

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO  
STRATEGINIO VALDYMO IR POLITIKOS FAKULTETO  
VALDYMO TEORIJS KATEDRA

KRISTINA LINGYTĖ  
Viešojo administravimo studijų II k. magistrantūros studentė

**NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS TAIKYMO LIETUVOJE PROBLEMAS**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas: prof. habil. dr. S. Puškorius

Vilnius, 2005

## TURINYS

<b><u>IVADAS .....</u></b>	<b><u>3</u></b>
<b><u>I. NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS TEORIJA: PRIVALUMAI IR TRŪKUMAI.....</u></b>	<b><u>5</u></b>
I.1. NAUJOJI VIEŠOJI VADYBA .....	5
I.2. NVV PRIVALUMAI IR TRŪKUMAI.....	9
<b><u>II. NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS PRINCIPŲ TAIKYMO LIETUVOJE GALIMYBĖS IR PROBLEMAS .....</u></b>	<b><u>14</u></b>
II.1. VALSTYBINIO VALDYMO REFORMŲ PRIEŽASTYS .....	14
II.2. NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS TAIKYMO PROBLEMAS.....	17
II.2.1. POLITINIŲ JĖGŲ ĮTAKA VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO REFORMOMS.....	19
II.2.2. ADMINISTRACINIAI VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ GEBĖJIMAI .....	24
<b><u>III. NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS TAIKYMO LIETUVOJE PROBLEMŲ TYRIMAS ...</u></b>	<b><u>29</u></b>
III.1. TYRIMO METODOLOGIJA .....	29
III. 2. GAUTŲ DUOMENŲ ANALIZĖ .....	30
<b><u>IŠVADOS .....</u></b>	<b><u>44</u></b>
LITERATŪROS SARAŠAS.....	46
NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS TAIKYMO LIETUVOJE PROBLEMAS (SANTRAUKA).....	49
PROBLEMS OF NEW PUBLIC MANAGEMENT IMPLEMENTATION IN LITHUANIA (SUMMARY) .....	50
PRIEDAS: TYRIMO ANKETA .....	51

## IVADAS

Pastaruoju metu vis dažniau kyla diskusijos dėl valstybinio valdymo sistemos. Pasigirsta kaltinimai dėl viešojo sektoriaus darbo neefektyvumo, nuolat augančių lėšų, skirtų jo išlaikymui. Dabartiniame pasaulyje tėra viena išlikimo sąlyga – nestovėti vietoje, keistis, tobulėti, spėriai žengti į priekį. Toks reikalavimas keliamas ir valstybiniam sektoriui, kur nuo seno vyravo stabilumas, senų tradicijų išlaikymas ir jų puoselėjimas. Giliai išsisknijusi biurokratija nebeatitinka šiuolaikinio pasaulio tendencijų. Jai trūksta lankstumo, veiklos efektyvumo, naujoviškumo.

Postūmis, kuris paspartintų valstybinio sektoriaus keitimąsi, suteiktų perspektyvių idėjų keitimuisi yra. Tai - Naujosios viešosios vadybos teorija, kuri skatina privataus sektoriaus elementus perkelti į viešąjį ir tokiu būdu sumažinti, o gal ir visai panaikinti, sąstingį, kuris vis dar apėmęs visą viešąjį sektorių.

Nors Naujoji viešoji vadyba kaip teorija atsirado dar visai neseniai (XX a. 8-9 dešimtmečiai), tačiau kai kuriose šalyse jau sėkmingai įgyvendintos valstybinio valdymo reformos. Ši teorija pamažu įgauna pagreitį ir Lietuvoje. Analizuojami užsienio autorių darbai, remiamasi kitų valstybių patirtimi, organizuojami seminarai ir mokymai.

Naujosios viešosios vadybos taikymo galimybes savo darbuose analizavo nemažai mokslininkų. *A. Raipa* publikacijose „Šiuolaikinės viešojo administravimo metodologinės problemos“, „Viešojo administravimo raida: pokyčiai ir tendencijos“ teigė, kad šiuolaikinė valdžios institucijų aplinka reikalauja, kad organizacijai būtina prisitaikyti prie ekonominių, socialinių pokyčių. Autorius pripažino, kad NVV gali būti gera praktika, įgyvendinant reformas. *E. Chlivickas* darbe „Viešasis administravimas: žmogiškųjų išteklių tobulinimas“ analizavo valstybės tarnautojų tobulinimo galimybes, žmogiškųjų išteklių vietą viešajame administravime. *V. Domarkas* straipsnyje „Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai“ atliko lyginamąją NVV ir tradicinio viešojo administravimo modelių analizę bei išskyrė NVV privalumus ir trūkumus. *J. Palidauskaitė* publikacijoje „Viešojo administravimo modeliai: taikymo galimybės“ išskyrė alternatyvas, kuriomis gali pasinaudoti Lietuvos valstybė, reformuodama viešąjį sektorių. Be minėtų autorių viešojo sektoriaus modernizavimo bei NVV taikymo galimybes analizavo šie mokslininkai: *S. Puškorius, A. Guogis, D. Gudelis*.

Magistrinio darbo aktualumą nulemia tai, kad Naujosios viešosios vadybos principai Lietuvoje pradėti įgyvendinti neseniai, todėl darbų, analizuojančių NVV taikymo problemas nėra daug. Magistriniame darbe analizuojama iki šiol literatūroje plačiai nenagrinėta problema, t.y. sprendžiama, kaip politinės jėgos gali įtakoti reformų įgyvendinimą. Šią temą gvildeno *A. Raipa*

(„Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika“) bei E. Sniečkus („Atskaitomybės viešajame administravime problema“).

Mokslinio tiriamojo darbo tyrimo **objektas** – naujoji viešojo vadyba ir jos taikymo galimybės bei problemos.

Magistrinio darbo **tikslas** – išsiaiškinti naujosios viešosios vadybos taikymo problemas, išanalizuoti jas ir pateikti galimus sprendimo variantus.

Magistriniame darbe užsibrėžtam tikslui pasiekti išskelti šie uždaviniai:

išanalizuoti Naujosios viešosios vadybos teorijos privalumus ir trūkumus,  
nustatyti, kokie Naujosios viešosios vadybos principai buvo taikomi Lietuvoje,  
iširti problemas, susijusias su pastarųjų principų taikymu,  
pateikti problemų sprendimo variantus.

Magistriniame darbe keliami **hipotezė**, kad naujosios viešosios vadybos principų taikymą valstybinėse institucijose apsunkina valdymo reformų ribotumas ir politinės valios bei administracinių gebėjimų stoka.

Pirmojoje (įvadinėje) magistrinio darbo dalyje aptariamas Naujosios viešosios vadybos modelis, jo principai. Analizuojami šio modelio privalumai ir trūkumai.

Antrojoje dalyje aptariama ir analizuojama sukaupta medžiaga apie naujojo valdymo modelio taikymą reformuojant viešąjį sektorių. Šią magistrinio darbo dalį sudaro keli poskyriai, nagrinėjantys atskiras problemas, t.y. valstybinių reformų priežastys, politinių jėgų įtaka viešojo administravimo reformoms, administraciniai valstybės tarnautojų gebėjimų įtaką sėkmingam viešojo sektoriaus modernizavimui.

Trečiojoje dalyje pateikiami mokslinio tyrimo metu gauti duomenys. Analizuojami respondentų atsakymai, pateikti anketoje.

Rašant mokslo tiriamąjį darbą taikyti šie **tyrimo metodai**:

Dokumentų analizė

Apklausa

Pastarieji tyrimo metodai pasirinkti, kadangi leidžia optimaliai atskleisti magistrinio darbo tikslą. Norint įvykdyti magistriniame darbe užsibrėžtą tikslą, analizuoti valstybės įstatymai, vyriausybės nutarimai. Viešojo valdymo reformoms nagrinėti organizuojama nemažai konferencijų, kurių metu taip pat sprendžiamos viešojo sektoriaus modernizavimo problemos. Šių konferencijų medžiaga buvo vienas iš šaltinių, rašant magistrinį darbą.

## I. NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS TEORIJA: PRIVALUMAI IR TRŪKUMAI

XX a. devintajame dešimtmetyje viešajame sektoriuje pradėtas formuoti naujas vadybinis požiūris į valstybės valdymą. Tai sąlygojo tradicinio viešojo administravimo trūkumai. Vieni autoriai šį požiūrį pavadino Naująja viešąja vadyba (New Public Management), kiti – „menedžerizmu“.<sup>1</sup>

### ***1.1. Naujoji viešoji vadyba***

Naujosios viešosios vadybos (toliau – NVV) reformų esmę sudaro visų privataus sektoriaus vadybos metodų taikymas viešajame sektoriuje, išskyrus pelno naudojimą asmeniniams poreikiams tenkinti.

„Naujosios viešosios vadybos pagrindinė idėja – viešajame sektoriuje taikyti privataus verslo nuostatas, laikant kad valdžios įstaigos turėtų perimti ne tik verslo techniką, bet ir verslo vertybes“.<sup>2</sup>

Literatūroje sutariama, kad NVV neturi savarankiškų ištakų, o jos teorinė bazė remiasi dvejomis teorijomis: viešojo pasirinkimo teorija ir menedžerizmu.

Viešojo pasirinkimo teorija atspindi metodologinio individualizmo ekonominius principus ir naudos maksimizavimo galimybę perkelti į politinę plotmę. Ši teorija akcentuoja mažesnę politikos ir valdžios atskyrimą, tarp strateginių – politinių ir grynai administracinių sričių. Viešojo pasirinkimo teorija biurokratiją traktuoja kaip demokratinės santvarkos problemą ir reikalauja politikos vaidmens stiprinimo.<sup>3</sup> Pagal šią teoriją, vykdomoji valdžia turėtų turėti daugiau centralizavimo, koordinavimo ir kontrolės galių, taip būtų galima biurokratiją įgalinti siekti tikslų. Naujosios viešosios vadybos paradigmoje tai pasireiškia struktūrinės reformos požymiais: įgyvendinami rinkos ekonomikos reguliavimo mechanizmai ir didesnė konkurencija, personalo vadybos reikalavimai (paslaugų ir tikslų suderinamumas, nauji vadovavimo stiliai)<sup>4</sup>.

Menedžerizmas, kuris siūlo įvesti vadybos elementus į viešąjį sektorių, remiasi idėja, kad kiekvieno tipo organizacijos sėkmė slypi jos decentralizacijoje ir privataus sektoriaus valdymo elementų įvaldyme. Ši teorija politikų įsikišimą į valdininkų veiklos sferą laiko griaunamąja

<sup>1</sup> Puškorius S. Valdymo ir viešojo administravimo aktualijos Lietuvoje//Teisinės valstybės link. 2000, T. 15(7). P. 115.

<sup>2</sup> Domarkas V. Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai//Viešoji politika ir administravimas. 2004. Nr. 7. P. 9.

<sup>3</sup> Verwaltungsstaat im Ubergang: Transformation, Entwicklung, Modernisierung. 1999, Baden – Baden. S. 122-123.

<sup>4</sup> N. Thom, A. Ritz Viešoji vadyba: inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004. P. 22 – 23.

jėga, todėl yra pasisakoma už vykdomosios valdžios sprendimų priėmimo laisvės išplėtimą<sup>5</sup>. Esminė prielaida siekti socialinės pažangos ir efektyviai spręsti problemas ir yra veiksmų laisvė. Ši laisvė suteikia galimybę organizacijoje įdiegti profesionalią vadybą. Anot N. Thom ir A. Ritz, remiantis menedžerizmu, prieinama prie technologijų tobulėjimo bei socialinės pažangos. Naujajame viešajame valdyme tai pasireiškia veiksmingos apskaitos plėtojimu, rezultatų ir tikslų diegimu, naujais vadovavimo stiliais, į rezultatus orientuotos atlygio sistemos ir personalo ugdymu<sup>6</sup>.

Pagrindinius Naujosios viešosios vadybos bruožus D. Osbornas ir T. Gaebleris išdėstė knygoje „Perkuriant valdžią“. Autoriai pateikė dešimt principų, kurios valdininkai galėtų panaudoti, reformuojant viešąjį sektorių:<sup>7</sup>

**Katalitinė valdžia:** vairuoti, o ne irkluoti. Valstybinės institucijos turi generuoti sprendimus, o paslaugų teikimą perduoti privačiam sektoriui, nevyriausybinėms organizacijoms.

**Bendruomenės valdžia:** įgaliojimas, o ne tarnavimas. Valdžia turi ne tik teikti paslaugas gyventojams, bet ir skatinti juos dalyvauti sprendžiant savo problemas. Jie įgalioja piliečius ir bendruomenės organizacijas priimti sprendimus.

**Konkurencinė valdžia:** konkurencija įtraukiama į paslaugų teikimą. Tai yra viena iš priemonių, kuria galima pagerinti viešųjų paslaugų kokybę. Diegiamas konkurencingumas tarp valstybinių, privačių ir nevyriausybinių paslaugų tiekėjų. Tai sukuria didesnę efektyvumą, gerina gebėjimą reaguoti ir aplinką, kurioje inovacijos atlyginamos.

**Valdžia, kurios varomoji jėga – misija transformuoti organizacijas, o šių varomoji jėga – taisyklės.** Valdžios institucijų orientyru tampa efektyvumas ir veiksmingumas, t.y. ko organizacija siekia viduje ir už savo ribų.

**Valdžia besiorientuojanti į rezultatus.** Daugiau dėmesio skiriama veiklos rezultatams, biudžetas sudaromas pagal numatomus rezultatus.

**Valdžias besiorientuojanti į klientus.** Taip įgyvendinamas visuotinės kokybės vadybos principas, teigiantis, jog svarbiausia organizacijai yra klientas.

**Valdžia veikianti kaip įmonė.** Valdžios institucijos ne tik išleidžia biudžeto lėšas numatytiems programoms, bet ir ieško būdų kaip uždirbti lėšas. Užuoat padidinę mokesčius ar sumažinę valstybės programas, valdininkai turėtų rasti naujų būdų, kaip už mažiau pinigų padaryti daugiau.

<sup>5</sup> Verwaltungsstaat im Ubergang: Transformation, Entwicklung, Modernisierung. Baden – Baden, 1999. S. 123

<sup>6</sup> N. Thom, A. Ritz Viešoji vadyba: inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004. P. 22 – 23.

<sup>7</sup> Robert B. Denhardt. Viešųjų organizacijų teorijos. Vilnius: Algarvė, 2001. P. 197

**Prevenčinė valdžia: užuot taisius padėtį, užkirsti kelią.** Valstybinės institucijos ne tik sprendžia išskylančias problemas, bet ir kuria prevencines priemones, kaip jų išvengti.

**Decentralizuota valdžia: nuo hierarchijos prie dalyvavimo ir komandinio darbo.** Valdžios institucijų valdymo struktūra decentralizuojama, suteikiamos didesnės sprendimų priėmimo galios organizacijų padalinių vadovams. Sprendimų priėmimas įmanomas visoje organizacijoje.

**Į rinką besiorientuojanti valdžia.** Siekiant viešųjų tikslų labiau išnaudojamos rinkos galimybės. Kiekviena jurisdikcija (valstybė, vietos bendruomenė) yra rinka, interesai

NVV skiriasi ir nuo tradicinio viešojo administravimo, ir nuo viešosios politikos, ir nuo privataus verslo vadybos, nes yra tobulesnė už tradicinį viešąjį administravimą. Nuo privataus verslo vadybos skiriasi sprendimų priėmimo pobūdžiu, nors NVV šalininkai mano, kad dalis verslo vadybos elementų turi būti perkelti į viešąjį sektorių. Tradicinis viešasis administravimas rėmėsi politiniais, teisiniais ir vadybiniais racionalumais. „Naujoji viešoji vadyba“ daug labiau remiasi vadybiniais veiklos metodais, orientuojasi į veiklos rezultatus. Pagrindiniai tikslai yra kiekybinių ir kokybinių tyrimo metodų plėtimas, kontraktų valdymas, decentralizavimas, privatizacijos procesai.<sup>8</sup>

Bene svarbiausi NVV teorijos principai yra efektyvesnis valdymas, dėmesys bendruomenei, jos poreikiams, racionalus resursų panaudojimas siekiant užsibrėžtų tikslų, profesionalios tarnybos sukūrimas, remiantis antreprennerizmo koncepcija.

Valdymo sistemos tobulinimas, visų pirma, vyksta tik keliant valstybės tarnautojų, kurie reformuojant valdymą aktyviai bendradarbiauja ir keičiasi kartu vykstant šiems procesams, kvalifikaciją. Plėtojant reformų procesus, reikalaujama išlaikyti tarnautojų motyvaciją ir ją skatinti. Šie tikslai pasiekiami:

Vystant personalo tobulinimo koncepciją ir jos praktinį įgyvendinimą,

Modernizuojant valstybės tarnybą, orientuojantis į didesnę lankstumą bei veiklos rezultatus,

Įtraukiant vis naujus tarnautojus į reformų procesus,

Keliant vidinę ir išorinę kvalifikaciją,

Diegiant informacines technologijas besiremiantį mokymą.<sup>9</sup>

Viešųjų paslaugų kokybė yra apsprendžiantis faktorius globalioje konkurencijoje dėl investicijų ir užimtumo, t.y. naujų darbo vietų sukūrimo. Ypatingą reikšmę modernizuojant

<sup>8</sup> Raipa A. Šiuolaikinės viešojo administravimo metodologinės problemos// *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Šiauliai: UAB „Šiaulių knygriškla“, 2004. P. 218.

<sup>9</sup> *Modernes Verwaltungsmanagement*// <http://www.staat-modern.de/Modernes-Verwaltungsmanagement/Personalentwicklung>.: prisijungimo laikas: 2005-08-30

valdymą ir valstybę įgauna strateginiuose tiksluose numatyta efektyvumo analizė. Šiuo požiūriu pasiekimų kontrolė ir yra modernizavimo tikslas. Pradžioje, lyginant rezultatus, yra numatoma strateginių tikslų kontrolė. Kontrolės tikslas yra padaryti akivaizdžiu valstybės teikiamų viešųjų paslaugų kokybės pagerėjimą.

Atsparos taškai:

Pagerinti valdžios institucijų tikslinį orientavimąsi,  
Intensyvinti keitimąsi patirtimi modernizavimo procesuose,  
Nacionaliniu ir vidiniu mastu palyginti vykdomas reformas su kitų valstybių vykdomomis reformomis.<sup>10</sup>

Moderniai valdžiai svarbiausiais yra „adresatas“, t.y, asmuo, kuriam teikiamos paslaugos. „Adresatai“ yra ne tik yra įvairių lygių valdžios institucijos, bet, visų pirma, piliečiai. Darbas turėtų būti taip organizuotas, kad klientai kaip galima greičiau gautų reikiamus atsakymus, nebūtų verčiami bėgioti po kabinetus ar laukti, o geriausia, jeigu būtų suteikiamos galimybės namuose viską patogiai sutvarkyti Internetu. Taip būtų sukurtas didesnis pasitikėjimas valdžia.

Atsparos taškai yra:

Sisteminis tikrinimas, supaprastinimas ir optimizavimas valstybinių institucijų darbo,  
Elektroninės valdžios kūrimas,  
Klientų apklausa,  
Biurokratijos mažinimas,  
Didesnio piliečių dalyvavimo modelių ir instrumentų kūrimas (elektroninė demokratija).<sup>11</sup>

Siekiant didesnio efektyvumo panaudojant turimus resursus, rekomenduojama atsižvelgti į šiuos aspektus:

Pritaikyti modernius vadybos metodus valstybinėse institucijose,  
Išplėtoti informacijos ir žinių vadybą,  
Intensyvinti kokybės vadybą,  
Panaudoti modernias technologijas valstybės paslaugų teikimui (elektroninė valdžia).<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Modernes Verwaltungsmanagement// <http://www.staat-modern.de/Modernes-Verwaltungsmanagement/Effektivitaet-11751.66>. prisijungimo laikas: 2005-08-30

<sup>11</sup> Modernes Verwaltungsmanagement// <http://www.staat-modern.de/Modernes-Verwaltungsmanagement/Adressatenorientierung>. prisijungimo laikas: 2005-08-30

<sup>12</sup> Modernes Verwaltungsmanagement// <http://www.staat-modern.de/Modernes-Verwaltungsmanagement/Effizienz>.: prisijungimo laikas 2005-08-30



Anot L. Kaboolian naujasis viešasis valdymas skatina administracines technologijas: klientų aptarnavimą, sutartis, sudaromas darbų atlikimo pagrindai, konkurenciją, rinkos lengvatas ir dereguliaciją.<sup>13</sup>

Iki šiol vyravusiose administracijos teorijose biurokratus kontroliuojančiu ir prižiūrinčiu objektu buvo laikomi politikai. NVV teorijoje, tokia politinė kontrolė keičiama kitomis formomis. Kyla diskusijų, kiek ir kokiomis sąlygomis šitos formos yra efektyvesnės. Svarbiausia, pati atstovaujamoji valdžia lieka ir nebereikalinga.<sup>14</sup>

Viešoji vadyba tapo politinės vadybos forma, todėl santykiai su politikais pasikeitė. Žinoma, jų žodis vis dar lemiamas, tačiau buvo atmestas sprendimų priėmimo procedūros atskyrimas nuo administravimo.<sup>15</sup>

## ***1.2. NVV privalumai ir trūkumai***

Nors NVV teorija atsirado palyginus neseniai (XX a. 8-9 dešimtmečiai) kai kurios idėjos susilaukė kritikos ir nepalankių vertinimų.

Pirmiausia kritikuojamos šios teorijos ištakos, teigiant, kad tai nėra naujas mokslas. Esą tai tėra mišinys ankstesnių teorijų. Šį reiškinį kai kurie mokslininkai vertina skeptiškai. NVV kritikai teigia, kad ši valdymo teorija tik „remiksuoja“ tradicinį ir naująjį viešąjį valdymą, suteikdami jam daug naujų bruožų ir elementų, tačiau tai neleidžia teigti, kad NVV yra visiškai nauja valdymo teorijos ir praktikos kryptis.<sup>16</sup> Be abejo, reikia sutikti, kad ši paradigma neturi savo istorijos. Tačiau tai nesumenkina jos įtakos reformuojant valstybinį valdymą. Juolab, kad daugelyje šalių jau įvykdytos reformos modernizuojant tradicinio viešojo administravimo modelio pagrindus gyvavusias valdymo sistemas.

Tiesa, ir patys NVV teorijos kūrėjai pastebėjo kai kuriuos šio modelio trūkumus. Pasak Osborno ir Gaeblerio naujojo valstybinio valdymo modelį reikėtų taikyti paslaugų teikėjams, o ne politikos ir priežiūros institucijoms. Rinkos modelis, pritaikytas viešajame administravime, turės konkurencijos tarp valstybinio ir privataus sektoriaus požymių, konkurencijos tarp besivaržančių privačių įmonių dėl sutarčių su valstybe. Pastarasis modelis remiasi kontroliuojama konkurencija, kurioje vyriausybė turėtų išlaikyti savo įgaliojimus ir atsakomybę.

Anot J. Palidaskaitės, kai kurie autoriai skatina grįžti prie tradicinio viešojo administravimo vertybių ir jų kontekste kelti valdžios efektyvumą. Jie teigia, kad privataus sektoriaus veiklos perkėlimas į viešąjį yra klaida, nes viešojo administravimo principai ir kontrolės sistema

<sup>13</sup> Robert B. Denhardt. Viešųjų organizacijų teorijos. Vilnius, Algarvė. 2001. P. 201

<sup>14</sup> Ten pat

<sup>15</sup> Puškorius S. Valdymo ir viešojo administravimo aktualijos Lietuvoje//Teisinės valstybės link. 2000, T. 15(7). P. 116.

<sup>16</sup> Raipa A. Šiuolaikinės viešojo administravimo metodologinės problemos// Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. Šiauliai: UAB „Šiaulių knygriškla“, 2004. P. 218.

užtikrina etišką veiksmą, valdžios standartai, kontrolė ir procedūros viešajame sektoriuje yra daug aukštesnio lygio nei privačiame.<sup>17</sup>

Galima sutikti su minėtomis pastabomis dėl privataus sektoriaus metodų taikymo viešajame sektoriuje. Nuo seno susiformavę tradicinio viešojo administravimo principai sudaro didesnio stabilumo ir patikimumo garantą. Privačiame sektoriuje vyrauja konkurencija, kuri dažnai perauga į nesąžiningą kovą tarp konkurentų. Įprasta manyti, kad kiekvienas dalyvis tiesiog privalo kovoti už savo būvį dėl išlikimo rinkoje. Suprantama mintis, kad viešajame sektoriuje tai būtų nepriimtina ir tiesiog prieštarautų reikalavimams dėl pastarojo skaidrumo ir patikimumo.

Dar vienas naujojo viešojo valdymo modelio ribotumas, anot Osborno ir Gaeblerio, slypi principu, jog valdžia turėtų orientuotis į klientą. Viešajame sektoriuje kartais labai sunku nustatyti kas, iš tiesų, yra vienos ar kitos paslaugos gavėjas, kam ta paslauga yra reikalinga, būtina. Privačiame sektoriuje paprastai klientai skirstomi į išorės ir vidaus, tačiau valstybiniame sektoriuje tai padaryti žymiai sunkiau. Viešajame sektoriuje klientai skirstomi į kelias grupes pagal savo interesus. Tokios grupės būtų:

- piliečiai kaip paslaugų gavėjai,
- piliečiai kaip partneriai teikiant paslaugas,
- piliečiai kaip paslaugų teikimo kontrolierė,
- piliečiai kaip mokesčių mokėtojai.

Paslaugų gavėjai laukia kuo kokybiškesnių rezultatų, nežiūrint į kainas, tačiau, žvelgiant iš kitos pusės, piliečiai – mokesčių mokėtojai tikisi, kad paslaugos bus gaunamos kuo mažesnėmis kainomis. Tokie skirtumai negali būti subalansuoti be komplikacijų. Svarbu paminėti tai, kad valstybinės institucijos negali pasirinkti, kurių piliečių, t.y. klientų poreikius tenkins. Joms svarbu sukurti bendrą pasitikėjimo atmosferą<sup>18</sup>. Be to, nemažai viešųjų tarnybų (švietimas, aplinkos kokybė, policijos apsauga) yra skirtos kolektyvinei naudai.

Taigi institucijoms bandančioms pritaikyti šį NVV principą tenka nemenka užduotis įvardinant, kas yra jos klientai, t.y. nustatant, kam bus skirtos teikiamos paslaugos. Tiesa, reikia pabrėžti, kad šiuo metu formuluojant institucijos misiją ir viziją, kreipiamas dėmesys į tai, kokia bus institucijos veikla, apsibrėžiama, kas bus „klientai“.

Osbornas ir Gaebleris „verslininkiską valdžią“ apibūdina kaip „išteklius vartojančią naujoviškai, kad padidintų produktyvumą ir efektyvumą.“<sup>19</sup> Itin svarbu naujajame valdymo modelyje, jog būtų akcentuojamas kūrybingumas ir novatoriškumas, susitelkiama į tikslus, o ne

<sup>17</sup> Palidaukaitė J. Viešojo administravimo modeliai: taikymo galimybės//Viešasis administravimas. 2002 – 2003, Nr. 2. P. 47

<sup>18</sup> Viešojo administravimo teorijos: paskaitų konspektai/S. Pivoras. Kaunas: VDU leidykla, 2002. P. 56.

<sup>19</sup> Robert B. Denhardt. Viešųjų organizacijų teorijos. Vilnius: Algarvė, 2001. P. 206

priemonės, į iniciatyvą, spendžiant problemas. Toks požiūris išaukština kiekvieno interesus turinčio individo novatoriškas galimybes lyginant su nusistovėjusiais instituciniais procesais.

Anot R. Denhardt, „šešėlinei“ verslininko pusei būdingas nenoras laikytis taisyklių, troškimas paržengti ribas. Popierizmo sumažinimas reikalauja ištikimybės vienam tikslui. Verslininkiški vadovai yra sunki ir rizikinga problema: jie gali būti novatoriški ir produktyvūs, tačiau jų ištikimybė vienam tikslui, atkaklumas, norėjimas laužyti taisyklės daro juos nekontroliuojamus. Teoriniame lygmenyje valstybių vadovai, kurie elgiasi su valstybės lėšomis taip, jog jos būtų jų nuosavos, t.y. elgdamiesi pagal savo interesus, susikerta su svarbia atskaitomybės ir dėmesingumo demokratiname viešajame administravime tradicija.

Jeigu vadovas elgiasi su valstybės pinigais kaip su savo, gali susidaryti įspūdis, jog išskyla prieštaraujama demokratinėms vertybėms, nes nebesudaroma galimybė spręsti visuomenei, kaip naudingiau panaudoti viešąsias lėšas. „Gal tai ir gali pasirodyti paradoksalu, bet verslininkiškumas ne visada suderinamas su demokratija ir socialiniu solidarumu“.<sup>20</sup>

Kritikai „verslininkiškos valdžios“ principu išvelgdami galimą grėsmę demokratinėms vertybėms ypač taikliai pamini išskylančią problemą. Jeigu remtumėmės Lietuvos valstybės pavyzdžiu, tai ta problema būtų itin grėsminga. Net ir dabar, kai valstybinių lėšų naudojimas yra labai formalizuotas, pasitaiko nemažai atvejų, kai valstybės tarnautojai (valstybinių institucijų vadovai) sugeba jomis pasinaudoti ne valstybės reikmėms, o tenkindami privačius interesus. Galima daryti prielaidą, kad, jeigu vadovams bus suteikiamos didesnės galimybės elgtis kaip verslininkams, t.y. naudoti lėšas savo nuožiūra, neatsižvelgiant į visuomenės nuomonę, pasikliaujant savo kompetencija ir žiniomis, galima sulaukti pasekmių, kurių galbūt ir nesitikėta. Žinoma, čia išskyla jau kiti šios problemos aspektai, t.y. pačių vadovų sąžiningumas, tradicinių vertybių laikymasis, galų gale, atsakomybės jausmas. Be abejo, teoriniame lygyje galima daryti prielaidą, kad vadovams suteikus didesnes veikimo laisves, pasitikint jų sugebėjimu racionaliai valdyti finansus, bus sulaukta norimų rezultatų. Tiesiog praktiškai įgyvendinant aptartąjį NVV principą, reiktų numatyti griežtus kontrolės mechanizmus.

NVV skeptikai teigia, kad stiprėjant šiuolaikinei valstybei ir išaugant jos atliekamoms funkcijoms bei stiprėjant vykdomosios valdžios galioms, itin stiprinamos tokios valstybės viešosios politikos sritys kaip paskirstymas, reguliavimas ir perskirstymas. Todėl laisva konkurencija, laisvas paslaugų pateikimas ir pasirinkimas nėra pats efektyviausias būdas tobulinant išteklių valdymą.<sup>21</sup>

Dar vienas kritikų minimas NVV trūkumas – nepakankamas dėmesys valstybės tarnybai, kadangi NVV postuluoja administracinių struktūrų skirstymą pagal verslo principus į tokius,

<sup>20</sup> Ten pat

<sup>21</sup> Raipa A. Šiuolaikinės viešojo administravimo metodologinės problemos// *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Šiauliai: UAB „Šiaulių knygriškla“, 2004. P. 219.

kurie geriausiai atitinka pelno siekius<sup>22</sup>. Nuo seno buvo įprasta, kad valstybės tarnautojai yra tarsi atskiras luomas, pasišventęs savo principams ir vykdomoms pareigoms. Dar M. Weberio tradiciniame viešojo administravimo modelyje kaip varomoji jėga išskirti tarnautojai, kurie buvo vieni iš valstybinio valdymo patikimumo šaltinių.

Tačiau šis kritikų požiūris, autorės nuomone, teisingas tik iš dalies. NVV teorijoje skiriamas dėmesys valstybinių institucijų tarnautojams pakankamas, tik akcentuojami kiti dalykai, negu buvo įprasta. Naujajame valdymo modelyje tarnautojams suteikiama didesnė veikimo laisvė, skatinamas jų iniciatyvumas. Pageidaujama, kad dirbantys viešajame sektoriuje nuolat tobulintųsi, keltų savo kvalifikaciją. Institucijų vadovai turėtų būti geri vadybininkai, sugebėti greitai reaguoti į aplinkos pokyčius. Šiuo atžvilgiu suprantama kritikų pastaba, dėl nepakankamo dėmesio valstybės tarnybai, kadangi didesnis pasitikėjimas tarnautoju nebūtinai garantuoja sėkmingą pareigų vykdymą. Tradiciniame viešojo administravimo modelyje kaip itin skatinančioji priemonė buvo visų socialinių garantijų suteikimas, karjeros užtikrinimas. O NVV skatina tarnautojus vertinti ne pagal išdirbtus metus institucijoje ar kitus panašius rodiklius, o pagal darbo rezultatus. Žiūrint pro dabarties prizmę, NVV siūlomas darbų vertinimas pagal rezultatus yra pažangesnis metodas užtikrinant valstybės tarnautojo pareigų vykdymą. Žinojimas, kad atlyginimas tiesiogiai priklauso nuo atliktų darbų labiau skatina siekti rezultatų.

Pastebėta, kad varžymasis dėl paslaugų teikimo bei paslaugų pirkėjo ir teikėjo atskyrimo sudaro sąlygas korupcijos atsiradimui. Korupcija ypač įsigali ten, kur vyriausybės yra susijusios sutartiniais santykiais dėl paslaugų teikimo su privačiomis įmonėmis.<sup>23</sup>

Šitos pastabos, autorės manymu, labai aktualios Lietuvai, siekiančiai reformuoti valstybinį valdymą. Tikėtina, kad tokio rinkos elemento, kaip paslaugų tiekimo perdavimas privačiam sektoriui, įdiegimas viešajame sektoriuje gali turėti ir itin neigiamų padarinių. Įtaką darant stiprioms interesų grupėms ir esant nesąžiningiems valdininkams labai didelė galimybė, kad pasitaikys korupcijos atveju, kurie sukliudys norimų rezultatų pasiekimui.

Žemiau pateiktoje lentelėje (1 lentelė) išskiriami Naujosios viešosios vadybos privalumai ir trūkumai. Lentelėje padarytos išvados, remiantis šalių, kuriose jau buvo įgyvendintos reformos pavyzdžiais.<sup>24</sup>

**1 lentelė**

**Naujosios viešosios vadybos privalumai ir trūkumai**

Privalumai	Trūkumai
------------	----------

<sup>22</sup> Ten pat. P. 217-218

<sup>23</sup> Dvorak J. Naujoji viešoji vadyba – korupcijos motyvacija ir galimybės. Viešasis administravimas demokratinėje valstybėje: studentų mokslinė konferencija. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2005. P. 51

<sup>24</sup> Domarkas V. Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai//Viešoji politika ir administravimas. 2004. Nr. 7. P. 11

Rinkos mechanizmai siūlo efektyvesnes paslaugų teikimo alternatyvas	Rinka tinka ne visoms veiklos sritims
Tarnautojai turi daugiau autonomijos, taip padidinamas jų iniciatyvumas	Efektyvių rezultatų įrodymai yra neaiškūs, dviprasmiški
Piliečiai turi didesnę pasirinkimo laisvę	Didesnė administratorių autonomija reiškia miglotą atskaitomybę
Kai kuriose šalyse naujojo viešojo valdymo reformos padėjo sumažinti valdymo išlaidas	Konkurencijos principo taikymas viešajame sektoriuje institucijas skatina konfliktuoti, o ne bendradarbiauti
	Konkurencija dėl paslaugų teikimo sudaro sąlygas korupcijos atsiradimui

Išanalizavus Naujosios viešosios vadybos teorijos trūkumus ir privalumus, galima daryti išvadą, kad kaip ir kiekvienas teorinis modelis pastarasis turi kai kurių prieštaravimų. Bandant NVV principus pritaikyti Lietuvos viešajame sektoriuje, itin pravartu atsižvelgti į kitų šalių pavyzdžius, galbūt pasiremti jų patirtimi. Be abejo, kiekvienoje valstybėje bandymai reformuoti valdymą atnešė skirtingus rezultatus ir į juos reaguota nevienodai. Vis dėlto, taikant šio modelio principus mūsų šalyje, būtina atsižvelgti į esamą situaciją, valdininkijos bei visuomenės poreikius.

Idėja privataus sektoriaus elementus perkelti į viešąjį skatintina. Tai sukuria galimybę valstybei sutaupyti valdymui skirtas lėšas, kas pastaruoju metu yra labai aktualu.

## II. NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS PRINCIPŲ TAIKYMO LIETUVOJE GALIMYBĖS IR PROBLEMOS

Pastaruoju metu vis dažniau pasigirsta siūlymų keisti valstybinį aparatą, supaprastinti valdymo sistemą. Nuolat beriami kaltinimai dėl labai išsisknijusios biurokratijos, didelės centralizacijos. Netyla priekaištai dėl nelankstumo, darbo neefektyvumo, atsakomybės stokos ir veiklos neskaidrumo.

Lietuvoje pradedama po truputį reformuoti valstybinio valdymo sistemą. Ieškoma galimybių ir būdų, kaip sumažinti didžiules išlaidas kasmet skiriamas viešojo sektoriaus institucijų išlaikymui. Bandymus keisti esamą padėtį taip pat paskatino Vakarų šalyse jau gana plačiai įsigalėjusios reformos, kurių pagrindas – Naujoji viešoji vadyba.

### ***II.1. Valstybinio valdymo reformų priežastys***

Vykdamas viešojo administravimo reformas, paprastai, minimos šios jų priežastys: sumažinti valstybės skiriamas lėšas viešojo sektoriaus išlaikymui, valstybinį valdymą padaryti efektyvesniu. „Reformuojant viešąjį sektorių, siekiama šių tikslų:

sumažinti valstybės veiklos apimtį ir jos vaidmenį,

depolitizuoti daugelį viešojo sektoriaus procedūrų,

įdiegti į viešąjį sektorių geriausią, privačiame sektoriuje išbandytą techniką.“<sup>25</sup>

Tačiau B. Guy Peters savo knygoje „Biurokratijos politika“<sup>26</sup> be minėtų priežasčių vardina ir kitas valstybinio valdymo reformuotinas sritis, tokias kaip teikiamų paslaugų kokybė, viešojo sektoriaus tarnautojų kvalifikacija ir kt. Remiantis šalių, kuriose reformos jau įvykdytos, o taip

<sup>25</sup> Puškorius S. Viešasis administravimas kuriant informacinę (pilietinę) visuomenę (vadybinis aspektas). Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 2000. P. 103

<sup>26</sup> B. Guy Peters. Biurokratijos politika. Vilnius: , 2002. P. 454-458

pat Lietuvos pavyzdžiu<sup>27</sup>, kur valstybinio valdymo reformos įgauna pagreitį, galima detalizuoti priežastis, dėl kurių reformuojamas viešasis sektorius (**2 lentelė**).

**2 lentelė****Priežastys, nulėmusios valstybinio valdymo reformas**

<b>Reformuotinos sritys</b>	<b>Reformų siekiai ir tikslai</b>
Išlaidos ir efektyvumas	Tai vienas iš svarbiausių argumentų reformų vykdymui. Išlaidos čia suprantamos ne tik kaip valdymo išlaidos, bet ir kaip investicijos į reformas, siekiant valstybinio valdymo efektyvumo. Viešosios institucijos turi būti reorganizuotos taip, kad būtų galima kuo efektyviau įgyvendinti keliamus uždavinius ir pasiekti geriausius rezultatus.
Kokybė	Manoma, kad valstybės teikiamos paslaugos yra ne tik brangios bet ir ne itin geros kokybės. Todėl vykdomomis reformomis siekiama sukurti tam tikrą konkurencingumą, įvedant rinkos elementus. Akcentuojama klientams teikiamų paslaugų kokybė, pabrėžiama atliktų darbų vertinimo svarba.
Darbuotojai	Viena iš priežasčių vykdyti reformas – neapibrėžtas ir neaiškus viešojo sektoriaus tarnautojų santykis su politikais bei netinkama tarnautojų darbo skatinimo sistema.
Struktūra	Šiuo metu institucijose vyraujanti piramidinė struktūra pritaikyta stabilumui išsaugoti, o ne pokyčiams vykdyti. Svarbiausia priežastis reformos vykdymui – noras sutvarkyti vyriausybės struktūrą, t.y. reorganizacija. Vienas iš būdų šio tipo reformoms vykdyti – panašių organizacijų ir veiklų jungimas, taip sumažinant administravimo išlaidas. Kita priežastis reorganizuoti valdymą – siekis geriau

<sup>27</sup> Šiugždinienė J. Įvadas į viešąjį administravimą// Viešųjų institucijų valdymas. Kaunas: Technologija, 1999. P. 10.

	koordinuoti įvairias viešojo sektoriaus veiklas.
Politikos keitimas	Rinkos metodų šalininkai laikosi nuomonės, kad rinka grindžiamos politikos programos sudarys galimybę piliečiams rinktis iš keleto paslaugų tiekėjų. Siekiama, kur tik įmanoma, įdiegti kainos mechanizmą.
Skaidrumas ir atskaitomybė	Pasisakantieji už šios srities reformas teigia, kad tradiciniai atskaitomybės elementai viešajame sektoriuje neveikia kaip privalėtų veikti. Dėl per didelės centralizacijos valstybės tarnautojai neturi galimybės tiesiogiai bendrauti su piliečiais. Siekiama sukurti tokias atskaitomybės formas, kuriomis visuomenė galėtų pasinaudoti santykiuose su biurokratais.
Politika	Norint, kad reformos vyktų, visų pirma, būtina politinė valia. Jeigu jos nebus, vargu ar kas nors keisis valstybės valdyme.

Kaip teigia B. Guy Peters pats žodis „reforma“ paprastai turi teigiamą prasmę. Politikams, pavyzdžiui, užtenka pažadėti reformuoti ypač įsisenėjusias valstybines struktūras, įdiegti naujus vertinimo kriterijus ir jie, be abejonės, laimi nemažą visuomenės palaikymą. Ypač Lietuvoje, kai kiekvienas, kas nors kažkiek susidūręs su valstybinių institucijų biurokratizmu, tiesiog kaip didžiausią problemą įvardina valstybės tarnautojų per didelį paklusimą taisyklėms, nelankstumą. Nors atrodo, kad politiniai ir administraciniai vadovai pritaria reformoms, tačiau kai procesai pakrypsta praktinės pusės link, viskas sulėtėja arba išvis sustoja, pasirodo, ne taip viskas paprastai įgyvendinama realiame gyvenime kaip buvo susitarta politiniame.

J. Paliduskaitė išskiria kelias alternatyvas, kuriomis gali pasukti Lietuva, reformuodama valstybės valdymą.<sup>28</sup>

Pirmoji alternatyva, tai išlaikymas tokios padėties, kuri egzistuoja dabar. Šis būdas labiausiai atitiktų mūsų valstybės finansines galimybes. Tačiau Lietuvai tapus ES nare, ši situacija nebeatitiktų keliamų reikalavimų valstybės tarnybai, kuri turi nuolat tobulėti, įgyvendinti ES teisinės normas.

Antroji alternatyva – bandymas atsikratyti senojo sovietinio administracinio darbo metodų palikimo ir naujų visuotinai pripažintų modernizavimo tendencijų (naujoji viešoji vadyba) priėmimas.

Trečioji alternatyva – lietuviškojo administravimo modelio kūrimas, atsižvelgiant į ES.

<sup>28</sup> Paliduskaitė J. Viešojo administravimo modeliai: taikymo galimybės//Viešasis administravimas. 2002 – 2003, Nr. 2. P. 48



Magistrinio darbo autorės manymu, pastarasis būdas reformuoti Lietuvos valstybinį valdymą yra per daug sudėtingas ir reikalaujantis tiek milžiniškų finansinių išteklių, tiek teorinio pasirengimo, tiek didžiulio žmogiškojo kapitalo. Nuo Nepriklausomybės atkūrimo praėjus tik penkiolikai metų naujo modelio kūrimas, kai nuolat jaučiamas sovietinių laikų palikimas, būtų neįveikiama užduotis.

Todėl priimtinausia alternatyva būtų modernizuoti dabartinį valstybės valdymą, pasinaudojant užsienio šalių pavyzdžiu ir pritaikant naujų modelių idėjas.

## **II.2. Naujosios viešosios vadybos taikymo problemos**

Anot J. Palidaskaitės, nors Europos Komisija neprimeta narėms valstybėms narėms viešojo administravimo modelio, tačiau yra nustatyti tam tikri reikalavimai, suformuluoti Kopenhagos ir Madrido susirinkimuose. Visų pirma, akcentuotas valstybių narių įstatymų pritaikymas prie ES *acquis* teisės. Paminėti tokie viešojo administravimo vadybos akcentai kaip vadovavimasis įstatymu, patikimumas, atskaitomybė, skaidrumas, techninė ir vadybinė kompetencija, organizaciniai gebėjimai. „Nors bandoma keisti ir modernizuoti valdininkijos darbą bei pačią viešojo sektoriaus vadybą, vis dar susiduriama su tarybinės administracinės sistemos normomis ir veiklos metodais“.<sup>29</sup>

Bet koks bandymas modernizuoti valstybinių institucijų valdymą susiduria su valdininkų pasipriešinimu. Tai gali būti paaiškinama nesuinteresuotumu, nepasiruošimu priimti vykstančių pokyčių padarinius, siekiu išlaikyti padėtį tokią, kokia ji buvo ir yra daugelį metų, lėšų reformoms nenumatymu, baime prarasti tarnybą.

NVV pagrindinis principas – tai privačios rinkos santykiai, t.y. valstybinės institucijos gali perleisti dalį savo vykdomų paslaugų privačiam sektoriui. Tačiau čia iškyla problema, kadangi, dažniausiai, valstybės teikiamos paslaugos yra monopolinės ir nuo seno yra įprasta, kad tokios paslaugos yra valstybės prerogatyva. Dėl to kenčia vartotojas – pilietis, kuris vienokiu ar tokiu būdu sumoka už gaunamą produktą. Perėjimas prie paslaugų teikimo per privatų sektorių reiškia, kad sumažėja valstybės tarnautojų skaičius. Galbūt todėl valdininkai taip neigiamai reaguoja ir kartais priešinasi reformoms.

Dar vienas NVV principas – dalyvavimas. Ši teorija numato, kad dalyvavimas, visų pirma, būtinas pačiose organizacijose. Manoma, kad valstybinės institucijos dirbtų geriau, jeigu jų nariams būtų suteiktos galimybės būti susijusiems su priimamais sprendimais. Tikėtina, kad ne tik pinigai skatina žmones gerai dirbti, įdomus darbas ir dalyvavimas nemažai prisideda prie

<sup>29</sup> Palidaskaitė J. Viešojo administravimo modeliai: taikymo galimybės//Viešasis administravimas. 2002 – 2003, Nr. 2. P. 48

tarnautojo pasitenkinimo savo darbu. Jeigu pastarosios vertybės labiau veiktų valstybės tarnautojus, galbūt taip būtų atspindimas pagrindinis jų veiklos principas, t.y. tarnauti valstybei.

Dalyvavimas kaip viena iš reformuotinių sričių taip pat apima ir klientų, t.y. visuomenės įtraukimą į programų kūrimą ir įgyvendinimą. Bendruomenės dalyvavimo viešajame administravime idėja palyginus neseniai pradėjo plisti tarp viešojo administravimo teoretikų. Dvidešimtajame amžiuje manyta, kad visuomenės įtraukimas į valdymą yra pavojingas viešojo administravimo funkcionavimui. Pagal tuometines pažiūras tikėta, jog visuomenei užtenka pareikšti savo nuomonę rinkimuose ar užsiimti lobistine veikla. „Tačiau šeštajame dešimtmetyje visuomenės dalyvavimas tapo akivaizdžia problema viešajam administravimui“.<sup>30</sup> Anot D.Gineitienės ir V. Domarko, bendruomenės dalyvavimo nauda yra veiksmingesni sprendimai, patenkinta ir palanki visuomenė bei stipresnė demokratija. Visuomenės dalyvavimas stiprina valdininkų atsakomybę, piliečiams suteikiama galimybė reikalauti atsiskaitomybės. „Visuomenės dalyvavimas viešajame administravime gali būti įgyvendinamas įvairiais būdais: pavienių asmenų ir interesų grupių veikla, rengiant viešus svarstymus, pranešimus ir komentarus, dalyvaujant patariamuosiuose komitetuose, organizuojant demonstracijas, vykdant rinkimines kampanijas bei lobizmą, dalyvaujant nevyriausybinių organizacijų, profsąjungų, politinių partijų [...] veikloje“.<sup>31</sup>

Formalus ir įstatymais reglamentuotas visuomenės dalyvavimas ne visada būna efektyvus ir veiksmingas. Valdžia ne visada išsiklauso į visuomenės nuomonę, ne visada mato jos poreikius. Tokiu atveju visuomenė pati turėtų būti aktyvesnė, prisiimti daugiau iniciatyvos, įgyvendindama savo teises. Anot D. Gineitienės ir V. Domarko Lietuvai, deja, nėra paprasta skatinti ir plėsti visuomenės dalyvavimą. Per ilgą totalitarinio valdymo laikotarpį, matyt, labai giliai įaugo nuostata, kad savo nuomonę reikia pasilaikyti sau, juolab, jeigu ta nuomonė prieštarauja valdžiai. „Dabar piliečiams reikia mokytis dalyvauti, o valdininkams įtraukti piliečius į sprendimo priėmimo procesą“.<sup>32</sup>

Daugiausia bandoma priekaištauti valstybės tarnybai, kuri per tam tikrą laiką tapo sustabarėjusia, suvaržyta daugeliu nuostatų ir taisyklių. Viena iš reformuotinių su personalu susijusių problemų – tai netinkama valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo sistema. Reformatoriai labai palaiko idėją atlyginimus mokėti už darbo rezultatus. „Čia remiamasi prielaida, kad privertus tarnautojus konkuruoti dėl atlyginimo, jie bus priversti dirbti geriau“.<sup>33</sup>

Lietuvoje pastaroji problema yra labai opi, kadangi į valstybės tarnybą priimami asmenys kartais neturi nė menkiausių administravimo žinių. Pasitaiko, kad konkursai valstybės tarnautojo

<sup>30</sup> Gineitienė D., Domarkas V. Visuomeninių organizacijų įtaka viešojo administravimo institucijoms. Kaunas: Technologija, 2000. P.6.

<sup>31</sup> Ten pat. P.7.

<sup>32</sup> Ten pat. P.7

<sup>33</sup> B. Guy Peters. Biurokratijos politika. Vilnius: Pradai, 2002. P. 446

pareigoms užimti skelbiami tik todėl, kad yra reglamentuota tokia tvarka. Tačiau minėta vieta, paprastai, jau būna numatyta konkrečiam asmeniui. Gerai, jeigu pastarasis susipažinęs su valstybės tarnautojo pareigybėmis, vykdomomis funkcijomis. Tačiau ne paslaptis, kad kartais tokias pareigybes patenka artimi giminaičiai ar pažįstami, kuriuos vilioja ne tarnauti valstybei, o garantuotas atlygis už darbą, suteiktos socialinės garantijos. Kyla klausimas, ar gali tokie valstybės tarnautojai gali tinkamai vykdyti savo pareigas? Pasitaiko ir taip, kad pirmiausia valstybės tarnautojo vietai numatomas kandidatas, o po to kuriami reikalavimai, atitinkantys būtent pastarojo asmens turimą išsilavinimą, darbo patirtį, profesinę kvalifikaciją ir pan. „Nors valstybės tarnyba ir buvo labai svarbi diegiant sąžiningumo principus valstybinių pareigų srityje, daugelis reformatorių mano, jog ji dabar tapo geros vadybos kliūtimi“.<sup>34</sup>

### II.2.1. Politinių jėgų įtaka viešojo administravimo reformoms

Naujoji viešojo vadyba akcentuoja administratorių ir politikų veiklos atskyrimą. Remiantis šia teorija, valdininkai ir politikai turi dirbti savo darbą ir nesikišti vieni į kitų veiklos sferas. Institucijų vadovų funkcijos išplečiamos, teigiant, kad jie turi būti ir gerais politikais.

A. Raipa, aptardamas viešosios politikos ir viešojo administravimo santykių, pabrėžia, kad kartais yra per daug kategoriška atskirti šiuos du reiškinius. Ir ta takoskyra daugeliu atvejų yra dirbtinė. Dirbtinį viešosios politikos ir viešojo administravimo atskyrimą dažniausiai lemia patys politikai ir administratoriai. „Administracinėms biurokratinėms struktūroms toks administravimo ir politikos atskyrimas leidžia dalyvauti politikoje dažniausiai neprisiimant realios atsakomybės už politikos rezultatus“<sup>35</sup>

Be to, politikos ir administravimo atskyrimas suteikia tam tikrą laisvę ir politikams, kadangi už priimtus sprendimus atsakys juos priėmęs asmenys, t.y. administratoriai. Taip pat supratimas, kad politiniai ir administraciniai sprendimai viešajame sektoriuje gali būti atskirti, įgalina politikus daugelį sprendimų atidėti vėlesniam laikui.

Kai administratoriai yra izoliuoti nuo politinių procesų, anot A. Raipos, galima daryti prielaidą, kad jie atlieka nepriklausomus veiksmus. Tačiau toks politikų ir administratorių atskyrimas priimamus sprendimus gali palenkti į kitas politines lankas.

Anot E. Sniečkaus, pagrindinė problema, kuri kyla vykdant naująsias viešojo administravimo reformas, yra ta, kad reikalaujamas pakankamai didelis autonomiškumo lygis administraciniam

<sup>34</sup> Ten pat P. 445.

<sup>35</sup> Raipa A. Viešojo politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika//Viešojo politika ir administravimas. 2002, Nr. 1. P. 18.

padaliniams.<sup>36</sup> Autorius teigia, jog politinės atskaitomybės požiūriu valstybės tarnautojai nėra suvaržyti nelanksčių teisinių ar procedūrinių apribojimų, jiems suteikiama didesnė sprendimų priėmimo laisvė. Taip pat ši atsakomybė labiau orientuojasi į rezultatus, kaip pagrindinį veiklos įvertinimo kriterijų.

Administratorių ir politikų atskyrimas gali turėti neigiamų pasekmių. Pritariant A. Raipos ir E. Sniečkaus mintims, galima daryti išvadą, kad takoskyros atsiradimas abi puses įgalina atsikratyti dalies atsakomybės už priimtus ir įgyvendintus sprendimus. Nenustačius atsakomybės ribų tampa itin sudėtinga jos reikalauti. Gali susidaryti keblios situacijos, kai teik administratoriai, tiek politikai kaltins vieni kitus padarytomis klaidomis ar neveiklumu. Pagrindinė politikų funkcija priimti visuomenės lūkesčius atitinkančius sprendimus, administratorių – juos įgyvendinti. Suprantama, kad priimti tam tikri nuostatai ir liks teorija, jeigu nebus įgyvendinta realybėje. Ir atvirkščiai, koordinuoti administratorių veiklai būtina bendra strategija, apjungianti pagrindines veiklos kryptis.

Reikia pabrėžti, kad, vis dėlto, norint valstybėje įgyvendinti reformas, būtinas politinių jėgų palaikymas. B. Gui Peters savo knygoje „Biurokratijos politika“ teigia, kad gali būti kiek nori svarbių priežasčių reformoms vykdyti, tačiau jeigu nebus politinės valios, ką nors keisti, tol, greičiausiai, niekas ir nesikeis.<sup>37</sup> Aišku, kyla klausimas, kiek jos turi dalyvauti tolesniame institucijų administravime.

Visuomenėje vyrauja labai neigiama nuomonė apie viešąjį sektorių, biurokratiją, kuri kaskart reikalauja vis didesnių lėšų. Todėl politikams ypač naudinga ir paranku žadėti reformas prieš rinkimus. O jau tapus išrinktuoju į naujas pareigas užtenka iš pradžių pademonstruoti, kad kažkas vykdoma, siekiant tobulinti valstybinių institucijų valdymą. Vis dėlto, biurokratija daugelyje šalių, Lietuvoje taip pat, šaknis įleidusi labai giliai, todėl daugelis reformų laikomos paviršutinėmis ir visuomenėje dėmesio susilaukia tik labai trumpą laiką. Ilgainiui ir patys politikai, nesulaukę palaikymo, praranda suinteresuotumą tęsti pradėtą veiklą ar įgyvendinti užsibrėžtus tikslus. B. Gui Peters pastebi, kad ne visa politika yra partinė ir skirta rinkimams. Paprastai, vyriausybės irgi imasi administracinių reformų. Didžiausios problemos kyla tada, kai reikia pagrįsti tam tikrų reformų prasmingumą ir reikalingumą.

Rašant apie politinių jėgų įtaką viešojo administravimo reformoms, tikslinga paanalizuoti Lietuvoje veikiančių partijų programų nuostatas, aptariančias, koks turėtų būti valstybės valdymas. Naujosios viešosios vadybos principai išdėstyti kai kurių partijų programose. Toliau pateikiamos ištraukos iš keturių partijų programų. Pasirinktos partijos paskutiniuose rinkimuose

<sup>36</sup> Sniečkus E. Atskaitomybės viešajame administravime problema// *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Šiauliai: UAB „Šiaulių knygriškla“, 2004. P. 247.

<sup>37</sup> B. Guy Peters. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002. P. 458

gavo daugiausia rinkėjų balsų. Programose numatyta, kaip partijos sieks reformuoti valstybės valdymą.

*Darbo partijos programa:*

Principinė nuostata – valdžia arčiau žmonių. Skatinti vietos bendruomenių kūrimąsi ir veiklą. Įgyvendinti Konstitucijos nuostatą – valdžios įstaigos tarnauja žmonėms<sup>38</sup>. Teigiama, jog atėjo laikas naujai politikai, naujai valstybės vadybai<sup>39</sup>.

Darbo programos nuostatos atitinka Naujosios vadybos principą, teigiantį, jog bendruomenė turi dalyvauti savų problemų sprendime.

*A. Brazausko ir A. Paulausko koalicija „Už darbą Lietuvai!“ programos nuostatos dėl valstybės valdymo reformų:*

Vienas pagrindinių šūkių – ekonominė demokratija ir gerovė visiems. Tarp pagrindinių klausimų įvardinamas biurokratizmo įveikimas. Deklaruojamas siekis didinti viešojo administravimo kompiuterizaciją<sup>40</sup>. Strateginis koalicijos tikslas – optimizuoti viešojo administravimo sistemą, pagrįstą profesionalia valstybės tarnyba, padidinti valstybės tarnautojų atsakomybę. Skatinti bendruomenių atstovų įsitraukimą į savivaldybių sprendimų, programų ir projektų rengimo bei priėmimo procesą<sup>41</sup>.

Ši partija, kaip ir Darbo partija, numato didesnę bendruomenių dalyvavimą sprendimų priėmimo procese. Skatintinas siekis mažinti biurokratų skaičių.

*Liberalų ir centro sąjungos programa:*

Siūlo naują viešojo administravimo politiką. Ypatingas dėmesys kreipiamas greitam, skaidriam aptarnavimui bei siekiamiems rezultatams. Supaprastinamos sprendimų priėmimo procedūros, atsisakoma nereikalingų funkcijų, jas perduodant privačiam sektoriui. Sieksime, kad būtų pereita prie „vieno langelio“ principo. Ūkio ir Susisiekimo ministerijas reorganizuoti į vieną ministeriją, atsakingą už žinių ekonomikos plėtrą<sup>42</sup>.

Partijos programa turi bene daugiausiai Naujosios viešosios vadybos principų. Ji numato kai kurių valstybinių funkcijų perdavimą privačiam sektoriui (katalitinės valdžios principas), valstybinių įstaigų restruktūrizavimą.

*Tėvynės sąjunga numato imtis šių reformų:*

<sup>38</sup> Darbo partijos programa // <http://www.lrinka.lt/Projektai/vsadmin.pdf> ; prisijungimo laikas: 2004 – 12 – 06

<sup>39</sup> Darbo partijos programa // <http://www.elta.lt/rinkimai2004/index.php/lt/48354/> ; prisijungimo laikas: 2004 – 12 – 07

<sup>40</sup> A. Brazausko ir A. Paulausko koalicijos programa// <http://www.lrinka.lt/Projektai/vsadmin.pdf>; prisijungimo laikas: 2004 – 12 – 06

<sup>41</sup> A. Brazausko ir A. Paulausko koalicijos programa// <http://www.elta.lt/rinkimai/index.php/lt/48336>; prisijungimo laikas: 2004 – 12 – 07

<sup>42</sup> Liberalų ir centro sąjungos programa // <http://www.elta.lt/rinkimai/index.php/lt/48346>; prisijungimo laikas: 2004 – 12 – 07

Naikinti dubliuojančias įstaigas, privatizuoti neesmines valstybės funkcijas, jungti valstybės reguliavimo reikšmę prarandančias žinybas. Visoje valstybės valdymo sistemoje įvesti programinį finansavimą, pagerinti pasiektų rezultatų priežiūrą<sup>43</sup>.

Konservatorių programoje taip pat numatyta nemažai valdymo reformų. Jie numato institucijų finansavimą, atsižvelgiant programas. Toks finansavimo būdas leistų ypač sutaupyti valstybės biudžeto lėšas.

Nors pateiktose partijų programose galima išvelgti tam tikrus Naujosios viešosios vadybos teorijos principus, vis dėlto, E. Sniečkus pastebi, kad daugelio politinių partijų rinkimų programose nebuvo aiškių nuostatų dėl viešojo administravimo reformos. Tai sąlygojo tai, kad rengiant vyriausybės programas neskirta pakankamai dėmesio valdymo reformoms. Galima prieštarauti šioms mokslininko išvadoms, kadangi partijų programose yra numatytos tam tikros valstybinio valdymo gairės. Juolab, kad viešajame sektoriuje Naujosios viešosios vadybos principų taikymą galima pastebėti Vilniaus, Klaipėdos ir Neringos miestų savivaldybėse. „Tai paaiškinama tuo, kad šių miestų savivaldybių tarybose daugumą sudarė Lietuvos liberalų sąjungos (LLS) atstovai“.<sup>44</sup> Vilniaus ir Kauno savivaldybėse jau įdiegta „vieno langelio“ sistema, palengvinanti administracijos darbuotojų darbą bei leidžianti efektyviau aptarnauti gyventojus.

Iš vienos pusės, politinių partijų įtaka viešajam administravimui sveikintina, t.y. numatomas reformų įgyvendinimas, valdymo modernizavimas. Tačiau, iš kitos pusės, pastebima tendencija valstybės tarnybos politizavimo. Politinės jėgos siekia įtakoti administratorių įgyvendinamus sprendimus, palenkti juos norima linkme. Anot. G. Peters reikėtų prisiminti, kad politiškai neutraliai valstybinei tarnybai, kuri šiuo metu laikoma normalia, tėra šimtas metų, o politinio lojalumo siekis daug senesnis ir galbūt stipresnis.<sup>45</sup>

Vis didesnis valstybės tarnybos politizavimas yra vienas iš pasirinkimų „įsitikinimų politikos“ amžiuje. Kitas pasirinkimas – mažinti valstybės tarnybos politinį ir politiką formuojantį vaidmenį.

Akivaizdžiausias valstybinės biurokratijos partinės kontrolės pavyzdys buvo Sovietų Sąjunga ir kitos komunistinės Europos šalys. Ši kontrolė įgyvendinama per dvigubą - partijos ir administracijos hierarchiją, kuri veikia vienu metu įgyvendindama politiką ir kontroliuodama politinį personalo ortodoksiškumą (griežtas laikymasis tam tikrų pažiūrų, teorijų). Daugelio analitikų nuomone tokia dubliavimo sistema yra neveiksminga ir nereikalinga.<sup>46</sup>

Anot R. Vilpišausko, Lietuvos valstybės tarnyba iki šiol išliko labai nestabili, o to priežastimi galėtų būti tai, kad ji yra politizuota. Po Seimo rinkimų ir pasikeitus Vyriausybei gana dažnai

<sup>43</sup> Tėvynės sąjungos programa // <http://www.elta.lt/rinkimai/index.php/lt/48352>; prisijungimo laikas: 2004 – 12 – 07

<sup>44</sup> Guogis A., Gudelis D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai// Viešoji politika ir administravimas. 2003, Nr. 3. P. 31.

<sup>45</sup> B. Guy Peters. Biurokratijos politika. Vilnius: Pradai, 2002. P. 263-264

<sup>46</sup> Ten pat P.264

pasikeičia ir karjeros valstybės tarnautojai. Dar kitas procesas, kurio metu pasikeičia valstybės tarnautojai, tai – institucijų reorganizacija. Jai vykstant išnyksta nepageidaujamos pareigybės, tuo pačiu metu sukuriamos naujos, kurias užimti skelbiamas naujas konkursas. Aukštesniosios valstybės tarnybos politizacija padidėjo, kai 2002 metais buvo įsteigtos naujos karjeros tarnautojų pareigos. Po konkursų į jas pateko asmenys, priklausę valdančiosios daugumos politinėms partijoms.<sup>47</sup>

Šiuolaikinės partijos savo prigimtimi tampa panašiomis į savotiškas interesų grupes. Partijas ir interesų grupes skiria tai, kad partijos yra atviros visiem visuomenės nariams ir kartu atstovauja daugelio jų interesus. Politines partijas nuo interesų grupių skiria ir tai, kad pastarosios nesiekia įsitvirtinti valdžioje. Istoriskai susiformavusi politinės partijos samprata labai skiriasi nuo šiuolaikinio politinės partijos suvokimo. Dabar nėra reikalinga, kad visi partijos nariai laikytųsi bendrų pozicijų, užtenka sutarti dėl pagrindinių idėjų ir jau sudaromos koalicijos jėgų, kurios, iš esmės, prieštarautų viena kitai. Kadangi daugelio partijų varomoji jėga yra ne programose užsibrėžtų tikslų įgyvendinimas, o tam tikrų postų ir valdžios siekimas, tai, sudarant koalicijas, lengvai pamiršamos nuo seno susiformavusios vienos ar kitos politinės krypties ideologinės idėjos. Bene daugiausiai pažadama rinkiminės veikloje, nes tik patekusios į valdžią partijos įgyja įtaką valdžioje. Manoma, kad šiuolaikinių rinkimų rezultatus dažniausiai nulemia darbas ir pinigai. Kiekviena partija laimėjusi tam tikrą skaičių mandatų siekia sudaryti vienpartinę ar koalicinę vyriausybę, kuri turi įgyvendinti partinę programą. Tačiau ketverių metų laikotarpyje (tiek Lietuvoje realiai turėtų tęstis vienos politinės jėgos (vyriausybės) valdymas) keičiasi partijų vykdoma politika. Tik laimėjusios rinkimus, politinės jėgos siekia parodyti, kad jos atėjo dirbti, tačiau tai tetrunka keletą mėnesių, po to visa veikla tarsi sustabarėja. Ir tik artėjant naujiems rinkimams, politiniai pažadai vėl dalinami lengvai, žadamos realios ir nelabai reformos.

Tačiau partijos ne visada yra tas instrumentas, per kurį rinkėjai kontroliuoja politiką. Politinės partijos, kaip jau minėta, dažnai veikia kaip įtakingos interesų grupės, nekreipdamos dėmesio į pažadus duotus prieš rinkimus visuomenės nariams. „Laimėjusios rinkimuose partijos neretai atsisako savo principų ir ignoruoja įsipareigojimus rinkėjams“.<sup>48</sup>

Iš kitos pusės, tai partijų įtaka valdžioje taip pat yra iš dalies suvaržyta. Demokratinėse valstybėse valdžia padalinta į įstatymų leidžiamąją, vykdomąją bei teisminę. Net ir nugalėjusi rinkimuose ir patekusi į Seimą, partija nėra viena politinė jėga, taip pat veikia opozicinės partijos, o partinės vyriausybės sprendimai labai priklauso nuo valstybės valdininkijos veiklos.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Vilpišauskas R. Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. Vilnius: Eugrimas, 2003. P.49-50

<sup>48</sup> Gineitienė D., Domarkas V. Visuomeninių organizacijų įtaka viešojo administravimo institucijoms. Kaunas: Technologija, 2000. P.71.

<sup>49</sup> Ten pat

Politikų ir administratorių bendradarbiavimas atsiskleidžia analizuojant atsakomybės problemą viešajame sektoriuje. Politinė atsakomybė pasireiškia dviem kryptimis: vertikalia ir horizontalia. Vertikaloji kryptis pasireiškia, kai valstybės pareigūnai turi atsiskaityti juos paskyrusiam politikui. Tokie pareigūnai yra ministras pirmininkas, ministrai ir aukščiausi viešojo sektoriaus padalinių vadovai.<sup>50</sup> Galima daryti išvadą, kad būtent tie asmenys, kurie iš esmės yra atsakingi už strateginių institucijos tikslų suformulavimą ir įgyvendinimą, o kartu ir naujųjų valdymo reformų numatymą, yra įtakojami politinių jėgų.

Politinių jėgų įtaką viešajam administravimui galima nagrinėti dviem aspektais. Pirma, bet kokios valstybinio valdymo reformos numatomos politinių partijų, kovojančių dėl vietų valdžioje programose. Suformavus naują Vyriausybę gali būti nusibrėžtos valdymo modernizavimo kryptys, suformuluoti tikslai ir uždaviniai. Valdymo reformos bet koku atveju vyksta tik, jeigu joms pritaria daugumą turinčios politinės jėgos.

Antra, dažnai politinės jėgos administratorių veiklai daro nemažą įtaką. Kartais keičiantis politinėms jėgoms, keičiasi ir viešojo sektoriaus tarnautojai. Tokiu būdu užkertamas kelias vienalyčiam reformų įgyvendinimui.

## **II.2.2. Administraciniai valstybės tarnautojų gebėjimai**

Reformai įgyvendinti neužtenka politinių jėgų palaikymo, lėšų paskyrimo. Juk kiekvienus pakeitimus vykdo tarnautojai. Tik nuo jų kvalifikacijos, administracinių gebėjimų, reformų palaikymo, noro keisti esamą situaciją priklausys valstybinio valdymo modernizavimo sėkmė. „NVV susideda iš valstybinės valdžios, valdymo institucijų, visų rūšių išteklių ir gyventojų. Tačiau šios teorijos postuluojamus teiginius sėkmingai įgyvendinti gali tik kūrybingi ir tikslingai orientuoti viešojo sektoriaus tarnautojai.“<sup>51</sup>

Autorės nuomone, šiuo metu skiriama nemažai dėmesio valstybės tarnautojų tobulinimui, apskritai, naujos valstybės tarnybos kūrimui. Parengtos strategija dėl tarnautojų mokymo, patvirtinta viešojo administravimo plėtros strategija, 2002 m. išleistas Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas. Pastarasis dokumentas įtvirtino naują valstybės tarnautojų ir jų tarnybinės veiklos vertinimo sistemą, kuri turi užtikrinti valstybės tarnybos profesionalumą ir veiksmingumą. Valstybės tarnautojų veiklos rezultatai ir kvalifikacija siejami su galimybe eiti aukštesnes pareigas.

<sup>50</sup> Sniečkus E. Atskaitomybės viešajame administravime problema// *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Šiauliai: UAB „Šiaulių knygrišykla“, 2004. P. 247.

<sup>51</sup> Raipa A. Šiuolaikinės viešojo administravimo metodologinės problemos// *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Šiauliai: UAB „Šiaulių knygrišykla“, 2004. P. 218.



LR vyriausybė 2002 m. priėmė nutarimą „Dėl valstybės tarnautojų mokymo 2002-2006 metų strategijos patvirtinimo“.<sup>52</sup> Šioje strategijoje numatomos tokios mokymo formos: stažuotės, kursai, seminarai, paskaitos, tęstinės studijos aukštosiose mokyklose, nuotolinis mokymasis ir pan. Vienas iš strategijos tikslų – iki 2004 m. parengti valstybės tarnautojus dirbti Europos Sąjungos sąlygomis, ypač daug dėmesio skirti administracinių gebėjimų ugdymui. Vienas iš valstybės tarnautojų mokymo principų – nenutrūkstamas mokymasis, t.y. tarnautojų mokymas turi būti orientuotas į nuolatinį institucijų administracinių gebėjimų stiprinimą. Valstybės numatoma nenutrūkstama finansavimą šiai sričiai. Vis dėlto daugiausia dėmesio skiriama tų tarnautojų kvalifikacijos kėlimui ir tobulinimui, kurie susiję su ES teisės įgyvendinimu.

2004 m. priimtas LR vyriausybės nutarimas dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos patvirtinimo.<sup>53</sup> Šiame dokumente nemažai dėmesio skirta valstybės tarnautojų kvalifikacijai, jų žinioms. Pamažu įsibėgėja valstybės tarnybos reforma, kurios tikslas – modernizuoti žmogiškųjų išteklių valdymą, suformuoti profesionalią ir stabilią valstybės tarnybą, atitinkančią ES taikomus kriterijus.

Lietuvai, kaip ES narei, keliama būtinybė formuoti naują organizacinę elgseną, susijusią su administracinių gebėjimų stiprinimu. Lietuvos valstybė turi galimybę pasinaudoti ES struktūrinių fondų teikiama parama. Tai, kaip tinkamai ir racionaliai visos suteikiamos galimybės bus panaudotos, priklausys nuo valstybės tarnautojų administracinių gebėjimų bei kvalifikacijos.

2002 m. taip pat įsteigtas Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, kurio misija – kurti profesionalią ir veiksmingą valstybės tarnybą.

2003 – 2005 m. įgyvendinamas PHARE projektas „Valstybės tarnybos valdymo tobulinimas“. Šio projekto tikslas – didinti Valstybės tarnybos departamento administracinius gebėjimus ir modernizuoti žmogiškųjų išteklių valdymą viešajame administravime.

Viešojo administravimo plėtros strategijoje yra nurodytos Lietuvos viešojo sektoriaus stiprybės, silpnybės, galimybės ir grėsmės. Bene didžiausią grėsmę kelia būtent valstybės tarnautojų administracinių gebėjimų stoka. Strategijoje kaip grėsmės įvardijama: nepakankamai rūpinamasi valstybės tarnautojų administracinių gebėjimų ugdymu, nepakankama valstybės tarnautojų kvalifikacija ir jų stoka neleidžia iki galo pasinaudoti ES narystės pranašumais. Dar daugiau išvelgiama problemų analizuojant vidinę aplinką. Strategijoje įvardijamos šios viešojo administravimo sistemos silpnybės: nepakankamai veiksminga valstybės tarnautojų atrankos ir vertinimo sistema, nesukurtas institucijų dalyvaujančių mokant valstybės tarnautojus, koordinavimo mechanizmas, daug valstybės tarnautojų pereina dirbti į privatų sektorių, visu

<sup>52</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 1073 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo 2002-2006 metų strategijos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 71

<sup>53</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 69

valdymo lygių vadovai valstybės tarnyboje stokoja lyderio kompetencijos, valstybės tarnautojai menkai moka užsienio kalbas, nepakankamas jų kompiuterinis raštingumas, nepakankama personalo tarnybų kvalifikacija, nepakankamai išugdyti valstybės tarnautojų administraciniai gebėjimai dirbti narystės ES sąlygomis, stokojama specialistų, gebančių valdyti ir administruoti ES struktūrinę paramą, nepakankami valstybės tarnautojų administraciniai gebėjimai rengti strateginio planavimo dokumentus.<sup>54</sup>

Galima daryti išvadą, kad valstybės tarnautojų mokymo teorinis pamatas sukurtas, numatytos veiklos kryptys, pagrįstas valstybės tarnybos modernizavimo reikalingumas ir būtinumas. Vis dėlto, realiai susiduriama su nemažomis problemomis. Viešojo sektoriaus tarnautojai dažnai kaltinami neveiklumu, stagnacija, nenoru keisti esamą situaciją. Visuomenė itin piktinasi klestinčia ir nemažėjančia biurokratija. Piliečiai, nors kartą susidūrę su valstybinės institucijos darbu, dažnai lieka pasipiktinę jos darbo neefektyvumu.

2003 m. rudenį buvo atliktas valstybės tarnybos įvaizdžio Lietuvos visuomenėje tyrimas. Jo metu paaiškėjo, jog didžioji dauguma respondentų mano, kad valstybės tarnautojų yra per daug. Toks lietuvių požiūris atitinka globalias tendencijas. Pastaruoju metu pasaulyje vyksta valstybės tarnybos reforma. Daugelyje šalių, Lietuvoje taip pat, reikalaujama, kad valstybės tarnyba būtų mažesnė, pigesnė ir efektyvesnė.<sup>55</sup>

Anot R. Vilpišausko valstybės tarnybos nestabilumas susijęs su dažna valstybės tarnautojų kaita. Europos komisija savo ataskaitoje pažymėjo, kad Lietuvos valstybės tarnautojų atlyginimas „nepatrauklūs“. Dėl tokių atlyginimų valstybės tarnybą palieka tie tarnautojai, kurių žinios ir įgūdžiai yra paklausūs privačiame sektoriuje (informacinių technologijų specialistai, teisininkai). Tarnautojų darbo užmokesčio fondas panaudojamas neefektyviai, nes trūksta tinkamos apmokėjimo už darbą sistemos, t.y. darbo atlyginimo susiejimo su rezultatais. Tik 2002 m. priėmus naują Valstybės tarnybos įstatymo redakciją, daugiau dėmesio pradėta skirti tarnautojų įvertinimui.<sup>56</sup>

Vienas iš NVV principų darbuotojų veiklos vertinimas pagal rezultatus. Todėl, siekiant tobulinti viešojo administravimo gebėjimus, priimti teisės aktai, reglamentuojantys tarnautojų veiklos vertinimo bei tam tikrų poveikio priemonių taikymo tvarką. 2003 m. atliktų vertinimų rezultatai atskleidė kai kuriuos šio proceso trūkumus<sup>57</sup>. Tarnautojų veiklos vertinimas labai priklauso nuo finansinių institucijos galimybių. Trūkstant lėšų tobulinant valstybės tarnybos struktūrą ir aprašant pareigybes buvo nustatytos žemos tarnautojų kategorijos, t.y. už sudėtingą

<sup>54</sup> LR vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 69

<sup>55</sup> Krupavičius A. Valstybės tarnybos įvaizdis Lietuvoje//Valstybės tarnybos aktualijos. 2004, Nr. 1 P. 19

<sup>56</sup> Vilpišauskas R.,„Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka“. Vilnius: Eugrimas, 2003.P.49-50

<sup>57</sup> Kvietkus A. Valstybės tarnautojų veiklos vertinimas išibėgėja//Valstybės tarnybos aktualijos. 2004, Nr. 1 P. 26

darbą mokami maži atlyginimai. Taip pat dėl finansinių problemų 2002 m. tik nedideliame tarnautojų skaičiui suteiktos kvalifikacinės klasės.

Vertinant tarnautojų veiklą iškyla ir objektyvumo problema. Aukščiausios kvalifikacinės klasės suteikiamos tik institucijų vadovams, pavaduotojams, nors aišku, kad ministerijoje ir be jų dirba aukštos klasės specialistai. Norėdami išspręsti šią problemą, Valstybės tarnybos departamento atstovai dalyvauja vertinimo komisijų darbe.

Taip pat veiklos vertinimo sistemoje keistinas yra pats veiklos reglamentavimas. Vienas iš galimų problemos sprendimo būdų – didesnis kiekis nuomonių apie vertinamąjį.<sup>58</sup>

Anot E. Chlivicko siekiant įgyvendinti valstybės tarnybos politikos nuostatus ir užtikrinti tinkamą valstybės įstaigų ir organizacijų specialistų darbą, stengiantis atitikti ES reikalavimus, tikslinga suformuoti „valstybės tarnautojų nepertraukiamo kvalifikacijos tobulinimo sistemą“.<sup>59</sup> Pastarąją sistemą sudarytų šie elementai: specialistų paieškos, atrankos, įvadinio mokymo, kvalifikacijos tobulinimo, kvalifikacijos įvertinimo bei perkvalifikavimo sistemos. Įgyvendinant Valstybės tarnautojų mokymo 2002 – 2006 metų strategiją, reikia tinkamai panaudoti visų proceso dalyvių patirtį ir koordinuoti jų veiklą.

E. Chlivicko išskirtos viešojo sektoriaus tarnautojų tobulinimo problemos pamažu pradedamos spręsti. Autorius savo straipsnyje „Viešasis administravimas: žmogiškųjų išteklių tobulinimas“ išskyrė šias problemas, egzistuojančias valstybės tarnyboje: neparengta ilgalaikė žmogiškųjų išteklių permanentinio lavinimo sistema, nesuformuluoti lavinimo prioritetai pagal valstybės tarnautojų pareigybių lygius ir kategorijas, mokymosi galimybės neužtikrintos ne prioritetinėms valstybės tarnautojų grupėms ir kategorijoms, menkas valstybės tarnybos prestižas visuomenėje, nepakankamas vadovų ir valstybės dėmesys pavaldinių žinių tobulinimui. Keletas iš minėtų problemų pradėtos spręsti. Minėtoje mokymo strategijoje jau numatytos prioritetinės valstybės tarnautojų grupės, kurių tobulinimui skiriamas didesnis dėmesys, tai - tarnautojai atsakingi už LR Vyriausybės strateginių tikslų įgyvendinimą, 18 – 20 kategorijų tarnautojai, tarnautojai, atsakingi už personalo tvarkymą, tarnautojai į tarnybą atrinkti pirmą kartą.

Europos komisijos Reguliariajame pranešime apie Lietuvos pažangą teigiama, kad administracinius sugebėjimus valstybė sukūrusi pakankamus, bet gana trapius. Pastarieji sugebėjimai turėtų užtikrinti *acquis* įgyvendinimą ir įgyvendinimo priežiūrą, ypač rinkos bei įvairių Bendrijų politikų srityse. Pranešime rašoma, kad mūsų valstybė turi užtikrinti pilną ir efektyvų administracinių struktūrų veikimą.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Ten pat P. 26

<sup>59</sup> Chlivickas E. Viešasis administravimas: žmogiškųjų išteklių tobulinimas// Viešasis administravimas. 2002-2003, Nr. 2.P. 31

<sup>60</sup> 2002 m. spalio 9 d. Europos Komisijos Reguliaraus pranešimo apie Lietuvos pažangą išvados// <http://www.euro.lt/showitems.php?TopMenuID=4&MenuItemID=25ItemID=2494&LangID=1>; prisijungimo laikas 2005-11-04

Nors valstybės tarnautojų tobulinimuisi sudarytos visos galimybės, tačiau administracinių gebėjimų stoką būtų galima įvardinti, kaip vieną iš reformas stabdančių veiksnių. Be to, ypatingai reformoms trukdo neigiamas valstybės tarnautojų nusiteikimas. Suprantamas jų noras nieko nekeisti, kadangi NVV siūlomi geresnio valstybinio valdymo principai skatina užsibrėžtų rezultatų siekimą, darbo vertinimą pagal rezultatus, efektyvesnių veiklos metodų naudojimą. Esamos tvarkos keitimas valstybės tarnautojams asocijuojasi su didesniais kvalifikacijos reikalavimais, specialių gebėjimų įsisavinimu. Vienoje iš atliktų apklausų didžioji dalis ekspertų (60%) išreiškė nuomonę, kad valstybės tarnautojai priešinsis pasikeitimams. To priežastis – baimė prarasti savo asmeninę galią ir įtaką arba baimė būti diskredituotais, jei privatus sektorius pradės teikti viešąsias paslaugas efektyviau.<sup>61</sup> Juolab, kad šiuo metu Lietuvoje valstybės tarnautojais anaipol tampa ne specialius mokslus baigę, reikiamas žinias įgiję asmenys, o turintys pažinčių, giminių valstybinėse institucijose. Esant tokiai situacijai, sunku tikėtis, kad situacija keisis į gerąją pusę.

Belieka tikėtis, kad ilgainiui, panaudojus NVV principus, bus pasiekti norimi rezultatai. Vertinant tarnautojų kvalifikaciją bus analizuojami jų nuveikti darbai. Į valstybės tarnybą bus priimami žmonės, baigę atitinkamus mokslus, susipažinę su vadybos, administravimo disciplinomis. Viena iš išiečių būtų tolesnis tarnautojų mokymas, suteikiant naujausias žinias viešojo administravimo srityje, organizuojant praktinius užsiėmimus. Ne paskutinėje vietoje lieka ir pačių institucijų vadovų iniciatyvumas, noras organizacijos veikloje siekti efektyvumo. Neveltui naujajame valdymo modelyje akcentuojamas vadovo vaidmuo administruojant institucijos darbą.

---

<sup>61</sup> Dvorak J. Naujoji viešoji vadyba – korupcijos motyvacija ir galimybės//Viešasis administravimas demokratinėje valstybėje:studentų mokslinė konferencija. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2005. P. 51

### **III. NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS TAIKYMO LIETUVOJE PROBLEMŲ TYRIMAS**

Mokslo tiriamajame darbe iškelta hipotezė, kad naujosios viešosios vadybos taikymą Lietuvoje apsunkina politinės valios, administracinių gebėjimų stoka bei valstybinių reformų ribotumas. Norint nustatyti Naujosios viešosios vadybos taikymo Lietuvoje problemas buvo atliktas tyrimas.

#### ***III.1. Tyrimo metodologija***

Magistrinio darbo tyrimui atlikti buvo pasirinktas apklausos metodas. Apklausa<sup>62</sup> - tai tokia duomenų rinkimo technika, kai apklausiamieji atsakinėja į raštu (anketoje) ar žodžiu (interviu ėmėjo) pateiktus klausimus. Vykdam tyrimą buvo pasirinktas anketinės apklausos metodas. Pastarasis metodas numato duomenų rinkimą naudojant anketos blanką (klausimyną), kuriame suformuluoti ir tam tikra tvarka išdėstyti klausimai skirti respondentams.

Šis metodas pasirinktas todėl, kad tokiu būdu buvo galima apklausti didesnę skaičių respondentų. Anketos buvo anoniminės, kas sąlygojo didesnę atsakymų patikimumą.

Aptariamo tyrimo anketos buvo platinamos keliais būdais:

Anketos tiesiogiai padalintos ministerijų darbuotojams,

Anketos išsiųstos elektroniniu paštu.

Tyrimui „Naujosios viešosios vadybos taikymo Lietuvoje problemos“ buvo naudojama anoniminė anketa, nereikėjo nurodyti nei vardo, nei pavardės. Anketa sudaryta atsižvelgiant į hipotezėje iškeltas problemas. Ją sudarė uždari klausimai, kuriuose respondentas turėjo pasirinkti

---

<sup>62</sup> Bryman A. Quantaty and Quality in Social Research. Unwin Hyman,1998.

vieną galimą atsakymų variantą. Šių klausimų privalumas yra tas, kad respondentui skaitant atsakymų alternatyvas, gali pasirinkti realiausią atsakymą. Be to, uždarus klausimus lengviau pateikti, į juos atsakyti reikia mažiau laiko, kas sąlygoja didesnę respondentų palankumą ir paskatinimą atsakyti į pateiktus klausimus, tokių anketų atsakymus lengviau analizuoti.

Respondentai atsakymus į anketoje pateiktus klausimus galėjo rinktis iš skirtingų tiriamojo požymio intensyvumo intervalų (visiškai sutinku, sutinku, abejoju, nesutinku, visiškai nesutinku, nežinau).

Tyrimo metu pateiktos anketos klausimus galima suskirstyti į kelias grupes:

Kontaktiniai klausimai (siekiama išsiaiškinti respondentų amžių, turimų vadybos/viešojo administravimo žinių lygį),

Pagrindiniai klausimai (šių klausimų pagalba siekiama išsiaiškinti NVV taikymo Lietuvoje problemų priežastis, jų sprendimo būdus).

Pastarosios grupės klausimus galima skirstyti į pogrupius.

Pirmieji anketos klausimai buvo skirti nustatyti respondentų požiūrį į valstybinio sektoriaus reformas, išanalizuoti, kokios reformos vykdomos.

Kitą klausimų dalį sudaro NVV taikymo Lietuvoje problemų identifikavimas, galimų jų priežasčių ir sprendimo būdų nustatymas.

Anketos 11 – 14 klausimais bandyta nustatyti ar ministerijų tarnautojai, apskritai, pritaria pagrindinėms NVV idėjoms, kadangi darbo autorė darė prielaidą, jog šios teorijos principai kol kas nėra žinomi visiems viešojo sektoriaus darbuotojams.

### **III. 2. Gautų duomenų analizė**

Tyrimas buvo vykdomas keliuose ministerijose (**3 lentelė**).

**3 lentelė**

#### **Institucijos, kuriose atliktas tyrimas**

<b>Ministerijos, kuriose atliktas tyrimas</b>	<b>Išdalintos anketos</b>	<b>Gražintos anketos</b>
Aplinkos ministerija	35	25
Krašto apsaugos ministerija	35	27
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	35	29
<b>Iš viso ( %):</b>	<b>105 (100 %)</b>	<b>81 (77 %)</b>

Tyrimui ministerijos pasirinktos tos, kuriose turėta asmeninių kontaktų. Reikia pastebėti, kad institucijose vyrauja neigiamas požiūris į panašius tyrimus, todėl labai keblu gauti patikimus ir

išsamius duomenis. Vis dėlto kai kurie ministerijų tarnautojai geranoriškai sutiko užpildyti pateiktas anketas.

Respondentų pateikti atsakymai apdoroti ir matematiniai skaičiavimai atlikti naudojantis MS Exel programa. Skaičiuojant į vieną ar kitą klausimą atsakiusių procentą galima nedidelė paklaida, kadangi gautas skaičius buvo apvalinamas. Galutiniai tyrimo duomenys pateikti MS Word programos formatu.

Į anketoje pateiktus klausimus atsakinėjo ministerijos tarnautojai, turintys skirtingą darbo patirtį, kvalifikaciją, profesinę kategoriją, priklausantys skirtingoms amžiaus grupėms (**4 lentelė**).

**4 lentelė**

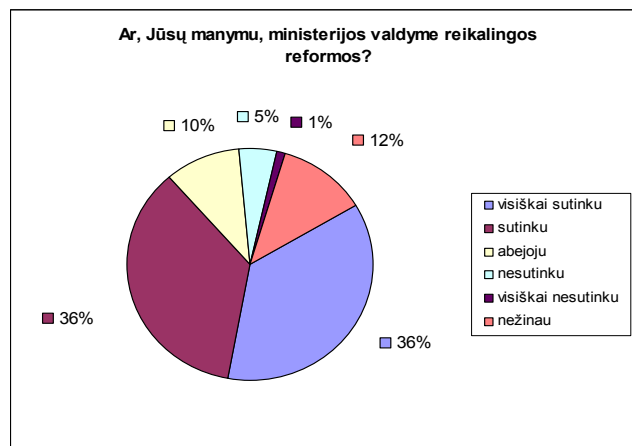
**Respondentų amžius**

<b>Amžius</b>	<b>Procentai</b>
18-25 m.	11% (9)
25-35 m.	41% (33)
35-45 m.	27% (22)
45-55 m.	18% (15)
Daugiau nei 55 m.	2% (2)

Kaip minėta, pirmieji anketos klausimai buvo suformuoti, siekiant išanalizuoti esamą situaciją valstybiniame sektoriuje, t.y. nustatyti ar šiuo metu vykdomos reformos, jeigu jos vykdomos, tai kas yra daroma.

Viena iš svarbiausių problemų – valstybės tarnautojų požiūris į reformas, t.y. jų pritarimas. Valstybinio valdymo reformų reikalingumui pritarė didžioji dalis respondentų (36 % visiškai sutinku, 36 % sutinku) (**1 diagrama**).

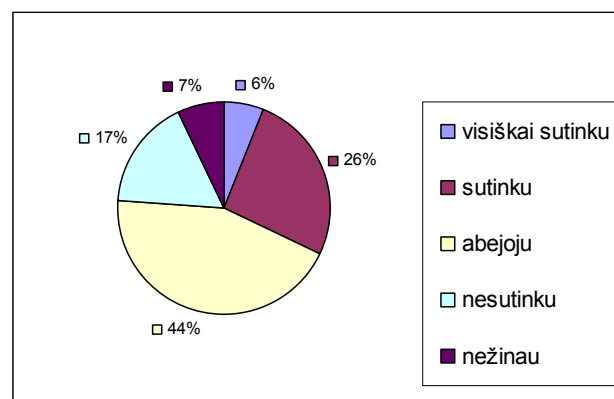
**1 diagrama**



Šiuo metu Lietuvos viešajame sektoriuje galima pastebėti, jog vykdomos vienokios ar kitokios reformos. Viešojo sektoriaus institucijos vadovaujasi strateginiais veiklos planais, įvykdyta biudžeto formavimo reforma, kai kuriose savivaldybėse įdiegtas „vieno langelio“ principas, kuriuo remiantis pagreitinamas ir palengvinamas gyventojų aptarnavimas savivaldybėje, užtikrinamas skaidrumas ir padidinamas valdymo efektyvumas. Vis dėlto į klausimą ar dabar bandoma keisti valstybinių institucijų valdymą didesnė dalis respondentų atsakė abejojantys (44%), 17% apklaustųjų nesutinka su šia mintimi, 26 % pritarė, jog šiuo metu bandoma reformuoti administravimo metodus (**2 diagrama**).

**2 diagrama**

**Ar, Jūsų manymu, šiuo metu bandoma keisti (reformuoti) valstybinių institucijų administravimo metodus?**



Galima būtų daryti išvadą, kad visuomenei nuolat deklaruojamos vykdomos reformos ministerijų tarnautojams nėra suprantamos ar priimtinos. Tikėtina, jog vykdomi tam tikri valdymo pakeitimai nėra esminiai, kurie iš karto leistų pastebėti apčiuopiamą rezultatą. Galbūt ministerijų tarnautojai vienus ar kitus pokyčius nepriskiria reformoms.

Žemiau pateiktoje lentelėje analizuojami respondentų atsakymai apie vykdomas reformas (**5 lentelė**).



## 5 lentelė

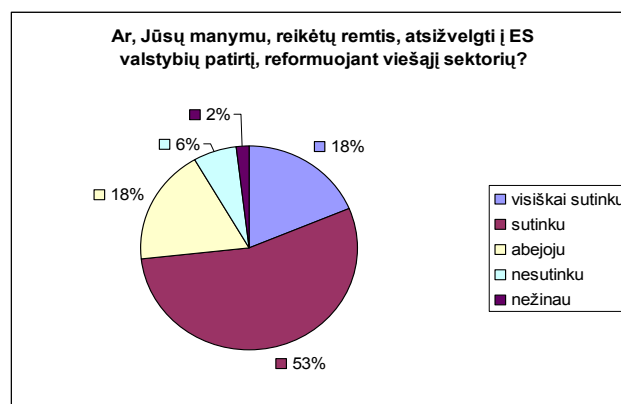
## Valstybiniame sektoriuje vykdomos reformos

	Visiškai sutinku	Sutinku	Abejoju	Nesutinku	Visiškai nesutinku	Nežinau
įvadinųjų metodų derinimas		24 %	26 %	12 %	10 %	28 %
į rezultatus orientuoto valdymo diegimas	7%	26%	28%	24%	4 %	11%
atsakomybės delegavimas tarnautojams	7%	38%	26%	10%		18%

Tik 24 % respondentų mano, jog institucijose derinami įvadiniai reformų metodai. Paprastai, įgyvendinat vieną ar kitą sprendimą neatsižvelgiama į tarnautojų nuomonę, poreikius. Strateginius sprendimus priima institucijų vadovai. Trečdalis (33 %) apklaustųjų pritaria idėjai, jog šiuo metu diegiamas į rezultatus orientuotas valdymas. 45 % apklaustųjų teigė, jog valstybinėse institucijose daugiau atsakomybės deleguojama tarnautojams.

Kadangi itin didelę reikšmę valstybinio valdymo institucijoms nemažą įtaką daro ES vykdoma politika, juolab, kad institucijų ir viešojo administravimo reformoms iš PHARE (Dvynių programa) lėšų skiriama 30 % lėšų, anketoje pateiktas klausimas apie ES patirties pasinaudojimu vykdant panašias reformas Lietuvoje. Dauguma (53 % sutiko, 18 % visiškai sutiko) atsakiusiųjų pritarė, jog reikia pasinaudoti kitų valstybių įgyta patirtimi, 18 % abejoja ar verta tai daryti ir tik 6 % nepritarė šiai idėjai (3 diagrama).

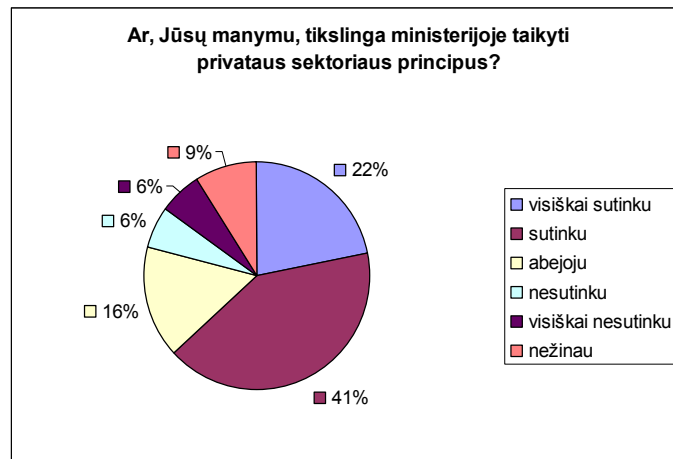
## 3 diagrama



Naujosios viešosios vadybos, kaip ne kartą minėta, pagrindinė idėja – privataus sektoriaus elementų perkėlimas į viešąjį, todėl anketoje klausta ar valstybės tarnautojai pritaria šiai

konceptijai. Daugiau kaip pusė (22 % visiškai sutiko, 41 % sutiko) atsakiusiųjų sutiko, jog verta viešajame sektoriuje naudotis privačiame sektoriuje įprastais svertais, 12 % respondentų nepritarė šiai minčiai, likusieji arba abejojo arba pasirinko atsakymą „nežinau“ (4 diagrama). Tai, kad valstybinių institucijų tarnautojai pritaria tokio pobūdžio reformoms, gali palengvinti tolesnį reformavimo procesą.

4 diagrama



Bandant nustatyti NVV taikymo Lietuvoje problemas, respondentams pateiktos galimos jų priežastys, t.y. informacijos stoka, trūkumas vadybinių žinių, didelė įstaigų centralizacija, neigiamas valstybės tarnautojų požiūris. Didžioji dalis ministerijų tarnautojų pritarė, jog pastarosios priežastys nulemia tai, kad kol kas vangiai vyksta modernizavimo procesai. Daugiausia manyta, jog NVV plėtrai trukdo informacijos stoka (61 %), trūkumas vadybinių žinių (63 %) bei didelė įstaigų centralizacija (60 %). 49 % atsakiusiųjų mano, jog galima reformų kliūtis yra neigiamas tarnautojų požiūris (6 lentelė).

6 lentelė

NVV taikymo valstybinėse institucijose problemos

	Visiškai sutinku	Sutinku	Abejoju	Nesutinku	Visiškai nesutinku	Nežinau
Informacijos apie NVV stoka	25%	31%	10%	11%	10%	14%
Trūkumas vadybinių/viešojo administravimo žinių	20%	43%	16%	11%	1%	9%
Didelė įstaigų centralizacija	18%	42%	14%	14%	1%	11%
Neigiamas valstybės						

<b>tarnautojų nepritarimas reformoms</b>	<b>požiūris, vykdomoms</b>	<b>16%</b>	<b>33%</b>	25%	9%	10%	7%
--	--------------------------------	------------	------------	-----	----	-----	----

Į klausimą, kodėl institucijų tarnautojai neigiamai reaguoja į galimus pokyčius dažniausiai pasirinkti šie atsakymai: nenoras keisti esamą situaciją (63%) bei baimė dėl neaiškių darbo perspektyvų (61%) (7 lentelė). Anot J. Palidauskaitės dėl nuolat vykstančių reformų, neaiškių ateities perspektyvų eilinis valstybės tarnautojas nėra suinteresuotas keisti savo darbo metodus, siekti didesnio darbo efektyvumo, geresnių ir teisingesnių sprendimų priėmimo.<sup>63</sup>

7 lentelė

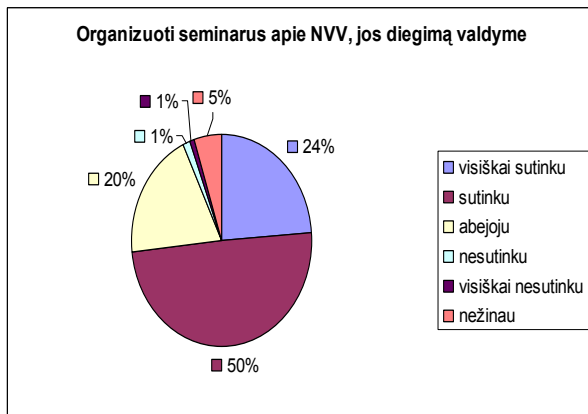
**Neigiamo valstybės tarnautojų požiūrio priežastys**

	<b>Visiškai sutinku</b>	<b>Sutinku</b>	<b>Abejoju</b>	<b>Nesutinku</b>	<b>Visiškai nesutinku</b>	<b>Nežinau</b>
<b>nenoras keisti esamą situaciją</b>	<b>31%</b>	<b>32%</b>	20%	5%	5%	7%
<b>baimė dėl neaiškių darbo perspektyvų (darbo praradimas, netinkama kvalifikacija)</b>	<b>26%</b>	<b>35%</b>	14%	12%		14%
<b>apskritai, neigiamas požiūris į naujoves</b>		<b>28%</b>	30%	21%	10%	11%

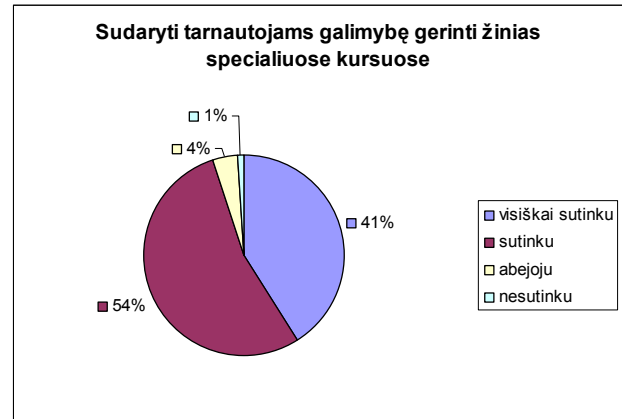
<sup>63</sup>Palidauskaitė J. Viešojo administravimo modeliai: taikymo galimybės//Viešasis administravimas. 2002 – 2003, Nr. 2. p. 49

Anketoje respondentams pateikti du galimi būdai, kaip spęsti NVV taikymo problemas. Tarnautojai siūlymus dėl seminarų rengimo bei specialių kursų organizavimo įvertino teigiamai. 74 % atsakiusių pritarė idėjai, kad verta organizuoti seminarus apie NVV, net 95 % norėtų, jog būtų rengiami kursai (**5-6 diagramos**). Lietuvos valstybinėse institucijose jau rengiami seminarai, kurių metu supažindinama su NVV teorija, jos taikymo galimybes mūsų šalyje. Lietuvos viešojo administravimo institutas rengia mokymus valstybės turimoms žinioms gerinti, kvalifikacijai tobulinti.

5 diagrama



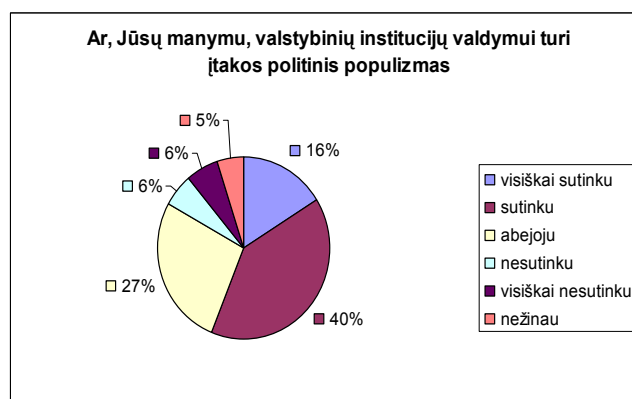
6 diagrama



Magistrinio darbo hipotezėje daroma prielaida, jog viena iš priežasčių, kodėl sudėtinga reformuoti valstybinių institucijų valdymo sistemą – politinės valios stoka. Tai, jog Lietuvos politinės jėgos labai lengvai išsižada savo programose numatytų pažadų, paprastai, neigiamai atsiliepia sistemingam valdymo reformų įgyvendinimo procesui. Nuolat besikeičiančios valdančiosios jėgos stengiasi įgyvendinti savo politiką, numatytus tikslus. Esant tokiai situacijai trūksta reformų tęstinumo.

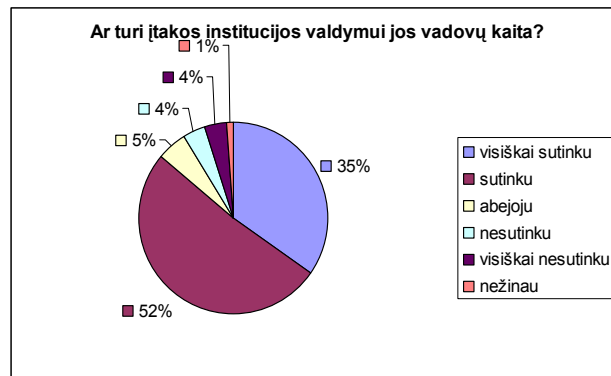
Pusė ministerijų tarnautojų (56 %) teigiamai atsakė į klausimą ar politinis populizmas turi įtakos valstybinių institucijų valdymui, 27 % nepritarė šiam teiginiui (**7 diagrama**).

7 diagrama



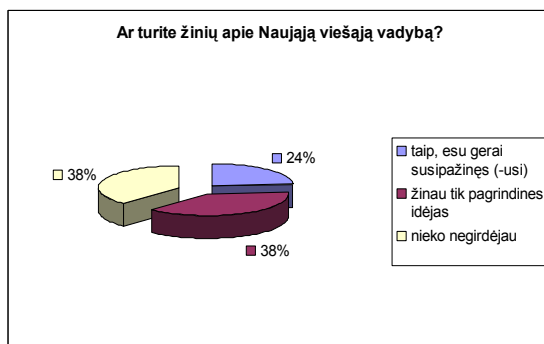
Dar labiau išryškėja aptartoji problema, analizuojant respondentų atsakymus apie institucijos vadovų kaitą. Net 88 % atsakiusių pritarė teiginiui, jog vadovų kaita daro įtaką institucijos valdymui (**8 diagrama**). Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje nauji ministerijų vadovai yra skiriami kas keturi metai, t.y. po Seimo rinkimų, galima manyti tai, kad, geriausiu atveju, vienos ar kitos reformos gali būti įdiegiamos ketverių metų laikotarpyje, t.y. kol nepasikeičia institucijos vadovas. Lietuvos valstybėje susiklosčiusi patirtis tokia, jog tik nedaugelio ministerijų vadovai išlieka kelioms kadencijoms. Įprasta, kad atėjęs naujas vadovas stengiasi įgyvendinti savo užsibrėžtus tikslus, galų gale, pastarojo veiklą šiek tiek įtakoja partijos nuostatos, jos prioritetai.

8 diagrama



Kadangi Lietuvoje NVV paradigma paplito palyginti neseniai, todėl buvo aktualu išsiaiškinti, kiek šios koncepcijos idėjos žinomos valstybinių institucijų tarnautojams. Tik 24 % respondentų atsakė, esą gerai susipažinę su šia teorija, 38 % žino tik pagrindines idėjas, 38 % nieko nėra girdėję. Taip pat tyrimo metu siekta sužinoti, koks skaičius respondentų yra išklaušę vadybos ar viešojo administravimo kursą (**9-10 diagramos**). Buvo daroma prielaida, jog yra didesnė tikimybė, kad asmenys išklaušę pastarųjų disciplinų kursus bus geriau susipažinę su NVV teorija.

9 diagrama



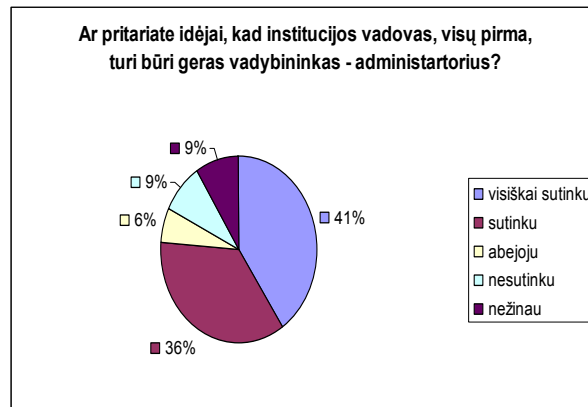
10 diagrama



Tas faktas, jog tik pusė valstybės tarnautojų yra susipažinę su vadybos, administravimo disciplinomis gali būti rimtos problemos priežastimi, kadangi, bet kokių atveju, reformų sėkmė priklauso nuo žmonių, kurie jas įgyvendina.

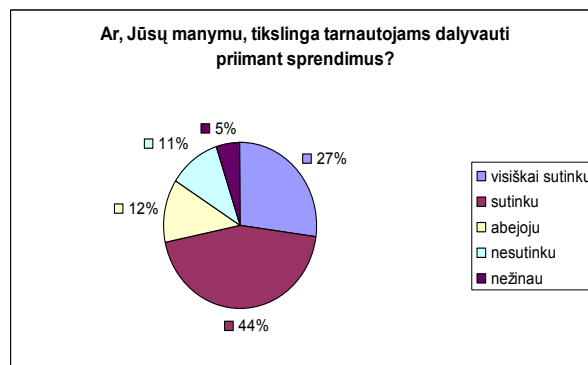
Nors apie NVV žino ne visi tarnautojai, tačiau šios teorijos idėjos palaikymo susilaukia. 77 % respondentų pritaria vienam iš NVV principų, t.y., kad institucijos vadovas turi būti geras vadybininkas – administratorius, kiti 18 % pasirinko atsakymus „nesutinku“, „abejoju“ ar „nežinau“ (**11 diagrama**).

**11 diagrama**



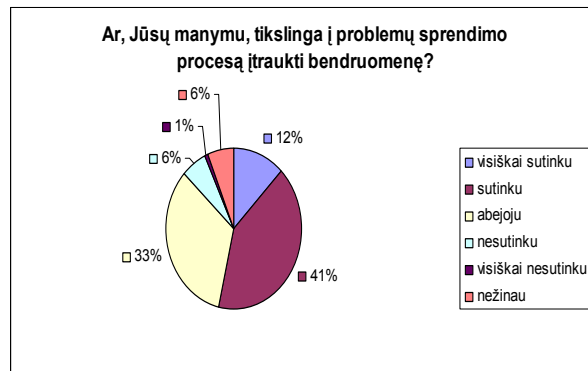
71 % atsakiusiųjų mano, kad tarnautojams reikia dalyvauti sprendimo priėmimo procese, 12 % pasirinko atsakymą „abejoju“, 11% - „nesutinku“, o likusieji 5 % teigė nežinantys (**12 diagrama**).

**12 diagrama**



Šiek tiek mažiau atsakiusiųjų palaikė galimybę įtraukti bendruomenę į problemų sprendimo procesą. 41 % atsakiusiųjų pasirinko atsakymą „sutinku“, 12 % - „visiškai sutinku“, trečdalis respondentų pasirinko atsakymą „abejoju“ (**13 diagrama**).

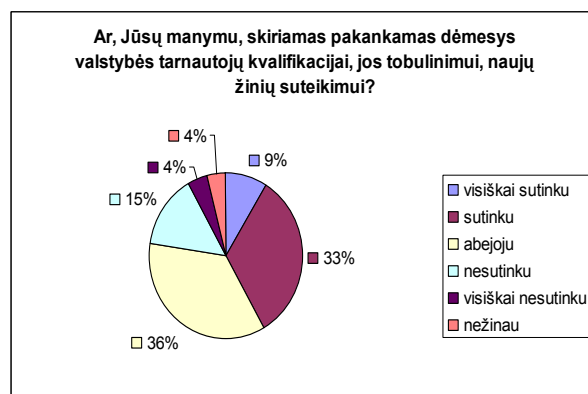
**13 diagrama**



Šalyje yra nemažai mokymo institucijų, kurios vykdo valstybės tarnautojų mokymą (Lietuvos viešojo administravimo institutas, ministerijų įsteigtos įstaigos, aukštosios mokyklos ir kiti juridiniai asmenys).<sup>64</sup> 2004 m. valstybės tarnautojus galėjo mokyti 58 institucijos.

Vis dėlto 38 % res dėlto 38 % res jog valstybės tarnautojų kvalifikacijai nėra skiriamas pakankamas dėmesys. 53 % atsakiusių sutinka, kad skiriama pakankamai dėmesio viešojo sektoriaus darbuotojų žinių tobulinimui (**14 diagrama**).

14 diagrama



Atlikto tyrimo metu taip pat nagrinėta ar ministerijų darbuotojų požiūris į Naująją viešąją vadybą panašus, ar yra tam tikrų skirtumų. Respondentų atsakymų analizei pasirinkti keturi klausimai (2, 11, 13, 14 klausimai), kurie labiausiai atspindi valstybės tarnautojų požiūrį į NVV (žr. priedą).

<sup>64</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 1073 "Dėl valstybės tarnautojų mokymo 2002-2006 metų strategijos patvirtinimo" // Valstybės žinios 2002-07-12 Nr. 71

Tikrinant homogeniškumą, iškeltos dvi hipotezės (H):  $H_1$  – skirtingų ministerijų tarnautojų požiūris į NVV yra vienodas (populiacijos homogeniškos) bei  $H_2$  - skirtingų ministerijų tarnautojų požiūris į NVV nesutampa.

Nagrinėjant valstybės tarnautojų požiūrį į NVV, apskaičiuoti šie dydžiai: *kriterijaus statistika, tikėtini dažniai, kritinė reikšmė*. Visi skaičiavimai atlikti, vadovaujantis S. Puškoriaus knygoje „Veiklos auditas“ pateikta metodika.<sup>65</sup>

### 8 lentelė

#### Ministerijų tarnautojų nuomonė apie privataus sektoriaus valdymo principų (strategija, planavimas, finansavimas, priklausomas nuo rezultatų) taikymo tikslingumą

	Visiškai sutinku	Sutinku	Abejoju	Nesutinku	Visiškai nesutinku	Nežinau	Iš viso
<b>Krašto apsaugos ministerija</b>	4 (6,33)	14 (11,3)	6 (5,6)			3 (2,3)	27
<b>Socialinės apsaugos ir darbo ministerija</b>	6 (6,8)	14 (12,17)	5 (6,08)	4 (1,4)			29
<b>Aplinkos ministerija</b>	9 (5,86)	6 (5,24)	6 (5,24)			4 (2,16)	25
<b>Iš viso:</b>	<b>19</b>	<b>34</b>	<b>17</b>	<b>4</b>		<b>7</b>	<b>81</b>

Lentelėje pateiktos trys populiacijos: Krašto apsaugos, Socialinės apsaugos ir darbo bei Aplinkos ministerijų tarnautojai. Stebimas kintamasis – nuomonė apie privataus sektoriaus principų taikymo tikslingumą valstybiniame valdyme.

Lentelėje juoda spalva parašytas respondentų, pasirinkusių tam tikrą atsakymo kategoriją, skaičius, mėlyna spalva – *tikėtini dažniai*. Pastarieji apskaičiuoti pagal formulę:

$$e_{ij} = \frac{n_i m_j}{n} \quad (1)$$

kur:  $n_i$  – tam tikros ministerijos respondentų skaičius (žr. paskutinį lentelės stulpelį),  $m_j$  – respondentų, pasirinkusių tam tikros kategorijos atsakymą, skaičius (žr. paskutinę lentelės eilutę).

Laisvės laipsnių skaičius apskaičiuotas pagal formulę:

$$(r-1)(c-1) = (3-1)(6-1) = 10 \quad (2)$$

kur:  $r$  – eilučių skaičius,  $c$  – stulpelių skaičius.

<sup>65</sup> Puškorius S. Veiklos auditas. Vilnius: , 2004. P. 157-162



Kriterijaus statistika apskaičiuota pagal formulę:

$$x^2 = \sum_{i=1}^3 \sum_{j=1}^6 \frac{(o_{ij} - e_{ij})^2}{e_{ij}} = 12,42 \quad (3)$$

Reikšmingumo lygmenį pasirinkus  $\alpha = 0,05$ , t.y. paklaida ne didesnė kaip 5 %, apskaičiuota *kritinė reikšmė*:

$$x_{0,05}^2(10) = 18,30$$

Kadangi gautoji kriterijaus statistika yra mažesnė už kritinę reikšmę ( $12,42 < 18,30$ ), tai hipotezė, jog skirtingų ministerijų tarnautojų požiūris į NVV yra vienodas, pasitvirtino.

Faktas, jog skirtingų ministerijų atstovai pritaria privataus sektoriaus elementų pritaikymui viešajame, leidžia daryti išvadą, kad Lietuvos viešajame sektoriuje, iš tikrųjų, jaučiamos valdymo spragos, kurios gali būti ištaisytos pasitelkiant privačiame versle įprastus veiklos metodus. Neturi įtakos tai, kokioje institucijoje tarnautojai dirba, bendra tendencija lieka ta pati, t.y. būtinumas reformuoti administravimo metodus.

Kaip minėta, tikrinant homogeniškumą, buvo analizuoti respondentų atsakymai į keturis klausimus. Žemiau pateikiami analogiški skaičiavimai, atspindintys ministerijų tarnautojų požiūrį į atskirus NVV principus.

Aptariant respondentų atsakymus į vienuoliktą klausimą (žr. priedą), iškeltos hipotezės (H): H<sub>1</sub> – skirtingų ministerijų turi vienodą nuomonę apie institucijos vadovus, H<sub>2</sub> – nuomonė skiriasi.

9 lentelė

**Ministerijų tarnautojų nuomonė apie institucijos vadovo vaidmenį**

	Visiškai sutinku	Sutinku	Abejoju	Nesutinku	Visiškai nesutinku	Nežinau	Iš viso
<b>Krašto apsaugos ministerija</b>	12 (11,3)	12 (8,6)	1 (3)	1 (2,3)		1 (1,6)	<b>27</b>
<b>Socialinės apsaugos ir darbo ministerija</b>	10 (12,17)	8 (9,3)	6 (3,2)	4 (2,5)		1 (1,8)	<b>29</b>
<b>Aplinkos ministerija</b>	12 (10,5)	6 (8,02)	2 (2,7)	2 (2,1)		3 (1,5)	<b>25</b>
<b>Iš viso:</b>	<b>34</b>	<b>26</b>	<b>9</b>	<b>7</b>		<b>5</b>	<b>81</b>

Lentelėje mėlyna spalva pateikti tikėtini dažniai, apskaičiuoti pagal (1) formulę. Paklaida taip pat pasirinkta 5 %, tokiu atveju, kritinė reikšmė išlieka  $x_{0,05}^2(10) = 18,30$ . Kriterijaus statistika apskaičiuota pagal (3) formulę:

$$x^2 = \sum_{i=1}^3 \sum_{j=1}^6 \frac{(o_{ij} - e_{ij})^2}{e_{ij}} = 10,36$$

Kadangi, šiuo atveju, kriterijaus statistika, vėlgi, mažesnė už kritinę reikšmę ( $10,36 < 18,30$ ), tai pasitvirtina hipotezė, jog skirtingų ministerijų tarnautojai mano vienodai, jog institucijos vadovas, visų pirma, turi būti geras vadybininkas.

Kitoje lentelėje (**10 lentelė**) pateikti respondentų atsakymai į klausimą „Ar, Jūsų manymu, tikslinga tarnautojams dalyvauti priimant sprendimus?“. Iškeltos hipotezės (H): H<sub>1</sub> – skirtingų ministerijų tarnautojų nuomonės sutampa (homogeniškos), H<sub>2</sub> – nuomonės ne vienodos.

### 10 lentelė

#### Ministerijų respondentų nuomonė apie tarnautojų dalyvavimo priimant sprendimus tikslingumą

	Visiškai sutinku	Sutinku	Abejoju	Nesutinku	Visiškai nesutinku	Nežinau	Iš viso
<b>Krašto apsaugos ministerija</b>	8 (6)	14 (12,7)	2 (3,6)	2 (2,6)		1 (1,3)	27
<b>Socialinės apsaugos ir darbo ministerija</b>		18 (13,6)	6 (3,9)	4 (2,86)		1 (1,4)	29
<b>Aplinkos ministerija</b>	10 (5,5)	6 (11,7)	3 (3,4)	2 (2,4)	2 (0,6)	2 (1,2)	25
<b>Iš viso:</b>	<b>18</b>	<b>38</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>81</b>

Lentelėje mėlyna spalva pateikti tikėtini dažniai, apskaičiuoti pagal (1) formulę. Paklaida pasirinkta 5 %, tokiu atveju, kritinė reikšmė išlieka  $x_{0,05}^2(10) = 18,30$ . Kriterijaus statistika apskaičiuota pagal (3) formulę:

$$x^2 = \sum_{i=1}^3 \sum_{j=1}^6 \frac{(o_{ij} - e_{ij})^2}{e_{ij}} = 15,21$$

Kadangi, kriterijaus statistika mažesnė už kritinę reikšmę ( $15,21 < 18,30$ ), tai pasitvirtina hipotezė, jog skirtingų ministerijų tarnautojų nuomonės šiuo klausimu sutampa.

Tikrinant homogeniškumą, taip pat analizuoti respondentų atsakymai į klausimą „Ar, Jūsų manymu, tikslinga į problemų sprendimo procesą įtraukti bendruomenę?“. Iškeltos hipotezės (H):  $H_1$  – skirtingų ministerijų tarnautojų nuomonės sutampa (homogeniškos),  $H_2$  – nuomonės ne vienodos.

### 11 lentelė

#### Ministerijų tarnautojų nuomonė apie bendruomenės dalyvavimą problemų sprendimo procese

	Visiškai sutinku	Sutinku	Abejoju	Nesutinku	Visiškai nesutinku	Nežinau	Iš viso
<b>Krašto apsaugos ministerija</b>	6 (3,3)	14 (12)	2 (7,3)	3 (1,6)	2 (1,6)		<b>27</b>
<b>Socialinės apsaugos ir darbo ministerija</b>		14 (12,8)	14 (7,9)		1 (1,8)		<b>29</b>
<b>Aplinkos ministerija</b>	4 (3,1)	8 (11,1)	6 (6,8)	2 (1,5)	2 (1,5)	3 (0,9)	<b>25</b>
<b>Iš viso:</b>	<b>10</b>	<b>36</b>	<b>22</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>81</b>

Lentelėje mėlyna spalva pateikti tikėtini dažniai, apskaičiuoti pagal (1) formulę. Paklaida pasirinkta 5 %, tokiu atveju, kritinė reikšmė išlieka  $\chi^2_{0,05}(10) = 18,30$ . Kriterijaus statistika apskaičiuota pagal (3) formulę:

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^3 \sum_{j=1}^6 \frac{(o_{ij} - e_{ij})^2}{e_{ij}} = 19,35$$

Šiuo atveju kriterijaus statistika yra didesnė už kritinę reikšmę ( $19,35 > 18,30$ ), vadinasi, hipotezė, jog ministerijų tarnautojų nuomonė šiuo klausimu vienoda, reikia atmesti.

Analizuojant respondentų atsakymus, galima pastebėti, jog Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos atstovai abejoja, jog į problemų sprendimo procesus verta įtraukti bendruomenę. Galima būtų daryti išvadą, kad tokius rezultatus galėjo nulemti ministerijos darbo specifika. Kadangi pastarosios institucijos veikla turi daugiau sąlyčio taškų su visuomene nei kitų dviejų ir sprendžia itin opias piliečiams problemas (darbo užmokesčio, pensijų, socialinių pašalpų

mokėjimo klausimai), galbūt ministerijos tarnautojai tiki, jog bendruomenės nuomonė gali būti labai šališka, atspindinti nepasitikėjimą institucijos darbu.

Išanalizavus tyrimo metu gautus duomenis, galima daryti išvadą, jog magistrinio darbo hipotezėje iškeltos prielaidos, kad Naujosios viešosios vadybos principų taikymą valstybinėse institucijose apsunkina valdymo reformų ribotumas ir politinės valios bei administracinių gebėjimų stoka, pasitvirtino.

Didesnė dalis respondentų pritarė, jog šiuo metu būtina reformuoti valstybinio valdymo institucijų administravimo metodus. Kaip vienas iš modernizavimo instrumentų gali būti Naujosios viešosios vadybos principų taikymas, t.y. privataus sektoriaus valdymo metodų perkėlimas į viešąjį. Ištyrus esamą situaciją ministerijose, peršasi išvada, jog apie pastarąją koncepciją nėra pateikiama pakankamai informacijos, nors dalis valstybės tarnautojų jau yra susipažinę su pagrindinėmis jos idėjomis.

## IŠVADOS

Lietuvoje pagreitį pamažu įgauna Naujosios viešosios vadybos teorijos principų taikymo valstybinėse institucijose procesas. Įvairių sričių mokslininkai nagrinėja šios koncepcijos taikymo mūsų šalyje galimybes, analizuoja jos privalumus ir trūkumus. Tokiu būdu sukuriamos palankios sąlygos šios modernios valdymo teorijos sėkmingam įdiegimui šalies valstybėse institucijose.

Viešojo sektoriaus darbuotojai pritaria nuomonei, jog valstybiniame valdyme reikalingos permainos. Daugiau kaip pusė (63%) respondentų išreiškė nuomonę, jog viešajame sektoriuje tikslinga panaudoti privataus sektoriaus veiklos metodus.

Atlikus tyrimą, galima išvelgti tam tikrą dviprasmiškumą: šiuo metu nuolat akcentuojama, jog tobulinami viešojo sektoriaus administravimo metodai, tačiau patys

darbuotojai (61 % respondentų) išreiškė abejonę, jog dabar vykdomos valstybinio valdymo reformos.

Ypatinga šalies politinė situacija neigiamai įtakoja valstybinio valdymo modernizavimo procesą. Politinių jėgų kaita, valios stoka neužtikrina reformų tęstinumo ir nuoseklumo. Apklausoje dalyvavę respondentai (56%) pritarė nuomonei, jog politinis populizmas įtakoja valstybinių institucijų valdymą. Neapibrėžtas politikų bei valstybės tarnautojų santykis sąlygoja atskaitomybės visuomenei stoką. Išėitis galėtų būti griežtesnis veiklos rezultatų vertinimas.

Ministerijų tarnautojai pagrindinėmis NVV taikymo valstybinėse institucijose problemomis įvardino informacijos apie NVV stoką (56%), vadybinių/viešojo administravimo žinių stoką (63%), didelę įstaigų centralizaciją (60%). Nepakankamas informacijos kiekis, nenoras keisti esamą situaciją lėtina modernizavimo proceso tempą. Valstybinio valdymo reformos turėtų būti kiekvienos naujai sudarytos vyriausybės prerogatyva. Norint sistemingai įgyvendinti viešojo sektoriaus modernizavimo procesą, turėtų būti numatytos bendros reformų tendencijos, strateginės kryptys, numatyti pagrindiniai uždaviniai ir jų įgyvendinimo priemonės.

Kaip viena iš NVV taikymo Lietuvoje problemų taip pat gali būti įvardintas valstybės tarnautojų neigiamas požiūris į reformas. Apklaustos metu net 63 % respondentų tokio požiūrio priežastimi įvardino nenorą keisti esamą situaciją, 61 % išreiškė nuomonę, jog neigiamas požiūris atsiranda dėl baimės prarasti darbą ar dėl neaiškių darbo perspektyvų.

Šalyje yra nemažai institucijų, rengiančių valstybės tarnautojų mokymo kursus. Vis dėlto kaip viena iš NVV taikymo problemų paminėtina institucijų tarnautojų administracinių gebėjimų stoka. 63 % respondentų įvardino šį faktą kaip vieną iš NVV taikymo sunkumų. Reiktų skatinti valstybės tarnautojus domėtis naujomis administravimo galimybėmis, sudarant galimybę dalyvauti specialiuose seminaruose ar kursuose. Naujai priimamiems valstybės tarnautojams turėtų būti keliami griežti kvalifikacijos, tam tikrų gebėjimų įvaldymo reikalavimai.

Nemaža paspartis, sprendžiant NVV taikymo Lietuvoje problemas, galėtų būti užsienio valstybių patirtis reformuojant viešąjį sektorių. Šalių, kuriose jau įvykdytos panašios reformos, ekspertai galėtų supažindinti su pasiektais valstybinio valdymo modernizavimo rezultatais, patirtomis nesėkmėmis. 72 % respondentų pritarė nuomonei, jog ES šalių patirtimi galėtų būti pasinaudota mūsų šalyje reformuojant valstybinį valdymą. Žinoma, taikant Naujosios viešosios vadybos principus Lietuvoje, reiktų atsižvelgti į esamą šalies situaciją ir privataus sektoriaus elementus pritaikyti pagal galimybes.

Atlikus homogeniškumo tyrimą, paaiškėjo, jog skirtingų ministerijų tarnautojų požiūris į Naująją viešąją vadybą iš esmės nesiskiria. Trijų institucijų darbuotojai išreiškė

pritarimą valstybinio valdymo modernizavimo galimybėms pritaikant privataus sektoriaus principus.

Išnagrinėjus skirtingų ministerijų tarnautojų požiūrį į Naujosios viešosios vadybos principus, peršasi išvada, jog dauguma darbuotojų pritaria vienoms ar kitoms šios teorijos idėjoms. Tik Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos tarnautojų nuomone, bendruomenės įtraukimas į problemų sprendimo procesą nėra priimtinas.

### **Literatūros sąrašas:**

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 1073 „Dėl valstybės tarnautojų mokymo 2002-2006 metų strategijos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 71

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 69

2002 m. spalio 9 d. Europos Komisijos Reguliaraus pranešimo apie Lietuvos pažangą

išvados.<http://www.euro.lt/showitems.php?TopMenuID=4&MenuItemID=25ItemID=2494&LangID=1>; prisijungimo laikas 2005-11-04

A. Brazausko ir A. Paulausko koalicijos programa

//<http://www.elta.lt/rinkimai/index.php/lt/48336>; prisijungimo laikas: 2004 – 12 – 07

A. Brazausko ir A. Paulausko koalicijos programa//

<http://www.lrinka.lt/Projektai/vsadmin.pdf>; prisijungimo laikas: 2004 – 12 – 06

Bryman A. Quantaty and Quality in Social Research. Unwin Hyman,1998.

B. Guy Peters. Biurokratijos politika. Vilnius: Pradai, 2002. P. 446, 454-458

Ch. Pollitt, G. Bouckaert. Viešojo valdymo reforma: lyginamoji reforma. Vilnius: Algarvė, 2003. P. 82

Chlivickas E, Raipa A. Viešojo administravimo raida: pokyčiai ir tendencijos//Viešasis administravimas. 2004, Nr. 4. P. 36

Chlivickas E.Viešasis administravimas: žmogiškųjų išteklių tobulinimas// Viešasis administravimas. 2002-2003, Nr. 2. P. 31

Darbo partijos programa//, <http://www.lrinka.lt/Projektai/vsadmin.pdf>; prisijungimo laikas: 2004 – 12 – 06

Darbo partijos programa // <http://www.elta.lt/rinkimai2004/index.php/lt/48354/>; prisijungimo laikas: 2004 – 12 – 07

Domarkas V. Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai//Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 7. P. 7-15

Dvorak J. Naujoji viešoji vadyba – korupcijos motyvacija ir galimybės.Viešasis administravimas demokratinėje valstybėje: studentų mokslinė konferencija. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2005. P. 51

Gineitienė D, Domarkas V. Visuomeninių organizacijų įtaka viešojo administravimo institucijoms. Kaunas: Technologija, 2000. P.6.

Guogis A., Gudelis D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai// Viešoji politika ir administravimas. 2003, Nr. 3. P. 31.

Krupavičius A. Valstybės tarnybos įvaizdis Lietuvoje//Valstybės tarnybos aktualijos. 2004, Nr. 1. P. 19

Kvietkus A. Valstybės tarnautojų veiklos vertinimas įsibėgėja//Valstybės tarnybos aktualijos. 2004, Nr. 1. P. 26.

Liberalų ir centro sąjungos programa // <http://www.elta.lt/rinkimai/index.php/lt/48346>; prisijungimo laikas: 2004 – 12 – 07

Lietuvos viešojo administravimo instituto 2004-ųjų metų veiklos ataskaita // [http://www.livadis.lt/livadis/\\_new/index.php?content\\_id=11&menuid=0](http://www.livadis.lt/livadis/_new/index.php?content_id=11&menuid=0); prisijungimo laikas: 2005 – 11 – 11

Modernes Verwaltungsmanagement// <http://www.staat-modern.de/Modernes-Verwaltungsmanagement/Personalentwicklung>. prisijungimo laikas: 2005-08-30

Modernes Verwaltungsmanagement// <http://www.staat-modern.de/Modernes-Verwaltungsmanagement/Effektivitaet-11751.66>. prisijungimo laikas: 2005-08-30 \_\_\_\_\_

Modernes Verwaltungsmanagement// <http://www.staat-modern.de/Modernes-Verwaltungsmanagement/Adressatenorientierung>. prisijungimo laikas: 2005-08-30

Modernes Verwaltungsmanagement// <http://www.staat-modern.de/Modernes-Verwaltungsmanagement/Effizienz>. prisijungimo laikas: 2005-08-30

N. Thom, A. Ritz. Viešoji vadyba: inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004. P. 22 – 23.

Palidauskaitė J. Viešojo administravimo modeliai: taikymo galimybės//Viešasis administravimas. 2002 – 2003, Nr. 2. P. 47-48

Puškorius S. Valdymo ir viešojo administravimo aktualijos Lietuvoje//Teisinės valstybės link. 2000, T. 15(7). P. 115.

Puškorius S. Veiklos auditas. Vilnius: , 2004. P. 157-162

Puškorius S. Viešasis administravimas kuriant informacinę (pilietinę) visuomenę (vadybinis aspektas). Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 2000. P. 103

Raipa A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika//Viešoji politika ir administravimas. 2002, Nr. 1. P. 11-18.

Raipa A. Šiuolaikinės viešojo administravimo metodologinės problemos// Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. Šiauliai: UAB „Šiaulių knygriškla“, 2004. P. 212-220

Robert B. Denhardt. Viešųjų organizacijų teorijos .Vilnius: Algarvė, 2001. P.197, 201, 206

Sniečkus E. Atskaitomybės viešajame administravime problema// Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. Šiauliai: UAB „Šiaulių knygriškla“, 2004. P. 247.

Šiugždinienė J. Įvadas į viešąjį administravimą// Viešųjų institucijų valdymas. Kaunas: Technologija, 1999. P. 10.

Tėvynės sąjungos programa // <http://www.elta.lt/rinkimai/index.php/lt/48352>; prisijungimo laikas: 2004 – 12 – 07

Verwaltungsstaat im Ubergang: Transformation, Entwicklung, Modernisierung. 1999, Baden – Baden. S. 122-123.



Viešojo administravimo teorijos: paskaitų konspektai/S. Pivoras. Kaunas: VDU leidykla. 2002, P. 56.

Vilpišauskas R. Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. Vilnius: Eugrimas, 2003. P. 49-50

## **NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS TAIKYMO LIETUVOJE PROBLEMOS (SANTRAUKA)**

**Pagrindinės sąvokos:** *Naujoji viešoji vadyba, naujasis viešasis administravimas, viešoji politika, viešojo sektoriaus institucijų modernizavimas*

Magistrinio darbo *tikslas* – išsiaiškinti naujosios viešosios vadybos taikymo problemas, išanalizuoti jas ir pateikti galimus sprendimo variantus.

Mokslo tiriamajame darbe iškelta *hipotezė*, jog naujosios viešosios vadybos principų taikymą valstybinėse institucijose apsunkina valdymo reformų ribotumas ir politinės valios bei administracinių gebėjimų stoka.

Darbe aptariamos Naujosios viešosios vadybos teorijos idėjos. Remiantis šalių, kuriose jau įvykdytos valstybinio valdymo reformos pavyzdžiais, analizuojami šio naujojo valdymo modelio trūkumai ir privalumai. Magistriniame darbe nagrinėjamos pastarojo modelio taikymo Lietuvoje galimybės ir problemos.

Magistrinio darbo tyrimas atliktas keliose ministerijose. Tyrimo metu gautų duomenų analizė patvirtino hipotezėje iškeltas prielaidas. Remiantis respondentų pateiktais atsakymais, galima daryti išvadą, kad bene didžiausi trukdžiai, taikant Naujosios viešosios vadybos teoriją praktikoje, kyla todėl, kad valstybės tarnautojai nėra pasirengę taikyti naujojo valdymo modelio principus. Viešojo sektoriaus tarnautojai neigiamai reaguoja į pokyčius, kadangi, paprastai, tai reiškia griežtesnius reikalavimus jų veiklai, išskyla tinkamos kvalifikacijos klausimas.

Dar viena ryški problema – nepakankamas politikų dėmesys viešojo sektoriaus reformoms. Lengvai dalinami pažadai – modernizuoti valstybinį valdymą – greitai pamirštami, o pradėtiems reformavimo procesams trūksta nuoseklumo ir tęstinumo. Nuolat besikeičiantys institucijų vadovai taip pat neigiamai įtakoja Naujosios viešosios vadybos principų diegimą, kadangi, paprastai, kiekvienas naujas tarnautojas siekia įgyvendinti savo užsibrėžtus tikslus.

Tyrimo metu tikrintas skirtingų ministerijų respondentų nuomonių homogeniškumas. Remiantis gautais atsakymais, galima daryti išvadą, jog skirtingų Lietuvos valstybinių institucijų tarnautojai vienodai vertina Naujosios viešosios vadybos principų taikymą valstybiniame valdyme. Daugelio nuomone, šiuo metu šalyje reikalinga modernizuoti viešojo sektoriaus administravimo metodus.

## **PROBLEMS OF NEW PUBLIC MANAGEMENT IMPLEMENTATION IN LITHUANIA (Summary)**

**Keywords:** *New Public Management, new public administration, public policy, efficiency modernization of public sector institutions*

The main objective of master's paper is to find out and to analyze the implementation problems of New Public Management, and to submit the possible solutions.

The hypothesis of this paper is that the implementation of New Public Management is complicated because of limited management reforms and the lack of political awareness and administrative skills.

There are the ideas of New Public Management theory reviewed. The advantages and disadvantages of this new management model are analyzed with reference to experience of foreign countries. The possibilities and problems of this model implementation in Lithuania are studied.

The research was carried out in some ministries. The assumption was confirmed by research datum. The conclusion could be made that the implementation of New Public Management is complicated because public officers are not capable of applying the new management model's principles. The reaction of public officers to changes is usually negative. The other problem is an insufficient political attention to reforms of public sector. There is no succession and consistency in the process.

The possible solutions of these problems are submitted in the master's paper

## **PRIEDAS: TYRIMO ANKETA**

**Kristina Lingytė**

Mykolo Romerio universiteto

Viešojo administravimo magistrantūros II k. studentė

1. Ar, Jūsų manymu, ministerijos valdyje reikalingos reformos?

- a) visiškai sutinku
  - b) sutinku
  - c) abejoju
  - d) nesutinku
  - e) visiškai nesutinku
  - f) nežinau
2. Ar, Jūsų manymu, tikslinga ministerijoje taikyti privataus sektoriaus valdymo principus (strategija, planavimas, finansavimas, priklausomas nuo rezultatų)?
- a) visiškai sutinku
  - b) sutinku
  - c) abejoju
  - d) nesutinku
  - e) visiškai nesutinku
  - f) nežinau
3. Ar, Jūsų manymu, šiuo metu bandoma keisti (reformuoti) valstybinių institucijų administravimo metodus?
- a) visiškai sutinku
  - b) sutinku
  - c) abejoju
  - d) nesutinku
  - e) visiškai nesutinku
  - f) nežinau
4. Jeigu reformos vykdomos, tai kas yra daroma:
- įvadinių metodų derinimas
  - a) visiškai sutinku
  - b) sutinku
  - c) abejoju
  - d) nesutinku
  - e) visiškai nesutinku
  - f) nežinau
  - į rezultatus orientuoto valdymo diegimas
  - a) visiškai sutinku
  - b) sutinku
  - c) abejoju
  - d) nesutinku
  - e) visiškai nesutinku
  - f) nežinau
  - atsakomybės delegavimas tarnautojams
  - a) visiškai sutinku
  - b) sutinku
  - c) abejoju
  - d) nesutinku
  - e) visiškai nesutinku
  - f) nežinau
5. Ar, Jūsų manymu, reikėtų remtis, atsižvelgti į ES valstybių turimą patirtį reformuojant viešąjį sektorių?
- a) visiškai sutinku
  - b) sutinku
  - c) abejoju
  - d) nesutinku
  - e) visiškai nesutinku

- f) nežinau
6. Kokios, Jūsų manymu, Naujosios viešosios vadybos (NVV) taikymo ministerijoje problemos:
- informacijos apie NVV stoka
    - a) visiškai sutinku
    - b) sutinku
    - c) abejoju
    - d) nesutinku
    - e) visiškai nesutinku
    - f) nežinau
  - trūkumas vadybinių/viešojo administravimo žinių
    - a) visiškai sutinku
    - sutinku
    - abejoju
    - nesutinku
    - visiškai nesutinku
    - nežinau
  - didelė įstaigų centralizacija
    - a) visiškai sutinku
    - b) sutinku
    - c) abejoju
    - d) nesutinku
    - e) visiškai nesutinku
    - f) nežinau
  - neigiamas valstybės tarnautojų požiūris, nepritarimas vykdomoms reformoms
    - a) visiškai sutinku
    - sutinku
    - abejoju
    - nesutinku
    - visiškai nesutinku
    - f) nežinau
- (jeigu nepritariate šiam teiginiui, 7 klausimą praleiskite)**
7. Kodėl, Jūsų manymu, vyrauja neigiamas požiūris į valdymo reformas?
- nenoras keisti esamą situaciją
    - a) visiškai sutinku
    - b) sutinku
    - c) abejoju
    - d) nesutinku
    - e) visiškai nesutinku
    - f) nežinau
  - baimė dėl neaiškių darbo perspektyvų (darbo praradimas, netinkama kvalifikacija)
    - a) visiškai sutinku
    - b) sutinku
    - abejoju
    - nesutinku
    - visiškai nesutinku
    - nežinau
  - apskritai, neigiamas požiūris į naujoves

- a) visiškai sutinku
  - b) sutinku
  - c) abejoju
  - d) nesutinku
  - e) visiškai nesutinku
  - f) nežinau
8. Ka, Jūsų manymų, reikia daryti, norint pagerinti NVV diegimą institucijoje?
- organizuoti seminarus apie NVV, jos diegimą valdyme
- a) visiškai sutinku
  - b) sutinku
  - c) abejoju
  - d) nesutinku
  - e) visiškai nesutinku
  - f) nežinau
- sudaryti tarnautojams galimybę gerinti žinias specialiuose kursuose
- a) visiškai sutinku
  - b) sutinku
  - c) abejoju
  - d) nesutinku
  - e) visiškai nesutinku
  - f) nežinau
9. Ar, Jūsų manymu, valstybinių institucijų valdymui turi įtakos politinis populizmas?
- a) visiškai sutinku
  - b) sutinku
  - c) abejoju
  - d) nesutinku
  - e) visiškai nesutinku
  - f) nežinau
10. Ar turi įtakos institucijos valdymui jos vadovų kaita?
- a) visiškai sutinku
  - b) sutinku
  - c) abejoju
  - d) nesutinku
  - e) visiškai nesutinku
  - f) nežinau
11. Ar pritariate idėjai, kad institucijos vadovas, visų pirma, turi būti geras vadybininkas – administratorius ?
- a) visiškai sutinku
  - b) sutinku
  - c) abejoju
  - d) nesutinku
  - e) visiškai nesutinku
  - f) nežinau
12. Ar, Jūsų manymu, skiriamas pakankamas dėmesys valstybės tarnautojų kvalifikacijai, jos tobulinimui, naujų žinių suteikimui?
- a) visiškai sutinku
  - b) sutinku
  - c) abejoju
  - d) nesutinku
  - e) visiškai nesutinku
13. Ar, Jūsų manymu, tikslinga tarnautojams dalyvauti priimant sprendimus?

- a) visiškai sutinku
  - b) sutinku
  - c) abejoju
  - d) nesutinku
  - e) visiškai nesutinku
  - f) nežinau
14. Ar, Jūsų manymu, tikslinga į problemų sprendimo procesą įtraukti bendruomenę?
- a) visiškai sutinku
  - b) sutinku
  - c) abejoju
  - d) nesutinku
  - e) visiškai nesutinku
15. Ar turite žinių apie Naująją viešąją vadybą?
- a) Taip, esu gerai susipažinęs (-usi)
  - b) Žinau tik pagrindines idėjas
  - c) Nieko negirdėjau
16. Ar esate išklause viešojo administravimo (vadybos) kursą?
- a) taip
  - b) ne
17. Koks Jūsų amžius?
- a) 18 - 25 m.
  - b) 25 – 35 m.
  - c) 35 – 45 m.
  - d) 45 – 55 m.
  - e) daugiau nei 55 m.

**Ačiū už Jūsų atsakymus!**