

Konferencija

„Viešojo administravimo studijos: aktualijos, problemos ir perspektyvos“

2003 m. spalio 25 d. Telšiuose vyko mokslinė-praktinė konferencija, kurioje buvo aptariami aktualūs viešojo administravimo tęstinių studijų organizavimo klausimai. Konferencija organizuota Kauno technologijos universiteto (KTU) viešojo administravimo magistrantūros tęstinių studijų Telšių grupės klausytojų iniciatyva. Joje dalyvavo ir kalbėjo Telšių, Kretingos ir Marijampolės tęstinių studijų grupių klausytojai, KTU Socialinių mokslų fakulteto dekanė doc. dr. Viktorija Baršauskienė ir šio fakulteto Viešojo administravimo katedros dėstytojai, Telšių apskrities viršininkas Kazimieras Lečkauskas, Vidaus reikalų ministerijos Valstybės tarnybos departamento atstovas Aleksas Kvietkus, Savivaldybių asociacijos administracijos direktorius Sigitas Šiupšinskas, Telšių rajono meras Vytautas Urbanavičius ir Rietavo savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas Antanas Aužbukevičius. Toliau spausdinami du pagrindiniai tęstinių studijų klausytojų atstovų sutrumpinti pranešimai.

Viešojo administravimo organizacijų veiklos efektyvumo didinimo keliai Lietuvoje

Petras Rubežius

KTU viešojo administravimo magistrantūros tęstinių studijų Telšių grupės klausytojas

Ruošdamiesi kelionei į Telšius kiekvienas mintyse savęs klausėme: kodėl aš savo asmeninio laiko, poilsio sąskaita važiuoju į Telšius? Kokia naudą aš, mano įstaiga patirs pasibaigus šiai konferencijai? Atsakymo į šiuos klausimus ieškojau ir aš. Kiekvienas turime individualų, asmeninį suinteresuotumą, bet mus vienija tai, kad nesame abejingi viešojo administravimo problemoms Lietuvoje, savo įstaigose. Mes nuolat mąstome ir imamės veiksmų, siekdami pagerinti savo įstaigos veiklos efektyvumą, tačiau dažnai nesame tikri, ar priimti sprendimai ir pasirinktos priemonės yra pačios geriausios. Mano pasisakymo tikslas yra įtikinti jus (ir įsitikinti pačiam), kad svarbiausia priemonė šiam tikslui pasiekti yra valstybės tarnautojų mokymas, visų pirma viešojo administravimo teorijos ir praktikos mokymas.

Pirmiausia reikėtų atsakyti į klausimą, kodėl būtent viešojo administravimo organizacijų veiklai reikia skirti daugiausia dėmesio? Gal svarbesnės veiklos sritys yra švietimas, verslas ar kt.? Suprastama, kad šalies gyvenimo lygis labiausiai priklauso nuo verslo struktūrų veiklos. Verslas kuria darbo vietas, vartojimo produktus, teikia paslaugas ir sudaro kitas būtinas sąlygas kitų šalies gyvenimo sričių veiklai. Tačiau ir verslo atstovai įvairiomis formomis patvirtina, kad viešojo administravimo organizacijų (VAO) veikla yra labai svarbi. Pavyzdžiui, užsienio

šalių investuotojai, atsisakę planų vystyti savo veiklą Lietuvoje, neretai nurodo, kad to priežastis yra VAO veiklos trūkumai. Valstybinės institucijos turi išskirtinę teisę nustatyti reikalavimus ir sąlygas visų šalies gyvenimo sričių raidai. Todėl apibendrintai galima sakyti, kad už visas Lietuvos sėkmes ir nesėkmes yra atsakingos viešojo administravimo institucijos.

Įvertinti VAO veiklos efektyvumą konkrečiais kiekybiniais rodikliais yra be galo sunku. Apibendrintai šių organizacijų veiklos efektyvumas vertinamas pagal tai, kaip turimais žmonių ir finansiniais ištekliais įgyvendinamos įstatymais ir kitais teisės aktais joms priskirtos funkcijos. Tačiau VAO funkcijų yra labai daug; kai kada šios organizacijos ir pačios išsikelia naujų uždavinių. Be to, jų veiklą paprastai vertina daugelis vertintojų. Vertinimą apsunkina sparčiais tempais besikeičiantys visuomenės poreikiai. Todėl nėra bendros VAO efektyvumo vertinimo metodikos, ir šių organizacijų veiklos efektyvumas suprantamas labai subjektyviai. Kadangi viešasis administravimas daro įtaką gyvenimo kokybei, jo efektyvumas gali būti apibūdinamas šalies gyvenimo lygio rodikliais (BVP, kūdikių mirštamumas, gyventojų gyvenimo trukmė, socialinės garantijos, nedarbo lygis, nusikalstamumo lygis, avarijų skaičius keliuose ir jų aukų skaičius, gyventojų migracija, gyventojų vartojimo lygis, tiesioginės užsienio ir materialinės investicijos vienam gyventojui ir kt.). Taip vertinant Lietuvos VAO efektyvumą, matyti, kad jų rodikliai dar gerokai atsilieka nuo išsivysčiusių šalių atitinkamų rodiklių.

Petras Rubežius – Lietuvos automobilių direkcijos Vietinio kelių skyriaus vedėjo pavaduotojas.
El. paštas: p.rubezius@telsiurk.lt

LR Seimo nutarime *Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos* nurodyta, kad vienas iš ilgalaikių valstybės prioritetų yra žinių visuomenė. Įgyvendinant šį tikslą, siekiama taip modernizuoti viešojo administravimo sistemą, kad ji būtų adekvati Europos Sąjungos šalyse suformuotoms normoms ir tradicijoms. Siekiama sukurti profesionalių valstybės tarnautojų korpusą, tačiau kaip tai pasiekti aiškiai nenurodoma. Akcentuojamas tik tarnautojų atsakomybės didinimas, pareigūnų veiklos reglamentavimas ir tarnybinės veiklos vertinimas. Antrajame strategijos skyriuje, formuluojant Valstybės viziją, užsimenama, kad šalies verslumą ir ekonomikos kilimą iš dalies sąlygos aukštuosius mokslus baigęs jaunimas, kuris ateis dirbti į viešojo administravimo sektorių. O ką reikia daryti su dabar dirbančiais tarnautojais?

Vyriausybės programoje 2001 – 2004 metams iš 570 tikslų paminėti 5 tikslai, susieti su valstybės tarnyba. Keturi iš jų orientuoti į valstybės tarnybos reglamentavimą ir tarnautojų atsakomybės didinimą. Penktąją priemonę pavedama Vidaus reikalų ministerijai parengti valstybės tarnautojų rengimo ir tobulinimo strategiją bei mokymo proceso organizavimo tvarką. 2002 m. liepą Vyriausybė patvirtino *Valstybės tarnautojų mokymo strategiją*. Strategijoje nurodyta, kad tarnautojų mokymas finansuojamas valstybės ir savivaldybių lėšomis, o už mokymą atsakingi valstybės tarnautojus į pareigas priimančios asmenys. Strategijoje gana aiškiai įvardyti prioritetiniai mokymo tikslai ir prioritetinės tarnautojų mokymo grupės, nustatyti reikalavimai mokymo kokybei užtikrinti. Tačiau, analizuojant valstybės tarnybos kūrimo procesą, tenka konstatuoti, kad tuo tikslu priimami Seimo ir Vyriausybės sprendimai nėra patys geriausi. Priimant *Valstybės tarnybos įstatymą*, projekte numatytus atlyginimų dydžius Seimas sumažino, o po to įstatymas buvo keičiamas vis mažinant tarnautojų garantijas. Vyriausybė „įsigudrino“ patvirtinti *Valstybės tarnybos įstatymui* prieštaraujančią atlyginimų mokėjimo tvarką, pagal kurią tarnautojams mokama ne visa įstatyme numatyta alga. Padidinus minimalią mėnesinę algą, valstybės tarnautojams tai netaikoma. Šie Seimo ir Vyriausybės sprendimai prieštarauja patvirtintam strateginiam tikslui – sukurti profesionalių valstybės tarnautojų korpusą.

Lietuvos viešojo administravimo institute iki 2002 m. liepos 1 d. užregistruotos 183 mokymo programos. Kvalifikacijos kėlimo, mokymo ir konsultavimo paslaugas teikia apie 40 įstaigų. 2003 m. valstybės tarnautojų mokymui skirta 6 036 700 Lt. Planuojama apmokėti 24 320 tarnautojų. 2003 m. mokymo planus Valstybės tarnybos departamentui pateikė visos ministerijos, Seimo ir Vyriausybės kanceliarijos. Daugiausia lėšų mokymui skiria Krašto apsaugos ministerija – 380 000 Lt, Finansų ministerija – 158 646 Lt, Užsienio reikalų ministerija – 150 000 Lt,

Žemės ūkio ministerija – 94 482 Lt, Susisiekimo ministerija – 80 000 Lt. Mokymui savivaldybės skiria kur kas mažesnę dėmesį: Valstybės tarnybos departamentui iš 60 savivaldybių mokymo planus pateikė tik 24 savivaldybės. Mažeikių rajono savivaldybė administracijos tarnautojų kvalifikacijai kelti 2003 m. skyrė 35 500 Lt, Telšių – 11 500 Lt, Rietavo – 6 500 Lt, Plungės – 3 700 Lt. Tik Mažeikių rajono savivaldybė iš išvardytų ir nepažeidė *Valstybės tarnybos įstatymo*. Mokymui jos skirta 1,3 proc. visos darbo užmokesčio sumos. Savivaldybės daugiausia dėmesio skiria konsultacijoms (konkrečių įstatymų, dažniausiai naujų redakcijų komentarams), strateginio planavimo, informacinių technologijų taikymo ir pasirengimo ES narystei mokymams.

Blogiausia tai, kad savivaldybių vadovai netausoja žmogiškojo, žinių kapitalo. Nesant susistemintos informacijos apie personalo gebėjimus ir nežinant viešojo administravimo dėsnių bei nemokant jų taikyti praktiškai, vadovai nesudaro tinkamų sąlygų tarnautojams efektyviai dirbti; maža to, gabiausieji, iniciatyvūs, žinantys ką ir kaip daryti, patys išeina iš darbo. Daugumoje savivaldybių nėra personalo tarnybų, kurios rūpintųsi personalo poreikio ir mokymo planavimu, tarnautojų veiklos vertinimu, naujų tarnautojų adaptacija darbo vietose, darbo vietų analize ir kt. Tose savivaldybėse dažniausiai nėra institucinių strateginių planų, nėra institucijos vizijos, nekuriamos įstaigos tradicijos, silpna organizacijos kultūra, slegia nesaugumo jausmas. Daugeliui vadovų trūksta viešojo administravimo teorijos žinių, tarp jų žinių apie sprendimų priėmimo metodus ir oratorinių įgūdžių. Valstybės tarnautojų įvaizdį blogina ir rinkiminės kampanijos, kuriose pretendentai varžosi, stengdamiesi aplenkti vienas kitą, koneveikdami biurokratiją ir deklaruodami, kad reikia mažinti administracinį aparatą bei taupyti valstybės tarnybai skiriamas lėšas. Įvaizdžio negerina ir nesąžiningi tarnautojai, taip pat žiniasklaida, dažnai nukreipianti kritikos smaigalį ne į negatyvių biurokratijos veiksmų priežastis, o į pasekmes - į „iešmininkus“, t.y. tarnautojus, kurie įgyvendina įstatymus, Vyriausybės ar savivaldybės tarybos sprendimus. Praktika ir viešojo administravimo teorija įrodo, kad šalyse, kuriose vyrauja teigiamas požiūris į valdžios institucijas, yra geresnė tvarka ir šių šalių veiklos rezultatai yra geresni.

Valstybės tarnautojų mokymo 2002-2006 m. strategijoje įvardyta viena iš penkių prioritetinių mokymo krypčių – „gebėjimas spręsti problemas, susijusias su Vyriausybės prioritetinių tikslų įgyvendinimu“. Tikslinga šią mokymo kryptį įvardyti aiškiau ir konkrečiau – vadovaujančių valstybės tarnautojų mokymas viešojo administravimo teorijos ir praktikos. O viena iš penkių prioritetinių tarnautojų mokymo grupių – „Valstybės tarnautojai atsakingi už institucijų

strateginių programų įgyvendinimą“ – turėtų apimti vadovaujančius valstybės tarnautojus nuo skyriaus vedėjo iki Lietuvos Respublikos Prezidento.

Žinoma, kad JAV yra toliausiai pažengusi viešojo sektoriaus valdyje. Iš ten ateina naujosios viešosios vadybos teorija, programinio, strateginio organizacijų valdymo metodai. Norint dirbti šiais metodais, reikia turėti labai daug kvalifikuotų, išmanančių viešojo administravimo teoriją tarnautojų. Dabar Lietuvoje yra 28 019 valstybės tarnautojų, ir net 4 316 neužimtų, laisvų valstybės tarnybos pareigybių. Todėl čia imti pavyzdį iš JAV negalime. Tikslingiau mokytis iš Japonijos ir ugdyti esamus žmones, prireikus juos perkvalifikuoti, o ne ieškoti naujų tarnautojų, nes jų stinga.

Kai kurie įstaigų vadovai teigia, kad negali apmokėti besimokančių tarnautojų aukštojo mokslo studijų. Esą pareigybių aprašymuose nereikalaujama aukštojo universitetinio išsilavinimo, ir tarnautojų studijų apmokėjimas būtų įstatymais nepagrįstas. Tačiau pareigybių aprašymus sudaro tiesioginiai tarnautojų vadovai, juos svarsto pareigybių vertinimo komisijos ir tvirtina įstaigos vadovas. Vadovo valia nustatyti reikalavimus, tarp jų ir tai, kokio išsilavinimo reikia. Jeigu Sveikatos apsaugos ministerija pavyzdiniame savivaldybių gydytojų pareigybės aprašyme nustatė aukštojo universitetinio medicininio išsimokslinimo reikalavimą, tai reikia ir tose pareigybėse, kur reikia viešojo administravimo žinių, nustatyti aukštojo universitetinio viešojo administravimo išsimokslinimo reikalavimą. Valstybės Tarnybos įstatymas reikalauja skirti biudžeto lėšas tarnautojų mokymui ir leidžia apmokėti tęstinės studijas aukštosiose mokyklose. Todėl įstatyminių kliūčių apmokėti tarnautojų mokslus tęstinėse studijose nėra. Organizacijos veikla - individualių organizacijos darbuotojų veiksmų suma. Kuo organizacijos tarnautojai yra kompetentesni, jų veiksmai racionalesni, tuo geresni organizacijos veiklos rezultatai. Vadovai privalo analizuoti savo tarnautojų veiklą ir tinkamai įvertinti kvalifikaciją pakėlusiu tarnautojų darbą: nustatyti aukštesnę kvalifikacinę klasę, priemonę ar net pakelti tarnautoją į aukštesnes pareigas. Taip galima būtų kompensuoti besimokančių tarnautojų mokslo išlaidas.

Kaip paspartinti savivaldybių veiklos efektyvumo didėjimą? Kelias tikriausiai tėra vienas. Reikia mokytį vadovaujančius valstybės tarnautojus ir tarybos narius viešojo administravimo. Būtina pakeisti išsakinijusį požiūrį į savivaldybės administraciją: skirstant biudžeto lėšas, administracijos poreikiais susirūpinama paskiausiai, ir lėšų jai dažniausiai pritrūksta. Vy-

riausybės atstovai apskrityse turėtų būti principingesni ir stabdyti įstatymams prieštaraujančius tarybos sprendimus (vadovaujantis Valstybės tarnybos įstatymu, savivaldybės taryba mokymams privalo skirti 1-5 procentus darbo užmokesčiui skirtų lėšų). Savivaldybių administracijose būtina įkurti personalo valdymo skyrius, sukurti įstaigoje dirbančių tarnautojų motyvacinės sistemos. Be to, būtina užkirsti kelią mokymui skirtų lėšų švaistymui, t.y. sustabdyti apmokytų, išsilavinusių, gebančių dirbti tarnautojų „nutekėjimą“ į privatų sektorių. Tai įgyvendinti metodų ir priemonių yra daug, o juos sužinoti galime, mokydami viešojo administravimo teorijos ir praktikos.

Dar keletas pastebėjimų apie mokymosi formas. Savivaldybės dažniausiai siunčia vieną ar kelis tarnautojus į vienadienius ar kelių dienų seminarus. Kai kurie tarnautojai studijuoja neakivaizdiniu būdu, mokydami vakarais namuose ir vykdami į egzaminų sesijas mokymosi įstaigoje, atsitraukdami nuo darbo. Už nedirbtą laikotarpį jiems atlyginimas nemokamas arba mokamas vidurkis. Sprendimą dėl apmokėjimo priima įstaigos vadovas. Mes tęstinėse studijose mokomės neatsitraukdami nuo darbo: dėstytojai savaitgaliais atvyksta skaityti paskaitų ar vesti kitų magistro studijų programoje numatytų užsiėmimų konsultacijos dėl kursinių ar baigiamojo magistro darbo vyksta ir internetu, ir pertraukose tarp paskaitų arba specialiai konsultacijoms paskirtu laiku. Ši mokymosi forma klausytojams tikrai yra labai patogi. Ji turėtų būti patraukli ir darbdaviams, įstaigų vadovams. Siunčiant tarnautojus į seminarus, mokymosi išlaidas sudaro: mokestis už seminarą, kelionės išlaidos (bilietas arba vairuotojo atlyginimas, dienpinigiai, kuras, automobilio amortizacija, parkavimo išlaidos), darbo užmokestis už seminaruose praleistas, t.y. nedirbtas dienas ir dienpinigiai. Pavyzdžiui, vienos dienos mokymosi diena Vilniuje vienam tarnautojui kainuoja apie 330 Lt. Neakivaizdinio sesijinio mokymosi formos išlaidos – tarnautojui mokamas atlyginimas su mokesčiais, priemoka pavaduojančiam tarnautojui. KTU taikomos tęstinių studijų formos vienos dienos mokymosi kaina yra žymiai mažesnė.

Baigdamas norėčiau palinkėti viešojo administravimo organizacijoms, o ypač savivaldybių taryboms ir administracijoms, tapti besimokančiomis organizacijomis ne tik personalo mokymosi aspektu, bet ir naujausių, efektyviausių organizacinių priemonių įgyvendinimo prasme. Visiems dėstytojams linkiu stiprios sveikatos, energijos ir sėkmės kuriant pažangiausias mokymo programas, kantrybės ir atkalumo jas įgyvendinant.