

Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas

Jurga Staponkienė

*Šiaulių universitetas
Architektų g. 1, LT- 78366, Šiauliai*

Straipsnyje organizacijų teorijų kontekste apibrėžiamos naujosios viešosios vadybos (NVV) metodologinės analizės pozicijos. NVV koncepcijos teorinių pamatų ieškoma pagrindinėse organizacijų teorijų grupėse, sistemiant bei aptariant moksliniuose darbuose pateikiamus NVV struktūriniai elementus - decentralizaciją, privatizaciją, rinkos sąlygų viešajame sektoriuje formavimą, piliečių dalyvavimą, privataus sektoriaus valdymo metodų taikymą.

Raktažodžiai: naujoji viešoji vadyba, decentralizacija, privatizacija, rinkos sąlygų formavimas viešajame sektoriuje, dalyvavimas, privataus sektoriaus valdymo metodai.

Keywords: New public management, decentralization, privatization, marketization, participation, managerialism.

Įvadas

Globalūs socialiniai-ekonominiai reiškiniai ir jų pasekmės sąlygoja naujų reikalavimų viešojo valdymo struktūroje formavimąsi. Nuo viešųjų organizacijų gebėjimo planuoti, efektyviai parengti ir priimti sprendimus, koordinuoti jų įgyvendinimą telkiant išteklius ir galimybes priklauso visuomenės ekonominė situacija, plėtros galimybės, valstybės pajėgumas ir įvaizdis integracijos procesuose, galimybė naudotis pasaulio politinių ir finansinių institucijų parama [28]. Tai kelia naujų reikalavimų valstybės valdymui ir skatina pagal modernius personalo vadybos principus reformuoti valstybės tarnybą, pertvarkyti viešąsias organizacijas remiantis organizacijų vadybos teorija ir praktika bei tobulinti sprendimų priėmimo mechanizmus atsižvelgiant į naujas piliečių dalyvavimo nuostatas. Todėl į viešojo valdymo sistemą perkeliama geriausi verslo valdymo principai, kurie apibrėžiami *naujosios viešosios vadybos* (NVV) dimensija. Tų principų taikymas būdingas daugumai viešojo sektoriaus reformų, kurios nuo XX amžiaus 9-ojo dešimtmečio vykdomos įvairiose pasaulio šalyse. Šių reformų esmė ta, kad valstybės valdymo sistemos pertvarkymai remiasi sisteminiu požiū-

riu ir vadybos pagrindais, siekia optimizuoti viešųjų organizacijų funkcijas ir jų skaičių, standartizuoti vidinę struktūrą, sukuriant valstybės valdymo organizavimo ir veiklos priežiūros sistemas [5, p.1].

NVV paradigmos iškilimas yra viena naujausių bei įkvepiančių viešojo valdymo kryptių. Ji taikoma viešojo sektoriaus reformose, vykstančiose įvairių skirtingų ekonominių ir politinių sistemų šalyse [27]. *Naujosios viešosios vadybos* terminą pateikė JK ir Australijos politikos mokslų krypties atstovai – C.Hood, ir M.Jackson, dirbantys viešojo administravimo srityje. Dažniausiai NVV dimensija apibūdinama šiais trimis pagrindiniais bruožais: 1) NVV kaip ideologija, paremta efektyvumo siekimu visuose viešojo valdymo lygiuose; 2) NVV kaip mokslinių studijų objektas; 3) NVV kaip globalinė viešojo sektoriaus reforma.

Šio straipsnio tikslas – atskleisti NVV kilmės prielaidas organizacijų teorijų kontekste bei identifikuoti esminius NVV struktūrinius elementus. Tai atliekama remiantis mokslinės literatūros šaltinių analize bei loginės, lyginamosios analizės, sintezės bei teorinio modeliavimo metodais.

Naujosios viešosios vadybos kilmės prielaidos

Nagrinęjant *naujosios viešosios vadybos* kilmę, labai svarbu apibrėžti metodologinės analizės pozicijas analizuojamo objekto atžvilgiu. Iki šiol nėra ir tikriausiai nebus vientisos organizacijų teorijos, kuri leistų pagal bendrą metodologiją analizuoti visų tipų organizacijas, jų struktūras, sąveikas su aplinka, valdymo modelius. Jokia

Jurga Staponkienė – Šiaulių universiteto Vadybos katedros lektorė.

El. paštas: vadyba@smf.su.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2005 m. birželio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2005 m. lapkričio mėn.

atskira teorija, joks atskiras modelis nėra pajėgus paaiškinti sudėtingos šiuolaikinės viešosios organizacijos veiklos [8, p.91].

Analizuojant NVV genezę bei apžvelgus organizacijų teorijos raidą, galima išskirti kelias pagrindines teorijų grupes, veikusias NVV kilmę: klasikinių, arba formaliųjų, sociopsichologinių ir moderniųjų teorijų grupės. Klasikinis, biurokratinis požiūris į organizaciją mažai kuo gali būti naudingas nagrinėjant NVV teorinius pamatus, nes organizacijos kaip statiškos, racionalios struktūros traktavimas apriboja NVV elementų atsiradimo viešosiose organizacijose galimybes.

Prielaida NVV koncepcijos teoriniams pamatams tapo nusivylimas pozityvizmu bei sociopsichologinių teorijų (žmogiškųjų santykių teorija, parciptyvistinės teorijos, institucionalizmas, organizacijos kaip atviros sistemos traktuotė) atsiradimas. Esminiai šių teorijų akcentai yra individų poreikiai, individų grupių veiklos motyvai, lyderiavimas, motyvavimas, įtraukimas į organizacijos veiklą, įvairūs žmonių bei jų grupių santykių organizacijoje aspektai.

Visuotinai pripažįstama, kad NVV ekonominę vadybinę konceptualųjį pagrindą sudaro moderniosios organizacijų teorijos. Jos atspindi XX a. pabaigoje įvykusį poslinkį nuo techniškai racionalaus organizacijų valdymo stiliaus naujos organizacijų valdymo paradigmos link. Galima išskirti esminius šios paradigmos bruožus:

- klasikinių mokyklų valdymo racionalizmo požiūrio atsisakymas, kur organizacija suvokiama kaip uždara sistema, kurios esminė valdymo funkcija yra kontrolė, o tikslai suprantami kaip stabilūs ir nekinantys ilgą laiką;
- inovatyvumas – svarbiausias profesionalaus valdymo kriterijus;
- socialinio atsakingumo prieš visuomenę bei atskirą individą pripažinimas;
- žmogiškojo faktoriaus kaip naujos vertės šaltinio, kaip ypatingo organizacijos išteklių, formuojančio konkurencinį pranašumą, pripažinimas. Orientacija į sąlygų organizacijoje kūrimą, kurios skatintų atsiskleisti žmogiškajam potencialui bei kooperacinei elgsenai formuotis;
- dėmesys organizacijos kultūrai, efektyviam komunikavimui, kolektyviniam mokymuisi;
- dalyvavimas arba partnerystė, t.y. tiesioginis darbuotojų bei jų grupių dalyvavimas nustatant organizacijos tikslus, misiją, rezultatų kontrolę.

Naujoji viešoji vadyba netapo laikinu reiškiniu viešajame administravime, kaip kad buvo pranašaujama. Tarptautinė „reformų banga“ tapo įprastu viešosioms organizacijoms taikomų privataus sektoriaus vadybos metodų bei efektyvios veiklos kriterijų įvedimu viešajame sektoriuje kompleksu.

Naujosios viešosios vadybos sampratos raida

Nors NVV vystymasis nebuvo tolygus procesas su bendra sąvokų sistema, dabar NVV yra populiariausia viešojo sektoriaus valdymo paradigma²². Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymosi organizacija (OECD) 1995 metais pareiškė, kad „iškilio nauja viešosios vadybos paradigma, skatinanti į rezultatus orientuotos veiklos formavimąsi bei mažesnę viešojo sektoriaus centralizaciją“. Pranešime buvo pažymėta, kad naujosios paradigmos įgyvendinimas nebaigtas ir kinta taikydamosis prie valstybių [10].

Apibūdinant NVV dažniausiai remiamasi C.Hood, C.Hood ir M.Jackson, D.Osborne ir T.Gaebler, L.Kaboolian darbais. Klasikinius *naujosios viešosios vadybos* pagrindus pateikė D.Osborne ir T.Gaebler knygoje „Atsinaujinanti valdžia“ [18]. Jie apibrėžė pagrindinius principus, kuriais turėtų remtis šis „naujas išradimas“ ir siūlė „atnaujinti“ viešąjį valdymą tokiu būdu, kad jis, kuris gebėtų reaguoti į greitai kintančias aplinkos sąlygas diegiant naujoves, išnaudojant verslo energiją ir diegiant konkurenciją tarp valstybinių, privačių ir nevyriausybinų paslaugų tiekėjų; biudžetą, o žmogiškuosius ir kitus išteklius planuotų taip, kad atspindėtų pagrindinę organizacijos misiją, skatintų valstybės tarnautojų atskaitingumą bei atsakomybę už pasiektus rezultatus. Buvo akcentuojamas būtinumas siekti, kad viešasis valdymas būtų labiau decentralizuotas, pereinant nuo hierarchijos prie dalyvavimo ir komandinio darbo; kad savo organizacine sandara jis jautriau reaguotų į visuomenės poreikius, įgalintų piliečius ir viešąsias bendruomenės organizacijas priiminti sprendimus ar dalyvauti juos priimant [18 p. 35 – 282].

C.Hood ir M.Jackson savo darbuose [12; 13] pateikia NVV kaip administracinę argumentaciją (angl. *administrative argumentation*). Ši koncepcija, apimanti administracinę argumentą ir administracinę filosofiją, yra susijusi su organizacinio modelio

²² Remiantis T.Kuhn, pateikiamais paradigmai būdingais ypatumais, NVV galima laikyti paradigma, kadangi NVV turinys: a) pritraukė grupę šalininkų iš konkuruojančių mokslinės veiklos kryptių; b) NVV yra gana atvira, ir naujos mokslininkų grupės gali rasti neišspręstų problemų.

problemų spektru, administracinių vertybių formavimo bei jų įteisinimo organizacijoje problemomis, darbotvarkės sudarymo, sprendimų priėmimo problemomis, nuostolių prevencija ir veiklų koordinacija. P.Aucoin kėlė tuos pačius klausimus apie pokyčius organizacijoje [1]. Jis akcentavo žmogiškuosius išteklius, naujus vadovavimo stilius, inovacinius darbo stilius, orientaciją į klientą. Jis siekė pritaikyti populiarius valdymo stilius viešosioms organizacijoms, ieškojo galimybių kaip priartėti prie tinkamai veikiančių organizacijų ir geros bei atsakingos vyriausybės koncepcijos.

Gana apibendrintai reformuoto viešojo sektoriaus organizacijos charakteristikas pateikia C.Polit [26, p.274]:

- artimas bendravimas su klientais;
- laisva, nesuvaržyta, į rezultatus orientuota veikla;
- orientacija į kokybę;
- sudaryta plokščios ir lanksčios struktūros pagrindu, kur veikia novatoriškas personalas;
- tvirta išlaidų kontrolė, modernios apskaitos sistemos;
- naudojama į veiklos rezultatus orientuota personalo skatinimo sistema.

T.Peters ir R.Waterman nurodė šiuos modernios viešosios organizacijos bruožus [22]:

- orientacija į vartotoją bei antrepreneriškumas;
- paslaugų kokybės gerinimas naudojant inovacijas;
- koncentracija į tas veiklas, kurias organizacija sugeba atlikti geriausiai, kontraktų sudarymas su išoriniais rinkos dalyviais toms veikloms, kurių organizacija negali atlikti efektyviai;
- minimali hierarchija ir komandinis darbas;
- pusiausvyra tarp centrinių nurodymų ir vietos politikos.

Vėlesniuose savo darbuose T.Peters [23, p. 27] teigė, kad sėkmingai veikiančios organizacijos paveikslas būtų toks:

- plokštesnė organizacija, turinti mažiau hierarchinių struktūrų;
- organizacija su savarankiškais padaliniais;
- organizacija, teikianti kokybiškesnes paslaugas, sugebanti identifikuoti rinkas, diferencijuoti savo veiklą tip, kad būtų patenkinta kuo daugiau vartotojų poreikių;
- orientacija į paslaugų teikimą bei veiklos kokybę;
- atsakinga organizacija;

- greita orientacija ir veiklos inovatyvumas;
- vertės kūrimo procese naudojami kvalifikuoti – lankstūs darbuotojai.

Kai nelanksti, intraversiška bei lėtai veikianti organizacija transformuojama į plokščią bei lanksčią organizaciją, tada didėja šios sistemos galimybės ir kompetencija susidoroti su naujomis problemomis jos viduje bei išorėje. Kaip teigia J.Thompson [31, p.198], šis organizacinį pagrindą turinčių iniciatyvų tinklas gali būti grupuojamas ir konstruojamas kaip „viešojo sektoriaus globalinė reforma“.

NVV teorija sekė paskui viešojo sektoriaus valdymo praktiką. NVV idėjos plačiai pasklido visame pasaulyje, tačiau tai buvo daugiau valdymo reformų nei teorinių idėjų sklaida. Viešojo sektoriaus reformų pirmosios ėmėsi Naujoji Zelandija ir Jungtinė Karalystė, JAV, Kanada bei Prancūzija. Nors reformos skirtingose šalyse skiriasi gilumu, apimtimi bei sėkmingumu, jos stebėtinai panašios siekiamais tikslais ir naudojamomis technologijomis.

NVV išaugo iš gana skirtingos praktikos ir idėjų: tuo pat metu vieni praktikai diegė privačios vadybos principus viešajame sektoriuje, kiti vystė santykių su privačiu sektoriumi koncepciją. Ši koncepcija apibūdina viešąjį sektorių kaip labai priklausomą nuo privataus sektoriaus. NVV - tai viešojo valdymo forma, kurios šalininkai teigia, kad privačiojo sektoriaus valdymo modeliai gali būti taikomi viešajame sektoriuje [6, p.195].

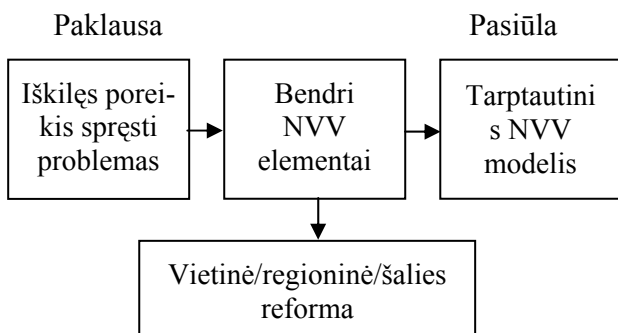
Reformas, grindžiamas NVV, sąlygojo šie esminiai veiksniai: ekonominis spaudimas, aukšto rango politikų pritarimas pokyčiams ir daugelis idėjų, kaip kurti pokyčius [3]. Prie šių reformų prižasčių priskiriama ir neefektyvi bei neveiksminga viešojo sektoriaus veikla, finansinės problemos, per didelis biurokratizmas, didėjantis piliečių nepasitenkinimas viešųjų programų rezultatais. Viešojo sektoriaus reformos buvo orientuotos į kaštų mažinimą, visuomenės paramos užsitikrinimą, viešųjų organizacijų veiklos modernizavimą. Diskusijos apie NVV iškilo vykstant posūkiui nuo viešojo administravimo viešojo valdymo link.

NVV traktuotė pagal N.Flynn remiasi keturiomis viešojo valdymo orientacijomis: efektyvumo siekimas, decentralizacija, tobulybės/pranašumo (angl. *excellence*) siekimas, orientacija į viešąsias paslaugas. Šios viešojo valdymo orientacijos neiškilo savaime dėl objektyvių problemų, bet susiformavo konkrečiuose atskirų šalių ekonominiuose, politiniuose ir kultūrinuose kontekstuose [9, p.57]. Privačiam sek-

toriui būdingų veiklos metodų taikymas skyrėsi kiekvienoje valstybėje priklausomai nuo ten egzistavusių politinių įsitikinimų, ekonomikos sąlygų bei vadybos ypatumų.

NVV tapo standartiniu tarptautiniu modeliu viešojo sektoriaus reformoms visame pasaulyje. Pagrindinis šios reformos bruožas - perėjimas nuo sąnaudų (angl. *input*) prie išėigos (angl. *output*) orientacijos. Iš esmės, tipiškas NVV reformų modelis neegzistuoja – tai daugiau bendro pobūdžio terminas, o kai kurie autoriai apibrėžia NVV kaip paradigmą. Pavyzdžiui, K.Schedler ir I. Proeller, teigia, kad „žvelgiant anališkiau, NVV paradigma gali būti traktuojama kaip metakatalogas principų, veiksmingų viešajam sektoriui valdyti. Viešojo sektoriaus modernizacija suponuoja šių abstrakčių principų pritaikymą modernioms programoms kurti. <...> Modernizacijos strategijos.yra vis dar abstrakčių politikos tikslų konkretizavimas“ [29, p. 163].

Viešojo sektoriaus reformavimo strategijos - tai reakcija į iškilusius sunkumus. Viena vertus, NVV suvokiamas kaip pasiūlos koncepcija (angl. *supply driven concept*), kita vertus, - siūlomi esminiai elementai iškilusioms viešojo sektoriaus problemoms neutralizuoti (žr. paveikslą).



NVV reformų bendrosios determinantės (pagal K.Schedler ir I.Proeller [29])

NVV taip pat gali būti aiškinama, viena, kaip susitarimas tarp visuomenės ir jos išrinktų atstovų, ir, antra, kaip orientacija į viešųjų paslaugų teikimą. Visuomenė siekia aukštos kokybės viešųjų paslaugų ir geresnio viešųjų organizacijų darbo. Kad tai būtų įgyvendinta, valstybės tarnautojams turi būti teikiama daugiau savarankiškumo bei geresnis atlygis [3, p. 182].

NVV struktūriniai elementai

Skirtingi NVV proponentai pabrėžia įvairius šios doktrinos aspektus. Tai atspindėta šio straipsnio autorės sudarytoje lentelėje.

Pagrindiniai NVV struktūriniai elementai

<i>Elementai</i>	<i>Charakteristikos</i>	<i>Autoriai</i>
Decentralizacija	Viešųjų organizacijų skaidymas į atskiras, savarankiškas agentūras, valdymo funkcijų decentralizacija organizacijose, atsakomybės delegavimas, hierarchijos mažinimas, balansas tarp centrinių nurodymų bei vietos politikos	Osborne ir Gaebler (1992), Schedler ir Proeller (2002), Borins (1995), Hood (1991) Thom and Ritz (2004), Polidano ir Hulme (1999), Bevir, Rhodes ir Weller (2003)
Privatizacija	Viešojo sektoriaus mažinimas, išlaidų viešajame sektoriuje optimizavimas, funkcijų perdavimas	Schedler ir Proeller (2002), Hartley, Butler ir Benington (2002)
Rinkos sąlygų formavimas viešajame sektoriuje (angl. <i>marketization</i>)	Konkurencijos tarp paslaugų tiekėjų skatinimas, efektyvumo siekimas per kontraktų valdymą, orientacija į klientų poreikių tenkinimą	Osborne ir Gaebler (1992), Schedler ir Proeller (2002), Hood (1991), Peters (2003), Hartley, Butler ir Benington (2002), Bevir, Rhodes ir Weller (2003), Kaboolian (1998)
Dalyvavimas	Gyventojų įtraukimas priimanč sprendimus įvairiose šalies valdymo lygmenyse, personalo įtraukimas į viešųjų organizacijų valdymą	Osborne ir Gaebler (1992), Polidano ir Hulme (1999), Peters (2003), Schedler ir Proeller (2002)
Privataus sektoriaus valdymo metodai (angl. <i>managerialism</i>)	Optimalus išteklių valdymas, privataus sektoriaus apskaitos sistemų plėtojimas, kokybės vadybos metodų diegimas, naujų vadovavimo stilių taikymas, viešojo sektoriaus veiklos rezultatų matavimo rodiklių įvedimas, „atlygio pagal rezultatus“ sistemos formavimo skatinimas, personalo ugdymas bei mobilumas	Osborne ir Gaebler (1992), Hood (1991), Hood ir Jackson (1991), Bevir, Rhodes ir Weller (2003), Kaboolian (1998), Dawson ir Dargie (1999), Hartley, Butler ir Benington (2002), Thom ir Ritz (2004), Borins (1995), Schedler ir Proeller (2002)

NVV kontekste decentralizacija makrolygmeniu suprantama kaip užduočių iš centrinės valdžios perdavimą regioninei arba vietinei valdžiai, numatant viešųjų paslaugų plėtojimą šalia viešųjų

paslaugų vartotojų. Decentralizacija smarkiai praplečia savivaldos organizacijų sektorių – jos tampa atsakingos už viešųjų paslaugų paskirstymą. Kaip teigia J.Lane, decentralizacija mažina administracinio darbo krūvį pagrindinių paslaugų sukūrimo įvairiuose politikos sektoriuose, o centrinės valdžios kontrolės sumažinimas padidina lankstumą ir adaptavimąsi [17].

Decentralizacija mikrolygmenyje suprantama kaip viešųjų organizacijų skaidymas į atskiras, savarankiškas agentūras, mažinant valdymo hierarchiją, deleguojant valdymo funkcijas žemesnėms organizacijos valdymo grandims. Decentralizavimas leidžia, kad viešosios paslaugos būtų teikiamos dėmesingiau ir sparčiau, labiau suderinus su vietiniais ir individualiais poreikiais. Jis leidžia atsirasti labiau patenkintam ir skatinamam personalui, kurio darbas praturtėja, prisiimant atsakomybę už rezultatus ir valdymą ir išvengiant pernelyg didelės centralizuoto valdymo naštos.

Decentralizacija suponuoja mažiausiai tris strateginius pasirinkimus. Pirmasis pasirinkimas – tarp politinio decentralizavimo, kai centrinė valdžia perduoda įgaliojimus vietos valdžiai, ir administracinio decentralizavimo, kai įgaliojimai perduodami įvairioms specializuotoms administracinėms organizacijoms (pvz., mokykloms, sveikatos priežiūros organizacijoms). Antrasis pasirinkimas – tarp valdžia perdavimo konkurso būdu pasirinktai organizacijai ir valdžios perdavimo be konkurso. Trečiasis pasirinkimas – tarp vidinio decentralizavimo, kai valdžia perduodama organizacijos viduje ir išorinio decentralizavimo, kai valdžia perduodama nepriklausomoms, savarankiškomis organizacijoms [27].

Valdymo lygmuo, atsakantis už tam tikrų viešųjų paslaugų teikimą, gali įvairuoti. Jis gali būti: 1) nacionalinis; 2) regioninis; 3) vietinis; 4) bendruomeninis. Viešųjų paslaugų teikimo sistemos lygmenys skirtingose šalyse yra nevienodos. Pavyzdžiui, švietimas yra decentralizuotas JAV, bet labai centralizuotas Prancūzijoje ir Graikijoje.

Decentralizacija numato slinkti tolyn nuo centralizuotų biurokratinių struktūrų prie vietos savivaldos tinklų, kurie yra artimesni piliečiams /vartotojams/klientams/rinkėjams. Mažiau biurokratizuotoms horizontalesnėms, fragmentiškesnėms „postmodernioms“ struktūroms išstumiant hierarchinę vėberiškąją/teiloristinę/fordistinę kontrolę, valdymo lygmenys tampa priklausomi vienas nuo kito išteklių atžvilgiu, jų santykį geriau apibūdinti ne kaip lygmenų ar pakopų, bet kaip tinklų, kurie sąveikautų tarpusavyje bendradarbiavimo, kooperacinės elgsenos pagrindais.

Siekiant viešojo sektoriaus efektyvesnės veiklos, NVV proponentai siūlo mažinti viešąjį sektorių parduodant viešąsias įmones. Tradicinių biurokratinių įsakymų ir kontrolės išstūmimas rinkos strategijomis reikalingas tam, kad pasikeistų viešųjų organizacijų valdymo stilius bei kultūra, kad viešosios organizacijos labiau orientuotųsi į vartotoją bei jo poreikių tenkinimą. Privatizacija – daugiausia diskusijų keliantis NVV elementas. Privatizavimo priemonės susideda iš daugybės alternatyvų, suteikiančių galimybę rinktis paklausos srityje bei sudarančių sąlygas konkuruoti pasiūlos pusėje. Esminės privatizavimo priemonės sudaro: mokesčių pakeitimas rinkliava; konkursų sutartims viešosioms paslaugoms teikti organizavimas, kai atsižvelgiama į keleto tiekėjų siūlomas kainas; viešojo turto nuoma paslaugas teikiančiam privačiam sektoriui; valstybinių įmonių perdavimas privataus sektoriaus atstovams; privačios vadybos metodų - tokių kaip naujų biudžeto formavimo ir veiklos vertinimo sistemų bei asmeninių paskatų mechanizmų – taikymas viešosiose organizacijose; konkurencijos sukūrimas viešajame sektoriuje, sistemingai lyginant sąnaudas su rezultatais ir taikant efektyvumo kriterijus.

Privatizavimas gali reikšti esminį viešojo sektoriaus sumažinimą ir viešosios nuosavybės skirtingose pramonės šakose apribojimus. Kita vertus, privatizavimas gali visapusiškoms ir gana švelniomis pastangomis pertvarkyti prekių ir paslaugų teikimą viešajame sektoriuje, vadovaujantis tokiais rinkos principais kaip pasirinkimas ir konkurencija.

Mėginimas per viešąjį sektorių teikti visas viešąsias paslaugas verčia viešąsias organizacijas pernelyg išplėsti savo galimybes ir taip sumenkinti paslaugų kokybę bei jų teikimo efektyvumą. Skatinant viešųjų, privačių ir nevyriausybinų paslaugų teikėjų konkurenciją, sukuriamas didesnis efektyvumas, gebėjimas optimaliai reaguoti į aplinką, kurioje inovacijos atlyginamos.

Pagal D.Osborne ir T.Gaebler, rinkos modelį visų pirma reikėtų taikyti paslaugų teikėjams, o ne politiką formuojančioms institucijoms. Rinkos modelis, pritaikytas viešajame sektoriuje, turės konkurencijos tarp viešojo ir privataus sektoriaus požymių, konkurencijos tarp privačių įmonių, besivaržančių dėl sutarčių su valstybe, konkurencijos tarp viešųjų organizacijų ir konkurencijos tarp vyriausybės padalinių, teikiančių paslaugas „vidaus vartotojams“, požymių. Rinkos modelis, D.Osborne ir T.Gaebler nuomone, remiasi valdoma arba kontroliuojama konkurencija, kurioje valstybė išlaiko įgaliojimus ir atsakomybę už taisyklių, reglamentuojančių sandorius, nustatymą.

Rinkos tipo mechanizmų diegimas viešajame sektoriuje buvo atsakas į tolydžio stiprėjančius reikalavimus mažinti viešųjų gėrybių bei paslaugų kaštus ir didinti jų teikimo efektyvumą. Esminis viešojo sektoriaus „marketizavimo“ bruožas – siekis piliečių ir viešųjų organizacijų santykių priartinti prie to santykio, kuris vartotojus sieja su rinka, siekiant didesnio efektyvumo ir lankstumo, pasirinkimo laisvės ir teisingumo.

Rinkos mechanizmo funkcionavimo ašis yra savanoriški mainai. Rinkos sistemos privalumai, palyginti su finansavimu per viešąjį biudžetą, pasireiškia tada, kai tikėtinas jos teikiamos naudos ir išlaidų skirtumas bus didesnis už analogišką viešojo biudžeto rodiklių skirtumą. Šiaip ar taip, rinkos modelio viešajame sektoriuje pagrindas yra tikėjimas, kad nevaržomas rinkos jėgų veikimas tarp savo interesų turinčių dalyvių – individų, bendruomenių, viešojo ir privataus sektorių organizacijų – sukurs pusiausvyrą, kuri tam tikra prasme ir bus maksimali pasiekiamą socialinė gerovė [7].

NVV proponentai tvirtina, kad į rinką orientuotos viešosios programos turi daug pranašumų: jos yra decentralizuotos, konkurencingos, reaguojančios į kintamas aplinkos sąlygas, jos įgalioja vartotojus rinktis, išteklius tiesiogiai sieja su rezultatais. Pagrindinis trūkumas yra tas, kad komercializuojant daugelį viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų, joms gali nebūti jokios alternatyvos arba jos gali būti tokios brangios, kad nebus prieinamos visiems. Taigi užkertamas kelias plėtotis individo pasirinkimo galimybėms.

Realizuojant jau minėtus NVV elementus viešojo sektoriaus valdyme, skatinamos įvairios visuomenės dalyvavimo formos. Dažniausiai dalyvavimas reiškiasi kaip įvairios kontrolės galimybės ir formos – asociacijos, komitetai, komisijos, kurių veikla itin reikšminga sprendžiant ekonominius, socialinius bei valdymo tobulinimo aspektus. Žvelgiant iš NVV perspektyvos, dalyvavimas siejamas su keliomis dimensijomis: dalyvavimą makrolygmeniu galima suprasti kaip piliečių įtraukimą priimant sprendimus įvairiuose šalies valdymo lygmenyse.

Geriausiai į individų pretenzijas atsižvelgiama visiems asmenims dalyvaujant sprendimų priėmimo procese, be to, dalyvavimas turi ne vien instrumentinę, padedančią siekti tikslų, vertę, bet yra ir esminis dalykas plėtojant demokratinį pilietiškumą. Universalus dalyvavimo principas gali būti įvairių formų, tačiau E.Redford nurodo šiuos pagrindinius principus: informacijos prieinamumą, pagrįstą švietimu, laisvu bendravimu ir atviromis diskusijomis; tiesioginį ir netiesioginį sprendimus

priimančių forumų prieinamumą; galimybę bet koki klausimą pateikti viešoms diskusijoms; visų pateiktų pretenzijų svarstymą [cit.: 7, p.169].

Piliečio vaidmens šiuolaikinėje visuomenėje esmė yra siekis vardan aukštesnių visuomenės interesų peržengti savanaudiškus interesus ir pasirinkti platesnę, ilgalaikiškesnę perspektyvą. Tokia demokratinio pilietiškumo interpretacija, anot M.Sandel, iš individo reikalauja „valstybės reikalų pažinimo ir priklausomumo jausmo, moralinio ryšio su bendruomene, kurios likimas sprendžiamas. Pilietis privalo turėti arba išsiugdyti tam tikrų charakterio savybių arba pilietinių dorybių“ [cit.: 7, p. 246].

Konsultacijos ir piliečių dalyvavimas tapo būtinas valstybės valdymo instrumentas, kadangi:

- piliečių patirtis tampa vadybiniu turtu;
- vadyba perorientavo savo veikimo tikslus ir būdus;
- moderni valstybė pasidarė pernelyg susaistyta tarpusavio tinklinių priklausomybių;
- valdymui nebeužtenka vien balsavimo rezultatų ir tautos atstovų galimybių [15, p.84].

Dalyvavimą mikrolygmeniu galima suprasti kaip darbuotojų įtraukimą į viešųjų organizacijų valdymą. Dalyvavimą viešosiose organizacijose skatinantys reformatoriai remiasi prielaida, kad viešosios organizacijos dirbs geriau, jei jų nariai bus susiję su organizacijoje priimamais sprendimais bei turės galimybių savarankiškai priimti sprendimus. Viena svarbiausių iš dalyvavimu pagrįsto požiūrio rekomendacijų - sumažinti viešųjų organizacijų hierarchiją bei žemesnėse grandyse esančių darbuotojų kontrolės sluoksnius (organizacijų „plokštėjimas“).

Dalyvavimo viešajame valdyme modelis yra sena vadybos idėja, kurios ištakos siekia bent jau „biheivoristinėmis“ idėjomis grindžiamą organizacijų valdymą. Šio modelio esminė prielaida remiasi tikėjimu, kad visuomenė yra suinteresuota kontroliuoti viešųjų programų kūrimą ir įgyvendinimą ir nori tam skirti laiko ir energijos. Visuomenei sunku daryti tokią įtaką esant biurokratinėms valdymo struktūroms, tad NVV reformų teikiamos galimybės sukuria realų pagrindą aktyviai dalyvauti tiek politikos formavimo, tiek jos įgyvendinimo srityse.

C.Pollitt [25, p.2 - 3] nurodė penkias pagrindines „vadybinkiškumo“ idėjas, taikytinas viešajame sektoriuje: 1) pagrindinis kelias į socialinę pažangą veda per nuolatinį ekonomiškai apibrėžto produktyvumo didėjimą; 2) produktyvumą padidinti galima, pasirinkus tobulesnes technologijas; 3) valdymas yra

atskira ir skirtinga organizacinė funkcija; 4) valdymo vaidmuo planuojant, įgyvendinant ir įvertinant reikalingą produktyvumo didėjimą yra esminis; 5) kad vadovai galėtų atlikti šį vaidmenį, jiems turi būti suteikta pakankamai erdvės manevruoti priimančioms sprendimus.

Viešojo sektoriaus orientacija į vadybos metodų taikymą suponuoja verslo (korporacinės) kultūros elementų perėmimą. Vadybinės koncepcijos ypač pabrėžia viešojo sektoriaus kultūros keitimo būtinybę - viešajame sektoriuje turi daugėti verslo elementų ir mažėti biurokratiškieji. Kultūrinės teorijos nurodo įsitikinimų, vertybių, nuostatų bei normų svarbą analizuojant organizacijų funkcionavimo aspektus. Šių koncepcijų požiūriu, kaitos objektas yra ne tiek viešojo sektoriaus struktūra, kiek prielaidos ir nuostatos (t.y. ceremonijos ir ritualai), kuriomis tos struktūros grindžiamos.

Vadybinės koncepcijos ypač pabrėžia lyderių vaidmenį inicijuojant pokyčius. Skiriamosios linijos tarp viešumo ir privatumo, tarp viešųjų ir privačių, pelno ir nepelno organizacijų darosi vis mažiau apibrėžtos, organizacijų skirtumai sparčiai mažėja dėl vykdomų viešojo (ne pelno) sektoriaus reformų, kurios jas priartina prie privataus/pelno sektoriaus. Viešojo sektoriaus organizacijų vadovams, kaip ir verslo lyderiams, tenka susidurti su sparčiais aplinkos pokyčiais, veikti didėjančio netikrumo sąlygomis, todėl pastangos imituoti privataus sektoriaus kultūrą bei lyderiavimo principus yra būtinos.

Kultūrinis korporacinės vadybos aspektas glaudžiai siejasi su kitu svarbiu vadybos viešajame sektoriuje aspektu: žmoniškųjų išteklių valdymu. Formuojant naują žmoniškųjų išteklių valdymo viešajame sektoriuje koncepciją, taikomos dvi metodikos [19, p.426]:

- rezultatyvumo vertinimas - asmens indėlis vertinamas atsižvelgiant į organizacijos tikslus ir asmens gebėjimus;
- valdymas pagal tikslus - metodas, reikalaujantis, kad vadovas tartųsi su pavaldiniais ir aiškiai bei griežtai apibrėžtų jų užduotis.

Rezultatyvumo vertinimo ir vadybos pagal tikslus metodikos keičiant žmonių nuostatas padeda keisti organizacijos kultūrą, modifikuoti elgesį taip, kad būtų lengviau pasiekiami bendrieji, o ne atskirų padalinių, asmeniniai ar profesiniai tikslai. Žmoniškųjų išteklių valdymo modelis pabrėžtinai reikalauja, kad organizacijos struktūra, kultūra ir stilius būtų priklausomi nuo organizacijos misijos, kad kiekvienam organizacijos nariui būtų išaiškinta ši misija ir jo paties vaidmuo jos realizavimo procese.

Finansinių išteklių valdymo problemos išsivysčiusiose valstybėse tapo viena iš pagrindinių paskatų reformuoti viešojo sektoriaus valdymą. Optimalus išteklių valdymas, siekiant sisteminio racionalumo, kuris leistų analizuoti įeigos ir išeigos, veiksmų ir padarinių santykį tapo itin aktualus.

Dauguma pramoninių valstybių šiandien nebėra tokios turtingos, ir jų socialinės-ekonominės raidos kontekstas nėra palankus biudžeto plėtrai. Iš visų valstybės finansavimo alternatyvų žinomiausias ir plačiausiai taikomas NVV kontekste yra programinis finansavimas, arba planavimo, programavimo ir biudžeto sudarymo sistema (PPBS). Programinis finansavimas tapo viena iš biudžeto reformų Kanadoje bei Prancūzijoje. Jungtinių Tautų Organizacija priėmė programų finansavimo idėją kaip tinkamiausią būdą trečiojo pasaulio šalims valdyti savo menkus ekonominius išteklius ir susieti valstybės finansinį planą su bendrosios plėtros tikslais [20, p. 341]. Naudojant PPBS, siekiama nustatyti aiškius finansinio planavimo tikslus, rezultatus ir vertybes, sukurti analizės ir vertinimo sistemą, kuri leistų apskaičiuoti tam tikros programos naudą ir sąnaudas keleriems metams. Mokslinėje literatūroje skiriami šie pagrindiniai viešojo sektoriaus veiklos rezultatų vertinimo kriterijai - efektyvumas ir veiksmingumas. Vertinimo procese daugiausia dėmesio skiriama efektyvumui įvertinti, atskleisti, kiek viena ar kita viešoji programa įgyvendino iškeltus tikslus. Efektyvumui įvertinti dažniausiai pasitelkiamos tokios metodikos kaip naudos (sąnaudų) analizė bei rezultatyvumo rodiklių naudojimas. Programų veiksmingumas vertinamas poveikio aplinkai vertinimo metodikomis. Vertinamas programos poveikis tiek socialinei, tiek gamtinei aplinkai. Viena svarbiausių poveikio vertinimo sąlygų yra aiškiai išskirti visuomenės grupes, kurioms buvo taikyta programa. Tik identifikavus šias grupes, galima siekti išsiaiškinti programos poveikį jų nariams.

Išvados

1. Analizuojant naujosios viešosios vadybos kilmę organizacijų teorijų kontekste, pastebėta, kad nėra vientisos organizacijų teorijos, kuri leistų pagal bendrą metodologiją analizuoti visų tipų organizacijas, jų struktūras, sąveikas su aplinka, valdymo modelius. Jokia atskira teorija, joks atskiras modelis nėra pajėgus paaiškinti sudėtingos šiuolaikinės viešosios organizacijos veiklos. Apžvelgus organizacijų teorijų raidą, galima išskirti kelias pagrindines teorijų grupes, formavusias NVV teorinį pagrindą: klasikinių, arba formaliųjų, sociopsichologinių grupių ir modernųjų teorijų grupių.

2. NVV teorija formavosi veikiama viešojo sektoriaus valdymo praktikos. NVV idėjos plačiai pasklido visame pasaulyje, tačiau tai buvo daugiau valdymo reformų nei teorinių idėjų sklaida. Viešojo sektoriaus reformų pirmosios ėmėsi Naujoji Zelandija ir Didžioji Britanija, JAV, Kanada bei Prancūzija. Nors reformos skirtingose šalyse skiriasi gilumu, apimtimi bei sėkmingumu, jos panašios siekiamais tikslais ir naudojamomis technologijomis. Viešojo sektoriaus reformos buvo orientuotos į kaštų mažinimą, visuomenės paramos užsitikrinimą, viešųjų organizacijų veiklos modernizavimą. Diskusijos apie NVV iškilo vykstant posūkiui nuo viešojo administravimo viešojo valdymo link.

3. NVV struktūriniai elementai neturi bendros intelektualinės kilmės; jie susiformavo orientuojantis į postvilsonines ir postvėberines koncepcijas. Jų turinio esmę sudaro bandymai perkelti mikroekonomikos dėsnius į viešąjį sektorių, sujungti tradicines viešojo sektoriaus teorijas su rinkos, privatizavimo, decentralizavimo uždaviniais, orientuotis į kūrybingą žmogų bei demokratinio valdymo sąlygas. Taigi NVV tyrinėjimai praplečia viešajame sektoriuje tyrinėtų dalykų ribas, suteikia tyrimams daugiau neutralumo ideologiniu požiūriu.

Literatūra

- Aucoin, P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 1990, No 3, 115-137.
- Barzelay, M. Origins of the New Public Management. New Public Management. In K.McLaughlin, S.Osborne, E.Ferlie (Eds.). *New Public management*. London: Routledge, 2002, 15-33.
- Borins, S. New Public Management, North American Style. In K.McLaughlin, S.Osborne, E.Ferlie (Eds.). *New Public management*. London: Routledge, 2002, 181-193.
- Bevir, M., Rhodes, R., Weller, P. Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector. *Public Administration*, 2003, Vol. 81, No. 1, 1-17.
- Bučinskas A., Raipa A., Staponkienė J. Viešosios programos naujojo viešojo valdymo struktūroje. *Tiltai*, 2004, Nr. 2, 1-10.
- Carroll, P., Steane, P. Australia, the New Public Management and the new millennium. In K.McLaughlin, S.Osborne, E.Ferlie (Eds.). *New Public management*. London: Routledge, 2002, 195-210.
- Denhardt R. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001.
- Domarkas V. Viešasis administravimas organizacijų teorijos kontekste. Kn. A.Raipa (Red.). *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 1999, 88-127.
- Flynn, N. Explaining the New Public Management. In K.McLaughlin, S.Osborne, E.Ferlie (Eds.). *New Public management*. 2002, 57-76.
- Governance in Transition: public management reform in OECD countries*. Organizations for Economic Cooperation and Development. Paris: OECD, 1995.
- Hartley, J., Butler, M., Benington, J. Local Government Modernization. *Public Management Review*, 2002, Vol. 4(3), 388 – 404.
- Hood, C. Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 1991, Vol. 69, No 1, 3-19.
- Hood, C., and Jackson, M. *Administrative Argument*. Adlershot: Dartmouth, 1991.
- Kaboolian, L. The new Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. *Public Administration Review*, 1998, Vol. 58, No 3, 189-193.
- Kubilius A., Masiulis K., Škiudas K. *Dešinioji alternatyva: sėkmės Lietuva*. Vilnius: Vaga, 2003.
- Kuhn, T. *Mokslo revoliucijų struktūra*. Vilnius: Pradai, 2003.
- Lane J.E. *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
- Osborne, D. and Gaebler, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- Parsons W. *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001.
- Peters B. G. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002.
- Peters, B.G. The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr. 5, 7 – 21.
- Peters, T.J., Waterman, R.H. *In Search of Excellence*. New York: Harper and Row, 1982.
- Peters, T.J. *Thriving on Chaos: Handbook for a Management Revolution*. London: Pan Books, 1989.
- Polidano, Ch., Hulme, D. Public Management Reform in Developing Countries. *Public Management*. Vol. 1, No 1, 1999, 121-132.
- Pollitt, C. *Managerialism and the Public Sector*. UK: Basil-Blackwell, 1990.
- Pollitt, C. The New Public Management in International Perspective. In K.McLaughlin, S.Osborne, E.Ferlie (Eds.). *New Public management*. London: Routledge, 2002, 274-293.
- Pollitt C., Bouckaert G. *Viešojo valdymo reforma*. Vilnius: Algarvė, 2003.
- Raipa A. Viešasis administravimas: pokyčiai, modernizavimo tendencijos. *Tiltai*, 2001, Nr. 2, 47–58.
- Schedler, K., Proeller, I. The New Public Management. A Perspective from mainland Europe. In K.McLaughlin, S.Osborne, E.Ferlie (Eds.). *New Public management*. London: Routledge, 2002., 164-180.
- Thom, N., Ritz A. *Viešoji vadyba*. Monografija. Vilnius: LTU, 2004.
- Thompson, J. Quasi Markets and Strategic Change in Public Organizations. In Bruney J., O'Toole L., Rainey, H. (Eds.). *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods and Practice*. Washington: Georgetown University Press, 2000, 197-216.

Jurga Staponkienė

Identification of New Public Management Elements

Summary

The objective of this paper is to analyse the genesis of NPM in the context of organisational theories and the main structural elements. Theoretic background for NPM concept rests on general theoretic groups of organisations. Group of classic or formal theories, group of socio-psychological theories and group of modern theories affected the New Public Management. Author analyses structural elements of NPM presented: decentralization, privatisation, formation of market conditions in public sector, participation, application of private sector management methods.

DOI: 10.5755/j02.ppa.0.13.27165