

Alvydas Raipa ● Vainius Smalskys ● Vidmantė Giedraitytė ● Saulius Nefas

# ŠIUOLAIKINIO VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PAGRINDAI



**MRU**  
MYKOLO ROMERIO  
UNIVERSITETAS

ŠIUOLAIKINIO VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO  
PAGRINDAI



ALVYDAS RAIPA  
VAINIUS SMALSKYS  
VIDMANTĖ GIEDRAITYTĖ  
SAULIUS NEFAS

# ŠIUOLAIKINIO VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PAGRINDAI

Vadovėlis



Vilnius, 2016

UDK 351/354(075.8)

Ši-117

*Recenzentai:*

**Prof. dr. EUGENIJUS CHLIVICKAS**

Vilniaus Gedimino technikos universiteto Verslo vadybos fakulteto  
Tarptautinės ekonomikos ir vadybos katedra, Lietuvos viešojo  
administravimo lavinimo institucijų asociacijos prezidentas

**Prof. dr. TADAS SUDNICKAS**

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Vadybos  
instituto direktorius

*Rekomendavo spausdinti:*

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto  
Viešojo administravimo institutas 2015 m. gruodžio 3 d.  
(susirinkimo protokolas Nr. 1VAI-4)

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto taryba  
2016 m. sausio 8 d. (nutarimas Nr. 1PV-17)

Mykolo Romerio universiteto Viešojo valdymo inovacijų laboratorija  
2016 m. sausio 19 d. (susirinkimo protokolas Nr. VVIL-1)

Mykolo Romerio universiteto Mokslinių–mokomųjų leidinių aprobavimo  
leidybai komisija 2016 m. sausio 29 d. (posėdžio protokolas Nr. 2L-7)

Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo pirmosios pakopos,  
švietimo politikos ir vadybos antrosios pakopos studijų programų komitetas  
2015 m. gruodžio 3 d. (susirinkimo protokolas Nr. 10-75)

*Autorių indėlis:*

**Prof. dr. ALVYDAS RAIPA**, atsakingasis redaktorius (įvadas, I, II skyriai, III  
skyriaus 1–3, IV skyriaus 1–3, V skyriaus 1–3 poskyriai)

**Dokt. VIDMANTĖ GIEDRAITYTĖ** (III skyriaus 2, IV skyriaus 1–3, V skyriaus  
2–3 poskyriai)

**Prof. dr. SAULIUS NEFAS** (VII skyrius, Pagrindinių šiuolaikinio valdymo  
srities sąvokų sąvadas).

**Prof. dr. VAINIUS SMALSKYS** (VI skyrius).

© Alvydas Raipa, 2016

© Vainius Smalskys, 2016

© Vidmantė Giedraitytė, 2016

© Saulius Nefas, 2016

© Mykolo Romerio universitetas, 2016

© Jūratė Juozėnienė, viršelio dailininkė, 2016

© VĮ Registrų centras, 2016

ISBN 978-9955-30-218-6 (internete)

ISBN 978-9955-30-219-3 (spausdintinis)

---

## TURINYS

---

ĮVADAS .....	9
PAGRINDINĖS ŠIUOLAIKINIO VALDYMO SRITIES SĄVOKOS .....	11
Literatūra .....	29
I SKYRIUS. VIEŠOJO VALDYMO KAITA XX–XXI A. SANDŪROJE.....	33
1.1. Teorijos reikšmė viešojo valdymo metodologijoje .....	35
Klausimai ir užduotys .....	50
Literatūra.....	50
1.2. Viešojo valdymo kaitos priežastys, struktūra ir poveikis.....	53
Klausimai ir užduotys .....	68
Literatūra.....	68
1.3. Naujojo viešojo valdymo doktrinos struktūra .....	71
Klausimai ir užduotys .....	83
Literatūra.....	84
II SKYRIUS. VIEŠOJO SEKTORIAUS VEIKLOS POKYČIAI IR JŲ VALDYMAS .....	87
2.1. Modernaus viešojo valdymo pokyčiai .....	89
Klausimai ir užduotys .....	100
Literatūra.....	101
2.2. Valstybės institucijų rengimosi pokyčių valdymui dekompozicija .....	103
Klausimai ir užduotys .....	117
Literatūra.....	118
2.3. Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos .....	120
Klausimai ir užduotys .....	133
Literatūra.....	133
III SKYRIUS. VIEŠOJO VALDYMO MODERNIZAVIMO SISTEMINIS PROCESINIS POBŪDIS .....	137
3.1. Biurokratinio valdymo modernizavimo reformų struktūra.....	139

	Klausimai ir užduotys .....	151
	Literatūra.....	151
3.2.	Inovatyvūs viešojo valdymo reformų sprendimai .....	154
	Klausimai ir užduotys .....	168
	Literatūra.....	168
3.3.	Viešojo valdymo reformų tendencijos ir perspektyvos .....	171
	Klausimai ir užduotys .....	185
	Literatūra.....	185
 <b>IV SKYRIUS. INOVACINIŲ PROCESŲ VALDYMAS VIEŠAJAME</b>		
	SEKTORIUJE.....	187
4.1.	Inovatyvumas ir inovacijos naujojo viešojo valdymo doktrinoje .....	189
	Klausimai ir užduotys .....	204
	Literatūra.....	205
4.2.	Šiuolaikinio viešojo valdymo trukdžiai įgyvendinant inovacijas.....	207
	Klausimai ir užduotys .....	219
	Literatūra.....	220
4.3.	Rizikos valdymas atnaujinant viešąjį sektorių.....	222
	Klausimai ir užduotys .....	235
	Literatūra.....	235
 <b>V SKYRIUS. SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS KAITOS PROCESAI KURIANT</b>		
	VIEŠĄJĄ VERTEĮ.....	239
5.1.	Sektorių sąveikos pokyčiai XX–XXI a. sandūroje .....	241
	Klausimai ir užduotys .....	256
	Literatūra.....	256
5.2.	Tinklai ir tinklaveika šiuolaikinio viešojo valdymo struktūroje.....	259
	Klausimai ir užduotys .....	274
	Literatūra.....	275
5.3.	Socialinė tinklaveika viešajame sektoriuje .....	278
	Klausimai ir užduotys .....	291
	Literatūra.....	291

VI SKYRIUS. ŠIUOLAIKINĖ VALSTYBĖS TARNYBA.....	295
6.1. Valstybės tarnybos modernizavimas viešojo administravimo reformų požiūriu .....	297
Klausimai ir užduotys .....	312
Literatūra.....	312
6.2. Valstybės tarnybos reformos ir modelių kaita.....	314
Klausimai ir užduotys .....	330
Literatūra.....	330
6.3. XXI amžiaus iššūkiai ir Europos integravimosi procesų įtaka valstybės tarnybai .....	332
Klausimai ir užduotys .....	342
Literatūra.....	343
VII SKYRIUS. MODERNIOS VIETOS (TERITORIJOS) SAVIVALDOS IR VALDYMO DEMOKRATIZAVIMO BRUOŽAI.....	345
7.1. Vietos (teritorijos) demokratinio valdymo samprata ir tendencijos.....	347
Klausimai ir užduotys .....	357
Literatūra.....	357
7.2. Sisteminiai ir procesiniai vietos savivaldos pokyčiai...	359
Klausimai ir užduotys .....	380
Literatūra.....	380
7.3. Bendruomeniškumo formų plėtra įgyvendinant šiuolaikinį viešąjį valdymą .....	382
Klausimai ir užduotys .....	395
Literatūra.....	395





Šiuolaikinio viešojo valdymo plėtros dinamika lemia struktūrinių ir sisteminių pokyčių poreikį. XX–XXI a. sandūroje viešojo valdymo kaitos proceso struktūros esminiais viešojo sektoriaus veiklos elementais tampa valdymo stiliaus, dizaino, formų ir metodų modernizavimo uždaviniai, skatinantys visų rūšių ir lygių viešojo valdymo institucijas tobulinti strategines pertvarkymo kryptis ir jų įgyvendinimo priemones. Siekiant efektyvesnės viešojo sektoriaus veiklos kuriant viešąją vertę būtina, kad visuomenė pasitikėtų valstybės institucijų, valdžios struktūrų ir viešojo sektoriaus organizacijų veikla. Todėl esminis strateginis šiuolaikinio viešojo sektoriaus tikslas – rasti būdą kompleksiskai modernizuoti veiklą, t. y. nustatyti viešojo sektoriaus institucijų veiklos kryptis, formas, metodus ir procedūras, taikomus įgyvendinant viešąją politiką. Valstybės strateginės plėtros kryptis privalo tapti vientisa darniai veikiančia sistema, kuriai būdingi holistiniai bruožai kuriant teorinius metodologinius darinius ir taikant viešojo valdymo praktiką.

Svarbiausias šį vadovėlį rengusių Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo instituto dėstytojų tikslas buvo pateikti bendrąsias XXI a. pradžios viešojo valdymo pasaulinės teorinės minties ir geriausios viešojo valdymo praktikos sampratas, apibūdinti esmines vidines ir išorines viešojo valdymo kaitos sąlygas, subjektyvius ir objektyvius viešojo valdymo modernizavimo veiksnius. Vadovėlis nėra vien tik vadinamasis įvadinis viešojo administravimo kursas. Autoriai supranta viešojo administravimo studijų magistrantūros programų specifiką, todėl bando nustatyti ir pagrįsti esmines šiuolaikinių viešojo valdymo pokyčių priežastis, interpretuoti jau žinomus jų sistemų ir posistemų veiklos bruožus, išskirti reikšmingas sistemines ir procesines valdymo analizės dedamąsias, strategines organizacijų kaitos elementus ir veiklos efektyvumo tobulinimo komponentus naujai viešajai vadybai tampant naujojo viešojo valdymo doktrina. Todėl suprantamas vadovėlio autorių noras padėti greičiau ir kokybiškiau ištraukti į studijų procesą ne tik bakalauro studijų programos klausytojams, bet ir magistrantams, kurių dauguma viešojo valdymo studijas pasirenka baigę įvairių kryptių, dažnai – ne socialinių mokslų srities, bakalauro studijų programas.

Vadovėlio turinio struktūrą lėmė autorių siekis pateikti savitą požiūrį į dažnai aptariamas aktualias viešojo valdymo, kaip viešosios politikos ir viešojo administravimo dichotomijos, problemas, tokias kaip naujų valdymo formų, metodų, modelių, teorinių konstrukty, institucijų sąveika, viešųjų organizacijų valdymo formų tobulinimo paieška, valstybės tarnybos keitimasis ir jai kylantys iššūkiai.

Autoriai mano, kad pateikti viešojo valdymo procesų kaitos teorinių ir metodologinių nuostatų, doktrinų ir modelių apibendrinimai, kaip bandymai nustatyti vidines ir išorines organizacijų aplinkos sąlygas bei veiksnius, yra itin reikalingi ir bus palankiai priimti akademinųjų viešojo valdymo studijų programų klausytojų. Valstybės institucijų vadovai, vadybininkai, savivaldos lygmens politikai, administratoriai ir visi, kas domisi šiuolaikinio viešojo valdymo problematika ir sprendimų paieška, knygoje ras vertingos, naudingos ir galbūt taikytinos informacijos.

Knygos autoriai nuoširdžiai dėkoja vadovėlio recenzentams už geranorišką požiūrį ir pateiktas tiksliai, vertingas pastabas bei visiems, kas padėjo jį išleisti.

ALVYDAS RAIPA

Norint suprasti savokų specifiką reikėtų išsiaiškinti jų prigimtį, arba vadinamąją koncepciją. Anglų kalbos žodis *concept* reiškia „sąvoka“, „samprata“, „bendrasis supratimas“. Sąvokų apibrėžtis dažniausiai nurodo tam tikras dalykų klases. Be to, jas galima skirstyti į kategorijas ar tipus. Kai kurių sąvokų reikšmės yra pastovios, pavyzdžiui, sala – tai vandenynų supamas žemės plotas; trikampis – tai uždara plokštuminė figūra, turinti tris kraštines ir tris kampus. Kita vertus, daugelio sąvokų reikšmė kinta priklausomai nuo konteksto ir įgyja alternatyvių požymių. Sąvokos tipas gali priklausyti nuo dalykų sąveikos. Antai sąlyginių sąvokų esminiai požymiai yra pastovūs ir nepriklauso nuo socialinio konteksto, o skiriamųjų ar sąlyginių sąvokų požymiai kinta, todėl jas apibrėžiant reikia atsižvelgti į socialinį jų vartosenos kontekstą ar kultūrinę aplinką.

Kaip teigia R. Jantzas, sąvokų supratimas yra daugiau nei objektų klasifikavimas ir kategorijų formulavimas. Nepakanka išmokti naujų pavadinimų arba su objektų ir idėjų klasėmis susijusių žodžių. Sąvokas sukuria žmonės, tad jos iš esmės yra sutartinės, bet reiškinio pavadinimo žinojimas dar nelemia, kad sąvoka bus suvokiama vienojai. Supratimas susijęs su konceptualiomis žiniomis, t. y. gebėjimu apibrėžti reiškinį ir išvelgti sąvokų tarpusavio santykius.

Sąvokų mokymasis apima žinių konstravimo procesą ir informacijos skirstymą į suprantamas ir sudėtingas kognityvines struktūras. Kai kada vartojamos sąvokos suprantamos teisingai, o kai kada – tik intuityviai, todėl neteisingai atspindi pasaulį (Jantz, 2008, p. 283–285).

Kalbant apie šiuolaikinį viešąjį administravimą sąvokos taip pat labai svarbios. Ši sritis labai sudėtinga, nes ir valdymo mokslas (vadyba), ir jį lemiantys procesai, palyginti su kitais mokslais, yra gana jauni, juo labiau praktiniai vadybos procesai vis dar kinta, atsinaujina ar įgyja naujų reikšmių. Jiems įvardyti reikia ir naujų sąvokų, ir susitarimo, kaip kas bus vadinama. Toliau žodynylyje pateikiamos kai kurios sąvokos nėra vienintelės, bet tai, kad jos įtrauktos į šį vadovėlį,

atsako į du svarbius klausimus: kiek sąvokos yra svarbios, kad būtų galima susikalbėti, ir kodėl vartojamos būtent šios ar kitos sąvokos, nes „tik vienodai suprantamos sąvokos sudaro prielaidas žmonėms suprasti vienas kitą“ (*Astrauskas, 2012, p. 5*). Sąvoka gali būti apibrėžiama ir kaip tam tikras žodis arba žodžių junginys, kuris žymi svarbią tikrovės objektą (daiktą ir (arba) reiškini) apibūdinančią informaciją, o sąvoka kaip psichinis reiškiny yra tam tikru būdu apibrėžtas tam tikro tikrovės objekto (daikto ir (arba) reiškinių) atspindys žmogaus sąmonėje (*Astrauskas, 2012, p. 5*).

Rengiantis bet kokiam tyrimui ar sprendžiant problemą reikia išskirti pagrindines sąvokas ir patikslinti jų apibrėžimus. Taip išsiaiškinama prasmė, nes visada kyla pavojus sąvokas interpretuoti skirtingai. Sąvokų interpretavimas – tai ieškojimas empirinių požymių, aiškinančių jų svarbą tyrėjo (problemos sprendėjo – S. N.) iškeltiems uždaviniams pasiekti (*Bakaveckas, 2005, p. 88*).

Toliau pateikiamas<sup>1</sup> šiame vadovėlyje vartojamų pavyzdinių sąvokų (keturiomis kalbomis) žodynėlis, skaitytojų patogumui sąvokos sukirčiuotos. Iš įvairių šaltinių parinkti moksliniai paaiškinimai skaitytojui padės suprasti sąvokų reikšmių skirtumus ar panašumus.

*Administracija* (angl. *administration*, pranc. *administration*, vok. *Verwaltung*, rus. *администрация*): 1. valstybės valdymo organų sistema; 2. organizacijos, įmonės, įstaigos vadovai; 3. atsakingieji rengėjai, tvarkytojai (62)<sup>2</sup>; 4. įstaiga, kurią sudaro struktūriniai padaliniai, jiems nepriskirti tarnautojai ir administracijos filialai (struktūriniai teritoriniai administracijos padaliniai) (17).

*Administrėtorius* (angl. *administrator*, pranc. *administrateur*, vok. *Verwaltung*, rus. *администратор*): 1. atsakingasis tvarkytojas (62); 2. administratoriaus darbas – dalyvauti kuriant ir remiant valdžios ir žmonių dialogą (18).

*Administracinis aktas* (angl. *administrative act*, pranc. *acte d'administration*, vok. *Verwaltungsakt*, rus. *административный акт*): 1. viešojo administravimo subjekto išleistas nustatytos formos teisės aktas (63); 2. teisės akto rūšis; įstatymuose įtvirtinti tik požymiai, apibrėžiantys jį ne kaip teisės aktą, o tik kaip administracinį aktą (5).

<sup>1</sup> Sąvokų aiškinamąjį žodyną parengė prof. dr. SAULIUS NEFAS.

<sup>2</sup> Šaltiniai nurodomi pagal jų poziciją šio skyriaus literatūros sąrašė (1).

*Administravimas* (angl. *administration*, pranc. *administration*, vok. *Verwalten*, rus. *администирование*): 1. valdymas, tvarkymas; 2. valdymas, tvarkymas nesigilinant į dalyko esmę, biurokatiškai (62); 3. tai priemonės, skirtos organizuoti, sutelkti žmogiškuosius ir materialinius bei finansinius išteklius siekiant įgyvendinti valstybės valią ir politinius sprendimus, tenkinti įvairių socialinių grupių interesus (49).

*Administracinė atsakomybė* (angl. *administrative responsibility*, pranc. *responsabilité administrative*, vok. *administrative Verantwortung*, rus. *административная ответственность*): 1. administracinė atsakomybė taikoma už Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekse numatytus teisės pažeidimus, jeigu pagal savo pobūdį šie pažeidimai pagal galiojančius įstatymus neužtraukia baudžiamosios atsakomybės (31); 2. atskira teisinė atsakomybės rūšis, taikoma administracinės teisės pažeidimus padariusiems asmenims, kuriems skiriamos įstatymų numatytos administracinės nuobaudos siekiant kovoti su teisės pažeidimais, užtikrinant teisėtumą ir teisėtvarką (42).

*Administracinis vienetasis* (angl. *administrative unit*, pranc. *unité administrative*, vok. *Verwaltungseinheit*, rus. *административная единица*): 1. Lietuvos Respublikos teritorijos dalis, kurioje valdymą organizuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybė arba savivaldybės institucijos (63); 2. bendra iš trijų komponentų – teritorijos, gyventojų (žmonių) ir teritorinio valdymo institucijų – sudaryta visuma (2).

*Administracinis procesas* (angl. *administrative process*, pranc. *processus administratif*, vok. *Verwaltungs Prozess*, rus. *административный процесс*). *Administracinis*: 1. susijęs su administracija, jai priklausantis; 2. pagrįstas nurodymais, potvarkiais ir pan., o ne rinkos dėsniais. *Procesas*: 1. eiga, vyksmas, raida, būvių kaita, veiksmas; priešastiniai ryšiais susijusių, vienas po kito vykstančių pokyčių seka (62); 2. vieni mokslininkai administracinį procesą supranta kaip administracinėmis procesinėmis normomis sureguliuotą vykdomųjų organų (pareigūnų) veiklą, vykdomą nagrinėjant ir sprendžiant įvairias individualias valstybinio valdymo srities administracines bylas ir įgyvendinant vykdomosios valdžios funkcijas bei uždavinius. Kitų autorių nuomone, administracinį procesą reikėtų suvokti plačiau prasme. Čia iš esmės kalbama apie administracinę procedūrinę veiklą, t. y. administracinį procesą sukuriant įvairias administracines procedūras (70).

**Auditas** (angl. *audit*, pranc. *d'audit*, vok. *Prüfung*, rus. — *надзор*): 1. įmonės, organizacijos, įstaigos finansinės ūkinės veiklos patikrinimas pagal dokumentus; viena iš kontrolės formų (62); 2. bendroji valdymo peržiūra, kuri įvertina atskiros organizacijos gebėjimus įgyvendinti jos misiją ir politikos įgaliojimus (12).

**Biurokrātija** (angl. *bureaucracy*, pranc. *bureaucratie*, vok. *Bürokratie*, rus. *бюрократия*): 1. valstybės ar kitos socialinės organizacijos valdymo sistema su įtakingų valdininkų aparatu, kuris nepriklauso nuo organizacijos narių valios (62); 2. pagal M. Vėberį, biurokratija yra tas racionalusis valstybės komponentas, kurio paskirtis – vykdyti savo politinių, t. y. renkamųjų, šeimininkų valią (41).

**Bendrijà** (angl. *community*, pranc. *communauté*, vok. *Gemeinde*, rus. *сообщество*): 1. kokio nors tikslo siekiantis susivienijimas (30); 2. įvairios profesinės ir interesus vienijančios grupės, pavyzdžiui, gyvenamųjų namų, sodų bendrijos, religijos ar būreliai (28).

**Bendruomenė** (angl. *community*, pranc. *société*, vok. *Gemeinschaft*, rus. *община*): 1. istoriškai susiformavusi gamybos santykiais susijusių žmonių grupė. Bendruomenė glaudžiau jungia savo narius negu visuomenė; 2. kolektyvas, kurį sieja bendri interesai (30); 3. grupė, kuriai individai priklauso, turi pareigų ir įsipareigojimų (65).

**Bendruomenės cėntras** (angl. *community-based organization*, pranc. *organisme communautaire*, vok. *Gemeindezentrum*, rus. *общинный центр*): visiems rajono gyventojams atviri namai, nepaisant tautybės, religinių ar politinių įsitikinimų. Visus juos vienija tradiciškai susiklostęs priklausymas tai pačiai bendruomenei, gyvenamoji vieta, bendri interesai (22).

**Bendruomeninė organizācija** (angl. *community-based organization*, pranc. *organisme communautaire*, vok. *Gemeinschaftsbasierte Organisation*, rus. *общинная организация*): 1. asociacija, kurios steigėjai ir nariai yra gyvenamosios vietovės bendruomenės (jos dalies arba kelių gyvenamųjų vietovių) gyventojai ir kurios paskirtis – per iniciatyvas įgyvendinti viešuosius su gyvenimu kaimynystėje susijusius interesus (33); 2. gyvenamosios vietovės gyventojams atstovaujanti organizacinė struktūra (7).

**Centralizācija** (angl. *centralisation*, pranc. *centralisation*, vok. *Zentralisierung*, rus. *централизация*): 1. kaupimas, telkimas į vieną

vieta, centrą; valdymo, vadovavimo, ekonominės galios sutelkimas vienoje vietoje, nedaugelyje centrų (62); 2. žemesniųjų viešojo valdymo (administravimo) subjektų pavaldumas aukštesniems remiantis sistemos vientisumu, vadovavimas žemesniems subjektams iš centro (11).

*Decentralizacija* (angl. *decentralisation*, pranc. *décentralisation*, vok. *Dezentralisierung*, rus. *децентрализация*): 1. dalies centrinės valdžios funkcijų perleidimas, priklausymas vietos valdžios organams (62); 2. viena iš svarbiausių šių dienų valdymo sistemų reformų krypčių; gali būti laikoma būtina ne tik vietos savivaldos, bet ir pilietinės visuomenės raidos sąlyga. Decentralizacija apima mokesčių, politinius ir administracinius pokyčius ir gali iš esmės paveikti visus raidos aspektus (51).

*Demokrātija* (angl. *democracy*, pranc. *démocratie*, vok. *Demokratie*, rus. *демократия*): 1. valdžia, faktiškai ar formaliai kylanti iš visuomenės (bendruomenės) daugumos valios; 2. visuomeninių organizacijų ir bendrijų tvarkymosi principas, pagrįstas narių savaveiksmiškumu, aktyviu dalyvavimu organizacijų veikloje ir vadovavime; vadovaujantieji organai renkami, keičiami, atsiskaito organizacijos, bendrijos suvažiavimui (visuotiniam susirinkimui, kongresui) (62); 3. politinė valstybės forma: suvereni valdžia priklauso politinei tautai – piliečiams, įgyvendinama per renkamus valstybinės valdžios organus (35).

*Efektyvumas* (angl. *effectiveness*, pranc. *efficacité*, vok. *Effektivität*, rus. *принцип эффективности*): 1. rezultato ir sąnaudų, reikalingų jam pasiekti, santykis arba jų atitikimo laipsnis (62); 2. tai sėkmingai veikiančių viešųjų institucijų mišrių veiklos metodų tobulinimas, papildomos galimybės integruojant vadybos ir administravimo technologijas ir plačiai taikant kokybės vadybos principus, kontrolės ir vertinimo sistemas kaip vadybos ir sprendimų tobulinimo priemonę. Viešosios organizacijos siekia sistemingai dirbti: motyvuoja darbuotojus, taiko naujas technologijas, kaupia ir skirsto įvairias išteklių rūšis, tenkina viešųjų institucijų ir privačių struktūrų interesus (50).

*Elektrėninė valdžią* (angl. *e-government*, pranc. *e-gouvernement*, vok. *Elektronische Verwaltung*, rus. *электронное правительство*): 1. informacinių technologijų naudojimas įgyvendinant viešosios valdžios funkcijas; priemonės, kuriomis siekiama elektroniniu būdu teikti viešąsias paslaugas komunikacijai, vidinei ir išorinei sąveikai su



pliečiais, verslu ir kitomis organizacijomis pagerinti. E. valdžios siekis – padidinti vykdomosios valdžios sprendimų priėmimo skaidrumą, kokybiškiau ir efektyviau teikti viešąsias paslaugas ir informaciją informacinių technologijų atveriamomis galimybėmis (63); 2. vienas iš būdų pagerinti visuomenės ir valdžios komunikavimo kokybę modernizuojant valstybės valdymą, sėkmingai vykdyti valstybės reformą, prisitaikyti prie žinių ir visuomenės reikalavimų (24).

*Funkcija* (angl. *function*, pranc. *fonction*, vok. *Funktion*, rus. *функция*): 1. paskirtis; pareigos, veiklos sritis; (62); 2. organizacijos vykdoma veikla (jos dalis). Organizacija atlieka funkcijas įgyvendindama savo tikslus, todėl tikslai ir funkcijos tiesiogiai susiję. Praktinis atliekamos funkcijos rezultatas – veiklos procesas (38).

*Funkcionavimas* (angl. *functioning*, pranc. *fonctionnement*, vok. *Funktionieren*, rus. *функционирование*): 1. *funkcionuoti* – veikti, dirbti; atlikti kokią nors paskirtį (62); 2. teisinė viešojo administravimo įstaigos veiklos kryptis, sudaranti dalį jos kompetencijos. Pagal galiojančius teisės aktus, viešojo administravimo funkcijas Lietuvoje atlieka viešieji juridiniai asmenys (valstybės ir savivaldybių įstaigos) ir pareigūnai. Paprastai jos nurodomos viešojo administravimo įstatuose ar nuostatuose. Lietuvoje žinomos šios viešojo administravimo funkcijos: 1) valdymo planavimas, reguliavimas, kontrolė ir priežiūra; 2) privalomi nurodymai valdiniam; 3) įstaigos vidaus administravimas; 4) viešųjų paslaugų teikimo administravimas (48).

*Funkcionali viėtos bendruomenė* (angl. *functional local society*, pranc. *société collectivité locale fonctionnelle*, vok. *funktionieren Wohnort Gemeinde*, rus. *функциональное местное сообщество*): grupė žmonių, gyvenančių apibrėžtoje teritorijoje ir atliekančių tam tikrus veiksmus tos vietos labui. Taip atsiranda bendrų interesų ir vidinis jausmas, kad jie priklauso tai pačiai žmonių grupei (36).

*Hipotėzė* (angl. *hypothesis*, pranc. *hypothèse*, vok. *Hypothese*, rus. *гипотеза*): 1. mokslinis pažinimo būdas; neįrodyta, patikrinimo reikalinga teorija; 2. nelabai tvirtas spėjimas, menkai pagrįstas faktų aiškinimas (62); 3. moksliskai pagrįstas spėjimas tam tikriems reiškiniams išaiškinti. Tai patvirtinimas, kad yra faktai, empiriniai ryšiai arba socialinių reiškinų funkcionavimo ir raidos principai, neturintys

empirinio ar loginio pagrindimo; teigiama, kad jie yra nepakankamai pagrįsti (64).

**Interesų grupės** (angl. *interest groups*, pranc. *groupes d'intérêts*, vok. *Interesse Gruppe*, rus. *группы по интересам*): 1. organizuota struktūra (asociacija), vienijanti visuomenės narius, turinčius bendrų interesų ir tikslų, siekianti daryti įtaką valdžios institucijų priimamiems sprendimams, bet nesiekianti politinės valdžios (63); 2. grupė ar individas, kuris yra veikiamas arba pats gali paveikti organizacijos tikslų įgyvendinimą, arba bet kuri apibrėžiama grupė ar individas, nuo kurio priklauso organizacijos išlikimas (19).

**Karjerà** (angl. *career*, pranc. *carrière*, vok. *Karriere*, rus. *карьерá*): 1. greitas ir sėkmingas kilimas tarnyboje, visuomeninėje, mokslinėje veikloje; pasisekimas gyvenime; 2. veiklos rūšis (62); 3. socialinis konstruktas, kuris kuriamas: 1) veikėjui sąveikaujant su socialine aplinka; 2) judant laiko ir erdvės požiūriu; 3) sujungiant praeitį, dabartį ir ateities aspiracijas, įkūnijant tęstinumo idėją (54).

**Kolegialumas** (angl. *collegiality*, pranc. *collégialité*, vok. *Kollegialität*, rus. *коллегиальность*): 1. grupės asmenų atliekamas veiksmas: tarimasis, kitų nuomonės išklausa (62); 2. gebėjimas gerai dirbti su kitais, išklausti kitus ir nuoširdus skirtingų požiūrių bei teisėtų lūkesčių vertinimas; tai būdinga žmogui, norinčiam tarnauti žmonėms (47).

**Kompetėncija** (angl. *competence*, pranc. *compétence*, vok. *Kompetenz*, rus. *компетенция*): 1. klausimų arba reiškinių sritis, su kuria kas nors gerai susipažinęs; 2. kokio nors organo arba pareigūno teisių ir pareigų, nustatytų to organo statute ar nuostatose, visuma (62); 3. gebėjimai atlikti tam tikrą veiklą, grindžiami individo žiniomis, mokėjimu, įgūdžiais, požiūriais, patirtimi, polinkiais, asmenybės savybėmis ir vertybėmis. Tai yra žmogaus kvalifikacijos ir gebėjimo veikti išraiška, nulemta individo savybių, vertybių ir jo įgytų žinių, mokėjimo, įgūdžių, požiūrio į darbą. Kompetencija yra hierarchinis struktūrinis, nuolat kintantis darinys, todėl skirtingo sudėtingumo lygio veiklai atlikti būtina atitinkama kompetencija (27).

**Komunikācija** (angl. *communication*, pranc. *communication*, vok. *Kommunikation*, rus. *связь*): 1. socialinės sąveikos rūšis, t. y. bendravimas ir keitimasis informacija, mintimis; informacijos perdavimas

(62); 2. komunikavimas – grupės narių keitimasis informacija. Komunikavimą turi sudaryti ir prasmės perdavimas, ir jos suvokimas (53).

**Kontròlė** (angl. *control*, pranc. *contrôler*, vok. *Steuerung*, rus. *конт-роль*): 1. ko nors tikrinimas, priežiūra; 2. įstaiga arba asmenų grupė, tikrinantys kitų įstaigų ar asmenų veiklą ir atsakomybę (62); 3. viena iš bendrųjų valdymo funkcijų. Vadybos srityje ji suprantama kaip organizacijos vidaus planinių priemonių visuma, skirta vykstantiems procesams, atliekamiems darbams, naudojamiems ištekliams, įgyvendinamiems planams, vykdomiems projektams, dirbantiems žmonėms kontroliuoti. Ši funkcija atliekama po planavimo, organizavimo ir įgyvendinimo fazių (38).

**Konsolidācija** (angl. *consolidation*, pranc. *la consolidation*, vok. *Festigung*, rus. *консолидация*): 1. sustiprinimas, sutvirtinimas; 2. susivienijimas bendrai veiklai (62); 3. konsolidaciją galima apibūdinti kaip restruktūrizaciją, kooperaciją ir skirstymą į smulkesnius vienetus (13).

**Korporatyvizmas** (angl. *corporatism*, pranc. *corporatisme*, vok. *Korporatismus*, rus. *корпоративизм*): 1. socialinė, ekonominė ir teisinė doktrina, teigianti, kad visuomenės organizacijos pagrindą turi sudaryti susivienijimai (korporacijos), sukurti remiantis ekonomikos šakomis (62); 2. procesas, kuriam būdingas teisėtas spaudimo grupių įtraukimas į viešąją politiką, jos sprendimų priėmimą, kartu ir tų grupių skaičiaus ribojimas (43).

**Korūpcija** (angl. *corruption*, pranc. *corruption*, vok. *Korruption*, rus. *коррупция*): 1. pasinaudojimas tarnybine padėtimi pasipelnymo tikslams; pareigūno ar politinio veikėjo papirkimas (62); 2. pasinaudojimas tarnybine padėtimi neteisėtiems savanaudiškiems tikslams (21).

**Kvalifikācija** (angl. *qualification*, pranc. *qualification*, vok. *Qualifikation*, rus. *квалификация*): 1. žmogaus tinkamumo, pasirengimo tam tikram darbui lygis; 2. žmogaus tinkamumo tam tikram darbui nustatymas; 3. darbo rūšies pobūdis, nustatomas pagal darbo sudėtingumą, tikslumą ir atsakingumą (62); 4. mokant ir tobulinant žmogiškuosius išteklius galima užtikrinti organizacijos (sektorius) poreikius atitinkančią kvalifikaciją (8).

**Lobizmas** (angl. *lobbying*, pranc. *lobbyisme*, vok. *Lobbyismus*, rus. *лоббизм*): 1. verslininkų grupių interesų gynimas įvairiais būdais darant įtaką politikams, ypač parlamento nariams (62); 2. procesas,

kurio metu keičiamasi informacija, ir grupės, organizacijos ar jos dalies nuomonė perduodama valdžios pareigūnams turint pagrindinį tikslą – daryti įtaką, kad būtų priimtas sprendimas (1).

**Márketingas, rinkódara** (angl. *marketing*, pranc. *marketing*, *commercialisation*, vok. *Marketing*, rus. *маркетинг*): 1. įmonių veiklos organizavimo ir valdymo sistema, kuria stengiamasi atsižvelgti į visus rinkoje vykstančius procesus (62); 2. socialinis ir valdymo procesas, kada asmenys ar jų grupės įgyja tai, ko reikia jų norams ir poreikiams tenkinti, kuria, siūlo ir savanoriškai maino vertę turinčias prekes bei paslaugas (25).

**Materiāliniai ištekliai** (angl. *material resources*, pranc. *des ressources matérielles*, vok. *Materiellen Ressourcen*, rus. *материальные ресурсы*): 1. nekilnojamasis turtas, technika, įrenginiai, statybinės medžiagos, kurie įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka panaudojami esant ekstremalioms situacijoms ir (arba) ekstremaliems įvykiams gelbėjimo ir padarinių šalinimo darbams atlikti (62); 2. organizacijos turtas (aktyvai), kurie naudojami kaip indėliai produktų ir paslaugų gamybos procese. <...> skirstomi į materialiuosius (fizinius, finansinius, technologinius – patentai, prekių ženklai) ir nematerialiuosius (žmogiškuosius, inovatyvius ir reputacijos) išteklius (56).

**Metodològija** (angl. *methodology*, pranc. *méthodologie*, vok. *Methodologie*, rus. *методология*): 1. mokslas, aiškinantis mokslinius tyrimo metodus, bendrų mokslo metodų teorija; 2. tikrovės pažinimo teorija, tirianti mokslinį mąstymo būdą ir principus (62); 3. metodologija, iš bendrųjų veiklos normų, taisyklių ir nurodymų visumos tampanti mokslinių problemų kėlimo ir aiškinimo priemone (64).

**Mòdelis** (angl. *model*, pranc. *modèle*, vok. *Modell*, rus. *модель*): 1. originalo atvaizdas, tapatus pasirinktai struktūrai arba pasirinktomis funkcijoms; 2. pavyzdys, pagal kurį kas nors gaminama, kuriama, tiriami; 3. dirbtinis į maketą panašus pagamintas daiktas; 4. matematinė struktūra, atitinkanti modeliuojamąjį realų objektą arba procesą (62); 5. aprašymas, kuriuo siekiama lengvai suprantamais terminais perteikti sudėtingus santykius. Modelis taikomas, kai teigiama, kad pagrindinė valdymo veikla yra planavimas, organizavimas, vadovavimas ir kontrolė (58).

**Motyvācija** (angl. *motivation*, pranc. *motivation*, vok. *Motivierung*, rus. *мотивация*): 1. tam tikro elgesio, veiklos paskatos, motyvų veikti turėjimas (62); 2. psichologinė savybė, lemianti asmens išpareigojimo laipsnį. Ją sudaro veiksniai, sukeliančys, nukreipiantys ir palaikantys tam tikrą žmogaus elgesį. Motyvavimas – valdymo proceso dalis, reiškianti poveikio žmonių elgesiui darymą (58).

**Nōrma** (angl. *norm*, pranc. *regle*, vok. *Rate*, rus. *норма*): 1. nustatytas kiekis, dydis, matas, taisyklingumas; pavyzdys, kriterijus, taisyklė; 2. etikoje – visuotinai pripažįstamos elgesio taisyklės (62); 3. teisės norma – kompetentingų asmenų (fizinųjų arba juridinių), organizacijų (pvz., valstybės, bažnyčios, tarptautinės organizacijos) arba jų įgaliotųjų institucijų priimta, sankcionuota ir formaliai apibrėžta privaloma taisyklė, kurios vykdymą užtikrina santykio dalyvių išorinis arba vidinis poveikis. Teisės norma yra socialinė norma, todėl teisė veikia kartu su kitais visuomenės reguliatoriais: religija, morale, doro, etika ir pan. (66).

**Nōrminis administrācinis teisės āktas** (angl. *administrative regulatory enactment*, pranc. *acte administratif normatif*, vok. *normal Verwaltung Recht Akt*, rus. *нормативный акт*): 1. teisės aktas, nustatantis elgesio taisyklės, skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei (32); 2. šiai sistemai priskiriami ne tik įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teismų valdžios, bet ir Prezidento, vietos valdžios bei Seimui arba Prezidentui atskaitingų institucijų leidžiami norminiai teisės aktai, kuriuose yra administracinės teisės normos (10).

**Nurōdymas** (angl. *indication*, pranc. *directive*, vok. *Anweisung*, rus. *указание*): 1. pasakymas, kas ir kaip darytina, paliepimas: painformuoti, duoti nurodymus, pamokinti (30); 2. tai vienas iš svarbiausių vadovo uždavinių, kurio formos yra komanda, įsakymas, užduotis ir nurodymas. Pastarasis yra draugišku tonu duodama užduotis įprastiems darbams atlikti. Čia nereikia bendro darbo pagrindimo, jo atlikimo eiga žinoma, reglamentuota. Reikia tik nurodyti adresatą ir laiką. Planai dažnai būna iš anksto sudaryti (pvz., taisyti įrenginius), ir reikia priminti, kad darbuotojas jų nepamirštų (55).

**Nutarīmas** (angl. *resolution*, pranc. *résolution*, vok. *Auflösung*, rus. *резолюция*): 1. (teisės) aktas, priimamas valdžios organų valdymo ir kitais atvejais, sprendimas, potvarkis (30); 2. Seimo nutarimas, tiesiogiai

Konstitucijoje įtvirtintas teisės normų aktas, įforminantis svarbius valstybės valdžios institucijų santykius, Seimo veiklos, parlamentinės kontrolės įgaliojimus. Konstitucijoje nustatomi ne tik Seimo nutarimo turinio, bet ir jo priėmimo tvarkos esminiai reikalavimai, lemiantys šio teisės akto statuso išskirtinumą (69).

**Organizācija** (angl. *organization*, pranc. *organisation*, vok. *Organisation*, rus. *организация*): 1. kieno nors struktūra, sandara, sistema; 2. žmonių kolektyvas, susidaręs ar sudarytas tam tikrai veiklai ar darbui atlikti, dažnai turi atskirą turtą ir valdymo organus (62); 3. du ar daugiau žmonių, kartu dirbančių kokioje nors struktūroje, kad pasiektų tam tikrus tikslus (58).

**Organizāvimas** (angl. *organization*, pranc. *organisation*, vok. *Organisieren*, rus. *организация*): 1. veiklos jungimas, vienijimas į darnią sistemą kokiems nors ugdymo tikslams pasiekti. Kartais šis terminas vartojamas pernelyg plačiai, reikėtų skirti šias sąvokas (organizavimo elementus): rengimas, pasirengimas, surengimas, vedimas, atlikimas, subūrimas, sutelkimas (63); 2. nuolatinis valdymo procesas, kurio metu atliekami keturi pagrindiniai žingsniai: pasidalijama darbu, sudaromos struktūrinės grandys, nustatoma ir koordinuojama organizacinė hierarchija (58).

**Paradigmā** (angl. *paradigm*, pranc. *paradigme*, vok. *Paradigma*, rus. *парадигма*): 1. teorinių ir metodologinių prielaidų, kuriomis remiasi konkretus mokslinis tyrimas, visuma (62); 2. mokslo filosofijos ir sociologijos išseitinė konceptualioji schema, problemų kėlimo ir sprendimo, tam tikru istoriniu laikotarpiu mokslo bendruomenėje vyraujančių tyrimo metodų modelis, kurio pagrindu formuojasi istoriškai susiklosčiusi pažiūrų sistema (14).

**Pareigybė** (angl. *office, post*, pranc. *fonction*, vok. *Amt*, rus. *должность*); 1. valstybės tarnautojo pareigas apibūdinantis dokumentas, kuriame nurodomas pareigų pavadinimas, lygis ir kategorija, nustatomi specialūs reikalavimai valstybės tarnautojui, nurodomos jam priskirtos funkcijos (63); 2. valstybės ir savivaldybių institucijose ar įstai-gose pareigybės priskiriamos valstybės tarnautojų pareigybėms, jeigu jų aprašyme nustatytos funkcijos paminėtos Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje. Didžiausią leistiną valstybės tarnautojų skaičių tvirtina šio įstatymo 8 straipsnio 5 dalyje

nustatyti subjektai. Atskirai neišskiriama, kiek gali būti valstybės tarnautojų ir kiek pagal darbo sutartis dirbančių darbuotojų (46).

*Pareigūnas* (angl. *functionary*, pranc. *fonctionnaire*, vok. *Amtsperson*, rus. *офицер*): 1. valstybės politikas, valstybės tarnautojas ar kitas asmuo, atliekantis viešojo administravimo funkcijas ir pagal įstatymus turintys įgaliojimus duoti nepavaldiems asmenims teisės aktuose nustatytus privalomus vykdyti nurodymus (63); 2. asmenys, kurie nuolat ar laikinai vykdo valdžios atstovų funkcijas, valstybinėse ar kitose įmonėse, įstaigose ar organizacijose nuolat arba laikinai eina tarnybą, susijusią su organizacinių tvarkymo ar administracinių ūkinių pareigų vykdymu, arba kurie pagal įgaliojimą tokias pareigas eina minėtose įmonėse, įstaigose ar organizacijose (61).

*Personalo vadovyba* (angl. *personnel management*, pranc. *gestion du personnel*, vok. *Personal Management*, rus. *управление персоналом*): 1. vadybos kryptis, kurios valdymo objektas yra personalas. Skiriamos dvi pagrindinės kryptys: personalo organizavimas ir valdymas (63); 2. funkcinė organizacijos valdymo dalis arba viena iš specialiųjų valdymo funkcijų, valdymo veiklos sričių. Jos valdymo objektas yra darbuotojai (t. y. žmogiškieji ištekliai, darbo jėga), kitaip tariant, visi organizacijos darbuotojai: darbininkai, arba pirmosios linijos darbuotojai, vadovai, specialistai, aptarnavimo personalas ir kt. Personalo valdymo funkciją organizacijoje galima apibūdinti kaip visumą veiklų, kurių paskirtis – aprūpinti organizaciją (reikiamu skaičiumi ir reikiamos sudėties) darbuotojais ir užtikrinti efektyvų jų darbą ir išlaikymą (38).

*Piliėtis* (angl. *citizen*, pranc. *citoyen*, vok. *Bürger*, rus. *гражданин*): 1. visateisis kokios nors valstybės narys (30); 2. pilietį Aristotelis apibrėžia kaip asmenį, kuris dalyvauja valdant valstybę. Graikijos miestuose-valstybėse teismai atliko vieną iš esmingiausių vaidmenų politiniame gyvenime, todėl Aristotelis kalbėdamas apie valdymą kaip esminį pilietiškumo bruožą nurodo dvi jo rūšis: teismą ir valdymą siauresne prasme, t. y. dalyvavimą tautos susirinkimuose ar kitų, pirmausia vykdomosios valdžios, institucijų veikloje (45).

*Planavimas* (angl. *planning*, pranc. *planification*, vok. *Planung*, rus. *планирование*): 1. įvairių įmonės veiklos sričių (finansų, darbo jėgos, medžiagų panaudojimo ir pan.) siektinų ir tikėtinų rodiklių

plano sudarymas (63); 2. organizacijos valdymo funkcija. Ją vykdant nustatomi veiklos tikslai ir numatomos priemonės jiems pasiekti (60).

**Pliuralizmas** (angl. *pluralism*, pranc. *pluralism*, vok. *Pluralismus*, rus. *плюрализм*): 1. filosofinė koncepcija, aiškinanti, kad yra keli (arba daug) vienas nuo kito nepriklausomi būties pradai (62); 2. pliuralizmas yra įvairovė, ir šis terminas toks platus, kad jį galima vartoti ne tik kalbant apie politinius procesus, bet ir kitomis aplinkybėmis (16).

**Privatizavimas** (angl. *privatisation*, pranc. *privatisation*, vok. *Privatisierung*, rus. *приватизация*): 1. valstybės ir savivaldybių turto (akcijų, statinių, įrenginių ar kito turto) perdavimas potencialių pirkėjų nuosavybėn pagal Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatyme nustatyta tvarka sudarytus privatizavimo sandorius, taip pat valstybės ar savivaldybės kontrolės perdavimas valstybės ar savivaldybės kontroliuojamose įmonėse, kai iš papildomų įnašų išplatinama nauja akcijų emisija (63); 2. vienas iš būdų spręsti viešojo sektoriaus efektyvumo ir rezultatyvumo problemas (40).

**Projektas** (angl. *project*, pranc. *projet*, vok. *Projekt*, rus. *проект*): 1. iš anksto parengti dokumentai, pagal kuriuos numatyta objektą galima pagaminti, pastatyti, patobulinti, suremontuoti; 2. parengtinis, numatomasis, negalutinis kokio nors akto arba dokumento tekstas; 3. planas, sumanymas (62); 4. kompleksinės, koordinuotos, vienkartinės pastangos, apribotos laiko, biudžeto, išteklių ir kryptingo atlikimo, skirtos patenkinti vartotojo poreikius. Pagrindinis šios veiklos tikslas yra patenkinti klientų poreikius. Pagrindinės projekto savybės: nustatytas galutinis tikslas; apibrėžtas laiko tarpas nuo vykdymo pradžios iki pabaigos; kelių padalinių ir profesionalių darbuotojų įtraukimas; nauja unikali veikla, t. y. daroma kažkas nauja; specialūs laiko, kainos apribojimai (23).

**Savivaldybė** (angl. *local administration/government*, pranc. *administration municipale*, vok. *Kommunalverwaltung*, rus. *самоуправление*): 1. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas (63); 2. įstatymo numatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi konstitucijos laiduotą savivaldos teisę,



įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų rinktą savivaldybės tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją bei kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas. Savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo (4).

**Seniūnija** (angl. *municipality*, pranc. *commune*, vok. *Dorfschaft*, rus. *смапоcmо*): 1. savivaldybės administracijos struktūrinis teritorinis padalinys, veikiantis tam tikroje savivaldybės teritorijos dalyje (63); 2. savivaldybės administracijos struktūrinis teritorinis padalinys, veikiantis tam tikroje jos teritorijos dalyje. Seniūnijų skaičių ir ribas nustato savivaldybės taryba, veiklą reglamentuoja mero patvirtinti veiklos nuostatai (26).

**Systemà** (angl. *system*, pranc. *systeme*, vok. *System*, rus. *сумема*): 1. planingas, taisyklingas išdėstymas, sutvarkymas, organizacija; 2. filosofinė reiškinių sąsaja, išskirianti juos iš aplinkos kaip savarankišką vientisą darinį; 3. visuomeninė santvarka; 4. organizaciškai sujungtų ūkinių vienetų ir įstaigų visuma (62); 5. tam tikru būdu sutvarkytų ir tam tikrais ryšiais susietų elementų visuma, kuriai būdingi bruožai, kurių neturi atskiri ją sudarantys elementai (17).

**Subsidiarūmas** (angl. *subsidiarity*, pranc. *subsidiarité*, vok. *Subsidiarität*, rus. *субсидиарность*): 1. vienas iš viešojo administravimo principų, reiškiantis, kad sprendimai turi būti priimami kiek galima arčiau piliečių (arba kiek galima žemesniu valdymo lygiu). Principas kilęs iš katalikų socialinės nuostatos, kad visuomenė turi nesikišti į sritis, kuriose šeima pati gali priimti sprendimus. Subsidiarumą mini jau Tomas Akviniėtis, klasikinis apibrėžimas pateikiamas Pijaus XI enciklikoje *Quadragesimo Anno*. Europos Sąjungoje šis principas reiškia, kad ji neturi imtis veiksmų, nebent jie būtų efektyvesni, palyginti su nacionalinėmis, regiono ar vietos alternatyvomis. Principas numatytas Europos Sąjungos Konstitucijos projekte. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme teigiama, kad Lietuvos viešojo administravimo sistema reformuojama vadovaujantis subsidiarumo principu. Tai reiškia, kad aukštesnėms institucijoms neturėtų būti priskiriamos funkcijos, kurias gali atlikti žemesniosios institucijos ar kiti asmenys (63); 2. subsidiarumas reiškia, kad kiekvienas asmuo arba organizacija, turinti didesnę galią, turi padėti silpnesniam taip, kad neužgožtų jo laisvės ir skatintų jo savarankiškumą. Subsidiarumas taikomas daugelyje įvairių sričių (vadybos, švietimo sistemos, politikos

ir t. t.). Jis vadinamas visuotiniu principu, tinkančiu visoms socialinio gyvenimo formoms (44).

**Teisėtumas (teisėtas)** (angl. *legitimacy, legality*, pranc. *légitimité, validité*, vok. *Rechtlichkeit*, rus. *законность, правомерность*): 1. paremtas teise, įstatymais, atitinkantis įstatymus (30); 2. nenukrypstamas įstatymų ir kitų norminių administracinių teisės aktų reikalavimų vykdymas ir jų laikymasis arba tikslus visų valstybės ir vietos savivaldos institucijų valstybės tarnautojų, pareigūnų, kitų fizinių ir juridinių asmenų norminių teisės aktų nustatytų reikalavimų vykdymas ir laikymasis (11).

**Tikslas** (angl. *aim*, pranc. *but*, vok. *Ziel*, rus. *цель*): 1. dalykas, į kurį taikomasi, norimas, siekiamas dalykas: idealus veikimo rezultatas, nulemiantis veikimo būdą (30); 2. sukonkretintas ketinimas (15).

**Vadyba** (angl. *management*, pranc. *gestion*, vok. *Management*, rus. *управление, руководство*): 1. empiriškai stebimas organizacijos valdymas ir specialioji (konkrečioji arba praktinė) disciplina, nagrinėjanti organizacijos valdymą ir kontrolę (62); 2. vadybos mokslo klasikų nuomone, vadyba – tai visuminė organizacijos valdymo veikla. Vadinasi, vadybos reikšmė taip pat turi būti tokia. Lietuvoje vadybos terminą įvedė V. Graičiūnas. Jis nenorėjo vartoti angliško žodžio, o jo logika buvo tokia: angliško žodžio *to manage* tiesioginis vertimas į lietuvių kalbą yra „valdyti“, „vadovauti“, „tvarkyti“, „vesti paskui save“, vadinasi, žodžio *management* vertimas turi būti „vadyba“. H. Fajolis vadybą taip pat supranta kaip visuminę organizacijos valdymo veiklą ir vartoja prancūzišką žodį *l'administration*, reiškiantį „administravimas“ (38).

**Vadovavimas** (angl. *management*, pranc. *direction*, vok. *Führung*, rus. *руководство*): 1. žmogaus veikla, kuria keliami tikslai individui ar kolektyvui, planuojamas ir organizuojamas darbas. Vadovavimo turinį lemia darbo specifika. Mokyklos darbui vadovauja direktorius, jo pavaduotojai, klasių vadovai. Pagrindinis mokyklos darbo vadovas – mokytojas. Vadovavimo efektyvumą lemia vadovo asmenybė: pasaulėžiūra, branda, dalykinė kompetencija (63); 2. viena iš svarbiausių vadovo funkcijų, susijusių su žmogiškaisiais organizacijos valdymo aspektais ir padedanti pavaldiniams suprasti įmonės tikslus, skatinanti efektyviai jų siekti (57).

*Valdymas* (angl. *governance*, pranc. *gestino*, vok. *Verwaltung*, rus. *управление*): 1. poveikis visuomenei, daromas siekiant ją tvarkyti ir tobulinti, kaip būtina kiekvienos visuomenės gyvavimo sąlygų (30); 2. organizacijos narių darbo planavimas, organizavimas, vadovavimas ir kontrolė; visų organizacijos išteklių panaudojimas išskeltiems organizacijos tikslams siekti (58).

*Valstybės tarnautojas* (angl. *civil servant*, pranc. *fonctionnaire*, vok. *Staatsbeamte*, rus. *государственный служащий*): 1. fizinis asmuo, einantis pareigas valstybės tarnyboje ir vykdamas viešojo administravimo veiklą valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyvendinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką, užtikrinant jos įgyvendinimo koordinavimą, prižiūrint tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą, valdant, paskirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą, atliekant auditą, priimant ir įgyvendinant teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo klausimais, rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas, valdant personalą arba turint viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu (67); 2. asmenys, dirbantys valstybės ir savivaldybės institucijose ar įstaigose ir atliekantys viešojo administravimo funkcijas (39).

*Vieno langėlio principas* (angl. *single window principle*, pranc. *du guichet unique*, vok. *ein Fenster Bedienung*, rus. *принцип „одного окна“*): 1. asmeniui informacija suteikiama, prašymas, skundas ar pranešimas priimamas ir atsakymas į juos pateikiamas vienoje darbo vietoje. Prašymą, skundą ar pranešimą nagrinėja ir informaciją iš savo administracijos padalinių, pavaldžių subjektų, prireikus – ir iš kitų viešojo administravimo subjektų gauna pats prašymą, skundą ar pranešimą nagrinėjantis ir administracinį sprendimą priimančias viešojo administravimo subjektas; jis neįpareigoja tai atlikti prašymą, skundą ar pranešimą padavusio asmens (32); 2. teikiant viešąsias ir administracines paslaugas bei atliekant administracines procedūras ribojamos pareiškėjų galimybės rinkti ir teikti įvairius dokumentus, patvirtinančius tam tikras aplinkybes (faktus). Tai reiškia, kad tai privalo padaryti patys viešojo administravimo subjektai. Be to, draudžiama reikalauti iš pareiškėjo dokumentų ir informacijos, kuria disponuoja kiti viešojo valdymo (administravimo) subjektai (11).

**Viešasis administravimas** (angl. *public administration*, pranc. *de l'Administration Publique*, vok. *öffentliche Verwaltung*, rus. *государственное управление*): 1. įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas (32); 2. tam tikra atsakomybės rūšis, kurią turi įvairių lygių viešosios institucijos, atliekančios įvairias funkcijas: planuojančios, organizuojančios, vadovaujančios, koordinuojančios, kontroliuojančios veiklą (49).

**Viešoji paslauga** (angl. *public service*, pranc. *service public*, vok. *öffentlicher Dienst*, rus. *общественная услуга*): 1. valstybės ar savivaldybių kontroliuojamų juridinių asmenų veikla teikiant socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas. Įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka viešąsias paslaugas gali teikti ir kiti asmenys (32); 2. viską apimanti, visuomenę sutelkianti veikla ir kaip konkreti reguliuojanti ir kontroliuojanti sistema, nukreipianti socialinę žmonių veiklą tam tikram tikslui pasiekti (37).

**Viešoji politika** (angl. *public policy*, pranc. *politiques publiques*, vok. *publik Politik*, rus. *государственная политика*): 1. tam tikras vyriausybės veiksmų kursas arba planas spręsti tam tikras problemas arba siekti tikslų. Apima viešosios politikos turinį ir procesą, nagrinėjami įvairūs formalūs ir neformalūs veikėjai, veikiantys įvairiais valdymo lygiais. Skiriamos kelios formos: perskirstymo (angl. *redistributive*), paskirstymo (angl. *distributive*), reguliavimo (angl. *regulatory*). Gali reikšti tam tikrą vertikaliją (transporto, energetikos ir t. t.) arba horizontaliąją (valdymo, jaunimo ir t. t.) viešosios politikos sritį. Nepainioti su politikos (angl. *politics*) terminu (63); 2. valstybės valios išraiška, valdžios veikla ir tos veiklos priežastys, sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo motyvacija (49).

**Viešojo administravimo sistema** (angl. *public administration system*, pranc. *système d'administration publique*, vok. *öffentlichen Verwaltung*, rus. *система государственного управления*): 1. pavaldumo ir koordinaciniais ryšiais tarpusavyje susieti viešojo administravimo subjektai, turintys šio įstatymo nustatyta tvarka jiems suteiktus įgaliojimus

įgyvendinti viešąjį administravimą (32); 2. sistema, kurios paskirtis yra valstybės valdymo bei savivaldos organizacinių formų pagrindu aprūpinti visuomenę, visus valstybės piliečius ir gyventojus, įgyvendinti jų prigimtinės pilietines, politines, socialines ir ekonomines žmogaus teises (9).

*Viėšosios vertybės* (angl. *public values*, pranc. *valeurs publiques*, vok. *öffentliche Werte*, rus. *общественные ценности*): 1. viešas – visiems skirtas, visuomenės naudojamas. Vertybė – vertingas, brangus daiktas, vertė, vertingumas (30); 2. viešosios vertybės – piliečiams suteiktos teisės, pareigos ar privilegijos, kuriomis piliečiams leidžiama arba draudžiama naudotis. Tai piliečių įsipareigojimai vieni kitiems ir savo valstybei. Visuomenėje galima išskirti šias vertybių sritis: pinigai, draugystė, šeima, religija ir moralė, politika ir socialinė organizacija, meilė ir seksas, laisvalaikis, subrendimas, charakterio bruožai ir darbas. Visuomenines vertybes įtvirtina įstatymai. Jos apima pagrindinius demokratijos principus ir idealus, privalomos visiems tos visuomenės nariams (14).

*Viėtos (teritorinė) bendruomenė* (angl. *local community*, pranc. *communauté locale*, vok. *Wohnort Gemeinde*, rus. *местное сообщество*): 1. savivaldybės gyvenamosios vietovės (jos dalies arba kelių gyvenamųjų vietovių) gyventojai, susiję bendrais gyvenimo kaimynystėje poreikiais ir interesais; tenkindami šiuos poreikius ir interesus veikia įvairiomis tiesioginio dalyvavimo formomis (susirinkimas, viešas svarstymas, apklausa, veikimas per savo atstovus, bendruomeninės organizacijos ir kt.) (33); 2. grupė žmonių, gyvenančių apibrėžtoje teritorijoje, siejamų bendrų interesų ir jausmo, kad priklauso tai pačiai žmonių grupei (36).

*Visuomeninė organizacija (asociacija)* (angl. *association*, pranc. *association*, vok. *Betreuungsstelle*, rus. *ассоциация*): 1. Lietuvos Respublikos piliečių ir (arba) Lietuvos Respublikoje nuolat gyvenančių užsieniečių savanoriškas susivienijimas, sudarytas bendriems narių poreikiams ir tikslams, kurie nėra priešingi Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams, tenkinti ir įgyvendinti; 2. visuomeninė organizacija yra ne pelno organizacija. Jos veiklos tikslas nėra pelno siekimas (68); 3. demokratinėse valstybėse žmonės vienijasi į įvairias kokių nors tikslų siekiančias organizacijas, tarp jų ir tokias, kurios daro įtaką valdžios institucijoms. Kai kada tos organizacijos

sudaromos savo narių interesams ginti, tačiau dažnai jos turi gerokai daugiau tikslų. Lietuvių kalboje visos tos organizacijos apibendrintai vadinamos visuomeninėmis organizacijomis (20).

*Žmogiškieji ištekliai* (angl. *human resources*, pranc. *ressources humaines*, vok. *Mensch Vorrat*, rus. *человеческие ресурсы*): 1. kvalifikuotų žmonių turimų specialaus dalykinio pasirengimo, psichologinio ir dvasinio tinkamumo savybių, reikalingų darbo rinkai, profesinei ir kultūrinei veiklai, visuma (63); 2. išskirtinis užimtumo valdymo metodas, kuriuo siekiama įgyti konkurencinį pranašumą per strategiškai išdėtytus labai atsakingus ir kvalifikuotus darbuotojus naudojant kultūrinės, struktūrinės ir personalo technikas (59).

---

## LITERATŪRA

---

1. ANDRIKIENĖ, L. Šiuolaikinės lobistinės veiklos tendencijos. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, Europos Sąjungos politikos ir valdymo institutas, 2002.
2. ASTRASKAS, A. Teritorinė savivalda. Iš: Viešasis valdymas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010.
3. ASTRASKAS, A. Svarbios valstybės ir vietos savivaldos teorijų sąvokos. Vilnius, 2012.
4. ASTRASKAS, A. Vietos savivalda: teoriniai ir praktiniai aspektai. Vilnius, 2013.
5. ANDRUŠKEVIČIUS, A.; PAŠKEVIČIENĖ, L. Viešojo administravimo teisiniai pagrindai. Vilnius, 2011.
6. ARENDS, R. I. Mokomės mokyti. Vilnius: Margi raštai, 2008.
7. ATKOČIŪNIENĖ, V. Kaimo vietovės pokyčių valdymas pagal principą „iš apačios į viršų“. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2008, Vol. 2 (11), p. 6–11.
8. BAKANAUSKIENĖ, I. Personalo valdymas. Kaunas: VDU, 2002.
9. BAKAVECKAS, A. Viešasis administravimas: samprata, teisinis aspektas ir problemos. *Jurisprudencija*. 2001, t. 21 (13), p. 131–137.
10. BAKAVECKAS, A. Administracinės teisės šaltinių sistema. *Socialinių mokslų studijos*. 2010, Vol. 1 (5), p. 137–145.
11. BAKAVECKAS, A. Administracinė teisė: teorija ir praktika. I dalis. Vilnius: Mes, 2012.

12. BARZELAY, M. Central Audit Institutions and Performance Auditing: a Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD. Governance. 1997, Vol. 10 (3), p. 235–260.
13. BAREFIELD, A. Consolidation Issues: Pros, Cons, Options and Perceptions. *Public Administration Review*. 2005, Vol. 18 (2), p. 231–236.
14. BOZEMAN, B. Public Values and Public Interest–Counterbalancing Economic Individualism. Washington DC: Georgetown University Press, 2007.
15. BRUZGELEVIČIENĖ, R. Mokslininkas paradigimų virsme. *Pedagogika*. 2011, Vol. 104, p. 41–48.
16. ČYRAS, V. Tikslų sąvokos formalizavimas teisėje: ar esama problemos? *Informacijos mokslai*. Vilnius, 2005.
17. DAHL, R. A. Demokratija ir jos kritikai. Vilnius: Amžius, 1994.
18. DAMAŠIENĖ, V. Vadyba. Šiauliai: Šiaurės Lietuva, 2002.
19. DENHARDT, R. B. Theories of Public Organization. Belmont (Calif.): Thomson/Wadsworth, 2008.
20. FREEMAN, R. E. Managing for Stakeholders: Survival, Reputation, and Success. New Haven (Conn.). London: Yale University Press, 2007.
21. GINEITIENĖ, D.; DOMARKAS, V. Visuomeninių organizacijų įtaka viešojo administravimo institucijoms. Kaunas: Technologija, 2000.
22. GUTAUSKAS, A.; LAUCIUS, J. Korupcija Lietuvoje. Ikitiesminio ir teismo nagrinėjimo praktika. Vilnius: Teisės institutas, 2007.
23. JOHNSONAS, Ch. Bendruomenė – jėga. Kaunas: Kitos spalvos, 1998.
24. KAZILIŪNAS, A. Strateginis projektų valdymas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2009.
25. KIŠKIS, M.; LIMBA, T. Elektroninės valdžios teisinio reglamentavimo prielaidos: esamų iniciatyvų Lietuvoje analizė. *Jurisprudencija*. 2004, Vol. 57 (49), p. 56–67.
26. KOTLER, Ph. Marketingo valdymo pagrindai. Klaipėda: Logitema, 2007.
27. KRUPAVIČIUS, A.; LUKOŠAITIS, A. Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2004.
28. LAUŽACKAS, R. Sistemeteorinės profesinio rengimo kaitos dimensijos. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 1999.
29. LELIUGIENĖ, I. Socioedukacinis darbas bendruomenėje. Kaunas: Technologija, 2012.
30. Lietuvos administracinė teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
31. Lietuvių kalbos žodynas. Prieiga per internetą: <<http://www.lkz.lt>>.

32. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas. Prieiga per internetą: <<http://www3.lrs.lt>>.
33. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234. Prieiga per internetą: <<http://www3.lrs.lt>>.
34. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. 1994 m. liepos 7 d., Nr. I-533. Prieiga per internetą: <<http://www3.lrs.lt>>.
35. Lietuvos Respublikos terminų bankas. Prieiga per internetą: <<http://terminai.vlkk.lt>>.
36. MATAKAS, J. Šiuolaikinė valstybė. Kauno technologijos universitetas: Technologija, 1999.
37. NEFAS, S. Funkcionali vietos bendruomenė Lietuvos kaimuose ir miesteliuose. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.
38. NOVAGROCKIENĖ, J. Politikos mokslo pagrindai. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2011.
39. Organizacijų vadyba. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2011.
40. PALIDAUŠKAITĖ, J. Viešojo administravimo etika. Kaunas: Technologija, 2001.
41. PALIDAUŠKAITĖ, J. Etika valstybės tarnyboje: vadybiniai aspektai. Kaunas: Technologija, 2008.
42. PARSONS, W. Viešoji politika. Vilnius: Eugrimas, 2001.
43. PETKEVIČIUS, P. Administracinė atsakomybė. Vilnius, 1996.
44. Peters, G. B. Biurokratijos politika. Vilnius: Pradai, 2002.
45. PETRUŽYTĖ, D., ir kt. Subsidiarumo principas socialiniam darbuotojui sąveikaujant su klientu. *Socialinis darbas*. 2004, Vol. 3 (2), p. 156–189.
46. Pilietinė visuomenė: politikos įpilietinimo projekcijos. Klaipėdos universitetas, 2006.
47. PIVORAS, S., ir kt. Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai. Vytauto Didžiojo universitetas: Versus Aureus, 2014.
48. POCIŪTĖ, D. Visuotinės kokybės vadyba. Vilnius: Vilniaus Gedimino technikos universitetas, 2005.
49. Politikos mokslų enciklopedinis žodynas. Jankauskas, A. (red.). Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2000.
50. RAIPA, A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*. 2002, Vol. 1, p. 11–20.
51. RAIPA, A. Viešojo administravimo efektyvumo turinys. Iš: *Viešojo administravimo efektyvumas*. Raipa, A. (red.). Kaunas: Technologija, 2004.
52. RAIPA, A.; BACKŪNAITĖ, E. Decentralizacijos reformų teoriniai ir taiko-



- mieji aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2004, Vol. 27, p. 23–32.
53. ROBBINS, S. P. *Management*. Upper Saddle River. New York: Pearson Prentice Hall, 2007.
  54. ROSINAITE, V. Karjeros sampratos konstravimas Lietuvoje. Daktaro disertacija. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2010.
  55. SAKALAS, A.; ŠILINGIENĖ, V. *Personalo valdymas*. Kaunas: Technologija, 2000.
  56. SVETIKAS, K. Ž.; ARIMAVIČIUTĖ, M. *Strateginis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
  57. STANCIKIENĖ, A. ir kt. *Organizacinės elgsenos pagrindai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
  58. STONER, J.; FREEMAN, R.; GILBERT, D. *Vadyba*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 1999.
  59. SUDNICKAS, T. Žmogiškųjų išteklių valdymas viešajame sektoriuje. *Iš: Viešasis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010.
  60. ŠALČIUS, A. *Organizacijos valdymas*. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2009.
  61. ŠEDBARAS, S. *Administracinė atsakomybė*. Vilnius, 2005.
  62. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Prieiga per internetą: <<http://www.zodziai.lt>>.
  63. Lietuvos Respublikos terminų bankas. Prieiga per internetą: <<http://terminai.vlkk.lt>>.
  64. TIDIKIS, R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
  65. ZEIGLER, H. *Politinė bendruomenė*. Kaunas: Littera Universitati Vytauti Magni, 1993.
  66. VAIŠVILA, A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000.
  67. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. 1999 m. liepos 8 d. Nr. VIII-1316. Prieiga per internetą: <<http://www3.lrs.lt>>.
  68. Lietuvos Respublikos visuomeninių organizacijų įstatymas. 1998 m. birželio 11 d., Nr. I-784. Prieiga per internetą: <<http://www3.lrs.lt>>.
  69. VARAŠKA, M.; LYDEKA, A. *Teisės apžvalga*. 2009. Nr. 1 (12), p. 20.
  70. ŽILINSKAS, D. Kai kurie administracinio proceso mokslinio tyrimo metodologiniai aspektai. *Jurisprudencija*. 2000, Vol. 17 (9), p. 65–74.

I SKYRIUS  
VIEŠOJO VALDYMO KAITA XX–XXI A.  
SANDŪROJE

---

ALVYDAS RAIPA

---

---

## I SKYRIAUS TURINYS

---

1.1. TEORIJOS REIKŠMĖ VIEŠOJO VALDYMO METODOLOGIJOJE.....	35
Teorinės galimybės, mokslinio tyrimo ir praktinės veiklos logika .....	36
Šiuolaikinio viešojo valdymo teorinės minties raidos bruožai .....	41
Esminės XXI a. pradžios viešojo valdymo teorinės doktrinos ir jų kaitos tendencijos .....	45
<b>KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS</b> .....	50
<b>LITERATŪRA</b> .....	50
1.2. VIEŠOJO VALDYMO KAITOS PRIEŽASTYS, STRUKTŪRA IR POVEIKIS.....	53
Metodologiniai viešojo valdymo kaitos aspektai .....	54
Viešojo valdymo kaitą XXI a. pradžioje nulėmę veiksniai.....	58
Šiuolaikinio viešojo valdymo kaitos pokyčiai .....	63
<b>KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS</b> .....	68
<b>LITERATŪRA</b> .....	68
1.3. NAUJOJO VIEŠOJO VALDYMO DOKTRINOS STRUKTŪRA .....	71
Strateginiai naujojo viešojo valdymo ypatumai.....	71
Organizacijų partnerystė ir naujojo viešojo valdymo bruožai .....	74
Naujasis viešasis valdymas ir viešosios politikos sprendimų rengimas ir įgyvendinimas .....	78
Naujojo viešojo valdymo socialinė orientacija .....	81
<b>KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS</b> .....	83
<b>LITERATŪRA</b> .....	84

---

## 1.1. TEORIJS REIKŠMĖ VIEŠOJO VALDYMO METODOLOGIJOJE

---

Pirmojo skyriaus pirmajame poskyryje:

- aptariama teorijos reikšmė viešojo valdymo metodologijai;
- aiškinamasi šiuolaikinės viešojo valdymo teorijos raidos specifika;
- supažindinama su esminėmis teorinėmis XXI a. viešojo valdymo doktrinomis.

Viešojo valdymo, kaip mokslo srities ir praktinės veiklos, kaita XX–XXI a. sandūroje suprantama kaip viešojo valdymo modernizavimas, demokratinio valdymo supratimo įtvirtinimas, naujų viešojo valdymo formų ir struktūrų, tokių kaip tinklaveika, mišrios visų rūšių ir lygių organizacijos, naujos piliečių dalyvavimo galimybės ir kt., atsiradimas ir įsitvirtinimas. Tokia didelė viešojo valdymo teorinių modelių įvairovė viešojo valdymo praktikoje skatina taikyti šiuolaikiškas pažinimo sąvokas ir analizuoti, t. y. atlikti modernius metodologinius tyrimus, leidžiančius tradicinių mišrių analitinio proceso metodologijų galimybes geriau panaudoti tiek plečiant pažinimą, tiek plėtojant naujų analizuoti skirtų priemonių naudojimą tobulinant XXI a. viešojo valdymo tyrimų logiką. Norint geriau suprasti vykstančius viešojo valdymo pokyčius, naujoje socialinės stratifikacijos erdvėje kylančius konfliktus, viešojo valdymo reformų tikslus ir uždavinius, būtina gebėti juos nustatyti, apibūdinti, vertinti, numatyti tolesnę jų raidą, t. y. gebėti taikyti viešojo valdymo problemų sprendimo priemones. Tai nėra lengva, nes dėl globalizacijos poveikio visuomeninio gyvenimo erdvėje sistemingai atsiranda nelauktų, netikėtų valdymo problemų, atsinaujinusių svarbiausių visuomeninio gyvenimo reiškinių, netgi tam tikrų paradoksų.

Viešojo valdymo teoretikai analizuoja XXI a. procesų kaitą, ir tikimasi sulaukti naujų originalių (kartais itin radikalių) požiūrių į nusistovėjusias teorines, politines, ekonomines, socialines doktrinas ir modelius, tradicines jų interpretacijas. Atsiranda naujų viešojo valdymo darinių, dažnai ne iš buvusių klasikinių, sistemomis ir procesais pagrįstų paradigmu, o naujoje teorijų ir metodologijų terpėje. Todėl neabejotinai vienas iš svarbiausių socialinių mokslų, įskaitant viešąjį

valdymą, tikslų ir uždavinių yra siekis geriau pažinti bendrąsias ir specifines problemas, t. y. peržiūrėti viešojo valdymo teorijų, modelių, procesų, metodų ir procedūrų įvairovę suprantant ją kaip viešojo valdymo sistemos reformų visumą ir priemonę daugeliui tikslų pasiekti, nes minėtoji teorijų ir procesų suvokimo įvairovė visada buvo ir šiaudien išlieka pagrindu kurti metodologines prieigas viešojo valdymo teorinėms ir praktinėms problemoms spręsti.

### **Teorinės galimybės, mokslinio tyrimo ir praktinės veiklos logika**

Šiuolaikinio viešojo valdymo teorija, kaip paradigmu, doktrinų, teorinių modelių, viešojo valdymo funkcijų ir struktūrų veiklos teorinės gairės, dažniausiai būna nukreipta į viešojo valdymo procesų kaitos determinantus, procesų dekompozicijos logikos interpretavimą, bendrųjų socialinių (arba sociologinių) mokslų pažinimo metodų pritaikymą. Vertinant viešojo valdymo teorijų reikšmę reikia suvokti, kad dažniausiai ieškoma paaiškinimų, kaip sistemiskai vertinti viešąsias struktūras neatsiejant jų nuo viešojo valdymo praktikos, kuri grindžiama įvairiomis teorinių ir metodologinių nuostatų bei pozicijų modeliavimo išraiškėmis (*Denhardt, 2001, p. 15*). Siekiant pažinti, paaiškinti, įvertinti viešojo sektoriaus reformų priežastis ir padarinius, ideologinių, politinių, ekonominių sistemų sąveikos galimybes šiuolaikinėje viešojo valdymo metodologijoje (metodologija čia pagal J. Devey suprantama kaip teorinių sąvokų visuma, gebėjimai analizuoti, pažinti, vertinti, kurti tinkamą veiklos ir tyrimų logiką) remiamasi klasikineis humanitarinių ir socialinių mokslų laimėjimais, laiko patikrintais teoriniais modeliais ir interpretacijomis, t. y. teorijų ir doktrinų tinkamumo, jų vertinimo projekcijomis siekiant nustatyti praktinio pažinimo lygmenį ir galimybes tam panaudojant tiek plėtotinės, tiek normatyvinės–nustatytinės metodologijos teikiamas perspektyvas (*Babbie, 1990, p. 2*). Šiuolaikinės viešojo valdymo teorijos leidžia kurti mišrius metodologijos modelius siekiant aprašyti viešojo valdymo kaitos formų ir procesų, įvairių lygių, rūšių ir sektorių valdymo sričių lyginamosios analizės formas ir metodus, plačiau taikyti tiek teorinio modeliavimo, tiek kompleksinius mišrius empirinių tyrimų variantus. Viešojo valdymo pokyčių tyrimams atlikti

reikalingai metodologijai būtina, kad sisteminiai procesai (politiniai, ekonominiai, teisiniai, ideologiniai) būtų glaudžiai teoriškai susiję su šių procesų konteksto analize, t. y. jokio viešojo valdymo tyrimo (teorinio modeliavimo, metaanalizės, įvairių lyginamųjų studijų, empirinio pažinimo logikos ir pan.) negalima atlikti nesusipažinus su aplinka, t. y. nesuvokus faktų, reiškinių ir procesų kontekstualumo bendroje teorijoje reikšmės ir reiškinių, būdingų metodologijos struktūrai (*Pollitt, Bouckaert, 2003, p. 16*).

Atsižvelgdami į viešojo valdymo strateginių uždavinių formulavimo, jų įgyvendinimo, procesų vertinimo, viešojo sektoriaus veiklos kryptių numatymo komponentus teoretikai pateikia įvairių teorijos reikšmės metodologijai sampratų. Minėtoji viešojo valdymo dekompozicija pasiekus tam tikrus etapus, fazes ir lygmenis skatina formuluoti specifinius metodologinius principus, suvokti mišrias kompleksinių metodologijos ir jos teikiamų galimybių taikymo formas. Galima konstatuoti, kad pažinimo proceso metodologijų įvairovė istoriškai plėtojantis viešojo valdymo struktūrinei ir funkcinei aplinkai vis didėjo. Kaip teigia M. Heidegeris, filosofija tampa empiriniu mokslu apie sociumą. Kaip to sociumo patirties objektas pertvarkomas pasaulis, pasaulio sistemų – regionų, valstybių, nacionalinių darinių – valdymas laikomas mokslinio pažinimo pagrindu ir orientuojamasi į mokslinio pažinimo kūrimą paradigmų lygmeniu (*Heidegeris, 1992, p. 410*). Filosofinės pažinimo doktrinos ir principai, kaip antai gnoseologinis, epistemologinis, fenomenologinis, išliko esminiais pagrindais formuojantis racionaliam mąstymui, sisteminiams procesų tyrimo priegoms, valdymo demokratizavimo proceso tendencijų analizei, tobulėjant kiekybinių ir kokybinių tyrimo metodologijoms ir funkcijų technologijoms. Remdamasis M. Vėberio (*M. Weber*) sociumo kaitos procesų analize R. Denhardtas gana solidžiai paaiškino, kad viešųjų organizacijų kaitos varomosiomis jėgomis gali būti laikomos tokios dimensijos kaip religija, tikėjimas, tradicijos. Be to, jis pripažįsta, kad visuomenės raida ir valdymo kaita ne tik pagrįstos ekonominiu racionalumu, bet ir turi vertybines idealų bei idėjų orientacijas. Žinoma, kad protestantizmas kaip tikėjimo sistema tapo varančiąja kapitalizmo, kaip ekonominės socialinės sistemos ir jos valdymo, dedamąja (*Denhardt, 2001, p. 43*).

Teorijos paskirtis – padėti klasifikuoti ir vertinti valdymo praktikos faktus, sisteminti, aprašyti ir paaiškinti tyrimų duomenis, tačiau kur kas svarbesne teorijos paskirtimi socialiniuose moksluose (taip pat ir viešajame valdyme) laikomas siekis padėti suprasti, t. y. įgyti pažinimo priemonių teikiamas galimybes, kurių kaupimas sudaro bet kurios mokslinio pažinimo srities metodologinį instrumentarijų, leidžiantį arba padedantį suvokti, kuriuos faktus reprezentuoti ir analizuoti, kokias jų procesines ir sistemines dedamąsias aiškinti, kaip sisteminti faktus ir kokiais teoriniais modeliais remiantis panaudoti ateities socialinių, ekonominių, politinių, ideologinių problemų sprendimų ekstrapoliacijos galimybes. Teorijos užduotis taikant metodologijos modelius – pagrįsti, kaip reaguoti į lyginamąją analizę ir metaanalizę arba išvengti analizės stereotipų ir kartu plačiai taikyti sinektinį (analogų) metodą, kaip remiantis bendraisiais pažinimo principais modeliuojant viešojo valdymo procesus geriau praktiškai taikyti plačiai žinomą filosofinį didaktinį būtinybės ir pakankamumo principą, suprasti ypač svarbias racionalių teorinių doktrinų teikiamas galimybes ir kartu išvengti dar austrų XIX a. filosofo J. Dicgeno išplėtoto vadinamojo absoliutaus vertinimo fetišizavimo (*Fredericson, 2003, p. 3*).

Šiuolaikinė viešojo valdymo kaita, kurios moderniuoju vektoriumi tampa naujasis (gerasis) viešasis valdymas, skatina kur kas tobuliau ir tiksliau conceptualizuoti, ugdo viešojo sektoriaus vadybininkų kompetenciją ir gebėjimą valdyti galimus metodologinius procesų kaitos ir reformų praktikos instrumentarius kaip daugiaplanę veiklos išraišką, kaip esminę priemonę, padedančią nustatyti dažnai sunkiai apčiuopiamus problemų niuansus, sistemines tų problemų priežastis, neigiamus valdymo praktikos padarinius, įvardyti ir numatyti netolimos valdymo ateities laimėjimus ar problemas, tam tikrus vidinius ir išorinius (dažniausiai globalios aplinkos nulemtus) įtaką darančius veiksnius (*Bann, 2010, p. 10–11*).

Todėl šiuolaikiniai viešojo valdymo modeliai yra sudėtingi, nereitai ir įvairialypiai, t. y. jungia esminius teorinių doktrinų elementus, o jų jungiamosios grandies pagrindu dažniausiai tampa meta- arba megaapibrėžtimis laikomos vertybės: teisingumas, demokratizavimo principai, viešasis dalyvavimas, į rezultatus orientuota elgsena, valdymo humanizavimas ir strateginė naujojo (gerojo) viešojo valdymo apibrėžties dekompozicija. Pavyzdžiui, šiuolaikinė gerojo viešojo

valdymo samprata apima ištekliais grįsto valdymo modelius ir įvairius jų variantus, kurie analizuojant strategines gerojo viešojo valdymo perspektyvas tampa rimtu pagrindu plėtoti teorinę mintį, kad būtų sujungti gerojo viešojo valdymo praktikos struktūriniai komponentai: paslaugų teikėjai ir jų gavėjai, ištekliai, specifinės galimybės ir sąlygos, t. y. įvairūs organizacijų rūšių, galimybių, formų ir išteklių lygmenys. Be to, siekiama tobulinti valdymo tinklų sampratas. Remiantis verslo vadybos praktika visa tai tampa tarsi hibridine klasterine elementų ir procesų sąveika (*Melian-Gonsales ir kt.*, 2010, p. 98–99).

Teorijos taikymas ir jos tapsmas metodologiniu instrumentarumu yra itin įdomi ir kartu reikšminga problema tiek teoriniu, tiek praktiniu pažinimo procesų lygmenimis, o teorijos taikymo metodologiniam tyrimui ir veiklos modelių kūrimo ypatumai priklauso nuo tyrėjo gebėjimų konstatuoti, nustatyti, aprašyti, įvardyti ir struktūrinti problemas, išsiaiškinti galimus jų sprendimo variantus ir numatyti galimus veiklos padarinius bei galimus valdymo proceso metu dažnai kylančius iš anksto nenumatytus rizikos faktorius ar net tam tikras vadinamojoje katastrofų metodologijoje žinomas ekstremaliąsias situacijas. Todėl bet kokie bandymai mechaniškai perkelti ankstesnės visuomenės valstybės valdymo ir kitų socialumo veiklos sričių patirtį yra iš anksto pasmerkti nesėkmei. Bet koks aklas valdymo patirties kopijavimas, mechaniškas požiūris, negebėjimas išgryninti vertingos metodologinės, ankstesnių procesų metu sukauptos mokslinės analizės medžiagos tyrimo prieigas veda į niekur. Žymus XX a. filosofas B. Russell teigė, kad filosofų siekis mėginti sukurti vadinamuosius „praeities patirties modelius tikintis praeities mąstytojus paversti savo amžininkais, su kuriais būtų galima keistis pažiūromis“, yra beprasmiškas (*Russel*, 1994, p. 305). Tokios pastangos neturi nieko bendro su moksliniais sinektikos (analogų) metodais ir mokslinės interpretacijos galimybių įvairove, prieštarauja mokslinio pažinimo logikai – metodologijos esmei.

Viešojo valdymo teorija yra socialinių mokslų teorijos sudėtinė dalis, todėl jos reikšmė metodologijos plėtotei suprantama panašiai kaip ir kituose socialiniuose moksluose. Kita vertus, viešojo valdymo teorijos, kaip ir kitų socialinių teorijų, poveikis metodologijai (t. y. veiklos ir tyrimo logikai) yra šiek tiek kitoks nei gamtos mokslams, kuriuose teorija yra griežtai ir gana tiksliai patikrinama testais,



empiriniais tyrimais ir konkrečiais duomenimis, o iškeltos hipotezės privalo būti patvirtintos arba paneigtos, t. y. pagrįstos skaičiais, faktais ir tyrimo rezultatais.

Viešojo valdymo priežasčių ir prielaidų atpažinimas, informacijos pateikimas, kategorijų ir apibrėžimų formos, vertinimai ir matavimai pagrįsti metaanalize, lyginamosios analizės teikiamomis galimybėmis, sinektika, įvairiais interpretuoti tinkamais (pvz., realaus tinkamumo) teoriniais modeliais, analitinės sintezės ir teorinio modeliavimo galimybėmis, klasifikavimo, aiškinamojo, aprašomojo ir kitų metodų taikymu (*Raipa*, 2010, p. 8–9).

Viešojo valdymo teorija reiškia faktinės medžiagos (istorinių įvykių, faktų, reiškinių, atvejų, viešosios nuomonės, pozicijos) išraišką paradigmų, doktrinų, apibrėžimų, dažnai net metaforų forma. Tai reiškia, kad čia kur kas daugiau galimybių veikti subjektyviajam faktoriui, kuris vertinamas kaip organizacinė arba socialinė elgsena, institucijų veiklos dinamika, politinių sistemų elgsena ir poveikis, komunikacija ir kultūra. Šie subjektyvūs veiksniai yra ideologinės sistemos dalis ir dažnai tampa viešųjų institucijų praktinės veiklos, kurią vykdančios dažnai nesivadovaujama kokia nors konkrečia teorija, pagrindu.

Viešųjų organizacijų veikla dažnai remiasi bendrosiomis socialinės elgsenos, ketinimų ir socialinių grupių konsensuso būtinybės prielaidomis, pasireiškiančiomis taikant ne visada tikslų, bet dažnai reikalingą priemonių ir tikslų sąveikos modelį, kuriuo siekiama pagrįsti priemonių ir tikslų integracijos reikšmę racionaliai institucijų ir individų elgsenai (*Simon*, 2003, p. 96–99).

Vadinasi, peršasi išvada, kad esminis viešojo valdymo teorijos tikslas plėtojant valdymo metodologiją – kuo aiškiau apibrėžti ir aprašyti praktines veiklos galimybes (modeliavimą, tinklaveikos ir matricinių, hibridinių organizacijų galimybes) bei išplėtoti sistemines procesų apibrėžtis ir kategorijas, naujas konceptualizavimo galimybes, kad tos prielaidos būtų geriau įvardytos ir suvoktos. Remiamasi teiginiu, kad senosios teorinės žinios turi pagrįsti naująsias teorines žinias.

Kuriant viešojo valdymo metodologinį instrumentarijų ir analizuojant metodologines problemas esminėmis šiuolaikinio viešojo valdymo teorijomis galima laikyti įvairius teorinius biurokratinio valdymo modeliavimo ir biurokratinės viešųjų institucijų veiklos kontrolės institucionalizmo modelius, taip pat įvairių istorinių laikotarpių

viešojo sektoriaus veiklos sritį apibrėžiančias teorines mokslines nuostatas, ateinančias dar iš Renesanso ir besitęsiančias iki šiuolaikinių bendrųjų valdymo modelių bei naujausių viešojo valdymo teorinių interpretacijų ir modelių, priskiriamų vadinamajai postmoderniųjų valdymo teorijų grupei. Viešojo valdymo metodologijai itin aktualios yra naujosios viešosios vadybos paradigma, įvairios viešojo valdymo efektyvumo ir naujovių paieškų ir sprendimų teorijos, pagrįstos klasikinėmis racionalistinėmis ir efektyvumo doktrinomis. Atskirai būtų galima išskirti demokratinio valdymo plėtojimo teorijas, susijusias su atstovaujamosios demokratijos rūšių politikos įvairove, bendradarbiavimo ir tinklaveikos teorinius modelius bei piliečių dalyvavimo, kaip viešojo dalyvavimo, sampratos šiuolaikines variacijas, politinių sprendimų rengimo ir įgyvendinimo demokratinio kontekstualumo teorinį pagrindimą *ex ante* ir *ex post* požiūriais (Lane, 2003, p. 36–46).

### **Šiuolaikinio viešojo valdymo teorinės minties raidos bruožai**

XX ir XXI a. sandūrai būdinga itin sparti viešojo valdymo procesų ir teorijų kaita. Vis dažniau vadovaujamosi žymiausių šio laikotarpio teoretikų (J. Lane'o, R. Denhardto, P. Druckerio ir kt.) pastangomis ir raginimais permąstyti ne tik praktines valdžios vykdomas programas ir projektus, bet ir juos grindžiančius teorinius postulatus, visų pirma esminės XX a. pabaigos viešojo valdymo paradigmos – naujosios viešosios vadybos reikšmę vykstant globalizacijos nulemtoms viešojo sektoriaus reformoms, apibendrinti pirmuosius naujosios viešosios vadybos virsmo geruoju (naujuoju) viešuoju valdymu rezultatus, įvertinti ekonominės ir finansinės krizės padarinius, numatyti valstybės valdymo pokyčių tendencijas.

Naujosios viešosios vadybos dimensija yra itin daugiaplanė, jungia globalių viešojo valdymo pokyčių poveikį, viešųjų institucijų reformų būtinybę, naujus kokybinius valdžios institucijų ir visuomenės (piliečių, interesų grupių) santykių bruožus, teorinius modelius ir metodologinį instrumentarijų, padedantį modernizuoti valdžios institucijų veiklą ir plėtoti viešojo valdymo demokratizavimo tendencijas.

Naujosios viešosios vadybos praktikos, 1980 m. prasidėjusios JAV ir Jungtinėje Karalystėje ir toliau besiplėtojusios Naujojoje Zelandijoje, Australijoje, Kanadoje, Skandinavijoje, 1990 m. pasiekė teorinės analizės lygmenį. Taikant lyginamosios analizės, teorinio modeliavimo

ir kitus metodus siekiama apibūdinti ir išanalizuoti struktūrinius naujosios viešosios vadybos elementus, atlikti sisteminės procesų prieigos analizę.

Kuriant naujosios viešosios vadybos metodologines prieigas nusistovėjo esminiai naujosios viešosios vadybos bruožai ir principai, pavyzdžiui, rinkodaros taikymas, produktyvumas, t. y. platesnis rinkos priemonių naudojimas viešojo sektoriaus veikloje siekiant veiksmingiau valdyti, ekonomiškai panaudoti visų rūšių išteklius, stiprinti organizacijų ir jų narių gebėjimus (*Kettl*, 2003).

Teorijoje terminas „viešoji vadyba“ atsirado apie 1980 metus. XX a. pabaigoje šis terminas jungė jau gana plačiai analizuojamas viešojo sektoriaus reformas ir pokyčius, t. y. teoriniai naujosios viešosios vadybos modeliai ir interpretacijos palengva įsitvirtino viešojo sektoriaus ir viešojo valdymo tyrimų metodologijoje, o tyrimai įgavo daug solidesnį, sisteminių institucijų veiklos analizės pobūdį, plačiau naudota jau iš dalies apibendrintų procesų teorinė prieiga. Tačiau XX a. pabaigos naujosios viešosios vadybos teorinio lygmens dar nepakako formuotis metodologiniam instrumentarijui, galinčiam iš tikrųjų padėti nustatyti ryškėjančias naujosios viešosios vadybos, kaip naujos paradigmos, taikymo problemas ir disfunkcijas, kylančias derinant viešojo valdymo ir verslo vadybos principus, t. y. verslo vadybą tiesiogiai priartinant prie viešosios politikos. Tai leido žymiam specialistui W. Parsonsui 1995 m. šias dvi sritis laikyti itin panašiomis ir taip tarsi paneigti dar 1900 m. F. Goodnowo suformuluotą politikos ir administravimo dichotomijos principą kaip vieną iš dar ir šiandien svarbių kertinių viešojo valdymo metodologijos pagrindų (*Parsons*, 2001, p. 512–513). Matyt, W. Parsonso pareiškimai buvo pernelyg kategoriški, nes ir šiandien, nepaisant viešojo valdymo pokyčių, raidos tendencijų ir veiksnių, galima konstatuoti, kad politika ir administravimas yra santykinai atskiri ir vientisi, todėl bandymai daugiau diversifikuoti arba konsoliduoti šiuos du dėmenis kažin ar gali būti itin naudingi tobulinant šiuolaikinę viešojo valdymo metodologiją, nors šiuolaikinio viešojo valdymo turinys yra gerokai platesnis nei tradicinio ar naujojo viešojo administravimo. Demokratinį valdymo procesų modernizavimas remiasi metodologinėmis vadybos ir politikos tikslų nuostatomis (*Toole*, 1997, p. 45–51).

Šio amžiaus pradžioje naujosios viešosios vadybos praktikoje išryškėjo nemažai disfunkcijų: pernelyg didelis verslo interesų poveikis viešajam sektoriui, galimybės tarpti korupciniams ryšiams ir santykiams, per plataus organizacijų tinklo sukūrimas. Be to, tam tikra prasme nužmoginti socialinių partnerių santykiai, nenuosekliai plėtojami valstybės tarnybos modeliai ir praktinės veiklos principai, kyla kitų nesklandumų, kurie dažniausiai įvardijami kaip organizacijų vidinės ir išorinės aplinkos efektyvumo problemos (*Raipa*, 2007, p. 33–35).

Minėtosios naujosios viešosios vadybos tyrimų ir organizacijų praktikos problemos nepaneigia naujosios viešosios vadybos paradigmos, tačiau jos yra esminės priežastys, dėl kurių naujoji viešoji vadyba virsta naujuoju (geruoju) viešuoju valdymu, kuris šiandien dar nėra teoriškai išsamiai išanalizuotas, netgi nėra visiškai aiški jo struktūrinė dekompozicija, tačiau iššūkiai šiai viešojo valdymo formai yra išryškėję, todėl žymiausi viešojo valdymo teoretikai (Petersas, Lane'as, Bovaird'as, Kettlas, Fessleris, Osborne'as ir kt.) atliko ir atlieka rimtus tyrimus, kurie pagrindžia teorinius naujojo viešojo valdymo aspektus, apibendrina naujosios viešosios vadybos raidos etapus, formas ir galimybes. Kartais keliamas diskutuotinas klausimas, kas yra naujasis viešasis valdymas: paradigmatis reiškinys ar ideologinių, politinių, ekonominių ir vadybos priemonių rinkinys, tačiau vargu ar galima šiandien taip kategoriškai vertinti šiuos procesus. Nuo 1990 m. iš esmės irgi buvo diskutuojama dėl naujosios viešosios vadybos įvardijimo paradigma. Čia autorių nuomonės ir šiandien išsiskiria, nes viena iš esminių bet kokios naujos teorinės paradigmos sąlygų yra ne pažangos procesas kaip pagrindas, bet visiškai naujoje terpėje atsiradusių teorinių ir metodologinių nuostatų ir interpretacijų visuma (*Osborne*, 2010, p. 3–5).

Nors bandymai išgryninti pagrindines teorines naujojo viešojo valdymo doktrinas ir padėti suprasti naujojo viešojo valdymo struktūras šiuo metu vyksta itin intensyviai, galima teigti, kad gana gausios ir įvairios pastangos apibrėžti naująjį viešąjį valdymą dar neleidžia griežtai apibūdinti naujojo viešojo valdymo dimensijų grupių. Tačiau ši ne visiškai aiški situacija yra natūrali, nulemta sąlyginai trumpo istorinio laikotarpio ir epizodiškų mėginimų sąvokomis apibendrinti dabartines teorines prieigas ir jų reikšmę tolesniems svarstymams metodologiniais naujojo viešojo valdymo tyrimo klausimais. Šiandien

geriausiu atveju galima pateikti atskirų autorių bandymus kurti teorines naujojo viešojo valdymo konceptualizavimo kryptis, nustatyti jo bruožus ir normatyvinius standartus.

Vienas iš žymiausių šiuolaikinio viešojo valdymo raidos, viešojo sektoriaus atsinaujinimo ir modernizavimo teoretikų S. Osborne'as analizuodamas naujojo viešojo valdymo, kaip sistemingų viešosios politikos įgyvendinimo procesų, kaitą šių procesų nelaiko nei vieninteliu valdymo modernizavimo būdu, nei vienintele normatyvine viešojo sektoriaus plėtojimosi XXI a. pradžioje forma. Kita vertus, S. Osborne'o nuomone, konceptualizavimas ir naujų metodologinių priemonių, galinčių padėti suprasti šiuolaikinio viešojo valdymo kompleksiskumą, paieška yra normalus atsakas į praktinės viešojo valdymo struktūrų ir valstybės tarnautojų veiklos pokyčius.

S. Osborne'as išskiria tam tikrus šiuolaikinio naujojo viešojo valdymo bruožus ir dedamąsias, padedančius suprasti, ar galima tiksliau sustruktūrinti ir apibūdinti naująjį viešąjį valdymą. Vienas iš galimų naujojo viešojo valdymo savitumų siejamas su sociopolitiniu valdymu, pabrėžiama visuomenės institucijų sąveikos svarba formuojant ir įgyvendinant viešąją politiką, įteisinant ir darant tiesioginę įtaką jos procesams.

Antrasis viešojo valdymo determinantas – viešoji politika siejama su kokybinėmis viešosios politikos elito ir politikos tinklų sąveikos dimensijomis priimant ir įgyvendinant politinius sprendimus. Šiuo atveju itin svarbūs politinės bendruomenės, struktūros ir tinklai, kurie sudaro vadinamojo metavaldymo instrumentariją, taikomą vykdam mišrią suinteresuotųjų šalių interesų politiką.

Administracinis valdymas suprantamas kaip veiksmingas viešasis administravimas, kitaip tariant, kaip jo pozicionavimas siekiant apibrėžti šiuolaikinės valstybės funkcijų, struktūrų ir veiklos procesų kompleksiskumą, t. y. viešosios politikos holistinės sampratos aspektus vadinamosios tuščios (angl. *hollow*) valstybės sąlygomis. Terminas „tuščia valstybė“ vartojamas siekiant pabrėžti valstybės funkcijų perdavimą mišrioms struktūroms, grįstoms partnerystės ir korporatyvinės veiklos principais, įvairių asocijuotų struktūrų dalyvavimu kuriant ir įgyvendinant viešąją politiką. Tai iš tikrųjų reprezentuoja šiuolaikinio – naujojo viešojo valdymo turinį ir formas ir kartais įvardijama kaip administracinio susiliejimo koncepcija, išreiškianti

šiuolaikinio viešojo valdymo tikslus ir pobūdį. Sutarčių valdymas siejamas su naujosios viešosios vadybos įdiegtais sutarčių valdymo principais ir technologijomis, taikomais tobulinant viešųjų paslaugų teikimą. Svarbiais elementais šiuo atveju naujojo viešojo valdymo aplinkoje tampa viešųjų struktūrų (agentūrų, departamentų, komitetų) atsakomybės didėjimas ir naujų kontrolės formų (veiklos audito, ekspertinio vertinimo, savianalizės) įtvirtinimas.

Tinklų valdymas suvokiamas kaip savireguliacijos principais veikiančios interorganizaciniai tinklai, hibridinės (mišrios) struktūros, kartu su valdžios institucijomis tiesiogiai arba netiesiogiai teikiančios viešąsias paslaugas įgyvendinant strategines viešosios politikos kryptis (Osborne, 2010, 30, p. 5–7).

Naujojo viešojo valdymo teoriniai modeliai (Peters, Kettl, Klijn ir kt.) atsiranda ir plėtojasi XX a. paskutiniojo dešimtmečio antroje pusėje, kada pasirodo pirmieji argumentuoti teoriniai postulatai, įvardijantys atskirus naujojo viešojo valdymo elementus, besiskiriančius nuo tradicinio viešojo administravimo ir naujosios viešosios vadybos, aukštinantys pliuralizmo principus, pliuralistinį valdymą ir pliuralistinį kompleksiskumą kaip principines XXI a. valstybės valdymo pozicijas.

### **Esminės XXI a. pradžios viešojo valdymo teorinės doktrinos ir jų kaitos tendencijos**

*Teoriniai ir metodologiniai viešojo valdymo demokratizavimo aspektai.* Aptariant viešojo valdymo demokratizavimo teorijų svarbą, jų įtaką valdymo procesų kaitai ir valdymo praktikos raidai būtina išgryninti sąveikas ir koreliacijas, kurios galėtų padėti suprasti, kaip bendrieji socialinių mokslų teoriniai laimėjimai, kaip teorinė ir metodologinė visuma, gali paveikti atskirų valdymo segmentų teorinius ir metodologinius sprendimus bei teorinių paieškų tendencijas.

Bendrosios socialinės teorijos reikšmė demokratizuojant valdymą pirmiausia suprantama kaip demokratinis globalių sistemų veikimo pobūdis. Antra, globalioje aplinkoje pasireiškiantys veiksniai skatina demokratizuoti valdymo sistemų įvairių regionų lygių ir darinių reikšmes. Be to, apibendrintai galima teigti, kad ne tik ankstesniems konstituciniams valdymo požiūriams, bet ir modernaus valdymo aplinkai būdingi įvairių lygių ir rūšių demokratinio valdymo apribojimai,

nedemokratinio valdymo modeliai, pilietinės visuomenės valdymo paradoksai, nedeakvatūs teoriniai ir metodologiniai bandymai pagrįsti valdymo demokratizavimo problemas XXI a. pradžioje, neleidžiantys užtikrinti veiksmingų ekonominių, socialinių sistemų veiklos tęstinumo, tradicinių demokratinių vertybių plėtojimo, t. y. priimti tinkamiausius valdymo sprendimus, įtvirtinti racionaliausias visuomeninių procesų valdymo priemones (*Alford, Hughes, 2008, p. 130–148*).

Įsigalint moderniam viešajam valdymui demokratinėse procesų plėtros metodologija grindžiama tradicinėmis demokratinėmis vertybėmis, kurias apibendrina daugelio autorių teoriniai modeliai, visuomenės ateities vizijos ir valdymo demokratizavimo kokybinių pokyčių parametrų ekstrapoliaciniai bandymai (*Bouckaert, Doren, 2009, p. 159*). Itin svarbi teorinė ir metodologinė valdymo procesų demokratizavimo dedamoji yra piliečių dalyvavimo teorijų įvairovė, nulemta įvairių ideologinių ir politinių doktrinų poveikio. Metodologijos požiūriu vertinant piliečių dalyvavimą aktualiausiu objektu tapo piliečių kaip viešųjų paslaugų gavėjų ir vartotojų bei paslaugų bendradarbių sąveika, taip pat į pilietinės visuomenės lūkesčių tenkinimą nukreiptos valdžios samprata, teorinis socialinių problemų sprendimų būdų modeliavimas (*Groeneveld, Van de Welle, 2010, p. 252–253*). Valdymo demokratizavimo teoretikų uždavinys – veiksmingo valdymo siekius ir tikslus suderinti su demokratinio viešojo valdymo procesų turiniu bandant išskirti tam tikrus šių procesų veiksnius, pavyzdžiui: valdymo sistemos išteklių galimybes, teisinių ir normatyvinių priemonių funkcionavimą įvairiais valdymo lygmenimis, visų sektorių dalyvavimo užtikrinimą teikiant viešąsias paslaugas, t. y. kuriant viešąją vertę (*Feiock, Jang, 2009, p. 668–680*). Apibendrinant dabartinio viešojo valdymo demokratizavimo teorines ir metodologines paieškas ir jų turinį negalima nepasakyti, kad šiuolaikinės demokratizavimo idėjos viešąsias institucijas skatina ugdyti visų formų ir rūšių (politinę, teisinę, administracinę, socialinę) atsakomybę už viešojo valdymo demokratizavimo formų plėtrą, atskirų valdymo demokratizavimo segmentų įgyvendinimo kokybę, demokratinio valdymo kultūrą, kaip būtina sąlyga užtikrinti ir apibrėžti valdžios ir piliečių santykius, klientelizmo formų plėtojimo užtikrinimą (*Markovič, 2008, p. 3–11*).

*Inovacinių šiuolaikinio viešojo valdymo procesų ir pokyčių valdymo teorija.* Inovacijų valdymo teorinių ir metodologinių nuostatų

plėtojimas šiandien yra sudėtingas kompleksinio pobūdžio procesas, apimantis inovacinės veiklos plėtojimo finansinius, ekonominius, politinius, socialinius, ideologinius ir teisinius aspektus. Kompleksinis požiūris į inovacijų valdymą ir šio valdymo dekompozicijos ir sudėtingumo suvokimas yra būtini siekiant užtikrinti sėkmingą inovacinių procesų valdymą (*Osborne, Brown, 2011, p. 1335–1350*).

Teorijos indėlis planuojant inovacijas viešajame sektoriuje susiduria su biurokratinėmis procedūromis ir kliūtimis, todėl valdymo praktikos kūrėjai privalo gebėti kūrybiškai taikyti šiuolaikines metodologines inovacinių procesų tyrimo naujoves ir laimėjimus rengiant inovacinių procesų strategijas siekiant išplėsti organizacinės veiklos ribas, t. y. dėl inovacinių procesų valdymo organizacijų veikla tampa dinamiškesnė, organizacijos daugiau sąveikauja tarpusavyje, didėja mokslinė ekspertų sistemų ir ekspertizių veiklos reikšmė įgyvendinant inovatyvias idėjas (*Buchanan, Badham, 2008, p. 47–248*).

Kalbant apie teorinius inovacijų valdymo modelius reikia pabrėžti, kad itin svarbi yra vidinė ir išorinė organizacijų aplinka. Teorija teigia, kad organizacijos viduje imliausi, kūrybiškiausi ir labiausiai į naujus pokyčius linkę yra vidurinėsios ir aukštesniosios grandžių darbuotojai. Jie yra labiausiai išsilavinę, linkę diegti naujausias technologijas, todėl yra motyvuoti sistemingai kelti naujas idėjas (*Borins, 2006*).

Kaip svarbiausią sėkmingo inovacinės veiklos valdymo sąlygą teoretikai išskiria organizacijų, jos vadovų, lyderių ir darbuotojų gebėjimus, inovatyvumo ideologijos suvokimą ir priėmimą. Metodologiškai inovacija negali būti suvokiama tik kaip konkretus objektas ar paprastas konceptas, labiau būdingas verslo sektoriaus veiklos turiniui. Inovacijų valdymas viešajame sektoriuje yra pozityvi, dažnai rizikinga veikla. Kad inovatyvios ideologijos būtų įgyvendintos, reikia sukurti griežtus inovacijas skatinančių procesų valdymo standartus, kurie inovacinės veiklos turinį paverstų pagrįstais, konkrečiais sprendimais, metodais ir procedūromis (*Pollitt, 2011, p. 36–43*).

Pastaruoju metu teoretikai inovacijų plėtojimo būtinybę sieja ne tik su efektyvumu ir organizacinės veiklos veiksmingumo dimensijomis, bet ir su socialiniais visuomenės raidos elementais, socialinių problemų, pavyzdžiui, skurdo, socialinės atskirties, mažinimu ir kitais sprendimais. Šios nuostatos viešųjų organizacijų darbo praktikoje skatina kur kas daugiau dėmesio skirti valdymo modelių kaitos ir pokyčių valdymo analizei, kada valdymo praktikoje pokyčiai būna



arba objektyvūs, arba subjektyvūs. Reikia išmanyti jų įgyvendinimo būdus, siejamus tiek radikaliomis priemonėmis ir permainingomis, tiek su inkrementiniais sprendimais.

XXI a. pradžios pokyčiai, kaip integracija ir organizacijų veiklos internacionalizacijos išraiška, formuoja naujo tipo formalias ir neformalias struktūras, išryškina naujas reguliavimo ir dereguliacijos formas visose sociumo veiklos srityse, visų rūšių ir sektorių organizacijose, taip pat apibendrinamąjį sisteminių jų sąveikos pobūdį (*Melnikas, 2011, p. 254–256*).

Valdymo pokyčių apibrėžimas susijęs su struktūriniais dekompozicijos elementais, pokyčių tipologizavimo metodologinėmis priemonėmis, vidinės ir išorinės aplinkos kontekstualumo ypatybėmis. Vienaip ar kitaip, pokyčiai yra objektyvus visuomeninių procesų raidos padarinys, skatinantis atsisakyti tradicinių požiūrių, nusistovėjusių tradicijų ir vertybių, inertiškos organizacijų ir jų darbuotojų pozicijos. Todėl šiuolaikinių viešųjų organizacijų gyvenime itin svarbiu akcentu tampa administracinis kūrybingumas kaip inovacinis pokyčių valdymo aplinkos veiksnys, jungiantis išmintingumą, lankstumą, sąmoningumą, pasitikėjimą, gebėjimą keistis ir prisitaikyti prie naujų istorinių aplinkybių. Galima teigti, kad administracinis kūrybingumas dažniausiai vertinamas kaip organizacijos ir jos darbuotojų aktyvumas. Kita vertus, negalima ignoruoti to fakto, kad neretai administracinio kūrybingumo samprata, kaip tam tikrų organizacijų ir individų gebėjimų visuma, nepakankamai skatina panaudoti valdančios ir inovacijas įgyvendinančios organizacijos tipą bei administracinį kūrybingumą kaip valdymo potencialą aktyviai diegiant pokyčius (*Ortega ir kt., 2012, p. 8–11*).

*Kompleksinis XXI a. sektorių sąveikos teorinių modelių pobūdis.* Analizuojant viešosios ir privačios partnerystės kaitą XX–XXI a. sandūroje esminiu metodologiniu modeliu ir kertiniais teoriniais atramos taškais laikomi specifiniai kompleksiniai naujosios viešosios valdybos virsmo naujuoju viešuoju valdymu elementai, indikatoriai ir veiksniai, kurių nustatymas šiandien yra svarbiausias viešojo valdymo tyrinėtojų veiklos objektas. Esminis teorinis naujojo viešojo valdymo pagrindimas atsiranda kartu su kintančiomis administracinių ir politinių struktūrų veiklos ir atsakomybės formomis, kada esminėmis pokyčių dominantėmis teikiant viešąsias paslaugas tampa naujos

veiklos kryptys ir tendencijos, pasireiškiančios kuriant modernias viešosios politikos, sprendimų rengimo ir strateginio planavimo formas (Wall, 2013, p. 3–4).

Aiškiai dominuojančiais naujojo viešojo valdymo pokyčių imperatyvais tampa kompleksinis sisteminis viešojo valdymo struktūrų ir privačių institucijų partnerystės virsmas integracinių formų plėtra ir jo stiprėjimas. Tai vyksta tobulinant valstybės turto valdymo formas, atsisakant kai kurių liberalių naujosios viešosios vadybos nuostatų, nes paaiškėjo, kad viešoji ir privačioji partnerystė, kaip visuomeninis reiškinys ir procesas, yra ne tik abiejų sektorių ryšiai ir sąveika, bet ir nauja įvairių politinių, ekonominių, socialinių išsipareigojimų ir atsakomybės forma: kuriama sudėtinga inovacinė aplinka, inovatyvi veikla perkeliama į viešojo valdymo praktiką, įgyvendinami strateginiai viešosios ir privačios integracijos tikslai, programos ir projektai (Mororo, Gasiorowski, 2008).

Tokie infrastruktūriniai partnerystės (integravimosi) projektai, dažniausiai pagrindžiami ilgalaikėmis sutartimis, pradedami institucionalizuoti dar XX a. pabaigoje kaip viešojo valdymo pokyčių loginė seka ir viešojo valdymo kitimo proceso dalis, įgaunanti platesnį valdymo demokratizavimo kontekstą, kompleksinės veiklos, kūrybiškumo ir kokybės bruožų (Greve, Hodge, 2010, p. 149–151).

Todėl sektorių integracijos procesų ir įvairių formų tinklaveikos principų, jungiančių tinklinių struktūrų, viešųjų, verslo ir nevyriausybinių organizacijų pajėgas, plėtojimas sudaro svarbiausias integracinių procesų dedamąsias. Įvairių rūšių ir lygių organizacijų sąveikos tobulinimas, inovacinių integravimosi formų paieška tampa vienu iš svarbiausių teorinių metodologinių mokslinės analizės objektų XXI a. pradžioje (OECD, 2008).

Apibendrinant šiuolaikinio viešojo valdymo kaitą itin svarbia dedamąja tampa teorijos vietos ir vaidmens viešojo valdymo metodologijoje suvokimas, t. y. reikia rasti paaiškinimus, kaip sistemiškai vertinti viešąsias struktūras, jų veiklą, modernizavimo priežastis, padorinius ir galimus pokyčius.

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Apibūdinkite svarbiausią teorijos paskirtį socialiniuose moksluose.
2. Apibrėžkite šiuolaikinio valdymo turinio kompleksinį pobūdį.
3. Kokie yra svarbiausi šiuolaikinio viešojo valdymo kaitos bruožai?
4. Išskirkite šiuolaikinio viešojo valdymo organizacijų tarpusavio sąveikos bruožus.
5. Išvardykite svarbiausias teorines XXI a. pradžios viešojo valdymo doktrinas ir jų kaitos etapus.

---

## LITERATŪRA

---

1. ALFORD, W.; HUGHES, O. Public Value Pragmatism as the New Phase of Public Management. *American Review of Public Administration*. 2008, Vol. 38 (2), p. 130–148.
2. BABBIE, E. Survey Research Methods. Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1990. BORINS, S. The Challenge of Innovating in Government. Washington DC: IBM Center of the Business and Government, 2006.
3. BANN, C. Reforming the Staffing Process in the European Union Institutions: Moving the Scared Cow out of the Road. *International Review of Administrative Sciences*. 2010, Vol. 78 (1), p. 5–25.
4. BUCHANAN, D.; BADHAM, R. Power, Politics and Organizational Change. London: Sage Publication, 2008.
5. DENHARDT, R. Viešųjų organizacijų teorijos. Vilnius: Algarvė, 2001.
6. FREDERICKSON, G. The Public Administration Theory Primer. Pitsburg: Westview Press, 2003.
7. BOUCKAERT, G.; DOREN, W. Performance Measurement and Management. *Iš: Public Sector Organizations*. Bovaird, T.; Löffler, E. (eds.). London: Routledge, 2009.
8. FEIOCK, R.; JANG, H. Non Profits as Local Government Service Contractors. *Public Administration Review*. 2009, p. 668–680.
9. GREVE, C.; HODGE, G. The New Public Governance? *Iš: The New Public Governance*. Osborne, S. (ed.). London: Routledge, 2010, p. 149–162.
10. GROENEVELD, S.; van de WELLE, St. A Contingency Approach to Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversit. *International Review of Administrative Science*. 2010, Vol. 7 (2), p. 252–253.

11. HEIDEGERIS, M. Rinkiniai raštai. Vilnius: Mintis, 1992.
12. KETTL, D. The Global Public Management Revolution. Washington DC: Brooking Institution, 2003.
13. LANE, J. E. State Management. London: Routledge, 2009.
14. MARKOVIČ, M. Managing the Organizational Change and Culture in the Age of Globalization. *Journal of Bussiness, Economics and Management*. 2008, Vol. 9 (1), p. 3–11.
15. MELIAN-GONSALEZ., A.; BATISTA-CARINO, R.; SANCHES-MADINA, A. Identifying and Assessing Valuable Resource and Core Capabilities in Public Organisations. *International Review of Administrative Sciences*. 2010, Vol. 78 (1), p. 97–115.
16. MELNIKAS, B. New Challenges to Bureaucracy: Processes of Internationalization, Network, Intersector Convergence. *Iš: Bureaucracy in Democratic Society*. Raipa, A. (ed.). Kaunas: Technologija, 2011, p. 255–276.
17. MORORO, M.; GASIOROWSKI, P. The Optimal Capital Structure of Public-Private Partnership. International Monetary Fund Working Paper 08/1. Washington DC: International Monetary Fund, 2008.
18. OECD. Public-Private Partnership. *Iš: Pursuit of Risk Sharing and Values for Money*. Paris: OECD, 2008.
19. ORTEGA, K.; EIZAQUIRRE, A.; CUENCA, M. Can Leisure Studies Enlighten the Development of Cultural Audencies? *Journal of Culture Management and Policy*. 2012, Vol. 2 (2), p. 8–11.
20. OSBORNE, St.; BROWN, L. Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK. The Word that Would be King? *Public Administration*. 2011, Vol. 89 (4), p. 1335–1350.
21. PARSONS, W. Viešoji politika. Vilnius: Eugrimas, 2001.
22. POLLITT, Ch.; BOUCKAERT, G. Viešojo valdymo reforma. Vilnius: Algarvè, 2003.
23. POLLITT, Ch. Innovation in the Public Sector. An Introduction Overview. *Iš: Innovation in the Public Sector. Linking Capacity and Leadership*. Bekkers, V.; Edelenbos, J.; Stein, B. (eds.). London: Palgrave McMillan, 2011, p. 35–43.
24. RAIPA, A. Metodologiniai viešojo valdymo demokratizavimo aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2010, Vol. 32, p. 7–18.
25. RAIPA, A. Naujoji viešoji vadyba efektyvumo metodologijoje. *Iš: Naujoji viešoji vadyba*. Raipa, A. (red.). Kaunas: Technologija, 2007, p. 25–38.
26. RASSEL, B. Istorija zapadnoj filosofiji. Novosibirsk: Izdaniye Novosibirskovo universiteta, 1994.
27. RUSO, Ž. Ž. Rinkiniai raštai. Vilnius: Mintis, 1979.

28. SIMON, H. Administracinė elgsena. Vilnius: Knygiai, 2003.
29. The New Public Governance. Osborne, S. (ed.). London: Routledge, 2010.
30. TOOLE, O. Treating Networks Seriously. Practical and Research-Based Agendas. *Public Administration Review*. 1997, Vol. 57, p. 45–51.
31. WALL, A. Public-Private Partnerships in the USA. New York: Taylor and Francis, 2013.

---

## 1.2. VIEŠOJO VALDYMO KAITOS PRIEŽASTYS, STRUKTŪRA IR POVEIKIS

---

Pirmojo skyriaus antrajame poskyryje:

- supažindinama su esminiais viešojo valdymo kaitos struktūros elementais;
- nustatomi svarbiausi viešojo valdymo kaitos proceso katalizatoriai;
- pokyčių valdymo svarba įvertinama kitimo procesų požiūriu.

XX–XXI a. sandūroje viešojo valdymo kaitos dominante tapo kompleksinis kitimo procesų pobūdis, naujų valdymo metodologijų paieška ir veiklos instrumentarijus tobulinimas siekiant užtikrinti nuolatinę viešojo valdymo institucijų atsinaujinimą, strateginių valdymo reformavimo ir modernizavimo kryptių ir tendencijų numatymą. Kintantiems valdymo procesams analizuoti reikalingos modernios viešojo sektoriaus veiklos sistemų tyrimo metodologinės priemonės, būtina kurti naujus teorinius analizės konstruktus. Itin reikšminga tampa viešojo valdymo kitimo procesų kontekstualumo dimensija: šie procesai suprantami kaip ypač svarbi visuomeninių procesų visumos kaitos struktūros dedamoji. XX–XXI a. viešojo valdymo kitimo procesų tyrimai šiandien yra politikos, valdymo, organizacinės elgsenos, teisės, psichologijos ir sociologijos mokslų atstovų analizės objektas. Viešojo valdymo kitimas tiriamas įvairiais morfologiniais aspektais tiek pasaulio, tiek Europos, tiek nacionaliniu lygmenimis.

Vyrauja šios viešojo valdymo kaitos teorinio modeliavimo nuostatos: strateginė kitimo kryptis, viešosios politikos strateginių sprendimų rengimo ir įgyvendinimo kaita, tinklinių struktūrų ir tinkla-veikos vaidmuo tobulinant kompleksinį valdymą bei įtvirtinant organizacijos darnios plėtros principus (*Osborne, 2010, Potuček, 2004, Lane, 2009*). Viešojo valdymo kaitos bruožai yra žymių tyrinėtojų I. Droro ir D. Heldo tyrimų objektas. Viešojo valdymo reformavimo procesų tvarka ir jų palyginimas pateikiami Ch. Pollitto, G. Bouckaerto, E. Kljno ir L. Lynno mokslinėse monografijose. Organizacinių pokyčių valdymo problemos, kylančios naujajai viešajai vadybai virstant naujuoju viešuoju valdymu, yra dažnas M. Poole'o, D. McNabbo, D. Kettlo ir kitų mokslininkų tyrimų objektas. Socialinių valdymo dimensijų struktūra ir jos elementų sąveikos veiksmingumas ir

dinamiškumas nuosekliai aptariamas N. Lino ir F. Maono publikacijose. Inovacinės ideologijos, inovatyvumo, inovatyvios viešųjų organizacijų praktikos dedamųjų tematika vyrauja S. Lee, S. Borinso, P. Kocho ir J. Haukneso mokslinėje veikloje.

### Metodologiniai viešojo valdymo kaitos aspektai

XX–XXI a. sandūroje viešojo valdymo kaitos, kaip globalių virsmo procesų sudėtinės dalies, pažinimas lemia tai, kad dabartinio viešojo valdymo etapo tyrėjai turi būti rimtai pasirengę teoriniu ir metodologiniu lygmeniu. Jie privalo gebėti suvokti ir pagrįsti istorines viešojo sektoriaus kitimo priežastis, išskirti kitimo kompleksiskumo elementus ir indikatorius. Valdymo kitimas, kaip daugiaplanis ir daug dimensijų turintis reiškinys, skatina derinti mišrias analizės formas, gebėti interpretuoti tiriant teorinių doktrinų praktinį taikymą įgyvendinant viešąją valdymą, t. y. analizuojant organizacijų veiklos logiką šiuolaikinėje reformų, modernizavimo, inovatyvių valdymo formų paieškos terpėje, kurioje strateginėmis viešųjų struktūrų veiklos nuostatomis tampa viešojo valdymo efektyvumas, organizacijų veiklos optimizavimas, modernios veiklos vadybos funkcinio potencialo didėjimas, geriausių valdymo sprendimų paieška (*Alford, Hughes, 2008, p. 130–148*).

XXI a. valdymas, kaip socialinių mokslų sritis ir kaip institucinės veiklos praktika, ypač skatina įtvirtinti teorinę mintį ir instrumentinių metodologinių modelių vaidmenį vykstant mokslinio pažinimo procesui. Globalizacijos suponuota viešojo valdymo kitimo praktika teoretikams kelia daug įvairių užduočių kuriant tarpdisciplininio pažinimo konceptus ir specifinius viešojo sektoriaus valdymo konstruktus. Remdamiesi esminiais pažinimo procesų epistemologiniais modeliais, taikydami įvairias fenomenologinės doktrinos interpretavimo galimybes ir tyrimų kryptis, orientuodami racionalistines-konstruktivistines mokslinių tyrimų procesines sistemes viešojo valdymo teoretikai siekia tobulinti metodologines valdymo procesų pažinimo priemones, galinčias padėti atskleisti ir tiksliai apibrėžti naujosios viešosios vadybos virsmo naujuoju viešuoju valdymu dimensijas, reikšmes, valdymo modernizavimo struktūrą. Toks kompleksinis metodologinis instrumentarijus XXI a. neišvengiamai turi būti grindžiamas integravimo, tinklaveikos, valdymo kompleksiskumo, tyrimo metodų, procedūrų peržiūros ir tyrimo lygmenų, mišrios

analitinės sintezės teikiamų galimybių panaudojimo specifika. Todėl viešojo valdymo teoretikai, nustatantys esmines šiuolaikinio viešojo valdymo etapo kaitos turinio struktūros dedamąsias, randa vis daugiau galimybių pagrįsti XXI a. viešojo valdymo etapo cikliškumo teorines ir analitines prieigas. Tokie iššūkiai negali būti supaprastinami ar vertinami tik kaip viešojo valdymo kaitos procesai, būdingi XX a. septintajam ir aštuntajam dešimtmečiams.

Skirtingi viešojo valdymo kitimo tipai įvairiuose regionuose, viešojo valdymo reformų ir modernizavimo būdų pasirinkimas bei gautų rezultatų kokybinių parametrų skirtumai per pastaruosius du dešimtmečius sėkmingai pasitarnavo viešojo valdymo procesiniams ir sisteminiams pokyčiams. Itin svarbiu XX–XXI a. sandūros reiškiniu laikytinas esminių viešojo valdymo kaitos svertų orientavimas į vietinės valdžios lygmenį, pagrindinių direktyvinių valdymo principų taikymas prie konvencinių valdymo modelių, daug didesnio suinteresuotųjų srauto įtraukimas į viešųjų strateginių programų ir sprendimų rengimo ir įgyvendinimo procesus, kada plėtojami valdymo ir funkcijų perdavimo procesai, t. y. tam tikras valdymo autonomijos ir dekoncentravimo vaidmuo, kartu stiprinami atskiri valdymo kontrolės komponentai (Peters, 2010, p. 36–37).

Šiuolaikinio viešojo valdymo vertinimo dimensijos remiasi realiais valdymo institucinės praktikos laimėjimais ir viešojo valdymo organizacijų išorinės aplinkos pokyčiais. Kita vertus, reikia konstatuoti, kad vykstančią viešojo valdymo kaitą skatinančiais veiksniais būtina laikyti ne tik sistemines, institucines ir procesines tyrimo prieigas teikiamas galimybes; derėtų išskirti kaitos procesus, palaikančias arba trukdančias disfunkcines dimensijas. Analizuojant viešojo valdymo modernaus etapo kaitos procesą itin svarbiais veiksniais tampa gana subjektyvios veiklos dimensijos, pavyzdžiui: veiklos vertybinių orientacijų nustatymas; reguliavimas; normatyvinių krypčių ir tendencijų, strateginės orientacijos suteikimas; organizacijų vadovų ir lyderių asmeninių savybių, gebėjimų ir nuostatų ugdymas plėtojant komandinę stilių ir tinklaveikos principų diegimą; interpretacinės organizacijų veiklos, t. y. kokybiniai kūrybiškumo ir motyvuotumo naujomis sąlygomis parametrai (Svara, 2009, p. 390). Reikia pabrėžti, kad nustatytinės metodologijos ir normatyvinių instrumentarijų galimybės yra tikrai svarbios, o jų reikšmė tik didėja. Šiandien tai pasireiškia kaip



naujojo M. Vėberio valdymo stiliaus modelių perkėlimas į valstybės valdymo reformavimo turinį. Todėl išskiriant valdymo prioritetus ir galimus būsimųjų viešojo valdymo procesų modeliavimo bruožus reikia taikyti kur kas kokybiškesnius valdymo konceptualizavimo parametrus (*Box*, 2008, p. 25–26).

Siekiant geriau suprasti ir įvertinti viešojo valdymo kaitos praktiką, jos priežastis ir turinio elementus, numatyti kaitos tendencijas ir galimus padarinius būtina iš esmės reinventorizuoti dabartines viešojo valdymo paradigmas, visų pirma naująją viešąją vadybą, jos pozityvias reikšmes ir galimybes bei atitinkamas disfunkcijas. Gilindamiesi į viešojo valdymo kaitos procesų logiką nulemiančias priežastis teoretikai siekia nustatyti galimas viešojo sektoriaus pasikeitimų kryptis, tendencijas, jų modeliavimo teorinių priegių tinkamumą. Naujų valdymo krypčių ir tendencijų numatymas taikant mišrios analizės metodologiją ir mišrios analitinės sintezę turi padėti pagerinti globalių kaitos procesų eigos tyrimus, modeliuoti inovacinių procesų plėtrą kaip reikšmingą viešojo valdymo kaitos procesų katalizatorių (*Raipa*, 2010, p. 7–18). XXI a. pradžioje viešojo sektoriaus veiklos analizės teoriniu metodologiniu pagrindu tampa kompleksiškas, jungiantis mišrius struktūrinius ir organizacinius modelius, politikos ir vadybos tinklus bei tinklaveikos suderinimą remiantis įvairių sričių ir formų socialine, politine ir ekonomine pusiausvyra. Todėl norint taikyti viešojo valdymo kaitos moksliniams tyrimams reikalingą metodologiją būtina pažinti sisteminę institucijų veiklą, kaitos procesus ir valdymo sistemą ir glaudžiai susieti esminius pokyčius su minėtuoju kaitos procesų raiškos kontekstu, t. y. platesniu organizacijų vidinės ir išorinės veiklos tyrimu (*Pollitt, Bouckaert*, 2003, p. 16). Viešojo valdymo kaitos tyrimo kontekstas yra itin platus ir jungia socialinę ir ekonominę plėtrą, valdymo lygius, viešojo sektoriaus struktūrų įvairovę, integracinę viešojo, verslo ir nevyriausybinio sektorių patirtį, ekstrapoliacines veiklos kryptis, inovatyvių sprendimų rengimą ir įgyvendinimą užtikrinant strateginių valstybės tikslų ir uždavinių prioritetus, pasiteisinusios organizacinės veiklos kitimo praktikos sklaidą, teorinių ir metodologinių, valdymo praktikos konstruktų ir modelių perkėlimą į viešojo sektoriaus veiklos vadybos modernizavimo ir reformų terpę (*Klijn ir kt.*, 2009, p. 252–254). Kuriantis naujiems viešojo visuomeninio organizavimo modeliams, plintant socialiniams, kultūriniais

stereotipams, kintant organizacinių vertybių sistemoms ir įsigalint nuolatinėms viešojo valdymo kaitos tendencijoms viešojo sektoriaus valdymo kokybiniai parametrai, veiklos modernizavimas, inovacinės ideologijos ir inovatyvumo plėtra tampa esminiais veiksniais, lemiančiais valdymo procesų kaitą, nubrėžiančiais institucinius, socialinius, ekonominius ir kultūrinius valdymo kaitos vektorius, veiklos efektyvumo ir produktyvumo bei modernaus ir kompleksinio organizacijų atsinaujinimo procesų kriterijus (*Isaksen, Tidd, 2006, p. 151–152*).

Viešojo valdymo kaita tiriama įvairiomis tiek bendrosios, tiek specifinės analizės formomis. Todėl viešojo valdymo kaitos procesų analitikai taikydami universaliausias ir itin specifines viešųjų organizacijų tyrimų metodologijas privalo gebėti itin preciziškai išskirti naudojamų metodologinių tyrimų konstruktų ir modelių ypatumus, įvertinti jų tinkamumą tirti valstybės valdymo procesų kaitą. Viešojo valdymo kaitos morfologija lemia naują požiūrį į tradicines metodologines nuostatas, kartais aukštinančias pernelyg konservatyvų ar net fatalistinių teleologinių požiūrį, skatina atskleisti jų pranašumus ir trūkumus. Mokslinė viešojo valdymo kaitos analizė ir metodologinio jos tyrimo instrumentarijaus tobulinimas suteikia tyrinėtojams galimybių rengti naujas pažinimo nuostatas, būtinas norint pateikti aukštesnio lygmens mokslinių argumentų, reikalingų kuriant naujas analitines procedūrinės dimensijas, t. y. sisteminant naujas teorines žinias, įtvirtinant jas kaip intelektualinio kapitalo kūrimo vertę, svarbią keičiantis valdymui. Žinių valdymo poveikio požiūriu itin reikšmingas tampa žinių valdymo komercializavimas, kuris skiriasi nuo darbo ir fizinio kapitalo komercializavimo, kaip naujų idėjų, įvairių naujų patirčių perkėlimas kuriant viešąsias vertes (*Acs ir kt., 2009, p. 7*). Suprantant, kad viešojo valdymo kaitą tiesiogiai lemia nuolatinio atsinaujinimo procesų kokybė, galima teigti, kad teorinių konceptų negalima atnaujinti neturint profesionalios praktinės viešojo valdymo kaitos patirties, netaikant teisiinių, vadybinių ir politinių paradigms, praktinės naujos ideologijos pritaikymo viešojo sektoriaus organizacijų veikloje analizės. Kokybiniai valdymo kaitos analizės duomenys leidžia nustatyti dėl globalių procesų poveikio vykstančių kaitos procesų determinantus, pavyzdžiui: viešojo valdymo procesų specifiką ir sudėtingumą; institucijų veiklos metodų ir procedūrų kaitą; įvairių formų viešojo valdymo struktūrų atsakomybės didėjimą; organizacinės kultūros ir elgsenos pokyčius ir kt. (*Bovaird, Loffler, 2009, p. 62*).

## Viešojo valdymo kaitą XXI a. pradžioje nulėmę veiksniai

Socialiniai, kultūriniai, ideologiniai, ekonominiai ir materialiniai veiksniai šiandien veikia kaip tam tikra sinchroniška sistema. Idėjinių ir materialinių vertybių sąveika globalioje aplinkoje kaip niekada anksčiau tampa vientisa kompleksine valdymo sistemų, metodologijų ir priemonių visuma, nulemta vykstančių pokyčių, tiesiogiai siejamų su informacinės visuomenės, informacijos sklaidos ir žinių valdymo poveikiu, pasireiškiančiu kuriant naujas vertybes, keičiančias nusistovėjusias tradicijas, organizacinės veiklos ir organizacinės elgsenos standartus (*Lehaney ir kt.*, 2004, p. 1–12). Globalizacijos procesų nulemta būtinybė valdyti pokyčius skatina viešojo valdymo reformų plėtrą, apimančią visų rūšių ir lygių viešojo sektoriaus struktūras. Be to, ji skatina į pertvarkos procesus įtraukti tiek verslo, tiek nevyriausybinės institucijas, kurti naujus hibridinius, kvaziautonominius organizacinius darinius (*Davies*, 2007, p. 47–50). Reformos skatina viešųjų institucijų veiklos ir jų raidos ciklą modernizavimą, kuris suvokiamas kaip procesas, skatinantis rengti naujas efektyvesnes priemones, strategijas, programas ir projektus, kompleksiškai peržiūrėti viešųjų institucijų veiklos procesus, kurti palankią inovacinę aplinką, būtiną naujai ideologijai skleisti, antecedentinėms (pirminėms) inovacijoms kurti, kartotinėms inovacinėms pritaikomumo galimybėms plėtoti. Tai itin svarbu Rytų ir Vidurio Europos šalims, kuriose esminiai inovatyvumo parametrai kokybe labai atsilieka nuo Vakarų Europos valstybių ir kitų išsivysčiusių pasaulio regionų.

Analizuojant viešojo valdymo kaitos prielaidas, turinį ir ją skatinančius veiksniai atramos taškas yra kaitos, kaip objektyvaus proceso, vertinimas. Kita vertus, reikia pabrėžti, kad subjektyvus kaitos turinys sietinas su viešųjų institucijų elgsena, darbuotojų motyvacija, interesų grupių poreikiais ir lūkesčiais, t. y. tikslinga organizacine sociumo veikla. Tačiau toks požiūris tarsi tik iš dalies atskleidžia gana konkretų viešojo valdymo kaitos turinį. Viešojo valdymo kaitos procesų kaip visumos sampratos svarbiausios dedamosios yra valdymo pokyčiai, reformos ir modernizavimas, viešųjų organizacijų veikloje taikomi nauji veiklos metodai ir procedūros. Metodologiškai svarbu suvokti reformų ir pokyčių reikšmę vykstant kaitai. Teoretikai reformas dažniausiai supranta kaip aktyvias politikų ir administratorių pastangas keisti viešųjų organizacijų struktūrinius ir funkcinius organizacines

kultūros ir elgsenos bruožus kuriant inovacines reformų įgyvendinimo priemones. Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčiai dažniau vertinami kaip viešosiose struktūrose ir jų išorinėje aplinkoje laipsniškai vykstantys procesai. Dažniausiai inkrementinis pokyčių pobūdis apsiriboja sisteminiiais ir procesiniais socialinės, politinės, ekonominės, kultūrinės ir ideologinės erdvės pasikeitimais. Tačiau pokyčiai ne visada yra ilgalaikiai. Neretai jie tarsi liaujasi, nes pasiekiami tam tikri tikslai, kurie tam tikru metu ne itin keičiasi. Tačiau net ir pripažįstant pokyčių procesų ciklą netolygią kaitą bet kurioje socio kultūros srityje pokyčių dialektika yra paremta tam tikromis aksiomomis, o ne visada valdoma procesų visuma (*Christensen ir kt.*, 2007, p. 123). Šiuolaikinės viešojo valdymo kaitos formos leidžia sutelkti tiek įstatymų leidžiamosios, tiek vykdomosios, tiek teisinės valdžios galimybes ir suvokti, kad viešojo valdymo kaita organizaciniu politiniu, ekonominiu, teisiniu ir etiniu požiūriais valstybėje yra ne tik pageidaujama, bet ir būtina bei neišvengiama XX–XXI a. sandūroje (*McNabb*, 2009, p. 15–17). Kartu būtina pabrėžti, kad viešojo valdymo kaitos procesai – valdymo pertvarkymas, naujovės, pokyčiai ir modernizavimas neretai susiduria su organizaciniais, politiniais, finansiniais ir motyvaciniais trukdžiais, rizikos ir baimės faktoriais, nepakankamu integracijos plėtojimu tarp sektorių ir kitomis kliūtėmis. Esminis kaitos pokyčių poreikį skatinantis veiksnys yra efektyvumo stoka viešajame sektoriuje.

Viešojo valdymo kaita XX–XXI a. sandūroje tiesiogiai siejama su naujosios viešosios vadybos paradigmos susiformavimu. Pirmųjų naujosios viešosios vadybos tyrinėtojų, tokių kaip D. Osborne’as, T. Gaebleris, Ch. Hoodas, R. Denhardtas ir kiti, esminis tikslas buvo mėginimai susisteminti viešajame sektoriuje vykstančius pokyčius, analizuoti dėl globalizacijos poveikio prasidėjusį sisteminių virsmą rinkos ekonomika. Šiandien galima teigti, kad pastarasis dvidešimt metų trukęs visuomenės raidos laikotarpis leido pažinti ir įvertinti pozityvias naujosios viešosios vadybos reikšmes ir disfunkcijas.

Istoriškai Rytų ir Vidurio Europos valstybės negalėjo pasirinkti tradicinio Vakarų šalims būdingo viešojo valdymo virsmo rinkos ekonomika kaip ilgo, nuolatinio valstybės valdymo procesų kaitos modernizavimo. Valstybė šiame valdymo kaitos etape daugiausia dėmesio skyrė ekonomikos augimo skatinimui ir paramos verslo sektoriui teikimui atsižvelgdama į tam tikrus teisinio reguliavimo,

mokesčių kontrolės, atsakomybės ir atskaitomybės subtilumus atskiruose regionuose ir šalyse. Todėl Rytų ir Vidurio Europos šalys negalėdamos nuolat, sistemingai ir ilgą laiką vykdyti valdymo pertvarkos privalėjo paskubomis spręsti valstybinio valdymo problemas, kilusias kuriant rinkos ekonomikos pagrindus, teisinės valstybės ir pilietinės visuomenės ugdymo prielaidas. Jos stengėsi rasti būdą dar racionaliau ir sparčiau vykdyti būtinuosius pokyčius. Ypač iš pradžių valstybės institucijų veiksmai buvo itin ryžtingi, ne visada atitinko vakarietiškos teisės ir demokratinio valdymo standartus (*Overem*, 2012, p. 78–81). Kita vertus, nors kintant valdymui valstybės institucijos Rytų valstybėse dominavo kur kas labiau nei Vakarų šalyse, valstybės struktūros čia neuzurpavo verslo veiklos sričių, siekė demokratizuoti viešojo valdymo normatyvinę, reguliacinę, etinę elgseną, kurti pagrindinius institucinius, organizacinius, socialinius pilietinės visuomenės pagrindų kūrimo modelius (*The Past...*, 2013, p. 42–43).

Šiandienos viešojo valdymo tyrinėtojai esminiu valdymo kaitos vektoriumi laiko kompleksinį sisteminių naujosios viešosios vadybos, kaip valdymo paradigmos ir organizacinės praktikos, virsmą naujuoju viešuoju valdymu, apie kurio, kaip doktrinos, formavimąsi pradėta diskutuoti XXI a. pradžioje, nors terminas „naujasis viešasis valdymas“ kai kuriuose teoretikų darbuose jau XX a. septintajame ir aštuntajame dešimtmečiuose buvo vartojamas kaip naujojo viešojo administravimo, jungiančio reformų gaires, nukreiptas į viešojo valdymo efektyvumo, demokratizavimo, politinių sprendimų įgyvendinimo kokybinių parametų įtvirtinimą, doktrinos sinonimas. Šiuolaikinis naujosios viešosios vadybos kitimas jungia strategines visų viešojo sektoriaus lygių ir veiklos formų kompleksinio reformavimo nuostatas ir modernesnių viešojo valdymo sistemų institucionalizavimo vizijas, teoretikų išvalgose nusakomas kaip viešųjų paslaugų teikimo tobulinimo modeliavimas, institucinių ir organizacinių pokyčių valdymo kokybinės dimensijos, valstybės tarnybos reformavimas ugdant tarnautojų profesionalumą, organizacijų vadovų ir lyderių gebėjimai įgyvendinant inovacines valstybės institucijų veiklos strategines kryptis, viešojo sektoriaus personalo gebėjimų ugdymas, jų sistemingas mokymas ir lavinimas. Teoretikai išskiria motyvų grupes, darančias didžiausią įtaką kokybinėms organizacijų darbuotojų veiklos dimensijoms kintant moderniam viešajam valdymui. Tai darbuotojų pastangų

pripažinimas, visapusiška parama ir skatinimas siekti aukštesnių veiklos standartų, pasitenkinimas darbu ir pareigomis, galimybė kilti karjeros laiptais ir būti paaukštintam pareigose, veiksminga kompensavimo tvarka ir pragyvenimą užtikrinanti atlygio sistema, nukreipta į laimėjimų ir rezultatų vertinimą, įvairios skatinimo galimybės (*Struyk, 2006, p. 13–15*).

Vertinant XX–XXI a. sandūroje vykstančią viešojo sektoriaus kaitos procesų visumą galima teigti, kad svarbiausi katalizatoriai yra dominuojančios XX a. pabaigos viešojo valdymo paradigmos – nevienareikšmiškai vertinami naujosios viešosios vadybos poveikis ir rezultatai. Naująją viešąją vadybą suprantant kaip istorinę viešojo sektoriaus paradigmą, susiformavusią tradicinio viešojo administravimo pagrindu, negalima paneigti nuostatos, kad naujoji viešoji vadyba, kaip geroji praktika, XX a. pabaigoje tapo geriausių valdymo sprendimų, alternatyvių inovacinių valdymo organizavimo formų paieška. Būtent tai sudaro valdymo modernizavimo turinį. Be to, itin svarbu suprasti, kad bet kurios paradigmos esminis prasingumo ir rezultatyvumo indikatorius yra laikas ir besikeičiančios organizacijos veiklos sąlygos, skatinančios viešąsias organizacijas savo strategijose nuolat įtvirtinti funkcionalumą ir reformavimo pobūdį, viešojo sektoriaus struktūrų darbuotojus motyvuoti veikti naujoviškai (*Raipa, 2007, p. 30–31*). Naujosios viešosios vadybos reformos buvo aiškiai orientuotos į vadybos metodus, fiksuojančius tikslingą organizacijų elgseną siekiant svarbiausio tikslo – veiklos rezultatų, kuriuos teoretikai dažnai vadina pokyčių megatiksiais (*Ongaro, 2009, p. 4, 17–21*). Plati sisteminė viešojo sektoriaus kitimo procesų analizė leidžia teigti, kad naujoji viešoji vadyba leido (visų pirma anglosaksų tradicijos šalyse) išplėtoti programinį išteklių valdymą, valdymo decentralizavimo, kokybės vadybos ir dalį valstybės funkcijų atliekančių nepriklausomų agentūrų reikšmės įtvirtinimą, stiprinti piliečių kaip klientų ir vartotojų dalyvavimą valstybės valdymo procesuose. Vienas iš esminių naujosios viešosios vadybos nuopelnų yra visapusiškas politinių ir ekonominių konkurencingumo ugdymo priemonių stiprinimas siekiant efektyvesnių abiejų sektorių veiklos rezultatų, nors pernešygos sureikšminti ekonominiai rodikliai ir konkurencingumo orientacijos nevienareikšmiškai interpretuojami matuojant viešojo sektoriaus veiklos (ypač paslaugų srities) rodiklius (*Shick, 1998, p. 23–31*).

Tačiau kintant viešajam valdymui ir įgyvendinant naujosios viešosios vadybos doktriną susidaręs veiklos vadybos (angl. *performance management*) potencialas atlaikė laiko išbandymus. Šiuolaikinio viešojo valdymo kaitos kryptis Vidurio ir Rytų Europoje plėtojama atsižvelgiant į vadinamojo naujojo vėberizmo principus. Kaip teorinis modelis, jis yra refleksija apie išryškėjusias valdymo problemas pasaulinės ekonominės krizės sąlygomis, nors naujojo vėberizmo ideologija viešajame valdyme atsirado kur kas anksčiau, kartu su pirmaisiais naujosios viešosios vadybos disfunkcijų požymiais. Veiklos vadybos idealizavimas buvo būdingas kiekvienai viešojo valdymo doktrinai visą XX amžių. Sulig valdymo paradigmu kaita keitėsi ir veiklos vadybos panaudojimo, vertinimo ir kitos dimensijos: strateginiai veiklos vadybos principai, informacinių ir technologinių galimybių panaudojimas ir kt. Terminas „veiklos vadyba“ yra lyg tarpinis tarp „veiklos administravimo“ ir „modernios veiklos vadybos“. Tai gana sunku pagrįsti istoriškai, tačiau valdymo kaitos tendencijų požiūriu tokią lyginamąją analizę galima laikyti gana vertinga (žr. 1.2.1. lentelę).

1.2.1. lentelė. Veiklos administravimo virsmas idealaus tipo veiklos vadyba  
(*Bouckaert, Halligan, 2008, p. 77–78*)

Veiklos administravimas		Veiklos vadyba
1. Matavimas	Administravimo rodiklių registras, vidiniai organizacijos uždaviniai ir procesas	Su sprendimais susijusios veiklos matavimo sistemos
2. Jungtys	Paprastos	Tarp skirtingų sistemų specifinėms vadybos funkcijoms atlikti
3. Panaudojimas	Ribotas: informavimas, vidinis, vienetinis	Atskiriems vadybos ciklams
4. Ribotumai	<i>Ad hoc</i> , atranka, griežtai pagal teisinius aktus	Nenuosekli ir dalinė

Apžvelgiant lentelėje pateiktus lyginamuosius bruožus galima išskirti veiklos administravimo kitimo kryptį – į idealios veiklos vadybos determinantus, t. y. mechaniską administravimo funkcijų virsmą daugiadimense veiklos vadybos sistema kaip holistine skirtingų veiklos vadybos funkcijų visuma.

Praktiškai naująją viešąją vadybą įgyvendinantys autoriai išskiria tam tikras disfunkcijas, t. y. tam tikras viltis ir lūkesčius, siejamus su šia doktrina, jų įgyvendinimo problemas, kliūtis, rizikos faktorius, etinių ir moralinių vertybių ignoravimą, pernelyg aukštą valstybės sektoriaus segmentavimo lygmenį, nepakankamą demokratinės valdymo aplinkos kontekstualumo vertinimą (*Denhardt, 2003, p. 8–14*). Itin svarbu tai, kad naujosios viešosios vadybos doktrinos įgyvendinimas viešojo valdymo formos ir turinio požiūriu padidino takoskyrą tarp anglosaksiškosios visuomenės regionų ir žemyninės Europos, pagilino interpretavimo skirtumus, atsirandančius vertinant kertines naujosios viešosios vadybos institucines ir funkcines dedamąsias: požiūrį į piliečio ir valstybės santykius; valstybės funkcijų perdavimą privačioms struktūroms ir mišrioms hibridinėms organizacijoms; konkurencingumo ir kvazirinkos vaidmenį; pelno ir viešosios vertės vertinimo sąveikos turinį; privatizavimo procesus ir valstybės svarbą valdant sutartis; tradicines viešojo sektoriaus atskaitomybės procedūras, kurių efektyvumas dažnai netenkina nei valstybės institucijų, nei piliečių, nei bendruomenės (*Forrer, 2010, p. 475–484*).

### Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčiai

Globalūs struktūriniai pokyčiai yra esminiai, reikšmingi, apima daugybę pasikeitimų, sudarančių kompleksinę visuomenės raidą. Būtent tai įvardijama kaip virsmas. Čia svarbus ir viešojo valdymo kitimas. Dažnai su kitimu susiję pokyčiai suvokiami kaip gryna, sterili objektyvių sąlygų išraiška. Tokių pokyčių lyg ir neįmanoma valdyti, bet galima į juos reaguoti, priešintis jiems arba atvirksčiai – prisitaikyti prie jų, mėginti juos geriau pažinti, parengti tam tikras kitimo sukeltų iššūkių pasitikimo strategijas. Kitus globalius su kitimu susijusius pokyčius gali inicijuoti valstybės institucijos, organizacijos, struktūros, interesų grupės ir kt. Juos galima geriau planuoti, spartinti jų dinamiškumą arba kitaip daryti jiems įtaką, t. y. subjektyviojo faktoriaus poveikis tokiu atveju leidžia iš esmės valdyti ir keisti organizacijų funkcinius ir struktūrinius parametrus (*Stoškus, Beržinskienė, 2005, p. 8–10*).

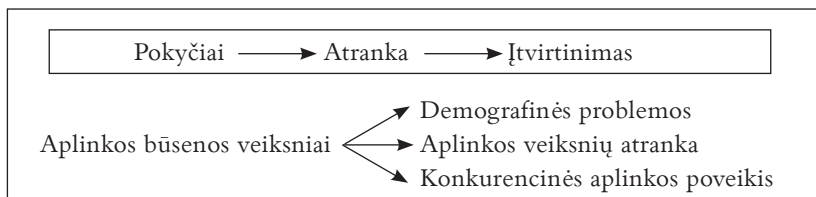
Bendriausi globalios aplinkos suponuoti valdymo kaitos dekompoziciniai elementai tiesiogiai siejami su viešojo valdymo kaita ir, žymaus teoretiko D. Heldo požiūriu, gali būti klasifikuojami kaip: žmogaus teisių režimo kaitos procesai; regionų saugumo internacionalizacijos



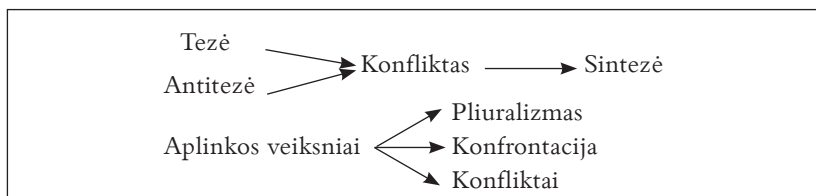
kaita; aplinkos, ryšių ir informacinių technologijų srities pokyčių erdvės išsiplėtimas; socialinių, politinių, vadybinių tinklų funkcionavimo pokyčiai; kapitalo rinkos reguliavimo kaita, sustiprinanti kapitalo galią, palyginti su darbo ir valstybės kapitalu (*Held ir kt.*, 2002, p. 480). Netgi paprastas šių komponentų išvardijimas rodo jų globalų pobūdį, todėl suprantama, kad toks visuomeninio gyvenimo kitimo klasifikavimas yra tinkamas metodologinis pagrindas analizuoti daug siauresnės, vienos visuomenės srities – viešojo sektoriaus – struktūrų veiklą, išskirti specifinį jos kaitos pobūdį. Viešojo valdymo kitimo dedamosios kompleksinėje analizėje sumine prasme dažnai įvardijamos kaip pokyčių valdymas, jungiantis naujų viešojo valdymo modelių rengimą, naujos valdymo ideologijos ir plėtrai palankios aplinkos kūrimą, strateginių prioritetų numatant pokyčių valdymo tvarką, valdymo reformavimo praktikos stebėseną, institucinės atsakomybės ir atskaitomybės formų tobulinimą, cikliškumą ir kt. (*Kotter, Schlesinger*, 2008, p. 136). Tai reiškia, kad kintant šiuolaikiniam viešajam valdymui pokyčių valdymas negali būti atskirtas nuo kitų viešojo valdymo sistemų ir posistemų bei veiklos elementų siekiant optimizuoti viešosios vertės kūrimą. Pokyčių valdymas viešojo sektoriaus tyrinėtojus verčia iš esmės suprasti šiuolaikinio viešojo valdymo etapo pokyčių tipologiją, gebėti pagrįsti struktūrines kiekvienos pokyčių rūšies ir krypties dimensijas ir ypatumus, pokyčių erdvės organizacijų valdymo konteksto interpretacijų įvairovę. Pokyčių, kaip objektyvių visuomeninių globalių kitimo rezultatų, gautamų vykstant šiuolaikinio viešojo valdymo kaitai, interpretavimas reikalauja atsakyti tradicinių inertiškų požiūrių, sistemingai peržiūrėti naujas, susiformavusias pokyčių valdymo technologijas ir siekti įtvirtinti geriausias pokyčių valdymo viešajame sektoriuje praktikas. Todėl bet kokie organizacijų pokyčiai XX–XXI a. sandūroje yra paremti žinių visuomenės, informacijos valdymo tobulinimo ir besimokančios organizacijos paradigmos įtvirtinimu. Informacinių technologijų valdymas, žinių visuomenės kūrimo tobulinimas, intelektualio kapitalo kūrimas kintant viešajam valdymui nėra savitiksliis reiškinys. Šiandien informacijos valdymo kokybė tiesiogiai siejama su poveikiu viešojo valdymo sprendimų kokybei, organizacijų darbuotojų kūrybingumo ugdymu, organizacijų lyderių ir vadovų pastangomis nustatyti ir spręsti esamus ir būsimus pokyčių valdymo iššūkius (*Brown, Brudney*, 2003, p. 30–42).

Analizuojant šiuolaikinio valdymo tipologiją galima išskirti *epizodinius* ir *nuolatinus* pokyčius. Epizodinių pokyčių dažniau atsiranda dėl išorinės aplinkos poveikio, o pokyčių procesas turi aiškiai apibrėžtus vektorius ir ribotą veiksmų amplitudę. Nuolatiniai pokyčiai dažniausiai formuojasi struktūrų vidaus aplinkoje. Jiems būdingi struktūriniai cikliškumai ir nuoseklumas siekiant išvengti rizikos faktorių, suvaldyti vidaus konfliktus ir kitaip užtikrinti efektyvią ir stabilią organizacijų veiklą. Klasifikuojant organizacinių pokyčių modelius galima remtis M. Poolle'o (Poolle, 2006) tipologizavimu. Jis išskiria kitimo, dialektinius, gyvavimo ciklus ir teleologinius pokyčių modelius. Pateiktame paveiksle apibendrintos šių pokyčių modelių grupės (žr. 1.2.1. pav.).

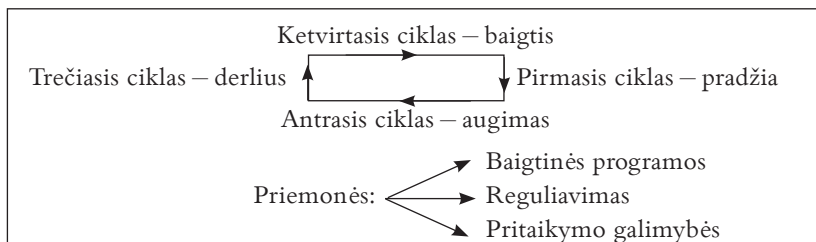
### Pokyčių modelis



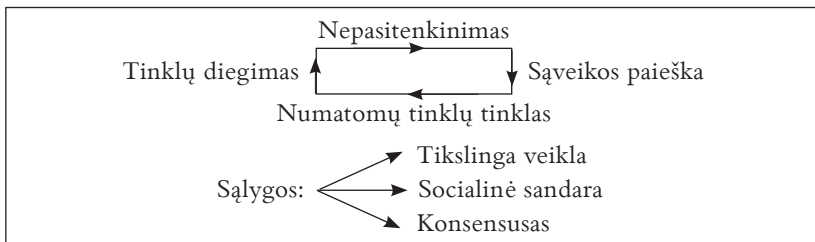
### Gyvavimo ciklų modelis



### Gyvavimo ciklų modelis



## Teleologinis ciklų modelis

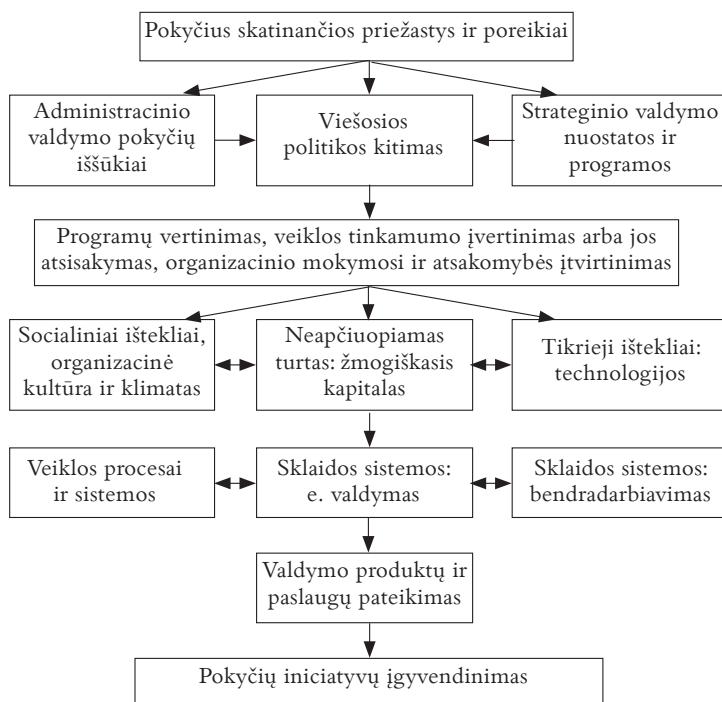


1.2.1. pav. Pokyčių modelių grupės (Poole, van de Ven, 2004, p. 376)

Kaip matyti, pateiktas apibendrinamojo pobūdžio pokyčių tipologizavimas grindžiamas pokyčių modelių įvairove, pasireiškiančia esant ir tam tikroms visų tipų modelių bendrybėms arba jungtims, pavyzdžiui, išorinės aplinkos, priemonių, sąlygų ir pokyčių cikliškumo dimensijoms, t. y. pokyčių proceso tęstinumui kaip kiekvienos modelių grupės kitimo apibrėžtims. Globalios aplinkos paskatinti valdymo kitimo procesai įvairius pasaulio regionus ir šalis skatina permits geriausias laiko patikrintas ir pripažintas valdymo sistemas, modelius ir veiklos vadybos standartus. Todėl kintant valdymui itin svarbiu veiksnium tampa valdymo reformos, valstybinės modernizacijos strategijos, inovatyvūs viešosios vertės kūrimo šaltiniai. Esminėmis viešojo sektoriaus inovacinės aplinkos dedamosiomis tampa organizacijų veiklos autonomiškumas, jų gebėjimas prisitaikyti, atsakomybės ir atskaitomybės, funkcinų kontrolės pajėgumų atsinaujinimas (Laegreid, Verhoest, 2010, p. 122–123). Šiuolaikinis viešasis valdymas dažnai tapatinamas tik su inkrementiniais pokyčiais, tačiau XXI a. organizacijų uždaviniai ir aplinka verčia imtis esminių pokyčių ir orientuotis į naujas valdymo vizijas. Todėl organizacijos daug daugiau dėmesio skiria pasirengimui pokyčių valdymui. Teoretikai esminiais viešųjų organizacijų pasirengimo pokyčių valdymui komponentais laiko institucijų lyderių gebėjimus, inovacinių technologijų lygmenį, pokyčių, kaip inovacinio proceso erdvės, suvokimą, atsakomybės ribų apibrėžimą ir kitų viešųjų organizacijų rengimosi pokyčių valdymui procesų ir tvarkos modeliavimą (Sullivan ir kt., 2010, p. 7–1). Nustatant pokyčių valdymo tvarką itin reikšmingais veiksniais šiandien tampa organizacijų veiklos, kultūros, elgsenos ir kūrybingos aplinkos užtikrinimas, būtinas tobulinant pokyčių valdymo instrumentarijaus sudarymą,

viešojo valdymo taisyklių, taip pat reguliamųjų ir standartų kaita, privalanti užtikrinti į rezultatus orientuotos veiklos vadybos metodų ir procedūrų tobulinimą. Be to, itin svarbu įtvirtinti demokratinio valdymo formas, užtikrinančias perėjimą nuo piliečių dalyvavimo toleravimo į aktyvų piliečių ne tik kaip vartotojų, bet ir kaip valdymo procesų bendrakūrėjų įsitraukimą bei naujamam M. Vėberio valdymo stiliui įsivirtinti reikalingų prielaidų sudarymą.

Taigi viešųjų organizacijų veiklos kaita ir pokyčių valdymas skatina pasireikšti daugybę organizacijų veiklos turinio ir formos veiksnių, nulemiančių kompleksinį pokyčių valdymo tvarkos pobūdį, kuris suprantamas kaip daug dimensijų turintis reiškiny. Žymus naujojo viešojo valdymo teoretikas D. McNabbas išskyrė viešojo valdymo proceso pokyčių valdymo elementų modelį, apibrėžiantį pokyčių proceso struktūrą ir valdymo kryptis, reikšmingas modeliuojant pokyčių valdymą (žr.1.2.2. pav.).



1.2.2. pav. Pokyčių proceso elementų modelis (McNabb, 2009, p. 16)

Apibendrinant viešojo valdymo kaitos priežastis, struktūrą ir globalizacijos reiškinių suponuotą poveikį galima teigti, kad kaitos tipai ir formos, jų kontekstas ir kitimą skatinantys veiksniai įvairiuose pasaulio regionuose yra gana skirtingi.

---

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Kokios yra esminės šiuolaikinio viešojo valdymo kitimo priežastys?
2. Apibūdinkite viešojo valdymo kitimą kaip sisteminių procesinių reiškinių.
3. Kokie yra svarbiausi XXI a. pradžios viešojo valdymo kitimo procesus skatinantys veiksniai?
4. Išskirkite svarbiausius naujosios viešosios vadybos virsmo naujuoju viešuoju valdymu vektorius.
5. Įvardykite svarbiausias viešojo valdymo pokyčių rūšis.

---

## LITERATŪRA

---

1. ACS, Z.; ANDRETSCH, D.; STROM, S. *Entrepreneurship, Growth and Public Policy*. Cambridge: University Press, 2009.
2. ALFORD, J.; HUGHES, O. Public Value Pragmatism as the New Phase of Public Management. *American Review of Public Administration*. 2008, Vol. 38 (2), p. 130–148.
3. BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. *Managing Performance*. International Comparison. London: Routledge, 2008.
4. BOVAIRD, T.; LOFFLER, E. *Public Management and Governance*. London: Routledge, 2009.
5. BOX, R. *Making a Difference*. Progressive Values in Public Administration. New York: M. E. Sharpe, 2008.
6. BROWN, M.; BRUDNEY, J. Learning Organizations in the Public Sector? A Study of Police Agencies Employing Information and Technology to Advance Knowledge. *Public Administration Review*. 2003, Vol. 63 (1), p. 30–42.
7. CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P.; RONESS, P.; ROVIK, K. *Organization Theory and the Public Sector*. Instrument, Culture and Myth. London: Routledge, 2007.

8. DAVIES, C. Grounding, Governance in Dialogue; Discourse, Practice and the Potential for a New Public Sector Organizational Form in Britain. *Public Administration*. 2007, Vol. 85 (1), p. 47–66.
9. DENHARDT, J.; DENHARDT, R. The New Public Service: Serving not Steering. New York: M. E. Sharpe, 2003.
10. FORRER, J.; KEE, J.; NEWCOMER, K.; BOYER, E. Public-Private Partnership and the Public Accountability Question. *Public Administration Review*. 2010, Vol. 70 (3), p. 475–484.
11. Handbook of Organizational Change and Innovation Challenge. Poole, M.; van de Ven A. (eds.). Oxford: University Press, 2004.
12. HELD, D.; MCGREW, A.; GOLDBLATT, D.; PERRATON, J. Globaliniai pokyčiai: politika, ekonomika ir kultūra. Vilnius: Margi raštai, 2002.
13. ISAKSEN, S.; TIDD, J. Meeting the Innovation Challenge: Leadership for Transformation and Growth. Chichester: John Wiley & Sons, 2006.
14. KLIJN, E.; EDELENBOS, J.; KORT, M.; TWIST, M. Facing Management Choices in 18 Complex Environmental Public-Private Partnership Projects. *International Review of Administrative Sciences*. 2009, Vol. 74 (2), p. 252–266.
15. KOTTER, J.; SCHLESINGER, L. Closing Strategies for Change. *Harvard Business Review*. 2008.
16. LAEGREID, P.; VERHOEST, K. Governance of Public Sector Modernization. London: Palgrave Macmillan, 2010.
17. LEHANEY, B. et al. Beyond Knowledge Management. London: Idea Group Publishing, 2004.
18. MCNABB, D. The New Face of Government. New York: CRC Press, 2009.
19. ONGARO, E. Public Management Reform and Modernization. Northampton: Edvard Elgar Publishing, 2009.
20. OVEREM, P. The Politics-Administration Dichotomy. New York: CRC Press, 2012.
21. PETERS, B. G. Meta-Governance and Public Management. Iš: The New Public Governance. Osborne, S. (ed.). London: Routledge, 2010.
22. POLLITT, Ch.; BOUCKAERT, G. Viešojo valdymo reforma. Vilnius: Algarvė, 2003.
23. RAIPA, A. Metodologiniai viešojo valdymo demokratizavimo aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2010, Vol. 32, p. 7–18.
24. RAIPA, A. Naujoji viešoji vadyba efektyvumo metodologijoje. Iš: Naujoji viešoji vadyba. Raipa, A. (red.). Kaunas: Technologija, 2007.

25. SHICK, A. Why Most Developing Countries Shoved Not Try New Zeland Reforms? *World Bank Observer International*. 1998, Vol. 13, p. 7–18.
26. STOŠKUS, St.; BERŽINSKIENĖ, D. Pokyčių valdymas. Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla, 2005.
27. STRUYK, K. Managing Think Tanks. Budapest: The Urban Institute Press, 2006.
28. SULLIVAN, O.; RASSEL, G.; BERNER, M. Research Methods for Public Administration. New York: Longman Publishers, 2010.
29. SVARA, J. Advancing Facilitative Leadership in Practice. Iš: Facilitative Leader in City Hall. New York: CRC Press, 2009.
30. The Past, Present and Future of Public Administration in Central and Eastern Europe. Vintar, M.; Rosenbaum, A.; Jenei, G.; Drechler, W. (eds.). Bratislava: NISPAcee Press, 2013.

---

### 1.3. NAUJOJO VIEŠOJO VALDYMO DOKTRINOS STRUKTŪRA

---

Pirmojo skyriaus trečiajame poskyryje:

- supažindinama su naujojo viešojo valdymo struktūriniais elementais;
- nustatoma viešosios politikos ir strateginio planavimo specifika naujojo viešojo valdymo sąlygomis;
- įvertinama tinklaveikos procesų plėtra ir socialiniai naujojo viešojo valdymo bruožai.

Naujosios viešosios vadybos teoriniai postulatai buvo suformuluoti XX a. paskutiniajame dešimtmetyje kaip viešojo valdymo praktikos modernizavimas. Jis prasidėjo 10–15 metų anksčiau, nei pasirodė pirmieji bandymai konceptualizuoti naująją viešąją vadybą kaip paradigmą reiškiančią ar gerosios praktikos teorinių apibendrinamojo pobūdžio doktrinų atsiradimą. Reikia pripažinti, kad iki XXI a. pradžios vertinant laimėjimus ir ryškėjančias tam tikras disfunkcijas viešojo valdymo teorijoje per mažai buvo analizuojamos ir apibendrinamos naujosios viešosios vadybos sukeltos praktinės viešojo valdymo ir viešojo sektoriaus reformos.

Todėl norint išskirti sisteminius ir procesinius šiuolaikinio viešojo valdymo elementus, siekiant juos logiškai apibrėžti būtina atlikti metodologinę naujosios viešosios vadybos poveikio analizę, iširti prieigų įvairovę ir tyrinėtojų gebėjimą išskirti svarbiausias problemas, turinčias nustatytinės metodologijos elementų. Itin svarbu tinkamai įvertinti įvairias praktines naujosios viešosios vadybos priemones ir jų reikšmę, t. y. vykusių valdymo reformų metodologinius instrumentarius, jų parengimo ir taikymo praktiką. Žinoma, norint suvokti viešojo valdymo reformų tikslus, uždavinius ir reformavimo procesų prasmę reikalinga visavertė informacija apie pertvarkant valdymą gautus rezultatus.

#### **Strateginiai naujojo viešojo valdymo ypatumai**

Strateginis naujojo viešojo valdymo pobūdis priklauso nuo šiuolaikinės valstybės finansinių ir ekonominių galimybių, kokybinių visų rūšių išteklių koordinavimo ypatumų, naujų ir veiksmingų planavimo,



organizavimo ir informacinio aprūpinimo technologijų, visų rūšių ir lygių organizacijų sektorių tarpusavio sąveikos, organizacinės elgsenos ir vadovų bei vadybininkų kompetencijos lygio. Išvardytas efektyvaus strateginio naujojo viešojo valdymo institucionalizavimo viešųjų struktūrų veikloje aplinkybes ir sąlygas galima sujungti į sisteminius mokslinius determinantus. G. Mulganas kalbėdamas apie strateginį naujojo viešojo valdymo pobūdį pabrėžia, kad jam būdinga:

1. Rimta, koordinuota ir stabili vyriausybės veikla.
2. Politinė parama strateginiam valdymui.
3. Strateginių vienetų struktūrų aukščiausioje viešojo administravimo organizavimo hierarchijoje sukūrimas ir funkcionavimas.
4. Pažangios švietimo kultūros ir konsultavimo įgūdžių perdavimo kitiems administravimo vienetams galimybių plėtra.
5. Atskirų strateginio valdymo darinių ir organizacijų sąveikos stiprinimas.
6. Platus veiksmingų viešosios politikos kūrimo ir įgyvendinimo konceptų taikymas, įvairių mišrių metodų ir procedūrų pritaikymas.
7. Veiksmingas visų rūšių viešojo, privataus ir nevyriausybinio sektorių suinteresuotųjų, taip pat akademinų institucijų ir valdymo praktikų pastangų sutelkimas plėtojant strategines politikos rūšis ir kryptis.
8. Intelektualus – naudingas ir draugiškas bendravimas su visais tiesioginiais strateginio naujojo viešojo valdymo įtvirtinimo dalyviais – strateginio valdymo komitetų, komisijų, tyrimo institucijų nariais.
9. Kuriant specifines strategijas ir politikas turi būti aiškiai suformuluoti konkretūs ir įgyvendinami uždaviniai, laiko ir vietos parametrais apibrėžtos atskaitomybės, atsakomybės ir kontrolės vertinimo formos bei metodika.
10. Strateginio naujojo viešojo valdymo apibrėžimas ne atmeta, o daro atviresnę ir sustiprina tradicinę laipsnišką ir ciklišką strateginio valdymo pobūdį (*Mulgan, 2004, p. 32–59*).

Žinomas teoretikas Y. Droras iš esmės kitaip vertina H. Simono efektyvumo ir demokratinio valdymo dichotomijos kontekstą ir teigia, kad ir šiandien pastangos siekti efektyvaus valdymo susiduria

su pagrindiniais valdymo demokratizavimo uždaviniais, t. y. piliečių ir jų grupių, naujojo viešojo valdymo sąlygomis siekiančių aktyviau dalyvauti priimant sprendimus, interesus. Tačiau dažniausiai jų dalyvavimas baigiasi balsavimu balsavimo vietose ir rinkimu tų, kurie tampa tikraisiais, faktiniais sprendimų priėmėjais (*Dror, 2004, p. 15*).

Naujojo viešojo valdymo ideologijoje strateginis valdymas pirmiausia suvokiamas kaip viešųjų organizacijų efektyvios veiklos prielaida ir kelių pastarųjų dešimtmečių teorinių išvalgų instrumentarius. Kaip ir kitos valdymo tobulinimo galimybes plėtojančios formos ir sistemos, jis išgyveno susidomėjimo juo pakilimus ir nuosmukius, t. y. sisteminius kitimo etapus, paveikusius strateginio valdymo funkcijų ir technologijų paskirtį, netgi principų kaitą ir, žinoma, strateginio valdymo tobulinimo metodologines paieškas ir teorines išvalgas (*Raiņa, 2010, p. 151*).

Y. Droras pabrėžia didesnę naujojo viešojo valdymo ideologijos strateginės plėtros trukdžių įvairovę tiek teoriniu, tiek praktiniu lygmeniu. Juos iš esmės daugiausia nulėmė jau minėtos demokratinio valdymo ir jo efektyvumo galimybių dichotomijos problemos. Šiais trukdžiais jis laiko:

- daugiaplanę ir įvairialypę valdymo problemų, poreikių, krizėms būdingų reiškinių ir konfliktų aplinkos visumą;
- nuolatinį žiniasklaidos priemonių spaudimą ir kontrolę, pabrėžiančią visuomenės poreikį nedelsiant įveikti trukdžius;
- politinių partijų, kaip esminės politinio gyvenimo sistemos, stabilumo, jų programinio atsinaujinimo stoką;
- netinkamai suderintą politinių rinkimų tvarką;
- žmogiškųjų ir materialinių išteklių stoką;
- nepakankamą visuomenės ir elito pasirengimą atlikti savo misiją;
- viešojo administravimo ir kitų politikos įgyvendinimo tvarkos kokybinių parametrų lygmens ir XXI amžiuje padidėjusių valdymo reikalavimų neatitikimą (*Dror, 2004, p. 15*).

Be to, Y. Droras išskiria bendrojo pobūdžio aplinkybes, trukdančias vykdyti strateginio mąstymo ir veikimo valdymo pokyčius. Tai nepakankamas valdymo metodologinių paieškų ir modeliavimo lygmuo, nepadedantis iš bendrųjų problemų erdvės išskirti nei esminių

valdymo problemų, nei teorinių modelių, kurie iš tikrųjų padėtų suprasti valdymo ateities perspektyvas, kitimo kryptis ir tendencijas, taip pat nepakankamai kūrybiškas šiuolaikinės visuomenės orientavimas į būsimas problemas, kartu ir netinkamas valdymo priemonių orientavimas į inovatyvių reiškinių skatinimą teoriškai suvokiant valdymo procesus ir valdymo praktiką.

### **Organizacijų partnerystė ir naujojo viešojo valdymo bruožai**

Viena iš labiausiai paplitusių sektorių partnerystės formų galima laikyti sutarčių sudarymą, kurį itin idealizavo naujosios viešosios vadybos ideologija ir praktika. Privataus verslo veiklos srityje tampa sutarčių sudarymas (angl. *outsourcing*) – valdžios institucijų ir privačių struktūrų partnerystės forma, kai iš valstybės biudžeto mokama privačioms struktūroms už subjektams, piliečiams ir jų grupėms suteiktas tam tikras viešąsias paslaugas, t. y. valstybė perka paslaugas, kurios anksčiau buvo priskirtos valstybės institucijoms, o vėliau jos teikiamos pagal sutartis. Kai kurių autorių nuomone, taip valstybės sektoriaus veikloje atsiranda natūrali rinkos sistema su tikrais teigiamais padariniais (*Erridge, 2009, p. 97–98*), tačiau praktika parodė, kad sutarčių sudarymas nėra tas pats kaip privatizavimo procesai, nes sudarant sutartis rinkos, kaip pasiūlos ir paklausos, funkcionavimas dažnai yra tiesiog sandoris, kurį sudaro dvi suinteresuotos šalys, kurių interesai nebūtinai turi atitikti, o dažnai ir neatitinka valstybės ir piliečių interesų. Sutarčių sudarymo procesas nepakankamai skaidrus, nors formaliai viešųjų pirkimų norminiai aktai, viešųjų ir privačių interesų derinimo nuostatos, valstybės tarnybos etikos reguliavimai, standartai ir antikorupcinės priemonės yra deklaruojami. Iš tikrųjų jose daugiau dėmesio skiriama skaidriai veikti privalančioms valdžios struktūroms ir mažiau – privačioms struktūroms – paslaugų teikėjams, nes jų deklaruojami tikslai nebūtinai sutampa su tikraisiais, sutelktais tik į pelno siekimą, atsiribojimą nuo socialinės atsakomybės visuomenei ir pan. Paslaugų teikėjai (privatios struktūros) sudarydami sutartis tiesiogiai sąveikauja su paslaugų gavėjais, ir valstybei darosi sudėtinga sistemingai kontroliuoti paslaugų teikėjus, jų veiklos ir paslaugų kokybę, gaudamą pelno normą ir kt. Tokių dalinės rinkos paslaugų administravimo išlaidos gerokai padidėja, nes kontrolės struktūros turi prižiūrėti

ne tik valdžios institucijas, bet ir paslaugas teikiančių struktūrų veiklą (*Warner, Hefets*, 2008, p. 150–161).

Kaip tradicinės viešųjų organizacijų sampratos atsvara plėtojantis šiuolaikiniam naujam viešajam valdymui viešosios organizacijos įvardijamos kaip postbiurokratinės, modernios, perėmusios naujus viešojo valdymo principus ir metodus, pagrįstus įvairių lygių sektorių ir šakų organizacijų tinklaveika. Šiose organizacijose vyrauja naujos vadybos kultūros ir pokyčių elementai, kuriami ir įgyvendinami nauji viešojo valdymo demokratizavimo lygmenys. Tokios organizacijos dažnai įvardijamos kaip matricinės, politikos ir vadybos tinklų pagrindu veikiančios kompleksinės struktūros. Kai kurie autoriai dar XX a. pabaigoje išvėlgė naujosios viešosios vadybos disfunkcijas ir numatė jos virsmą aukštesnio lygmens viešojo valdymo formomis, kurias įvardijo kaip organizacijas, turinčias alternatyvių galimybių vykdyti struktūrinius, institucinius ir funkcinis struktūros pokyčius. Šiandieninę viešojo valdymo praktiką analizuojantys teoretikai pabrėžia organizacinę tokių viešųjų struktūrų veiklos pobūdį ir siekia tobulinti visų lygių, rūšių ir sektorių partnerystę, dažniausiai pabrėžia prioritetinių naujojo viešojo valdymo indikatorių sprendimų priėmimą konsensuso ir dialogo, o ne hierarchinio valdymo ir įsakymų ar nurodymų forma. Tokios organizacijos veikla yra gerokai skaidresnė, o struktūra tampa daug atviresnė ir socialiai atsakingesnė tiek bendraja, tiek specifine (pačios organizacijos lygmeniu) prasmėmis. Toks kompleksinės, matricinės organizacijos modelis remiasi pasitikėjimu, horizontalia ir vertikalia informacijos sklaida, įvairių valdymo lygių ir organizacijų konsensusu ir įvairias valdymo grandis jungiančiais sprendimais. Tokio tipo organizacijas J. E. Lane'as vadina geromis viešosiomis organizacijomis (*Lane*, 2009, p. 22–23).

Naujasis viešasis valdymas, kaip organizacijų viešojo, privataus ir nevyriausybinio sektorių sąveikos modelis, intensyvių mokslinių diskusijų objektu tapo jau XXI a. pradžioje. Organizacijų sąveikos ir partnerystės sampratos apima įvairias organizacines tinklaveikos formas ir priemones, kuriomis siekiama sujungti visą galimą valdymo potencialą, išteklius ir reformų praktiką, spręsti visuomenės ekonomines, socialines (nedarbo, užimtumo, socialinės institucijų atsakomybės) problemas, įtraukti kuo daugiau suinteresuotųjų grupių, struktūrų, socialinių ir politinių darinių bei įvertinti darbuotojų

pasirengimą taikant ekspertų siūlomas sistemas ir ekspertizes (McQuaid, 2010, p. 353–65).

Naujojo viešojo valdymo organizacinei sąveikai vertinti reikalingi tam tikri rodikliai. Teoretikai, apibrėžiantys naujojo viešojo valdymo sektorių integracijos, tinklaveikos ir daug dimensijų apimančių ryšių rodiklius, remiasi tam tikrais veiksniais ir sąlygomis, išsamiai analizuoja kryptis ir tendencijas. Tokiais veiksniais ar aplinkybėmis laikomi įvairių sektorių veiklos ir aplinkos specifiškumas, teisiniai sektorių integracijos aspektai, praktinės integracijos galimybės, atskirų sektorių organizacijų socialinės, ekonominės, kultūrinės ir ideologinės vertybės, organizacinės elgsenos pokyčių planavimas, įvairių vertinimo formų – kontrolės, audito struktūrų veiklos patikimumas, jų kompetencijos lygis, visuomenės, kaip esminio organizacijų veiklos vertintojo, pozicija (Klijn, 2010, p. 305–307). Todėl dažnai siekiama sudaryti universalų sektorių integracijos rodiklių rinkinį – tam tikrą veiklos procesų vertinimo katalogą, tačiau toks sisteminis požiūris, apimantis įvairiapusį rodiklių apibrėžimą, dažnai būna per daug statiškas, nelankstus, bando įtvirtinti modelyje iš esmės neįtvirtinamus matricinių tinklinių struktūrų sąveikos aspektus. Toks požiūris gali leisti atlikti politinių, vadybinių tinklinių struktūrų veiklos lyginamąją analizę ir per daug nepabrėžti smulkių sektorių integracijos elementų, t. y. pavienių struktūrų, jų veiksmų derinių vertinimo. Galima diskutuoti dėl tokios organizacijų tarpusavio sąveikos modeliavimo patikimumo, t. y. kiek atspindima objektyvi tikrovė, tačiau itin tikslaus ir absoliutaus rodiklių apibrėžimo negalima tikėtis (Parris, Kates, 2003, p. 5–29).

Organizacijų tarpusavio sąveikos samprata yra itin plati ir turi dar platesnį kontekstą. Vienas iš strateginių šios sąvokos struktūrinių dimensijų yra sektorių ir organizacijų partnerystės galimybės, t. y. jos įvairovė, dekompozicija ir tikslų nustatymas bei šio proceso dalyvių mąstymo ir veiklos stilių bei bruožų sąveika ir pastangų kooperacija.

Naujasis viešasis valdymas bendradarbiavimą įvardija kaip formalaus bendradarbiavimo procesą, dažnai neformaliai suprantamą bendro planavimo ir veiklos įgyvendinimo kontekste, kai pabrėžiami politinių ir programinių tikslų formulavimo principų vienodinimas, atsakomybės už racionalų išteklių naudojimą pasidalijimas, veiklos procesų rizikos bei gautos ekonominės ir socialinės naudos valdy-

mas tam tikromis, partnerystės sutartimis apibrėžtomis aplinkybėmis (*McQuaid*, 2010, p. 127–128).

Naujojo viešojo valdymo ideologija partnerystės dalyvius skatina griežčiau kontroliuoti finansinių srautų valdymą, susitarimo procesų struktūrinimą ir veiklos detalizavimą, griežtų terminų numatymą, atskaitomybę už tikslų kokybinių ir efektyvumo rodiklių vykdymą ir siekį mažinti iš sutarčių kylančias išlaidas, t. y. riboti privačių struktūrų galimybes gauti pelno nepagrįstai mažinant sąnaudas ir kartu bloginant paslaugų kokybę arba siekti sudaryti nepagrįstas sutartis ir gauti neadekvatų pelną nepagrįstai padidinus paslaugų įkainius ir kt. (*Brown, Potoski*, 2004, p. 656–668).

Galima teigti, kad naujasis viešasis valdymas bendradarbiavimo principą siekia paversti sektorių tarpusavio bendradarbiavimu. Praktika rodo, kad tokia forma leidžia daug plačiau į partnerystės tinklą įtraukti vartotojus ir jų grupes, t. y. suinteresuotuosius socialinių ir ekonominių problemų sprendimu, lanksčiau paskirstyti socialinę atsakomybę ir taikyti griežtesnius kontrolės, įvairių struktūrų ir grupių veiklos norminimo, apskaitos ir kontrolės standartus. Naujojo viešojo valdymo ideologija partnerystės plėtroje išvelgia rimtas galimybes tobulinti inovatyvių procesų plėtros, vertinimo ir stebėsenos sistemas, numato didesnę ekspertų ir ekspertų institucijų atsakomybę už viešųjų išteklių valdymo kokybę, siekia taikyti sinergiją tobulinant partnerystės procese dalyvaujančių struktūrų veiklą, nustatant strategines partnerystės kryptis ir diegiant savireguliacijos politikos priemonių naudojimą visoje partnerystės principais paremtoje sektorių integracijos sistemoje, kurios esminės ideologinės nuostatos turi tapti daugelio organizacijų vykdomos veiklos dalyvių – organizacinių struktūrų, suinteresuotųjų, atskirų piliečių tarpusavio pasitikėjimu pagrįsta sąveika, kuriai būtina šiuolaikinė visų sektorių integracijos dalyvių dalyvavimo kultūra (*Erridge*, 2009, p. 151–171).

Įgyvendinant minėtąsias užduotis neišvengiama sisteminių organizacijų pokyčių. Sukuriami nauji jų valdymo kokybės normatyvai, pavyzdžiui, esminių organizacijos tikslų suvokimo ir priėmimo, tam tikrų pasipriešinimo elementų atsiradimo ir priemonių sektorių integracijai plėtoti diegimo. Analizuojant šiuolaikinius viešojo valdymo pokyčių procesus matyti, kad daugiausia dėmesio skiriama normatyvinių procedūrų technologiniam aprūpinimui. Tačiau, kaip

jau minėta, dažniausiai pokyčių valdymo ir jų įgyvendinimo tobulinant sektorių integraciją kliūtimi dėl neįvertintų, kartais nepastebimų organizacijos veiklos savitumų tampa bendroji organizacijų kultūra, visų pirma suvokiama kaip institucionalizuotos vertybės (*Hill, Dynn, 2009, p. 192*). Todėl šias problemas tiriantys specialistai yra parengę organizacinės kultūros pokyčių valdymo modelius, kurie į kultūros pokyčių valdymo procesų struktūrinimą ir laipsnišką įgyvendinimą įtraukia organizacijų vadovus, sektorių integracijos koordinatorius, taip pat koordinuojančias ir prižiūrinčias institucijas. Pirmiausia nustatomas organizacinės kultūros lygmuo, planuojami kultūros pokyčiai, jų įgyvendinimas ir vertinimas, pašalinimas pasipriešinimas pokyčiams. Visa tai turi padėti įgyvendinti organizacijų tikslus, gerinti jų veiklos kokybę ir organizacinės elgsenos pokyčius, t. y. organizacijos kaip visumos ir jos narių profesionalumo valdymą (*Aleknienė ir kt., 2006, p. 27–29*).

### **Naujasis viešasis valdymas ir viešosios politikos sprendimų rengimas ir įgyvendinimas**

Svarbus naujojo viešojo valdymo indikatorius yra viešosios politikos sprendimų rengimas, jų kokybę lemiantys globalizacijos konteksto elementai. Svarbiausiu viešųjų struktūrų veiklos ir valstybės strategijos uždaviniu tampa būtinybė suderinti vidinius valstybės (organizacijos) veiksnius ir išorines aplinkos sąlygas. Globalūs pokyčiai, naujos technologinės, informacinės ir komunikavimo priemonės bei galimybės jas plačiau taikyti, pasaulio organizacijų poveikis, parama ir jų konsoliduojamasis pobūdis viešosios politikos kūrėjams ir sprendimų rengėjams leidžia pritaikyti geriausias pasaulinės teorinės minties ir viešojo valdymo praktikos rezultatus diegiant jau iš dalies patikrintas metodologijas, metodikas ir naujus procedūrų elementus atsižvelgiant į kompleksinę demokratinio valdymo principų įgyvendinimą ir jį užtikrinant, t. y. pirmiausia sprendžiant socialines visuomenės problemas, laikantis esminių reikalavimų derinant žmogaus teises ir atsakomybės formas. Tam reikalingos intelektinės ir materialinės pastangos, atitinkami organizavimas, motyvacija ir viešųjų organizacijų elgsenos pokyčiai, galintys sudaryti prielaidas kurti strategiškai orientuotą viešąją politiką strateginių politikos krypčių rengimui, joms įgyvendinti skirtų programų ir projektų kokybei užtikrinti.

Naujojo viešojo valdymo ideologinės ir teorinės nuostatos silpniausia grandimi, išryškėjančia siekiant kokybinių naujojo viešojo valdymo politikos kūrimo ir įgyvendinimo pokyčių, laiko metodologijų stygių, pasireiškiantį rengiant strateginio viešojo valdymo planavimo kryptis, atitinkančias viešojo sektoriaus institucijų ir darbuotojų lūkesčius. Teoretikai strateginiams viešosios politikos vykdymo uždaviniams įgyvendinti siūlo metodus, grindžiamus principais, kuriais vadovaujantis siekiama išspręsti kitus strateginio valdymo uždavinius. Pavyzdžiui, C. Thunhustas ir C. Barkeris siūlo taikyti orientyrų nustatymo metodą, reikalingą kuriant alternatyvas, kurios būtinos siekiant įgyvendinti strategines viešosios politikos užduotis. Tai jis suvokia kaip tam tikrą organizacijos visų rūšių išteklių ir veiklos prioritetų nustatymą, jų naudojimo ir plėtojimo galimybių didinimą, įvairių veiksmų ir sąlygų tinklinę tarpusavio sąveiką, apimančią minėtųjų veiksmų ir išteklių valdymo krypčių ir alternatyvų visumą. Tai primena žinomą klasikinį sprendimų medžio metodą, kurį taikant atsiranda realesnių galimybių detalizuoti, struktūrinti viešosios politikos kūrimo ir įgyvendinimo problemas, nustatyti galimas alternatyvas ir mėginti apibrėžti bendruosius kriterijus. Šiandien viešojo valdymo teorijoje vienu iš racionaliausių metodų, tinkančių politikos alternatyvoms formuoti ir vertinti, pripažįstamas kompleksinės analizės ir vertinimo metodas, leidžiantis taikant esminius rangavimo principus atlikti kiekybinę ir kokybinę siūlomų politikos alternatyvų analizę (*Bivainis, Tunčikienė, 2009, p. 101–102*).

Naujojo viešojo valdymo struktūrinės dalies – viešosios politikos sprendimų formulavimo ir įgyvendinimo pagrindinis tikslas – ieškoti produktyvesnės viešosios politikos. Tai itin sudėtingas, įvairiems visuomenės pokyčiams vykstant išskylantis ir tik iš dalies grindžiamas klausimas, susijęs su reformų strategijos kūrimu ir įgyvendinimu. Kurti pozityvią politiką mikro-, mezo-, makro-, meta- ir megalygmenimis neįmanoma neperpratus aplinkos, kurioje organizacija veikia, nesuvokus viešosios politikos dalyvių tikslų, neišanalizavus jų motyvų. Tai apima problemų ir kliūčių nustatymą, galimybių jas aptikti didinimą, sprendimų strateginių krypčių suvokimą, įteisinimą ir institucionalizavimą, t. y. jų tapimą privalomais normatyvinį pobūdį įgaunančiais visai visuomenei, struktūrai ar organizacijai (*Rosen, 2007, p. 52–53*).



Akivaizdu, kad su minėtosiomis viešosios politikos ir viešojo administravimo, kaip naujojo viešojo valdymo visumos, problemomis glaudžiai susijusi daugelio autorių nurodoma mišrios kompleksinės analizės (mišrios analitinės sintezės, mišrios analitinės interpretacijos ir įvairių analizavimo variantų, metodų taikymo) reikšmė. Analitikai privalo gebėti kokybiškai išanalizuoti viešosios politikos procesus (kaip *ex post* variantą) ir politikos procesus (labiau suprantamus kaip *ex ante* variantą), rinkti ir analizuoti tinkamą informaciją, nustatyti politikos problemas, būtinųjų diskusijų ir argumentavimo lygmenį kelti nuo politikavimo iki mokslinės viešosios politikos analizės, taikyti retrospektyvinės ir perspektyvinės analizės formas, t. y. struktūrinti būsimosios ir dabartinės politikos tradicijas ir praktiką, vertinti politikos rezultatus, numatyti tikėtinas normatyvines reikšmes, kitaip tariant, turimas analizės galimybes panaudoti numatomai ateičiai modeliuoti (Dunn, 2006, p. 142–146).

Itin svarbu tobulinti įvairių lygių analitikų komandų ir analizės centrų veiklos kokybinius parametrus, skatinti įvairias analizes atliekančias institucijas ir politikos patarėjus, kurie kartu su politikos lyderiais ir administravimo struktūrų vadovais, tiesiogiai nustatančiais viešosios politikos kryptis ir tendencijas, sudaro tinkamą analitinį politikos sprendimų rengimo kontekstą.

Daugelį metodologinių politikos sprendimų analizės krypčių ir nuostatų suformulavęs žymus politikos analizės specialistas E. Bardachas pabrėžia, kad naujojo viešojo valdymo kaip kokybiškesnės viešojo valdymo fazės analitiniai ir instrumentiniai analizės ir tyrimo pagrindai turi būti papildomi inovatyviais sprendimų analizės metodais, taip pat dar netaikytomis procedūromis, keliančiomis analitikams didelius reikalavimus nepasitenkinti tradicinėmis klasikinės politikos analizės priemonėmis ir kritiškai vertinant fiksuoti naujų politikos problemų analizės priemonių galimybes. Pavyzdžiui, jis kvestionuoja tradiciškai suvokiamą viešosios politikos analizės specialistų priedermę analizuoti politikos problemas, kad jos būtų išspręstos. E. Bardachas yra įsitikinęs, kad pagrindinis viešosios politikos analitikų tikslas turėtų būti ieškoti galimybių keisti tas situacijas visuomenėje, kurios šiandien dar nėra tapusios politinėmis problemomis, t. y. pabrėžiama politinių problemų prevencijos būtinybė, kad būtų užbėgta joms už akių (Bardach, 2006, p. 20).

### Naujojo viešojo valdymo socialinė orientacija

Neutralus vadybinis valdymo stilius, kartais dirbtinai perkeltos tradicinės verslo sektoriaus valdymo vertybės neskatino įtvirtinti humanistinių visuomenės valdymo pradų, didino socialinę diferenciaciją. Tokia socialinė stratifikacija reikėsi socialinės rizikos ir socialinės atskirties veiksnių visuomenėje svarba, todėl liberalizmo doktrinos viešojo valdymo struktūroje ne visada davė vien teigiamus rezultatus tobulinant socialinę viešojo valdymo praktiką. Visuomenė (piliečiai) savo socialinių poreikių tenkinimo lygmenį supranta ir vertina nevienodai, dažnai neobjektyviai. Valdžios institucijos randa daugiau galimybių manipuliuoti socialinio solidarumo, socialinės atjautos ir socialinės atsakomybės dimensijomis. Todėl dažnai bet kokią valdžios institucijų veiklą piliečiai iš anksto vertina neigiamai.

Socialinę viešojo valdymo dimensiją pastaruoju metu lemia tam tikra veikla ir aplinkybės viešojo sektoriaus valdymo lauke, apskritai visoje socialinėje erdvėje. Bendriausiaja prasme ji suprantama kaip globali nenuspėjama arba tinklų visuomenė, kuriai būdinga procesų dalyvių įvairovė ir tam tikri bendri jų veiklos bruožai.

Socialinių problemų valdymą šiandien veikia modernios valstybinio reguliavimo formos ir biurokratinės institucijos, atsakingos už socialinės saugos sistemų – pensijų fondų, nedarbingumo ir nedarbo, emigracijos, vaiko teisių apsaugos praktinį įteisinimą, t. y. įstatymų leidybos ir sprendimų vykdymo priežiūrą. Tokie sudėtingi uždaviniai skatina rengti daug tobulesnių formų sprendimus ir informaciją, perprasti ir taikyti informacines technologijas rengiant, įgyvendinant ir kontroliuojant viešąją politiką, taip pat efektyviau ir šiuolaikiškiau panaudoti viešuosius finansus siekiant užtikrinti programų ir projektų skaidrumą įgyvendinant socialinius valstybės įsipareigojimus piliečiams.

Sprendžiant socialines saugumo problemas naująją viešąją valdymą veikia vienas iš esminių viešojo administravimo specialiųjų principų, nuo kurio gana smarkiai priklauso ir jo kokybė, būtent valdymo decentralizavimo ir centralizavimo santykis.

Socialinę sistemą sudarančios socialinės struktūros yra sudėtinė sistemos elementų dalis ir veikia tarpusavio sąveikos, tarporganizacinės sąveikos ir tinklaveikos principais. Tai itin sudėtingas socialinis, ekonominis ir politinis darinys, skatinantis vykdyti nuolatinę šios sistemos stebėseną vertinant objektyvias sąlygas ir subjektyvius veiksmus,

darančius įtaką šios sistemos galimybėms. Socialinės sistemos, sėkmingas socialinių tinklų funkcionavimas ir jų tarpusavio sąveika šiaandien yra viena svarbiausių viešojo valdymo virsmo tobulesnėmis viešojo valdymo formomis sąlyga (*Bourgon*, 2010, p. 119–121).

Socialiniai tinklai gali būti laikomi ir naujo tipo vadybos ir politikos tinklais, mažiau siejamais su hierarchizuota, biurokratine sistemos samprata, kuriai būdingi ne itin formalios veiklos požymiai, kuri daug dinamiškesnė už klasikinėje sistemų teorijoje įvardijamas statines sistemas. Todėl socialiniai tinklai, kaip sistemos (arba posistemiai), gali būti laikini, ekspertų laikinųjų komisijų, institucijų, komitetų funkcijas atliekantys struktūriniai dariniai, veikiantys įgyvendinant tiek bendruosius, tiek specifinius interesų grupių ir suinteresuotųjų tikslus. Tokiomis sąlygomis veikiantys socialiniai tinklai atlieka vienas ar kitas bendrąsias ir specifines socialines užduotis ar funkcijas, kinta ir tobulėja patys kaip socialinės sistemos ir posistemiai, kitaip tariant, atliekamos funkcijos sudaro sąlygas tobulėti institucijoms ir užtikrinti veiksmingą jų darbą (*Linn*, 2003, p. 38–39).

Šiuolaikinio naujojo viešojo valdymo rodikliais, atspindinčiais integracinius pokyčius, formalių ir neformalių struktūrų, visuomeninių socialinių procesų reguliavimo ir dereguliavimo tendencijas, laikomi:

- visose socialinio gyvenimo srityse vykstanti formalių ir neformalių struktūrų sąveika;
- visų trijų sektorių integracija;
- organizacijų horizontaliųjų ir vertikalųjų ryšių kitimas įvairiose socialinio gyvenimo srityse;
- tiesioginių ir grįžtamųjų ryšių raiškos pokyčiai, įvairių socialinės veiklos sričių pokyčiai;
- įvairaus lygio sistemų pokyčiai, orientuoti į apibendrintų sisteminių ryšių plėtojimo pokyčius.

Naujasis viešasis valdymas skatina įgyvendinti naujus organizacijų socialinės atsakomybės visų lygių institucijose reikalavimus. Šiaandien dažnai tai įvardijama kaip organizacijų korporatyvinė socialinė atsakomybė. Ši daugiaprasmė dimensija interpretuojama labai įvairiai. Žinomi įvairių institucijų socialinės atsakomybės modeliai, taip pat alternatyvios apibrėžtys, tokios kaip socialinė politikų atsakomybė, socialinė administratorių atsakomybė, socialinė biurokratijos atsakomybė, socialinė viešojo sektoriaus ir verslo partnerių atsakomybė ir kt.

Itin aktuali visuomenei tapo viešuosiuose pirkimuose ir sudarant sutartis dėl viešųjų paslaugų dalyvaujančių verslo organizacijų socialinė atsakomybė už šių procesų skaidrumą, viešumą, piliečių kontrolės galimybių įtvirtinimą, organizacijų moralinių įsipareigojimų reikšmės didėjimą (Kotler, Lee, 2004, p. 66–93).

Teoriškai interpretuojant korporatyvinę socialinę atsakomybę dažnai išskiriama nemažai dimensijų grupių ir formų, tokių kaip instrumentinė, siekianti daugiau pelno, politinė, pabrėžianti socialines teises ir pareigas, integruota, kai organizacijų tinklai prisiima kolektyvinės integruotos socialinės atsakomybės formas, etinė, suprantama kaip moraliniai organizacijų imperatyvai ir atsakomybė už jų laikymąsi (Maon ir kt., 2009).

Apibendrinant naujojo viešojo valdymo struktūrą ir jos indikatorius būtina atsižvelgti į daugelį aplinkybių, pavyzdžiui, viešojo valdymo demokratizavimą, viešosios politikos formų plėtojimą, naujų sektorių sąveikos metodų ir formų taikymą, naujų viešojo valdymo funkcijų kokybinių parametru tobulinimo užtikrinimą organizacijoms vykdant veiklą.

---

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Apibūdinkite bendruosius naujojo viešojo valdymo doktrinos bruožus.
2. Kokios esminės ideologinės strateginio valdymo nuostatos vyrauja XX–XXI a. sandūroje?
3. Kokios naujos viešosios politikos rengimo ir įgyvendinimo nuostatos formuojasi atsirandant naujam viešajam valdymui?
4. Išskirkite pagrindines sektorių sąveikos kaitos kryptis.
5. Apibrėžkite socialines naujojo viešojo valdymo reikšmes ir dimensijas.

---

## LITERATŪRA

---

1. ALEKNIENĖ, A.; DISKIENĖ, D.; MARČINSKAS, A. Viešojo administravimo institucijų organizacinės kultūros plėtra. *Viešasis administravimas*. 2006, Vol. 2 (10), p. 27–36.
2. BARDACH, E. Praktinis politikos analizės vadovas. Vilnius: Homo Liber, 2006.
3. BIVAINIS, J.; TUNČIKIENĖ, Ž. Viešojo sektoriaus institucijų strateginis planavimas. Vilnius: Technika, 2009.
4. BOURGON, J. The History and Future of National Building? Building Capacity for Public Results. *International Review of Administrative Science*. 2010, Vol. 76 (2), p. 197–218.
5. BROWN, T.; POTOSKI, M. Managing the Public Service Market. *Public Administration Review*. 2004, Vol. 64 (6), p. 656–668.
6. COLEMAN, J. S. Socialinės teorijos pagrindai. Vilnius: Margi raštai, 2005.
7. DOBBS, L.; MOORE, Ch. Engaging Communities in Area-based Regeneration: The Role of Participatory Evaluation. *Policy Studies*. 2002, Vol. 23 (3–4), p. 151–71.
8. DROR, Y. Strategic Brain for Central Government. *Iš: The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Potuček, M. (ed.). Bratislava: NISPAcee, 2004.
9. DUNN, W. Viešosios politikos analizė. Vilnius: Homo Liber, 2006.
10. ERRIDGE, A. Contracting for Public Services. *Iš: Public Management and Governance*. Bovaird, T.; Loffler, E. (eds.). London: Routledge, 2009, p. 95–108.
11. GROENEVELD, S.; van de WALLE, St. A Contingency Approach to Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversity. *International Review of Administrative Sciences*. 2010, Vol. 76 (2), p. 239–258.
12. HILL, K.; LYNN, L. Public Management. A Three Dimensional Approach. Washington: D. C. CQ Press, 2009.
13. KETTL, D. F.; FESLER, J. W. The Politics of Administrative Process. Washington: D. C. CQ Press, 2009.
14. KLIJN, E. Trust in Governance Networks: Looking for Conditions for Innovative Solutions and Outcomes. *Iš: The New Public Governance*. Osborne, S. (ed.). London: Routledge, 2010.
15. KOTLER, P.; LEE, N. Corporate Social Responsibility: Doing the Most Good for Your Company and Your House. New York: John Wiley & Sons, 2004.

16. LANE, J. E. *State Management*. London: Routledge, 2009.
17. LIN, N. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: University Press, 2003.
18. LINDSAY, C.; MCQUAID, R. Inter-agency Co-operation in Activation Comparing Experiences in Three Vanguard “Active Welfare States”. *Social Policy and Society*. 2008, Vol. 7 (3), p. 353–365.
19. MAON, F.; SWAEN, V.; LINDGREEN, A. Mainstreaming Corporate Social Responsibility: A Triadic Challenge from a General Management Perspective. *Iš: Professionals Perspectives of Corporate Social Responsibility*. Idowu, S.; Filho, W. (eds.). Berlin: Springer, 2009.
20. MCQUAID, R. *Theory of Organization Partnership: Partnership Advantages, Disadvantages and Success Factor*. *Iš: The New Public Governance*. Osborne, S. (ed.). London: Routledge, 2010.
21. MULGAN, G.; POTUČEK, M. Strategy in Government: The United Kingdom Experience. *Iš: Potuček, M. (ed.). The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee, 2004, p. 31–62.
22. OSTROM, E. Doing Institutional Analysis Digging Deeper than Markets and Hierarchs. *Iš: Handbook of New Institutional Economics*. Menard, C.; Shirley, M. (eds.). Springer: Copyrighted Material, 2005.
23. PARRIS, T.; KATES, R. Charactering and Measuring Sustainable Development. *Annual Review of Environment and Recourses*. 2003, Vol. 28 (13), p. 5–29.
24. POTUČEK, M. The Capacities to Govern in Central and Eastern Europe. *Iš: The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Potuček, M. (ed.). Bratislava: NISPAcee, 2004, p. 91–110.
25. RAIPA, A. Strateginis valdymas: metodologinės paieškos. *Viešoji politika ir administravimas*. 2010, Vol. 32, p. 151–153.
26. ROSEN, E. *Viešojo sektoriaus produktyvumo didinimas. Sąvokos ir praktika*. Vilnius: Knygiai, 2007.
27. SIMON, H. *Administracinė elgsena*. Vilnius: Knygiai, 2003.
28. WARNER, M.; HEFETZ, A. Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public/Private Delivery of City Service. *Public Administration Review*. 2008, Vol. 68 (1), p. 150–161.



II SKYRIUS  
VIEŠOJO SEKTORIAUS VEIKLOS POKYČIAI  
IR JŲ VALDYMAS

---

ALVYDAS RAIPA

---



---

## II SKYRIAUS TURINYS

---

2.1. ŠIUOLAIKINIO VIEŠOJO VALDYMO POKYČIAI.....	89
Šiuolaikinių pokyčių valdymo dekompozicija.....	90
Kompleksinis organizacinių pokyčių procesų valdymo pobūdis .....	94
Pokyčių valdymo procedūrų kūrimas .....	97
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS.....	100
LITERATŪRA.....	101
2.2. VALSTYBĖS INSTITUCIJŲ RENGIMOSI POKYČIŲ VALDYMUI DEKOMOZICIJA	103
Šiuolaikinių pokyčių bruožai ir viešųjų organizacijų uždaviniai .....	104
Strateginio valdymo tobulinimas organizacijoms rengiantis pokyčiams .....	108
Pasirengimas pokyčių valdymui ir organizacijų kultūros reikšmė....	111
Viešųjų organizacijų rengimasis pokyčių valdymui .....	113
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS.....	117
LITERATŪRA.....	118
2.3. ŠIUOLAIKINIO VIEŠOJO VALDYMO POKYČIŲ KRYPTYS IR TENDENCIJOS .....	120
Viešojo valdymo pokyčių tikslai .....	120
Viešojo sektoriaus modernizavimo pokyčiai .....	124
Naujoji viešoji vadyba ir jos virsmas viešuoju valdymu .....	128
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS.....	133
LITERATŪRA.....	133

---

## 2.1. ŠIUOLAIKINIO VIEŠOJO VALDYMO POKYČIAI

---

Antrojo skyriaus pirmajame poskyryje:

- išaiškinama šiuolaikinių pokyčių valdymo struktūra;
- įvertinamas kompleksinis viešųjų organizacijų pokyčių valdymo pobūdis;
- atskleidžiama pokyčių valdymo sistemos kūrimo procesų teorinio modeliavimo specifika.

Viešojo sektoriaus pokyčių valdymas šiandien yra esminė naujojo viešojo valdymo struktūrų organizacinės veiklos dalis. Todėl norint užtikrinti pokyčių valdymo kontekstualumą, kaip pozityvią aplinkos sistemine ir struktūrine terpe, palankią inovatyviems pokyčiams, reikia kompleksinio viešojo valdymo, reiškiančio, kad pokyčių valdymas negali būti atskirtas nuo kitų viešojo valdymo sistemų ir posistemų, veiklos elementų ir veiklos sėkmę lemiančių veiksnių, galimybių ir tam tikros rizikos, dažniau susijusios su pokyčių sistemos valdymo įgyvendinimo komponentais.

Galima konstatuoti, kad šiandien teoretikai daug dėmesio skiria pokyčių valdymo ideologiniams ir teoriniams konstruktsams. Konkreti pokyčių valdymo sistemai, praktiniam jos įgyvendinimui palankiai terpei – vidinei ir išorinei organizacinės aplinkos erdvei kurti dažnai skiriama nepakankamai dėmesio. Žinoma, tai lemia ekonominės ir finansų krizės aplinkybės, organizavimo kompetencijų ir gebėjimų stoka, bendrosios ir organizacinės kultūros, kaip svarbiausios sąlygos inovatyvumui plėtoti, lygmuo organizacijoje.

Todėl šiuolaikinis viešasis valdymas, kaip sudėtinga valdymo elementų visumos sistema, yra visos visuomenės ir valstybės investicija, svarbi sudarant strategines pokyčių valdymo užduotis viešojo sektoriaus organizacijose ir nustatant struktūrinį ir sisteminių pokyčių valdymo sistemos pobūdį. Svarbiausiu tikslu išlieka siekis viešojo valdymo pokyčių valdymo technologijas visomis prasmėmis (institucine, ideologine, socialine, ekonomine, juridine) nukreipti į viešosios valdymo srities veiklos optimizavimą teikiant viešąsias paslaugas ir kuriant viešąjį sektorių bei institucijų tarpusavio integracijos vertę remiantis naujomis viešojo dalyvavimo formomis.

## Šiuolaikinių pokyčių valdymo dekompozicija

Tradicinis viešasis administravimas, kaip teorinių doktrinų, postuluojamų modelių ir valdymo taisyklių bei praktikos visuma, susiformavusi XX a. pirmoje pusėje, nuolat modernėjo, pakito struktūriniai viešųjų organizacijų valdymo elementai, vis sudėtingesnis darėsi viešojo valdymo pobūdis. Kartu reikia pabrėžti, kad dominuojančia teorine paradigma kintant viešojo valdymo procesams išliko kitimo ir inkrementinių metodologinių nuostatų įvairovė. Todėl apibrėžiant viešojo valdymo pokyčių dekompoziciją itin svarbiu veiksmu tampa analitinis kompleksinis požiūris ir tyrimo logikos perpratimas, leidžiantys išvelgti viešojo valdymo kaitos tendencijas, pokyčių ir veiklos kitimo greitį, geriau nustatyti pokyčių valdymo trukdžius ir suprasti sėkmės veiksmius keičiant organizacinės veiklos formas, numatyti strategines organizacinės elgsenos ir kultūros perspektyvas (*Bovaird, Löffler, 2009*).

Toks į naujoves orientuotas viešojo valdymo procesų kitimo pobūdis grindžiamas įvairiais pozityviais racionalistinės filosofijos ir sociologijos apibrėžiamais teoriniais modeliais, aukštinančiais prienamąsias kitimo formą – laipsniškus visų gyvenimo sričių (taip pat ir viešojo valdymo) modernizavimo sisteminių ir struktūrinių viešojo sektoriaus reformų, valdymo ir vadybos ideologinių nuostatų, kaitos įgyvendinimo metodų ir procedūrų pasikeitimus, pasireiškiančius tam tikrais disfunkciniais viešojo valdymo pokyčiais. Būsto, bankininkystės ir finansų valdymo sektoriuose jie tapo ekonominės krizės priežastimi ir rodikliais. Todėl daugelis Vakarų valstybių siekdamos įveikti krizės padarinius dar skubiau pradėjo rengti viešojo valdymo procesų reguliavimo stiprinimo strategijas. Dereguliavimo procesų įveikimas, t. y. valstybės institucijų vietos ir vaidmens plėtojimas stiprinant reguliavimo funkcijas, kurios buvo išskaidytos praktiškai įgyvendinant naujosios viešosios vadybos doktriną, šiandien teoretikų įvardijamas kaip esminis naujojo viešojo valdymo pokyčių tikslas (*Rosenbaum, 2011*).

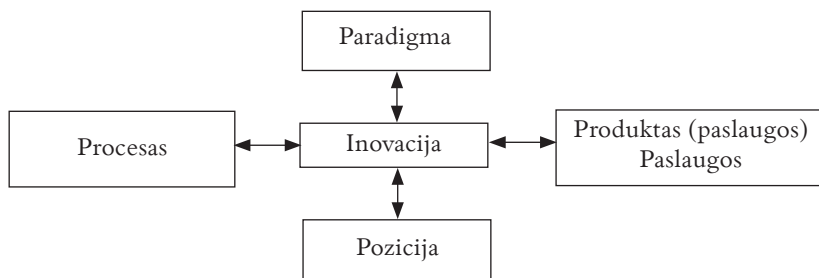
Todėl aktualiu metodologiniu instrumentarijumi išlieka klasikinės pokyčių valdymo patirtys, padedančios suvokti pozityvistines ir racionalistines filosofines pokyčių valdymo procesų pažinimo nuostatas, aukštinančias sistemines ir procesines inkrementinių pokyčių priežastis ir procesus, pabrėžiančias viešojo valdymo inovatyvu-

mo paieškas. Itin aktualūs yra žymaus XX a. pradžios ekonomisto J. Shumpeterio išskirti klasikiniai inovacijų, inovatyvumo, inovatyvios ideologijos bruožai, pabrėžiama būtinybė valdyti verslą, mokslo atradimų reikšmė, strateginiai institucijų veiklos siekiai, inovacijų vertinimas kaip geros praktikos ir geriausios galimybės bei kiti esminiai inovaciniai pokyčių valdymo elementai (*Acs ir kt.*, 2009, p. 293–295).

Naujojo viešojo valdymo paradigmos tikslų siekis – pagerinti kokybinius viešosios politikos kūrimo ir įgyvendinimo parametrus, įtvirtinti politikos kūrėjų, administratorių, interesų grupių ir lyderių strateginį mąstymą, naujas inovatyvias ir tobulesnes viešojo valdymo formas, įteisinti naujus veiklos valdymo standartus, taip pat keisti tradicines atsakomybės ir atskaitomybės formas (*Lynn*, 2010, p. 11–119).

Apibūdinami šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčius teoretiškai bando juos įvairiai tipizuoti, išskiria struktūrinius dekompozicinius elementus, apibrėžia pokyčių pobūdį, ypatybes ir kitus bruožus, nustato pokyčius kaip procesus, jungiančius organizacijų išteklius, ekonomines, socialines, organizacines ir kultūrines reikšmes. Bene dažniausiai pokyčiai mokslinėje valdymo literatūroje organizacijų valdymo požiūriu tipizuojami kaip instituciniai, socialiniai ir technologiniai. Organizacijų struktūros, jų veiklos ir organizacinės elgsenos bruožai yra esminės dimensijos, išreiškiančios vidinės ir išorinės organizacinės aplinkos valdymo pokyčių kontekstualumą. Pokyčiai yra objektyvus bendrųjų visuomenės egzistencijos procesų padarinys, nes organizacijų individų veiklos raidos tendencijos įvardija skirtingas elgsenos struktūrinės kaitos reikšmes. Pokyčiai reikalauja atsisakyti inertiško požiūrio ir įtvirtinti inovatyvius siekius keisti nusistovėjusius tradicinius valdymo ir veiklos determinantus. Metodologiškai vertingas pokyčių kaip inovacinio proceso erdvės suvokimas galėtų būti išskirtas keliomis esminėmis dimensijomis (žr. 2.1.1. pav.):

- paradigma – esminių organizacijos mąstymo (mentaliteto) modelių pokyčiai;
- produktas ar paslaugos – organizacijos veiklos rezultatų pokyčiai;
- pozicija – pokyčiai, į kuriuos atsižvelgiant pristatomos paslaugos;
- procesas – veiklos pokyčiai teikiant paslaugas.



2.1.1. pav. Pokyčių proceso erdvės suvokimas  
(Isaksen, Tidd, 2006, p. 55–56)

Išplėsdami organizacinių pokyčių sampratą teoretikai pabrėžia organizacijos veiklos kryptių, tikslų, rezultatų ir perspektyvų gaires, organizacijos sprendimų strateginių kryptių nustatymą ir įgyvendinimą, kiekybinius ir kokybinius išteklių valdymo pokyčių parametrus, organizacinės elgsenos ir organizacinės kultūros vertybių skales, epizodinį ar nuolatinį pokyčių pobūdžius (Poole, Van de ven, 2004, p. 6).

Institucinius pokyčius globalioje aplinkoje suponuoja išryškėjusių globalių problemų organizaciniai ištekliai, ekologijos ir aplinkos apsaugos valdymo sritys. Išanalizavus šiandieninius institucinius pokyčius, naujas valdymo lauko dalyvių ir suinteresuotų grupių organizacinės sąveikos formas, naujų valdymo modelių institucionalizavimą, institucinės plėtros ir institucijų atsinaujinimo problemas, jų susilieimo, kaip tam tikro socialinio konstrukto dimensijos, turinį atsiranda galimybių užtikrinti įvairių valdymo pokyčių plėtrą tiek centrinės valdžios, tiek savivaldos lygmenimis (Baker, Eckerberger, 2008, p. 219–220).

Šiuolaikinis viešasis valdymas iš dalies priima vertybines naujojo institucionalizmo reikšmes, orientuotas į aplinkos kontekstualumą, prioritetinių visuomenės interesų užtikrinimą sprendžiant interesų konfliktus ir fokusuojant strategines viešųjų struktūrų veiklos orientacijas. Be to, šiuolaikinis viešasis valdymas išsaugo tradicines viešojo valdymo vertybes, normas, klientelistines valdymo tradicijas ir pabrėžia neformaliųjų tinklų ir socialinės valdymo orientacijos svarbą bei organizacijų dinamikos, elgsenos ir kultūros praktikos procesų apibrėžtis, normas ir taisykles, t. y. pasiteisinusių viešojo valdymo procesinių ir struktūrinių veiklos darinių ir funkcijų įteisinimą (Ormond, 2010, p. 239–258; Poole, Van de Ven, 2004, p. 294).

Socialiniai pokyčiai viešojo sektoriaus struktūrose dažniausiai suprantami ir interpretuojami kaip kolektyvinio veiksmo produktas, kaip socialinių judėjimų strateginių galimybių plėtra modernizuojant viešojo sektoriaus veiklą remiantis valdymo pertvarkos ir reformų bei inovacinės institucijų veiklos orientacija. Socialinių pokyčių valdymo tobulinimas siejamas ne tik su formaliomis struktūromis, bet ir su neformaliais judėjimais, remiančiais biurokratinio valdymo barjerų ir hipertrofuoto supratimo, kad valstybės vykdomas reguliavimas yra būtinas ir vienintelis, pašalinimą. Be to, negalima paneigti fakto, kad pasaulinės ekonominės ir finansų krizės įveikimo būdus teoretikai šiandien dažnai laiko procesais ir priemonėmis, nukreiptais į valstybės, kaip reguliuotojo, vaidmens užtikrinimą vykstant sektorių integracijai.

Analizuodami naujojo viešojo valdymo pokyčius specialistai išskiria technologinių pokyčių svarbą, t. y. tam tikrą pokyčių segmentą, apimantį viešųjų produktų ir paslaugų teikimo procesus, informacinių technologijų plėtros struktūrą, edukacinių valstybės tarnautojų mokymo ir žinių valdymo technologinius parametrus. Dažniausiai technologinių pokyčių interpretavimas pagrįstas technologijų kitimo, jų modernizavimo ir reformų taikymo galimybių tyrimais, t. y. esminiu metodologiniu pagrindu išlieka viena svarbiausių organizacijų teorijų krypčių – sistemų teorija.

Technologinės sistemos ir jų reikšmė viešojo valdymo sričiai, kaip ir bendrajai sociologinei sistemų teorijos sampratai, yra sudarytos iš įvairių lygių posistemų, t. y. technologinių procedūrų ir jų esminių komponentų, kurie ne visada yra to paties technologinio ciklo, todėl esminis technologinių sistemų analizės reikalavimas – nustatyti sistemų ir posistemų hierarchinius skirtumus, įvairių rūšių ir lygių posistemų reikšmes, jų poveikį technologiniams pokyčiams.

Technologinių pokyčių tipologijoje dažniausiai įvardijami trys pokyčių lygmenys: žemasis, vidurinis ir aukštųjų technologijų. Tokio klasifikavimo kriterijai paaiškinami technologijų inovatyvumu, t. y. pokyčių įgyvendinimo, inovacijų diegimo proceso dinamikos, inovacijų keitimo, pritaikymo ir kitais pokyčių valdymo rodikliais (*Aleksandravičius ir kt.*, 2006, p. 9–18).

## Kompleksinis organizacinių pokyčių procesų valdymo pobūdis

Kompleksinis pokyčių valdymas šiandien skatina taikyti itin aukštus reikalavimus viešojo sektoriaus organizacijų valdymo kokybiniams parametrams, t. y. pokyčių valdymo planavimui, veiklos vadybai, racionaliam išteklių valdymui, organizacinei lyderystei, sprendimų rengimui ir įgyvendinimui, viešųjų programų ir projektų vadybai bei kitiems kompleksinio pokyčių valdymo struktūriniais elementais. Todėl analizuojant pokyčių valdymo proceso tobulinimo dekompoziciją neišvengiamai susiduriama su organizacijų pastangomis ir galimybėmis priimti pokyčius, inovatyvias idėjas, kurti palankią aplinką valdymo reformų ideologijai įgyvendinti. Vertinant, kaip organizacijos valdo pokyčius, vyrauja kompleksinis požiūris į organizacijų veiklos vadybą kaip tikslų, priemonių, formų ir metodų visumą. Galima konstatuoti, kad daugelyje valstybių viešojo sektoriaus institucijų veiklos vadyba, vertinimas ir rezultatų analizė tampa vis svarbesniu viešojo sektoriaus institucijų veiklos parametru, taikoma kur kas daugiau veiklos vadybos vertinimo kriterijų ir rodiklių, tarp kurių vyrauja kompleksinio pobūdžio bendrieji (tvarios plėtros, funkcionalumo, teisėtumo) ir specifiniai instrumentinio vadybos funkcijų įgyvendinimo rodikliai, atsižvelgiant į viešojo sektoriaus organizacijų veiklos tikslus, decentralizavimo lygmenį, funkcinę paskirtį ir kt. (*Bouckaert, Halligan, 2008, p. 12–13*).

Žinomas naujojo viešojo valdymo tyrinėtojas D. McNabbas viešųjų organizacijų pasirengimą, pokyčių priėmimo ir jų diegimo galimybes organizacijoje siūlo apibrėžti pagal tam tikrus kriterijus (žr. 2.1.1. lentelę).

2.1.1. lentelė. Organizacijų pasirengimas valdyti pokyčius  
(*McNabb, 2009, p. 4–9*)

1.	Organizacijos galimybės analizuoti pokyčių priėmimą ir valdymą
2.	Organizacinė kultūra kaip vertybių sistema, apibrėžianti pokyčių valdymo kokybę
3.	Pozityvi atmosfera organizacijose kaip esminis veiksnys
4.	Organizacinių struktūrinių vienetų sutelkimas (integracija, kooperacija, tinklaveika ir kt.)

Pateiktoje lentelėje išskirti organizacijų pasirengimo pokyčiams kriterijai – tik viena iš galimybių nustatyti viešųjų struktūrų organizacines ir funkcines veiklos kryptis bei strategines nuostatas pokyčių valdymo rezultatyvumui užtikrinti. Todėl McNabbas telkia organizacines pajėgas pokyčių valdymo sistemai sukurti ir išskiria strateginės vadybos, apimančios vidinių ir išorinių organizacijos galimybių įvertinimą, organizacijos išteklių, vadovų ir darbuotojų kompetencijų lygmenį, sistemingą žinių vadybos stebėseną ir kitas organizacijų veiklos sistemų įvairovės dedamąsias.

Tobulinant viešųjų organizacijų pasirengimą valdyti pokyčius daugiausia dėmesio viešojo sektoriaus institucijų veikloje kreipiama į naujų organizacinių tikslų ir naujų strateginių veiklos uždavinių apibrėžimą, naujų sprendimų rengimą ir įgyvendinimo modelių, metodų ir procedūrų taikymą organizacijų veikloje.

Autoritarinių, tradicinio valdymo stiliaus struktūrų vadovų ir vadybininkų gebėjimų bei kompetencijų šiandien neužtenka organizacijų veiklą keičiant moderniu hibridiniu kompleksiniu viešuoju valdymu. Šioje aplinkoje asmeniniai vadovų ir darbuotojų gebėjimai įgauna visuomeninių gebėjimų ir kompetencijų formas, leidžiančias plėtoti kompleksinį ir dinaminį valdymo kontekstą, užtikrinti darnesnę ekonominių, socialinių, ekologinių, kultūrinių ir ideologinių problemų sprendimų sąveiką, įveikti socialinę įtampą, interesų grupių konfliktus kaip socialinės stratifikacijos globalioje aplinkoje padarinius (*Hatch, Cunliffe, 2006, p. 6*).

Tai itin sunkios užduotys, nes šiuolaikinių organizacinių struktūrų veikla yra itin integruota ir glaudžiai susieta su tinklaveika; čia nelieta erdvės senajam tradiciniam valdymui, kuriam palankios sąlygos trukdo plėtoti šiuolaikinę organizacinę kultūrą (*Silverman, 2009, p. 96–97*).

Modeliuojant organizacinių pokyčių valdymą dažnai nepakanka organizacijų pastangų įgyvendinti kompleksinės organizacinės veiklos kaitos strategijas, kurių kūrimą ir taikymą lemia daugybė veiksnių: vidinės ir išorinės organizacijų veiklos poveikis, politinės paramos ar nepalankių nuostatų kriterijai, vadovų ir vadybininkų kompetencijos, problemų sprendimo, diskusijų ir argumentavimo, organizacinės kultūros lygmuo ir kt. Taigi modernios viešojo valdymo struktūros naudojami įvairiomis ekspertų paslaugomis, kurios dažnai lemia



strateginių organizacijos prioritetų ir užduočių atrinkimą, įgyvendinimo procedūrų tikslumą, sistemingos stebėsenos ir kontrolės užtikrinimą mobilizuojant organizacinius išteklius, užtikrinant organizacijos interesų patenkinimą (*Rich*, 2004, p. 107).

Minėtųjų viešojo valdymo struktūrų veiklos krypčių gali būti sėkmingai laikomasi, jos gali padėti įveikti dalies visuomenės ir organizacijų nusivylimą, nepasitikėjimą valstybės institucijomis, taip pat nihilistinį požiūrį į viešojo valdymo reformavimo eigą. Tokios priešiškos nuostatos mokslinėje literatūroje neretai įvardijamos kaip kontraprenerystė. Bet kokie reformų plėtros, inovatyvių idėjų paieškos ir inovacijų diegimo tikslai įgyvendinami tam tikromis socialinėmis, ekonominėmis, politinėmis, administracinėmis aplinkybėmis. Visų pirma tai naujosios viešosios vadybos disfunkcijos, šiuolaikinio biurokratinio valdymo stiliaus patologija, korupcija, nepotizmas, oligarchų kapitalo išgalėjimas. Pasaulinė ekonominė ir finansų krizė yra minėtųjų aplinkybių padarinys, neužtikrinantis visų rūšių ir lygių valdymo struktūrų, interesų grupių, visuomenės lūkesčių pusiausvyros. Todėl kontrapreneriška organizacijų ir dalies visuomenės nuostata valdymo reformų pokyčių požiūriu yra iš dalies suprantama ir pateisinama (*Raipa ir kt.*, 2012, p. 132–133).

Kaip jau minėta, svarbiausia priemone tampanti strateginė pokyčių valdymo vadyba gali būti nusakoma kaip modernaus valdymo šerdis: viešojo sektoriaus institucijos yra įtvirtinusios organizacinių pokyčių vizijas, veiklos kokybės ir vertybių standartus bei siekius. Strateginė vadyba naujojo viešojo valdymo doktrinoje turi aiškius strateginius organizacinių pokyčių valdymo prioritetus, padeda įgyti gebėjimus, sąlygas ir galimybes nustatyti organizacijų aplinkos tendencijas ir priemones siekiant daryti poveikį aplinkai įvairiais administraciniais, politiniais, finansiniais ir juridiniais svertais, užtikrinant mišraus ir kompleksinio arba daugiakriterio vertinimo metodologijos teikiamas galimybes bei pokyčių valdymo stebėsenai vykdyti reikalingus aplinkos kompleksiško ir pokyčių aplinkos nestabilumo, kontrolės bei kitus pažangius veiksmus ir metodus (*Raipa ir kt.*, 2012, p. 277–278).

## **Pokyčių valdymo procedūrų kūrimas**

Viešojo sektoriaus pokyčių valdymo procedūrų kompleksinė analizė leidžia geriau suvokti šiuolaikinį viešojo valdymo etapą, apimančią įvairių lygių ir formų valdymo pertvarkymą, modernizavimą, praktinio inovatyvios ideologijos taikymo, valdymo struktūrų centralizavimo ir decentralizavimo tendencijas. Pokyčių valdymo procedūrų veikimo modeliavimas padeda geriau pasirengti praktiniam struktūrinių ir sisteminių pokyčių įgyvendinimui kaip subjektyviam veiksmui, t. y. užtikrinti suinteresuotų grupių, struktūrų, individų pastangų, įvairaus lygio institucijų sąveiką, šiandien suprantamą kaip kompleksinę sektorių integracijos, tinklaveikos ir pokyčių valdymo principais veikiančią valdymo formą, plėtojamą visais pokyčių valdymo lygmenimis.

Apibrėžiant bet kokios pokyčių valdymo srities tikslus ir užduotis būtina kompleksiskai suvokti pokyčių proceso dedamąsias. Tokios kompleksinio požiūrio sampratos elementu dažniausiai laikoma organizacinių pokyčių būtinybė, kurią lemia objektyvių sąlygų ir subjektyvių veiksmų visuma, arba organizacinis būvis, t. y. situacija yra subrendusi keistis ir valdyti pokyčius tam tikromis valdymo procedūromis, leidžiančiomis vykdyti funkcinis ir struktūrinius organizacijų pokyčius.

Analizuojant pokyčių valdymo procedūrų struktūros turinį pabrėžtinas pokyčių procesų katalizatorių, t. y. įvairius pokyčius skatinančių veiksmų, vaidmuo. Esminiu pokyčių valdymo kriterijumi XXI a. viešosiose organizacijose tampa organizacijos lyderiai, vadovai ir vadybininkai, nes XX a. pabaigoje viešojo valdymo ideologijos įgyvendinimas, t. y. naujosios viešosios vadybos institucionalizavimo disfunkcijos, sukėlė pasitikėjimo viešuoju valdymu nuosmukį, išryškino viešojo valdymo procesų vadovų kompetencijos ir gebėjimų, bendrosios organizacijos valdymo kultūros, valdymo išteklių ir technologijų stoką. Analizuojant naująją viešąją vadybą tai dažniausiai siejama su valstybinio reguliavimo procedūrų veiklos silpnėjimu arba neveiksniomis valstybės dimensija. Todėl svarbiausia šiuolaikinio viešojo sektoriaus pokyčių valdymo procedūrų tobulinimo nuostata grindžiama organizacinės kultūros pokyčiais. Dažnai nesutariama, kiek ir kaip įmanoma keisti organizacijos kultūros elementus, kiek valdymo procedūros gali kontroliuoti ir daryti poveikį diegiant naujus

organizacinės elgsenos standartus ar normas, t. y. kurti šiuolaikinio viešojo valdymo organizacijų kultūros pokyčių procedūras. Kai kurie teoretikai (*Hatch, Cunliffe, 2006, p. 330–332*) laikosi nuostatos, kad galimybės keisti organizacijų kultūrą, kaip bendrosios kultūros subkultūrą, yra gana ribotos, dažnai susijusios su konformizmo ir spekuliatyvumo tendencijomis. Be to, išryškėja šiuolaikinio pokyčių valdymo procedūrų procesams reikalingas lankstumas nustatant pokyčių valdymo kryptis ir jų diegimo procedūrų greitį. Viešųjų organizacijų kultūros lygmuo yra ir gebėjimas veikti prisitaikant prie objektyvių pokyčių, nustatyti pokyčių valdymo procedūras, galinčias paveikti procesų eigą ir kokybinius bruožus, pavyzdžiui: organizacijos narių socializacija, jų interesų bendrumas, įvairių tipų vertybių kūrimas, organizacijos vadovų pasirengimas priimti sprendimus, galinčius sėkmingai veikti vietinės reikšmės ar tarptautinėje organizacijų aplinkoje.

Šiuolaikinio viešojo sektoriaus pokyčių valdymas dažnai siejamas su tam tikrais viešųjų organizacijų gebėjimais – individų, įvairių lygių struktūrinių darinių galimybėmis tobulinti pokyčių valdymo instrumentariją, išskirti kūrybingos aplinkos kūrimo svarbą, t. y. inovatyvios ideologijos ir inovatyvumo praktikos potencialą, tobulinti kokybinius organizacinės veiklos parametrus, planuoti ir koordinuoti žinių valdymo, informacinės sklaidos, intelektinio kapitalo ugdymo procesus, telkti įvairių lygių organizacinius junginius įvairiomis integracijomis, kooperacijos, partnerystės, asociacijų formomis (*Box, 2010*).

Pokyčių valdymo procedūroms kurti itin svarbi sąlyga – viešojo valdymo taisyklių, reguliamųjų, standartų ir etinių normų kaita. Teoriškai ji pagrįsta nustatytinės ir plėtotinės metodologijų įvairovės teikiama galimybėmis plėtoti veiklos vadybos metodus ir procedūras. Šiandien pokyčių valdymo metodologijos orientuojasi į biurokratinio valdymo standartų ir pernelyg didelio hierarchinių struktūrų įsigalėjimo virsmą šiuolaikinėje viešojo valdymo srityje įsitvirtinusia ir rezultatus nukreipta valdymo veikla, perėjimu nuo piliečių dalyvavimo toleravimo prie viešojo valdymo pokyčių įgyvendinimo.

Negalima išskirti esminių viešojo valdymo pokyčių ir valdymo demokratizavimo tendencijų kompleksiskai neapžvelgiant pokyčių valdymo procedūrų, t. y. nederinant sisteminio empirinio ir metodologinio pažinimo, moksliniuose tyrimuose neįprasminant metodologinių ir praktinių implikacijų (*Genuchten, 2010, p. 293–295*).

Kartu reikia pabrėžti, kad yra plačiai paplitę bandymai nustatyti, koks turi būti šiuolaikinio biurokratinio valdymo stilius, leidžiantis ilgam pertvarkyti valdymo struktūrų veiklą. Šiandien toks stilius dažnai įvardijamas kaip naujasis M. Vėberio valdymo stilius, kurį plačiai vertinant galima išskirti šias esmines dimensijas: atsakingą požiūrį į praktinį rinkos elementų taikymą viešosioms struktūroms, ekonominės ir finansų krizės laikotarpiu taikomą hibridinę tinklaveiką, naujos viešosios politikos kūrėjų veiklos ir atsakomybės už viešųjų programų ir projektų rengimo bei įgyvendinimo efektyvumą (*Raipa*, 2011, p. 17–19).

Naujojo viešojo valdymo doktrina visų rūšių ir lygių organizacijas skatina tobulinti atsakomybės už pokyčių valdymą formas. Mūsų nagrinėjamu aspektu tai pasakytina apie institucinės atsakomybės formų ugdymo ir įvairių pokyčių valdymo segmentų įgyvendinimo kokybę, sektorių bendradarbiavimo ir integracijos galimybių plėtotę (*Klijn ir kt.*, 2009, p. 252–254).

Įvairių atsakomybės formų ugdymas leidžia spartinti valdymo pokyčių plėtrą, aiškiau išskirti pokyčių valdymo procedūrų dedamąsias visame viešojo valdymo procesų reformavimo kontekste, plėtoti strateginę ir programinę pokyčių valdymo procedūrų numatymo pobūdį, tobulinti viešojo valdymo struktūrų veiklos kontrolės priemones, kurių svarbiausiais laikomos dažnai įvairiai interpretuojami, tačiau modernaus viešojo valdymo srityje reikšmingi modernios visuomenės elgsenos sistemos elementai – viešumas ir skaidrumas. Šiandien viešumas ir skaidrumas yra valdymo pokyčių struktūros dalis, ir tai suprantama kaip visuomenės dalyvavimo užtikrinimas, informacinių technologijų ir informacinės sklaidos galimybių naudojimo išplėtimas biurokratinių struktūrų ir biurokratinio personalo veiklos kontrolės srityse (*Meijer*, 2009, p. 255–256).

Taikant pokyčių valdymo procedūras taip pat labai svarbus yra teisinis informavimo procesų pobūdis kaip vadybinės sąveikos rūšis, tiesiogiai plečiantis inovatyvumo patirties sklaidą, užtikrinanti gebėjimą taikyti inovacinę ideologiją, naujas idėjas ir kokybines inovacinės veiklos praktikos dimensijas. Teisiniai normatyviniai nustatytinės metodologijos principai valdymo sistemoms suteikia juridiskai įtvirtintas vadybos procedūras ir metodus. Tai padeda plėtoti tinklines struktūras, be kurių šiandieniniai viešojo valdymo kokybiniai parametrai

sunkiai įsivaizduojami. Be kita ko, svarbiu pokyčių valdymo segmentu tampa tikslinga viešųjų paslaugų teikėjų ir jų vartotojų (viešosios vertės bendrakūrėjų) sąveika kaip sėkmingas bendrosios sektorių integracijos grandinės segmento funkcionavimas.

Viešojo sektoriaus pokyčių valdymo procedūrų struktūrinė ir procesinė analizė rodo, kad pokyčių valdymas šiuolaikinėje viešojo valdymo modernizavimo fazėje yra itin kompleksiškas, daugiaplanis ir daugiabriaunis reiškiny, apimantis sistemas, posistemius, elementus, modelius ir kitus pokyčių valdymo procesų determinantus. Žymus valdymo teoretikas D. McNabbas analizuodamas viešojo valdymo procesą išskyrė jo elementų modelį, kuris kompleksiskai ir gana tiksliai įvardija pokyčių proceso struktūrą ir leidžia daryti tam tikras prielaidas, kurias galima taikyti kaip pokyčių valdymo procedūrų modeliavimo pagrindą (žr. 1.2.2. pav.).

Apibendrinant šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčius matyti, kad svarbiausia teorinė paradigma yra naujojo viešojo valdymo doktrina, kuri remiasi kompleksiskumo teorija, o pokyčių valdymo procedūros siejamos su veiklos demokratizavimu, struktūrų vadovų kūrybingumu, naujomis atsakomybės formomis, sektorių įtraukimu į valdymo praktiką bei kitomis inovacinės viešųjų organizacijų veiklos galimybėmis.

---

### KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Išvardykite svarbiausius šiuolaikinio pokyčių valdymo dekompozicijos elementus.
2. Paaiškinkite šiuolaikinio pokyčių valdymo proceso etapo kompleksines reikšmes.
3. Kaip suprantate strateginę pokyčių vadybą?
4. Apibūdinkite pokyčių valdymo procedūrų turinį.
5. Kokios yra svarbiausios organizacijų atsakomybės už pokyčių valdymo kokybę formos?

---

**LITERATŪRA**


---

1. ACS, Z.; ANDRETSCH, D.; STROM, R. (eds.). *Entrepreneurship, Growth and Public Policy*. Cambridge: University Press, 2009.
2. ALEKSANDRAVIČIUS, P.; STAŠKEVIČIUS, J.; TALOČKA, E. Techninių ir technologinių inovacijų proceso kūrimo struktūrizavimas. *Organizacijų vadyla: sisteminiai tyrimai*. 2006, Vol. 37, p. 9–18.
3. BAKER, S.; ECKERBERGER, K. (eds.). *In Pursuit of Sustainable Development: New Governance Practices at the Sub-National Level in Europe*. London: Routledge, 2008.
4. BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. *Managing Performance*. London: Routledge, 2008.
5. BOVAIRD, T.; LOFFLER, E. *Public Management and Governance*. London: Routledge, 2009.
6. BOX, R. *Making a Difference. Progressive Values in Public Administration*. New York: M. E. Sharpe, 2010.
7. EDELENBOS, J.; KORT, M.; TWIST, M. Facing Management Choices in 18 Complex Environmental Public-Private Partnership Projects. *International Review of Administrative Sciences*. 2009, Vol. 74 (2), p. 252–254.
8. GENUCHTEN, M. Comparing Impacts of Modes of Governance. *Iš: Governance of Public Sector Organization*. Laegreid, P.; Verhoest, K. (eds.). London: Palgrave Macmillan, 2010.
9. HATCH, M.; CUNLIFFE, A. *Organization Theory*. Oxford: University Press, 2006.
10. ISAKSEN, S.; TIDD, J. *Meeting the Innovation Challenge: Leadership for Transformation and Growth*. Chichester: John Wiley & Sons, 2006.
11. LYNN, L. Endures? Public Governance and the Cycle of Reform. *Iš: The New Public Governance*. Osborne, S. (ed.). London: Routledge, 2010, p. 105–124.
12. McNABB, D. *The New Face of Government*. New York: CRC Press, 2009.
13. MEIER, A. Understanding Modern Transparency. *International Review of Administrative Sciences*. 2009, Vol. 75 (2), p. 255–256.
14. ORMOND, D. First Things First: Sustaining Political Will for Public Governance Change. *International Review of Administrative Sciences*. 2010, Vol. 76 (2), p. 239–258.
15. POOLE, M.; de Ven V. (eds.). *Handbook of Organizational Change and Innovation Challenge*. Oxford: University Press, 2004.

16. RAIPA, A. Biurokratija demokratinėje valstybėje. Iš: Biurokratija demokratinėje visuomenėje. Kaunas: Technologija, 2011, p. 7–19.
17. RAIPA, A. ir kt. Modernus viešasis valdymas. Kaunas: Vitae Litera, 2012.
18. RICH, A. Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertize. Cambridge: University Press, 2004.
19. ROSENBAUM, A. The Post-Governance World: Constituting Challenges, New Opportunities. Iš: Public Administration in a Global Context. IASIASAT50. Dvivedi, O. (ed.). Bruxelles: Bruylant, 2011, p. 153–180.
20. SILVERMAN, M. Compliance Management for Public, Private or Non-profit Organizations. New York: McGraw Hill, 2010.
21. Viešojo administravimo efektyvumas. Raipa, A. (red.). Kaunas: Technologija, 2008.

---

## 2.2. VALSTYBĖS INSTITUCIJŲ RENGIMOSI POKYČIŲ VALDYMUI DEKOMPOZICIJA

---

Antrojo skyriaus antrajame poskyryje:

- įvardijami pokyčių valdymo savitumai ir organizacijų uždaviniai;
- išanalizuojamos strateginio valdymo tobulinimo kryptys organizacijoms rengiantis pokyčių valdymui;
- atskleidžiama organizacinės kultūros svarba rengiantis pokyčių valdymui.

Politinis, ekonominis ir finansinis valstybių nestabilumas, chaotiška globalių procesų erdvė, išryškėję neigiami visuomenės socialinės stratifikacijos padariniai reikalauja iš esmės pakeisti pokyčių valdymą ir suvokti jo naująją viziją. Viešojo valdymo pokyčių studijos atskleidžia naujų organizacinių procesų, išteklių ir ekologijos problemų sprendimų ir strategijų institucionalizavimo kryptis, formas ir metodus. Atsiranda naujų organizacijų veiklos institucinės tinklaveikos, sektorių integracijos ir organizacijų socialinės korporatyvinės atsakomybės formų, reikalaujančių iš viešojo sektoriaus organizacijų ir jų lyderių kur kas daugiau pastangų, t. y. aukštesnio lygmens pasirengimo valdyti pokyčius. Todėl šiuolaikinis viešųjų organizacijų rengimasis valdyti pokyčius skatina sudaryti naujas metodologines prieigas viešojo valdymo (t. y. ir pokyčių valdymo) teorinėms ir praktinėms problemoms spręsti, rekomenduoti potencialias viešojo valdymo pertvarkos sisteminės, struktūrinės, procesinės pokyčių valdymo dimensijas, tobulinti tradicinius pokyčių valdymo būdus ir jų interpretacijas strateginio valdymo, organizacinės kultūros kaitos, žinių valdymo ir intelektualinio kapitalo kūrimo srityse. Itin svarbiais komponentais viešosioms organizacijoms rengiantis valdyti pokyčius tampa į rezultatus orientuotos elgsenos įtvirtinimas bendroje organizacinės kultūros erdvėje, valdymo orientavimasis iš linijinių modelių į matricines struktūras ir horizontalųjų valdymą, institucinio žinojimo pabrėžimą, naujų integracinės sąveikos principų perpratimą. Minėtieji rengimosi pokyčiams komponentai nėra mechaniškai suvokiami kaip priemonių ir veiklos krypčių rinkinys. Tai itin sudėtingas reiškiny. Organizacijų lyderiai ir vadybininkai privalo suvokti naujos organizacijų kultūros,



kaip naujos vertybių sistemos, inovacinės reformų ideologijos reikšmę, gebėti kurti teigiamą atmosferą organizacijoje, telkti organizacinius junginius, tobulinti analitinę ir ekspertinę veiklą nustatydami pasirengimo valdyti pokyčius problemas, trukdžius ir galimybes juos pašalinti.

### **Šiuolaikinių pokyčių bruožai ir viešųjų organizacijų uždaviniai**

Visapusiška šiuolaikinės valstybės plėtra nesuvokiama be veiksmingos viešojo sektoriaus ir viešųjų paslaugų valdymo sistemų veiklos. Todėl XX–XXI a. sankirtoje valstybės institucijų veiklos pavertimas profesionalia veikla ir tarnautojų kompetencijų plėtojimas tampa esminiu veiksmu, padedančiu tobulinti organizacijų pokyčių valdymą, pasireiškiantį keičiantis tradicinėms administravimo sistemoms, pasitinkant globalizacijos iššūkius, suponuotus korporatyvinio kapitalizmo raidos tarptautinėje erdvėje. Šiuolaikinė kultūrinė konvergencija remiasi racionalistinės filosofijos sąvokų argumentais, skatina reformuoti valdymą ir organizacinius veiklos procesus, struktūrinių reformų, viešojo ir privataus sektorių sąveikos konfigūracijos pokyčius, taip pat esminius kokybinius administracines ir politinės sistemos pokyčius siekiant veiksmingos veiklos ir demokratinio valdymo proceso plėtos. Viešojo valdymo struktūros privalo rimtai ir visapusiškai pasirengti pokyčių valdymui (*Farazmand, 2002, p. 127–143*).

Šiuolaikinio viešojo valdymo reformų ideologiją ir praktiką įvairiuose regionuose lemia daugelis veiksnių: institucijų lyderių pasirengimas ir gebėjimas sutelkti organizacijų darbuotojus perimti naujas vertybines orientacijas, politikos kūrėjų ir administratorių strateginio valdymo gebėjimai išnaudoti naujų, tobulesnių formų viešojo valdymo galimybes. Todėl reikia konstatuoti, kad įvairiuose regionuose pasirengimas valdyti pokyčius įgauna tam tikrų specifinių bruožų globaliame viešojo valdymo reformų kontekste. Pasitinkant pokyčius ir jų suponuotas reformas naujojo viešojo valdymo specifika nulemia esminiai naujojo viešojo valdymo indikatoriai, t. y. kokybiškai naujų ideologinių nuostatų ir valdymo praktikos kaita kuriant viešąją politiką, dalyvaujant strateginio valdymo procesuose, sektorių partnerystei virstant kompleksine sektorių integracija. Pasirengimą visuomenės

raidos ir viešojo sektoriaus pokyčiams nulemia ne tik naujosios viešosios vadybos tradicijų išskirtinumas vienoje ar kitoje šalyje, bet ir virsmo naujuoju viešuoju valdymu dinamiškumo lygmuo, apimantis viešojo valdymo institucinės sandaros įvairovę, valdžios ir piliečių sąveiką, demokratinio valdymo lygį ir kt. (*Lynn*, 2010, p. 111–119).

Itin svarbiais veiksniais, darančiais įtaką organizacijoms rengiantis pokyčių valdymui, šiandien tampa viešojo sektoriaus pokyčių, inovatyvių technologijų, veiklos pertvarkymo ir modernizavimo tyrinėtojų pastangos tobulinti šiuolaikinio viešojo valdymo pažinimo analizės galimybes. Teorijos paskirtį organizacijoms rengiantis viešojo valdymo pokyčiams lemia valstybės viešųjų institucijų strateginiai tikslai, uždavinių sudarymo kokybiniai ir kiekybiniai parametrai, t. y. programų specifika, racionalus institucijų lyderių mąstymas ir konstruktyvi veikla.

Svarbiausia teorijos paskirtis organizacijoms rengiantis pokyčiams – padėti sudaryti mokslinio pažinimo srities tyrimo (šiuo atveju – viešojo sektoriaus inovacinės aplinkos kūrimo, inovacijų reikšmės vertinimo) metodologinį instrumentarijų, galintį padėti tobulinti sisteminių ir procesinių veiklų dedamųjų analizę, išplėsti ekstrapoliacinio modeliavimo galimybes, išvengti strateginės inovacinės praktikos klaidų, pašalinti galimus politinius, ekonominius, socialinius trukdžius ir rizikos faktorius (*Fredericson*, 2003, p. 3).

Organizacijų pasirengimas pokyčių valdymui jungia instituciniams, socialiniams ir technologiniams pokyčiams keliamus iššūkius. Technologinių pokyčių samprata plačiąja prasme yra itin daugiaplanė, apima technologines sistemas, sudarytas iš įvairių lygių posistemų, susijusių technologinių procedūrų ir komponentų. Reikia pabrėžti, kad technologiniai komponentai ir posistemiai ne visada yra to paties technologinio ciklo dalis, kaip ir sistemos. Teoretikai dažnai teigia, kad technologiniai pokyčiai organizacijose ir pasirengimas jiems tiesiogiai siejamas su antreprenerystės lygmenimis. Technologinių pokyčių lauke šiandien itin išskiriamas sektorių integracijos, tinklaveikos ir socialinių proceso pokyčių atitikmuo.

Kartu galima teigti, kad modeliuojant socialinius pokyčius dažniausiai siekiama išgryninti organizacines pasirengimo pokyčiams problemas. Technologinių pokyčių modeliuotojai apibrėžia ne tik pokyčių konstruktus, bet ir jų įgyvendintojus, t. y. pokyčių planavimo

ir įgyvendinimo procesus arba pastangas atsinaujinti, antreprenerišką (pranc. *entrepreneur*) veiklą, e. valdžią, darbuotojų kompetencijos ugdymą ir technines specializacijas, svarbias kaupiant reikšmingiausias žinių, technikos ir gerosios praktikos laimėjimus (*Poole, Van de Ven*, p. 284–287).

Kalbant apie šiuolaikinio viešojo valdymo technologinius pokyčius reikia pasakyti, kad ne tik žinių ekonomika ir aukštosios technologijos, bet ir informacinės technologijos yra esminė dedamoji. Jos XXI a. pradžioje itin svarbios modernizuojant viešąjį valdymą ir demokratizuojant viešųjų paslaugų teikimo procesus, įtvirtinant e. valdymo viešumo ir skaidrumo principus. Šiuolaikinė e. valdymo plėtros samprata jungia informacijos katalogavimą ir informacinę sklaidą tiek horizontaliuoju, tiek vertikalioju lygmenimis. 2008 m. Jungtinių Tautų e. valdymo studijoje pateiktas modelis išskiria penkias informacinių technologijų plėtros fazes atspindinčius indeksus:

- jungiantysis,
- suderinantysis,
- interaktyvusis,
- didinantysis,
- šiuolaikiškai besiformuojantysis.

Pirmoje fazėje galima kaupti informaciją apie organizacijų pasirėngimą pokyčių valdymui. Antroje fazėje informacijos lygis leidžia geriau analizuoti politikos ir administravimo sąveiką. Trečioje fazėje informacija skleidžiama įvairiais organizacijos struktūrų pasirėngimo pokyčiams lygmenimis. Ketvirtas informacijos valdymo lygis leidžia sėkmingiau derinti valdžios ir visuomenės sąveiką pasitinkant pokyčius. Pasiekus penktąjį lygį siekiama užtikrinti įvairių valdymo institucijų valdymo integraciją, t. y. e. valdymo galimybių infrastruktūros funkcionavimą (*Reddick*, 2010, p. 5–7).

Bene dažniausiai mokslinėje valdymo literatūroje organizacijų valdymo kontekste minimi instituciniai, socialiniai ir technologiniai pokyčiai. Organizacijų struktūros, jų veiklos ir organizacinės elgsenos bruožai yra esminės dimensijos, išreiškiančios valdymo pokyčių kontekstualumą vidinėje ir išorinėje organizacinėje aplinkoje. Pokyčiai yra objektyvus bendrųjų visuomenės veiklos procesų padarinys, nes organizacijų ir individų veiklos raidos tendencijos apibūdina skirtingas

## 2.2. Valstybės institucijų rengimosi pokyčių valdymui dekompozicija

elgsenos struktūrinės kaitos reikšmes. Pokyčiai skatina atsisakyti inertiško požiūrio ir įtvirtinti naujus siekius keisti nusistovėjusius tradicinius valdymo ir veiklos determinantus.

Apibendrinami organizacijų pasiruošimą pokyčių valdymui teoretikai šiandien išskiria ir klasifikuoja pokyčių kompleksiskumui globalioje aplinkoje įtaką darančius aplinkos veiksniai (žr. 2.2.1. lentelę).

2.2.1. lentelė. Globalių pokyčių kompleksiskumui įtaką darančios aplinkos veiksniai (*Hatch, Cunliffe, 2006, p. 76*)

Sektorius	Veiksniai
Technologijų	Asmeniniai kompiuteriai, internetas ir WIFI, skaitmeninės kameros ir HDTV, išmanieji telefonai, palydovinis ryšys, greitieji traukiniai, daugkartinio naudojimo erdvėlaiviai, supertankeriai.
Ekonomikos	Pasaulio rinka, technologijų pasikeitimas, pasaulinės prekybos tinklas, tarptautinės korporacijos, tarptautinės ekonominės institucijos.
Politinis-teisinis	Nacionalinės valstybės galių silpnėjimas, teritorinių sienų nykimas, globalaus valdymo institucijų svarbos augimas.
Socialinis-kultūrinis	Pasaulinė žinių visuomenė, populiarioji kultūra (slengas, mados, prekės ženklai, muzika), anglų kalba kaip globalios visuomenės kalba (mokslas, politika, verslas, internetas), materializmas ir vartojimas, turizmas, daugiakultūriškumas.
Fizinis	Gyventojų skaičiaus didėjimas, atliekų ir pramoninės veiklos padarinių keliamas pavojus, klimato pokyčiai, aprūpinimo maistu problemos ir nesaugus maistas, genetiškai modifikuoti produktai.

Organizacijoms rengiantis pokyčių valdymui teoretikai ir praktikai privalo suvokti, kad itin svarbiu veiksniu tampa pasirengimo priimti pokyčius politikos ir politikų sąveika. Šių dimensijų ryšiai dažniausiai įvardijami kaip tiesioginiai arba atsitiktiniai, tačiau esmė yra ta, kaip pabrėžia A. Lowis, kad „politikai determinuoja politiką“, tačiau kartu jis argumentuoja, kad politika, kaip pasirengimo pokyčiams strategijos, programos ir kt., savo ruožtu daro įtaką politikų nuostatoms ir pažiūroms, riboja arba plėtoja jų galimybes ir veiklą kaip politikų savirealizacijos formas (*Smith, Larimer, 2009, p. 37*).

Naujojo viešojo valdymo kontekstą suprantant kaip pasirengimo pokyčiams lauko kontekstą būtina neužmiršti klasikinės politikos ir administravimo dichotomijos kaip doktrinos, išreiškiančios sąlyginai atskirtų ir kartu glaudžiai sąveikaujančių viešojo valdymo elementų. Šiandieninė politikos ir administravimo dichotomijos samprata dažniausiai įvardijama kaip valdžios lygių, biurokratinio ir demokratinio valdymo sąveikos forma, kaip tam tikra dilema, kuri gali ir daryti teigiamą įtaką pasirengimui valdyti pokyčius, ir suponuoti įvairaus lygio struktūrinius ir sisteminius konfliktus, griaunančius konstitucinę sistemą, sukeliančius įvairių valdžių rūšių ir lygių santykių disharmoniją. Antruoju atveju politikos ir administravimo dichotomija, kaip tipiškas demokratinis valdžių atskyrimo pradai, valstybės struktūroje dažniausiai pasireiškia nesėkmingai, yra linkusi į autoritarinį valdymą, kada institucijų integravimasis dėl subjektyvių ir objektyvių veiksmų nėra užtikrinamas, o sektorių sąveika įgauna korupcijos bruožų, nepotizmo elementų ir kt. Tokiu atveju rengimasis pokyčių valdymui yra iš anksto iškreiptas ir forma, ir turiniu. Tai itin būdinga šiuolaikinėms pokomunistinės erdvės valstybinio valdymo gairėms (*Overem*, 2012, p. 178–181).

### **Strateginio valdymo tobulinimas organizacijoms rengiantis pokyčiams**

Valdymo pokyčių diegimo į organizacijų veiklą negalima suprasti kaip greito, momentinio proceso. Rengimasis pokyčių valdymui – tai greičiau tęstinės organizacijų pastangos, tikslinga veikla ir racionaliais sprendimais bei šiuolaikine inovacine pokyčių valdymo ideologija paremtas organizacinių strateginių tikslų ir jų įgyvendinimo galimybių kūrimas. Tam reikia itin kruopščiai derinti veiklos procesus, sutelkti visus organizacijų išteklius, gebėti veiksmingai vertinti ir lanksčiai prisitaikyti prie nuolat besikeičiančių globalios visuomenės kaitos tendencijų. Pasirengimą pokyčių valdymui viešosiose organizacijose šiandien dažniausiai nusako pasirengimo strategijų partnerystės programų ir integracinių projektų kokybiniai bruožai. Todėl juos vertinant galima išskirti tam tikrus kriterijus:

- politikos tikslų aiškumą,
- partnerystės struktūros elementų išryškumą,

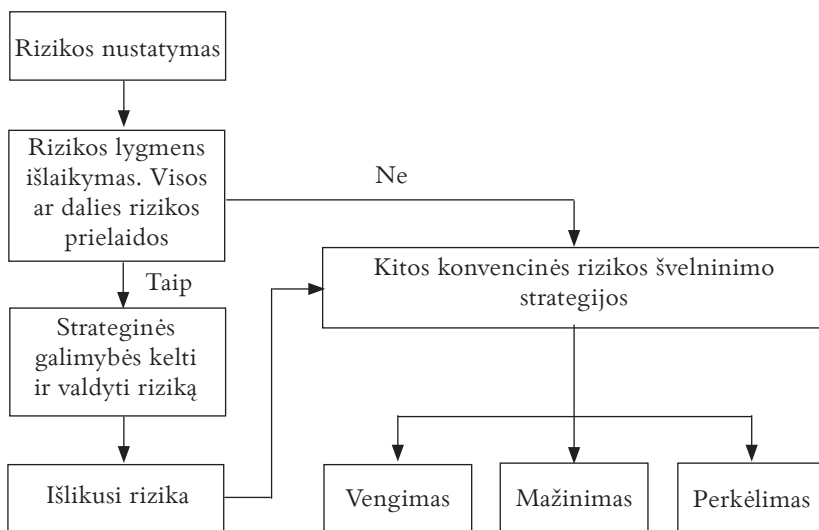
## 2.2. Valstybės institucijų rengimosi pokyčių valdymui dekompozicija

- projektų srities ir aplinkos suvokimą,
- rinkos išdėstymą,
- operatyvinės rizikos veiksnių numatymą,
- finansinių galimybių pagrįstumo svarbą,
- ekonominius institucijų pajėgumus,
- strategines galimybes pritraukti investicijas (*Policy...*, 2009, p. 365).

Strateginės vadybos programų ir projektų valdymas, kurio viena iš svarbiausių dedamųjų yra rizikos valdymas, itin svarbus užsienio šalyse organizacijoms praktiškai rengiantis pokyčiams. Tradiciškai rizikos valdymas strateginio valdymo kontekste apima tris fazes:

- rizikos nustatymą,
- rizikos analizę,
- rizikos vertinimą ir mažinimą.

Tai galima pavaizduoti grafiškai (žr. 2.2.1. pav.):



2.2.1. pav. Rizikos valdymas infrastruktūrų (PPP) projektuose (*Policy...*, 2009, p. 244)

Organizacijų pasirengimas pokyčių valdymui gali būti sėkmingas ir efektyvus, jei organizacijos rengianti koordinuoja organizacijų vadovai, lyderiai ir aukščiausiojo lygmens vadybininkai, galintys užtikrinti organizacijų tikslų, misijos ir vertybių vienovę, išskirti esminius organizacijų poreikius ir prioritetus, aiškiai apibrėžti atsakomybės ir atskaitomybės parametrus, teisingai koordinuoti efektyvaus įgyvendinimo strateginio plano rengimą bei patį įgyvendinimo procesą. Todėl veiksmingas viešojo valdymo organizacijų pasirengimas pokyčiams gali būti užtikrinamas tada, kai:

- atsakomybės ribos yra aiškiai apibrėžtos;
- atskaitomybės metodai organizacijoje yra iš tikrųjų įtvirtinti;
- taikomos tinkamos pasirengimo pokyčiams procedūros, būtinos įgyvendinant programas ir projektus;
- užtikrinamas visų rūšių išteklių racionalaus naudojimo koordinavimas;
- atsakomybę už pasirengimą pokyčiams aiškiai supranta visos organizacijos grandys, panaudojamos vidinės ir išorinės komunikacijos galimybės (*Silverman, 2008, p. 156–157*).

Organizacijoms rengiantis pokyčiams į strateginių prioritetų nustatymo, sprendimų, programų ir projektų rengimo procesą, esamų ar galimų problemų nustatymą, problemų mokslinės analizės studijų organizavimą, interesų grupių ir politinių partijų diskusijų rengimą itin svarbu įtraukti valdymo ekspertus. Visa tai yra tam tikras viešojo valdymo tobulinimo teisiniais, politiniais ar ekonominiais aspektais pagrindas, t. y. pokyčių valdymo procesui siekiama suteikti normatyvines, teises ir ekonominio racionalumo dimensijas. Mokslinis požiūris į ekspertų sistemų vietą ir galimybes organizacijoms rengiantis pokyčių valdymui leidžia išvengti vadinamosios gaisrų gesinimo procedūrų samplaikos. Be to, rengimasis reformoms ir pokyčių valdymui įgauna tam tikrą intelektualų pagrindą, suteikia galimybę pakylėti sprendimų priėmimo kultūrą nuo parapijos lygmens į ekspertų lygmenį, t. y. mokslinių diskusijų ir argumentų pagrindu priimamų sprendimų, alternatyvų analizės ir pasirinkimo lygmenį (*Rich, 2004, p. 105–108*).

Pasirengimą pokyčių valdymui organizacijose apibrėžia rengimosi projektų ir partnerystės programų kokybinės dimensijos. Todėl jas vertinant galima išskirti rengimosi pokyčių valdymui projektų vertinimo kriterijus:

- politikos tikslų aiškumą,
- partnerystės struktūrą,
- projektų sritį,
- aplinkos veiksnių aiškumą,
- rizikos išdėstymą,
- finansines galimybes ir ekonominius pajėgumus bei finansų pritraukimą (*Policy...*, 2009, p. 365).

### **Pasirengimas pokyčių valdymui ir organizacijų kultūros reikšmė**

Viena iš esminių žymaus metodologo G. Hofstede nuostatų yra idėja, kad organizacijos yra didelės kultūros sistemos subkultūra arba posistemis. E. Sheino organizacijų kultūros teorija remiasi prielaida, kad kultūros proceso aplinkos dalyviai įsitikinę aukštinamomis kultūros vertybėmis: esminės subkultūros dedamosios yra kultūros prielaidos, kultūros vertybės, kultūrinių vertybių formos ir jų įsitvirtinimas. Normos, vertybės ir organizacijų veikla sudaro vadinamąjį kultūros artefaktą, išreiškiantį tam tikrą kultūros požiūrį, manifestą, t. y. kultūros esmę, kuri savo ruožtu diegia naujas kultūros normas ir vertybes, paremtas esminėmis tradicinėmis kultūros dimensijomis. Kita vertus, atsiranda naujų interpretacijų, kurios užtikrina naujų organizacijos bruožų ir vertybių kūrimą (*Hach, Cunlife*, 2006, p. 181–188).

Šiuolaikiniai organizacijų bruožai skatina iš naujo įvertinti organizacinės etikos standartus, naujos elgsenos ugdymą ir įvirtinimą veikloje. Organizacijų vadovai ir vadybininkai, dirbantys į verslą orientuotoje pokyčių valdymo aplinkoje, turi suprasti, kad atsakomybė, skaidrumas ir viešumas yra ne tik etiniai imperatyvai, bet ir veiklos kokybės kategorijos. Todėl šiuolaikinių organizacijų lyderiai turi būti pasirengę pokyčiams, siekti visapusiškai modernizuoti organizacijų veiklą (*Herington*, 2005, p. 219–220).

XX–XXI a. sandūroje itin plinta korporatyvinės elgsenos kodeksai ir standartai, kurių iniciatoriais tampa pasaulinės organizacijos. Mūsų nagrinėjamų organizacijų pasirengimo pokyčių valdymui aspektu svarbūs probleminiai klausimai yra korporatyvinės organizacijos aplinka ir socialinė atsakomybė kaip korporatyvinių principų įvirtinimo lygmens įvertinimas. XXI a. pradžioje išaugo atsakomybė



už žmogaus teisių režimo įgyvendinimą, visuotinių šiuolaikinių darbo santykių ir visuomenės darnios plėtros strategijų įtvirtinimą. Korporatyvinė piliečių atsakomybė, kaip organizacijos narių veikla, padidėja ir atitolsta nuo piliečių dalyvavimo toleravimo, t. y. paprasto teisių valdymo reguliavimo išpareigojimų supratimo. Ji virsta organizacijų ir individų etinių ir moralinių vertybių skale, finansinių išpareigojimų ir atsakomybės visuomenei užtikrinimu (*Silverman*, 2008, p. 21–22).

Rengiantis pokyčių valdymui šiandien itin svarbiu aspektu tampa administracinis kūrybingumas kaip inovacinių pokyčių valdymo aplinkos veiksnys. Organizacinis kūrybingumas jungia organizacijos vadovų ir darbuotojų išmintingumą, pasitikėjimą, imlumą naujovėms, gebėjimą keistis. Tai reiškia, kad organizacijoje brandinamos pokyčių užuomazgos, t. y. naujos ideologijos, naujų technologinių galimybių perėmimas, darbuotojų lavinimo būtinybės ir žinių visuomenės kūrimo svarbos suvokimas. Todėl nemažai pasyvios organizacinės aplinkos ir veiklos fazės elementų vertinami pozityviai ir dažnai perkeliama organizacijai pradedant plėtoti kūrybingą veiklą: aktyviai valdyti pokyčius, diegti naujoves (*Ortega ir kt.*, 2012, p. 8–11).

Naujos organizacinės kultūros ir administracinio kultūringumo ugdymas tiesiogiai siejamas su besimokančios organizacijos paradigma, kuri gali būti suvokiama analizuojant tris esmines dimensijas: socialinę, struktūrinę ir technologinę. Jų vienovė skatina optimizuoti veiklą vykstant šiuolaikiniams organizaciniams pokyčiams. Socialinės dimensijos dedamosios yra lyderystė, viešasis dalyvavimas, strateginio valdymo pertvarkymas, organizacijos darbuotojų dalyvavimo teisių valdant įmonę išplėtimas. Struktūrinė dimensija suteikia valdymo procesams horizontaliosios integracijos bruožų: plečiami tinklai, keičiama organizacinių struktūrų sistema. Technologinė dimensija reiškia technologijų taikymą ir galimybę sukonkretinti organizacijų prisitaikymą bei pasirėngimą pokyčiams. Besimokančios organizacijos, kaip naujos organizacijų kultūros siekiančios struktūros, taiko šias tris dimensijas tobulindamos valdymo kontrolę nuolat kintančioje aplinkoje, daugiausia dėmesio skiria žinių ir informacijos valdymui, intelektinio organizacijų kapitalo kūrimui, informacijos sklaidos plėtojimui (*Brown, Brudney*, 2003, p. 30–42).

Besimokančios organizacijos paradigma pasiruošimo pokyčių valdymui požiūriu neatsiejama nuo žinių ekonomikos, žinių valdymo ir informacinės visuomenės kūrimo. Žiniomis grįstos organizacijos

veikla XXI a. tiesiogiai siejama su inovacinių idėjų paieška, inovatyvumo plėtra, mokslinių tyrimų taikymu viešųjų organizacijų veikloje. Rinkos ekonomikos sąlygomis tai įmanoma ne tik skatinant investuoti, bet ir komercializuojant mokslinius tyrimus. Mokslo komercializacija kaip patentinė veikla, smulkiojo verslo inovacijų plėtra, licencijavimo pokyčiai šiandien plečia žinių gamybos funkcionalumą ir kūrybingą institucinę aplinką. Viešojo valdymo sąlygomis, kurioms esant pasireiškia sektorių integracija ir įvairios tinklaveikos formos, yra itin svarbu tobulinti organizacijų rengimąsi globaliems pokyčiams, jų suponuotoms reformoms ir inovacijų diegimo valdymui (*Acs ir kt.*, 2009, p. 176–187).

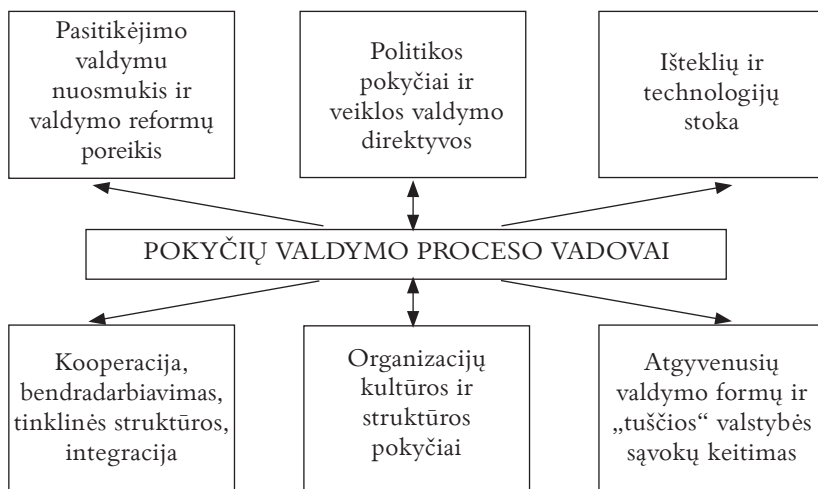
Organizacijoms rengiantis pokyčių valdymui dominuojančia viešojo valdymo dedamąja tampa viešoji politika kaip svarbiausias pagrindas, reikalingas kurti pokyčių valdymo strategijas ir programas, rengti projektus ir būsimus sprendimus. Todėl visoje tinklaveikos struktūroje itin svarbūs politikos tinklai, XXI a. pradžioje įgaunantys vadinamąjį antrąjį kvėpavimą ir darantys įtaką sektorių integracijai bei viešojo valdymo tinklaveikos kontekstui kaip strateginių ir analitinių viešųjų struktūrų, valdymo subjektų pastangų ir veiklos galimybių visumai. Tokie žinomi politikos tinklų modeliai, kaip „geležinio trikampio“ (angl. *iron triangle*), „problemų tinklų“ (angl. *nets of problems*), „politikos bendruomenių“ (angl. *politics communities*), „politikos preferencijų gynimo“ (angl. *politics preferences*) ir kiti, šiuolaikinėse organizacijose yra natūralios valdymo priemonės organizacijų rengimosi pokyčių valdymui požiūriu (*Mikkelsen*, 2010, p. 17–26).

### **Viešųjų organizacijų rengimasis pokyčių valdymui**

Organizacijų pasirengimo pokyčiams kokybė priklauso nuo pastangų analizuoti, mišrios analitinės sintezės (kaip problemų nustatymo, atrinkimo, numatymo, galimybių analizės, vertinimo, stebėsenos metodų ir procedūrų visumos) metodologijos teikiamų galimybių nustatyti tikrąsias organizacijos pokyčių kryptis ir turimą organizacijos potencialą, modeliuoti strategines pokyčių kryptis ir jų įgyvendinimą. Viešosios struktūros privalo užtikrinti būtiną analizės ir pokyčių valdymo planavimo, pokyčių valdymo programinių nuostatų įtvirtinimo, organizacinės elgsenos pavertimo naujojo viešojo valdymo doktrinos organizacinės elgsenos dimensijas atitinkančia organizacijų kultūra ryšį.

Nustatant organizacijų pasirengimą pokyčių valdymui reikia nustatyti rengimosi pokyčių valdymui proceso elementus, jų tinkamumą ir sąveiką. Organizacijos vadovai privalo atlikti sisteminę ekspertų rengimosi pokyčiams procesų kokybės analizę. Tokio pobūdžio organizacijų pasirengimo pokyčių valdymui analizuojantiems tyrimams ir vertinimams atlikti reikia kūrybiškumo, išvalgumo, netgi tam tikros intuicijos. Todėl organizacijose atliekami tyrimai, savianalizė ir vertinimai leidžia geriau suprasti pokyčių valdymo esmines sąlygas ir veiksnius, išskirti komunikavimo vaidmenį. Tai ir yra esminės prielaidos organizacijoms rengtis pokyčių valdymui.

Organizacijoms rengiantis pokyčių valdymui reikia nustatyti varomąsias pokyčių valdymo jėgas, t. y. apibrėžti vidinės ir išorinės pokyčių valdymo aplinkos veiksnius, priemones ir kitas dedamąsias (žr. 2.2.2. pav.).



2.2.2. pav. Pokyčių valdymo proceso aplinkos varomosios jėgos  
(McNabb, 2009, p. 35)

Kad būtų įvertintas organizacijų pasirengimas pokyčių valdymo analizei, reikia tam tikro organizacijų vadovų, vadybininkų ir viešųjų institucijų steigėjų veiklos nuoseklumo. Tokia organizacijų pasirengimo pokyčių valdymui modeliavimo seka jungia tam tikrus etapus:

1. Idėjas, kaip žinių, tikėjimų ir vizijų apie pokyčius, visumą.
2. Geresnės sąveikos paieškas suprantant analitinį modeliavimą, įtraukiant žinomas teorijas, konceptus, jau patikrintus pokyčių valdymo modelius. Didžiausia vertybe tampa kritinis požiūris debatų ir diskusijų metu.
3. Turimų žinių ir modelių analizę, galimybę taikyti analogų (sinektinį) metodą, dokumentų, šaltinių, antrinių duomenų analizę, taip numatant galimą organizacijų pasirengimo pokyčiams modelį.
4. Organizacijos modelio parengimą, bandomąjį testavimą, modelio struktūros pertvarkymą ir galutinį pritaikymą specifinėms organizacijos reikmėms (*Sullivan ir kt.*, 2010, p. 7–13).

Pokyčių valdymui gali būti tinkamai pasirengta, jei organizacijų vadovai daugybę rengimosi užduočių geba atlikti ne kaip atskirus, vienas nuo kito mažai priklausomus veiksmus ir užtikrina kompleksinį veiklos pobūdį. Ch. Pollittas išskiria konceptualius kompleksinio požiūrio elementus, nusakančius viską apimančią organizacijų pasirengimo pokyčiams erdvę, veiksmus, indikatorius ir kt.:

1. Laiko (trukmės) konceptas. Paprastai tai apima terminus, reikalingus organizacijos pasirengimui valdyti pokyčius, vykdyti veiklos reformas ir organizacijos kultūroje įtvirtinti naują ideologiją.
2. Krypties konceptas, grindžiamas esmine pasirinktos krypties rezultatų ir galimybių tendencijų idėja.
3. Konceptas „galimybių langas“. Tam reikia protingos antrepneriškos veiklos, kada iš esmės keičiami sprendimai, susiję su staigiais pokyčiais, keičiančiais organizacijų veiklos pobūdį ir kryptį. Tokie pokyčiai gali būti iš anksto numatomi, jiems rengiamasi iš anksto, visapusiškai išnaudojamas „galimybių langas“ su pokyčių diegimu susijusiems sprendimams priimti.
4. Ciklų konceptas, reiškiantis, kad rengimasis pokyčiams gali ir turi būti gerai apgalvotas, tikslių struktūrą turintis procesas, kiekviename cikle sprendžiantis tam tikrus socialinius, ekonominius ir finansinius organizacijų rengimosi pokyčiams uždavinius.
5. Priežastingumo konceptas, leidžiantis išsamiai paaiškinti aplinkybes, kodėl tam tikri procesai, įvykiai ir veiksmai

susiklosto, atsiranda, formuojasi arba išnyksta tam tikromis aplinkybėmis.

6. Mišrus laiko konceptas, kuris yra tam tikras metakonceptas, apimantis pateiktuosius conceptualius kompleksinio pažinimo elementus, t. y. sudarant organizacijos rengimosi pokyčiams struktūrą, numatant perspektyvias veiklos kryptis pripažįstami objektyvūs ir subjektyvūs veiksniai, jų poveikis, cikliškumas bei laiko veiksnys (*Pollit, 2008, p.143–145*).

Galima teigti, kad šiandien tinkamu galima laikyti J. Q. Wilsono išskirtą keturių politikos rengimo stilių modelį, kuris remiasi sąnaudų ir pajamų analizės metodologinių sampratų įvairove (žr. 2.2.2. lentelę). Šis modelis taikytinas rengiantis pokyčių valdymui.

#### 2.2.2. lentelė. Politikos rengimo stilių modelis (*Rich, 2004, p. 109*)

Eil. Nr.	Stiliaus pavadinimas	Stiliaus požymiai
1.	Mažoritarinės politikos	Apibūdinamos problemos, susijusios su sąnaudų ir pajamų paskirstymu
2.	Klientų politikos	Apibūdinamos problemos, susijusios su sąnaudų paskirstymu ir pajamų koncentracija
3.	Antrepreneriškos politikos	Apibūdinamos politikos, susijusios su sąnaudų koncentracija ir pajamų paskirstymu
4.	Interesų grupių politikos	Apibūdinamos problemos, susijusios su sąnaudų ir pajamų koncentracija

Dar XX a. pabaigoje teoretikai išgrynino vadinamąjį nereguliuojamo valdymo modelį, kuris tapo vienu iš svarbiausių naujosios viešosios vadybos metodologinių modelių. Šio modelio principinės nuostatos skelbė, kad viešojo valdymo struktūrų nepasirengimą, nefunkcionalumą ir organizacijų veiklos disfunkcijas dažnai lemia organizacijų vadovų ir lyderių nekompetencija organizuojant institucijų veiklą valdant išteklius, užtikrinant organizacijų sąveiką, vidinius struktūros ryšius, rengiant strategines organizacijos užduotis, nustatant prioritetus, veiklos taisykles, t. y. apibrėžiant svarbiausius organizacinės veiklos standartus, tarp jų rengiamąsi pokyčių valdymui.

Toks kompleksinis organizacijų aplinkos vertinimo modeliavimas gali būti itin svarbus analizuojant tiek rengimosi pokyčių valdymui trukdžius, tiek bendrąsias institucinės rizikos formas, tiek inovatyvumo plėtrą. Kita vertus, perdėtas modelio vertinimas ir pernelyg didelis žavėjimasis jo galimybėmis teikti viešąsias paslaugas išimtinai pagal rinkos modelio reikalavimus suponavo naujosios viešosios vadybos schemišką, kartais dogmišką taikymą, ir tai neišvengiamai lėmė disfunkcinių padarinių ir veiksnių sektorių bendradarbiavimą ir valdymą demokratizavimo klausimais (*Peters, 2003, p. 345–346*).

Valstybės institucijų rengimosi pokyčių valdymui struktūra apskritai suprantama kaip bendrosios organizacinės veiklos dalis, kurios itin svarbūs komponentai yra organizacijos strateginių kryptčių kūrimas, analitinės ir ekspertinės veiklos lygmuo, organizacinės kultūros struktūra kaip vertybių, tradicijų, naujų veiklos standartų modeliavimas ir diegimas praktinėje organizacijų veikloje.

---

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Apibūdinkite esminius viešųjų organizacijų uždavinius, kylančius rengiantis pokyčių valdymui.
2. Išvardykite esmines pokyčių, kaip inovacinio proceso erdvės suvokimo, dimensijas.
3. Kokie kriterijai taikomi nustatant organizacijų rengimosi pokyčiams strategijų kokybę?
4. Paaiškinkite socialinės korporatyvinės elgsenos principų reikšmę viešųjų organizacijų veikloje.
5. Kokias pokyčių valdymo aplinkos varomąsias jėgas galima išskirti modeliuojant organizacijų rengimosi užduotis?

---

## LITERATŪRA

---

1. ACS, Z.; ANDRETSCH, D.; STROM, R. *Entrepreneurship, Growth and Public Policy*. Cambridge: University Press, 2009.
2. BROWN, H.; BRUDNEY, J. Learning Organizations in the Public Sector? A Study of Police Agencies Employing Information and Technology to Advance Knowledge. *Public Administration Review*. 2003, Vol. 63 (1), p. 30–42.
3. FARAZMAND, A. Administrative Ethics and Professional Competence. *International Review of Administrative Science*. 2002, Vol. 68 (1), p. 127–143.
4. FREDERICSON, G. *The Public Administration Theory Primer*. Pitsburg: Westview Press, 2003.
5. HATCH, J.; CUNLIFFE, A. *Organization Theory*. Oxford: University Press, 2006.
6. HERINGTON, J. *Players in the Public Policy Process*. New York: Palgrave MacMillan, 2005.
7. ISAKSEN, S.; TIDD, J. *Meeting the Innovation Challenge: Leadership for Transformation and Growth*. Chichester: John Wiley & Sons, 2006.
8. MCNABB, D. *The New Face of Government*. New York: CRC Press, 2009.
9. LYNN, L. *Endures? Public Governance and the Cycle of Reform. IŠ: The New Public Governance*. Osborne, S. (ed.). London: Routledge, 2010.
10. MIKKELSEN, M. Policy Network Analysis as a Strategic Tool for the Voluntary Sector. *Policy Studies*. 2010, Vol. 27 (1), p. 17–26.
11. ORTEGA, K.; EIZAQUIRE, A.; WENCA, M. Can Leisure Studies Enlighten the Development of Cultural Audiences? *Journal of Cultural Management and Policy*. 2012, Vol. 2 (2), p. 8–11.
12. O’SULLIVAN, E.; RASSEL, G.; BERNER, M. *Research Methods for Public Administration*. New York: Longman Publishers, 2010.
13. OVEREM, P. *The Politics - Administration Dichotomy*. New York: CRC Press, 2012.
14. PETERS, B. G. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Algarvė, 2003.
15. *Policy, Finance, & Management for Public-Private Partnership*. Akintojė, A.; Beck, M. (eds.). Oxford: Blackwell Publishers, 2009.
16. POLLITT, Ch. *Time, Policy, Management*. Oxford: University Press, 2008.

17. POOLE, M.; van de VEN, A. Handbook of Organizational Change and Innovation. Oxford: University Press, 2004.
18. REDDICK, Ch. Comparative E-Government. Heidelberg: Springer, 2010.
19. RICH, A. Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise. Cambridge: University Press, 2004.
20. SILVERMAN, M. Compliance Management for Public, Private, or Non-profit Organizations. New York: McGraw-Hill, 2008.
21. SMITH, K.; LARIMER, Ch. The Public Policy Theory Primer. New York: Westview Press, 2009.



### 2.3. ŠIUOLAIKINIO VIEŠOJO VALDYMO POKYČIŲ KRYPTYS IR TENDENCIJOS

Antrojo skyriaus trečiajame poskyryje:

- atliekama pokyčių tikslų ypatumų ir organizacijų uždavinių analizė;
- išskiriamos svarbiausios viešojo sektoriaus modernizavimo pokyčių dimensijos;
- nustatomos naujosios viešosios vadybos virsmo naujuoju viešuoju valdymu kryptys ir tendencijos.

XX–XXI a. sandūroje visuomeninio gyvenimo kaitą suponuoja globalizacijos paskatinti visų rūšių ir organizacinių lygmenų pokyčiai, struktūriniai regionų, valstybių, religiniai, politiniai, ekonominiai ir socialiniai konfliktai. Socialinio visuomenės gyvenimo globalizacija dažnai sukelia nelauktų, netikėtų, net paradoksalių reiškinių, kurių atsiranda laužant nusistovėjusias ekonomikos, politikos doktrinas, teorijas ir modelius. Atsiranda naujų valdymo paradigmu, dažnai ne iš ankstesnių sisteminių modelių, o naujoje teorinėje metodologinėje terpėje.

Naujos teorinės nuostatos XX–XXI a. sandūroje reikalauja tobulinti vadinamąją gerąją viešojo valdymo praktiką, reformuoti viešojo valdymo struktūrines dalis – viešąją politiką ir viešąjį administravimą. Tačiau negalima teigti, kad naujosios valdymo technologijos ir viešojo sektoriaus pokyčiai visiškai nesiremia nei ankstesniais viešojo valdymo laimėjimais, nei sukaupta patirtimi. Viešojo valdymo pokyčiai dažniausiai vyksta remiantis dar XX a. septintajame dešimtmetyje parengtu inkrementiniu (laipsniškumo) modeliu, apimančiu įvairių rūšių išteklių taupymą, racionalių sprendimų priėmimą, programinius valdymo elementus ir naujų motyvacinių inovacijų pagrindus, nors nemažai autorių išskirdami inkrementinių modelių lygmenis pripažįsta, kad jie nėra panacėja norint keisti ir iš esmės supaprastinti valdymo procesus (*Lane, 2001, p. 113–116*).

#### Viešojo valdymo pokyčių tikslai

Siekiant suprasti valdymo pokyčių tikslus, uždavinius ir juos įgyvendinant kylančias problemas būtina gebėti jas išskirti, t. y. perprasti viešojo valdymo analizės metodologiją, sudaryti problemų sprendimo

instrumentarijų. Būtina geriau pažinti bendrąsias viešojo valdymo problemas, t. y. jas konceptualizuoti, viešąjį valdymą suvokti kaip paradigmų, teorijų, modelių, procesų, metodų ir procedūrų įvairovę, kaip tam tikrą viešojo valdymo pokyčių sistemą, potencialią priemonę daugeliui tikslų pasiekti. Valstybės institucijos įkuriamos siekiant taupyti išteklius, gerinti viešųjų paslaugų kokybę, tobulinti viešosios politikos kūrimą ir įgyvendinimą, o tai ir yra šiuolaikinio viešojo valdymo esmė. Viešojo valdymo pokyčiai gali padėti sumažinti biurokratinius suvaržymus, stiprinti vykdomosios valdžios atsakomybę ir atskaitomybę tiek įstatymų leidėjams, tiek piliečių grupėms už politikos kryptį bei programų kūrimą ir įgyvendinimą (*Pollitt, Bouckaert, 2003, p. 20*).

Tokių atvejų kyla valdymo pokyčių analizės svarbos klausimas. Valdymo (politikos ir administravimo) analizė yra intelektualinės veiklos rūšis, apimanti valdymą, psichologiją ir kultūrą, paprastai apibrėžiama kaip labiau nuo politikų priklausomas ir administracinių institucijų vykdomas formavimo ir įgyvendinimo procesas. W. Dunno nuomone, valdymo pokyčiai ir reformų analizė siejasi ir per tam tikros sekos veiklos etapus: darbotvarkės nustatymą, politikos kūrimą, įgyvendinimą, vertinimą, tęstinumą ir užbaigimą. Neišanalizavus daugelio minėtųjų etapų sunku atlikti ne tik politikos, bet ir viso viešojo valdymo proceso analizę (*Dunn, 2006, p. 58–59*).

Kaip jau minėta, pagrindinis viešojo valdymo pokyčių tikslas – tiesiogiai paveikti sprendimų rengimą ir įgyvendinimą, planavimo, kontrolės ir vertinimo galimybes. Kitaip tariant, svarbiausias strateginis uždavinys – siekti viešojo valdymo ir viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo. Nuo efektyvaus viešųjų institucijų gebėjimo planuoti, veiksmingai parengti, priimti ir įgyvendinti sprendimus priklauso šalies ekonominė padėtis, įvaizdis, galimybės naudotis ekonomine ir politine tarptautinių organizacijų parama.

D. Osborne'as ir T. Gaebleris efektyvesnį viešąjį valdymą pirmiausia supranta kaip sistemingą viešojo sektoriaus pertvarkymą ir strateginių viešojo valdymo uždavinių įgyvendinimą (*Osborne, Gaebler, 1992, p. 7–8, 35*).

Globalioje aplinkoje vykstančios valdymo reformos skatina viešąsias institucijas priimti naujus iššūkius planavimo, sprendimų priėmimo, jų įgyvendinimo koordinavimo ir visų rūšių išteklių valdymo

srityse. Vykstantys pokyčiai labiau orientuoja ne į tradicinio viešojo administravimo, naujojo viešojo administravimo, naujosios viešosios vadybos postuluojamas vertybes, o į šiuolaikinį postmodernų viešąjį valdymą, skatinantį peržiūrėti tradicines normatyvines orientacijas, įveikti nuolat atsinaujinančius trukdžius.

Sėkmingai gali būti vykdomi ne tik kryptingi pokyčiai, kai remiamasi moderniomis teorijomis ir šiuolaikiniais praktiniais visuomenės laimėjimais, orientuojamasi į institucinius, struktūrinius, funkcinus pokyčius (*Raipa*, 2001, p. 12–13). Šiuolaikinė pasaulio ekonominė ir finansinė padėtis aiškiai rodo, kad pertvarkant šandieninį viešąjį valdymą (visų pirma kaip viešąją politiką ir viešąją vadybą) būtina naujai įvertinti valstybės reikšmę keičiant viešąjį valdymą, suprasti neigiamus naujosios viešosios vadybos poveikio veiksnius ir elementus. Vykstant kaitos procesui ypač svarbus turėtų būti teorinis ir metodologinis viešojo sektoriaus darbuotojų ir politikų pasirengimas, nes jie privalo ne tik žinoti organizacinius, vadybinius, valdymo lygių ir biurokratijos hierarchijos principus bei teorines nuostatas, bet ir sugebėti jomis disponuoti praktiškai pertvarkant viešąjį sektorių (*Fredericson, Smith*, 2003, p. 210–212).

Kita vertus, pokyčių įgyvendinimas ir jų valdymo principai viešajame sektoriuje šiandien nėra lengvai sprendžiamas uždavinys. Viešojo valdymo pokyčiams šiuo metu didelę įtaką turi laikas, nes pokyčių rezultatai (pozityvūs ar negatyvūs) išryškėja tik praėjus tam tikram laikotarpiui. Todėl itin svarbu nustatyti pokyčių strategiją, juos tinkamai įforminti. Klasikinė aksioma teigia, kad politika ir strateginiai uždaviniai dažnai neįgyvendinami ne todėl, kad jų apskritai negalima įgyvendinti, o todėl, kad pokyčių kryptys ir tendencijos yra prastai formuluojamos ir numatomos. Reikia sutikti ir su W. Parsonso išsakyta mintimi, kad įgyvendinant viešojo valdymo pokyčius itin svarbu suvokti, jog viešasis valdymas šiandien vyksta ne tik racionalių politinių sistemų, bet ir pasaulinės sistemos lygmeniu, t. y. itin reikšmingi tapo globalūs įvairovės ir kompleksiskumo aspektai kintant viešųjų organizacijų veiklai, valstybės vidinių ir išorinių veiksmų sąsajos. Tai reiškia, kad nacionalinė valstybė gali mažiau kontroliuoti savo valdymo procesų eigą (*Parsons*, 2001, p. 220–221).

Apibrėžiant strategines viešojo valdymo pokyčių užduotis reikia nustatyti svarbiausias šiuolaikinio valdymo proceso kaitos, kaip

subjektyvaus veiksnio, galinčio teigiamai paveikti reformų rezultatus, aplinkybes ir dedamąsias, pavyzdžiui:

- visuotinių reformų pobūdį;
- pokyčių būtinybę;
- naujus kokybinius valdžios institucijų ir visuomenės santykių veiklos ypatumus;
- teorinius modelius ir interpretacijas (kaip išimtinai subjektyvios veiklos rezultatai);
- būtinybę taikyti metodologinę instrumentarijų valstybės institucijų veiklai modernizuoti.

Šiuolaikinio viešojo valdymo kaitą reprezentuojančių pokyčių visumą geriausiai atspindi subjektyvaus ir objektyvaus pobūdžio kitimo procesai, naujosios viešosios vadybos virsmas naujuoju viešuoju valdymu. Toks metavaldymas negali atsirasti be naujų, pokyčius numatančių ir įgyvendinančių formalių ir neformalių institucijų, kurių veikla nukreipta į tinklaveikos procesų plėtrą, naujų alternatyvių postbiurokratinio valdymo ir kontrolės formų sukūrimą, viešojo valdymo struktūrų koordinavimo ir atsakomybės formų tobulinimą (Peters, 2010, p. 39–41).

Viešojo valdymo kaitos analizė leidžia apibendrinti įvairių valdymo lygių ir sektorių modernizavimo patirtį, lyginamosios analizės metodais įvertinti naujojo viešojo valdymo rezultatus įvairiuose regionuose ir įgytąją patirtį panaudoti organizacijų veikloje. Tai itin svarbu tarptautinėms, asocijuotoms viešojo valdymo kaitos procesus koordinuojančioms struktūroms ir valdymo konsultavimo institucijoms, kurių esminė funkcinė paskirtis – numatyti ir skatinti bendriausių pokyčių ideologijų ir praktikos plėtrą, įvairias skirtinguose pasaulio regionuose taikomų administravimo sistemų konvergencijos formas, suvokti naująjį viešąjį valdymą ne tik kaip viešojo sektoriaus organizacijų modernizavimo doktriną, bet ir kaip valdymo paradigmą plačiausiaja prasme – kaip valstybės politinių, socialinių, ekonominių, kultūrinių ir ideologinių procesų visuminių reiškinių pertvarkymo pagrindą. Toks viešojo valdymo kaitos procesų konceptualizavimas reiškia, kad kuriamos metodologinių tyrimo priemonės, leidžiančios išskirti naują pokyčių valdymo prielaidų, sąlygų, jų eigos ir efektyvumo dimensijų specifiką, geriau nustatyti ir aiškinti tradicinių valdymo

vertybių ir bendrųjų valdymo sistemų formavimosi XX–XXI a. sandūroje sąveiką, t. y. skirtingų viešojo valdymo kaitos formų, jų turinio, konteksto panašumo ir jų koegzistencijos procesų savitumus.

Negalima paneigti, kad modernizuojant viešąjį valdymą kokybiniai viešojo sektoriaus pokyčiai prasideda nuo naujai suvokiamų vertybių sistemos. Jie įsitvirtina vienoms valdymo formoms virstant naujomis, efektyvesnėmis veiklos formomis.

### Viešojo sektoriaus modernizavimo pokyčiai

Šiuolaikinė pasaulinė ekonominė situacija rodo, kad viešųjų institucijų veikla ir viešasis valdymas toli gražu neatitinka valdymo pertvarkos ir valdymo modernizavimo reikalavimų. Viešojo valdymo efektyvumas, kurio tikisi mokesčių mokėtojai, finansuojantys viešąsias programas ir projektus, sukelia nusivylimą valdžia ir visa viešojo valdymo sistema, didėja nepasitikėjimas svarbiausiomis šalies institucijomis, kurios nesugeba įveikti netvarkos, finansinių problemų, teisinio nihilizmo, neužtikrina valdymo demokratizavimo, sėkmingo esminių organizacinės veiklos elementų funkcionavimo, o pagrindines valdymo reformų kryptis nustatantys politikai dažnai pasirenka neteisingus, kartais ir neteisėtus sprendimus, pradėtos reformos įstringa dar nedavusios jokių rezultatų.

Viešojo valdymo modernizavimas kaip šiuolaikinis procesas prasidėjo praėjusio amžiaus septintajame dešimtmetyje, kai tradicinį viešąjį administravimą keitė naujasis viešasis administravimas, paremtas postmoderniomis socialinių mokslų teorijomis, kurių ideologinis pagrindas buvo žinomas S. Kuhno darbas “The Structure of Scientific Revolution” bei P. Bergerio ir T. Lucmano veikalas “The Social Construction of Reality” (*Fredericson, Smith, 2003, p. 129–130*).

XX a. buvo sukaupta nemažai viešojo sektoriaus modernizavimo patirties, nes buvo kuriamos ir plėtojamos teorinės ir metodologinės viešojo valdymo paradigmos, koncepcijos, modeliai ir galimybės patikrinti jų tvarumą praktikoje. Iš svarbiausių XX a. pirmosios pusės viešojo valdymo modernizavimo etapų ir laimėjimų galima išskirti klasikinių viešojo administravimo funkcijų – planavimo, organizavimo, nurodymo, vadovavimo, koordinavimo, informavimo, biudžeto valdymo išgryninimą, strateginio planavimo ir programinio valdymo bei programinio biudžeto atsiradimą (*Shafritz, Ott, 1992, p. 12–13*).

Be to, galima išskirti daugelį XX a. antrosios pusės, ypač pastarųjų dešimtmečių, teoretikų, kurių darbai itin reikšmingi viešojo valdymo modernizavimo metodologijai. Tai W. Dunningas, W. Parsonsas, J. M. Brysonas, G. Fredericsonas, R. Denhardtas, D. Osborne'as, T. Gaebleris, Ch. Hoodas, M. Harmonas ir kiti. Jie apibendino viso XX a. viešojo valdymo teorijos ir praktikos laimėjimus. Jų darbuose buvo istoriškai įvertinta klasikinė tradicinė dar M. Vėberio ir V. Vilsono sukurta viešojo valdymo teorija ir praktika, išplėtotas 1900 m. F. Goodnowo suformuluotas politikos ir administravimo dichotomijos principas (*Shafritz, Hyde, 1992, p. 25–28*).

Negalima nepaminėti ir žymaus teoretiko, Nobelio premijos laureato H. Simono indėlio į viešojo valdymo pokyčių teoriją ir praktiką tobulinant itin svarbią viešojo valdymo struktūros dalį – sprendimų rengimo ir jų įgyvendinimo tyrimus. Ypač aktualus ir vertingas yra H. Simono indėlis į sprendimų psichologiją ir organizacinę elgseną (*Simon, 2003, p. 19–26*).

XX ir XXI a. sandūroje įgyta gerokai daugiau viešojo valdymo modernizavimo patirties rengiant modernizavimo strategijas, šačines modernizavimo programas, tobulinant programų ir projektų valdymą. Pagrindinėmis modernizavimo kryptimis tapo viešųjų organizacijų funkcinės veiklos tobulinimas, įvairių valdymo ir kontrolės formų modernizavimas, viešojo ir privataus sektorių partnerystės plėtojimas, rinkos santykių diegimas viešajame sektoriuje, naujų privatizavimo formų, valdymo demokratizavimo ir piliečių dalyvavimo valdant įmonę galimybių plėtra. Šiuo etapu svarbius teisinius modernizavimo pagrindus parengė teoretikai B. G. Petersas, D. Kettlas, Ch. Pollittas, G. Bouckaertas, T. Bovairdas, E. Lofleris, L. Terry ir kiti. Jų darbuose viešojo valdymo modernizavimas analizuojamas kaip viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo sąlyga, sėkmingų viešojo valdymo reformų sudedamoji dalis.

XXI a. pradžios viešasis valdymas apibūdinamas kaip nuolatinis modernizavimo pokyčių ir reformų kitimo procesas, turintis išstumti nusistovėjusias tradicines valdymo sistemas, kurti naujas viešojo sektoriaus valdymo technologijas, diegti naujojo valdymo patirtį. Sudaromos naujos valdymo paradigmos, kurios ne visada yra ankstesnių sisteminių valdymo modelių kitimo produktas. Teoretikai šiandien itin dažnai diskutuoja dėl naujojo viešojo valdymo doktrinos, kaip

esminės XXI a. valdymo krypties, formavimosi prielaidų. Esminis ginčo objektas yra svarstymai, kiek ir kaip naujasis viešasis valdymas, neretai įvardijamas kaip naujoji valstybės tarnyba, geras valdymas, daugialygis valdymas, sumanus valdymas ir kt., yra nulemtas viešojo sektoriaus procesus suponuojančių globalių iššūkių ir struktūrinių sociumo konfliktų. Suprantama, kad šiandieninė visuotinė, sunkiai nuspėjama politinė, socialinė, ekonominė, kultūrinė ir ideologinė aplinka skatina esmines viešojo valdymo sistemų modernizavimo reformas. Reikia sutikti ir su daugeliu autorių, teigiančių, kad XXI a. pradžioje tapo aišku, kad reformų valdymas, jų strateginiai ypatumai ir šiandien dažniau grindžiami inkrementiniais modeliais. Tai nereiškia, kad naujos viešojo valdymo modernizavimo reformų kryptys, valdymo modernizavimo ideologija ir jos institucionalizavimo procedūros visiškai atmeta ankstesnes viešojo valdymo pokyčių patirtis, valdymo pertvarkymo tradicijas, ankstesnius reformų modelius bei pasiteisinusius inovacinės viešųjų organizacijų veiklos ypatumus ir reikšmes. Kita vertus, XXI a. diskusijų dėl viešojo valdymo formų ir turinio vertinimo esmė yra valdžios struktūrų, tradiciškai nustatančių valdymo reguliavimus, standartizuojančius individų ir interesų grupių elgseną ir piliečių, kuriems ne visos taisyklės, kodeksai ir standartai yra visiškai priimtini, sąveika (*Bovaird, Loffler, 2009, p. 212–213*).

Analizuodami viešojo sektoriaus modernizavimą teoretikai pabrėžia būtinybę pertvarkyti organizacinius darinius. Šiandien viešojo valdymo institucijos pertvarkomos siekiant plėtoti horizontaliąją ir vertikaliją specializacijas, jas koordinuoti ir siekti geresnės viešosios politikos ciklų sąveikos. Šiuolaikinėje viešojo valdymo pokyčių modernizavimo aplinkoje būtina žinių, patirties, politikos supratimo ir sprendimų rengimo sąveika, kurioje dalyvautų viešojo ir privataus sektorių struktūros, į valdymo tobulinimą įtraukiančios ir visuomenines nevyriausybinės organizacijos. Jų veikla dažniausiai remiasi sutarčių valdymo principais (*Klijn, Edelenbos, 2009, p. 252–281*).

Racionalus viešųjų ir privačiųjų institucijų ir struktūrų veiklos derinimas siekiant teikti kokybiškesnes paslaugas ir viešuosius produktus padeda geriau taikyti inovatyvias veiklos formas, gerinti visuomeninio gyvenimo standartus, stiprinti partneryste grįstus horizontaliuosius ir vertikaliuosius struktūrų ryšius (*Raipa, Skietrys, 2009, p. 12–13*).

Reikšmingais modernizavimo veiksniais šiuolaikinėje valdymo pertvarkymo aplinkoje tampa viešųjų institucijų organizacinės kultūros ir elgsenos tobulinimas, t. y. organizacinės kultūros pokyčių planavimas, įgyvendinimas ir vertinimas į šiuos procesus įtraukiant organizacijos narius.

XXI a. pradžios valdymo organizavimo principai skatina įvairias piliečių dalyvavimo formas, vis daugiau dėmesio skiriama tiesioginiam piliečių dalyvavimui vykdant viešojo valdymo reformas. Tai pareikalauja itin daug pastangų siekiant nustatyti interesų grupių, valdžios institucijų ir nevyriausybinių organizacijų kartais labai prieštaringas pozicijas, todėl viešojo valdymo reformų ir modernizavimo teorija pabrėžia sistemingos stebėsenos svarbą įgyvendinant ir vertinant piliečių dalyvavimo lygmenį (*Abelson, Gauvin, 2006, p. 16–18*).

Šiuolaikinių viešojo valdymo pokyčių proceso vertybių ir patirties apibendrinimo negalima ieškoti tuose regionuose ar politiniuose teritoriniuose vienetuose, kurie dar nėra pasiekę tam tikro modernizacijos lygmens. Manant, kad esminės postmoderniosios vertybės yra inovacinė ideologija, inovatyvumo praktika, informacinė visuomenė, gebėjimai kurti ir panaudoti intelektinį kapitalą, galima teigti, kad netikslingi ir bandymai ieškoti postmoderniųjų vertybių tuose regionuose, kuriuose dar tik formuojasi valdymo reformų modernizavimo prielaidos (*Burbulytė-Tsiskarishvili, 2013, p. 61*).

Modernizavimo struktūroje svarbios valdžios institucijų ir piliečių (klientų) interesų grupės ir demokratiniai valdymo principai remiasi į klientus orientuotos valdžios samprata ir siekiama galutinio rezultato – piliečių pasitenkinimo viešųjų institucijų veikla (*Bovaird, Loffler, 2009, p. 212–213*).

Viešojo valdymo demokratizavimas šiandien suprantamas kaip biurokratinio personalo gebėjimų ugdymas ir valstybės tarnyboje vykstantys pokyčiai, kurie demokratinėse šalyse iš „karjeros“ modelių laipsniškai virsta „postų“ modeliu, o tai didina viešojo valdymo efektyvumą. Žinoma, sunkmetis daro poveikį valstybės tarnybos modernizavimui. Ne visos institucijos gali sėkmingai tęsti pradėtas viešojo valdymo reformas, nes trūksta lėšų. Todėl biurokratinių tarnybų veikloje reikėtų įtvirtinti demokratinius (visų pirma decentralizacijos) principus. Ypač reikšminga ekonominė decentralizacijos forma – mokesčių decentralizacija, leidžianti efektyviau įgyvendinti



subsidiarumo principus ir rasti naujų galimybių priartinti valdymą prie paslaugų vartotojų (klientų), tobulinti sprendimų priėmimą racionaliai jį paskirstant tarp pagrindinių ir viršnacionalinių valdymo institucijų (*Bartina, Bevito, 2006, p. 223–238*).

### **Naujoji viešoji vadyba ir jos virsmas viešuoju valdymu**

Naujoji viešoji vadyba yra ideologinis XX ir XXI a. sandūroje vykdomų valdymo reformų ir viešojo sektoriaus modernizavimo pagrindas. Naujoji viešoji vadyba XX a. pabaigoje atsirado iš tradicinio ir naujojo viešojo administravimo, nors kai kurie teoretikai naujojoje viešojoje vadyboje išvelgia ir visiškai naujos teorinės paradigmos elementų. Žinoma, tai yra diskusijų objektas, tačiau aksioma, kad nauja paradigma gali atsirasti tik naujoje terpėje, vargu ar tinka naujai viešajai vadybai kaip šiuolaikiniam viešojo administravimo etapui, kuris, kaip jau minėta, atsirado iš ankstesnių viešojo administravimo formų, gyvavusių nuo XIX a. pabaigos iki XX a. paskutiniojo dešimtmečio.

Naujosios viešosios vadybos atsiradimą lėmė būtinybė modernizuoti pasaulinius pokyčius, reformas ir viešąjį sektorių. XX a. pabaigos socialiniai, ekonominiai ir politiniai pokyčiai, ribų tarp valstybių nykimas, informacinių technologijų sklaida privertė pertvarkyti viešąjį administravimą, modernizuoti valdymo metodus ir viešojo sektoriaus personalo gebėjimus, racionaliau sutelkti visų rūšių išteklius, tobulinti organizacijų ir individų atsakomybę už strateginių organizacijos tikslų įgyvendinimą.

XX a. pabaigoje terminas „naujoji viešoji vadyba“ tiesiogiai siejamas su viešųjų organizacijų veiklos efektyvumu. Modernizavimas yra viena iš svarbiausių veiklos efektyvumo sąlygų. Modernizavimo siekis šiuo etapu buvo ir yra įdiegti rinkos principus, naujus valdymo modelius (visų pirma sutarčių valdymą), skatinti demokratinių principų viešajame valdyme plėtrą, viešojo ir privataus sektorių partnerystę ir kt. Kaip matyti, viešojo sektoriaus vadyba įgauna vis daugiau verslo administravimo bruožų: rengiami viešosios programos ir projektai, įgyvendinamos valstybės institucijų veiklos strateginės kryptys. Todėl remiantis dar 1995 m. išsakytais W. Parsonso teiginiais galima teigti, kad viešoji politika ir jos administravimo metodai vis labiau panašėja į viešosios vadybos principus ir jos postuluojamus metodus bei procedūras (*Parsons, 2001, p. 512–513*). Viešosios vadybos turinys

pasikeičia, tačiau klasikiniai politikos ir administravimo dichotomijos principai šiandienos viešojo valdymo aplinkybėmis neišnyksta, netgi priešingai – išlieka tolesnių reformų dalimi: reformuojama valdymo praktika, atnaujinami metodai ir procedūros, vyksta reformų ideologijos pokyčiai, kuriamos naujos ir keičiasi senos idėjų sistemos. Visa tai turi įtakos valdymo modernizavimo proceso tikslams, struktūroms ir funkcijoms, be kurių naujovės būtų sunkiai diegiamos (*Pollitt, Bouckaert, 2003, p. 31*).

Naujajai viešajai vadybai virstant naujuoju viešuoju valdymu kuriami kvaziaautonominiai dariniai: asociacijos, agentūros, bendros įmonės ir kt. Pagrindinis jų uždavinys – įgyvendinti valstybės iškeltas strategines viešojo sektoriaus užduotis remiantis privataus verslo principais ir modeliais. Teoretikai tokių modelių vadina operatyviniu. Jis apima privataus sektoriaus veiklos planavimą, finansavimą ir valdymą. Kitas modelis yra franšizė, o trečias – visuomeninis modelis: bendradarbiauja mišrios institucijos ir dariniai (*Lienhard, 2006, p. 547–563*).

Pateikti modeliai yra diskusijų objektas, nes vykdant reformas kyla teorinių ir praktinių problemų, kurių sprendimai yra gana skirtingi. Kai kurie teoretikai labiau pabrėžia normatyvinius reformų ir modernizavimo standartus, atsakomybę, etikos normas, t. y. klasikinės vadybos, kuri remiasi organizacijų teorija, reikšmę. Kiti autoriai mano, kad vykstant reformoms siekiama išlaikyti klasikines viešųjų organizacijų ir verslo organizacijų sąveikos pozicijas. Jie labiau pabrėžia ne viešųjų ir privačiųjų organizacijų, bet viešųjų ir nevyriausybinėjų organizacijų partnerystės reikšmę. Be to, jie nepitaria pernelyg pabrėžiamai decentralizavimo reikšmei, nes, jų nuomone, decentralizavimo formos (ypač privatizavimas) pernelyg segmentuoja viešąjį sektorių, neleidžia tinkamai įgyvendinti pernelyg išplėstų vadybos ir politikos tinklų koncepcijų (*Laughlin ir kt., 2003, p. 35*).

Nors teoretikai skirtingai vertina naująją viešąją vadybą, visi autoriai pabrėžia tradicinio ir naujojo viešojo administravimo ir naujosios viešosios vadybos skirtumus. Be kita ko, naujoji viešoji vadyba skatina įgyvendinti naujus biudžeto valdymo principus, sutarčių (įskaitant tarnautojų sutartis) ir viešųjų pirkimų kultūrą, tobulinti antreprenerystės principus, didinti atsakomybę už priimtus sprendimus ir prisiimti tam tikrą rizikos dalį, visapusiškai stiprinti valdymo praktikos stebėseną ir kontrolę (*Bovaird, Loffler, 2009, p. 10–11*).

Numatant šiuolaikinio viešojo valdymo raidos ir reformų viešajame sektoriuje tendencijas galima teigti, kad pastaraisiais metais pradėjo ryškėti kai kurios naujosios viešosios vadybos tobulinimo tendencijos, netgi numatomos jos virsmo viešuoju valdymu kryptys ir išskiriami pirmieji virsmo indikatoriai bei rezultatai. Taip yra todėl, kad naujoji viešoji vadyba siekiant rezultatų ir išimtinai į juos orientuojantis skatina tam tikras dehumanizavimo tendencijas ir taip riboja valdymo demokratizavimo formų plėtros sąlygas. Taip pat reikia pabrėžti, kad per didelis organizacijų savarankiškumas, viešojo ir privataus sektorių partnerystės plėtra įgauna tam tikrų neigiamų požymių: mažėja tradicinio viešojo sektoriaus tarnautojų ir valdžios atstovų atsakomybė, nors naujosios viešosios vadybos teoretikai pabrėžia stebėsenos ir kontrolės vaidmenį ribojant hierarchinių struktūrų galimybes, silpnėja atskaitomybės lygmuo, nors stiprėja horizontaliojo valdymo tendencijos. Valstybė sunkiai bepajėgia suvaldyti ir sukontroliuoti (ypač vietos savivaldos lygmeniu) valstybės teikiamų paslaugų įmonių ir autonominių agentūrų veiklą. Tai iškreipia rinkos principus, neleidžia iki galo įgyvendinti viešumo ir subsidiarumo principų. Viešosios organizacijos praktikoje iškelia vartotojo prioritetus, o naujosios viešosios vadybos paradigma orientuoja į kliento (kaip vartotojo) poreikių tenkinimą, jo aprūpinimą prekėmis ir viešosiomis paslaugomis. Kliento pasitenkinimas suteiktomis paslaugomis dažnai nėra svarbiausias kriterijus (*Smalskys*, 2009, p. 42–43).

Naujosios viešosios vadybos kitimą kai kurie teoretikai sieja su naujosios viešosios tarnybos modeliu, kai orientuojamasi ne tik į galutinius rezultatus, bet ir į tų rezultatų siekimo ir įgyvendinimo procesus, metodus bei procedūras, taikomus siekiant demokratiškesnės valdymo aplinkos, vengiant pernelyg didelės privataus kapitalo reikšmės tobulinant viešąsias paslaugas, neskaidrumo, ypač privatizavimo, sutarčių valdymo, viešųjų pirkimų ir koncesijavimo, privačių bankų svarbos suabsoliutinimo srityse. Tai patvirtina ir šiandieninė pasaulinė ekonominė ir finansinė padėtis, ypač naujose ES šalyse, ir ne tik jose. Pradedama suprasti, kad kyla nemažai problemų įgyvendinant naująją viešąją vadybą kaip teorinę paradigmą arba šiandieninį viešojo administravimo etapą. Naujose ES šalyse trūksta įstatymuose įtvirtintų nuostatų, reglamentuojančių naujosios viešosios vadybos praktiką, nepakankamai finansuojamos pradėtos programos ir projektai, kuriais

siekiami modernizuoti vienas ar kitas viešojo sektoriaus sritis. Neretai vykdomos pertvarkos sukelia sumaištį šalies ekonominėje, politinėje ir socialinėje erdvėje bei tam tikrą įtampą tarp valdžios institucijų ir visuomenės interesų, išprovokuoja atskirų interesų grupių konfliktus. Valdymo modernizavimo specialistai siekdami prisitaikyti prie susiklosčiusių ekonominių ir finansinių aplinkybių dažnai priima skubotus, kartais net nelogiškus sprendimus. Administratorių ir organizacinių darinių gebėjimai toli gražu ne visada atitinka naujosios viešosios vadybos reikalavimus, todėl siekis aklaai pritaikyti pirmaujančių šalių patirtį, sukauptą įgyvendinant naujosios viešosios vadybos modelius, verčia priimti neapgalvotus sprendimus, skatina strateginių nuostatų trūkumą, valdžios ir verslo struktūrų susiliejimą, neskaidrius viešosios politikos kūrimo ir įgyvendinimo procesus.

Šiandien sunku numatyti tolesnę viešojo valdymo pokyčių ir modernizacijos raidą, bet viena aišku: naujoji viešoji vadyba turi keistis, kai kurios jos nuostatos turi sparčiai atsinaujinti. Kiek ir į ką turi būti orientuoti pokyčiai, taip pat nėra lengva nustatyti, tačiau teoriniai ir praktiniai tyrimai, ekonominė ir politinė pasaulio padėtis rodo, kad net ir tobuliausi verslo sektoriaus valdymo principai negali būti mechaniškai perkelti į viešąjį sektorių. Todėl verta prisiminti viešojo administravimo klasiko H. Simono XX a. viduryje parengtas vadinamąsias administracinės valstybės ir administracinio žmogaus sampratas. Neidealizuojant šių doktrinų galima teigti, kad šių laikų teoretikai ir praktikai tobulindami reformų valdymą galėtų ir turėtų geriau suprasti puikiai H. Simono parengtas racionalaus valdymo sampratas, nukreiptas į vis didėjančią valstybės svarbą. Iš esmės privataus sektoriaus dariniai negali pakeisti valstybinio viešosios politikos kūrimo ir įgyvendinimo priimant politinius ir ekonominius sprendimus. Nors būtina ir toliau remtis klasikiniais viešosios politikos ir viešojo administravimo dichotomijos (specifinės sąveikos) principais, naujajai viešajai vadybai virstant šiuolaikine viešojo valdymo pakopa politikos kūrėjų ir vykdytojų (administratorių) sąveika turi tapti glaudesniu bendradarbiavimu, turi būti siekiama didesnės atsakomybės ir atskaitomybės. Kuriant ir įgyvendinant viešąją politiką būtina diegti naujausias, pažangias strateginės vadybos, viešosios rinkodaros, visų rūšių išteklių valdymo, informacinių technologijų panaudojimo ir viešųjų institucijų veiklos kontrolės bei vertinimo formas.

Toliau privalo būti tobulinamos viešojo ir privataus sektorių sąveikos (ypač socialinės partnerystės) valdymo formos bei viešųjų ir nevyriausybinų organizacijų bendradarbiavimas. Čia turi pasitarnauti besiformuojančios šiuolaikinio viešojo valdymo kryptys: veiklos procesų valdymas, naujaisi veiklos analizės, savianalizės ir audito sričių laimėjimai. Kaip teigia kai kurie teoretikai ir praktikai, negalima atmesti visuotinės kokybės vadybos geriausios praktikos analizės ir teorinių tyrimų įtakos procesų valdymo struktūrai.

Modeliuodamas viešojo valdymo pokyčių strategines kryptis, numatydamas jų galimus padarinius J. E. Lane'as išskiria tam tikras šiuolaikinio viešojo valdymo etapui būtinas teorines nuostatas, galinčias padėti suprasti ir išmokti taikyti viešojo valdymo metodologinį instrumentarijų, t. y. gebėjimus suvokti viešojo valdymo modernizavimo logiką kaip sisteminę organizacinės elgsenos, organizacinės kultūros ir veiklos vadybos derinį. Tokiomis teorinėmis nuostatomis gali būti laikomas biurokratinio valdymo reformų modeliavimas kaip postbiurokratinių sistemų, jų veiklos kontrolės ir vertinimo visuma. Kita valdymo kaitos metodologijai būtina teorinio diskurso sritis yra modernizavimo reikšmės viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo struktūrai išskyrimas. Trečią šiuolaikinio viešojo valdymo kaitos metodologinio instrumentarijaus tobulinimo kryptį atspindi inovatyvumo ideologijos ir praktikos problemų nustatymas kaip XXI a. valdymo kokybės indikatorių apibrėžtys. Ketvirtoji teorijų grupė reikšminga valdymo pokyčių atsakomybės formų modeliavimo požiūriu (*Lane, 2009, p. 13–22, 65–67, 102–103*).

Šiuolaikinis valdymas siejamas su įvairiomis demokratinio valdymo, piliečių dalyvavimo, socialinės ir korporatyvinės atsakomybės dimensijomis. Inovatyvų pokyčių valdymą modernios struktūros suvokia kaip įvairių rūšių ir formų vadybinės ir administracinės veiklos kūrybingumo išraišką. Siekdamas tobulinti ir efektyvinti pokyčių valdymą organizacijos būtinai turi inicijuoti tolesnę principinių valdymo nuostatų kaitą, pasireiškiančią kaip valdymo centralizacijos ir decentralizacijos derinys. Tai ypač svarbu užtikrinant optimalumą ir racionalumą centrinių ir vietos valdžios institucijų veiklos, finansinių, žmogiškųjų ir technologinių išteklių panaudojimo srityse (*Raipa, Jurkšienė, 2013, p. 24*).

Žinoma, naujasis viešasis valdymas turi tapti išimtinė visuomenės veiklos sritimi, kurioje būtų sutelktos visuomenės grupių ir valstybės institucijų pastangos, turi susiklostyti nauji kokybiniai piliečių ir kitų suinteresuotųjų (agentūrų, fondų ir kt.) santykiai, tobulinami viešojo valdymo etikos reguliaminai, taisyklės ir valstybės tarnybos vaidmuo, stiprinamas valstybės tarnautojų statusas, griežtinamos jų atsakomybės formos, t. y. formuojamas naujasis viešasis valdymas, dažnai įvardijamas kaip metavaldymas.

Apibendrinant šiuolaikines viešojo valdymo modernizavimo kryptis galima išskirti organizacijų gebėjimus planuoti, įgyvendinti ir vertinti valdymo pokyčius ir jų rezultatus, numatyti tolesnę jų eigą, socialinių ir ekonominių procesų poveikį, pasireiškiantį valdymo praktikos atnaujinimu, taip pat skatinimu diegti valdymo inovacijas remiantis modernizavimo programomis ir projektais.

---

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Paaiškinkite terminų „inkrementinis“ ir „permanentinis“ reikšmes.
2. Kokius galite išskirti modernaus viešojo valdymo pokyčių greičiui ir sėkmei įtaką darančius veiksnius?
3. Apibūdinkite viešojo valdymo sąvokų „modernizavimas“ ir „pokyčiai“ sąveiką ir skirtumus.
4. Kokios yra esminės valdymo modernizavimo pokyčių struktūrinės grupės ir sąlygos?
5. Apibūdinkite viešojo valdymo pokyčių kryptis ir perspektyvas XXI amžiuje.

---

## LITERATŪRA

---

1. ABELSON, J.; GAUVIN, P. Assessing the Impact of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications. *Canadian Policy Research Network*. 2006, March, p. 16–18.
2. ARIMAVIČIUTĖ, M. Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.
3. BARTINA, F.; BEVITO, B. Financial Reports and Decentralization in Municipal Governments. *International Review of Administrative Sciences*. 2006, Vol. 72 (2), p. 223–238.

4. BOVAIRD, T.; LOFFLER, E. *Public Management and Governance*. London: Routledge, 2009.
5. BURBULYTĖ-TSISKARISHVILI, G.; NORMANTĖ, I. Lietuvos regionų (apskričių) pirminės modernizacijos rodiklių kaita 2000–2011 metais. *Regional Formation and Development Studies*. 2013, Vol. 2, p. 58–67.
6. CIVINSKAS, R. Piliėtis kaip klientas naujoje viešojoje vadyboje. Iš: *Naujoji viešoji vadyba*. Raipa, A. (red.). Kaunas: Technologija, 2007.
7. DUNN, W. *Viešosios politikos analizė*. Vilnius: Homo Liberus, 2006.
8. FREDERICSON, H.; SMITH, K. *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press, 2003.
9. KLIJN, E.; EDELENBOS, J.; KOST, M.; TWIST, M. Facing Management Choices in 18 Complex Environmental Public-Private Partnership Projects. *International Review of Administrative Sciences*. 2009, Vol. 74 (2), p. 113–116.
10. LANE, J. E. *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
11. LAUGHLIN, Mc.; OSBORNE, S.; FERLIE, E. *New Public Management*. London: Routledge, 2005.
12. LIENHARD, A. Public Private Partnership (PPPs) in Switzerland: Experiences-Risks-Potentials. *International Review of Public Administration*. 2006, Vol. 72 (4), p. 7–35.
13. OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. London: Routledge, 1992.
14. PARSONS, W. *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001.
15. RAIPA, A.; JURKŠIENĖ, L. Inovatyvumas modernizuojant viešąjį valdymą: Baltijos šalių ir Danijos lyginamoji analizė. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2013, Vol. 3 (31), p. 22–32.
16. PETERS, B. G. *Meta-Governance and Public Management*. Iš: *The New Public Governance*. Osborne, S. (ed.). London: Routledge, 2010.
17. POLLITT, Ch.; BOUCKAERT, G. *Viešojo valdymo reforma*. Vilnius: Algarvė, 2003.
18. RAIPA, A. *Viešojo administravimo efektyvumo turinys*. Iš: *Viešojo valdymo efektyvumas*. Raipa, A. (red.). Kaunas: Technologija, 2001.
19. RAIPA, A.; SKIETRYS, E. *Viešosios ir privačiosios partnerystės socialinio vertinimo teoriniai aspektai*. *Socialinis darbas*. 2009, Vol. 8 (1), p. 11–16.
20. SHAFRITZ, J.; HYDE, A. *Classics of Public Administration*. Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1992.

21. SHAFRITZ, J.; OTT, J. *Classics of Organization Theory*. Belmont: Wadsworth Publishing Company, 2003.
22. SIMON, H. *Administracinė elgsena*. Vilnius: Knygiai, 2003.
23. SMALSKYS, V. *Viešojo valdymo modernizavimas. Iš: Įvadas į viešąjį valdymą*. Raipa, A. (red.). Kaunas: Technologija, 2009.
24. VERHOEST, K.; BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G. Janus-Faced Reorganization: Specialization and Coordination in Four OECD Countries in the Period 1980-2005. *International Review of Administrative Sciences*. 2007, Vol. 73 (3), p. 325–347.





III SKYRIUS

**VIEŠOJO VALDYMO MODERNIZAVIMO  
SISTEMINIS PROCESINIS POBŪDIS**

---

VIDMANTĖ GIEDRAITYTĖ, ALVYDAS RAIPA

---

---

### III SKYRIAUS TURINYS

---

3.1. BIUROKRATINIO VALDYMO MODERNIZAVIMO REFORMŲ STRUKTŪRA.....	139
Biurokratinio valdymo kaitos priešastys ir tikslai .....	139
Biurokratinio valdymo modernizavimo veiksniai ir kontekstas .....	142
Biurokratinio valdymo modernizavimo struktūra .....	146
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS.....	151
LITERATŪRA.....	151
3.2. INOVATYVŪS VIEŠOJO VALDYMO REFORMŲ SPRENDIMAI.....	154
Inovatyvi sektorių integracija įgyvendinant viešojo valdymo reformas.....	155
Kontraktavimas kaip inovacija tobulinant viešąjį valdymą .....	158
Tinklaveika tobulinant viešąjį valdymą.....	160
Veiklos valdymo sampratos pokyčiai naujojo viešojo valdymo kaitos požiūriu .....	165
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS.....	168
LITERATŪRA .....	168
3.3. VIEŠOJO VALDYMO REFORMŲ TENDENCIJOS IR PERSPEKTYVOS .....	171
Viešojo valdymo reformų samprata .....	172
Viešojo valdymo reformų organizacinės prielaidos .....	175
Viešojo valdymo reformų vertinimas ir tendencijos.....	180
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS.....	185
LITERATŪRA.....	185

---

### 3.1. BIUROKRATINIO VALDYMO MODERNIZAVIMO REFORMŲ STRUKTŪRA

---

Trečiojo skyriaus pirmajame poskyryje:

- supažindinama su valdymo kaitos kompleksišku;
- nustatomi biurokratinio valdymo modernizavimo veiksniai;
- įvertinami esminiai biurokratinio valdymo modernizavimo reformų struktūros elementai.

Biurokratinis valdymas, susiformavęs kaip tradicinio viešojo administravimo pamatas, iki XX a. aštuntojo dešimtmečio buvo nepajudinamas, teoriškai patikrintas ir ideologiškai pagrįstas viešųjų institucijų veiklos organizavimo pagrindas tobulinti ir pertvarkyti viešojo valdymo tikslus ir principus, kurti veiklos strategijas ir jų įgyvendinimo sistemą. Galima teigti, kad biurokratinis valdymas nebuvo vien tik statiška ir sunkiai reformuojama substancija, nors kartais galima išgirsti ir tokių vertinimų. Priešingai, biurokratinis valdymas, nors rėmėsi tradicinių teorinių valdymo nuostatų – hierarchinio pavaldumo, veiklos standartizavimo ir kitais normatyvinės nustatytinės metodologijos elementais, XX a. iš esmės išsaugojo ir dinamiškų sistemų ypatumus, siejamus su sisteminiiais modernizavimo ir strateginių uždavinių implikuotais organizacinių struktūrų kaitos procesais, nuolatinio, tikslingo organizacinės veiklos modernizavimo (dažniau inkrementinio pobūdžio) bruožais. XX–XXI a. sandūroje globalūs pokyčiai suponuoja kur kas sudėtingesnius tikslus ir uždavinius viešojo valdymo tyrinėtojams, siekiantiems suprasti objektyvias valdymo sistemų kaitos sąlygas ir subjektyvias priežastis, pagrįsti ir paaiškinti valdymo procesų kaitos nustatymo reikšmes bei šiuolaikinio valdymo biurokratinio konteksto modernizavimo ideologinius imperatyvus, apibrėžti esminius valdymo kaitos dekompozicinius elementus, juos vertinti ir numatyti išryškėjusias ir pasitvirtinusias reformų praktikos galimybes.

#### **Biurokratinio valdymo kaitos priežastys ir tikslai**

Viešojo valdymo modernizavimas siejamas su tradicinio viešojo administravimo kaita. Pirmiausia siekiama struktūriškai ir funkciškai

modernizuoti valdymo procesus ir organizacijas. Tradicinį viešąjį administravimą XX a. septintajame ir aštuntajame dešimtmečiais papildė vadinamojo naujojo viešojo administravimo elementai, orientuoti į valdymo decentralizaciją, valdžios galių dekoncentraciją, organizacinės kultūros ir organizacinės elgsenos pokyčius. Naujasis viešasis administravimas kaip doktrina ir veiklos praktika formavosi pagal to laiko postmodernias socialinių mokslų teorijas.

Analizuojant šiuolaikinio viešojo valdymo kaitą sunku apibrėžti valdymo reformų sampratą, atsietą nuo valdymo pokyčių ir valdymo modernizavimo apibrėžčių klasikinių politikos ir administravimo interpretacijų kontekste. Be to, reikia nepamiršti ir premisos, kad valdymo reformą galima suprasti ir kaip specifinius pokyčius, t. y. tikslingą, subjektyvaus pobūdžio veiklą, nukreiptą į valstybės strateginių politikos uždavinių nustatymą ir sprendimų įgyvendinimo proceso tobulinimą, netinkamų procesų modelių ir darinių pašalinimą iš organizacijų veiklos reformavimo priemonių (*Ongaro, 2009, p. 20–21, 31–32*).

Kita vertus, termino „reforma“ negalima tapatinti vien su teigiamais pokyčiais, neišvengiamu organizacijų veiklos tobulinimu. Kaip jau minėta, bet kokia aktyvi socioumo veikla yra subjektyvaus pobūdžio. Todėl vykdant reformas ir sąmoningas subjektyvios veiklos pertvarkas rezultatai dėl įvairių priežasčių nepateisina nei visuomenės, nei vykdytojų lūkesčių (*Pollitt, Bouckaert, 2003, p. 31–32, 50*).

Prieš pradėdant viešojo valdymo reformas būtina pažinti tiek bendrąsias viešojo valdymo konteksto problemas, tiek specifinius vidinius viešojo valdymo institucijų organizacinės struktūros, išteklių valdymo modernizavimo, sprendimų rengimo ir įgyvendinimo procesų tobulinimo veiksnius, vadybinių veiklos efektyvumo ypatumų tobulinimo prielaidas ir kt.

Svarbiausias viešojo valdymo modernizavimo tikslas – daryti tiesioginę įtaką įgyvendinant valstybės strateginius uždavinius. Viešojo sektoriaus institucijos privalo įgyti naujų planavimo, veiklos vadybos, kontrolės ir vertinimo gebėjimų, tobulinti stebėsenos, analizės, numatymo ir kitas analitines procedūras, užtikrinti viešojo valdymo efektyvumo standartus, atitinkančius XXI a. viešojo sektoriaus veiklos reikalavimus, kylančius viešojo sektoriaus struktūroms glaudžiai sąveikaujant su verslo ir nevyriausybinio sektoriaus dariniais (*Raipa, 2011, p. 17–19*).

Nustatant viešojo valdymo reformų tikslus metodologiniu pagrindu tampa gebėjimai įvardyti šiuolaikinio valdymo teorinio modeliavimo kokybinius ypatumus, nustatyti strateginius veiklos prioritetus, siejamus su tinklaveikos ir sektorių integracijos veikla, naujų postbiurokratinių ir neovėberinio valdymo struktūrų veiklos organizavimo veiklos principų diegimu, demokratine piliečių autonomija ir jų dalyvavimo viešojo valdymo veikloje sampratomis (*Meijer*, 2009, p. 259–274).

Sisteminius biurokratinio valdymo reformų tikslus galima klasifikuoti į politinius, ekonominius ir administracinius. Siekiant suvokti šiuos tikslus įgyvendinančių reformų procesus minėtų tikslų ir turinio negalima suprasti kaip griežtai determinuotų, labai tiksliai apibūdintų dimensijų. Kita vertus, pastaraisiais dešimtmečiais vykdomos biurokratinio valdymo modernizavimo reformos nebuvo vien tik chaotiški, desperatiški valstybių (ypač Pietų, Vidurio ir Rytų Europos) veiksmai, kuriais siekta pakeisti tradicinius politinius, ekonominius, socialinius ir ideologinius viešojo valdymo bruožus, paveldėtus klasikinius viešojo valdymo, kaip biurokratinio organizavimo, metodologinius modelius, tokius kaip sistemų teorijos, valdymo centralizavimo ir decentralizavimo sąveika, valdžių padalijimas ir kt. (*Rosenbaum*, 2013, p. 79, 87).

Viešojo valdymo pertvarkos kontekste vienu svarbiausių uždavinių tampa ne tik valdymo sistemų efektyvumas, bet ir biurokratinio valdymo demokratizavimas siekiant veiksmingiau diegti naujus valdymo metodus ir procedūras, keičiančias biurokratinių struktūrų ir biurokratinio personalo elgseną, šalinančias biurokratinius trukdžius, įsigalėjusias valdymo procesų disfunkcijas, o kartais ir „nepakeičiamais“ tapusius valdymo procesų nukrypimus nuo normos (*Raipa*, 2011, p. 10–11).

Bet kokie sociumo (interesų grupių, struktūrinių darinių) veiksmai, įvardijami kaip subjektyvaus pobūdžio determinantai, yra ideologinės sistemos dedamosios, dažnai tampančios viešojo valdymo struktūrų modernizavimo reformų procesų pagrindu, praktine institucijų veikla. Siekiant keisti valdymą organizacijų veikla dažnai apsiriboja bendriausiomis galimų pokyčių (tiksliau – ketinimų reformuoti) prielaidomis, socialinės elgsenos ir socialinės stratifikacijos elementų konsensuso paieška ir pan. Todėl neretai kalbant apie reformas

minimas tikslų ir priemonių sąveikos modelis, kuriuo siekiama pagrįsti tikslų ir priemonių, t. y. strategijos ir jos įgyvendinimo integracijos, reikšmę racionaliai organizacinės elgsenos praktikai (Simon, 2003, p. 96–99). Deja, toks beveik idealus modelis dažniausiai tampa dar viena absoliutaus racionalumo siekiamybės išraiškos forma, turinčia daug neįgyvendinamumo bruožų.

### Biurokratinio valdymo modernizavimo veiksniai ir kontekstas

Teoretikai itin daug dėmesio skiria inovatyviam kaitos procesų valdymui. Itin plačiai ir dažnai aptariami struktūriniai biurokratinių organizacijų pasirengimo reformoms ciklai tęstinumo požiūriu. Ch. Pollittas teigia, kad skirtingų politinių požiūrių ir nuostatų viešojo valdymo specialistams – lyderiams, planuojantiems organizacijų rengimąsi reformoms, būtina aiškiai išskirti efektyvaus reformų valdymo ciklus laiko požiūriu, t. y. planuoti reformų rengimo ir įgyvendinimo užduotis tam tikram laikotarpiui, kuris apimtų organizacijų rengimąsi, inovatyvių reformų valdymo užduočių formulavimą, įgyvendinimą, vertinimą ir numatymą (žr. 3.1.1. lentelę).

3.1.1. lentelė. Efektyvaus valdymo laiko gairės (Pollitt, 2008, p. 174–175)

Numatomas laikotarpis	Inovacijų tipas	Pavyzdžiai
Labai ilgas (20 ir daugiau metų)	Esminės viską apimančios vizijos	Klimato pokyčiai, socialinės politikos perspektyvos
Ilgas (3–20 metų)	Politika, strategija	Struktūriniai įvairių valstybės veiklos strateginių projektų pokyčiai (pvz., atominė energija)
Vidutinis (1–3 metai)	Inkrementinė	Žinomų programų ir projektų reformos
Trumpas (mėnesiai, savaitės, dienos)	Taktinė	Derybos dėl darbuotojų lūkesčių pateisinimo, interesų grupių reikalavimų derinimo, socialinės įtampos laukų mažinimo

Biurokratinių valdymo sistemų modernizavimas suprantamas kaip inovacinis procesas, kurį būtina sistemingai stebėti ir vertinti. Inovacijų kūrimas ir diegimas yra itin sudėtingas ir įvairiapusis procesas, kurio metu reformuojamos viešojo valdymo struktūros ir funkcijos. Todėl galima išskirti nemažai svarbių veiksnių, aplinkybių ir inovacinių procesų ypatumų, būdingų viešųjų institucijų veiklos modernizavimo reformoms:

- įvairios inovatyvumo interpretacijos leidžia teigti, kad inovaciniai procesai vykstant viešojo valdymo reformoms neapsiriboja tradicine technologinių inovacijų samprata, būdinga klasikiniams biurokratinio valdymo formoms. Šiandien vykstant valdymo reformoms dominuojančia tendencija tampa inovacinių procesų įvairovė;
- inovaciniai procesai biurokratinio valdymo pertvarkos struktūroje gali apimti tiek plačias veiklas ir reikšmes, tiek siauras apimties, ribotų veiklų ir gairių numatymą ir įgyvendinimą;
- inovaciniai procesai dažniausiai būna trumpalaikiai (vienkartiniai), tačiau gali turėti ir inkrementinio tęstinio inovacijų taikymo valdymo vykdant reformas bruožų;
- inovaciniai procesai ir veikla gali būti gana formali (institucionalizuota), t. y. jai gali būti būdingas biurokratinis valdymas, o dažnai ir neformalus bruožai. Toks apibūdinimas sietinas su neformalių organizacijų svarbos samprata klasikiniuose M. Vėberio biurokratinio valdymo modeliuose;
- dažnai inovaciniams procesams būdingas tam tikras eksteritorialumas, t. y. jie ne visada siejami su organizacijų vidaus aplinka, kada inovaciniai procesai nėra planuojami arba nėra aiškiai įvardijami kaip inovaciniai reformų projektai. Kartais jie nelauktai atsiranda (ypač teikiant paslaugas) ir atpažįstami tik jau įvykus faktui. Tai vadinamosios *ad hoc* inovacijos. Tokie bruožai buvo ir yra būdingi tradiciniam biurokratiniam valdymui (*Galloway, 2002, p. 36–37*).

Galima teigti, kad inovacijų valdymo kontekste nemažai procesinių reikšmių yra nenuspėjamos, nes inovacijų valdymas yra organizuotas socialinis procesas, apimantis daugybę suinteresuotųjų dalyvių sistemų ir posistemų. Svarbios yra politinės partijos, sprendžiančios, kokie inovacinės veiklos prioritetai yra palaikytini, t. y. galios centrų



palaikymas ypač reikšmingas vykdant ekonomines reformas. Svarbiausiais valdymo modernizavimo strategijų prioritetais laikomi ekonominis ir finansinis investicijų skatinimas, mokesčių politikos svarbos determinavimas: nuo inovatyvių idėjų ir sumanymų iki įgyvendintų inovacinių projektų rezultatų vertinimo ir naujų inovacinių valdymo reformavimo modelių kūrimo (*Sundbo, Fulsgang, 2002, p. 1–2*). Tokiomis inovatyvumo gairėmis vykdant reformas galima laikyti:

- naujų ar patobulintų paslaugų ar produktų kūrimą;
- naujų ar modernizuotų valdymo procesų reformų strategijų, metodų ir procedūrų atskleidimą;
- naujų rinkų ir paslaugų paiešką ar anksčiau nežinomų poreikių, naujų paslaugų ir vartotojų grupių nustatymą;
- naujų veiklos vykdymo, vartotojų įtraukimo į reformų valdymą terminų pokyčių nustatymą;
- naujų reformoms plėtoti reikalingų veiklos finansavimo šaltinių ir galimybių nustatymą (*Struyk, 2006, p. 142–144*).

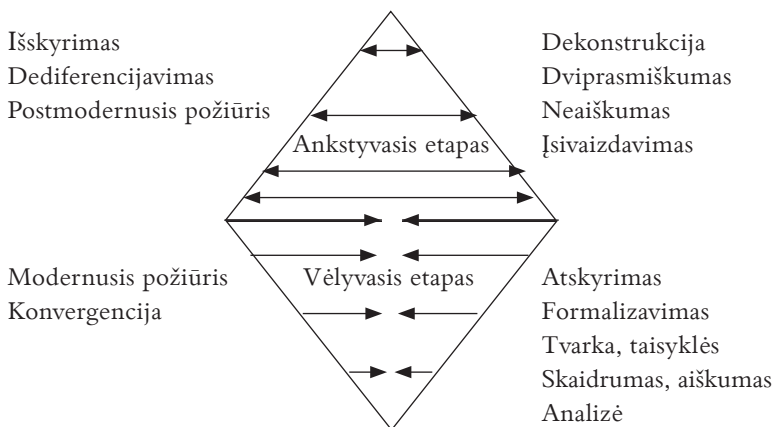
Biurokratinio valdymo modernizavimo reformų ir inovatyvumo sąveikos požiūriu itin svarbios yra strateginio mąstymo organizacijų valdymo praktinės refleksijos arba strateginis refleksivumas, kuris kaip valdymo metodas inovacijų valdymo strateginę atsakomybę vertina už pokyčių ir reformų procesų sėkmę. Itin svarbiais veiksniais tampa etinės normos, teisiniai imperatyvai, politinis reguliavimas, naujos žinios ir kt. Šis refleksijos požymis itin svarbus siekiant suprasti inovatyvumo reikšmę šiuolaikinei ekonomikai, kurioje svarbiausiomis dedamosiomis tampa organizacijų lankstumas, jų prisitaikymo galimybės ir lyderystė; strategija tampa veiksminga reformų inovacinės ideologijos ir praktikos plėtros jėga. Moderni inovacijų vadybos strategija šiandien jungia naujas postmodernias reformų strategijas, siejamas su aukštųjų technologijų ir žinių visuomenės vadyba, informacinių komunikacinių sistemų plėtra (*Henry, 2011*).

Viešojo valdymo tobulinimo kontekste itin plačiai ir dažnai analizuojami struktūriniai organizacijų pasirengimo valdymo modernizavimui ciklai, reformų prielaidos, tęstinio jų įgyvendinimo kryptys. Ch. Pollittas teigia, kad įvairių politinių pažiūrų ir nuostatų viešojo valdymo sistemų modernizavimo specialistai, t. y. lyderiai, planuojantys organizacijų rengimąsi inovatyvioms reformoms, laiko požiūriu būtinai turi klasifikuoti įvairius alternatyvaus reformų valdymo

etapus, t. y. planuoti, strateguoti reformų rengimo, įgyvendinimo ir jų eigos stebėsenos ir vertinimo užduotis tam tikrą laikotarpį, kuris apimtų visų minėtųjų inovatyvių valdymo užduočių įgyvendinimą (Pollitt, 2008, p. 174–175).

Strateginis refleksiškumas tiesiogiai siejamas su kūrybišku valdymu. Juo remiantis socialine, ekonomine, politine, ideologine pusiausvyra siekiama: išvengti pernelyg aukšto visuomenės socialinės stratifikacijos lygmens; tiesioginę įtaką darančių socialinės įtampos laukų atsiradimo; užtikrinti organizacijose oponuojančių pozicijos ir opozicijos nuostatų konsensusą; derinti diferencijavimą ir dediferencijavimą, valdymo centralizacijos plėtrą ir savivaldos institucijų potencialo didinimą; valdant reformas taikyti *ex ante* ir *ex post* vertinimus. Be to, siekiama nenaudoti nei objektyvių žinių, nei subjektyvios patirties; netaikyti eksperimentinių veiklos ir teorinio numatymo metodų plėtojant inovacinius procesus; numatyti antreprenerystės ir valdymo institucijų praktiką ir ateities vizijas; suvokti sisteminio planavimo vertybes ir galimybes (Nystrom, 2002, p. 26).

Kūrybiškas valdymas suprantamas kaip pokyčių įvairovės priėmimas, gebėjimai išskirti subjektyvaus ir objektyvaus pobūdžio žinias ir informaciją, derinti mokslines analitines procedūras, intuityvias mokslinio pažinimo formas ir antreprenerišką veiklą kaip holistinio suvokimo proceso dedamąsias viešojo valdymo reformų kontekste (žr. 3.1.1. pav.).



3.1.1. pav. Postmodernių reformų ir valdymo specifikos dekompozicinių bruožų kaita (Nystrom, 2002, p. 26)

3.1.1. paveiksle pateikti bruožai ir jų sąveikos gairės rodo, kad kūrybiškas mąstymas ir konstruktyvus kūrybiškumas valdymo veikloje gali būti pasiekiamas tik derinant klasikinius ir postmodernius valdymo modelius, t. y. taikant mišrios analitinės pažinimo logikos ir veiklos procesų sintezę.

Teoretikai dažnai ir daug diskutuoja apie kūrybiško mąstymo esmę, indikatorius ir kt. Dažniausiai jis suvokiamas ir vertinamas kaip procesas, leidžiantis analizuoti veiklą ir prielaidas, rekonstruoti ir interpretuoti įvairias žinias ir patirtis, įgytas naudojant analizavimo priemones, kūrybinį institucijų potencialą. Žymus socialinių mokslų teoretikas K. Popperis aiškindamas kūrybiškumo ir kūrybiškos veiklos esmę pabrėžia mokslinės metodologijos ir mokslinio instrumentarijaus svarbą, kūrybinį mokslinių tyrimų pobūdį. Teoretikai teigia, kad kūrybiškas mąstymas gali būti apibrėžiamas kaip kiekybiniais parametrais ir tam tikromis kokybės apibrėžtimis besiskiriantis nuo kasdieninio, rutinizuoto mąstymo. Viešosios organizacijos siekdamos įtvirtinti kūrybiškam mąstymui palankią aplinką, kaip esminę organizacijos efektyvios veiklos sąlygą, savo pastangas turi sutelkti į galimybę reikštis kūrybingoms asmenybėms ir jų grupėms, kurios galėtų suvienyti kūrybines skirtingų asmenybių idėjas. B. G. Petersas išskiria nemažai dimensijų, kurios išreiškia kūrybiškos veiklos vykdymo galimybes, formų ir procedūrų įvairovę, pavyzdžiui: diskusijas ir kompromisus; visuomeninį ir valstybinį korporatyvizmą; įvairių klientelizmo formų plėtojimą ir tobulinimą; ekspertų, sistemų, ekspertizių ir interesų grupių profesionalumą, t. y. tai, kas šiandien įvardijama kaip naujasis M. Vėberio valdymo stilius, verčiantis naujojo viešojo valdymo sistemos dalyvius būti atsakingus ir taikyti įvairias atskaitomybės formas, priimti ir įgyvendinti kūrybiškus sprendimus (*Peters, 2009, p. 7–19*).

### **Biurokratinio valdymo modernizavimo struktūra**

Biurokratinio valdymo modernizavimo turinį nulemia įvairūs veiksniai, vidinės ir išorinės aplinkos sąlygos, organizacijų pasirengimas perimti ir priimti naują ideologiją ir praktines vertybes. Svarbiausia sėkmingo viešojo valdymo modernizavimo įgyvendinimo sąlyga – atnaujinti organizacinę elgseną ir organizacinę kultūrą. Vakarietiškos visuomenės suprasti ir kompleksiskai įgyvendinami pertvarkos procesai

yra neginčijamai svarbiausia valdymo efektyvumo dimensija (*Luke ir kt.*, 2010, p. 138–153).

Kompleksinis valdymo modernizavimas apima visų visuomenės procesų valdymo tobulinimo plėtrą, t. y. socialinę technologinę pažangą, didėjančią inovacinių valdymo formų, pavyzdžiui, tinklaveikos, horizontaliųjų valdymo principų, integruotų sektorių struktūrų svarbą. Visa tai sudaro viešojo valdymo procedūrų reformavimo pagrindą ir leidžia jas sėkmingai taikyti gerinant vadybinės veiklos procesų efektyvumą (*Guzman, Sierra*, 2011, p. 1–32). Kaip jau minėta, reformų rengimo ir sėkmingo jų įgyvendinimo modeliavimas yra itin sudėtingas reiškinys, tačiau neabejotinai galima apibūdinti tam tikrą veiklos modernizavimo procedūrų struktūrą, t. y. struktūros elementus ir indikatorius mėginti pateikti tarsi savotišką sisteminių valdymo pertvarkos algoritmą. Toks algoritmas galėtų būti sudarytas iš kelių itin svarbių apibendrintų komponentų:

- įstatymų ir veiklos taisyklių, pertvarkytų standartų, galinčių padėti įgyvendinant reformas;
- šiuolaikinės veiklos vadybos reformos, orientuotos į naujos organizacinės elgsenos kūrimą, naujų valdymo operatyvinių procesų įgyvendinimą;
- biurokratinio valdymo struktūrų veiklos stiliaus, principų ir bruožų reformos, nukreiptos į naujus viešojo valdymo modelius, besiformuojančius XXI a. pradžioje naujojo vėberizmo pagrindu įtraukiant į rinką orientuotą valdymą, suvokiant naujosios viešosios vadybos disfunkcijų padarinius, didinant modernios valstybės įtaką reguliuojant ir koordinuojant visų sektorių galimybes ir pastangas kurti viešąją vertę;
- prioritetinio pobūdžio reformų, leidžiančių paslaugas teikiančioms institucijoms orientuotis į visuomenės poreikius atitinkančių paslaugų ir produktų teikimą;
- veiksmų, užtikrinančių ir įtvirtinančių piliečių dalyvavimą vykdamas reformas; sąlygų reformoms, susijusioms su moderniomis sektorių integracijos formomis, kūrimo (*McNabb*, 2009, p. 87).

Viešojo valdymo kaitos procesas XXI a. tiesiogiai tapatinamas su instituciniais pokyčiais, kurių tikslas – kurti naujo tipo organizacines struktūras, plėtoti pasiteisinusias organizacijų institucinių reformų kryptis. Formuojasi naujo tipo valdymo kvaziaautonominiai,

viršnacionaliniai organizaciniai dariniai, kuriuose susidaro geresnės sąlygos organizacijų veikloje derinti centralizavimo ir decentralizavimo principus. Kita vertus, nemenkinant decentralizacijos pozityvumo ir laimėjimų galima teigti, kad XXI a. decentralizuoto valdymo formos įgauna vis griežtesnes sektorių integracijos, kaip institucijų struktūrinio organizavimo, formas. Galima diskutuoti, kiek efektyvios ir kaip universalumo požiūriu veikia hibridinės organizacijos, tačiau patirtis rodo, kad būsimos reformos vis dažniau turėtų jungti įvairių struktūrų organizavimo tipus į hibridinių organizacijų tipą (*Van der Heijden*, 2013, p. 1–23).

Analizuojant modernizavimo ideologijos ir praktikos kontekstą galima išskirti hibridinį valdymą ir jo konstruktų plėtojamą, klasterinių sistemų svarbą siekiant visų rūšių valdymo procesų integracijos, išryškinant socialinių tinklų veiklos orientyrus, šalinant tam tikras „nehumaniško“ valdymo apraiškas, siejamas su vadinamojo sterilaus menedžerizmo, kaip viešojo valdymo paradigmos turinio, dedamąja.

Viena iš sėkmingų organizacinių valdymo modernizavimo prielaidų yra griežtesnis, racionalesnis viešojo sektoriaus institucijų požiūris į strateginio valdymo galimybes, jo potencialo panaudojimą įveikiant organizacinio, finansinio, socialinio pobūdžio problemas. Dažnai organizacijų pasirengimas institucionalizuoti valdymo modernizavimo reformas būna inkrementinio (cikliško) pobūdžio, plačiai taikomos visų formų kontrolės ir audito procedūros bei ekspertų galimybės ieškoti naujų inovacinių valdymo modernizavimo reformavimo priemonių (*Bučinskas ir kt.*, 2012, p. 1–14).

Į institucines viską apimančias kompleksinio pobūdžio modernizavimo reformas dėmesys buvo sutelktas ir Vidurio bei Rytų Europos šalyse. Institucinės reformos čia nevyko pagal nustatytus standartus. Jos buvo ir yra vykdomos skirtingomis sąlygomis, nevienodais būdais, priemonėmis ir metodais. Galima teigti, kad institucinės reformos Vidurio ir Rytų Europos šalyse buvo palyginti fundamentalios, nors nepakankamai efektyvios. Jos suponavo rimtus struktūrinius pokyčius ir tolesnius valdymo modernizavimo vektorius (*Kostadinova, Neshkova*, 2013, p. 45–103).

Vienu iš svarbiausių veiksnių organizacijoms rengiantis valdymo modernizavimo reformoms tampa vadovų ir darbuotojų motyvacija keisti organizacines nuostatas, inicijuoti naujus veiklos standartus,

modernizuoti rutinizuotas paslaugų teikimo formas, rengti naujas modernizavimo reformų programas. Motyvacijos tyrinėtojai išskiria tam tikras sėkmingos motyvacinės aplinkos ir motyvatorių kūrimo sąlygas, priežastis ir indikatorius:

- organizacijos vadovų ir ekspertų siekį įgyvendinti analitinius ir praktinius projektus, darančius įtaką organizacinės veiklos reformoms;
- viešojo valdymo reformų poveikio pripažinimą, suteikiantį pasitenkinimą reformų kūrėjams ir įgyvendintojams;
- įdomų, kūrybišką darbą, būtiną atlikti rengiant ir įgyvendinant reformų strategijas, programas ir projektus;
- galimybę plėsti teikiamas kokybiškesnes paslaugas įgyvendinant kompleksines valdymo reformų užduotis;
- materialinį kaitos procesų dalyvių skatinimą už veiklos efektyvumo ir produktyvumo rodiklius, inovacinių procesų plėtojimą ir visuomenės poreikių tenkinimą (*Struyk*, 2006, p. 142–144).

Valdymo modernizavimas dažniau vertinamas kaip gana subjektyvus veiksnys, t. y. kokybiniai pažangos parametrai labiau priklauso nuo ją strateguojančių ir įgyvendinančių organizacijų infrastruktūros tvarumo, darbuotojų gebėjimų ir motyvacijos. Kaip sėkmingos organizacijų veiklos pertvarkos motyvatorius, itin svarbus yra politinės paramos kriterijus, t. y. aukščiausiojo ir aukštesniojo lygio vadovų (struktūrų) parama rengiant strategijas, jų įgyvendinimo tvarką, modernizuojant reformų procesų finansavimą bei reformų prioritetų išskyrimą (*Glor*, 2006, p. 324–335). Viešojo valdymo institucijų darbuotojų motyvatoriais rengiant ir įgyvendinant struktūrines funkcines modernizavimo reformas tampa įvairių lygių darbuotojų patirties, jų statuso, gebėjimų ir kompetencijos panaudojimas, moraliniai imperatyvai, įsitikinimai, nuostatos, t. y. tam tikras palankumas veiklai viešajame sektoriuje kaip profesijai, gyvenimo ir veiklos principams (*Box*, 2009, p. 25–26).

Valdymo modernizavimo procesai XXI a. pradžioje yra glaudžiai susiję su organizacijų kultūra, kuri pasipildo įvairiais ideologiniais organizacijų veiklos imperatyvais, išorinėje aplinkoje susiformavusiomis įvairių veiklos sričių tradicijomis. Organizacijų kultūra pirmiausia suprantama kaip organizacijos narių socializacija, jų interesų bendrumas, konfliktų sprendimo formos, įvairių tipų vertybių ir

gebėjimų įgijimo procesas, t. y. tam tikras kompleksinis reiškinys. Nuo organizacijų kultūros neatsiejama būtinybė tobulinti demokratinės valdymo reformų priemones. Iš jų, kaip normatyviniai organizacijų kultūros elementai, svarbiausi yra viešumas ir skaidrumas. Jie suprantami ir interpretuojami kaip tam tikri procesų ir modernizavimo veiklos standartai, procedūriniai elementai, vertybinės nuostatos, vidaus taisyklės, reguliamai, bendrųjų ir specifinių etikos kodeksų reikalavimai, šiuolaikiškas kontrolės ir atsakomybės suvokimas (*Meyer-Sahling, Hikric, 2008, p. 7–18*).

Tokie įvairių lygių valdymo sistemose besiformuojantys organizacijų kultūros ir elgsenos pokyčiai panaikina tam tikrus nedemokratinio valdymo apribojimus, skatina pilietinės visuomenės kūrimo, efektyvaus organizacinių sistemų veiklos reformavimo, racionalių visuomeninių procesų įtvirtinimo kryptis ir tendencijas (*Alford, Hughes, 2008, p. 130–148*). Demokratinį procesų plėtros metodologija valdymo reformų kontekste remiasi tradicinėmis demokratinėmis vertybėmis, kurias apibendrina jau žinomi teoriniai modeliai ir visuomenės ateities vizijos bei konkretūs valdymo demokratizavimo kokybiniai pokyčiai (*Bouckaert, Van Doren, 2009, p. 154–158*).

Itin svarbia teorine ir metodologine valdymo procesų demokratizavimo dedamąja laikoma piliečių dalyvavimo formų plėtra, nulemta įvairių ideologinių, politinių ir ekonominių doktrinų bei praktikos poveikio. Vertinant piliečių dalyvavimą modernizuojant valdymą aktualiausiu metodologiniu požiūriu tampa piliečių kaip viešųjų paslaugų gavėjų ir paslaugų kūrėjų sąveika, į pilietinės visuomenės lūkesčių tenkinimą nukreiptos valdžios samprata, teorinis socialinių problemų sprendimo būdų modeliavimas (*Groeneveld, Van de Walle, 2010, p. 239–258*).

Apibendrinant valdymo demokratizavimo praktiką šiandien itin svarbu išsiaiškinti, kaip suderinti valdymo efektyvumo siekius ir demokratinį valdymo procesų turinį, išskirti veiksnius, galinčius keisti tradicinės organizacinės elgsenos nuostatas, naudoti naujų valdymo sistemų galimybes, teisinių ir normatyvinių priemonių pokyčius visuose valdymo sektoriuose ir visais lygmenimis (*Feiock, Jang, 2009, p. 668–680*). Aptariant didelę valdymo demokratizavimo problemų reformų įvairovę ir jų turinį reikia pasakyti, kad šiuolaikinės valdymo demokratizavimo problemos yra kompleksinė visų rūšių ir formų plėtra

kaip būtinoji sąlyga, užtikrinanti ir įgyvendinanti XXI a. piliečių ir valdžios santykių apibrėžimą, įvairių klientelizmo formų plėtojimą (Markovič, 2008, p. 3–11).

Iš biurokratinio valdymo modernizavimo reformų matyti, kad itin svarbios reformų sėkmės sąlygos ir veiksniai yra inovacinių procesų įvairovės ypatumai, organizacijų gebėjimai, vadovų ir darbuotojų motyvacijos lygmuo, problemų nustatymo ir klasifikavimo reikšmės suvokimas įveikiant organizacijų veiklos trukdžius ir rizikos faktorius.

---

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Išvardykite esmines biurokratinio valdymo kaitos priežastis.
2. Kokie yra svarbiausi XXI a. pradžios viešojo valdymo modernizavimo reformų tikslai? Apibūdinkite inovatyvumo poveikį valdymo modernizavimo reformų eigai.
3. Kas yra svarbiausi veiksniai, turintys įtakos valdymo modernizavimo reformų sėkmei?
4. Išskirkite svarbiausias motyvacinių veiksmų grupes ir subjektyvias organizacijų pertvarkos proceso sąlygas.

---

## LITERATŪRA

---

1. ALFORD, J.; HUGHES, O. Public Value Pragmatism as the New Phase of Public Management. *American Review of Public Administration*. 2008, Vol. 38 (2), p. 130–48.
2. BOUCKAERT, G.; VAN DOREN, W. Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations. *Iš: Public Management and Governance*. Bovaird, T.; Löffler, E. (eds.). London: Routledge, 2009.
3. BOX, R. Making a Difference. New York: M. E. Sharpe, 2008.
4. BUČINSKAS, A.; RAIPA, A.; GIEDRAITYTĖ, V. Inovacinių procesų valdymo viešajame sektoriuje dekompozicija: metodologinis aspektas. *Tiltai*. 2012, Vol. 2, p. 1–14.
5. FEIOCK, R.; JANG, H. Non Profits as Local Government Service Contractors. *Public Administration Review*. 2009 July–August, p. 668–680.
6. GALLOUJ, F. Interaction Innovation. A Neo-Shumpeterian Model. *Iš: Innovation as Strategic Reflexivity*. Sundbo, J.; Fulsgang, L. (eds.). London: Routledge, 2002.



7. GLOR, E. A Gardener Innovator's Guide to Innovating in Organizations. *The Innovation Journal*. 2006, Vol. 8 (2), p. 324–335.
8. GOLDBERG, J.; MAZURSKY, D. *Creativity in Product Innovation*. Cambridge: University Press, 2004.
9. GROENEVELD, S.; van DE WALLE, S. A Contingency Approach to Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversity. *International Review of Administrative Sciences*. 2010, Vol. 7 (2), p. 239–258.
10. GUZMAN, F.; SIERRA, V. Public-Private Collaborations: Branded Public Services? *European Journal of Marketing*. 2011, Vol. 46 (7), p. 1–32.
11. HENRY, A. *Understanding Strategic Management*. Oxford: University Press, 2011.
12. KOSTADINOVA, T.; NESHKOVA, M. Explaining the Incidence of Administrative Reform in Eastern Europe. Iš: *The Past, Present and Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*. Vintar, M.; Rosenbaum, A.; Jenei, G.; Drechler, W. (eds.). Bratislava: NISPAcee, 2013, p. 91–107.
13. LUKE, B.; VERREYNUE, M.; KEARINS, K. Innovative and Entrepreneurial Activity in the Public Sector: The Changing Face of Public Sector Institutions. *Management, Policy and Practice*. 2010, Vol. 12, p. 138–153.
14. MARKOVIC, M. Managing the Organizational Change and Culture in the Age of Globalization. *Journal of Business, Economics and Management*. 2008, Vol. 9 (1), p. 3–11.
15. McNABB, D. *The New Face of Government*. New York: CRC Press, 2009.
16. MEIJER, A. Understanding Modern Transparency. *International Review of Administrative Sciences*. 2009, Vol. 75 (2), p. 259–274.
17. MEYER-SÄHLING, J.; HIKRIC, J. Varieties of Legacies: A Critical Review of Public Administration Reform in East Central Europe. *International Review of Administrative Sciences*, European University Institute. 2008, Vol. 75 (3), p. 7–18.
18. NYSTROM, H. *The Postmodern Challenge*. Iš: *Innovation as Strategic Reflexivity*. Sundbo, J.; Fulsgang, L. (eds.). London: Routledge, 2002.
19. ONGARO, E. *Public Management Reform and Modernization*. Cheltenham: MPG Books Group, 2009.
20. POLLITT, CH. *Time, Policy, Management*. Oxford: University Press, 2008.
21. POLLITT, CH.; BOUCKAERT, G. *Viešojo valdymo reforma*. Vilnius: Algarvė, 2003.

22. RAIPA, A. Biurokratijos ir demokratinio valdymo sąveika. Iš: Biurokrati- ja demokratinėje visuomenėje. Raipa, A. (red.). Kaunas: Technologija, p. 7–21.
23. ROSENBAUM, A. Political, Economic and Administrative Reform in Central, and Eastern Europe: Much Accomplished, but What Have we Learned? Iš: The Past Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe. Wintar, M.; Rosenbaum, A.; Jenei, G.; Drechler, W. (eds.). Bratislava: NISPAcee, 2013, p. 77–90.
24. SIMON, H. Administracinė elgsena. Vilnius: Knygiai, 2003.
25. STRUYK, R. Managing Think Tanks. Budapest: Open Society Institute, 2006.
26. SUNDBO, J.; FULSGANG, L. Innovation as Strategic Reflexity. London: Routledge, 2002.
27. van der HEIJDEN, J. Interacting State and Non-State Actors in Hybrid Settings of Public Service Delivery. *Administration & Society*. 2013, Vol. 19, p. 1–23.

### 3.2. INOVATYVŪS VIEŠOJO VALDYMO REFORMŲ SPRENDIMAI

Trečiojo skyriaus antrajame poskyryje:

- analizuojamas inovatyvus sektorių integracijos pobūdis;
- atskleidžiama modernios tinklaveikos svarba šiuolaikinio viešojo valdymo reformų požiūriu;
- apibendrinami viešojo valdymo sampratos pokyčiai XX–XXI a. sandūroje.

XX a. pabaigoje vykę globalūs procesai, socialiniai, ekonominiai, politiniai pokyčiai ir informacinių technologijų sklaida paskatino reformuoti viešąjį administravimą, modernizuoti valdymo metodus, viešojo sektoriaus personalo gebėjimus, racionaliau sutelkti išteklius, tobulinti organizacijų ir individų atsakomybę už strateginių organizacijos tikslų įgyvendinimą. XXI a. pradžioje vis svarbesni tampa viešųjų paslaugų teikėjų ir vartotojų santykiai, organizaciniai viešojo sektoriaus struktūrų pokyčiai, viešųjų programų ir projektų bei visų rūšių veiklos (informacinės, technologinės, finansinės ir žmogiškųjų išteklių valdymo) inovacijos (*Pollitt, Bouckaert*, 2003, p. 22–32). Inovatyvumas, administracijos kūrybingumas, modernumas – vienos svarbiausių viešojo valdymo efektyvumo sąlygų.

Viešojo valdymo inovacijos apibrėžiamos kaip naujų idėjų kūrimas, priėmimas ir įgyvendinimas arba naujas tam tikrų valdymo proceso dalyvių požiūris į vyraujančias nuomones, kurios pagerina viešąsias gėrybes ir sukuria viešąją vertę (*Bland ir kt.*, 2010, p. 1–18). Jos apibūdinamos kaip geras valdymas, gera organizacija, gera politika. Šie ypatumai sudaro naujojo viešojo valdymo doktrinos pamatą (*Lane*, 2009, p. 152).

Inovatyvius sprendimus viešajame sektoriuje lemia siekis veiksmingiau reaguoti į pasikeitusius visuomenės poreikius ir lūkesčius, mažinti išlaidas ir didinti efektyvumą (ypač atsižvelgiant į ribotus valstybių biudžetus), gerinti viešųjų paslaugų teikimą, naudoti visą informacinių ir technologijų priemonių potencialą (*Durrani*, 2008).

Viešojo valdymo inovacijos yra glaudžiai susijusios su reformomis ir pokyčiais, kuriais siekiama reorganizuoti ir modernizuoti viešąjį sektorių, pakeisti struktūrinius ar kultūrinius organizacijų bruožus.

Terminas „reforma“ turi gilią šaknis viešojo valdymo tobulinimo politikoje ir apibrėžia ne visišką naujovę, bet pertvarkymą to, kas jau yra. Šią sampratą patvirtina ir reformų skirstymas: pirmo lygio reformos – pripažintų praktikų pritaikymas ir derinimas, antro lygio reformos – metodų parinkimas, trečio lygio reformos – idėjų sistemų pokyčiai (*Raipa, 2009, p. 22–32*).

Numatant viešojo valdymo sisteminius pokyčius ir reformų politiką, rengiant modernizavimo viešųjų institucijų veiklos programas reikalinga reformų vykdymo strategija, svarbūs strateginio valdymo kaip sektorių veiklos supratimas, adekvatus tikėtinos ateities numatymas, sisteminga reformų eigos stebėseną, t. y. visavertė, objektyvi informacija apie planuojant ir įgyvendinant viešojo valdymo reformavimo sprendimus gautus ir numatomus rezultatus. Reformų rezultatų analizė rodo, kad viešojo sektoriaus veikla dažnai negali būti išmatuojama ekonometriniais rodikliais ar remtis vien empirinių tyrimų rezultatais. Socialinių procesų tyrimų erdvėje itin sunku tiksliai įvertinti visuomeninių pokyčių ir procesų tikslus, uždavinius, jų tikslingumo kriterijus, nustatyti socialinę atsakomybę ir organizacinę elgseną, organizacijos filosofijos ir organizacinės kultūros poveikį kiekybinėms ir kokybinėms viešojo valdymo reformų dimensijoms (*Raipa, 2010, p. 245–246*).

Inovacijos yra neatsiejama viešojo valdymo reformų dalis, nes inovacijų, kaip naujų veikiančių idėjų, kūrimas, diegimas, naujų procesų, produktų, paslaugų ir metodų pateikimas lemia viešojo sektoriaus veiklos efektyvumą, kokybę ir sėkmingą viešojo valdymo reformų įgyvendinimą (*Albury, 2005, p. 51–56*). Viešojo valdymo reformų inovacijomis reikia siekti įtvirtinti ne tik tokias ekonomines vertybes, kaip efektyvumas, veiksmingumas ir darna, bet ir politines bei teises vertybes: laisvę, lygybę, socialinę saugumą, įstatymo viršenybę (*Bekkers ir kt., 2006, p. 3–22*).

### **Inovatyvi sektorių integracija įgyvendinant viešojo valdymo reformas**

Šiuolaikinis inovatyvumo naujojo viešojo valdymo doktrinoje suvokimas susijęs su įvairaus lygio viešojo ir privataus sektoriaus efektyvumo ir produktyvumo gerinimu. Tai skatina įtvirtinti naujus privataus ir viešojo sektoriaus santykius ir sukurti inovatyvią aplinką ilgalaikiams viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektams. Naujojo

viešojo valdymo tyrinėtojų nuomone, per pastaruosius keletą metų naujų biudžeto taisyklių ir mokesčių apribojimų veikiamos vyriausybės (ypač anglosaksų tradicijos valstybių) siekdamos užtikrinti viešojo sektoriaus reformų ir veiklos efektyvumą pradėjo vis labiau pasitikėti rinkos priemonių galimybėmis. Atkreiptas dėmesys į valstybinių ir nevyriausybinių subjektų partnerystę, viešojo ir privataus sektorių derinius bei kitus inovatyvius viešojo valdymo požiūrius (*Koppell*, 2010, p. 46–55).

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės tikslas – sudaryti mišrias viešąsias ir privačias struktūras: komisijas, patariamuosius organus ir kitas valdymo veiklos formas. Pagrindiniai strateginiai organizacijų bendradarbiavimo tikslai (*Akintoje, Beck*, 2009) yra šie:

- bendrai įtvirtinti taisykles, procedūras ir struktūras, skirtas darbuotojams ir institucijų tarpusavio santykiams valdyti;
- spręsti problemas, kurių viena organizacija negali išspręsti dėl informacijos, finansų, laiko ar rinkos apribojimų;
- sukurti naują viešąją vertę, įgyvendinti bendras naujoves;
- visais viešojo ir privataus sektorių partnerystės lygiais teikti kokybiškiausias paslaugas mažiausiomis išlaidomis;
- įsitikinti, kad paslaugų teikėjai yra atsakingi ir atskaitingi;
- sistemingai vertinti įvairioms visuomenės interesų grupėms teikiamas paslaugas;
- objektyviai apibrėžti paslaugų konkurencingumą ir jo apimtis;
- sumažinti konkurencijos poveikį darbuotojams;
- sudaryti tinkamą veiklos lauką visiems potencialiems paslaugų teikėjams.

Sektorių partnerystė naujojo viešojo valdymo doktrinoje vis labiau vertinama sprendžiant aktualiausias socialines problemas, su kuriomis susiduria šiuolaikinė visuomenė. Sektorių partnerystė parodo, kad viešosios, privačios ir ne pelno siekiančios organizacijos turi savitų pranašumų, kurie padeda viešuosius klausimus spręsti efektyviau, veiksmingiau ir teisingiau. Neretai autoriai išskiria tris sektorių partnerystės formas:

- *viešojo sektoriaus organizacijų tarpusavio partnerystę*. Viešojo sektoriaus organizacijos paprastai išsikelia didelius tikslus, tačiau joms priskirti gana siauri įgaliojimai ir kompetencijos

sritys, todėl bendradarbiaudamos jos gali išplėsti įtaką ir jurisdikciją. Viešojo sektoriaus institucijų bendradarbiavimas dalijantis turima informacija ir patirtimi gerina viešojo valdymo veiksmingumą, užtikrina efektyvumą, programų įgyvendinimą ir inovacijų diegimą;

- *viešojo ir privataus sektoriaus partnerystę*. Privatus sektorius dažniausiai disponuoja tam tikrais ištekliais, kuriuos galima panaudoti teikiant viešąsias paslaugas. Valstybės institucijos gauna naujų lėšų pagrindinėms investicijoms, įgyja valdymo, technologinės arba profesinės patirties, lanksčiau teikia viešąsias paslaugas ir pasidalija riziką. Privatus sektorius, kitaip nei viešasis, yra ne toks biurokratiškas, lankstesnis, nėra griežtai suvaržytas taisyklių, todėl priimti sprendimus ir pasiekti rezultatus gali daug greičiau. Viešojo valdymo organizacijos bendradarbiaudamos su privačiomis gali padidinti savo veiklos našumą ir produktyvumą, greičiau ir lengviau įvykdyti reformas ir įtvirtinti inovacijas;
- *viešojo ir nevyriausybinių sektoriaus partnerystę*. Nevyriausybinių organizacijos geriau supranta socialiai atskirtų ir mažiausiai atstovaujamų grupių poreikius. Viešojo sektoriaus bendradarbiavimas su nevyriausybinių organizacijomis kuria vietos poreikiams jautresnę politiką, stiprina socialinės įtraukties galimybes, priverčia nuodugniau išanalizuoti įvairius socialinius poreikius (*Andrews, Entwistle, 2010, p. 679–701*), padeda sutelkti bendruomenes, pateikia idėjų, galinčių didinti vartotojų pasitikėjimą, skatinti savanorišką veiklą (*Caiden, 2011, p. 651–653*).

Sektorių integracija apibūdinama ir kaip mišrių institucijų kūrimas. Hibridinės (mišrios) organizacijos vertinimas apima koncesijas, strateginę partnerystę, rizikos pasiskirstymą. Šios organizacijos gali būti finansuojamos valstybės arba nepriklausomų turto fondų. Kuo labiau jos yra nepriklausomos nuo valstybės biudžeto, tuo neformalesnės, mažiau varžomos tam tikrų imperatyvų. Esant griežtam reglamentavimui šioms organizacijoms sunkiau pasiekti numatytus tikslus, kita vertus, nesugebėjus tinkamai reguliuoti hibridinių organizacijų veiklos viešosios politikos užduotys gali likti neįgyvendintos (*Koppell, 2010, p. 46–55*).

Įvairių lygių ir rūšių efektyvi ir produktyvi tarpusavio sąveika reikalauja pastangų modeliuojant visų suinteresuotų struktūrų, sektorių ir nevyriausybinių organizacijų skirtingą požiūrį ir prieštarin-gas pozicijas išskiriant įvairių sektorių veiklos ir aplinkos aspektus, ideologines skirtingų organizacijų vertybes, planuojant organizacinės elgsenos pokyčius, nustatant kompetencijos ir patikimumo vertinimo formas (kontrolės, audito struktūrinę veiklą), išsiaiškinant visuome-nės, kaip pagrindinio eksperto, pozicijas (*Klijn*, 2010, p. 303–321).

### **Kontraktavimas kaip inovacija tobulinant viešąjį valdymą**

Nuo aštuntojo dešimtmečio pabaigos vykdant daugelio šalių viešojo sektoriaus reformas privatizavimo politika buvo laikoma viena svarbiausių priemonių mažinti išlaidas ir mokesčius ir didinti viešojo sektoriaus efektyvumą. Privatizavimo reformos siekė mažinti valstybės skolas, riboti profsąjungų įtaką vyriausybės sprendimams, plėsti privačias rinkas, įgyti politinę paramą. Nors privatizavimas visame pasaulyje įgijo didelę nacionalinę ir vietos lygio paramą, tačiau faktinis privatizavimo rodiklis augo lėčiau nei tikėtasi. Moksliniai tyrimai rodė, kad privatizavimas orientavosi daugiau į efektyvumą, o ne į paslaugų kokybę, buvo užmiršta visuomenės ir valdžios įtraukimo į demokratinius procesus nauda.

Naujasis viešasis valdymas bando derinti rinkos sprendimus su politine kontrole ir siekia geresnio administravimo bei geriau veikiančių viešųjų organizacijų. XXI a. naujojo viešojo valdymo doktrinoje kyla tam tikrų diskutuoti skatinančių klausimų: kaip rasti rinkos ir planavimo integracijos alternatyvų, kaip geriau teikti viešąsias paslaugas – patiems ar pirkti? Teorijoje išskirtos kelios paslaugų šaltinių alternatyvos: viešųjų paslaugų kūrimas institucijos viduje, tarpvyriausybinių institucijų bendradarbiavimas (sandoriai su kitomis valstybės institucijomis), sandoriai su pelno siekiančiais privačiais subjektais ir sandoriai su pelno nesiekiančiais subjektais (*Hefetz, Warner*, 2012, p. 288–317).

Naujojo viešojo valdymo doktrina viešųjų paslaugų efektyvumą ir kokybę sieja su inovacijomis, naujais produktais, paslaugomis, inovatyvių procesų kūrimu ir įgyvendinimu. Čia itin svarbios įvairios bendradarbiavimo formos. Reikšmingiausia iš jų yra kontraktavimas.

Jis glaudžiai susijęs su partneryste, strateginiais aljansais ir apima ilgalaikius partnerių socialinius mainus, abipusį pasitikėjimą, asmeninių santykių, išipareigojimus, altruizmą, bendrą problemų sprendimą. Kontraktavimas klasifikuojamas taip:

- visiškas kontraktavimas – dalyvauja trys ir daugiau paslaugų pirkėjų ir teikėjų, sutartys nuodugnai nustato šalių teises, pareigas, konkrečius rezultatus ir paslaugų kainas, šalių santykius reguliuoja biurokratinės procedūros, įgyvendinimo išlaidos nedidelės;
- dalinis kontraktavimas – veikia vadinamosios valdomos konkurencijos pagrindu. Sudaromos išsamios sutartys, kuriose formuluojamos atitinkamos paskatos ir sankcijos, skatinančios paslaugų teikėjų konkurencingumą. Šalių rungimasis gali padidinti įgyvendinimo išlaidas;
- santykiškai grįstas kontraktavimas – šalys užmezga bendradarbiavimo santykius ir tampa viena nuo kitos priklausomas, lieka vienintelis paslaugų teikėjas. Tarpusavio pasitikėjimas grindžiamas ne tiek sutartimis, kiek reputacija. Ginčai tokiais atvejais sprendžiami neformaliai (Kim, 2006, p. 373–393).

Išskiriami veiksniai, mažinantys kontraktavimo viešajame sektoriuje efektyvumą:

- *nekonkurencingos rinkos, dėmesio skyrimas kainai neatsižvelgiant į paslaugų kokybę, paslaugas perkančiųjų kontraktavimo patirties stoka, vadinamasis potraukis prie mažų kainų ir nuolaidų.* Pagrindinis sėkmingų sandorių reikalavimas yra konkurencija dėl sutarčių sudarymo. Tai savo ruožtu didina produktyvumą ir mažina sąnaudas. Kita vertus, tokia konkurencija taip pat gali lemti tai, kad visas dėmesys sutelkiamas tik į mažesnę kainą. Dėl to gali pablogėti paslaugų kokybė. Konkurencinis kontraktavimo principas turi būti įgyvendinamas taip, kad būtų rastas geriausias paslaugų kainos ir kokybės santykis;
- *valdžios galios disproporcija palaikant kontraktinius santykius ir skirtinga sandorio svarba šalims.* Galių disproporcijos klausimas kyla tada, kai viena šalis tampa priklausoma nuo kitos, t. y. suvaržoma šalių savarankiško pasirinkimo teisė. Tokia disproporcija ypač pasireiškia tada, kai sandoris vienai šaliai yra daug svarbesnis nei kitai. Tada šalis, kuriai sandoris nėra gyvybiškai



svarbus, gali derėtis dėl sau palankesnių, nors ne visai teisėtų sutarties sąlygų: didesnės kainos, mažesnių išpareigojimų ir pan.;

- *skirtinga sandorio šalių patirtis ir ištekliai*. Skirtingos viešųjų sandorių šalių žinios, patirtis ir ištekliai gali tapti kliūtimi veikti bendrai. Pripažįstama, kad viešieji pirkimai užtrunka ilgesnį laiką ir yra sudėtingesni nei tradiciniai. Viešoji institucija turi ribotus išteklius, įskaitant laiką, todėl paslaugas parduodanti šalis siekdama naudos gali pasinaudoti šiomis aplinkybėmis, ir atvirksčiai, paslaugų teikėjai gali patirti politinių jėgų ir viešųjų organizacijų spaudimą greičiau įgyvendinti projektą, o tai iš esmės sumažintų teikiamų paslaugų kokybę ir efektyvumą;
- *išlaidų pasiskirstymas*. Išlaidų paskirstymo problema ypač aktuali, kai vienas iš dalyvių į projektą daug investuoja arba kai projektas nepavyksta, arba kai atsiranda sutartyje nenumatytų išlaidų. Todėl esant kontraktiniams santykiams siekiant efektyviausiai paskirstyti išlaidas būtinos ne tik aiškios sutarties sąlygos, bet ir tam tikros su spaudimu ar nuobaudomis nesusijusios sutartyje nepamintėtos procedūros (Reves, 2009, p. 969–986).

### Tinklaveika tobulinant viešąjį valdymą

XX a. antroje pusėje besiformuojanti naujosios viešosios vadybos doktrina lėmė tai, kad daugelyje valstybių buvo pradėtos administravimo reformos, kurios rėmėsi rinka grįstomis procedūromis, nustatančiomis viešųjų vertybių ir paslaugų rinkos kūrimą bei nevyriausybinį reguliavimą. Tačiau naujosios viešosios vadybos teorija ir praktika susidūrė su tikrove: daugelis paslaugų buvo nehomogenizuotos, todėl sunkiai vyko kontraktavimas, piliečiai toliau reikalavo daugiau teisių valdyti. Derybų ir specifinių sandorių sudarymo patirties stoka neleido pasiekti laukto efektyvumo. Šioms vadinamosioms negeroms problemoms spręsti reikėjo skirtingų sričių organizacijų ir ekspertų žinių bei patirties.

Naujajai viešajai vadybai virstant naujuoju viešuoju valdymu vis svarbesni tapo nauji sprendimai, susiję su tinklinės valdymo formos kūrimu viešojo sektoriaus organizacijose. Tinklai – įvairių dalyvių

sujungimas. Dalyviai veikia įvairiais lygmenimis, taiko daugialypes konceptualias pažiūras ir metodus. Dėl tinklinės valdymo formos viešojo valdymo procesas tampa labiau decentralizuotas, pliuralistinis, viešajam sektoriui jis suteikia galimybę aktyviau bendradarbiauti su nevalstybiniais subjektais. Tinklai tampa svarbia hierarchijos ir valdymo procedūrų alternatyva. Naujojo viešojo valdymo teorija išskiria tris skirtingas socialines procedūras, dėl kurių valdymo tinklai tampa ypač svarbūs siekiant veiksmingai įgyvendinti viešosios politikos valdymą. Pirma, tinklai yra priemonė, kurią naudojant paskleidžiamos politikos ir valdymo inovacijos. Antra, tinklai yra investicijos į socialinį kapitalą, svarbų įvairių dalyvių kolektyviniams veiksams decentralizuotose socialinėse sistemose atlikti. Trečia, tinklai yra organizacijos kultūrinių pokyčių gairės, į kurias orientuojamasi per socialinį mokymąsi (*Itsett ir kt.*, 2011, p. 157–173).

Tinklai padeda spręsti tokias problemas kaip susiskaidymo veikiami hierarchiniai koordinavimo sunkumai, pokyčių ir kompleksškumo klausimai, susiję su rinka grįstais viešųjų gėrybių rezultatais, nepakankamu naujovių diegimu, neefektyviais kolektyviniais veiksmais, lėtais kultūriniais pokyčiais.

Vertinti tinklinės valdymo formos efektyvumą gana sudėtinga. Efektyvumas turėtų būti nustatomas atsižvelgiant į visus dalyvius, jų lygius (visuomenę, institucijas, individus ir kitus suinteresuotus asmenis), struktūrinius tinklų valdymo modelius. Kad tinklų sistemos būtų veiksmingai valdomos, reikia tokios tinklų struktūros, kurios veiksmų koordinavimas būtų pagrįstas tarpusavio pasitikėjimo ir komandinio bendradarbiavimo principais. Be to, reikia ir konkrečių tikslų ir veiksmų, tinkamų spręsti platesnius valdymo sistemos klausimus, taip pat kad tinklų dalyviai būtų išsamiai susipažinę su numatytais tikslais ir veiksmais (*Robins ir kt.*, 2011, p. 1293–1313).

Tinklai skirti sukurti organizaciniam nuoseklumui ir kryptims, kurios galėtų apimti įvairius socialinius veikėjus. Jie gali būti nustatyti atliekant centralizuotus veiksmus (oficialūs) arba sukurti neatliekant nustatytų bendrųjų operacijų (neformalūs). Oficialūs tinklai sukurti sąmoningai ir grindžiami dalyvių susitarimais. Šių tinklų kūrėjų tikslas – kurti ir teikti viešąsias paslaugas. Paslaugų tinklai įforminami sutartimis, teisės aktais, sutartiniais memorandumais, bendrais susitarimais, todėl jų dalyvių santykiai, funkcijos ir atsakomybė yra

aiškiai apibrėžti. Oficialūs tinklai yra gana stabilūs, todėl juos valdyti yra paprasčiau, tinklų dalyviai jais labiau pasitiki. Neformalūs tinklai susidarė savaime, sprendžiant nenumatytus klausimus. Tikslinės grupės, koalicijos, komitetai, viešosios ir nevyriausybinės organizacijos dalyvaudamos organizacijų tinkluose nėra įpareigojamos oficialiomis priemonėmis. Neformalūs tinklai dažniausiai susidaro siekiant keistis turima informacija, stiprinti gebėjimus, spręsti problemas, teikti paslaugas. Matyti tendencija, kad neformalūs tinklai praėjus tam tikram laikui tampa formalesni (*Amyrkhanyan, 2009, p. 523–554*), tačiau tinklų valdymo taisyklių suformulavimas ar veiksmų plano sudarymas negali nei trikdyti, nei nutraukti neformalių tinklų veiklos. Tinklų valdymo efektyvumas priklauso ir nuo tam tikrų socialinių procedūrų, kurios vadinamos įsitvirtinimu (santykių arba struktūrų). Santykių įsitvirtinimas nurodo glaudžius tinklo dalyvių porų (dvejetų) ryšius: partneriai svarsto vienas kito poreikius ir tikslus, yra dėmesingi vieni kitų problemoms. Abipusiai santykiai bendradarbiavimą daro efektyvesnį. Svarbu, kad tokio pobūdžio tinkluose būtų užtikrintas grįžtamasis ryšys. Struktūrinis įsitvirtinimas peržengia porinius ryšius. Šioje struktūroje ne tik dalyvauja porų dvejetai, bet yra įtraukiami ir tretieji asmenys, pvz., partneriai, kurie tarpusavyje taip pat užmezga ryšius, ir taip sukuriama tam tikras tinklų ciklas. Tokios trikampio modelio tinklų jungtys ne tik užtikrina gerą informacijos sklaidą, bet ir leidžia dalyviams nustatyti bendravimo ir bendradarbiavimo normas, užtikrinančias pasitikėjimą ir mažinančias netikrumą. Tiek santykių, tiek struktūrinio įvirtinimo elementų naudojimas tinklų valdymą daro efektyvesnį.

Viena svarbiausių viešojo valdymo virsmo tobulesnėmis viešojo valdymo formomis sąlygų yra socialinės sistemos, sėkmingas socialinių tinklų funkcionavimas, jų tarpusavio sąveika. Socialiniai tinklai gali būti įvardijami kaip naujo tipo vadybiniai, politiniai tinklai, mažiau siejami su hierarchizuota biurokratine sistemos samprata, kuriai būdingi palyginti neformalios veiklos požymiai, kur kas dinamiškesnės sistemos už klasikinėje sistemų teorijoje įvardijamas statines sistemas. Todėl socialiniai tinklai, kaip sistemos (arba posistemiai), gali būti laikini, kaip ekspertų laikinųjų komisijų, institucijų arba komitetų funkcijas atliekantys struktūriniai dariniai, veikiantys įgyvendinant tiek bendruosius, tiek specifinius interesų grupių ir suinteresuotųjų

asmenų tikslus. Tokiomis sąlygomis veikiantys socialiniai tinklai vykdydami bendrąsias ir specifines užduotis tobulėja kaip socialinės sistemos ar posistemiai, kitaip tariant, atliekamos funkcijos struktūras verčia tobulėti ir gerinti veiklos efektyvumą (*Linn, 2003*).

Svarbus tinklų efektyvumo veiksnys yra makrokultūra, kuri apibrėžiama kaip veiksmų sistema, grindžiama tam tikromis prielaidomis ir vertybėmis. Esant pozityviai makrokultūrai efektyviau realizuojami bendri ketinimai, sklandžiau vyksta jungtinė veikla. Tokioje valdymo sistemoje mažiau diskutuojama, tačiau sėkmingiau bendradarbiaujama, sutariama dėl pagrindinių tikslų ir veiklos metodų. Kai tinklų makrokultūra yra silpna (pavienė), organizacijų santykiai yra gana platūs, tačiau orientuoti į skirtingus tikslus. Skirtingi tikslai skatina tinklų dalyvius ginčytis ir konkuruoti ir taip trukdo bendradarbiauti (*Robins ir kt., 2011, p. 293–1313*).

Šiuolaikinio naujojo viešojo valdymo rodikliais, atspindinčiais integracinius pokyčius, formalias ir neformalias struktūras, visuomeninių socialinių procesų reguliavimo ir dereguliavimo tendencijas, šiuos procesus nusakančius socialinės stratifikacijos elementus, galima laikyti visose socialinio gyvenimo srityse sustiprėjusią formalių ir neformalių struktūrų sąveiką, visų trijų visuomenės sektorių integraciją, horizontaliųjų ir vertikalųjų ryšių organizacinėse sistemose kitimą įvairiose socialinio gyvenimo srityse, tiesioginių ir grįžtamųjų ryšių raiškos pokyčius, jų daug dimensijų turinčius pokyčius įvairiose socialinės veiklos srityse, skirtingo lygio sistemų pokyčius, orientuotus į apibendrintų sisteminių ryšių plėtojimą, regionų, sektorių ir mišrių struktūrų pokyčius (*Melnikas, 2011, p. 255–257*).

Naujasis viešasis valdymas skatina naujai įgyvendinti organizacijų socialinę atsakomybę visų lygių institucijose. Šiandien tai įvardijama kaip korporatyvinė socialinė organizacijų atsakomybė. Šis apibrėžimas interpretuojamas įvairiai. Žinomi įvairių institucijų socialinės atsakomybės modeliai, taip pat alternatyvūs apibrėžimai, pavyzdžiui, socialinė politikų atsakomybė, socialinė administratorių atsakomybė, socialinė biurokratijos atsakomybė, viešojo sektoriaus ir verslo partnerystė bei socialinė atsakomybė ir kt. Visuomenei itin aktuali viešuosiuose pirkimuose dalyvaujančių verslo organizacijų socialinė atsakomybė už procesų skaidrumą, viešumą, piliečių kontrolės galimybių įtvirtinimą, organizacijų moralinių išpareigojimų reikšmės išaugimą viešųjų paslaugų kontraktavimo srityje (*Kotler, Lee, 2005*).

Teoriškai interpretuojant korporatyvinę socialinę atsakomybę dažnai išskiriamos tokios dimensijų grupės ir formos kaip instrumentinė, t. y. siekianti daugiau pelno, politinė, t. y. pabrėžianti socialines teises ir pareigas, integruota, t. y. kai organizacijų tinklai prisiima kolektyvinės integruotos socialinės atsakomybės formas, ir etinė – suprantama kaip organizacijų moraliniai imperatyvai ir atsakomybė už jų laikymąsi (*Maon ir kt.*, 2009, p. 87–96).

Galima teigti, kad itin daugiaplanė socialinė organizacijų atsakomybė viešojo valdymo procese gali būti sėkminga tik visais organizacijos lygmenimis, naudojant organizacijų integravimo galimybes ir remiantis konstruktyvistine inkrementinio įgyvendinimo tradicija. Taip pat teigia ir itin plačiai žinomos struktūrinio funkcionavimo teorijos, tiesiogiai siejančios socialinę organizacijų atsakomybę ir jos įgyvendinimo galimybes su organizacijos kaip sistemos elementų tarpusavio sąveikos kokybe (*Ostrom*, 2005, p. 818–824). Tai įmanoma tik esant tam tikram pilietinės visuomenės lygmeniui ir viešajam interesui, kai tiek organizacijos, tiek darbuotojų, tiek klientų elgsena yra nukreipta į darnios socialinės sistemos funkcionavimą, kokybinį tos sistemos taisyklių, normų ir elementų sąveikos parametrų ištvirtinimą.

Svarbiausia viešųjų organizacijų socialinės atsakomybės sąlyga yra pilietinės visuomenės susiformavimo lygis, t. y. jos brandumo laipsnis. Nėra ir negali būti itin preciziškai apibrėžta, koks tas brandumo lygmuo, nes normatyvinių reikalavimų ar teisinių sąlygų dažnai nepakanka. Tačiau kartu yra žinoma, kad pilietinės visuomenės branda vertinama atsižvelgiant į demokratines vertybes – žmogaus teises ir laisves, piliečių dalyvavimą, bendruomeniškumą, asociacijų veiklos užtikrinimą, taip pat atskaitomybės, kontrolės, sistemingo vertinimo įtvirtinimo galimybes. Tai leidžia tiesiogiai susieti pilietinę visuomenę ir galimybes įtvirtinti socialinę valdžios institucijų atsakomybę įvairiomis formomis ir sąlygomis. Tačiau tam reikia, kad piliečiai ir suinteresuotos socialinės struktūros veiktų mikro-, mezo-, makrolygmenimis kaip tam tikras mechanizmas, kuris šiuo laikotarpiu vertinamas kaip pernelyg mažai atsižvelgiantis į individų interesus. Kita vertus, bendrosios sociologinės organizacijų elgsenos teorijos dažnai teigia, kad išskirtinai daug dėmesio turi būti skiriama socialinių struktūrų plėtrai, nes tik jos gali garantuoti, kad socialinėje sistemoje bus rimtai vertinami, analizuojami ir įgyvendinami

piliečių grupių ir individų interesai, teisėti lūkesčiai ir demokratinės vertybės (Coleman, 2005).

Inovatyvaus, socialiai orientuoto viešojo valdymo interpretacijos neatsiejamos nuo viešojo valdymo demokratizavimo procesų, keliančių nemažai teorinių diskusijų siekiant spręsti valdymo centralizavimo ir decentralizavimo, biurokratinio valdymo ir valdymo tendencijų plėtros, viešųjų organizacijų veiklos efektyvumo struktūrinės dekompozicijos suvokimo kaitos, inovacinių sprendimų ir inovatyvių idėjų bei nuostatų puoselėjimo problemas ir užduotis.

Šiandien teigiama, kad demokratinio valdymo inovatyvumą tiesiogiai lemia piliečių dalyvavimas tobulinant demokratinio valdymo kokybinius parametrus, t. y. darant įtaką sprendimų, politikos ir administravimo struktūrų darbuotojų įgūdžių tobulinimui bei viešosios politikos programų, priimamų sprendimų teisėtumo užtikrinimui, individualaus ir kolektyvinio piliečių dalyvavimo formų įtvirtinimui siekiant realių socialiai orientuotų sprendimų valdymo pokyčių, taip pat darant poveikį demokratinio valdymo kokybiniams parametrams (Michels, 2011, p. 275–293).

### **Veiklos valdymo sampratos pokyčiai naujojo viešojo valdymo kaitos požiūriu**

Veiklos valdymas, kuris įvardijamas ir kaip orientavimasis į rezultatus arba tikslinis valdymas, yra glaudžiai susijęs su viešosiomis reformomis, inovacijų kūrimu ir įgyvendinimu, nes siekia sistemiskai keisti viešojo valdymo funkcijas ir struktūras, kurti savitus pertvarkymų ir inovatyvių formų modelius, jų komponentus ir santykius. Naujojo viešojo valdymo aplinką analizuojant kaip inovacinę veiklos valdymo terpę galima teigti, kad naujai, inovatyviai viešojo valdymo ideologijai, naujų valdymo idėjų ir modelių poreikiui šiandien įtaką daro daugelis veiksnių. Pirma, viešasis valdymas yra visuomeninių: politinių, socialinių, ekonominių ir teorinių santykių struktūrinė dalis ir privalo reaguoti į visuomenėje vykstančius globalius pokyčius, priimti ir analizuoti kylančius iššūkius, spręsti su jais susijusias problemas. Antra, politikos ir administravimo sąveika kaip šiuolaikinė klasikinės politinės ir administravimo dichotomijos išraiška dažnai pernelyg remiasi elitistinėmis valdymo doktrinomis ir nukreipta daugiau į subjektyvią veiklą, vykdomą sprendžiant visuomenės grupių konfliktus, ir mažiau

orientuojasi į valdymo efektyvumo inovacijų, t. y. valdymo modernizavimo šaltinių, paiešką. Kai kurie viešųjų institucijų lyderiai pernelyg daug laiko skiria mikrolygmens problemų sprendimams, t. y. naujosios viešosios vadybos viešojo sektoriaus perdėto segmentavimo įtakai, o ne atskiram socialiai atsakingų strateginių sprendimų proceso plėtojimui. Trečia, Europos universitetuose dėstoma nemažai akademinų programų, pagal kurias analizuojant viešojo valdymo problemas pernelyg daug dėmesio skiriama politinių ir ideologinių teorijų radimui ir plėtojimui, o konkretiems inovacinių ideologijų konstrukcims, jų diegimo procedūroms, praktinių viešojo valdymo modelių ateities plėtros kryptčių numatymui dažnai skiriama nepakankamai dėmesio (*Bouckaert, Van de Donk, 2010*).

Pasak G. Bouckaerto ir J. Halligano, veiklos valdymas yra inovatyvi, už savo rezultatus atsakinga ir atskaitinga sistema. Minėtųjų autorių nuomone, tai ideali viešojo valdymo forma, kuri gali lemti finansinės funkcijos formos ir turinio pakeitimą iš horizontaliojo į vertikalųjį bei finansinės ir kitos informacijos sujungimą, orientavimą ir valdymą nuo *ex ante* į *ex post*, naują organizacijos struktūrų tarpusavio sąveiką ir sąveiką su aplinka, laipsnišką organizacijų tikslų nukreipimą į beveik individualų lygį. Veiklos valdymas itin svarbus numatant organizacijų gyvenimą, todėl jis negali būti izoliuotas nuo kitų veiksmų, darančių įtaką viešojo valdymo, ypač viešojo administravimo, sistemoms. Išskiriami keturi idealūs veiklos valdymo tipai (žr. 3.2.1. lentelę).

3.2.1. lentelė. Keturi idealūs veiklos valdymo tipai  
(*Bouckaert, Halligan, 2008, p. 220*)

<b>Idealusis tipas</b>	<b>Tradicinė išankstinė veikla</b>	<b>Idealusis tipas: veiklos administravimas</b>	<b>Idealusis tipas: veiklos vykdymas</b>	<b>Idealusis tipas: veiklos valdymas</b>	<b>Idealusis tipas: vadovavimas veiklai</b>
<b>Matavimas</b>	Intuityvus, subjektyvus	Objektyvus administracinių duomenų registravimas (daugiausia sąnaudų ir proceso)	Apribotos veiklos matavimo sistemos	Hierarchinės veiklos matavimo sistemos	Konsoliduotos veiklos valdymo sistemos

<b>Įtraukimas</b>	Nėra	Nedidelis	Apimantis skirtingas specifinio valdymo funkcijų sistemas	Sisteminė vidinė integracija	Sisteminė vidinė ir išorinė integracija
<b>Naudojimas</b>	Nėra	Ribotas: atskaitos, vidiniai bendrieji ciklai	Atskirtas	Nuoseklus, išsamus, pastovus	Socialinis naudojimas
<b>Apribojimai</b>	Funkcionalūs, nežinomi	Taisyklių atranka paremti <i>ad hoc</i>	Nenuoseklūs	Sudėtiniai, kompleksiniai	Nekontroliuojami, nebevaldomi

Įgyvendinant viešojo valdymo reformas dažnai susiduriama su reikšmingais klausimais, pavyzdžiui, su valdymo stilium „valdymas iš centro“ atsiradimu, kuris gali būti įvardijamas kaip metavaldymas ir apibūdinamas kaip tradicinis valdymo proceso komponentas. Kita vertus, metavaldymas gali būti suprantamas ir kaip valdymo įgaliojimų perdavimo poreikis siekiant didesnio centralizavimo. Metavaldymo koncepcija teigia, kad viešojo sektoriaus organizacijos ir procesai pasiekia tam tikrą autonomijos lygį ir tada į valdymo komponentus reikia įdiegti tam tikrą kontrolę. Toks metavaldymo suvokimas apima pusiausvyros nustatymo tvarką, kuri išlaiko pusiausvyrą tarp priskirtos ir decentralizuotos valdymo formos bei centrinio, t. y. valstybinio (angl. *federal*), valdymo ir kontrolės. Viešojo sektoriaus valdymas dažniausiai apima kontrolę ir autonomiją, tačiau jis tampa akivaizdus, kai priimant sprendimus didesnė valdymo kontrolė iš naujo įvertinama decentralizuotų sistemų aspektu (*Peters, 2010, p. 36–31*).

Apibendrinant inovatyvumą, pasireiškiantį vykdant viešojo valdymo reformas, galima teigti, kad siekiant efektyvios viešojo sektoriaus veiklos inovacijos ir inovatyvūs sprendimai tampa itin svarbūs plėtojant šiuolaikinės sektorių integracijos, daug organizacijų apimančių darinių, horizontaliųjų, vertikalųjų visų rūšių ir lygių partnerystės formų įvairovę, modernizuojant veiklos valdymo procedūras.



## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Apibūdinkite esmines viešojo valdymo reformų sąlygas ir priežastis.
2. Įvardykite sektorių sąveikos formas, taikomas reformuojant viešąjį valdymą.
3. Įvertinkite sutarčių valdymo formas partnerystės požiūriu.
4. Kuo reikšmingi tinklai ir inovacijos viešojo valdymo modernizavimo struktūrai?
5. Kaip funkcionuoja socialiniai tinklai esant į naujoves orientuotam valdymui?

## LITERATŪRA

---

1. AKINTOYE, A.; BECK, M. Policy, Management and Finance for Public-Private Partnerships. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009.
2. ALBURY, D. Fostering Innovation in Public Services. *Public Money and Management*. 2005, Vol. 25 (1), p. 51–6.
3. AMIRKHANYAN, A. A. Collaborative Performance Measurement: Examining and Explaining the Prevalence of Collaboration in State and Local Government Contracts. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2009, Vol. 19 (3), p. 523–554.
4. ANDREWS, R.; ENTWISTLE, T. Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2010, Vol. 20 (3), p. 679–701.
5. BEKKERS, V.; DUIVENBODEN, H.; van THAENS, M. Public Innovation and Information and Communication Technology: Relevant Backgrounds and Concepts. Iš: Information and Communication Technology and Public Innovation. van Bekkers, V.; Duivenboden, M.; Thaens, M. (eds.). IOS Press, 2006, p. 3–22.
6. BLAND, T.; BRUK, B.; KIM, D.; TAYLOR LEE, K. Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation Relationship. *The Innovation Journal*. 2010, Vol. 15 (3), p. 1–18.
7. BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. Managing Performance. International Comparisons. London: Routledge, 2008.

8. BOUCKAERT, G.; van de DONK, W. (eds.). *The European Group for Public Administration (1975–2010). Perspectives for the Future*. Brussels: Bruylant, 2010.
9. CAIDEN, G. E. Public Administration and the Third Sector. *Public Administration Review*. 2011, Vol. 71 (4), p. 651–653.
10. COLEMAN, J. S. Socialinės teorijos pagrindai. Vilnius: Margi raštai, 2005.
11. DURANNI, S. *Information and Liberation*. LLC: Library Juice Press, 2008.
12. HEFETZ, A.; WARNER, M. E. Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2012, Vol. 22 (2), p. 289–317.
13. ISETT, K. R.; MERGEL, I. A.; LEROUX, K.; MISCHEN, P. A.; RETHEMEYER, K. R. Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2011, Vol. 21 (1), p. 157–173.
14. KIM, J. Between Prescription and Practices in Seoul Metropolitan City: Institutional Constraints and Relational Contracting. *Journal of Public Administration*. 2006, Vol. 29 (10–11), p. 873–893.
15. KLIJN, E. Trust in Governance Networks: Looking for Conditions for Innovative Solutions and Outcomes. *Iš: The New Public Governance*. Osborne, S. (ed.). London: Routledge, 2010, p. 393–321.
16. KOPPELL, G. J. Administration Without Borders. *Public Administration Review*. 2010, Vol. 70 (1), p. 46–55.
17. KOTLER, P.; LEE, N. *Corporate Social Responsibility: Doing the Most Good for Your Company and Your Cause*. New York: John Wiley & Sons, 2005.
18. LANE, J. E. *State Management*. London: Routledge, 2009.
19. LIN, N. *Social Capital: a Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: University Press, 2003.
20. MAON, F.; SWAEN, V.; LINDGREEN, A. Mainstreaming Corporative Social Responsibility: a Triadic Challenge from a General Management Perspective. *Iš: Professionals' Perspectives of Corporate Social Responsibility*. Idowu, S.; Filho, W. L. (eds.). Berlin: Springer, 2009.
21. MELNIKAS, B. Nauji iššūkiai biurokratijai: internacionalizavimo procesai, tinklaveika, sektorių konvergencija. *Iš: Biurokratija demokratinėje visuomenėje*. Raipa, A. (red.). Kaunas: Technologija, 2011.
22. MICHELS, A. Innovations in Democratic Governance: How does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy? *International Review of Administrative Sciences*. 2011, Vol. 77 (2), p. 275–293.

23. OSTROM, E. *Doing Institutional Analysis: Digging Deeper than Markets and Hierarchies*. Iš: *The Handbook of New Institutional Economics*. Menard, C.; Shirley, M. (eds.). Dordrecht: Springer, 2005, Vol. 8.
24. PETERS, B. G. *Meta-Governance and Public Management*. Iš: *The New Public Governance*. Osborne, S. (ed.). London: Routledge, 2010, p. 36–51.
25. POLLITT, Ch.; BOUCKAERT, G. *Viešojo valdymo reforma*. Vilnius: Algarvė, 2003.
26. RAIPA, A. Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos. *Viešoji politika ir administravimas*. 2009, Vol. 30, p. 22–32.
27. RAIPA, A. *Naujojo viešojo valdymo dekompozicijos analizė*. Iš: *Modernus viešasis valdymas*. Raipa, A. (red.). Kaunas: Vitae Litera, 2012.
28. ROBINS, G.; BATES, L.; PATTINSON, Ph. *Network Governance and Environmental Management: Conflict and Cooperation*. *Public Administration*. 2011, Vol. 89 (4), p. 1293–1313.

---

### 3.3. VIEŠOJO VALDYMO REFORMŲ TENDENCIJOS IR PERSPEKTYVOS

---

Trečiojo skyriaus trečiajame poskyryje:

- supažindinama su viešojo valdymo reformų sampratų įvairove;
- išskiriamos XXI a. viešojo valdymo reformų organizacinės prielaidos;
- pateikiami viešojo valdymo reformų vertinimo kriterijai ir jų kaitos tendencijos.

Šiuolaikinio viešojo valdymo reformų praktiką ir patirtį analizuojantiems teoretikams kyla naujų, sudėtingų uždavinių vertinant globalų reformų kontekstą, valstybės institucijų veiklos pertvarkas anglosaksų tradicijos viešojo valdymo sistemose, suvokiant reformų turinį ir kryptis. Visa tai yra esminės globalaus valdymo institucinių struktūrų, jų dinamikos ir veiklos valdymo praktikos tobulinimo indikacijos, nulemiančios naujojo viešojo valdymo raidos tendencijas, modernizavimo iššūkius ir naujų, pažangesnių valdymo formų įsitvirtinimą rengiant ir įgyvendinant strategines valstybės nuostatas, kryptis ir įvairių lygių viešąsias programas, jungiant visų valstybės sektorių, valdymo formų, struktūrinių darinių išteklių galimybes. Viešojo valdymo procesų kaitos tyrinėtojai privalo ne tik suvokti reformų atskiruose regionuose ir šalyse kontekstą, bet ir gebėti konceptualizuoti tradicinio administravimo metodologinių vertybių reikšmę formuojantis naujiems viešojo valdymo reformų modelių konstruktais. Todėl viešojo valdymo reformų apibendrinimas tampa inkrementinio pobūdžio būtinybe. Tokia tęstinė viešojo valdymo reformų eiga, procesinė sisteminė jos analizės prieiga leidžia geriau įvertinti Europos Sąjungos ir kitų regionų bei valstybių bendrąją patirtį, įgytą modernizuojant valdymo procesus, suprasti ir išskirti reformų specifiką ir gaires nacionaliniu ir viršnacionaliniu lygmenimis. Kompleksinė metodologinė tyrimų orientacija valdymo procesų praktikos tyrinėtojams sudaro galimybes plačiau panaudoti mišrios analitinės sintezės, klasifikavimo, vertinimo ir prognostinius tyrimo instrumentarius apibrėžiant valdymo procesų reformų turinį, dinamiką, išryškėjusias naujas valdymo formų ir metodų reformavimo tendencijas bei reikalingas ir tikslingas jų pertvarkymo ir reorientavimo kryptis.

## Viešojo valdymo reformų samprata

Viešojo valdymo reformų samprata dažniausiai siejama su valdymo struktūrų, jų veiklos procesų ir atliekamų priskirtų socialinių, ekonominių, politinių, kultūrinių ir ideologinių vertybių funkcijų pokyčiais. Dabartiniame viešojo valdymo etape modernizavimo reformų strateginių kryptių ir tikslų nustatymas tampa esmine sąlyga viešojo sektoriaus veiklos valdymo efektyvumui didinti, geriau koordinuoti viešųjų institucijų pastangas siekiant jų veiklos produktyvumo, valdant visų rūšių organizacinius išteklius, keičiant organizacinę elgseną, sprendžiant valstybinio reguliavimo ir demokratinio valdymo plėtros derinimo problemas, priimant ir įgyvendinant sprendimus, sukuriant viešąją vertę kaip visų valstybėje veikiančių sektorių (viešojo, privataus ir nevyriausybinio) kryptingų pastangų rezultatą (*Pestoff, Brandsen*, 2010, p. 223–229).

XXI a. viešojo valdymo modernizavimo reformų metodologinis pagrindimas, teorinio modeliavimo ir praktikos paieškos formuojasi ir plėtojasi kartu su atsinaujančiomis tradicinėmis viešojo valdymo veiklos formomis ir institutais. Reikia įvertinti ir radikalių viešojo valdymo sistemų, jų funkcijų, veiklos procesų reformų pobūdį XX–XXI a. sandūroje, kada esminėmis valdymo modernizavimo dominantėmis tampa nauji iššūkiai, kylantys numatant inovacines valdymo reformų gaires ir kryptis viešosios politikos kūrimo, strateginių sprendimų, programų ir projektų valdymo klausimais siekiant efektyviau teikti viešąsias paslaugas (*Wall*, 2013, p. 3–4).

Viešojo sektoriaus valdymo reformos XX a. pabaigoje buvo įvardytos terminu „viešosios vadybos reformos“. Jos suprantamos kaip inovatyvi viešojo valdymo ideologija ir praktika, pirmiausia siejama su valstybės ir verslo santykių pokyčiais. Toks viešojo sektoriaus reformų orientyras gana sparčiai keičia tradicinius M. Vėberio ir V. Vilsono pasiūlyto administravimo principus ne tik tęstinės kaitos, bet ir radikalių, valstybinio reguliavimo reformų įgyvendinimo priemonėmis, metodais ir procedūromis, kurių ideologinis pagrindas buvo įvairiarūšės, remiantis liberalizmu susiformavusios politinės doktrinos interpretacijos ir požiūriai į piliečių dalyvavimą valdymo veikloje, teisinius valstybinio reguliavimo imperatyvus, viešojo sektoriaus organizacijų veiklos racionalumo, efektyvumo, produktyvumo, strateginio valdymo svarbą kuriant viešąją vertę. Todėl darytina išvada, kad valdymo reformų proceso

tobulinimas ir valstybinio reguliavimo svarbos didėjimas, kaip vienas iš svarbiausių viešojo valdymo posistemių, yra itin svarbus determinantas viešosios vadybos paradigmos struktūroje (*Ongaro, 2009, p. 2*).

Viešojo valdymo reformų analizė leidžia apibendrinti įvairių valdymo modernizavimo reformų patirtį, lyginamosios analizės metodais įvertinti naujosios viešosios vadybos svarbą ir rezultatus ir siekti viešųjų organizacijų veikloje efektyviau naudoti apibendrintą patirtį. Tai neįmanoma padaryti remiantis vien siekiu perkelti arba aklaai kopijuoti atskirų valdymo sistemų veiklos praktiką. Tokias valdymo reformavimo metodologines nuostatas itin svarbu priimti tarptautinėms, asocijuotoms, viešojo valdymo reformas koordinuojančioms struktūroms, valdymo reformavimo konsultacinėms institucijoms, kurių esminė funkcinė paskirtis – skatinti bendriausių reformų ideologinių nuostatų ir konstruktyvų rengimą bei praktikos plėtrą, tobulinti įvairias skirtinguose pasaulio regionuose veikiančių administracinių sistemų konvergencijos formas valdymo modernizavimo reformos čia suvokiamos tiek kaip atskiros doktrinos, tiek kaip valdymo paradigmos plačiausiąja prasme: kaip valstybės politinių, socialinių, ekonominių, ideologinių procesų visuminių reikšmių reformavimo pagrindas. Toks viešojo valdymo reformų konceptualizavimas reiškia naujų metodologinių tyrimo priėgų kūrimą, leidžiantį išskirti valdymo reformų prielaidų, sąlygų, jų eigos ir efektyvumo dimensijų specifiką, geriau nustatyti ir suprantamiau paaiškinti tradicinių valdymo vertybių ir bendrųjų valdymo sistemų modernizavimo XX–XXI a. sandūroje sąveiką, t. y. skirtingų reformų turinio, formos ir konteksto požymių koegzistencijos ypatumus.

Viešojo valdymo reformos nėra specifinis dabartinio valdymo etapo bruožas. Jis būdingas visoms viešojo administravimo stadijoms ir ciklams. Ch. Pollittas ir G. Bouckaertas išskiria tris viešojo valdymo reformų etapus:

- pirmasis etapas apibūdinamas kaip tradicinis M. Vėberio ir V. Vilsono modelis, kada dominuoja biurokratinis valdymas ir hierarchinio valdymo modeliai;
- antrasis valdymo reformų etapas pasižymi įvairių interesų grupių ir dalyvių įtraukimu į valdymo sprendimų rengimą, viešųjų paslaugų teikimą, aktyvesnę privačių struktūrų ir pilietinės visuomenės organizacijų dalyvavimą, rinkos mechanizmų svarbos didėjimą;

- trečiajame etape dominuojančia kryptimi įgyvendinant valdymo reformas tampa horizontalioji integracija, svariai papildanti hierarchinę ir rinkos integraciją siekiant išvengti pernelyg didelių valstybinio valdymo fragmentacijos pavojų (*Pollitt, Bouckaert, 2003, p. 89, 311–312*).

Rytų ir Vidurio Europos regionai viešojo valdymo reformas pradėjo ne nuo tradicinio Vėberio ir Vilsono modelio, bet nuo ankstesnių valdymo modelių, vadinamosios valstybės – partijos ir partijos – valstybės sistemos. Esminiai pokyčiai šiuose regionuose prasidėjo nuo bandymų reformuoti valstybės funkcijas. Tai dar 1992 m. apibūdino kai kurie teoretikai, lyginę Vakarų valstybių funkcionavimo ir reformų kaitą bei Rytų ir Vidurio Europos valstybių funkcijas prieš pokyčius ir po jų (žr. 3.3.1. lentelę).

3.3.1. lentelė. Valstybių funkcijų kaita (*Jenei, 2013, p. 45–46*)

### Vakarietiškos valstybės funkcijos

Prieš pokyčius	Po pokyčių
Ekonomikos organizavimas	Teisinių nuostatų įtvirtinimas
Kultūrinė ir edukacinė funkcija	Mažiau svarbi ideologija
Visuomenės integracija	Pilietinės visuomenės reikšmės didėjimas

### Rytų ir Vidurio Europos valstybių funkcijos

Prieš pokyčius	Po pokyčių
Etatistinės priemonės	Socialiniai ir rinkos santykiai
Politiškai ir ideologiškai lojalūs darbuotojai	Valstybės tarnybos parengimas
Demokratinis centralizmas	Valdžios skirstymas į horizontaliąsias ir vertikaliasias kryptis
Partijų sprendimai	Teisinis ir ekonominis reguliavimas

Analizuojant valdymo reformų procesų turinį galima teigti, kad kalbant apie reformų valdymą ir jų kaitos tendencijas tikslinga vartoti terminą „modernizavimas“, nes dažnai pokyčiai, kaip terminas, ne visada yra tinkamas ir derintinas su valdymo reformos terminų interpretacijomis. Ypač tai aktualu susidūrus su pozityvių pokyčių aiškinimo ir vertinimo tendencijomis (*Ongaro, 2009, p. 5*).

Modernizavimo reformų procesui būdinga reformų strategijų, krypčių ir įgyvendinimo būdų įvairovė. Tai lemia įvairūs požiūriai, metodologinis reformų valdymo conceptualizavimo lygmuo, reformų tikslingumo atskiruose regionuose ir srityse priežastys. Kita vertus, reformų, kaip modernizavimo proceso, struktūrą galima apibrėžti kaip visumą ciklą, pavyzdžiui: reformų būtinybės ir reformavimo kaip inovatyvios veiklos suvokimą; reformų kaip modernizavimo būdo esminės dedamosios institucionalizavimą ir politinės paramos užsitikrinimą; vykdant reformas išryškėjusių disfunkcijų, trukdžių ir kontrapreneriškų tendencijų organizacijų veikloje pašalinimą (*Hatch, Cunliffe, 2006, p. 309–311*). Toks cikliškas valdymo reformų pobūdis leidžia užtikrinti organizacijos vidinių darinių funkcijų ir atsakomybės sričių pasiskirstymo pusiausvyrą, būtiną siekiant modernizuoti kompleksinį valdymą kaip darnios organizacijų veiklos konstruktyvų praktinio įgyvendinimo užtikrinimą, sektorių integracijos įtvirtinimą vykdant reformas (*Guzman, Sierra, 2011, p. 3*).

#### **Viešojo valdymo reformų organizacinės prielaidos**

Valdymo reformų įvairovę lemia daugybė veiksnių. Vienas iš svarbiausių yra administravimo tradicijos, kurios suprantamos kaip istoriškai susiklosčiusių vertybių visuma, jungianti valstybės ir visuomenės, politikų ir administratorių sąveiką, atsakomybės suvokimą, kitaip tariant, tokį palikimą, kuris tiesiogiai ir netiesiogiai yra itin svarbus ir daro įtaką viešojo valdymo reformų turiniui. Be to, reikia pabrėžti, kad administravimo tradicijos nėra statiškos. Jos dinamiškai keičiasi kartu su globalizacijos iššūkių suponuotais pokyčiais, veiklos valdymo modernizavimu, pozityvia inovatyvios administracijos struktūrų praktikos diegimo patirtimi, kontrapreneriškomis nuostatomis ir trukdžiais, t. y. su organizacinių reformų rengimo ir įgyvendinimo kultūros plačiąja prasme kaita (*Ongaro, 2009, p. 7*).

Žymus danų organizacijų teorijų specialistas G. Hofstede organizacinę kultūrą apibūdina kaip palyginti didelės kultūros sistemos subkultūrą. Reikia pabrėžti, kad nagrinėjamu aspektu G. Hofstede tyrimai ir darbai aktualūs tuo, kad jis ne tik nustatė specifinius, išmatuojamus kultūrinių dimensijų skirtumus, bet ir susistemino teorinius teiginius, kad organizacinė kultūra yra būdas ir priemonė, kuriais visuomenei daromas poveikis, t. y. nacionalinė kultūra yra



tarsi skirtingų organizacijų kultūrų visuma arba kontekstas (*Hatch, Cunliffe, 2006, p. 185*).

Organizacijų teorijos specialistai dažniausiai diskutuoja, kiek ir kaip įmanoma pakeisti ir paveikti organizacinę kultūrą, t. y. modeliuoti ir nustatyti vadybos mokslo galimybes siekiant veikti organizacinę kultūrą ir elgseną, institucines normas ir vertybes, kitaip tariant, kurti vadinamąjį organizacinės kultūros įvaizdį, taikyti valdymo reformavimo procedūras ir taip siekti įvairių organizacijų veiklos reikšmių pokyčių. Kiti teoretikai teigia, kad galimybės keisti organizacinę kultūrą, kaip bendrosios kultūros subkultūrą, yra gana ribotos, nes vykdant reformas organizacijų kultūrai ir bandymams ją keisti dažnai būdingas konformizmas, spekuliatyvūs elementai, pacifistinės nuostatos, kurių nereikia painioti su organizacijų gebėjimais lanksčiai veikti prisitaikant prie objektyvių pokyčių, netgi santykinai subjektyviai juos spartinant ar pristabdant. Kita vertus, įvairių pozicijų besilaikantys organizacinės kultūros tyrinėtojai sutinka, kad organizacijų lyderiai ir aukščiausiojo lygmens vadybininkai daro didžiausią įtaką organizaciniam valdymo reformų kultūros pokyčiams (*Hatch, Cunliffe, 2006, p. 206–207*).

Žinomi viešojo valdymo tyrinėtojai T. Bovairdas ir E. Loffleris taip klasifikuoja organizacijų reformoms įtaką darančius išorinės aplinkos veiksnius:

- politinius: naujų socialinių ir politinių judėjimų atsiradimas; besikeičiantys piliečių lūkesčiai, t. y. tikimasi kokybiškesnių viešųjų paslaugų; informacijos priemonių galimybių plėtra; pasitikėjimo partijomis ir valdymo elito gebėjimais efektyviai spręsti kylančias visuomenės problemas trūkumas; jų atsakomybės ir atskaitomybės stoka;
- ekonominius: siejamus su piliečių gerovės ir jų pajamų augimu, mokesčių reguliavimo problemomis, kylančiomis siekiant įtvirtinti teisingesnes mokesčių sistemas. Ekonominių reformų požiūriu itin svarbus tampa piliečių poreikių tenkinimas sustiprinant profesinių sąjungų, kaip darbo rinkos ir darbo santykių dalyvių, reikšmę;
- socialinius: siejamus su socialinės srities, t. y. paslaugų, nedarbo politikos ir užimtumo skatinimu; individų teisių į saviraišką, savireguliacijos procesų įtvirtinimu; socialinės atskirties

grupėms svarbiu minimaliojo gyvenimo lygio kilimu; rasinės, socialinės, lytinės diskriminacijos panaikinimu ir vaikų teisių apsauga; nauja darbo santykių kokybe ir kt.;

- technologinius: susijusius su technologiniais pokyčiais, vykdomais siekiant inovacines technologijas ir sprendimus taikyti ir įgyvendinti kasdienėje valdymo procesų aplinkoje;
- aplinkosaugos: siejamus su klimato pokyčiais, naujų alternatyvių energijos šaltinių paieška ir naudojimu, atliekų utilizavimo procesų sudėtingumu ir aktyviu visuomenės spaudimu tiesiogiai dalyvauti sprendžiant XXI a. ekologijos ir energetikos problemas;
- teisinius: siejamus su tam tikrų pasaulio institucijų – Jungtinių Tautų, Pasaulio banko, Pasaulio prekybos organizacijos ir kitų veikla numatant naujas teisinės valdymo reformų įgyvendinimo užduotis ir standartus nacionalinėms valstybėms. Be to, teisiniai viešojo valdymo reformų veiksniai apima daug aktyvesnį pilietinės visuomenės dalyvavimą valstybės institucijų veiklos teisinės priežiūros procesuose (*Bovaird, Loffler, 2009, p. 16–18*).

Itin svarbia prieplaida ir paskata reformuoti viešąjį valdymą tapo 2007 m. ekonominė ir finansinė krizė, prasidėjusi JAV ir išplitusi į Europos bei Azijos šalis. Jos neigiami padariniai skatino ir tebeskatina ieškoti netradicinių viešųjų išteklių valdymo sprendimų. Krizei užsitęsus valstybės institucijos įvairiuose regionuose ieškojo būdų ir priemonių reguliuoti valstybės biudžetų ir strateginių programų valdymą rinkos ekonomikos sąlygomis. Daugelyje Vakarų šalių valstybės finansinės institucijos gelbėdamos bankus nuo bankroto tiesiogiai sustiprino finansinę privačių bankų priežiūrą ir sugriežtino valstybės reguliavimą. Užtikrindamos teikiamų finansinių paslaugų saugumą ir visuomenės poreikius valstybės taikė įvairias bankų restruktūrizacijos formas ir kitas jų veiklos pertvarkymo priemones, netgi bankų perėmimą valstybės nuosavybėn. Taip buvo didinama valstybės įtaka ir atsakomybė. Valstybė tokiomis būtinomis priemonėmis reformavo institucijų veiklą ir tam tikra prasme susigrąžino dalį valstybės valdymo funkcijų, kurios vykdant naujosios viešosios vadybos reformas XX a. pabaigoje vyraujant privatizacijos, viešojo sektoriaus struktūrų ir funkcijų bei valstybinio reguliavimo hipertrofuoto segmentavimo

aplinkai buvo perduotos įvairių lygių verslo struktūroms bei vadina-  
mosioms nepriklausomoms agentūroms (*Public...*, 2010, p. 131–132).

Žinoma, toks valstybės reguliavimo stiprinimas iš dalies kves-  
tionavo esminius naujosios viešosios vadybos ideologinius postulatus,  
susijusius su verslo valdymo principų institucionalizavimu viešojo  
valdymo struktūrinėje ir funkcinėje erdvėje. Kita vertus, galima teig-  
ti, kad 2007–2010 m. krizės pamokos lėmė naujų viešojo valdymo  
reformavimo tendencijų atsiradimą. Pavyzdžiui, sustiprinus valstybės  
institucijų poveikį, priežiūrą, kontrolę ir teisines procedūras vyrau-  
janti viešojo ir privataus sektorių partnerystės doktrina ir praktika  
virto naujomis, aukštesnėmis sektorių partnerystės formomis, api-  
būdinamomis kaip sektorių integracija. Tinklaveikos ir integracinių  
procesų efektyvumas vykstant reformoms priklauso nuo socialinių  
procedūrų, garantuojančių vadinamųjų santykių arba struktūrinės są-  
veikos įtvirtinimą. Kalbant apie tinklaveiką reikia pasakyti, kad šioje  
srityje santykiai dažniau determinuoja dvišalius tinklų dalyvių ry-  
šius, o struktūrinio pobūdžio įtvirtinimas peržengia tinklinių dvi-  
pusių santykių koncepto ribas ir suprantamas kaip trečiųjų dalyvių  
įtraukimas, leidžiantis esant trikampio modeliui užtikrinti efektyvesnį  
tinklų valdymą kaip šiuolaikinio viešojo valdymo modernizavimo re-  
formų strategijų esmines kryptis (*Moliterno, Mahony*, 2011, p. 446–  
449). Valdymo teoretikai išskiria politikos, bendradarbiavimo ir val-  
dymo tinklų formas, kaip darančias didžiausią įtaką reformų sėkmei.  
Pirmoji tinklų forma labiau atspindi valstybinių institucijų ir valdymo  
organizacijų junginių veiklą, vykdomą valdant sprendimų rengimo ir  
įgyvendinimo procesus. Antroji – bendradarbiavimo tinklai – orien-  
tuoti į sektorių sąveiką, apimančią visus tris sektorius, kai dalijamasi  
funkcijomis, būtinomis teikiant viešąsias paslaugas. Valdymo tinklai  
jungia politikos kūrimo ir įgyvendinimo procesus, vykstančius ko-  
ordinuojant tinklaveikos sistemų veiklą kuriant viešąją vertę (*Isett*,  
2011, p. 163–166).

Dominuojančiomis sektorių sąveikos kryptimis tampa ne dviejų  
sektorių (viešojo ir privataus) sutarčių procedūrų valdymas, o spartus  
tinklaveikos procesų ir hibridinių struktūrų (formalių ir neformalių)  
struktūrų gausėjimas. Koordinuojančios funkcijos, strateginių pri-  
oritetų, priežiūros ir kontrolės funkcijos tampa valstybės institucijų  
veiklos reformavimo prioritetais (*Akintoje, Beck*, 2009, p. 123–128).

Tokios viešojo valdymo reformos XXI a. pradžioje naujojo vėberizmo doktriną leido įvardyti kaip viešojo valdymo institucinę veiklą, nors terminą „naujasis vėberizmas“ kaip vieną iš gerojo valdymo reikšmių dar 1989 metais minėjo žymus valdymo teoretikas V. Ostromas. Naujasis M. Vėberio viešojo valdymo stilius dažnai interpretuojamas kaip valdymo hibridinio evoliucionavimo kitimo modelis, naujosios viešosios vadybos paradigmos racionalumą ir tam tikrus vektorius jungiantis į valdymo sistemų pokyčius, būdingus vadinaamojo tranzitinio valdymo formoms, kada paradigmai ar doktrinai būdingų valdymo sistemos modelių ir formų dažnai negalima priskirti vienam ar kitam valdymo etapui. Išsamiau aptariant tokias valdymo reformų aplinkybes ir hibridines valdymo formas reikia pabrėžti valdymo sistemų kaitos ir veiklos normatyvinio reglamentavimo, tarnautojų kompetencijos, naujų kontrolės ir atsakomybės formų atsiradimo svarbą, demokratinio valdymo institucijų poveikio galimybių plėtojimą, ekspertų ir ekspertizių bei piliečių asociacijų dalyvavimo reikšmę (*Peters, 2010, p. 39–43*).

XX a. aštuntojo dešimtmečio pabaigoje prasidėję viešojo valdymo reformavimo procesai įgauna vis dinamiškesnes reikšmes, tampa savotišku reiškiniu, jungiančiu itin sudėtingų globalaus valdymo procesų prielaidų, determinantų, indikatorių ir poveikio visuomeninių reiškinių kaitai holistinius bruožus. Itin dinamiškas viešojo valdymo reformas dėl įvairių aplinkybių (socialinių, ekonominių, technologinių pokyčių, viešųjų paslaugų proceso kaitos, politinės sistemos ir valstybės tarnybos, kaip viešojo administravimo posistemų kitimo) sparčiausiai buvo siekiama įgyvendinti anglosaksų tradicijos viešojo valdymo srityje. Joje spartėjantys pokyčiai greičiau generavo viešojo valdymo reformų ideologijos atsinaujinimo ir naujų viešojo sektoriaus vadybos paradigimų kūrimo užduotis politikos ir administravimo dichotomijos, viešojo ir privataus sektorių sąveikos, demokratinio valdymo tobulinimo, naujų inovatyvių valdymo procesų modelių, procedūrų modelių, metodų ir procedūrų kūrimo reformų dalyviams: viešosios politikos kūrėjams, strateginių jos krypčių ir programų įgyvendinimo administracijai.

Apibrėžiant naujas viešojo valdymo reformų ideologines nuostatas XX a. pabaigoje – XXI a. pradžioje pasitarnavo itin aktyvūs mokslininkų ir valdymo praktikų debatai, diskusijos, argumentai, įvairių

teorinių prielaidų ir interpretacijų, taip pat veiklos modeliavimo požiūrių visuma. Ji buvo tarsi terpė, padėjusi geriau suvokti naujosios viešosios vadybos svarbą, jos galimybes sąveikauti su kitomis globaliomis valstybės valdymo reformų paradigmos atmainomis, tokiomis kaip naujasis viešasis valdymas, vadinamasis geras valdymas, vadinamasis sumanus valdymas ir žemyninėje Europoje itin propaguojamos naujojo M. Vėberio valdymo stiliaus bei juo pagrįstos valstybės ideologija ir praktika (*Ongaro, 2009, p. 2*).

Itin reikšmingos sąlygos, aplinkybės ir prielaidos modernizuoti ir reformuoti šiuolaikinį viešąjį valdymą yra valstybinio valdymo sistemų (biurokratinio organizavimo struktūrų ir jų atliekamų funkcijų) kaitos planavimas, reformas vykdančių struktūrų kūrimas, organizacijų rengimasis reformoms ir kt. XXI a. viešojo valdymo sistemoms būdinga tai, kad jų veikla efektyviai planuojama įgyvendinant organizacijų veiklą, rengiant ir priimant sprendimus, susijusius su efektyvumo ir kokybės, kaip esminio reformavimo vektoriaus, pabrėžimu vykdamas viešojo valdymo modernizavimo reformas.

### **Viešojo valdymo reformų vertinimas ir tendencijos**

Modeliuodamas viešojo valdymo modernizavimo reformų kryptis ir perspektyvas, numatydamas galimus reformų padarinius J. E. Lane'as išskiria tam tikras dabartiniame viešojo valdymo etapui būtinas teorines nuostatas, galinčias padėti suprasti ir išmokti taikyti metodologinę reformų instrumentarijų, t. y. gebėjimus suvokti viešojo valdymo modernizavimo reformų logiką kaip visuminį sisteminių organizacinės elgsenos, organizacinės kultūros ir veiklos vadybos derinį. Tokiomis teorinėmis nuostatomis gali būti laikomas biurokratinio valdymo reformų modeliavimas kaip postbiurokratinių sistemų veiklos kontrolės ir vertinimo dirbtinės realybės rekonstrukcijos visuma. Kita reformų metodologijai būdinga teorinio diskurso sritis yra modernizavimo ir reformų reikšmės viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo struktūroje apibrėžtis. Trečią šiuolaikinio valdymo reformų metodologinio instrumentarijaus tobulinimo kryptį atspindi inovatyvumo ideologijos ir praktikos problemų nustatymas kaip esminės XXI a. valdymo reformų indikatorių išskyrimo reikšmės. Ketvirtoji teorijų grupė, reikšminga taikant reformų procesų rezultatų kokybinius parametrus, siejama su

įvairių demokratinio valdymo, piliečių dalyvavimo ir institucijų socialinės korporatyvinės atsakomybės stiprinimo formų kūrimu (*Lane, 2009, p. 13–22, 65–67, 102–103*).

Numatant viešojo valdymo reformų perspektyvas reikia nustatyti svarbiausias šiuolaikinių valdymo procesų kaitos, kaip gana subjektyvaus veiksnio, galinčio teigiamai paveikti reformų rezultatus, aplinkybes ir dedamąsias, pavyzdžiui: globalų reformų pobūdį, reformų būtinybę, naujus kokybinius valdžios institucijų ir visuomenės santykių bruožus, teorinius modelius ir interpretacijas kaip išimtinai subjektyvios veiklos rezultata, būtinybę taikyti metodologinį instrumentarijų reformuojant valstybės institucijų veiklą. Tokią šiuolaikinio valdymo kaitą reprezentuojančių reformų visumą geriausiai apibūdina subjektyvaus ir objektyvaus pobūdžio tęstiniai naujosios viešosios vadybos pokyčiai. Šios metavaldymo formavimosi tendencijos negali atsirasti be naujų, reformas kuriančių ir įgyvendinančių formalių ir neformalių institucijų, kurių veikla nukreipta į tinklaveikos integravimosi procesų plėtrą, naujų alternatyvių postbiurokratinių kontrolės formų sukūrimą, viešojo valdymo struktūrų veiklos koordinavimo ir atsakomybės funkcijų tobulinimą (*Peters, 2010, p. 39–41*).

Šiuolaikinio viešojo valdymo reformų analizė rodo, kad valdymo reformų turinį, jų efektyvumą ir produktyvumą pirmiausia nulemia sisteminiai politinių, ekonominių, socialinių ir kitų viešojo gyvenimo erdvių ir reikšmių pokyčiai. Kita vertus, reikia pabrėžti, kad itin sunku įvertinti viešojo valdymo reformų rezultatus ir išmatuoti jų poveikį įvairiems viešųjų organizacijų veiklos vadybos aspektams, visuomenės reikmių ir interesų grupių lūkesčių tenkinimo kokybei. Viešojo valdymo demokratizavimo reformų tikslai yra sutelkti į valdymo procesų efektyvumo ir kitų kokybinių veiklos parametrų įtvirtinimą, jų suderinimą su viešojo valdymo sisteminių reformų demokratiniu kontekstu. Plėtodami valdymo efektyvumo ir reformų demokratizavimo kryptis teoretikai siekia pagrįsti šios nelengvai įgyvendinamos ir sunkiai vertinamos sąveikos veiksnus. Svarbiausia šios sąveikos problema yra tradicinio viešojo valdymo, kaip biurokratinio valdymo, interpretavimas, kuris dažnai vertinamas kaip priešiškas valdymo demokratinėms procesų tendencijoms stiprėjimui. Todėl vertinant biurokratinio valdymo ir valdymo demokratizavimo procesų sąveiką svarbūs yra siekiai išskirti svarbiausius veiksnus, galinčius teigiamai

paveikti tradicinio valdymo ir reformavimo tendencijų dualizmą. Tokiais veiksniais dažniausiai laikomi tiek vidinės, tiek išorinės organizacijų aplinkos ypatumai, valdymo sistemų, struktūrų išteklių ir galimybių ribų nustatymas, organizacijų vadovų ir darbuotojų gebėjimai tobulinti sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą, taip pat jų patirtis, įgyta valdant nuolat kylančius konfliktus ir įveikiant trukdžius. Tam būtina visais valdymo reformų lygmenimis užtikrinti modernių teisinių ir normatyvinių priemonių funkcionavimą, įtvirtinti piliečių ir asocijuotų struktūrų dalyvavimą, įgyvendinti modernios veiklos vadybos formas, metodus, procedūras ir kitą sisteminę procesinę veiklą (*Feiock, Jang, 2009, p. 669–673*).

Tokią vertinimo sudėtingumą lemia įvairūs veiksniai, pavyzdžiui: sisteminis pokyčių ir reformų pobūdis; viešųjų paslaugų teikimo kokybės standartai; organizacijų veiklos vadybos formų įvairovė; strateginių uždavinių numatymo ir įgyvendinimo klaidos ir procesų eigos trukdžiai. Institucijų veiklos kūrybingumą ribojantys rutiniškas biurokratinis mąstymas ir veikla, vykdoma planuojant ir įgyvendinant visų rūšių išteklių valdymą, dažnai tampa reikšmingais veiksniais atliekant reformų politikos uždavinius. Tokiais atvejais viešojo valdymo reformų rezultatyvumą lemia tiek reformų politikos kūrimo, tiek jos įgyvendinimo, kaip valdymo proceso fazių ir procedūrų, sąveika (*Raipa, 2007, p. 16–21*). Todėl vertinant reformų veiksmingumą būtina atkreipti dėmesį į politikos kūrėjų ir administracinių struktūrų gebėjimus ir galimybes, išorinės organizacijų aplinkos veiksnius bei organizacijų darbuotojų kokybinius parametrus, kurie nulemia planavimo, finansų valdymo, veiklos stebėsenos, audito ir vertinimo modernizavimą, inovacinės valdymo reformų ideologijos ir jos praktinio įgyvendinimo rezultatyvumą rengiant ir įgyvendinant sprendimus tiek valstybės strateginių, tiek sektorių reformų lygmenimis (*Buškevičiūtė, Raipa, 2011, p. 18–19*).

Šiandien teoretikų požiūris ir organizacijų valdymo praktika aiškiai rodo esant vis dar gajų tradicinio viešojo valdymo, t. y. biurokratinių formų valdymo, poveikį. Toks biurokratinio organizacijų valdymo modelis XX a. įvairiomis valstybių organizavimo formomis pirmiausia reiškė labai griežtą institucinių darinių veiklą ir jų atsakomybę bei funkcinių išdėstymą. Manoma, kad toks viešojo sektoriaus struktūrų organizacinės veiklos formalizavimas gali užtikrinti tinkamus

institucinės veiklos efektyvumo, produktyvumo ir kokybės parametrus. Kita vertus, XX a. antroje pusėje organizacijų veiklos formos, principai ir standartai, atrodę nepajudinami ir atstovaujantys klasikiniam organizacijų ir veiklos vadybos bruožams, gana sparčiai kinta. Esminiai šios kaitos pagrindo determinantai yra siekiai keisti formalių klasikinių biurokratiškos organizacijų veiklos stilių, reformuoti organizacinių strateginių kryptį numatymo ir įgyvendinimo metodus ir priemones, pašalinti atsiradusias veiklos disfunkcijas. Vertindami formalios biurokratinės organizacijos veiklos modelius valdymo teorikai mini šiuos jų trūkumus:

- formalių organizacijų elgsena dažnai nėra jų tikroji elgsena, nes veiklos praktika ir rezultatai gali labai skirtis nuo pradinių ketinimų ir tikslų;
- formalių organizacijų vidinėje aplinkoje atsiranda neformalių struktūrų, galinčių vienaip ar kitaip paveikti formalios organizacijos veiklos rodiklius, skatinti arba priešintis veiklos reformoms;
- formalios organizacijos dažniausiai taiko griežtas priemones ir technologijas siekdamos tam tikrų tikslų, ir tai neretai neduoda norimo rezultato;
- organizacijų vadovybė ne visada yra labiau kvalifikuota nei tiesioginiai organizacijos strateginių uždavinių įgyvendintojai – praktikai, turintys ilgalaikę veiklos patirtį, geriau besiorientuojantys praktiškai įgyvendinant organizacijų veiklos perspektyvas ir uždavinius;
- nors formalios organizacijos negali nepriimti globalių iššūkių, stabdyti būtinųjų pokyčių ir priešintis modernizavimo reformoms, tačiau tai nereiškia, kad jos visada besąlygiškai remia inovatyvios aplinkos kūrimą, būtiną norint sėkmingai vykdyti reformas (*Lane, 2009, p. 13*).

Visos viešojo valdymo teorikų ir praktikų pastangos kurti valdymo reformų ideologiją, jos įgyvendinimo metodologijas ir praktinio jų įgyvendinimo tvarką buvo ir yra sutelktos į valdymo efektyvumo ir produktyvumo didinimą, t. y. siekį pagerinti kiekybinius ir kokybinius viešųjų struktūrų veiklos rodiklius taikant inovatyvias veiklos procesų reorganizavimo technologijas (*Bason, 2014, p. 74*).



Daugiausia dėmesio kreipiama į valdymo personalo gebėjimų ugdymą, informacinės sklaidos užtikrinimą, paslaugų teikėjų ir vartotojų sąveikos būtinybę ne tik užtikrinant grįžtamąjį ryšį, bet ir pastebimai išplečiant klientų, kaip vartotojų, dalyvavimą kuriant viešuosius produktus ir paslaugas. Tai galima pasiekti sistemingai tiriant vartotojų poreikius ir lūkesčius, analizuojant klientų pateikiamus alternatyvius sprendimus, tobulinant tinklaveikas, integravimosi procesų visumos bei veiklos procesų vertinimą (*Raipa, ir kt.*, 2012, p. 81–82).

Viešojo valdymo reformų tyrinėtojai sutinka, kad kartu su naujosios viešosios vadybos paradigma prasidėjęs šiuolaikinis valdymo reformų procesas praktiškai buvo gana sėkmingas XX a. pabaigoje. Ji leido surasti ir institucionalizuoti naujas valdymo reformavimo priemones ir technologijas. Deja, nemažai pastangų reformuojant viešojo valdymo procesus nedavė lauktų rezultatų dėl netinkamos reformų politikos, t. y. strateginių sprendimų ir programų kokybinių parametrų pertvarkymo, vadinamojo reformų politikos dizaino. Iš dalies pasiteisino klasikinis teiginys, kad bet kuri viešoji politika dažniau neįgyvendinama dėl to, kad jos kūrėjai ir strateginių kryptčių numatytojai nepakankamai kokybiškai atlieka itin atsakingas politikos kūrimo, kaip politikos fazės ir politikos procedūrų visumos, užduotis. Tai XX a. pabaigoje suponavo valdymo reformų modeliavimo ir jų įgyvendinimo procesų disfunkcijas, sukėlusias nemažai ekonominių ir socialinių visuomenės problemų. Todėl šiuolaikinio viešojo valdymo reformavimo procesas yra gerokai sudėtingesnis. Reikalinga geriausia tradicinio viešojo valdymo ir naujosios viešosios vadybos patirtis, kūrybiškas veiklos formų derinimas su postmoderniais iššūkiais viešajam valdymui, kurio reformavimo kryptys šiandien linksta nuo decentralizacijos link centralizuoto valdymo kryptčių įtvirtinimo (bent jau Europos Sąjungoje). XX a. pabaigos reformų vykdymo patirtis rodo, kad universalios ir radikalios reformos ne visada yra efektyvesnės negu ne tokios kategoriškos modernizavimo kryptys, kokybiškai parengtos ir sutelktos į vieną ar kitą regioną arba valstybinius darinius. Vienaip ar kitaip, tendencija kuriant valdymo procesus ir modelius taikyti griežtesnes valdymo ir vadybos technologijas ir procedūras veda į naujojo vėberizmo principų ir strateginių valdymo kryptčių stiprėjimą šiuolaikinėje viešojo valdymo teorijoje ir praktikoje (*Blum, Manning*, 2009, p. 55).

Apibendrinant viešojo valdymo reformų tendencijas XXI a. pradžioje galima teigti, kad valdymo reformų perspektyvas lemia globalios visuomenės raidos salygos, regionų ir viršnacionalinė politinė, socialinė, ekonominė organizacijų vidinės ir išorinės aplinkos specifika, o reformų kryptis ir gaires nulemia organizacijų gebėjimai kūrybiškai panaudoti per XX a. sukauptą valdymo kitimo patirtį.

---

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Apibūdinkite viešojo valdymo reformų sampratą.
2. Kokie esminiai valdymo reformų etapai yra išskiriami ir kas jiems būdinga XX–XXI a. sandūroje?
3. Išvardykite esmines valdymo reformų prielaidas ir veiksnius.
4. Pagrįskite šiuolaikinio viešojo valdymo reformų logiką kaip kompleksinį vadybinės veiklos derinį.
5. Kokios yra šiuolaikinio viešojo valdymo reformų įgyvendinimo problemos, rezultatai ir jų perspektyvos?

---

## LITERATŪRA

---

1. AKINTOJE, A.; BECK, M. Management and Finance of Public-Private Partnership. Oxford: Willey- Blackwell, 2009.
2. BASON, Ch. Leading Public Sector Innovation. Co-Creating for a Better Society. Chicago: Policy Press, 2014.
3. BLUM, J.; MANNING, N. Public Management Reforms Across OECD Countries. Iš: Public Management and Governance. Bovaird, T.; Löffler, E. (eds.). London: Routledge, 2009, p. 41–58.
4. BOVAIRD, T.; LOFFLER, E. Public Management and Governance. London: Routledge, 2009.
5. BUŠKEVIČIŪTĖ, J.; RAIPA, A. Sprendimai šiuolaikinio viešojo valdymo evoliucijoje. *Viešoji politika ir administravimas*. 2011, Vol. 10 (1), p. 17–26.
6. FEIOCK, R.; JANG, H. Non Profits as Local Government Service Contractors. *Public Administration Review*. 2009, p. 668–680.
7. GUZMAN, F.; SIERRA, V. Public-Private Collaborations: Branded Public Services? *European Journal of Marketing*. 2011, Vol. 46 (7), p. 1–32.
8. HATCH, M.; CUNLIFE, A. Organization Theory. Modern Symbolic and Postmodern Perspectives. Oxford: University Press, 2006.

9. ISETT, K. Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We are and Where We Need to Go. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2011, Vol. 21 (1), p. 157–173.
10. JENEI, G. Transition and Transformation: The Last 20 Years and the Role of NISPAcee. *Iš: The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*. Vintar, M.; Rosenbaum, A.; Jenei, G.; Drechler, W. (eds.) Bratislava: NISPAcee Press, 2013.
11. LANE, J. E. State Management. London: Routledge, 2009.
12. MOLITERNO, T.; MAHONY, D. Network Theory of Organization: A Multilevel Approach. *Journal of Management*. 2011, Vol. 37 (2), p. 443–467.
13. ONGARO, E. Public Management Reform and Modernization. Cheltenham: MPG Books Group, 2009.
14. PESTOFF, V.; BRANDSEN, I. Governance and Third Sector. *Iš: The New Public Governance*. Osborne, S. (ed.). London: Routledge, 2010.
15. PETERS, B. G. Meta-Governance and Public Management. *Iš: The New Public Governance*. Osborne, S. (ed.). London: Routledge, 2010.
16. POLLITT, Ch.; BOUCKAERT, G. Viešojo valdymo reforma. Vilnius: Algavė, 2003.
17. Public Administration in a Global Context: IASIA AT 50. Dvivedi, O. (ed.). Bruxelles: Brulyant, 2011.
18. RAIPA, A. Viešojo administravimo efektyvumo turinys. *Viešojo administravimo efektyvumas*. Raipa, A. (red.). Kaunas: Technologija, 2007.
19. RAIPA, A. ir kiti. Modernus viešasis valdymas. Kaunas: Vitae Litera, 2012.
20. WALL, A. Public-Private Partnership in the USA. New York: Taylor and Francis, 2013.

IV SKYRIUS  
INOVACINIŲ PROCESŲ VALDYMAS  
VIEŠAJAME SEKTORIUJE

---

VIDMANTĖ GIEDRAITYTĖ, ALVYDAS RAIPA

---

---

## IV SKYRIAUS TURINYS

---

4.1. INOVATYVUMAS IR INOVACIJOS NAUJOJO VIEŠOJO VALDYMO DOKTRINOJE ..	189
Inovacinė veikla ir jos valdymas: metodologijos aspektai.....	190
Politikos kūrimas: inovacijų sėkmei įtakos turintys veiksniai .....	192
Institucinė aplinka ir inovaciniai procesai .....	195
Viešasis valdymas ir socialiniai inovacinės veiklos plėtros aspektai....	198
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS.....	204
LITERATŪRA.....	205
4.2. ŠIUOLAIKINIO VIEŠOJO VALDYMO TRUKDŽIAI ĮGYVENDINANT INOVACIJAS...	207
Politinės kliūtys.....	208
Organizaciniai inovacijų diegimo trukdžiai .....	211
Organizacinės elgsenos pokyčiai kaip inovacinių procesų dalis .....	213
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS.....	219
LITERATŪRA.....	220
4.3. RIZIKOS VALDYMAS ATNAUJINANT VIEŠĄJĮ SEKTORIŲ .....	222
Inovacijų rizikos valdymo strategija.....	223
Viešojo sektoriaus personalo ir sektorių bendradarbiavimo svarba valdant riziką .....	227
Viešojo valdymo inovacijų išbandymas kaip rizikos valdymo veiksnyss .....	231
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS.....	235
LITERATŪRA.....	235

---

## 4.1. INOVATYVUMAS IR INOVACIJOS NAUJOJO VIEŠOJO VALDYMO DOKTRINOJE

---

Ketvirtojo skyriaus pirmajame poskyryje:

- atskleidžiama inovacinių procesų reikšmė ir veiksniai, svarbūs XXI a. viešojo valdymo procesui;
- supažindinama su inovacinių procesų valdymo priklausomybe nuo organizacinės aplinkos parametrų;
- įvertinami socialiniai inovatyvumo bruožai, būdingi kintančiam viešajam valdymui XX–XXI a. sandūroje.

Viešojo sektoriaus inovacijos apibrėžiamos kaip naujų idėjų kėlimas, priėmimas ir įgyvendinimas sukuriant didesnę viešąją vertę. Naujovių diegimo procesas yra ilgas, interaktyvus ir socialus, jungia žmones, turinčius skirtingų gabumų, įgūdžių ir išteklių. Nuodugniau ištyrus procesinį inovatyvumo pobūdį tampa aišku, kaip inovacijos per tam tikrą laiką atsiranda, plėtojasi ir nenyksta. Idėjos keliamos asmenims atliekant skirtingus vaidmenis: iniciatoriaus, laimėtojo ir kritiko. Naujos idėjos keičiamos, su jomis susiję sprendimai priimami arba atmetami veikiant suinteresuotoms šalims, išorės jėgoms ir organizacinei tvarkai. Prieš pradėdant taikyti naują būtiną pasirūpinti reikiama išteklių, atrinkti darbuotojus ir numatyti veiklos rūšis kiekvienam inovacijų proceso etapui (*Bland ir kt.*, 2010, p. 1–18). J. Willis ir S. Mastrofskis inovacijų valdymo procesą skirsto į du etapus: inicijavimo, kada renkama informacija, konceptualizuojamos naujos idėjos, planuojamos inovacijos, ir įgyvendinimo, kada priimami sprendimai, taikomos rinkodaros priemonės ir inovacijos pradėdamos diegti praktiškai (*Willis ir Mastrofski*, 2011, p. 309–334).

Viešojo sektoriaus inovacijos yra sudėtingesnės nei privataus. Jos paprastai daro didelį poveikį visuomenei. Nepasiteisinusių viešojo sektoriaus inovacijų išlaidos gali būti daug didesnės negu privataus.

S. Borinsas (*Borins*, 2006) išskiria penkis sėkmingų inovacijų veiksniai:

- sisteminio požiūrio taikymą (pvz., sisteminę problemų analizę, organizacijų koordinavimą, daugialypių paslaugų vartotojams teikimą);

- proceso tobulinimą (pvz., proceso pagreitinimą ir supaprastinimą taikant Pareto taisyklę, vartotojų mokesčių mechanizmus, savanorišką paklusimą);
- naujų informacinių technologijų naudojimą;
- privataus arba nevyriausybinio sektoriaus dalyvavimą (partnerystę, piliečių dalyvavimą, sektorių integraciją);
- galių suteikimą bendruomenėms, piliečiams ir viešojo sektoriaus tarnautojams (*Borins, 2006, p. 4*).

N. Sithole teigia, kad sėkmingoms inovacijoms tinkamą aplinką sukuria:

- naujų idėjų, procesų ir struktūrinės tvarkos nagrinėjimas;
- geriausios praktikos lyginamosios analizės skatinimas kitose organizacijose nacionaliniu ar tarptautiniu lygmenimis;
- laisvą idėjų sklaidą visoje organizacijoje skatinančios aplinkos sukūrimas;
- mokymosi misijos ir vizijos kūrimas;
- sistemingas institucinių struktūrų bendradarbiavimas (*Sithole, 2009, p. 18–20*).

Viešojo sektoriaus atstovai siekdami sėkmingų inovacijų turi užsitikrinti politinę paramą, būti pasiruošę taikyti suplanuotą kaitos strategiją, sukurti kompetentingą kultūrą, remti inovatyvias idėjas, suteikti darbuotojams galių, taikyti bendradarbiavimo metodus, naudoti inovatyvias priemones, nustatyti inovacijų etiką, prisiimti riziką ir nesėkmes. Inovacijų sėkmę lemia keturių grupių subjektai: aukščiausioji valdžia, valdytojai (viešojo valdymo institucijų vadovai), suinteresuoti asmenys (visuomenė, paslaugų gavėjai, nevyriausybinės organizacijos) ir tarnautojai (viešojo sektoriaus darbuotojai). Politinės valdžios kuriama politika, dalyvių požiūris, pritarimas inovacijoms, teigiama motyvacija, tarpusavio bendradarbiavimas turi didelę reikšmę diegiant naujoves (*IDeA, 2005*).

### **Inovacinė veikla ir jos valdymas: metodologijos aspektai**

Inovacijų poreikis viešajame sektoriuje yra suprantamas kaip naujų idėjų, koncepcijų, technologijų, formų, metodų ir procedūrų paieška, kuria siekiama tobulinti valdymo institucijų ir visuomenės struktūrų bei interesų grupių sąveiką sprendžiant globalius iššūkius, pirmiausia

susijusius su pasaulinės ekonominės ir finansinės krizės sukeltomis politinėmis, ekonominėmis, socialinėmis, kultūrinėmis ir ideologinėmis problemomis.

Reikia pripažinti, kad viena iš svarbiausių pastarųjų metų globalių finansinių problemų priežasčių buvo tam tikras viešojo valdymo sistemų ir visuomeninių darinių ryšių praradimas, perdėtas visuomenės dalyvavimo formalizavimas. To priežastimi teoretikai dažniausiai laiko naujosios viešosios vadybos doktrinos ir jos praktinių galimybių pervertinimą, nepamatuotą susižavėjimą laisvosios rinkos galimybėmis, t. y. nusistovėjusia tam tikra rinkos sąlygų galimybių fetišizavimo tendencija. Todėl viešojo valdymo pastangos šiandien telkiamos į viešojo valdymo struktūrų veiklos modernizavimą, kurio neįmanoma suvokti be inovatyvių idėjų, inovatyvios veiklos, inovacinių viešųjų programų ir projektų inicijavimo.

Inovaciniai pokyčiai viešojo valdymo srityje yra dvejopo pobūdžio. Pirma, viešojo valdymo struktūros yra įgaliotos teisine ir politine prasme įtvirtinti palankias sąlygas inovatyviam ekonominės raidos kryptingumui užtikrinti, plėtoti žinių ekonomiką ir aukštąsias technologijas rengiant ir įgyvendinant valstybines strategijas ir programas. Antra, inovatyvia ideologija besivadovaujančios ekonomikos galės sėkmingai plėtotis, jeigu viešasis sektorius gebės ir galės tapti inovatyviu valdymu pagrįstu viešuoju sektoriumi, gebančiu prisitaikyti prie globalių pokyčių ir sėkmingai spręsti kilusias globalias ir vietinės reikšmės problemas toliau įtvirtinant esmines demokratinio valdymo vertybes, naudojant sektorių integracijos galimybes bei užtikrinant visų institucijų korporatyvinę socialinę atsakomybę (*Bekkers*, 2011, p. 3–6).

Svarbiausia sėkmingo inovacinės veiklos valdymo sąlyga teoretikai laiko inovacijų filosofijos, inovatyvumo ideologijos suvokimą ir pagrindimą. Metodologinis inovatyvių idėjų ir inovatyvios veiklos praktikos pagrindas nulemtas kai kurių politinių, ekonominių, socialinių ir ideologinių postulatų:

- inovacija nėra konkretus objektas. Tai yra konceptas, definicija, tikslas pateikti inovatyvų produktą, paslaugas, inovatyvią strategiją, programą ir kitas inovatyvaus valdymo metodikos priemones;
- inovacija nėra paprastas konceptas. Tai universali koncepcija, kuriai būdinga griežta pozityvistinė nuostata ir pozityvistiniai normatyvai;



- inovacija nėra naujas reiškinys. Tai civilizacijos modernizavimo priemonė nuo seniausių laikų. Kartu būtina pabrėžti, kad modernizavimo difuzijos procesas itin paspartėjo XX a. septintajame dešimtmetyje, kada tradicinis viešasis administravimas virto naujuoju viešuoju administravimu, įgavo naujų viešojo valdymo reikšmių;
- plačiai paplitęs teiginys, kad inovacijos yra išimtinai privataus sektoriaus prerogatyva, iš esmės yra paneigtas. XX–XXI a. sandūra patvirtino, kad itin pageidautina ir būtina viešajame sektoriuje taikyti inovatyvias idėjas ir metodologijas;
- inovacijų rengimas ir įgyvendinimas yra rizikinga vadybinė veikla; jai vykdyti reikia daug papildomų, neplanuotų pastangų, rezultatai dažnai būna nenuspėjami;
- inovacinės veiklos turinį viešajame valdyme sudaro ne tik procedūros ir metodai, bet ir programinės nuostatos, ketinimai, įgyvendinimo tvarka, t. y. holistinis suvokimas, kad inovacija – tai gerų idėjų kūrimas ir įgyvendinimas bei gebėjimas atskirti ir atmesti blogas idėjas (*Pollitt, 2011, p. 36–43*).

### Politikos kūrimas: inovacijų sėkmei įtakos turintys veiksniai

Inovacijos, kurios paprastai apibrėžiamos tiesiog kaip veikiančios naujos idėjos, turėtų būti kertinis valstybės politikos pamatas. Kuriant valstybės politiką ir ją įgyvendinant viešojo valdymo inovacinių procesų požiūriu būtina suprasti inovacijų sudėtingumą. Politikai procese dalyvauja kaip inovatyvių idėjų autoriai ir įgyvendintojai (*Osborne ir kt., 2010, p. 1335–1350; Fernandez, Wise, 2010, p. 979–998*).

Siekdami viešojo sektoriaus efektyvumo politikos kūrėjai pirmausia privalo prisiimti atsakomybę už tai, kad būtų nustatytos teisės normos ir standartai, kurie sudarytų sąlygas ir netrukdytų vykti inovaciniam procesui (*Radebe, 2009, p. 10–14*). Parlamentinėse sistemose naudojantis valdančiąja dauguma gana lengva pristatyti išsamią inovacijų programą nacionaliniu lygmeniu ir gauti jai politinį pritarimą. Teisės aktų leidėjams paprastai trūksta disciplinos, todėl parlamentinė dauguma kiekvieną kartą turi būti užtikrinama atskiram inovatyvius projektus palaikančiam teisės aktui. Valstybinis, organizacinis ir politinis palaikymas, įskaitant rizikos supratimą, praplečia inovacinės veiklos

erdvę. Tokiame kontekste politikų paramos kriterijus tampa viena esminių inovacijų sąlygų. Parama gali pasireikšti ne tik konkretaus inovacinio projekto sankcionavimu ar aktyviu palaikymu, bet ir įgaliojimų suteikimu bei inovacinės kultūros kūrimu (*Borins, 2006, p. 34*).

Kaip matyti, strateginius šiuolaikinių viešųjų organizacijų inovacijų rengimo ir įgyvendinimo uždavinius daugiausia lemia viešosios politikos kūrėjų parengtų politinių programų ir projektų kokybinės dimensijos ir ypatybės, kurias savo ruožtu suponuoja profesionalumas, politinės veiklos įgūdžiai, gebėjimų ugdymas, inovatyvių edukacinių technologinių ir organizacinių priemonių perpratimas, galintis iš esmės keisti organizacijų ir jos darinių elgseną, įtvirtinti inovatyvumo ideologijos nuostatas. Naujos postmodernios viešojo valdymo struktūros įgyja kur kas daugiau inovatyvių organizacinės veiklos bruožų, tokių kaip lankstumas, orientavimasis į greitus pokyčius, nepasiteisusių pseudoinovatyvių sprendimų peržiūra. Organizacinės veiklos ribos rengiant ir įgyvendinant viešąją politiką gerokai išplečiamos, politinė veikla tampa dinamiškesnė, organizacinių struktūrų pokyčiai neatsiejami nuo sektorių integracijos, socialinių, politinių, vadybinių tinklų kūrimo ir jų sąveikos įtvirtinimo. Ekspertų ir ekspertizių sistemos tampa vis svarbesnės praktiškai įgyvendinant inovatyvias idėjas. Tokiomis aplinkybėmis itin reikšmingos valdymo (politikos ir administravimo) darbuotojų įgūdžių ir gebėjimų, mišrių struktūrų darbuotojų kokybinės charakteristikos ir galimybės veikti dinamiškoje aplinkoje, ieškoti inovatyvių politinės veiklos formų ir metodų, padedančių plėsti organizacinės raiškos, organizacinės drausmės, kartu ir savarankiškos, savikritiškos politinės elgsenos tendencijas. Politinės tokios organizacinės pertvarkos priemonės dažniausiai apima inovacines reformų valdymo, politinių koalicijų ir organizacijos vizijos kūrimo, pokyčių planavimo priemones, turinčias atskleisti holistinę organizacijų reformų pobūdį (*Buchanan, Badham, 2008, p. 256–262*).

Tradicškai viešojo sektoriaus inovacijos finansuojamos iš laisvų biudžeto lėšų arba sutaupyty pinigų reformuojant viešojo sektoriaus finansų valdymą ir stiprinant vidinį inovacijų finansavimą. Institucijoms reikėtų suteikti diskreciją rinkti vartotojų mokesčius ir tam tikras vartotojų mokesčių pajamas naudoti inovacijoms plėtoti. Kaip viena galimybių spręsti inovacijų finansavimo problemą gali būti ir teoretikų įvardijami valstybės bei vietos valdžios sukurti inovaciniai

fondai, kurie teiktų paskolas institucijoms, siekiančioms diegti inovacijas. Toks finansavimas apibūdinamas schema „projektas po projekto“ (*IDeA*, 2005).

Inovacijos turi būti ne tik politiškai skatinamos ir finansuojamos, bet ir planuojamos ir įgyvendinamos rengiant strategijas, t. y. nustatant pajėgumą, analizuojant galimybes ir rizikos veiksnius, užtikrinant valdymo struktūrų ir sistemų atsakomybę, kontrolės ir vertinimo kriterijus (*Napier*, 2009, p. 30–32).

Inovacijos gali būti diegiamos įvairaus dydžio organizacijose, tačiau yra didelis skirtumas tarp tų sektorių, kurie skatina aukšto lygio pažangias inovacijas, ir tų, kurie siekia aukšto lygio radikalių arba į kaitą orientuotų inovacijų. Pažangios inovacijos paprastai pasireiškia tuose sektoriuose, kuriuose palyginti daug mažų organizacijų konkuruoja dėl vartotojų, gaunančių standartinę bendrojo pobūdžio informaciją. Radikalios arba į kaitą orientuotos inovacijos atsiranda sektoriuose, kurie sudaro oligopoliją – nedaug stambių organizacijų su daug smulkių paslaugų teikėjų periferijoje. Todėl rengiant inovacijų strategiją vienas pirmųjų uždavinių – nustatyti novatoriškumo pajėgumus ir apimtis. Manoma, kad dėl biurokratinių procedūrų, neigiamo požiūrio ir pirmalaikės kritikos tik viena iš šimto idėjų tampa inovacija ir gali būti sėkmingai įgyvendinama. Todėl norint neprarasti gerų idėjų reikia suprasti:

- ar tikėtina, kad inovacija bus sėkminga (palyginti su kitais pavyzdžiais ir patikrinti, ar buvo aiškiai suformuluota inovacijos sprendžiama problema)?
- ar yra aiškus naujos idėjos diegimo planas?
- ar galima inovacijų nauda proporcinga jų diegimo ir įgyvendinimo išlaidoms?
- ar mokslininkai įvairių galimų naujų variantų randa daugiau, kai organizacijos dirba priešingai nei nustatyti bendrieji tikslai, t. y. veikiama ne pagal nustatytą politiką ir praktiką?
- ar taisyklių laužymas – taip pat viena iš sąlygų inovatyvioms idėjoms klestėti (*Borins*, 2006, p. 33–34)?

Siekiant užtikrinti inovacijų sėkmę viešojo valdymo srityje būtina pasirūpinti ypač aukšto lygio rizikos valdymu ir rasti saugią erdvę, kurioje būtų galima išbandyti inovacinius procesus ir paslaugas. Saugios erdvės gali būti bandomieji projektai (pvz., elektroninė erdvė),

„kelrodžiai“ (įgyvendinama mažesnė teritorijose, mokomasi, numatomi sunkumai prieš diegiant nacionaliniu lygmeniu), „zona“ (pasirenkamos tam tikros siauresnės sritys), kontroliuojamasis eksperimentas (išbandomi ir palyginami skirtingi metodai). Kaip viena iš alternatyvų gali būti naudojamas modeliavimas: perspektyviausios idėjos patikrinamos svarstant įvairius scenarijus (*IDeA*, 2005). Inovatyvių projektų išbandymas saugioje erdvėje arba modeliuojant rodo, ką galima daryti tam tikromis aplinkybėmis. Jis suteikia patikimumą patikrintoms idėjoms, padeda sumažinti konfliktus ir ginčus, išbandyti naujas idėjas nereikalaujant didelių lėšų, nekritikuojant visuomenei bei žiniasklaidai, tačiau inovacijos demokratizuojant valdymą skatina piliečių dalyvavimą ir demokratinių procesų visumos plėtotę (*Michels*, 2011, p. 275–293).

*Be visų kitų, paminėtinas dar vienas inovacijų sėkmę lemiantis veiksnys – vertinimas. Vertinti reikia tiek vykstant procesui, tiek įgyvendinus naujovę. Inovacijų procesą siūloma vertinti sudarant vadinamąsias sėkmės metrikas. Sėkmės metrika – tai aiškios matavimo sistemos ir kriterijai, kuriais siekiama įvertinti inovacijų sėkmę, t. y. pasiektus rezultatus, organizacijų ir jos narių reakciją, sąnaudų sumažėjimą, padidėjusį našumą. Efektyvus inovacijų vertinimas padeda tiksliai nustatyti problemą, rasti tinkamą sprendimą, išsiaiškinti, ar programa veikia ir kodėl veikia, nustatyti programų pažangumą ir galimybes (*Glor*, 2006, p. 96–118). Vertinant svarbu nustatyti pastangas, laiko ir pinigų sąnaudas, pripažinti ne tik sėkmę, bet ir nesėkmes. Išskiriami du vertinimo kriterijai: politikos arba programos vertinimas (rezultatai) ir kokybės matavimas. Vertinimą atlikusios inovatyvios organizacijos nustato klaidas, greitai jas ištaiso ir didina savo veiklos efektyvumą.*

### **Institucinė aplinka ir inovaciniai procesai**

Valdant inovacijas itin svarbus organizacinės ir institucinės aplinkos jautrumas (*Osborne, Brown*, 2011, p. 1335–1350). Tam įtakos turi daugelis veiksnių, pavyzdžiui, viešojo sektoriaus subjektų pritarimas, palaikymas, pozityvi motyvacija, kūrybinis ir žinių potencialas, sektorių integracija, atvirumas.

Daugiausia inovatyvių idėjų kyla aukštesnėje ir vidurinėje organizacijų grandyse, nes jose dirba jauni, išsilavinę, pažangiai mąstantys, naujas technologijas taikantys žmonės, todėl inovatyvios idėjos

ir inovaciniai procesai jiems yra savaime suprantami. Tačiau nemažai tyrėjų pritaria nuomonei, kad siekiant rasti kuo geresnių novatoriškų idėjų ir sėkmingai taikyti inovacinius procesus reikalinga visų viešojo sektoriaus darbuotojų motyvacija, skatinimas, kūrybiškų sąlygų inovacinei veiklai vykdyti plėtra. Taip pat svarbu, kad viešojo sektoriaus darbuotojai pritarėtų ir palaikytų inovacijas. Sulaukus organizacijos narių pritarimo ir teigiamos reakcijos inovacijos tampa savaime suprantamu ir natūraliu dalyku. Galių darbuotojams priskyrimas skatina juos imtis iniciatyvos keistis ir nebijoti rizikuoti. Šis procesas prasideda tada, kai vadovas ar lyderis pasidalija su pavaldiniais savo galia. Galios perduodamos keliais būdais: suteikiant oficialius įgaliojimus (juridinę galią), skatinant savęs aktualizavimą arba suteikiant įgaliojimus numatyti įgyvendinimo priemones ir galimybes (*Selman, 2002, p. 1–9*). Kad suteiktų darbuotojams galių, organišką ar decentralizuotą organizaciją taiko tam tikras priemones: konsultuoja siekdamas pasidalyti požiūriais ir idėjomis, leidžia dalyvauti darbo grupėse, kurios veikia sprendimų priėmimą ir net suteikia galimybę patiems priimti svarbius sprendimus. Išteklių paskirstymas taip pat laikomas vienu iš galios didinimo ar mažinimo metodų (*Fernandes, Pitts, 2011, p. 202–222*). Taigi galia aiškina kaip oficialių įgaliojimų ar galimybių kontroliuoti organizacinius išteklius įgijimas ir valdžios pasidalijimo sąvokos pabrėžimas, taip pat suteikimas įgaliojimų perduoti ir decentralizuoti sprendimų priėmimą. Tokie pozityviose organizacijose sudaromi organišką struktūros vienetai, kurie tampa atsakingi už inovacijas, tačiau jie atskiriami nuo organizacinės hierarchijos. Šiuose vienetuose darbuotojams suteikiama diskrecija kurti ir išbandyti radikalesnes idėjas, nebijoti rizikos ir nuobaudų, jei tos idėjos nėra tinkamos.

Vidinę organizacijos darbuotojų motyvacija priklauso nuo reikšmės (darbo tikslų ar paskirties vertės), kompetencijos (savęs vertinimo), apsisprendimo (savarankiškumo dirbant ir darbo rezultatų įtakos), iniciatyvumo, atlygio, sąmoningumo. Motyvacija yra teigiama ir tada, kai inovacinė programa suprantama kaip socialiai svarbi, naudinga, tarnaujanti visuomenės interesams. Vienas iš svarbiausių inovacinio proceso dalyvių motyvavimo veiksnių yra skatinimas. Teorijoje minima nemažai skatinimo būdų. Daugelyje valstybių populiari inovacijų skatinimo priemonė yra apdovanojimai ir premijos už

naujoviškas idėjas ar įgyvendinus naujoves gautus rezultatus. Kadangi vyriausybių biudžetai paprastai būna riboti, valstybinės premijos ar paskatinimai, palyginti su privačiu sektoriumi, yra nedideli. Viešajame sektoriuje labiau pabrėžiamas ne tiek skatinimas pinigais, kiek viešas pripažinimas ir įvertinimas. Svarbu, kad inovatyvios idėjos sulaukia tinkamo dėmesio ir veikla tampa prasminga (*Fernandes, Pitts, 2011, p. 202–222*).

Svarbiu veiksmu rengiant ir įgyvendinant viešuosius sprendimus, naujajai viešajai vadybai virstant naujuoju (geruoju) viešuoju valdymu tampa rinkodaros galimybių taikymas teikiant viešąsias paslaugas, modernizuojant viešųjų paslaugų teikimą ir projektų vykdymą, skatinant veiklos valdymo inovacijas, inovatyvių idėjų kėlimui palankios aplinkos kūrimą. Naujasis viešasis valdymas skatina sukurti naują reguliuojančią valstybę, kuri netrukdytų perprasti ne tik viešųjų paslaugų marketizavimo procesų, bet ir alternatyvių konceptualizavimo pastangų. Susiaurinta viešojo marketingo samprata turi būti išplėsta iki šiuolaikiniam valdymo procesui reikalingų institucinių ir integracinių kompleksinių santykių, apibendrinamųjų ir plėtojamųjų metodologijų, jungiančių įvairias socialinės sprendimų orientacijos ir ekonomines, pliuralistinės politinės aplinkos, sektorių partnerystės, sandorių valdymo, mišrių organizacijų plėtros dimensijas (*Bovaird, 2005, p. 81–102*).

Tačiau rinkodaros principai kintant viešajam valdymui šiandien iš gana individualios veiklos, vykdomos įgyvendinant naujosios viešosios vadybos paradigmą, virsta kompleksiniu rinkodaros veiklos organizavimu, sektorių integracijos ir partnerystės įgyvendinimo pliuralistinėje visuomenėje skatinimu sprendžiant viešosios politikos užduotis (*Osborne, 2010, p. 193–195*).

Inovacijos dažnai skirstomos į dvi rūšis: organizacijų sukurtos ir pritaikytos. Atlikti tyrimai rodo, kad tos organizacijos, kurios pačios sukuria ir taiko inovacijas, sulaukia didesnio pasisekimo (*Fernandez, Wise, 2010, p. 979–998*). Kūrybiškumas yra svarbus veiksnys inovacijoms atsirasti. Daugiausia naujų idėjų kyla būtent organizaciniui lygmeniu. Todėl pirmiausia būtina sukurti tokią erdvę, kurioje nevaržant laikui, organizaciniams ir fiziniams trukdžiams būtų galima kurti naujoves. Taip pat turi būti skiriama dėmesio vartotojų, viešojo sektoriaus organizacijų tarnautojų ir vidurinėsios grandies vadovų

nuomonei, nes, tyrimų duomenimis, būtent jie inicijuoja daugiau nei pusę idėjų, kaip reikėtų tobulinti darbo, paslaugų ir veiklos būdus. Plačiai mąstančių darbuotojų turinčios organizacijos dažniausiai yra novatoriškos. Inovatyvus mąstymas ir veiksmai ypač klesti nevienalytiškumo ar netgi konstruktyvaus konflikto sąlygomis, todėl diegiant naujoves reikia išnaudoti darbuotojų nuomonių įvairovę ir jų asmenines ypatybes. Inovacinės veiklos lyderiai yra tie asmenys, kurie koordinuoja inovacijų kūrimą ir įgyvendinimą. Organizacijų lyderiai turi būti pasirengę diegti inovacijas ir kurti palankias sąlygas vykdyti organizacinę veiklą. Kūrybiškiausi yra tie asmenys, kuriems būdingas vadinamasis kaleidoskopinis mąstymas, t. y. problemoms spręsti gali pateikti daugybę idėjų. Išskiriamos ir kitos asmeninės organizacijos narių savybės, kurios suponuoja kūrybiškumą: konkretūs asmenybės bruožai, savęs motyvavimas, specialieji pažintiniai gebėjimai, rizikos suvokimas, įvairi patirtis. Kūrybiškumas tobulinamas kuriant ir apsvairstant kuo daugiau idėjų. Rezultatas gaunamas suskaičiavus asmenines idėjas, jas integravus ir pasirinkus geriausią ar daugiausia palaiikymo sulaukusį variantą. Tačiau, E. Gloro nuomone, šis metodas yra ribotas, nes daugelis asmenų dirbdami grupėmis linkę pritarti kitiems dalyviams, todėl jų kūrybingumas mažėja (*Glor, 2006*).

### **Viešasis valdymas ir socialiniai inovacinės veiklos plėtros aspektai**

Socialinių problemų valdymą veikia modernios valstybinio reguliavimo formos ir už socialinės saugos sistemų – pensijų fondų, nedarbingumo ir nedarbo, emigracijos, vaiko teisių apsaugos – praktinę legitimaciją atsakingų biurokratinių institucijų atsakomybė. Tokie sudėtingi uždaviniai skatina rengti inovatyvių idėjų ir inovacinių sprendimų formas ir analitinę informaciją, perprasti informacines technologijas rengiant, įgyvendinant ir kontroliuojant viešąją politiką ir, žinoma, efektyviau, šiuolaikiškiau naudoti viešuosius finansus, užtikrinti programų ir projektų skaidrumą valstybei vykdant socialinius įsipareigojimus piliečiams.

Naująjį viešąjį valdymą sprendžiant socialines problemas veikia ir neretai jo kokybę lemia vienas iš esminių viešojo administravimo specialiųjų principų – decentralizavimo ir centralizavimo valdymo tendencijų santykis. Vienose šalyse ir toliau išlieka didelis

stiprus centrinis biurokratinis aparatas, kitose daugiau galių įgauna regioninio savivaldos lygmens institucijos, finansuojančios socialinių problemų sprendimą kaip svarbiausią socialinės politikos įgyvendinimo sąlygą. Kažin ar šiandien gali būti koks nors vienas ištobulintas socialinės saugos modelis, priimtinas visoms valstybėms socialinio draudimo, pensijų fondų kaupimo, valstybės mokesčių politikos ir viešųjų finansų vadybos požiūriu. Žinomas teoretikas J. E. Lane'as vienu efektyviausių socialinio saugumo modelių laiko Šveicarijos praktiką, kuri funkcionuoja kaip itin decentralizuota ir užtikrina socialinių problemų sprendimo būdus (*Lane, 2009, p. 121*).

Socialinę sistemą sudarančios socialinės struktūros yra sudėtinė sistemos elementų dalis ir veikia tarpusavio sąveikos, organizacijų sąveikos ir tinklaveikos principais. Tai itin sudėtingas socialinis, ekonominis ir politinis darinys. Kad jis funkcionuotų, reikia vykdyti nuolatinę šios sistemos, inovacinių metodologijų, formų ir procedūrų stebėseną ir vertinti jiems įtaką darančias objektyvias sąlygas ir subjektyvius veiksnius. Analizuodami tokių socialinių sistemų veiklą teoretikai pastaruoju metu išskiria keletą priemonių ir sąlygų, būtinų geresniam šios sistemos funkcionavimui. Vienas iš jų yra apskaita, kaip tam tikra priemonė, leidžianti atlikti socialinės vidinės ir išorinės aplinkos struktūrinę analizę vykstant itin sparčiai sistemų ir organizacijų kaitai šiuolaikinėje globalioje aplinkoje, kuri suponuoja nelauktus iššūkius, paradoksalius sprendimus, tam tikrus interesų konfliktus. Socialinei apskaitai (t. y. iš esmės socialinei stebėsenai) vykdyti reikalingi tam tikri priežiūros, vertinimo ir kontrolės indeksai bei rodikliai. Tai nėra naujos, tik XXI a. socialinių mokslų keliamos užduotys. Socialinių struktūrų veiklos rodikliai buvo pradėti apibrėžti XX a. ketvirtajame dešimtmetyje ir tai daroma iki šiol. Ir šiandien esminis socialinių sistemų sąveikos ir veiklos vertinimo elementas yra socialinis rodiklis, t. y. tam tikra visuma vertinimo kriterijų, kurie būna objektyvūs ir subjektyvūs (gana sąlygiškai) ir atspindi labai platų visuomenės socialinės santvarkos – visų lygmenų ir veiklos rūšių – kontekstą. Svarbiausiu uždaviniu tampa būtinybė iš gausybės socialinių rodiklių išskirti reprezentatyvius rodiklius, kuriais remiantis galima atlikti socialinių sistemų (šiuo atveju viešojo valdymo) veiklos apskaitą, nustatyti strateginius sprendimus bei užtikrinti jų įgyvendinimą ateityje (*Dunn, 2006, p. 356–363*).



Tarptautinės struktūros, visų pirma *Transparency International*, daro didelį poveikį, kuris leidžia piliečiams tikėtis, kad jų teisėti socialiniai lūkesčiai bus pateisinti, tobulės socialinių paslaugų teikimas, mažės socialinė atskirtis ir nedarbas, gerės pragyvenimo lygio kriterijai ir kiti socialiniai parametrai, kurių įgyvendinimą lemia tiek viešojo valdymo pagrindinių struktūrų, tiek savivaldos institucijų, tiek piliečių poreikis turėti modernią, skaidrumą užtikrinančių sąlygų ir informacinių bei technologinių priemonių sistemą su visais būtinais elementais (*Northrup, Thorson, 2003*).

Naujojo viešojo valdymo požiūriu itin svarbūs viešųjų institucijų veiklos kokybė, efektyvumas ir produktyvumas. Kaip minėta, veiklos rodikliai leidžia vertinimo procesą paversti informatyvesniu ir objektyvesniu. Dabartiniame viešojo valdymo etape ypač reikšmingi veiklos kontrolės sistemų kūrimas ir kontrolės įgyvendinimo procesų tobulinimas. Todėl orientuojantis į socialinius institucijų tikslus ir uždavinius neišvengiamai reikia aptarti naujų formų audito svarbą. XX–XXI a. sandūroje auditas, kaip stebėsenos, vertinimo ir kitų viešojo valdymo fazių analizės ir kontrolės elementas, įgavo naujas inovatyvias formas ir paskirtis, atsirado naujų veiklos audito funkcijų, geriau apibrėžiami tikslai, tokie kaip informacijos pateikimas naudojant informacines technologijas, tobulesnis veiklos rizikos nustatymas, išorinės ir vidinės veiklos vertinimo kontekstualumo išplėtimas ir kt. Tačiau ir toliau esminėmis audito procedūromis išlieka efektyvumo kriterijus, rekomendacijų valdymo efektyvumui gerinti rengimas, o naujojo viešojo valdymo doktrina ypač pabrėžia vyriausybės socialinių programų, socialiai orientuotų projektų, atsakomybės už visų rūšių organizacinių išteklių valdymo gerinimą, viešųjų sistemų veiklos skaidrumo ir visų rūšių atsakomybės formų ir etikos normatyvų tobulinimą (*Warring, Morgan, 2007*).

Šiuolaikiniam viešajam valdymui socialinėje srityje kylančios problemos ir jų kompleksiskumas nuolat sudaro naujas, kokybiškai sudėtingesnes aplinkybes, kuriomis reikia priimti sprendimus sprendžiant socialines problemas. Dauguma šiuolaikinio valdymo socialinių problemų yra susijusios. Joms išspręsti reikia valdymo specialistų specifinių žinių, galimybių, išteklių, laiko ir naujų sprendimų. Laiko veiksnys dažnai neleidžia visapusiškai išnaudoti populiariausio – inkrementinio – sprendimų modelio pranašumų, kurie net ir esant žinių,

išteklių ir gebėjimų trūkumui leidžia minimaliomis sąnaudomis bent iš dalies spręsti problemas, laipsniškai tenkinti socialinius visuomenės grupių poreikius ir lūkesčius, spręsti sudėtingas, dažnai itin didelę riziką keliančius klausimus. Viešojo valdymo struktūros ir vadovai privalo išmokti naujai ir visapusiškai matyti problemų srautus, suvokti strateginį jų sprendimų galimybių, problemų darinių jungimo ir atskyrimo tikslingumą, tinklinį problemų sprendimo pobūdį, savo socialinės atsakomybės už visuomeninių struktūrų telkimą ir klientelizmo ugdymą supratimą, t. y. visuomenės savęs organizavimo ir savireguliacijos procesų plėtotę (Duit, Galaz, 2008, p. 311–335).

Dabartinis viešojo valdymo etapas yra itin sudėtingas, kelia daug klausimų teoretikams ir praktikams, skatina spręsti įvairias nuolat kylančias sistemines ir struktūrines problemas, kurios dažniau būna dinamiški (greitai besikeičiantys) ir rečiau statiniai sistemos ypatumai. Analizuodami naujojo viešojo valdymo kūrimąsi teoretikai išskiria tradicines politikos ir valdymo problemas programų ir projektų rengimo, sprendimų priėmimo, paslaugų kokybės klausimais. Be to, pabrėžiama antra grupė problemų, kurios išryškėja XX–XXI a. sandūroje kintant naujai viešajai vadybai ir kurias sukelia naujos valdymo aplinkos sąlygos ir kompleksinis valdymo pobūdis, inovacijų, mokslo ir technologijų raida, atsirandančios informacinių technologijų galimybės. Šiandien valdymo praktika turi išaugti iš etatistinės viešojo valdymo sampratos ir orientuotis į modernesnių, humaniškesnių, socialiai orientuotų viešojo valdymo kriterijų įtvirtinimą (Potuček, 2004, p. 15–19; 98–100).

M. Potučekas kalbėdamas apie savo naujojo viešojo valdymo sampratą pabrėžia, kad toks konstruktas kūrėsi siekiant įgyvendinti socialinius visuomenės tikslus ir į viešojo valdymo praktiką diegti socialinių interesų prioritetus. Diegiamos naujovės, keičiasi sprendimų rengimo ir įgyvendinimo principai, didėja analitinių sistemų ir institucijų, komunikacijų ir organizacijų veiklos svarba viešojo sektoriaus valdymo erdvėje, perimamos europinės integracijos tendencijos. Be to, kalbėdamas apie viešojo valdymo praktiką jis pabrėžia naujų kooperacijos ir partnerystės su pilietinės visuomenės institutais formų būtinybę, pilietinės visuomenės ugdymo tikslingumą užtikrinant socialinius įvairių visuomenės grupių poreikius ir lūkesčius. Tai savo ruožtu sudaro tam tikras prielaidas priimti inovatyvius sprendimus valstybės socialinėms problemoms spręsti (Potuček, 2004, p. 15–19; 98–100).

Rengiant ir įgyvendinant viešuosius sprendimus įvairiais valdymo lygmenimis, sprendžiant socialinius visuomenės poreikius ir teisėtus lūkesčius reikia kur kas efektyvesnio, inovatyviomis idėjomis grįsto ir profesionaliesnio valdymo, politinės paramos. Kad šios užduotys būtų įtvirtintos kasdienėje veikloje, valdžios institucijos turi sustiprinti reikalavimus viešosios etikos kodeksų ir taisyklių vykdytojams, skaidrumo ir viešumo įgyvendintojams.

Sėkmingas naujų idėjų ir sprendimų įgyvendinimas reikalauja žinių bei patirties, todėl ypač didelę reikšmę turi viešojo sektoriaus darbuotojų mokymas. Išsilavinę darbuotojai gali geriau taikyti sudėtingesnius ir įvairesnius problemų sprendimo bei nutarimų priėmimo metodus. Mokymas skatina persiimti naujomis idėjomis, ir čia labai svarbu nustatyti inovacijų poreikį ir sukurti palankią aplinką joms įgyvendinti (*Damanpour, Schneider, 2008, p. 495–522*). Taigi darbuotojų mokymosi ir lavinimo kultūros sukūrimas laikomas vienu iš viešojo valdymo inovacijų sėkmės veiksnių. Kai kurių tyrėjų duomenimis, mokymosi kultūra turi didesnę reikšmę inovacijoms nei teigiamas asmenų požiūris ar pritarimas (*Sta-Maria, 2003, p. 205–214*).

Diegiant inovacijas svarbu išmokti tinkamai nustatyti laiko skales, siekti vartotojų ir kolegų paramos ir pagalbos tobulėjant, norėti suprasti, analizuoti, vertinti ir apskritai išmanyti apie inovacijas, plėsti viešojo sektoriaus tarnautojų įgūdžių ir patirčių įvairovę. Organizacinis mokymas apima dalyvių elgseną keičiančių žinių sukūrimą, įgijimą ir praktinį taikymą. Mokymosi siekis – pakeisti darbuotojo elgseną taip, kad didėtų organizacijos produktyvumas, būtų padėtas pamatas kelti ir įgyvendinti inovatyvias idėjas (*Fernandez, Pitts, 2011, p. 202–222*). Kai kurios organizacijos supranta, kad naujausias technologijos priemonės perpranta jaunesni viešojo sektoriaus darbuotojai. Be to, jie naudoja vadinamąsias atvirkštines kuravimo programas. Šių programų esmė ta, kad jaunesni darbuotojai padeda vyresniems vadovams išmokti naudotis naujausiomis technologijomis.

Nauji organizaciniai procesai ir metodai dažnai verčia įgyti žinių ir patirties, kurių turi įvairūs organizaciniai vienetai ar neformalios grupės. Žinios ir informacijos srautai sudaro inovacinių procesų pamatą. Jos formuojasi iš patirties, sąveikos ir proceso dalyvių santykių. Išskiriami du svarbūs žinių ir informacijos bruožai: pirma, asmens žinios ir informacija negali būti atskirtos nuo konkrečių socialinių

santykių; antra, kitaip nei materialaus turto, žinių daugėja, kai jomis dalijamasi. Kyla keletas klausimų: kaip informacijos srautai sklinda organizacijoje; į ką žmonės turi kreiptis patarimo; ar asmenys ir grupės organizacijoje gali dalytis tuo, ką geriausiai išmano; ar organizacija turi prieigą prie reikalingų išteklių, t. y. žinių, informacijos, pinigų ir pan.? Galiausiai kaip šie ištekliai veikia pokyčius ir inovacijas? (*Bland ir kt.*, 2010, p. 1–18). J. Swanas ir H. Scarbroughas (*Swan, Scarbrough*, 2005, p. 913–943) teigia, kad žinios vis labiau plinta ir inovacijos iš tiesų gali pasireikšti tik glaudžiai bendradarbiaujant grupėms ir organizacijoms. Teorijoje išskiriamas dviejų rūšių bendradarbiavimas: vertikalusis ir horizontalusis. Vertikalusis bendradarbiavimas svarbus tuo, kad tokiu būdu išsiaiškinami vadovybės prioritetai ir tikslai, kurie savo ruožtu tiesiogiai veikia darbuotojų dėmesį ir pastangas. Viešojo valdymo srityje ypač svarbu tobulinti ir stiprinti aukščiausios vadovybės gebėjimą perduoti direktyvas žemesniam lygiui. Horizontalusis bendradarbiavimas skatina įvairių idėjų susipynimą, keitimąsi jomis, suteikia galimybę sužinoti valstybės tarnautojų, darbo grupių ir visos organizacijos nuomonę apie konkrečią naują (*Fernandez, Wise*, 2010, p. 202–222).

Žinioms perduoti, perimti ir integruoti reikia darnios mokymo ir lavinimo sistemos, kurioje patyrę, kompetentingi viešųjų institucijų darbuotojai jauniems organizacijų nariams padėtų suprasti, kaip valdyti formalias inovacinės veiklos procedūras, inovatyvių idėjų įgyvendinimo formas ir metodus, kurių specifika įvairiose viešojo valdymo struktūrose yra neginčijamas faktas, nulemtas finansinių, vadybinių, technologinių institucijos išteklių, darbuotojų gebėjimų ir kt. Todėl itin svarbiu veiksmu tampa sistemingas viešųjų institucijų darbuotojų idėjų kėlimas, inovatyvių idėjų ir žinių sintezės procesas, turintis užtikrinti strateginę integracinės veiklos pobūdį, žinių valdymą orientuojant į inovatyvios veiklos ir inovacijų plėtotę (*McNabb*, 2009, p. 207–209).

Dar vienas svarbus socialinis inovacijų veiksnys – viešojo sektoriaus darbuotojų santykiai su vadovu, kurie būna dviejų formų: žemo ir aukšto lygio. Žemo lygio tarpusavio santykiams būdingi menkas tarpusavio pasitikėjimas ir įtaka: pavaldiniai tik turi laikytis nustatytų taisyklių ir mainais gauti standartinę naudą – darbo užmokestį. Aukšto lygio tarpusavio santykiams būdingi didelis tarpusavio pasitikėjimas

ir įtaka. Čia vadovas kontroliuoja visą pavaldinių skatinimo tvarką: įdomių ir pageidaujamų užduočių paskyrimą, didesnės atsakomybės ir valdžios priskyrimą, geresnį priėjimą prie informacijos, sprendimų priėmimo perdavimo teisę, asmeninę paramą ir pritarimą, galimybę padidinti darbo užmokestį ar skirti specialias išmokas. Mainais vadovas tikisi iš pavaldinių ryžto siekti tikslų, lojalumo ir tam tikrų administravimo pareigų pasidalijimo. Siekiant spręsti inovatyvias problemas gerus tarpusavio santykius su savo vadovais palaikantiems viešojo sektoriaus darbuotojams turėtų būti suteikta veiksmų laisvė eksperimentuoti ir nukrypti nuo standartinių procedūrų. Be to, jie turi nebijoti rizikuoti ir jausti, kad pavykus įgyvendinti naujoves bus įvertinti (*Fernandez, Pitts, 2011, p. 202–222*).

Apibendrinant naujovių diegimo naujojo viešojo valdymo doktrinoje ir jos įgyvendinimo praktikoje procesus galima teigti, kad inovacijų valdymas yra itin sudėtingas procesas. Kad inovatyvios idėjos būtų įgyvendintos, reikia, kad viešųjų organizacijų vadovai ir visų lygių administratoriai nuolat taikytų žinias ir patirtį, o kryptinga inovacinė viešųjų organizacijų veikla XXI a. pradžioje privalo būti sutelkta į teisinių, ekonominių ir politinių sąlygų užtikrinimą, kad naujoji viešoji vadyba galėtų tapti naujuoju viešuoju valdymu, remtis inovatyviomis metodologijomis bei moderniu praktiniu instrumentarijumi.

---

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Išvardykite svarbiausias palankios inovacinės aplinkos viešajame sektoriuje kūrimo sąlygas.
2. Išskirkite dažniausiai vartojamus inovacijų apibrėžimus ir reikšmes.
3. Kokie politikos veiksniai yra esminiai ir daro didžiausią įtaką inovacinių procesų valdymo kokybei?
4. Apibūdinkite institucinės aplinkos poveikį kuriant naujoves.
5. Kokie yra esminiai socialiniai inovacijų valdymo orientyrai XX–XXI a. sandūroje?

---

**LITERATŪRA**


---

1. BEKKERS, V.; EDELENBOS, J.; STEIJN, B. Linking Innovation to the Public Sector: Contexts, Concepts and Challenges. *Iš: Innovation in the Public Sector. Linking Capacity and Leadership*. Bekkers, V.; Edelenbos, J.; Steijn, B. (eds.). London: Palgrave Macmillan, 2011.
2. BLAND, T.; BRUK, B.; KIM, D.; TAYLOR LEE, K. Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation Relationship. *The Public Sector Innovation Journal*. 2010, Vol. 15 (3), p. 1–18.
3. BORINS, S. The Challenge of Innovating in Government. Washington: IBM Center for the Business of Government, 2006.
4. BOVAIRD, T. Developing New Forms of Partnership with the ‘Market’ in the Procurement of Public Services. *Public Administration*. 2006, Vol. 84 (1), p. 81–102.
5. BUCHANAN, D. A.; BADHAM, R. J. Power, Politics, and Organizational Change. London: Sage Publications, 2008.
6. DAMANPOUR, F.; SCHNEIDER, M. Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2008, Vol. 19, p. 495–522.
7. DUIT, A.; GALAZ, V. Governance and Complexity: Emerging Issues for Governance Theory, Governance. *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. 2008, Vol. 21 (3), p. 311–335.
8. DUNN, W. Viešosios politikos analizė. Vilnius: Homo Liber, 2006.
9. FERNANDEZ, S.; PITTS, D. W. Understanding Employee Motivation to Innovate: Evidence from Front Line Employees in United States Federal Agencies. *The Australian Journal of Public Administration*. 2011, Vol. 70 (2), p. 202–222.
10. FERNANDEZ, S.; WISE, L. R. An Exploration of Why Public Organizations ‘Ingest’ Innovations. *Public Administration*. 2010, Vol. 88 (4), p. 979–998.
11. GLOR, E. D. A Gardener Innovator’s Guide to Innovating in Organizations. *The Innovation Journal*. 2003, Vol. 8 (2), p. 1–18.
12. IDeA. Innovation in Public Services. Literature Review. Prieiga per internetą: <<http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552>>.
13. LANE, J. E. State Management. London: Routledge, 2009.
14. McNABB, D. E. The New Face of Government. New York: CRC Press, 2009.
15. MICHELS, A. Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy? *International Review of Administrative Sciences*. 2011, Vol. 77 (2), p. 275–293.

16. NAPIER, M. Innovation and Leadership in the Public Sector. *Ideas that Work: The Public Sector Innovation Journal*. 2009, Vol. 1 (1), p. 30–32.
17. NORTHRUP, T. A.; THORSON, St. J. The Web of Governance and Democratic Accountability. HICSS'03 Proceedings of the 36th Annual Hawaii International Conference on System Sciences. Washington: IEEE Computer Society, 2003.
18. ORMOND, D. First Things First: Sustaining Political Will for Public Governance Change. *International Review of Administrative Sciences*. 2010, Vol. 76 (2), p. 239–258.
19. OSBORNE, S. P.; BROWN, L. Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in The UK: The Word that Would be King? *Public Administration*. 2011, Vol. 89 (4), p. 1335–1350.
20. OSBORNE, S. P.; MCLAUGHLIN, K.; CHEW, C. Relationship, Marketing, Relational Capital and the Governance of Public Delivery. *Iš: The New Public Governance?* Osborne, S. (ed.). London: Routledge, 2010.
21. POLLITT, Ch. Innovation in the Public Sector: an Introductory Overview. *Iš: Innovation in the Public Sector. Linking Capacity and Leadership*. Bekkers, V.; Edelenbos, J.; Steijn, B. (eds.). London: Palgrave Macmillan, 2011.
22. POTUČEK, M. (ed.). The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee 2004. Center for Social & Economic Strategies, Charles University. 2004.
23. RADEBE, T. The Strategic Value of Innovation in the Public Sector, Ideas that Work. *The Public Sector Innovation Journal*. 2009, Vol. 1 (1), p. 10–14.
24. SELMAN, J. Leadership and Innovation: Relating to Circumstances and Change. *The Public Sector Innovation Journal*. 2002, Vol. 7 (3), p. 1–9.
25. SITHOLE, N. 'Panelbeating' Problems in the Health Sector. *Ideas that Work: The Public Sector Innovation Journal*. 2009, Vol. 1 (1), p. 18–20.
26. STA-MARIA, R. F. Innovation and Organizational Learning Culture in the Malaysian Public Sector. *Advances in Developing Human Resources*. 2003, Vol. 5 (2), p. 205–214.
27. SWAN, J.; SCARBOROUGH, H. The Politics of Networked Innovation. *Human Relations*. 2005, Vol. 58 (7), p. 913–943.
28. WARING, C.; MORGAN, S. Performance Accountability and Combating Corruption. The World Bank. Auditing Standards. Washington D. C., 2007.
29. WILLIS, J. J.; MASTROFSKI, S. D. Innovations in Policing: Meanings, Structures, and Processes. *Annual Review of Law and Social Science*. 2011, Vol. 7, p. 309–334.

---

## 4.2. ŠIUOLAIKINIO VIEŠOJO VALDYMO TRUKDŽIAI ĮGYVENDINANT INOVACIJAS

---

Ketvirtojo skyriaus antrajame poskyryje:

- supažindinama su esminiais viešojo valdymo trukdžiais įgyvendinant inovacijas;
- klasifikuojami inovacijų įgyvendinimo trukdžių tipai;
- išskiriami svarbiausi organizacinės elgsenos pokyčiai, būtini inovacijų įgyvendinimo trukdžiams pašalinti.

Inovatyvumas šiandien tampa vienu iš pagrindinių naujojo viešojo valdymo veiksmų, svarbių sprendžiant globalių procesų suponuotas viešojo valdymo modernizavimo problemas. Dėl vietiniu ir tarptautiniu lygmenimis vykstančių pokyčių šiuo metu reikia holistinio požiūrio į viešąjį valdymą, t. y. konkretų objektą suvokti kaip vientisą visumą. Tai reiškia, kad dabartiniu laikotarpiu būtina diegti naujoves, nustatyti sistemos struktūrinius elementus, stiprinti sąveikos veiksnius, tinkamai įvertinti galimą išorinės ir vidinės aplinkos veiksnių poveikį. Universalios, tradicinėmis pažiūromis ir veiklos modeliais grindžiamos organizacinės struktūros daugeliu atvejų tampa neefektyvios, išryškėja poreikis kurti naujo tipo organizacijas, kurioms būtų būdingas aukštas technologinių procesų lygis ir greitas prisitaikymas prie aplinkos pokyčių (*Raipa, Jurkšienė, 2012, p. 26–27*). Be to, inovacijos yra susijusios ir su tam tikrais veiksniais, kurie trukdo arba iš viso daro jas neįmanomas. Analizuojant inovacinius procesus nurodomos šios galimos kliūtys: inovacinių projektų išlaidos, rinkos sąlygos, žinių, motyvacijos trūkumas ir kt. Šių kliūčių kyla, kai organizacijos neturi reikiamo finansavimo, inovacijoms numatomos per didelės išlaidos, abejojama dėl naujų produktų ir paslaugų poreikio, susiduriama su technologinės informacijos sklaidos, darbuotojų kvalifikacijos, inovacijų rizikos ir kitomis problemomis (*Seggara-Blasco ir kt., 2008, p. 431–451*).



## Politinės kliūtys

Metodologinis inovatyvumo problematikos pagrindas yra epistemologinis (t. y. pažinimo kaip visumos) metodas, kurio viena iš svarbiausių tyrimo priemonių yra filosofinis racionalistinis tyrimo priemonių kontekstas, leidžiantis glaudžiai susieti inovatyvumą kaip modernią valdymo tobulinimo sąlygą, ir racionalumą kaip filosofinį konstruktą, sintetinti įvairius technologinius, socialinius, ekonominius determinantus ir fenomenologinės metodologijos teikiamas interpretavimo galimybes, analizuoti individo ir visuomenės sąveiką inovatyvios organizacijų veiklos požiūriu (*Fredericson, Smith, 2003, p. 151*). Viešojo sektoriaus rizika ir veiklos padariniai yra susiję su gyvybiškai itin svarbiais visuomenės ir konkrečių individų poreikiais, todėl ir inovacijoms įtaką darantys veiksniai yra specifiniai. G. Mulganas ir D. Albury skiria šias inovacinio proceso viešojo valdymo trukdžių grupes (*Local..., 2005, p. 24–25*):

- administracinė našta;
- strateginio požiūrio stoka modernizuojant biudžeto ir planavimo procesų valdymą;
- prasti aktyvios rizikos, pokyčių valdymo įgūdžiai ir rizikos baimė;
- nenoras panaikinti silpnų, žlungančių programų ar organizacijų;
- menkas atlygis ir paskatos;
- būtinų technologijų apribojimas.

S. Borinsas, išanalizavęs daugiau nei 300 inovacijų įgyvendinimo atvejų, viešojo sektoriaus kliūtis inovacijoms įgyvendinti klasifikuoja į tris grupes:

1. *Kliūtys, atsirandančios dėl biurokratinės organizacijos*: priešiškas ir skeptiškas požiūris; kova dėl įtakos kontrolės; organizacijų veiklos planavimo ir koordinavimo sudėtingumas diegiant naujas technologijas; logistikos problemos; įvairių grandžių vadovų pasipriešinimas inovacijoms; viešojo sektoriaus pasipriešinimas verslumui, t. y. tam tikros kontraprenerystės formos.

2. *Kliūtys, atsirandančios dėl politinės aplinkos*: nepakankamas finansavimas, ištekliai; teisinio reguliavimo suvaržymai; politinis pasipriešinimas; organizacijų lyderių neįvertinti politinės paramos kriterijai.

3. *Kliūtys, atsiradusios dėl išorinės organizacijų aplinkos*: visuomenės abejonės dėl programų tikslingumo ir veiksmingumo; sunkumai, kylantys stengiantis pasiekti tikslines programų grupes; privataus sektoriaus konkurencija; pasipriešinimas viešojo sektoriaus veiklos plėtrai; visuomenės nepasitenkinimas piliečių dalyvavimo galimybų ignoravimu; skepticizmas (*Borins, 2006, p. 16*).

Inovacijos, kaip veikiančios naujos idėjos, XXI a. tampa valstybės strategijos pamatu. Todėl inovacijų ir inovacinių procesų sudėtingumo supratimas kuriant viešąją politiką, viešąsias programas ir projektus bei juos įgyvendinant lemia viešojo valdymo kompleksinį pobūdį modernizuojant viešojo sektoriaus veiklą (*Osborne, Brown, 2011, p. 1339, 1342*). Vadinamasis politinio palankumo kriterijus pasireiškia pakankamu inovacijų finansavimu, reikalingų teisės aktų ir politinę valią išreiškiančių sprendimų priėmimu. Kaip viena iš viešojo valdymo inovacijų kliūčių minima išrinktų politinių veikėjų ir kitų aukščiausiųjų valdžios institucijų vadovų požiūrio į naujoves kaita.

E. Gloras teigia, kad „viešojo valdymo pobūdis yra toks, kad diegiant inovacijas susiduriama su dideliais keblumais ir kartais gali atrodyti, jog vien jau tai, kad kai kurios inovacijos pradeda veikti, yra stebuklas“ (*Glor, 2003, p. 13*). Inovacinių procesų valdymo kliūtis E. Gloras sieja su tam tikrais inovatyvaus mąstymo aspektais. Jo nuomone, trukdžių įgyvendinti inovacijas dažnai atsiranda dėl mąstymo, tyrimo logikos, prielaidų, priežastingumo analizės kokybės, įgyvendinimo ir tyrimų paklaidų bei galimų alternatyvų nustatymo stokos (*Glor, 2003, p. 13*).

Inovaciniai procesai pasireiškia polinkiu keisti galiojančias veiklos procedūras, valdžios struktūras ir dinamiką, profesinius modelius, darbo pobūdį, valdžios galias ir tam tikros profesinės grupės santykius. Apžvelgus mokslininkų darbus paaiškėja, kad diegiant viešojo valdymo inovacijas daugiausia nesusipratimų kyla politikos, socialiniais ir ekonominiais valdymo bei organizacinės elgsenos pokyčių klausimais.

Teoretikai inovacinių procesų trukdžių problemą vertina kaip vieną iš politikos ir veiklos vadybos problemų, pasireiškiančių tiek valstybės, tiek vietos valdžios institucijose. Informacinėje visuomenėje vienu iš svarbiausių metodikos elementų, leidžiančių geriau nustatyti inovatyvias viešųjų organizacijų veiklos praktines galimybes,

laikomas informacijos pateikimo, jos analizės ir panaudojimo prioritetų nustatymas, kuris leistų viešųjų programų ir projektų vadovams ir administratoriams kurti tam tikras žinių, informacijos ir duomenų sistemas, apimančias įvairių lygių, šakų ir sektorių institucijų veiklos reikšmes bei determinuojančius indikatorius. Tai savo ruožtu leistų tobulinti inovacinės veiklos analizės formas, priimti kur kas efektyvesnius, inovatyviomis idėjomis pagrįstus politinius ir ekonominius sprendimus, strategiškai tikslingai planuoti inovatyvių produktų ir paslaugų plėtrą, numatyti galimus politinius inovacinės veiklos rizikos padarinius (*Kamensky, 2011, p. 1, 6*).

Palankus politikos lauko dalyvių inovacijų vertinimas ir palaikymas neretai priklauso nuo to, kiek inovacijos yra naudingos jų reprezentuojamoms politinėms jėgoms, politinėms ambicijoms tenkinti. Dažnai inovatyvūs procesai sulaukia „politinio užnugario“, tačiau pasikeitus politinei valiai ar kitoms politinėms aplinkybėms jį praranda. N. Hamsono nuomone, siekiant išvengti politinių trukdžių svarbu nustatyti tinkamiausią laiką diegti inovacijas (*Hamson, 2004, p. 6–8*). Prieš rinkimus yra lengviau gauti politinį palaikymą vykdyti inovacinius projektus, nes norėdami atkreipti žiniasklaidos ir rinkėjų dėmesį viešosios politikos dalyviai (institucijos, politikai) palaiko novatoriškas idėjas. Kita vertus, svarstant ir skirstant biudžetą įtikinti paremti inovacinius procesus yra gana sudėtinga užduotis (*Fernandez, Pitts, 2011, p. 204*).

Pliuralistinė aplinka palanki ne tik požiūrių ir nuomonių sampratų tolerancijos aspektais. Tokia terpė ypač pokomunistinėje visuomenėje palanki politikos lauko dalyvių (visų pirma politikos kūrėjų) iškreiptam požiūriui, leidžiančiam suplakti asmeninius ir valstybės, atskirų individų ir bendruomenės interesus. Neretai inovatyviais metodais ar inovatyviomis idėjomis prisidengiama siekiant grupinių interesų, o politinis valstybės pareigūnų neišprusimas ir nekompetencija veda į nepamatuota rizika paremtų sprendimų priėmimą, teisėtų piliečių lūkesčių neįgyvendinimą. Todėl inovatyvios idėjos ir inovacinė veikla nesuderinamos su politikos kūrėjų arogancija, demonstruojama siekiant pridengti nekompetenciją ir net apatiškas, kontrapreneriškas nuostatas inovacinės ideologijos ir praktikos požiūriu (*Spicer, 2010, p. 89–90*). Iš per pastaruosius metus sukauptos Lietuvos praktikos galima išskirti neretus inovacinės veiklos imitavimo, pseudoinovatyvaus

valdymo ir valstybės perspektyvos numatymo atvejus. Vienas iš tokių pavyzdžių gali būti mėgėjiškai parengta valstybės strategija *Lietuva 2030*, neretai sulaukianti kritiško įvertinimo.

### Organizaciniai inovacijų diegimo trukdžiai

Keičiantis šiuolaikiniam viešajam valdymui nemažai valdymo metodų perimama iš privataus ir pritaikoma viešajam sektoriui, tačiau dėl pastarojo specifikos, verslumo patirties, įgūdžių ir kompetencijos bei mokslinių tyrimų stokos susiduriama su tam tikromis problemomis, kurios ypač išryškėja siekiant sėkmingai taikyti naujoves (*Koppell, 2010, p. 47–50*).

Inovaciniams projektams vykdyti būtini finansiniai ištekliai. Viešojo valdymo finansavimo nelankstumas, net ir esant programų finansavimui, palyginti su privačiu sektoriumi, yra gana opi problema, kylanti dėl centralizacijos ir decentralizacijos principų derinimo lygmenis, valdžių lygių ir rūšių kokybinių ypatumų ir kt. (*Page, 2005, p. 719*). Finansinių išteklių trūkumas yra vienas iš dažniausiai kylančių trukdžių. Tradiciškai viešojo sektoriaus inovacijos finansuojamos arba iš laisvų biudžeto lėšų, arba iš dėl padidėjusio efektyvumo sutauptų pinigų. Didžiausia problema yra ta, kad tokio pobūdžio finansavimo šaltiniai yra nepastovūs. Daugelyje valstybių galioja tvarka, kad nepanaudotos lėšos turi būti grąžintos į valstybės iždą. S. Borinsas siūlo reformuoti viešojo sektoriaus finansų valdymą ir pagerinti vidinį inovacijų finansavimą (*Borins, 2006, p. 17, 30*). R. Strazdas ir kt. išskiria dažniausias inovacijų diegimą viešajame sektoriuje stabdančias problemas:

- sudėtingą inovacijų rezultato vertinimą;
- menką rizikos toleravimą;
- tiesioginės konkurencijos stoką;
- darbuotojų nusiteikimą priešintis pokyčiams (*Strazdas ir kt., 2010, p. 68–69*).

J. Vijeikis savo ruožtu išskiria kitas reikšmingas problemas, darančias įtaką diegiant naujoves viešajame sektoriuje:

- nepakankami žmogiškieji ištekliai ir jų gebėjimų, kvalifikacijos stoka (viešosiose organizacijose trūksta kvalifikuotų darbuotojų ir ekspertų, galinčių dalytis žiniomis);

- nekokybiškas materialinės bazės kūrimas (ypač aktualu skirstant viešųjų organizacijų biudžeto lėšas);
- visų sektorių kūrybiškumo ir verslumo stoka;
- nepakankamas mokslo ir kitų institucijų bendradarbiavimas (*Vijeikis, 2011, p. 23–25, 31–32*).

Rimtais ir reikšmingais trukdžiais plėtojant viešojo sektoriaus organizacijų inovatyvumą laikomi:

- nesugebėjimas perduoti informacijos, dažniausiai nulemtas dėl sektorių integracijos susidariusių profesinių ir kultūrinių skirtumų, dėl kurių įvairios aplinkybės gali būti vertinamos ir interpretuojamos skirtingai. Siekiant išvengti šio trukdžio būtina iš anksto iširti galimus esminius skirtumus ir užtikrinti darnų visų suinteresuotų subjektų komunikavimą;
- tikslų nesuderinamumas, atsirandantis bendradarbiaujant skirtingoms organizacijoms (nebūtinai skirtingų sektorių) ir kiekvienai jų siekiant maksimaliai tenkinti asmeninius interesus. Siekiant išvengti šio trukdžio būtina skatinti organizacijų tarpusavio sutarimą negriaunant pradinio abipusio pasitikėjimo, būtino norint sėkmingai bendradarbiauti;
- atsakomybės ir atsakingų subjektų trūkumas, kuris atsiranda, kai stinga kontrolės ir koordinavimo, o atsakomybė paskirstyta neaiškiai. Siekiant išvengti šio trukdžio svarbu iš anksto numatyti kontrolės formas, nurodyti būsimos atsakomybės ribas (*Giedraitytė, Raipa, 2012, p. 193–194*).

Inovacijas paprastai skatina neatidėliotinas pokyčių poreikis, tačiau jos kuriamos gana ilgai. Todėl kaip vieną iš inovacinių procesų problemų G. Mulganas ir D. Albury pamini trumpalaikį ir nepakankamą biudžeto bei planavimo procesų numatymą. Dėl ribotų planavimo galimybių valdininkai apsiriboja kasdieniais įsipareigojimais. Reikia sutikti, kad nors įgyvendinant inovacijas reikia numatyti ir vykdyti ilgalaikius uždavinius, tačiau turėtų būti įgyvendinami ir trumpalaikiai tikslai. Kaip galima kliūtis nurodoma ir administracinė našta bei riboti darbo laiko išteklių. Dauguma viešojo sektoriaus organizacijų vadovų ir specialistų darbo laiko skiriama organizacinei veiklai, viešosioms paslaugoms teikti, dokumentams ir ataskaitoms aukštesnėms bei kontrolės institucijoms rengti. Todėl diegiant inovacijas laikas dažnai būna lemiamas veiksnys (*Local..., 2005, p. 25; Glor, 2003, p. 13*).

Viešojo valdymo institucijų prievolė yra sukurti svarbiausių paslaugų standartus, išlaikyti sprendimų tęstinumą, sistemingai informuoti visuomenę ir atsiskaityti mokesčių mokėtojams. Viešojo sektoriaus organizacijos, kitaip nei privačios įmonės, negali paprastai nurašyti nesėkmių (*Bhatta*, 2003, p. 1–12). Viešojo valdymo sistemos į pokyčius neretai reaguoja konservatyviai (veikia saugiai) ir į savo sprendimus įtraukia nedaug inovacijų. Pasak B. S. Tano, „polinkis saugiai žaisti ryškiausią poveikį turi skatinant alternatyvų atranką, kuri susideda iš nieko nedarymo. Tvirtas savo pozicijos laikymasis ir konservatyvumas, užuot ieškojus alternatyvų, vis dažniau reiškiasi ir kitomis aplinkybėmis“ (*Tan*, 2004, p. 7). Kitaip tariant, viešajame sektoriuje dažnai siekiama ne suvaldyti inovacijų riziką, o tiesiog jos išvengti. Rimta priežastis laikytis tokios pozicijos yra rizikos ir pokyčių valdymo įgūdžių viešajame sektoriuje trūkumas. Toks reikalaujamos kvalifikacijos stygius taip pat gali kelti grėsmę inovacijų procesui.

Viena iš naujojo viešojo valdymo doktrinos struktūrinių dalių yra daug griežtesnis, racionalesnis požiūris į strateginio valdymo galimybes, jo potencialą įveikiant organizacinio, ekonominio, socialinio pobūdžio trukdžius inovatyvioms idėjoms ir inovacinei veiklos praktikai plėtoti. Dažnai toks inovatyvus „strateginio valdymo“ galimybių vertinimas mokslinėje literatūroje įvardijamas kaip „kintantis strateginis valdymas“, „ištekliais pagrįstas strateginis valdymas“, „veikla grįstas strateginis požiūris“. Šiandien strateginis valdymas labiau orientuotas į vartotojų vertybinių orientacijų, konkuravimo galimybių, tobulesnės viešųjų institucijų veiklos vadybos kompleksinės sampratos galimybių išaugimą, t. y. pabrėžiamas sektorių integracijos principų reikšmingumas ir socialinis strateginio valdymo pobūdis (*Melian-Gonzalez*, 2010, p. 98).

### **Organizacinės elgsenos pokyčiai kaip inovacinių procesų dalis**

Inovacijos paprastai atsiranda technologinių ir organizacinių veiksnių kontekste, organizacijoms derinant savo elgseną, sistemas, valdymo metodus ir procesus. Diegti naujoves viešajame sektoriuje dažnai trukdo organizacinės struktūros priešinimasis ar nesugebėjimas jų priimti. Psichologas E. Sheinas pabrėžia, kad inovacinius pokyčius planuojantys organizacijų vadovai naiviai mano, jog paprastas informavimas

apie būtinybę keistis ir atitinkami norminiai aktai leis pasiekti norimų rezultatų. Atlikti tyrimai rodo, kad vienaip ar kitaip pokyčiams priešinamasi visada (*Staniškis ir kt.*, 2010, p. 65–66).

N. Hamsonas vaizdingai apibūdina organizacijos narių požiūrį į inovacijas: „Keiskite ir naujinkite, jeigu būtina, bet tik ne mano kieme, ne mano pamainos metu ir ne mano darbo vietoje.“ Taigi priešinamasi todėl, kad inovacinių procesų dalyviai dažnai nenori nieko keisti savo aplinkoje arba nėra motyvuoti keistis patys (*Hamson*, 2004, p. 6). Dažnai jie netinkamai suvokia faktinę ir juntamą inovacijų naudą (*Tan*, 2004, p. 7). Priešinimasis inovacijoms kyla dėl ekonominių ir psichologinių motyvacijų ir motyvatorių stokos. Dėl šios priežasties atsiradus galimybei patekti į geresnes darbo sąlygas ar gauti didesnę atlyginimą darbuotojai dažnai nusprendžia pereiti dirbti į privačias organizacijas (*Perry, Buckwalter*, 2010, p. 242).

Inovacinės veiklos įgyvendinimo sėkmės sąlyga yra būtinas savo karjera galinčių rizikuoti kvalifikuotų vadovų skaičius į verslą orientuotoje organizacijoje (*Staniškis*, 2010, p. 65–66). Kaip vienas iš galimų inovacinių procesų plėtotės trukdžių išskiriama dažna viešojo sektoriaus institucijų vadovų kaita keičiantis politinėms jėgoms ar pasibaigus nustatytam kadencijos laikotarpiui. Šią problemą N. Hamsonas vadina „daugelio skrybėlių“ sindromu. Dažna vadovų kaita neleidžia įgyvendinti pradėtų inovacinių projektų, įsitikinti, kad pokyčiai ir inovacijos turi poveikį. Be to, neretai nauji vadovai koreguoja, o dažnai ir iš esmės keičia ankstesnę organizacijų inovacinę politiką, jos kryptys dažnai ir visai užmiršamos (*Hamson*, 2004, p. 1, 3).

G. Bhatta išskiria keletą inovacijų trukdžių aspektų, susijusių su rizikos valdymu (*Bhatta*, 2003, p. 3–6):

- *abejonės ir informacijos disproporcija*. Dauguma pavojų inovacijoms kyla iš netikrumo, neaiškumo, neapibrėžtumo. Skirtingos organizacijos turi įvairių lygių prieigą prie informacijos, bet netgi tuos pačius faktus skirtingi asmenys interpretuoja nevienodai. Kad ir kokio tipo informacija būtų, svarbiausia, kad valdydamos riziką organizacijos sugebėtų pamatyti reikiamus aspektus, atsirinktų reikalingą ir atmetų visą nereikšmingą informaciją;
- *ribotas racionalumas*. Racionalus elgesys yra vienas iš svarbiausių inovacijų rizikos nustatymo principų. Remiantis racionalumu daroma prielaida, kad sprendimų rengėjai aiškiai

supranta prioritetus, žino galimas alternatyvas, moka elgtis su informacija, sugeba nuosekliai taikyti sprendimų priėmimo kriterijus (*Bhatta, 2003, p. 5*). Problema ta, kad žmonės yra linkę dažniau būti racionalūs, t. y. jie vadovaujasi vadinamuoju ribotu racionalumu. Esant ribotam racionalumui pasitenkinama tuo, kas yra, o ne ieškoma tinkamiausių būtinų sprendimų. Todėl visa reikalinga informacija ne visada gaunama, o net jeigu gaunama, tai ne visada tinkamai panaudojama. Dažnai intuityviai nusprendžiama, kad tam tikromis aplinkybėmis turimos informacijos pakanka priimti sprendimus arba manoma, kad galimos išlaidos bus didesnės nei papildomos informacijos naudingumas (*Tan, 2004, p. 7*);

- *neaiškios rizikos baimė ir nenoras rizikuoti*. Valdymo personalas yra labiau linkęs rizikuoti, jei turi pakankamai informacijos apie galimą riziką. Kita vertus, rizikos baimė kelia klausimą: „Kaip mes esame pasirengę priimti sprendimus, kurie gali išprovokuoti kitus sprendimus, kurie turės mums neigiamų padarinių?“ (*Bhatta, 2003, p. 4–6*). Taigi atsirandant neaiškiai rizikai ir dviprasmybėms sprendimų rengėjai išsigąsta būsimų padarinių, todėl iš viso nėra linkę veikti naujai.

Inovacijos ir inovatyvumas gana dažnai vertinami skirtingai. Tai priklauso nuo politinės valios, ekonominių sąlygų, socialinės valstybės struktūros, kultūrinių ir ideologinių institucijų veiklos kryptingumo lygmens ir kt. Todėl inovacijų valdymas viešajame sektoriuje, kaip inovatyvių sprendimų rengimas ir įgyvendinimas, yra siejamas su tam tikru rizikos laipsniu, nes inovacinės veiklos vadybos teorija, kaip viešojo sektoriaus modernizavimo instrumentarijus ir inovacinės veiklos vadyba, kaip viešojo sektoriaus veiklos tobulinimo praktika, atima iš organizacijų vadovų ir vadybininkų daug nenumatytų pastangų ir pridaro neplanuotų darbų (*Pollitt, 2011, p. 38–39*). Inovacijų valdymas yra rizikingas procesas, nes inovatyvios veiklos planavimas dažnai turi ne tik remtis gerai žinomomis strateginio planavimo metodologijomis, bet ir plačiai taikyti ekstrapoliacines metodologijas, pavyzdžiui, mokslinį numatymą, teorinį ateities modeliavimą, numatymą ir net spėjimą, t. y. visus įmanomus mokslinius ateities tikimybių metodus. Be to, siekiama apibrėžti normatyvinių inovacijų valdymo variantus ir pagedauijamus inovacinius ateities procesus (*Dunn, 2006, p. 142–143*).



Idėjos, žinios ir informacijos šaltiniai sudaro inovacinių procesų valdymo pagrindus. Dėl informavimo būdų ir šaltinių gausos organizacijos susiduria su netikslią informacija. Ji gali svyruoti nuo itin tikslios iki spekuliatyvios. Tiksli informacija padeda priimti racionalius sprendimus, ir tai leidžia organizacijoms optimizuoti ir planuoti savo veiksmus, kad pasiektų geriausių tikėtinų rezultatų. Spekuliatyvi informacija sutelkta į tikimybių ir tikimybinio naudingumo galimybių paieškas (*Bhatta, 2003, p. 5*). Todėl įgyvendinant inovacijas gaunamą informaciją būtina įvertinti, atrinkti ir pritaikyti prie konkrečios institucijos organizacinių ir inovacinių procesų specifikos. Organizacijos valdymas jungia stabilias sistemingas, rutinizuotas mokymo procedūras, kuriomis siekiama išplėsti galimybes mokyti organizacijos narius naujomis išorinės aplinkos poveikio sąlygomis. Organizatoriai ir vadovai keldami žinių valdymo proceso tobulinimo idėjas privalo pertvarkyti organizacines ir struktūrines inovacijų valdymo sistemas ir numatyti modernias inovacijų valdymo kryptis bei perspektyvas, taikyti įvairius galimų sprendimų numatymo metodus ir modelius. Galima išvardyti tam tikrus veiksnius, skatinančius mokymąsi ir žinių valdymą vykstant inovaciniams procesams (žr. 4.2.1. lentelę).

4.2.1. lentelė. Mokymasis ir žinių valdymas vykstant inovaciniams procesams (*Sunbdo, Fulsang, 2002, p. 136–137*)

Refleksija	Konceptualizavimas	Ekspertas	Patirtis
Įgyvendinto projekto analizė	Teorijos ir modeliai	Bandomieji projektai	Patirties fiksavimas, projektai
Lyginamoji analizė	Naujos struktūros ir dizainas	Testavimas ir prototipų analizavimas	Išvadų fiksavimas
Sustruktūrintas auditas	Formalaus planavimo apžvalga	Tiriamoji ir plėtojamoji veikla	Dalinės patirties demonstravimas, tiesioginiai pokyčiai
Projektų vertinimas	Lavinimas ir plėtojimas	Ekspertiniai ir bandomasis projektavimas	Dokumentavimas ir fiksavimas
Vertinimas			Vertinimas

Žinomi žinių valdymo tyrėjai J. Swanas ir H. Scarboroughas teigia, kad žinių sklaida lemia inovacijų sėkmę tik glaudžiai bendradarbiaujant įvairioms struktūroms ir organizacijoms (*Swan, Scarborough, 2005, p. 914–915*). Tinklinė organizavimo forma – tinklaveika – suprantama kaip jungianti organizacijų nuostatas, žinias ir pastangas, reikalingas bendrai inovacinei veiklai vykdyti. Tačiau čia susiduriama ir su tam tikromis problemomis. Teoretikai nustatė tris kliūtis, galinčias kilti taikant tinklinę žinių ir informacijos valdymo formą diegiant naujoves (*Bland ir kt., 2010, p. 6–7*):

1. *Junginių įvairovė – nesugebėjimas perduoti informacijos.* Taikant tinklų valdymo formas galima įgyti specialiųjų žinių, informacijos ir patirties, tačiau diegiant inovacijas tai gali būti tiek pranašumas, tiek trūkumas. Vienas iš svarbiausių iššūkių, su kuriais susiduria sektorių integracijos dalyviai, susijęs su kultūros ir profesijų skirtumais. Skirtingos organizacijos ir jose dirbantys asmenys gali skirtingai interpretuoti ir vertinti problemas. Norint sukurti veiksmingų bendravimo būdų būtina ištirti kultūrų ir profesijų skirtumus bei užtikrinti visų tinklaveikos dalyvių teises hibridinėse organizacijose.

2. *Nesuderinti tikslai – blaškymasis tarp kelių interesų.* Tinklai dažnai jungia dalyvius, kurių tikslai gali ir sutapti, ir skirtis. Problemų kyla, kai tinklo dalyviai stengiasi teikti pirmenybę savo interesams. Pagrindinis inovacijų plėtros uždavinys yra nustatyti, kaip pasiekti susitarimą nepakenkus tarpusavio santykiams ir nepraradus pasitikėjimo, kurie yra gyvybiškai svarbūs politikos ir vadybos tinklų valdymo požiūriu.

3. *Koordinavimas – niekas nėra atsakingas.* Problema „nė vieno atsakingo“ reiškia, kad tinklų institucijų pobūdis skiriasi nuo tradicinių organizacijų, kurios paprastai remiasi tiesioginio – vertikaliojo – pavaldumo santykiais. Tinkluose dažnai trūksta komandų ir kontrolės procedūrų. Esant dideliame kompleksiskumui ir neaiškiai atsakomybei koordinavimo problemos gali pakenkti inovacijų diegimo procesui, todėl reikalingos naujos postbiurokratinės inovacinės kontrolės formos.

Individų ir organizacijų veiklą reguliuoja daugybė reguliamųjų, standartų, elgesio modelių ir procedūrų. Visi jie yra sąmoningų ir nesąmoningų veiksmų, kurie veikia asmenis, idėjas ir procesus, rezultatas. Sąmoningi veiksmai yra pačių pasirinkti arba sukurti, o nesąmoningi – paveldėti, kitų perduoti iš kartos į kartą. Todėl diegiant

inovacijas susiduriama ir su tam tikrais kultūriniais trukdžiais: kultūros emigracija, kultūros suvokimu, bendruomenine verslumo orientacija, korporatyvine socialine atsakomybe, gebėjimu prisitaikyti prie sudėtingų fizinių ir socialinių sąlygų (*Hamson, 2004, p. 1–3*).

Atskaitomybės procesų modernizavimas siekiant užtikrinti viešųjų paslaugų kokybę ir viešojo sektoriaus personalo kompetenciją yra aktualus naujojo viešojo valdymo mokslininkų tyrimo objektas (*Perry, Buckwalter, 2010, p. 244*). Atskaitomybės paskirstymo problema ypač aktuali vykstant inovaciniams procesams. Inovacijos reikalauja autonomijos, decentralizavimo, gebėti prisiimti riziką ir nenumatytas užduotis, o atskaitomybė grindžiama išankstine prognostika, standartizavimu, pasikartojimu ir stabilumu. Inovatyvūs viešojo sektoriaus darbuotojai, dirbantys griežtai taisyklėmis besivadovaujančioje organizacijoje, kartais rizikuoja tapti pažeidėjais arba savotiškais „inovacijų partizanais“ organizacijos viduje (*Glor, 2003, p. 13*). Taisyklių laužymas ir galių suteikimas viešojo sektoriaus darbuotojams laikomi viena iš sąlygų inovatyvioms idėjoms klestėti (*Fernandez, Pitts, 2011, p. 206*). Tačiau ne visada aišku, kas yra atsakingas už inovacijų įgyvendinimą. Taigi kyla institucijų poreikio veikti laisviau ir pagrindinės viešąjį interesą užtikrinti siekiančios kontrolės konfliktas, t. y. toliau išlieka centralizuoto vadovavimo ir decentralizuoto valdymo suderinimo poreikis. Vakarų demokratijai būdingos viešojo valdymo reformos kaip vieną iš svarbiausių praktinių inovatyvios valdymo veiklos problemų išskiria viešojo valdymo sistemų (biurokratinių institucijų) kontrolės įgyvendinimą veiksmingomis politinėmis ir pilietinėmis kontrolės formomis (*Raipa, 2011, p. 18–19*). Svarbiausios ir naujojo viešojo valdymo doktrinos labiausiai vertinamos inovatyvios kontrolės formos yra determinuojamos skaidrumo, atsakomybės, stebėsenos, antikorupcinės veiklos ir korporatyvinės socialinės atsakomybės dimensijos.

Kaip matyti, inovacijų diegimas viešajame sektoriuje tiesiogiai sietinas su organizacijų veiklos tobulinimu ir viešųjų struktūrų veiklos efektyvinimu. Valstybėje viešasis sektorius turi ne tik siekti nuolat diegti vis daugiau naujovių į valdymo veiklą, bet ir tapti inovacinių procesų lyderiu, skatinančiu inovatyvumo ir modernizavimo procesų plėtojimą visoje valstybėje. Vis dėlto sėkmingą inovacijų plėtojimą ir modernizavimo procesų sėkmę valstybėje riboja nemažai trukdžių,

kurie susiformuoja tiek organizacijos viduje, tiek išorėje. Prie vidinių trukdžių priskirtini menki vadovų ir darbuotojų gebėjimai, netikslin- gai orientuotas mokymasis ar turimų žinių naudojimas, stereotipinis mąstymas, tarpusavio sąveikos stoka. Išorinėje organizacijų aplinkoje atsiranda inovacijų diegimo kliūčių, implikuojančių vis dar netin- kamai ir nepakankamai vertinamą konkurenciją, per menkus ar ne- tikslingai panaudojamus finansinius išteklius, sudėtingą inovatyvumo rezultatų matavimą, nepakankamą visuomenės palaikymą ir kontrolės kokybę. Organizacijos turi taip numatyti strateginius tikslus, kad pa- vyktų išvengti galimų trukdžių, laiku pašalinti kliūtis, kurias galima numatyti ir įvertinti kaip potencialius inovacinių pokyčių barjerus ir rizikos veiksnius, įveikti kontrapreneriškas organizacijos vadovų ir darbuotojų nuostatas (*Raipa, Jurkšienė, 2013, p. 26*).

Apibendrinant inovacijų įgyvendinimo trukdžius ir rizikos veiks- nius galima teigti, kad juos lemia viešųjų institucijų įgyvendinimo proceso struktūra, formos, metodai, inovatyvių idėjų atrankos prob- lemiškumas, o inovacinių procesų valdymo sėkmė XXI a. pradžio- je priklauso nuo viešosios politikos kūrėjų politinių ir ekonominių nuostatų, politikos galių centrų gebėjimų pašalinti inovatyvios ideo- logijos praktinio pritaikymo trukdžius. Tam reikia sistemingai tobu- linti inovacinės veiklos vadybą.

---

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Išvardykite svarbiausius viešojo valdymo inovacinių procesų truk- džius.
2. Kokie politiniai veiksniai ir politikų veikla neretai tampa inovaci- nių procesų plėtros trukdžiais?
3. Kokios organizacijų veiklos nuostatos ir formos neretai trukdo tobulinti inovacijų valdymą?
4. Apibūdinkite pasipriešinimo inovacijoms psichologinius, ekono- minius ir finansinius ypatumus.
5. Apibrėžkite pagrindinius inovacijų valdymo proceso sprendimus, leidžiančius priimti ir įgyvendinti inovatyvios ideologijos nuos- tatas.

---

**LITERATŪRA**

---

1. BHATTA, G. “Don’t Just Do Something, Stand There!”: Revisiting the Issue of Risks in Innovation in the Public Sector. *The Innovation Journal*. 2003, Vol. 8 (2), p. 1–12.
2. BLAND, T.; BRUK, B.; KIM, D.; TAYLOR LEE, K. Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation Relationship. *The Innovation Journal*. 2010, Vol. 15 (3), p. 1–18.
3. BORINS, S. The Challenge of Innovating in Government. Washington: IBM Centre for the Business of Government, 2006.
4. DUNN, W. Viešosios politikos analizė. Vilnius: Homo Liber, 2006.
5. FERNANDEZ, S.; PITTS, D. W. Understanding Employee Motivation to Innovate: Evidence from Front Line Employees in United States Federal Agencies. *The Australian Journal of Public Administration*. 2011, Vol. 70 (2), p. 202–222.
6. FREDERICSON, H. G.; SMITH, K. B. The Public Administration Theory Primer. Oxford: Westview Press, 2003.
7. GIEDRAITYTĖ, V.; RAIPA, A. Inovacijų įgyvendinimo trukdžiai šiuolaikiniame viešajame valdyme. *Viešoji politika ir administravimas*. 2012, Vol. 11 (2), p. 185–195.
8. GLOR, E. D. Innovation Traps: Risks and Challenges in Thinking About Innovation. *The Innovation Journal*. 2003, Vol. 8 (2), p. 1–18.
9. HAMSON, N. Why Innovation Doesn’t Work: And What to do About it. *The Innovation Journal*. 2004, Vol. 9 (1), p. 1–7.
10. KAMENSKY, J. The Next New Thing in Performance Management. *PA Times*. 2011, Vol. 34 (5), p. 6–14.
11. KOPPELL, J. Administration Without Borders. *Public Administration Review*. 2010, Vol. 70 (1), p. 46–55.
12. Local Government Improvement and Development (2005). *Innovation in Public Services. Literature Review*. Prieiga per internetą: <<http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552> [2010-02-04]>.
13. MELIAN-GONZALEZ, A.; BATISTA-CARINO, R. M.; SANCHEZ-MEDINA, A. Identifying and Assessing Valuable Resources and Core Capabilities in Public Organizations. *International Review of Administrative Sciences*. 2010, Vol. 76 (1), p. 97–114.
14. OSBORNE, S. P.; BROWN, L. Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in The UK: The Word That Would be King? *Public Administration*. 2011, Vol. 89 (4), p. 1335–1350.

15. PAGE, S. What's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services. *Public Administration Review*. 2005, Vol. 65 (6), p. 713–727.
16. PERRY, J. L.; BUCKWALTER, N. D. The Public Service of the Future. *Public Administration Review*. 2010, Vol. 70 (1), p. 238–245.
17. POLLITT, Ch. Innovation in the Public Sector: An Introductory Overview. Iš: Innovation in the Public Sector. Linking Capacity and Leadership. Bekkers V.; Edelenbos, J.; Steijn, B. (eds.). London: Palgrave Macmillan, 2011.
18. RAIPA, A. Biurokratijos ir demokratinio valdymo sąveika. Iš: Biurokrati- ja demokratinėje visuomenėje. Raipa, A. (red.). Kaunas: Technologija, 2011, p. 7–21.
19. RAIPA, A.; JURKŠIENĖ, L. Inovatyvumas modernizuojant viešąjį valdymą: Baltijos šalių ir Danijos lyginamoji analizė. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2013, Vol. 3 (31), p. 22–32.
20. SEGARRA-BLASCO, A.; GARCIA-QUEVEDO, J.; TERUEL-CARRIZOSA, M. Barriers to Innovation and Public Policy in Catalonia. *International Entrepreneurship and Management Journal*. 2008, Vol. 4 (4), p. 431–451.
21. SPICER, M. W. In Defense of Politics in Public Administration. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 2010.
22. STANIŠKIS, J. K. ir kt. Darniosios inovacijos Lietuvos pramonėje kūrimas ir diegimas. Kaunas: Technologija, 2010.
23. STRAZDAS, R.; BAREIKA, R.; GRACHIOV, E.; JANČORAS, Ž.; ZABIELAVIČIUS, A. Inovacijų valdymas viešojo administravimo institucijose. *Viešasis administravimas*. 2010, Vol. 3, 4, p. 68–75.
24. SUNBDO, J.; FULSANG, L. (eds.). Innovators as Strategic Reflexivity. London: Routledge, 2002.
25. SWAN, J.; SCARBOROUGH, H. The Politics of Networked Innovation. *Human Relations*. 2005, Vol. 58 (7), p. 913–943.
26. TAN, B. S. The Consequences of Innovation. *The Innovation Journal*. 2004, Vol. 9 (3), p. 1–43.
27. VIJEIKIS, J. Inovacijų vadyba: inovacijų ir naujo produkto vystymas. Vilnius: MR, 2011.

### 4.3. RIZIKOS VALDYMAS ATNAUJINANT VIEŠĄJĮ SEKTORIŲ

Ketvirtojo skyriaus trečiajame poskyryje:

- atskleidžiama, kokia svarbi valdant riziką yra inovacijų valdymo strategija;
- nustatomos darbuotojų ir sektorių sąveikos galimybės valdant inovacinės veiklos riziką;
- apibūdinami bandomieji inovacinio valdymo projektai kaip rizikos valdymo priemonės.

Naujojo viešojo valdymo doktrinoje itin pabrėžiama inovatyvumo kaip vieno iš svarbiausių viešojo valdymo modernizavimo veiksnių reikšmė. Tačiau inovacijų diegimo procesas yra gana rizikingas, o inovacijų rezultatus sunku numatyti (*Damanpour, Aravind, 2012, p. 445*).

Inovaciniai procesai viešajame sektoriuje yra sudėtingesni nei privačiame. Inovacijos paprastai ne tik paveikia viešojo sektoriaus tarnautojų įpročius, darbo pobūdį, bet ir turi įtakos ir svarbiausioms viešosioms paslaugoms. Privataus sektoriaus inovacijos turi ekonominių padarinių arba paveikia užimtumą, o viešojo sektoriaus inovacijų rizika labiau susijusi su gyvybiškai svarbiais visuomenės ir konkrečių individų poreikiais, pavyzdžiui, socialinėmis, švietimo, medicinos paslaugomis ir pan. Nepasiteisinusių inovacijų padariniai viešajam sektoriui gali būti daug rimtesni nei privačiam (*Bland, 2010, p. 2*).

Viešojo sektoriaus prievolė yra sukurti svarbiausių paslaugų standartus, išlaikyti tęstinumą ir per vietos savivaldos institucijas bei centrinę valdžią pateikti ataskaitas mokesčių mokėtojams. Galintys žlugti inovacinis projektas ar programa sulaukia ypač daug politikų ir žiniasklaidos kritikos. Visuomenės kritika, tam tikri teisiniai padariniai, sumažėjusios karjeros perspektyvos ir galimas pakenkimas organizacijos ir asmens reputacijai viešojo sektoriaus atstovams kelia tam tikrą rizikos baimę (*Commonwealth..., 2010, p. 3–4*). Todėl dažnai viešasis sektorius toliau teikia tradicines, patikrintas, bet neefektyvias paslaugas. Valstybės institucijos dažniausiai yra pernelyg hierarchizuotos, orientuotos į procesą, grindžiamas taisyklėmis ir apibrėžtomis politikos kryptimis bei procedūromis, todėl diegiant inovacijas dažnai

susiduriama su problemomis, kurios sunkina ar stabdo inovacinių procesų eigą. Organizacijos ir jų vadovai mieliau linkę rizikuoti tose srityse, kurių galimybes ir galimus padarinius jau žino. Todėl tobulinant aukšto lygio rizikos valdymą itin svarbu rasti saugią erdvę, kurioje inovaciniai procesai ir paslaugos būtų išbandomi (*Teofilovic, 2002, p. 25*).

Siaurąja prasme rizika gali būti apibūdinama kaip būsimų rezultatų neapibrėžtumas ir nežinojimas. Ji siejama su laiko negrižtamumo sąvoka, todėl praktiškai valdant riziką vyrauja organizacinis sprendimų priėmimas. Valstybės valdymo institucijų rizika, pasak G. Bhattos, gali būti suprantama kaip grėsmė valstybinių įgaliojimų vykdymui, žala reputacijai (vadinama politine rizika), nesugebėjimas išvengti klaidų, nusistovėjusios tvarkos žlugimas, veiklos išlaidų nesuvaldymas, nesugebėjimas reaguoti į pokyčius ir iš to kylantis neigiamas poveikis paslaugų efektyvumui (*Bhatta, 2003, p. 3–4*). Plačiau viešojo valdymo inovacijų rizika gali būti suvokiama kaip technologinė rizika: paslaugų teikėjai nesugeba pasirinkti teisingų ir optimalių technologijų, produktai neveikia kaip tikėtasi, neatitinka paskirties, technologija pasirinkta anksčiau laiko, atsiranda technologijų nesuderinamumas. Dar ji gali būti suvokiama kaip strateginė ir organizacinė rizika (kyla sektorių politikos, sąnaudų taupymo, viešųjų pirkimų organizavimo, suinteresuotųjų šalių koordinavimo problemų), rinkos rizika (į inovacijų diegimą privatus sektorius reaguoja pasyviau, nei tikėtasi, arba nėra įmonių, kurios galėtų dalyvauti viešuosiuose pirkimuose, finansinė rizika (per didelės, nepasiteisinusios išlaidos), neramumų rizika (dėl nenumatytų įvykių, kurie gali pakeisti suinteresuotųjų subjektų prioritetus ir lūkesčius), reputacijos rizika (nepavykusios inovacijos pakenkia konkrečios organizacijos arba viso viešojo sektoriaus reputacijai) (*Bhatta, 2003, p. 3–4; Kalvet, Lember, 2010, p. 244*).

### **Inovacijų rizikos valdymo strategija**

Rizikos valdytojai susiduria su šiomis pagrindinėmis užduotimis: nustatyti ir įvertinti visų suinteresuotų asmenų riziką bei naudą skirtinguose inovacinių procesų etapuose (rizikos priežastis ir šaltinius, tikimybę ir galimus padarinius (papildomas išlaidas, sumažėjusią naudą); atsižvelgiant į rizikos atsiradimo tikimybę paskirstyti atsakomybę



ir imtis veiksmų siekiant užkardyti arba sumažinti riziką; apibrėžti galimų rizikos padarinių mažinimo veiksmus ir nustatyti tų padarinių šalinimo ir sumažėjusios naudos išlaidas (*Kalvet, Lember, 2010, p. 244*). L. Brownas ir S. Osborne'as inovacijų rizikos valdymą skirsto į tokius etapus:

1. Nustatomas įgyvendinamos inovacijos tipas ir parenkamas tinkamas rizikos valdymo būdas.
2. Aiškiai nurodoma rizikos rūšis ir pobūdis (nustatoma, kas patirs poveikį: individai, organizacija ar visuomenė).
3. Surenkama visa turima informacija apie inovacijos riziką, potencialą, apčiuopiamą naudą ir rezultatus.
4. Nustatomas bendradarbiavimo procesas, leidžiantis suinteresuotiesiems siekti bendro priimtino lygio rizikos supratimo, skirtingų požiūrių pripažinimo ir ginčų sprendimo.
5. Nustatoma atskaitomybė – sukuriamas formalaus ir apibendrinamojo vertinimo procesas. Reguliaris stebėsenos ir grįžtamojo ryšio svarstymai leidžia kontroliuoti inovacijų proceso rizikos lygį (*Brown, Osborne, 2012, p. 16–19; Osborne, Brown, 2011, p. 4–6*).

S. Osborne'as ir K. Brownas įvairių inovacijų riziką apibrėžia kaip riziką, kad:

- inovaciniai procesai padės atsikratyti neberekalingų organizacijų vadovų ir darbuotojų įgūdžių;
- inovacijos kainuos daugiau nei planuota;
- inovacijos turės nenumatytų padarinių;
- inovacijos gali būti nukreiptos ne tiems socialiniams ar ekonominiams poreikiams tenkinti, kuriems jos yra būtinos, arba kad jos gali būti nukreiptos netinkamai;
- inovacijos gali būti veikiamos išorinių (ypač politinių) suinteresuotųjų šalių, neatsižvelgiant į inovacijų poveikį faktiniam viešųjų paslaugų veiksmingumui;
- inovacijos bus sėkmingos, tačiau nesulauks pakankamai veiksmų, užtikrinančių jų finansinį gyvybingumą;
- inovacijos bus sėkmingos, tačiau ateityje viešasis sektorius nesugebės patenkinti padidėjusios naujų paslaugų paklausos (*Osborne, Brown, 2005, p. 190–192; Osborne, Brown, 2011, p. 1340*).

Teoretikai nustatė esminius veiksnius, galinčius turėti įtakos inovacinio valdymo efektyvumui: organizacijų pasirengimą inovaciniams pokyčiams, galimybę užtikrinti sistemingą inovacijų diegimo kokybinių parametrų stebėseną ir kt. Itin svarbiu komponentu XXI a. pradžioje tampa veiksniai, darantys įtaką inovacinės veiklos viešajame sektoriuje sisteminiam pobūdžiui ir stabilumui (žr. 4.3.1. lentelę).

4.3.1. lentelė. Inovacinės veiklos stabilumui įtaką darantys veiksniai  
(Sundbo, Fulsang, 2002, p. 134)

<b>Proceso etapai</b>	<b>Reikalingos sąlygos ir veikla</b>	<b>Veiklos stabilumo ir sistemingumo indikatoriai</b>
Peržiūra	Peržiūra ir tyrimas. Numatymas. Dalijimasis patirtimi ir tinklaveika. Išraiška. Komunikavimas ir sąveika.	Rinkos ir technologijų tyrimai. Veiklos numatymas, įvairių veiklos sričių, išorinės ir vidinės aplinkos žmonių įtraukimas rengiant technologinius scenarijus. Aktyvi tinklaveika, reinžinerija, konkurencijos tyrimai, vartotojų nuomonės tyrimai ir kokybinių veiklos parametrų analizė.
Strategija	Išraiška. Vizijų kūrimas. Analizavimas. Lyginimas. Pozicionavimas (vidinis ir išorinis). Atranka. Planavimas.	Aukštas strateginio valdymo lygmuo. Išteklių konkurencija išteklių sutelkimo srityje (išorinės ir vidinės pozicijos). Prototipų ir konceptų testavimas ir kitoks galimybių aiškinimasis. Politikos išdėstymas ir nukreipimas.
Įsigijimas	Pirkimų ir pardavimų analizė. Poreikių kaupimas. Tyrimas. Vertinimo galimybės. Įtraukimas ir asimiliavimas.	Plačios šaltinių tyrimą ir veiklos technologijas apimančios veiklos plėtojimas. Bendradarbiavimas. Tinklaveika. Strateginiai aljansai. Jungtinė veikla. Technologijų perkėlimo ir plėtros vadyba.
Įgyvendinimas		Vadybos plėtojimas. Projektų valdymo komandos kūrimas. Projektų vadybos struktūros ir vykdymo procedūros. Suinteresuotųjų įtraukimas. Mišri kryžminė funkcinė veikla.

Išskiriamos kelios rizikos valdymo problemos. Pirmoji problema įvardijama kaip *abejonių ir informacijos asimetrija*. Dauguma pavojų inovacijoms kyla iš netikrumo, neaiškumo, neapibrėžtumo. Skirtingos organizacijos turi įvairių lygių prieigą prie informacijos, bet netgi tuos pačius faktus skirtingi asmenys interpretuoja nevienodai, todėl valdydamos riziką organizacijos turi sugebėti išvelgti reikiamus aspektus, turėti reikalingą ir pašalinti nereikšmingą informaciją. Antroji problema – *ribotas racionalumas*. Daroma prielaida, kad sprendimų rengėjai aiškiai supranta prioritetus, žino galimas alternatyvas, moka elgtis su informacija, sugeba nuosekliai taikyti sprendimų priėmimo kriterijus. Tačiau asmenys yra linkę dažniau būti racionalūs, t. y. jie vadovaujasi vadinamuoju ribotu racionalumu. Esant ribotam racionalumui pasitenkinama tuo, kas yra, o ne ieškoma būtinų optimalių sprendimų. Dažnai intuityviai nusprendžiama, kad tam tikromis aplinkybėmis turimos informacijos pakanka siekiant priimti sprendimus arba manoma, kad galimos išlaidos bus didesnės nei papildomos informacijos teikiama nauda. Trečioji rizikos valdymo problema yra *rizikos neaiškumo baimė ir nenoras rizikuoti*. Valdymo personalas yra labiau linkęs rizikuoti, jei turi pakankamai informacijos apie galimą riziką. Kita vertus, rizikos baimė kelia klausimą: kaip pasirengta priimti sprendimus, kurie gali išprovokuoti kitus sprendimus, galinčius turėti neigiamų padarinių? Jeigu rizika neaiški, dviprasmiška, sprendimų rengėjai išsigąsta būsimų padarinių, todėl iš viso nėra linkę veikti inovatyviai (*Giedraitytė, Raipa, 2012, p. 192; Tan, 2004, p. 7*).

Viešojo valdymo inovacijas suprantame kaip paslaugų srities valdymo strateginius pokyčius, kurie apima naujojo viešojo valdymo postuluojamus standartus ir atspindi jau galimus nustatyti naujojo viešojo valdymo indikatorius, šios valdymo sistemos dedamąsias, t. y. daug ekonominių, politinių, kultūrinių ir ideologinių bei socialinių problemų, iš kurių turinio kartais sunku atskirti viešąsias paslaugas ir viešojo sektoriaus produkto reikšmę kuriant vadinamąją viešąją vertę. Viešajai vertei kurti šiandien reikia inovatyvios ideologijos, kuri pasitarnautų kaip metodologinis pagrindas praktiškai diegiant inovacijas. Nepakankamas metodologinis pasirengimas valdant inovacijų veiklos riziką sudaro sąlygas ir prielaidas klaidoms ir netikslumams atsirasti užtikrinant materialinį ir techninį inovacinių procesų aprūpinimą, derinant valdžios institucijų funkcijas ir išteklius, planuojant ir

numatant inovacinių pokyčių rezultatus ir padarinius. Be to, priimami pseudoinovatyvūs sprendimai, neproporcingai padidėja inovacijų diegimo rizika, sumažėja sistemingos stebėsenos svarba (*Moore, Hartley, 2010, p. 56*).

Viešojo valdymo subjektai turi pripažinti, kad kartais nepavyksta pasiekti visų norimų rezultatų, net kai inovaciniai procesai yra gerai valdomi. Svarbiausia rasti tinkamą rizikos vengimo ir prisiėmimo pusiausvyrą, todėl reikia nustatyti priimtinausias strategines rizikos ribas (*CCAF, 2009, p. 2*). Inovacijų rizikos dydis gali būti nustatomas remiantis politiniais interesais, ilgalaikių pagrindinių projektų įsipareigojimais, aukščiausio lygmens vadybininkų atsidavimu ir parama, glaudžiu bendradarbiavimu su technologijų tiekėjais ir būsimais vartotojais, rinkos (paklausos) žiniomis (*Scott-Kemmis, 2009, p. 36*).

### **Viešojo sektoriaus personalo ir sektorių bendradarbiavimo svarba valdant riziką**

Viešajame sektoriuje, palyginti su privačiu, trūksta rizikos valdymo kvalifikacijos ir įgūdžių. Tai stabdo inovacijų procesą. Siekiant sėkmingai valdyti riziką didelę reikšmę turi viešojo valdymo subjektų nebijojimas rizikuoti ir prisiimti atsakomybę.

Organizaciniu lygiu asmens galia yra paremta dalyvio galimybe atlikti tam tikrus veiksmus. Asmeniniai galios šaltiniai gali būti įstaigos arba struktūros pozicija, asmeninės savybės, patirtis, galimybė naudotis specialiosiomis žiniomis ir informacija. Manoma, kad organizacijos nariai, kurie disponuoja tam tikromis galiomis, gali greičiau pasiekti norimus rezultatus negu tie, kurie jų turi mažiau. Galių darbuotojams priskyrimas skatina juos imtis iniciatyvos keistis ir nebijoti rizikuoti. Galių priskyrimo procesas prasideda tada, kai vadovas arba lyderis dalį savo galių perduoda pavaldiniams. Galios priskiriamos suteikiant oficialią juridinę galią, nustatant įgaliojimus numatyti įgyvendinimo priemones ir galimybes. Organizacijos darbuotojams galias priskiria įvairiomis priemonėmis: organizuoja diskusijas, kad pasidalytų požiūriais ir idėjomis, telkia darbo grupes, kurios turi įtakos priimamiems sprendimams, suteikia galimybę dalyvauti priimant svarbius sprendimus. Išteklių paskirstymas taip pat laikomas vienu iš galios didinimo ar mažinimo metodų. Taigi galia aiškinama kaip „oficialių įgaliojimų ar kontrolės organizaciniais ištekliams įgijimas“

ir valdžios pasidalijimo sąvokos pabrėžimas bei įgaliojimų suteikimas, leidžiantis sprendimus priimti, perduoti ir decentralizuoti (*Glor, 2006, p. 15, 51–53*). Priskirdami viešojo valdymo galias teoretikai ir praktikai sukūrė vadinamąją universalios organizacijos koncepciją. Universaliose organizacijose sudaromi organiškai sustruktūrinti vienetai, kurie tampa atsakingi už inovacijas, tačiau jie izoliuojami nuo organizacijos hierarchijos. Šiuose vienetuose darbuotojams suteikiama diskrecija rizikuoti, kurti ir išbandyti radikalesnes idėjas ir nebijoti nuobaudų, jei tos idėjos nepasiteisintų (*Fernandez, Pitts, 2011, p. 206*).

J. Halligano ir G. Bouckaerto nuomone, diegiant inovacijas ir užtikrinant, kad rizikos faktoriai bus pašalinti, itin svarbu suprasti inovacijų procesus visos organizacinės veiklos valdymo požiūriu. Jie išskiria tris pagrindines hipotetines procesų grupes, turinčias įtakos veiklos proceso valdymo kokybinių parametrų dinamiškumui:

- *Išorinis poveikis*, kuris gali įgyti sisteminių bendrojo valdymo, finansų audito ir kontrolės tobulinimo bruožų, būti mechaniško arba instrumentinio pobūdžio rengiant ir įgyvendinant valdymo reformas, glaudžiai sąveikaujant su sektorių integracijos galimybėmis ir siekiant geriausio inovatyvių idėjų įgyvendinimo derinio.
- Antra pagrindinė veiklos tobulinimo procesų grupė siejama su *restruktūrizavimu* ir jo galimybėmis. J. Halliganas ir G. Bouckaertas išvelgia šio proceso dedamąsias – organizacijų struktūrinės dekompozicijos kaitą (jų mažėjimo tendencijas), organizacijų įgyvendinamų viešojo valdymo ciklą skaidymą, atskirų ciklų įgyvendinimo segmentus arba etapus siekiant pagerinti veiklą. Be to, siūloma panaudoti dalinio organizacijų autonomiškumo praktikos patirtį atsižvelgiant į jų specializacijos pobūdį, vietovę, politinį, administracinį ir kompetencijos specializavimo lygmenį.
- Trečią veiklos tobulinimo procesų grupę minėtieji autoriai sieja su *piliečių kaip vartotojų ir viešųjų paslaugų bendrakūrėjų* galimybėmis valdant viešųjų organizacijų veiklą. Tai apima piliečių dalyvavimo formų, įgyvendinimo ir vertinimo procedūras bei organizavimą siekiant pateisinti piliečių lūkesčius teikiant viešosios politikos ir viešąsias paslaugas (*Bouckaert, Halligan, 2008, p. 56–58*).

#### 4.3. Rizikos valdymas atnaujinant viešąjį sektorių

Inovatyviausios organizacijos yra tos, kurios turi ypač plačias galimybes bendradarbiauti. Institucijų vykdomi tarpusavio mainai ir projektai, pasak mokslininkų, yra gana novatoriški ir sėkmingai įveikia kliūtis, kurias kitaip įveikti sunkiau (*Walker ir kt.*, 2011, p. 119). Kad inovacijų procesas vyktų sėkmingai, turi darniai sąveikauti valdžia, viešųjų paslaugų teikėjai, nevyriausybinės struktūros ir privataus sektoriaus organizacijos. Taip pasidalijama žiniomis ir patirtimi. Ypač svarbu į inovacijų rizikos valdymą įtraukti akademinę bendruomenę, gebančią atlikti nepriklausomą išorės vertinimą rizikos valdymo klausimais (*Matthews ir kt.*, 2009, p. 20).

Kuriant inovacinę aplinką itin svarbūs valdžios institucijų funkcinės veiklos užduočių pasiskirstymas, politinių lyderių, biurokratijos reikšmės ir požiūrio į inovatyvumo galimybes įvertinimas. Itin reikšmingas tokiu atveju tampa valdžios pasiskirstymas tarp politikų ir administratorių, kuris net ir inovacijų diegimo požiūriu neperžengia tradicinio viešojo administravimo ir politikos dichotomijos sampratos ribų, nors jos atmainų įvairovė būdinga bet kurio viešojo sektoriaus valdymo organizavimo lygmenims, politiniams ir administravimo procesams (*Žilinskas*, 2011, p. 133).

Vertinant inovacinę aplinką indikatoriais ir esminiais veiksniais dažniausiai laikomi: organizacijos ekonominė ir socialinė branda; konkurencinės aplinkos dinamiškumas; inovacinės veiklos intensyvumas; inovacinės veiklos struktūrų pastangų koordinavimas; inovacinės kultūros, kaip bendros organizacinės kultūros sudėtinės dalies, lygmuo; talentingų vadybininkų ugdymas ir pritraukimas organizacijų inovatyvumui plėtoti. Itin svarbiais veiksniais organizuojant inovacijų valdymą laikomas tinkamų inovacinių struktūrų ir jų veiklos kryptių nustatymas (žr. 4.3.2. lentelę).

4.3.2. lentelė. Galimos inovacinės struktūros  
(*The Innovator's...*, 2008, p. 265)

Strateginės iniciatyvos ir jų rūšys	Skatinimas	Mokymo struktūros	Patariamieji komitetai
	Priziūrėjimas	Plėtros grupės	Papildomi fondai
	Įdiegimas	Inkubatoriai	Plėtros grupės
	Stiprinimas	Korporatyvinės integruotos struktūros	Veiklos plėtojimo grupės

Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė ne tik suteikia galimybę perimti abipusę praktiką, sukurti ir įdiegti efektyvesnes viešąsias paslaugas, bet ir leidžia prisiimti atsakomybę bei pasidalyti rizika. Rizikos prisiėmimas apibrėžiamas kaip siekis numatyti galimybes ir sumažinti riziką bei išsipareigojimas pasirūpinti reikalingomis lėšomis (*Matthews ir kt.*, 2009, p. 21). Svarbu, kad partneriai aiškiai apibrėžtų ir pasiskirstytų riziką ir kad daugiausia jos prisiimtų būtent ta organizacija, kuri geriausiai supranta ir sugeba kontroliuoti riziką, gali padidinti visuomeninę naudą. Įprasta teigti, kad dažniausiai už riziką yra atsakingas viešasis sektorius (*Gow*, 2006, p. 14). Kartu manoma, kad nemažai rizikos turėtų prisiimti privatus sektorius, o viešojo sektoriaus pareiga būtų sukurti aiškią rizikos valdymo strategiją (žr. 4.3.3. lentelę). Rizikos analizės metodika turėtų būti itin svarbi planuojant viešojo ir privataus sektorių partnerystę ir sudarant metines veiklos apžvalgas (*Forrer ir kt.*, 2010, p. 479–480).

4.3.3. lentelė. Partnerystė: rizikos veiksniai ir jų paskirstymas  
(*Forrer ir kt.*, 2010, p. 479–480)

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės etapai	Rizikos kategorija	Rizikos pobūdis	Rizikos paskirstymas
Kūrimas ir planavimas	Politinė rizika	Politinė opozicija Teisės aktų keitimas Suinteresuotųjų šalių įtraukimas	Viešasis sektorius Viešasis sektorius Bendrasis arba pagal susitarimą
	Finansinė rizika	Išlaidų pokyčiai	Privatus sektorius
Sudarymas	Dislokacijos rizika	Dislokacijos vietos parinkimas Leidimai Aplinkos keliamo rizika	Bendrasis arba pagal susitarimą Privatus sektorius Privatus sektorius
	Sudarymo rizika	Išlaidų finansavimas Išlaidų viršijimas Subrangovų veikla Viešosios valdžios pokyčiai Darbų atidė(lio)jimas	Privatus sektorius Privatus sektorius Privatus sektorius Viešasis sektorius Privatus sektorius

Veikimas	Veikimo rizika	Naudojimas (paklausa)	Bendrasis arba pagal susitarimą
		Našumas (pagrindiniai veiklos rodikliai)	Privatus sektorius
		Vertinimas	Viešasis sektorius
		Technologiniai pokyčiai	Privatus sektorius
		Pajamų išmokos	Bendrasis arba pagal susitarimą
	Pabaigos rizika	Prieinamumas ir paslaugos	Privatus sektorius
		Išlaikymas ir aptarnavimas	Privatus sektorius
		Įsipareigojimų nevykdymas	Privatus sektorius
		Nenumatytos (pranc. <i>force major</i> ) aplinkybės	Viešasis sektorius
		Likutinė vertė	Viešasis sektorius

Siekiant nustatyti inovacijų riziką dažnai įtraukiami ir paslaugų gavėjai. Jų dalyvavimas kuriant inovacijas ir numatant riziką padidina tikimybę, kad bus nustatyti ir ištaisyti trūkumai, atskleistos kokybės problemos. Diskusijose su paslaugų gavėjais išryškėja platesnio pobūdžio idėjos, vertybės, struktūros ir veiksmingumo ribos (*Beresford, Croft, 2008, p. 4; Radebe, 2009, p. 12*).

### **Viešojo valdymo inovacijų išbandymas kaip rizikos valdymo veiksnys**

Palankias sąlygas panaudoti žinių srautus tobulinant turimas arba naujas technologijas sudaro atvirųjų inovacijų modelių taikymas. Atviroji inovacija reiškia, kad vertingos idėjos gali būti keliamos ir organizacijų viduje, ir išorėje. Jos gali būti pateiktos rinkai. Taigi galima daryti prielaidą, kad taikydama atvirąsias inovacijas viešojo valdymo organizacija gali sėkmingai plėtoti žinių mainų procesus ir palengvinti sudėtingą informacijos sklaidą tarp vidinės ir išorinės aplinkos. Atvirųjų inovacijų principais grįstai organizacijos veiklai būdingi informacijos srautai, plūstantys į organizaciją ir iš jos, o tai sudaro palankias



sąlygas kurti naujus produktus ir paslaugas. Atvirųjų inovacijų modelis yra orientuotas į skirtingų žinių, kompetencijų ir gebėjimų sujungimą skirtingos specializacijos organizacijoms kuriant mišrias hibridines valdymo struktūras. Esminiais atvirąsias inovacijas plėtojančiais organizacijos principais, padedančiais užtikrinti sėkmingą inovatyvių idėjų diegimą ir tobulinimą, rizikos valdymą ir efektyvų inovatyvumo ideologijos plėtojimą, laikomi:

- nuolatinis žmogiškųjų išteklių kvalifikacijos kėlimas organizacijos viduje neatmetant galimybės pasisemti kompetencijos ir iš išorės;
- vidinė organizacijos aplinka turi būti kuriama skatinant mokslinių tyrimų ir technologijų plėtrą tiek organizacijos vidaus struktūrose, tiek bandant prisitaikyti prie dinamiškos išorinės aplikos;
- viešajame valdyme diegiant radikaliausias inovacijas pasireiškia sunkiai pamatuojama rizika, todėl neretai naudingiau strategiškai taikyti jau patikrintus vietos aplinkai pritaikytus metodus;
- valdančiųjų organizacijų siekiai turi būti nukreipti ne į inovatyvių idėjų kiekybinę išraišką, o į inovatyvumu grįžtais veiksmais sukuriamus kokybiškai naudingus efektyvumu ir racionalumu išsiskiriančius veiklos modelius;
- itin svarbu ne tik įvertinti organizacijos pasirengimą diegti naujovę, bet ir iš anksto numatyti galimą riziką, t. y. tiksliai apskaičiuoti galimą naudą (*Raipa, Jurkšienė, 2013, p. 23–24*).

Prieš diegiant į viešąjį valdymą inovacinius procesus ir paslaugas būtina išbandyti. Inovatyvūs projektai įrodo patikrintų idėjų patikimumą, padeda sumažinti konfliktus ir ginčus, išbandyti naujas idėjas nereikalaujant didelių lėšų, nekritikuojant nei visuomenei, nei žiniasklaidai (*Michels, 2011, p. 291*). Bandomieji ir parodomieji inovacijų projektai ne tik atkreipia dėmesį į galimas problemas, bet ir padeda įrodyti sėkmingų projektų potencialą bei galimybę inovacijoms įgyti didesnę pagreitį (*Glor, 2006, p. 48*). Inovacijoms išbandyti, įgyvendinti ir vertinti, organizacinių struktūrų veiklai finansuoti reikia papildomų investicijų. Mokslinėje literatūroje skiriami šie inovacinių projektų išbandymo būdai: vadinamoji saugi erdvė, kontroliuojamasis eksperimentas, imitavimas ir modeliavimas (*Albury, Mulgan, 2006,*

p. 16–22; *Local...*, 2012, p. 15; *Bučinskas ir kt.*, 2012, p. 6; *Glor*, 2006, p. 62–65).

1. „*Saugi erdvė*“ (prototipai). Bandomoji organizacijų veikla, „kelrodžiai“, „zonos“, „inkubatoriai“ yra įvardijami kaip „saugios erdvės“, padedančios nustatyti inovacijų rizikos valdymo parametrus. Bandomieji projektai – tam tikri testai (dažnai elektroninėje erdvėje), kurie naudojami siekiant patikrinti naujas idėjas ir politinius siūlymus. Testuojamos atsitiktinai parinktos tikslinės grupės. Taikant bandomuosius projektus galima atsakyti į inovacijų rizikos valdymo klausimus: ar teisingai nustatytos laiko skalės (pagrįstas veiksmų ir rezultatų ryšys); ar pasirengta reaguoti į rezultatus, įskaitant proporcingą lėšų didėjimą; ar pakankamai aiškiai apibrėžti modeliai. Kad bandomojo projekto rezultatai būtų naudingi, sėkmingai testuotą modelį būtina užfiksuoti. Reikėtų atkreipti dėmesį, kad atliekant tokio pobūdžio testavimą galima susidurti su tam tikromis teisinėmis problemomis, pvz., kaip taikant bandomuosius projektus nustatyti socialinio kompromiso principą: ar teisės aktais, ar bendraisiais teisingumo pagrindais. Su tokiomis problemomis dažniausiai susiduriama, kai testuojamos viešosios paslaugos testuojamiesiems vartotojams suteikia tam tikrą pranašumą, palyginti su asmenimis, kurie naudojami įprastomis paslaugomis. Taip gali būti pažeidžiamas asmenų lygybės principas ir sukeliamas bandomajame projekte nedalyvaujančių asmenų nepasitenkinimas (*Albury, Mulgan*, 2006, p. 17–18; *Glor*, 2006, p. 64–65).

„Kelrodžiai“ („pėdsekiai“) mažiau riboti nei bandomieji projektai, todėl ypač dažnai naudojami ten, kur viešojo valdymo subjektai jaučia didelį politinį spaudimą imtis veiksmų. „Kelrodžių“ veikla pasireiškia tuo, kad inovaciniai projektai pirmiausia įgyvendinami mažesnėse teritorijose, stengiamasi greitai mokytis, numatyti sunkumus ir problemas, o jas išsprendus iškart įdiegti inovacijas nacionaliniu lygmeniu.

„Zonos“: pasirenkamos tam tikros siauresnės sritys, kuriose patikrinami alternatyvūs inovacijų modeliai arba įdiegiami nauji praktiniai metodai, kurie vėliau galėtų būti taikomi plačiau. Svarbu, kad tokiam inovacinių projektų tikrinimui būtų skiriama pakankamai

laiko ir siekiant nustatyti perspektyviausias idėjas būtų vykdoma nuolatinė stebėseną.

„Inkubatoriai“. Geri „inkubatoriai“, nevaržomi didelio išorinio spaudimo ir taisyklių, gali būti patarimų, bendrosios pagalbos ar net lėšų šaltiniai. Privačiame sektoriuje „inkubatoriai“ yra gana dažnas reiškinys, ypač rizikos kapitalo valdymo srityje. Jie teikia pradinį kapitalą, verslo konsultacijas, technologinę ar infrastruktūros paramą. Viešajame sektoriuje „inkubatoriai“ gali būti kuriami siekiant skatinti ir remti inovatyvias idėjas, kurios sukurtų viešąją vertę ir būtų reikšmingos tobulinant viešąsias paslaugas (*Albury, Mulgan, 2006, p. 18–19*).

2. *Kontroliuojamasis eksperimentas*. Politikos ar paslaugų srityse kylančios problemos, kurių priežastys yra nežinomos arba sunkiai nustatomos, gali būti sprendžiamos naudojant sąmoningai kontroliuojamą eksperimentą, kurio metu išbandomi ir palyginami skirtingi metodai, įvertinami skirtingi požiūriai.
3. *Imitavimas*. Dažniausiai sudėtingi inovacijų politikos siūlymai apima per daug kintamųjų ir įvairių aspektų, kurie turi įtakos asmenų elgesiui. Todėl siekiant užfiksuoti šį sudėtingumą ir saugiai išbandyti inovacijas gali būti imituojama elgsena.
4. *Modeliavimas*. Kai kuriose viešojo valdymo srityse vadinamųjų saugių erdvių, eksperimentų kūrimo ir įgyvendinimo išlaidos būna labai didelės. Todėl kaip alternatyvus metodas, kurio išlaidos yra mažesnės, gali būti taikomas inovacijų rizikos modeliavimas. Modeliuojant perspektyviausios idėjos patikrinamos apsvarstant įvairius scenarijus, atsižvelgiant į konkrečias tikrovei artimas sąlygas (*Albury, Mulgan, 2006, p. 20–22*).

Apibendrinant rizikos valdymą diegiant inovacijas galima teigti, kad tai yra rizikinga veikla, nes rizikos valdymas gali susidurti su tokiomis problemomis kaip ribotas racionalumas, informacijos ir abejonių asimetrija, o siekiant išvengti kontraprenerišku nuostatų organizacijose būtina sukurti ir nustatyti galimas priimtinausias rizikos ribas, t. y. rasti erdvę, kurioje inovacinius procesus būtų galima išbandyti, pabrėžti sėkmingų procesų taikymo galimybes ir greičiau įgyvendinti inovacijas kuriant viešąją vertę.

---

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Nustatykite inovacijų valdymo rizikos skirtumus viešajame ir privačiame sektoriuose.
2. Apibūdinkite rizikos valdymo proceso struktūrą.
3. Kokie yra esminiai inovacijų rizikos valdymo strategijos elementai?
4. Išvardykite esmines sektorių integracijos galimybes valdyti riziką vykstant inovaciniams procesams.
5. Paaiškinkite ir įvertinkite bandomųjų projektų reikšmę įgyvendinant inovatyvias idėjas.

---

## LITERATŪRA

---

1. ALBURY, G.; MULGAN, J. Innovation in the Public Sector. Prieiga per internetą: <<http://webarchive.nationalarchives.gov>>; <uk/+/<http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/pubi-nov2.pdf>>.
2. BERESFORD, P.; CROFT, S. Democratising Social Work – A Key Element of Innovation: From ‘Client’ as Object, to Service User as Producer. *The Innovation Journal*. 2008, Vol. 13 (1), p. 1–22.
3. BHATTA, G. “Don’t Just do Something, Stand There!” Revisiting the Issue of Risks in Innovation in the Public Sector. *The Innovation Journal*. 2003, Vol. 8 (2), p. 1–12.
4. BLAND, T.; BRUK, B.; KIM, D.; TAYLOR LEE, K. Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation Relationship. *The Innovation Journal*. 2010, Vol. 15 (3), p. 1–18.
5. BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. *Managing Performance. International Comparisons*. London: Routledge, 2008.
6. BROWN, L.; OSBORNE, S. Risk and Innovation. *Public Management Review*. 2012, Vol. 3, p. 1–24. Prieiga per internetą: <<http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2012.707681>>.
7. BUČINSKAS, A.; RAIPA, A.; GIEDRAITYTĖ, V. Inovacinių procesų valdymo viešajame sektoriuje dekompozicija: metodologinis aspektas. *Tiltai*. 2012, t. 2 (59), p. 1–15.

8. CCAF. A CCAF Discussion Paper. *Taking Changes: Finding Ways to Embrace Innovation, Risk and Control in Public Sector Organizations*. Prieiga per internetą: <<http://www.ccaf-fcvi.com/IRCSymposium/english/IRC-TakingChances.pdf>>.
9. Commonwealth of Australia. *Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service*. Prieiga per internetą: <[http://www.innovation.gov.au/Innovation/PublicSectorInnovation/Documents/Empowering\\_Change.pdf](http://www.innovation.gov.au/Innovation/PublicSectorInnovation/Documents/Empowering_Change.pdf)>.
10. DAMANPOUR, F., ARAVIND, D. Managerial Innovation: Conceptions, Processes, and Antecedents. *Management and Organization Review*. 2012, Vol. 8 (2), p. 423–454.
11. FERNANDEZ, S.; PITTS, D. W. Understanding Employee Motivation to Innovate: Evidence from Front Line Employees in United States Federal Agencies. *The Australian Journal of Public Administration*. 2011, Vol. 70 (2), p. 202–222.
12. FÖRRER, J.; KEE, J. E.; NEWCOME, K. E.; BOYER, E. Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. *Public Administration Review*. 2010, Vol. 70 (3), p. 475–484.
13. GIEDRAITYTĖ, V.; RAIPA, A. Inovacijų įgyvendinimo trukdžiai šiuolaikiniame viešajame valdyme. *Viešoji politika ir administravimas*. 2012, Vol. 11 (2), p. 185–195.
14. GLOR, E. D. A Gardener Innovator's Guide to Innovating in Organizations. *The Innovation Journal*. 2006.
15. GOW, J. I. Quality Management and Organizational Innovation in Canada. *The Innovation Journal*. 2005, Vol. 11 (1), p. 1–38.
16. KALVET, T.; LEMBER, V. Risk Management in Public Procurement for Innovation: the Case of Nordic – Baltic Sea Cities. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. 2010, Vol. 23 (3), p. 241–262.
17. Local Government Improvement and Development 2005. *Innovation in Public Services. Literature Review*. Prieiga per internetą: <<http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552>>. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, Vol. 11 (4), p. 607–618.
18. MATTHEWS, M.; LEWIS, Ch.; COOK, G. Public Sector Innovation: A Review of the Literature. Prieiga per internetą: <[http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Suppliment\\_Literature\\_Review.pdf](http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Suppliment_Literature_Review.pdf)>.
19. MICHELS, A. Innovations in Democratic Governance: How Does Citizen Participation Contribute to a Better Democracy? *International Review of Administrative Sciences*. 2011, Vol. 77 (2), p. 275–293.

20. MOORE, M.; HARTLEY, J. Innovation in Governance. Iš: The New Public Governance. Osborne, S. (ed.). London: Routledge, 2010.
21. OSBORNE, S.; BROWN, K. Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The Word that Would be King? *Public Administration*. 2011, Vol. 89 (4), p. 1335–1350.
22. OSBORNE, S.; BROWN, K. Managing Change and Innovation in Public Service Organizations. London: Routledge, 2005.
23. OSBORNE, S.; BROWN, L. Innovation in Public Services: Engaging with Risk. *Public Money and Management*. 2011, Vol. 31 (1), p. 4–6.
24. RADEBE, T. The Strategic Value of Innovation in the Public Sector. Ideas that Work. *The Public Sector Innovation Journal*. 2009, Vol. 1 (1), p. 10–14.
25. RAIPA, A.; JURKŠIENĖ, L. Inovatyvumas modernizuojant viešąjį valdymą: Baltijos šalių ir Danijos lyginamoji analizė. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2013, Vol. 3 (31), p. 22–32.
26. SCOTT-KEMMIS, D. Assessing Policies, Programs and Other Initiatives to Promote Innovation in the Public Sector: International Case Studies. Prieiga per internetą: <[http://www.innovation.gov.au/Innovation/PublicSectorInnovation/Documents/Empowering\\_Change\\_Annex\\_1.pdf](http://www.innovation.gov.au/Innovation/PublicSectorInnovation/Documents/Empowering_Change_Annex_1.pdf)>.
27. SUNDBO, J.; FULSANG, L. Innovator's as Strategic Reflexivity. London: Routledge, 2002.
28. TAN, B. S. The Consequences of Innovation. *The Innovation Journal*. 2004, Vol. 9 (3), p. 1–43.
29. TEOFILOVIC, N. The Reality of Innovation in Government. *The Innovation Journal*. 2007, Vol. 7 (3), p. 1–30.
30. The Innovator's Guide to Growth. Boston: Harvard Business Review Press, 2008.
31. WALKER, R. M.; AVELLANEDA, C. N.; BERRY, F. S. Exploring the Diffusion of Innovation Among High and Low Innovative Localities. *Public Management Review*. 2011, Vol. 13 (1), p. 95–125.
32. ŽILINSKAS, G. Biurokratija vietos savivaldos sistemoje. Iš: Biurokratija demokratinėje visuomenėje. Raipa, A. (red.). Kaunas: Technologija, 2011, p. 123–141.



V SKYRIUS

**SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS KAITOS  
PROCESAI KURIANT VIEŠĄJĄ VERTĘ**

---

VIDMANTĖ GIEDRAITYTĖ, ALVYDAS RAIPA

---



---

## V SKYRIAUS TURINYS

---

5.1. SEKTORIŲ SĄVEIKOS POKYČIAI XX–XXI A. SANDŪROJE .....	241
Viešojo ir privačioji partnerystė naujosios viešosios vadybos paradigmos kontekste .....	242
Sektorių sąveikos formų kaita XX–XXI a. sandūroje .....	246
Sektorių integracija naujojo viešojo valdymo teorinių modelių ir praktinės reikšmės požiūriu .....	250
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS .....	256
LITERATŪRA .....	256
5.2. TINKLAI IR TINKLAVEIKA ŠIUOLAIKINIO VIEŠOJO VALDYMO STRUKTŪROJE ..	259
Tinklai ir tinklaveika – šiuolaikinio viešojo valdymo instrumentarijus .....	259
Šiuolaikinio viešojo valdymo kompleksinis pobūdis ir organizacijų sąveika .....	263
Tinklaveika ir viešojo valdymo socialiniai ryšiai .....	268
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS .....	274
LITERATŪRA .....	275
5.3. SOCIALINĖ TINKLAVEIKA VIEŠAJAME SEKTORIUJE .....	278
Socialinė tinklaveika modernaus viešojo valdymo struktūroje .....	279
Socialinės tinklaveikos modeliavimas .....	281
Socialiniai tinklai ir inovaciniai procesai .....	285
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS .....	291
LITERATŪRA .....	291

## 5.1. SEKTORIŲ SĄVEIKOS POKYČIAI XX–XXI A. SANDŪROJE

Penktojo skyriaus pirmajame poskyryje:

- nustatoma viešosios ir privačiosios partnerystės reikšmė naujosios viešosios vadybos paradigmai ją praktiškai įgyvendinant;
- supažindinama su svarbiausiais sektorių sąveikos kaitos procesais XX–XXI a. sandūroje;
- įvertinamos sektorių integracijos galimybės naujojo viešojo valdymo doktrinoje.

Šiuolaikinė sektorių sąveika, kaip valdymo teorijos ir praktikos objektas, negali būti analizuojama atskirai. Įvairių sektorių partnerystės kokybės dimensija turi būti siejama su konceptualiomis darnios valstybės plėtros nuostatomis ir veiklos vadybos modernizavimo kompleksiško įprasminimo viešojo sektoriaus organizacijų veikloje. Tokios integruotos metodologinės nuostatos XX–XXI a. sandūros viešojo valdymo teorijoje ir organizacijų veiklos praktikoje neatsiranda savaime, greičiau jos yra organizacijų teorijos ir praktikos reformų ir kitimo rezultatas, t. y. organizacijų tobulinimo inkrementinių principų, metodų ir procedūrų visumos suvokimo ir įtvirtinimo organizacijų funkcinėje veikloje ir elgsenoje padarinys.

Su sektorių integracijos, kaip reiškinio, pokyčiais modernių valstybių viešasis sektorius susiduria itin spartėjančios globalizacijos sąlygomis. Šiuo atveju terminas „globalizacija“, kaip visų visuomenės bendrabūvio ir veiklos sričių esminių pokyčių išraiška, suprantamas kaip efektyvesnės integracinės visuomenės grupių ir interesų formos, išaugusios iš valstybės institucijų ir piliečių organizacijų bei interesų grupių komunikavimo. Globalizacija suteikia didelį impulsą esmiems viešojo valdymo modernizavimo pokyčiams. Kita vertus, reikia sutikti, kad globaliame pasaulyje padidėja žmonijos amžinosios problemos, susijusios su vertybių krize, tarpkultūrinės migracijos problemomis, kultūrų ir religijų skirtumais. Taip pat reikia suvokti, kad minėtųjų problemų srautas yra pastovi, kaskart atsinaujinanti dimensija, t. y. globalios problemos nėra išsprendžiamos. Nuolat susiduriama su naujomis, nuolat didėjančiomis socialinėmis ir ekonominėmis problemomis, kurios siejamos su regionalizacijos, t. y. tam tikro demokratizavimo lygmens, reikšmėmis, neretai suponuojančiomis

teritorijų neatitiktį, sukuriančiomis įtampos laukus tarp organizacinių struktūrų, įvairių valdymo teorinių ir praktinių regionuose vyraujančių nuostatų (*Chotray, Stoker, 2009*).

### **Viešojo ir privačioji partnerystė naujosios viešosios vadybos paradigmos kontekste**

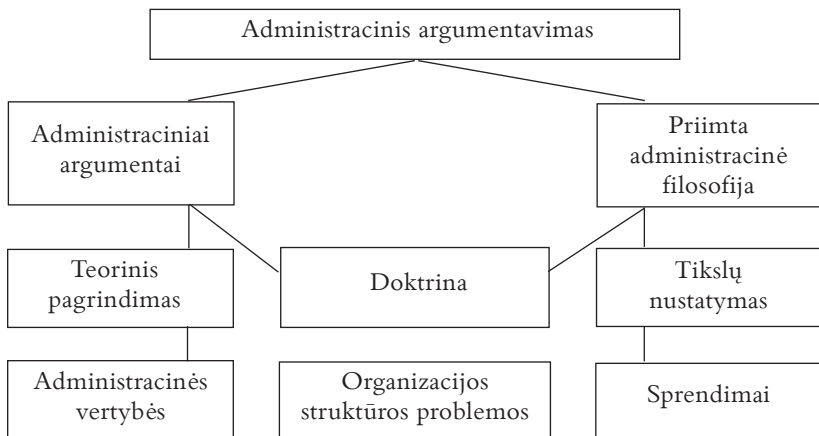
Naujoji viešojo vadyba atsirado kaip konceptuali paradigminė procedūra. Ji kilo iš pažangaus arba naujojo viešojo administravimo modelio, kurio pradžia teoretikai laiko XX a. 7-ojo dešimtmečio pabaigą (*Hood, 1994*). Sektorių partnerystė teoretikų laikoma svarbiausiu naujosios viešosios vadybos teorijos ir praktikos laimėjimu. Nepaisydami rimtų trūkumų, siejamų su valstybės funkcijų segmentavimu, organizacinės veiklos etikos pažeidimais, tam tikru valdymo dehumanizavimo lygmeniu, teoretikai naujosios viešosios vadybos poveikį vertina kaip valdymo praktikos reiškinį. Tradiciškai XX a. pabaigos viešojo valdymo tyrinėtojų interpretacijose viešojo ir privataus sektorių partnerystė suprantama kaip įvairiapusis viešųjų ir privačių organizacijų bendradarbiavimas teikiant kokybiškesnes viešąsias paslaugas, plėtojant įvairias partnerystės formas. Svarbiausios tokios partnerystės sudedamosios dalys apibrėžiamos taip: abiejų sektorių išsipareigojimai; bendros programos ir projektai; pastangos siekiant efektyvesnės, racionalesnės veiklos; veiksmų suderinamumas; politinės, ekonominės ir finansinės atsakomybės už galimas problemas pasidalijimas valdant veiklos rizikos veiksnius, įveikiant grėsmes, tokias kaip galimas partnerių nepatikimumas, veiklos etikos pažeidimai, atsakomybės ribų nepaisymas. Idealiu atveju viešojo ir privačioji partnerystė turi (ir gali) būti sėkminga veikla, nemenkinanti valstybės institucijų reikšmės (*Yestcombe, 2007, p. 21–23*). Privataus verslo lankstumą ir gebėjimą greičiau prisitaikyti prie rinkos sąlygų galima vertinti kaip partnerystės priemonę ir nesieti su viešosios valdžios įtakos sumažėjimu ar privačių struktūrų pavaldumo viešajam sektoriui stiprėjimu. Reikia suprasti, kad esminiu partnerystės tikslu naujosios viešosios vadybos sąlygomis išliko ir toliau išlieka viešųjų valstybės funkcijų ir užduočių įgyvendinimas, o partnerystė išnaudojama kaip efektyvesnė priemonė ir racionalesnė valdymo forma (*Raipa ir kt., 2012, p. 197–198*).

Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas leidžia pasiekti sinergijos efektą, nes integruojant abiejų sektorių organizacijų išteklius

ir galimybes, jungiant geriausius viešojo ir privataus sektorių veiklos elementus sukuriama nauja viešoji vertė, t. y. įgyvendinamos idėjos, programos ir projektai, kurių atskiromis sektorių pastangomis dažnai neįmanoma įgyvendinti dėl ekonominių, politinių ir technologinių veiksnių (*Hodge, Greve, 2007, p. 546*).

Neišanalizavus naujosios viešosios vadybos „revoliucinės“ intervencijos į viešojo valdymo praktiką ir jos disfunkcijų bei politinių, ekonominių, socialinių, kultūrinių ir ideologinių visuomeninio gyvenimo raidos padarinių XX a. pabaigoje sudėtinga tikėtis rimtos mokslinės XXI a. pradžios viešojo valdymo pokyčių analizės, teorinių išvalgų ir praktinių rekomendacijų, kuriose numatytos tolesnių sektorių integracijos vektorių prognozės, tobulinamos teorinės išvalgos, modeliai, metodai ir procedūros, numatomos galimos sektorių integracijos implikacijos demokratinio valdymo procesams (*Northrup, Thorson, 2003*).

Žymūs naujosios viešosios vadybos paradigmos ir procesų tyrinėtojai Ch. Hoodas ir M. Jacksonas naująją viešąją vadybą įvardijo kaip fenomenalų viešojo administravimo procesų pokytį. Dar 1991 m. žinomame darbe „Administrative Argument“ jie pateikė naujosios viešosios vadybos, kaip administracinio argumento ir administravimo filosofijos, konceptualizavimą. Svarbiausi determinantai jų koncepcijoje yra sąveikos procesai, t. y. tam tikri integruotų valdymo sistemos segmentų – konceptų, teorinių sampratų ir procesų apibrėžčių ryšiai (žr. 5.1.1. pav.).



5.1.1. pav. Naujoji viešoji vadyba kaip administracinis argumentavimas (*Baker, Eckerberg, 2008, p. 15–16*)

Naujoji viešoji vadyba, kaip administravimo filosofija, jungianti organizacijų struktūros ir funkcijų, ryšių, sąveikos, sklaidos konceptus, tam tikro doktrinų lygio argumentus, metodologines analizės prieigas ir galimybes konceptualizuojant valdymo institucijų tikslus ir strategines užduotis, jungiant ir kuriant palankią aplinką, yra itin reikšminga pateikiant įvairių paradigmos interpretacijų ir analizuojant vertinimo metodologijas. Galima teigti, kad naujosios viešosios vadybos filosofija buvo ir yra metodologinis globalizacijos poveikio viešojo valdymo veiklos pokyčiams ir reformoms pagrindas, padedantis tyrinėti esmines viešųjų organizacijų veiklos permainas. Svarbiausiomis iš jų laikomos orientacija į viešosios ir privačiosios partnerystės įvairovės plėtrą, viešųjų ir privačių organizacijų savarankiškumo derinimas su mišrių organizacijų tinklų plėtra, verslo plėtros ir kontrolės metodikos diegimo viešajame sektoriuje vektorių nustatymas (*Baker, Eckerberg, 2008, p.15–16*).

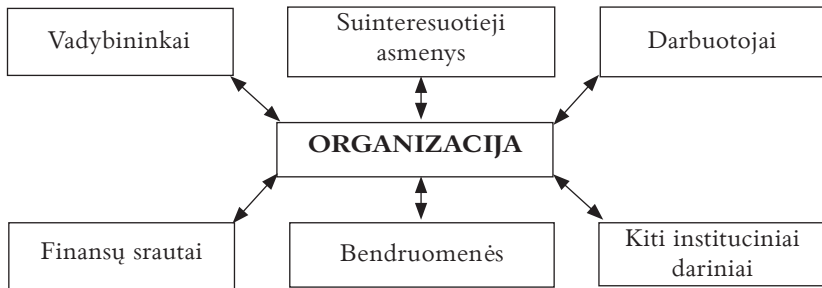
Naujosios viešosios vadybos, kaip viešojo administravimo filosofijos, supratimas ir kaip epistemologinis (t. y. kaip visumos teorinių klausimų ir konceptualių nuostatų bei galimų sprendimų) požiūris leidžia teigti, kad naujoji viešoji vadyba gali būti vertinama kaip svarbiausia ir solidžiausia XX a. pabaigos viešojo valdymo paradigmatinė samprata, sisteminis valdymo doktrinų visumos supratimas ir kt. Tačiau neretai galima išgirsti ir priešingą vertinimą: naujoji viešoji vadyba įvardijama kaip vadybos praktika, atvejų studijos, sandorių valdymo ir sektorių partnerystės plėtotės veikla, privatizavimo ir kokybės vadybos procesų apibendrinimas bei kitos viešojo sektoriaus veiklos vadybos formos (*Sullivan ir kt., 2006, p. 289–291*).

Kita vertus, geriausios praktikos apibendrinimas ne visada gali tapti solidžia moksline veikla, ypač kai analizuojama vieno sektoriaus patirtis ir tos patirties perdavimas kitam sektoriui. Tokia įvairių organizacinių rūšių ir formų subjektų veikla, nukreipta į vadybos sprendimų efektyvumą, modernių formų įgyvendinimą, inovatyvių tendencijų numatymą, įgauna itin solidžią analizės, t. y. mokslinio tyrimo lauko, pobūdį, tyrimo logikos ir metodologinių paieškų formą. Tai leidžia naujajai viešajai vadybai, kaip doktrinų visumai, būti laikomai svarbiausia valdymo pokyčių, reformų ir institucijų pertvarkos požiūriu (*Pollit, Bouckaert, 2003, p. 22–23*).

Iš teoretikų argumentų galima spręsti, kad labiausiai apibendrintu naujosios viešosios vadybos apibrėžimu galima laikyti veiklos vadybą.

Daugelio teoretikų darbuose veiklos vadyba suvokiama kaip bendrosios organizacijų ir vadybininkų klientų pastangos paveikti viešųjų organizacijų veiklos stabilumo parametrų kokybę, išorinės aplinkos galimybes, gebėjimą stabdyti nebūtiną riziką, valdyti konfliktus, laiku išsprendžiant ir iš organizacijų praktikos pašalinti kylančias problemas (Poole, Meijer, 1999, p. 505–26).

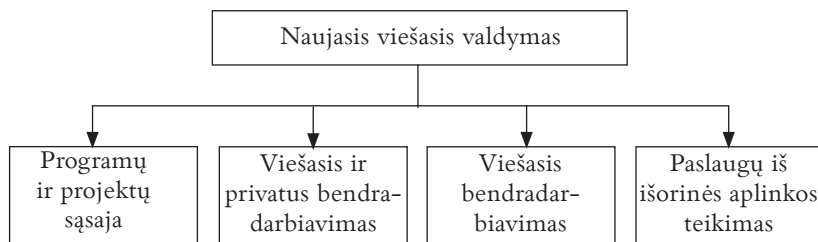
Nagrinėjama aspektu itin svarbi yra bendradarbiavimo principų taikymo veikla ir naujosios viešosios vadybos galimybės. Labai svarbi bendradarbiavimo teorijoje yra sandorių valdymo formų ir metodų visuma. Sandorių valdymo teorijoje dažniausiai vyrauja organizacijų ir interesų įvairovė, suinteresuotųjų požiūris į rizikos veiksnius, kontrolės formas ir procedūras, atsakomybės pasidalijimą, laiko veiksnio svarbą. Verslo teoretikai apibrėžia kontraktavimo procesų esmę ir teigia, kad sandorių valdymas, t. y. organizacijų, interesų grupių (gamintojų, tiekėjų, vartotojų, finansų institucijų – draudimo struktūrų ir bankų) kontraktavimo santykių nustatymas pagrįstas teisinėmis normomis ir veiklos įteisinimo procedūromis. Taip kuriama kontraktavimo aplinka tampa sisteminio pobūdžio, turi tam tikrų sistemos elementų, t. y. atsiranda teisinių, politinių, ekonominių veiksnių visuma, skatinanti įvairių įeigos ir išeigos procedūrų veiklai įtaką darančių aplinkybių ir veiksnių visumos plėtotę koordinuojant sandorių valdymą kaip sisteminį vadybinės veiklos procesą (žr. 5.1.2. pav.). Kontraktavimo aplinka taip pat siekia ne tik įtvirtinti suinteresuotųjų teises ir įsipareigojimus kaip juridinį garantą, bet ir išplėsti bendrąją socialinę atsakomybę įvairaus tipo struktūrų ir sektorių partnerystės formomis (Baker, Eckerberg, 2008, p. 208–209).



5.1.2. pav. Korporatyvinis valdymas kaip suinteresuotųjų sistema (Bainbridge, 2008, p. 204)

### Sektorių sąveikos formų kaita XX–XXI a. sandūroje

Siekiant plėtoti modernių sektorių sąveikos formas esminiais veiksniais tampa globalizacijos iššūkių nulemta valdymo pokyčių būtinybė, sektorių sąveika, centrinės ir vietinės valdžios veiklos derinimo procedūrų kūrimas, strateginių programų ir projektų valdymas, įvairių lygių institucijų iniciatyvos diegiant naujas sektorių sąveikos formas, pavyzdžiui, regionų bendradarbiavimą, tarpžinybinę sąveiką įvairiose srityse. Tai leidžia modernioms valstybėms kurti naujas valdymo formas, pavyzdžiui, darnios plėtros projektus, jungiančius visų sektorių ir veiklos sričių finansines, vadybines ir politines integracijos galimybes ir priemones, padedančias plėtoti visų valdžios lygių ir rūšių suderinamumą, didinti socialinių, ekonominių, politinių ir vadybos tinklų reikšmę. Visa tai vyksta naujojo viešojo valdymo kaip moderniausios teorinės doktrinos kontekste, kuris pateikiamas 5.1.3. paveiksle.



5.1.3. pav. Naujos sektorių sąveikos galimybės kintant valdymui  
(Melian-Gonzales, 2010, p. 197)

Be to, tinklaveikos procesai ir įvairių suinteresuotų subjektų pastangos plėtoti pilietines iniciatyvas, stiprinti valdžios institucijų veiklos kontrolę, plėtoti įvairias viešojo valdymo praktikas leidžia derinti teigiamas naujosios viešosios vadybos patirtis ir pamokas su naujojo viešojo valdymo doktrinos prioritetais, geriau įgyvendinti ES fondų teikiamas galimybes, nustatyti būsimus valdymo pokyčius, užtikrinti politinę paramą juos įgyvendinant (Bainbridge, 2008, p. 208–209).

Analizuodami sektorių sąveikos kaitos procesus, t. y. dirbtinai struktūrinami naujosios viešosios vadybos virsmą naujuoju viešuoju valdymu, teoretikai siekia išgryninti tam tikrų šio proceso prielaidų,

veiksnių ir indikatorių visumą. Analizuojant sektorių sąveikos kaitą šiuo požiūriu būtina suvokti, kad naujojo viešojo valdymo doktrina yra nuolatinio valdymo procesų kaitos rezultatas, gerokai išplečiantis ir koreguojantis naujosios viešosios vadybos pernelyg suabsoliutintą rinkos kūrimo principų taikymą viešajame sektoriuje, demokratizavimo procesų valdymo srityje lėtėjimo tendencijas, iš dalies nužmogintą viešojo valdymo turinį ir formas. Dažniausiai teoretikai tai įvardija kaip naujosios viešosios vadybos disfunkcijas, kurios iki XX a. pabaigos nebuvo pakankamai įvertintos, nes tiek valdymo teorijoje, tiek viešojo sektoriaus veiklos praktikoje viešojo ir privataus sektorių partnerystė buvo vyraujanti sektorių sąveikos tendencija (*Taylor, 2002, p. 112–114*).

XX a. pabaigoje viešoji ir privačioji partnerystė tapo nauja itin patrauklia valdymo forma. Analizuodami naujosios viešosios vadybos kontekstą teoretikai teigia, kad viešojo ir privataus sektorių partnerystė padeda abiejų sektorių organizacijoms plėtoti ekonomines ir politines įvairių grupių ir subjektų sąveikos formas, leidžia sparčiau kurtis naujoms institucijų partnerystės formoms, iš kurių svarbiausia yra tinklinių struktūrų plėtra. Tikėtasi, kad toks apgalvotas valdymo modelis ne tik suteiks postūmį efektyviai įgyvendinti valstybės strateginius uždavinius, bet ir leis įgyvendinti kur kas skaidresnę viešąją politiką, įtraukti daugiau suinteresuotųjų sprendimų rengimu ir įgyvendinimu. Tinklinės partnerystės struktūros prisidėjo ir prisideda prie viešumo, darnesnio visų lygių ir rūšių kontrolės institucijų veiklos reguliavimo, naujų institucinės atsakomybės formų įtvirtinimo kuriant viešąją tvarką (*Teisman, Klijn, 2002, p. 198–205*).

Sektorių sąveikos procesų kaita XX–XXI a. sandūroje buvo ir yra nulemta socialinių, ekonominių, politinių, kultūrinių ir ideologinių procesų megadimensijų, kurių visuma suprantama kaip globalizacijos procesas ir jo iššūkiai. Turint omenyje pasaulio regionų specifiką (pirmiausia visuomenės brandą) reikia pasakyti, kad globalizacijos poveikis valdymo sistemų modernizavimui reiškia naujų viešojo valdymo formų ir modelių paiešką ir sektorių integracijos plėtojimą atsižvelgiant į viešojo ir privataus sektorių partnerystės tikslų, tinklų sistemų funkcionavimo intensyvumo, tinklinių struktūrų aprėpties ir poveikio greitį. Rytų ir Vidurio Europos pokomunistinėje erdvėje naujosios viešosios vadybos paradigma kūrėsi specifinėje aplinkoje, kurioje



nebuvo nei tinkamai išplėtotų rinkos procedūrų, nei klientelizmo pradų. Viešojo sektoriaus galimybes implikuoti teigiamus sektorių sąveikos kūrimo ir tobulinimo pokyčius lėmė šio regiono valstybių viešosios politikos ir strateginių sprendimų priėmimo bei įgyvendinimo klaidos, nuolatinis surinktų mokesčių stygius, pozityvių normatyvinių valdymo priemonių (teisės aktų, veiklos etikos standartų, strateginio valdymo patirties, įgyvendinimo logistikos elementų ir kt.) trūkumas (*Manning, Parison, 2001, p. 297–312*).

Analizuojant naujosios viešosios vadybos patirtį, jos poveikį tobulinant viešojo valdymo struktūras galima išskirti daug esminių sektorių sąveikos kaitos krypčių, kurių svarbiausia determinuojanti dedamoji yra regiono organizacijų socialinis ir ekonominis pasirengimas esminėms reformoms bei radikaliems pokyčių valdymo ir veiklos modernizavimo uždaviniams įgyvendinti.

Esminiai naujosios viešosios vadybos doktrinos veiksniai turėjo paveikti vartotojams teikiamų paslaugų sąnaudų mažinimą, ugdyti naujus organizacinės elgsenos bruožus, įtvirtinti orientaciją į veiklos rezultatus. Šie strateginiai prioritetai turėjo paskatinti modernizuoti viešųjų institucijų funkcinių pasirengimą ir stiprinti valdymo decentralizavimo tendencijas, tiesiogiai siejamas su viešojo sektoriaus ir verslo struktūrų veiklos integracija. Apibendrinami naujosios vadybos praktiką, kurdami teorinius partnerystės konstruktus teoretikai siekė iš dalies suvienodinti viešojo administravimo ir verslo vadybos principus organizacijų plėtros, jų tikslų ir sprendimų rengimo technologijų ir procedūrų srityse. Be to, jie siekė ir organizacinės veiklos strateginių orientyrų supanašėjimo. Vis dėlto reikia pripažinti, kad geriausios praktikos analizė ir sektorių sąveikos kaitos procesų apibendrinimai nebūtinai turi tik teigiamai vertinti visas galimas vieno subjekto patirties perdavimo kitam subjektui (viešajam sektoriui ir atvirkščiai) formas ir turinį. Galima sutikti su teiginiais, kad nekaupiant patirties ir neanalizuojant jos sklaidos kažin ar įmanoma kurti sektorių sąveikos kaitos strategijas, numatyti jų galimas tendencijas, išgryninti jų modeliavimo gaires (*Sullivan ir kt., 2006, p. 289–291*).

Viešajai ir privačiajai partnerystei įgyjant platesnes inovatyvias sektorių sąveikos formas itin svarbiu veiksniu tampa organizacijų pasirengimas partnerystės formų kaitai. Teoretikai organizacijų partnerystės kaitos kokybines dimensijas dažniausiai pristato kaip politikos

tikslų suvokimą tobulinant partnerystę, tikslų partnerystės struktūros elementų nustatymą, galimybes bendradarbiaujant sutelkti finansinius ir kitus išteklius (*Akintoje, Beck, 2009, p. 123–128*).

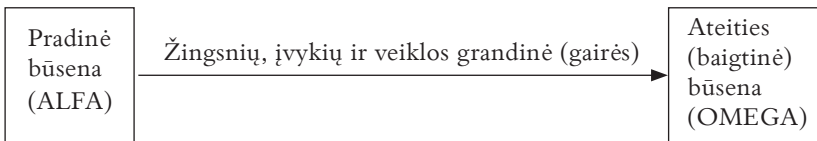
Rengiant strateginius viešosios ir privačios partnerystės planus itin svarbus kriterijus yra organizacijų pasirengimas pokyčiams. Žinomas teoretikas A. Wildavskis analizuodamas organizacijų pasirengimo vertinimo procedūras teigė, kad itin sunku įvertinti organizacinius tikslus ir uždavinius. Jis ypač pabrėžė kompleksišką, ne visada aiškų, dviprasmišką ir net konfliktišką tikslų ir uždavinių pobūdį (*Wildavsky, 1979*).

Dviprasmišką įvairių sektorių organizacijų tikslų pobūdį teoretikai mini kaip itin svarbų veiksni, leidžiantį įvairiai interpretuoti organizacijos tikslų sampratą ir struktūrą. Todėl tikslų formulavimas gali daryti didelę įtaką organizacijos strateginių užduočių valdymui ir tolesnės jos veiklos ir funkcinio pajėgimo perspektyvoms. Išskiriamos kai kurios organizacijos tikslų dviprasmiškumo dimensijos: organizacijos misijos dviprasmiškumo suvokimas; dviprasmiškas tikslų ir direktyvų vertinimas; vertinimo ir veiklos prioritetų vertinimo dviprasmiškumas. Toks dviprasmiškas organizacijų veiklos sričių vertinimas leidžia plėtoti interpretacijas ir nuostatas apibrėžiant ir įgyvendinant prioritетines veiklų sritis, jų įgyvendinimo formas ir metodus, atliekant kontrolės ir vertinimo procedūras (*Rainey, Jung, 2010, p. 34–35*).

Valdant sektorių integracijos kaitos procesus svarbia veiklos dedamąja tampa informacinė sklaida, organizacinis mokymasis, žinių valdymas. Žinių valdymas plėtojant sektorių sąveikos formas apima itin platų organizacijos plėtros ciklą ir procesų valdymą, vartotojų reikalavimus ir poreikius, individų elgsenos ugdymą ir koregavimą siekiant efektyviau spręsti problemas kuriant viešosios vertės strategijas. M. Porteris pabrėžė, kad organizacijos strategija yra ne tik tai, ką organizacija numato ir ketina daryti, bet ir tai, ko organizacija neturi ar negali daryti arba siekti (*Kaplan, Norton, 2001*). Numatydami strateginius sektorių integracijos vektorius teoretikai itin svarbiais veiksniais laiko šias institucijų veiklos ir organizavimo reikšmes: procesų kainos suvokimą, kuris jungia perspektyvas išskiriant operatyvines veiklos efektyvumo lygmenį; procesų efektyvumo sudedamąsias dalis – organizacines išlaidas ir veiklos sąnaudas, reikalingas viešajai vertei kurti. Ši perspektyva apibrėžia piliečiams teikiamas paslaugas ir

lengvatas partnerystės sąlygomis bei paramos teisėtumo užtikrinimą. Tokia perspektyva leidžia tikėtis reikalingos politikų paramos nustatant prioritetingas partnerystės kryptis ir visapusiškai palaikant pozityvias jos formas.

Kaip matyti, keičiantis naujai viešajai vadybai, veikiant subjektyviems ir objektyviems veiksniams itin svarbu planuoti, numatyti ir įtvirtinti sektorių partnerystės pokyčių gaires, t. y. tam tikrus organizacijos veiklos vektorius. Partnerystės konstruktas perkeliamas į aukštesnius sektorių sąveikos lygmenis. Gairės valdymo sampratoje reiškia daugiau negu atskiros kryptys ar tendencijos. Jos yra krypčių ir tendencijų visumos duomenų modelis, t. y. institucinis organizacijų kitimo modelis, kurį galima pateikti grafiškai (žr. 5.1.4. pav.).



5.1.4. pav. Kitimas kaip gairių visuma (*Pollitt, Bouckaert, 2003, p. 81*)

Organizacijų galimybes sėkmingai įgyvendinti gaires lemia organizacijų reformų teorinių konstrukto lygmuo, technologinės ir finansinės, socialinės ir ekonominės, taip pat politinės aplinkybės. Todėl aksioma, kad OMEGA be gairių ar netgi be ALFA dažniausiai gali būti vadinama UTOPIJA.

### **Sektorių integracija naujojo viešojo valdymo teorinių modelių ir praktinės reikšmės požiūriu**

Sektorių integracijos terminas susijęs su vadinamosios postbiurokratinės organizacijos samprata, kuri dažnai pasitaiko mokslinėje literatūroje kaip vadinamosios geros viešosios organizacijos rūšių interpretacinė įvairovė, reiškianti organizacijos, kaip M. Vėberio ir V. Vilsono modelio tipo struktūrų, antipodą, išryškėjusį jau XX a. 9-ojo dešimtmečio pradžioje. Naujai viešajai vadybai kryptant naujojo viešojo valdymo teorinių konstrukto ir praktikos pokyčių link postbiurokratinės organizacijos modernėja ir tai susiję su institucijų struktūros pokyčiais, inovaciniais viešojo valdymo modeliais ir metodais, valdymo

kultūros ir pokyčių valdymo elementais (*Lane, 2009, p. 153*). Tokios organizacijos dažnai įvardijamos kaip matricinės struktūros, kuriose organizaciniai sprendimai priimami alternatyvų atrankos, konsensuso ir sutarimo principais, o organizacijų valdymas paremtas tinklinių struktūrų sąveikos principais: tinklų sistemomis, tiklaveikos procedūrų galimybėmis, ne tik hierarchine galia, įsakymais ir nurodymais. Matricinių organizacijų valdymo modeliai dažniausiai pagrįsti tinklinių struktūrų pagrindais, t. y. dėl integracinės sąveikos veikiančių darinių tarpusavio pasitikėjimo ir informacijos sklaidos visų rūšių ir lygių valdymo konsensuso paieškos sprendimai rengiami ir įgyvendinami visose valdymo grandyse.

Naujojo viešojo valdymo doktrinoje viešoji ir privačioji partnerystė vertinama kaip sektorių integracija, kurios tikslas – įgyvendinti valstybės strategijas ir politikos programas plačiai integruojant ne tik viešojo ir privataus, bet ir nevyriausybinių sektorių galimybes taikant viešųjų paslaugų teikimo modernizavimą, skatinant inovacinių sektorių integracijos formų ir metodų paieškas (*Friend, 2006, p. 261–263*).

Sektorių integracijos formas galima įvardyti kaip: viešųjų organizacijų tarpusavio integraciją įgyvendinant projektus; palankią aplinką inovacinei ideologijai kurti ir inovatyvumo idėjoms įgyvendinti; viešojo ir privataus sektorių integraciją, kai valdžios sprendimai ir privataus sektoriaus veikla siekia tapti skaidria inovatyvių paieškų sritimi; valstybės strateginių tikslų sujungimą su verslo orientacija į pelno siekimą. Itin reikšmingu veiksnium šandien tampa viešojo ir nevyriausybinių sektorių integraciniai procesai, vykstantys sprendžiant socialinių tinklų veiklos efektyvumo, socialinių inovacijų diegimo, piliečių grupių įtraukimo į valdymą ir jų kūrybiškumo ugdymo problemas (*Bason, 2014, p. 93–96*).

Modernus viešasis valdymas reikalauja nuolatinio sektorių integracijos turinio ir formų atsinaujinimo, aktyvių, iniciatyvių reformų, sistemingų valstybės institucijų, verslo ir nevyriausybinių organizacijų pastangų tobulinant inovatyvias sektorių sąveikos formas, modeliuojant inovatyvumo plėtrai palankią aplinką. Tai tiesiogiai siejama su organizacine kultūra, vadovų ir darbuotojų gebėjimais valdyti veiklos procesus, šalinti galimas rizikas ir trukdžius (*Hill, Lyn, 2009*). Sektorių integracija įgyvendinant ir kuriant inovacijas šiandien įgauna daug naujų formų, apimančių platų įvairių viešųjų organizacijų

tinklaveikos lauką, tradicinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės formų tobulinimą, globalios rinkos modelius, veiklos metodus ir procedūras. Taip siekiama efektyviai naudoti sektorių integracijos galimybes (*Rosenbaum, Kauzya, 2007*).

Naujamajam viešajam valdymui būdingas itin spartus valstybės ir nevyriausybinio sektoriaus organizacijų partnerystės formų įvairovės didėjimas. Tai itin svarbus veiksnys plėtojant socialinių programų ir projektų rengimą ir įgyvendinimą, bendruomeniškumo ugdymą, piliečių, kaip viešųjų paslaugų bendrakūrėjų, dalyvavimą sprendžiant įvairius socialiai orientuotus uždavinius ir problemas (*Raipa ir kt., 2012, p. 249–252*).

Itin svarbiais sektorių integracijos veiksniais tampa viešosios įstaigos, kuriose labai ryški ir įvairi nuosavybės valdymo dispersija, ypač veikianti strateginių partnerystės sprendimų kokybę, šalinanti neefektyvias valdymo priemones, stiprinanti sektorių valdymo subjektų komunikavimo lygmenį sudarant reikalingas ir darbingas valdymo komandas ir koalicijas, būtinas korporatyviniams sprendimams priimti, nustatanti atsakomybės standartus ir įgyvendinanti naujojo viešojo valdymo šiuolaikinį kontekstą atitinkančių organizacijų vadybinės veiklos standartų įtvirtinimą (*Baker, Eckerberg, 2008, p. 208–209*).

Aksioma tampa nuostata, kad šiuolaikinio sektorių sąveikos valdymo neįmanoma suvokti neatlikus visapusiškos organizacijų ir dalyvių tinklų bei tinklaveikos reikšmingumo analizės. Politikos, strategijų, programų ir projektų rengimas ir įgyvendinimas įvairiuose valstybės sektoriuose šiandien yra vienas iš esminių veiksmų ir itin reikšmingas pasiekus įgyvendinimo stadiją. Jie yra įgyvendinimo proceso sisteminių elementų ir procedūrų visuma, sudaranti valdymo tinklaveikos procesą, kuris skatina nuolat atnaujinti ir tobulinti valdymą. Tinklaveika (vadybos, politikos tinklų sąveika), įvairios jų formos šiandien jungia įvairių sričių, sektorių ir organizacinių formų struktūras (*Yestcombe, 2007, p.133*). Tinklaveikos kūrimas ir jos valdymas reikalauja:

- valstybės strateginio požiūrio įtvirtinimo;
- valstybės institucijų gebėjimo plėtoti inovatyvias tinklų sistemas;
- valstybės gebėjimų įvertinti sektorių integracijos plėtros galimybes ir numatyti tinklaveikos kūrimo tempus, pagrįsti jos

funkcionavimo strateginius prioritetus, užtikrinti sistemingą tinklaveikos struktūrų veiklos procesų stebėseną, priežiūrą ir kontrolę.

Todėl valstybės požiūris į tinklaveiką reiškia, kad esminis modernaus viešojo valdymo sektorių integracijos tikslas yra įgyvendinti teisėtus piliečių lūkesčius, kurti socialinį kapitalą ir efektyviai naudoti jo potencialą kaupiant intelektualinį kapitalą, plečiant valdymo kultūrą, skleidžiant informaciją ir tobulinant žinių valdymą (*Hatch, Cunliffe, 2006, p. 185*).

Tinklaveikos procesų valdymo tobulinimo kryptimis šiandien tampa tinklaveikos struktūrų ryšių gerinimas, tinklų sistemų, struktūrų ir jų dalyvių pastangos įgyvendinti reikalingus pokyčius, sudaryti palankias sąlygas ieškoti kompromisų rengiant ir įgyvendinant sprendimus. Tokiomis pastangomis galima laikyti naujų reguliavimo formų paieškas, vykdomas siekiant tobulinti interesų derinimą, paskirstant išteklius, nustatant politikos direktyvines kryptis, įtvirtinant naujus veiklos principus ir taisykles integracinėje sektorių aplinkoje (*Chotray, Stoker, 2007*).

Neretai pasitaiko nevienareikšmiškai interpretuojamas terminas „metavaldymas“, kuriam būdingas tam tikras abstraktus, išsivaizduojamas idealaus valdymo tipas, apimantis valdymo sąvoką kaip visuminę sistemą, kurioje dera valdymo, politikos ir teisinių principų įgyvendinimo kokybiniai parametrai, organizacijų gerosios praktikos patirtis ir kiti valdymo kaip sistemos elementai.

Vadybos tinklų efektyvumą lemia keletas veiksnių:

1. Kaip tinklų vadyba gali pateikti kokybiškas ir vertingas visuomenei priimtinas veiklos strategijas ir orientacijas?
2. Būtina išsiaiškinti, kiek vadybos tinklai pajėgūs užtikrinti tvarią tinklų sistemos elementų, t. y. bendradarbių, tinklaveikos sąveiką.
3. Vadybos tinklų vertės matas siejamas su visuomeninio intereso raiškos plėtra tinklaveikos sistemoje ir už jos ribų.

Naujojo viešojo valdymo požiūriu itin aktualiu sektorių integracijos plėtros orientyru tampa valdymo demokratizavimo praktinio įgyvendinimo tobulinimas. Visų trijų sektorių sąveikos stiprėjimas, naujų integracijos formų ir darinių susidarymas stiprina pilietines institucijas ir visuomenės poveikio formas bei to poveikio veiksmingumą

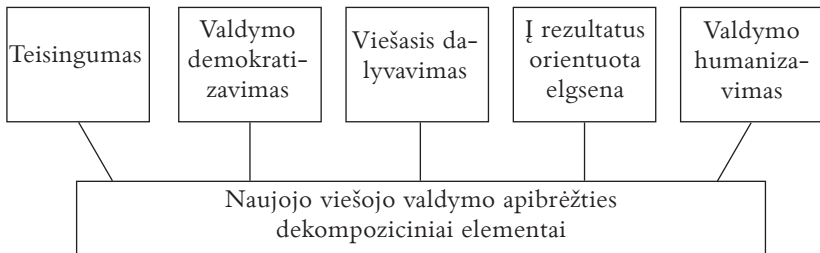
(Baker, Echerberg, 2008, p. 122–145). Moderniose demokratijose valdymo taisyklės ir standartai yra visuomeninio reguliavimo dalis, tačiau netinkami, pernelyg biurokratizuoti valdymo sprendimai dažniausiai neatitinka piliečių interesų. Todėl biurokratinių institucijų valdymo organizavimas šiandien sulaukia piliečių ir interesų grupių dėmesio. Sektorių integracijos kompleksiskumas, kuriam būdingi tam tikri ekonominiai ir politiniai svertai, tampa pozityvia terpe užtikrinti piliečių veiklos pasirinkimo laisvę, biurokratinių institucijų pasirinkimo laisvės ir galių apribojimą bei kontrolę. Tai darant remiamasi teisiniais, ideologiniais ir ekonominiais rinkos svertais bei partnerystės galimybėmis (Raipa, 2007, p. 34–37).

Modernus valstybės valdymas siejamas su kompleksiniais socialiniais ir ekonominiais uždaviniais, keliamais tiek viešajam, tiek privačiam, tiek nevyriausybiniam sektoriams, kurie vis labiau įtraukiami į valdymo procesų tobulinimą pasireiškiant bet kokios valstybės ar regiono veiklos optimizavimo ir valstybės sprendimų įgyvendinimo veiksmingumui. Todėl dalyvavimas valdymo veikloje išplečia valdymo sampratą iki kur kas platesnės veiklos sampratos. Čia valdymas pateikiamas kaip sudėtingas sisteminis procesas, kuriam vykstant derinamos formalios ir neformalios struktūros, visų sektorių interesai, jų veikla, organizacijų pozicijos ir jų įtaka dalyvaujamojo valdymo (angl. *public participating*) dekompozicijai. Todėl terminas „įtraukimas į valdymą“ siejamas su naujosios viešosios vadybos doktrina ir šiandien virsta lankstesniu ir demokratiškesniu dalyvavimu rengiant viešųjų problemų sprendimus ir įgyvendinant bei tobulinant integracinio lauko aplinką.

Be to, dalyvaujамasis valdymas sukelia nemažai neaiškumų integruojantis atskiriems sektoriams. Čia veikia skirtingi integracinių sistemų, ideologinių nuostatų ir specifinių požiūrių veiksniai, turintys nemažą poveikį tiek visuomenei, tiek jos grupėms, tiek atskiriems piliečiams, bendruomenių nariams, vartotojams, klientams, paslaugų teikėjams ir gavėjams. Toks požiūrių skirtumas, kartais iš esmės prieštaringos idėjos ir nuostatos, konfliktų formavimasis natūraliai suponuoja įvairius teorinius dalyvaujamojo valdymo modelius, grindžiamus liberaliomis demokratinėmis komunitarianizmo, populizmo, naujojo institucionalizmo ir neoliberalizmo vertybėmis bei principais. Tokie dalyvaujamojo valdymo teoriniai ir metodologiniai

pagrindai iš dalies praturtina dalyvaujamojo valdymo normatyvinių pagrindų kūrimo logiką, tačiau neretai būna sunku dalyvaujamaįjį valdymą praktiškai įtvirtinti visų trijų sektorių veikloje. Esama įvairių dalyvaujamojo valdymo teorinių modelių. Jis skirtingai interpretuojamas, dviprasmiškos vertinimo procedūros neretai skatina dalyvaujamojo valdymo sukuriamos viešosios vertės mažėjimą. Tai leidžia kai kuriems autoriams šį valdymą vertinti labiau kaip teorinį darinį ir mažiau pasitikėti jo galimo poveikio galimybėmis (*Chotray, Stoker, 2007*).

Matyti, kad šiuolaikinio viešojo valdymo modeliai tampa sudėtingesni, sektorių sąveikos organizacinės formos tampa įvairiapusiškesnės. Sektorių integracijos formų įvairovė sistemingai didėja ir sujungia esminių valdymo doktrinų struktūrinius elementus, veiksmus ir indikatorius, t. y. tampa visuma, susieta grandimi, kurios pagrindu dažniausiai tampa meta- arba megadefinicijomis laikomos vertybės, pateiktos 5.1.5. paveiksle.



5.1.5. pav. Naujojo viešojo valdymo struktūra (*Hill, Lynn, 2009, p. 98–99*)

Apibendrinant sektorių sąveikos pokyčių valdymą XX–XXI a. sandūroje galima teigti, kad sektorių partnerystės doktrina ir jos praktika šiandien sparčiai virsta sektorių integracijos formomis, kurių indikatorius analizė rodo, kad esminiais prioritetais ir pagrindinėmis šiuolaikinio viešojo valdymo tobulinimo kryptimis tampa administracinis kūrybingumas, trukdžių nustatymas ir modernių sektorių integracijos etapų, tikslų, uždavinių, metodų ir integravimosi procedūrų paieškos siekiant rezultatyviai išnaudoti visų trijų sektorių potencialą.



## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Apibūdinkite viešosios ir privačiosios partnerystės reikšmę naujosios viešosios vadybos paradigmos sąlygomis.
2. Įvertinkite sutarčių valdymą kaip vieną iš svarbiausių partnerystės formų.
3. Kokios svarbiausios partnerystės formų kitimo priežastys?
4. Išvardykite postbiurokratinių organizacijų sektorių sąveikos kitimo bruožus.
5. Kokie yra esminiai šiuolaikinio viešojo valdymo orientyrai?

## LITERATŪRA

---

1. AKINTOJE, A.; BECK, M. Policy, Finance & Management for Public-Private Partnerships. Chichester: Wiley-Blackwell, 2009.
2. BAINBRIDGE, St. The New Corporate Governance in Theory and Practice. Oxford: University Press, 2008.
3. BAKER, S.; ECKERBERG, K. Combining Old and New Governance in Pursuit of Sustainable Government. Iš: New Governance Practices at the Sub-National Level in Europe. Baker, S.; Eckerberg, K. (eds.). London: Routledge, 2008.
4. BARZELAY, M. Origins of the New Public Management. Iš: New Public Management. McLaughlin, K.; Osborne, S.; Ferlie, E. (eds.). London: Routledge, 2002, p. 15–33.
5. BASON, Ch. Leading Public Sector Innovation. Co-Creating for a Better Society. Chicago: Policy Press, 2014.
6. BEISHEIM, M.; KAAAN, Ch. Transnational Standart - Setting Partnerships in the Field of Social Rights: the Interplay or Legitimacy, Institutional Design, and Process Management. Iš: Democracy and Public-Private Partnership in Global Environment. Bexell, M., Morth, U. (eds.). London: Palgrave Macmillan, 2010, p. 122–144.
7. CHOTRAY, V.; STOKER, G. Governance Theory and Practice. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.
8. FRIEND, J. Partnership Meets Politics: Managing Within the Maze. *International Journal of Public Sector Management*. 2006, Vol. 19 (3), p. 261–263.

9. HATCH, M.; CUNLIFFE, A. *Organization Theory*. Oxford: University Press, 2006.
10. HILL, C.; LYNN, L. *Public Management. A Three-Dimensional Approach*. Washington: CQ Press, 2009.
11. HODGE, G.; GREVE, C. Public Private Partnerships: an International Performance Review. *Public Administration Review*. 2007, Vol. 67 (3), p. 546.
12. HOOD, Ch. *Explaining Economic Policy Reveals*. Buckingham: Open University Press, 1994.
13. KAPLAN, R.; NORTON, D. *The Strategy Focused Organization*. Boston: Harvard University Press, 2001.
14. LANE, J. E. *State Management*. London: Routledge, 2009.
15. MANNING, N.; PARISON, N. The Legacy of the New Public Management in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*. 2001, Vol. 67 (2), p. 297–312.
16. MCNABB, D. *The New Face of Government*. New York: CRC Press, 2009.
17. MELIAN-GONZALES, A.; BATISTA-CARINO, R.; SANCHEZ-MEDINA, A. Identifying and Assessing Valuable Resources and Core Capabilities in Public Organizations. *International Review of Administrative Sciences*. 2010, Vol. 76 (1), p. 97–114.
18. NORTHRUP, T.; THORSON, S. The Web of Governance and Democratic Accountability. Proceedings of the 36th Annual Hawaii International Conference of Systemic Science (HICSS 03). 2003. Track 5. Volume 5.
19. O'TOOLE, L.; MEIER, K. Modelling the Impact of Public Management: the Implication of Structural Context. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1999, Vol. 9, p. 505–526.
20. POLLITT, Ch.; BOUCKAERT, G. *Viešojo valdymo reforma*. Vilnius: Algarvė, 2003.
21. RAINEY, H.; JUNG, Ch. Extending Goal Ambiguity Research in Government: from Organizational Goal Ambiguity. Iš: *Public Management and Performance*. R. Walker, R.; Boyne, G.; Brewer, G. (eds.). Cambridge: University Press, 2010, p. 34–35.
22. RAIPA, A. (red.). *Naujoji viešojo vadyba*. Kaunas: Technologija, 2007.
23. RAIPA, A. Biurokratijos ir demokratijos valdymo sąveika. Iš: *Biurokratija demokratinėje visuomenėje*. Raipa, A. (red.). Kaunas: Technologija, 2011, p. 7–21.
24. RAIPA, A. ir kt. *Modernus viešasis valdymas*. Kaunas: Vitae Litera, 2012.

25. ROSENBAUM, A.; KAUZYA, J. Excellence and Leadership in the Public Sector: the Role of Education and Training. Viena: United Nation Publications, 2007.
26. SULLIVAN, H.; BANNER, M.; MATKA, E. Collaborative Capacity and Strategies in Area Based Initiatives. *Public Administration*. 2006, Vol. 84 (2), p. 289–291.
27. TAYLOR, M. The New Public Management and Social Exclusion. Cause or Response? Iš: New Public Management. McLaughlin, K.; Osborne, S.; Ferlie, E. (eds.). London: Routledge, 2002, p. 109–128.
28. TEISMAN, G.; KLIJN, E. Partnership Arrangement: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? *Public Administration Review*. 2002, Vol. 62 (2), p. 197–205.
29. WALL, A. Public-Private Partnerships in the USA. Lessons to be Learned for the United Kingdom. New York: Taylor & Francis, 2013.
30. WILDAVSKY, A. Speaking Truth to Power. New York: Little Brown, 1979.
31. YESTCOMBE, C. Public-Private Partnerships: Principle of Policy and Finance. London: Butterworth-Heinemann/Elsevier, 2007.

---

## 5.2. TINKLAI IR TINKLAVEIKA ŠIUOLAIKINIO VIEŠOJO VALDYMO STRUKTŪROJE

---

Penktojo skyriaus antrajame poskyryje:

- atskleidžiama tinklų ir tinklaveikos kaip šiuolaikinio viešojo valdymo instrumentarijus reikšmė;
- nustatomas šiuolaikinio viešojo valdymo kompleksinis pobūdis;
- įvertinamas viešojo valdymo socialinis tinklaveikos pobūdis.

XX a. antrosios pusės tradicinis viešasis valdymas ir pokyčių valdymo strateginiai ypatumai dažniausiai buvo grindžiami inkrementalizmo doktrinomis. Šiandieninė globali, dažnai nenuspėjama aplinka skatina esminius viešojo valdymo sistemų kūrimo ir funkcionavimo pokyčius. Laipsniškų pokyčių ypatumai vykstant chaotiškiems globaliems procesams negali užtikrinti viešojo sektoriaus institucijų veiklos. Ypač reikšmingi pokyčiai būdingi įvairių rūšių socialinių procesų valdymo sistemoms, kurios susiduria su visuotinai išplitusiomis nestabilumo, besikeičiančios socialinės visuomenės stratifikacijos, įtampos tarp valdymo demokratizavimo ir centralizavimo tendencijų padariniais. Savo ruožtu valstybių politinės, ekonominės, socialinės, kultūrinės ir ideologinės sričių struktūrų pastangos sušvelninti ekonominės ir finansinės krizės poveikį negali apsieiti be gebėjimų išvelgti galimas tolesnes pokyčių tendencijas, suprasti inovacinės ideologijos ir inovatyvumo įtvirtinimą, suvokti ir kurti naujas organizacinių pokyčių vizijas, siejamas su naujomis organizacijų ir sektorių sąveikos formomis.

### **Tinklai ir tinklaveika – šiuolaikinio viešojo valdymo instrumentarijus**

Tinklų ir tinklaveikos teorijos XX a. pabaigoje tapo vienos svarbiausių ir perspektyviausių tyrimų sričių. Tinklų moksliniai tyrimai pastaraisiais dešimtmečiais tapo aktualūs ne tik informatikos ar ekonomikos, bet ir kitose: politikos, sociologijos, viešojo valdymo srityse (*Provan, Milward, 2001, p. 413–423*).

Pasak M. Castellso, šiuolaikiniame globalizacijos ir informacinių technologijų plėtros amžiuje daugelis funkcijų ir procesų įgyvendinami per tinklus. Tinklai tampa esmine struktūrine forma, kuri padeda siekti naujų žinių, keistis informacija ir patirtimi, o tinklaveika užtikrina šių procesų eigą ir rezultatus (*Castells, 2005*).

Naujasis viešasis valdymas, kaip viešųjų paslaugų teikimo paradigma, grindžiamas institucine ir tinklų teorija, kurios esminė orientacija – sėkmingas viešojo, privataus ir nevyriausybinių sektorių integracijos plėtros inovatyvių formų plėtojimas numatant ir įgyvendinant strateginius valstybės viešosios politikos uždavinius, t. y. viešosios vertės kūrimą (*Osborne, 2010, p. 9*).

Įvairių socialinių mokslų šakų literatūroje gausu tinklų apibrėžimų. G. Davisas ir R. Rhodestas (*Davis, Rhodes, 2000, p. 74–98*) tinklą apibūdina kaip tam tikrų subjektų santykius: tarpusavyje keisdami informaciją, materialiniais ir kitais ištekliais subjektai atlieka ekonominius arba socialinius mainus. Panašiai tinklą apibrėžia ir D. Carsonas. Jis teigia, kad tinklas yra partnerystės forma, kuri susieja bendrus tikslus turinčius individus, grupes ir organizacijas ir suteikia jiems įgaliojimus keistis ištekliais ir informacija, didina jų veiklos efektyvumą (*Carson ir kt., 2004, p. 369–382*). Pasak S. Borgatti ir P. Fosterio, tinklą sudaro su kitais taškais linijomis (ryšiais, jungtimis) sujungti taškai arba mazgai, t. y. individai, grupės, įmonės, organizacijos, visuomenės, tarptautinės struktūros (*Borgatti, Foster, 2003, p. 991–1013*). J. Owen-Smitho ir W. Powello nuomone, tinklai – tai organizacija, kurios subjektai yra savarankiški ir autonomiški, geba išsaugoti savo savitumą, o pats tinklas veikia savireguliacijos principu (*Owen-Smith, Powel, 2008, p. 594–624*).

Vis didesnę mokslininkų susidomėjimą kelia tinklaveika, tai yra tinkluose atliekami tinklų dalyvių veiksmai (*Vilkas, Bučaitė-Vilkė, 2009, p. 1001–1006*). *Tinklaveikos*, kaip ir *tinklo*, sąvoka suprantama įvairiai. Tinklaveika apibrėžiama kaip specialių svetainių ir programų naudojimas siekiant neformaliai bendrauti su kitais vartotojais arba rasti žmonių, kuriuos sieja panašūs interesai. Tai asmenims ir organizacijoms naudingų ryšių užmezgimo procesas (*Networking..., 2012*), asmenų, įstaigų ir organizacijų tarpusavio ryšių palaikymas siekiant konkretaus tikslo (*Networking..., 2012*). Tinklaveika apibūdinama kaip subjektų naujų ryšių užmezgimas, būrimasis į tinklus, tai yra

tinklų plėtimasis vykstant informacinių, komunikacinių ar socialinių reiškinių susiliejimui, pavyzdžiui, organizacijų būrimasis į tinklus, skirtingų tinklų susiejimas arba tinklaveikos struktūrų išplėtimas.

Moksliniai tinklų ir tinklaveikos tyrimai ypač aktualūs ir nagrinėjami vadybos, ekonominių ir viešojo valdymo teorinių priegū požūriū.

Organizacijų teorijoje *tinklų* ir *tinklaveikos* sąvokos nagrinėjamos vadybos aspektais. Tinklai suvokiami kaip veiklos organizavimo forma ar organizacinė struktūra, siejama su organizaciniais pokyčiais ir aplinkos poveikiu (*Kazlauskienė, Urbanskienė, 2005, p. 53–63*). Organizacijos atstovų tarpusavio santykių svarba, veiksmo pavertimas tų santykių dalimi, tinklų ryšių (socialinė) nauda ir socialinės veiklos struktūrinimas sudaro tinklaveikos analizės tyrimų branduolį (*Vilkas, Bučaitė-Vilkė, 2009, p. 1001–1006*). Pasak J. Sydowo (*Sydow, 2004, p. 201–220*), gana plačiai yra išanalizuotos organizacijų formos, kurios remiasi visuotiniais ir organizacijų tinklais. Nemažai tyrimų skirta tinklų dinamikai laiko požūriū, tai yra institucijų tinklaveikai organizuoti, riboms nustatyti, valdyti ir nutraukti, tačiau organizacijų tarpusavio tinklų plėtrai, kuriai įtakos turi ekonominiai pokyčiai ir teisėtumo aspektai, dar skiriama mažai dėmesio. T. Moliternas ir D. Mahony atkreipia dėmesį, kad tinklaveika organizacijų teorijoje dažnai nagrinėjama organizacijas aptariant, o ne mėginant perprasti. Todėl svarbu tinklines organizacijas nagrinėti daugiapakopiu lygmeniu (*Moliterno, Mahony, 2011, p. 443–467*).

Socialinio kapitalo teorijoje tinklai nagrinėjami per socialinių procesų dalyvius ir juos siejančius ryšius. Pasak I. Gečienės, naujausios socialinių tinklų studijos atkreipia dėmesį į socialinius tinklus, kuriuos sudaro individai, jų grupės, organizacijos, bendruomenės, globalios korporacijos (*Gečienė, 2009, p. 130–143*).

Socialinio kapitalo teorijoje, kurioje nagrinėjama socialinė tinklaveika, pagrindiniai klausimai apima socialinių tinklų asmeninę ir viešąją naudą. Socialiniai tinklai, R. Putnamo nuomone, pirmiausia naudingi žmonėms, kurie tuos tinklus kuria, pvz., pažintiniai ryšiai padeda lengviau susirasti darbą, išspręsti svarbias asmenines problemas. Tokia nauda socialinio kapitalo teorijos literatūroje vadinama asmeninių ir vidaus socialinių santykių nauda. Kiti socialinio kapitalo literatūros šaltiniai – priešingai, nagrinėja „išorės“ ir „viešąjį“ tinklų

naudos aspektą. Socialiniai tinklai teikia viešąsias gėrybes, yra naudingi ne tik tų tinklų dalyviams, bet ir visuomenei (*Putnam, 2002*).

Naujoji institucinė ekonomikos teorija pabrėžia normų ir taisyklių, socialinio kapitalo ir socialinio pasitikėjimo įtaką tinklų struktūrai (*Vilkas, Bučaitė-Vilkė, 2008, p. 1001–1006*). Pasak F. Moulaerto ir K. Cabareto, naujoji institucinė tinklų ekonomika organizaciją suvokia kaip tam tikrą institucijų susitarimą, kuriuo siekiama keistis tam tikromis vertybėmis (geografinėmis, fizinėmis, žmogiškosiomis), nes kitų organizacijos formų (rinkos, hierarchinės) pranašumai nepadedą įveikti netikrumo (nepastovumo) ir išvengti netinkamai suplanuotų sandorių pasikartojimo.

Dalyvių elgesį veikia ribotas racionalumas, kuris gali atsirasti vykstant deryboms ir sudarant sandorius, taip pat dėl informacijos asimetrijos, kurią sukelia dalyvių elgsena ir kt. Teorijoje apie institucijas skiriama tokia tinklų reikšmė:

- tinklai – tai organizacijos formos, kurios gali pakeisti reakciją į institucinės aplinkos parametrus;
- tinklai – tai organizacinės formos, kurios gali padėti patikrinti sandorių, derybų ar institucijų susitarimų problemišumą ir trūkumus;
- tinklai gali užtikrinti atstovų veiksmų kontrolės principu pagrįstą stebėsenos sistemų kūrimą (*Moulaert, Cabaret, 2006, p. 51–70*).

F. Moulaertas ir K. Cabaretas institutus apibrėžia kaip individų ar jų grupių tarpusavio sąveikos, elgsenos ir ekonominės veiklos koordinavimo procedūras, paremtas formaliais ir neformaliais apribojimais bei jų įgyvendinimu. Subjektų bendravimas padeda keistis informacija apie turtą ir vykdyti derybas dėl sutarčių sąlygų. Tinklų ir aplinkos (išorės institucijų, struktūrų) santykis vienareikšmiškai neapibrėžtas. Naujosios institucinės ekonomikos teorijoje teigiama, kad institucijos iš esmės yra susitarimų sistemos, kurioms būdingi socialinis ir politinis aspektai. Kita vertus, taip pat pripažįstamas institucijų išorinių veiksnių (įprastos praktikos, papročių, įpročių) poveikis sandorių išlaidų struktūrai, taigi dalyviai nebeturi jokios galios koreguoti šią struktūrą. Formalios ir neformalios normos apibrėžia galimos erdvės struktūrą arba nustato dalyvių galimo pasirinkimo ribas bei jų tarpusavio socialinę, politinę ir ekonominę sąveiką.

XX a. antrojoje pusėje besiformuojanti naujosios viešosios vadybos doktrina lėmė tai, kad daugelyje valstybių buvo vykdomos administravimo reformos, kurios rėmėsi rinka pagrįstomis procedūromis, nustatančiomis viešųjų vertybių ir paslaugų rinkos kūrimą bei „privatizuotą“ (nevyriausybinį) reguliavimą. Tačiau naujosios viešosios vadybos teorija ir praktika susidūrė su tikrove: daugelis paslaugų buvo nehomogenizuotos, todėl nenoriai priimamos, centralizuotas valdymas nukreiptas į tai, kad piliečiai toliau reikalavo daugiau valdymo, bet mažiau valdžios. Derybų organizavimo ir specifinių sandorių rengimo patirties stoka nebuvo tiek veiksminga, kiek tikėtasi. Šioms vadinamosioms negeroms problemoms spręsti reikėjo skirtingų sričių organizacijų ir ekspertų žinių bei patirties (*Isett, 2011, p. 157–173*). XX a. pabaigoje ir XXI a. pradžioje vykę ir tebevykstantys viešojo valdymo pokyčiai, modernizavimo siekis, naujų viešojo valdymo formų ir struktūrų paieška viešojo sektoriaus tyrimus nukreipė į sektorių integraciją, įvairių rūšių, formų ir struktūrų partnerystę, tinklus ir tinklaveiką (*Raipa, 2011, p. 168; Domarkas, 2011, p. 9–16*). Vis dar besiformuojančioje naujojo viešojo valdymo teorijoje pabrėžiamas piliečių poreikių tenkinimas įvairiose viešosios erdvės srityse. Atkreipiamas dėmesys į tokius aspektus kaip komunikacija viešojo sektoriaus valdymo erdvėje, kokybiškesnis tiesioginis visuomenės dalyvavimas, politikų viešieji ryšiai, viešojo sektoriaus institucijų ryšiai su visuomene bei kitomis institucijomis, sąveika su žiniasklaida (*Raipa, 2011, p. 169; Potuček, 2001, p. 95*).

### **Šiuolaikinio viešojo valdymo kompleksinis pobūdis ir organizacijų sąveika**

Dabartinis viešojo valdymo etapas visų pirma suvokiamas kaip viešojo valdymo reformos ir valdymo procesų pertvarka, tai yra kaip į viešojo valdymo praktiką diegiamų naujausių teorinių ir metodologinių konceptų praktinio pritaikymo eksperimentai, kuriais remiantis kuriasi naujojo (gerojo) viešojo valdymo doktrina. Taigi šiuolaikinis viešasis valdymas apima tiek gerąją valdymo praktiką, tiek akademinis tyrimus, kuriais siekiama paaiškinti, apibūdinti ir apibendrinti sąlygas ir prielaidas, įvertinti vidines ir išorines aplinkos sąlygas, susiklostančias formuojantis naujam istoriniam viešojo administravimo kontekstui – naujajam viešajam valdymui.



Šių dienų viešojo valdymo kontekste populiariausios metodologinės diskusijos susijusios su strateginio planavimo procesų pokyčiais. Naujojo viešojo valdymo strateginis pobūdis apibrėžiamas kaip modernios valstybės finansinės ir ekonominės galimybės, visų išteklių koordinavimo kokybė, efektyvus planavimas, sektorių sąveika, visų rūšių ir lygių organizacijų aprūpinimas informacinėmis technologijomis, organizacinė kultūra ir vadovų bei vadybininkų lygių kompetencija. Visos išvardytos efektyvaus naujo strateginio viešojo valdymo institucionalizavimo sąlygos viešųjų struktūrų veikloje gali būti siejamos su moksliniais ir sisteminiais determinantais. M. Potučekas pateikia nemažai naujojo viešojo valdymo strateginio pobūdžio gairių skiriamųjų bruožų, pavyzdžiui: stabilų valdymą; politinę paramą; strateginės politikos kūrimo struktūrų sudarymą; inkrementinį politikos įgyvendinimo pobūdį (*Potuček, 2004, p. 32–59*).

H. Simonas kalbėdamas apie administracinę valstybę ir administracinį žmogų koncepcijose plačiai rėmėsi organizacijos narių elgsenos tyrimais, kurie tapo dideliu įnašu į XX a. viešojo valdymo strateginio valdymo teoriją ir jos institucionalizavimo praktiką (*Simon, 2003, p. 111–112, 238–290*).

H. Simono efektyvumo ir demokratinio valdymo dichotomijos kontekstą pakoregavo Y. Droras. Jo nuomone, net ir šiandien siekdamas efektyvumo valdžia turi spręsti pagrindines valdymo demokratinizavimo užduotis, siejamas su piliečių ir jų grupių įtraukimu į sprendimų priėmimo procesus. Vis dėlto dažniausiai piliečių dalyvavimas apsiriboja tuo, kad jie išrenka savo atstovus, kurie ir tampa tikraisiais sprendimų priėmėjais (*Simon, 2003, p. 15*). Naujojo viešojo valdymo ideologijoje strateginis valdymas pirmiausia suvokiamas kaip viešųjų organizacijų efektyvios veiklos prielaida ir pastarųjų kelių dešimtmečių teorinių prielaidų priemonė, kuri per tą laikotarpį keitėsi, kito ir jos sisteminiai lygiai, darantys įtaką strateginio valdymo funkcijų tikslams ir technologijoms, taip pat strateginio valdymo įgyvendinimo principai ir teorinių modelių prielaidos (*Raiņa, 2011, p. 151*).

Naujosios viešosios vadybos virsmas naujuoju viešuoju valdymu, kaip daug dimensijų turintis procesas, iš esmės keičia viešojo valdymo praktiką, kilsteli viešojo valdymo struktūras į aukštesnį valdymo lygmenį, kuriam būdinga naujų organizacinės struktūros institucinės ir funkcinės sandaros formų plėtra, alternatyvių struktūrų sudarymo

pokyčiai, visų rūšių ir lygių institucijų partnerystės ir tarpusavio sąveikos integraciniai procesai. Tokio kompleksinio valdymo kontekste prioritetinėmis dimensijomis tampa organizacijų tarpusavio integracija, pasitikėjimas, informacinės sklaidos horizontalioji ir vertikalioji jungtys, matricinių organizacijų tobulinimo modeliavimas (*Lane*, 2009, p. 22–23).

Naujasis viešasis valdymas, kaip organizacijų viešojo, privataus ir nevyriausybinių sektorių sąveikos modelis, mokslinių diskusijų objektu tampa jau XXI a. pradžioje. Organizacijų tarpusavio sąveikos ir partnerystės sampratos apima įvairias organizacines tinklaveikos formas ir priemones, kurių tikslas – sutelkti visą galimą valdymo potencialą, išteklius ir reformų praktiką sprendžiant visuomenės ekonomines, socialines (nedarbo, užimtumo, institucijų socialinės atsakomybės) problemas, stengiantis įtraukti kuo daugiau suinteresuotųjų grupių, struktūrų, socialinių ir politinių darinių bei įvertinti darbuotojų pasirengimą pasitelkus ekspertus ir ekspertizes (*McQuaid*, 2011, p. 127–161).

Naujojo viešojo valdymo organizacijų tarpusavio sąveikai vertinti reikia tam tikrų rodiklių. Formuluodami naujojo viešojo valdymo sektorių integracijos, tinklaveikos, daug dimensijų turinčių ryšių rodiklius teoretikai remiasi tam tikrais veiksniais ir sąlygomis, atlieka išsamią kryptį ir tendencijų analizę. Tokiais veiksniais ar aplinkybėmis laikomi: įvairių sektorių veiklos ir aplinkos specifiškumas; teisiniai sektorių integracijos aspektai; praktinės integracijos galimybės; pavienių sektorių organizacijų socialinės ir ekonominės, kultūrinės ir ideologinės vertybės; organizacinės elgsenos pokyčių planavimas; įvairių vertinimo formų kontrolės ir audito struktūrų veiklos patikimumas, jų kompetencijos lygis; visuomenės, kaip esminio organizacijų veiklos vertintojo, pozicija (*Klijn*, 2010, p. 305–307). Todėl dažnai siekiama sudaryti universalų sektorių integracijos rodiklių rinkinį – tam tikrą veiklos procesų vertinimo katalogą. Tačiau toks sisteminis požiūris, kuriam būdinga rodiklių įvairovė, dažnai būna per daug statiškas ir nelankstus. Modeliu bandoma apimti iš esmės neapimamus matricinių tinklinių struktūrų sąveikos aspektus. Kita vertus, toks požiūris gali leisti atlikti politinių ir vadybinių tinklinių struktūrų veiklos lyginamąją analizę per daug nepabrėžiant smulkių sektorių integracijos elementų, t. y. pavienių struktūrų, jų veiklos

derinių vertinimo. Galima diskutuoti dėl tokios organizacijų tarpusavio sąveikos modeliavimo patikimumo, tai yra kiek atskleidžiama objektyvi tikrovė, tačiau labai tikslaus ir visapusiško rodiklių apibrėžimo negalima tikėtis (Parris, Kates, 2003, p. 5–29).

Šiuolaikinis viešasis valdymas, kaip naujosios viešosios vadybos virsmas naujuoju (geruoju) viešuoju valdymu, skatina tobulinti vadinamąjį veiklos valdymą, įtvirtinti į veiklos rezultatus orientuotą organizacinę elgseną. G. Bouckaertas ir J. Halliganas atliko viešojo valdymo kitimo etapų genezės struktūrinę analizę (žr. 5.2.1. lentelę). Pateikiamoje matricoje gana solidžiai aiškinami įvairias valdymo formas apibūdinantys ypatumai, rodikliai, veiksniai ir procesų ypatybės leidžia įvertinti platų analizės kontekstą, kurio kompleksiskumą apibrėžia funkciniai, struktūriniai, tarpusavio sąveikos, organizacijų vidinės sandaros ir kiti retrospektyvinės metavaldymo krypties pokyčiai. Bendra ir plačiai paplitusi į veiklos rezultatus besiorientuojanti viešosios vadybos samprata daugiausia dėmesio skiria valdymo, kaip sistemos, atskaitomybei ir atsakomybei už pasiektus rezultatus. Remiantis šia Ch. Pollitto ir G. Bouckaerto samprata teorijoje ir praktikoje iš naujo numatomos pagrindinės viešojo valdymo procedūros. Ideali viešojo valdymo forma, kurios iš tikrųjų nėra, tačiau jos elementų galima aptikti kai kuriose valstybėse, gali lemti:

- finansinės funkcijos formos ir turinio kaitą iš horizontaliojo į vertikalųjį valdymą bei finansinės ir kitos informacijos susiejimą;
- orientavimą ir valdymą nuo *ex ante* į *ex post*;
- naują organizacijos struktūrų tarpusavio sąveiką ir naują organizacijų bei aplinkos sąveiką;
- organizacinių tikslų pakopinį nukreipimą į beveik individualų lygį (žr. 5.2.1. lentelę).

## 5.2. Tinklai ir tinklaveika šiuolaikinio viešojo valdymo struktūroje

### 5.2.1. lentelė. Keturi idealūs veiklos valdymo tipai (Bauckaert, Halligan, 2008, p. 222–223)

<b>Idealusis tipas</b>	<b>Veiklos administravimas</b>	<b>Veiklos vadyba</b>	<b>Veiklos valdymas</b>	<b>Veiklos, valdžia</b>
Matavimas Matavimo rūšis	Mechaniškas ir uždaras	Viduje interaktyvi ir uždara	Viduje interaktyvus ir atviras	Atviras viduje ir išorėje
Matavimo sistemos struktūra	Sudėtinių dalių <i>ad hoc</i> schemas	Organizuojama remiantis vadybos funkcijomis: standartinis darbuotojų ir konsultantų veiklos organizavimas	Darbuotojų ir konsultantų įdiegti standartiniai modeliai (gairės)	Suinteresuotų šalių, darbuotojų ir konsultantų sukurti standartiniai modeliai (gairės)
Matavimo trukmė	Ribota ir atrankinė: efektyvumas ir produktyvumas (sąnaudos, veiklumas, išeiga)	Nustatoma organizacijoje: ekonomija, veiksmingumas, efektyvumas (sąnaudos, veiklumas, išeiga, efektas, rezultatas)	Remiasi organizacija ir politika: ekonomija, veiksmingumas, efektyvumas (sąnaudos, veiklumas, išeiga, efektas, rezultatas)	Neribojama: ekonomija, veiksmingumas, efektyvumas ir pasitikėjimas (sąnaudos, veiklumas, išeiga, efektas, rezultatas, pasitikėjimas)
Matavimas	Mikrolygmeniu	Mikro- ir mezo-lygmeniu	Mikro- ir mezo-lygmeniu	Mikro-, mezo- ir makrolygmeniu
Rodiklių kriterijai	Techniniai (galiojantys ir patikimi)	Techniniai ir funkcionalūs	Techniniai, funkcionalūs ir viduje įteisinti	Techniniai, viduje funkcionalūs ir įteisinti išorėje
Specifiniai matavimo aspektai	Kokybė vertinama kaip pastovi	Kokybei reikia papildomo dėmesio	Visuotinei kokybės vadybai skiriama išskirtinai daug dėmesio	Kokybė yra sisteminė
Matavimo disfunkcijos	Nėra informacijos apie patologijas	Į patologijas reaguojama pirmiausia	Į patologijas reaguojama sistemingai	Sistemiškai skiriama dėmesio patologijoms

Idealusis tipas	Veiklos administravimas	Veiklos vadyba	Veiklos valdymas	Veiklos, valdžia
Įtraukimas Įtraukimo lygis	Statiškas	Gana statiškas	Dinaminis	Hiperdinaminis
Įtraukimo laipsnis	Izoliuotas, padrikas	Sujungtas per valdymo funkcijas, nekonsoliduotas	Viduje konsoliduotas	Iš išorės konsoliduotas
Naudojimas Bendras naudojimas	Ribotas ir techninis	Padrika politika ir valdymo ciklai	Integruota politika ir valdymo ciklai	Visuomeninis naudojimas
Pagrindinis atskaitomybės centras	Atsižvelgiant į vidaus hierarchiją	Atsižvelgiant į vidines valdymo funkcijas	Vidaus valdymo ir išorės politikos	Politinio valdymo ir visuomeninis
Mokymasis naudojant (standartai)	Vieno ciklo mokymas	Vieno ir atskiro dvigubo ciklo mokymas	Vieno ir integruoto dvigubo ciklo mokymas	Viengubas, dvigubas ir metamokymas
Valdymo atsakomybė	Administracinė	Valdymo	Valdymo ir politinė	Valdymo, politinė ir visuomeninė
Valdymu pasiekta potenciali vertė	Ribota	Pavienis pagerinimas	Kompleksinis pagerinimas	Sisteminė
Potencialūs valdymo sutrikimai (disfunkcijos)	Nesirūpinimas pagrindiniais sutrikimais	Nenuoseklus ir neoptimalus informacijos naudojimas	Neigiama išlaidų ir naudos analizė	Nekontroliuojama ir nevaldoma sistema

### Tinklaveika ir viešojo valdymo socialiniai ryšiai

Naujamajai viešajai vadybai virstant naujuoju viešuoju valdymu vis didesnę reikšmę įgauna inovatyvūs sprendimai, susiję su tinklinių valdymo formų kūrimu Viešojo sektoriaus organizacijose. Tinklai – įvairių dalyvių sutelkimas gali būti suvokiamas kaip jų korporatyvumas, kai jie veikia įvairiais lygmenimis: tarp individų, organizacijų. Jų

pažiūros daugialypės ir konceptualios, vartojamos sąvokos *statiška prieš dinamišką ir tarpininkavimas* (Isett, 2011, p. 157). Dėl tinklinės valdymo formos viešojo valdymo procesas tampa labiau decentralizuotas ir pliuralistinis. Viešajam sektoriui jis suteikia galimybę aktyviau bendradarbiauti su nevalstybiniais subjektais. Tinklai tampa svarbia hierarchijos ir valdymo procedūrų alternatyva. Naujojo viešojo valdymo teorija skiria tris skirtingas socialines procedūras, dėl kurių valdymo tinklai tampa ypač svarbūs siekiant veiksmingai įgyvendinti viešosios politikos valdymą:

- tinklai yra priemonė skleisti politikos ir valdymo naujoves;
- tinklai yra investicijos į socialinį kapitalą, kuris svarbus įvairių dalyvių kolektyviniams veiksams decentralizuotose socialinėse sistemose;
- tinklai yra kultūrinių pokyčių gairės; pasitelkiami socialinio mokymosi procesai.

Tinklai padeda spręsti tokias problemas kaip susiskaidymo veikiami hierarchiniai koordinavimo sunkumai, pokyčių ir kompleksiško klausimai, susiję su rinka pagrįstais viešųjų gėrybių rezultatais, nepakankamu naujovių diegimu, neveiksmingais kolektyviniams veiksmais, lėtais kultūriniais pokyčiais. Pasak G. Robinso ir kt., vertinti tinklinės valdymo formos efektyvumą gana problemiška, todėl efektyvumas turėtų būti nustatomas atsižvelgiant į visus dalyvius, jų lygius (visuomenę, institucijas, pavienius asmenis ir kitus suinteresuotus asmenis), struktūrinius tinklų valdymo modelius. Efektyvus tinklų sistemos valdymas apima:

- tinklų struktūrą, kurios veiksmų koordinavimas remiasi tarpusavio pasitikėjimo ir komandinio bendradarbiavimo principais;
- konkrečius tikslus ir veiksmus, kurie yra tinkami ir kurių pakanka sprendžiant platesnius valdymo sistemos klausimus;
- išsamų tinklų dalyvių susipažinimą su numatytais tikslais ir veiksmais (*Robins ir kt.*, 2011, p. 1293–1313).

Tinklai lemia organizacinį nuoseklumą ir padeda nustatyti kryptis, kurios galėtų apimti dideles socialines sistemas ir jų dalyvius. Jie gali būti nustatyti atliekant centralizuotus veiksmus (oficialūs) arba sukurti nenustačius bendrųjų operacijų (neformalūs).

Oficialūs tinklai sukurti sąmoningai ir grindžiami dalyvių susitarimais. Šių tinklų tikslas – kurti ir teikti viešąsias paslaugas. Paslaugų tinklai įforminami sutartimis, teisės aktais, sutartiniais memorandumais, bendrais susitarimais, todėl jų dalyvių santykiai, funkcijos ir atsakomybė yra aiškiai apibrėžti. Oficialūs tinklai yra gana stabilūs, todėl juos paprasčiau valdyti, tinklų dalyviai jais labiau pasitiki.

Neformalūs tinklai – tai savaime, sprendžiant nenumatytus klausimus susidarę tinklai. Tikslinės grupės, koalicijos, komitetai, viešosios ir nevyriausybinės organizacijos, dalyvaujančios organizacijų tinkluose, neįpareigojamos oficialiomis priemonėmis. Neformalūs tinklai dažniausiai susidaro siekiant keistis turima informacija, ugdyti gebėjimus, spręsti problemas, teikti paslaugas. Akivaizdi tendencija, kad neformalūs tinklai praėjus tam tikram laikui tampa formalesni, tačiau tinklų valdymo taisyklių formulavimas ar veiksmų plano sudarymas negali trikdyti neformalių tinklų veiklos (*Isett, 2011, p. 159*).

Tinklų valdymo efektyvumas priklauso ir nuo tam tikros socialinės procedūros, kuri vadinama įsitvirtinimu. Gali būti santykių arba struktūrinis įsitvirtinimas. Santykių įsitvirtinimas nurodo glaudžius tinklų dalyvių porų (dvejetų) ryšius; partneriai svarsto vienas kito poreikius ir tikslus, yra dėmesingi vieni kitų problemoms. Abipusiai santykiai lemia bendradarbiavimo veiksmingumą. Svarbu, kad tokio pobūdžio tinkluose būtų užtikrintas grįžtamasis ryšys. Struktūrinis įsitvirtinimas peržengia porinius ryšius. Šioje struktūroje dalyvauja ne tik poros, bet ir tretieji asmenys, pvz., partneriai, kurie taip pat užmezga tarpusavio ryšius. Taip sukuriamas tam tikras tinklų ciklas. Tokios trikampio modelio tinklų jungtys ne tik užtikrina gerą informacijos sklaidą, bet ir leidžia dalyviams nustatyti bendravimo ir bendradarbiavimo normas, kurios užtikrina pasitikėjimą, mažina netikrumą. Tiek santykiai, tiek struktūrinio įtvirtinimo elementų naudojimas lemia tinklų valdymo efektyvumą.

Teoretikai viešojo valdymo teorijoje skiria trijų rūšių tinklus:

- politikos tinklai: nustatoma tinklų subjektų sąveika, daugiausia dėmesio skiriama biurokratinių struktūrų santykiams su visuomenės veikėjais (*Atkinson, Coleman, 1989, p. 50*). Šie tinklai yra teisėkūros institucijų, valstybinių įstaigų ir privataus sektoriaus organizacijų junginys, kurių svarbiausias tikslas yra priimti su viešųjų išteklių paskirstymu susijusius sprendimus;

- bendradarbiavimo tinklai: dėmesys sutelkiamas į produkto gamybą ir paslaugų teikimą. Šiuos tinklus gali sudaryti valstybinės įstaigos, ne pelno siekiančios ir privataus sektoriaus organizacijos. Jei negali teikti tam tikrų paslaugų ar viešųjų gėrybių, organizacija gali pasidalyti funkcijomis. Bendradarbiavimo tinklų tikslas – veikti visuomenės labui, kurti viešąją vertybę;
- valdymo tinklai susieja bendrų viešųjų gėrybių ir paslaugų teikimą su kolektyviniu politikos, pvz., verslo plėtros struktūrų ir palankios aplinkos, kūrimu. Ypač svarbus tokiais atvejais tampa tinklų koordinavimas siekiant bendro organizacijų tikslo (*Isett, 2011, p. 157–173*).

Viena svarbiausių viešojo valdymo virsmo tobulesnėmis viešojo valdymo formomis sąlygų yra sėkmingas socialinės sistemos ir socialinių tinklų funkcionavimas, jų tarpusavio sąveika.

Socialiniai tinklai gali būti įvardijami kaip naujo tipo vadybiniai ir politiniai tinklai, mažiau siejami su hierarchizuota, biurokratine sistemos samprata, kuriai būdinga mažiau formalios veiklos požymių, dinamiškesnės sistemos, palyginti su klasikinėje sistemų teorijoje įvardijamomis statinėmis sistemomis. Todėl socialiniai tinklai, kaip sistemos (arba posistemiai), gali būti laikini, kaip ekspertų laikinųjų komisijų, institucijų, komitetų funkcijas atliekantys struktūriniai dariniai, veikiantys įgyvendinant tiek bendruosius, tiek specifinius interesų grupių ir suinteresuotųjų asmenų tikslus. Tokiomis sąlygomis veikiantys socialiniai tinklai vykdydami tam tikras bendrąsias ir specifines užduotis ar funkcijas plečiasi ir tobulėja kaip socialinės sistemos ar posistemiai, kitaip sakant, atliekamos funkcijos verčia struktūras tapti geresnėmis institucijomis ir gerinti veiklos efektyvumą (*Lin, 2003*).

Diskusijose apie socialinį kapitalą socialinių tinklų kontekste esminė yra pasitikėjimo dimensija. R. Putnamas teigia, kad pasitikėjimas ir socialinis kapitalas – tai bendras vardiklis, abipusis reiškinys, kada pasitikėjimas yra socialinio kapitalo vietą visuomeninėje organizacijoje lemiantis veiksnys. Socialinis kapitalas, kaip kategorija, yra artimesnė, bet netapati individų tinklų kategorijai, kuri dažniau siejama su humaniškais tinklų elementais, tinklinėmis žinių valdymo struktūromis. Žmogiškoji, bendruomeniška šių teorijų dalis yra svarbesnė nei materialioji organizacinė, būdingiausia socialinių technologinių modelių kategorijoms (*Hatch, Cunliffe, 2006, p. 129–130*).



Šiuolaikinio naujojo viešojo valdymo rodikliais, kurie atskleidžia integravimosi ir internacionalizavimosi pokyčius, formalias ir neformalias struktūras, visuomeninių socialinių procesų reguliavimo tendencijas, šiuos procesus atskleidžiančius visuomenės socialinės stratifikacijos elementus, galima laikyti:

- visose socialinio gyvenimo srityse padidėjusią formalių ir neformalių struktūrų sąveiką;
- visų visuomenės sektorių integraciją;
- horizontaliųjų ir vertikalųjų ryšių organizacinėse sistemose kaitą įvairiose socialinio gyvenimo srityse;
- tiesioginių ir grįžtamųjų ryšių raiškos pokyčius įvairiose socialinės veiklos srityse;
- įvairaus lygio sistemų pokyčius, nukreiptus į svarbiausių sisteminių ryšių plėtrą (*Raipa, 2011, p. 170*).

Mokslininkai socialinius ryšius (tinklų grupes) skirsto į tris grupes.

Pirmajai grupei priskiriami bendravimo, formalūs, emociniai, materialiniai, darbiniai, artumo ir pažintiniai ryšiai. Individai tinkle gali būti susiję skirtingais ryšiais. Pavyzdžiui, universiteto katedros darbuotojai teikia darbo ataskaitą katedros vedėjui (formalūs ryšiai), šie asmenys yra draugai (emociniai ryšiai), jų kabinetai yra šalia (artumo ryšiai).

Antroji socialinių ryšių grupė skirstoma atsižvelgiant į emocinį dalyvių artumą:

- stiprūs ryšiai: jie reikšmingiausi, kai individai siekia emocinio palaikymo ir labai pasitiki vienas kitu;
- silpni ryšiai: reikšmingesni, kai individai pasinaudodami įprastais ryšiais siekia iš išorės gauti specifinės, įvairiapusės informacijos, unikalių išteklių ir žinių.

Trečiąją ryšių grupę sudaro krypties neturintys ryšiai, kurie nukreipti į tam tikrą turinį, yra pasikartojantys, tarpiniai, priklauso nuo tam tikrų aplinkybių (*Katz ir kt., 2004, p. 307–332*).

Tinklų struktūrą galima suvokti kaip tinklų tinklą. Tai reiškia, kad individų ryšiai sudaro ne tik tinklus tarp individų, bet ir grupių tinklus bei tinklus tarp organizacijų ir grupių. Teoretikai (*Vilkas, Bučaitė-Vilkė, 2009, p. 1001–1006*) organizacijų ryšius skirsto į vidinius ir išorinius. Vidiniai ryšiai veikia organizacijos viduje. Jie gali būti centralizuoti ir decentralizuoti. Centralizuoti ryšiai paprastai susidaro

esant stresą keliančioms aplinkybėms ir tinka nesudėtingoms užduotims bei problemoms spręsti. Decentralizuoti ryšiai – atvirkesčiai, susiformuoja įprastomis sąlygomis ir labiau tinka sudėtingoms užduotims spręsti. Jie ypač veiksmingi, kai informacija tarp grupės narių sklinda netolygiai arba yra dviprasmiška (*Katz ir kt.*, 2004, p. 307–332).

Svarbus tinklų efektyvumo veiksnys yra makrokultūra, kuri apibrėžiama kaip veiksmų sistema, grindžiama tam tikromis prielaidomis ir vertybėmis. Esant pozityviai makrokultūrai susiejami bendri ketinimai, sklandžiau vyksta jungtinė veikla. Tokioje valdymo sistemoje mažiau diskutuojama ir sėkmingiau bendradarbiaujama, sutariama dėl pagrindinių tikslų ir veiklos metodų. Kai tinklų makrokultūra yra silpna (pavienė), organizacijų santykiai būna tinkamai išplėtoti, bet orientuoti į skirtingus tikslus. Skirtingi tikslai skatina tinklų dalyvių ginčus, konkurenciją, o tai trukdo bendradarbiauti (*Robins ir kt.*, 2011, p. 1293–1313).

Žinomi žinių valdymo tyrėjai teigia, kad žinių sklaida lemia valdymo sėkmę tik glaudžiai bendradarbiaujant įvairioms struktūroms ir organizacijoms (*Swan, Scarborough*, 2005, p. 914–915). Tačiau čia kyla ir tam tikrų problemų. T. Blandas ir kiti mokslininkai nustatė tris kliūtis, galinčias kilti valdymo procese taikant tinklinę žinių ir informacijos valdymo formą:

1. Junginių įvairovė – nesugebėjimas perduoti informacijos. Taikant tinklų valdymo formas galima gauti daugiau specialiųjų žinių, informacijos ir patirties, tačiau diegiant naujoves tai gali būti tiek pranašumas, tiek trūkumas. Vienas iš svarbiausių iššūkių, su kuriais susiduria tinklų dalyviai, susijęs su kultūros ir profesiniais skirtumais. Skirtingos organizacijos ir joms atstovaujantys asmenys gali skirtingai interpretuoti informaciją ir vertinti problemas. Norint sukurti veiksmingus komunikacijos kanalus būtina iširti kultūrinius ir profesinius skirtumus bei užtikrinti visų tinklaveikos dalyvių teises hibridinėse, matricinėse organizacijose.
2. Nesuderinti tikslai – kelių interesų pusiausvyros ieškojimas. Tinklai dažnai susieja dalyvius, kurių tikslai skiriasi. Problemų kyla, kai tinklo dalyviai stengiasi maksimizuoti savo interesus. Pagrindinis tinklaveikos inovacijų plėtros uždavinys – nustatyti, kaip pasiekti susitarimą nesugriauinant tarpusavio

ryšių ir pasitikėjimo, kurie yra gyvybiškai svarbūs valdant politikos ir vadybos tinklus.

3. Koordinavimas – požiūris, kad niekas nėra atsakingas. Vadina moji nė vieno atsakingo problema reiškia, kad tinklinių institucijų pobūdis skiriasi nuo tradicinių organizacijų, kurios paprastai remiasi tiesioginio – vertikaliojo pavaldumo santykiais. Tinkluose komandų ir kontrolės procedūrų dažnai trūksta. Esant dideliame kompleksiskumui ir neaiškiai atsakomybei koordinavimo problemos gali pakenkti naujovių diegimo procesui, todėl būtina sukurti tam tikras modernias ir specifines kontrolės formas (*Bland ir kt.*, 2010, p. 1–18; *Giedraitytė, Raipa*, 2012, p. 17–27).

Apibendrinant tinklų ir tinklaveikos galimybes modernizuoti viešąjį valdymą galima teigti, kad esminis uždavinys tobulinant tinklines struktūras yra būtinybė keisti tradicinius klasikinio biurokratinio valdymo modelius naujo tipo struktūrinėmis tinklaveikos kaip vadybinės veiklos šerdis formomis, taikyti modernius integracijos modelius, pavyzdžiui, mišrių struktūrinių organizacijų, matricinių institucijų funkcinės veiklos plėtojimo, naujo tipo organizacinės elgsenos standartų tapimo prioritetinėmis viešojo valdymo dimensijomis.

---

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Apibūdinkite esminius tinklaveikos, kaip valdymo formos, apibrėžimus.
2. Kuo ypatinga socialinės tinklaveikos rūšis?
3. Išvardykite dabartinio viešojo valdymo etapo organizacijų sąveikos veiksnius ir vertinimo rodiklius.
4. Išskirkite svarbiausias viešojo valdymo teorijoje žinomas tinklų rūšis.
5. Kokios yra svarbiausios viešojo valdymo tinklaveikos kliūtys?

---

**LITERATŪRA**


---

1. ATKINSON, M.; COLEMAN, W. Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies. *British Journal of Political Science*. 1989, Vol. 19 (1), p. 50.
2. BLAND, T.; BRUK, B.; KIM, D.; TAYLOR LEE, K. Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation Relationship. *The Innovation Journal*. 2010, Vol. 15 (3), p. 1–18.
3. BORGATTI, S.; FOSTER, P. The Network Paradigm in Organizational Research: a Review and Typology. *Journal of Management*. 2003, Vol. 29 (6), p. 991–1013.
4. BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. Managing Performance. International Comparisons. London: Routledge, 2008.
5. CARSON, D.; GILMOR, A.; ROCKS, S. SME Marketing Networking: a Strategic Approach. *InterScience*. 2004, Vol. 13, p. 369–382.
6. CASTELLS, M. Tinklaveikos visuomenės raida. Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2005.
7. DAVIS, G.; RHODES, R. A. From Hierarchy to Contracts and Back Again. *Iš: Institutions on the Edge*. Keating, M.; Wanna, J. J.; Weller, P. (eds.). Melbourne: Allen and Unwin, 2000, p. 74–98.
8. DOMARKAS, V. Viešojo administravimo paradigmos kaitos atspindžiai dešimtmečio pabaigos publikacijose. *Viešoji politika ir administravimas*. 2011, Vol. 10 (1), p. 9–16.
9. DROR, Y. Strategic Brain for Central Government. *Iš: The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Potuček, M. (ed.). Bratislava: NISPAcee, 2004, p. 15–27.
10. GEČIENĖ, I. Socialinių tinklų analizė migracijos studijose. *Sociologija. Mintis ir veiksmai*. 2009, Vol. 2 (25), p. 130–143.
11. GIEDRAITYTĖ, V.; RAIPA, A. Inovacijų įgyvendinimo trukdžiai šiuolaikiniame viešajame valdyme. *Viešoji politika ir administravimas*. 2012, Vol. 11 (2), p. 187–197.
12. HATCH, M. J.; CUNLIFFE, A. L. Organization Theory. Oxford: Oxford University Press, 2006.
13. ISETT, K. R. Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2011, Vol. 21 (1), p. 157–173.
14. KATZ, N.; LAZER, D.; ARROW, H.; CONTRACTOR, N. Network Theory and Small Groups. *Small Group Research*. 2004, Vol. 35 (3), p. 307–332.

15. KAZLAUSKIENĖ, E.; URBANSKIENĖ, R. Conceptual Approaches to the Network Development of Catering Enterprises in the Region. *Socialiniai mokslai*. 2005, Vol. 2 (58), p. 53–63.
16. KLIJN, E. Trust in Governance Networks: Looking for Conditions for Innovative Solutions and Outcomes. Iš: *The New Public Governance*. Osborne, S. (ed.). London: Routledge, 2010, p. 301–321.
17. LANE, J. E. *State Management*. London: Routledge, 2009.
18. LIN, N. *Social Capital: a Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: University Press, 2003.
19. MCQUAID, R. Theory of Organization Partnership: Partnership Advantages, Disadvantages and Success Factor. Iš: *The New Public Governance*. Osborne, S. (ed.). London: Routledge, 2010, p. 127–161.
20. MOLITERNO, T. P.; MAHONY, D. M. Network Theory of Organization: A Multilevel Approach. *Journal of Management*. 2011, Vol. 37 (2), p. 443–467.
21. MOULAERT, F.; CABARET, K. Planning, Networks, and Power Relations: Is Democratic Planning Under Capitalism Possible? *Planning Theory*. 2006, Vol. (5) 1, p. 51–70.
22. MULGAN, G. Strategy in Government: The United Kingdom Experience. Iš: *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. Potuček, M. (ed.). Bratislava: NISPAcee, 2004, p. 31–59.
23. Networking. A Dictionary of Public Health. Prieiga per internetą: <<http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195160901.001.0001/acref-9780195160901-e-3044>>.
24. Networking. A Dictionary of Human Resource Management. Prieiga per internetą: <<http://www.oxfordreference.com>>.
25. OWEN-SMITH, J.; POWELL, W. Networks and Institutions. Iš: *The Handbook of Organizational Institutionalism*. Greenwood, R.; et. al (eds.). New York: Sage, 2008, p. 596–624.
26. PARRIS, T.; KATES, R. Characterizing and Measuring Sustainable Development. *Annual Review of Environment and Recourses*. 2003, Vol. 28 (13), p. 5–29.
27. POTUČEK, M. The Capacities to Govern in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee, 2004, p. 91–111.
28. PROVAN, K. G.; MILWARD, B. H. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*. 2001, Vol. 61 (4), p. 413–423.

29. PUTNAM, R. D. Democracies in Flux: the Evolution of Social Capital in Contemporary Society. Prieiga per internetą: <<http://www.oxfordjournals.org/doi/10.1093/0195150899.001.0001/acprof-9780195150896>>.
30. RAIPA, A. Strateginis valdymas: metodologinės paieškos. *Viešojo politika ir administravimas*. 2010, Vol. 32, p. 151–153.
31. RAIPA, A. Naujojo viešojo valdymo indikatorių diagnostavimo galimybės. *Viešojo politika ir administravimas*. 2011, Vol. 10 (2), p. 168–182.
32. RAIPA, A. Naujojo viešojo valdymo dekompozicijos analizė. Iš: *Modernus viešasis valdymas*. A. Raipa ir kt. (red.). Kaunas: Vitae Litera, 2012, p. 245–261.
33. ROBINS, G.; BATES, L.; PATTISON, P. Network Governance and Environmental Management: Conflict and Cooperation. *Public Administration*. 2011, Vol. 89 (4), p. 1293–1313.
34. SIMON, H. Administracinė elgsena. Vilnius: Knygiai, 2003.
35. SYDOW, J. Network Development by Means of Network Evaluation? *Human Relations*. 2004, Vol. 52 (2), p. 201–220.
36. SWAN, J.; SCARBOROUGH, H. The Politics of Networked Innovation. *Human Relations*. 2005, Vol. 58 (2), p. 913–943.
37. VILKAS, M.; BUČAITĖ-VILKĖ, J. Besiformuojanti tinklaveikos teorija. *Ekonomika ir vadyba*. 2009, Vol. 14, p. 1001–1006.

### 5.3. SOCIALINĖ TINKLAVEIKA VIEŠAJAME SEKTORIUJE

Penktojo skyriaus trečiajame poskyryje:

- supažindinama su tinklaveikos proceso svarba šiuolaikiniam viešajam valdymui;
- išskiriami esminiai socialinės tinklaveikos modeliai;
- atskleidžiama socialinių tinklų ir inovatyvumo sąveika.

Įvairių socialinių mokslų šakų literatūroje gausu tinklų ir tinklaveikos apibrėžimų. G. Davisas ir R. Rhodesas tinklą apibūdina kaip tam tikrų subjektų santykius, kuriuos palaikydami subjektai keičiasi informacija, materialiniais ir kitais ištekliais, atlieka ekonominius arba socialinius mainus (*Davis, Rhodes, 2000, p. 74–98*). R. Carsonas ir kt. teigia, kad tinklas yra bendradarbiavimo forma, jungianti bendrų tikslų turinčius individus, grupes ir organizacijas, sudaranti galimybes keistis ištekliais, informacija, padidinanti veiklos efektyvumą (*Carson ir kt., 2004, p. 369–382*). Kai kurie mokslininkai mano, kad tinklą sudaro ryšiais su kitais taškais sujungti mazgai, t. y. individai, grupės, įmonės, visuomenės, tarptautinės organizacijos (*Borgatti, Foster, 2003, p. 991–1013*). Kiti teoretikai teigia, kad tinklai – organizacija, kurios subjektai yra autonomiški ir išsaugo savo pirmines savybes, o tinklas veikia savi-reguliacijos principu (*Owen-Smith, Powell, 2008, p. 596–624*).

Socialinio kapitalo teorijoje tinklai nagrinėjami atsižvelgiant į socialinius veikėjus ir juos siejančius ryšius. Naujausios socialinių tinklų studijos atkreipia dėmesį į socialinius tinklus, kuriuos sudaro individai, jų grupės, organizacijos, bendruomenės ir globalios korporacijos (*Gečienė, 2009, p. 130–143*). Socialinio kapitalo teorijoje nagrinėjant socialinius tinklus svarbiausi klausimai apima asmeninę ir viešąją socialinių tinklų naudą. Kai kur, priešingai, nagrinėjamas išorės ir viešasis tinklų naudos aspektas. Socialiniai tinklai gali suteikti viešųjų gėrybių, t. y. būti naudingi ne tik tinklų dalyviams, bet ir visuomenei (*Putnam, 2002*).

Šiuolaikinis viešasis valdymas susiduria su kompleksinėmis socialinės srities problemomis, kurios yra sudėtingas darinys, ištisi socialinių problemų srautai, kuriems būdingas dinamiškas valdymo sistemų pobūdis, todėl reikalingi dinamiški sprendimai, socialinė atsakomybė,

visuomenės savireguliacijos procesų ugdymas, humaniškesnių ir socialiai orientuotų valdymo principų ir sprendimų įtvirtinimas (*Raipa*, 2012, p. 245–261).

Valstybinio reguliavimo priemonės vykstant XXI a. reformoms yra priimtinos, nes pilietinė visuomenės pozicija yra labiau orientuota į liberalesnes socialines vertybes: sprendimų alternatyvas ir jų rengimo alternatyvas; valdymo institucijų veiklos kontrolės užtikrinimą vykdant reformas; institucijų socialinės atsakomybės didinimą, socialinės tinklaveikos plėtrą vykstant sektorių integracijai (*Raipa*, 2011, p. 79).

Šiuolaikinio viešojo valdymo modernizavimo samprata leidžia apibrėžti viešojo valdymo reformų tikslus ir problemas. Tam būtina visapusiškai suprasti XXI a. vykstančius bendruosius viešojo valdymo procesus, gebėti konceptualizuoti viešąjį valdymą kaip doktrinas, teorijas, modelius ir metodus, t. y. skirti viešojo valdymo reformų modernizavimo sisteminį pobūdį. Toks pažinimas reikalauja gilių analitinių išvalgų, pastangų nustatyti galimas reformų prielaidas, modernizavimo procesų turinį, taikyti sisteminę procesinę tyrimų priegą, siekti valdymo modernizavimo kompleksiskumo, nustatyti ir vertinti viešojo sektoriaus institucijų vykdomų reformų efektyvumą tenkinant visuomenės poreikius, kurti viešąją vertę. Be kita ko, reikia pripažinti, kad pilietinė visuomenė ne visada adekvačiai reaguoja į valdymo struktūrų ketinimus reformuoti valdymo formas, iš anksto įžvelgia jų nerezultatyvumą, valdžios institucijų manipuliavimą visuomenės poreikiais, socialinio solidarumo ir kitomis dimensijomis (*Yang, Holzer*, 2004, p. 15–31).

### **Socialinė tinklaveika modernaus viešojo valdymo struktūroje**

Socialinės struktūros, sudarančios socialinę sistemą, yra sudėtinė sistemos elementų dalis ir veikia tarpusavio sąveikos, tinklaveikos principais. Tai itin sudėtingas socialinis, ekonominis ir politinis darinys. Šią sistemą reikia nuolat stebėti, vertinti objektyvias sąlygas ir subjektyvius veiksnius, darančius įtaką šios procedūros galimybėms. Analizuodami socialinių sistemų veiklą pastaruoju metu teoretikai išskiria tam tikras priemones ir sąlygas, kurios būtinos norint, kad ši sistema geriau funkcionuotų. Viena iš jų yra apskaita kaip tam tikra priemonė, leidžianti atlikti socialinės vidinės ir išorinės aplinkos struktūrinę



analizę vykstant itin sparčiai sistemų ir organizacijų kaitai globalioje aplinkoje, kuri suponuoja netikėtus iššūkius, net paradoksalius sprendimus, tam tikrus interesų konfliktus. Socialinei apskaitai (socialinei stebėsenai) reikalingi tam tikri priežiūros, vertinimo ir kontrolės indeksai, indikatoriai bei rodikliai. Tai nėra naujos, tik XXI a. socialinių mokslų keliamos užduotys. Socialinių struktūrų veiklos indikatoriai pradėti kurti XX a. ketvirtajame dešimtmetyje ir tai daroma iki šiol. Ir šiandien esminis socialinių sistemų sąveikos ir veiklos vertinimo elementas yra socialinis rodiklis, t. y. tam tikra vertinimo kriterijų suma, kuri pasireiškia ir kaip objektyvūs, ir kaip subjektyvūs kriterijai, ir atspindi labai platų visuomenės socialinio bendrabūvio kontekstą visais visuomenės veiklos lygmenimis. Svarbiausiu uždaviniu tampa būtinybė iš gausybės socialinių rodiklių išskirti reprezentatyviausius, kuriais remiantis galima atlikti socialinių sistemų (šiuo atveju viešojo valdymo) veiklos apskaitą, nustatyti strateginius sprendimus ir užtikrinti jų įgyvendinimą (Dunn, 2006, p. 287–289).

Tinklaveika, kaip sektorių integracijos įvairios politikos ir vadybos tinklų formos, šiandien jungia įvairių sektorių, srčių ir organizacinių formų struktūras. Tam reikalingas tam tikras valstybės strateginio valdymo lygmuo, valstybės gebėjimai plėtoti inovatyvias politikos ir vadybos tinklines struktūras (McNabb, 2009, p. 79, 171–172). Įvairiomis valstybinio reguliavimo procedūromis valstybės valdžia gali palaikyti, plėtoti arba stabdyti tinklinių sąveikų praktiką. Formuojant valstybės požiūrį į tinklų galimybių pritaikymą šiuolaikiniam viešajam valdymui svarbiausias yra visuomenės teisėtų lūkesčių įgyvendinimas.

Tinklaveika globalioje aplinkoje lemia būtinybę modernizuoti valdymo pokyčius, reformas ir struktūrų veiklą. Šiandien valdymo procesų internacionalizavimo aplinkoje tinklų veikimo negalima suvokti atskirai nuo demokratinių valdymo procesų kontekstualumo. Teoretikai valdymo tinklų pamatu laiko sektorių integraciją ir pabrėžia demokratinių vertybių (pvz., demokratinio valdymo teisėtumo), bendrųjų ir specifinių naujojo viešojo valdymo principų funkcionavimo būtinybę. Kalbant apie demokratinį valdymą apskritai minimi šie elementai:

- reprezentatyvioji demokratija, pabrėžianti sektorių integracijos dalyvių ir jų koordinatorių atsakomybę už priimamų sprendimų ir jų įgyvendinimo kokybinius parametrus. Šis

procesas jungia skaidrumą, veiklos stebėseną, socialinio audito ir kitas kontrolės formas;

- dalyvaujamoji demokratija, išsiskirianti socialinių grupių įtraukimu į tinklų sistemų veiklos koordinavimą, tinklaveikos plėtojimą inovatyvios ideologijos pagrindu, derinant socialines nuostatas, tikslus ir lūkesčius;
- susitarimo (racionalioji) demokratija vykstant tinklaveikos ir sektorių integracijai leidžia įtvirtinti kokybės ir racionalumo, normatyvinių procesų tobulinimą, skatina argumentavimo ir diskusijų kokybės tarp vadžios ir visuomenės svarbą (*Beisheim, Kaan*, p. 122–145);
- tinklaveika kaip tinklų sistemų procesinė visuma funkcionuoja remdamasi bendromis kultūros, etikos ir organizacinės kultūros nuostatomis, t. y. vadybos, valdymo, psichologijos, elgsenos modelių rekomendacijomis. Organizacinė kultūra vertinama kaip įvairių grupių gebėjimas derinti interesus, taisykles, vertybes, spręsti konfliktus, ieškoti konsensuso, pirmenybę teikti individualizmo vertybėms: asmens laisvei, žmogaus teisėms, socialinei organizacijų atsakomybei. G. Hofstede organizacinę kultūrą suvokia labiau kaip kolektyvinę, tikslingą veiklos kontekstą (*Isaksen, Tidd*, 2006, p. 298–303).

Socialinių tinklų ir tinklaveikos sąveika remiasi aktyviu subjektų dialogu, derybų ir diskusijų vertinimais ieškant sprendimo. Ypač svarbu rengti vadybos struktūrų, veiklos kooperacijos, specializacijos, vertikaliųjų ir horizontaliųjų ryšių, sektorių partnerystės modeliavimo, įvairių valdymo institucijų tinklaveikos metodologinių principų ir praktinio taikymo priemones, prižiūrėti jų įgyvendinimą ir veiklos savianalizę (*Svara*, 2008).

### Socialinės tinklaveikos modeliavimas

Dabartinę socialinę viešojo valdymo dimensiją lemia tam tikra veikla ir aplinkybės viešojo sektoriaus valdymo lauke ir apskritai visoje socialinėje erdvėje. Bendriausiąja prasme ji suprantama kaip globali tinklų visuma su nenuspėjamu kontekstu, kuriame pasireiškia procesų dalyvių įvairovė ir bendri jų veiklos bruožai.

Tokį sociumą teoretikai mini maždaug nuo 1980 m., kada visuomenės, šalių ar jų grupių vietinės reikšmės socialinės problemos tapo globaliomis ir sunkiai nuspėjamos. Kitas šiuolaikinio viešojo valdymo bruožas – tai ryškiai padidėjusi socialinė visuomenės fragmentacija. Atsiranda nauja socialinė stratifikacija, kada augantis žmonių grupių ir organizacijų skaičius sąveikauja tarpusavyje, daro poveikį ir įtaką atskiriems tokios visuomenės diversifikacijos elementams, t. y. vieni elementai veikia kitus sociumo elementus, jų sprendimus, viltis, lūkesčius. Tokie sprendimai fragmentuotoje aplinkoje pasižymi augančia sąveika, tam tikru priklausomumu (vienų nuo kitų) lygmeniu. Be pozityvių tokios socialinės fragmentacijos ir sąveikos padarinių, visuomenėje atsiranda ir tam tikrų nepasitikėjimo valdymu, netikrumo dėl ateities bruožų, o tai dažnai sukelia socialinę įtampą, tam tikrų, dažnai struktūrinių konfliktų, paradoksalių, anksčiau dažnai nežinomų reiškinių ir pokyčių socialinėje valdymo erdvėje (*Bourgon*, 2010, p. 207).

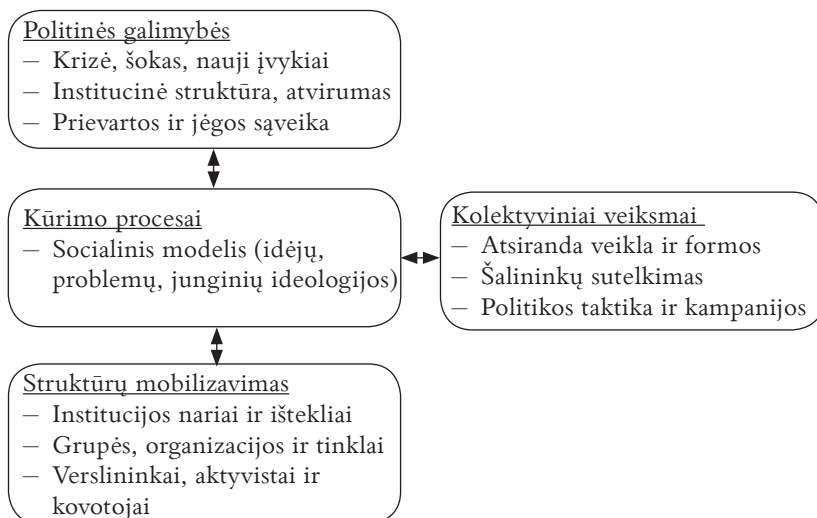
Socialinės tinklaveikos svarbai įtakos turi instituciniai, technologiniai, kultūriniai, ideologiniai ir kiti pokyčiai. Tačiau didžiausią poveikį turi socialiniai pokyčiai, siejami su politiniais ir socialiniais procesais, socialinės srities pertvarkymu ir reformomis, tam tikrų grupių ar socialinės stratifikacijos darinių veiksmais nustatant ir įveikiant tokias socialines visuomenės problemas, kaip biurokratijos įsigalėjimas nustatant biurokratinis suvaržymus, hipertrofuotos reguliavimo politikos galimybės visuomenės gyvenime. Dažniausiai socialinė tinklaveika šiuolaikiniame viešajame valdyme suprantama kaip didelių grupių (kolektyvinių ir socialinių judėjimų) veiklos sisteminis pobūdis.

Valstybės sektorių specifika neveikia socialinės tinklaveikos raiškos, kurią lemia sektorių sąveikos, integracijos ir internacionalizacijos procesai. Sektorių (viešojo, privataus ir nevyriausybinio) sąveikavimas per tinklaveiką jungia jų galimybes, tikslus ir pastangas, o hibridinė tinklaveikos struktūra vienodai reikšminga verslo, valstybinėms ir nevyriausybiniams struktūroms keičiant socialines sąlygas ir visuomenės aplinkos struktūras, pertvarkant socialinių procesų tinklaveikos išraiškos metodologinį instrumentarijų ir praktines priemones. Organizacinių pokyčių ir inovacijų tyrinėtojai siūlo pokyčių politikos socialinės raiškos inkrementinį modelį (žr. 5.3.1 lentelę), kuris padeda suprasti kompleksines socialinės veiklos struktūras, funkcinės jos raiškos ir poveikio dimensijas.

5.3.1. lentelė. Naujų socialinių pokyčių seka  
(parengta autorių remiantis Drazin ir kt., 2004, p. 161–190)

Destruktyvūs įvykiai tampa pavojingi socialinei sistemai ir trukdo įsitvirtinti naujiems sprendimams. ↓
Idėjos, kylančios periferinėse sistemose, pritaikomos plačiajai visuomenei ir pirmiausia naujų idėjų šalininkams. ↓
Socialiniai tinklai, viešoji nuomonė, viešieji ryšiai, informacijos sklaida papildo ir skatina diskusijas ir debatus apie naujas idėjas, o kartu pradeda stereotipiškai įtvirtinti pirmąsias naujas idėjas. ↓
Nors idėjos dar negali paveikti socialinės plėtros politikos, tačiau galimybės argumentuoti ir diskutuoti daro nuoseklią įtaką ir numatomą poveikį viešojo valdymo praktikai. ↓
Visuomenėje priimtinos ir prioritetinės idėjos tampa teisėtos, kartu įgyja ir galimybę daryti tiesioginę įtaką institucinės ir funkcinės veiklos pokyčiams, kurti naujus veiklos standartus.
Idėjos išlieka tol, kol administracinė valdžia vadovaujasi jomis pozityviai sprendžama sociumo problemas. ↓

Teoretikai parengė socialinių judėjimų modelį, kuris jungia plačias veiksmų grupes, galinčias pademonstruoti teoretikų pateiktą socialinių judėjimų atsiradimo, raiškos ir plėtros procesą (žr. 5.3.1. pav.).



5.3.1. pav. Pagrindinis socialinių judėjimų modelis  
(Van de Van, Hargrave, 2006, p. 259–304)

Socialinis institucijų veiklos produktyvumas priklauso nuo jų gebėjimo kurti, atnaujinti ir reinventorizuoti organizacines ir intelektines struktūras siekiant keisti ekonomines ir socialines aplinkybes, įveikti socialinę interesų grupių įtampą, pritaikius tinklinių struktūrų savitumą panaikinti galimybę kurtis alternatyviems, destruktvyiems socialiniams modeliams.

Viešojo valdymo praktikoje plačiau įsigali jau apibendrinti ir patikrinti tinklų teorijų ir tinklaveikos valdymo modeliai: jurisdikcija paremti modeliai, donoro ir recipiento santykių, tinklaveikos strateginiai modeliai. Bendriausios šių modelių ypatybės leidžia išskirti esminius tinklaveikos tikslus vykstant valdymo procesams. Pirmiausia tai valdymo kryptys ir tendencijos, padedančios suvokti tinklaveikos ir jos dalyvių funkcinių pajėgumų galimybes bei pasirengimą, tikslinčiai prisiišti jurisdikcijos numatytą socialinę ir kitų rūšių atsakomybę (žr. 5.3.2. lentelę).

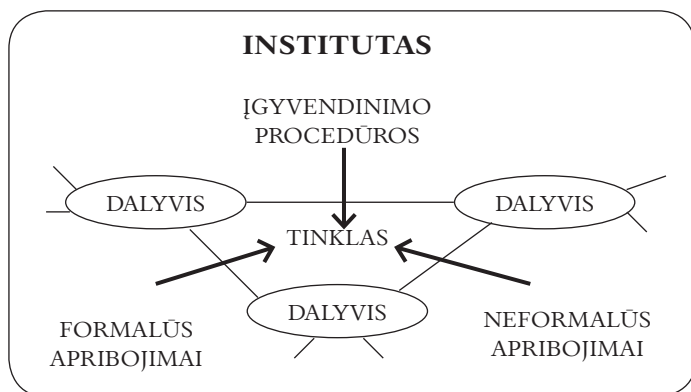
Šiuolaikinės valdymo metodų praktikos kitimo elementai yra viešojo valdymo struktūrų ir privačių subjektų partnerystė, visų lygių (valstybės, vietos) valdžios struktūrų bendradarbiavimas, veiklos procesų pasidalijimas su išorės subjektais pritraukiant iš jos šaltinius ir kt. (*Van de Van, Hargrave, 2006, p. 263*).

Mokslininkai pabrėžia normų ir taisyklių bei socialinio kapitalo ir socialinio pasitikėjimo įtaką struktūros ir tinklaveikos integracijos kūrimuisi ir plėtojimuisi (*Vilkas, Bučaitė-Vilkė, 2009, p. 1001–1006*).

### 5.3.2. lentelė. Tinklų bruožai pagal naujosios institucinės ekonomikos teoriją (*Moulaert, Cabaret, 2006, p. 51–70*)

<b>Tinklų teorijos bruožai</b>	<b>Naujoji institucijų ekonomika</b>
Tinklų tikslas	Prieiga prie specifinių vertybių (geografinių, fizinių, žmogiškųjų)
Atstovų elgesys	Maksimizavimas esant pažinimo apribojimams: sumažinamos sandorių išlaidos. Nuosavybės teisių struktūra kaip elgesio paskata.
Bendravimo tipai	Neasmeniniai mainai rinkose. Kainos ir sandorių išlaidų analizė.
Sąveika su aplinka	Institucijos yra išoriniai suvaržymai, kurie veikia sandorių sąnaudų struktūrą.
Savų institucijų kūrimas	Išoriniai institucijų parametrų pokyčiai. Įvairių struktūrų derybos ir susitarimai, kreipiantys normų, taisyklių ir suderinamumo priemonių link.

Institutas teoretikai apibrėžia kaip sociumo elementų, interesų grupių santykių ir jų valdymo veiklos koordinavimo procedūras, paremtas formaliais ir neformaliais apribojimais bei jų įgyvendinimo formomis ir metodais. Tokie sociumo ir jį supančios politinės, ekonominės, kultūrinės aplinkos santykiai nėra vienareikšmiškai apibrėžti, todėl reikia itin rimtų pastangų ieškant skirtingas vertybes aukštinančių institucinių darinių kompromisų ir susitarimų. Šiems dariniams būdingi skirtingi požiūriai į integracinius veiklos ypatumus, integravimosi proceso galimybių vertinimą, bendrosios ir specifinės integravimosi patirties panaudojimo tikslingumą ir kt. (žr. 5.3.2. pav.).



5.3.2. pav. Teoriniai tinklai ir institutai (Moulaert, Cabaret, 2006, p. 51–70)

### Socialiniai tinklai ir inovaciniai procesai

Sėkmingas socialinės sistemos ir socialinių tinklų funkcionavimas, jų tarpusavio sąveika šiandien yra viena svarbiausių viešojo valdymo virsmo tobulėnėmis viešojo valdymo formomis sąlygų. Socialiniai tinklai gali būti įvardijami ir kaip naujo tipo vadybiniai, politiniai tinklai, mažiau siejami su biurokratine sistemos samprata. Jai būdingi mažiau formalizuotos veiklos požymiai, dinamiškesnės sistemos negu klasikinėje sistemų teorijoje minimos statinės sistemos. Todėl socialiniai tinklai, kaip sistemos (arba posistemiai), gali būti laikini, kaip ekspertų laikinųjų komisijų, institucijų, komitetų funkcijas atliekantys struktūriniai dariniai, veikiantys įgyvendinant tiek bendruosius,

tiesk specifinius interesų grupių ir suinteresuotųjų asmenų tikslus. Tokiomis sąlygomis veikiantys socialiniai tinklai atlikdami vienas ar kitas bendrąsias ir specifines socialines funkcijas plečiasi ir tobulėja kaip socialinės sistemos ar posistemai, kitaip sakant, atliekamos funkcijos suteikia tam tikrų galių ir verčia struktūras tobulėti kaip institucijas ir gerinti veiklos efektyvumą (*Lin, 2003, p. 38–39*).

Šiuolaikinio viešojo valdymo rodikliais, atspindinčiais integravimo ir internacionalizavimo pokyčius, formalias ir neformalias struktūras, visuomeninių socialinių procesų reguliavimo ir dereguliacijos tendencijas bei socialinės stratifikacijos elementus, galima laikyti:

- visose socialinio gyvenimo srityse pasireiškiančią stiprią formalų ir neformalių struktūrų sąveiką;
- visų trijų visuomenės sektorių integraciją;
- organizacinių sistemų horizontaliųjų ir vertikalųjų ryšių kitimą įvairiose socialinio gyvenimo srityse;
- tiesioginių ir grįžtamųjų ryšių raiškos pokyčius, jų įvairialypį pobūdį įvairiose socialinės veiklos srityse;
- įvairaus lygio sistemų pokyčius, orientuotus į apibendrintų sisteminių ryšių plėtojimą, t. y. regionų ir tarp regionų ar sektorių suderintų struktūrų pokyčius (*Melnikas, 2011, p. 255–256*).

I. Gečienė išskiria keletą socialinių tinklų bruožų:

1. Tinklinių ryšių aspektus sudaro *struktūra*, t. y. tinklų dydis, tankis, atvirumas, homogeniškumas, intensyvumas, santykių tipai, tinklų spragos. Socialinių tinklų struktūra priklauso nuo jų dydžio. Dideliuose tinkluose paprastai susidaro mažesnės grupės. Tarp grupių susiformuoja abipusiai ryšiai, kurie jungia panašius tinklo narius. Struktūra būna vientisa arba turi spragų, leidžiančių prieiti prie naujų ryšių, informacijos, žinių, idėjų, įgūdžių.
2. *Turinys* atskleidžia tai, kas perduodama tinkliniais ryšiais: išteklius (materialius ir nematerialius), požiūrius, nuomones, patirtį, kolektyvinę atmintį.
3. *Funkcijos*: emocinė, techninė pagalba, kontroliavimas, įvertinimas ir kt.

Tinklų struktūra, turinys ir funkcijos padeda atskleisti tinklų įvairovę ir klasifikuoti juos į tam tikras rūšis. Pagal santykių hierarchiją tinklai skirstomi į horizontaliuosius (subjektai to paties hierarchinio lygmens) ir vertikaliuosius (subjektai skirtingo hierarchinio lygmens). Pagal santykių oficialumą tinklai yra formalūs (sieja oficialių organizacijų narius) ir neformalūs (šeimos, draugų, bendradarbių). Tiek formalūs, tiek neformalūs tinklai skatina tarpusavio pasitikėjimą ir toleranciją (*Putnam, 2002*).

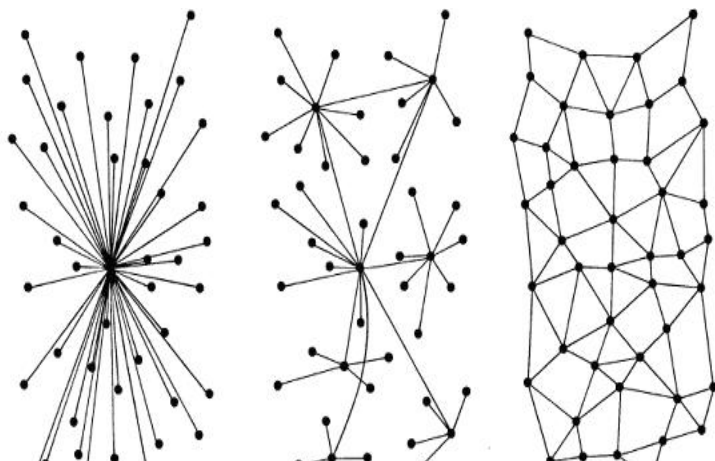
Socialiniai ryšiai – neformalus veikėjų bendravimas, trunkantis tam tikrą laiką ir atspindintis intelektualinį, emocinį ar fizinį asmenų artumą (*Bučaitė-Vilkė, Rosinaitė, 2010, p. 29–46*). Socialiniai tinklai sudaryti iš tam tikrų dalyvių ir jų tarpusavio ryšių. Dalyviai – individai, grupės, organizacijos, bendruomenės. Gali būti individų arba individų ir grupių ryšiai (žr. 5.3.3. pav.). Socialiniai ryšiai taip pat skirstomi į bendravimo, formalius, emocinius, materialinius, pažintinius (*Katz ir kt., 2004, p. 307–332*).



5.3.3. pav. Tinklų mazgai ir ryšiai (*Social..., 2005*)

Tinklų struktūrą galima suvokti kaip tinklų tinklą. Individų ryšiai sudaro ne tik asmeninį tinklą, bet ir grupių tinklus, ir organizacijų tinklus (*Bučaitė-Vilkė, Rosinaitė, 2010, p. 29–46*). Organizacijų ryšiai skirstomi į vidinius ir išorinius. Vidiniai ryšiai, veikiantys organizacijos viduje, gali būti centralizuoti ir decentralizuoti (žr. 5.3.4 pav.). Centralizuoti ryšiai susiformuoja streso sąlygomis ir tinka nesudėtingoms problemoms spręsti. Decentralizuoti ryšiai susiformuoja ne streso sąlygomis, jie tinkamesni sudėtingoms užduotims spręsti, veiksmingiausi turint dviprasmišką informaciją (*Katz ir kt., 2004, p. 307–332*).





Centralizuotų ryšių tinklai

Decentralizuotų ryšių tinklai

#### 5.3.4. pav. Centralizuoti ir decentralizuoti vidiniai ryšiai (*Social...*, 2005)

Šiuolaikinė tinklaveika organizacijų veiklos praktikoje siekia įtvirtinti mažiau formalizuotas struktūras. Tačiau kontrolės, savianalizės ir audito sistemos yra vienos iš esminių šiuolaikinio viešojo valdymo veiklos sudėtinių dalių, leidžiančių į organizacijų veiklą diegti technines, politines, integruotas socialinės atsakomybės kryptis. Jos padeda korporatyvinei socialinei atsakomybei reikštis kaip daug dimensijų turinčiai inovacinei sampratai, siejamai su socialine organizacijų atsakomybe už moralinių imperatyvų laikymąsi, skaidrumo, viešumo ir piliečių dalyvavimo principų įgyvendinimu (*Kotler, Lee, 2005*). M. Potučekas savo naujojo viešojo valdymo modelyje pabrėžia sprendimų rengimo ir įgyvendinimo daugialypio valdymo principus, sektorių integracijos kaip tinklaveikos bruožus. Esmine veiklos forma laikoma partnerystė su pilietinės visuomenės institutais užtikrinant socialinius visuomenės poreikius ir lūkesčius (*Potuček, 2004, p. 94, 99*).

Tinklai sukuria organizacines kryptis, apimančias didelio socialinio lauko dalyvius. Jie gali būti nustatomi centralizuotais veiksmais (oficialūs) arba sukurti apsieinant be bendrųjų operacijų (neformalūs) (*Isett ir kt., 2011, p. 157–173*). Viena svarbiausių viešojo valdymo virsmo tobulesnėmis formomis sąlygų yra socialinės sistemos,

sėkmingas tinklų funkcionavimas, jų tarpusavio sąveika. Socialiniai tinklai kaip naujo tipo politiniai vadybos tinklai mažiau siejami su hierarchizuota, biurokratine sistema, kuriai būdingi mažiau formalizuoti veiklos požymiai ir dinamiškesnė sistema. Socialiniai tinklai kaip sistemos gali būti laikini, ekspertų komisijų funkcijas atliekantys struktūriniai dariniai, veikiantys įgyvendinant bendruosius ar specifinius interesų grupių tikslus ir verčiantys struktūras tobulėti ir gerinti veiklos efektyvumą (Lin, 2003). Naujojo viešojo valdymo rodikliais, atspindinčiais integravimosi pokyčius, formalias ir neformalias struktūras, visuomeninių socialinių procesų reguliavimo tendencijas, galima laikyti formalųjų ir neformaliųjų struktūrų sąveiką, sektorių integraciją, horizontaliųjų ir vertikalųjų ryšių kaitą, grįžtamuosius ryšius ir sisteminius pokyčius (Raipa, 2011, p. 168–182).

Svarbus tinklų efektyvumo veiksnys yra makrokultūra, apibrėžiama kaip veiksmų sistema, grindžiama prielaidomis ir vertybėmis. Esant pozityviai makrokultūrai siejasi ketinimai, sklandžiau vyksta jungtinė veikla, mažiau diskutuojama, sėkmingiau bendradarbiaujama, sutariama dėl pagrindinių tikslų ir veiklos metodų. Esant silpnai tinklų makrokultūrai organizacijų santykiai yra platūs, tačiau orientuoti į skirtingus tikslus, o tai skatina tinklų dalyvių ginčus, konkurenciją, neužtikrina korporatyvinės socialinės atsakomybės (Robins ir kt., 2011, p. 1293–1313).

Naujasis viešasis valdymas skatina naujai įgyvendinti socialinę atsakomybę visų lygių institucijose. Šiandien tai įvardijama kaip organizacijų socialinė korporatyvinė atsakomybė. Šis įvairialypis apibrėžimas labai įvairiai interpretuojamas, praktikoje žinoma įvairių institucijų socialinės atsakomybės modelių, taip pat alternatyvių apibrėžimų: socialinė politikų atsakomybė, socialinė administratorių atsakomybė, socialinė biurokratijos atsakomybė, socialinė viešojo sektoriaus ir verslo partnerystės atsakomybė ir kt. Itin aktuali visuomenei tampa vykdamat viešuosius pirkimus ir viešųjų paslaugų kontraktavimą dalyvaujančių verslo organizacijų socialinė atsakomybė už šių procesų skaidrumą, viešumą, piliečių kontrolės galimybių įtvirtinimą, organizacijų moralinių įsipareigojimų reikšmės išaugimą (Kotler, Lee, 2005, p. 66–93).

Galima teigti, kad itin daugiaplanė organizacijų socialinė atsakomybė viešojo valdymo procese gali būti sėkminga tik visais organizacijos lygiais panaudojant sektorių integracijos galimybes, remian-

tis pilietinės visuomenės vaidmens didinimu, užtikrinant palankų klimatą viešajam interesui ginti bei organizacijų veiklos ir elgsenos vektorius nukreipiant į darnios socialinės sistemos funkcionavimą bei tos sistemos kokybinių veiklos parametrų išitvirtinimą (*Raipa*, 2012, p. 257).

Socialinės korporatyvinės atsakomybės nuostatos valdymo praktikoje aktyviai pradėtos taikyti XX a. 8-ajame dešimtmetyje, kai visų rūšių (ypač verslo) organizacijos pradėjo suvokti korporatyvinės elgsenos principus ir galimybes juos įgyvendinti praktiškai. Šiandien socialinės atsakomybės kodeksai pasireiškia visais organizacijų lygmenimis. Valdymo samprata sunkiai suvokiama atskirai nuo korporatyvinės aplinkos ir socialinės atsakomybės, išipareigojimų organizacijos nariams, klientams, visuomenei. XX a. pabaigoje atsirado apibrėžimas „korporatyvūs piliečiai“. Juo pabrėžiami sistemingi išipareigojimai ir etninių moralinių vertybių visuma, apibendrinta atsižvelgiant į žmogaus teises, darbo santykius ir darnią organizacijų plėtrą (*Silverman*, 2008, p. 21–22, 38).

Teigiama, kad organizacinėje elgsenoje įtvirtinti socialinės atsakomybės reikalavimai ir standartai, pozityvios patirties ir žinių sklaida lemia inovacijų sėkmę tik glaudžiai bendradarbiaujant įvairioms struktūroms ir organizacijoms. Kita vertus, čia susiduriama ir su tam tikromis problemomis (*Swan, Scarborough*, 2005, p. 913–943). T. Blandas ir kt. nustatė tris kliūtis, galinčias kilti taikant tinklinę žinių ir informacijos valdymo formą vykstant inovaciniam procesui. Pirmoji – junginių įvairovė ir nesugebėjimas perduoti informacijos. Antroji – nesuderinti tikslai ir kelių interesų derinimas. Trečioji – koordinavimo problema, kai nėra aiškiai nustatyta atsakomybė (*Giedraitytė, Raipa*, 2012, p. 193).

Apibendrinant socialinės tinklaveikos kompleksiskumą galima suprasti kaip sudėtingą socialinių problemų darinį, išsiskiriantį dinamišku valdymo sistemų pobūdžiu, apimantį įvairių socialinių problemų srautus, reikalaujantį greitų sprendimų, sutelktų į su pokyčiais susijusių tendencijų poveikio socialinės tinklaveikos procedūrų apibrėžimui nustatymo analizę, naujų socialinių tinklų struktūrų ir procesų paiešką.

---

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Išvardykite teigiamus socialinių tinklų bruožus.
2. Kokius galite išskirti socialinės tinklaveikos elementus ir jų grupes?
3. Kuo reikšmingas socialinės tinklaveikos modeliavimas tobulinant viešojo valdymo procesus?
4. Apibūdinkite šiuolaikinio viešojo valdymo inovacinių procesų ir socialinės tinklaveikos sąveiką.
5. Nustatykite esminius tinklaveikos plėtros ir efektyvumo veiksnius.

---

## LITERATŪRA

---

1. BEISHEIM, M.; KAAAN, C. Transnational Standard - Setting Partnerships in the Field of Social Rights: the Interplay or Legitimacy, Institutional Design, and Process Management. Iš: Democracy and Public-Private Partnerships in Global Environment. Bexell, M.; Morth, U. (eds.). London: Palgrave Macmillan, 2010, p. 122–145.
2. BLAND, T.; BRUK, B.; KIM, D.; TAYLOR LEE, K. Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation Relationship. *The Innovation Journal*. 2010, Vol. 15 (3), p. 1–18.
3. BORGATTI, S.; FOSTER, P. The Network Paradigm in Organizational Research: a Review and Typology. *Journal of Management*. 2003, Vol. 29 (6), p. 991–1013.
4. BOURGON, J. The History and Future of Nation-Building? Building Capacity for Public Results. *International Review of Administrative Sciences*. 2010, Vol. 76 (2), p. 203–220.
5. BUČAITĖ-VILKĖ, J.; ROSINAITĖ, V. Tarpasmeninių ryšių tinklo formavimasis ir jo reikšmė migracijoje. *Kultūra ir visuomenė*. 2010, Vol. 1 (2), p. 29–46.
6. CARSON, D.; GILMOR, A.; ROCKS, S. SME Marketing Networking: a Strategic Approach. *InterScience*. 2004, Vol. 13, p. 369–382.
7. DAVIS, G.; RHODES, R. A. From Hierarchy to Contracts and Back Again. Iš: Institutions on the Edge. Keating, M.; Wanna, J. J.; Weller, P. (eds.). Melbourne: Allen and Unwin, 2000, p. 74–98.

8. DRAZIN, R.; GLYNN, M. A.; KAZANJIAN, R. K. Dynamics of Structural Change. *Iš: Handbook of Organizational Change and Innovation*. Poole, M. S.; Van de Van, A. H. (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 161–190.
9. DUNN, W. Viešosios politikos analizė. Vilnius: Homo Liber, 2006.
10. GEČIENĖ, I. Socialinių tinklų analizė migracijos studijose. *Sociologija. Mintis ir veiksmas*. 2009, Vol. 2 (25), p. 130–143.
11. GIEDRAITYTĖ, V.; RAIPA, A. Inovacijų įgyvendinimo trukdžiai šiuolaikiniame viešajame valdyme. *Viešoji politika ir administravimas*. 2012, Vol. 11 (2), p. 187–197.
12. ISAKSEN, S. G.; TIDD, J. Meeting the Innovation Challenge: Leadership for Transformation and Growth. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd., 2006.
13. ISETT, K.; MERGEL, I. A.; LEROUX, K.; MISCHEN, P. A.; RETHEMEYER, K. R. Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2011, Vol. 21 (1), p. 157–173.
14. JOHNSON, S. Future Perfect: The Case For Progress In A Networked Age. New York: Riverhead Books, 2012.
15. KATZ, N.; LAZER, D.; ARROW, H.; CONTRACTOR, N. Network Theory and Small Groups. *Small Group Research*. 2004, Vol. 35 (3), p. 307–332.
16. KOTLER, P.; LEE, N. Corporate Social Responsibility: Doing the Most Good for Your Company and Your Cause. New York: John Wiley & Sons, 2005.
17. LIN, N. Social Capital: a Theory of Social Structure and Action. Cambridge: University Press, 2003.
18. McNABB, D. E. The New Face of Government. How Public Managers Are Forging a New Approaches to Governance. New York: CRC Press, 2009.
19. MELNIKAS, B. Nauji iššūkiai biurokratijai: internacionalizavimo procesai, tinklaveika, sektorių konvergencija. *Iš: Biurokratija demokratinėje visuomenėje*. Raipa, A. (red.). Kaunas: Technologija, 2011, p. 255–275.
20. MOULAERT, F.; CABARET, K. Planning, Networks, and Power Relations: is Democratic Planning Under Capitalism Possible? *Planning Theory*. 2006, Vol. 5 (1), p. 51–70.
21. OWEN-SMITH, J.; POWELL, W. Networks and Institutions. *Iš: The Handbook of Organizational Institutionalism*. Greenwood, R.; et al. (eds.). New York: Sage, 2008, p. 596–624.

22. POTUČEK, M. *The Capacities to Govern in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee, 2004.
23. PUTMAN, R. D. *Democracies in Flux: the Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press, 2002.
24. RAIPA, A. Naujojo viešojo valdymo indikatorių diagnostavimo galimybės. *Viešoji politika ir administravimas*. 2011, Vol. 10 (2), p. 168–182.
25. RAIPA, A. Naujojo viešojo valdymo dekompozicijos analizė. Iš: *Modernus viešasis valdymas*. A. Raipa ir kt. Kaunas: Vitae Litera, 2012, p. 245–261.
26. RAIPA, A. Viešojo valdymo evoliucija XX–XXI a. sandūroje: socialinė dimensija. *Socialinis darbas*. 2011, Vol. 10 (1), p. 78–85.
27. ROBINS, G.; BATES, L.; PATTISON, P. Network Governance and Environmental Management: Conflict and Cooperation. *Public Administration*. 2011, Vol. 89 (4), p. 1293–1313.
28. SILVERMAN, M. G. *Compliance Management for Public, Private or Non-profit Organizations*. New York: McGraw-Hill, 2008.
29. Social Networking Services [interaktyvus]. 2007. P3 Web Solutions. Prieiga per internetą: <<http://www.p3webhost.com/services/social-networking-services>>.
30. SVARA, J. H. *The Facilitative Leader in City Hall*. New York: CRC Press, 2009.
31. SWAN, J.; SCARBOROUGH, H. The Politics of Networked Innovation. *Human Relations*. 2005, Vol. 58 (7), p. 913–943.
32. de VAN van, A. H.; HARGRAVE, T. J. Social, Technical, and Institutional Change. Iš: *Handbook of Organizational Change and Innovation*. Poole, M. S.; de Van van; A. H. (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 259–304.
33. VILKAS, M.; BUČAITĖ-VILKĖ, J. Besiformuojanti tinklaveikos teorija. *Ekonomika ir vadyba*. 2009, Vol. 14, p. 1001–1006.
34. YANG, K.; HOLZER, M. Performance Measurement and Improvement: an Assesment of the State of the Art. *International Review of Administrative Sciences*. 2004, Vol. 70 (1), p. 15–31.



VI SKYRIUS  
ŠIUOLAIKINĖ VALSTYBĖS TARNYBA

---

VAINIUS SMALSKYS

---



---

## VI SKYRIAUS TURINYS

---

6.1. VALSTYBĖS TARNYBOS MODERNIZAVIMAS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO REFORMŲ POŽIŪRIU .....	297
Viešojo valdymo reformų įtaka valstybės tarnybai .....	299
Radikaliausios valstybės tarnybos reformos .....	304
Šiuolaikinės tendencijos valstybės tarnyboje: tarp tarnystės piliečiams ir naujojo vėberizmo reformų .....	307
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS .....	312
LITERATŪRA .....	312
6.2. VALSTYBĖS TARNYBOS REFORMOS IR MODELIŲ KAITA .....	314
Valstybės tarnybos modeliai .....	315
Valstybės tarnybos modelių kaitos pranašumai ir trūkumai .....	317
Pastarojo dešimtmečio reformos ir nauji valstybės tarnybos modelių skirstymo kriterijai .....	320
Valstybės tarnybos modernizavimo įtaka darbuotojų atrankai .....	325
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS .....	330
LITERATŪRA .....	330
6.3. XXI AMŽIAUS IŠŠŪKIAI IR EUROPOS INTEGRAVIMOSI PROCESŲ ĮTAKA VALSTYBĖS TARNYBAI .....	332
Europos integravimosi procesų įtaka ES šalių valstybės tarnybai .....	333
XXI amžiaus iššūkiai valstybės tarnybai .....	336
Numatomi Lietuvos valstybės tarnybos pokyčiai .....	340
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS .....	342
LITERATŪRA .....	343

---

## 6.1. VALSTYBĖS TARNYBOS MODERNIZAVIMAS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO REFORMŲ POŽIŪRIU

---

Šeštojo skyriaus pirmajame poskyryje:

- supažindinama su valstybės tarnybos veiklos principais;
- pabrėžiama viešojo valdymo reformų įtaka valstybės tarnybai;
- įvertinamos radikaliosios valstybės tarnybos reformos ir jų įtaka įvairių šalių valstybės tarnybų veiklai.

Valstybės tarnyba visoje viešojo administravimo subjektų sistemoje yra svarbiausia. Tai pagrindinis viešojo administravimo subjektas. Nuo kvalifikuotų ir profesionalių valstybės tarnautojų priklauso įgyvendinamų viešosios politikos sprendimų kokybė ir visuomenės gyvenimo kokybė valstybėje. Valstybės tarnybos paskirtis yra užtikrinti profesionalų, skaidrų, nešališką ir politiškai neutralų valstybės uždavinių įgyvendinimą viešosios administracijos įstaigose.

Valstybės tarnybos pagrindą sudaro tarnautojai, dirbantys valstybinės ir vietinės reikšmės viešojo administravimo įstaigose. Daugelyje šalių valstybės tarnybą sudaro: aukštesnioji valstybės tarnyba, vidurinėsios grandies valstybės tarnyba ir tarnautojai, dirbantys savarankiškose, pagalbinėse ir koordinavimo įstaigose. Valstybės tarnautojas – tai asmuo, įdarbintas viešojo administravimo įstaigose konkurso ar skyrimo į pareigas būdu. Jis dirba mokamą darbą valstybės ir vietos valdžios administracinėse įstaigose. Valstybės tarnybos paskirtis yra užtikrinti veiksmingą valstybės administracinio aparato veiklą neatšizvelgiant į politinę situaciją ir vyriausybių kaitą. Tai gali padėti padaryti kompetentingi, profesionalūs, sąžiningi ir nešališki valstybės tarnautojai. Visada galioja posakis: „Politikai keičiasi, o administracija lieka“. Nepolitizuota ir profesionali valstybės tarnyba valstybės valdžioje keičiantis jėgoms garantuoja darbų ir įsipareigojimų visuomenei tęstinumą. Kiekviena šalis privalo užtikrinti aukštą į valstybės tarnybą dirbti ateinančių tarnautojų veiklos kokybę, kad vykdant atranką ar konkursą, skiriant į pareigas į valstybės tarnybą būtų priimti kvalifikuoti valstybės tarnautojai.

Valstybės tarnybos veiklos principai tradiciškai privalo būti siejami su:

- gyventojų pasitikėjimu valstybės tarnyba;
- žmogaus teisių ir laisvių garantavimu bei jų laikymusi;
- tarnautojų veiklos skaidrumu;
- profesionalumu;
- valstybės paslapčių saugojimu.

Išvardyti principai būdingi tradiciniam karjeros valstybės tarnybos modeliui, jie aktualūs ir dabartiniu, nuolat besitęsiančiu valstybės tarnybos ir viešojo sektoriaus reformų laikotarpiu. Kita vertus, atsižvelgiant į reformų ir viešojo valdymo modernizavimo tendencijas atsiranda ir naujų veiklos principų, be kurių negali funkcionuoti dabartinė valstybės tarnyba:

- atsakomybė už veiklos rezultatus;
- racionalus viešųjų lėšų naudojimas;
- atvirumas ir atrankos konkurencingumas;
- projektų valdymas ir kt.

Ilgą laiką tradicinė valstybės tarnyba buvo hierarchinė, vertikalčiai integruota ir uždara korporacija. Tokia konservatyvi struktūra rėmėsi lojalumu valstybės valdžios institucijoms, tarnybai ir savo tiesioginiams vadovams bei piliečiams, kaip jų teikiamų administracinių paslaugų gavėjams (*Служба...* 2000, p. 225). Liberalizuojantis Vakarų visuomenėms ir prasidėjus globalizacijos procesams tokia konservatyvi valstybės tarnyba nebeatitiko laikmečio reikalavimų. Reikėjo pokyčių ir reformų, kurios valstybės tarnybą turėjo padaryti veiksmingesnę, orientuotą į rezultatus bei atviresnę visuomenei.

Viešojo administravimo mokslo raida, naujų teorinių ir metodologinių modelių paieška taip pat prisidėjo prie valstybės tarnybos pokyčių. Valstybės tarnybos pokyčius analizavo, vertino ir įvairių šalių vyriausybėms rekomendacijas teikė tokie Vakarų šalių viešojo sektoriaus tyrinėtojai kaip N. M. Riccucci, F. J. Thompsonas, P. Lagreidas, L. R. Wise'as, S. Bachas, L. Bordogna ir kt. Viešojo valdymo reformų kontekste valstybės tarnybos reformas analizavo ir vertino Vidurio Europos šalių tyrinėtojai D. Długosz, M. Wiateris, M. Zawickis ir kt.

Pagrindiniai pokyčiai ir reformos buvo įgyvendinami norint:

- sukurti mažesnę, mažiau finansinių išteklių eikvojančią viešąjį sektorių (įskaitant valstybės tarnybą), kuris galėtų veiksmingai funkcionuoti nuolat besikeičiančioje ir sudėtingoje globalioje politinėje, socialinėje ir verslo aplinkoje;

## 6.1. Valstybės tarnybos modernizavimas viešojo administravimo reformų požiūriu

- pasiūlyti išsilavinusiai visuomenei geresnes ir patogesnes administracines bei viešąsias paslaugas ir sukurti sąlygas, kad viešasis ir privatus sektorius konkuruodami tarpusavyje sudarytų lengvesnes judėjimo, įsidarbinimo ir karjeros galimybes renkantis darbą arba pereinant iš vieno sektoriaus į kitą;
- patenkinti piliečių norus plačiau panaudoti informacinių technologijų teikiamas galimybes, kad viešojo sektoriaus ir valstybės tarnybos darbas būtų atviresnis, sklandesnis, o piliečiai galėtų bet kada gauti jiems prieinamą ir reikalingą informaciją (*Zalewska–Turzyńska*, 2012, p. 363–364).

Valstybės tarnyboje jautriausios reformų sritys buvo ir yra darbuotojų atranka ir tarnautojų vertinimas. Šios reformuojamos sritys tarnautojams sukėlė didžiausią įtampą ir „pajudino“ iki reformų turėtas socialines garantijas.

### Viešojo valdymo reformų įtaka valstybės tarnybai

Valstybės tarnybos pokyčiai ir reformos neatsiejami nuo viešojo sektoriaus pokyčių, prasidėjusių XX a. 9 dešimtmetyje. Administravimo procesų pertvarkos vyksta nuolat, o jų tikslai siejami su viešojo sektoriaus veiklos efektyviniu ir orientavimusi į rezultatus diegiant administravimo principus. Šiuolaikinės viešojo sektoriaus reformos siejamos su verslo vadybos principų taikymo valstybės ir savivaldybių įstaigose bei piliečių dalyvavimo įgyvendinant viešąjį valdymą derme. Tai naujosios viešosios vadybos (angl. *new public management*) ir naujojo viešojo valdymo (angl. *new public governance*) reformos. XXI amžiuje viešojo sektoriaus reformoms didelę įtaką daro nesibaigianti pasaulinė ekonominė krizė, todėl ypač viešųjų finansų valdymo srityje lėtai grįžtama prie klasikinių, tradicinių, vertikalčiai integruotų kontrolės formų.

Valstybės tarnyba dėl naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo reformų įtakos vis dar tolsta nuo tradiciniam hierarchiniam valdymui būdingų principų link postų modelių principais grįstos valdymo sistemos sukūrimo. Toliau pertvarkomi esminiai, iš praeities perimti valstybės tarnybos valdymo principai:

- depolitizuotos valstybės tarnybos funkcionavimas, politikos ir administravimo atskyrimas yra kvestionuojami. Šiuolaikinės

valstybės tarnybos reformos orientuotos į valstybės tarnybos siekį įgyvendinti vyriausybės tikslus;

- hierarchija ir griežtas teisinis valstybės tarnybos reguliavimas bei reglamentavimas keičiami lankstesnėmis veiklos ir darbo organizavimo formomis;
- tvirtos socialinės garantijos ir stabilus („amžinas“) valstybės tarnautojų įdarbinimas keičiamas lankstesniais, sutartimis grįžtais darbo santykiais. Tyrinėtojai šį procesą dar vadina valstybės tarnybos privilegijų naikinimu. Terminuotos sutartys skatina didesnę valstybės tarnybos personalo konkurenciją ir skatina tarnautojus nuolat kelti savo kvalifikaciją, kad jie nepralaimėtų ir galėtų varžytis su kitais konkurentais dėl konkretaus posto valstybės įstaigoje. Kai kurios pagalbinės ir techninės funkcijos perduodamos įvairioms privačioms ar nevyriausybinėms organizacijoms;
- formalizuotą ir sudėtingą vidinį valstybės tarnybos valdymo reguliavimą bandoma padaryti paprastesnį. Mažinamas formalizuotų veiklos taisyklių ir procedūrų skaičius (*Długosz, 2008, p. 256–257*).

*Naujosios viešosios vadybos (NVV) reformų įtaka valstybės tarnybos modernizavimui.* Analizuojant įvairių šalių valstybės tarnybų pokyčius išryškėja bendra tendencija – orientavimasis į verslo principais grįstą valdymą. Tai nėra naujas reiškinys. Jis tęsiasi nuo XX a. paskutiniojo dešimtmečio, t. y. nuo naujosios viešosios vadybos reformų pradžios. Kaip tik tuo laikotarpiu viešojo sektoriaus reformose įsivyravo nuostata, kad norint viešąjį sektorių ir valstybės tarnybą padaryti efektyvesnius ir veiksmingesnius reikia keisti įdarbinimo ir visą darbo santykių politiką, labiau ją sieti su įdarbinimo verslo įmonėse principais. NVV reformos turėjo apriboti ir viešąsias išlaidas.

Norint modernizuoti viešąjį sektorių ir valstybės tarnybą buvo nutarta daugiau galių suteikti įvairių padalinių vadovams (vadybininkams) ir sukurti horizontalesnes organizacines struktūras. Tokie patys metodai buvo ir yra taikomi ir valstybės tarnybos personalui valdyti. Toks personalo valdymo ir finansavimo decentralizavimas reiškia, kad įvairūs valstybės tarnybos struktūrų padaliniai įgauna daugiau galių personalo skyrimo, atleidimo ir įstaigų finansavimo klausimais. Valstybės valdžia pasilieka tik aukštesniųjų valstybės tarnybos pareigūnų

valdymą. Personalo reformos pakeitė valstybės tarnautojų darbo rinką ir socialines garantijas. Apribotas stabilus tarnautojų įdarbinimas ir pradėtos taikyti (ypač anglosaksų tradicijos šalyse) trumpalaikės ar vidutinės trukmės sutartys. Pradėtos labiau vertinti kvalifikacija ir kompetencija, įgytos ne tik valstybės tarnyboje ir viešajame, bet ir privačiame sektoriuje. Valstybės tarnautojų atlyginimų politika tapo lankstesnė, atlyginimo dydis nustatomas atsižvelgiant į darbo rezultatus ir atliekamų darbų kokybę (*Długosz*, 2008, p. 256–257).

Kitaip tariant, iš verslo struktūrų praktinės patirties perimti vadybos metodai pradėjo dominuoti personalo valdymo srityje. Daugelio išsivysčiusių šalių valstybės tarnybose taikomi vadybiniai valdymo metodai labai ryškiai pastebimi keičiantis vadovavimo sistemai. Pagrindiniai naujo vadovavimo principai siejami su aiškiu tikslų ir uždavinių darbuotojams nustatymu ir skaidriu laimėjimų vertinimu. Vadovams suteikiami didesni įgaliojimai formuluojant uždavinius, kad būtų pasiekti organizacijų tikslai. Nuolat bandoma riboti vien tik tai tradiciniam hierarchiniam administravimui būdingą darbuotojus kontroliuojantį ir įsakymais grįstą vadovavimo stilių, o organizuojant personalo valdymą siekiama remtis įvairiais stiliais: komandinio darbo, įtampos darbe pašalinimo ir kt. (*Zawicki*, 2011, p. 69–71).

Būtina neužmiršti, kad vadybiniais personalo valdymo metodams (ypač žemyninės Europos šalių valdymo tradicijoje) didelę įtaką daro įvairūs teisės aktai, reguliamai, vidaus tvarkos taisyklės. Todėl taikant vadybos metodus būtina atsižvelgti į tų šalių teisinę aplinką.

Dar vienas esminis valstybės tarnybos pokytis naujosios viešosios vadybos reformų požiūriu buvo valstybės tarnybos misijos formulavimo principų įdiegimas. Valstybės tarnautojas privalo užtikrinti, kad bus įvykdyti profesionalūs, nešališki ir politiškai neutralūs viešosios valdžios reikalavimai neatsižvelgiant į politinės situacijos ar vyriausybių kaitą (*Wiater*, 2015, p. 189–190). Šios nuostatos, labai artimos tradicinio hierarchinio valstybės tarnautojo veiklos principams ir naujosios viešosios vadybos reformoms, šiuo atveju tik papildo ir patvirtina nusistovėjusios tarnautojo veiklos praktiką.

Taikant vadybinius personalo valdymo metodus labai svarbu suformuoti tarnautojams aiškius ir konkrečius tikslus, nuolat stebėti jų įgyvendinimą ir kartu suteikti jiems galimybę laisvai pasirinkti tikslų siekimo metodus ir būdus.

Jau keletą dešimtmečių daugelyje Vakarų ir Vidurio Europos šalių vyksta teisinės sistemos pokyčiai. Darbo teisės normos pradeda dominuoti viešajame sektoriuje ir susiaurina administracinės teisės veikimo ribas. Tai yra įrodymas, kad darbo sutartys ne tik privačiame, bet ir viešajame sektoriuje bei valstybės tarnyboje tampa lankstesnės, darbo laikas gali būti apibrėžtas darbdavio ir valstybės tarnautojo susitarimu, įvedama nevisa darbo diena. Kiekvienais metais vykdoma užimtų ir laisvų etatų valstybės tarnyboje analizė ir toliau planuojami žmogiškieji valstybės tarnybos išteklių. Plėtojant žmogiškuosius išteklius atliekama tarnautojų įdarbinimo būklės analizė, rengiami įdarbinimo planai, kompetencijų ir tarnybos etatų aprašai. Nors bandoma pereiti prie vadybinių personalo valdymo metodų, valstybės tarnautojų atranka, motyvavimas, karjera ir kitos sritys ir toliau griežtai teisiškai reguliuojamos.

Vadybinis vadovavimo būdas siejamas su valdymo dekoncentravimu ar decentralizavimu, kada žemesnėms valstybės tarnybos grandims perduodamos ne tik užduotys, bet ir atsakomybė už jų įgyvendinimą. Viešojo sektoriaus institucijų veiklos dekoncentravimas ar decentralizavimas derinamas su įstaigų ir padalinių vadovų galių plėtimu. Stiprus vietos padalinio vadovas dažnai gali veiksmingiau dekoncentruoti ar decentralizuoti valdymą (*Zawicki, 2011, p. 69–71*). Kuriantis naujai vadybinei valstybės tarnybos personalo valdymo kultūrai atsiranda naujas požiūris į lyderystės svarbą organizacijoje. Kokių vadovo savybių privalo turėti šiuolaikiniai valstybės tarnyboje dirbantys lyderiai?

- iš vadovaujančių asmenų reikalaujama gebėti nustatyti organizacijos plėtros viziją ir nurodyti jos įgyvendinimo būdus;
- šiuolaikinis lyderis negali remtis autoritariniais valdymo principais; jis turi gebėti rasti tokių tarnautojų įtikinėjimo būdų, kad jie patikėtų valdymo pokyčių būtinybe ir paremtų reformas;
- labai svarbu, kad šiuolaikinis lyderis būtų charizmatiškas. Tai reta savybė, tačiau ji būtina norint įgyvendinti sudėtingus, bet būtinus, dažnai nepopuliarius sprendimus (*Zawicki, 2011, p. 69–71*).

Lyderiavimas šiuolaikinėje valstybės tarnyboje pagrįstas organizacijos narių tarpusavio pasitikėjimu. Šiuolaikiniam lyderiui būdinga pagarba kito nuomonei, demokratinis vadovavimo stilius,

pasitikėjimas, atvirumas informacijai dirbant komanda, teisėta veikla. Įgyvendinant reformas valstybės tarnyboje pereinama prie vadovų (aukščiausiųjų pareigūnų) kadencijų trumpinimo. Tai daroma siekiant užtikrinti vadovų judėjimą tarp tarnybų, kad vadovai, ilgai eidami tas pačias pareigas, „neapaugtų“ nereikalingais ryšiais ir būtų garantuotas vadovybės atsinaujinimas (*Zawicki, 2011, p. 69–71*).

Kitas svarbus valstybės tarnybos personalo valdymo pokytis yra sutarčių ir supaprastinto priėmimo ir atleidimo iš darbo nuostatų įgyvendinimas, nevisos darbo dienos įvedimas, terminuotų sutarčių taikymas ir t. t. Įgyvendinant šiuos naujosios viešosios vadybos postulatus tradicinę, hierarchizuotą valstybės tarnybos sistemą siekta paversti paslankesne, greitai į naujus iššūkius gebančia reaguoti organizacija. Darbo valandos organizacijoje neapsiriboja vien tik nustatytu darbo laiku. Anglosaksų tradicijos šalyse lanksčios ir papildomai mokamos darbo valandos motyvuoja tarnautojus dirbti viršvalandžius ir atlikti organizacijai keliamus papildomus neplanuotus uždavinius (*Zawicki, 2011, p. 69–71*).

Kinta atranka į valstybės tarnybą. Atrenkant pradeda dominuoti ne tik teisinių žinių patikra, bet ir bendrieji bei vadybiniai kandidatų gebėjimai. Vadybinių gebėjimų vertinimas atrankos procesą daro objektyvesnį ir į valstybės tarnybą ateina geriau pasirengę, iššūkių nebijantys ir kūrybingesni darbuotojai (*Zawicki, 2011, p. 69–71*).

Valdymo decentralizavimas ir dekoncentravimas sudaro galimybes įvairių viešojo sektoriaus padalinių vadovams diferencijuoti skatinimo ir veiklos motyvavimo priemones – priedus ir apdovanojimus už tarnautojų gerai atliktą darbą. Pagrindiniu darbo vertinimo kriterijumi tampa visos kiekvieno tarnautojo veiklos rezultatų vertinimas pasibaigus metams ar nustatytiems terminams. Nuo tarnautojų darbo rezultatų priklauso jų kasmetinis priedas prie atlyginimo, įvairūs paskatinimai pinigais ir ne pinigais ir t. t.

Šalininkų nuomone, šios reformos turėjo:

- padidinti įvairių įstaigų padalinių vadovų atsakomybę už institucijos tarnautojų ir pačios institucijos darbo rezultatus;
- garantuoti darbo našumo ir kokybės gerėjimą valstybės tarnybos struktūroje;
- palengvinti tolesnes įvairių valstybės tarnybos padalinių reformas.



Kaip jau minėta, radikaliausios reformos viešojo sektoriaus organizacijose ir valstybės tarnyboje buvo įgyvendintos anglosaksų tradicijos šalyse (N. Zelandijoje, Australijoje, D. Britanijoje, JAV) ir ne taip radikaliai – Skandinavijos šalyse bei Olandijoje. Žemyninės Europos šalyse valstybės tarnybos reformos buvo ir yra nuosaikesnės (Długosz, 2008, p. 256–257).

### Radikaliausios valstybės tarnybos reformos

Anglosaksų tradicijos valstybėse ir Švedijoje radikalesnes personalo valdymo reformas buvo lengviau įgyvendinti. Anglosaksų tradicijos šalys neturėjo išplėtos administracinės teisės kaip atskiros teisės šakos (išskyrus Švediją). Kiekvienai iš šių valstybių būdingas politinės sistemos stabilumas, daugelyje iš jų vyrauja dvipartinė sistema, ten retai kada sudaromos koalicinės vyriausybės, valstybės tarnyba visą laiką buvo politiškai neutrali. Kita vertus, būtina pabrėžti, kad Švedijoje šioms reformoms buvo labiau priešinamasi ir reformos vyko kitaip, palyginti su anglosaksų tradicijos šalimis (Green-Pedersen, 2002, p. 271–294). Gerovė ir valstybės globa Švedijoje ir Naujojoje Zelandijoje bei kitose anglosaksų tradicijos šalyse buvo suprantamos skirtingai. Anglosaksų tradicijos kraštai istoriškai lengviau prisitaikė prie liberalesnių gerovės modelių ir greičiau atsisakė didesnės valstybės globos, taikomos įvairioms valstybinėms programoms, lengviau perėjo prie sutartimis grįstos valstybės tarnybos darbuotojų politikos.

Kaip vyko darbuotojų valdymo reformos valstybės tarnyboje, gali paaiškinti Naujosios Zelandijos reformų patirties analizė. Reikia priminti, kad ši šalis yra viena iš naujosios viešosios vadybos reformų pradininkių pasaulyje. A. Shickas (Shick, 1998, p. 123–131) teigia, kad viena iš esminių viešojo sektoriaus reformų nuostatų Naujojoje Zelandijoje buvo sutarčių sukūrimas ir jų stiprinimas valstybės tarnyboje bei visame viešajame sektoriuje. Naujojoje Zelandijoje atsirado terminai „kontraktinė valstybė“ ir „kontraktavimas“. Iš visų Vakarų šalių Naujoji Zelandija gausiausiai naudoja sutartis valstybės tarnyboje ir viešajame sektoriuje.

Specifine sutarčių rūšimi Naujojoje Zelandijoje galima laikyti ministrų ir ministerijų departamentų direktorių sutartis. Sutartyje apibrėžiami tikėtini rezultatai, kuriuos departamentas turi pasiekti neviršydamas išsiderėtų finansinių išteklių, o būsimieji atlyginimai

bei priedai tarnautojams turi būti skiriami už pasiektus rezultatus. Naujojoje Zelandijoje atliktos pagrindinės viešojo sektoriaus reformos sudarė sąlygas:

- padidinti ministrų ir departamentų direktorių sudaromų sutarčių svarbą vertinant valstybės tarnybos pasiektus rezultatus;
- ministerijų valdymo decentralizavimas leido suteikti daugiau teisių direktoriams, sprendžiantiems tarnautojų atrankos ir kitus personalo valdymo klausimus;
- įvesti lankstų darbo grafiką visame viešajame sektoriuje ir valstybės tarnyboje;
- planuoti į rezultatus orientuotą kasmetinės valstybės institucijų veiklą;
- rengti atvirus konkursus konkrečioms valstybės tarnautojo pareigoms užimti.

Naujosios Zelandijos reformų modelis aktualus ir šiandien, modernizuojant įvairių šalių valstybės tarnybas. Kita vertus, pasigirsta vis daugiau nuomonių, kad sutarčių įvedimas gali susilpninti tradicines valstybės tarnybos vertybes: įsipareigojimų tęstinumą, atsakomybę ir profesionalumą. Į rezultatus orientuota valstybės tarnautojo veikla apriboja jo veiklos lauką, nes neretai galima nusistatyti lengvai pasiekiamus rezultatus ir taip vengti rimtesnių iššūkių savo darbe (*Zawicki, 2011, p. 69–71*).

Žemyninės Vakarų šalys, kuriose vienu ar kitu istorijos laikotarpiu vyravo nedemokratinis valdymas (Vokietija, Ispanija, Portugalija, Prancūzija (*Vichy* režimas Antrojo pasaulinio karo metais), priėmė „kietesnę“ valstybės tarnybos modelį, orientuotą į tvirtas socialines tarnautojų garantijas. Panašiai pasielgė iš komunizmo išsivadavusios Vidurio ir Rytų Europos valstybės. Pradiniame valstybės tarnybos kūrimo etape šiose šalyse buvo pasirinktas žemyninei tradicijai būdingas valstybės tarnybos modelis (*Długosz, 2008, p. 256–257*).

Valstybės tarnybos reformas analizuojant iš retrospektyvinių pozicijų galima apčiuopti personalo valdymo reformų trūkumus. Reformų oponentai teigia, kad negalima gretinti verslo vadybos principų ir valstybės tarnybos organizavimo, nes tai esą tarpusavyje nesusiję dalykai. Kritikai teigia, kad verslo organizacijų personalo principais grįstos valstybės tarnybos sukūrimas sudaro sąlygas politikams daryti įtaką konkursams, sumenkina etinius valstybės tarnybos veiklos aspektus

(*Długosz*, 2008, p. 256–257). Valstybės tarnybos modernizavimo šalininkų teiginys, kad tradicinis hierarchinis valstybės tarnybos modelis gali apriboti demokratinę politinę sistemą, nėra tikslus. Demokratinės šalies piliečių siekis – kad viešoji administracija veiktų efektyviai ir stabiliai, o ne pritarėtų politikų teisei pasirinkti sau lojalius, bet ne visada kompetentingus pareigūnus (*Długosz*, 2008, p. 256–257).

Valstybės tarnybos, o ir viso viešojo sektoriaus veiklos specifika neleidžia lengvai pritaikyti verslo organizacijose įgytos vadybinės patirties. Tokia nuostata, kaip valstybės tarnautojų atsakomybė visuomenei, yra svetima verslo organizacijoms. Tokių gebėjimų, kaip geras teisių ir pareigų žinojimas, socialinės lygybės principai, piliečių integravimas į valdymą, negalima įgyti verslo organizacijose. Organizuoti valstybės tarnybos personalo valdymą mechaniškai perkeliant verslo organizacijų principus yra neteisinga ir neatsakinga (*Długosz*, 2008, p. 256–257). Globalizacijos procesai daro ne tik teigiamą, bet ir neigiamą įtaką daugelio šalių visuomenėms. Todėl labai svarbu išgryninti tokias valstybės tarnautojų vertybes, kaip darbų tęstinumas, socialinis atsakingumas, lojalumas organizacijai ir kt., kurios dėl darbo specifikos yra nebūdingos verslo organizacijų vadybininkams (*Długosz*, 2008, p. 256–257).

Reformų priešininkai teigia, kad sutarčių ir konkursų įvedimas valstybės tarnyboje gali sukelti nereikalingą darbuotojų konkurenciją. Konkurencija sukuria įtampą organizacijoje ir griaua tarnautojų darbo santykius. Nuolatinis lenktyniavimas siekiant rezultatų ir psichologinė įtampa (stresas), kad gali nelaimėti konkurso, grėsmė, kad vadovas organizuos formalų konkursą siekdamas atsikratyti nepageidaujamų darbuotojų, gerokai veikia darbo kokybę. Neužtikrinus tvirtesnių socialinių garantijų valstybės tarnyboje ir suvienodinus darbo sąlygas viešajame ir privačiame sektoriuose geriausi vadovai ir tarnautojai gali būti pervilioti dirbti į privatų sektorių. Taip nukentėtų viešajame sektoriuje priimamų ir įgyvendinamų sprendimų kokybė. Galų gale pagrindinis verslo organizacijų vadybininkų tikslas yra siekti didžiausio galimo pelno ir realizuoti karjeros galimybes dirbant vienoje organizacijoje. Verslo struktūrų vadybininkai dažnai keičia darbo vietą ir jų lojalumas darbdaviui yra trumpalaikis. Panaši personalo politika viešojo sektoriaus organizacijose ir valstybės tarnyboje privestų prie nestabilumo ir tai nepasitarnautų įgyvendinant strateginius organizacijos uždavinius (*Długosz*, 2008, p. 256–257).

Galima teigti, kad naujosios viešosios vadybos principais grįstos reformos, kaip geriausias būdas viešojo sektoriaus (taip pat ir valstybės tarnybos) problemoms spręsti, tam tikra prasme yra iliuzija. Visada atsiranda ir veikia įvairios įtakos, interesai, ideologiniai reformų aspektai. Todėl modernizuojant valstybės tarnybą reikalinga įvairių viešojo valdymo modelių konvergencija kaip esminė prielaida siekti reformų valdymo sėkmės (*Bach, Bordogna, 2011, p. 2281–2294*).

### Šiuolaikinės tendencijos valstybės tarnyboje: tarp tarnystės piliečiams ir naujojo vėberizmo reformų

*Naujojo viešojo valdymo reformų įtaka valstybės tarnybos modernizavimui.* Analizuojant naujojo viešojo valdymo reformas ir jų įtaką pokyčiams valstybės tarnyboje negalima nepastebėti, kad personalo politika valstybės tarnybai, palyginti su naujosios viešosios vadybos ir vadybos metodų įtaka personalo valdymui, kito mažai. Kita vertus, kalbant apie naujojo viešojo valdymo principus reikia pasakyti, kad pirmenybė teikiama ne verslo vadybos principams, bet *piliečių dalyvavimui* sprendžiant viešojo valdymo institucijų reikalus. Piliečių įsitraukimas į viešųjų reikalų tvarkymą ir tarnystės piliečiams principas buvo iškeltas tada, kai pradėjo ryškėti verslo vadybos metodais grįstų NVV reformų neigiami bruožai ir tam tikros disfunkcijos (*Nefas, Smalskys, Šlapkauskas, 2011, p. 88–89*).

Ar naujasis viešasis valdymas yra nauja paradigma ir kokią įtaką jis daro valstybės tarnybai? Atsižvelgiant į tai, kad naujasis viešasis valdymas yra orientuotas į tarnystę piliečiams, galima teigti, kad panašūs prioritetai būdingi reformoms, pagrįstoms naujosios viešosios vadybos (NVV) principais, tik NVV daugiau dėmesio skiriama verslo vadybos principų įgyvendinimui ir tik tada – piliečių dalyvavimui. Naujajame viešajame valdyme prioritetas yra piliečių dalyvavimas. Sukeisti prioritetai įrodo, kad naujasis viešasis valdymas yra ne nauja paradigma, o tik NVV „antra medalio pusė“. Naujojo viešojo valdymo reformos apsunkina valstybės tarnautojų (ypač savivaldybių) veiklą. Šios reformos vyksta valdymo decentralizavimo ar dekoncentravimo sąlygomis ir sukuria kolektyvinių sprendimų priėmimo sistemą. Priimant ir įgyvendinant kolektyvinius sprendimus dalyvauja įvairios decentralizuotos viešosios valdžios institucijos, socialiai atsakingas privatus verslas, piliečių bendruomenės, vykdomos šių organizacijų

konsultacijos (Mazur, 2005, p. 587–62). Tokiomis sąlygomis valstybės tarnyba susiduria su papildomais iššūkiais.

Valstybės tarnyba įgyvendindama naujojo viešojo valdymo reformas turi ne tik vadovautis į verslo vadybos metodus nukreiptais personalo valdymo principais, bet ir orientuotis į veiksmingą administracinių paslaugų teikimą, atvirą ir aktyvų bendradarbiavimą su piliečiais, nuolatinę pagalbą viešosios politikos kūrėjams (Minkevičius, Smalskys, 2008, p. 23). Kitaip tariant, valstybės tarnyba ir toliau turi mažinti uždaramą nuo visuomenės ir kartu su šiuolaikinėmis bendruomenėmis ir piliečiais siekti įgyvendinamų sprendimų dermės. Reikia neužmiršti, kad mažinant valstybės tarnybos uždaramą svarbi yra ir skaitmeninių bei komunikacinių technologijų plėtra (Hausner, 2008, p. 24–25). E. valdžios plėtra yra vienas iš esminių naujojo viešojo valdymo (angl. *New Public Governance*) reformų elementų.

Naujojo viešojo valdymo įtaką patiriantys „gero valdymo“ principai turėjo padėti perkurti ir modernizuoti sisteminės korupcijos paveiktas trečiojo pasaulio šalių viešojo administravimo sistemas. Valstybės tarnybos srityje turėjo būti įgyvendintos reformos, kurios būtų sudariusios terpę skaidresniems sprendimams ir apribojusios sisteminę korupciją. Pagrindiniai šių reformų principai buvo tų šalių demokratizavimas, valdžios padalijimas valstybės valdžios ir vietos valdymo struktūroms, įvairių etninių grupių įtraukimas į sprendimų priėmimo procesus, gentinio valdymo pašalinimas iš valstybės tarnybos struktūrų (Urbanovič, Bileišis, Stankevič, Stasiukynas, 2015, p. 229–231). Ministerijoms ir kitoms viešojo sektoriaus organizacijoms buvo suteikta galimybė pačioms nustatyti atlyginimus tarnautojams, ir tai fragmentavo valstybės tarnybą. Vientisa valstybės tarnybos sistema pradėjo funkcionuoti ne realiai, bet formaliai. Šių reformų postulatus sukūrę Pasaulio banko ekspertai neatsižvelgė nei į daugelio trečiojo pasaulio šalių valdymo specifiką, nei į demokratijos tradicijų nebuvimą. Dirbtinai (dažnai naudojant karinę jėgą) bandant demokratizuoti įvairias trečiojo pasaulio šalis tos daugiatautės ar įvairių genčių bei skirtingų religinių pakraipų žmonių grupių apgyvendintos šalys, pripratusios prie autoritarinio valdymo, nesugebėjo prisitaikyti prie demokratiškesnių valdymo principų. Valstybės tarnybos sistema, kuri turėjo būti apvalyta nuo genčių įtakos, pasireiškiančios savus gentainius skiriant į įvairias pareigas, iš esmės nebuvo sėkmingai sukurta ir įgyvendinta.

Vėlesni Priešakinės Azijos ir Šiaurės Afrikos šalių pavyzdžiai tik patvirtina faktą, kad gentys ir įvairūs klanai griežtesnėmis autoritarinėmis priemonėmis nevaldomi: Rytų šalių valdymo tradicijoje tai būtina sąlyga stabilumui užtikrinti. Tai ne tik sugriovė valstybės tarnybas, bet ir griaua tų šalių administracinę sistemą, santykinai veiksmingai funkcionavusią autoritarizmo sąlygomis.

XXI amžiaus pradžioje, pasaulinės ekonominės krizės ir teroristinių organizacijų suaktyvėjimo laikotarpiu, dažnai dangstantis nacionalinio saugumo reikalavimais buvo keliamas lojalumo valstybei (iš tikrųjų viešajai valdžiai), bet ne kompetencijos valdyti valstybės tarnybos darbuotojus klausimas (*Riccucci, Thompson, 2008, p. 877–889*). Valstybės tarnyba vėl tampa uždaresnė, todėl ją reikėjo reformuoti taip, kad būtų suderinti valstybių saugumo interesai, o kartu būtų išsaugotas jos prieinamumas piliečiams. Tuo pačiu metu ir toliau buvo vienodinami atlyginimai valstybės tarnyboje ir didelėse privačiose korporacijose. Taip siekta į valstybės įstaigas pervilioti geriausius vadybininkus. Tam pasitarnavo viešojo valdymo orientavimas į vadina-mąsias naujojo vėberizmo reformas.

Tradicinio hierarchinio viešojo valdymo modelio „renesansas“ kaip tik ir yra siejamas su XXI a. pradžios pasaulinės ekonominės krizės padarinių šalinimu, iš dalies antiteroristinės prevencinės veiklos suaktyvinimu. Naujojo vėberizmo principais pagrįsto valdymo stilius atsirado naujojo viešojo valdymo reformų kontekste, kada ekonominės krizės sąlygomis reikėjo suderinti tokias nuostatas kaip piliečių dalyvavimas viešajame valdyme, griežtesnė centralizuota valdžios kontrolė, sąžiningas ir atskaitingas išteklių paskirstymas. Be to, turėjo būti išsaugoti tokie naujosios viešosios vadybos (NVV) principai, kaip valstybės tarnautojų ir viešojo sektoriaus organizacijų orientavimasis į veiklos rezultatus. Žemyninės Europos šalyse valdymas yra naujas požiūris ir pakoreguota praktika, kurios tikslas – patobulinti NVV reformų principus ir priderinti juos prie europinės viešojo administravimo tradicijos (*Dunn, Miller, 2007, p. 345–347*). Naujojo vėberizmo principais pagrįstu modeliu siekiama išsaugoti iš NVV reformų kilusius efektyvumo ir veiksmingumo principus, atkreipti dėmesį į tokias tradicinio hierarchinio valdymo nuostatas kaip sąžiningumas ir atskaitomybė (*Urbanovič, Bileišis, Stankevič, Stasiukynas, 2015, p. 233–237*). Kita vertus, norint užsitikrinti piliečių paramą, naujojo vėberizmo

principais pagrįsto valdymo stiliaus sąlygomis griežtesnis hierarchinis valdymas derinamas su piliečių įtraukimu bei pasitarimais ir konsultacijomis su piliečių bendruomenėmis viešojo sektoriaus institucijų veiklos gerinimo klausimais. Naujojo vėberizmo principais pagrįsto valdymo stilius apima visus valdymo stilius ir paradigmas, susiformavusias XIX a. pabaigoje – XXI a. pradžioje. Todėl naujojo vėberizmo principais pagrįsto valdymo negalima vadinti tradicinio hierarchinio, garsaus vokiečių sociologo ir ekonomisto M. Vėberio apibendrinto modelio atkartojimu. Šis modelis kontrolę ir valdymo hierarchiją derina su piliečių dalyvavimu bei iš NVV perimta rezultatų vertinimo sistema ir t. t. Čia tradicinio hierarchinio modelio principais grįsta kontrolė ir pasiekti rezultatai (taip pat ir valstybės tarnybos veikloje) tikrinami kartu su konkrečių teisės aktų poveikio viešojo sektoriaus institucijoms vertinimu. Naujojo vėberizmo principais pagrįsto valdymo stilius yra visų viešojo valdymo stilių dermė, o vienas iš pagrindinių iššūkių valstybės tarnybai XXI amžiuje yra sukurti personalo atrankos lankstumo ir jo atskaitomybės pusiausvyrą (*Lagreid, Wise, 2007, p. 169–180*).

Naujojo vėberizmo principais pagrįstam valdymui būdinga valstybės tarnybos orientacija į piliečių poreikius tampa kertiniu principu, tačiau tarnautojo veiklai keliamas dar vienas sustiprintas kvalifikacijų, kompetencijų ir tarnautojo profesionalumo kriterijus (*Urbanovič, Bileišis, Stankevič, Stasiukynas, 2015, p. 233–237*). Valstybės tarnybos veikloje derinamos orientacija į piliečių poreikius ir tradicinės hierarchinio valdymo nuostatos kaip išskirtinis valstybės tarnybos statusas, valstybės tarnybos depolitizavimas, išskirtinis valstybės tarnybos statusas. Siekiant valstybės tarnautojų profesionalumo ir tarnybos depolitizavimo naujojo vėberizmo principais pagrįstam valdymui palankus tampa valstybės tarnautojų atrankos centralizavimas už valstybės tarnybos politiką atsakingoje institucijoje. Centralizavimo principų įdiegimas, ypač vietos valdymo lygmeniu, sudaro galimybes pašalinti iš tarnybos nepotizmą, tarnybinės korupcijos apraiškas ir t. t.

Kitas reiškinys, kurį netiesiogiai galima sieti su naujojo vėberizmo principais pagrįsto valdymo stiliaus įsigalėjimu viešajame valdyme, – bandymas sukurti viešąją tarnybą, apimančią ne tik valstybės tarnybą, bet ir visus viešojo sektoriaus darbuotojus. Viešosios tarnybos sukūrimas dera su tokiais principais kaip orientacija į piliečių

poreikius, profesionalumas ir išskirtinis valstybės tarnybos statusas. Kita vertus, daugelyje šalių valstybės tarnyba kaip pagrindinis viešojo administravimo subjektas turi tvirtesnes socialines garantijas ir išskirtinį statusą, atskirame įstatyme reguliuojamą administracinės teisės normomis. Norint visą viešąjį sektorių priartinti prie piliečių ir įtraukti juos į valdymą turi būti suvienodinta ne tik valstybės tarnautojų, bet ir kitų viešojo sektoriaus darbuotojų teisinė padėtis, įskaitant tuos, kurie teikia viešąsias paslaugas: sveikatos, švietimo, kultūros bei kitų paslaugų sektorių darbuotojus. Būtina, kad visas viešasis sektorius taptų išskirtinis ir valdomas pagal vieną teisės aktą ir su vienodomis socialinėmis garantijomis. Tada piliečiai ir jų bendruomenės galės geriau suvokti, kad viešoji tarnyba (visi viešojo sektoriaus darbuotojai, neišskiriant nė administracines funkcijas atliekančių tarnautojų) yra jų partnerė sprendžiant viešojo valdymo problemas. Viešojoje tarnyboje pagal tarnautojų pagrindinio darbo turinį ir pobūdį jie skirstomi į profesinius korpusus: mokytojų, policijos, teisėjų, medicinos darbuotojų, diplomatų, valdininkų ir pan. Valstybės valdymo tarnybos tarnautojai sudaro profesinį valdininkų korpusą. Panaši valstybės tarnybos struktūra buvo modeliuojama 1995 m. Lietuvos valdininkų įstatyme, tačiau šis, pirmasis, mūsų šalyje įgyvendintas valstybės tarnybos įstatymas nebuvo tobulas ir turėjo spragų tarnautojų lavinimo, karjeros ir kitose srityse.

Apibendrinant galima teigti, kad pastaraisiais dešimtmečiais valstybės tarnybos reformos buvo integrali viešojo sektoriaus reformų dalis ir atspindėjo visame viešajame sektoriuje vykusius pokyčius. Tai yra suprantama, nes valdymo pokyčiai, modernizavimo reformos, inovatyvūs valstybinio valdymo institucijų ir viso viešojo sektoriaus organizacijų pertvarkymai negalėjo nepaliesti integralaus ir pagrindinio viešojo administravimo subjekto.



---

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Kokią įtaką valstybės tarnybai daro viešojo sektoriaus modernizavimas?
2. Išvardykite iš praeities perimtų valstybės tarnybos valdymo principų modernizavimo proceso ypatumus.
3. Apibūdinkite įvairių šalių valstybės tarnybose pritaikomas naujosios viešosios vadybos nuostatas.
4. Kokie naujojo viešojo valdymo reformų aspektai daro įtaką valstybės tarnybos valdymui?
5. Pagrįskite ir išskirkite naujojo vėberizmo principais pagrįsto valdymo reformų įtaką ir poveikio formas valstybės tarnybos veiklai.

---

## LITERATŪRA

---

1. BACH, S.; BORDOGNA, L. Varieties of New Public Management or Alternative Models? The Reform of Public Service Employment Relations in Industrial Democracies. *The International Journal of Human Resource Management*. 2011, Vol. 22 (11), p. 2281–2294.
2. DŁUGOSZ, D. Kadry w administracji publicznej. Iš: Administracja publiczna. Hausner, J. (red.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008.
3. DUNN, W. N.; MILLER, D. Y. A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reforms. *Public Organization Review*. 2007, Vol. 7 (4), p. 354–357.
4. Государственная служба. (под ред. А. В. Оболонского). Москва: Дело, 2000.
5. GREEN-PEDERSEN, Ch. New Public Management Reform of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses. *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*. 2002, Vol. 15 (2), p. 271–294.
6. HAUSNER, J. Zarządzanie publiczne. Warszawa: SCHOLAR, 2008.
7. LAGREID, P.; WISE, L. R. Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems: Recruitment, Mobility, and Representativeness. *The Civil Service in the 21 Century*. 2007.

8. MAZUR, S. Historia administracji publicznej Iś: Administracja publiczna. Hausner, J. (red.). Warszawa: PWN, 2005.
9. MINKEVIČIUS, A.; SMALSKYS, V. Valstybės tarnyba užsienio šalyse: raida ir tendencijos. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
10. NEFAS, S.; SMALSKYS, V.; ŠLAPKAUSKAS, V. Demokratija ir vietos bendruomenė Lietuvoje. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011.
11. RAADSCHELDERS, J. C. N.; TOONEN, T. A. J.; van der Meer, F. M. (eds.). New York: Palgrave Macmillan.
12. RICCUCCI, N. M.; THOMPSON, F. J. The New Public Management, Homeland Security, and the Politics of the Civil Service Reform. *Public Administration Review*. 2008, Vol. 68 (5), p. 877–889.
13. SCHICK, A. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms. *The World Bank Research Observer*. 1998, Vol. 13 (1), p. 123–131.
14. ŪRBANOVIČ, J.; BILEIŠIS, M.; STANKEVIČ, B.; STASIUKYNAS, A. Viešojo valdymo reformų koncepcijų turinys ir evoliucija. Iś: Viešojo administravimo teorijos. Urbanovič, J.; Smalskys, V. (red.). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2015.
15. ZALEWSKA-TURZYŃSKA, M. Od biurokracji do nowego zarządzania publicznego. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*. 2012, Vol. 270, p. 363–364.
16. ZAWICKI, M. Nowe zarządzanie publiczne. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2011.
17. WIATER, M. Etyczne aspekty modernizacji polskiej służby cywilnej w świetle koncepcji New Public Management. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*. 2015, Vol. 43 (3), p. 189–190.

## 6.2. VALSTYBĖS TARNYBOS REFORMOS IR MODELIŲ KAITA

Šeštojo skyriaus antrajame poskyryje:

- supažindinama su valstybės tarnybos modeliais;
- įvertinami valstybės tarnybos modelių kaitos pranašumai ir trūkumai;
- išvardijami nauji valstybės tarnybos modelių skirstymo principai ir šiuolaikiški tarnautojų atrankos kriterijai.

Apžvelgus valstybės tarnybos modernizavimo reformų raidą paaiškėja, kokią įtaką valstybės tarnybos raidai turėjo XX a. pabaigos ir XXI a. pradžios viešojo sektoriaus reformos. Šiame skyrelyje analizuojama, kaip kito valstybės tarnybos modeliai ir kokių pokyčių įvyko tarnautojų atrankos, socialinių garantijų, karjeros ir kitose srityse. Remiamasi senųjų ir naujųjų Europos demokratiųjų šalių pavyzdžiais, nes šios šalys, kurių dauguma priklauso žemyninei valdymo tradicijai, išgyvena sudėtingus pokyčius prisitaikydamos prie modernių, dažniausiai iš anglosaksų tradicijos šalių perimtų, valstybės tarnybos valdymo principų.

Valstybės tarnybos modelių kaita sietina su Vakarų šalių administracinėmis sistemomis ir pokyčiais, vykstančiais įvairių integravimosi procesų kontekste. Integruodamosi į Europos Sąjungą šalys iš dalies išsaugojo savo nepriklausomą valstybės tarnybos valdymo ir reguliavimo sistemą. Kita vertus, Europos Sąjungos šalys ir kitos Vakarų valstybės – tai demokratiųjų šalių bendrija. Teisinės valstybės principų laikymasis, valstybės tarnybos atvirumas ir sprendimų įgyvendinimo skaidrumas, atsakomybė, efektyvumas ir veiksmingumas yra privalomi visoms demokratiųjų šalių valstybės tarnyboms. Universalios ir demokratiųjų šalių valstybės tarnybų veiklos principus atitinkančios normos yra šios:

- politinis valstybės tarnybos neutralumas;
- lojalumas savo valstybei ir atsakomybė už priimtus sprendimus;
- tarnautojo veiklos skaidrumas;
- tvirtos socialinės garantijos;
- aiškūs ir nešališki atlygio už darbą kriterijai;
- konkurencinga tarnautojų atranka;

- su darbo rezultatais siejama karjera;
- viešųjų ir privačių interesų valstybės tarnyboje atskyrimas;
- tarnystė viešajam interesui;
- garbingas tarnautojų elgesys (*Wiater*, 2015, p. 191–192).

Daugelis šių universalių normų artimos konservatyviam karjeros modeliui, tačiau tokios normos kaip viešųjų ir privačių interesų atskyrimas, politinis neutralumas, tiksliai apibrėžtos teisės ir pareigos išlieka aktualios įvairiais valstybės tarnybos ir viešojo valdymo modernizavimo laikotarpiais. Didelę įtaką valstybės tarnybai (taip pat ir visam viešajam administravimui) daro istorinės ir kultūrinės įvairių šalių ir regionų raidos sąlygos. Pagal šias sąlygas galima išskirti du viešojo administravimo tipus:

- pirmas tipas, būdingas žemyninei Europai, – racionali biurokratija; funkcionuoja formalios, griežtai teisiškai apibrėžtos valdymo struktūros;
- antras tipas, būdingas anglosaksų tradicijos šalims. Tai pragmatinis administravimas; dominuoja charizmatinė lyderystė, komandinis darbas, priimami veiksmingiausi sprendimai (*Czaputowicz*, 2008, p. 253–261).

Įvairūs tyrinėtojai vertino ir apibrėžė valstybės tarnybos modelius, analizavo įvairius jų kaitos aspektus ir įtaką tarnautojų atrankos procesams Europos Sąjungos, anglosaksų tradicijos ir kitose šalyse. Galima paminėti šiuos žymesnius mokslininkus ir tyrėjus: J. Czaputowiczių, A. Auerį, Ch. Demmke, R. Poletą, T. Molaineną ir kt.

## Valstybės tarnybos modeliai

Šiandien sunku atsakyti, kuris iš minėtųjų dviejų viešojo administravimo tipų gali būti naudingesnis konkrečiai valstybei. Šiuolaikiniame globaliame pasaulyje, kuriame reikalingi greiti, o ne formalūs ir po ilgų diskusijų priimti sprendimai, buvo pradėti įgyvendinti iš verslo organizacijų patirties perimti lankstūs, o kartu aiškiai suformuluoti organizacijos tikslai ir uždaviniai. Kitaip tariant, viešajame administravime pradėjo dominuoti anglosaksų tradicijos viešojo administravimo tipas. Šiam tipui įsivyrauti padėjo į verslo vadybos metodus orientuotos, anglosaksų tradicijos šalyse pradėtos jau minėtos naujosios viešosios vadybos reformos.

Pagal šių reformų gaires galima nustatyti du pagrindinius valstybės tarnybos modelius:

- **karjeros**, būdingą tradiciniam hierarchiniam viešajam administravimui; dominuoja racionali biurokratija ir formalios veiklos taisyklės;
- **postų**, išplitusių tose šalyse, kuriose buvo įgyvendintos radiklios ar nuosaikios naujosios viešosios vadybos reformos. Tai anglosaksų tradicijos valstybės, Skandinavijos šalys (*Czaputowicz, 2008, p. 253–261*).

Kita vertus, įvairios viešojo valdymo reformos vyksta ir tradicinio karjeros modelio šalyse. Ten įgyvendinamos nuosaikios reformos, todėl atsiranda mišrusis valstybės tarnybos modelis, pagal kurį kai kurie tarnautojai ir toliau dirba pagal karjeros principus, o vadovams ir kai kuriems aukštesnio rango pareigūnams pradedami taikyti postų modelio principai.

Kuo skiriasi ir kuo panašūs valstybės tarnybos karjeros ir postų modeliai, atskleidžia 6.2.1. lentelė:

6.2.1. lentelė. Karjeros ir postų modelių valstybės tarnyboje palyginimas (*Czaputowicz, 2008, p. 255*)

<b>Karjeros modelis</b>	<b>Postų modelis</b>
Atranka į žemiausias pareigas	Atranka ir į aukštesnes bei aukščiausias pareigas
Reikalingas specialus išsilavinimas ir jį patvirtinantis diplomas	Reikalavimas turėti konkrečią kvalifikaciją ir kompetenciją (nebūtinai patvirtintas diplomu)
Pripažįstamas tik dirbant viešajame sektoriuje įgytas stažas	Pripažįstamas ne tik viešajame, bet ir privačiame sektoriuje įgytas stažas
Formalios atrankos į tarnybą procedūros	Nėra formalių atrankos procedūrų; atrankos procedūros perimamos iš verslo organizacijų
Pereinamasis laikotarpis valstybės tarnyboje naujai įdarbintiems asmenims	Naujai įdarbintiems asmenims bandomasis laikotarpis neskiriamas
Nuolatinis darbas valstybės tarnyboje ir tvirtos socialinės garantijos	Nėra nuolatinio darbo valstybės tarnyboje garantijų
Teisiškai nustatyta atlyginimų sistema	Atlyginimai nustatomi remiantis kolektyvinėmis sutartimis

Dominuoja viršenybės principas. Atlyginimo dydis priklauso nuo tarnautojo amžiaus ir stažo, įgyto dirbant valstybės tarnyboje	Nėra viršenybės principo. Atlyginimas nepriklauso nuo stažo ir tarnautojo amžiaus
Teisiškai apibrėžti valstybės tarnautojų atlyginimų kėlimo principai	Atlyginimo pakėlimas priklauso nuo darbo rezultatų
Atskiras teisės aktas, reguliuojantis darbo santykius valstybės tarnyboje	Darbo santykiai panašūs kaip privačiame sektoriuje

J. Czaputowiczius atliko karjeros ir postų modelio lyginamąją analizę ir kaip pavyzdžius pasirinko Prancūzijos ir Didžiosios Britanijos valstybės tarnybas. Pirmoji, Prancūzijos, valstybės tarnyba neabejotinai priklauso karjeros modeliui. Prancūzų valstybės tarnyba suskirstyta į lygius, laipsnius ir korpusus. Atranka vykdoma ir karjera pradama nuo žemiausių pareigų.

### Valstybės tarnybos modelių kaitos pranašumai ir trūkumai

Tarnautojai paaukštinami vadovaujantis skyrimo į pareigas principu. Kita vertus, būna atvejų, kad aukščiausioms pareigoms užimti gali būti rengiamas vidaus konkursas. Tarnautojų garantijos yra stabilios: atlyginimo dydis ir atostogų trukmė priklauso nuo pareigų. Prancūzijoje galioja principas, kad valstybės tarnybos tikslai visai kitokie nei privataus sektoriaus, todėl čia negali būti taikomi tokie patys atrankos, vertinimo ir garantijų kriterijai. Karjeros modelis atspindi žemyninės Europos administracinę kultūrą ir romanų-germanų arba vokiečių-prancūzų administravimo tradicijas. Čia dominuoja teisiniai hierarchiniai valstybės tarnybos organizavimo principai. Karjeros modelio trūkumai yra šie:

- turėdami tvirtas socialines garantijas valstybės tarnautojai nėra motyvuoti užtikrinti savo darbo kokybę. Nėra konkurencijos konkrečioms pareigoms užimti, tarnautoją sunku atleisti iš darbo. Kitaip tariant, valstybės tarnautojas gali dirbti iki „gyvos galvos“ (*Sobolewska- Noel, 2013, p. 25–41*);
- didelės valstybės tarnybos išlaikymo sąnaudos. Valstybės tarnautojas turi garantuotą darbo vietą, jo atlyginimas didėja

atsižvelgiant į darbo stažą, laipsnį ar kvalifikacijos kategoriją, todėl išlaikyti tokią tarnybą nėra lengva. Daug tarnautojų gauna panašų atlyginimą. Atleisti iš darbo negalima, tad sunku nustatyti platesnę atlyginimų skalę atsižvelgiant į darbo rezultatus (*Czaputowicz, 2008, p. 253–261*).

Antrasis yra postų modelis, dar kitaip vadinamas atviruoju. Šiam modeliui atstovauja Didžiosios Britanijos valstybės tarnyba. Atrenkama į konkrečias pareigas. Atviri konkursai rengiami ne tik aukščiausiems valstybės tarnybos pareigūnams. Tarnautojai dažnai įdarbinami pagal sutartis. Nuo konkrečių tarnautojo rezultatų vertinimo priklauso jo pakėlimas pareigose, atlyginimas už darbą ir kt. Valstybės tarnautojo kvalifikacija, kompetencija ir darbo įgūdžiai yra reikšmingesni negu jo formalus statusas (*Czaputowicz, 2008, p. 253–261*). Postų modelis neišplėtojo hierarchinės sistemos (daugiau komandinio darbo, vadovo ir pavaldinių rastų bendrų sprendimų), tarnautojai atviresni piliečiams. Žmonėms, turintiems tik darbo privačiame sektoriuje patirties, verslo vadybos metodų taikymas valdant personalą sudaro sąlygas kandidatuoti į pareigas valstybės tarnyboje. Svarbesni ne formalūs teisiniai, bet vadybiniai gebėjimai. Šiam modeliui būdingas atrankos procesas, panašus į privačiame sektoriuje taikomą atrankos procesą (*Sobolewska-Noel, 2013, p. 25–41*). Palyginti su karjeros modeliu, postų modelis yra inovatyvesnis ir iš pirmo žvilgsnio atrodo šiuolaikiškai. Kita vertus, postų modelis turi ir trūkumų:

- menkas valstybės tarnautojo lojalumas institucijai (kontraktai neįpareigoja ilgai būti lojaliam), atranka iš išorinės aplinkos ne visada derinasi su valstybės interesais ar valstybės paslaptimi;
- ilgalaikė strategija įgyvendinama neefektyviai; gali nuolat keistis darbuotojai (*Czaputowicz, 2008, p. 253–261*).

Analizuojant šiuos du (karjeros ir postų) modelius galima teigti, kad ypatingas valstybės tarnautojo karjeros statusas valstybės tarnyboje remiasi stabilumo, neutralumo, angažuotumo tarnybai ir profesionalumo kriterijais. Esant karjeros modeliui valstybės tarnautojai nėra linkę rizikuoti gauti mažesnę atlyginimą, naudojasi tvirtomis socialinėmis garantijomis ir daugelį jų tokia padėtis darbe tenkina. Kita vertus, Europos šalys savo valstybės tarnybų valdymui pritaiko vis daugiau postų modelio elementų. XX a. pabaigoje ir XXI a. pradžioje įvairiose Europos šalyse (ne tik Didžiojoje Britanijoje ar Skandinavijos valstybėse)

valstybės tarnyboje buvo pradėtas taikyti įdarbinimas pagal sutartis, įvesta atlyginimo dydžio priklausomybė nuo darbo rezultatų, buvo mažinamas valstybės tarnautojų etatų skaičius. Žemyninės Europos administracinėje kultūroje šios reformos buvo sutiktos nevienareikšmiškai. Kritikai teigė, kad sutarčių sistemos įvedimas sugriaus stabilumą ir prisidės prie valstybės tarnybos autoriteto žlugimo. Reformų šalininkai teigė, kad tokių principų, kaip atlyginimo pagal darbo rezultatus ir sutarčių įvedimas prisidės ne tik prie valstybės tarnybos, bet ir prie viso viešojo sektoriaus veiklos veiksmingumo užtikrinimo. Kaip jau minėta, abiejų šių modelių grynų pavidalų Vakarų šalyse nėra. Jeigu vienos iš šalių valstybės tarnyboje dominuoja karjera, vadinasi, tai karjeros modelio šalis. Jeigu vyrauja postų elementai, vadinasi, tai postų modelio šalis (*Zalewska-Turzyńska*, 2012, p. 360–361). Tarpinis šių modelio variantas būdingas daugeliui Vidurio Europos šalių. Tai jau minėtas *mišrusis* modelis. Tokios šalies pagrindiniai bruožai:

- dažniausiai rengiami konkursai eiti vadovų pareigas; jie turi garantuoti aukštesniosios valstybės tarnybos (vadovaujančio personalo) profesionalumą. Darbo patirtis viešajame sektoriuje nėra prioritetas (*Pastwa*, 2009, p. 458);
- visi kiti tarnautojai dirba pagal karjeros modelį, kuriam būdinga dominuojanti skirstymo pagal kvalifikaciją sistema, hierarchiniai tarnautojų skyrimo į pareigas principai bei tvirtos socialinės garantijos (žr. 1 lentelę).

Išanalizavus Vakarų valstybių ir Vidurio Europos šalių valstybės tarnybų veiklą šalis galima sugrupuoti pagal modelius. Senosiose žemyninės Europos valstybėse – Vokietijoje, Prancūzijoje, Graikijoje, Liuksemburge, Ispanijoje, Portugalijoje ir tokiose Vidurio Europos šalyse kaip Slovėnija, Bulgarija, Rumunija ir Slovakija – vyrauja valstybės tarnybos karjeros modelis. Kipro valstybės tarnyboje taip pat vyrauja karjeros modelis. Mišrusis modelis valstybės tarnyboje veikia Maltoje, Lenkijoje, Lietuvoje, Čekijoje ir Latvijoje. Naujosios viešosios vadybos veikiamą postų modelį taiko anglosaksų tradicijos šalys: Naujoji Zelandija, Australija, JAV, Didžioji Britanija, taip pat Olandija ir Švedija. Postų modelio elementai vyrauja Suomijos, Danijos ir Estijos valstybės tarnybose. Iš visų anglosaksų tradicijos šalių išsiskiria Airijos valstybės tarnyba. Ją galima vertinti kaip mišrią (*Czaputowicz*, 2008, p. 253–261).



Aprašant ir vertinant įvairių šalių valstybės tarnybos modelius neįmanoma numatyti visų pokyčių ir reformų, kurios nuolat vyksta šiame viename iš svarbiausių viešojo administravimo subjektų. Rašant šį vadovėlį tikrai įvyks vienokių ar kitokių pokyčių valstybės tarnyboje. Pavyzdžiui, Italijos ir Belgijos valstybės tarnyba „pajudėjo“ postų modelio link. Viena iš labiausiai atsilikusių ES šalių – Bulgarija, ilgai taikiusi karjeros modelį, dabar į savo valstybės tarnybą įtraukia tam tikrų postų sistemos elementų. Lietuva taip pat nuolat ieško veiksmingiausio valstybės tarnybos modelio. Per dvidešimt penkerius nepriklausomybės metus mūsų valstybė perėjo nuo karjeros modelio prie mišriojo valstybės tarnybos modelio ir šiandien toliau vykdo valstybės tarnybos reformas. Nuo 2008 m. Lietuvoje perimama vis daugiau postų sistemos elementų (*Smalskys, Minkevičius, 2013, p. 20–28*). Kitas pavyzdys yra Vengrijos valstybės tarnyba: ši šalis nuo mišriojo modelio vėl pasistūmėjo karjeros valstybės tarnybos modelio link. Galima teigti, kad visos šalys šioje srityje reformas įgyvendina nuolat, nes nuo valstybės tarnybos profesionalumo, tarnautojų kvalifikacijų ir kompetencijų, jų įgyvendintų sprendimų priklauso tų valstybių piliečių gyvenimo kokybė. Dar kartą galima konstatuoti, kad minėtosios šalys vykdo valstybės tarnybos reformas ir daugelis iš jų perima įvairių postų modelio elementų. Kaip rodo administravimo praktika, reformos vyksta neatsižvelgiant į tai, kokiam valstybės tarnybos modeliui šalys priklauso. Tai įrodo jau minėtų skirtingo valstybės tarnybų modelio šalių – Prancūzijos ir Didžiosios Britanijos – pavyzdžiai.

### **Pastarojo dešimtmečio reformos ir nauji valstybės tarnybos modelių skirstymo kriterijai**

Pastarajame dešimtmetyje Prancūzijoje buvo įgyvendinama aukščiausių valstybės tarnybos pareigūnų (vadovaujančio personalo) reforma. Pripažinta, kad ankstesnė administravimo praktika, kai daugiau buvo vertinami akademiniai iš aukštosios mokyklos atsinešti, o ne profesiniai darbo vietoje išsiugdę vadovo gebėjimai, reikalingi vadovavimo uždaviniams spręsti, yra klaidinga. Buvo siekiama suaktyvinti aukščiausiųjų valstybės tarnybos vadovų judėjimą tarp tarnybų, pradėti taikyti sutartis, kad didesnę darbo karjeros dalį nebūtų vadovaujama vienai institucijai, ir taip įveikti korporatyvizmą ir konservatyvų luominį tarnautojų ir vadovų pasiskirstymą pagal socialinę kilmę. Pran-

cūzijos valstybės tarnyboje nuo Napoleono laikų vyrauja dinastinė elitistinė personalo valdymo sistema (*Czaputowicz*, 2008, p. 253–261).

Pareigybių aprašo taikymas turėjo padėti įtvirtinti personalo valdymo sistemą, orientuotą į rezultatus. Galvojama, kad ši reforma padarys Prancūzijos valstybės tarnybą profesionalesnę ir efektyvesnę, pritrauks jaunų tarnautojų. Kita vertus, tarnyba dabar ieško ne plataus profilio vadybininkų, bet aukštos klasės specialistų. Garsioji Paryžiaus aukštoji administracijos mokykla (ENA) rengdama ir keldama valstybės tarnautojų kvalifikaciją bando koncentruotis į gerą teisinį tarnautojų pasirėngimą, kita vertus – išmokyti supaprastinti sprendimų įgyvendinimą, modernizuoti tarnautojų darbo metodus ir įgyvendinti e. valdžios plėtrą (*Czaputowicz*, 2008, p. 253–261).

Prancūzijoje 2007–2012 m. sumažinta ministerijų, jos buvo jungiamos į dideles metaministerijas (*Bezes, Jeannot*, 2013, p. 8–12). Tai sukėlė įtampą tarp tarnautojų, dirbusių valstybės valdžios įstaigose.

Didžiojoje Britanijoje švenčiant Northcotto ir Trevelyano akto (angl. *Northcott and Trevelyan Report*) 150 metų priėmimo sukaktį paskelbta dar viena valstybės tarnybos reforma. Taip patvirtinta, kad nuolatinės šiuolaikinio viešojo sektoriaus permainos yra gyvenimo norma ir stabilumo garantas. Pastarosios reformos tikslas buvo pertvarkyti ministerijas į mažesnes struktūras, kurios kurs strategijas ir mikrolygiu stebės jų įgyvendinimą, o ne valdymą. Buvo skatinamas glaudesnis ministerijų ir departamentų bendradarbiavimas ir bendras valdymo uždavinių sprendimas, nes ministerijų ir departamentų veiklos sritys dažnai sutampa. Reikia pripažinti, kad tiek konservatorių, tiek leiboristų vyriausybės pastaruosius keletą dešimtmečių tęsė labai panašias valstybės tarnybos reformas (*Minkevičius, Smalskys*, 2008, p. 47). Didžiosios Britanijos valstybės tarnyboje (kaip ir Prancūzijoje) pradėta tolti nuo plataus profilio vadybininkų išsimokslinimo ir pirmenybė teikiama profesionalumo bei specialiųjų kompetencijų kriterijams. Specialiosios kompetencijos privalo apimti tokias sritis kaip informacinių technologijų taikymas, viešieji finansai, žmogiškųjų išteklių vadyba ir kt. Neatsisakyta verslo vadybos metodus taikyti ir valstybės tarnyboje. Toliau vertinami tokie valstybės tarnautojų veiklos pranašumai, kaip geriausių sprendimų paieška, nebijojimas rizikuoti įgyvendinant sprendimus ir kt. Apribotos aukščiausias valstybės tarnybos pareigas einančių vadovų kadencijos, pradėtas taikyti jų judėjimas tarp tarnybų (*Czaputowicz*, 2008, p. 253–261).

Didžiojoje Britanijoje buvo sudaryta Gero valdymo viešajame sektoriuje komisija, kuri parengė gero valdymo standartus tarnautojams ir jų vadovams bei pilietinėms organizacijoms ir bendruomenėms, kad jos galėtų veiksmingiau kontroliuoti viešojo sektoriaus organizacijas. Teigiama, kad geras valdymas stiprina piliečių dalyvavimą valdant ir gerina administravimo paslaugų kokybę. Įvairūs viešojo valdymo trūkumai priveda prie viešosios moralės smukimo, viešojo sektoriaus organizacijų konfliktų ir blogina administravimo paslaugų kokybę. Kita vertus, gero valdymo principai atitinka naujojo viešojo valdymo principus, todėl gerą valdymą galima laikyti integralia naujojo viešojo valdymo dalimi (*Urbanovič, Bileišis, Stankevič, Stasiukynas, 2015, p. 232–233*). Pagrindiniai gero valdymo principai apibrėžiami kaip:

- 1) valdymas, orientuotas į viešojo sektoriaus organizacijų tikslus ir rezultatus, kurie padėtų teikti piliečiams aukštos kokybės paslaugas, kad jie šias paslaugas gaudami žinotų, jog ne veltui moka mokesčius valstybei;
- 2) veiksmingas užduočių įgyvendinimas, kada aiškiai apibrėžtos atskirų institucijų funkcijos, jų atsakomybė ir padalinių santykiai;
- 3) viešojo sektoriaus darbuotojai gero valdymo pavyzdžiais prisideda prie viešojo sektoriaus organizacijų įvaizdžio stiprinimo;
- 4) gebėjimų, žinių, kvalifikacijų ir kompetencijų plėtojimas bei pareigų suteikimas tarnautojams, turintiems patirties bei profesionaliai parengtiems ir mokantiems išlaikyti darbų tęstinumo bei naujovių diegimo pusiausvyrą;
- 5) skaidrių ir atsakingų sprendimų įgyvendinimas;
- 6) suinteresuotųjų grupių įtraukimas į viešojo sektoriaus organizacijų valdymą (*Czaputowicz, 2008, p. 253–261*).

Valstybės tarnyboje taikomus gero valdymo principus galima apibūdinti šiuolaikinių reformų požiūriu:

- valstybės tarnybos veikla turi būti atvira piliečiams, viešajai nuomonei ir socialiniams bendradarbiams;
- viešojo sektoriaus sprendimų įgyvendinimas grindžiamas valstybės tarnybos, įvairių grupių, nevyriausybinų organizacijų ir profesinių sąjungų pilietinio dialogo principu (*Urbanovič, Bileišis, Stankevič, Stasiukynas, 2015, p. 232–233*).

Gero valdymo principų diegimas siejamas su naujosios viešosios vadybos reformų pokyčiais ir naujojo viešojo valdymo reformų plėtra. Teoretikai teigia, kad gero valdymo koncepcija keičia naująją viešąją vadybą, o geras valdymas apima tokius principus kaip teisingumas, nediskriminavimas ir pan. Todėl valstybės tarnybos modernizavimas turi orientuotis ne į verslo vadybos principų diegimą, o į nuosaikešnes reformas (*Demmke, Moilanen, 2012, p. 8–9*).

Valstybės tarnybos modelius vertinant administracinių reformų požiūriu ryškėja vis didesnė į postų sistemą orientuotų reformų įtaka daugelio šalių valstybės tarnyboms. Šalys, kurios laikėsi klasikinio karjeros modelio, taiko vis daugiau postų modelio elementų. Tradicinis skirstymas į karjeros ir postų modelius nebeatspindi naujos tikrovės. Mokslininkai, kurie tyrinėja valstybės tarnybą, pradeda taikyti naujus skirstymo kriterijus: individualizavimą ir perdavimą (*Czaputowicz, 2008, p. 271–276*). Individualizavimas yra matavimas, kiek valdymo praktika yra orientuota į konkretų tarnautoją, o ne į tarnautojų grupę. Kitaip tariant, vertinami konkretaus individo (tarnautojo) darbo rezultatai. Perdavimo kriterijus apibrėžia vietą, kurioje priimami strateginiai sprendimai: valstybės valdymo lygmeniu (ministerijose ar departamentuose) ar žemesniuose viešojo administravimo institucijų padaliniuose. Taikant šiuos du kriterijus galima išskirti keturis valstybės tarnybos modelius:

- karjeros;
- postų;
- orientuotą į rezultatus;
- departamentų (*Czaputowicz, 2008, p. 271–276*).

Toks skirstymas yra naujas, bet kartu atspindi sudėtingą valstybės tarnybos modelių dermę ir bandymus juos dar labiau išgryninti. Iš postų modelio išskiriamas modelis, kuris orientuotas į tarnautojo veiklos rezultatus, o departamentų modelis yra karjeros ir mišriojo modelio atitikmuo, turintis Vidurio Europos šalims būdingų ekonominio ir finansinio pobūdžio trūkumų.

Karjeros modelis (pvz., Prancūzijoje ir Ispanijoje) įvardijamas kaip menko perdavimo individualizavimo modelis. Į valstybės tarnybą (dažniausiai žemiausioms pareigoms užimti) vykdoma centralizuota atranka. Valstybės tarnybos veikla ir tarnautojo darbo principai, atlyginimo dydis, atostogų trukmė yra bendri visai valstybės

tarnybai ir teisiškai reglamentuoti. Esant postų modeliui (pvz., Didžiojoje Britanijoje, Naujojoje Zelandijoje ir Australijoje) valstybės tarnybai aiškiai taikomi perdavimo ir individualizavimo kriterijai. Viešojo sektoriaus institucijos pačios nusistato žmogiškųjų išteklių valdymo principus (Czaputowicz, 2008, p. 271–276). Atlyginimo dydis ir kitos skatinimo priemonės bei garantijos priklauso nuo tarnautojo veiklos rezultatų ir jo dalyvavimo įgyvendinant konkrečios viešojo sektoriaus organizacijos tikslus. Iš postų sistemos išsirutuliojusiam, į rezultatus orientuotam modeliui (pvz., JAV ir Kanados) būdinga tai, kad centralizuotas valstybės tarnybos valdymas derinamas su tarnautojų veiklos individualizavimu konkrečioje viešojo sektoriaus organizacijoje. Tai modelis, pagal kurį rengiama centralizuota valstybės tarnautojų atranka, tačiau vertinama atsižvelgiant į darbo rezultatus, t. y. taikomas nuosaikesnis postų modelio variantas (Czaputowicz, 2008, p. 271–276). Departamentų modelis, būdingas didesnėms Vidurio Europos šalims, išsiskiria dideliu žmogiškųjų išteklių valdymo fragmentavimu. Valstybės tarnautojo karjera numatoma tik konkrečioje ministerijoje ar departamente, o tarnautojo veikla nėra orientuojama į darbo rezultatus. Departamentų modelį dar galima laikyti *mišriojo* modelio atmaina. Kita vertus, atsirado įvairių ministerijų ir departamentų tarnautojų atlyginimų skirtumų, t. y. kiekviena ministerija nusistato savo tarnautojų atlyginimus. Departamentų modeliui nebūdingas horizontalusis darbuotojų judėjimas tarp tarnybų. Daugelis tarnautojų praranda motyvaciją siekti karjeros. Jiems sunku pereiti dirbti į kitą ministeriją ar departamentą (Czaputowicz, 2008, p. 271–276).

Analizuojant Vidurio ir Rytų Europos šalių valstybės tarnybų raidą galima išvelti bendrų tendencijų. Nedaug aukščiausiųjų pareigūnų buvo priimami į vadovaujamas pareigas konkurso būdu. Valstybės tarnybos politizavimo neišvengė nė viena iš Vidurio Europos šalių. Nebuvo ne tik politinio neutralumo garantijų, bet ir skaidrumo tarnautojus skiriant į pareigas. Daugelyje šių šalių nebuvo vienodų valstybės tarnybos valdymo standartų. Valstybės tarnybos politika ir strateginis planavimas šioje srityje buvo fragmentiškas. Ilgą laiką nebuvo įdiegtos kiekvieno tarnautojo sprendimus vertinančios procedūros. Įgyvendindami sprendimus žemesnių grandžių valstybės tarnautojai bijojo imtis atsakomybės, ja nuolat dalijosi su vadovais ir

taip dar labiau biurokratizavo administravimo procesą. Esant departamentų modeliui, kaip ir mišriajam bei karjeros modeliams, tarnautoją atleisti iš darbo nėra lengva (*Czaputowicz, 2008, p. 271–276*). Nemytuotų, naujomis sąlygomis nemokančių dirbti valstybės tarnautojų atleidimas reikalauja didelių finansinių išlaidų. Todėl daugelis vadovų susitauko su padėtimi ir laiko neefektyviai dirbančius darbuotojus (*Minkevičius, Smalskys, 2008, p. 16–17*).

Bandant nustatyti departamentų ir į rezultatus orientuoto modelių santykį su žemynine viešojo valdymo tradicija paaiškėja, kad šie du modeliai gali būti lengviau pritaikomi Europos šalių administracinėse sistemose, kuriose, anot Ch. Demmke ir T. Moilaneno, „visas viešasis administravimas turi būti grindžiamas įstatymu“.

Kita vertus, minėtoji aukštesniųjų valstybės tarnautojų atranka į vadovaujamas pareigas rėmėsi ne vadybos principais, bet geru teisės aktų išmanymu. Kvalifikuotų vadovų pritraukimas iš išorės (ne tik iš viešojo sektoriaus) buvo problema, nes vadybos patirties turintys asmenys nebuvo linkę mintinai mokytis teisės aktų, reglamentuojančių viešojo valdymo sistemą. Atranka į vadovaujamas ir kitas pareigas valstybės tarnyboje tapo formalumu. Dažniausiai ieškota būdų pratęsti esamo vadovo kadenciją arba įteisinti laikinai einančiojo pareigas statusą. Pretendentų į pareigas kvalifikaciją buvo galima įteisinti taip, kaip norėjo vadovai, todėl ypač vietos valdžios struktūrose suklestėjo nepotizmas.

### **Valstybės tarnybos modernizavimo įtaka darbuotojų atrankai**

Modernizavimo rezultatu ilgą laiką buvo laikomi valstybės tarnautojų atrankos decentralizavimas ir lavinimas. Decentralizavimas dažnai sukelia dekoncentraciją, dėl to viešųjų agentūrų darbas tampa sudėtingesnis. Reikia pripažinti, kad daugelis reformų, kuriomis siekiama decentralizuoti personalo atranką, lieka nebaigtos, nes veikia universalūs valstybės tarnybos įstatymai. Iš dalies todėl daugelis personalo valdymo agentūrų valstybės tarnybos sistemoje ir toliau veikia centralizuotai, ypač žemyninės Europos šalyse ir iš dalies JAV. Daugelyje šalių tiesiogiai arba per lavinimo įstaigas ir toliau vyrauja konkursų į valstybės tarnybą sistema (*Minkevičius, Smalskys, 2008, p. 13–14*). Nors anglosaksų tradicijos valstybės pirmosios perėjo nuo griežtos,

koeficientais nustatytų atlyginimų valstybės tarnautojams sistemos prie individualių atlyginimų ir sutarčių sistemos, t. y. atlyginimas susiejamas su paslaugų atlikimo kokybe, kiekvieno pareigūno darbo metu pateiktomis inovacijomis bei kasmetiniu jo asmeninių rezultatų vertinimu, tačiau atrankos į tarnybą kokybė išlieka vienu svarbiausių valstybės tarnybos valdymo elementų.

Valstybės tarnautojų atranka yra vienas iš svarbiausių įdarbinimo etapų, kurio metu tarnautojas parenkamas dirbti viešojo sektoriaus organizacijose. Atrankama iš kandidatų, kurie pareiškė norą savo darbinę veiklą susieti su valstybės tarnyba. Daugelyje šalių pirminis atrankos į valstybės tarnybą etapas prasideda nuo konkursui pateiktų kandidatų dokumentų vertinimo. Asmenys, kurių dokumentai atitinka reikalavimus, gali tikėtis patekti į kitą atrankos etapą.

Paprastai taikomos dvi tarnautojų atrankos strategijos: *kompenavimo ir mišri*. Pirmoji remiasi gana sudėtinga atrankos procedūra, pagal kurią atrankos procesas būna suskirstytas į etapus. Antroji yra greitesnė: atrankoje dalyvauja nedaug tarnautojų, nes per pirmus kelis etapus visi kiti buvo pašalinti iš konkurso. Įgyvendinant kompensavimo strategiją apie kurio nors kandidato atmetimą pranešama tik pasibaigus atrankai. Tai ilgesnė atrankos procedūra, bet ji sudaro galimybes geriau pažinti visus kandidatus ir taip išsirinkti vertingiausią, geriausiai pasirengusį dirbti kandidatą ir išvengti jo vertinimo pagal vieną kriterijų (*Bartold, 2009, p. 481–485*).

Pagrindiniams atrankos metodams galima priskirti:

- psichologinius tyrimus;
- bendruoius gebėjimų testus;
- praktinių kandidato gebėjimų tyrimus (testus);
- biografinių duomenų tyrimus;
- kompleksinį visų šių atrankos metodų taikymą kandidatų į valstybės tarnybą vertinimo centruose (*Bartold, 2009, p. 481–485*).

Dabartiniu valstybės tarnybos modernizavimo laikotarpiu atrankose į tarnybą pradeda dominuoti bendrųjų ir vadybinių kandidato gebėjimų vertinimas, ne tokia svarbi tampa teisinių žinių (Konstitucijos, įvairių viešojo valdymo įstatymų) patikra. Taip yra todėl, kad valstybės tarnautojų veiklai vis didesnę įtaką turi darbo rezultatų vertinimo, strateginio planavimo ir kiti vadybiniai jų kasdienės veiklos

veiksniai. Šiuolaikinis valstybės tarnautojas reikalingus teisės aktus gali gauti daugybėje teisinės informacijos e. portalų, todėl įstatymų ir jų straipsnių atkartojimo atrankos procese kokybė yra praeities dalykas. Kaip taikyti teisės aktus, išmokstama praktiškai dirbant. Vykdamas atranką labai svarbu pateikti rekomendacijas ir atsiliepinimus iš ankstesnių darbuotojų arba darbdavių. Atrankos komisija iš atsiliepinimų gali nustatyti profesinę kandidato patirtį, jo kvalifikaciją ir kompetenciją. Šiandien tokio pobūdžio atsiliepinimai labai naudingi, nes esant postų, mišriajam ir į rezultatus orientuotam modeliui į valstybės tarnybą kandidatuoja atstovai iš privataus sektoriaus. Rekomendacijos ir atsiliepinimai leidžia nustatyti, ar anksčiau privačiame sektoriuje dirbusio kandidato kompetencija tinkama valstybės tarnybai (*Bartold, 2009, p. 481–485*). Nemažai lėšų kainuojanti atrankos į valstybės tarnybą procedūra yra kompleksinis (integralus) atrankos centruose atliekamas visų atrankos metodų taikymas. Čia taikomi įvairių tyrimų, testų ir pokalbių deriniai. Perėjus visus šiuos etapus padidėja tikimybė atrinkti geriausią kandidatą (*Bartold, 2009, p. 481–485*).

Vertinimo procesas taikant visus atrankos metodus vyksta keletą dienų. Kandidatai atlieka psichologinius ir bendrųjų gebėjimų testus, gauna konkrečių praktinių užduočių. Bendrųjų gebėjimų testą gali sudaryti dvi dalys: bendrųjų mąstymo gebėjimų ir bendrųjų kompetencijų (*Tumėnė, Žukauskaitė, Židonis, 2014, p. 605*). Atrankos užduotys gali būti individualios ir grupinės (raštu ir žodžiu). Kandidatus stebi ir vertina vertintojai iš įvairių už valstybės tarnybą atsakingų padalinių. Atrankos metu su kandidatu aptariama jo darbinės veiklos raida, pagal jo pateiktą informaciją numatoma būsimoji elgsena ir darbo rezultatai. Vėliau kandidatai privalo įvertinti pateiktą konkrečią praktinę situaciją (*Bartold, 2009, p. 481–485*). Profesionaliai parinktais klausimais siekiama įvertinti kandidato elgseną konkrečiomis darbo aplinkybėmis. Dažnai teigiama: kad ir kokios praktinės situacijos sukuriamos pokalbių metu, jos vis tiek yra hipotetinės, todėl atrenkant kandidatą į valstybės tarnybą niekada negalima teigti, kad pasirinktas geriausias. Visada kils klausimas: ar tikrai pasirinktas kandidatas gyvenimiškoms aplinkybėmis pasielgs taip, kaip per pokalbį? Kita vertus, žinios apie galimą darbuotoją ateityje leis jį paskirti į jo kvalifikaciją ir kompetenciją atitinkančią darbo vietą. Pokalbio klausimynas sudaromas taip, kad klausimai sietųsi su konkrečioms



pareigoms eiti reikalinga kompetencija ir pareigybių aprašymu (*Bartold*, 2009, p. 481–485).

Valstybės tarnautojų atrankos veiksmingumas priklauso nuo atranką organizuojančių organizacijų darbuotojų profesionalumo, o objektyvumas – nuo informacinių technologijų taikymo atrankos procese ir atrankos centralizavimo laipsnio. Dažnai formaliosios demokratijos šalyse (pvz., Vidurio Europos valstybėse), kuriose nėra išplėtota pilietinė visuomenė, siekiant riboti nepotizmą ir kitus trūkumus sėkmingai taikoma centralizuota valstybės tarnautojų atranka bei IT programos rengiant ir kitų sričių bendrųjų gebėjimų testus. Pavyzdžiui, centralizavus atrankos procesą naikinama atranka teritorinės savivaldos įstaigose, padidėja objektyvumas ir vietos vadovai negali daryti įtakos atrenkant jiems artimus, bet nebūtinai kompetentingus tarnautojus. Valstybės įstaiga su valstybės tarnautoją į pareigas priimančia įstaiga suderina kompetenciją, metodus, atrankos etapų skaičių ir kitus aspektus (*Tumėnė, Žukauskaitė, Židonis*, 2014, p. 605). Galima teigti, kad toks atrankos vykdymas leidžia suderinti atranką vykdančios įstaigos galimybes su valstybės tarnautoją į pareigas priimančios įstaigos poreikiais. Bendrųjų ir kitų gebėjimų testų organizavimas taikant informacines technologijas padeda pašalinti žmogiškąjį faktorių vertinant testų rezultatus (*Bartold*, 2009, p. 481–485).

Analizuojant valstybės tarnautojų atrankos procesą negalima ignoruoti ir valstybės vadovų. Valstybės tarnybos karjeros modelio šalyse vadovų rengimas ir kvalifikacijos kėlimas buvo sutelktas pagrindinėse valstybės tarnautojų rengimo įstaigose, pavyzdžiui, Prancūzijos ENA (pranc. *L'École Nacional d'Administracion*) ar Vokietijos Špajerio aukštojoje viešojo administravimo mokykloje (vok. *Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer*) (*Minkevičius, Smalskys*, 2008, p. 14). Šios mokyklos yra elitinės, jų absolventai darydami karjerą valstybės tarnyboje remia vienas kitą. Įvairūs ministerijų padaliniai sudaromi iš buvusių bendrakursių, studijų draugų. Kitų viešojo administravimo mokyklų absolventai tokių karjeros galimybių neturi. Panaši sistema funkcionavo Lenkijoje. Ten buvo sukurta KSAP (lenk. *Krajowa Szkoła Administracji Publicznej*) – šalies viešojo administravimo mokykla, bet dabar šis aukštesniosios valstybės tarnybos kūrimo modelis yra kvestionuojamas (*Bartold*, 2009, p. 481–485).

Šiuolaikinio viešojo valdymo aukštesniosios grandies valstybės tarnautojai vertinami ne pagal tai, kokią elitinę viešojo administravimo mokyklą jie yra baigę, bet pagal turimą kvalifikaciją ir kompetenciją. Gebėjimai vadovauti, mokėjimas burti komandą, stabilumas ir išmanymas, kaip taikyti naujas informacines ir socialines technologijas, tampa esminiais šiuolaikiniam vadovui keliamais reikalavimais. Taigi kuriant aukštesniąją valstybės tarnybą svarbesnis tampa nebe vadovų rengimas elitinėse viešojo administravimo mokyklose, o kandidatų į vadovus parinkimas praktinėje viešojo sektoriaus veikloje. Būtina pabrėžti, kad aukštesniosios valstybės tarnybos modernizavimas nėra XXI a. pradžios reiškinys. Pavyzdžiui, Olandijoje dar 1995 metais buvo įkurta Aukščiausiųjų vadovų tarnyba (ABD). Didžiojoje Britanijoje valstybės tarnautojų vertinimo centruose (angl. *Assessment centres*) vadovai ir kandidatai į vadovus nuo XX a. pabaigos užduotis sprendžia grupėmis ir yra vertinami pagal įvairias metodikas (*Minkevičius, Smalskys, 2008, p. 74–76*). Taip numatomi kandidatai į vadovus. Toks vertinimas taikomas keliems tūkstančiams britų valstybės tarnybos vadovų: siekiama patikrinti jų kvalifikaciją ir kompetenciją. Olandijoje į aukštesniosios valstybės tarnybos sudėtį įeina apie 300–350 valstybės valdžios grandžių vadovų: ministerijų generaliniai sekretoriai, įvairių departamentų ir kitų padalinių generaliniai direktoriai, trijų pagrindinių direktoratų direktoriai. Aukštesnioji valstybės tarnyba buvo sukurta, kad būtų siekiama aukščiausiųjų pareigūnų judėjimo tarp tarnybų ir periodiškai „atšviežinus“ vadovybę būtų garantuojamas skaidresnių sprendimų įgyvendinimas. Siekta, kad vienoje įstaigoje aukščiausieji pareigūnai dirbtų ribotą laiką. Aukštesniosios valstybės tarnybos atsiradimas sudaro galimybes vadovams be apribojimų, konkursų pagrindu pereiti iš vienu vadovaujamų pareigū į tokias pačias ar panašias kitoje institucijoje (*Minkevičius, Smalskys, 2008, p. 74–76*). Tokią sistemą bandoma įdiegti Lietuvos valstybės tarnyboje. Viena vertus, ji leistų periodiškai atnaujinti įvairių padalinių vadovybę, kita vertus, leistų neprarasti geriausių viešojo sektoriaus vadybininkų. Lietuvoje valstybės tarnyba yra nedidelė, todėl gali nutikti taip, kad ji pristigs vadovaujamų pareigū. Būtina sukurti vadovų perėjimo iš valstybės tarnybos į viešojo sektoriaus ar valstybės įmonių vadovus tvarką.

Apibendrinant galima teigti, kad XXI a. valstybės tarnyboje įsigali mišrusis ir postų modeliai. Vykstant viešojo sektoriaus reformoms atsiranda naujų valstybės tarnybos modelių skirstymo kriterijų. Tai atspindi sudėtingą valstybės tarnybos modelių dermę ir bandymus dar labiau juos išgryninti. Modelių kaita ir modernizavimas lemia valstybės tarnautojų atrankos pokyčius: ji tampa skaidresnė, sudaroma daugiau galimybių atrinkti kvalifikuotus ir kompetentingus tarnautojus.

---

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Išvardykite ir įvertinkite funkcionuojančius valstybės tarnybos modelius.
2. Kokie yra šiame poskyryje analizuojamų valstybės tarnybos modelių pranašumai ir trūkumai?
3. Apibūdinkite šiuolaikinius valstybės tarnybos modelių skirstymo kriterijus.
4. Kokia yra gero valdymo principų įgyvendinimo įtaka valstybės tarnybai?
5. Kokią įtaką šiuolaikinės valstybės tarnybos reformos daro valstybės tarnautojų atrankai?

---

## LITERATŪRA

---

1. AUER, A.; DEMMKE Ch.; POLET, R. Civil Service in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects. Maastricht: EIPA, 1996.
2. BARTOLD, R. Rekrutacja i selekcja – dwie strony medalu. Nauka administracji. Kudrycka, B.; Peters, B. G.; Suwaj, P. J. (red.). Warszawa: Wolters Kluwer Business, 2009.
3. BEZES, P.; JEANNOT, G. Public Sector Reform in France: Views and Experiences from Senior Executives. COCOPS. 2013. Prieiga per internetą: <[www.cocops.eu](http://www.cocops.eu)>.
4. CZAPUTOWICZ, J. Służba cywilna w procesie integracji europejskiej. Administracja publiczna: Wyzwania w dobie integracji europejskiej. Czapotowicz, J. (red.). Warszawa: Europejski instytut administracji publicznej. Warszawa: Wydawnictwo naukowe PWN, 2008.

5. DEMMKE, Ch.; MOILANEN, T. Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford: Peter Lang Verlag, 2010.
6. DEMMKE, Ch.; MOILANEN, T. Effectiveness of Ethics and Good Governance in Central Administration of EU – 27: Evaluating Reform Outcomes in the Context of Financial Crisis: Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford: Peter Lang Verlag, 2012.
7. MINKEVIČIUS, A.; SMALSKYS, V. Valstybės tarnyba užsienio šalyse: raida ir tendencijos. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
8. PASTWA, J. Periodyzacja zmian w służbie cywilnej po 1989 r. Nauka administracji. Kudrycka, B.; Peters, B. G.; Suwaj, P. J. (red.). Warszawa: Wolters Kluwer Business, 2009.
9. SMALSKYS, V.; MINKEVIČIUS, A. Lietuvos valstybės tarnybos kūrimasis ir raida 1990–2012 metais. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2013, Vol. 1 (29), p. 20–28.
10. SOBOLEWSKA-NOEL, J. Rynkowe trendy i koncepcje w dziedzinie zarządzania w administracji publicznej jako odpowiedź na potrzeby reform współczesnej administracji publicznej. *Zarządzanie publiczne*. 2013, Vol. 1 (21), p. 25–41.
11. TUMĖNĖ, R.; ŽUKAUSKAITĖ, I.; ŽIDONIS, Ž. Naujoji valstybės tarnautojų atranka: pirmieji rezultatai ir įžvalgos. *Viešojo politika ir administravimas*. 2014, Vol. 13 (4), p. 601–617.
12. URBANOVIČ, J.; BILEIŠIS, M.; STANKEVIČ, B.; STASIUKYNAS, A. Gerojo valdymo principai. Viešojo administravimo teorijos. Urbanovič, J.; Smalskys, V. (red.). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2015.
13. WIATER, M. Etyczne aspekty modernizacji polskiej służby cywilnej w świetle koncepcji. *New Public Management. Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*. 2015, Vol. 43 (3), p. 189–190.
14. ZALEWSKA-TURZYŃSKA, M. Od biurokracji do nowego zarządzania publicznego. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*. 2012, Vol. 270, p. 363–364.

### 6.3. XXI AMŽIAUS IŠŠŪKIAI IR EUROPOS INTEGRAVIMOSI PROCESŲ ĮTAKA VALSTYBĖS TARNYBAI

Šeštojo skyriaus trečiajame poskyryje:

- įvertinama Europos integravimosi procesų įtaka valstybės tarnybai;
- supažindinama su XXI a. valstybės tarnybai kylančiais iššūkiais ir šiuolaikiška tarnautojų vertinimo sistema;
- atskleidžiama šiuolaikinių Lietuvos valstybės tarnybos reformų eiga.

Valstybės tarnybos europeizacija pasireiškia tuo, kad Europos Sąjungos šalių narių valstybės tarnybos ir įvairūs Europos Komisijos padaliniai stiprina tarpusavio ryšius ir keičiasi gerąja patirtimi. Iš dalies tai vienodina valstybės tarnybų veiklą, kita vertus, nepanaikina konkrečioje šalyje ES narėje susiformavusių administracinės kultūros tradicijų. Europeizacijos procesas vyksta keturiais lygmenimis:

1. Teisės aktai, valstybės tarnyba ir viešasis administravimas suderinami su Europos Bendrijos teisine sistema.
2. Valstybės tarnautojų darbo europeizacija siejama su jų dalyvavimu derybose ir sprendžiant įvairius Europos viešojo valdymo principų diegimo nacionalinėse valstybės tarnybose klausimus.
3. Vienas iš Europos įtakos principų yra bendradarbiavimas ir keitimasis patirtimi, laisvas darbuotojų judėjimas siekiant įsidarbinti įvairiose Europos Komisijos struktūrose.
4. ES šalių narių valstybės tarnyboms įtaką daro Europos Teisingumo Teismas ir šalių narių kuriamas nacionalinių valstybės tarnybų bendradarbiavimo tinklas (*Czaputowicz, 2008, p. 261–275*).

Kai kurie tyrinėtojai teigia, kad europeizacijos įtaka jaučiama per: Europos principų diegimą, nes ES yra bendra erdvė, garantuojanti universalias žmogaus teises ir laisves; karjeros galimybes, nes ES yra laisvo darbuotojų judėjimo ir įsidarbinimo erdvė; iš dalies per darbo sąlygas, nes ES vyrauja bendri standartai, garantuojantys visuomeninį dialogą ir skaidresnes įsidarbinimo sąlygas (*Czaputowicz, 2008, p. 261–275*).

Žinomiausi tyrinėtojai, analizavę XXI a. iššūkius valstybės tarnybai ir Europos integravimosi procesų įtaką valstybės tarnybos reformoms, yra: Ch. Demmke, D. Bossaert'as, K. Poletas, T. Moilannas, J. Czaputowiczius ir kt.

## Europos integravimosi procesų įtaka ES šalių valstybės tarnybai

Valstybės tarnybos europeizacija pasireiškia viešojo valdymo srityje Europos Komisijos struktūroms padedant spręsti ir šalinti nuolat pasikartojančias problemas ir klaidas. Šalyse ES narėse taikant Europos teisės normas reikalingos efektyviai veikiančios institucijos, kurios galėtų greitai įdiegti ir pritaikyti EK struktūrų nurodymus ir rekomendacijas. Laisvas tarnautojų judėjimas tarp dvidešimt aštuonių Europos Sąjungos šalių narių yra viena iš labiausiai diskutuotinių temų. Europos Teisingumo Teismas dar 1982 m. įpareigojo Europos Ekonominės Bendrijos šalis sudaryti sąlygas tarnautojams laisvai judėti. Tačiau ši teismo sprendimą įgyvendinti ir dabar sudėtinga (*Suławko-Karetko*, 2008, p. 466–467). Pavyzdžiui, Lietuvoje valstybės tarnautoju gali būti tik šios šalies pilietis, todėl kyla klausimas, ar ši šalies ES narės nuostata neprieštarauja Bendrijos teisei? Europos teisė valstybės tarnybos ir viešojo administravimo principų reguliavimo klausimais yra sudėtinga ir paini. Europos Bendrijų teisė garantuoja laisvą tarnautojų judėjimą, kita vertus, laisvas tarnautojų judėjimas gali būti ribojamas atsižvelgiant į nacionalinio ir viešojo bei sveikatos saugumo poreikius. Tai gali būti taikoma ne tik valstybės tarnyboje, bet ir plačiau, visame viešajame sektoriuje. Kitų ES šalių piliečiams gali būti daromos išimties, tačiau reikia patikrinti jų lojalumą ir t. t. (*Czaputowicz*, 2008, p. 261–275).

Analizuojant laisvo tarnautojų judėjimo galimybes būtina apibrėžti, ką apima terminas „valstybės tarnyba“. Pavyzdžiui, Lietuvoje valstybės tarnyba apima valstybinę (įvairių valstybės valdžios padalinių) ir vietos administraciją. Lenkijoje – tik valstybinę (suauresnę, įvairių valstybės valdžios padalinių) administraciją. Italijoje funkcionuoja platesnė – viešoji tarnyba (angl. *Public Service*), apimanti ne tik valstybės ir vietos valdžios tarnautojus, atliekančius administracines funkcijas, bet viešąsias paslaugas teikiančius viešojo sektoriaus darbuotojus. Kitaip tariant, Italijoje visi, kas dirba viešajame sektoriuje, turi tokias pačias garantijas kaip siauresnės apimties Lietuvos ir Lenkijos valstybės tarnybos. Todėl Lietuvoje ir Lenkijoje priimti kitos ES šalies pilietį į valstybės tarnybą būtų problemiška, o tose šalyse, kuriose vyrauja bendrieji viešosios tarnybos principai, galima priimti teikti viešąsias paslaugas, dirbti pašte, sveikatos apsaugos institucijose,

tyrimo įstaigose (išskyrus karines), valstybinėse mokyklose (*Czaputowicz*, 2008, p. 261–275). Kai kurie tyrinėtojai pabrėžia, kad ES šalyse žmogiškųjų išteklių reformos išlieka jautriausios įdarbinimo ir tarnautojų judėjimo klausimais (*Demmke, Moilanen*, 2012, p. 2–4).

ES šalių integracija darosi vis aktyvesnė, todėl numatoma, kad nuo 60 iki 90 proc. nacionalinės valstybės ES narės pareigybių valstybės tarnyboje bus atviros ir kitų ES šalių narių tarnautojams. Kaip jau minėta, ateityje nebeliks tik su nacionaliniu saugumu ir valstybės interesų apsauga susijusių pareigybių atvirų konkursų, o įvairių ES šalių tarnautojai nebegalės juose laisvai dalyvauti. Į jas galės pretenduoti tik tos šalies piliečiai. Atviros pareigybės kol kas nekuriamos, nes vis dar stabdo kalbos barjeras ir nevienodas šalių ES narių ekonominio išsivystymo lygis (*Czaputowicz*, 2008, p. 261–275). Pavyzdžiui, Danijoje kitų ES šalių piliečiai gali laisvai kandidatuoti į laisvas pareigybes valstybės tarnyboje (išskyrus tas, kurios susijusios su nacionaliniu saugumu). Vokietijoje apribojimai taikomi pareigybėms, priskirtoms valstybės prezidento, federalinio kanclerio, federacinio parlamento (Bundestago), gynybos ir užsienio reikalų ministerijų padaliniams. Olandijoje pareigybės statutinėse valstybės tarnybos struktūrose (kariuomenėje, policijoje), teismų administracijoje ir užsienio reikalų ministerijoje atitenka tik šios šalies piliečiams. Austrijoje kitų ES šalių narių piliečiams draudžiama užimti pareigas viešojo ir nacionalinio saugumo struktūrose (pvz., policijoje ir teismų administracijoje); Suomijoje apribojimai taikomi kitų ES šalių tarnautojams, pretenduojantiems į aukščiausias pareigas užsienio ir gynybos bei kitose ministerijose, teismų administracijoje, statutinėse valstybės tarnybos struktūrose; Švedijoje – teismų administracijoje, vyriausybės struktūrose ir agentūrose, pavaldžiose parlamentui ir vyriausybei. Švedijos vyriausybė gali papildomai nustatyti, kurios pareigybės siejamos su nacionaliniu ir ekonominiu saugumu ir turi atitekti Švedijos piliečiams (*Czaputowicz*, 2008, p. 261–275). Kai kurios ES šalys narės (Olandija, D. Britanija ir kt.) kuria panašius etinius valstybės tarnybos veiklos principus (*Demmke, Moilanen*, 2012, p. 2–4). Manytina, kad universalesni etiniai principai paskatins tarnautojus laisviau judėti tarp ES šalių narių.

Valstybės tarnybos reformoms didelę įtaką daro ES šalių politinių, socialinių ir ekonominių sistemų pokyčiai. Europos Komisijai dirbantys tyrėjai sumodeliavo tam tikrus Europos Sąjungos raidos scenarijus. Pagal scenarijų „Rinkos triumfas“ galėtų būti atmesta

gerovės valstybės koncepcija, viešųjų finansų ribojimas, viešojo sektoriaus mažėjimas. Scenarijus „100 gėlių“ numato valstybėse narėse dezintegracijos procesus, biurokratijos krizę ir nacionalinių valstybių (ES narių) negebėjimą vykdyti reformas. Tokiomis aplinkybėmis atsakomybę už viešojo sektoriaus funkcijų įgyvendinimą turi prisiimti nevyriausybinės organizacijos, privatūs fondai, kurie ir taptų pagrindiniais visuomenės gyvenimo organizatoriais. Scenarijus „Padalyta atsakomybė“ įtraukia piliečio ir viešosios valdžios bendradarbiavimo principus, sutarčių valdymą, kolektyvines darbo sutartis ir t. t. (*Czaputowicz*, 2008, p. 261–275). Viešasis sektorius būtų reformuojamas remiantis decentralizacijos, skaidrumo, atsakomybės ir subsidiarumo principais. Vertinimo, kontrolės ir teisinio reguliavimo procedūrų įtaka viešajam sektoriui būtų dar didesnė. Pagal scenarijų „Kūrybinga visuomenė“ reformos gali nuskurdinti visuomenę, todėl turėtų būti suaktyvinta viešojo ir nevyriausybinių sektorių partnerystė, įtrauktos aktyvios ir kūrybingos nevyriausybines organizacijos, vykti permainos švietimo ir kitų socialinės apsaugos programų įgyvendinimo srityse. Scenarijus „Nestabili kaimynystė“ rodo, kad galimos tarptautinės humanitarinės problemos ir dideli vietinio pobūdžio konfliktai Rytų Europoje, Afrikoje ir Artimuosiuose Rytuose. Tokiu atveju gali būti įvestas centralizuotas valdymas, išaugtų valstybės autoritetas, būtų apribota atviros visuomenės plėtra (*Czaputowicz*, 2008, p. 261–275). Paradoksas yra tas, kad dar prieš 5–7 metus Europos Komisijos struktūrų atstovai teigė, kad mažiausiai tikėtinas yra scenarijus „Nestabili kaimynystė“. Tačiau šių dienų realijos atskleidžia, kad taip manyti buvo klaida. Europos Sąjungoje įgyvendinami keli scenarijai, apimantys pagrindinius „Padalytos atsakomybės“, „Nestabilios kaimynystės“ ir „Kūrybingos visuomenės“ scenarijų bruožus.

Viešojo valdymo požiūriu administraciniai procesai tampa skaidresni, orientuoti į rezultatus, skatinamos partnerystė ir tinklaveika. Į šiuos procesus įtraukiamos nevyriausybines organizacijos. Tačiau plintant „Nestabilios partnerystės“ tendencijoms ES šalių vyriausybės gali būti priverstos griežtinti ir centralizuoti valdymą, tobulinti kontrolę. Kitaip tariant, ne tik būtų tęsiamos naujosios viešosios valdybos ir naujojo viešojo valdymo reformos, bet atsirastų ir naujojo vėberizmo valdymo stiliaus bruožų. Viešojo valdymo procesas taptų sudėtingesnis ir, atsižvelgiant į įvairių viešojo administravimo tendencijų susiliejimą, ne toks nuspėjamas.



## XXI amžiaus iššūkiai valstybės tarnybai

Kaip tokioje sudėtingoje socialinių pokyčių aplinkoje turėtų būti organizuojama ir reformuojama XXI a. valstybės tarnyba? Valstybės tarnautojai privalės veikti sudėtingoje daugiakultūroje aplinkoje. Senstant visuomenei įvairių šalių valstybės tarnybos susiduria su personalo atrankos problemomis. Valdymo atsakomybė išskaidoma ne tik viešojo sektoriaus organizacijose: įtraukiamos ir pilietinės bei nevyriausybinės organizacijos. Kita vertus, įvairūs ekonomikos krizės požymiai, nekontroliuojama migracijos iš nestabilių valstybių plėtra neišvengiamai stiprins naujojo vėberizmo valdymo stiliaus vertikalčiai (iš viršaus į apačią) integruoto valdymo tendencijas, stiprins karjeros modelio elementus valstybės tarnyboje.

Valstybės tarnybos modernizavimas naujojo viešojo valdymo reformų požiūriu tiesiogiai siejamas su viešojo intereso visose visuomeninio gyvenimo srityse gynimu, pilietinės visuomenės institutų steigimu ir piliečių dalyvavimo valdymo veikloje skatinimu, valdymo demokratizavimu centralizuojant ir decentralizuojant valdymo procesą, institucijas bei funkcijas (*Raipa*, 2014, p. 547). Kita vertus, XXI amžiaus pradžioje vėl kyla diskusijų dėl naujojo viešojo valdymo reformų perspektyvų ir užduodamas klausimas: kokios valstybės tarnybos sistemos reikia ir kokie valstybės tarnybos modeliai (išvardyti antrame šios skyriaus poskyryje – *aut. past.*) veiksmingiausi? Vieni žymiausių valstybės tarnybos tyrinėtojų Europoje Ch. Demmke, D. Bossaertas, K. Poletas ir kt. bei juos citavęs J. Czaputowiczus teigia, kad dėl dviejų valstybės tarnybos sistemų – uždaros (karjeros modelio, orientuoto į karjerą) ir atviros (postų modelio; tarnautojui formuluojami uždaviniai ir vertinami veiklos rezultatai) – konkurencijos laimi atviros valstybės tarnybos sistemos reformos. Buvo teigiama, kad dėl naujosios viešosios vadybos atviros, į rezultatus orientuotos valstybės tarnybos sistemos (postų modelio) organizavimo principai ilgainiui išstums uždarą, vertikalčiai integruotą ir į formalias procedūras orientuotą karjeros modelį. Tačiau įvairūs pavyzdžiai iš pokomunistinių šalių valdymo patirties parodė, kad atviros valstybės tarnybos sistemos diegimas susiduria su iš praeities paveldėtomis kliūtimis: įsivyravusiu (ypač vietos valdymo lygmeniu) nepotizmu, neatsakingu viešųjų finansų valdymu, save diskreditavusiu viešųjų pirkimų organizavimu ir kitomis korupcijos apraiškomis. Todėl šiandien negalima drąsiai teigti,

kad atvira, postų modelių grįsta valstybės tarnybos sistema gali būti įdiegta daugelyje Europos (ypač Vidurio ir Rytų Europos – *aut. past.*) ar kitų šalių valstybės tarnybų. Neskaidrūs atrankos konkursai, ne visada objektyvūs kasmetiniai tarnautojų vertinimai ir kiti valstybės tarnybos veiklos trūkumai neišvengiamai neeis sukurti išgrynintos atviros valstybės tarnybos sistemos ir daugelyje šalių vyraus mišrusis valstybės tarnybos modelis, pagal kurį funkcionuos (ir jau funkcionuoja) atviros ir uždaros valstybės tarnybos modelio elementai. Valstybės tarnyba yra integrali viešojo sektoriaus dalis, todėl neįmanoma vertikalčiai integruoto valdymo pakeisti vien tik horizontaliais padalinių ryšiais ir atsisakyti (ypač žemyninėje valdymo tradicijoje) formalių veiklos taisyklių. J. Czapotowiczius (*Czapotowicz*, 2015, p. 8–16) naujausiuose savo tyrimuose teigia, kad reikia plėtoti naujojo vėberizmo valdymo stiliaus valstybės koncepciją. Šioje koncepcijoje mišrusis ar nuosaikusias (į rezultatus orientuotas) valstybės tarnybos modeliai yra esminiai viešojo sektoriaus veiklos stabilumo garantai.

Ne tik pokomunistinės Vidurio Europos valstybės, bet ir Lotynų Amerikos šalys susiduria su panašiais iššūkiais. Brazilijos ir Argentinos valstybės tarnautojai turi užtikrintas socialines garantijas ir uždirba daugiau negu privačių kompanijų darbuotojai. Tačiau per ilgus dešimtmečius šiose šalyse įsivyravęs nepotizmas ir politizuotas iš karinių chuntų valdymo tradicijos paveldėtas atleidinėjimas iš darbo neatsižvelgiant į tarnautojų kvalifikaciją bei kompetenciją valstybės tarnybą daro nepatrauklią. Kita vertus, šiose didžiosiose Lotynų Amerikos valstybėse taip pat ieškoma vadinamojo aukso vidurio, vengiama tokių esminių reformų, kokios buvo vykdytos Brazilijos valstybės tarnyboje XX a. 9-tajame dešimtmetyje, kada nepamatuotas, populistinis valstybės tarnautojų atleidinėjimas iš darbo prisidėjo prie Brazilijos ekonominio nuosmukio ir viešojo sektoriaus krizės (*Minkevičius, Smalskys*, 2008, p. 94–96).

Todėl galima teigti, kad viešojo sektoriaus ir valstybės tarnybos reformos nesugebėjo įgyvendinti pragmatizmu pagrįsto administravimo, kurį prieš 100 ir daugiau metų propagavo M. Vėberis. Ir toliau jis išlieka hierarchine organizacija, kuriai būdinga daug formalių veiklos taisyklių bei vertikalus pavaldumas aukštesniam vadovui. Viešojoje administracijoje dirbantys tarnautojai turi stiprų atsakomybės jausmą, yra pripratę prie griežtesnės kontrolės. Daugelio žemyninės Europos

šalių administracinė kultūra remiasi *status quo* principu (*Minkevičius, Smalskys, 2008, p. 20–21*). Kita vertus, niekas nesako, kad nereikia diegti viešojo valdymo inovacijų. Atsakingos reformos, kuriose tradicinio viešojo administravimo principai būtų suderinti su valdymo modernizavimo inovacijomis, leistų sukurti minėtąjį, nuosaikųjį, į rezultatus bei kompetenciją orientuotą valstybės tarnybos modelį, nepanaikintų per ilgus dešimtmečius nusistovėjusių socialinių garantijų valstybės tarnautojams.

Koks gali būti tas vadinamasis valstybės tarnybos reformų aukso vidurys? Visų pirma nebus atsisakyta valstybės tarnautojų vertinimo sistemos. Valstybės tarnautojų atranka ir rengimas yra tik viešojo sektoriaus personalo valdymo dalis. Valstybės tarnautojai nuolat vertinami, atestuojami, kontroliuojami ir kt. Tarnautojai vertinami daugelyje šalių ir tai yra įtvirtinta įstatymuose. Paprastai pirmą kartą vertinama dar stažuotės metu, kuri Vakarų šalyse trunka metus. Teigiamas vertinimas yra darbo viešajame sektoriuje gavimo garantas ir tai suteikia galimybę laikyti egzaminus tam tikroms pareigoms užimti. Vertinama gali būti kartą per vienus arba kartą per kelerius metus. Dabar vertinimas yra orientuotas į valstybės tarnautojų motyvaciją siekti karjeros pokyčių, užimti aukštesnes ar geriau mokamas pareigas. Vertinimo sistema turi remtis aiškiais kriterijais, vertinant turi dalyvauti vertinamas tarnautojas. Reikia vertinti konkrečias jo atliktas užduotis, o ne lyginti jo ir kitų tarnautojų darbo rezultatus. Sisteminis vertinimas padeda nustatyti darbuotojo pranašumus ir trūkumus, sudaryti mokymo ir kvalifikacijos kėlimo planus. Pavyzdžiui, JAV, kur valstybės tarnautojai į darbą priimami pagal darbo sutartis, vertinimas pasitarnauja atleidžiant su pareigomis nesusitvarkančius darbuotojus. Tai yra sunki ir ilgai trunkanti procedūra, todėl vadovai nekompetentingą darbuotoją geriau toleruoja, negu atleidžia (*Minkevičius, Smalskys, 2008, p. 17*). Būtina pabrėžti, kad teigiamas vertinimas tarnautojus motyvuoja: jie perkeliama į aukštesnes pareigas, mokami priedai ar premijos prie atlyginimo. Šiuolaikinėje valstybės tarnyboje vertinimas padeda ir leidžia lengviau paskirti tarnautojus į jų kompetenciją atitinkančias pareigas, suburti darnias darbo komandas. Vis plačiau diegiama visapusiško ne tiek į rezultatus, kiek į kompetenciją orientuoto vertinimo sistema. R. Rekašienė ir T. Sudnickas (2014, p. 597–598) teigia, kad tarnautojų veikla turi būti

vertinama pagal iš anksto sukurtą pareigybės kompetencijos modelį. Asmeninės darbuotojų kompetencijos ir keliamų reikalavimų neatitikimas šalinamas organizuojant tikslinius ir kryptingus mokymus ir rengiant individualias darbuotojų ugdymo programas. Kompetencijų modelis drauge su darbuotojo veiklos vertinimo rezultatais tampa pagrindu objektyviai nustatyti mokymo ir ugdymo poreikius. Be to, veiklos vertinimo rezultatai leidžia stebėti, kaip darbuotojas tobulėja ir kiek jo asmeninė kompetencija atitinka kompetencijų modelio apibrėžtus reikalavimus.

Kompetencijos sistemos diegimas ir toliau garantuoja mišriojo valstybės tarnybos modelio funkcionavimą. Nors jam būdingi nuosaikiojo postų modelio elementai, kartu užtikrinamos socialinės valstybės tarnautojų garantijos. Kita vertus, norint, kad valstybės tarnyba būtų veiksminga ir prisitaikytų prie nuolatinių viso viešojo sektoriaus pokyčių, būtina:

- nelanksią pareigybių kategorijomis grįstą sistemą keisti šiuo dienu realijas atitinkančiu žmogiškųjų išteklių valdymu;
- nesieti tarnybinės veiklos vertinimo sistemos tiesiogiai su darbo užmokesčiu, nes svarbiausiu aspektu, dėl kurio pradeda mas tarnybinės veiklos vertinimas, tampa įstaigos finansavimo galimybės, o ne veiklos rezultatai;
- pakeisti darbo užmokesčio struktūrą, nulemiančią darbo užmokesčio paskirstymą, iškreipiančią karjeros ir hierarchinę sistemas bei darbo užmokesčio didėjimą, paremtą subjektyviomis priemonėmis;
- numatyti atlyginimą nuo–iki; turėtų būti įtraukiamas ir atlyginimo priedas;
- atsisakyti gremėzdiškų, iš „grynojo“ karjeros modelio paveldėtų kategorijų ir pereiti prie pareigybių grupių (*Rusteika, 2013; Rusteika, Diržytė, 2014, p. 573–589; žr. <http://www.vtd.lt/index.php?2073430799>*).

Kaip jau minėta, tai nuosaikus, į rezultatus orientuotas modelis. Jį galima laikyti mišriuoju, o kai kurie autoriai jį vertina kaip nuosaikųjų postų modelį (*Czaputowicz, 2008, p. 253–561*). Toks modelis garantuoja valstybės tarnybos modernizavimą, išlaiko socialinį stabilumą, o tarp tarnautojų nesukuria psichologinės įtampas.

## Numatomi Lietuvos valstybės tarnybos pokyčiai

Kaip šiuolaikinės modernizacijos pavyzdį galima aptarti Lietuvos valstybės tarnybą. Vos atkurta nepriklausomybė išgyveno įvairius modernizavimo etapus: nuo karjeros modelio laipsniškai pereinama mišriojo modelio link. Šiuolaikinės tendencijos Lietuvos valstybės tarnyboje įrodo, kad reformos įgyvendinamos kuriant nuosaikųjį ir rezultatus orientuotą modelį, atskleidžiami jo kompetencija grįsti veiklos principai ir kartu užtikrinamas kiek galima didesnis socialinis valstybės tarnautojų saugumas.

Kokie numatomi Lietuvos valstybės tarnybos pokyčiai?

- valstybės tarnyboje siūloma diegti kompetencija grįstą žmogiškųjų išteklių valdymo modelį;
- turėtų būtų nustatyta bendroji visiems valstybės tarnautojams privaloma kompetencija, reikalinga vadovaujant įstaigos (patalinio) veiklai, bei specifinė ir (arba) profesinė kompetencija, reikalinga atliekant profesinės veiklos funkcijas;
- reikia nustatyti vienodus kompetencijos lygių reikalavimus. Valstybės tarnautojų atranka, veiklos vertinimas, mokymas, karjera remtųsi šiuo kompetencijos modeliu;
- užuot išsaugojus atskiras 20 pareigybių kategorijas, visas valstybės tarnautojų pareigybes siūloma priskirti vienai iš pareigybių grupių (pvz., vyr. specialistų, skyriaus vedėjų ir t. t.);
- tos pačios kategorijos darbuotojams turėtų būti nustatomi vienodi išsilavinimo, patirties ir kompetencijos lygio reikalavimai, panašios funkcijos (žr.: <<http://www.vtd.lt/index.php?2073430799>>).

Kompetenciją nelengva apibūdinti. Tai yra vienas iš svarbiausių Lietuvos valstybės tarnybos reformuotojų laukiančių iššūkių. Stiprinama aukščiausiojo lygmens valstybės tarnautojų atranka ir, kaip jau minėta, šiame skyriuje numatoma aukštesniųjų valstybės tarnautojų kategorija.

- siūloma atsisakyti kvalifikacija grįstos sistemos;
- dalis priedo už kvalifikaciją turėtų būti įskaičiuota į pareiginę algą;
- įdiegus naująją darbo užmokesčio sistemą šiuo metu pareigas einantiems ir kvalifikaciją turintiems tarnautojams būtų

garantuojama už kvalifikaciją gauto priedo kompensacija, kuri būtų mokama kartu su pareigine alga, jeigu naujoji pareiginė alga būtų mažesnė nei dabar gaunamos pareiginės algos ir priedo už kvalifikaciją suma;

- siūloma atsisakyti priemokos už įprastą darbo krūvį viršijančią veiklą ir priemokos už papildomų užduočių atlikimą. Nustatomos priemokos už pavadavimą, kai pavaduojant kitą tarnautoją, be savo pareigų, reikia atlikti ir jo funkcijas (*Rusteika*, 2013; *Rusteika, Diržytė*, 2014, p. 573–589).

Vykdamas kompetencijos gerinimą nukreiptą valstybės tarnybos reformą bus ne tik pabrėžiami veiklos rezultatai, bet ir įvertinamas valstybės tarnautojų kompetencijos lygis bei aptariama ir pasiūloma darbuotojams, kokią kompetenciją būtina ugdyti. Tarnautojas metų pabaigoje gali būti skatinamas vienkartinėmis pinigine išmoka (premija ir t. t.), o tarnybinės veiklos vertinimas atsiejamas nuo darbo užmokesčio padidinimo.

Į nuosaikųjį postų modelį orientuotas valstybės tarnybos valdymo procesas gali pasitarnauti kuriant veiksmingesnę valstybės tarnybą, ypač plėtojant XXI a. valstybės tarnybos vadovams ir tarnautojams reikalingas šiuolaikines savybes:

- gebėjimą lyderiauti ir vadovauti;
- strateginio planavimo įgūdžių tobulinimą;
- orientavimąsi į piliečių poreikius;
- analitinių gebėjimų ugdymą;
- orientavimąsi į procesų valdymą;
- kasmetinį tarnautojų darbo rezultatų vertinimą ir kompetencijos tobulinimą;
- iniciatyvumą;
- gebėjimą kurti ir burti organizacijos pajėgumus sulaukus sudėtingų iššūkių ir t. t. (sud. autoriaus pagal VTD pateiktą medžiagą *Valstybės tarnybos kompetencijų modelis (2014)*).

Čia išvardyti valstybės tarnybos kompetencijos parametrai nėra smulkiai suskirstyti pagal kompetencijos lygius, tačiau iš bendrųjų principų matyti, kad gebėjimas lyderiauti ir vadovauti, kurti ir burti organizacijos pajėgumus sulaukus sudėtingų iššūkių yra vadovams arba aukštesniajai valstybės tarnybai priskirta kompetencija. Jau ne

kartą pabrėžta, kad šiuolaikinio viešojo valdymo reformų požiūriu kompetentingas ir į naujoves linkęs vadovas tampa organizacijos sėkmės garantu.

Apibendrinant galima teigti, kad valstybės tarnybos europeizacija vyksta diegiant Europos demokratinius valdymo principus ir sudarant sąlygas tarnautojams ir pareigūnams laisviau judėti tarp ES šalių narių. Laisvo judėjimo ribojimai siejami su šalių narių ES narių nacionaliniu saugumu. Turint omenyje šiuolaikinius viešojo valdymo modernizavimo procesus Lietuvos valstybės tarnybos struktūroms būtina tobulinti integruoto valdymo patirtį, integraciją suvokti įvairiais aspektais ir formomis, t. y. kaip integruotas įvairių sektorių, bendruomenių ir pilietinės visuomenės pastangas, decentralizuoto ir centralizuoto valdymo poreikių pusiausvyrą. Be to, derėtų įvardyti strateginius veiklos prioritetus ir taktines jų įgyvendinimo priemonės bei kt. Minėti uždaviniai vienaip ar kitaip buvo ir yra formuluojami Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginiuose dokumentuose (*Raipa, 2014, p. 548–549*).

XXI amžiuje valstybės tarnybos reformų srityje ir toliau linkstama į mišrųjų arba nuosaikųjų modelius. Reformos, kurios suderintų tradicinio viešojo administravimo principus su valdymo naujovėmis, padėtų sukurti darnų rezultatais ir kompetencija grįstą valstybės tarnybos modelį, užtikrintų skaidresnę tarnautojų kompetencijos vertinimo sistemą. Lietuvoje numatomos valstybės tarnybos reformos pokyčių požiūriu nėra išimtis.

---

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Kokią įtaką Europos integravimosi procesai daro ES šalių valstybės tarnybai?
2. Paašškinkite, kaip suprantate ir vertinate laisvą tarnautojų judėjimą tarp Europos Sąjungos šalių narių?
3. Kokie pagrindiniai iššūkiai laukia valstybės tarnybos XXI amžiuje?
4. Kaip valstybės tarnautojų vertinimas siejamas su kompetencija grįstų principų diegimu?
5. Įvertinkite numatomus Lietuvos valstybės tarnybos pokyčius.

---

**LITERATŪRA**

---

1. AUER, A.; DEMMKE, Ch.; POLET, R. *Civil Service in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects*. Maastricht: EIPA, 1996.
2. CZAPUTOWICZ, J. *Sluźba cywilna w procesie integracji europejskiej. Administracja publiczna: Wyzwania w dobie integracji europejskiej*. Czapotowicz, J. (red.). Warszawa: Europejski instytut administracji publicznej. Warszawa: Wydawnictwo naukowe PWN, 2008.
3. MINKEVIČIUS, A.; SMALSKYS, V. *Valstybės tarnyba užsienio šalyse: raida ir tendencijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
4. *Vyriausybei pristatyti siūlomi valstybės tarnybos pokyčiai. Prieiga per internetą: <<http://www.vtd.lt/index.php?2073430799>>*.
5. *Valstybės tarnybos kompetencijų modelis (skaidrės)*. Lietuvos valstybės tarnybos departamento medžiaga. 2013.
6. RUSTEIKA, A. *Kaip keisime valstybės tarnautojų darbo užmokestį (skaidrės)*. Lietuvos valstybės tarnybos departamento medžiaga. 2013.
7. RUSTEIKA, A.; DIRŽYTĖ, A. *Valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo sistema motyvacijos procesų analizės požiūriu*. *Viešoji politika ir administravimas*. 2014, Vol. 13 (4), p. 573–589.
8. CZAPUTOWICZ, J. *Public Administration Models: Conceptualization under Conditions of Central and Eastern Europe*. *Viešasis administravimas*. 2015, Vol. 1–2 (45–46), p. 8–16.
9. RAIPA, A. *Iššūkiai valstybės tarnybai naujojo viešojo valdymo kontekste*. *Viešoji politika ir administravimas*. 2014, Vol. 13 (4), p. 545–556.
10. SUŁAWKO-KARETKO, A. *Sluźby cywilne w wybranych państwach*. *Nauka administracji*. Kudrycka, B.; Peters, B. G.; Suwaj, P. J. (red.). Warszawa: Wolters Kluwer Business, 2009.
11. DEMMKE, Ch.; MOILANEN, T. *Effectiveness of Ethics and Good Governance in Central Administration of EU – 27: Evaluating Reform Outcomes in the Context of Financial Crisis: Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford: Peter Lang Verlag, 2012*.
12. REKAŠIENĖ, R.; SUDNICKAS, T. *Kompetencijų modelio kūrimas ir taikymo perspektyvos Lietuvos valstybės tarnyboje*. *Viešoji politika ir administravimas*. 2014, Vol. 13 (4), p. 590–600.





VII SKYRIUS

**MODERNIOS VIETOS (TERITORIJOS)  
SAVIVALDOS IR VALDYMO  
DEMOKRATIZAVIMO BRUOŽAI**

---

SAULIUS NEFAS

---

---

## VII SKYRIAUS TURINYS

---

7.1. VIETOS (TERITORIJOS) DEMOKRATINIO VALDYMO SAMPRATA IR TENDENCIJOS.....	347
Demokratinio valdymo sampratos įvairovė .....	347
Šiuolaikinės savivaldos formų įgyvendinimo bruožai.....	350
Vietos valdymas postmodernioje visuomenėje.....	355
Vietos valdymas postmodernioje visuomenėje.....	356
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS.....	357
LITERATŪRA.....	357
7.2. SISTEMINIAI IR PROCESINIAI VIETOS SAVIVALDOS POKYČIAI .....	359
Savivaldos procesų kūrimo ir įgyvendinimo įvairovė .....	359
Lietuvos vietos savivaldos raida .....	363
Iššūkiai vietos savivaldos sistemos funkcionalumui XXI a. pradžioje.....	375
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS.....	380
LITERATŪRA.....	380
7.3. BENDRUOMENIŠKUMO FORMŲ PLĖTRA ĮGYVENDINANT ŠIUOLAIKINĮ VIEŠĄJĮ VALDYMĄ .....	382
Modernios savivaldos ir bendruomeniškumo sąveika.....	383
Vietos bendruomenių funkcionalumo struktūra .....	386
Bendruomeniškumo plėtros Lietuvoje vertinimo galimybės .....	392
KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS.....	395
LITERATŪRA.....	395

---

## 7.1. VIETOS (TERITORIJOS) DEMOKRATINIO VALDYMO SAMPRATA IR TENDENCIJOS

---

Septintojo skyriaus pirmajame poskyryje:

- atskleidžiama, kokių gali būti demokratinio valdymo sampratų;
- nustatomos priežastys, nuo kurių priklauso vietos valdymo įgyvendinimo lygmuo;
- pateikiami modernios ar postmodernios visuomenės bruožai.

Nagrinėjant demokratinio valdymo sampratas, iš kurių išskiriama vietos (teritorinė) savivalda, reikia konstatuoti, kad ši sąvoka gali būti suprantama bendrąja ir siauresne prasmėmis. Toliau siekiama tai atskleisti ir tai yra vienas iš šios knygos tikslų, tačiau net ir siaurasis požiūris atveria keletą skirtingų sampratų. Tai itin svarbu analizuojant savivaldą, apibrėžiant analizuojamą objektą. Be to, svarbu suvokti, kokią vietą tarp valstybės valdymo subjektų užima vietos savivaldybė, nes nuo to priklauso jos funkcionavimas, t. y. savivaldos institucijų santykis su valstybės valdžia ir piliečiais, atskleidžiant sprendimų priėmimo tvarką. Reikia pabrėžti ir tai, kad norint suprasti šiuolaikinę vietos savivaldą svarbūs yra mažiausiai du konceptualūs dokumentai: Visuotinė žmogaus teisių deklaracija ir Europos vietos savivaldos chartija. Pirmajame apibrėžti principai, kuriais turi vadovautis šiuolaikinio pasaulio žmogus, o antrąjį dokumentą galima vadinti vietos savivaldos „konstitucija“; nes jame išdėstyti pagrindiniai vietos savivaldos organizavimo principai, kurių turi laikytis visos demokratinės šalys.

### Demokratinio valdymo sampratos įvairovė

Analizuojant demokratinį valdymą svarbu nustatyti laikotarpį, apie kurį kalbama, nes tuo metu pasireiškiantys tam tikri visuomenės tobulėjimo požymiai turi įtakos sampratos formavimuisi. Norint suprasti tiek šiuolaikinį pasaulį, tiek vietos savivaldą reikia atsakyti į tris esminius klausimus: 1. Kas yra įstatymo valdžia ir kuo kitokia šiuolaikinė, demokratinė įstatymo savikūra skiriasi nuo ankstesnio laikotarpio? 2. Kodėl demokratija kaip principas pripažįstamas, bet ją įgyvendinant išryškėja tokie dideli skirtumai? 3. Ar šiuolaikinis

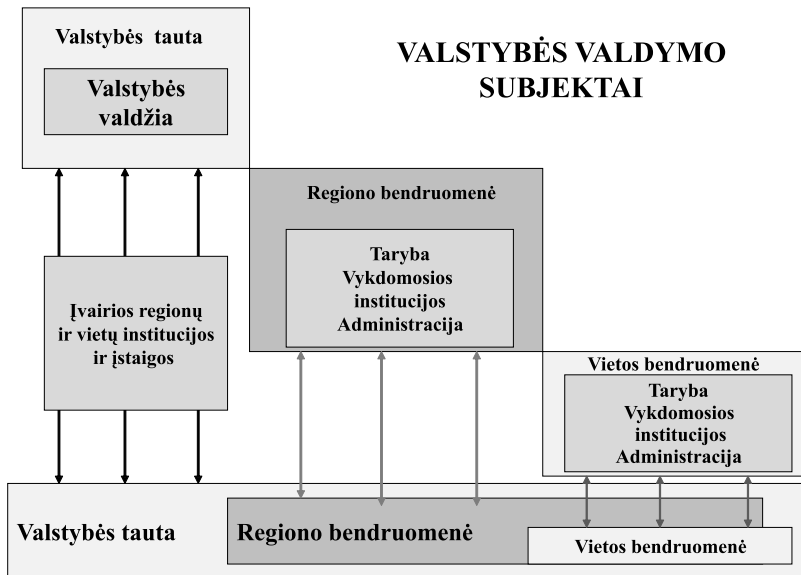
vadavimas tam tikrai teritorijai (savivaldybei) kaip ir organizacijai gali būti nedemokratinis?

Pirmiausia derėtų išsiaiškinti sampratas: savivalda ir moderni savivalda. S. Paulauskas pateikia gana universalų savivaldos apibrėžimą. Jis teigia, kad „tai kokybinė funkcija, kurios argumentas – individų kultūros arba išsivystymo lygis. Jis pasireiškia kaip atskirų subjektų ir grupių sugebėjimas savarankiškai įvertinti ir efektyviai įgyvendinti savo santykį su gamtine aplinka bei kitais individais“ (*Paulauskas, 1999, p. 6–7*). Autorius apie savivaldą kalba plačiaja prasme ir išskiria aprašomąjį, analitinį, sociologinį ir dialektinį požiūrius. Pastarasis požiūris mums itin svarbus, nes atskleidžia dinامينius kokybinius savivaldos santykius, t. y. savivalda kinta, todėl galima kalbėti apie modernią savivaldą. Siekiant suformuluoti ir įgyvendinti modernios savivaldos sampratą būtina suprasti, apie kokią laikotarpį kalbama. Šiuolaikinės savivaldos ištakos yra modernios demokratijos sudėtinė dalis, todėl Vakarų pasaulyje ją dažnai žymi konkreti data – 1968 metai. Tais metais JAV baigėsi prezidento L. Johnsono kadencija. Būdamas prezidentu jis pirmininkavo socialinėms „Didžiosios visuomenės“ programoms. Prancūzijoje ir Vokietijoje tuo metu prasidėjo demokratizacija: pilietybė buvo suteikta visiems, bet kartu pabrėžta, kad dalyvavimo teisės tikros tik tada, kai jomis naudojamesi. W. Brandtas, iš pareigų atsistatydinęs Vokietijos federalinis kancleris (1969–1974 m.), teigė, kad demokratija yra ne tik forma, bet ir gyvenimo būdas, veikla, dorybė. 1968 metais studentų bruzdėjimai universitetuose išplito nuo Sorbonos iki Berlyno laisvojo universiteto. Anot vieno originaliausių ir autoritetingiausių mąstytojų apie demokratiją R. Dahrendorfo, tų bruzdėjimų esmė – „visagalius profesorius išmesti iš savo vietų, juos pakeisti lygiųjų bendradarbiavimu, t. y. siekti, kad dėstytojų, studentų ir darbuotojų žodis būtų vienodai svarbus. Bažnyčios, ypač protestantų, virto debatų, o ne pamokslų namais, o Vatikanas perkėlė altorių į bažnyčios vidurį. Laisva dvasia prisiskverbė ir į kitas politikos „darymo“ sritis. Socialinės gerovės politika pasistūmėjo bendruomeninių įsipareigojimų, o ne individualios iniciatyvos linkme“ (*Dahrendorf, 1996, p. 173–177*).

Nors čia savivalda nagrinėjama siauresne prasme, t. y. kaip vietos (teritorinė) savivalda, pateiktas universalusis savivaldos apibrėžimo konstruktas čia tinka, nes vietos (teritorinei) savivaldai taip pat

svarbūs minėtieji komponentai, t. y. „individue kultūra, vystymasis, efektyvus santykių su kintančia aplinka įgyvendinimas“ (*Savivaldos...*, 2006, p. 216–217) ir kt. Kita vertus, siaurasis požiūris į savivaldybę apima dar du požiūrius – platesnį ir siauresnį, tačiau reikia pabrėžti, kad į savivaldybę, o ne savivaldą. Vietos savivaldos pokyčius nurodytu laikotarpiu pabrėžia ir užsienio šalių tyrinėtojai. Jie teigia, kad vietos savivalda nuo 1997 metų pasikeitė kur kas labiau negu nuo 1880-ųjų iki 1997-ųjų. Pastarieji metai įvardijami kaip „modernizacijos pradžia Anglijoje, nes leiboristų vyriausybė gavo valdžią, nors pripažįsta, kad pokyčiai įvyko kur kas anksčiau: jau 1980 metais daug savivaldybių tarybų pritarė gyventojų įtraukimui į geros kaimynystės bendruomenes ir pakeitė valdymą paslaugų teikimu vietos lygmeniu“ (*Morphet*, 2008, p. 1, 4).

Kad esama skirtingų savivaldos požiūrių, rodo Lietuvos mokslo diskursas ir valdymo praktika. Čia taip pat esama plačiojo ir siaurojo požiūrių į savivaldybę. Plačiuoju požiūriu savivaldybė – tai ypatinga žmonių bendruomenė (žmonių santalka, socialinė organizacija, socialinė grupė), tvarkanti dalį visuomenės bendrųjų reikalų. Ją sudaro tam tikroje valstybės teritorijos dalyje, vadinamoje savivaldybės teritorija, esantys žmonės (ji vadinama savivaldybės bendruomene) ir savivaldybės teritorijoje tikslingai veikiančios, kryptingą poveikį žmonėms darantys bei viešąsias paslaugas jiems teikiantys vietos savivaldos subjektai. Siauruoju požiūriu savivaldybė – tai visuma specialių organizacijų (institucijų), vykdančių veiklą valstybės teritorijos dalyje, tvarkančių tam tikrus bendruosius visuomenės reikalus ir taip kryptingai veikiančių toje teritorijoje gyvenančius žmones bei jų socialines grupes. Siauruoju požiūriu savivaldybės veikla yra savivaldybės valdžios vykdymas (atlieka savivaldybės taryba ir kartais savivaldybės vykdomosios institucijos), savivaldybės valdžios priimtų sprendimų įgyvendinimas (atlieka savivaldybės vykdomosios institucijos ir savivaldybės administracija) bei viešųjų paslaugų teikimas (atlieka savivaldybės įstaigos ir kontroliuojamos įmonės). Siauruoju požiūriu institucinę savivaldybės struktūrą sudaro tie patys elementai kaip ir plačiuoju savivaldybės požiūriu (vietos savivaldos subjektai), t. y. savivaldybės atstovaujamoji ir vykdomoji institucijos bei savivaldybės administracija (*Astrauskas*, 2004, p. 10). Vietos savivaldos subjektai sudaro vientisą daugiapakopę (*Savivaldos...*, 2006, p. 2003–2007) valstybės valdymo subjektų sistemą (žr. 7.1.1. pav.).



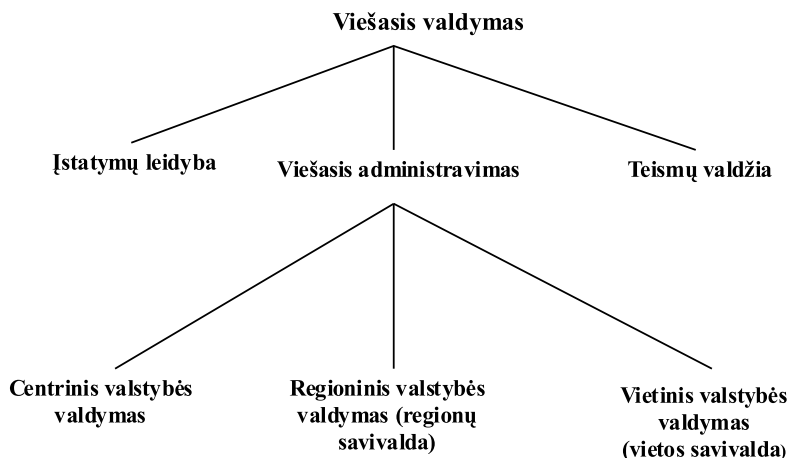
7.1.1. pav. Valstybės valdymo subjektai (Kleponis, 2010–2014 m.)

### Šiuolaikinės savivaldos formų įgyvendinimo bruožai

Reikia pabrėžti, kad vietos savivaldybių administravimas yra ir valstybės viešojo administravimo sudėtinė dalis, nes Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme nedviprasmiškai nurodyta, kad lygia-verčiai viešojo administravimo subjektai yra tiek „valstybės institucija ar įstaiga, tiek savivaldybės institucija ar įstaiga, pareigūnas, valstybės tarnautojas, valstybės ar savivaldybės įmonė, viešoji įstaiga, kurios savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, asociacija, įstatymo nustatyta tvarka įgaliota atlikti viešąjį administravimą“. Esminis vietos savivaldos organizavimo skirtumas skirtingose vietos savivaldos organizavimo teorijose yra savivaldos institucijų santykis su centrine valdžia atskleidžiant sprendimų priėmimo tvarką. Vietos lygmeniu viešasis administravimas įgyvendinamas vadovaujantis trimis teorijomis: valstybine, dualistine ir bendruomenine. Pagrindinius valstybinės vietos savivaldos teorijos (žr. 7.1.2. pav.) principus XIX a. suformulavo vokiečių mokslininkai L. Šteinas ir R. Gneistas. Jos esmė –

visus įgaliojimus savivaldybės gauna iš valstybės. „Valstybė atitinkamus įgaliojimus gali ne tik suteikti, bet prireikus ir atsiimti“ (*Kondratienė, 2008, p. 62*). Tai labiau primena valstybės valdžios valdymą vietose nei vietos savivalda. Ši valdymo teorija pasiteisino valstybėse, kuriose buvo siekiama sušvelninti teritorinį valstybės susiskaidymą tam panaudojant bendrojo centralizuoto centrinio valdymo modelį XVIII a. pabaigoje – XIX amžiuje Prūsijoje, Prancūzijoje, JAV. Anglosaksų tradicijos teisės sistemai priklausančiose valstybėse ši koncepcija buvo papildyta. Sukurta suteiktų įgaliojimų doktrina, kurios esmė – kad valstybės valdžiai nepavaldiems vietos savivaldos subjektams valdymo įgaliojimus suteikia valstybės parlamentas, pavyzdžiui, Anglijoje. Jis aiškiai apibrėžia minėtų subjektų kompetencijos ribas (žr. 7.1.2. pav.).

### VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SISTEMA IR VALSTYBĖS VALDYMO TEORIJOS TAIKYMAS



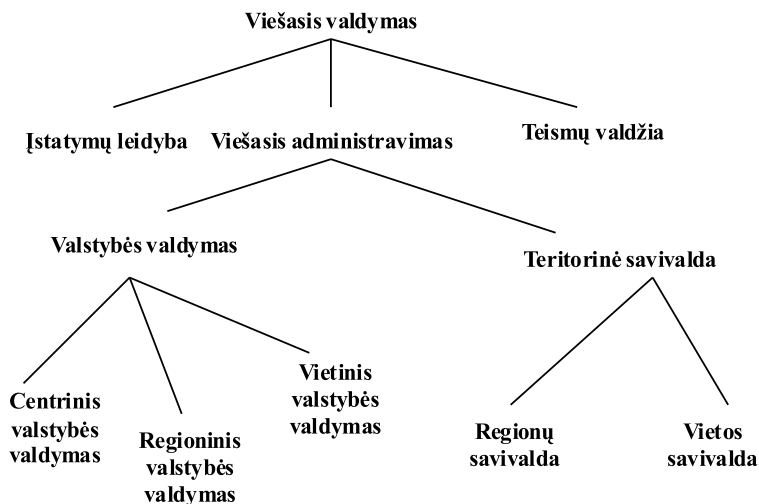
7.1.2. pav. Vietos valdymo teorija ir viešasis administravimas  
(*Kleponis, 2010–2014 m.*)

Šiuo metu pasaulyje labiausiai paplitusi vietos savivaldos dualizmo teorija (žr. 7.1.3. pav.). Viena vertus, ji pripažįsta vietos savivaldos teises, kita vertus, laiko jas priklausomomis nuo valstybės valdžios institucijų. Žymus XX a. prancūzų politologas Ž. Biurdo teigia, kad



teritoriniai bendruomeniniai junginiai turi išimtines prigimtines teises, tačiau jos juridinę reikšmę įgauna tik jeigu jas įteisina įstatymų leidėjas. Ši išvada svarbi siekiant teisingai suvokti teisinę vietos savivaldos subjektų padėtį valstybės valdymo sistemoje (*Kondratienė, 2008, p. 62*).

## VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SISTEMA IR DUALISTINĖS VIETOS SAVIVALDOS TEORIJS TAIKYMAS



7.1.3. pav. Dualistinė vietos valdymo teorija ir viešasis administravimas  
(*Kleponis, 2010–2014 m.*)

Modernios savivaldos formavimuisi taip pat svarbūs du konceptualūs dokumentai. Tai 1948 m. priimta Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, kurioje, be kitų svarbių principų, yra nuostatos, užtikrinančios žmonių teises dalyvauti valdant. Jie išreiškiami tam tikrais teiginiais, pavyzdžiui:

- kiekvienas turi teisę tiesiogiai arba per laisvai išrinktus atstovus dalyvauti valdant savo šalį;
- kiekvienas turi teisę lygiomis sąlygomis stoti į savo šalies valstybės tarnybą;

- žmonių valia yra valstybės valdžios pagrindas; remiantis visuotine ir lygia rinkimų teise ši valia reiškiamą periodiškai ir teisingai rengiamuose rinkimuose, vykdomuose slaptu balsavimu arba lygiaverte laisvo balsavimo tvarka.

Antrasis dokumentas yra Europos vietos savivaldos chartija, patvirtinta Europos Tarybos 1985 metais. Lietuva ją ratifikavo 1999-aisiais. Joje įtvirtinti pagrindiniai šiuolaikinės savivaldos konstituciniai ir teisiniai pagrindai, sąvokos, įgaliojimai ir pareigos, administracinė savivaldos organų struktūra ir išteklių, reikalingi vietos valdžios organų užduotims įgyvendinti, taip pat kiti vietos savivaldos principai, į kuriuos orientuojantis kuriama savivalda. Chartijos paskelbimas vertinamas kaip vietos valdžios institucijų siekis išsilaisvinti nuo per didelio valstybės ir (arba) regionų valdžios reguliavimo. Joje išdėstytos vietos autonomijai ir vietos valdžios institucijoms svarbios sąlygos. Tos sąlygos padeda spręsti tokias problemas kaip vietos mokesčių autonomija, teisė gauti tinkamą valstybės finansavimą jai paskirtoms funkcijoms atlikti, teisė į savarankišką organizavimą ir t. t. Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongresas kartu su nepriklausomų ekspertų komisija stebi chartijos įgyvendinimą. Komisiją sudaro po vieną narį iš kiekvienos valstybės narės. 2001 m. Europos Tarybos vietos ir regionų valdžios institucijų kongreso ekspertai pateikė išvadą apie savivaldą Lietuvoje. Atvykusi delegacija tyrė, ko trūksta Lietuvos teisės aktuose, kas buvo numatyta Lietuvos įsipareigojimuose prieš ratifikuojant Europos vietos savivaldos chartiją ir kaip įgyvendinami priimti teisės aktuose numatyti įsipareigojimai. Ekspertai nustatė, kad įgyvendinamas subsidiarumo principas Lietuvos teisės aktuose turėtų būti išaiškintas išsamiau. Kai kuriais atvejais su vietos savivalda susijusi teisinė sistema yra neišsami ir prieštaringa chartijos nuostatai, t. y. teisei ginti savo narius. Šios nuostatos aiškiai išreikštos chartijoje.

Ši dokumentą pasirašiusios valstybės Europos Tarybos valstybės narės atsižvelgdamos į tai, kad Europos Tarybos tikslas – glaudžiau suvienyti savo narių gretas, siekia užtikrinti jų saugumą ir įgyvendinti paveldėtus idealus ir principus:

- susitarti valdymo srityje, kad savivaldos institucijos yra bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas;
- pripažinti, kad piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus yra vienas iš demokratijos principų, kuriuos pripažįsta

visos valstybės Europos Tarybos valstybės narės; kad ši teisė gali būti tiesiogiai įgyvendinama būtent per vietos valdžios institucijas, kad tik jos turi realius įsipareigojimus ir gali garantuoti veiksmingą tiesiogiai su piliečiais susijusį valdymą;

- suprasti, kad vietos savivaldos apsauga ir jos stiprinimas įvairiose Europos šalyse yra svarbus įnašas į demokratijos principais ir valdžios decentralizavimu grindžiamos Europos kūrimą. Šių tikslų įgyvendinimas reikalauja garantuoti, kad veiktų vietos valdžia, sudaryta iš demokratiškai sprendimus priimančių institucijų ir galinti savarankiškai prisiimti įsipareigojimus, pasirinkti jų vykdymo būdus, priemones ir šaltinius jiems įgyvendinti.

Chartijos paskelbimas gali būti vertinamas kaip vietos valdžios institucijų siekis išsilaisvinti nuo per didelio valstybės ir (arba) regionų valdžios reguliavimo. Joje buvo svarbu išdėstyti sąlygas, kurios buvo svarbios vietos autonomijai ir vietos valdžios institucijoms, palaikantiems santykius su valstybės ir (arba) regionų valdžia. Tos sąlygos padėjo spręsti tokias problemas kaip vietos mokesčių autonomija, teisė gauti tinkamą valstybės finansavimą jai paskirtoms funkcijoms atlikti, teisė į savarankišką valdymo struktūrų ir funkcijų organizavimą, reorganizavimą ir kt. Chartija svarbi tuo, kad ji yra politinis dokumentas, kurį valstybės narės pasirašytą ir ratifikuotą Europos Taryba galės panaudoti norėdama laikyti tą valstybę savo dalimi. Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongresas kartu su nepriklausomų ekspertų komisija stebi, kaip chartija įgyvendinama. Komisiją sudaro po vieną narį iš kiekvienos valstybės narės. Europos Taryba turėjo didelę įtaką Rytų ir Vidurio Europos valstybių demokratiniais pokyčiams žlugus komunistiniam režimui 1989–1991 metais. Daugelio naujų konstitucijų kūrėjų Europos vietos savivaldos chartijos principus perkėlė į tolesnį teisėkūros procesą. Europos vietos ir regionų vietos valdžios institucijų kongreso nepriklausomų narių komisija stebėjo visas valstybes nares, įskaitant naujasias, kad užtikrintų praktinį principų laikymąsi. Kartais būna taip, kad tikrovė ne visada sutampa su konstituciniais principais, bet chartija pateikia svarbią vertinimo gairę, pagal kurią vertinama pažanga (*The Oxford*, 2011, p. 19).

## Vietos valdymas postmodernioje visuomenėje

Reikia nepamiršti, kad formuojant ir diegiant modernios vietos savivaldos sampratą svarbu suvokti, kokiame pasaulyje dabar gyvena žmonija. Dabartinė visuomenė laikoma postmodernia (*Krauč*, 2004, 2010; *Rubavičius*, 2010), jai būdingas modernus socialinis konfliktas (*Dahrendorf*, 1996, p. 168, 257). Pasak R. Dahrendorfo, kalbama apie paskutinįjį XX a. ketvirtį ir XXI a. pradžią. Šiam laikotarpiui būdinga: 1) naujos technologijos ir informacinė visuomenė; 2) J. Schumpeterio idėjų apie praktinį ekonominio mąstymo politikoje taikymas ir J. Keinso modelio žlugimas dėl negalėjimo susidoroti su didėjančiu nedarbu, infliacija ir t. t. Vienas iš problemos sprendimo būdų buvo priimti vadinamosios naujosios dešinės idėjas politikos, ekonomikos ir socialinės apsaugos klausimais; 3) nedarbo didėjimas; 4) išsivystęs pasaulis ieško naujų šaltinių augti ir plėstis, o mažiau išsivystęs grimzta į skurdą; 5) vieni žmonės eikvoja energiją ir kuria gerovę, kiti plečia pilietines teises ir nesutaria tarpusavyje, nors laisvei reikia ir vieno, ir kito; 6) ekstremizmo stiprėjimas; 7) globalizacija; 8) daugiakultūriškumas.

Svarbu, kad visos XX a. 9-ojo dešimtmečio neoliberalios reformos itin svarbios siekiant suprasti teritorinį valdymą, nes jis suvokiamas kaip valstybės ir regionų valdžių tarpusavio santykiai. Klestint gerovės valstybei santykiai dažniausiai buvo apibrėžiami kaip vadovo ir vykdytojo santykiai: vadovas buvo valstybės valdžia, o vykdytojas – viešąsias paslaugas valstybės vardu teikianti vietos valdžia. Gerovės valstybės modelio krizė ir neoliberalizmo iškilimas reiškė perėjimą nuo santykių modelio „vadovas–vykdytojas“ prie tokio, kuris apibūdinamas kaip pasirinkimo laisvė. Tiesą sakant, šis perėjimas buvo neoliberalaus valdymo koncepcijos pasireiškimas, pagrįstas konkurencija, vykstančia teritoriniam valdymui kuriant rinkos tipo sąlygas (*The Oxford*, 2011, p. 9).

Yra teigiančių, kad tokius ir panašius veiksmus galima vadinti vietos savivaldos išorine aplinka, bet juk savivaldybės, kaip teritorijos, neturi globaliems procesams būdingos aplinkos, nes tai, kas vyksta tarptautiniu ar valstybės mastu, vyksta ir savivaldybėse, t. y. jų vidinėje aplinkoje. Skiriasi tik apimtys ir rezultatai (*Raipa*, 2012, p. 303). Kaip kitaip būtų galima suprasti vieno žymiausių socialinių mąstytojų, postmodernizmo analitiko, Z. Baumano pasakymą, kad „būti

„lokaliam“ globaliame pasaulyje yra socialinės atskirties ir nuosmukio požymis“ (*Bauman*, 2002, p. 9). Galima sutikti, kad išorės aplinka daro įtaką vietos savivaldybei vykdant funkcijas, nes pagal demokratišiam valdymui būtiną valdžių pasidalijimo principą priskirtas ar kontroliuojamas gali būti išorinės aplinkos subjektas (Seimas, Vyriausybė, teismas, kontrolieriai ir t. t.).

### Vietos valdymas postmodernioje visuomenėje

Ir dabar aktualus klausimas, ar pasaulio valstybės vienodai suvokia vietos savivaldą. Remiantis R. Dahrendorfu (*Dahrendorf*, 1996, p. 115) laisvės konstituciją sudaro trys būtinieji elementai: įstatymo valdžia, demokratija ir vadovavimas. Įstatymo valdžia paverčia žmones piliečiais, lygiaverčiais pilietinių visuomenių nariais. Demokratija leidžia išgirsti piliečių balsą. Ji suteikia jiems teisę, o ištikus krizei – pareigą pasakyti, ko jie nori ir ko nenori. Vadovavimas neleidžia visuomenėms sustoti. Jis padeda nepatekti į biurokratijos narvą, prasiūša per nuolatines diskusijas apie visuotinę demokratiją. Demokratijos ir vadovavimo sąveika išsaugo pilietinės visuomenės atvirumą. Tai vadinama vakarietiška samprata. Ji būdinga šiuolaikinei moderniai vietos savivaldai. Beje, ir pokomunistinėse šalyse formuojasi labai panaši samprata. Pavyzdžiui, Rusijoje ar Kazachstane deklaruojamos šios nuostatos: demokratinėje valstybėje valdžių (įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisimų) padalijimas vyksta ne tik horizontaliai, bet ir vertikaliai. Federacinėje valstybėje padalijimas dar labiau diferencijuotas, nes yra trys lygiai: federacijos, regionų ir vietos. Vietos valdžios išskirtinumas yra tas, kad valstybės ir regionų valdžios negali efektyviai spręsti įvairių lygių problemų, nes vienodai vertinant valdymą sudėtinga spręsti regionų problemas. Vietos savivalda yra viena iš valdžios grandžių, žemiausia, bet artimiausia žmonėms, nes sudaro palankias sąlygas plėtoti vietos bendruomenę, gerinti gyventojų gyvenimą, o tai yra demokratijos esmė. Be to, vietos savivalda yra demokratišnių šalių pagrindas, nes vietos bendruomenės itin svarbios demokratinėje valstybėje, kaip ir piliečių teisė dalyvauti tvarkant visuomeninius reikalus (*Kirsanov*, 2008, p. 3–4; *Prudnikov*, 2008, p. 3). Kazachstano mokslininkai teigia, kad pasaulinė patirtis rodo, jog tik visų piliečių aktyvumas, atsiskaitymo gyventojams ir kontrolės

procedūrų sukūrimas leis pagerinti visuomeninių paslaugų teikimą. Vietos savivaldą reikia kurti remiantis Europos savivaldos chartijos principais (*Machmutova*, 2003, p. 68–69). Taigi „visos Rytų ir Vidurio Europos valstybės, išsivadavusios iš sovietinės okupacijos, per paskutinį XX a. dešimtmetį vykdė administracines-teritorines reformas, siekiant, kad vietos (municipalinė) savivalda taptų, kaip ir visose demokratinėse pasaulio valstybėse, vietos demokratijos išraiškos priemone bei vietinių paslaugų teikėja“ (*Paulikas*, 2013, p. 198).

Apibendrinant galima teigti, kad vadinamoji vakarietiška vietos savivaldos samprata remiasi ilgalaikė tradicija ir iš esmės yra pripažįstama daugelyje pasaulio valstybių, bet tuo pačiu metu ji kinta, todėl galima kalbėti apie modernią vietos savivaldą, kuri priklauso nuo dabartiniame pasaulyje vykstančių procesų, o kartu yra sudėtinė tų procesų dalis. Siekiant atskleisti vietos savivaldos šiuolaikiškumą reikia aiškintis sampratas, principines konceptualių dokumentų nuostatas ir pasaulio šalių vietos savivaldos įgyvendinimo specifiką.

---

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Pagrįskite, kodėl skiriasi požiūriai į savivaldą?
2. Kokiais dviem dokumentais reikia remtis analizuojant vietos savivaldą?
3. Kokie subjektai sudaro Lietuvos vietos savivaldos sistemą?
4. Paaškindinkite, kaip suprasti Z. Baumano pasakymą, kad „būti lokaliai“ globaliame pasaulyje yra socialinės atskirties ir nuosmukio ženklas“?
5. Kaip demokratijos ir vadovavimo sąveika išsaugo pilietinės visuomenės atvirumą?

---

## LITERATŪRA

---

1. ASTRASKAS, A. Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška. *Viešoji politika ir administravimas*. 2004, Vol. 8, p. 9–24.
2. BAUMAN, Z. Globalizacija: pasekmės žmogui. Vilnius: Strofa, 2002.

3. CROUCH, C. *Coping with Post-Democracy*. Fabian Ideas 598. London: The Fabian Society, 2000.
4. DAHRENDORF, R. *Modernusis socialinis konfliktas*. Vilnius: Pradai, 1996.
5. Europos vietos savivaldos chartija. Prieiga per internetą: <<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?Condition1=48874&Condition2>>.
6. KLEPONIS, B. *Vietos savivaldos sistema*. Mokomoji medžiaga. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010–2014.
7. КИРСАНОВ, С. А.; и др. *Муниципальное управление: эффективность муниципального менеджмента*. Санкт-Петербург: Андреевский издательский дом, 2008.
8. KONDRATIENĖ, V. Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo mechanizmai. *Jurisprudencija*. 2008, Vol. 3 (105), p. 60–66.
9. КРАУЧ, К. *Постдемократия*. Москва: Издательский дом государственного университета, 2010.
10. МАХМУТОВА, М. М. *Местное самоуправление в Казахстане: особенности ситуации и перспективы развития*. Алматы: Центр анализа общественных проблем, 2003.
11. MORPHET, J. *Modern Local Government*. London: EC1Y 1SP, 1, 4, 2008.
12. PAULAUSKAS, S. *Savivaldos dialektika*. Klaipėda: Klaipėdos universitetas, 1999.
13. PAULIKAS, V. Vietos savivaldos administracinės teritorinės reformos Lietuvoje ir kitose valstybėse. *Viešoji politika ir administravimas*. 2013, Vol. 12 (2), p. 197–211.
14. ПРУДНИКОВА, А. С. *Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах*. Москва: Закон и право, 2008.
15. RAIPA, A. ir kiti. *Modernus viešasis valdymas*. Kaunas: Vitae Litera, 2012.
16. RUBAVIČIUS, V. *Postmodernusis kapitalizmas*. Kaunas: Kitos knygos, 2010.
17. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
18. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Loughlin, J.; Hendriks, F.; Lidström, A. (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2011.
19. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija. Prieiga per internetą: <[http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=278385&p\\_query=&p\\_tr2/](http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=278385&p_query=&p_tr2/)>.

---

## 7.2. SISTEMINIAI IR PROCESINIAI VIETOS SAVIVALDOS POKYČIAI

---

Septintojo skyriaus antrajame poskyryje:

- analizuojami sisteminių ir procesinių pokyčių įgyvendinimo vietos savivaldoje principai;
- aptariami vietos (teritorinės) savivaldos įgyvendinimo modeliai;
- supažindinama su Lietuvos savivaldos įgyvendinimu atkūrus nepriklausomybę.

Šiame poskyryje siekiama išanalizuoti sisteminius ir procesinius vietos savivaldos pokyčius. Sistemiskumas suprantamas kaip daiktai ar reiškiniai, kuriuos jungia ypatingi jų vidinių elementų (posistemų) ryšiai. Kaip matyti, bendriausias sistemos apibrėžimas yra iš dviejų dalių: a) elementų ir b) jų ryšių. Kitaip tariant, sistema galima vadinti viską, kas turi bent du konceptualiai suvokiamus elementus, susijusius vienokiais ar kitokiais tarpusavio ryšiais. Taigi vietos savivaldos sisteminiai elementai yra valdymo organai, pareigybės, struktūros ir juos veikiantys principai bei funkcijos. Būtent principai ir funkcijos lemia vietos savivaldos pokyčius. Šiuo atveju nagrinėjami skirtingų pasaulio valstybių skirtingi vietos savivaldos įgyvendinimo modeliai, kurie tradiciškai yra du: europietiškas (žemyninis) ir anglosaksų tradicijos šalių. Iš tikrųjų modelių yra kur kas daugiau, nes jie atsiranda atsižvelgiant į pasirinktus principus ir jų praktinį įgyvendinimą. Siekiant geriau suvokti sisteminius pokyčius toliau analizuojama Lietuvos vietos savivaldos raida, atskleidžiamos permainos, išryškėjusios įgyvendinant tiek savivaldybių institucinę sandarą, tiek funkcijas. Aišku, kad sandaros ir funkcijų pokyčių negalima suprasti nepabandžius suvokti tokių principų kaip subsidarumas, teisėtumas, dalyvavimas ir kt.

### **Savivaldos procesų kūrimo ir įgyvendinimo įvairovė**

Vietos savivaldos esmė skirtingose pasaulio valstybėse suvokiama panašiai, tačiau skiriasi įgyvendinimo modeliai. Tradiciškai pripažįstami du: europietiškas (žemyninis) ir anglosaksų tradicijos šalių modelis. Pastarajam modeliui būdinga, kad jis išaugo iš vietos bendruomenės, parapijos ir miestų. Švedijoje yra keturių tipų vietos valdymas:

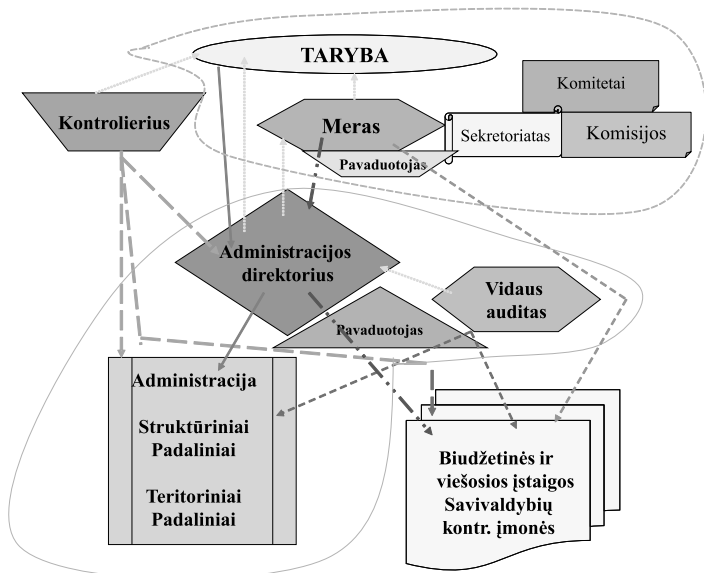


komunos, landstingai, parapijos ir vyskupystės. Jie tarpusavyje bendradarbiauja sprendami piliečių problemas. Visa tai įteisinta konstitucijoje, kurioje apibrėžiamas piliečių ir visuomeninio sektoriaus santykis. Nuo Vilhelmo Užkariautojo laikų vietos bendruomenės buvo labai autonomiškos, atliko daug funkcijų, net ir teismų bei policijos. Todėl vėliau bendruomenės sujungus į valstybę reiškė, kad ir veikę institutai įtraukiami į valstybės valdymo sistemą. Taip tradicijos pradėtos puoselėti, bet net Didžiojoje Britanijoje, kur vadovaujamosi taisykle „jei gali nekeisti, nekeisk“, nuolat atsižvelgiama į pokyčius ir vykdomos tam tikros vietos savivaldos reformos. Tokiais pavyzdžiais galima laikyti 2000 m. priimtą Vietos savivaldos aktą, kuris modernizavo vietos savivaldą Skandinavijos valstybėse. Čia XX a. 9-ojo dešimtmečio pabaigoje šalys (pirmiausia Švedija) inicijavo reformas, kurios žinomos kaip bandymas sukurti „laisvąją bendruomenę“. Jomis siekta sumažinti valstybės vykdomą švietimo ir sveikatos apsaugos reguliavimą. Šios reformos pakeitė Skandinavijos šalių vietos valdžios sistemas, t. y. modernizavo jų vietos politiką ir administracines sistemas. Kita vertus, visuomenė pradėjo suprasti, kad politinė decentralizacija ir vietos autonomija yra svarbūs demokratijos elementai (*The Oxford...*, 2011, p. 7).

Žemyninis modelis buvo pagrįstas antikos tradicija. Vietos savivaldos sistema buvo kuriama atsižvelgiant į vietos specifiką. Dažniausiai iš savivaldžių vietos bendruomenių formaliai buvo atimamos ir valdžiai atiduodamos teisės. Iš tikrųjų net ir valstybėse, ypač federacinėse, veikia keli modeliai. Pavyzdžiui, JAV yra trys modeliai, kurie dar turi savo atmainų (*Astrauskas*, 2003, p. 25). Vokietijoje (*Elers*, 2002, p. 118, *Lichterhand*, 2002, p. 29) formaliai pripažįstama, kad veikia keturi modeliai, bet net ir juos įgyvendinančios savivaldybės daug kuo skiriasi. Reikia pripažinti, kad nėra vieno ar apskritai pageidaujamo vietos savivaldos modelio. Yra keli modeliai, nors vienas modelis gali tapti populiariesnis nei kiti, ir tada atsiranda poreikis periodiškai perkelti jį kitur (*De Vries*, 2008, p. 8).

Kyla klausimai, kaip ir kokia tvarka renkama taryba, kas yra tarybos pirmininkas, kokia tvarka renkamas meras, kiti pareigūnai, kaip ir kokie komitetai sudaromi ir kaip jie funkcionuoja, kaip skiriamas administracijos direktorius, kokia jo kompetencija, kokia savivaldybės administracijos struktūra ir funkcijos, kaip vykdoma darbo kontrolė ir auditas, kokie yra pavaldumo ryšiai su savivaldybės įmonėmis ir vietos bendruomenėmis bei kitomis nevyriausybinėmis organizacijomis

(Savivaldos..., 2006, p. 218–223). Atsižvelgdami į juos, savo vertybes, patirtį, sampratą, o kartais ir interesus atsako ir nacionalinio lygmens, ir vietos lygmens politikai. Vietos savivaldybės, kaip organizacijos funkciniai ryšiai, pateikiami 7.2.1. pav.



7.2.1. pav. Vietos savivaldybės kaip organizacijos funkciniai ryšiai  
(Kleponis, 2010–2014 m.)

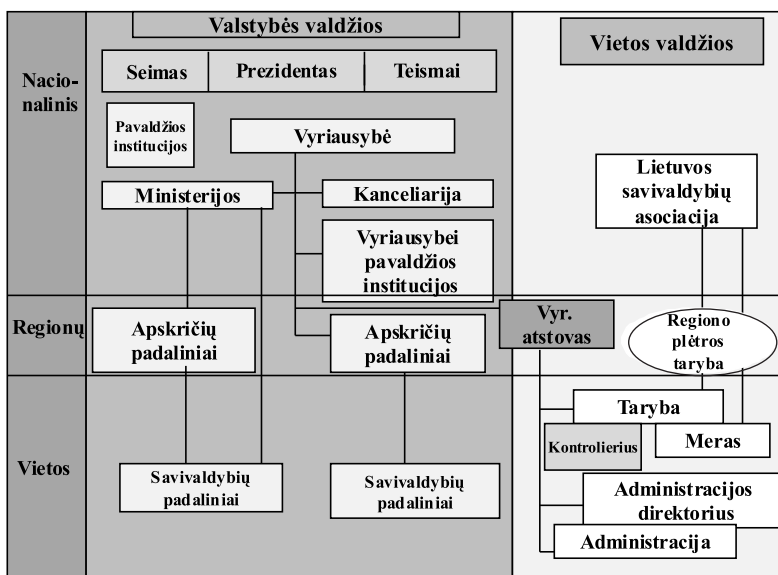
Mokslinėje literatūroje savo konceptualumu išsiskiria A. Kozyrino ir kitų autorių pateiktas vietos savivaldos sistemų skirstymas (Kozyrinas, 2003, p. 90). Autoriai išskiria dvi: municipalinę (anglosaksų šalių tradicijos) ir bipolinę (romanų-germanų) sistemas. Ši sistema apima vietos savivaldos sistemas. Pagrindinis Didžiojoje Britanijoje atsiradusios municipalinės (anglosaksų šalių tradicijos) sistemos požymis yra tai, kad taryba yra kolegiali atstovaujamoji institucija. Jos vadovą (merą, pirmininką, lyderį) renka gyventojai arba taryba, specialiuosius tarybos įgaliojimus nustato įstatymas; viršenybės principas administraciniuose teritoriniuose vienetuose renkamiems organams netaikomas, jie veikia pagal griežtai apibrėžtą kompetenciją; vietos savivaldos institucijų funkcijų kontrolę vykdo specialiosios šakinės ministerijos, tačiau taryba gali tiesiogiai kreiptis į bet kurią ministeriją; vietos savivaldos institucijų

sprendimus valstybės institucijų ar privačių asmenų prašymu gali panaikinti bendrosios kompetencijos teismai. Ši sistema turi dviejų rūšių savivaldos modelius – britų ir vadinamąjį Šiaurės Amerikos. Britų sistemai būdingos vietos savivaldos institucijos; vietos savivaldos sistemoje valdžių atskyrimo principas netaikomas: administracinių teritorinių vienetų ir vietos savivaldos to paties lygio institucijų teisinė padėtis yra suvienodinta. Šiaurės Amerikos sistemai būdinga tai, kad vietos savivaldos subjektai – korporatyviniais pagrindais susivieniję vietos gyventojai. Yra įvairių vietos valdžios sudarymo ir veiklos formų. Bipolinės (romanų-germanų) sistemos pagrindinis požymis tas, kad viename administraciniame teritoriniame vienete veikia vietos savivaldos ir tiesioginio valstybės valdymo sistemos; vietos savivaldos subjektai – vietos bendruomenės, galinčios viešojoje teisėje veikti juridinio asmens teisėmis; vietos savivaldos institucijų vadovai įgaliojimus pasiskirsto tarpusavyje; teritorinei bendruomenei suteikta bendroji kompetencija vadovaujantis principu „leidžiama viskas, ko nedraudžia įstatymas“; vietos valdžią vietoje kontroliuoja valstybės valdžios atstovas). Bipolinėje (romanų-germanų) vietos savivaldos sistemoje taikomi kelių rūšių vietos savivaldos modeliai. Romanų modeliui būdingas suvienodintas administracinių teritorinių vienetų ir vietos savivaldos vieno lygio institucijų teisinis statusas, kolegialios vietos savivaldos institucijos. Jis veikia Prancūzijoje, Italijoje, Ispanijoje, Portugalijoje ir Graikijoje. Germanų modeliui būdinga vietos savivaldos organizavimo formų įvairovė, išsamus vietos savivaldos institucijų teisinės padėties reglamentavimas, išskiriami privalomi ir papildomi vietos savivaldos institucijų įgaliojimai. Toks modelis taikomas Vokietijoje, Austrijoje, Belgijoje ir Šveicarijoje. Skandinavų modeliui būdinga: kompetencija skirtingo valdymo lygiais paskirstoma atsižvelgiant į tautos siekius; vietos bendruomenėms perduodamos pagrindinės valstybės socialinės apsaugos funkcijos; vietos savivaldos institucijų kontrolę vykdo decentralizuotos institucijos. Šis modelis taikomas Švedijoje, Norvegijoje ir Suomijoje. Lotynų Amerikos modeliui būdingas skirtingas valdymas miesto ir kaimo vietovėse, taikomos tradicinės vietos savivaldos valdymo formos, deklaruojama politinė vienybė ir administracinė autonomija, reiškiančios, kad politinę vienybę vietose garantuoja vietos valdžia o administracinė autonomija sprendžiant vietos problemas suteikiama municipalinei valdžiai (Kondratienė, 2008, p. 62–63).

Taigi nagrinėjant savivaldos modelius matyti, kad juos skirtingus daro vietos savivaldai svarbių principų įgyvendinimo specifika. Apžvelgdamas savivaldą, kaip modernaus viešojo valdymo politinę teritorinę organizaciją, G. Žilinskas pateikia kriterijus, kuriuos galima taikyti vietos savivaldos sistemose. Tai demokratinė kontrolė, orientavimasis į pilietį ar vartotoją, politikų ir administracijos kooperacija, decentralizacija, kontrolė ir atsiskaitymas, tarnautojų potencialas ir inovacijos bei konkurencija (*Raipa ir kiti*, 2012, p. 301–302).

### Lietuvos vietos savivaldos raida

Analizuojant Lietuvos vietos savivaldos raidą po nepriklausomybės atkūrimo matyti, kad vyko tęstinės reformos, nors vietos savivaldos subjektų sistema kito mažai, todėl ją nagrinėjant būtina suprasti, kaip jos tarpusavyje sąveikauja (žr. 7.2.2. pav.). Valdžios subjektų tarpusavio sąveika ir subjektų vidaus santykiai buvo ir yra vykstančių reformų tikslas, todėl jas verta panagrinėti.



7.2.2. pav. Nacionalinių, regionų ir vietos valdymo subjektų sistema (*Kleponis*, 2010–2014 m.)

Pirma reforma buvo susijusi su Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymo (toliau – ir Vietos savivaldos įstatymas) priėmimu. Šiame įstatyme buvo numatyta pereiti prie tradicinės vietos savivaldos organizacijos. Antras reformų etapas susijęs su 1994 metais priimtu Vietos savivaldos įstatymu, įtvirtinusi naują vietos savivaldos organizavimo ir funkcionavimo modelį, kuris iš esmės skyrėsi nuo ankstesniojo (*Lietuvos...*, 1994). Šiame įstatyme buvo išdėstyti šie vietos savivaldos principai:

- savivaldybės ir valstybės interesų derinimo;
- tiesioginio toje savivaldybėje gyvenančių Lietuvos Respublikos piliečių dalyvavimo savivaldybės tarybos rinkimuose, apklausoje, gyventojų sueigose ir pasirašant peticijas;
- savivaldos institucijų ir jų pareigūnų atskaitingumo gyventojams;
- viešumo ir reagavimo į gyventojų nuomonę;
- teisėtumo ir socialinio teisingumo;
- ekonominio savarankiškumo.

Buvęs Lietuvos Respublikos Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto pirmininkas V. Krupoviovas teigia, kad po 2000 metų dėl mūsų valstybėje nuolat vykstančių viešojo valdymo pertvarkos procesų ir atsiradusio tam tikro teisinio aiškumo dėl Vietos savivaldos įstatymo kai kurių nuostatų atitikties Konstitucijai toliau atitinkamai buvo keičiami (tobulinami) teisės aktai, pirmiausia Vietos savivaldos įstatymas. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas) nutarimu nustatyti esminiai šio įstatymo ir Konstitucijos neatitikimai buvo pašalinti 2003 m. vasario 25 d., nekeičiant Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintų vietos savivaldos principų. Įstatymų leidėjas, įvertinęs minėtuosius ir kitus procesus bei atsižvelgęs į susiklosčiusias aplinkybes, Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatyme, priimtame 2008 m. rugsėjo 15 d., dar nuosekliau ir išsamiau apibrėžė vietos savivaldos principus, išdėstytus šio įstatymo 4 straipsnyje:

- atstovaujamosios demokratijos;
- savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją;
- savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas. Savivaldybės taryba turi įgaliojimus kontroliuoti savo sudarytas ir jai atskaitingas vykdomąsias savivaldybės institucijas;

- savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai. Savivaldybės vykdomųjų institucijų sprendimai turi būti grindžiami įstatymais, Vyriausybės ir (arba) savivaldybės tarybos sprendimais;
- atsakingumo savivaldybės bendruomenei. Savivaldybės tarybos nariai (toliau – tarybos nariai) už savo veiklą yra atsakingi ir atskaitingi rinkėjams ir visai savivaldybės bendruomenei;
- savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo. Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus;
- savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus;
- bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo. Savivaldybės institucijų priimti sprendimai bendruomenės interesais neturi pažeisti įstatymų garantuotų atskirų gyventojų teisių;
- savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus. Savivaldybės institucijos sudaro sąlygas savivaldybės gyventojams tiesiogiai dalyvauti rengiant ir svarstant sprendimų projektus, organizuojant apklausas, susirinkimus, sueigas, viešą peticijų nagrinėjimą, skatina kitų formų pilietinę iniciatyvą. Savivaldybės institucijos diegia savivaldos principus švietimo, kultūros ir kitose įstaigose, remia su viešųjų savivaldybės reikalų tvarkymu susijusias asociacijų iniciatyvas;
- veiklos skaidrumo. Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla turi būti aiški ir suprantama savivaldybės gyventojams, kurie tuo domisi; jiems turi būti sudaromos sąlygos gauti atsakymus, kas ir kodėl daroma;
- viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę. Savivaldybės gyventojai ar jų atstovai turi teisę susipažinti su savivaldybės institucijų sprendimų projektais ir priimtais sprendimais, gauti viešus ir motyvuotus atsakymus į pareikštą nuomonę apie savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų ar atskirų valstybės tarnautojų darbą;

- žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo. Savivaldybės institucijų ar valstybės tarnautojų priimami sprendimai turi nepažeisti žmogaus orumo, jo teisių, laisvių ir lygių galimybių. Savivaldos principų raida rodo, kad į vietos savivaldą žvelgiama kaip į dinamišką, gyvenimo realijas atliepiančią procesą.

Kitas ypač svarbus, vietos savivaldai labai reikšmingas yra savivaldybės tarybos narių rinkimų sistemos klausimas. Reikia pasakyti, kad nors kritikuojama, tačiau savivaldybių tarybų rinkimų sistema veikia, t. y. laiduoja, kad per eilinius rinkimus sudaromos vietos valdžią savivaldybėje vykdančios institucijos. Savivaldybių tarybos sėkmingai išrenkamos visose savivaldybėse, atliekamos visos įstatymu nustatytos rinkimų procedūros. Kita vertus, rinkėjų aktyvumas, nesiekiantis 50 procentų, nėra toks, kuriuo galima būtų didžiulotis. Viena iš tokio rinkėjų pasyvumo priežasčių, kaip rodo gyventojų apklausos ir moksliniai tyrimai, yra ir netobula rinkimų sistema. Nuo 1995 m. savivaldybių tarybų nariai renkami pagal proporcinę rinkimų sistemą (nuo 2015 m. tik meras renkamas pagal mažoritarinę sistemą). Savivaldybių tarybų rinkimuose iki 2010 metų kandidatų į savivaldybių tarybų narius sąrašus galėjo siūlyti tik politinės partijos. Vienintelis šios sistemos pokytis buvo tas, kad rinkėjai nuo 2000 m. rinkimų galėjo balsuoti už tris pasirinktus kandidatus. 2010 m. įgyvendinant Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimą buvo atitinkamai pakeistas Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas: asmenims nustatyta teisė surinkus tam tikrą rinkėjų parašų skaičių kandidatais iškelti save. Tokia rinkimų sistema neprišėdė nei prie atsakingumo savivaldybės bendruomenei, nei prie kitų minėtųjų principų įgyvendinimo. Savivaldybių tarybų nariais dažniausiai tapo savivaldybių centrų arba didelių gyvenamųjų vietovių gyventojai. Mažesniųjų gyvenamųjų vietovių gyventojams niekas neatstovauja, nes ataskaitos ir susitikimai daugelyje savivaldybių organizuojami tik formaliai.

Institucinė savivaldybių struktūra visada buvo svarbus klausimas. Nuo 1995 m. įsigaliojo Vietos savivaldos įstatymo nuostatos, pagal kurias visa savivaldybių valdžia buvo sukoncentruota savivaldybės taryboje. Iš savivaldybės tarybos narių renkamas meras buvo ne tik tarybos, bet ir vykdomosios institucijos – valdybos vadovas. Meras pats turėjo vykdomosios institucijos įgaliojimus. Įgyvendinti

savivaldybės tarybos sprendimus padėjo administracija. Konstituciniam Teismui 2002 m. gruodžio 24 d. priėmus nutarimą, kad tam tikri Vietos savivaldos įstatymo straipsniai prieštarauja Konstitucijos 119 straipsnio 4 daliai, šią struktūrą teko keisti. Nuo 2003 m. vasario 25 d. veikia vietos savivaldos institucinė struktūra: atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba ir vienasmenė vykdomoji institucija – administracijos direktorius. Meras yra tarybos pirmininkas – savivaldybės vadovas. Vertinant, kaip minėtieji vietos savivaldos principai įgyvendinami gyventojams tiesiogiai įsitraukiant į vietos viešųjų reikalų tvarkymą, paaiškėja, kad Lietuvos Respublikos teisės aktuose gausu numatytų formų. Reikia pasakyti, kad minėtasis įstatymas nustato pareigą savivaldybės tarybos nariams ir vadovams bendrauti su rinkėjais susitikimų, priėmimų metu ir teikiant metines veiklos ataskaitas, o savivaldybių politikai ir valstybės tarnautojai privalo nagrinėti gyventojų skundus ir pareiškimus; gyventojai turi peticijų ir vietinių apklausų iniciatyvos teisę, gali dalyvauti savivaldybės tarybos, komitetų ir komisijų posėdžiuose, būti jų nariais, o savivaldybės tarybos sprendimų projektai turi būti skelbiami ir aptariami su gyventojais. Derėtų priminti, kad minėtasis įstatymas nustato tik pagrindines nuostatas. Savivaldybės taryba savo veiklos reglamente pati turi nusistatyti daugelį praktinio taikymo dalykų. Savivaldybės turėtų skatinti tiesioginį vietos gyventojų dalyvavimą tvarkant savivaldybės reikalus. Siekiant priartinti administracinių ir dalies viešųjų paslaugų teikimą prie gyventojų būtina savivaldybių vidaus decentralizacija. Viena iš pagrindinių tokios vidinės decentralizacijos priemonių yra savivaldybės administracijos teritorinių ir struktūrinių padalinių, t. y. seniūnijų, įkūrimas nuo savivaldybės centrų nutolusiose gyvenamosiose vietovėse. Šių savivaldybės administracijos padalinių ir jos vadovo seniūno statusas turi būti nuolat stiprinamas. Seniūnija turi turėti teisinį savivaldybės administracijos filialo statusą, jos veikla planuojama ir vykdoma pagal savivaldybių tarybų nustatyta tvarka parengtas ir patvirtintas seniūnijų veiklos programas, kurioms iš savivaldybės biudžeto skiriami asignavimai, o šių asignavimų valdytojas yra seniūnas. Vietos savivaldos įstatymas seniūnijoms ir konkrečiai seniūnams nustato tam tikras funkcijas, kurios apima pagrindinius kasdienius sprendimus klausimus. Įstatymo leidėjas nustatė, kad gyvenamųjų vietovių bendruomenių atstovai, t. y. seniūnaičiai,



turėtų siekti, jog viešosios paslaugos būtų teikiamos tinkamai, o su viešuoju gėriu susiję klausimai seniūnijos lygmeniu būtų sprendžiami atsižvelgiant į vietos gyventojų nuomonę, skaidriai ir viešai. Dabar galiojančiame įstatyme yra imperatyviai nustatyta pareiga įstatymo nustatyta tvarka išrinkti gyvenamųjų vietovių bendruomenių atstovus ir juos vadinti seniūnaičiais. Seniūnaičiams įstatymu nustatytos tam tikros teisės ir pareigos (*Krupoviesas, 2011, p. 6–9*).

Moderni vietos savivalda remiasi decentralizacijos principu, nes demokratinio savivaldos modelio taikytojai pripažįsta, kad visuomenės valdymas yra veiksmingesnis ir demokratiškesnis, jei sprendimus priima gyventojams artimesnės, geriau jų poreikius suprantančios ir juos įgyvendinti galinčios institucijos. Ir vietos savivaldybei, ir valstybei būdinga hierarchinė (daugiapakopė) struktūra, sudaryta ir iš elementų, kuriuose svarstomi ir (arba) priimami politiniai sprendimai (savivaldybės taryba, komitetai, komisijos ir kt.), ir iš elementų, kuriuose atliekamos viešojo administravimo funkcijos (savivaldybės vykdomoji institucija, savivaldybės administracija ir pan.), ir iš elementų, kurie skirti tiesiogiai teikti viešąsias paslaugas.

Galima teigti, kad decentralizacija valstybėje yra išnagrinėta gana visapusiškai ir išsamiai, o vietos valdymas nėra labai aiškus. Lyginant sąvokas (žr. 7.2.1. lentelę) galima tikėtis, kad paaiškės, kas yra kas.

7.2.1. lentelė. Decentralizacijos ir dekoncentracijos apibrėžimai ir apibūdinimai (*Astrauskas, 2007, p. 11–12*)

<b>Decentralizacijos apibrėžimai ir apibūdinimai</b>	<b>Dekoncentracijos apibrėžimai ir apibūdinimai</b>
1. Decentralizacija – tai atsakomybės perdavimas (angl. <i>transfer</i> ) demokratiškai nepriklausomiems žemesniesiems valdymo lygiams; jiems suteikiama daugiau valdymo laisvės (angl. <i>managerial discretion</i> ), bet nebūtinai daugiau finansinio savarankiškumo ( <i>OECD. Managing Across Levels of Government, p. 11</i> ).	Dekoncentracija (dekoncentravimas) – tai atsakomybės perdavimas (angl. <i>transfer</i> ) iš centrinio (ministerijų) lygmens teritoriniams padaliniais (angl. <i>field officies</i> ) ar labiau nepriklausomoms agentūroms, taip priartėjant prie piliečio, bet kartu išliekant centrinio valdymo dalimi (angl. <i>part of central government</i> ). ( <i>OECD, Managing Across Levels of Government, p. 11</i> ).

<p>2. Decentralizavimas – centrinio ir teritorinio valstybinio administravimo subjekto vykdomų funkcijų perdavimas teritorinių savivaldybių administravimo subjektams (<i>Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos, patvirtintos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimu Nr. 824, 3 punkto 1 dalis</i>).</p>	<p>2. Dekoncentravimas – funkcijų perdavimas iš centrinio valstybinio administravimo subjekto jo teritoriniams padaliniais arba teritoriniam valstybinio administravimo subjektui – apskrities viršininkui: šio subjekto funkcijos priartinamos prie gyventojų. Šiuo atveju perduodamos funkcijos išlieka valstybinio administravimo dalimi (<i>Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos, patvirtintos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimu Nr. 824, 3 punkto 1 dalis</i>).</p>
<p>3. Decentralizacija – viena iš svarbiausių šių dienų valdymo reformų kryptių – gali būti laikoma būtina ne tik vietos savivaldos, bet ir pilietinės visuomenės vystymosi sąlyga. Decentralizacija apima mokesčių, politinius ir administracinius pokyčius ir gali iš esmės paveikti visus vystymosi aspektus (<i>Raipa, A.; Backūnaitė, E. Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai. Viešoji politika ir administravimas. 2004. Vol. 27, p. 23</i>).</p>	<p>3. Dekoncentracija yra sprendimų priėmimo galios, finansinės ir valdymo atsakomybės persikirstymas tarp skirtingų centrinės valdžios lygių išlaikant tą pačią atskaitomybės hierarchiją, pradedant nuo vietos vienetų iki centrinės valdžios ministerijų ar įstaigų. Dekoncentracija gali tik perkelti atsakomybę nuo centrinės valdžios pareigūnų dirbantiesiems regionuose arba gali sukurti stiprią valdymo sritį bei vietos valdymo kompetenciją esant centrinės valdžios ministru priežiūrai (<i>Raipa, A.; Backūnaitė, E. Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai. Viešoji politika ir administravimas. 2004, Vol. 27, p. 24</i>).</p>
<p>4. Decentralizacija pasireiškia tuo, kad centras atskirus valdymo įgaliojimus perduoda vietos (regionų) savivaldybių institucijoms – savarankiškiems viešiesiems teisiniams institutams, kurie nėra valstybinės valdžios sistemos dalis (<i>Jevdokimov, V.; Starcev, J. Vietiniai valdžios organai užsienio šalyse. Maskva: 2001, p. 13</i>).</p>	<p>4. Dekoncentracija – valstybinių įgaliojimų perdavimas centro paskirtiems valdininkams, taip pat vieno lygio valdžios „skaldymas“ (<i>Jevdokimov, V.; Starcev, J. Vietiniai valdžios organai užsienio šalyse. Maskva: 2001, p. 13</i>).</p>

Decentralizacijos pavyzdys gali būti socialinių pašalpų administravimas Lietuvoje iki 2014 metų. Tai buvo ne savivaldybių, o Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerija) kompetencija. Pirmasis socialinių pašalpų skirstymo pertvarkos eksperimentas 2012 m. buvo įgyvendintas Šilalės, Akmenės, Raseinių, Radviliškio ir Panevėžio rajonų savivaldybėse. Šioms savivaldybėms socialinės paramos skirstymas buvo priskirtas kaip atskira funkcija. Tai reiškia, kad savivaldybės skirsto savus, o ne valstybės biudžeto pinigus, nuodugniau vertina galimus paramos gavėjus. Anot Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, pertvarkos tikslas – paskatinti darbingus žmones dirbti, o ne gyventi iš pašalpų, ir taip reikiamą valstybės pagalbą ir paramą nukreipti į sunkiausiai besiverčiančius visuomenės narius. Nuo 2014 metų šią funkciją nuspręsta perduoti visoms savivaldybėms.

Moderniai vietos savivaldai labai svarbus yra psichologinis atstumas tarp valdžios ir vietos gyventojų, kurių problemos sprendžiamos kiekvieną dieną. Vystantis savivaldai 1919 m. buvo priimtas pirmasis Lietuvos savivaldybių įstatymas, kuriame pasakyta, kad mūsų valstybėje yra valsčių, apskričių ir miestų savivaldybės, taip pat miesteliai, turintys daugiau kaip 3 000 gyventojų. Lietuvos vietos galėjo tvarkytis valsčių teisėmis, o miestai, kuriuose gyveno daugiau kaip 10 000 žmonių, – apskričių teisėmis. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos ekspertų 2000 m. atlikto tyrimo duomenimis, gretimose Baltijos ir Vidurio Europos valstybėse savivaldybės yra nepalyginti mažesnės nei Lietuvoje ir prilygsta tarpukario Lietuvos valsčių savivaldybėms. Dėl to šiose valstybėse kaimų ir valsčių bendruomenės gali rinkti gerai žinomus savo atstovus į savivaldos institucijas. Vietos valdžia iš tiesų atstovauja vietos bendruomenių interesams, o bendruomenės tampa aktyvios ir gyvybingos. Vengrijoje savivaldybės buvo mažinamos, ir vietoj 1 600 iki tol buvusių savivaldybių įsteigta 3 000 savivaldybių. 1998 m. Kroatijoje iš viso buvo 543 savivaldybės. Vidutinio dydžio savivaldybėje buvo 4 694 gyventojai, o 76,5 proc. visų savivaldybių gyventojų skaičius neviršijo 6 000. 1997 m. Slovėnijoje iš viso buvo 147 savivaldybės. Beveik 40 proc. savivaldybių turėjo mažiau nei 5 000 gyventojų. Tuo pat metu Lietuvoje vienoje iš mažiausių – Rietavo – savivaldybių buvo per 10 000 gyventojų, o beveik visų kitų rajonų savivaldybių teritorijų gyveno daugiau kaip 20 000 gyventojų. Akivaizdu, kad pagal gyventojų skaičių ir

## 7.2. Sisteminiai ir procesiniai vietos savivaldos pokyčiai

teritorijos dydį nedidelės gretimų valstybių savivaldybės jungia tokias žmonių grupes, kurias galima įvardyti kaip bendruomenes. Juos vienija bendra ir gerai visiems pažįstama teritorija su žinomomis spręstinomis problemomis, daugiau ar mažiau pažįstami nedidelės bendruomenės nariai. Didelėje bet kurio Lietuvos rajono savivaldybės teritorijoje gyvenančių dešimčių tūkstančių žmonių negali suvienyti visiškai skirtingos per dešimtis kilometrų nutolusių gyvenviečių problemos. Bet koks dešimčių tūkstančių vieno rajono gyventojų bendradarbiavimas neįmanomas fiziškai. Dėl to Lietuvos rajonų gyventojus kur kas tikslingiau įvardyti kaip rajono visuomenę, o ne kaip bendruomenę (Paulikas, 2004, p. 33). Lietuvos savivaldybių teritorijos dydis (1 088 km<sup>2</sup>) daugiau kaip 22 kartus viršija vidutinį 27 ES valstybių narių savivaldybių (municipalitetų) teritorijų (48,6 km<sup>2</sup>) dydį. Tai matyti 7.2.2. lentelėje.

7.2.2. lentelė. ES valstybių narių I pakopos savivaldybių plotai ir jų gyventojų skaičius (Paulikas, 2013, p. 200)

Valstybė	Gyventojų (tūkstančiai)	Plotas (km <sup>2</sup> )	I pakopos savivaldybių	Gyventojų savivaldybėje	Savivaldybės plotas (km <sup>2</sup> )
Austrija	8 344	83 871	2 357	3 540	36
Belgija	10 708	30 528	589	18 180	52
Danija	5 492	43 098	98	56 040	440
Suomija	5 313	338 145	348	15 265	972
Prancūzija	64 120	632 834	36 682	1 750	17
Vokietija	82 120	357 027	12 329	6 655	29
Graikija	11 237	131 957	1 034	10 870	128
Airija	4 443	69 797	114	38 975	612
Italija	59 889	301 336	8 101	7 395	37
Liuksemburgas	489	2 586	116	4 215	22
Olandija	16 440	41 528	441	37 280	94
Portugalija	10 622	92 152	308	34 485	299
Ispanija	45 593	505 997	8 115	5 620	62
Švedija	9 219	449 964	290	31 790	1 552
Jungtinė Karalystė	61 350	243 820	406	151 110	601
Estija	1 341	45 227	227	5 910	199
Čekijos Respublika	10 430	78 868	6 249	1 670	13
Latvija	2 266	64 589	118	19 205	547
Lenkija	38 116	312 685	2 478	15 380	126
Lietuva	3 358	65 308	60	55 965	1 088

Valstybė	Gyventojų (tūkstančiai)	Plotas (km <sup>2</sup> )	I pako- pos savi- valdybių	Gyven- tojų savi- valdybėje	Savivaldy- bės plotas (km <sup>2</sup> )
Kipras	792	9 251	524	1 510	18
Malta	412	316	68	6 060	5
Rumunija	21 494	238 391	3 180	6 760	75
Slovakija	5 406	49 034	2 891	1 870	17
Slovėnija	2 022	20 273	210	9 630	97
Vengrija	10 038	93 029	3 175	3 160	29
<b>Iš viso:</b>	498 714	4 412 603	90 782	5 493	48,6

Moderniai vietos savivaldai būdinga ir valdymo paradigmų kaita, t. y. naujasis viešosios vadybos modelis virsta naujojo viešojo valdymo doktrina, o „rezultatai tampa svarbiausiu tikslu, todėl svarbiu tampa pelno centrų steigimas, decentralizacijos diegimas; personalo samdos lankstumas gali būti sėkmingai taikomas ir viešajame sektoriuje, ir vietos savivaldos institucijose <...> vadybininkai viešajame sektoriuje, įskaitant ir vietos savivaldos institucijas, turi tapti ir biurokratais, ir politikais, stengtis sąveikauti su politikais ir išorinėmis aplinkybėmis taip, kad tai būtų naudinga abiem šalims <...> tikimasi, kad valstybės tarnautojai ir vietos savivaldos institucijų darbuotojai taps antreprenieriais ir tobulins naujus paslaugų ir prekių pateikimo būdus. Šiuolaikiniam bet kokios organizacijos valdymui būdingi trys stiliai: autokratinis, demokratinis ir liberalusis“ (*Savivaldos...*, 2006, p. 20–21). Akivaizdu, kad moderniai valdomoje savivaldybėje dažniau tikimasi demokratinio ir liberalaus stiliaus raiškos. Kaip teigia S. Paulauskas, geresnio demokratijos veikimo „nepasieksime be vadybos mokslo, sociologinių tyrimų ir kompetencijų plėtojimo“ (*Paulauskas*, 1999, p. 99). Anot jo, savivalda susijusi su savirealizacija, o „aukštos kultūros valdinių poreikiuose vyraujant savirealizacijai, kūrybai, valdymas nebetenka prasmės“ (*Paulauskas*, 1999, p. 99). Tokiu pavyzdžiu galima laikyti strategiją *Lietuva 2030 (Lietuvos...*, 2012). Joje yra teiginių, skirtų ir savivaldai plačiąja prasme, ir vietos savivaldai. Teigiama, kad strategiškai pajėgi valdžia turi:

- ugdyti centrinės ir vietinės valdžios institucijų bei bendruomenių lyderystės ir vadovavimo kompetenciją;
- užtikrinti, kad strateginiai sprendimai būtų priimami bendradarbiaujant ir siekiant plataus sutarimo, plačiai konsultuojantis su socialiniais ir ekonominiais partneriais;

- diegti įrodymais pagrįsto valdymo kultūrą, strategiškai valdyti kompetenciją, reikalingą veiklai tobulinti, stiprinti analitinius gebėjimus;
- užtikrinti, kad valdymo sprendimai būtų priimami remiantis įrodymais pagrįsta informacija.

Strateginis planavimas yra ir modernios savivaldybės požymis, nes „strateginis planas – tai „teritorijos chartija“, kuri apibrėžia teritorijos vertybes ir riziką, o jo sudarymas pagrįstas bendrosiomis visų gyventojų turimomis žiniomis apie teritoriją. Strateginio plano sudarymo procedūros reikalauja plataus dialogo principų ir kriterijų įgyvendinimo ir užtikrina socialinę legitimaciją per socialinį dialogą bei bendrąją nuomonę. Plane turi būti įvertinti fundamentalūs teritorijos poreikiai, socialinio teisingumo ir darnos reikalavimai. Turi būti atskleisti ir teritorijos bendruomenei pateikti bendrųjų strateginių planų plėtos scenarijų, įvairių hipotezių ir galimų strateginių projektų ir programų sprendimų skirtumai. Strateginis planas, kaip teritorijos chartija, priklauso teritorijos bendruomenei ir turi ilgalaikę institucinę vertę, kuria nuolat remiamasi vertinant žemesnės eilės planų, programų ir projektų tinkamumą ir suderinamumą. Strateginio planavimo procedūrą pagrindą sudaro viena ar kita vadybos koncepcija. Viena iš pastaruoju metu populiarėjančių vadybos koncepcijų yra valdymo bendradarbiaujant koncepcija (angl. *collaborative public management, co-management*). Hierarchinis valdymas atsirado agrariniu visuomenės vystymosi laikotarpiu, biurokratinis vyravo industriniu laikotarpiu, o informacijos amžius sukūrė savo struktūras, pralaidžias žinioms ir informacijai. Valdymo bendradarbiaujant koncepcijos esmę sudaro suinteresuotų šalių dalijimasis atsakomybe, nauja ir sprendimo priėmimo galia sudarant planus. Kaip rodo tyrimai, šis metodas viena ar kita forma viešajame administravime taikomas jau kelis dešimtmečius, o jo atsiradimą ir paplitimą lėmė vykstantys socialiniai pokyčiai. Šie pokyčiai skatina kurti tarpusavio tinklus, bendradarbiauti, ir kartu reikalauja didesnio individualumo, didesnės laisvės (*Rudzkienė, Burinskienė, 2013, p. 604*).

Moderniai savivaldai būdingas teisiųjų garantijų principas. Remiantis Lietuvos patirtimi teigiama, kad dėl jo veikimo Lietuvoje „yra daug klaustukų“ (*Mačiulytė, 2007, p. 68*), tačiau negalima nematyti ir akivaizdžių laimėjimų. Precedentas įvyko 2000 m., kai kai

kurios Lietuvos savivaldybės kreipėsi į administracinę teisumą dėl negautų pajamų, o atsakovas buvo Vyriausybė. Teismų procesas baigtas taikos sutartimi. Diskusijos dėl Vyriausybės ir Lietuvos savivaldybių tarpusavio skolų kilo po to, kai Vyriausybė pareiškė, kad Vilniaus miesto savivaldybė nuo 1994 metų nemokėjo fizinių asmenų pajamų mokesčio, savivaldybės skola viršijo 94 mln. litų, o visos kitos savivaldybės kartu valstybei skolingos 22,5 mln. litų. Lietuvos savivaldybės Vyriausybę kaltino vis naujų funkcijų priskyrimu savivaldybėms, nors joms vykdyti Vyriausybė neskyrė pinigų. 2000 m. rugpjūtį kai kurios Lietuvos savivaldybės kreipėsi į teisumą ir paprašė atlyginti valdžios padarytą žalą. 2002 metais Vilniaus apygardos administracinis teismas iš dalies patenkino 29 savivaldybių skundą dėl 1997–2000 metais iš valstybės biudžeto negautų pajamų. Teismo sprendime yra numatyta įpareigoti Vyriausybę, gavus Valstybės kontrolės išvadas dėl papildomų lėšų poreikio pagrįstumo, bet ne vėliau kaip iki 2002 m. metų rugsėjo, pateikti Seimui siūlymus, kaip kitų metų biudžete kompensuoti savivaldybių 1997–2000 metais negautas pajamas. Taigi siekiant modernizuoti ir demokratizuoti valdymą svarbios tokios nuostatos, kaip funkcijų paskirstymas tarp atskirų valdymo lygių ir savivaldybių teisių išplėtimas pavedant joms tam tikras valstybės funkcijas. Valstybės ir savivaldybių interesai turi būti derinami ne tik valstybei įvairiais būdais ir formomis remiant savivaldybes arba įstatymo apibrėžtomis formomis prižiūrint savivaldybių veiklą, bet ir koordinuojant bendrus veiksmus, kai siekiama reikšmingų socialinių tikslų. Savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principas *inter alia* reiškia, kad įstatymuose nustatant savivaldybių funkcijas ir kompetenciją, numatant savivaldybių biudžetų pajamų šaltinius ir dydžius negalima ignoruoti pagrįstų vietos bendruomenės interesų. Savivaldybių institucijoms negalima priskirti tokių funkcijų, kurių šios nebūtų pajėgios atlikti (*Lietuvos...*, 2006, p. 339).

Moderni savivalda negali veikti būdama ekonomiškai nesavarankiška. Analizuojant šio principo įgyvendinimą Lietuvoje reikia pabrėžti, kad juo remiantis turi būti užtikrinamas Konstitucijoje įtvirtintas savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principo įgyvendinimas, reiškiantis, kad įstatymuose nustatant savivaldybių funkcijas ir kompetenciją, numatant savivaldybių biudžetų pajamų šaltinius ir dydžius nedera ignoruoti pagrįstų vietos bendruomenių interesų. Kaip

pavyzdį galima pateikti Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2012 m. kreipimąsi į teismą dėl neteisingai perskirstomo Vilniaus biudžete liekančio gyventojų pajamų mokesčio (GPM). 2015 m. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas priėmė nutarimą, kuriame fiksuojama, kad ilgus metus Vyriausybė pažeidinėjo Konstitucijoje įtvirtintą asmenų lygiateisiškumo principą ir Vilniaus miesto gyventojai buvo diskriminuojami kitų savivaldybių gyventojų atžvilgiu. Vyriausybė neužtikrino Vilniaus savivaldybės ir jos biudžeto savarankiškumo, o įpareigodama kitas savivaldybes vykdyti valstybės funkcijas privalėjo užtikrinti proporcingą ir visavertį savivaldybių funkcijų finansavimą.

### **Iššūkiai vietos savivaldos sistemos funkcionalumui XXI a. pradžioje**

Igyvendinant modernią vietos savivaldą būtina taikyti subsidiarumo principą, kuris, remiantis Amsterdamo sutartimi, kaip „valstybės veiksmas, lyginant su savivaldybės veiksmu, būtų žymiai naudingesnis dėl jo masto ir veiksmingumo“ (*Baltušnikienė, Astrauskas, 2009, p. 8–9*). Taikyti subsidiarumo principą itin aktualu tose srityse, kuriose pasireiškia bendroji viešojo valdymo subjektų kompetencija. Taigi viena vertus, subsidiarumo pranašumas yra tai, kad jis neleidžia centriniam valstybės valdymo subjektams pernelyg sustiprėti, kita vertus, padeda išvengti painiavos priimant sprendimus, dubliuotis toms pačioms įstaigoms skirtingais valdymo lygiais. Viešojo valdymo lygiai yra vientisos viešojo valdymo sistemos integralios dalys. Siekiant, kad visa sistema sklandžiai funkcionuotų, svarbu užtikrinti darnią visų posistemų sąveiką. Todėl viešojo valdymo subjektai veikdami pagal savo kompetenciją turi laikytis interesų derinimo tarpusavyje principo. Mokslinėje literatūroje dažniausiai skiriamos šios viešojo valdymo subjektų kompetencijos (funkcijų) savybės, kurios būtent lemia viešojo valdymo subjektų kompetencijos atskyrimo ypatumus: 1) šalutinis poveikis ar naudos (žalos) „susilieėjimas“ (dar kartais vadinamas kaimynystės padariniais), t. y. kuo didesniame regione įgyvendinama funkcija, gaminamos viešosios gėrybės ar pasireiškia nauda (žala), tuo sudėtingiau tą funkciją efektyviai atlikti žemesniais valdymo lygiais; 2) tiesioginė konkrečios funkcijos ar viešosios gėrybės apmokestinimo galimybė, t. y. kuo paprasčiau nustatyti ir apmokestinti besinaudojančiuosius viešąja paslauga ar preke, tuo tos paslaugos ar prekės



gaminimą ar organizavimą lengviau decentralizuoti; 3) funkcijos atlikimo sudėtingumas (masto ekonomija), t. y. kuo funkciją vykdyti sudėtingiau (pvz., reikalingos aukštosios technologijos ar kompetencija (profesionalumas, ekspertizė), tuo ją sunkiau ir veiksmingai decentralizuoti; 4) gyventojų poreikiai (interesai), t. y. kuo labiau pasireiškia gyventojų poreikiai, tuo žemesniu valdymo lygiu ta funkcija turi būti įgyvendinama; 5) kompetencija turi būti priskirta tam viešojo valdymo lygio subjektui, kuris turi juridinius įgaliojimus, pakankamus finansinius pajėgumus ir valdymo gebėjimus efektyviai pritaikyti priskirtą kompetenciją (*Baltušnikienė, Astrauskas, 2009, p. 8–9*).

Esant skirtingoms valdymo formoms subsidiarumas įgyvendinamas nevienodai, tačiau jo laikymasis gali būti vertinamas kaip „bendruomeninio“ modelio įgyvendinimas (kiti du modeliai pristatyti 7.1. poskyryje), nes vietos savivalda valstybėje (ypač unitarinėje) tarsi simbolizuoja „valdžios gražinimą žmonėms“, kai plėtojant demokratiją ir subsidiarų vietos valdžios ir visuomenės veikimą siekiama bendrų tikslų. Bendruomenė paprastai susikuria anksčiau nei valstybė, todėl turėtų būti pripažinta jos prigimtinė teisė savarankiškai tvarkytis ir nutarti, kokių klausimų ji nepajėgi išspręsti be valstybės pagalbos. Toks subsidiarumo ir teritorinio bendrumo principais grindžiamas bendruomenės veikimas – tai visuomenės iniciatyvų kilimas ir kėlimas „iš apačios“, kai į aukštesnį (regionų ar valstybės) valdymo lygį perkeliamos tik tos problemos, kurių nepajėgi išspręsti vietos bendruomenė ir jos išrinkta valdžia. Subsidiarumo principo poveikis valdymui visiškai pasireiškia, kai užtikrinamas jo grįžtamasis ryšys. Pavyzdžiui, kai visuomenės keliamoms problemoms išspręsti žemesniu valdymo lygiu veikiančiai institucijai turimų įgaliojimų nepakanka, pareiga spręsti perduodama aukštesnio lygio valdymo institucijai, ir atvirkščiai. Federacinėse valstybėse konkrečiam įstatymui atsirasti prielaidas paprastai sukuria vietos bendruomenė ar jų interesams atstovaujanti valdžia, pvz., JAV grafysčių municipalitetai arba Anglijos vietos savivaldos subjektai, turintys teisę tiesiogiai kreiptis į parlamentą. Taip pagrindžiamas valstybinis vietos problemų pobūdis. Unitarinėse valstybėse (pvz., Rusijoje, iš dalies Lietuvoje) gana dažnai įstatymų leidėjas nesitardamas su vietos savivaldos subjektais savo nuožiūra įstatymu išsamiai apibrėžia jų funkcijų turinį ir iš esmės nepalieka erdvės dispozityviam vietos savivaldos subjektų veikimui (*Kondratienė, 2008, p. 61*).

Žemyninės šeimos teisės tyrėjai, prancūzų ir belgų mokslininkai palaiko bendruomenės laisvės teoriją, kuri „skelbė prigimtinių vietos savivaldos teisių koncepciją“ (*Kozyrina*, 2003, p. 78).

Teigta, kad bendruomenės organai turi išskirtinį, nevalstybinį statusą, o bendruomenės teisės sprendžiant vietinės reikšmės klausimus yra „pirmesnės valstybės įgaliojimų atžvilgiu ir negali būti iš bendruomenės atimamos ar nuo jos atskirtos“. Bendruomenė atsiranda anksčiau nei valstybė, todėl turi neatimamas teises, kurias lemia toje teritorijoje gyvenančių vietos gyventojų bendrumas (*Kozyrina*, 2003, p. 78).

Susikūrus aukštesnio lygio valstybiniam dariniui – valstybei (ypač unitarinei, kurios valdymo sistema kuriama hierarchinio valdymo pagrindais), bendruomenė, kaip mažesnė, žemesnio lygio organizacija, tampa šios sistemos sudėtine dalimi, jos elementu, privalančiu paklusti visos sistemos veikimo ir valdymo principams. Tačiau ir čia pritaikius subsidiarumo principą, kai įstatymu įtvirtinama nuostata sprendimus priimti žemiausiu valdymo lygmeniu – arčiausiai žmonių, vietos bendruomenei ar jos išrinktai valdžiai turi būti suteikiama teisė dalyvauti valdant valstybę ir sprendžiant vietos lygmens klausimus. Tokioje demokratinio valdymo pagrindais kuriamoje sistemoje subsidiarumo principas gali būti svarbiausias, nes „subsidiarumas reiškia, kad prioritetas teritorinių darinių santykiuose teikiamas arčiausiai žmogaus esančiai teritorinei bendruomenei, pvz., prioritetas teikiamas ne regionų, bet vietos (komunų) valdžios organams, arba atskirų valstijų ar žemių, bet ne federalinės valdžios institucijoms“ (*Kirdina*, 2001, p. 166). Taigi ir problemas veiksmingiau spręsti turėtų arčiausiai bendruomenės esanti vietos valdžia. Jei problemų sprendimas nuleidžiamas „iš viršaus“, į žemesnį valdymo lygmenį, pirmenybė teikiama kitai subsidiarumo formai, kai decentralizuojant valdymą kai kurios centrinės valdžios funkcijos perduodamos vykdyti vietos savivaldos subjektams (*Kondratienė*, 2008, p. 61–62).

Tiek kitų svarbių vietos savivaldos principų, tiek šio įgyvendinimą stebi Regionų komitetas, įkurtas 1994-aisiais Maastrichto sutarties nutarimu. Kalbant apie subsidiarumo principo įgyvendinimo išsamesnį išreiškimą Lietuvos teisės aktuose reikia pasakyti, kad buvo nustatyti atvejai, kada Lietuvos vietos valdžios institucijoms buvo suteikti išskirtiniai įgaliojimai, kurių negali panaikinti ar apriboti kitos centrinės regionų valdžios institucija, išskyrus įstatyme numatytus

atvejus. Taigi tokią teisę turi tik Seimas, bet praktiškai yra taip, kad įstatymuose atsiranda nuostatų, jog tam tikri veiksmai vietos savivaldybių atžvilgiu atliekami Vyriausybės arba jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka. Išeina, kad netgi ministerijos padalinio išleistas dokumentas savivaldybėms tampa įstatymu, nors to neturėtų būti.

Kalbant apie savivaldos modelių funkcionavimą reikia atkreipti dėmesį į itin svarbius du dokumentus. Tai Jungtinių Tautų deklaracija „Darbotvarkė 21“, nusakanti konceptualius žmonijos aplinkos ir jos plėtros klausimus. Ją pasirašė 178 vyriausybės. Jos buvo skirtos Lietuvos agentūroms, nevyriausybinėms organizacijoms ir nepriklausomoms visų sričių, kuriose žmogaus veikla daro poveikį aplinkai, grupėms. Teigiama, kad problemos, apie kurias kalbama „Darbotvarkėje 21“, kyla kaip vietinės veiklos padariniai, todėl savivaldybių dalyvavimas ir bendradarbiavimas itin svarbus įgyvendinant „Darbotvarkės 21“ siekius. Savivaldybės formuoja, išlaiko ir naudoja ekonominę, socialinę ir aplinkosaugos infrastruktūrą, planuoja, rengia vietos aplinkosaugos strategijas ir nuostatas bei padeda įgyvendinti aplinkosaugos programas nacionaliniu ir regionų lygmenimis. Kaip arčiausiai visuomenės esančios valdymo institucijos, savivaldybės daugiausia prisideda lavindamos ir sutelkdamos visuomenę ir taip skatina darnią plėtrą. Su šiuo dokumentu susijusi ir UN-HABITAT (Jungtinių Tautų žmonių apgyvendinimo programa). XX a. paskutiniajame dešimtmetyje įgyvendinant veiksmingą politinę decentralizaciją svarbūs tapo gero valdymo elementai. Ši programa yra atsakinga už vietos plėtrą ir miesto problemas. Rekomendacijų rinkinys buvo priimtas Nairobyje 2007 m. Jis parengtas remiantis Europos chartija, bet buvo tobulinamas toliau. Chartija suinteresuota ginti vietos valdžios institucijų teises ir autonomiją prieš centrinę ir regionų valdžią, tačiau skyrė mažai dėmesio gyventojų ir vietos valdžios institucijų santykiams. Rekomendacijose ypač daug dėmesio skirta pastarajai problemai. Jos apėmė dalyvaujamosios demokratijos dalis, taip pat vietos valdymą ir visuomenės santykius, nes teigiama, kad:

- kiekviena savivaldybė turėtų pradėti tartis su savo piliečiais, vietos organizacijomis ir privačiomis įmonėmis ir vadovautis „Vietos darbotvarkė 21“;
- savivaldos institucijos mokytųsi iš piliečių ir visuomeninių, komercinių ir pramonės organizacijų ir įgytų geriausioms strategijoms parengti reikalingos informacijos;

- konsultacijos suteiktų gyventojams žinių apie darnias plėtros programas;
- savivaldybių programos, politika, įstatymai ir taisyklės, skirtos „Darbotvarkės 21“ tikslams pasiekti, turėtų būti vertinamos ir derinamos su priimtomis vietos programomis.

Kitas dokumentas yra Vietinės ir regioninės demokratijos stebėtojų komiteto (CDLR) ir Europos Sąjungos Ministrų Komiteto (toliau – Ministrų Komitetas) rekomendacija Rec (2001)19 šalims narėms dėl piliečių dalyvavimo visuomeniniame vietos gyvenime. Joje teigiama, kad Europos Tarybos tikslas yra siekti didesnės savo narių vienybės, kad būtų apginti ir įgyvendinti idealai bei principai, kurie yra jų bendras palikimas, skatinti jų ekonominę bei socialinę pažangą atsižvelgiant į tai, kad piliečių dalyvavimas yra demokratijos esmė ir kad demokratinėms vertybėms ištikimi, daug dėmesio savo pilietinėms pareigoms skiriantys piliečiai, įskaitant tuos, kurie įsitraukia į politinę veiklą, yra bet kokios demokratinės sistemos gyvybinės jėgos šaltinis. Vietos demokratija yra vienas iš Europos šalių demokratijos kertinių akmenų, ir jos stiprinimas yra stabilumo veiksnys. Dokumente nurodoma, ką turi daryti šalių vyriausybės įgyvendindamos vietos demokratiją, pavyzdžiui, siūlyti, kad vietos institucijų ir valdymo institucijų veiklos metodai būtų skaidresni ir jais būtų siekiama užtikrinti visuomeninį vietinio sprendimų priėmimo proceso pobūdį (vietos tarybos ir vietos vykdomųjų posėdžių darbotvarkių publikavimas; vietos tarybos posėdžiai ir visuomenei atviri jos komitetai; klausimų ir atsakymų sesijos, posėdžių ir nutarimų protokolų publikavimas ir pan.). Tai padėtų bet kuriam piliečiui prieiti prie informacijos, susijusios su vietos reikalais, reikalingos steigiant informacijos biurus, dokumentų centrus, viešąsias duomenų bazes, naudojantis informacinėmis technologijomis; supaprastinant administracinius formalumus, mažinant dokumentų kopijų gavimo sąnaudas ir t. t. Be to, būtų teikiama atitinkama informacija apie administracinius organus ir jų organizacinę struktūrą, būtų informuojami piliečiai, kuriuos tiesiogiai veikia šios nuolatinės procedūros ir atsakingų asmenų tapatybė (*Nefas ir kt.*, 2011, p. 190).

Apibendrinant galima teigti, kad jau XX a. 7-ajame dešimtmetyje pradėta labiau domėtis naujomis demokratinio vykdymo formomis, ne vien atstovaujama demokratija. To įrodymas yra informacija, pateikta 1970 m. išleistoje C. Patemano knygoje “Participation and

Democratic Theory”. Sisteminiai ir procesiniai vietos savivaldos pokyčiai gana intensyvūs skirtingą išsivystymo lygį pasiekusiose šalyse, nes tai jau yra modernios vietos savivaldos modelių lygmuo. Modelių įgyvendinamumas priklauso nuo politinės valios, nes politikai pasirenka vienokius arba kitokius vietos savivaldos principų įgyvendinimo būdus, atsižvelgdami į įvairias socialines, ekonomines, kultūrines, ideologines aplinkybes ir nuostatas.

---

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Paaiškinkite savivaldos principų kaitą Lietuvos įstatymuose.
2. Kaip pasikeistų Lietuvos vietos savivaldybių darbas, jeigu jose gyventų mažiau gyventojų?
3. Apibūdinkite subsidiarumo principo raišką Jūsų gyvenamoje savivaldybėje.
4. Kodėl vietos savivaldai svarbi bendruomenės laisvės teorija?
5. Palyginkite Jungtinių Tautų deklaraciją „Darbotvarkės 21“ ir pagrindines Ministrų Komiteto rekomendacijos Rec (2001) 19 nuostatas.

---

## LITERATŪRA

---

1. Административное право зарубежных стран. Учебник. Под ред. А. Козырина и М. А. Шатиной. Москва: Спарк, 2003.
2. Amsterdamo sutartis. Protokolas dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo. Prieiga per internetą: <[www3.lrs.lt/c-bin/eu/preps2?Condition1=29686&Condition2](http://www3.lrs.lt/c-bin/eu/preps2?Condition1=29686&Condition2)>.
3. ASTRAUSKAS, A. Vietos savivaldos samprata ir institucinė struktūra. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
4. ASTRAUSKAS, A. Decentralizacija vietos savivaldybėje: esmė, turinys ir formos. *Viešoji politika ir administravimas*. 2007, Vol. 20, p. 9–23.
5. BALTUŠNIKIENĖ, J.; ASTRAUSKAS, A. Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2009, Vol. 28, p. 7–21.
6. Darbotvarkė 21: subalansuotos plėtros veiksmų programa. Prieiga per internetą: <[www.am.lt/VI/article.php3?article\\_id=1128](http://www.am.lt/VI/article.php3?article_id=1128)>.

7. De VRIES, M. S.; and others. *Improving Local Government: Outcomes of Comparative Research*. London: Palgrave Macmillan, 2008.
8. ЭЛЕРС, Д. Местное самоуправление в Германии. Москва: Закон и право, 2002.
9. КИРДИНА, С. Г. Институциональные матрицы и развитие России. Новосибирск: Наука, 2001.
10. KONDRATIENĖ, V. Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo mechanizmai. *Jurisprudencija*. 2008, Vol. 3 (105), p. 60–66.
11. KRUPUVIŠAS, V. Vietos savivaldos principų įgyvendinimas Lietuvoje. Pranešimas tarptautinėje konferencijoje „Europos vietos savivaldos chartija ir Lietuva“. Vilnius: LR Seimas, 2011.
12. Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“. Prieiga per internetą: <<https://www.lietuva2030.lt>>.
13. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. Prieiga per internetą: <<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?Condition1>>.
14. ЛЮХТЕРХАНДТ, Г. Местное самоуправление в новых землях Германии. Берлин, 2002.
15. MAČIULYTĖ, J.; RAGAUSKAS, P. Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link? Vilnius: Versus Aureus, 2007.
16. МОРФЕТ, J. *Modern Local Government*. London: EC1Y 1SP, 1, 4. 2008.
17. NEFAS, S. ir kt. *Demokratija ir vietos bendruomenė Lietuvoje*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2011.
18. PATEMAN, C. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: University Press, 1970.
19. PAULASKAS, S. *Savivaldos dialektika*. Klaipėda: Klaipėdos universitetas, 1999.
20. PAULIKAS, V. Kaimo gyventojų atstovavimas savivaldybių tarybose. *Viešoji politika ir administravimas*. 2004, Vol. 9, p. 32–38.
21. PAULIKAS, V. Vietos savivaldos administracinės teritorinės reformos Lietuvoje ir kitose valstybėse. *Viešoji politika ir administravimas*. 2013, Vol. 12–2, p. 197–211.
22. RAIPA, A.; ir kiti. *Modernus viešasis valdymas*. Kaunas: Vitae Litera, 2012.
23. RUDZKIENĖ, V.; BURINSKIENĖ, M. Suvokiamas socialinis teisingumas ir jo reikšmė regionų plėtrai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2013, Vol. 12–4, p. 595–609.
24. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
25. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Loughlin, J.; Hendriks, F.; Lidström, A. (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2011.

### 7.3. BENDRUOMENIŠKUMO FORMŲ PLĖTRA ĮGYVENDINANT ŠIUOLAIKINĮ VIEŠĄJĮ VALDYMĄ

Septintojo skyriaus trečiajame poskyryje:

- aiškinama, kodėl moderni vietos savivalda negalima nesant bendruomeniškumo;
- analizuojama, iš ko susidaro ir kuo svarbus socialinis kapitalas;
- išvardijama, kas būdinga vietos bendruomenei ir funkcionaliai vietos bendruomenei.

Šiame poskyryje siekiama išanalizuoti vietos bendruomenės vietą ir santykį su vietos savivalda. Tai darant negalima apeiti be bendruomeniškumo kaip vertybės sampratos formavimo. Norint pagrįsti vietos bendruomenės svarbą modernioje vietos savivaldoje analizuojami bendruomenių tipai ir susitelkiama į tai, kad itin svarbi yra funkcionali vietos bendruomenė. Privaloma remtis požiūriu, kad moderniajame pasaulyje bendruomeniškumas kaip vertybė ugdomas remiantis ne tik prigimtiniais ir žmonių bendrabūviu, bet ir technologiniais veiksniais, iš kurių vienas svarbiausių yra organizavimas. Kalbant apie šiuos veiksnius paaiškėja, kad jų sistema ar veiklos išraiška vadinama socialiniu kapitalu. Kitas svarbus klausimas yra, kiek funkcionali vietos bendruomenė gali prisidėti prie socialinio kapitalo formavimosi. Be abejo, šis klausimas tampa dar svarbesnis bandant įžvelgti ir suprasti pasaulio kaitą remiantis požiūriu, kad klasikinė bendruomenė buvo paremta vertybėmis, moderni bendruomenė buvo paremta teisės normomis, o šiuolaikinė (moderni, ateities) bendruomenė yra paremta tinklaveika: atviromis kompiuterinėmis priemonėmis, informaciniais tinklais ir kt. Mąstant apie ateitį svarbu suprasti ir gebėti numatyti, kiek modernios bendruomenės sąlygomis veiks teisės normos ir vertybės? Jų svarba pripažįstama ir teigiama, kad norint, jog pradėtų veikti ankstesnių bendruomenių esmę apibūdinantys paradigminiai dalykai, itin svarbus yra vadybos aspektas vietos bendruomenių veikloje, nes šiuolaikinis individas gali ištrūkti iš sumaišties ir tapti atsparesnis gyvenimo iššūkiams (globalizacijai, terorizmui ir kt.) tik būdamas nevienišas. Kaip jam sekasi siekti rezultatų, galima įvertinti taikant matavimų, indeksų ir kriterijų nustatymų technologijas. Todėl

toliau skyriuje pristatoma ir Lietuvos mokslininkų sudaryta savivaldybės (seniūnijos) bendruomeniškumo matavimo indekso metodika.

### **Modernios savivaldos ir bendruomeniškumo sąveika**

Reikia konstatuoti, kad moderni vietos savivaldos samprata ir funkcionavimas neišsivaizduojami be bendruomeniškumo ir jo formų. Tai analizuojant galima remtis R. Putnamo (*Putnam*, 2001, p. 219) suformuluota socialinio kapitalo paradigma, nors pats autorius nurodo, kad socialinio kapitalo apibrėžimo pradininkais reikia laikyti kitus mokslininkus, t. y. kad socialinėms organizacijoms būdinga pasitikėjimas, normos, tinklai, integracijos ir dezintegracijos procesai, galintys padidinti visuomenės produktyvumą ir palengvinti veiksnių koordinavimą. R. Putnamas teigė, kad „geriau kartu, negu vienam“, ir tai ypač svarbu, kada globalizacijos sukeltos ekonominės permainos veikia visuomenės struktūrą, vertybes ir organizuotumą. Tai tapo ypač svarbu naujų technologijų sklaidos sąlygomis, kada įvairios prieštaringos aplinkybės ir įvykių sekos dimensijos virsta rimtais iššūkiais vietos valdžios institucijoms. Viena vertus, naujos susisiektimo galimybės leidžia žmonėms geriau suprasti, kas vyksta pasaulyje, didinti visuomenės struktūrų sąveikas su politinėmis ir administracinėmis institucijomis galimybes. Kita vertus, gana paradoksalu, bet technologijos paskatino didesnę visuomenės fragmentavimą, izoliaciją ir individualizaciją. Gyventojai yra mažiau suinteresuoti dalyvauti organizacijų veikloje, akivaizdu, kad sumažėjo politinių partijų, profesinių sąjungų, bažnyčių ir kitokio tipo asociacijų narių. R. Putnamas atkreipė dėmesį į tai, kad Amerikoje vis daugiau žmonių žaisti kėgliais eina vieni, t. y. nori žaisti prieš save, o ne su draugais (*Putnam*, 2007). Anot R. Putnamo, tai atitinka modernaus viešojo valdymo konceptą. Demokratinė institucija turi atliepti savo gyventojų poreikius ir efektyviai naudoti ribotus jiems tenkinti skirtus išteklius. Nagrinėjant veiksmingumui būdingus kriterijus atsiranda tiesioginis ryšys su pilietiniu gyvenimo būdu, kuris įvardijamas kaip pilietinė bendruomenė (*de Toqueville*, 1996, p. 58–91). Vienas iš pilietinės bendruomenės bruožų yra bendradarbiavimas. Pilietinėje bendruomenėje visų teisės ir pareigos lygios, piliečiai bendrauja kaip lygūs, o ne kaip valdytojai ir prašytojai, o tai, kad negalima apseiti be darbo pasidalijimo ir politinio vadovavimo teikiamos naudos, nepaneigia esmės. Svarbu,



kad organizacijų lyderiai suvoktų save esant atsakingus savo piliečiams. Kad būtų pasiektas kuo aukštesnis vietos demokratijos lygmuo, be kitų valdymo principų, reikalingas bendradarbiavimas. Žmogus turi būti nusiteikęs ne tik gauti, bet ir duoti. Reikia žinoti, kad pasitikėjimas atveria galimybes bendradarbiauti niekieno neverčiamiems. Pasitikėjimas vieni kitais bendruomenėje sudaro sąlygas bendradarbiauti (*Poviliūnas*, 2003, p. 65). Socialinį kapitalą galima aiškinti ir kaip modernios organizacijos ypatybes – principus, normas, struktūras, dėl kurių visos bendruomenės veiksmai tampa efektyvesni. Pasitikėjimo siejama bendruomenė gali nuveikti daug daugiau nei jo stokojanti. Nariai, tarp kurių vyrauja pasitikėjimas, racionaliau naudoja išteklius ir priemones tikslui pasiekti. Bendradarbiavimas stiprėja tik nuolat bendradarbiaujant. Jam nutrūkus atsiranda nepasitikėjimas ir socialinis kapitalas nyksta, nes jis yra tam tikra bet kurios organizacijos nuosavybės forma.

Visa tai siejasi su vadybos mokslu, kuriame bendradarbiavimą kaip partnerystę, integravimą ir kt. pabrėžia net E. Demingas, šiuolaikinės vadybos genijus, turėjęs didelės įtakos Japonijos ekonomikos pakilimui. Jis pabrėžė, kad kompanijos turi pasitikėti vienos kitomis ir bendradarbiauti. H. Mintzbergas, kanadiečių akademikas, verslo ir vadybos žinovas, teigė, kad globalioms gamtosaugos problemoms spręsti būtini lankstūs vadybininkai, gebantys derinti skirtingas disciplinas, atpažinti mokslo faktus bei narplioti sudėtingus socialinių sistemų tarpusavio ryšius. Kartu reikia gerbti bendruomenės ir tausoti kultūros vertybes. Tarp jo išskirtų penkių mąstymo būdų, kuriuos turi perprasti išmintingas lyderis, yra ir bendradarbiavimas. Vadinasis vadybos guru P. Drukeris manė, kad pažanga pastaruoju metu vis labiau priklauso ne nuo konkurencijos, o nuo bendradarbiavimo.

Vietos demokratiją analizuojant sistemiškai paaiškėja, kad vietos demokratiją sudaro trys pagrindiniai komponentai: informuotumas (skelbimai apie renginius, atstovaujамųjų ir vykdomųjų institucijų sprendimų projektai ir teisės aktai, kita gyventojams aktuali informacija); atskaitingumas (atsakingų atstovaujамųjų ir vykdomųjų institucijų atskaitos gyventojams); dalyvavimas (savivaldybių tarybų narių rinkimai, seniūnaičių rinkimai, vartotojų (mokyklų, sveikatos įstaigų ir pan.); tarybų rinkimai, prašymų ir skundų rašymas, referendumai, apklausos, peticijos, sprendimų projektų rengimas, dalyvavimas

komisijų ir darbo grupių darbe, bendruomenių organizacijose ir kitose nevyriausybinėse organizacijose, viešieji teritorijų planavimo dokumentų, savivaldybės strateginių planų ir seniūnijų veiklos programų svarstymai (*Piliečių...*, 2003, p. 25; *Vietos...*, 2004, p. 68). Šiuolaikiniam viešajam valdymui, kaip ir šiuolaikinei vietos savivaldai, itin svarbios visos dalyvavimo formos, bet čia išskiriamos dvi. Tai funkcionali vietos bendruomenė ir bendruomeninė organizacija. Norint jas geriau suvokti reikia išsiaiškinti klasikinės bendruomenės sąvoką. Tai darant reikia remtis klasiku F. Tonniesu, kuris palygino du idealius visuomenės tipus: *Gemeinschaft* ir *Gesellschaft* (vok.). *Gemeinschaft* apytiksliai galima versti kaip „bendruomenė“, todėl dažnai suprantamas kaip „pagrindinė bendruomenė“, kuri gali būti apibūdinama šiais parametrais: 1) ypatingos padėties paskyrimas asmeniui taip, kad darbas susilieja su socialiniu gyvenimu, 2) didelės grupės, besiremiančios bendrais požiūriais ir tikslais, vienybė, 3) visiškas atsidavimas bendruomenei. *Gemeinschaft* žmonės jaučia, kad yra kartu, nes priklauso tai pačiai grupei. Tam tikra prasme jie yra giminės, ir ši bendrystė turi emocinę reikšmę tiek grupei, tiek individui. Žmonės negali paprastai prisijungti prie *Gemeinschaft*: jie jau yra gimę joje arba pamažu su ja suaugę. *Gemeinschaft* yra beveik visai žmonijos istorijai būdingas modelis, todėl *Gemeinschaft* nykimas šiuolaikiniame pasaulyje parodo giminystės pojūčio kitiems bendruomenės nariams praradimą. Būtent F. Tonnieso nurodyti *Gemeinschaft* požymiai būdingi vietos bendruomenei:

- daugelio žmonių bendra gimimo vieta;
- daugelio žmonių bendra gyvenamoji vieta;
- daugelio žmonių darbo vieta;
- daugelio giminių susitelkimo ir mirusiųjų laidojimo vieta;
- tuos pačius žmones aptarnaujančios institucijos;
- tas pats daugelio arba visų tikėjimas;
- jausmų reiškimo vieta.

Kitaip nei *Gemeinschaft*, *Gesellschaft* yra savanoriška bendrija, paremta šalutiniais santykiais. Vokiečių kalbos žodis *Gesellschaft* nurodo tam tikrą tikslą turinčią organizaciją, pavyzdžiui, komercinę asociaciją, o pats žodis plačiau prasme gali būti verčiamas kaip „visuomenė“. F. Tonniesas vartojo terminą *Gesellschaft* turėdamas omenyje visuomenę, kurioje dauguma socialinių ryšių yra savanoriški ir remiasi ra-

cionali savanaudiškumu. Žmonės stoja į *Gesellschaft* ne todėl, kad privalėtų arba kad ji yra natūrali, o dėl praktinių sumetimų: joje lengviau pasiekti savo tikslą. Tokiai visuomenei būdingi sutartiniai santykiai, o tokia grupė turi tam tikrą tikslą arba yra savanoriška bendrija. Palyginus F. Tonnieso aptartas sąvokas galima teigti, kad būtent *Gemeinschaft* tipo organizacija iš esmės atitinka dabartinę vietos bendruomenės supratimą (Tonnie, 1963).

Vienas iš žymiausių valstybės ir teisės teoretikų Lietuvoje M. Romeris taip pat aiškino, kaip supranta visuomenę ir kokią reikšmę turi socialinis bendravimas, kaip ir kokius socialinius junginius ir jų santykius jis apima. Apskritai jis vartoja platesnę sąvoką išreiškiantį terminą *visuomenė*, tačiau klasifikuodamas socialinius junginius jis neorganizuotus socialinius junginius vadina *bendruomene*, o organizuotus – *visuomene* arba *draugija*. Kita vertus, M. Romeris prieštarauja ir sau, ir F. Tonniesui. Jis taip nusako šių sąvokų santykį: „Kadangi mes visuomenės vardą rezervuojame visam socialiniam bendravimui arba visiems socialiniams junginiams, o bendruomenės pavadinimą rezervuojame ypatingai vietos apsigyvenimo vienetui, vadinasi, junginiui, pagrįstam kaimynystės santykiu, tai mes terminologiją priimsime kitokią, mes vadinsime neorganizuotus socialinius junginius socialinėmis grupėmis, organizuotus gi socialinėmis organizacijomis arba korporacijomis“ (Romeris, 1995, p. 86).

### Vietos bendruomenių funkcionalumo struktūra

V. Šlapkauskas nagrinėdamas klasikinės bendruomenės bruožus teigia, kad „visuomenės krizės laikais kalbėti apie bendruomeniškumą skatina bent dvi svarbios aplinkybės: 1) fizinio ir emocinio saugumo grėsmių įveikos galimybių paieška, 2) atsigręžimas į tas imanentines bendruomenės savybes, kurios padėdavo jai išlikti visuotinių sukrėtimų metu ir jų įveikos vyksme pakilti kuriamajai veiklai“. Anot V. Šlapkausko, kad šiuolaikinėmis sąlygomis būtų galima kalbėti apie bendruomenės savikūrą ir veiksnius, reikia stengtis pažinti klasikinę bendruomenę, kurios bruožai kyla iš „bendruomenės narių tarpusavio (asmeninio ir socialinio) saito prigimties: moralinė vienovė (pasiatikėjimo sąlyga); bendravimas, jo intymumas: giminingumas (pagal kilmę ar kraują, bendrystę); bendradarbiavimas (bendro tikslo, materialinių ir kultūros vertybių siekimas); uždarumas“. V. Šlapkauskas

aptaria klasikinės bendruomenės kitimą ir kelia klausimą, „ar galima teigti, kad klasikinė bendruomenė pranyko moderniosios bendruomenės gelmėje“ (Šlapkauskas, 1999, p. 30–34).

Galima pritarti mokslininko nuomonei, kad iš esmės bendruomenė nepranyko, ir pridurti, kad pasikeitė, o gal kiek priblėso įvairios jos formos, todėl reikia ieškoti bendruomenės, ypač vietos bendruomenės. Vietos (teritorinių) bendruomenių gali būti įvairaus dydžio ir net vienu kitose, pvz., seniūnijoje – kelių kaimų bendruomenės, o vietos bendruomenėse funkcionuoja interesų ir institucinės bendruomenės. Jų koreliacija matyti 7.3.1 paveiksle.



7.3.1. pav. Vietos (teritoriniu), instituciniu ar bendrų interesų pagrindu sukurtų bendruomenių koreliacija (Nefas, 2007, p. 41)

Tačiau šiuolaikiniame pasaulyje, o kartu ir šiuolaikinėje savivaldoje svarbios yra ne bet kokios vietos bendruomenės, o atliekančios tam tikras funkcijas ir telkiančios veiksnius. Tada kalbama apie funkcionalią vietos bendruomenę, bendruomeninę organizaciją arba bendruomenės centrą. Funkcionalią vietos bendruomenę yra grupė žmonių, gyvenančių konkrečioje teritorijoje ir atliekančių tam tikrus veiksmus tos vietos labui. Dėl to atsiranda bendrų interesų ir vidinis pojūtis, kad jie priklauso tai pačiai žmonių grupei (Nefas, 2007), o bendruomeninė organizacija – tai gyvenamosios vietovės gyventojams atstovaujanti organizacinė struktūra (Atkočiūnienė, 2008).

Reikia konstatuoti, kad vienas iš šiuolaikinio valdymo bruožų yra veiklos matavimas, kuris taikomas ir viešajame sektoriuje. Amerikie-

čių mokslininkas T. Poisteris veiklos matavimą apibrėžia kaip reguliarių organizacijų ir programų veiklos rezultatų objektyvių rodiklių stebėsenos, nustatymo ir panaudojimo procesą. Jis siūlo matuoti:

- vykdant stebėseną ir rengiant pranešimus;
- sudarant strateginius planus;
- tvarkant finansus ir biudžetą;
- taikant programinę valdymą;
- analizuojant programų rezultatus;
- atliekant veiklos vadybą;
- tobulinant kokybės ir procesų valdymą;
- taikant kontraktinį valdymą;
- atliekant išorinius palyginimus;
- bendraujant su visuomene (*Poister, 2003, p.1, 3*).

Visas šias sritis galima rasti analizuojant savivaldybių veiklą.

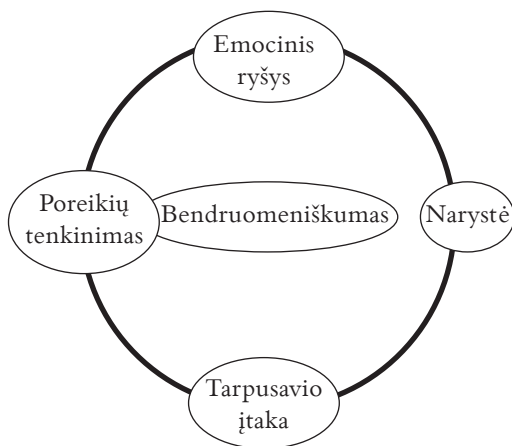
Savivaldybių veikla yra nuolatos stebima ir analizuojama, jos turi rengti įvairius pranešimus bei ataskaitas apie atliktus darbus ir priimtus sprendimus. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme nurodoma: savivaldybės taryba ne rečiau kaip kartą per metus reglamento nustatyta tvarka turi pateikti savivaldybės bendruomenei viešą savo veiklos ataskaitą. Ataskaitą savivaldybės tarybos vardu pateikia savivaldybės meras. Savivaldybės veiklos turinį ir kryptis galima nusakyti taip:

- savivaldybės nuolat rengia ir įgyvendina įvairių sričių strateginius planus: infrastruktūros, socialinės ir ekonominės raidos, strateginių plėtros ir veiklos, turizmo, būsto, smulkiojo ir vidutinio verslo plėtros;
- savivaldybių tarybos sudaro ir tvirtina biudžetus, prižiūri jų vykdymą, tvirtina savivaldybės biudžeto ir savivaldybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinį. Prireikus Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo ir Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo nustatyta tvarka savivaldybės biudžetas tikslinamas;
- savivaldybės vykdo bendras valstybės ar Europos Sąjungos nustatytas programas, nustato jų įgyvendinimo rodiklius ir analizuoja pasiektus rezultatus;

### 7.3. Bendruomeniškumo formų plėtra įgyvendinant šiuolaikinį viešąjį valdymą

- savo veikloje savivaldybės diegia kokybės ir procesų valdymą, kuris atėjo kartu su naujosios viešosios vadybos teorijomis;
- savivaldybės nuolat bendrauja su visuomene, leidžia įvairius pranešimus, priima ir svarsto gyventojų skundus, teikia informaciją ir kitokią pagalbą, išduoda leidimus ir licencijas užsiimti verslu, prižiūri miestų aplinką, atlieka daugybę kitų funkcijų.

Mokslininkė E. Rosen tiria viešojo sektoriaus produktyvumą, kaip privalomą viešojo sektoriaus veikimo sąlygą, ir teigia, kad produktyvumo didinimas viešojoje organizacijoje yra nuolatinės pastangos ir tai perauga į organizacijos kultūrą, o tokioje kultūroje reikia bent kelių žmonių, kurie neprieštarautų matavimui. Matuojant ir didinant produktyvumą surinktą informaciją galima – ir reikėtų – naudoti tenkinant įvairius su vadyba susijusius informacijos poreikius (Rosen, 2007, p. 63). Veiklos matavimus tyrinėję Lietuvos mokslininkai (T. Sudnickas ir S. Puškorius) atkreipia dėmesį ir į viešojo sektoriaus, ir į vietos savivaldos specifiką. Čia kalbama apie bendruomeniškumą ir vietos bendruomenę, todėl klausimas dar aktualesnis: ar galima pamatuoti bendruomeniškumą? Mokslininkų darbai (McMillan, Chavis, 1986; Smelser, 2001; Putnam, 2001) ir jų atlikti praktiniai matavimai sako, kad taip. Bene didžiausias indėlis į bendruomeniškumo tyrinėjimus ir jo, kaip vertybės, plėtojimas priskirtini mokslininkams D. McMillanui ir D. Chavisui. Jie pateikė tokį bendruomeniškumo apibrėžimą: „Bendruomeniškumas – tai narių priklausomybės kolektyvui jausmas, suvokimas, kad norint pasiekti bendro tikslo kiekvienas organizacijos narys yra labai svarbus elementas. Bendruomeniškumas turi užtikrinti, kad atskirų individų norai būtų įgyvendinami būnant kartu organizacijoje“ (McMillan, Chavis, 1986, p. 6). D. McMillano ir D. Chaviso sukurta bendruomeniškumo teorija yra žinomiausia ir plačiausiai naudojama visame pasaulyje. Pasak jos autorių, bendruomeniškumas yra sudarytas iš keturių pagrindinių elementų (žr. 7.3.2. pav.):



7.3.2. pav. Bendruomeniškumo elementai pagal D. McMillaną ir D. Chavišą  
(Mauricaitė, 2013, p. 45)

- *Narystė – jausmas*, kad kiekvienas žmogus dalį savęs investavo į kolektyvą ir jo veiklą. Narystę kaip jausmą sudaro: 1. Dalyvavimo apibrėžimas; 2. Asmens emocinis saugumas grupėje; 3. Sutelktumas grupėje; 4. Savęs „investavimas“; 5. Bendra simbolikos sistema (McMillan, Chavis, 1986, p. 12). Apžvelgiant šių kriterijų esmę galima daryti prielaidas, kad organizacijos narys turi žinoti savo pareigas ir suprasti save esant neatsiejamu organizacijos dalyviu, be kurio komanda būtų neišvaizduojama. Be to, bendruomenės narys turi jaustis saugus savo bendruomenėje. Paskutiniame punkte minima simbolika rodo tos bendruomenės ar organizacijos išskirtinumą ir taip sustiprina bendruomenės narių supratimą, kad jie priklauso būtent tai bendruomenei. Bendruomenės simbolika gali pasireikšti logotipo, interneto svetainės ar kitokių elementų sukūrimu.
- *Įtaka*. Ji bendruomenėje pasireiškia dviem kryptimis: pirma, asmuo daro įtaką savo grupei, antra, bendruomenė lemia individo elgseną (McMillan, Chavis, 1986, p. 14). Tai reiškia, kad nuo jo priklauso kai kurie sprendimai, organizacijos mikroklimatas ir bendra grupės veiklos sėkmė. Kartais individas turi prisitaikyti prie bendruomenės, laikytis tam tikrų

taisyklių ar aukoti savo interesus dėl bendruomenės gerovės. Tačiau mokslininkai savo tyrimais įrodė, kad šios dvi kryptys vienu metu gali veikti kartu, nes dažniausiai tie komandos nariai, kurie kreipia daug dėmesio į kitų narių nuomones, juos išklauso, pripažįsta jų vertybes ir jas taiko, daro didžiausią įtaką visos grupės veiklai. Tokiu savo elgesiu jie užsitarnauja kitų grupės narių pagarbą, išreiškia lojalumą ir norą būti konkrečios bendruomenės dalimi (*McMillan, Chavis, 1986*).

- **Poreikių tenkinimas.** Narystė padeda tenkinti visus žmogiškuosius poreikius, bendros vertybės sukuria aplinką, kurioje vyksta socialiniai mainai, teikiama tarpusavio parama (*McMillan, Chavis, 1986, p. 15*). Jeigu nori, kad organizacijos nariai ar savivaldybės gyventojai dirbtų efektyviai, institucijos turi sugalvoti, kaip nariams bus atsilyginama už tai, kad jie pasirinko darbą būtent toje organizacijoje ar atstovauti būtent tos vietos bendruomenės interesams. Vienas iš būdų tai padaryti yra vadovautis tomis pačiomis vertybėmis kaip ir kiti bendruomenės nariai. Kalbant apie vietos savivaldų bendruomeniškumą galima teigti, kad tenkinimas galėtų būti išreiškiamas savivaldybės politikų atsižvelgimu į bendruomenių išsakomas problemas ir siūlymus. Jei aktyviai veikdamos bendruomenės sugeba atkreipti į save savivaldybės politikų dėmesį ir išsakyti savo pagrįstą nuomonę, į kurią atsižvelgiama ir priimami tam tikri, bendruomenei naudingi sprendimai, tai – didžiausias ir geriausias bendruomenės veiklos įvertinimas, paskata ir toliau aktyviai dirbti dėl bendros gerovės. Kitas būdas – įvertinti bendruomenės narius už nuopelnus grupei. Žmogus sutiks tenkinti kitų poreikius tik tada, kai bus patenkinti jo poreikiai. Todėl turi būti parengta tokia grupės strategija, kuri sugebėtų suderinti skirtingų narių tikslus ir nukreipti juos ta pačia linkme – siekti bendro tikslo.
- **Emocinis ryšys.** Tai būtina sąlyga autentiškai bendruomenei susikurti: ji galima tik dažnai bendraujant, ypač kartu išgyvenant svarbius įvykius. Remiasi istorine atmintimi, kuri priimama kaip grupės ir asmens bendra istorija, kuriai jaučiama pagarba (*McMillan, Chavis, 1986, p. 18*). Kitų narių mintys apie bendruomenės istoriją turi padėti sukurti stipresnį



bendruomeniškumą institucijoje. Skiriamos šios emocinio ryšio atsiradimo prielaidos: 1. Kuo daugiau žmonės bendrauja, tuo artimesni tampa. Bendravimas ne tik padeda bendruomenės nariams geriau vienas kitą pažinti, ieškoti geresnių sprendimų, bet ir skatina naujas idėjas; 2. Kuo daugiau teigiamos patirties, tuo geresni ir tvirtesni organizacijos darbuotojų santykiai. Sėkmė vykdant bendrą veiklą visada įkvepia naujiems, dar didesniems ir svarbesniems iššūkiams; 3. Vieši apdovanojimai bendruomenės narius skatina didžiuotis savo darbu ir siekti naujų rezultatų (*McMillan, Chavis, 1986*). Apibendrinant galima teigti, kad stiprios bendruomenės yra tos, kurios suranda teigiamų būdų nariams sąveikauti, pagerbia nusipelnčius narius ir kartu su jais išgyvena svarbiausius įvykius.

### **Bendruomeniškumo plėtos Lietuvoje vertinimo galimybės**

Lietuvoje bendruomeniškumo indekso nustatymo metodika taikoma nuo 2012 metų (*Nefas, 2013, p. 100–103*). Matuojant bendruomeniškumo lygmenį (nustatant indeksą) nustatomi bendruomeniškumo formavimuisi svarbūs komponentai, o tai gali paskatinti padaryti vienus ar kitus sprendimus dėl bendruomeniškumui įtakos turinčių veiksmų. Šio indekso sudėtinės dalys yra šios: 1. Savivaldybės tarybos posėdžiuose svarstomi klausimai susiję su bendruomeniškumo plėtojimu (savivaldybė turi apsibrėžti, ką laikys bendruomeniškais klausimais); 2. Savivaldybės taryboje ir administracijoje yra tam tikros struktūros, kurių funkcijos susijusios su bendruomeniškumo ugdymu; 3. Bendruomeniškoms iniciatyvoms skatinti ir BC (bendruomenių centrams), NVO (nevyriausybinėms organizacijoms) disponuoti skiriama lėšų; 4. Savivaldybės teritorijoje veikiančios NVO, BC ir kitos formalios piliečių grupės; 5. NVO ir BC narių gausa; 6. Per metus pateiktų savivaldybės sprendimų, savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymų, projektų, NVO, BC ir kitų piliečių grupių skaičius; 7. BC ir NVO gaunamos lėšos iš tarptautinių fondų ir filantropų vienam gyventojui per metus; 8. BC ir NVO (savarankiškai ar kartu su partneriais) vietos bendruomenei per metus suorganizuojamų renginių skaičius; 9. Savivaldybėje yra darbo su formaliomis ir neformaliomis grupėmis sistema. Labai svarbu, kad siūlomas savivaldybių

### 7.3. Bendruomeniškumo formų plėtra įgyvendinant šiuolaikinį viešąjį valdymą

bendruomeniškumo indeksas būtų ne primestas iš šalies, o atsirastų remiantis partnerystės principu: mokslines išvalgas analizuoja ekspertai praktikai, rengiami viešieji pristatymai, per kuriuos savo nuomone gali pareikšti savivaldybių ir bendruomenių atstovai.

Bendruomeniškumo sklaida Lietuvoje pastaruoju metu daug prisidėjo prie savivaldos funkcionavimo plėčią prasme, t. y. prie individų kultūros lygio kitimo. Tai galima pagrįsti tiek kiekybiniais, tiek kokybiniais parametrais: 2000–2015 metais Lietuvoje įvyko savotiška vietos bendruomenių revoliucija, nes vien bendruomenių centrų 2000 metais buvo 10, o 2011-aisiais – jau 1 800 (*SADM*, 2011); po truputį gerėja pilietiškumo, dalyvavimo rodikliai, keičiasi gyvenamoji aplinka, kurios kaita įtaką daro vietos bendruomeninių organizacijų žmonės. Tai galima pagrįsti atliekamais tyrimais (*Civitas...*, 2007–2014 m.), kuriuose matyti, kad 2014 m., kaip ir anksčiau, didėjo arba išliko stabilus aktyvumas tvarkant aplinką ir ypač dalyvaujant vietos bendruomenių veikloje (žr. 7.3.1. lentelę).

7.3.1. lentelė: Lietuvos pilietinio aktyvumo formos ir rodikliai (*Civitas...*, 2007–2014 m.)

<b>Aktyvumo forma</b>	<b>Metai (2007 m.) ir rodiklis</b>	<b>Metai (2009 m.) ir rodiklis</b>	<b>Metai (2014 m.) ir rodiklis</b>
Dalyvavote talkose ir tvarkėte aplinką	31	46	49,9
Aukojote labdarai pinigų, daiktų arba kitaip parėmėte asmenis ar visuomenines organizacijas	45	45	55,9
Dalyvavote vietos bendruomenės veikloje	17	33	33
Kreipėtės į valstybines kontrolės institucijas (policiją, mokesčių inspekciją, vaiko teisių tarnybą ir pan.) ir pranešėte apie įstatymų pažeidimus	11	10	13,7
Dalyvavote demonstracijoje, mitinge, pikete	5	8	3,5
P. S. Kitomis pilietinėmis veiklomis užsiima mažiau nei 10 proc. gyventojų. Rezultatai pateikiami procentine išraiška			

Moderniam viešajam valdymui vietos lygmeniu aktualus yra klausimas, kas galiausiai priima sprendimus? Ar piliečiai paskiria atstovus, kurie priima sprendimus, ar bendruomenės nariai priima sprendimus savarankiškai? Ar visuomenė priima sprendimus, visi yra suinteresuotieji, ar priimama už kitus žmones? Ar tai „žiūrovų demokratija“; ar demokratija „pasidarykite patys“? Jungtinių Tautų dokumente „Darbotvarkė 21“ teigiama, kad vyriausybės visapusiškai bendradarbiaudamos su vietos gyventojais ir jų bendruomenėmis turėtų kiek galėdamos:

- plėtoti nuostatas konsultuotis su vietos gyventojais ir jų bendruomenėmis, siekti atsižvelgti į jų poreikius ir vertybes, tradicines ir kitas žinias bei veiklos metodus įtraukti į šalies gamtos išteklių valdymo ir išsaugojimo politikos bei panašias programas;
- jei galima, bendradarbiauti sprendžiant bendriausius regiono ar vietos klausimus, skatinti ir stiprinti vietos gyventojų dalyvavimą įgyvendinant darnią plėtrą.

Lietuvoje atliktas savivaldos institucijų socialinio ir politinio veiksmingumo tyrimas atskleidė, kad savivaldybės piliečiams neteikia (arba teikia per mažai) informacijos apie savo veiklą; beveik pusė savivaldybių nevykdė imperatyvaus Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo reikalavimo patvirtinti gyvenamosios vietos bendruomenės atstovų rinkimų tvarką; savivaldybių seniūnai dažniau vykdo technines funkcijas, o ne atstovauja gyvenamosios vietos bendruomenės atstovų interesams; seniūnijų tarybos prastai atlieka savo funkcijas; gyvenamosios vietos bendruomenės atstovui įstatymai nesuteikia pakankamai teisių, dėl to jo buvimas savivaldybėje yra daugiau reprezentacinis; savivaldybės nepakankamai naudojami įstatymo suteiktomis teisėmis atlikti vietos gyventojų apklausas; savivaldybių piliečiai pernelyg pasyviai dalyvauja savivaldybės veikloje, nenori tapti bendruomenės atstovais ir lyderiais (*Savivaldos...*, 2006, p. 350–350).

Apibendrinant galima teigti, kad kalbant apie šiuolaikinį viešąjį valdymą būtina vartojamos bendruomeniškumo ir bendruomenės sąvokos. Moderniai vietos savivaldai itin svarbūs funkcionalūs vietos bendruomenės ir bendruomenės centro apibrėžimai, nes analizuojant jų raiškos formas galima tikėtis rasti atsakymus į tokius paradigminius klausimus kaip piliečių dalyvavimas ar socialinis kapitalas.

---

## KLAUSIMAI IR UŽDUOTYS

---

1. Pagrįskite R. Putnamo teiginį apie žaidimą kėgliais su savimi ir pateikite pavyzdį iš savo šalies gyvenimo.
2. Kaip galima įrodyti, kad visi gyvename vietos bendruomenėje, bet ne visi gyvename funkcionalioje vietos bendruomenėje?
3. Ar galite pateikti R. Putnamo paradigmos veikimo pavyzdžių iš savo gyvenamosios aplinkos?
4. Kodėl vietos savivaldos lygmeniu gali pasireikšti ir „žiūrovų demokratija“, ir demokratija „pasidarykite patys“?

---

## LITERATŪRA

---

1. ATKOČIUNIENE, V. Kaimo vietovės pokyčių valdymas pagal principą „iš apačios į viršų“. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2008, Vol. 2 (11), p. 50–62.
2. Bendruomeninių organizacijų ir bendruomenių centrų veiklos galimybių plėtojimo tyrimas. Vilnius: Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija, 2011.
3. Civitas. (2007–2014 m.). Lietuvos visuomenės pilietinės galios indekso tyrimas. Prieiga per internetą: <[www.civitas.lt](http://www.civitas.lt)>.
4. Lietuvos tauta: būklė ir raidos perspektyvos. (sud. M. Adomėnas ir kt.). Vilnius: Versus Aureus, 2007.
5. MAURICAITĖ, D. Bendruomeniškumo lygmens matavimas savivaldybėje. Bakalauro darbas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013.
6. McMILLAN, D. W.; CHAVIS, D. M. Sense of Community: A Definition and Theory. George Peabody College of Vanderbilt University, 1986.
7. NEFAS, S. Funkcionali vietos bendruomenė Lietuvos kaimuose ir miesteliuose. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.
8. NEFAS, S. Measurement of Sociality in Lithuanian Municipalities: the Case of the Biržai District Municipality. *Socialiniai tyrimai*. 2013, Vol. 1 (30), p. 96–103.
9. Piliečių dalyvavimo vietos savivaldoje skatinimas. Vilnius: Lietuvos savivaldybių asociacijos mokymo ir konsultavimo centras, 2003.
10. POISTER, Th. H. Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations. San Francisco: Jossey-Bass, 2003.

11. POVILIŪNAS, A. Kaimo atskirties profiliai. Vilnius: Kronta, 2003.
12. PUŠKORIS, S. Veiklos matavimų viešajame sektoriuje raida ir tendencijos. *Viešoji politika ir administravimas*. 2010, Vol. 34, p. 7–20.
13. PUTNAM, R. D. Kad demokratija veiktų. Vilnius: Margi raštai, 2001.
14. PUTNAM, R. D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.
15. RŪMERIS, M. Valstybė. T. 1. Vilnius: Pradai, 1995.
16. ROSEN, E. D. Viešojo sektoriaus produktyvumo didinimas. Vilnius: Knygiai, 2007.
17. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
18. SMELSER, N. J. *Theory of Collective Behavior*. New York: Free Press, 1962.
19. SUDNICKAS, T. Šiuolaikinės veiklos matavimo sistemos. Integravimo su kokybės valdymo ir procesų tobulinimo sistemomis galimybės. *Viešoji politika ir administravimas*. 2000, Vol. 26, p. 20–21.
20. ŠLAPKAUSKAS, V. Šiuolaikinės bendruomenės savikūros sąlygos ir veiksniai. Iš: *Bendruomeniškumas ir savivalda*. Grigas, R. (red.). Kaunas: Technologija, 2000, p. 26–35.
21. TOCQUEVILLE, A. Apie demokratiją Amerikoje. Vilnius: Amžius, 1996.
22. TONNIES, F. *Community and Association*. Trans. Charles P. Loomis. New York: Harper and Row, 1963.
23. Vietos demokratija. Bendruomenės dalyvavimas sprendimų priėmimo procese Suomijoje ir Lietuvoje. Vilnius: Lietuvos savivaldybių asociacijos mokymo ir konsultavimo centras, 2004.



A series of 20 horizontal lines spaced evenly down the page, providing a template for writing.



A series of 20 horizontal lines, evenly spaced, extending across the width of the page. These lines are intended for writing or drawing.



A series of 20 horizontal lines spaced evenly down the page, providing a template for writing.



Ši-117 **Šiuolaikinio** viešojo administravimo pagrindai : vadovėlis /  
Alvydas Raipa, Vainius Smalskys, Vidmantė Giedraitytė, Saulius Nefas ;  
Mykolo Romerio universitetas. – Vilnius : Registrų centras, 2016. – 400 p.

ISBN 978-9955-30-218-6 (internete)

ISBN 978-9955-30-219-3 (spausdintinis)

Vadovėlyje pateikta bendroji pasaulinė XXI a. pradžios viešojo valdymo teorinės minties ir geriausios viešojo valdymo praktikos samprata, apibūdintos esminės vidinės ir išorinės viešojo valdymo kaitos sąlygos, subjektyvūs ir objektyvūs jo modernizavimo veiksniai. Autorių tikslas – nustatyti ir pagrįsti esmines šiuolaikinių viešojo valdymo pokyčių priežastis, interpretuoti jau žinomus jų sistemų ir posistemų veiklos bruožus, išskirti reikšmingas sisteminės ir procesinės valdymo analizės dedamąsias, strateginės organizacijų kaitos elementus ir veiklos efektyvumo komponentus, naujamajai viešajai vadybai tampant viešojo valdymo doktrina.

UDK 351/354(075.8)

**Alvydas Raipa, Vainius Smalskys  
Vidmantė Giedraitytė, Saulius Nefas**

## **ŠIUOLAIKINIO VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PAGRINDAI**

Redagavo Jurgita Marija Abraitytė, maketavo Janina Kaminskaitė  
Viršelio dailininkė Jūratė Juozėnienė  
Parengė leidybai Algis Švedas

SL 1613. 2016-07-15. 25 salyginiai spaudos lankai.  
Tiražas 800 egz. Užsakymo Nr.

Išleido VĮ Registrų centras

Parengė VĮ Registrų centro Teisinės informacijos departamentas  
Žirmūnų g. 68A, 09124 Vilnius  
tel./faksas (8 5) 261 2806

[www.teisineliteratura.lt](http://www.teisineliteratura.lt), [leidyba@teisineliteratura.lt](mailto:leidyba@teisineliteratura.lt)

Spausdino STANDARTŲ SPAUSTUVĖ  
S. Dariaus ir S. Girėno g. 39, 02189 Vilnius

Kaina sutartinė