

Teoriniai viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo aspektai

Stasys Puškorius

Lietuvos teisės universitetas
Ateities g. 20, 2057 Vilnius

Alvydas Raipa

Kauno technologijos universitetas
Gedimino g. 20, 3000 Kaunas

Straipsnyje nagrinėjama viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo samprata, modernizavimo kriterijai ir kryptys, modernizavimo strategijų rengimo teoriniai aspektai. Ypač daug dėmesio skiriama viešojo sektoriaus modernizavimo vadybos problemoms. Pateikiamos svarbiausios naujosios viešosios vadybos koncepcijos, visuotinės kokybės vadybos paradigmos, kurių paskirtis – gerinti viešojo sektoriaus institucijų veiklos efektyvumą.

Raktažodžiai: veiklos efektyvumas, viešojo sektoriaus institucijų modernizavimas, modernizavimo strategijos.
Keywords: performance, efficiency modernization of public sector institutions, strategies of modernization.

Visuomenė reikalauja iš viešojo sektoriaus institucijų efektyvumo, naujų veiklos formų, nuolat gerėjančių kokybinių veiklos rodiklių. Todėl vis svarbesni tampa viešųjų paslaugų teikėjų ir vartotojų santykiai, viešojo sektoriaus struktūrų organizaciniai pokyčiai, viešųjų programų ir projektų bei visų veiklos rūšių – informacinių, technologinių, finansinių ir žmogiškųjų išteklių valdymo – inovacijos.

Modernaus viešojo sektoriaus raidą lemia pasaulyje vykstantys pokyčiai, egzistuojantys paradokasai ir konfliktai. Svarbiausiais iš jų laikytini itin spartūs socialiniai pokyčiai, susiję ne tik su didėjančiu gyventojų skaičiumi, bet ir su socialinių pokyčių ekonominiais bei valdymo ypatumais bei didėjančiomis žinių ir informacijos galimybėmis. Šie pokyčiai lemia visuomenės raidos potencialo didėjimą, kokybinių viešojo sektoriaus veiklos parametrų užtikrinimą. Kita vertus, globalioje erdvėje atsiranda palanki dirva ir neigiamoms tendencijoms.

Analizuodami paskutinio XX a. dešimtmečio viešojo sektoriaus veiklos tyrimus susiduriame su gausybe paradigmu, teorijų, modelių, siūlančių „savąjį“ efektyvios viešojo sektoriaus veiklos koncepatą, įvairias institucijų modernizacijos paradigmas [20; 21; 22; 23].

Modernių šalių viešojo sektoriaus veiklos pastangas paskutiniame praėjusio amžiaus dešimtmetyje buvo siekiama sutelkti tobulinant viešųjų organizacijų funkcinę veiklą, gerinant strateginių inovacijų produktyvumą, diegiant įvairias kokybės valdymo ir kontrolės formas, įtraukiant piliečius į sprendimų priėmimo procedūras ir kitus demokratinius procesus, lemiančius viešųjų institucijų veiklos efektyvumą.

Efektyvumo sampratos struktūra. Viešojo administravimo efektyvumas dažnai suprantamas kaip racionalus išteklių panaudojimas, pozityvus organizacijos filosofijos ir organizacinės kultūros įtvirtinimas. Viešųjų institucijų veiklai įtakos turintys veiksniai skiriasi nuo privataus sektoriaus efektyvumo sąlygų ir veiksmų, nes viešosios institucijos veikia kitokioje nei privačių struktūrų aplinkoje. Viešųjų institucijų misija ir funkcijos yra oficialiai patvirtintos, jų veikla yra daug atviresnė visuomenės kontrolei, konkretesnės veiklos taisyklės ir procedūros, pati veikla reglamentuojama ir ribojama valstybės finansinių galimybių. Gana skirtingi yra ir veiklos vertinimo kriterijai. Privataus sektoriaus prekės ir paslaugos vertinamos pinigine išraiška, gauta jas realizavus rinkoje, o nemaža viešųjų paslaugų ir prekių dalis nėra skirta parduoti, todėl daug sunkiau įvertinti jų (tarkime, viešųjų programų ir projektų) poveikį visuomenei arba jos interesų grupėms. Tačiau tinkama ir naudinga informacija vertinant viešųjų struktūrų efektyvumą yra itin reikalinga ir naudinga plečiantis vadinamajam trečiajam sektoriui – nevyriausybinėms ir ne pelno organizacijoms, kurių veiklos efektyvumui vertinti iš esmės tinka viešųjų institucijų veiklos efektyvumo vertinimo metodai, technika ir kriterijai [34, p. 157–158].

Viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo didėjimo galimybės suprantamos visų pirma kaip kokybiškesnių viešųjų paslaugų teikimas naudojant tas pačias sąnaudas (išteklius) [5]. Tai įmanoma, jei:

- didėja paslaugų kiekis, įvairovė bei kokybė, jos teikiamos sparčiau, o organizacijos darbuotojų skaičius lieka tas pats;
- mažėja išteklių ir darbo sąnaudos, paslaugų

kiekybinė išraiška nesikeičia, tačiau sutrumpėja paslaugų suteikimo laikas;

- laiku suteikiama tiek pat paslaugų, tik daug geresnės kokybės;
- labai padaugėja paslaugų ir pagerėja kokybė nežymiai padidėjus sąnaudoms.

Didinat viešojo sektoriaus efektyvumą gali būti taikomi įvairūs metodai ir technika, pavyzdžiui, kokybės ciklai ir valdymas, darbo sąlygų atnaujinimas ir sutarčių sistemų tobulinimas, alternatyvus darbo laiko grafikas, organizacijos ir darbuotojų poreikių tyrimai ir kt. [10, p. 18–38]. Viešojo administravimo problemas tiriantys specialistai dažniausiai išskiria tris pokyčių sritis:

- darbo proceso pokyčiai;
- darbuotojų elgsenos pokyčiai;
- vadybos proceso pokyčiai [30, p. 107–108].

Pirmuoju atveju viešųjų institucijų pastangos siekiant efektyvumo yra nukreipiamos į operatyvius darbo proceso struktūrizavimo pokyčius. Tai gali būti įvairios inžinerinės perspektyvos, kurių tikslas – minimizuoti darbo laiko nuostolius. Esminis tikslas yra pagerinti kiekybinius teikiamų paslaugų rodiklius reorganizuojant darbo procesą ir taikant technologines naujoves.

Antruoju atveju viešųjų institucijų dėmesys nukreipiamas paremti darbuotojų pastangas, ypač orientuotas į žmogiškąsias savybes, atsižvelgiant į poreikius ir stiprinant jų motyvaciją. Esminiu tikslu tampa darbas kaip pagrindinis bet kurios veiklos elementas, todėl būtina sutelkti pastangas į darbuotojų mokymą, jų veiklos vertinimą, kompensavimo mechanizmo tobulinimą, darbuotojų įtraukimą į sprendimų priėmimą bei karjeros galimybių plėtrą organizacijoje.

Trečiuoju atveju stengiamasi plėtoti vadybinės galimybes, tirti klientų poreikius, organizacijos aplinkos poveikį bei tikėtinus aplinkos pokyčius. Iš esmės tai reiškia atviros organizacinės sistemos, grįžtamųjų ryšių su aplinka bei alternatyvių sprendimų galimybių organizacijoje įtvirtinimą. Tai leidžia atlikti paslaugų vartotojų poreikių sisteminių tyrimą, nustatyti alternatyvias finansavimo galimybes, diegti ir atnaujinti visuotinės kokybės valdymo modelius.

Viešojoji politika, programos ir projektai yra veiksmingi, jei jų rezultatai atitinka apibrėžtus tikslus, t.y. jeigu jų poveikis visuomenei, situacijai, procesams arba problemų sprendimui pateisina investicijas, sunaudotus išteklius ir daro realią įtaką vienai arba kitai visuomenės struktūrai, interesų grupei, t.y. programa veiksminga, jei ji pasitvirtina kaip teisinga, pozityvi vertinant iš visuomenės pozicijų. Politikos ir programų efektyvumo įvertinimas yra daugiau praktinė veikla, kurią indikuoti gali audito

(vertinimo) struktūros, ekspertai ir, žinoma, piliečių grupės [11, p. 304–309].

Aptariant kitą efektyvumo, kaip įgyvendinimo proceso mato, versiją nagrinėjama, ar aprobuotos paslaugos arba prekės yra pateikiamos vartotojams. Daugiausia dėmesio tuomet skiriama ne sąnaudoms, o gaunamiems rezultatams, jų kokybei.

Pripažįstant šias dvi efektyvumo sampratas arba viešojo sektoriaus efektyvumo rūšis lengviau galima pagrįsti ir apibūdinti viešųjų paslaugų kokybės (kaip politikos ar viešųjų programų konkrečių rezultatų) ir efektyvumo santykius. Paslaugų kokybė siejama su įgyvendinimo efektyvumu, todėl galima tikėtis, kad „įgyvendinimo efektyvumas“ netiesiogiai, iš dalies gali veikti „programų efektyvumą“.

Net fragmentiškai aptarus teorinius viešojo sektoriaus efektyvumo aspektus galima teigti, kad efektyvumo siekis nėra paprastas sąlygų ir veiksmų reitingas, jų tarpusavio priklausomybės paieška. Politinių programų ir jų įgyvendinimo efektyvumui itin svarbūs organizaciniai pokyčiai, efektyvumo didinimo techninės inovacijos ir metodai, įvairių struktūrų, piliečių grupių motyvacijos, organizacinė jų elgsena. Efektyvumo didinimo paieškos reikalauja išsamios analizės ir idėjų, kaip valdyti informacinius, technologinius, finansinius ir žmogiškuosius išteklius, planuoti politikos ir vadybos metodų taikymą, koordinuoti viešųjų programų rengimą ir įgyvendinimą.

Siekdamos padidinti veiklos efektyvumą viešojo sektoriaus organizacijos taiko įvairius metodus ir techniką darbo procesui struktūrizuoti, darbuotojų poreikių motyvavimui gerinti, jų veiklos vertinimui tobulinti. Esminėmis laikytinos vadybinės organizacijų pastangos siekti efektyvumo. Jos nukreiptos į organizacijų aplinkos poveikio įvertinimą, alternatyvių sprendimų galimybių organizacinėse struktūrose užtikrinimą.

Viešojo sektoriaus modernizavimas. Pagrindinis uždavinys siekiant viešojo sektoriaus efektyvumo yra sistemingai modernizuoti viešųjų institucijų veiklą. Norint permanentiškai, kompleksiskai modernizuoti viešąjį sektorių reikalinga sisteminga modernizavimo strategija (modernizavimo vizija, misija, nuostatos, koncepcijos).

Šiuolaikinė viešojo administravimo literatūra dažniausiai išskiria ir analizuoja viešojo sektoriaus modernizavimą kaip visiškai konkretų kelią, modernizavimo kryptis pateikia kaip būdingų bruožų arba reikiamų priemonių bei metodų visumą. Lyginamoji šių „kataloginių“ priemonių analizė rodo jų panašumą, leidžia sudaryti jų įgyvendinimo įvaizdį [14, p. 3–5].

Iš esmės viešojo sektoriaus modernizavimo idėjos dažniausiai yra antibiurokratiškos (antivėbe-

rinės) nuostatos, pagal kurias viešojo sektoriaus modernizavimas reikalauja visuotinių viešųjų organizacijų veiklos pokyčių:

- į taisyklės ir reguliavimą orientuota organizacinė elgsena turėtų būti pakeista į veiklos rezultatus orientuotą administracinę elgseną;
- „biurokratinę kontrolę“ turi pakeisti naujos „postbiurokratinės“ kontrolės formos, orientuotos į decentralizavimą, finansinių kliūčių mažinimą, naujų biudžeto sudarymo formų kūrimą, sutarčių su administratoriais plėtrą ir administratorių bei programų vadybininkų atsakomybės didinimą bei kompleksinį vadovavimą;
- būtina gerinti visų rūšių veiklą, skatinančią administratorių darbo efektyvumą bei motyvaciją (personalo lavinimą, konkurencijos plėtojimą);
- remti vartotojus, teikiančius pasiūlymus dėl paslaugų kokybės gerinimo;
- remti teigiamus administracinės kultūros pokyčius;
- plėtoti grįžtamojo ryšio mechanizmą siekiant sistemingai atlikti veiklos monitoringą bei vertinti rezultatus [13, p. 348–349].

Siekiant tiksliau apibendrinti viešojo sektoriaus modernizavimą, strategines modernizavimo galimybes vartojamos skirtingos sąvokos ir terminai. Tokie terminai kaip *naujoji viešoji vadyba*, *kokybės vadyba*, *organizacinis efektyvumas*, *viešojo sektoriaus produktyvumas* vakarietiškoje visuomenėje įgyvendinami skirtingais metodais. Bet šie skirtumai yra labai nežymūs, jie neatspindi skirtingų strategijos įgyvendinimo koncepcijų, skirtų viešajam sektoriui modernizuoti, tačiau autoriai neatmeta galimybės sukurti bendrą viešojo sektoriaus modernizavimo paradigmą. Mokslininkai išskiria bendrus standartizuotus modernizavimo kriterijus bei veiklos kryptis:

- siekiama taikyti tikslesnius veiklos vertinimo ir matavimo kriterijus atsakingai naudojant biudžeto lėšas;
- siekiama didesnio lankstumo (organizacijos, politikos, strategijos), nes problemas spręsti darosi vis sunkiau;
- stengiamasi užtikrinti administracinių sistemų ir valdžios institucijų visišką veiklos skaidrumą;
- bandoma suvokti didėjančią politinę įtaką administracinių sistemų ir institucijų veiklai;
- stengiamasi įtvirtinti administracinių struktūrų personalo lūkesčius modernizuojant viešąjį sektorių.

Norint įgyvendinti minėtas viešojo sektoriaus modernizavimo kryptis būtina sukurti viešojo sektoriaus modernizavimo strategiją. Teoriniu lygmeniu galima identifikuoti tokias viešojo sektoriaus modernizavimo strategijos sudedamąsias dalis ir etapus:

- pirmiausia reikėtų atskirti „globalią“ strategiją nuo dalinių strategijų;
- konkretizuoti modernizacijos strategijos vidinius ir išorinius veiksnius;
- parengti modernizavimo strategiją, susidedančią iš kelių etapų, skirtų tiek ilgiems, tiek sąlyginai trumpiems terminams;
- viešasis sektorius gali būti modernizuojamas pagal „griežtą“ strategiją, pagrįstą tiksliais organizacinės struktūros, finansiniais aspektais, kontrolės sistemomis, arba pagal „švelnią“ strategiją, labiau pagrįstą kultūriniais ir personalo požiūriais bei aspektais. Paprastai šių dviejų strategijos dimensijų turinį sieja objektyvūs ir subjektyvūs elementai;
- modernizacijos strategijos gali būti sudarytos „veiklos“ arba „korekcijos“ pagrindu;
- atsižvelgiant į modernizacijos sritį strategijos gali būti įvardytos kaip „politinė“, „ekonominė“, „socialinė“ ir pan.;
- modernizacijos strategijų įvairovė gali lemti ir viešojo administravimo sistemų, ir organizacijų mikro-, mezo- ir makrolygiai.

Ypač reikšmingos modernizavimo strategijos sąlygos ir veiksniai yra organizacinė kultūra, išteklių panaudojimas, vadovavimo stilius, personalo mokymas, administravimo filosofijos, komunikacinių ir informacinių sistemų, veiklos kontrolės ir vertinimo mechanizmų sukūrimas ir taikymas. Analizuojant minėtas sąlygas ir veiksnius galima identifikuoti įvairias, kartais visiškai priešingas modernizavimo strategijos rūšis.

Viena iš modernizavimo strategijos rūšių gali būti vadinama sutarčių valdymo strategija. Dažniausiai ji taikoma vietiniu viešųjų institucijų lygmeniu ir skirta pareigoms bei funkcijų paskirstymo politikams ir administratoriams įtvirtinti siekiant decentralizuoti atsakomybę, formuoti naują administracinę kultūrą.

Kitos rūšies viešojo sektoriaus modernizavimo strategijos tikslas gali būti tobulinti bendravimą.

Ganėtinai racionali modernizavimo strategijos rūšis yra mišri viešojo sektoriaus modernizavimo strategija. Organizacijos, pasirinkusios šią strategijos formą, yra įvaldžiusios tam tikrą sisteminių mąstymą, t.y. nepriklausomas, atskiras modernizavimo sritis, kryptis, elementus stengiasi susieti į sistemą ir taip suderinti strategines, kultūrinės ir procedūrinės organizacijų veiklos sąlygas. Tokios organiza-

cijos bando parengti gerai suderintos modernizacijos koncepciją turėdamos galvoje tai, kad vienos specifinės srities ar krypties veikla visuomet daro įtaką kitoms organizacijos veiklos sritims ir kryptims. Šiuo atveju organizacijos, siekdamos užtikrinti organizacinės veiklos lankstumą, tikėtiną šios veiklos tęstinumą, ieško strateginių atitikimų, suderinamumo kiekvienoje modernizacijos proceso dalyje [19, p. 353–355].

Viešojo sektoriaus organizacijų modernizavimo vadybiniai aspektai

Svarbus vaidmuo modernaus viešojo administravimo sistemoje tenka šiuolaikinės organizacijų teorijos taikymui pasitelkiant empirinius mokslo tyrimo metodus bei skirtingų šaltinių informaciją. Moderni organizacijų teorija aprėpia sistemų teoriją, informacinę teoriją, visuotinės kokybės valdymo ir viešųjų organizacijų teorijas.

Teoretikai pažymi modernių šalių viešojo administravimo sistemose vykstančius pokyčius, reikalaujančius iš viešųjų institucijų naujų paslaugų kokybės, prisitaikymo prie aplinkos formų bei naujos rūšies politinės atsakomybės sprendžiant visuomenės grupių iškeltas problemas. Specialistai, tiriantys organizacijų aplinką, dažniausiai identifikuoja pokyčius politinėje, teisinėje, sociokultūrinėje, ekonominėje, technologinėje srityse [16, p. 82]. Dažnai tokius pokyčius galima suvokti kaip vadybos modelių, procedūrų pokyčius, kurie administravimą pavertė daug modernesniu sisteminiu procesu. Galima išskirti kiekybinių metodų plėtrą, kompiuterizuotą projektų valdymą, informacinį kontraktų valdymo aprūpinimą, privatizacijos procesus, kurie vyksta globalioje erdvėje ir kuriuos C. Hoodas įvardija kaip megatikslus [25, p. 152].

Tokie valdymo aspektai kaip veiklos monitoringas, informacinė, visuotinės kokybės vadyba, išteklių valdymas tapo itin svarbūs viešajame sektoriuje, nors dažnai prieštaringai vertinami ir kritikuojami. Antai autoriai ne itin palankiai vertina galimybes sukurti šiuolaikiškų valdymo sistemų veiklos kontrolės mechanizmus.

XXI a. viešasis sektorius natūraliai privalo tęsti XX a. antroje pusėje prasidėjusias viešojo sektoriaus permanentines reformas, susijusias su naujomis valdymo teorijomis ir praktikos inovacijomis. Vertindami XX a. antros pusės viešųjų institucijų veiklą autoriai vis dėlto dažniau pažymi ekstensyvų pokyčių pobūdį, tradicinių, standartinių vadybos ir administravimo metodų raidą. Kartu viešojo administravimo teoretikai didesnes viltis sieja su galimais viešųjų institucijų veiklos pokyčiais XXI a. ir prognozuoja spartesnę viešojo sektoriaus veiklos teori-

nių apibendrinimų bei konceptualizacijos plėtrą.

Naujosios viešosios vadybos teorinės paradigmoms atspindi šiuolaikinius viešojo sektoriaus valdymo formų ir metodų pokyčius. Naujosios viešosios vadybos definicija vartojama siekiant apibūdinti vadybinę, privačiame sektoriuje taikomą techniką. Pradėjusi formuotis Didžiojoje Britanijoje, ji plito JAV, Australijoje ir ypač Naujojoje Zelandijoje, vėliau Skandinavijoje ir kitose Europos šalyse. Naujoji viešoji vadyba tapo sudėtine vadybinių pertvarkų, žinomų vadybinės revoliucijos vardu, dalimi, apimančia pokyčius, susijusius su išteklių valdymu, paslaugų planavimo struktūrizavimu, paskirstymu, reguliavimo svirtų ir taisyklių nustatymu, esminių valdymo ir administravimo uždavinių derinimu, t.y. reguliavimą, paslaugų tiekimą, aprūpinimą, tarpininkavimą, kontraktų parengimą ir įgyvendinimą [24, p. 3–4].

Atsižvelgiant į tradicinio viešojo administravimo modelio trūkumus devintame XX a. dešimtmetyje viešajame sektoriuje pradėtas formuoti naujas vadybinis požiūris. Vieni autoriai jį pavadino naująja viešąja vadyba (*New Public Management* [14], kiti – „menedžerizmu“ (*managerialism*) [29]. Šis požiūris apibūdinamas dar ir kitaip:rinka pagrįstas viešasis administravimas (*market-based Public Administration*) [24], postbiurokratinė paradigma (*post-bureaucratic paradigm*) [2], entrepreneurinis valdymas (*entrepreneurial government*) [21]. Nors kiekvienas iš šių pavadinimų šiek tiek kitaip apibrėžia vadybos pokyčius, tačiau jie turi daug bendrų sąlyčio taškų. Pagrindinės iš šių paradigmu yra šios:

Pirma, ypač daug dėmesio skiriama rezultatams ir asmeninei vadybininko atsakomybei.

Antra, kuriamos lankstesnės organizacijų struktūros, keičiami reikalavimai personalui, priėmimo į darbą terminai ir sąlygos.

Trečia, aiškiai apibrėžiami organizaciniai ir personalo komplektavimo klausimai, nustatomi darbų atlikimo rodikliai, pagrindiniai iš kurių apibrėžia organizacijos veiklos efektyvumą ir naudingumą.

Ketvirta, pripažįstama, jog aukštieji valdininkai yra daugiau politizuoti negu neutralūs.

Penka, valstybės institucijos siekia plačiau taikyti privataus sektoriaus metodus.

Šešta, stengiamasi mažinti valstybės vaidmenį gaminant prekes ir teikiant visuomenei paslaugas, plečiant privatizavimo procesą ir taikant kitus rinkos veiksnius [15].

Taigi naujasis viešosios vadybos modelis neišvengiamai išstumia tradicinį viešojo administravimo modelį. Tačiau šio naujojo modelio taikymas susijęs su galimų problemų išskyrimu ir būdų toms problemoms spręsti paieška.

Žinoma, naujoji viešoji vadyba nereikia, jog

privataus sektoriaus laimėjimai plačiai taikomi viešajame sektoriuje, tačiau reikalauja, kad valstybės tarnautojai būtų daugiau vadybininkai nei administratoriai.

Viešąjį sektorių bandoma transformuoti į vadybinį, turintį daugiau kontrakto veiksmų, taikantį laisvesnį bendradarbiavimo stilių tarp hierarchinių lygmenų, tarp kontroliuojančių ir vykdančių padalinių. Tobulinama žmoniškųjų išteklių vadyba, personalas plačiau įtraukiamas į sprendimų priėmimo procesą ir valdymą. Mažinama administracinė kontrolė: numatomi griežti vykdymo tikslai, naudojamas grįžtamasis ryšys su vartotojais – jie įtraukiami į valdymo procesą. Daug dėmesio skiriama privataus sektoriaus laimėjimų analizei, kuriama patikima, veiksminga, kompetentinga ir atvira prekių tiekimo ir paslaugų teikimo sistema, sudaromos sutartys, vengiama monopolizmo ir protekcionizmo. Rūpinamasi politikų ir valdininkų, priimančių sprendimus, kvalifikacija, siekiama, kad valdymas ir sprendimų priėmimas būtų skaidresni.

A. Massey teigia, kad reformuojant viešąjį sektorių siekiama šių tikslų:

- sumažinti valstybės veiklos apimtį ir jos vaidmenį, padidinti privataus sektoriaus reikšmę;
- neleisti viešajam sektoriui plėstis ateityje – sudaryti galingas interesų koalicijas;
- depolizuoti daugelį viešojo sektoriaus, ypač ekonominių sprendimų priėmimo, procedūrų ir pavesti jas profesionaliems ekspertams;
- įdiegti į viešąjį sektorių geriausią, privačiame sektoriuje išbandytą techniką;
- saugoti piliečių asmenines teises nuo valstybės tarnautojų ir politikų savivalės [26].

Ch. Hoodas, nagrinėdamas vidinius valdymo pokyčius, pateikia septynis punktus:

1. Profesionalios vadybos viršenybė viešajame sektoriuje, t.y. vadybininkams suteikta teisė valdyti. Tada gali būti įdiegta tiksli atskaitomybė ir paskirstyta atsakomybė už rezultatus.

2. Tikslūs standartai ir vykdymo vertinimai.

3. Daugiau dėmesio rezultatų kontrolei. Ištekliai naudojami ten, kur pasiekiami rezultatai.

4. Didelių padalinių naikinimas ir mažų, savarankiškų padalinių, kurių veikla atitinka pageidaujamus rezultatus, kūrimas.

5. Konkurencijos viešajame sektoriuje plėtra – terminuotų sutarčių teikiant viešąsias paslaugas sudarymas. Tai mažina tų paslaugų kainas ir gerina jų kokybę.

6. Privataus sektoriaus vadovavimo stiliaus svarbos pripažinimas. Tai leidžia atsisakyti karinės viešosios tarnybos etikos ir taikyti lanksčią samdos, skatinimo, baudų ir atleidimo iš darbo sistemą.

7. Didesnės drausmės ir ekonomiškų išteklių panaudojimo pripažinimas. Tai tiesiogiai susiję su išlaidų mažinimu bei išteklių poreikių kontrolės būtinybe viešajame sektoriuje siekiant atlikti daugiau ir turėti mažiau išlaidų [14].

Naujoji viešoji vadyba siūlo plačiau įtraukti personalą į sprendimų priėmimo procesą ir valdymą, sumažinti administracinę kontrolę – numatyti griežtus valdymo tikslus, pagyvinti grįžtamąjį ryšį su klientais, įtraukti juos į valdymo procesą. Stengiasi kelti priimančių politinius sprendimus asmenų kvalifikaciją, santykius su politikais, siekti didesnio nuoseklumo ir skaidrumo priimant sprendimus ir pasidalijant atsakomybę su visuomene.

Pabrėžiama programinio finansavimo svarba. Personalo valdymas tampa programinio finansavimo dalimi. Siekiama tobulinti veiksmingus ilgalaikius planavimo ir strateginio valdymo metodus, kuriuos taikant formuluojama ir prognozuojama organizacijos misija bei tikslai, nustatoma, ar organizacija atitinka išorinę aplinką, kokios yra tos organizacijos galimybės ir trūkumai. Toks požiūris leidžia geriau panaudoti išteklius, susieti juos su rezultatais, ypač jei tai vyksta kartu su programų finansavimu. Valstybės yra priverstos plėtoti šį strateginį požiūrį. Tik žinodami, ką konkrečios valstybės organizacijos daro ir darys ateityje, politikai arba aukšti pareigūnai gali nuspręsti, kurias programas, organizacijas ar departamentus verta išlaikyti.

Viešojo sektoriaus raidos kelias niekada nebuvo lengvas, tačiau XX a. pabaigoje jis pasidarė itin sunkus. Visų rūšių išteklių valdymas, kultūros vertybių ir tradicijų globalioje erdvėje derinimas, didėjantis organizacinis ir tarporganizacinis kompleksiskumas lėmė viešųjų institucijų veiklos problemškumą, tapo esminėmis priežastimis, lemiančiomis viešojo sektoriaus veiklos efektyvumą. Viešojo sektoriaus veiklos pokyčiai iš dalies leido sustiprinti viešojo sektoriaus administratorių, vadybininkų korpusą, itvirtinti jų mokymą ir lavinimą, šiuolaikiško mąstymo ir įgūdžių formavimą.

Daugelio šalių viešojo sektoriaus veiklos patirtis siekiant efektyvumo yra susijusi su viešųjų paslaugų srities privatizavimo procesais. Neakcentuodami teigiamų, kartais trumpalaikių privatizavimo rezultatų teoretikai ir praktikai neretai konstatuoja ir viešojo sektoriaus privatizavimo trūkumus, susijusius su sumažėjusiu valdymo efektyvumu bei galimybėmis daryti įtaką visuomeniniams procesams. Privatizavimas, be teigiamų reiškinių, paprastai sudaro palankias sąlygas stiprėti monopolistinėms tendencijoms, kurios neskatina viešųjų institucijų efektyvumo didėjimo, paslaugų kainų mažėjimo, silpnina valstybės ir visuomenės kontrolės bei piliečių dalyvavimo galimybes [31, p. 48–59]. Taikyti vadina-

mąjį „rinkos modelį“ viešajame sektoriuje bandant jį suderinti su piliečių dalyvavimo ideologijos elementais dažniausiai būna racionalu žemesniuose organizacijos lygmens sluoksniuose. Tačiau rinkos ir dalyvavimo modeliai yra nelengvai suderinami su tradiciniais administravimo srityje išgalėjusiais hierarchinio valdymo modeliais [32, p. 499–518].

Šiuolaikinės viešojo administravimo institucijos stengiasi sukurti lankstesnes organizacines struktūras. Organizacijų lankstumą jos supranta kaip gebėjimą veiksmingai derinti savo struktūrinę sąrangą ir funkcinę veiklą prie besikeičiančių viešojo sektoriaus ir visuomenės poreikių. Žinoma, tai itin sunkus uždavinys, susijęs su vadybininkų, darbuotojų atsakomybės bei jų motyvacijos, interesų, naujų veiklos sąlygų kūrimu ir įtvirtinimu organizacijos strategijoje ir filosofijoje. Organizacijų gebėjimą lanksčiai reaguoti į vidinius ir išorinius pokyčius specialistai vertina kaip vieną iš svarbiausių šiuolaikinės, nuolat besimokančios organizacijos bruožų [3, p. 79–99].

Amžiaus pabaigoje teoretikai išskyrė ir vadinamąjį „nereguliuojamojo valdymo“ modelį, kurio principinė idėja yra teiginys, kad viešojo sektoriaus nefunktionalumą dažnai lemia nekompetentingai parengti reglamentai ir taisyklės, mažinančios organizacijų veiklos efektyvumą (ypač vietinio valdymo lygmeniu). Toks modelis iš dalies gali būti suprantamas kaip modelis, kuriuo siekiama leisti vadybininkams ir administratoriams valdyti ir administruoti iš esmės pagal rinkos dėsnius. Kartu jos aiškiai rodo viešojo sektoriaus funkcinį pajėgų panaudojimo galimybę pašalinus nekompetentingą ir kartais nebūtiną politinių, įstatymus leidžiančių institucijų kišimąsi bei pernelyg didelę kontrolę [22, p. 345–346].

Šiandien vykstantys pokyčiai orientuoti į tolesnį demokratinių vertybių ir pirmiausia į demokratinio valdymo įtvirtinimą, privataus verslo bei viešojo sektoriaus santykių plėtrą ir modernizavimą toliau transformuojant geriausias vadybos bei administravimo technologijas, atsiradusias privačiose struktūrose. Teoretikams būtina sutelkti dėmesį į šiuolaikines biurokratinės sistemas, jos elementų bei veiklos demokratinės kontrolės tyrimus, institucijose vykstančių pokyčių veiklos vertinimo metodikas. Praktika rodo, kad darnios viešojo administravimo sistemų veiklos galima tikėtis sistemingai tobulinant naujus viešosios politikos rengimo ir įgyvendinimo metodus. Nauji viešojo administravimo funkciniai elementai atsiranda tobulinant klasikinės teorijas, orientuojantis į postveberines ir postvilsonines koncepcijas, t. y. į klasikinius viešojo sektoriaus veiklą reguliuojančius elementus, panaudojant įvairias efektyvumo, darbuotojų motyvacijos teorijas ir administravimo struktūrų veiklos patirtį.

Praktika taip pat patvirtina, kad „grynojo“ lietuviškojo viešojo administravimo nėra, galimas tik lietuviškas jo modelis, kurį kuriant būtina perkainoti vertybes, priimti naujas šios srities paradigmas. Tikėtis naujų kokybinių pokyčių galima ne aklaikopijaujant vienų ar kitų šalių ar šalių grupių viešojo administravimo sistemas, atskirus jų elementus, o bandant sudaryti palankias sąlygas jų evoliuciniam įsitvirtinimui.

Modernioje visuomenėje paskutiniame praejusio amžiaus dešimtmetyje viešojo sektoriaus veiklos pastangos buvo sutelktos į organizacijų veiklos produktyvumo strategines inovacijas, tokias kaip visuotinė kokybės vadyba, paslaugų, kokybės gerinimas, įvairios kokybės valdymo ir kontrolės formos.

Vienos iš pirmųjų institucijų, pradėjusių taikyti visuotinės kokybės vadybos galimybes, buvo Didžiosios Britanijos Nacionalinės sveikatos žinyba, edukacinės ir valstybės valdymo tarnybos Europoje ir JAV, nes apie 1990 m. visuotinė kokybės vadyba jau buvo plačiai žinoma verslo struktūrų veikloje kaip gana rezultatyvi veiklos siekiant optimizuoti organizacijų veiklą forma. Visuotinės kokybės vadybos diegimą viešajame sektoriuje riboja paplitusios paradigmos apie šio metodo galimybes. Pasak kai kurių teoretikų bei viešojo administravimo praktikų, viešasis sektorius nėra teigiamai nusiteikęs visuotinės kokybės teikiamoms galimybėms panaudoti [4, p. 41–61].

Tačiau jau nuo 1988 m. pastebimas bendros privačių ir viešųjų struktūrų pastangos tobulinti kokybės valdymą. Moderniose valstybėse (visų pirma JAV) atsiranda pirmosios valstybinės žinybos, kokybės institutai, siekiantys suvienyti pajėgas diegiant visuotinę kokybės vadybą įvairaus lygio valstybinėse struktūrose. Šiandien plačiai praktikuojamos darbuotojų iniciatyvą ir dalyvavimą skatinančios visuotinės kokybės vadybos formos naudojant tokias technologines procedūras kaip „smegenų šturmas“, kokybės ciklas, Pareto analizė, įvairūs audito, kontrolės ir vertinimo metodai, ekspertų ir ekspertizių galimybės [16, p. 129–136].

Visuotinės kokybės vadybą specialistai supranta kaip tam tikrą procesą, apimančią pasitikėjimą ir atsakomybę, orientaciją į vartotojus, efektyvumo ir kokybės vertinimo standartus ir kriterijus, kokybės tobulinimo strategiją, darbuotojų įtraukimą į kokybės gerinimo paiešką, jų nuolatinį lavinimą, kokybės metodų ir technikos tobulinimą [33, p. 20–26].

Viešajame sektoriuje visuotinę kokybės vadybą lemia keli vadybos principai:

- *pirma*, svarbiausias kokybės vertintojas yra vartotojas;
- *antra*, kokybę gerinti turi būti stengiamasi pa-

teikiant produkciją. Tos pastangos privalo užtikrinti naujų paslaugų, planavimo, išteklių valdymo lygmenį;

- *trečia*, pernelyg daug paslaugų rūšių teikti numačiusi organizacija dažniausiai suklumpa kokybės valdymo ir kontrolės procesuose;
- *ketvirta*, visuotinės kokybės vadyba nėra individualių pastangų rezultatas. Dažniausiai kokybės valdymo problemos viešojoje organizacijoje išryškėja, kai sutrinka sisteminiai procesai;
- *penkta*, visuotinės kokybės vadyba reikalauja kokybės procesus gerinti permanentiškai;
- *šešta*, visuotinė kokybės vadyba neįsivaizduojama be aktyvaus darbuotojų dalyvavimo, jų skatinimo, įgūdžių tobulinimo ir atsakomybės didinimo;
- *septinta*, kokybės uždavinių įgyvendinimas reikalauja visuotinių organizacijos išsipareigojimų kuriant naują organizacijos kultūrą, strategiją ir veiklos standartus [12, p. 56–57].

Visuotinės kokybės vadybos strategija įgyvendinant minėtus principus viešosiose institucijose siekia sumažinti vidinę konkurenciją organizacijoje, skatinti komandų darbą, tobulinti sprendimų rengimo procesą bei mažinti veiklos sąnaudas. Visuotinės kokybės vadybos principai yra paremti organizacijos vidine savireguliacija ir sąmoninga darbuotojų veikla, įgalinančia tobulinti kokybę, plėsti organizacijos grandžių ir struktūrų komunikacines galimybes, didinti atsakomybę už vartotojų poreikių formavimą ir įgyvendinimą.

Manoma, kad ne visada efektyvumo didėjimas viešajame sektoriuje susijęs su paslaugų kokybės gerėjimu, lygiai kaip neblogai kokybės vadybos principus ir techniką įvaldę darbuotojai vargu arba gali garantuoti puikią paslaugų kokybę ir aukštus bendrus veiklos rezultatus nežinodami strateginių kryptų arba nesuprasdami, kaip taikyti kokybės vadybos principus ar strateginio kokybės planavimo galimybes. Žinoma, kokybės vadybos principus žinoti reikia, tačiau toks žinojimas savaime negali užtikrinti efektyvios kokybės vadybos sistemos sukūrimo. Būtina įveikti ir struktūrinės kliūtis siekiant sistemingai įtvirtinti visuotinės kokybės vadybą kiekvienoje viešojoje institucijoje, visame viešajame sektoriuje.

Visuotinė kokybės vadyba reikalauja greitų pokyčių valdymo procedūrose bei nuolat mokyti darbuotojus. Kaip veiklos esmė, visuotinė kokybės vadyba yra nuolatinis ir spartus veiklos realizavimas, organizacijos standartų įgyvendinimas, operatyvinio valdymo procedūrų vertinimas. Diegiant visuotinę kokybės vadybą organizacijoje privalo būti sukurta

naujovėms, žinioms ir mokymo metodams atvira aplinka [10, p. 390–931].

Organizacijos narių mokymas negali būti išskirtas kaip atskiros, nesusijusios pastangos. Mokymas turi būti integrali naujos kokybės veiklos proceso įgyvendinimo dalis. Visuotinė kokybės vadybos teorija rekomenduoja remiantis naujomis žiniomis sistemingai analizuoti ir modifikuoti veiklos procesą. Organizacijos nariai, besimokantys įvaldyti visuotinės kokybės metodus, turi stengtis panaudoti visus galimus organizacijos išteklius.

Praktikai teigia, kad visuotinės kokybės elementus organizacijoje gana rezultatyviai galima įgyvendinti vienoje ar kitoje organizacijos struktūroje ar padalinyje diegiant smulkius projektus. Tačiau dažnai visuotinė organizacijos kokybės vadyba pradedama įgyvendinti gana dideliais mastais, reikalaujančiais įvairių kooperacijos ir koordinacijos formų pastangoms ir ištekliams sutelkti. Tokie projektai dažnai yra patrauklūs popieriuje, bet nelengvai pritaikomi įgyvendinant visuotinės kokybės vadybos žingsnius. Tokių projektų užmojai komplikuoja organizacijos filosofijos ir strategijos plėtrą, realias galimybes įvertinti vidinius organizacijos veiksmus ir išorinę aplinką, optimizuoti naujų paslaugų, susijusių su naujais kokybės standartais, pasiūlą vartotojams.

Gerindami kokybės vadybos įgyvendinimą organizacijos vadovai privalo analizuoti kokybės vadybos procesą, projektų ir užduočių vykdymą įprastais vadybinės veiklos būdais ir formomis, papildyti jas visuotinės kokybės proceso elementais, praktinėmis analitinėmis procedūromis, kurti naujas organizacijos vertybes ir standartus.

Viešasis sektorius dažnai nėra idealus diegti kokybės valdymo projektus ir programas. Kai kurių organizacijų vadovai yra konservatyvūs, neskatinantys pokyčių arba nesugebantys jų valdyti. Paprastai kokybės vadybos klausimai tokiose struktūrose yra traktuojami tik kaip vadybos mados reikalas ir jiems skiriamas tik epizodiškas dėmesys. Tokiose organizacijose nesugebama sutelkti organizacijos narių, neieškoma galimybių modifikuoti kokybės valdymo modelius organizacijos galimybėms ir poreikiams.

Išvados

1. Visuomenė reikalauja iš viešojo sektoriaus institucijų efektyvumo, veiklos pokyčių, gerėjančių veiklos rodiklių. Vis svarbesni tampa viešųjų paslaugų tiekėjų ir vartotojų santykiai, viešųjų programų ir projektų valdymo inovacijos.

2. Viešojo sektoriaus efektyvumas suprantamas kaip racionalus išteklių panaudojimas, teigiamas organizacijos filosofijos ir organizacinės kultūros įtvirtinimas.

3. Pagrindinis uždavinys siekiant efektyvumo viešajame sektoriuje yra sistemingas viešųjų institucijų veiklos modernizavimas. Tam būtina modernizavimo strategija (modernizavimo vizija, misija, nuostatos, koncepcijos).

4. Viešųjų organizacijų teorija daug dėmesio skiria naujosios viešosios vadybos paradigmu analizei. Rekomenduojama rūpintis darbo rezultatais, kurti lankstesnes organizacijų struktūras, plačiau naudoti privataus sektoriaus laimėjimus, mažinti valstybės vaidmenį.

5. Viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo praktikoje paskutiniame praėjusio amžiaus dešimtmetyje pradėtos praktikuoti įvairios visuotinės kokybės vadybos formos, skatinančios privataus verslo valdymo metodų transformacijas viešajame sektoriuje, darbuotojų iniciatyvą ir kuo platesnį naujų vadybos technologijos procedūrų, kontrolės, inovacijų ir ekspertizių panaudojimą vertinant veiklos efektyvumą.

6. Institucijų veiklos modernizavimo tyrinėjimai patvirtina modernizavimo permanentiškumo užtikrinimo svarbą. Ypač reikšmingomis organizacijų veikloje laikytinos pastangos modernizuoti filosofiją, nustatyti strategines veiklos kryptis. Svarbiausios modernizavimo strategijų sąlygos yra organizacinė kultūra, visų rūšių išteklių valdymas, personalo lavinimas, modernizavimo procedūrų diegimas.

Literatūra

1. Barton R., Chappel W. *Public Administration: The Work of Government*. Glenview II, Scot. Foresman Publishers.
2. Barzelay M. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1992.
3. Bolman L. G., Deal T. E. *Reframing Organizations*. San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1991.
4. Bouman I. At Last, an Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management. *Public Administration Review*, Vol. 54, March/April, 1994.
5. Bryson J. *Strategic Planning for Public and Non Profit Organization*. San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1995;
6. Denhardt R. *Public Administration. An Action Orientation*. Belmont: Brooks/Cole Publishing Company, 1991.
7. Holzer M. Widening the Dialogue. *Public Productivity Review*, Vol. 4. 1984.
8. Poister T. Centralized Productivity Improvement Efforts in State Government. *Public Productivity Review*, Vol. 9. 1985. No. 1.
9. Swiss J. *Public Management Systems*. New Jersey: Prentice Hall, 1991.
10. Cohen St., Eimicke W. *The New Effective Public Manager*. San-Francisco: Jossey Bass Publishers, 1995.
11. Denhardt R., Pyle J., Blendorn A. *Implementing Quality Circles in State Government*. *Public Administration Review*, 1987. Vol. 47, No. 4.
12. Gordon J., Milakovich M. *Public Administration in America*. New York: St. Martins Press, 1995.
13. Halachmi A., Bokaert G. *The Enduring Challenges in Public Management*. San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1995.
14. Hood S. A. *Public Management for All Seasons? – Public Administration*, 1991, No. 69.
15. Hughes O. E. *Public Management and Administration: an Introduction*. New York: St. Martin's Press Inc., Scholarly and reference Division, 1994, 1998.
16. Jahson G., Sholer K. *Exploring Corporate Strategy: text and case*. London: Prentice Hall, 1993.
17. Jucevičius R. *Strateginis organizacijų vystymas*. Kau-nas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo cen-tras, 1998.
18. Kaufman H. Administrative Decentralization and Political Power. *Public Administration Review*, Vol. 29, January/February, 1969, No. 1.
19. Klagen H., Haubener O. *Strategies for Public Sector Modernization*; Halachmi A., Bockaert G. *The Enduring Challenges in Public Sector*. San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1995.
20. Lane J. E. *New Public Management*. London: Routledge, 2000.
21. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government*. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading Mass. Addison. Wesley, 1992;
22. Peters B. Guy. *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman Publishers, 1995;
23. Stiglitz J. E. *Economics of the Public Sector*. New-York: W. Princenton University, 1998.
24. Lan Zh. and Rosenbloom D.H. Editorial. *Public Administration Review*, 1992, Vol. 52, No.6.
25. Lawton A., Rose A. G. *Organization and Management in the Public Sector*. London: Pitman Publishing, 1994.
26. Massey A. *Managing the Public sector*. Aldershot: Edward Elgar, 1993.
27. Morgan C., Murgatroyd S. *Total Quality Management in the Public Sector*. Philadelphia: Open University Press. Buckingham, 1994.
28. Mortiboys R., Okland I. *Total Quality Management and Effective Leadership*. Department of Trade and Industry booklet. – London, HMSO, 1991.
29. Pollit Ch. *Managerializm and the Public services: The Anglo-american Experience*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.
30. Rosen E. *Improving Public Sector Productivity. Concepts and Practice*. London: Sage Publication, 1993.
31. Savas E. *Privatization: Key to Better Government*. New York: Chatham House, 1987.
32. Stewart J., Walsh K. Change in the Management of Public Services. *Public Administration*. 70. 1992.
33. Swiss J. Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. – *Public Administration Duschkin Publishing Group*: Brow & Benhmark Publishers. Guilford, 1996.
34. Wholey J. *Evaluation and Effective Public Management*. Boston: Little Brown and Co., 1983.

Stasys Puškorius
Alvydas Raipa

Theoretical Aspects of Public Sector Modernization

Summary

Democratic government and public sector modernization presumes equality, majority rule, citizen participation, accountability. Major dimensions of modernization process include management innovations such as total quality management.

The challenges of modern organizations require the objective of the manager. Public sector needs more people in managerial roles who can find simplicity and order amidst organizational confusion and chaos.

Public organizations dependence on pluralistic decision processes – that is processes through which many different people and groups are likely to be involved in any particular decision – makes the process of managing change in the public sector quite complicated. The classical goal of efficiency and the new public management may become partners in opposing the expansion of citizen participation.

Stasys Puškorius – Lietuvos teisės universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Valdymo teorijos katedros vedėjas, profesorius, socialinių mokslų habilituotas daktaras.

Telefonas (8–5) 2 714 529

Elektroninis paštas spusk@ltu.lt

Straipsnis įteiktas 2001 m. lapkričio mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2002 m. spalio mėn.

Alvydas Raipa – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.

Telefonas (8–5) 2 300 145

Elektroninis paštas alvydasraipa@takas.lt

Straipsnis įteiktas 2001 m. lapkričio mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2002 m. spalio mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.2.27284