykdytojo kontrolę. Padėti dar labiau apsunkina tas faktas, kad dauguma viešųjų paslaugų, kurias užsakovas (pvz., savivaldybė) perka iš vykdytojo (pvz., gatvių priežiūra ir remontas) yra kompleksinės. Kaip teigia D. C. Northas [11], prekės, paslaugos, individų veikla pasižymi įvairiais atributais ir jų lygmuo įvairuoja. Tai priklauso nuo daikto ir individo. Kitaip tariant, nėra paprasta aprašyti, kas yra kokybiška paslauga ir ką konkrečiai užsakovas įsipareigoja atlikti. Be to, paslaugos kokybę reikia kontroliuoti ir pasirašius sutartį. Užsakovo vykdytojo teorija teigia, kad kiekvienas sandoris turi sudarymo ir priežiūros kaštus, kurie kartais gali būti daug didesni nei pačios paslaugos pirkimo kaina. Kita vertus, pirkimas iš išorinio šaltinio turi ir didelių pranašumų, kurie naujosios viešosios vadybos požiūriu dažnai kompensuoja trūkumus. Pirma, perkant paslaugas rinkoje, galima rinktis iš kelių pasiūlymų ir taip išsiderėti mažesnę kainą. Antra, privačios institucijos gali kur kas lanksčiau organizuoti paslaugų teikimą.

Pirmiausia sandorio kaštų teorija buvo išplėta verslo vadybos srityje. Ši teorija savo ištakomis siekia R. H. Coase'o straipsnį „Firmos prigimtis“ [1, p. 386–405], kuriame pirmą kartą buvo pagrįstas teiginys, kad sutarties dėl veiklų vykdymo sudarymas ir priežiūra kainuoja. Nelygu, kokie yra sandorio kaštai – vienas veiklas apsimoka atlikti firmos viduje, kitas – pirkti iš išorinio šaltinio. O. E. Williamsonas [19, p. 223–261] papildė R. H. Coase'o teoriją įvesdamas tokias sąvokas kaip „ribotas racionalumas“, „oportuniz-

mas“ ir „informacijos asimetrija“. Riboto racionalumo koncepcija teigia, kad *ex ante* neįmanoma numatyti visų galimų sandorio padarinių, todėl visos sutartys, kurias sudaro užsakovas ir vykdytojas, yra netobulos. Informacija, kuria disponuoja šalys apie sandorio objektą, nėra lygiai pasiskirsčiusi. Pardavėjas dažniausiai turi daugiau informacijos apie savo prekę nei pirkėjas. Dar daugiau, pardavėjas gali turėti naudos slėpdamas neigiamą informaciją nuo pirkėjo. Tai vadinamasis informacijos asimetrijos efektas. Sandorio kaštų teorija teigia, kad priimant sprendimus reikia atsižvelgti ne tik į tikslų ir rezultatų seką, bet ir galimus institucinės sandaros variantus. Naujoji viešoji vadyba pasisako už rinkos mechanizmus kaip efektyviausią institucinės sandaros būdą. Kitame skyriuje bandysime išsamiau panagrinėti, kaip keičiasi užsakovo ir vykdytojo santykiai pereinant nuo paslaugų administravimo prie paslaugų pirkimo pagal sutartis.

Formalių ir neformalių institucijų vaidmuo

Kaip jau minėta ankstesniame skyriuje, jeigu sandoriai atliekami ne organizacijos viduje (t. y. hierarchijoje), o išorėje (t. y. rinkoje), įmonės neišvengiamai susiduria su partnerių oportunistiško elgesio pavojais. Sandorio kaštų teorija neteigia, kad individas būtinai elgsis oportunistiškai, tačiau jau vien tokio elgesio galimybės labai padidina žmoniškųjų sąveikų netikrumą. J. E. Lane [9] teigia, kad NVV teorija pasisako už perėjimą prie kontraktinės valstybės

(angl. *contracting state*). Kontraktavimas šiuo atveju iš dalies keičia koordinavimo mechanizmą, kuris remiasi administracine teise. J. E. Lane pabrėžia, kad netgi kontraktinėje valstybėje administracinės teisės reikšmė išlieka, kai kalbame apie piliečio teises, kurios užtikrina viešųjų paslaugų prieinamumą ir kokybę. Kontraktų sudarymą ir jų vykdymo priežiūrą reguliuoja jau ne viešoji, o privačioji teisė. Viena iš pagrindinių kontraktų problemų yra oportunistiškas sandorio šalių elgesys. Oportunizmas pasireiškia ir informacijos apie produktą arba paslaugą nuslėpimu prieš sudarant sutartį, ir jau sudarius, siekiant kontroliuoti produkto arba paslaugos kokybę. Kuo kompleksiškesnė paslauga, tuo sudėtingiau ją aprašyti ir tuo brangiau kontroliuoti jos teikimo kokybę.

Institucijos, anot D. C. North, yra visuomenės žaidimo taisyklės, žmonių sukurti apribojimai, formuojantys žmogiškąją sąveiką. Formalios ir neformalios institucijos mažina oportunistiško elgesio tikimybę. Prie formaliųjų institucijų priskiriamos konstitucijos, kiti įstatymai, įvairūs normatyviniai aktai ir pan. Prie neformaliųjų priskiriamos tradicijos, socialinės normos, papročiai. Neformaliųjų institucijų svarbą rodo tas faktas, kad skirtingose visuomenėse, įdiegus tas pačias formaliąsias institucijas, gaunami skirtingi rezultatai (palyginkime, pavyzdžiui, viešųjų sektorių situaciją Lietuvoje ir Estijoje).

Vienas iš žymiausių sandorio kaštų mokyklos atstovų institucijas taip pat skirsto į formalias ir neformalias, bet įveda ir hierarchiškumo, arba skirtingų lygių, veiksnį.

Lentelė. Keturių lygių institucinė sistema (Williamson, 2000)

Lygis	Pavyzdžiai	Per kiek laiko gali pasikeisti	Poveikis
Institucijos, susijusios su socialine visuomenės struktūra (1 lygis)	Daugiausia neformalios institucijos, tokios kaip tradicijos, socialinės normos, papročiai	Keičiasi labai lėtai (per 100 ar net 1000 metų), tačiau krizių, gilių sukrėtimų metu pokyčiai vyksta greičiau	Apibrėžia tam tikrą visuomenės struktūrą
Institucijos, susijusios su „žaidimo taisyklėmis“ (2 lygis)	Dauguma jų yra formalios, užtikrina nuosavybės teises ir apibrėžia visą teisinę sistemą	Santykinai lėtai (nuo 10 iki 100 metų)	Užtikrina bendrą institucinę struktūrą
Institucijos, susijusios su pačiu „žaidimu“ (3 lygis)	Taisyklės, kurios nustato verslo ir kitų santykių valdymą	Vidutiniškai lėtai (nuo 1 iki 10 metų)	Užtikrina organizacijų kūrimosi sąlygas
Paskirstymo mechanizmų institucijos (4 lygis)	Įvairių išteklių paskirstymo (kapitalo judėjimo, socialinės apsaugos sistemos) taisyklės	Labai greitai	Užtikrina reagavimą į kainas

Skirtingi institucijų lygiai (žr. lentelę) yra tarpusavyje susiję. Žemesnis lygis nulėmė aukštesniojo atsiradimą ir raidą. Reikia pripažinti, kad jau M. Weberis [16] nagrinėjo neformalių institucijų įtaką modernaus verslo santykių atsiradimui. Ir D. C. Northas, ir O. E. Williamsonas labiau pabrėžia neformalių institucijų raidos įtaką, kitaip tariant, institucinę transformaciją. Štai D. C. Northas (1990), nagrinėdamas XVII a. Didžiosios Britanijos imperijos iškilimą ir Ispanijos imperijos nuosmukį, lygina šių šalių institucines transformacijas ir konstatuoja, kad Anglijoje susiklostė struktūra, leidžianti beasmenius mainus ir tramdanti valdovų savivalę. Ispanijoje, deja, susidarė didelė centralizuota biurokratija, kuri administravo tolydžio didėjantį įsakų ir juridinių direktyvų kompleksą, o tai legitimizavo patį administracinį aparatą. Visa ekonomika, kaip ir viešoji sfera, buvo smulkmeniškai reglamentuojama tenkinant karūnos siekį sukurti galinčiausią imperiją nuo Romos laikų. Galų gale nors Ispanija kaip valstybė išliko, tačiau jau XVII a. viduryje ir ekonomiškai, ir politiškai ji jau buvo bankrutavusi.

NVV, kaip kontraktinės viešosios vadybos modelio, sėkmė priklauso ne tik ir ne tiek nuo formaliųjų institucijų kiekybės ir kokybės, bet ir nuo neformaliųjų institucijų raidos. Reikėtų nuodugniau panagrinėti, koks yra formalių ir neformalių institucijų santykis su NVV principais. Šį santykį bandysime atskleisti pasitelkdami „teisinės valstybės“ ir „įstatymų valstybės“ sąvokas.

NVV – viešasis administravimas civilizuoto savanaudiškumo pasaulyje

Naujoji viešoji vadyba į viešąją administravimą įveda savanaudiškumą kaip nepriklausomą kintamąjį, kuris anksčiau nebuvo vertinamas. Valstybinio valdymo hierarchinėje sistemoje valdininkų savanaudiškumą tramdė absoliutinė monarcho valdžia. Deja, absoliutinės monarchijos sistema sunkiai suderinama su modernios demokratinės valstybės nuostatomis. J. Zilleris [20] teigia, kad XIX a. Vokietijoje atsiradusi *Rechtsstaat*, t. y. teisinės valstybės idėja, pakeitė *Poliziesstaat* – policinę valstybę, kuri buvo siejama su autokratišku absoliutinės monarchijos režimu. *Rechtsstaat* valstybės koncepcija remiasi nuostata, kad valdovo galios turi būti apribotos aiškiomis, visiems žinomomis taisyklėmis, kurias taiko visi valstybės tarnautojai. Taigi teisinės valstybės idėja pirmiausia atsirado kaip priemonė, ribojanti monarcho ir jo pavaldinių savivalę. Teisinės valstybės atveju valdininkų savanaudiškumas tramdo-

mas griežtomis veiklos taisyklėmis. Šio požiūrio kulminacija galima laikyti M. Weberio biurokratijos modelį, kuris iš esmės yra ne kas kita kaip valstybės (ir demokratinės, ir nedemokratinės) galios apribojimas teisinio pareigūnų veiklos reglamentavimo būdu. Kaip pažymi J. Zilleris, pagrindinis kontinentinės Europos viešojo administravimo sistemos bruožas yra teisminė viešojo administravimo institucijų veiksmų diskretiškumo kontrolė. Administracinių teismų prerogatyva yra prižiūrėti, kaip viešojo administravimo pareigūnai naudoja jiems suteiktas galias, ar pasirinktos tinkamos priemonės tikslams pasiekti, ar laikomasi lygybės, žmogaus teisių apsaugos ir piliečio laisvių principų.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas viešojo administravimo sąvoką apibrėžia kaip įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuojamą valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomąją veiklą, skirtą įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti (Valstybės žinios, 1999). Kitaip tariant, *viešojo administravimo veikla pirmiausia suvokiama kaip valdymo teisinių aktų leidyba*. Dažnai ši kontinentinės Europos administravimo tradicija supriešinama su anglų ir amerikiečių mokykla, kuri pristatoma kaip lanksti ir į klientą orientuota viešosios vadybos sistema. Naujosios viešosios vadybos idėja kartais klaidingai suprantama kaip siekis susilpninti teisinės valstybės galias. Lietuvos praktika rodo, kad selektyvus tam tikrų NVV principų taikymas (pvz., paslaugų teikimo perdavimas išoriniam šaltiniui), kuris remiasi vien tik administracinės teisės kontrolės būdais, yra visiškai neveiksmingas. Kita vertus, kaip pažymi J. Zilleris, ir Didžiojoje Britanijoje, ir JAV teisinis formalizmas yra ne kiek ne mažesnis, o kartais netgi didesnis nei kontinentinėje Europoje. Kyla klausimas, kur glūdi esminis administracinio ir NVV požiūrių skirtumas?

J. Zilleris teigia, kad viešojo administravimo teisinio reglamentavimo kritikai neskiria teisės, kurią sudaro tam tikras baigtinis bendrųjų principų skaičius, ir įstatymų, kurie atspindi tam tikrą kiekvienos šalies praktinę situaciją. Padėtį apsunkina ir semantinės problemos. Terminai „teisė“ ir „įstatymas“ ir anglų, ir prancūzų, ir vokiečių kalboje apibrėžiami vienu žodžiu – „Law“ (angl.), „Droit“ (pranc.), „Recht“ (vok.). Mums pasisekė, nes lietuvių kalba turi du žodžius – teisė ir įstatymas, todėl teisinė valstybė, tiksliau saktant, teisinės valstybės idėja neprieštarauja NVV principams. Kitas reikalas yra „įstatymų valsty-

bė“ kaip praktinės veiklos reglamentavimo sistema. Būtent „įstatymų“, o ne „teisinių“ valstybė yra viena iš pagrindinių viešosios vadybos metodų diegimo kliūčių. Anot A. George'o *at all*. [5], teisė yra tam tikrų priemonių rinkinys, o jų naudojimo sėkmė priklauso nuo asmenų, kurie diegia vadybinius principus, mentaliteto ir kompetencijos. Kitame skyriuje, lygindami organizacijų veiklos reglamentavimo ir vadybos principus, bandysime plačiau atskleisti teisės ir įstatymų taikymo santykį.

Viešojo sektoriaus organizacijų administravimas arba „rūmų dvaro biurokratija“

Naujosios viešosios vadybos principų taikymas remiasi prielaida, kad šalyje veikia tam tikra formalių ir neformalių institucijų sistema, kuri daugiau arba mažiau atitinka Vakarų Europos šalyse susiformavusią sistemą. Reikia pripažinti, kad egzistuoja dideli kontinentinės Europos ir anglų ir amerikiečių viešojo administravimo tradicijų skirtumai. Nors ir būdama nevienalytė, ši sistema visiškai skiriasi nuo naujųjų Europos Sąjungos šalių institucinės struktūros. Formalių institucijų kokybės ir kiekybės požiūriu ir Lietuva, ir kitos naujosios ES šalys atrodo daugmaž nepriekaištingai, antraip šios valstybės nebūtų priimtoms į ES. Kita vertus, jau minėta, kad formalių institucijų sukuriamos greitai, tuo tarpu neformalių institucijų kūrimas trunka dešimtmečius ir ilgiau. Vienas iš veiksmų, lemiančių NVV principų taikymo sėkmę, yra priklausomybės nuo nuėjo kelio fenomenas. Pokyčiai Lietuvos viešojo administravimo sistemoje nebuvo tokie esminiai, kad galėtų visiškai pakeisti sovietinių laikų biurokratinės struktūras. Kitaip tariant, formaliųjų institucijų lygmeniu pokyčiai buvo daug greitesni nei neformaliųjų institucijų lygmeniu. Nagrinėjant viešojo administravimo reformas, pirmiausia reikia atsižvelgti į šalyje egzistuojančią vadinamąją administravimo tradiciją. Formaliųjų institucijų požiūriu į Lietuvą buvo perkelta kontinentinė arba, anot G. Peterso, „vokiškai-prancūziška (Napoleono)“ viešojo administravimo tradicija. Neįmanoma paneigti fakto ir to, kad senoji sovietinė administravimo tradicija išnyko per vieną dieną. Sovietinės, posovietinės ir Vakarų Europos administravimo tradicijų raida ir santykis yra sudėtinga tema, reikalaujanti išsamios mokslinės studijos. Apsiribosime pristatydami biurokratijos modelį, kuris galėtų būti panaudotas tolesniuose tyrimuose, nagrinėjančiuose Lietuvos administracinės tradiciją ir jos santykį su Vakarų Europos mokyklomis. Šis modelis remia-

si N. Eliaso atliktu Liudviko XIV rūmų dvaro aristokratijos santykių tyrimu [4], kuris atskleidė labai uždaros ir sudėtingos organizacijos (rūmų dvaro) viduje vykusių valdovo galios monopolizacijos procesus.

Ir moksliniame, ir praktiniame Lietuvos viešojo administravimo diskurse vyrauja nuomonė, kad egzistuojantis valstybės tarnybos modelis yra pasenęs, nelankstus ir pan. Dažnai jis tapatinamas su M. Weberio biurokratijos modeliu, kurį reikėtų keisti pasitelkiant NVV principus. Atsižvelgiant į nueitą kelią, bei į neformalių institucijų kaitos lėtumą galima teigti, kad NVV Lietuvoje bando kovoti su reiškiniu, kurio nėra. Kitaip tariant, nei „vėberinė“, nei „povėberinė“ vakarietiška biurokratija Lietuvoje neegzistuoja. Viešajame sektoriuje plačiausiai išgalėjo visiškai kita biurokratinio valdymo forma, kurią galima būtų pavadinti, perfrazuojant N. Elias, „rūmų dvaro biurokratija“. Kokie yra pagrindiniai šio modelio bruožai? Pirma, absoliuti įstaigos vadovo valdžia ir milžiniškas jo ir pavaldinių atotrūkis. Štai 2005 m. kai kurių Lietuvos viešųjų įstaigų vadovų atlyginimas tų įstaigų darbuotojų vidurkį viršijo nuo 10 iki 15 kartų [14]. Antra, malonės principas. Kompetencijos ir dalykinių sugebėjimų vertinimo principas čia veikia silpnai, svarbu užsitarnauti savo vadovo malonę. „Aktualią tvarką lėmė karaliaus malonė tam tikram žmogui, jo galia ir reikšmė rūmų dvaro įtampų sistemoje“, – pabrėžia N. Eliasas [4, p. 88]. Trečia, kadangi nepasitikima darbuotojų kompetencija, o tiksliau – kompetentingi darbuotojai yra nereikalingi ir netgi pavojingi, nes griauna malonės principu pagrįstą valdymo sistemą, įstaigose viešpatauja smulkus veiklos reglamentavimas ir nuožmi kontrolė. Ketvirta, labai svarbus tokio valdymo elementas yra ritualai ir procedūros. Pašaliniam stebėtojų perdėtas įstaigos dėmesys vidaus raštų gramatikai arba formai gali atrodyti beprasmiškas. Taip yra todėl, kad stebėtojas mano, jog egzistuoja tam tikras išorinis šios veiklos tikslas, tačiau biurokratinis etiketas bei ceremonialas ir yra vienintelis tikslas.

Gali kilti klausimas, ar korektiška lyginti XVII a. pabaigos Prancūzijos karaliaus rūmų dvaro situaciją su Lietuvos biurokratine sistema. Pateiksime keletą argumentų, kurie pateisina tokį požiūrį. N. Eliaso studija apima rinkos santykių atsiradimo ir plėtros Prancūzijoje laikotarpį, kuris iš esmės pakeitė šalies gyventojų tarpusavio santykius. Institucinė transformacija pirmiausia pasireiškė kaip valdančiojo elito, aristokratijos, galios praradimu. Kita vertus, kaip ir nomenklatura Lietuvoje, XVII a. aristokratija Prancūzijoje

je nenorėjo atsisakyti savo privilegijuotos padėties. Kaip pažymi N. Eliasas, privilegijuoti sluoksniai buvo bendrai suinteresuoti, kad neprivilegijuotos grupės būtų nušalintos nuo dalyvavimo pagrindinėse valstybinės galios monopolijose ir nuo šios kontrolės teikiamų galimybių. Šis palyginimas nereiškia, kad galime sutapatinti XVII a. Prancūzijos ir XXI a. Lietuvos situacijas. Tai būtų per daug naivu ir diletantiška. Kita vertus, „rūmų dvaro biurokratijos“ modelis kelia aiškų galios pasiskirstymo veiksnį ir jo įtaką institucinei transformacijai. Paanalizavus galios pasiskirstymą Lietuvos viešojo administravimo struktūrose matyti, kad naujoji viešoji vadyba, suteikdama daugiau veikimo laisvės, ne mažina, o atvirkščiai, – didina tam tikrų privilegijuotų grupių valdžios monopoliją. Formalių institucijų kaita yra būtina, bet nepakankama sąlyga, reikalinga šiam monopolijai suardyti.

Išvados

1. Naujosios viešosios vadybos teorinių nuostatų analizė rodo, kad šis viešojo administravimo reformų judėjimas ne tik propaguoja atskirų vadybos metodų taikymą, bet ir sukuria naujus veiksnius, į kuriuos tradicinėje viešojo administravimo mokykloje nebuvo kreipiama dėmesio. Viešojo pasirinkimo, sandorio kaštų bei užsakovo ir vykdytojo teorijų požiūriu viešųjų paslaugų pirkėjų ir pardavėjų interesai nesutampa ir kiekvienas iš jų siekia maksimizuoti savo asmeninę naudą ir nuslėpti nepalankią informaciją.

2. Pereinant nuo hierarchinio prie sutartimis grindžiamo viešojo administravimo veiklos organizavimo būdo, kyla oportunistiško elgesio problema. Sutarčių vykdymo kontrolės efektyvumą užtikrina formali šalies institucinė struktūra, tačiau daug svarbesnis yra neformalių institucijų vaidmuo. Nagrinėjant naujosios viešosios vadybos taikymo galimybes, pirmiausia reikia atsižvelgti į neformalių institucijų kontekstą, kitaip tariant, į šalies administracinę tradiciją.

3. Formaliųjų institucijų požiūriu Lietuvos administracinę tradiciją galima apibūdinti kaip kontinentinę arba kaip „vokiško ir prancūziško“ tipų mišinį. Neformaliųjų institucijų ilgalaikė raida rodo, kad Lietuvos viešojo administravimo sistema dar turi gana daug nomenklatūrinio administravimo bruožų. Lietuvos viešojo administravimo modelis turi daugiau bendrų bruožų ne su Vakarų „vėberinėmis“ ar „poveberinėmis, bet su rytietiško tipo patrimonialinėmis biurokratijomis. Pagrindiniai šių struktūrų bruožai yra didelė vadovų (valdovų) galios koncentracija, kompeten-

cijų „išplovimas“ ir objektyvių veiklos taisyklių pakeitimas malonės principu.

4. NVV pasisako už didesnę viešųjų įstaigų savarankiškumą ir vadovų veiksmų laisvę. Nereikia pamiršti, kad didesnis savarankiškumas ir veiksmų laisvė gali būti suteikta tik tuo atveju, kai vadybiniais metodais įmanoma kontroliuoti ir vertinti viešųjų organizacijų veiklą. Patrimonialinio modelio biurokratijose, kur vadybiniai principai neveikia, NVV tik dar labiau padidina galios koncentraciją ir darbuotojų priklausomybę nuo vadovų malonės.

5. NVV propaguojamo kontraktinių santykių modelio sėkmė priklauso ne tik nuo šalies institucinio išsivystymo lygio, bet ir nuo produkto, kurį išipareigoja „pagaminti“ viešojo sektoriaus institucijos, pobūdžio. Universitetų, ligoinių, mokyklų, teismų, policijos „produktai“ dažnai yra per daug sudėtingi, o šalutinis šių paslaugų poveikis per daug toli siekiantis, kad galima būtų pereiti nuo hierarchinio prie sutartimis grindžiamo modelio.

Literatūra

1. Coase R. H. The Nature of the Firm. *Economica* (N.S.). Vol. 4. 1937. P. 386–405.
2. Downs A. An Economic Theory of Democracy. – New York: Harper & Row, 1957.
3. Eisenhardt K. M. Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*. 1989. Vol. 14. No. 1. P. 57–74.
4. Elias N. Rūmų dvaro visuomenė. Vert. Norkus Z. 2004.
5. George A., Machado P. and Ziller J. Law and Public Management – Starting to Talk. – Florence: EUI Working Document, 2001.
6. Guogis A., Gudelis D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003. Nr. 4. P. 26–34.
7. Hood C. A public management for all seasons. *Public Administration*. 1991. Vol. 69. P. 3–19.
8. Hughes O. E. Public Management and Administration. – New York: St. Martin's Press, 1999.
9. Lane J. E. New Public Management. – Routledge, 2000.
10. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999. Nr. 60-1945.
11. North D. C. Institucijos, jų kaita ir ekonomikos veikmė. – Vilnius: Eugrimas, 2003 (originalus leidimas 1990).
12. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Public Sector. – Reading M: Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
13. Peters G. Four Main Administrative Traditions.

- World Bank. Administrative & Civil Service Reform. <http://www1.worldbank.org> [2006 m. ko-vo 13 d.]
14. Sarafinas G. Šimtai valstybėlių valstybėje. *Veidas*. 2006. Nr. 8.
 15. Thom N., Ritz A. Viešoji vadyba. Inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004.
 16. Weber M. The Theory of Social and Economic Organization. Trans. by A. M. Henderson and T. Parsons. – New York, 1947.
 17. Weber M. Protestantiška etika ir kapitalizmo dvasia. Vert. Norkus Z. – Vilnius: Pradai, 1997.
 18. Williamson O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *The Journal of Economic Literature*. 2000. Vol. 38. No. 3. P. 595–613.
 19. Williamson O. E. Transactions Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*. 1979. No. 22. P. 223–261.
 20. Ziller J. The Continental System of Administrative Legality. *Handbook of Public Administration*. / Eds. B. G. Peters and J. Pierre. – London: Thousand Oaks New Delhi SAGE, 2003.

Žilvinas Židonis

The Theory and Practice of New Public Management in the Context of Institutional Transformations

Summary

This paper discusses the doctrinal content of the New Public Management (NPM): contractual state; the theories of public choice, transaction costs and agency theory. Secondly, the role of formal and informal institutions is explored. Also the article argues that the practical implementation of NPM is subject to institutional arrangement of the country's administrative system. From the point of view of informal institutions, Lithuania represents a mix of "Germanic-French" and "soviet-nomenclature" traditions of public administration. Having in mind soviet heritage, the contemporary bureaucratic system in Lithuania should be defined as patrimonial administration, rather than rationalistic bureaucracy. NPM is an effective tool when it is applied in the systems of rational-legalistic type of public administration. However, in the case of patrimonial bureaucracies NPM enhances the concentration of power in the arms of patrimonial rulers (managers). The gap between existing informal institutions and NPM practices acts as a hindrance to the development of modern public administration system in Lithuania.

Žilvinas Židonis – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.

Elektroninis paštas zzidonis@mruni.lt

Straipsnis pateiktas redakcijai 2006 m. gegužės mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2006 m. rugsėjo mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.17.27097